

5.10.2020

EOAK/2679/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

PÄÄTÖSTILIN TARKASTAMISEN VIIVÄSTYMINEN JA YHTEYDENOTTOON VASTAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan maistraatin menettelyä holhoustilin tarkastuksen kestoja, yhteydenottoihin vastaamista ja edunvalvontaan liittyvien maksujen oikeellisuuden valvontaa koskevassa asiassa. Kantelu liittyi kantelijan edesmenneen sukulaisen edunvalvontaan ja sen valvontaan.

Kantelija kertoi aviomiehensä kantelun tekohetkellä toimineen edesmenneen päämiehen pesänhoitajana ja joutuneen hankalaan välikäteen edunvalvontaa koskevien laskujen maksamisessa. Kuolinpesä oli saanut päämiehen viimeistä, yleistä edunvalvojaa edeltävältä edunvalvojalta (yksityishenkilö) tämän edunvalvontaa koskevia laskuja. Yleinen edunvalvoja oli puhelimitse ilmoittanut, ettei laskuja ollut voitu maksaa, koska maistraatin lopputilitystä ei ollut saatu määräajassa ennen päämiehen poismenoa. Kuolinpesä ei ollut - pyynnöistään huolimatta - saanut käyttöönsä alkuperäisiä laskuja eikä myöskään minkäänlaista tilitystä maistraatilta, jonka perusteella kuolinpesä olisi voinut arvioida laskujen tarpeellisuutta tai oikeellisuutta.

Edelleen kantelussa tuotiin esiin, että maistraatilta oli 30.1.2019 kirjallisesti pyydetty selvitystä asiasta, mutta minkäänlaista vastausta sieltä ei ollut saatu. Kantelun liitteenä oli maistraatille toimitettu kirjallinen kysely, josta yksityiskohdat kantelun mukaan ilmenivät.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, miksi maistraatin käsittely oli viivästynyt, minkälaisia määräaikoja maistraatti noudattaa edunvalvonnan tarkistusmenettelyssään, miksi maistraatti ei ollut ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin edellä mainittuihin vaatimuksiin vastauksiksi ja millä huolellisuudella maistraatti tutkii edunvalvontaan liittyvien maksujen oikeellisuutta.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tilintarkastuksen kesto

Holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan vuosi- ja päätöstitit on tarkastettava viipymättä. Laissa ei siten ole asetettu erityistä määräaika

tilien tarkastamiselle, eikä säännöksen perusteluissakaan (HE 146/1998 vp, s. 56–57) ole otettu kantaa siihen, mitä 'viipymättä' tässä yhteydessä tarkoittaa. Kyse on siten käsittelyaikaa määrittävästä joustavasta käsitteestä. Käsittelyajan asianmukaisuuden arvioinnissa kiinnitetään yleensä huomiota muun muassa käsiteltävän asian luonteen, vaikeusasteeseen ja käsittelyn vaatimiin menettelytapoihin. Tilin tarkastamiseen kuluva aika ei siten saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää tiliin liittyvät erityispiirteet huomioon ottaen.

Olen aiemmassa ratkaisukäytännössäni antanut maistraatille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun tilit vuosilta 2001-2003 oli tarkastettu vasta vuoden 2005 puolivälissä ja vuoden 2004 tili oli vielä toukokuussa 2006 ollut tarkastamatta. Koska viiveet olivat olleet huomattavia ja toistuvia, maistraatin laiminlyöntiä ei voitu pitää vähäisenä (dnro 1311/4/06). Edelleen olen pitänyt holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin vastaisena sitä, että tilin tarkastaminen oli kestänyt lähes puolta vuotta (EOAK/2374/2018).

Maistraatti on selvityksessään selostanut tilintarkastusten käsittelyaikatilastoja. Valtakunnallinen maistraattien tulostavoitteen mukainen keskimääräinen tarkastusaika vuositilille oli vuonna 2018 ollut kaikille maistraateille 3,8 kuukautta. Kantelun kohteena olevalla maistraatilla oli tämän lisäksi ollut oma 3,2 kuukauden tavoiteaika, koska maistraatti oli säännönmukaisesti tarkastanut tilit valtakunnallista keskiarvoa nopeammin. Palveluaikatilaston mukainen toteutunut yksityisten edunvalvojen tilintarkastusten keskimääräinen aika oli ollut 3,4 kuukautta maan keskiarvon ollessa 3,95 kuukautta. Maistraatti oli siten keskimäärin käyttänyt tarkastukseen enemmän aikaa kuin yksilöllinen 3,2 kuukautta, mutta selvästi vähemmän kuin valtakunnallisessa yleistavoitteessa. Kaikkien tilien keskimääräinen tarkastusaika vuonna 2018 oli koko maassa ollut 4,18 kuukautta ja kantelun kohteena olleessa maistraatissa 3,47 kuukautta. Maistraatissa oli toisin sanoen sekä yksityisten edunvalvojen että kaikkien edunvalvojen tilit tarkastettu maan keskiarvoa nopeammin. Yleisten edunvalvojen tilien tarkastusajoista ei ollut erillistä tilastoa.

Nyt esillä olevassa asiassa yleinen edunvalvoja oli tehnyt päätöstilin 19.12.2018 ja se oli tarkastettu 11.1.2019. Edellisen edunvalvojan laatimat vuoden 2017 vuositili ja päätöstili olivat puolestaan tulleet maistraattiin 6.3.2018, ja vuositili oli tarkastettu 13.11.2018. Päätöstili oli tarkastettu 14.11.2018, mikä oli maistraatin mukaan ollut normaalia pidempi aika. Päätöstili oli maistraatin mukaan otettu tarkastukseen vasta marraskuussa siksi, että se oli vahingossa lajiteltu vuositileille varattuun paikkaan, jolloin se ei ollut tullut normaaliajassa tarkastukseen. Kyseessä oli selvityksen mukaan ollut inhimillinen virhe, joita ei valitettavasti voida täysin välttää manuaalisesti tapahtuvissa tehtävissä.

Totean, että asiaa koskevan sääntelyn perusteella kutakin tilintarkastusta on arvioitava tapauskohtaisesti, ja tällöin on selvitettävä ne syyt, joista käsittelyaika on kokonaisuudessaan muodostunut. Maistraattiin 6.3.2018 saapunut päätöstili oli tarkastettu 14.11.2018 eli käsittelyaika

oli ollut runsaat kahdeksan kuukautta. Käsittelyajalle ei ole esitetty muuta syytä kuin päätöstilin lajittelu väärään paikkaan. Asian käsittelyssä ei siten ollut noudatettu asiaankuuluvaa huolellisuutta, mikä oli aiheetta viivytännyt päätöstilin tarkastamista. Maistraatin menettely ei siten tältä osin ole ollut holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin mukainen. Minulla ei sinänsä ole aiheetta epäillä, etteikö päätöstiliä olisi tarkastettu ripeästi ilman edellä mainittua ilmeisestikin inhimillistä virhettä. Muilta osin minulla ei ole asiassa lausuttavaa.

3.2 Tilintarkastuksen sisältö

Holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan saatuaan vuositilin tai päätöstilin holhousviranomaisen on viipymättä hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat, onko edunvalvojan palkkio suuruusluokaltaan perusteltu ja onko tili oikein laadittu. Saman pykälän 2 momentin mukaan holhousviranomaisen voi tarkastaa tilin yleispiirteisemmin kuin 1 momentissa säädetään, jos omaisuuden määrän tai laadun taikka muiden seikkojen perusteella on aiheutta otaksua, ettei päämiehen etu tästä vaarannu. Edunvalvojan jättämä ensimmäinen tili on kuitenkin tarkastettava, kuten 1 momentissa säädetään. Edunvalvoja on 3 momentin mukaan velvollinen pyydettäessä antamaan holhousviranomaiselle kaikki tehtävänsä koskevat tarpeelliset tiedot, tositteet ja asiakirjat sekä esittämään hoidettavanaan olevat arvopaperit.

Edellä mainitun 1 momentin perusteluiden (HE 203/2010 vp, s. 22) mukaan säännöksen tarkoituksena on osoittaa, ettei tarkastusvelvollisuus ole rajaton. Toistaiseksi melko avoimeen ja jatkuvasti kehittyvään hyvään tarkastustapaan kuuluu ainakin seuraavien seikkojen tarkastaminen: 1) varallisuus on pidetty erillään edunvalvojan varoista, 2) tilissä olevat tiedot päämiehen varoista ja veloista vastaavat saldodistuksissa, tiliotteissa tai omaisuusluetteloissa olevia tietoja, 3) edunvalvoja ei ole tehnyt kiellettyjä lahjoituksia, 4) luvanvaraiselle oikeustoimelle on haettu holhousviranomaisen lupa, 5) oikeustoimia ei ole tehty ehdoin, jotka ovat päämiehelle selvästi epäedullisia, 6) edunvalvoja ei ole tehnyt oikeustoimia, joissa hän on selvästi ollut esteellinen, 7) edunvalvoja ei ole sijoittanut päämiehen omaisuutta tavalla, joka on selvästi kohtuullisen tuoton saavuttamisen periaatteen tai omaisuuden säilymisen turvaamisperiaatteen vastainen, 8) päämiehelle on annettu kohtuulliset käyttövarat, 9) edunvalvoja ei ole tehnyt sellaista, mikä on selvästi omaisuuden hoito- tai käyttösuunnitelman vastaista, 10) päämiehen varallisuudessa ei ole tapahtunut selittämättömiä muutoksia edelliseen tiliin verrattuna, 11) ettei tukien hakemisessa päämiehelle ole ilmeisiä laiminlyöntejä, 12) edunvalvojan palkkion suuruusluokka on oikea ja 13) tositteiden tarkastaminen riittävässä laajuudessa.

Maistraatin selvityksessä on selostettu muun muassa kantelussa mainittujen laskujen tarkistamista ja tuotu esiin, että edunvalvojan laskuja ei arkistoida maistraatissa, vaan edunvalvoja arkistoi ne. Jo tarkastettuihin tileihin liittyviä laskuja ei siten ole saatavilla maistraatista, vaan ne ovat edunvalvojalla. Edelleen maistraatti toteaa, että päämiehen kuoltua ei edunvalvojalla eikä maistraatilla ole enää toimivaltaa

selvitellä laskun oikeellisuutta laskuttajan kanssa. Jos kuolinpesä katsoo, että entisen edunvalvojan laskussa on selvitettävää, tulee kuolinpesän hoitaa asia tämän kanssa. Maistraatti on myös tuonut esiin, että kun päämies kuolee, edunvalvonta lakkaa, mikä merkitsee, ettei edunvalvoja voi enää hoitaa edunvalvonnan aikana aloitettuja mutta kesken jääneitä asioita loppuun. Kesken jääneiden asioiden hoitovastuu siirtyy kuolinpesälle.

Totean tilintarkastusta koskevan holhoustoimilain sääntelyn jättävän sijaa holhousviranomaisen harkinnalle muun muassa siinä, missä laajuudessa se tilintarkastuksen suorittaa. Tähän nähden asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä toimenpiteitani edellyttävää lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

3.3 Yhteydenottoon vastaaminen

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Viimeksi mainitun säännöksen perusteluissa todetaan hallintoasian hoitamiseen liittyvään menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluvan muun muassa tietojen antaminen viraston käytännöistä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Edelleen hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella myös tosiasiallista neuvontaa. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Lisäksi neuvonta edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta. Perusteluissa todetaan myös, että neuvontavelvollisuutta on täydennetty viranomaisen yleisellä velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Käytännössä vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Sen sijaan säännös ei velvoita vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin. Vastauksen tulee olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

Maistraatin mukaan kantelijan puoliso oli lähettänyt sähköpostitiedustelun 30.1.2019 yleiselle edunvalvojalle ja entiselle edunvalvojalle. Viesti oli lisäksi lähetetty maistraatin kahdelle ylitarkastajalle merkinnällä "cc" eli kopio. Ylitarkastajat kertoivat ymmärtäneensä asian niin, että viesti oli tarkoitettu heille vain tiedoksi. Viestissä olleeseen pyyntöön ilmoittaa, oliko asiat hoidettu tarkoituksenmukaisesti, ei ollut erikseen vastattu, koska sekä kantelija että tämän puoliso olivat soittaneet ylitarkastajille kysyen samaa, ja heidän kanssaan oli keskusteltu salassapitovelvollisuuden sallimissa rajoissa. Tarkempien tietojen saamiseksi kantelija ja hänen puolisonsa eivät olleet esittäneet perustetta, jonka nojalla heillä olisi oikeus tiedot saada, mikä oli kerrottu heille. Puhelimitse taloustietoja ei anneta senkään vuoksi, ettei soittajan henkilöllisyyttä pystytä varmistamaan. Kantelija ja tämän puoliso eivät

maistraatin asiakirjoista saatavilla olevien tietojen mukaan kumpikaan ole edesmenneen päämiehen kuolinpesän osakkaita eivätkä myöskään oikeutettuja saamaan pyydettyjä tietoja.

Totean, että tarkastelussa olevasta sähköpostiviestistä ilmenee sen sisältävän erinäisiä edunvalvontaa koskeneita asioita, ja sen ensisijaiseksi vastaanottajaksi on merkitty yleinen edunvalvoja ja toinen henkilö (yleistä edunvalvojaa edeltänyt edunvalvoja), kun taas kaksi maistraatin virkamiestä on vastaanottajina viestin kopio-kentässä. Viestin lopussa maistraattia pyydetään tarkistamaan/vahvistamaan ("verifiera"), että viestissä selostetut asiat on hoidettu tarkoituksenmukaisesti.

Tarkasteltaessa kyseistä sähköpostiyhteydenottoa niin vastaanottajatietojen merkitsemistavan kuin asiasisältönsäkin puolesta jää mielestäni jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, onko sähköpostiviesti ylipääntään ollut sellainen hallintolaissa tarkoitettu tiedustelu, johon sen lähettäjän objektiivisesti tarkastellen on voinut olettaa odottavan vastausta ja johon maistraatin olisi tullut hyvän hallinnon mukaisesti vastata.

Kaikki viranomaiselle lähetetyt yhteydenotot eivät automaattisesti ole sellaisia, että niihin tulisi reagoida vastaamalla, vaan kutakin yhteydenottoa tulee tarkastella tapauskohtaisesti sen perusteella, voidaanko se tulkita nimenomaan kyseiselle viranomaiselle sen toimialaan kuuluvissa tehtävissä osoitetuksi tiedusteluksi vai lähinnä sen tiedoksi saatetuksi viestiksi. Koska hallintolain 7 §:n sisältämään palveluperiaatteen kuuluu myös tehtävien suorittaminen tuloksellisesti, tällaisen arvon merkitys korostuu sähköisessä asioinnissa, kun sama sähköpostiviesti on mahdollista lähettää samanaikaisesti lukuisillekin vastaanottajille.

Mikäli viranomaisessa herää kysymys siitä, onko yhteydenotto sellainen, että siihen tulisi vastata, tällaisissa tilanteissa hyvä hallinto pikemminkin puoltaa yhteydenottoon reagoimista ainakin jollakin tavoin kuin vastaamatta jättämistä kokonaan. Toisistaan on erotettava viestiin vastaaminen ja se, mitä tapauskohtaisesti vastataan. Salassapidonkaan estämättä yhteydenottoon on vastattavissa ainakin ilmoittamalla, miksi asiaan ei ole mahdollista ottaa kantaa.

Minulla ei ole riittäviä perusteita kyseenalaistaa maistraatin virkamiesten käsitystä yhteydenoton luonteesta ja katsoa heidän laiminlyöneen vastaamisvelvollisuuttaan. Sikäli kuin yhteydenoton sisältämistä asioista oli selvityksen mukaan salassapidon asettamisessa rajoissa joka tapauksessa keskusteltu puhelimitse, totean, että hyvä hallinto sinänsä mahdollistaa kirjallisiin tiedusteluihin vastaamisen myös suullisesti.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen ja kohdassa 3.3 esittämäni näkökohdat holhousviranomaisena nykyisin toimivan Digi- ja väestötietoviraston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille päätökseni tiedoksi.