

30.11.2018

EOAK/2374/2018

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **HOLHOUSTILIN TARKASTUS KESTI MAISTRAATISSA LIIAN KAUAN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli edunvalvojan ominaisuudessa maistraatin menettelyä vuositilintarkastuksen kestoja koskevassa asiassa. Kantelun mukaan maistraatin toiminta oli vaikeuttanut edunvalvojan tehtävän hoitamista, kun vuoden 2015 tiliä ei ollut kantelun tekohetkeen (14.7.2017) mennessä tarkastettu, vaikka vuositili oli toimitettu tarkastettavaksi 27.3.2016.

Muilta osin kantelu on ratkaistu 24.5.2018 annetulla päätöksellä dnro EOAK/4531/2017.

### **2 SELVITYS**

- - -

#### *Maistraatin selvitys*

Kantelijan toimittamat vuositilit oli käsitelty seuraavasti: Vuoden 2015 tili oli saapunut 1.4.2016 ja se oli tarkastettu 21.9.2017, vuoden 2016 tili oli saapunut 29.3.2017 ja se oli tarkastettu 21.9.2017 ja päätöstitili oli saapunut 27.7.2017 ja se oli tarkastettu 21.9.2017. Päätöstitilin tarkastamisen yhteydessä oli siten tarkastettu myös vuosien 2015 ja 2016 tilit.

Maistraattien palveluaikatavoitteet yksityisten edunvalvojen määräajassa maistraatille toimittamille vuositileille olivat vuoden 2015 osalta olleet 6 kuukautta ja vuoden 2016 osalta 3,8 kuukautta. Vuosien 2015 ja 2016 tilien tarkastaminen oli kestänyt maistraatissa liian kauan, mitä maistraatti pyytää vilpittömästi anteeksi kantelijalta.

Selvityksen mukaan kantelijan toimittamat tilit olivat muodostaneet laajan ja osin erityispiirteisen kokonaisuuden, joka oli vaatinut erityistä asiantuntemusta ja ammattitaitoa. Tilintarkastustehtävät oli yleisesti ottaen onnistuttu hoitamaan lähes kokonaisuudessaan palveluaikatavoitteiden mukaisesti. Nyt esillä olevien tilien tarkastamisen aikataulu oli ollut poikkeus kokonaisuudesta.

#### *Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön ja valtiovarainministeriön lausunnot*

Valtiovarainministeriö toteaa, että kantelijan toimittamien vuosien 2015 ja 2016 tilien tarkastaminen on kestänyt maistraatissa poikkeuksellisen kauan ja asiakkaan kannalta kohtuuttoman pitkään. Valtiovarainministeriö yhtyy Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön lausunnossaan esittämään näkemykseen siitä, että maistraatin tulee tarkastella toimintatapojaan vastaavien viivästysten estämiseksi tulevaisuudessa.

Maistraatit olivat pääosin saavuttaneet holhoustoimen edunvalvontapalveluille vuosille 2015 ja 2016 asetetut palveluaikatavoitteet ja edunvalvonnan tilintarkastuksissa keskimääräinen palveluaikatavoite oli jopa alitettu. Maistraattien resurssien jakautumista seurataan jatkuvasti maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön antamassa lausunnossa mainittujen resurssiselvitysten

avulla. Maistraatit ovat myös jo useiden vuosien ajan kehittäneet ja yhtenäistäneet toimintaansa ja prosessejaan kaikkien palveluidensa osalta prosessinkehittämistyöryhmissä sen varmistamiseksi, että resurssit saadaan hyödynnettyä mahdollisimman hyvin ja palvelut tuotettua mahdollisimman tehokkaasti ja tuottavasti.

Maistraattien resurssien käyttöä pyritään tehostamaan myös palveluita digitalisoimalla. Maistraattien vuosien 2016–2019 strategiassa visiona on "Vuorovaikutteisesti palveleva digitaalinen maistraatti". Verkkomaistraatti ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden ensimmäiset sähköiset palvelut edunvalvojan määräämis- ja lupa-asioissa on otettu käyttöön vuonna 2017, ja sähköisiä palveluja laajennetaan vähitellen niin holhoustoimen edunvalvontapalveluissa kuin muissakin maistraatin palveluissa tulevien vuosien aikana. Holhoustoimen edunvalvonnan tilintarkastustoimintaa on myös tarkoitus robotisoida ja automatisoida tulevina vuosina sekä yksityisten että yleisten edunvalvojien antamien tilien osalta. Mikäli robotiikka-hankkeelle myönnetään rahoitus, hankkeen esiselvitys on tarkoitus käynnistää vuonna 2018 ja hanke toteuttaa pääosin vuonna 2019.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Holhoustoimilain 51 §:n 2 momentin mukaan vuositili on annettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Jos edunvalvontatehtävä on alkanut tilikauden jälkimmäisellä puoliskolla, holhousviranomaisen voi edunvalvojan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan päättää, että tili annetaan seuraavan vuositilin yhteydessä. Pääöstili puolestaan on annettava holhoustoimilain 52 §:n mukaan viipymättä edunvalvontatehtävän päätyttyä.

Toisin kuin vuositilin antamiselle, laissa ei ole asetettu erityistä määräaikaakaan 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.

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. Sääntelyn terminologisista eroista huolimatta kyse on kuitenkin käsittelyaikaa määrittävistä joustavista käsitteistä, joiden soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta ja käsittelyn vaatimista menettelytavoista. Tiivistäen voidaan todeta, että vuositilien tarkastamiseen kuluva aika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen.

Oikeusasiamiehen holhoustointia koskevassa ratkaisukäytännössä on korostettu olevan päämiehen edun kannalta 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 viipymättä informaatiota ja palautetta tekemästään työstä, jotta hän voi tarvittaessa jatkossa muuttaa toimintatapojaan. Tilintarkastuksen viipyminen voi aiheuttaa edunvalvojan työlle monenlaisia käytännön vaikeuksia. Tilintarkastuksen ohjausvaikutus saattaa myös käydä lopulta jopa täysin merkityksettömäksi, jos tiliä koskevat havainnot esitetään hyvin pitkän ajan kuluttua tilikauden päättymisestä.

Koska holhoustoimen hoitamisessa ja nyt esillä 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 säädetyt tehtävät. Laillisuusvalvontakäytännössä onkin vanhastaan katsottu, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä syillä ei lähtökohdaisesti 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.

Olen aiemmassa ratkaisukäytännössäni antanut maistraatille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun tilit vuosilta 2001, 2002 ja 2003 oli tarkastettu vasta 16.6.2005 ja vuoden 2004 tilikin oli vielä 22.5.2006 ollut tarkastamatta. Koska viiveet olivat olleet huomattavia ja toistuvia, maistraatin laiminlyöntiä ei voitu pitää vähäisenä (dnro 1311/4/06).

### 3.2 Arviointi

Asiaa koskevan sääntelyn perusteella kutakin tilintarkastusta on arvioitava tapauskohtaisesti, ja tällöin on selvitettävä ne syyt, joista käsittelyaika on kokonaisuudessaan muodostunut.

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan vuoden 2015 tilin tarkastaminen oli kestänyt lähes puolitoinen vuotta, vuoden 2016 tilin vajaat puoli vuotta ja päätöstilin vajaat kaksi kuukautta.

Saadun selvityksen mukaan vuositilejä ei ollut pystytty käsittelemään maistraattien palveluaikavoitteiden mukaisesti. Asiaa on kuitenkin arvioitava vielä oikeudellisesti eli laissa säädettyjen vaatimusten perusteella.

Vuositilin 2015 tarkastaminen oli kestänyt paitsi päämiehen myös edunvalvojan oikeusturvan näkökulmasta hyvin kauan, eikä maistraatin selvityksestä juurikaan ilmene perusteita sille, miksei se ollut tarkastanut tiliä aikaisemmin. Pidän menettelyä holhoustoimilain 56 §:n 1 momentissa säädetyä viivytyksettömyyden vaatimuksen vastaisena. Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen ottanut huomioon, että maistraatti on myöntänyt virheensä ja pyytänyt sitä anteeksi. Katson myös, ettei asia edellytä yksittäisen virkamiehen osalta enempiä toimenpiteitä. Maistraatin osalta toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

Muiden tilien osalta minulla ei ole aihetta puuttua maistraatin menettelyyn.

## 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen lainvastaisesta viivästymisestä maistraatin tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi valtiovarainministeriölle ja pyydän sitä toimittamaan päätöksen edelleen tiedoksi Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle.