

23.5.2018

EOAK/3717/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

KIRKOSTA EROAMISEN REKISTERÖINTI MAISTRAATISSA

1 KANTELU

Pyysitte tutkimaan maistraattien toisistaan poikkeavaa käytäntöä hyväksyä lokitietomerkintä osoitukseksi uskonnollisesta yhdyskunnasta eroamista koskevaksi ilmoitukseksi tilanteissa, joissa eri syistä ilmoitus on aikanaan jäänyt käsittelemättä maistraatissa. Lokitiedolla voidaan kantelijan mukaan osoittaa, että eroilmoitus on vastaanotettu @maistraatti.fi palvelimelle. Siitä ei kuitenkaan saa selville, onko eroilmoitus kadonnut matkalla maistraattiin vai maistraatissa.

Eroilmoituksen lokitietomerkinnän perusteella hyväksyy osa maistraateista tehdyksi lokiin kirjattuna päivänä. Kantelussa vaaditaan, että asiassa tulisi antaa käsittelyä yhtenäistä ohje. Kantelussa kummeksutaan myös sitä, että viranomainen ei voi teknisestä syystä avata yli vuoden vanhaa sähköpostia.

Yksilöintipyyntöön antamassanne vastauksessa olette yksilöinyt Uudenmaan maistraatin vi-rastoksi, jossa ei ole oikaistu eroilmoituksia lokitietojen perusteella.

2 SELVITYS

Pyysin Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikköä selvittä-mään, miten eroakirkosta.fi-palvelun kautta tehdyt eroilmoitukset on arkistoitu sekä se, mitkä ovat maistraattien käytännöt hyväksyä eroilmoitus lokimerkinnän perusteella.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön selvityksen mukaan Väestörekisterikeskus on anta-nut maistraateille ohjeistuksen eroamisilmoitusten käsittelystä.

Lähetettyään eroilmoituksensa kirkosta eroava saa Eroakirkosta.fi-palvelusta viestin, jossa hänelle annetaan seurantanumero ja informaatio siitä, että eroajalle tulee postissa tieto eron rekisteröinnistä 1–3 viikon kuluessa.

Rekisteröinti jää tekemättä, kun ilmoitus on kadonnut maistraatissa sähköposteja käsiteltäessä tai posteja jää aina silloin tällöin palvelimelle joko lähettäjän tai vastaanottajan päässä olevan häiriön vuoksi. Silloin lähettäjä ei ole saanut vastaanottokuittausta eikä maistraatti sähköpos-tia.

Sähköpostiviestit säilyvät palvelemilla Valtorin antaman vastauksen perusteella 90 päivää, josta ne voidaan lokitietojen avulla etsiä. Sen jälkeen viestit häviävät.

Maistraatit selvittivät, miten kadoksiin jääneitä eroilmoituksia on hyväksytty. Kun asiakas tai Eroakirkosta.fi ottaa yhteyttä, maistraatti tutkii, löytyykö alkuperäistä eroilmoitusta joko tuloste-tuista sähköposteista tai sähköpostilaatikoista. Jos ilmoitusta ei löydy, on pyydetty Eroakirkos-ta.fi-palvelusta lokitietoja tai he ovat voineet ne jo lähettää asiakkaan yhteydenoton vuoksi.

Eroakirkosta.fi on lähettänyt lokitiedoston, joka on numerosarja, josta ilmenee eron päivämäärä, kelloaika ja mahdollisesti eroajan sähköpostiosoite. Asiakkaalta on erikseen varmistettu, että hän vahvistaa tehneensä kyseisen eroilmoituksen. Alkuperäistä sähköpostia eroamisesta ei aina ole lähdetty jäljittämään, vaikka se olisi mahdollista alle 90 päivää tehdyissä ilmoituksissa. Uudenmaan maistraatissa on hyväksytty eroilmoitus vain silloin, kun alkuperäinen ilmoitus on löytynyt ja muissa maistraateissa myös pelkän lokitiedoston ja asiakkaalta saadun vahvistuksen jälkeen.

Maistraattien prosessinkehittämisen yhteydessä tullaan kiinnittämään huomiota saapuneen sähköpostin käsittelyyn ja ohjeistukseen maistraateissa. Lisäksi otetaan tarkasteluun se, onko syytä hyväksyä eroilmoituksia vain pelkän lokitiedoston perusteella, vaikka siihen olisi saatu eroajan vahvistus. Jos asia huomataan ennen kuin 90 päivää on kulunut, sähköposti voidaan jäljittää palvelimelta, jos sitä ei maistraatista löydy.

Uudenmaan maistraatti totesi selvityspyynnön johdosta, että sen kaikissa yksiköissä käsitellään Eroakirkosta.fi-palvelun kautta tulleita kirkosta eroamisilmoituksia samalla tavalla. Kun ilmoitus tietyn henkilön eroamisesta kirkosta Eroakirkosta.fi-palvelun kautta saapuu maistraatin kirjaamoon, lähtee vastaanotetusta ilmoituksesta vahvistus lähettäjälle, eli tässä tapauksessa Eroakirkosta.fi-palvelulle. Kun ilmoitus on käsitelty, eli ero on tallennettu väestötietojärjestelmään, tulostetaan ilmoitus ja se arkistoidaan. Tämän arkistoinnin lisäksi ilmoitus säilytetään maistraatin sähköpostissa kaksi vuotta.

Kun asiakkaan kirkosta ero on tallennettu väestötietojärjestelmään, lähtee asiakkaalle itselleen vahvistuskirje. Myös Eroakirkosta.fi-palvelu ohjeistaa omilla internet-sivuillaan, että maistraatti lähettää henkilölle vahvistuksen kirkosta eroamisesta 1–3 viikon kuluessa.

Näiden molempien pyyntöjen yhteydessä on toimitettu maistraatille numerosarja, jonka on kerrottu todistavan, että ilmoitus on saapunut maistraatin palvelimelle oikaisuvaatimuksen mukaisesti. Tämän jälkeen maistraatti on pyytänyt valtion tietotekniikkakeskus Valtorilta lausunnon siitä, voidaanko Eroakirkosta.fi-palvelun toimittamasta numerosarjasta päätellä, että juuri näiden kahden henkilön ilmoitukset ovat saapuneet Itä-Uudenmaan maistraatin kirjaamoon, koska Valtori ei ole voinut vahvistaa, että näiden kahden henkilön ilmoitukset ovat saapuneet maistraatin kirjaamoon oikaisuvaatimuksen mukaisesti.

3 VASTAUS

Selvityksen mukaan Uudenmaan maistraatissa ei hyväksytä eroamista koskevaa ilmoitusta, jollei alkuperäistä ilmoitusta löydetä maistraatin sähköpostista tai ellei sitä pystytä lokitiedon avulla palauttamaan palvelimelle. Näin menetellään Uudenmaan maistraatin kaikissa toimipisteissä. Muissa maistraateissa hyväksyntä on voinut perustua lokitietoon ja asiakkaan erikseen antamaan vahvistukseen. Selvityksestä ei ilmene, onko eroakirkosta.fi-sivustolta saatu vahvistus aina sisältänyt tiedon ilmoituksen jättäjän sähköpostiosoitteesta tai muuta tietoa, joka varmentaisi palvelun käyttäjän henkilöllisyyttä.

Sääntely sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa lähtee siitä, että asiakirjan sisältö tulee olla saatettavissa luettavaan muotoon.

Lain 9 §:n mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja (1 momentti). Uskonnonvapauslain 4 §:n 2 momentin mukaan henkilön, joka tahtoo erota uskonnollisesta yhdyskunnasta, tulee ilmoittaa eroamisestaan kirjallisesti yhdyskunnalle tai maistraatille. Henkilö katso-

taan eronneeksi siitä päivästä lukien, kun yhdyskunta tai maistraatti on saanut eroamisilmoituksen.

Lain alkuperäistä 9 §:n säännöstä koskevassa hallituksen esityksen (HE 70/2002) perusteluisa todetaan muun muassa, että vireilletulo sinänsä edellyttää, että toimitettu sähköinen asiakirja on luettavassa muodossa tai ainakin saatavissa luettavaan muotoon konvertoimalla tai muulla tavoin. Säännöstä on muutettu lailla 534/2016 kuitenkin siten, ettei sillä ole merkitystä tämän asian ratkaisemisen kannalta.

Lain 10 §:ssä säädetään sähköisen viestin saapumisajankohdasta. Sen mukaan sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksen perustelussa todetaan:

Sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioista annetun lain 3 §:n 1 momentista ehdotettu momentti eroaa sikäli, että sen mukaan ratkaisevaa ei ole, milloin sähköinen viesti ollut tulostettavissa, vaan milloin sitä voidaan käsitellä. Käsitelyvaatimuksella tarkoitetaan viestin tietoteknistä käsittelyä, joka saattaa edellyttää esimerkiksi konvertointitoimia. Nämä toimet eivät siten vaikuta viestin saapumisajankohdan määrittelyyn.

Saapumisajankohdan määrittelyssä tiedon tallentumishetki on ratkaiseva, ei sen sijaan tiedon tulostamismahdollisuus tai se seikka, onko viesti ennättänyt tulostua kokonaisuudessaan ennen määräajan päättymistä.

Oikeuskäytännössä on otettu kantaa sähköpostin saapumisaikaan oikeudenkäyntimenettelyssä. Asiassa KKO:2011:63 käräjäoikeuden sähköpostipalvelin oli tulkinut viestin, joka koski valitusta käräjäoikeuden tuomioista, roskapostiksi ja siirtänyt valituksen käräjäoikeuden kirjaamon sähköpostiin vasta määräajan jälkeen. Käräjäoikeuden jätettyä valituksen myöhään saapuneena tutkimatta asianosainen haki päätökseen muutosta ja toimitti viestin lähettämisen ajankohdasta selvitystä, joka horjutti käräjäoikeuden päätöksen perusteena olleen viestin saapumisajankohtaa koskevan tiedon luotettavuutta. Hovioikeus ei olisi saanut hyväksyä käräjäoikeuden tutkimatta jättämispäätöstä hankkimatta selvitystä valituksen saapumisesta käräjäoikeuden tietojärjestelmiin.

Tapauksessa KKO:2005:3 on ollut kysymys tilanteesta, jossa viesti ei teknisen vian vuoksi ole lainkaan saapunut perille. Korkein oikeus totesi

”Jos sähköisen viestin saapumisajankohdasta ei ole selvitystä sen johdosta, että viranomaisen käyttämä sähköinen tiedonsiirtomenetelmä on ollut epäkunnossa, sähköinen viesti katsotaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on lähetetty, jos lähettämisaikajankohdasta voidaan esittää luotettava selvitys. Korkein oikeus toteaa, että säännös koskee sanamuotonsa mukaan vain tilanteita, joissa viesti on sinänsä saapunut perille, mutta epäselvyyttä on sen saapumisajankohdasta. Säännöksestä ilmenevää periaatetta on kuitenkin perusteltua noudattaa myös tilanteessa, jossa viranomaisen tiedonsiirtojärjestelmä on ollut epäkunnossa, mutta sekä viesti että sen lähettämisaikajankohta on sittemmin luotettavasti selvitetty.”

Asiassa on kysymys sen arvioimisesta, miten Eroakirkosta.fi-palvelun kautta lähetetyt ilmoitukset voidaan luotettavasti yksilöidä sen henkilön tekemäksi, joka sittemmin ilmoittaa käyttäneensä palvelua lokitietojen palvelun käyttöä koskevan yksilöidyn tiedon perusteella. Uudelleen maistraatti on sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain edellä mainit-

tuihin säännöksiin perustuen katsonut, että viestin katsominen saapuneeksi tiettyinä ajankohdina edellyttää, että alkuperäinen viesti on palautettavissa palvelimelta.

Yksittäisillä maistraateilla on harkintavaltaa asiassa eikä minulla kantelun perusteella ole aihetta puuttua maistraatin menettelyyn. Mielestäni edellä esitetyt oikeusohjeet eivät ainakaan poissulje sitä tulkintaa, minkä Uudenmaan maistraatti on ratkaisuihissa ottanut. Saatu selvitys ei tue kantelijan väitettä siitä, että käytäntöä ei olisi johdonmukaisesti Uudenmaan maistraatissa noudatettu.

Yksittäisasiassa asianomainen voi hakea muutosta maistraatin päätöksen valitusosoituksen mukaisesti.

Kantelu koskee yhtenäistämishjeiden antamisen tarvetta. Saadun selvityksen mukaan maistraattien prosessinkehittämisen yhteydessä tullaan kiinnittämään huomiota saapuneen sähköpostin käsittelyyn ja ohjeistukseen maistraateissa. Lisäksi otetaan tarkasteluun se, onko syytä hyväksyä eroilmoituksia vain pelkän lokitiedoston perusteella, vaikka siihen olisi saatu eroajan vahvistus. Jos asia huomataan ennen kuin 90 päivää on kulunut, sähköposti voidaan jäljittää palvelimelta, jos sitä ei maistraatista löydy.

Totean lisäksi, että maistraateista ja mahdollisesti Väestörekisterikeskuksesta ollaan muodostamassa yksi virasto, mikä myös tulee aikanaan yhtenäistämään käytäntöä asiassa.

Oikeus olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan on osa perustuslaissa turvattua uskonnonvapautta. Tämä merkitsee mielestäni sitä, ettei vaatimuksia oikeuksien toteutumiseen tule asettaa liian korkealle, kuten olen päätöksissäni vuonna 2011 todennut. Punninnassa vastapainona on kuitenkin oikeusvarmuusnäkökohdat. Kirkosta eroamisella on muun muassa verotuksellisia vaikutuksia. Julkisen väestötietojärjestelmän oikeellisuusvaatimukselle on muutoinkin asetettava myös korkeat vaatimukset.

Edellä esitetyn perusteella katson, että kantelu ei tältä osin anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Mitä tulee viestien säilyttämiseen sähköpostissa, on selvityksessä todettu, että saapuneita sähköposteja maistraatit säilyttävät tulostettujen ilmoitusten lisäksi jonkin aikaa omassa sähköpostilaatikossaan, josta ne on löydettävissä, mikäli tallennusta ei jostain syystä olisi tehty eikä viestejä tulostettu ja arkistoitu. Tälle säilyttämiseen ei ole sovittu mitään aikarajaa. Sähköpostien säilyttäminen sähköpostissa kovinkaan pitkään ei selvityksen mukaan ole mahdollista jo pelkästään sen vuoksi, että sähköpostilaatikon kapasiteetti ei riitä eikä sähköpostilaatikkoon ole tarkoitettu asiakirjojen arkistointiin.

Uudenmaan maistraatin yhdistyttyä useammasta maistraatista oli sähköpostien säilyttämisessä ilmennyt maistraattikohtaisia eroavuuksia siten kuin selvityksestä ilmenee.

Kirjaamistapa perustuu viranomaisen arkistonmuodostussuunnitelmaan, joka jokaisen viranomaisen tulee arkistolain 8 §:n 2 momentin mukaan laatia ja ylläpitää. Myös sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan jälkikäteen osoittaa (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 21 §). Saadun selvityksen mukaan sähköiset viestit arkistoidaan tulosteina.

Katson, että minulla ei ole aihetta epäillä, että asiassa olisi menetelty arkistoinnista annettujen säännösten vastaisesti tai muutoinkaan siten lainvastaisesti, että minulla olisi aihetta puuttua asiaan.