

19.9.2007

Dnro 1311/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **VUOSITILIEN TARKASTUKSEN VIIPYMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 13.4.2006 päivätyssä kirjeessään päämiehensä edunvalvojan ominaisuudessa oikeusasiamiestä tutkimaan Jämsän maistraatin (nykyisin Keski-Suomen maistraatin Jämsän yksikkö) menettelyä yhtäältä holhoustilien tarkastamisen ja toisaalta lupa-asian käsittelyn viipymistä koskevassa asiassa. Kantelija kertoi muun muassa, että vuositilit vuosilta 2001, 2002 ja 2003 oli tarkastettu 16.6.2005 ja vuosien 2004 ja 2005 tilit olivat kantelun tekohetkellä olleet vielä tarkastamatta. Edelleen kantelija viittasi erään määräalan kauppaa koskeneen lupahakemuksen käsittelyn keston.

---

### **3 RATKAISU**

Katson Jämsän maistraatin viivytelleen vuositilien tarkastuksessa ja siten menetelleen holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin vastaisesti, kun kantelijan laatimat tilit vuosilta 2001, 2002 ja 2003 oli tarkastettu vasta 16.6.2005 ja kun vuoden 2004 tilikin oli vielä 22.5.2006 tilanteen mukaan eli maistraatin selvityksen antohetkellä ollut tarkastamatta. Muilta osin kantelu ei johtanut toimenpiteisiin.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

#### **3.1 Vuositilien tarkastamisesta**

Holhoustoimilain 51 §:n 2 momentin mukaan vuositili on annettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Jos edunvalvontatehtävä on alkanut tilikauden jälkimmäisellä puoliskolla, holhousviranomaisen voi saman lainkohdan mukaan päättää, että tili annetaan seuraavan vuositilin yhteydessä. Käytännössä tilikausi päättyy vuodenvaihteessa, ja vuositili on annettava alkavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Päätöstili puolestaan on annettava holhoustoimilain 52 §:n mukaan viipymättä edunvalvontatehtävän päätyttyä.

Toisin kuin vuositilin antamiselle laissa ei ole asetettu erityistä määräaika

vuosi- tai päätöstilin tarkastamiselle. Holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan tilit on tarkastettava viipymättä. Säännöksen perusteluissa (HE 146/1998 vp, s. 56–57) ei ole otettu kantaa siihen, mitä 'viipymättä' tässä yhteydessä tarkoittaa. Havaintojeni mukaan useissa maistraateissa noudatetaan käytäntöä, jonka mukaan tilit pyritään tarkastamaan sen vuoden kuluessa, jona ne ovat saapuneet maistraattiin, tai ennen seuraavan vuositilin jättämistä. Jämsän maistraatin selvityksestä ilmenee siellä tavoitteena olleen, että määräaikana saapuneet tilit tarkastetaan saapumisvuoden loppuun mennessä.

Holhoustoimilaissa tilien käsittelyajasta käytetty ilmaisu vaikuttaa lähtökohtaisesti jopa tiukemmalta kuin esimerkiksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetty vaatimus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin todettu viivytyksettömyyden ja aiheettoman viivytyksen olevan joustavia käsitteitä, joiden soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta ja käsittelyn vaatimista menettelytavoista (ks. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2004, s. 150). Tiivistäen on todettu, että käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen (em. teos).

Näin ollen kutakin tilintarkastusta on arvioitava tapauskohtaisesti, ja tällöin on selvittävä ne syyt, joista käsittelyaika on kokonaisuudessaan muodostunut.

Päämiehen edun kannalta on tärkeää, että vuositilit tarkastetaan mahdollisimman ripeästi, jotta mahdolliset epäselvyydet, puutteellisuudet tai suoranaiset lainvastaisuudet tulisivat ilmi mahdollisimman hyvissä ajoin. Toisaalta on myös edunvalvojan oikeusturvan kannalta tärkeää, että hän saa tilintarkastuksen myötä informaatiota ja palautetta tekemästään työstä, jotta hän voi tarvittaessa jatkossa muuttaa toimintatapojaan. Tilintarkastuksen viipyminen voi aiheuttaa edunvalvojan työlle monenlaisia käytännön vaikeuksia, mihin kantelijakin kirjoituksessaan viittasi. Totean myös tilintarkastuksen ohjausvaikutuksen saattavan käydä lopulta jopa täysin merkityksettömäksi, jos tiliä koskevat havainnot esitetään vasta useiden vuosien kuluttua tilikauden päättymisestä.

Koska edunvalvontatoimen hoitamisessa ja nyt puheena olevassa vuositilien tarkastamisessa on kyse valtion vastuulla olevasta ihmisten oikeusturvaan ja muihin perusoikeuksiin hyvin olennaisesti liittyvästä tehtävästä, tulee myös käytettävissä olevien voimavarojen olla sellaisia, että julkinen valta kykenee asianmukaisesti täyttämään sille säädetty tehtävät.

Laillisuusvalvontakäytännössä onkin vanhastaan katsottu, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä syillä ei lähtökohtaisesti voida perustella omaksuttujen menettelytapojen poikkeamista siitä, mitä perustuslain 21 § asianmukaiselta viranomaistoiminnalta edellyttää, koska julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien toteutuminen. Voimavaroihin liittyvät tekijät on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa.

Jämsän maistraatin selvityksen mukaan maistraatissa oli tilintarkastustehtävissä ollut vain yksi henkilö päätoimisesti. Tämän lisäksi holhoustoimen henkikirjoittaja

oli tarkastanut joitakin vaativimpia tilejä, kuten nyt puheena olevan päämiehen tilit. Henkilöstöresurssit eivät pääsääntöisesti olleet mahdollistaneet useamman henkilön työpanoksen suuntaamista tilintarkastukseen.

Jämsän maistraatin selvityksessä esitetty näkemys sen resursseista ei sinänsä ole valtakunnallisesti tarkastellen ollut poikkeuksellinen. Sisäasiainministeriön jo vuonna 2003 julkaistusta Holhoustoimen uudistuksen seurantatutkimuksen ohjausryhmän raportista (sisäasiainministeriön julkaisu 26/2003) nimittäin ilmeni, että suoritetun kyselytutkimuksen mukaan suurimmassa osassa maistraatteja ei oltu tyytyväisiä nykyiseen resursointiin. Maistraattien resursseja erikseen selvittäneestä tutkimuksesta (Maistraattien resurssiselvitys, sisäasiainministeriön julkaisu 5/2004) puolestaan ilmeni, että yli puolet maistraateista piti väärin mitoitettuja resursseja holhoustoimen ongelmana. Maistraattien arvion mukaan toimintatapojen muuttamisellakaan ei ollut mahdollista merkittävästi parantaa tehokkuutta.

Jämsän maistraatin selvityksessä viitattiin Jyväskylän, Jämsän ja Saarijärven maistraattien yhdistämiseen 1.1.2007 lukien, minkä ounasteltiin tuovan parannusta holhoustoimen tilanteeseen. Nyttemmin toteutuneen maistraattien yhdistämisen jälkeen Keski-Suomen maistraatin holhoustoimi hoitaa keskitetysti Keski-Suomen maistraatin kaikkien yksiköiden (Jyväskylä, Jämsä ja Saarijärvi) virka-alueiden holhoustoimen asioita. Jatkossa jää nähtäväksi, mikä vaikutus tällä organisatorisella uudistuksella on holhoustoimen tilintarkastuksen käsittelyaikoihin. Tämän vuoksi en katso tässä yhteydessä aiheelliseksi arvioida asiaa enemmälti.

Vuoden 2001 tili oli jätetty tarkastettavaksi 15.3.2002, vuoden 2002 tili 26.3.2003 ja vuoden 2003 tili 16.3.2004. Mainitut tilit oli tarkastettu samalla kertaa 16.6.2005. Vuoden 2001 tilin tarkastaminen oli siten kestänyt noin kolme vuotta ja kolme kuukautta, vuoden 2002 tilin osalta käsittelyaika oli puolestaan ollut lähes kaksi vuotta ja kolme kuukautta ja vuoden 2003 tilin osalta vuoden ja kolme kuukautta. Jämsän maistraatin ja Länsi-Suomen lääninhallituksen tulosneuvotteluissa asetettu käsittelyaikataavoite – määrääjassa saapuneiden tilien tarkastaminen saapumisvuoden loppuun mennessä – oli siten vuoden 2001 tilin osalta ylittynyt noin kahdella ja puolella vuodella, vuoden 2002 tilin osalta noin puolellatoista vuodella ja vuoden 2003 tilinkin osalta noin puolella vuodella.

Maistraatin selvityksen mukaan puheena olevan päämiehen tilien kohdalla kyseessä oli ollut erillistapaus, jossa tarkastuksen asiallinen suorittaminen määrääjassa oli osoittautunut erityisen ongelmalliseksi lähinnä edunvalvojan palkkioiden ja kulukorvausten sekä päämiehen varojen arvostamisen osalta. Selvityksessä viitattiin tarkastusmuistioon, jossa olleista huomautuksista ilmeni, että edunvalvojan toiminnassa oli esiintynyt samantyyppisiä puutteita ja lisäselvitystä vaatineita ongelmakohtia vuodesta 2001 alkaen toistuvasti. Edelleen selvityksestä ilmenee asian olleen kolmen eri henkikirjoittajan hoidettavana.

Sikäli kuin maistraatti viittasi vuodesta 2001 jatkuneisiin samankaltaisiin ongelmiin, totean, että jos niihin olisi otettu ripeämmin kantaa eli kyseisen vuoden tili olisi tarkastettu nyt toteutunutta ripeämmin, samojen ongelmien

kertautumiselta myöhempinä tilikausina ja samalla asian käsittelyn monimutkaistumiselta olisi hyvinkin voitu välttyä.

Totean myös, että vuosien 2001–2003 tilien tarkastamisenkaan yhteydessä maistraatti ei ollut lopullisesti ottanut kantaa kaikkiin ongelmallisina pitämiinsä kohtiin vaan oli jättänyt eräiltä osin enemmän lausuman antamisen vuoden 2004 tilin tarkastamisen yhteyteen. Koska vuoden 2004 tiliäkään ei ollut vielä maistraatin minulle toimittaman selvityksen antamisen aikoihin (22.5.2006) tarkastettu, edunvalvojan näkökulmasta epä tietoisuus hänen menettelytapojensa oikeellisuudesta oli kaiken kaikkiaan jatkunut hyvin pitkään. Tätä ei voida millään muotoa pitää asianmukaisena viranomais toimintana. Menettely ei ole myöskään ollut päämiehen edun mukainen, koska epä tietoisuus hänen taloudellisten asioidensa hoitamisen asianmukaisuudesta oli maistraatista johtuneista syistä jatkunut vuodesta toiseen.

Vaikka joissakin poikkeuksellisissa tilanteissa voi sinänsä olla perusteltua yhdistää eri tilikausia koskevien asioiden käsittelyä toisiinsa, johtopäätökseni on, että erityisesti vuosien 2001 ja 2002 tilien tarkastaminen oli ilman perusteltua syytä kestänyt olennaisesti kauemmin kuin holhustoimilain viivytyksettömyyden vaatimus ja valtakunnallisesti omaksutut menettelytavat olisivat oikeuttaneet siitäkin huolimatta, että kyseisten tilien tarkastamiseen oli ilmeisesti liittynyt tehtävän vaativuutta lisänneitä piirteitä. Myös vuoden 2003 tilin tarkastaminen oli kestänyt perusteettoman kauan, samoin vuoden 2004 tilin, koska sitä ei ollut tarkastettu ainakaan vielä maistraatin selvityksen antopäivään mennessä.

Sittemmin maistraatista 22.8.2007 saadun tiedon mukaan vuosien 2004 ja 2005 vuositilit oli tarkastettu 27.4.2007 eli käsittelyaika oli ollut edellisen vuositilin osalta vähimmilläänkin noin kaksi vuotta ja yksi kuukausi ja jälkimmäisen osalta yksi vuosi ja yksi kuukausi. Vuoden 2004 osalta käsittelyaikatavoite oli lopulta ylittynyt siten noin vuodella ja viidellä kuukaudella ja vuoden 2005 tilinkin osalta noin viidellä kuukaudella. Vuoden 2006 tili sitä vastoin oli tarkastettu 2.5.2007 eli hyvin ripeästi.

Edellä todetun johdosta katson maistraatin menetelleen holhustoimilain 56 §:n vastaisesti kantelussa tarkoitetun päämiehen vuositilien tarkastamisessa. Koska viiveet kantelussa tarkoitettujen ja tutkinnan kohteina olleiden tilien tarkastamisessa olivat olleet huomattavia ja toistuvia, maistraatin laiminlyöntiä ei voida pitää vähäisenä. Asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt, että tämä laiminlyönti olisi luettava kenenkään yksittäisen virkamiehen viaksi. Koska vuoden 2005 tilin tarkastamisen viipymisen arvioinnilla ei enää olisi ollut toimenpiteeni laadun kannalta enemmälti merkitystä, en ole katsonut aiheelliseksi enää kuulla maistraattia kyseisen vuoden osalta. Toimenpiteeni ilmenee erikseen kohdasta 4.

### 3.2

#### Lupa-asian käsittelystä

Saadun selvityksen mukaan kantelijan lupahakemus oli tullut maistraatissa vireille 17.1.2006. Hakemukseen pyydyt lisäselvitykset olivat saapuneet 23.1. ja 14.2.2006. Päätös asiassa oli annettu 23.5.2006, joten käsittelyaika oli ollut

runsaat neljä kuukautta.

Maistraatin mukaan Länsi-Suomen lääninhallituksen ja maistraatin välisissä tuloskeskusteluissa on jo useamman vuoden ajan sovittu, että lupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika saa olla enintään kaksi kuukautta. Maistraatti myönsi, ettei tähän tavoitteeseen ollut nyt puheena olevassa yksittäistapauksessa päästy mutta että kaikkien lupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on pysynyt asetetun tavoitteen rajoissa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentista ja hallintolain 23 §:n 1 momentista seuraa viranomaisille velvollisuus käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Kantelija vetosi siihen, että päämiehen käteisvarojen vähäisyydestä johtuen lupa-asian ripeä käsittely olisi ollut aiheellista. Hallintolain 23 §:n perusteluissa onkin todettu, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75). Koska kuitenkin maistraattien holhoustoimen yksiköt pääsääntöisesti käsittelevät juuri edellä mainitun kaltaisia asioita, edellä mainittu hallituksen esityksen lähtökohta ei juurikaan anna tulkinta-apua puheena olevan asian oikeudelliseen arviointiin.

Hallintolain 23 §:n perustelujen mukaan myös yhdenvertaisuutta koskevilla perusoikeussäännöksillä on merkitystä käsittelyajan pituuden arvioinnissa sikäli, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti ja että säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin (HE 72/2002 vp, s. 74). Toisaalta asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun tähtää mielestäni sekin hallinnossa vallitseva käytäntö, että asiat ratkaistaan niiden saapumisjärjestyksessä.

Maistraatin selvityksessä on vain niukasti selostettu asian käsittelyn vaiheita. Maistraatti oli pyytänyt täydennystä hakemukseen kahteen otteeseen. Se selvitys, jonka perusteella ratkaisu oli sittemmin tehty, oli käsittääkseni ollut koossa noin kuukauden kuluttua asian vireille tulosta. Hakemuksen alkuvaiheen käsittely oli edennyt ripeästi, mutta ratkaisun tekemiseen oli tämän jälkeen kulunut vielä noin kolme kuukautta. Selvityksessä ei vedottu esimerkiksi asian vaatimien selvittelyjen laajuuteen tai asian muuhun poikkeukselliseen laajuuteen.

Johtopäätökseni on, että vaikka kantelijan hakemuksen käsittely olikin kestänyt yli sen, mitä maistraatin ja lääninhallituksen kanssa oli keskimääräisistä käsittelyajoista sovittu, asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt riittäviä perusteita katsoa maistraatin laiminlyöneen velvollisuuttaan käsitellä puheena oleva lupa-asia ilman aiheetonta viivytystä. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin johtanut toimenpiteisiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan entiselle Jämsän maistraatille huomautuksen edellä kohdassa 3.1 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän nykyiselle Keski-Suomen maistraatin Jämsän yksikölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla lähetän päätöksen tiedoksi Keski-Suomen maistraatin holhousasioita hoitavalle Jyväskylän yksikölle.

Kirjeen ja vastineen liitteet palautetaan ohessa.