

30.4.2014

Dnro 3386/4/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

MAISTRAATTI VIIVYTTELI EDUNVALVONTA-ASIAN KÄSITTELYSSÄ

1

KANTELU

Kantelijat pyysivät 5.8.2013 saapuneessa kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Lounais-Suomen maistraatin menettelyä edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa. Kantelijoiden mukaan heidän läheisensä edunvalvonnan tarpeen kesäkuussa 2012 vireille pantu selvittäminen oli viipynyt kohtuuttomasti, kun asia oli edelleen elokuussa 2013 vielä ratkaisematta. Edelleen kantelijat olivat tyytymättömiä siihen, että luvattua selvitystä asian käsittelyn viipymisestä ei ollut annettu.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Edunvalvontailmoituksen käsittelyaika

3.1.1

Arvioinnin rajaus

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan edunvalvonnan tarpeellisuuden selvittämistä koskeva asia oli tullut maistraatissa vireille kahdesti. Ensimmäisen kerran se oli tullut vireille 28.6.2012 ja asia oli päätetty 13.5.2013. Tämän asian käsittely oli siten kestänyt noin 10,5 kuukautta, mitä voidaan pitää paitsi asian perimmäiseen luonteeseen myös maistraatin omaan neljän kuukauden tavoiteaikaankin nähden jo lähtökohtaisesti hyvin pitkänä käsittelyaikana. Siksi tätä asiaa on jäljempänä tarkasteltava vielä lähemmin siinä suoritettujen toimenpiteiden ja niihin kuluneen ajan perusteella.

Sen sijaan jälkimmäisen eli maistraatissa 1.7.2013 vireille tulleen asian käsittelyssä ei ilmennyt aihetta epäillä sellaista, johon minulla olisi perusteita enemmälti puuttua, koska maistraatti oli tehnyt hakemuksen käräjäoikeudelle 12.8.2013 käsittelyn kestänyttä vajaat puolitoista kuukautta.

3.1.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Holhustoimilain 91 §:ssä säädetään, että maistraatin saatua ilmoituksen edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä sen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi. Säännöksen perusteluiden mukaan asia tulee selvittää sopivin tavoin (HE 146/1998 vp, s. 72). Yleislakina sovellettavaksi tulevan hallintolain 31 §:n 1 momentin

mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin nojalla maistraatin on käsiteltävä asia ilman aiheetonta viivytystä. Tämä ajallinen tehoste kohdistuu erityisesti asioihin, joissa on asianosainen, eikä merkitystä ole sillä, onko asia tullut vireille asianosaisen tai viranomaisen aloitteesta (HE 72/2002 vp, s. 74). Holhoustoimilain 91 §:n mukaisella edunvalvontailmoituksella vireille tulleissa asioissa asianosainen on se, jonka edunvalvonnan tarpeellisuutta arvioidaan. Etenkin hänen intressissään 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 maistraatissa 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 kärjäoikeudelle. Jos nimittäin maistraatti päätty ilmoituksen johdosta tekemään hakemuksen kärjäoikeudelle, läheisellä ei ole näissä oloissa välttämättä enää tosiasiallista intressiä saattaa samaa asiaa omalla hakemuksella erikseen vireille. Tätä taustaa vasten edunvalvontailmoituksen kanssa päällekkäisen hakemuksen tekeminen kärjäoikeudelle ei siten välttämättä ole edes tarkoituksenmukaista.

Näin ollen edunvalvontailmoituksetkin – yhtä lailla kuin edunvalvojan määräämistä koskevat hakemukset – tulee käsitellä mainitun pääsäännön mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Laissa ei kuitenkaan 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. Tästä näkökulmasta voidaan yhtäältä todeta, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on henkilön jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75). Edunvalvontaan määrääminen on eittämättä asia, joka vaikuttaa merkittävästi henkilön oikeusasemaan. Toisaalta taas siitä, että paitsi edunvalvontaan määrääminen myös jo edunvalvonnan tarpeen selvittäminen merkitsee aina merkittävää puuttumista henkilön yksityisyyteen, seuraa velvollisuus selvittää ja käsitellä asia erityisellä huolella. Tämä taas voi joissakin tapauksissa hyväksyttävällä tavalla myös pidentää käsittelyaikaa.

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).

Totean vielä, että laillisuusvalvonnan näkökulmasta maistraatin esiin tuomalla neljän kuukauden tavoiteajalla ei vielä sinänsä ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko asia käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Sinänsä tällaiset tavoiteajat ovat asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta sinänsä 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. Jokainen asia on siten jälkikäteen arvioitava tapauskohtaisesti.

3.1.3

Asian käsittelyn vaiheet

Käytettävissäni olleiden asiakirjojen mukaan asian käsittelyn vaiheet olivat pääpiirteissään olleet seuraavat:

- 1) asia tulee vireille edunvalvontailmoituksella 28.6.2012
- 2) ilmoittajaa kuullaan puhelimitse 9.8.2012
- 3) ilmoittajan veljelle lähetetään kuulemiskirje 9.8.2012
- 4) oikeusaputoimistolta pyydetään suostumus 9.8.2012
- 5) oikeusaputoimiston suostumus saapuu 10.8.2012
- 6) lääkärinlausunto pyydetään 21.8.2012
- 7) ilmoittajan veljen lausuma saapuu 23.8.2012
- 8) ilmoittajan veljelle lähetetään täydennyspyyntö 23.8.2012
- 9) ilmoittajan veljen täydennys saapuu 24.8.2012
- 10) lääkärinlausunto saapuu maistraattiin 4.9.2012
- 11) edunvalvontaan ehdotettua tavoitellaan puhelimitse 6.9.2012
- 12) edunvalvontaan ehdotettua kuullaan puhelimitse 11.9.2012
- 13) mm. edunvalvontaan ehdotettua tavoitellaan 15.10.2012
- 14) edunvalvontaan ehdotetun ystävä tavoitetaan 16.10.2012
- 15) edunvalvontaan ehdotettua kuullaan henkilökohtaisesti 9.1.2013
- 16) edunvalvontaan ehdotetun asiamiestä kuullaan 8.2.2013
- 17) ilmoittajan sähköposti saapuu henkikirjoittajalle 19.3.2013
- 18) henkikirjoittaja vastaa em. viestiin 21.3.2013
- 19) pankille lähetetään selvityspyyntö 22.3.2013
- 20) asiamies (ks. kohta 16) ilmoittaa lausuman viivästymisestä 3.4.2013
- 21) pankin selvitys saapuu 11.4.2013
- 22) asiamiehen lausuma liitteineen saapuu 18.4.2013
- 23) em. asiamiestä kuullaan puhelimitse 10.5.2013
- 24) asia ratkaistaan 13.5.2013.

3.1.4

Arviointia

Varsinaiisiin selvitystoimiin asiassa oli ryhdytty elo-syyskuussa (edellä kohdat 2–12), jolloin asia oli edennyt sinänsä ripeästi ja siinä oli tehty runsaasti – joskin verraten yksinkertaisia – toimenpiteitä. Vireille tuloa oli kuitenkin heti seurannut noin viiden viikon jakso, jonka aikana asialle ei ainakaan käytettävissäni olleiden asiakirjojen mukaan ollut tehty mitään. Maistraatti ei selvityksessäänkään ole tuonut esiin syitä sille, että ensimmäisiin selvittelytoimiin oli ryhdytty vasta tässä vaiheessa. Ainakin osin kyse on arvioni mukaan voinut olla lomakauden vaikutuksesta. Huomioni on kiinnittynyt myös siihen, että ensimmäisessä toimenpiteessä (kohta 2) ei varsinaisesti ole ollut kyse maistraatin oma-aloitteisuudesta. Ilmoituksen tekijä oli nimittäin itse soittanut maistraattiin, ja tästä oli laadittu kuulemismuistio. Tämän yhteydenoton johdosta asiassa oli nähtävästi aktivoitunut muutenkin.

Edunvalvontaan ehdotetun henkilön kahden kuulemisen (kohdat 12 ja 15) välillä oli puolestaan ollut neljän kuukauden väli, johon maistraatti ei ole selvityksessään lähemmin ottanut kantaa. Käytettävissäni olleista asiakirjoista kuitenkin ilmenee, että edunvalvontaan ehdotettua henkilöä oli tällä välin yritetty lokakuussa tavoitella, ja hän oli maistraatin saamien tietojen mukaan ollut toisaalla tarkoituksenaan palata marraskuulla. Edunvalvontaan ehdotetun henkilön henkilökohtainen kuuleminen on sinänsä perusteltu toimenpide, minkä vuoksi kuulemistilaisuuden järjestäminen voi hyväksyttävästi pidentää käsittelyaikaa. Maistraatti ei kuitenkaan ole selvityksessään lähemmin tuonut esiin, miksi kuulemistilaisuus oli lopulta pidetty vasta tammikuussa 2013. Syy tähän on luonnollisesti voinut olla se, että aiemmat ajankohdat eivät olleet sopivia. Joka tapauksessa yhteydenotot asian jatkoselvittämiseksi eli ilmeisesti juuri tämän kuulemisen järjestämiseksi oli tehty vasta yli kuukauden kuluttua edellisestä toimenpiteestä eikä syytä tähän ole erikseen ilmoitettu. Asian luonne huomioon ottaen pidän tätä aikaa aiheettoman pitkänä.

Myös tämän jälkeen asia oli edennyt verraten verkkaisesti, kun seuraava toimenpide (kohta 16) oli tehty vasta kuukauden kuluttua. Kyseessä ei nytkään ollut maistraatin omatoiminen toimenpide asian selvittämiseksi (vrt. kohta 2). Kuulemisesta laaditusta muistiosta nimittäin ilmenee kyseisen asiamiehen itse soittaneen maistraattiin ja kertoneen päämiehensä tilanteesta. Tässä yhteydessä kyseinen asiamies oli ilmoittanut laativansa maistraatille vielä erillisen kirjallisen vastineen, mihin asiamiehen arvion mukaan saattoi kulua muutamia viikkoja. Vastausta vaille jää, millaisiin toimenpiteisiin – ja missä vaiheessa – maistraatti olisi asiassa ryhtynyt, jos tätä asiamiehen yhteydenottoa ei olisi tullut.

Edellä tarkoitetun vastineen (kohta 22) saaminen oli sekin kestänyt kauan, pitkästi yli kaksi kuukautta. Tämä oli käsitykseni mukaan kuitenkin ainakin osittain johtunut maistraatin vaikutuspiirin ulkopuolelle jääneestä seikasta. Asiakirjoista nimittäin ilmenee kyseisen asiamiehen ilmoittaneen 3.4.2013 maistraatille vastineen antamisen viipymisestä. Minulla ei sinänsä ole perusteita kyseenalaistaa kyseisen vastineen merkitystä asian ratkaisemiselle. Asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, oliko maistraatti missään vaiheessa kiirehtinyt vastinetta ennen kuin asiamies oli ilmoittanut maistraatille sen viipymisestä. Asiamiehen viivästymisilmoituksen saapuessa maistraattiin oli kulunut jo lähes kaksi kuukautta siitä, kun asiamies alun perin oli puhelinkuulemisen yhteydessä ilmoittanut maistraatille toimittavansa vielä erillisen kirjallisen vastineen (kohta 16). Vaikka tämän vastineen odottamiseen on mielestäni sinänsä ollut perusteet, maistraatin olisi kuitenkin tullut olla aktiivisempi sen saamiseksi nyt toteutunutta aiemmin.

Kaiken kaikkiaan asian käsittely oli mielestäni kestänyt kauan. Maistraatti on osin vedonnut selvittämisen perusteellisuuteen, osin resurssipulaan. Selvityksessä ei kuitenkaan ole lähemmin yksilöity näiden sinänsä hyvin erilaisten perusteiden painotuksia ja tosiasiallista merkitystä asian käsittelyn eri vaiheissa. Oma käsitykseni totean, että vaikka asiassa oli sinänsä lukumääräisesti ottaen tehty runsaasti toimenpiteitä, selvittämisen perusteellisuus ei ainakaan yksinään ja kaikin osin voi selittää näin pitkää käsittelyaikaa. Resurssipulaa taas ei vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan ole pidetty hyväksyttävänä syynä asian käsittelyn viipymiselle. Sen sijaan yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa se on voitu ottaa huomioon.

Johtopäätökseni on, että edunvalvonta-asiaa ei ollut kaikilta osin käsitelty hallintolain 23 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä kokonaiskäsittelyajan muodostuessa hyvin pitkäksi. Asian käsittelyyn osallistuneiden yksittäisten virkamiesten menettelyyn minulla ei sen sijaan ole nyt aihetta enemmälti puuttua.

3.2

Selvityksen antaminen asian käsittelyn viipymisestä

3.2.1

Taustatietoja

Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee toisen kantelijoista olleen asian vireillä ollessa puhelimitse yhteydessä henkikirjoittaja A:han haluten kirjallisen selvityksen edunvalvontaan määräämisasian käsittelyn keston syistä. Henkikirjoittaja A oli sähköpostiviestillään 19.3.2013 saattanut tämän pyynnön asiaa käsittelemään henkikirjoittaja B:n tietoon. Tätä ennen A oli jo yleisellä tasolla selostanut kantelijalle menettelytavat ja edunvalvojan määräämisperusteet ja antanut ohjauksen mahdollisuudesta kääntyä käräjäoikeuden puoleen hakemuksen tekemiseksi. Edelleen A oli jo kertonut kantelijalle edunvalvojan määräämisen tavoiteajan ja tuonut esiin maistraatin resurssipulan. Vielä A oli selostanut yleisellä tasolla, miksi asiat voivat usein viivästyä, ja niitä ongelmia, joita asioiden selvittämisessä ilmenee, kun henkilö vastustaa edunvalvontaa muttei ymmärrä tilaansa.

Henkikirjoittaja B oli vastannut kantelijalle 21.3.2013, että neljän kuukauden käsittelyaika oli maistraatin sisäinen tavoite, johon pyrittiin mutta johon valitettavasti harvoin päästiin. Syyksi B oli maininnut, että selvitystyö vei aikansa. Edelleen B oli ilmoittanut kantelijalle odottavansa edunvalvontaan ehdotetun henkilön vastinetta, joka ei vielä ollut tullut, vaikka määräaika oli jo umpeutunut.

B on minulle antamassaan selvityksessä katsonut kantelijalle antamansa selvityksen olleen vähintäänkin suppea. Maistraatti ei B:n käsityksen mukaan kuitenkaan ole erityisesti velvollinen raportoimaan edunvalvontailmoituksen tekijälle siitä, miten maistraatti edunvalvonta-asian selvittelyssä etenee.

3.2.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Totean, että asiaa on nyt arvioitava hallintolain 8 §:n 1 momentin ja 23 §:n 2 momentin perusteella.

Ensiksi mainitun säännöksen 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 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.

Jälkimmäisen säännöksen mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Säännöksen perusteluiden mukaan velvollisuus käsittelyaika koskevan arvion antamiseen koskee ainoastaan niitä asioita, joissa on asianosainen. Arvion antamista koskeva pyyntö taas voi olla joko suullinen tai kirjallinen. Edelleen todetaan, että 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 viivästy miseen (HE 72/2002 vp, s. 75).

3.2.3

Arviointia

Edunvalvontailmoituksen tekijä eli tässä tapauksessa toinen kantelijoista ei ollut vireille panemassaan edunvalvonnan tarpeellisuuden selvittämistä koskeneessa asiassa asianosaisen asemassa, koska tämä selvittäminen ei ollut koskenut hänen etuaan, oikeuttaan tai velvollisuuttaan tavalla, joka olisi tehnyt hänestä asianosaisen. Sen sijaan asianosainen oli nyt ollut hänen läheisensä, jonka mahdollista edunvalvonnan tarvetta ilmoitus oli koskenut. Asiassa ei ole ilmennyt, että tämä olisi pyytänyt arviota asian käsittelyajasta tai muutenkaan tiedustellut asian käsittelyn etenemisestä.

Hallintolain 23 §:n 2 momentin sanamuodon perusteella jää 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 mielestäni viittaavan kuitenkin siihen, että velvoite ilmoittaa yksittäisen asian käsittelyn viivästy misen 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 seuraa joka tapauksessa velvoite vastata erilaisiin asiointia ja asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin, eikä tätä vastaamisvelvoitetta ole rajattu niin, että se olisi olemassa vain asianosaisiin nähden. Näin ollen nyt esillä olevassa tapauksessa maistraatilla on ollut velvollisuus – salassapitonäkökohdat huomioon ottaen – vastata edunvalvontailmoituksen käsittelyä koskevaan tiedusteluun. Kun tällainen vastaus oli annettu edunvalvontailmoituksen tehneelle henkilölle riippumatta hänen asianosaisuudestaan ja kun vastausta voidaan mielestäni pitää sisältönsä puolesta riittävänä, minulla ei ole perusteita puuttua asiaan enemmälti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.4 edunvalvonta-asian käsittelyajasta esittämäni käsityksen Lounais-Suomen maistraatin tietoon lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestäni henkikirjoittaja B:lle.