

9.6.2021

EOAK/1431/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

EDUNVALVONNAN TARPEEN SELVITTÄMINEN VIIVÄSTYI LAINVASTAISESTI

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan silloisen Uudenmaan maistraatin ylitarkastajan ja tämän esimiehen menettelyä edunvalvojan määräämistä koskevan asian käsittelyssä. Kantelun mukaan kantelijan läheisen edunvalvontaan määräämistä koskevan asian käsittely oli kestänyt kohtuuttoman kauan ja ylittänyt luvatut kolme kuukautta. Asia oli kantelun mukaan tullut vireille 15.4.2019 ja se oli ollut vielä kesken kantelua laadittaessa.

Kantelija moitti maistraattia myös siitä, ettei häntä ollut kuultu eikä hänelle ollut annettu neuvontaa asian käsittelyn vaiheista.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Digi- ja väestötietoviraston lausunto, kantelun kohteena olleiden virkamiesten selvitykset sekä heidän esimiestensä lausumat.

Kantelija antoi vastineen, jossa hän muun muassa vaati asianosaisena hyvitystä asian hoidon kohtuuttomasta viivästymisestä ja esitti eräitä kiinteistöä koskevia vaatimuksia.

Kantelijan lisäkirjeestä ilmeni muun muassa, että käräjäoikeus on ratkaissut asian 10.7.2020.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Holhustoimilain 91 §:ssä säädetään, että joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä, voi vaitiolovelvollisuuden estämättä ilmoittaa asiasta holhousviranomaiselle. Ilmoitus on tehtävä sille holhousviranomaiselle, jonka toimialueella henkilöllä, jota ilmoitus koskee, on kotikunta tai, jos hänellä ei ole kotikuntaa Suomessa, sille holhousviranomaiselle, jonka toimialueella hän pääasiallisesti oleskelee. Ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Viranomaisen on 2 momentin mukaan esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika.

Hallintolain 25 §:n mukaan, jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

3.2 Asiakirjoista ilmeneviä tietoja

3.2.1 Tapahtumatietoja

Käytettävissä olleiden asiakirjojen mukaan edunvalvonta-asian käsittelyvaiheet ovat olleet pääpiirteissään seuraavat:

1. asia tulee maistraatissa vireille 15.4.2019 ilmoituksen perusteella
2. edunvalvontaan esitetulle lähetetään kuulemiskirje 9.5.2019
3. myönteinen vastaus kuulemiskirjeeseen saapuu 28.5.2019
4. ylitarkastajalle saapuu kantelijan kirjelmä 16.9.2019
5. ylitarkastajalle ja henkikirjoittajalle saapuu kantelijan kirjelmä 5.11.2019
6. ylitarkastaja lähettää sähköpostiviestin kantelijalle 5.11.2020
7. kuulemisia koskevia toimenpiteitä (neljä kappaletta) 10.3.2020

8. hakemus edunvalvojan määräämiseksi tehdään käräjäoikeudelle 6.4.2020.

3.2.2 Asiaa käsitelleen ylitarkastajan selvitys

Ylitarkastaja on todennut asian käsittelyn viivästyneen yhtäältä omien tehtävien hallinnan ja asioiden priorisoinnin epäonnistumisen vuoksi mutta toisaalta myös merkittävässä määrin hänestä riippumattomien yhteensattumien seurauksena. Hän kuitenkin katsoo, ettei ollut laiminlyönyt neuvontaa ja tiedottamista koskevia velvollisuuksiaan.

3.2.3 Esimiehenä toimineen henkikirjoittajan selvitys

Silloisen Uudenmaan maistraatin toimintatapa oli, että kullekin valmistelijalle jaettiin vireille tulleita asioita heidän toimenkuvansa mukaisesti ja asiat käsiteltiin saapumisjärjestyksessä, ellei asiassa tullut esiin mitään sellaista, jonka vuoksi se pitäisi ottaa kiireelliseen käsittelyyn. Kyseisessä tapauksessa ei ollut tullut esiin sellaista, minkä vuoksi tehtävien siirtäminen valmistelijalta toiselle olisi ollut perusteltua tai esimiehen olisi ollut aihetta puuttua asian käsittelyyn enemmän. Asianomaisella ylitarkastajalla, kuten kaikilla muillakin valmistelijoilla, oli vuonna 2019 ollut työlistallaan paljon valmistelussa olevia tehtäviä.

Kantelijan kiirehdittyä vuoden 2020 alussa asian käsittelyä henkikirjoittaja oli tuolloin pahoitellut sitä, ettei asiaa ollut voitu käsitellä keskimääräisessä tavoiteajassa, ja kantelijalle oli ilmoitettu, että asia pyritään käsittelemään mahdollisimman pian. Asian selvittäminen oli edennyt siihen, että hakemus käräjäoikeuteen voitiin tehdä 26.3.2020 jälkeen, jolloin omaisten kuulemiselle annettu määräaika päättyi.

3.2.4 Ryhmäpäällikön lausuma

Asianomaisen ylitarkastajan työtilanne vuonna 2019 ja vuoden 2020 alussa oli ollut ruuhkautunut. Tilanne oli kuitenkin saatu osittain hallintaan, ja töitä oli saatu osittain tehtyä pois sekä siirrettyä muille käsitelijöille. Prosessi ei ollut nopea tai helppo, koska varsinkin kyseisen ylitarkastajan työpanosta oli vaadittu Digi- ja väestötietoviraston perustamisprosessissa. Tilannetta seurattiin tarkasti.

3.2.5 Holhustoimen yksikön johtajan lausuma

Asian käsittely oli ylittänyt keskimääräisen edunvalvojan määräämisille asetetun tavoiteajan merkittävästi. Asianomaisen ylitarkastajan työjono oli paisunut kestävämmän suureksi, mikä vaikeutti hänen työtehtäviensä hallintaa. Tähän tilanteeseen oli useaan otteeseen pyritty vaikuttamaan silloisen esimiehen tekemin tehtävien siirtoin ja opastuksen avulla. Valitettavasti asian käsittely oli pitkittynyt aiheettomasti.

3.2.6 Digi- ja väestötietoviraston arvio asiasta

Asiassa on ollut kyse muusta kuin hallintolain 23 a §:ssä tarkoitettusta asianomaisen aloitteesta vireille tulleesta asiasta, jolle ei ole määriteltä eikä ole ollut tarpeenkaan määrittellä odotettavissa olevaa käsittelyaikaa. Henkilön omasta hakemuksesta vireille tuleville edunvalvojan

määräämisasioille käsittelyajaksi on vuonna 2019 maistraattien verkkosivuilla ilmoitettu neljä kuukautta, joka voi tapauksittain joko ylittyä tai alittua riippuen tarvittavien selvitysten määrästä. Nykyisillä Digi- ja väestötietoviraston verkkosivuilla on vastaava tieto. Näihin henkilön omiin hakemuksiin verrattuna ilmoituksella vireille tulevien asioiden käsittely voi olla monivaiheisempaa ja työläämpää, ja käsittelyaika voi vaihdella tapauskohtaisesti merkittävästikin.

Kantelijalta saadusta sähköpostikirjeenvaihdosta ilmenee, että käsitys kolmen kuukauden keskimääräisestä käsittelyajasta perustui maistraatista hänelle 21.10.2019 lähetettyyn sähköpostiviestiin, jossa oli ilmoitettu keskimääräiseksi käsittelyaikatavoitteeksi kolme kuukautta. Tällä lienee tarkoitettu maistraateille tulossopimuksessa asetettua palveluaikatavoitetta vuodelle 2019, joka koski maistraatin päätöksellä ratkaistavien edunvalvojan määräämispäätösten käsittelyaikaa. Täyttä varmuutta siitä, mihin tuo aika perustui, ei kuitenkaan ole saatu.

Asioihin, joissa palveluaikatavoite on annettu, sisältyvät käytännössä henkilön omasta hakemuksesta maistraatin tekemät edunvalvojan määräämispäätökset sekä edunvalvontailmoituksella vireille tulleet asiat, jotka eivät ole asian selvittämisen jälkeen johtaneet hakemuksen tekemiseen käräjäoikeudelle.

Kantelijalle ilmoitettu kolmen kuukauden keskimääräinen käsittelyaika ei ole ollut hallintolain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettu käsittelyaika-arvio. Käsiteltävänä olevassa asiassa holhousviranomaisen ei voi tehdä päätöstä edunvalvojan määräämisestä, vaan se kuuluu käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Lain sanamuotoa sanatarkasti tulkitsemalla edellä mainittua käsittelyaika-arviota ei olisi tarpeen antaa tällaisessa asiassa. Hyvän hallinnon periaatteet huomioon ottaen käsittelyaika-arvio on kuitenkin syytä antaa, jos asianosainen sitä pyytää. Käsittelyaika-arvio voidaan kuitenkin antaa käytännössä vain holhousviranomaisen käsittelyajasta siihen saakka, kunnes hakemus toimitetaan käräjäoikeudelle tai tehdään ratkaisu asian sillensä jättämisestä, mikä tarkoittaa sitä, että hakemusta ei tehdä. Tällaisen arvion voi antaa käytännössä asian käsittelijä, joka tuntee kyseisen asian laadun ja sen erityispiirteet.

Kantelija ei ole asianosainen edunvalvojan määräämisasiassa. Edunvalvojan määräämisasian käsittely koskee kuitenkin myös hänen etuaan ja oikeuksiaan, koska keskeisenä edunvalvonnan tarvetta koskevana perusteena ovat edunvalvontaan esitetyn tekemät kiinteistönkaupat, joiden pätevyys tai pätemättömyys vaikuttavat kantelijan etuihin ja oikeuksiin. Hän on näin ollen asiassa asianosainen tavalla, joka on velvoittanut maistraatin toimimaan häneen nähden samalla tavoin kuin edunvalvojan määräämisasian asianosaisiin.

Asianhallintajärjestelmässä saatujen tietojen mukaan asiassa ei ole mitään toimenpiteitä 28.5.2019 saapuneen edunvalvontaan esitetyn henkilön lausuman ja 4.11.2019 välisenä aikana.

Ylitarkastajan selvityksen mukaan kantelija oli ollut kuitenkin häneen yhteydessä 28.8.2019 puhelimitse, jolloin ylitarkastajan mainitsema esteellisyytilanne on tullut ensimmäisen kerran esille. Selvityksestä

ilmenee, että kantelija oli ollut ylitarkastajaan yhteydessä useita kertoja puhelimitse ja ylitarkastaja oli luvannut kantelijalle lähettää edunvalvontaan esitetyn henkilön lapsille kuulemiskirjeet 6.11.2019. Tästä voidaan päätellä, että jonkinlaista arviota asian käsittelyajasta tai käsittelyn vaiheista oli annettukin, mutta luvattuja toimenpiteitä ei ollut tehty.

Asianhallintajärjestelmästä saatavan selvityksen mukaan ylitarkastaja ei ollut tehnyt mitään toimenpiteitä 5.11.2019 jälkeen, ja ylitarkastaja itsekin on myöntänyt, että hän ei ollut toiminut kantelijalle antamiensa lupauksen mukaisessa aikataulussa, mikä oli viivyttänyt asian käsittelyä.

Asianhallintajärjestelmän mukaan seuraavat toimenpiteet, jotka sijoituivat vuoden 2020 puolelle, olivat tapahtuneet henkikirjoittajan toimesta. Henkikirjoittaja on ilmoittanut selvityksessään ottaneensa asian hoitaakseen helmikuussa 2020, minkä jälkeen asian käsittely näyttää edenneen tämän tyyppiselle asialle tavanomaisella vauhdilla.

Asian käsittely oli ollut ylitarkastajan vastuulla noin yhdeksän kuukautta. Tänä aikana oli ollut huomattavan pitkiä aikoja, jolloin asia ei ollut edistynyt lainkaan ylitarkastajan lupauksista huolimatta. Ylitarkastaja ei ollut myöskään vastannut asiaa koskeviin tiedusteluihin ennen kuin kantelija oli lähettänyt sähköpostia myös hänen esimiehensä toimineelle henkikirjoittajalle. Ylitarkastaja itsekin on myöntänyt, että hän ei ollut vastannut kaikkiin kantelijan tiedusteluihin, koska hän ei ollut pitänyt kantelijaa asianosaisena.

Asian käsittelyssä ei näin ollen ollut noudatettu kaikilta osin hyvään hallintoon kuuluvia menettelytapoja.

Hyvään hallintoon kuuluu, että ylitarkastajan olisi tullut olla yhteydessä kantelijaan ja korjata antamiaan käsittelyaikaan liittyviä lupauksia, kun hän ei ollut kyennyt toimimaan niiden mukaisesti. Hyvään hallintoon kuuluu myös, että asianosaisen käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin vastataan joutuisasti.

Asiakirja-aineiston perusteella alkuun varsin selkeä edunvalvonta-asia oli mutkistunut asian pitkittyessä sen vuoksi, että edunvalvontaan esitetyn henkilön puolison esteellisyys toimia edunvalvojana kiinteistökauppaa koskevissa asioissa oli tullut esille ensimmäisen kerran kantelijan kanssa elokuussa 2019 käydyssä puhelinkeskustelussa. Tämä tieto oli johtanut siihen, että edunvalvonta-asiaa oli myöhemmin valmisteltu siten, että hakemus edunvalvojan määräämisestä ja edunvalvojan sijaisen määräämisestä tehdään samanaikaisesti käräjäoikeudelle, mikä oli lisännyt jonkin verran tarvittavien toimenpiteiden määrää ennen kuin hakemus oli voitu tehdä.

Toinen todennäköisesti nopeampi vaihtoehto olisi ollut tehdä tavanomainen hakemus käräjäoikeudelle puolison määräämiseksi edunvalvontaan esitetyn edunvalvojaksi jo ennen asian mutkistumista. Edunvalvoja olisi voinut hakea esteellisyystilanteesta tiedon saatuaan edunvalvojan sijaista holhousviranomaiselta, eikä sijaisen määräämistä olisi tarvinnut edes hakea käräjäoikeudelta.

Mitä tulee kantelijan arvosteluun siitä, että häntä olisi tullut kuulla jo asian alkuvaiheissa, maistraatilla ei ollut tietoa hänen yhteydestään edunvalvontailmoituksessa mainittuihin kiinteistönkauppoihin ennen kuin hän itse oli ollut yhteydessä maistraattiin 26.8.2019. Kun edunvalvontaan esitetyllä on puoliso ja lapsia, sisarusten kuuleminen ei ole yleensä tarpeen asian selvittämiseksi.

Yhteenvedona Digi- ja väestötietovirasto on todennut seuraavaa.

Saatujen selvitysten perusteella maistraatissa on ilmeisesti ollut tavoitteena käsitellä kaikki edunvalvojan määräämisasiat keskimäärin kolmessa kuukaudessa, vaikka valtakunnallinen palveluaikavoite ei suoraan ole koskenutkaan ilmoituksella vireille tulleita edunvalvojan määräämisasioita, joissa on tehtävä hakemus käräjäoikeudelle. Yksittäisessä asiassa keskimääräisen tavoiteajan ilmoittaminen voi johtaa epärealistisiin odotuksiin edunvalvojan määräämisasian käsittelyajasta. Ilmoituksella vireille tulevien asioiden käsittelyaika voi vaihdella merkittävästi tapauskohtaisesti. Digi- ja väestötietoviraston onkin syytä vastaisen toimintansa varalta tarkistaa asiakaspalvelijoilleen annettava ohjeistusta tältä osin.

Asiassa saatujen selvitysten perusteella edunvalvojan määräämisasia ei ollut edennyt ilman aiheutonta viivästystä. Asian käsittelyssä oli ollut pitkiä aikoja, jolloin asia ei ollut edennyt lainkaan. Asiaa käsitellyt ylitarkastaja toteaa itsekkin selvityksessään, että asian käsittely oli viivästynyt toisaalta hänen omien tehtäviensä hallinnan ja asioiden priorisoinnin epäonnistumisen vuoksi; toisaalta hän vetoaa hänestä riippumattomien yhteensattumien seurauksiin. Ylitarkastajalle oli tullut organisaatiouudistuksesta johtuvia lisätehtäviä oman kertomansa mukaan lokakuussa 2019, mikä ei yksin selitä sitä, että asiassa ei ollut toukokuun jälkeen mitään toimenpiteitä ennen marraskuuta 2019, eikä 5.11.2019 jälkeen ennen kuin ylitarkastajan esimiehenä toiminut henkilökirjoittaja oli ottanut asian hoitaakseen helmikuussa 2020. Tämän jälkeen asian käsittelyssä ei näytä olleen aiheutonta viivästystä.

Esimiesten antamista lausumista ilmenee, että ylitarkastajan työtilanteeseen oli kiinnitetty huomiota ja pyritty vaikuttamaan työtehtävien hallintaan ohjeistuksen ja tehtävien siirtojen avulla jo vuonna 2019. Eriytisesti vuoden 2020 puolella oli tehty korjaavia toimenpiteitä, jotta kantelussa esiin tulleen kaltaisia tilanteita ei pitäisi enää päästä syntyämään. Työtilannetta myös seurataan.

3.3 Kannanotto

3.3.1 Kantelijan kuuleminen edunvalvonnan tarvetta selvitettäessä

Digi- ja väestötietovirasto on lausunnossaan katsonut, että kantelija on ollut tässä edunvalvonnan tarpeen selvittämistä koskeneessa asiassa asianosainen. Näkemystään virasto on perustellut sillä, että edunvalvojan määräämisasian käsittely koskee myös hänen etuaan ja oikeuksiaan, koska keskeisenä edunvalvonnan tarvetta koskevana perusteena ovat olleet edunvalvontaan esitetyn tekemät kiinteistönkaupat, joiden pätevyys tai pätemättömyys vaikuttavat kantelijan etuihin ja oikeuksiin. Viraston mukaan kantelija on siten ollut asiassa asianosainen

tavalla, joka on velvoittanut maistraatin toimimaan häneen nähden samalla tavoin kuin edunvalvojan määräämisasian asianosaisiin.

Totean hallintolain asianosaisuutta koskevan 11 §:n olevan perusteluidensa (HE 72/2002 vp) mukaan kirjoitettu väljään muotoon, jotta se mahdollistaa riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä. Pykälän perusteluiden mukaan asianosainen on ensinnäkin ratkaisutoimenpiteen välitön kohde eli se, jonka oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta asiassa päätetään. Tällaiset asianosaiset ovat menettelyn varsinaisia asianosaisia, joiden omasta asiasta käsittelyssä voidaan katsoa olevan kysymys. Toisaalta hallintoasioissa on tyypillistä, että asianosaisasema saattaa syntyä myös muun kuin välittömäksi luonnehdittavan oikeusvaikutuksen perusteella. Perusteluiden mukaan asianosaisasema on myös sillä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, mutta johon asiassa tehtävä päätös ei nimenomaisesti tule kohdistumaan. Lähtökohtana on kuitenkin, etteivät pelkästään asiaan liittyvät tosiasialliset intressit riitä tuottamaan laissa tarkoitettua asianosaisasemaa, vaan vaikutusten tulee olla oikeudellisia.

Totean, että asia oli tullut maistraatissa vireille holhoustoimilain mukaisella ilmoituksella edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä. Kantelija ei ole ollut asian ilmoittaja, joka hänkään ei sinänsä suoraan ole asiassa asianosainen. Varsinainen asianosainen tässä asiassa on ollut se henkilö, jonka edunvalvonnan tarvetta on selvitetty.

Sen paremmin edunvalvonnan tarpeen selvittäminen kuin mahdollinen edunvalvontaan määrääminen eivät suoraan vaikuta ennen edunvalvontaa tehtyjen oikeustoimien pätevyys, vaan tämän arvioiminen ja ratkaiseminen jää vielä erillisen prosessin varaan, mikäli esimerkiksi edunvalvoja katsoo päämiehensä edun sitä vaativan. Kantelijan läheisen edunvalvonnan tarpeen selvittäminen maistraatissa ei siten ollut suoraan koskenut kantelijan etua, oikeutta tai velvollisuutta, vaan edunvalvonta-asian käsittelyn vaikutukset ovat voineet olla häneen nähden korkeintaan – ja tässä tapauksessa varsin – välilliset. Vaikka tietyissä tilanteissa myös välilliset vaikutukset voivat synnyttää asianosaisaseman, pidän kantelijan asianosaisuutta tässä asiassa kuitenkin varsin tulkinnanvaraisena.

Asianosaisuuden määrittelyllä on merkitystä myös viranomaisen kuulemisvelvollisuuteen, koska hallintolain 34 §:n 1 momentti edellyttää nimenomaan asianosaisen kuulemista. Viranomainen voi harkintansa mukaan kuitenkin kuulla muitakin tarpeellisiksi katsomiaan tahoja nimenomaan hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisessa asian selvittämisen tarkoituksessa, jolloin ei ole kyse asianosaisen kuulemisesta. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon salassapidon mahdollisesti asettamat rajoitukset, koska viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä tietojensaantioikeus salassa pidettäviin tietoihin kytkeytyy niin ikään asianosaisuuteen.

Edellä todettuun nähden katson, ettei asiassa ole ilmennyt lainvastaisista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä, vaikei kantelijaa olisikaan pidetty asianosaisena ja kuultu edunvalvonnan tarvetta selvittäessä. Kantelu ei siksi tältä osin johda toimenpiteisiin.

3.3.2 Neuvonnan antaminen kantelijalle edunvalvonta-asian vireillä ollessa

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintoasian hoitamiseen liittyvään menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa tietojen antaminen viraston käytännöistä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella myös tosiasiallista neuvontaa. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuutta on täydennetty viranomaisen yleisellä velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Käytännössä vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Vastauksen tulee olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty (HE 72/2002 vp, s. 57–58). Laillisuusvalvonnassa omaksutun vakiintuneen tulkinnan mukaan kirjallisiin tiedusteluihin tulee lähtökohtaisesti vastata kirjallisesti.

Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Säännöksen perusteluiden mukaan velvollisuus käsittelyaikaa koskevan arvion antamiseen koskee ainoastaan niitä asioita, joissa on asianosainen. Arvion antamista koskeva pyyntö taas voi olla joko suullinen tai kirjallinen. Arvion paikkansa pitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta. Jos arviosta joudutaan joustamaan, asianosainen voi pyytää viranomaiselta uuden arvion päätöksen antamisajankohdasta. Samalla asianosaiselle tulee ilmoittaa syy käsittelyn viivästymiseen (HE 72/2002 vp, s. 75).

Olen esimerkiksi päätöksessäni dnro 3386/4/13, joka on julkaistu oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi), todennut jäävän hallintolain 23 §:n 2 momentin sanamuodon perusteella jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, onko sekä käsittelyaika-arvion esittämisvelvollisuus että käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin vastaamisvelvollisuus olemassa vain kulloisenkin asian asianosaiseen nähden, vai onko niin, että edellinen velvoite on olemassa vain asianosaiseen nähden jälkimmäisen ollessa luonteeltaan yleinen. Säännöksen perustelut näyttäisivät viittaavan kuitenkin siihen, että velvoite ilmoittaa yksittäisen asian käsittelyn viivästymisen syistä olisi lähtökohtaisesti olemassa vain asianosaiseen nähden, ja tällöinkin vasta sitten, kun hänelle ilmoitettu ensimmäinen käsittelyaika-arvio ei ole pitänyt paikkaansa. Toisaalta hallintolain 8 §:ssä säädetystä viranomaisen yleisestä neuvontavelvoitteesta olen katsonut seuraavan joka tapauksessa velvoitteen vastata erilaisiin asiointia ja asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin, eikä tätä vastaamisvelvoitetta ole rajattu niin, että se olisi olemassa vain asianosaisiin nähden.

Asiassa ei ole ilmennyt, että asian varsinainen asianosainen eli se, jonka edunvalvonnan tarvetta on selvitetty, olisi pyytänyt arviota asian käsittelyajasta tai muutenkaan tiedustellut asian käsittelyn etenemistä. Toisaalta hallintolain 8 §:ssä säädetystä viranomaisen yleisestä neuvontavelvoitteesta seuraa, että maistraatilla on ollut velvollisuus –

salassapitonäkökohdat huomioon ottaen – vastata edunvalvontailmoituksen käsittelyä koskeneisiin kantelijan tiedusteluihin.

Digi- ja väestötietovirasto on lausunnossaan katsonut, että menettely ei tältä osin ole ollut hyvän hallinnon mukainen. Yhdyn viraston johtopäätökseen. Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.3.3 Asian käsittelyaika

Asiat, joissa on kyse epäilyksestä sen suhteen, kykeneekö ihminen huolehtimaan omista taloudellisista ja muista henkilökohtaisista asioistaan, ovat ihmisen perusturvallisuuteen liittyvien tekijöiden näkökulmasta hyvin keskeisiä. Tähän nähden tällaisten asioiden käsittely olisi hyvä saada päätökseen mahdollisimman joutuisasti. Holhoustoimilaissa ei kuitenkaan ole erikseen säädetty edunvalvontailmoitusten käsittelylle erityisiä määräaikoja, joten asiaa tulee arvioida perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n nojalla. Asia tulee siten käsitellä ilman aiheutonta viivytystä. Tämän sääntelyn perusteella ei ole esitettävissä minkäänlaisia yleisiä enimmäis- tai vähimmäiskäsittelyaikoja.

Edellä mainituissa säännöksissä ei ole enemmälti oikeusohjeita sen varalle, kuinka käsittelyajan asianmukaisuutta tulee arvioida. Laillisuusvalvonnassa sitä arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana käsittely ei ole edennyt. Edelleen asian käsittelyn vaatimaan aikaan ja samalla käsittelyajan hyväksyttävyyteen saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys henkilön oikeusasemalle. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on henkilön jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi hallintolain esitöiden mukaan pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75).

Edunvalvontaan määrääminen on eittämättä asia, joka vaikuttaa merkittävästi henkilön oikeusasemaan. Kun holhousviranomaisen yksi keskeistä tehtävistä on kuitenkin nimenomaan käsitellä tällaisia asioita, kaikki nämä asiat kuuluvat hallintolain perusteluiden näkökulmasta lähtökohtaisesti niihin, jotka tulisi luonteensa perusteella käsitellä mahdollisimman pikaisesti. Toisaalta, kun näin on, edunvalvonta-asian erityinen laatu ei holhousviranomaisen kyseessä ollen siten välttämättä olekaan sellainen tekijä, jolle erityisesti voitaisiin antaa merkitystä käsittelyaikoja arvioitaessa. Asian tapauskohtainen luonne näyttäytyykin merkityksellisenä nähdäkseni silloin, jos jokin asia näiden asioiden joukossa edellyttää kiireellisiä toimenpiteitä. Tällöin ripeää käsittelyä yleisesti edellyttävien asioiden joukossa jokin asia on ikään kuin muita vielä kiireellisempi.

Toisaalta asiaa voidaan tarkastella niinkin, että kun paitsi edunvalvontaan määrääminen myös jo edunvalvonnan tarpeen selvittäminen merkitsee aina merkittävää puuttumista henkilön yksityisyyteen, tästä seuraa velvollisuus selvittää ja käsitellä asia erityisellä huolella. Tämä taas voi joissakin tapauksissa hyväksyttävällä tavalla myös pidentää käsittelyaikaa. Asian arvioinnissa ei nyt ole merkitystä sillä, kenen

aloitteesta asia oli tullut vireille. Sen sijaan olennaista on se, että asiassa on asianosainen (ks. HE 72/2002 vp, s. 74).

Holhoustoimilain 91 §:n mukaisella edunvalvontailmoituksella vireille tulleissa asioissa etenkin ilmoituksen kohteen intressissä on, että asia tulee ratkaistuksi ilman aiheetonta viivytystä, koska jo edunvalvonnan tarpeen selvittäminen merkitsee voimakasta puuttumista ihmisen yksityisyyden suojaan, vaikkei edunvalvontaa lopulta määrättäisikään.

Toisaalta edunvalvontailmoituksen viivytyksetön käsittely holhousviranomaisessa ei ole merkityksetöntä myöskään sellaisten holhoustoimilain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden näkökulmasta, joilla on oikeus panna edunvalvojan määräämisasia tuomioistuimessa vireille. Vaikka tämä oikeus on olemassa riippumatta siitä, onko sama asia jo saatettu edunvalvontailmoituksella maistraatissa vireille, etenkin ilmoituksen tehneellä läheisellä voi olla intressi ensin odottaa maistraatin kantaa asiaan ennen oman hakemuksen tekemistä käräjäoikeudelle. Jos nimittäin maistraatti päätyy ilmoituksen johdosta tekemään hakemuksen käräjäoikeudelle, läheisellä ei ole näissä oloissa välttämättä enää tosiasiallista intressiä saattaa samaa asiaa omalla hakemuksella erikseen vireille. Tätä taustaa vasten edunvalvontailmoituksen kanssa päällekkäisen hakemuksen tekeminen käräjäoikeudelle ei siten välttämättä ole edes tarkoituksenmukaista.

Asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimus edellyttää myös selvitystoimilta tiettyä ripeyttä. Asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulee hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Tämä sisältää vaatimuksen siitä, että selvitystä hankitaan vain siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä. Myös asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen tulee pyrkiä suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti (HE 72/2002 vp, s. 74–75).

Vaikka asioiden yhdessä käsitteleminen, kuten nyt oli tehty, voi olla perusteltua, tällöinkin tulee ottaa huomioon, ettei yhdessä käsitteleminen tarpeettomasti monimutkaista ja pitkiä asian käsittelyä.

Totean vielä, 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.

Digi- ja väestötietoviraston lausunnon mukaan edunvalvojan määräämisasia ei ollut edennyt ilman aiheetonta viivytystä. Asian käsittely oli ollut ylitarkastajan vastuulla noin yhdeksän kuukautta ja tänä aikana oli ollut huomattavan pitkiä aikoja, jolloin asia ei ollut edistynyt lainkaan. Asian siirryttyä henkikirjoittajan käsiteltäväksi helmikuussa 2020 asia oli viraston mukaan edennyt tämän tyyppiselle asialle tavanomaisella vauhdilla.

Totean, että asia oli ollut maistraatissa vireillä kaiken kaikkiaan lähes vuoden. Kun ilmoituksen perusteella vireille tulleissa asioissa holhousviranomaisen ei lopullisesti ratkaise asiaa vaan toimii hakijana käräjäoikeudessa, asian kokonaiskäsittelyaikaan vaikuttaa vielä se aika, joka hakemuksen käsittelyyn kuluu tuomioistuimessa. Vaikka tämä aika ei kuulukaan holhousviranomaisen vastuulle, yksittäisen asianosaisen tai asiaan osallisen näkökulmasta kyse on kuitenkin yhdestä kokonaiskäsittelyajasta. Kun kantelijan ilmoituksen mukaan käräjäoikeus on ratkaissut asian 10.7.2020, kokonaiskäsittelyajaksi on muodostunut lähes 15 kuukautta.

Tässä asiassa holhousviranomaisessa tehtyjen toimenpiteiden varsin vähäinen määrä sekä asian lähtökohtainen rutiiniluonteisuus ja riidattomuus huomioon ottaen asian käsittely oli kestänyt hyvin kauan, eikä viivästymiselle ole edellä toteamiini lähtökohtiin nähden esitetty hyväksyttävää perustetta. Viivästyminen on siten ollut aiheeton.

Vaikka suurin osa viivästyksestä oli johtunut asian ollessa ylitarkastajan valmistelussa, oma merkityksensä asian laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissa on myös sillä, miten ylitarkastajan esimiehet olivat valvooneet asioiden etenemistä, millainen yksittäisen virkamiehen työtaakka on ollut ja miten siihen oli puututtu työnjohdollisin toimenpitein. Tällaiset seikat vaikuttavat siihen, onko laillisuusvalvonnalliset toimenpiteet tarpeen kohdistaa yksittäiseen virkamieheen vai viranomaiseen. Totean vielä, että nyt esillä olevassa asiassa kantelu on alun perin kohdistunut holhousviranomaisena kantelun tekohetkellä toimineeseen maistraattiin. Kun holhousviranomaisena on 1.1.2020 lukien toiminut Digi- ja väestötietovirasto, toimenpiteitä ei ole mahdollista enää kohdistaa maistraattiin.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.3.4 Muut väitteet

Sikäli kuin kantelija on katsonut olevansa edunvalvojan määräämisasiassa asianosainen ja vaatinut tämän perusteella hyvitystä asian käsittelyn viivästymisestä, viitataan siihen, mitä olen edellä kohdassa 3.3.1 todennut kantelijan asianosaisuudesta.

Mikäli kantelija katsoo holhousviranomaisen tai sen yksittäisen virkamiehen menettelyn tässä asiassa aiheuttaneen hänelle vahinkoa, hän voi saattaa asian hallinnollisessa menettelyssä Valtiokonttorin tai oikeudenkäyntimenettelyssä käräjäoikeuden arvioitavaksi.

Mitä taas tulee kantelijan esittämiin kiinteistöä koskeviin yksityisoikeudellisiin vaatimuksiin, asian arvioiminen ei kuulu oikeusasiamiehelle.

4 TOIMENPITEET

Asian käsittelyssä on ollut hyvän hallinnon näkökulmasta puutteita tiedusteluihin vastaamisessa ja varsinkin käsittelyn viivästytyksessä.

Asian kokonaisarvioinnissa olen päätenyt siihen, että annan holhousviranomaisena nykyisin toimivalle Digi- ja väestötietovirastolle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla huomautuksen vastaisen varalle hallintolain 8 §:n 1 momentin ja 23 §:n 1 momentin vastaisesta menettelystä.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni Digi- ja väestötietovirastolle edelleen selvityksiä antaneiden virkamiesten tietoon saatettavaksi.