

29.3.2022

EOAK/2159/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

EDUNVALVONNAN LAKKAUTTAMINEN KESTI LIIAN KAUAN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Digi- ja väestötietoviraston menettelyn edunvalvonnan lakkauttamista koskevan hakemuksen käsittelyssä. Kantelija kertoi joulukuun 2020 alussa hakeneensa Digi- ja väestötietovirastolta edunvalvontansa lakkauttamista yhdessä A:n edunvalvontatoimiston johtavan yleisen edunvalvojan kanssa. Kantelijan mukaan oli kohtuutonta viivyttaa asian käsittelyä, koska hän pystyi hyvin itse hoitamaan taloudelliset asiansa ja edunvalvonnasta syntyi jatkuvasti kustannuksia 200–250 € kuukaudessa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Digi- ja väestötietoviraston selvitys ja lausunto 27.8.2021 (DVV/5499/2021), josta ilmenee seuraavaa.

2.1 Selvitys

Kantelijan allekirjoittama hakemus edunvalvonnan lakkauttamiseksi oli kirjattu saapuneeksi Digi- ja väestötietovirastoon sähköpostitse 2.12.2020. Edunvalvonnan lakkauttamisasiasi oli tuon jälkeen kirjattu vireille holhousviranomaisen asianhallintajärjestelmään. Vireille tulon jälkeen asia on jäänyt asianhallintajärjestelmän työjonoon odottamaan käsittelijää.

Edunvalvonnan lakkauttamishakemukset siirretään vireille kirjaamisen jälkeen asianhallintajärjestelmässä olevaan työjonoon. Ne holhoustoimessa työskentelevät henkilöt, joiden työtehtäviin kuuluu edunvalvonnan lakkauttamista koskevien asioiden käsittely, ottavat työjonosta itselleen asioita käsiteltäväksi sitä mukaa, kun ehtivät. Lähtökohtana on, että käsittelijä ottaa työjonosta käsiteltäväkseen aina vanhimman, eli aikaisimmin vireille tulleen asian.

Kantelija oli 16.3.2021 käynyt henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietoviraston - - - toimipaikassa tiedustelemassa hakemuksensa käsittelyn tilannetta. Hän oli saanut tiedon siitä, että hakemuksella ei vielä tuolloin ollut käsittelijää.

Asiakaspalvelija oli käynnin yhteydessä kuitenkin sen verran tutustunut hakemukseen ja sen liitteinä olleisiin asiakirjoihin, että hän oli huomannut puutteen hakemuksen liitteinä olleessa lääkärinlausunnossa. Lausunto oli ollut toista vuotta vanha eikä siinä ollut puollettu edunvalvonnan lakkauttamista. Asiakaspalvelija oli käynnin yhteydessä maininnut kantelijalle, että edunvalvonnan lakkauttamiseksi asiassa tullaan tarvitsemaan uusi edunvalvonnan tarvetta koskeva lääkärinlausunto.

Lakkauttamishakemus sai käsittelijän 4.6.2021. Hakija toimitti uuden lääkärinlausunnon holhousviranomaiselle 11.6.2021. Holhoustoimilain 86 §:n mukainen henkilökohtainen kuuleminen edunvalvonnan lakkauttamisesta järjestettiin 21.6.2021. Holhousviranomainen teki päätöksen edunvalvonnan lakkauttamisesta samana päivänä, eli 21.6.2021. Kantelijan edunvalvonta lakkasi 27.7.2021 lakkauttamispäätöksen tultua lainvoimaiseksi.

2.2 Lausunto

Edunvalvonnan lakkauttamista koskeva hakemus oli ollut vireillä Digi- ja väestötietovirastossa 2.12.2020–21.6.2021. Tästä ajasta hakemus oli ollut työjonossa odottamassa käsittelijää 2.12.2020–4.6.2021.

Sen jälkeen, kun hakemus oli saanut käsittelijän, asian käsittely oli kestänyt vain muutaman viikon. Päätös edunvalvonnan lakkauttamisesta oli tehty heti sen jälkeen, kun kantelun tekijä oli toimittanut holhousviranomaisen pyytämän uuden lääkärinlausunnon ja holhoustoimilain 86 §:ssä edellytetty henkilökohtainen kuuleminen oli saatu toimitettua. Sen jälkeen, kun asia otettiin holhousviranomaisessa käsittelyyn, asia oli käsitelty ilman viivytystä.

Ajanjakso, jolloin hakemus oli seissyt työjonossa odottelemassa käsittelijää, oli kestänyt noin kuusi kuukautta. Digi- ja väestötietovirasto myöntää, että edunvalvonnan lakkauttamishakemuksen käsittelyyn ottamiseen viemä aika ei varmaankaan täytä asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Digi- ja väestötietovirasto pahoittelee, että asian käsittely virastossa oli viipynyt ja asiakkaalle oli aiheutunut tästä harmia.

Holhousviranomaisen tehtävien hoitaminen on ruuhkautunut sen jälkeen, kun alueelliset maistraatit, Väestörekisterikeskus sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämiskeskus 1.1.2020 yhdistyivät Digi- ja väestötietovirastoksi.

Uusi valtakunnallinen toimintamalli, keskeneräinen sähköinen asiointi sekä materiaalin digitalisointi on tuonut prosesseihin lisää aikaa vieviä työvaiheita, joihin ei osattu varautua muutostilanteessa. Lisääntyneet työvaiheet ovat voineet jopa kaksin- tai kolminkertaistaa yhden suorituksen hoitamiseen tarvittavan ajan.

Ruuhkia on pyritty purkamaan muun muassa prosesseja yksinkertaistamalla ja tarpeettomiksi katsottujen työvaiheiden karsimisella. Toimintaa on yritetty tehostaa myös siirtymällä palvelutiimimalliin, jossa holhustoimen tehtäviä ohjataan ja hoidetaan palvelukokonaisuuksien kautta. Eduskunta on kesällä 2021 hyväksynyt lisätalousarvon, jonka nojalla Digi- ja väestötietovirasto on saanut lisärahoitusta muun muassa asiakaspalveluruuhkien purkamista varten. Lisämäärärahan turvin holhustoimeen voidaan palkata määrääjäksi lisää tekijöitä. Pidemmällä aikavälillä Digi- ja väestötietovirastolle ollaan kehittämässä uutta asianhallintajärjestelmää, joka mahdollistaa holhustoimen asioiden käsittelemisen alusta loppuun digitaalisessa muodossa. Uudistustöiden seurauksena holhustoimi pyrkii pääsemään tilanteeseen, jossa holhustoimen asiat käsitellään mahdollisimman laajasti sähköisessä muodossa ja asiakkaat saavat yhdenmukaista ja yhdenvertaista palvelua asuinpaikastaan riippumatta.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

3.1.1 Käsittelyaikaa koskeva sääntely

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä ja **hallintolain** 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Käsittelyn vaatimaa aikaa tulee hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan arvioida asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattaa vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Edelleen käsittelyssä tulee kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä. Myös asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Viivytyksetön asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti (ks. lähemmin HE 72/2002 vp, s. 73–75).

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

3.1.2 Edunvalvonnan lakkauttamista koskeva sääntely

Holhoustoimilain 17 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan edunvalvojan tehtävä lakkaa, kun edunvalvoja vapautetaan tehtävästään. Tuomioistuimen on 3 momentin mukaan hakemuksesta määrättävä edunvalvojan tehtävä lakkaamaan, kun päämies ei enää ole edunvalvonnan tarpeessa. Tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan tehtävän lakkaamaan myös, jos päämiehen asuinpaikka on siirtynyt vieraaseen valtioon eikä edunvalvonnalla voida enää toteuttaa sitä tarkoitusta, jonka vuoksi se on asetettu. Tuomioistuimen ohella myös holhousviranomaisen voi 4 momentin mukaan 3 momentissa mainituilla perusteilla määrätä edunvalvojan tehtävän lakkaamaan, jos edunvalvoja on määrätty 8 tai 9 §:n nojalla. Edellytyksenä on lisäksi, että päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että hän yhdessä edunvalvojan kanssa pyytää edunvalvojan tehtävän määräämistä lakkaamaan.

Holhoustoimilain 8 §:ssä säädetään edunvalvojan määräämisestä täysi-ikäiselle, joka sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuiksi muulla tavoin.

Holhoustoimilain 17 §:n 4 momentin perusteluissa todetaan, että holhousviranomaisen toimivalta määrätä tehtävä lakkaamaan riippuu samansisältöisistä edellytyksistä kuin holhousviranomaisen toimivalta muuttaa edunvalvojan tehtävää 15 §:n 3 momentin nojalla. Siksi 17 §:n 4 momentin perusteluissa viitataan 15 §:n 3 momentin perusteluihin, joissa todetaan muun muassa, että edunvalvojan yhtymistä hakemukseen edellytetään, jotta holhousviranomaisen käsiteltäväksi tulisi vain suhteellisen selviä ja riidattomia asioita. Jos edunvalvoja ei yhdy päämiehen hakemukseen, päämies voi panna asian vireille käräjäoikeudessa (HE 52/2006 vp, s. 46 ja 47).

Holhoustoimilakia koskevan hallituksen esityksen alkuperäisen 17 §:n perusteluissa todetaan muun muassa, että edunvalvojan tehtävän päättymiseen kytkeytyy useita oikeusvaikutuksia. Edunvalvojan edustusvalta lakkaa tehtävän päättymisen hetkellä. Lisäksi edunvalvojalle syntyy muun muassa velvollisuus tehdä päätöstili ja velvollisuus luovuttaa hoidossaan oleva omaisuus siihen oikeutetulle (HE 148/1998 vp, s. 35).

Holhoustoimilain 86 §:n 1 momentin mukaan, kun holhousviranomaista on pyydetty määräämään edunvalvoja tämän lain 12 §:n 1 momentin nojalla, muuttamaan edunvalvojan tehtävää 15 §:n 3 momentin nojalla tai määräämään edunvalvojan tehtävä lakkaamaan 17 §:n 4 momentin nojalla, holhousviranomaisen tulee kuulla henkilökohtaisesti sitä, jonka edun valvomisesta on kysymys.

Holhousviranomaisen voi vaatia, että hakija esittää holhousviranomaiselle lääkärin lausunnon niistä seikoista, joilla on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

3.2 Kannanotto

3.2.1 Holhousviranomaisen toimivalta lakkauttaa edunvalvonta

Käytettävissäni olleiden asiakirjojen mukaan hakemuksen edunvalvonnan lakkauttamisesta oli tehnyt/allekirjoittanut yksin kantelija. Toisaalta kantelija kertoo kantelussaan tehneensä hakemuksen yhdessä edunvalvojansa kanssa. Hakemuksen liitteenä olleen lääkärinlausunnon, jota Digi- ja väestötietovirasto oli pitänyt puutteellisena, mukaan kantelija ei ollut keskustellut asiasta edunvalvojansa kanssa.

Digi- ja väestötietoviraston toimittamista asiakirjoista ei sinänsä erikseen ilmene, missä yhteydessä ja millä tavoin kantelijan edunvalvoja oli yhtynyt kantelijan hakemukseen. Kun Digi- ja väestötietovirasto voi ratkaista asian vain silloin, kun päämies ja edunvalvoja yhdessä hakevat lakkauttamista, eikä tässä asiassa ole erikseen ollut tutkittavana holhousviranomaisen toimivalta tai lakkauttamismenettely muuten kuin käsittelyajan osalta, lähdän perusoletuksesta, että edunvalvoja on laissa edellytetyin tavoin yhtynyt kantelijan hakemukseen.

Silloin, kun holhousviranomaisen on kelpoinen lakkauttamaan edunvalvonnan, edunvalvoja ja päämies ovat samaa mieltä edunvalvonnan tarpeettomuudesta. Edunvalvojan kannalta tarpeettoman edunvalvonnan ylläpitäminen ei ole resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Päämiehen näkökulmasta se ei ole päämiehen edun mukaista eikä kunnioita hänelle perustuslaissa turvattua itsemääräämisoikeutta, vaikkei hänen toimintakelpoisuuttaan olisikaan rajoitettu. Lievimmilläänkin edunvalvonta merkitsee sitä, että päämies joutuu vähintäänkin hyväksymään sen, että joku toinen toimii rinnakkaisesti hänen taloudellisissa asioissaan.

Edunvalvojan myötävaikutuksesta seuraa, ettei asiaa ole tarpeen saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikä on etenkin päämiehen näkökulmasta menettelyä helpottava seikka.

Käytettävissäni olleista asiakirjoista ei ilmene, onko Digi- ja väestötietoviraston käsittelymenettelyssä otettu erikseen huomioon tilanteet, joissa alun alkaenkin edunvalvonnan lakkauttamista hakevat yhteisellä hakemuksella edunvalvoja ja päämies. Tällainen yhteinen hakemus on nimittäin omiaan luomaan oletuksen, että asia saattaisi olla hallituksen esityksen mukaisesti suhteellisen selvä ja riidaton ja voisi tulla ratkaistuksi ripeästi.

Toisaalta laki ei sinänsä kuitenkaan suoraan anna edunvalvojan myötävaikutukselle muuta merkitystä kuin sen, että asia voidaan käsitellä holhousviranomaisessa tuomioistuimen sijaan. Edunvalvojan myötävaikutuksesta huolimatta holhousviranomaisen on kuultava päämiestä henkilökohtaisesti ja se voi pyytää hakijaa toimittamaan lääkärinlausunnon.

3.2.2 Käsittelyaika

Edunvalvonnan lakkauttamista koskeva hakemus oli tullut vireille 2.12.2020 ja se oli ratkaistu 21.6.2021. Kokonaiskäsittelyaika oli siten ollut runsaat 6,5 kuukautta. Tästä ajasta hakemus oli ollut työjonossa odottamassa käsittelijää 2.12.2020–4.6.2021 eli noin puoli vuotta. Sen jälkeen, kun asia oli saanut käsittelijän 4.6.2021, se oli varsin ripeästi edennyt päätökseen 21.6.2021.

Jo ennen kuin asia oli saanut käsittelijän, se oli kuitenkin edennyt siinä yhteydessä, kun kantelija oli 16.3.2021 käynyt Digi- ja väestötietoviraston toimipaikassa tiedustelemassa hakemuksensa käsittelyn tilannetta. Tuolloin oli tullut ilmi hakemuksen liitteenä olleen lääkärinlausunnon puutteellisuus, mikä oli saatettu kantelijan tietoon. Kantelija olikin toimittanut uuden lausunnon 11.6.2021 eli siinä vaiheessa, kun asialle oli jo määrätty käsittelijä. Siten asian käsittely ei nähdäkseni ollut alkanut aivan alusta vasta 4.6.2021, vaan se oli jo tätä ennen hieman edennyt kantelijalle annetun neuvonnan ansiosta – tosin vasta kantelijan oman aktiivisuuden eli paikan päällä käynnin seurauksena.

Vaikka hakemus olisi otettu käsittelyyn heti sen tultua vireille, asiaa ei nähdäkseni kuitenkaan olisi ollut mahdollista ratkaista heti puutteellisen liiteaineiston vuoksi ja sen takia, että laki edellyttää hakijan henkilökohtaista kuulemista. Siten myös hakijan oma toiminta eli hakemuksen puutteellisuus olisi joka tapauksessa osaltaan vaikuttanut käsittelyaikaan. Jos hakemuksen puutteellisuus olisi ilmennyt vasta asian saatua käsittelijän 4.6.2021, hakemuksen täydennyttäminen olisi ollut omiaan entisestään pidentämään kokonaiskäsittelyaikaa. Siksi on tärkeää, että asian käsittely kyetään aloittamaan mahdollisimman ripeästi, jotta myös hakemuksen mahdolliset puutteet tulevat aikaisessa vaiheessa ilmi. Viivytyksetön asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti.

Edunvalvonnan lakkauttamista koskevien asioiden käsittelyajoista ei ole nimenomaisia erityissäännöksiä holhoustoimilaissa, joten asiaa tulee arvioida edellä kohdassa 3.1.1 todetuista yleisistä lähtökohdista.

Korostan sitä, että Digi- ja väestötietoviraston holhousviranomaisena käsittelemät asiat, kuten edunvalvonnan tarpeen selvittäminen mukaan lukien sen lakkauttaminen ja erilaiset lupa-asiat, ovat varsin perusoikeusherkkiä itsemääräämisoikeuden ja omaisuuden suojan näkökulmasta, minkä vuoksi näiden asioiden käsittely ilman aiheetonta viivytystä on tärkeää. Ne ovat sellaisia hallintolain perusteluissa tarkoitettuja asioita, joiden lopputuloksella on suuri merkitys päämiehen joka-päiväiselle elämälle, mikä puoltaa asioiden ripeää käsittelyä.

Edunvalvonnan lakkauttamisasian vireilläolo ei sinänsä vaikuta päämiehen velvollisuuteen maksaa edunvalvontapalkkiota. Jos edunvalvonta lakkautetaan, viivästymisellä on päämiehelle täysimääräisen itsemääräämisoikeuden palautumisen viivästymisen ohella myös taloudellista merkitystä.

Digi- ja väestötietovirasto on myöntänyt, että edunvalvonnan lakkauttamishakemuksen käsittelyyn ottamiseen kulunut aika ei täytä asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta, ja pahoitellut viipymistä.

Digi- ja väestötietoviraston yleisesti vaikea työtilanne on jo tiedossani. Olen saanut etenkin vuonna 2021 useita kanteluita yksittäisten holhousasioiden viipymisestä, minkä lisäksi olen ottanut asian yleisenä kysymyksenä tutkittavakseni omasta aloitteesta eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla. Tämän asiakokonaisuuden ratkaisun erikseen, minkä vuoksi en nyt ota viraston tilanteeseen yleisellä tasolla enemmälti kantaa. Olen kuitenkin ottanut tämän seikan huomioon tämänkin yksittäisen asian arvioinnissa.

Johtopäätökseni on, että kantelijan asiaa ei ollut käsitelty lain edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä, kun hakemus oli otettu varsinaiseen käsittelyyn vasta sen jo oltua vireillä noin puoli vuotta. En kuitenkaan katso aiheelliseksi moittia kenenkään yksittäisen virkamiehen menettelyä. Moitearviossani olen ottanut huomioon myös sen, että asian käsittelyä oli jo ennen varsinaisen käsittelijän määräytymistä edistetty antamalla kantelijalle ohjausta puutteellisen hakemuksen täydentämiseksi.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen Digi- ja väestötietoviraston tietoon ja kiinnitän samalla sen huomiota edellä kohdassa 3.2.1 esittämiini näkökohtiin lähettämällä sille päätökseni tiedoksi.