

29.9.2021

EOAK/2827/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

EDUNVALVONTA-ASIAN KÄSITTELYAIKA

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Digi- ja väestötietoviraston menettelyä perinnönjakoa koskevan lupa-asian käsittelyssä. Kantelija oli tyytymätön käsittelyaikaan, joka oli kantelun tekohetkellä ollut kantelijan kertoman mukaan noin puoli vuotta. Kantelun mukaan viivästymisestä oli aiheutunut haittaa, koska perintö oli menettänyt arvoaan käsittelyn aikana. Myöskään käsittelyaikaa koskeneisiin tiedusteluihin ei ollut vastattu.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Digi- ja väestötietoviraston selvitys, josta ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.1 Asiaa käsitelleen ylitarkastajan selvitys

Asia oli tullut vireille 11.11.2019, ja asian edellinen käsittelijä oli lähettänyt täydennyspyynnön 22.1.2020. Täydennys oli toimitettu 6.2.2020, mutta joidenkin asiakirjojen skannaaminen asiakäsittelyjärjestelmään oli jostakin syystä viivästynyt ja viimeinen sivu täydennyksestä oli skannattu 8.4.2020. Asia oli tullut selvityksen antaneen ylitarkastajan käsittelyyn 24.4.2020 aiemman käsittelijän poissaolon vuoksi. Hakijan aiemmin toimittama täydennys ei ollut sisältänyt kaikkea täydennyspyynnössä pyydettyä selvitystä, minkä vuoksi ylitarkastaja oli lähettänyt uuden täydennyspyynnön 27.4.2020. Täydennys oli toimitettu 14.5.2020 ja myönteinen päätös oli tehty samana päivänä.

Ylitarkastajan mukaan asian viivästyminen oli asiakkaan kannalta hyvin harmillista, eikä lupa-asian käsittelyn kuuluisi kestää niin pitkään kuin tässä tapauksessa oli käynyt. Asian käsittely oli kuitenkin viivästynyt ennen kuin asia oli siirtynyt selvityksen antaneen ylitarkastajan käsiteltäväksi, eikä hänellä ollut tietoa viivästymisen syistä. Ylitarkastajalle ei myöskään ollut tehty tiedusteluja käsittelyajasta, joten hän ei osannut sanoa, miksei kyselyihin ollut vastattu. Ylitarkastaja oli käsitellyt asian sen siirryttyä hänelle niin nopeasti, kuin se on ollut mahdollista.

2.2 Ryhmäpäällikkönä toimivan henkikirjoittajan selvitys

Edunvalvojan lupahakemus oli kirjattu vireille 11.11.2019 ja hakijalle oli lähetetty täydennyspyyntö 22.1.2020 määräajalla 10.2.2020. Täydennys oli saapunut 6.2.2020 ja skannattu samana päivänä. Täydennys oli kirjattu asianhallintajärjestelmään 18.3.2020, mutta skannatuista asiakirjoista oli puuttunut yksi sivu. Puuttuva sivu oli ollut hakijan toimittaman 3-sivuisen täydennyksen 2. sivu ja se oli sisältänyt asian kannalta keskeisiä tietoja. Tämä puuttuva sivu oli skannattu järjestelmään 8.4.2020. Skannauksen metatietojen mukaan myös kyseinen sivu oli saapunut 6.2.2020 ja lisätietoihin oli merkitty, että ”Skannattu uudestaan keskeltä puuttuva sivu”. Järjestelmistä tai asiakirjoista ei käy ilmi, miksi sivu oli jäänyt alun perin puuttumaan skannatusta materiaalista ja miten se oli sinne myöhemmin hankittu.

Asian käsittelijän kannalta tilanne oli näyttäytynyt niin, että 6.2.2020 skannatut asiakirjat oli kirjattu 18.3.2020 mutta niistä oli puuttunut yksi keskeinen sivu. Ennen Maisaan (diaari- ja asiankäsittelyjärjestelmä) kirjaamista asiakirjat olisivat olleet löydettävissä Toivo-järjestelmästä erityisellä hakutoiminnolla. On kuitenkin huomattava, että Toivo-järjestelmä oli vielä uusi ja sen ensimmäinen esittely holhoustoimen työntekijöille oli ollut 4.2.2020. Uuden järjestelmän käyttöönotosta johtuen ei vielä ollut hahmottunut selkeää tietoa tai käsitystä siitä, miten käsittelijöiden olisi tullut toimia Maisan ja Toivon suhteen odottaessaan asiakirjoja saapuvaksi. Myös kirjaamiseen liittyvät viiveet ja niiden vaikutukset vaikeuttivat asioiden käsittelyä.

Jälkikäteen saadun tiedon pohjalta voidaan todeta, että saapunut täydennys olisi ollut kokonaisuudessaan käsittelijän käytössä skannauksen jälkeen pääsiäisviikon keskiviikkona 8.4.2020 klo 13.32, jos hän olisi tiennyt ja ehtinyt sitä Toivosta etsiä. Asian käsittelijänä toiminut ylitarkastaja jäi kuitenkin pois töistä 13.4.2020. Niin ikään 22.1.2020 laaditun täydennyspyynnön toinen allekirjoittaja oli jäänyt pois töistä 23.3.2020. Näiden lupa-asiaa käsitelleiden viranhaltijoiden poissaolon vuoksi ei näistä käsittelyvaiheista ole käytettävissä tarkempaa selvitystä.

Selvityksen nyt antaneen henkikirjoittajan saavuttua vuosilomaltaan 20.4.2020 hän oli ryhtynyt järjestelemään edellä mainittujen poissa olleiden virkamiesten vireillä olevia asioita. Koska molemmat yksikön lakimiehet olivat olleet yhtä aikaa poissa eikä sijaisia ollut käytettävissä, jouduttiin kymmenet vireillä olleet asiat siirtämään ”uusiin käsiin”. Kantelussa tarkoitettu asia oli siirretty uudelle valmistelijalle perjantaina 24.4.2020 ja uuden täydennyspyynnön tarpeellisuus oli havaittu ilmeiseksi.

Ylitarkastaja oli lähettänyt seuraavana työpäivänä eli maanantaina 27.4.2020 hakijalle uuden täydennyspyynnön. Täydennys oli saapunut 14.5.2020 ja asia oli ratkaistu samana päivänä.

Selvitellessään poissa olleen käsittelijän vireillä olleita ja järjestelyjä kaivanneita asioita henkikirjoittaja oli havainnut, että asiankäsittelyjärjestelmään oli 16.4.2020 kirjattu kantelijan 12.4.2020 toimittama lupa-asiaa koskeva sähköpostiviesti, johon henkikirjoittaja oli vastannut 23.4.2020. Vastauksessaan henkikirjoittaja oli selostanut asian käsittelyvaiheita ja käsittelyn kestoon vaikuttaneita syitä (täydentämisen tarve, skannaukseen liittyneet seikat, kirjaamisen ruuhkautuminen organisaatiomuutoksen johdosta, asiaa käsitelleiden virkamiesten poissaolot ja siirto uudelle käsittelijälle). Henkikirjoittaja oli myös pahoitellut asian viivästystä. Kantelijan vastattua tähän viestiin 23.4.2020 henkikirjoittaja oli puolestaan vastannut kantelijalle 24.4.2020. Kantelijan edelleen vastattua tähän viestiin 24.4.2020 henkikirjoittaja oli niin ikään vastannut kantelijalle samana päivänä.

Henkikirjoittajan mukaan asian kokonaiskäsittelyaika oli asiakkaan kannalta ollut valitettavan pitkä. Viivästys oli kuitenkin johtunut monista yksittäisistä ja toisistaan riippumattomista tapahtumista, jotka olivat osuneet yhden käsiteltävän asian kohdalle. Lupa-asian alkukäsittely oli sijoittunut vuodenvaihteeseen eli ajankohtaan, jolloin maistraatit lakkasivat ja Digi- ja väestötietovirasto aloitti toimintansa. Vaikka työntekoa pyrittiin jatkamaan normaalisti, muutos ei voinut olla vaikuttamatta asioiden käsittelyn nopeuteen. Myös skannaus ja valtakunnallinen kirjaaminen olivat uusia järjestelyjä, joissa toimintatavat eivät olleet vielä vakiintuneet omiin uomiinsa.

Osa viivästystä aiheutuvista tapahtumista ei ollut johtunut holhousviranomaisen vaikutuspiirissä olevista seikoista tai toiminnasta. Esimerkiksi äkilliset ja yllättävät poissaolot ovat seikka, jota ei voi ennakoida sen enempää työntekijä kuin työnantajakaan. Oman lisänsä asian viivästymiseen oli tuonut hakijan oma toiminta. Asia olisi ratkennut nopeammin, jos asiakirja olisi heti alkujaan täyttänyt lain minimivaatimukset. Jos hakija olisi tehnyt pyydetyt lakiin perustuvat välttämättömät täydennykset oikeustoimiin heti ensimmäisen täydennyspyynnön saatuaan, ei toista täydennyspyyntöä olisi tarvittu ja asia olisi saatu ratkaistua täydennyksen perusteella.

Asian ohjaaminen uudelle käsittelijälle tarpeen tähän ilmettyä ja asiaan perehtyminen ja sen eteenpäin vieminen uuden käsittelijän toimesta olivat tapahtuneet nopeasti. Myös päätösesityksen tekeminen ja asian ratkaiseminen olivat tapahtuneet samana päivänä, kun lain edellyttämät minimivaatimukset täyttävä ositus- ja perinnönjakokirja oli saatu.

3 RATKAISU

3.1 Lupa-asian käsittelyaika

Asiaa koskevasta sääntelystä totean ensinnäkin, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä ja hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta 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 (ks. lähemmin HE 72/2002 vp, s. 73–75). Vielä totean, että valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Holhousoikeudellisten lupa-asioiden käsittelyajoista ei ole nimenomaisia erityissäännöksiä holhoustoimilaissa, joten asiaa tulee arvioida edellä todetuista yleisistä lähtökohdista. Korostan sitä, että Digi- ja väestötietoviraston holhousviranomaisena käsittelemät edunvalvonta-asiat, kuten edunvalvonnan tarpeen selvittäminen ja erilaiset lupa-asiat, ovat varsin perusoikeusherkkiä ja voivat vaikuttaa monien ihmisten asemaan ja oikeuksiin – eivät siis esimerkiksi vain sen henkilön, jonka edunvalvonnan tarvetta selvitetään tai jonka omaisuudelle myyntilupaa haetaan. Siksi edunvalvonta-asioiden käsittely ilman aiheutonta viivytystä on tärkeää.

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan lupahakemus oli tullut silloisessa maistraatissa vireille 11.11.2019 ja Digi- ja väestötietovirasto oli ratkaissut sen 14.5.2020 käsittelyajan ollessa siten puoli vuotta. Saamani selvityksen perusteella asian ratkaiseminen oli edellyttänyt kahdesti hakemuksen täydennyttämistä, mikä oli ollut omiaan sinänsä hyväksyttävästi pidentämään käsittelyaikaa. Nämä lisäselvittelyt olivat ajoittuneet asian käsittelyn alku- ja loppuvaiheeseen, kun taas se, miten asia muutoin oli edennyt, jää jossain määrin epäselväksi. Osaltaan asian käsittelyaikaan oli vaikuttanut asiaa käsitelleen virkamiehen ennakoimaton jäänti pois töistä, ja lisäksi varsin todennäköisenä pidän yleisen elämäkokemuksen valossa, että kyseisen virkamiehen hoidettavana oli ollut muitakin työtehtäviä kuin nyt tarkastelussa ollut lupa-asia. Henkikirjoittajan selvityksessä on nimittäin viitattu siihen, että kymmeniä asioita oli jouduttu siirtämään poissaolojen vuoksi muiden käsiteltäviksi.

Sikäli kuin selvityksessä on viitattu hakijan omaan toimintaan käsittelyaikaan vaikuttavana seikkana, tällä on eittämättä voinut osaltaan olla hakemuksen täydennystarpeiden johdosta vaikutusta kokonaiskäsittelyaikaan Tapauksen olosuhteissa jää käytettävissäni olleen aineiston perusteella nähdäkseni kuitenkin lähinnä arvailujen varaan, milloin asia olisi tosiasiallisesti ratkaistu, mikäli jo hakemuksen ensimmäinen täydennys olisi katsottu riittäväksi.

Pidän käsittelyaikaa kaiken kaikkiaan liian pitkänä. Minulla ei kuitenkaan ole syytä moittia kenenkään yksittäisen virkamiehen menettelyä. Asian käsittely oli osunut varsin mittavan organisaatiouudistuksen saumakohtaan, ja tällaiset uudistukset ovat yleensäkin omiaan vaikuttamaan asioiden käsittelyyn, koska virkamiehet joutuvat omaksumaan uusia toimintatapoja ja tietojärjestelmiä, minkä lisäksi uudistukset voivat mahdollisesta seikkaperäisestä valmistelusta huolimatta aiheuttaa ennakoimattomia viiveitä asioiden käsittelyyn. Lisäksi käsittelyaikaan olivat nyt vaikuttaneet sellaiset poissaolot, joihin virasto työnantajana ei ollut voinut varautua. Olen myös ottanut huomioon sen, että viivästystä oli jo pahoiteltu kantelijalle. Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

Totean vielä, että oikeusasiamiehelle on etenkin kuluvan vuoden aikana tehty useita kanteluita edunvalvonta-asioiden käsittelyn viipymisestä Digi- ja väestötietovirastossa ja olen ottanut asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta yleisemmin tutkittavaksi (EOAK/4661/2021). Olen saanut Digi- ja väestötietovirastolta selvityksen, minkä lisäksi olen pyytänyt selvitystä ja lausuntoa myös valtiovarainministeriöltä, jonka hallinnonalalle Digi- ja väestötietoviraston toiminnan asianmukaisuudesta huolehtiminen kuuluu. Asian käsittely on kesken.

Kantelussa esiin nostetun käsittelyaikaan liittyneen vahingon osalta totean, että oikeusasiamiehen tehtävä ei ole ratkaista valtion viranomaisten menettelyyn liittyviä vahingonkorvausvaatimuksia. Se, joka katsoo valtion viranomaisen toiminnallaan aiheuttaneen vahinkoa, voi saattaa asian hallinnollisessa menettelyssä Valtiokonttorin arvioitavaksi. Myös korvauskanteen nostaminen käräjäoikeudessa on mahdollista. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi arvioida tällaisten korvausvaatimusten menestymistä.

3.2 Tiedusteluihin vastaaminen ja käsittelyaika-arvion esittäminen

Asiaa koskevasta sääntelystä totean, että 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 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

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

Totean, että oikeustoimen, jonka johdosta lupaa haetaan, kaikki osapuolet eivät käsitykseni mukaan ole varsinaisia asianosaisia lupamenettelyssä, vaikka lupamenettelyn lopputuloksella onkin heille ainakin välillisesti tosiasiallista merkitystä. Lupamenettelyn varsinainen asianosainen eli se, jonka edusta ja oikeuksista asiassa on kyse, on päämies, ja edunvalvojalla on tehtävänsä perusteella oikeus käyttää asiassa puhevaltaa. Tällä on merkitystä siksi, että hallintolain 23 §:n 2 momentin mukainen velvoite käsittelyaika-arvion antamiseen on voimassa nimenomaan asianosaiseen nähden.

Toisaalta hallintolain 8 §:ssä säädetystä viranomaisen yleisestä neuvontavelvoitteesta seuraa velvoite vastata erilaisiin asiointia ja asian käsittelyä koskeviin asiallisiin tiedusteluihin, eikä tätä vastaamisvelvoitetta ole ainakaan nimenomaisesti rajattu niin, että se olisi olemassa vain asianosaisiin nähden.

Kantelu on tältä osin yksilöimätön, koska siitä ei ilmene, milloin kirjallisia tiedusteluja oli esitetty ja kuka niitä tarkkaan ottaen oli esittänyt. Saamastani selvityksestä kuitenkin ilmenee, miten tiedusteluihin oli vastattu. Tältä osin katson, että minulla ei ole perusteita puuttua Digi- ja väestötietoviraston menettelyyn.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Digi- ja väestötietoviraston tietoon lähettämällä sille päätökseni tiedoksi.