

28.9.2017

EOAK/3717/2016

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **LUPA-ASIAN KÄSITTELYAIKA MAISTRAATISSA JA KÄSITTELYAIKA-ARVION ESITTÄMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan - - - maistraatin - - - yksikön menettelyä perinnönjakoa koskevan lupahakemuksen käsittelyssä.

Kantelijan mukaan lupa-asia oli tullut maistraatissa vireille 19.4.2016, mutta se oli ollut ratkaisematta vielä 9.9.2016, vaikka maistraatista oli ilmoitettu, ettei estettä luvan myöntämiselle ollut. Kantelijan mukaan maistraatti oli kytkenyt lupa-asian ratkaisemisen edunvalvojan toiminnan muuhun tarkastamiseen, mitä kantelija ei pitänyt asianmukaisena, koska se viivytti lupa-asian käsittelyä ja aiheutti siten haittaa kuolinpesän muille osakkaille, kantelija mukaan lukien. Lisäksi kantelija oli tyytymätön siihen, ettei hänelle ollut pyynnöistä huolimatta annettu käsittelyaika-arviota.

- - -

### **3 RATKAISU**

3.1  
Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

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

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

**Holhustoimilain** 29 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuin ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty.

Holhustoimilain 35 §:n perusteella maistraatti voi myöntää luvan, jos oikeustoimi tai toimenpide, johon lupaa on haettu, on päämiehen edun mukainen.

Holhustoimilain 36 §:n 2 momentin mukaan oikeustoimi, jonka edunvalvoja on tehnyt ilman tarvittavaa lupaa, ei sido päämiestä, ellei holhousviranomaisen, jolta lupaa olisi pitänyt hakea, sitä jälkikäteen edunvalvojan hakemuksesta hyväksy.

Holhustoimilain 46 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaisen tulee valvoa edunvalvojan toimintaa.

**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. Neuvonta on maksutonta.

Säännöksen perusteluissa todetaan neuvontavelvoitteesta muun muassa, että hallintoasian hoitamiseen liittyvään menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu muun muassa tietojen antaminen viraston käytännöistä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Edelleen todetaan, että 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. Edelleen perusteluissa todetaan, 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).

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

Säännöksen perusteluiden mukaan asianosaisen käsite on määritelty asian oikeudellisen vaikutuksen perusteella. Asianosainen on yhtäältä ratkaisutoiminnan välitön kohde mutta myös se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee mutta johon asiassa tehtävä päätös ei nimenomaisesti tule kohdistumaan. Lähtökohtana on, että pelkästään asiaan liittyvät tosiasialliset intressit eivät riitä tuottamaan asianosaisen asemaa, vaan vaikutusten tulee olla oikeudellisia. Asianosaisaseman perusteita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, millainen yhteys henkilöllä on käsiteltävänä olevaan asiaan. Ratkaisevaa on, voidaanko asiassa tehtävän ratkaisun katsoa koskevan siinä määrin henkilön oikeutta, etua tai velvollisuutta, että se riittää tuottamaan tälle asianosaisaseman. Asianosaisaseman määräytyminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa (HE 72/2002 vp, s. 63–64).

Hallintolain 15 §:n 1 momentin mukaan täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat puhevaltaa käyttäessään eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Jos päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu muulla tavoin kuin vajaavaltaiseksi julistamalla, edunvalvoja käyttää 2 momentin mukaan yksin päämiehen puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä ei ole oikeutta päättää. Edunvalvoja ja hänen päämiehensä käyttävät kuitenkin yhdessä puhevaltaa asiassa, josta heidän tulee yhdessä päättää.

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 hallituksen esityksen mukaan 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).

Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Velvollisuus arvion antamiseen koskee säännöksen perusteluiden mukaan ainoastaan niitä asioita, joissa on asianosainen. Edelleen on todettu, että käsittelyaika-arvion paikkansapitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta, koska asian monimutkaisuus ja olosuhteiden muutokset saattavat hidastaa asian käsittelyä. Jos arviosta joudutaan myöhemmin ilmenevien syiden vuoksi joustamaan, asianosainen voi pyytää viranomaiselta uuden arvion päätöksen antamisajankohdasta. Samalla asianosaiselle tulee ilmoittaa syy käsittelyn viivästymiseen. Käsittelyaikaa ei kuitenkaan tule perusteettomasti arvioida oletettua pitemmäksi (HE 72/2002 vp, s. 75).

Säännöksen perusteluissa todetaan myös, että menettelyn yksinkertaistamiseksi viranomaisen voi myös yleisesti määritellä käsittelemiensä asioiden keskimääräiset käsittelyajat. Tällaiset yleisarvot voidaan esittää esimerkiksi viranomaisen internet-sivuilla. Samassa yhteydessä on mahdollista havainnollistaa päätöksentekomenettelyä selostamalla, mitä eri vaiheita asian käsittelyyn kuuluu (HE 72/2002 vp, s. 75).

Hallintolain 25 §:n mukaan, jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta.

## 3.2

Asiakirjoista ilmeneviä tietoja

### 3.2.1

Lupa-asian käsittely

**- - - maistraatin - - - yksikön selvityksestä** ilmenee muun muassa, että luvan myöntämiselle kantelussa tarkoitettulle suunnitellulle osittaiselle perinnönjaolle, jota lupahakemus oli koskenut, ei hakemuksen perusteella näyttänyt olleen estettä. Hakemuksen käsittely oli kuitenkin maistraatissa edelleen vireillä selvityksen antohetkellä (7.10.2016). Syynä tähän eivät olleet suunnitellun perinnönjaon yksityiskohdat vaan maistraatin holhoustoimilain 46 §:n mukainen tehtävä valvoa edunvalvojan toimintaa.

Maistraatin selvityksessä on lähemmin selostettu päämiehen edunvalvonnan hoitamiseen liittyneitä perusteita, joiden vuoksi lupa-asian kytkemistä edunvalvojan toiminnan muuhun tarkastamiseen oli pidetty tärkeänä. Johtopäätöksensä maistraatti oli pitänyt päämiehen edun mukaisena selvittää nämä asiat ensin, ennen kun lupa perinnönjakoon voitaisiin myöntää.

**- - - maistraatin holhoustoimen edunvalvontapalvelut -vastuualueen päällikön lausunnon** mukaan lupahakemuksen tehnyt edunvalvoja oli sittemmin pyytänyt vapautusta edunvalvojan tehtävästä ja edunvalvojan vapauttamista ja uuden edunvalvojan määräämistä koskeva asia oli lausuntoa annettaessa (14.10.2016) ollut tulossa vireille käräjäoikeudessa.

Lupa-asioiden odotettavissa olevaksi käsittelyajaksi on määritelty kaksi kuukautta, joka kuitenkin voi yksittäistapauksissa vaihdella. Maistraatin palveluaikatavoitteissa tavoitteeksi on määritelty keskimäärin kaksi kuukautta. Lupa-asia on tullut vireille jo 19.4.2016. Lupa-asian ratkaisun poikkeukselliseen viipymiseen on kuitenkin ollut päämiehen oikeusturvan kannalta perusteltu syy. Koska lupa-asia on tuttu ja tutkittu, se saadaan ratkaistua nopeasti sen jälkeen, kun edunvalvoja on vaihdettu.

### 3.2.2

#### Käsittelyaika-arvion esittäminen

- - - **maistraatin** - - - **yksikön selvityksen** mukaan pitää paikkansa, että kantelija ei ollut saanut maistraatin edustajalta tietoa asian käsittelyn etenemisestä. Maistraatti on perustellut menettelyään salassapitoon liittyvillä syillä. Tästä syystä maistraatin edustaja ei ollut puhelinyhteydenottojen yhteydessä voinut juurikaan avata käsittelyn yksityiskohtia eikä perustella lupa-asian käsittelyn viivästymistä.

- - - **maistraatin holhustoimen edunvalvontapalvelut -vastuualueen päällikön lausunnon** mukaan viranomaisen on hallintolain 23 §:n mukaan esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Holhustoimen lupa-asian sopimusosapuoli ei ole lupa-asiassa asianosainen, vaan asianosaisia ovat vain edunvalvoja ja päämies. Näin ollen suoraan lainsäädännökseen perustuvaa velvollisuutta antaa arvio käsittelyajasta ei ole ollut. Palveluperiaate huomioon ottaen jonkinlainen arvio käsittelyajasta olisi kuitenkin ollut hyvä antaa.

### 3.3

#### Kannanotto

#### 3.3.1

##### Lupa-asian käsittelyaika

Holhousoikeudellisten lupa-asioiden käsittelyajoista ei ole nimenomaisia erityissäännöksiä holhustoimilaissa, joten asiaa tulee arvioida edellä kohdassa 3.1 todetuista yleisistä käsittelyaika koskevista lähtökohdista. Näin ollen käsittelyn vaatimaa aikaa arvioidaan asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Hallintolain esitöissä korostetaan myös sitä, mikä merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta.

Totean vielä, että laillisuusvalvonnan näkökulmasta maistraatin esiin tuomalla kahden kuukauden tavoiteajalla ei vielä sinänsä ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko asia käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. 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. Vastaavasti tavoiteajan ylittyminenäkään ei merkitse, että asiassa olisi aiheettomasti viivytelty. Jokainen asia on siten jälkikäteen arvioitava tapauskohtaisesti.

Nyt esillä olevassa asiassa sen paremmin päämies kuin puhevallan käyttöön oikeutettu edunvalvojakaan ei ole kannellut maistraatin käsittelyajasta vaan kantelun on tehnyt kuolinpesän osakas, jolla on sinänsä aiheellinen intressi saada lupa-asia ripeästi ratkaistuksi, jotta lupahakemuksen mukainen jako voitaisiin toimittaa. Sillä, mikä asema käsittelyaikaan tyytymättömällä henkilöllä lupamenettelyssä on, ei sinänsä lähtökohtaisesti ole vaikutusta viranomaisen velvollisuuteen huolehtia siitä, että asiat tulevat käsitellyiksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Sen sijaan henkilön asianosaisuudella voi olla merkitystä muissa yhteyksissä (ks. kohta 3.3.2).

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan lupahakemus oli tullut maistraatissa vireille 19.4.2016, ja se oli edelleen ollut selvitystenantohetkellä 14.10.2016 vireillä. Tuohon mennessä käsittelyaika oli siten ollut jo lähes puolen vuoden mittainen.

Saadun selvityksen mukaan lupahakemus ei ollut edellyttänyt lisäselvityksiä vaan asia olisi sinänsä ollut ratkaistavissa jo aiemmin. Suurimman osan kokonaiskäsittelyajasta oli näin ollen vienyt se, että asian ratkaiseminen oli jätetty odottamaan edunvalvojan toiminnan tarkastuksen valmistumista ja sittemmin uuden edunvalvojan määräämistä.

Maistraatin tehtävä on valvoa edunvalvojan toimintaa ja tätä valvontaa maistraatti toteuttaa muun muassa arvioidessaan edellytyksiä myöntää lupa edunvalvojan hakemalle oikeustoimelle. Koko maistraatin toiminnan ydin edunvalvonta-asioissa on päämiehen edun turvaaminen. Minulla ei ole oikeudellisia perusteita puuttua siihen, että maistraatti oli tässä tapauksessa kytkenyt lupa-asian ratkaisemisen edunvalvojan toiminnan muuhun tarkastamiseen.

Lupa-asian käsittely on kestänyt sinänsä hyvin kauan. Asian käsittelyaikaan vaikuttaneet olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen minulla ei kuitenkaan ole perusteita katsoa viivästymisen olleen sillä tavoin aiheutonta, että asian tulisi tässä yksittäisessä tapauksessa johtaa toimenpiteisiin kenenkään yksittäisen maistraatin virkamiehen osalta.

Yleisellä tasolla katson kuitenkin aiheelliseksi todeta vielä seuraavan.

Vaikka lupa-asian käsittelyn viipyminen ei muodostuisi ongelmaksi päämiehen ja edunvalvojan näkökulmasta, se voi kuitenkin muodostua kohtuuttomaksi oikeustoimen muiden osapuolten näkökulmasta. Näin on siksi, että epävarmuus siitä, voivatko he päästä oikeustoimen mukaisiin oikeuksiinsa, jatkuu niin kauan, kunnes lupa-asia on ratkaistu. Vaikka holhoustoimilaissa ei sinänsä ole asetettu luvan hakemista ja myöntämistä luvanvaraiseen oikeustoimeen ryhtymisen ehdottomaksi ennakoedellytykseksi vaan laki sinänsä mahdollistaa luvan hakemisen ja myöntämisen jälkikäteenkin, oikeustoimi ei kuitenkaan sido päämiestä ennen kuin lupa on myönnetty.

Näin ollen lupa-asian käsittelyaika on hyvin merkityksellinen asia myös oikeustoimen muiden osapuolten kuin vain päämiehen näkökulmasta, vaikka ensi sijassa lupamenettelyssä tuleekin kiinnittää huomiota nimenomaan päämiehen edun toteutumiseen. Edunvalvojaan nähden luvanvaraisten oikeustoimien muiden osapuolten oikeusturva tulisikin mahdollisuuksien mukaan pyrkiä ottamaan huomioon myös lupa-asioita käsiteltäessä.

### 3.3.2

#### Käsittelyaika-arvion antaminen

Totean jäävän hallintolain 23 §:n 2 momentin sanamuodon perusteella 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 viivästymisen syistä olisi lähtökohtaisesti olemassa vain asianosaiseen nähden, ja tällöinkin vasta sitten, kun hänelle ilmoitettu ensimmäinen käsittelyaika-arvio ei ole pitänyt paikkaansa.

Hallintoasian asianosaisen käsite jättää yleisesti ottaen sijaa tulkinnalle, mistä osaltaan on osoituksena se, että kysymystä on jouduttu pohtimaan eri yhteyksissä myös hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä aina korkeinta hallinto-oikeutta myöten. Holhoustoimen lupa-asioihin liittyvää julkaistua oikeuskäytäntöä nimenomaan asianosaisuuden näkökulmasta ei kuitenkaan ole tiedossani.

Lähtökohtana voidaan pitää, että lupa-asian varsinainen asianosainen on päämies ja edunvalvojalla puolestaan on kelpoisuus edustaa päämiestä ja käyttää puhevaltaa päämiestä koskevilla asioilla. Näin ollen myös edunvalvojalla on esimerkiksi oikeus hakea muutosta maistraatin lupapäätökseen. Oikeuskäytännön perusteella henkilöllä voi poikkeuksellisissa tilanteissa olla myös asiainhuoltoon (negotiorum gestio) perustuva kelpoisuus toimia toisen henkilön asiassa.

Sen sijaan sen oikeustoimen, johon edunvalvoja joutuu päämiehensä osalta hakemaan maistraatin luvan, muut osapuolet ovat asianosaisia nimenomaan tuossa edunvalvojan näkökulmasta luvanvaraisessa oikeustoimessa. Sen sijaan heidän asianosaisuutensa lupamenettelyssä jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Lupamenettelyn tarkoitus on antaa edunvalvojalle kelpoisuus toimia päämiehensä puolesta tapauskohtaisesti. Lupapäätös ei siten välittömästi kohdistu oikeustoimen osapuoliin, kuten tässä tapauksessa kantelijan kuolinpesän osakkaana. Sen sijaan lupapäätöksen oikeusvaikutus on häneen ja muihin vastaavassa asemassa oleviin nähden ennen muuta välillistä, mikä ei välttämättä kuitenkaan luo hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa.

Asianosaisaseman määrittelyllä on merkitystä myös henkilön tietojensaantioikeuden näkökulmasta, koska viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetty asianosaisen tietojensaantioikeus kattaa lähtökohtaisesti myös salassa pidettäviä tietoja. Salassapito ei välttämättä useinkaan estä nimenomaan käsittelyaika-arvion esittämistä, vaikkei henkilön asianosaisuus olisikaan selvä. Poissuljettua se ei kuitenkaan ole.

Totean myös, että jos viranomaisen katsoo tiedustelijan olevan asianosaisen asemassa ja antaa hänelle nimenomaan hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaisen arvion käsittelyajasta, viranomaisen tulee lähtökohtaisesti hyvän hallinnon näkökulmasta noudattaa johdonmukaisesti tuosta lainkohdasta ja sen perusteluista ilmenevää menettelyä.

Johtopäätökseni on, että minulla ei ole oikeudellisia perusteita puuttua maistraatin menettelyyn siltä osin kuin kantelijalle ei nyt ollut annettu hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaista asianosaisuuteen kytkettyä käsittelyaika-arviota.

Toisaalta hallintolain 8 §:ssä säädetystä viranomaisen yleisestä neuvontavelvoitteesta seuraa joka tapauksessa velvoite vastata erilaisiin asiointiin ja asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin, eikä tätä vastaamisvelvoitetta ole ainakaan nimenomaisesti rajattu niin, että se olisi olemassa vain asianosaisiin nähden. Näin ollen nyt esillä olevassa tapauksessa maistraatilla on ollut velvollisuus – salassapitonäkökohdat huomioon ottaen – vastata kantelijan esittämään lupahakemuksen käsittelyä koskevaan tiedusteluun.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella maistraatin virkailija oli pyrkinyt puhelimitse ainakin jossakin määrin vastaamaan kantelijan tiedusteluun, vaikkei varsinaista käsittelyaika-arviota ollutkaan annettu. Kantelun perusteella kantelija oli tullut tietoiseksi ainakin siitä, että maistraatti oli sitonut lupa-asian päätöksenteon muuhun edunvalvojan toiminnan tarkastamiseen, ja siitä, ettei maistraatti käsityksensä mukaan ollut voinut salassapitosyistä kertoa asiasta enempää.

Tiedusteluihin vastaaminen jättää sijaa viranomaisen harkinnalle. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella johtopäätökseni on, ettei minulla ole oikeudellisia perusteita puuttua maistraatin menettelyyn.

**4****TOIMENPITEET**

Kantelu ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän - - - maistraatin huomiota edellä kohdassa 3.3.1 esittämiini yleisiin näkökohtiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni - - - maistraatin holhustoimen edunvalvontapalveluiden vastuualuepäällikölle edelleen - - - yksikön tietoon saatettavaksi.

Asian mahdollisen yleisen merkityksen vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi myös - - - aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle.