

12.12.2022

EOAK/4661/2021

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTON KÄSITTELYAJAT EDUNVALVONTA-ASIOISSA**

### **1 ASIAN VIREILLE TULO**

Oikeusasiamiehen kansliaan saapui vuonna 2020 ja etenkin vuoden 2021 aikana ja edelleen kuluvana vuonna yhteensä noin 40 kantelua edunvalvonta-asioiden käsittelyajoista Digi- ja väestötietovirastossa.

Useimmat näistä kanteluista olen jo ratkaissut enemmittä toimenpiteittä sillä perusteella, että kantelu on ollut joko yksilöimätön tai siinä on esitetty lähinnä yleistä arvostelua käsittelyajoista. Toisaalta on saapunut myös monia yksilöityjä kanteluita, joissa edunvalvonnan tarpeen selvittäminen tai lupa-asian käsittely oli ollut kantelun vireille tullessa vireillä vähintään viisi kuukautta. Olen ottanut tällaisia asioita erikseen tutkittavaksi ja enimmät olen niistäkin jo ratkaissut (ks. jäljempänä kohta 3.2).

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla otin omasta aloitteesta tutkittavaksi edunvalvonta-asioiden käsittelyajat Digi- ja väestötietovirastossa eli viraston toiminnan nimenomaan holhoustoimesta annetun lain mukaisena holhousviranomaisena<sup>1</sup>. Oikeusasiamiehen kansliassa on erikseen ollut käsiteltävänä käsittelyaikaa koskevia kanteluita viraston muissa asiaryhmissä, minkä lisäksi apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin tutkii asiakokonaisuutta näiltä osin parhaillaan niin ikään omasta aloitteesta (EOAK/5001/2022).

### **2 ASIAN SELVITTÄMINEN**

#### **2.1 Yleistä**

Digi- ja väestötietovirasto antoi selvityksen (17.3.2021, DVV/728/2021)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Tarkasteluni ei koske Ahvenanmaan valtionvirastoa, joka holhoustoimilain 84 §:n 2 ja 3 momentin nojalla toimii holhousviranomaisena Ahvenanmaan maakunnassa.

<sup>2</sup> Virasto on sittemmin antanut selvitystä käsittelyaikojen pitkeyden yleisistä syistä myös muihin yksittäisiin käsittelyaikakanteluihin antamissaan selvityksissä.

Pyysin lisäksi perustuslain 68 §:n 1 momenttiin viitaten valtiovarainministeriötä antamaan ensinnäkin lausunnon siitä, miten ministeriö katsoo Digi- ja väestötietoviraston suoriutuneen ja suoriutuvan lakisääteisistä tehtävistään nimenomaan edunvalvonta-asioissa. Lisäksi pyysin ministeriötä omalta osaltaan antamaan selvityksensä siitä, millä tavoin ministeriö itse oli hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta vastuullisena tahona huolehtinut viraston toiminnan asianmukaisuudesta eduskunnan kesällä 2021 myöntämän lisämäärärahan lisäksi.

Ministeriö antoi selvityksen ja lausunnon (14.12.2021, VN/23099/2021-VM-4), jonka liitteenä oli 9.12.2021 päivätty taustatietoja ja tilannekuvaa kartoittava asiakirja.

Pyysin vielä syksyllä 2022 valtiovarainministeriötä toimittamaan Digi- ja väestötietovirastosta 1) ajantasaiset tilastotiedot edunvalvonta-asioiden käsittelyajoista, 2) Digi- ja väestötietoviraston ajantasaisen selvityksen niistä toimenpiteistä, joihin se oli jo ryhtynyt ja joita se oli toteuttanut aiemman selvityksensä antamisen jälkeen, 3) ministeriön lausunnon Digi- ja väestötietoviraston edellä tarkoitettujen toimenpiteiden riittävydestä ja 4) ministeriön selvityksen sen omista toimenpiteistä, joihin se on asiassa mahdollisesti ryhtynyt aiemman selvityksensä antamisen jälkeen.

Valtiovarainministeriö toimitti 10.11.2022 päivätyn selvityksen ja lausunnon (VN/23099/2021-VM-7).

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

## 2.2 Digi- ja väestötietoviraston selvitys

### 2.2.1 Holhustoimen tehtävien ruuhkautuminen ja taustasyitä

Holhustoimen tehtävät ovat Digi- ja väestötietoviraston perustamisen jälkeen ruuhkautuneet ja käsittelyajat pidentyneet muun muassa tulossopimuksessa määritellyistä tavoiteajoista seuraavasti:

<b>Vuosi</b>	<b>2019</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
Käsittelyaika asian saapumisesta	tavoite kk	toteutunut kk	tavoite kk	toteutunut kk
Edunvalvojan määrääminen omalla päätöksellä	3	3,05	3	5,99
Lupa-asiat	1	1,14	1	1,8
Yksityisten edunvalvojien vuosittil	4	3,95	3,8	4,79

Yllä mainitun taulukon osalta on ollut maaliskuussa 2021 nähtävissä parannusta määräämisasioiden tavoiteajoissa. Maistraattien, maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön sekä väestörekisterikeskuksen yhdistymisen lähtökohtana oli valtakunnallinen virasto ja toimintamalli. Paikallinen maistraattikohtainen toimintamalli korvattiin valtakunnallisella mallilla, jossa hyödynnetään paikkariippumattomaan työntekoon mahdollistavia työjonoja ja olemassa olevia sähköisiä työvälineitä. Suurin osa holhoustoimen tehtävistä tulee kyetä hoitamaan asiakkaan tai käsittelijän paikkakunnasta riippumatta.

Valtakunnalliset työjonot mahdollistavat resurssien joustavan käytön ja työmäärän tasapuolisemman jakautumisen tekijöiden kesken. Lisäksi mallilla saavutetaan asiakkaiden yhdenmukainen ja yhdenvertainen palvelu riippumatta asiakkaan kotipaikasta, mikä on valtakunnallisen viraston peruseriaatteita. Tiedonhallintalain edellyttämällä tavalla paperikäsittelystä tulee päästä eroon digitoimalla kaikki virastoon saapuva materiaali, käyttämällä sähköisiä arkistoja sekä olemassa olevia sähköisiä asiankäsittelyjärjestelmiä sekä kehittämällä uutta sähköistä asianhallintajärjestelmää (VAAKA-hanke/ELSA).

Uusi valtakunnallinen toimintamalli, keskeneräinen sähköinen asiointi sekä materiaalin digitalisointi on tuonut prosesseihin lisää aikaa vieviä työvaiheita, joihin ei osattu varautua muutosvaiheessa. Lisääntyneet työvaiheet ovat voineet jopa kaksin- tai kolminkertaistaa yhden suoritteen hoitamiseen tarvittavan ajan.

Lupa-asioiden käsittelyssä on laskettu yhden suoritteen työvaiheiden lisääntyneen siten, että kun ennen yhdistymistä ja sähköisen käsittelyn vaatimuksia asian käsittelyyn meni keskimäärin 211 minuuttia, käytetään käsittelyyn nyt keskimäärin 400 minuuttia. Lupa-asioita käsitellään vuodessa n. 7 000 suoritetta.

Määräämisasioissa, joita on n. 17 000, on työaiheiden lisääntyminen kasvattanut käsittelyaikaa n. 300 minuutista/suorite 350–1000 minuuttiin/suorite. Tilintarkastuksen, joita on n. 82 000, osalta on käsittelyaika kasvanut n. 110 minuutista/suorite keskimäärin 200 minuuttiin/suorite.

Holhoustoimessa tehdään vuodessa n. 100 000 laskua. Laskutuksen työvaiheet ovat nostaneet yhden laskun tekemisen aikaa n. 1,5 minuutista reiluun 8 minuuttiin.

Poikkeuksena yllä mainittuun työvaiheiden lisääntymiseen ja suoritteiden tekemiseen varatun työajan kasvuun on ELSA-tilintarkastus ja tähän liittyvä automaattinen laskutus. VAAKA-hankkeessa tehdyn kehittämistyön tuloksena aikaan saatu täysin digitaalinen asianhallintajärjestelmä ELSA on vähentänyt yleisten edunvalvojen vuositileihin ja näiden tilien laskutukseen käytettävää aikaa dramaattisesti. Yksi tili saadaan tarkistettua 6–20 minuutissa ja laskutukseen ei tarvitse enää käyttää lainkaan käsittelijöiden työaikaa.

Prosesseja on lisäksi vuoden aikana pyritty yksinkertaistamaan ja karsimaan niistä turhia työvaiheita.

### 2.2.2 Keinot ruuhkautuneen työtilanteen ja työjonojen purkamiseksi

Tarkasteltaessa toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi ja korjaamiseksi voidaan keinot jakaa pitkän ja lyhyen aikavälin keinoihin. Keinot voivat olla uuden kehittämistä, vanhan parantamista, riskiperusteisen työnteon painottamista/ylilaadun karsimista ja väliaikaista resurssien lisäämistä.

Uusien digitaalisten asianhallintajärjestelmien kehittämisellä saadaan aikaiseksi merkittäviä hyötyjä, mistä ELSA-tilintarkastuksen kautta on jo näyttöä. Holhoustoimen asianhallinnan kehittäminen digitaalseksi on nyt kolmen vuoden tiekartalla. Kehittäminen kattaa lähtökohtaisesti kaikki holhoustoimen palvelut yleisten edunvalvojen osalta, mutta vain osittain yksityisten edunvalvojen osalta.

Yksityisten edunvalvojen osalta on suurin haaste tilintarkastuksen digitalisointi. Se vaatii erillisen kirjanpito-ohjelman käyttöönottoa. Tällä hetkellä yksityisten edunvalvojen tilintarkastuksen digitalisointi on jätetty VAAKA-tiekartan ulkopuolelle kolmen vuoden päähän toteutettavaksi. Yksityisten edunvalvojen tilintarkastuksen digitalisoinnilla on ELSA-tilintarkastuksen kokemusten pohjalta odotettavissa merkittäviä hyötyjä.

Digitaalisten järjestelmien kehittämisen lisäksi tehdään holhoustoimessa jatkuvaa LEAN-ajatteluun pohjautuvaa prosessien kehittämistä. Lisäksi panostetaan osaamisen ja ammattitaidon kehittämiseen, jossa lähtökohtana on riskiperusteinen ajattelu. Tavoitteena on sopia valtakunnallisesti ja kasvattaa ymmärrystä siitä, mikä on riittävä laatu, ja karsia kaikki se, jossa tehdään enemmän, kuin on tarpeen.

Toimintaa pyritään tehostamaan holhoustoimessa myös siirtymällä palvelutiimimalliin, jossa holhoustoimen tehtäviä ohjataan ja johdetaan palvelukokonaisuuksien kautta. Malli antaa työntekijöille mahdollisuuden erikoistua ja keskittyä tiettyyn työhön määrääjän ja osallistua kyseisen työn kehittämiseen.

Palvelutiimimalli antaa myös johtamisessa paremman näkemyksen palvelukokonaisuuteen ja resurssien allokointi paranee. Johtamisessa kehitetään ja palvelutiimimalli mahdollistaa tavoite- ja tietojohdamisen.

Virasto keskustelee oikeusministeriön kanssa lainsäädäntömuutoksista, joilla voidaan sujuvoittaa toimintaa ja karsia päällekkäisyyksiä. Prosesseja voidaan riskiperusteisesti keventää esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa edunvalvontaa hoitaa valtio.

## 2.3 Valtiovarainministeriön lausunto ja selvitys

### 2.3.1 Taustatietoja ja tilannekuva

Ministeriön lausunnon liitteenä olevasta asiakirjasta ilmenee muun muassa seuraavaa.

Laki Digi- ja väestötietoviraston perustamisesta (304/2019) tuli voimaan 1.1.2020. Lailla yhdistettiin Väestörekisterikeskuksen (VRK) ja maistraattien tehtävät yhteen virastoon. Hallituksen esityksen (HE 233/2018 vp) tavoitteena oli toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallituksen linjaus, jonka mukaan valtion hallintotehtävissä tulee olla valtakunnallinen toimivalta. Uudessa virastossa sovellettaisiin valtakunnallisesti yhtenäisiä toimintatapoja ja ratkaisukäytäntöjä, mikä lisäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta. Valtakunnallinen toimivalta mahdollistaisi myös resurssien joustavan käytön kysynnän ja asiantuntemuksen mukaan, mikä puolestaan lisäisi tuottavuutta ja tehostaisi toimintaa. Resurssien joustavaa käyttöä ennakoitiin tarvittavan jo lähivuosina virastojen henkilöstön ikärakenteesta seuraavan eläköitymisen johdosta. Viraston tuli kuitenkin huolehtia palveluiden alueellisesta saatavuudesta. Myös hallinto- ja tukitoimintojen yhdistämisellä tähdättiin tehokkuuden kehittämiseen. Uuden organisaation tuli lisätä myös muutos- ja riskienhallintakyvykkyyttä. Toimintojen uudelleenorganisoinnin katsottiin vapauttavan resursseja molemmissa virastoissa jo käynnissä olevaan toimintojen digitalisointiin sekä edistävän toimintatapojen kehittämistä digitaalista työtä tukevaksi. Tavoitteissa korostettiin erityisesti sähköisten palveluiden nopeaa kehittämistä.

Yhdistymishankkeen loppuraportin mukaan hankkeen merkittävimmät havainnot olivat: 1) valtakunnallisten palvelujen konkreettiseen suunnitteluun sekä henkilöresurssien allokointiin ja perehdyttämiseen olisi pitänyt edetä toteutunutta aikaisemmin; sekä 2) keskitetyn digitoinnin ratkaisun käyttöönottoon olisi tarvittu enemmän aikaa. Loppuraportin mukaan aikataulu uuden toimintamallin suunnittelulle, toteutukselle, testaukselle ja käyttöönotolle oli todella tiukka.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan virastouudistus edistää sille asetettujen tavoitteiden toteutumista, mutta pääosin tavoitteet saavutetaan vasta tulevaisuudessa. Entisten maistraattien palvelukokonaisuuksissa käsittelyajat ovat pidentyneet, mutta laajemmin digitalisaation edistämisen palveluissa kehitys on ollut positiivista. Virastomuutoksesta on toteutettu valtiovarainministeriön toimeksiannosta ulkoinen arviointi (Valtiovarainministeriön julkaisu - 2021:34).

Edunvalvonnan kannalta tarkasteltuna virastouudistukseen yhdistettiin kolme yksittäinkin varsin laajaa uudistusta: holhustoimen asiantuntija- ja asiakaspalvelutyyppeistä lupa- ja valvontaprosessien digitalisointi, maistraattien siirtyminen valtakunnalliseen toimintamallin, sekä kahden tehtäviltään ja toimintatavoiltaan erilaisen virastokokonaisuuden yhdistäminen. Kokonaisuus oli huomattavan kunnianhimoisen. Lisäksi viraston toiminnan alkuun osui merkittäviä toimintaympäristön muutoksia, jotka todennäköisesti vaikuttivat uudistusten toimeenpanoon.

Näistä palvelutarpeen kasvu ja henkilöstön eläköityminen olisivat olleet ennakoitavissa, mutta koronapandemia ja laaja etätyöhön siirtyminen eivät. Maistraattien omissa suunnitteluasiakirjoissa (Strategia-asiakirja 2012–2015, Kokonaisarkkitehtuuri 2018–2019) oli tunnistettu jo aiemmin, että holhustoimen asiakasmäärät kasvavat suurten ikäluokkien ikääntyessä. Palvelutarpeen tuleva kasvu oli mainittu myös maistraattien uudelleen organisoimisen selvityshenkilöraportissa (Maistraattien uudelleen organisoiminen, Selvitysmiehen raportti 30.10.2017).

Hallituksen esityksessä (HE 233/2018 vp) tai yhdistymishankkeen aineistoissa ei erityisemmin huomioitu edunvalvonnan palvelutarpeen odotettavissa olevaa lisäystä. Henkilöstön eläköitymisen ja tuottavuussäästöjen yhteisvaikutus käytettävissä oleviin resursseihin ja käsittelyaikoihin oli kuitenkin tunnistettu. Toimintojen digitalisoinnilla ja valtakunnallisilla työjonoilla saavutettavan toiminnan tehostumisen oletettiin vastaavan kysynnän kasvuun.

Virastojen yhdistämistä koskevat hallituksen esitykset on annettu marraskuussa 2018. Yhdistymishankkeessa uuden valtakunnallisen toimintamallin suunnittelua ja valmistelua tehtiin paljon vuoden 2019 aikana, joten hankkeessa saadut kokemukset valtakunnallisen toimintamallin valmistelusta eivät ole olleet täysimääräisesti käytettävissä säädösvalmistelun vaikutusarviointeja tehtäessä.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 hallitus lähti siitä, että uuden viraston määräraha on 48,1 milj. euroa v. 2021 laskien 45,3 milj. euroon kehyskauden lopussa.

Viraston määrärahaa alentamiseen vaikutti etenkin käynnissä olevan maistraattipalvelujen sähköistämiseen liittyvän VAAKA-tuottavuushankkeen myötä syntyvät tuottavuushyödyt, jotka aiempien päätösten mukaisesti huomioitiin kehyskauden määrärahatasossa.

Hallituksen esityksessä virastojen ja toimintojen yhdistämisestä arviotiin aiheutuvan pääasiassa kertaluonteisia kustannuksia sekä valmisteluvaiheessa että lain voimaantulon jälkeen. Muutostilanteen kustannuksia aiheuttavilla toimenpiteillä pyrittiin siihen, että uudistuksella tavoitellut taloudelliset hyödyt voisivat myöhemmin toteutua suunnitellun mukaisina. Maistraattien alueellisesta toiminnasta Digi- ja väestötietoviraston valtakunnalliseen toimintaan siirtyminen ja hyötyjen saaminen todettiin edellyttävän lisäksi, että yhdistymishetkellä vireillä olevat asiakirjat digitoidaan. Hallituksen esityksen valmistelun aikaan maistraattien kaikki asiakirjat arkistoitiin paperisena, eikä maistraateilla ollut sähköistä arkistoa.

Holhustoimen ratkaisumäärät, tuottavuus ja toiminnan tehokkuus ovat vuosien 2018–2021 kehittyneet suotuisasti. Holhustoimen käytettävissä olevat bruttotyövuodet ovat em. ajanjaksolla hiukan vähentyneet samalla, kun ratkaisumäärät ovat vuosittain kasvaneet. Viraston toiminnan käynnistyttyä vuonna 2020 saatiin tehtyä jo enemmän ratkaisuja kuin maistraattiaikana, ja vuoden 2021 arvioitu toteutuma on jo huomattavasti suurempi kuin vuoden 2020 toteutuma.

Lisääntynyt palvelutarpeen kasvu on vaikuttanut käsittelyaikoihin ja asioiden ruuhkautumiseen, vaikka toiminnan tehostumista on saatu tehtyä valtakunnallisen organisoitumisen, työtapojen ja prosessien kehittämisellä. Lupa-asioissa ja määräämisasioissa käsittelyajat ovat keskimääräisesti noin puolitoistakertaistuneet. Myös tilintarkastuksen osalta lisääntyneet työvaiheet ovat vaikuttaneet käsittelyaikoihin. Vaaka-hankkeen Elsa-kehittämisen kautta on yleisten edunvalvojen tilintarkastuksessa saavutettu kuitenkin jo viisinkertaisesti nopeampia käsittelyaikoja.

### 2.3.2 Ministeriön arvio Digi- ja väestötietoviraston toiminnasta

Vastauksena ministeriölle esittämäni kysymykseen "Miten ministeriö katsoo Digi- ja väestötietoviraston suoriutuneen ja suoriutuvan lakisäätöistä tehtävistään nimenomaan edunvalvonta-asioissa?" valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Digi- ja väestötietovirastoa kokonaisuutena tarkastellen edunvalvonta-asoiden käsittelyajat eivät ole tällä hetkellä tyydyttävällä tasolla. Virastolle myönnettyjen, viraston omiin arvioihin perustuvan riittävän väliaikaisen resurssilisäyksen jälkeen käsittelyajat on arvioitu saatavan palautettua tavoitetasolle vuoden 2022 alkupuoliskolla.

Syynä holhoustoimen ja edunvalvonta-asioiden ruuhkautumiseen on monien eri seikkojen kokonaisuus. Viraston toiminnan aloittamisesta lähtien alati kasvava asiointimäärä, verrattain pieni viraston sisäinen uudelleenkohdentamismahdollisuus, toimintatapojen uudistamisen haasteet ja niiden toteuttamiseen vaadittava aika (digitalisointi, normiperusta) sekä tietojärjestelmä uudistusten keskeneräisyys toiminnan käynnistyessä vajaan kahden vuoden jälkeen ovat kaikki osaltaan johtaneet nykyiseen tilanteeseen.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei holhousviranomaisen palvelujen tuottamiseen käytettäviä henkilöresursseja pystytä lisäämään asiakasmäärien kasvua vastaavalla tavalla. Holhoustoimen prosesseja ja toimintatapoja kehittämällä virastossa on pystytty tähän mennessä osittain vastaamaan kasvavaan palvelutarpeeseen ja tehostamaan toimintaa. Jotta virasto pystyy jatkossa suoriutumaan edunvalvonta-asioihin liittyvistä lakisääteisistä tehtävistään käsittelyaikatavoitteiden mukaisesti, se vaatii tehostetusti virastouudistuksella tavoiteltujen uudistusten määrätietoista edistämistä: työprosessien kehittämistä ja sähköistämistä sekä tarvittavien lainsäädäntömuutosten nopeaa valmistelua ja toimeenpanoa.

Edunvalvonnan kysynnän kasvu on ollut ennakoitavissa, asiaa ratkaistaan ja on ratkaistu digitalisoinnin tuottaman tehostumisen kautta. Digitalisaatiotoimet eivät vielä tähän mennessä ole täysimääräisesti tuottaneet haluttua lopputulosta ja näitä kehittämistoimia pitää määrätietoisesti jatkaa, jotta tilanne korjaantuu ja pysyy jatkossakin hyvänä.

Keskeinen merkitys menettelytapojen uudistamisella sekä niihin liittyvillä toimilla on viraston johtamisella. Käytävissä olevien resurssien tehokas käyttö ja priorisointi, selkeä tavoiteasetanta, toimenpiteiden vaikutusten arviointi ja seuranta, menettelytapojen yhtenäistäminen sekä digitalisointi ovat avaintekijöitä edunvalvonta-asioiden käsittelyaikojen pitämisessä tavoitetasolla.

Digi- ja väestötietovirasto on omassa lausunnossaan eduskunnan oikeusasiamiehelle kuvannut keinoja ruuhkautuneen työtilanteen ja työjonojen purkamiseksi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nämä keinot ovat olleet oikeita ja niitä on tuettu ministeriön ohjauksessa sekä tukitoimissa.

Edunvalvonnan osalta nopein ja vaikuttavin toimenpide ruuhkien ja työjonojen purkamiseksi on ollut resurssien lisääminen pahiten ruuhkautuneisiin palveluihin. Virasto on jo aiemmin käytävissä olevien resurssiensa puitteissa siirtänyt voimavaroja ruuhkien purkuun. Lisätalousarviossa virastolle kohdennetuilla määrärahoilla holhoustoimeen on lisäksi rekrytoitu nopealla aikataululla yli 40 henkilöä.



Henkilöresurssit on kohdennettu erityisesti edunvalvojan määräämisasioihin, tilintarkastukseen, kirjaamiseen ja lupa-asioihin. Määräämisasioissa tavoiteaika on viraston antamissa päätöksissä kolme kuukautta, lupa-asioissa yksi kuukausi ja yksityisten edunvalvojen tilintarkastuksessa 3,8 kuukautta. Virastolle myönnettyjen lisäresurssien seurauksena käsittelyajoissa on tapahtunut syyskuusta 2021 lähtien myönteistä kehitystä (viimeisimmät käsittelyaikatiedot virastosta; edunvalvojan määrääminen 4,5 kk, lupa-asiat 3 kk, tilintarkastus 6,2 kk). Lisäresursseilla ja kehittämiseen panostamalla virastossa päästään normaaliin tilanteeseen työjonojen ja käsittelyaikojen osalta.

Digi- ja väestötietovirasto on valtiovarainministeriön ohjauksokouksissa selvittänyt säännöllisesti edunvalvonnan ja holhoustoimen kehittämistoimia virastossa. Holhoustoimen tehtäviä on kehitetty ja kehitetään parhaillaan myös muutoin kuin rakentamalla sähköistä asianhallintajärjestelmää. Työn organisoinnin osalta tehdään jatkuvasti kokeiluja, miten prosesseja saataisiin nopeammiksi. Holhoustoimen organisointia ja johtamista on kehitetty, ja näin resurssit ovat selkeämmin käytettävissä ja siirrettävissä nopeammin esimerkiksi kiireellisyys- ja riskiperusteella tiettyihin tehtäviin. Lisäksi virastossa panostetaan osaamisen ja ammattitaidon jatkuvaan kehittämiseen. Virastossa on selvitetty edunvalvontatietovarantoa ratkaisuna edunvalvojen sähköisen puolesta asiointin mahdollistamiseksi ja se on yksi toimenpide viraston Kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation avulla -kehittämishjelmassa.

Lainsäädäntömuutoksilla voidaan toimintaa edelleen sujuvoittaa ja karsia päällekkäisyyksiä. Digi- ja väestötietovirasto on tehnyt selvityksen holhoustoimen lainsäädäntömuutostarpeista ja käynyt yhdessä valtiovarainministeriön kanssa keskustelua oikeusministeriön suuntaan muutosehdotuksista, joilla voidaan asiakaslähtöisesti sujuvoittaa holhoustoimen palveluprosesseja ja kohdentaa toimintaa riskiperusteisempaan suuntaan. Holhoustoimen substanssilakien valmisteluvastuu on oikeusministeriöllä.

Toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen liittyen vuodenvaihteeseen 2021–2022 mennessä valmistuu sekä yleisten, että yksityisten edunvalvojen lupa-asioden hoito Elsa-asianhallintajärjestelmässä. Yleisten edunvalvojen lupa-asiat ovat nyt pilottivaiheessa ja sen vaikutukset näkyvät suurimmaksi osaksi kirjaamistyössä, mikä sähköisessä asianhallinnassa on lähestulkoon poistunut. Tämän avulla resursseja saadaan sisäisesti kohdennettua enemmän asioiden valmisteluun. Virastoasiointin resursointia on suunnattu asiakkaiden ennako-ohjaukseen, itsepalveluun ja muuhun sähköiseen asiointiin. Virasto on myös selkeyttänyt ja tehostanut viestintäänsä ja mm. uudistanut kotisivujaan tavoitteena parempi asiakaspalvelu.

Viraston toiminnan alkaessa vuoden 2020 alussa edunvalvonnan käsittelyajat pidentyivät, vaikka holhustoimen ratkaisumäärät, tuottavuus ja toiminnan tehokkuus ovat vuosina 2018–2021 kehittyneet suotuisasti. Holhustoimen käytettävissä olevat bruttotyövuodet ovat em. ajanjaksolla hieman vähentyneet, samalla kun ratkaisumäärät ovat vuosittain kasvaneet. Viraston toiminnan käynnistyttyä vuonna 2020 saatiin tehtyä jo enemmän ratkaisuja kuin maistraattiaikana, ja vuoden 2021 arvioitu toteutuma on jo huomattavasti suurempi kuin vuoden 2020 toteutuma.

Viraston suoriutumiseen liittyen valtiovarainministeriö toteaa, että maistraattiaikainen paikallinen toiminta oli tuottavuus- ja palveluaikatavoitteiden näkökulmasta hyvin erilaatuista. Resurssit olivat jakautuneet palvelutarpeeseen nähden epätasaisesti ja samalla toimintamallit ja tavat olivat yhtenäistämisyrittämisistä huolimatta jossain määrin erilaisia. Kokonaisuutena arvioiden asiakkaat saivat erilaatuista palvelua. Nykyisellä työjonoihin perustuvalla ja palvelukokonaisuuksiin organisoidulla valtakunnallisella toimintamallilla on saavutettu suurin osa niistä tavoitteista, joita on haettu. Resurssit ovat joustavammin käytössä ja kohdennettavissa helpommin palvelutarpeen mukaisesti.

Uudistuksella tavoiteltiin myös resurssien tehostamista mm. hallinto- ja tukipalvelujen yhdistämisen kautta. Toimintojen suuremmissa kokonaisuudessa on mahdollista paikata alueellisia tai toimintokohtaisia resurssivajeita sekä panostaa toimintatapojen uudistamiseen. Suuremmalla yhteisellä virastolla nähtiin myös paremmat edellytykset toteuttaa kestävä ja hyvä henkilöstöpolitiikka. Valtiovarainministeriö katsoo, että tämä tavoite on toteutunut.

Uudistuksella on pyritty lisäksi edistämään asiakaslähtöisen toiminnan kehittämistä ja julkisen hallinnon sähköisiä palveluita ja kehittämään julkisen hallinnon yhteistyötä asiakaspalvelussa. Viraston oma organisaatiolaki edesauttaa selkeää sääntelyä verrattuna aiempaan tilanteeseen, jossa Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien toiminta perustui hajanaisiin säännöksiin. Valtiovarainministeriön arvion mukaan virasto on kehittänyt järjestelmällisesti asiakas- ja sidosryhmätyötä koko olemassaolonsa ajan, tätä työtä on tuettu ja seurattu säännöllisesti viraston tulosohejauksessa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uuden organisaation yhdistymisen muutosvaihe on meneillään, ja osa tavoitteista realisoituu vasta tulevaisuudessa.

Valtakunnallisen toiminnan käynnistäminen digitalisaatiota hyödyntäen ja resurssien vapauttaminen asiakastyöhön ei ole tässä vaiheessa uudistusta täysimääräisesti toteutunut johtuen eri organisaatioiden toiminnallisista eroista ja niihin liittyvistä sähköisen toiminnan valmiuseroista. Tilanne on johtanut käsittelyaikojen pidentymiseen erityisesti holhoustoimessa. Valtiovarainministeriö on puuttunut asiaan ja kehittämistoimenpiteet ovat käynnissä.

### 2.3.3 Ministeriön näkemys omasta toiminnastaan asiassa

Vastauksena siihen, "Millä tavoin ministeriö itse on hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta vastaavana tahona huolehtinut viraston toiminnan asianmukaisuudesta?" valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Valtiovarainministeriön toimet hallinnonalansa ja Digi- ja väestötietoviraston toiminnasta vastaavana tahona liittyvät viraston resurssien ja toiminnan ohjaukseen.

Yhdistämishankkeessa valtiovarainministeriö pyrki varmistamaan uuden viraston toiminnan asianmukaisuuden hankkeen organisoinnilla ja eri osa-alueet kattavalla valmistelulla. Jälkikäteen tarkasteltuna maistraattien toimintoihin tarvittavien muutosten laajuus, työmäärä ja aikataulu saatettiin osittain aliarvioida. Perustamisvaiheessa ministeriö on tukenut viraston toimintojen tehostamista myös digitalisointia edistävällä tuottavuusrahoituksella, ja seurannut työn edistymistä säännöllisesti seurantakokouksissa.

Viraston määrärahojen kehitystä vuosina 2018–2021 arvioitaessa voidaan todeta, että Digi- ja väestötietoviraston ohjauksessa on pystytty tähän mennessä varsin hyvin turvaamaan viraston perusrahoitustaso sekä osoittamaan kehittämishankkeille tarvittavat lisäresurssit. Digi- ja väestötietoviraston määrärahat ovat kehittyneet siten, että ennen yhdistymistä maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen nettomenot olivat vuoden 2016 tilinpäätösten mukaan yhteensä 38 734 000 euroa (VRK 7,6 milj. euroa ja Maistraatit ohjausyksikköineen 31 milj. euroa) ja vuonna 2019 juuri ennen yhdistymistä yhteensä 55 441 000 (Väestörekisterikeskus 33,7 milj. euroa ja Maistraatit ohjausyksikköineen 26,4 milj. euroa). Vuonna 2020 yhdistyneen viraston kustannukset olivat yhteensä ensimmäisenä toimintavuonna 56 206 000 euroa (talousarvion momentti 28.30.03). Vuoden 2021 määrärahat ovat 56 366 000 euroa. Hallituksen esitys vuoden 2022 määrärahoista on 58 876 000 euroa.

Selvityksen kohteena olevaan kokonaisuuteen liittyen viimeisen talousarviovuoden aikana virastolle on osoitettu lisämäärärahoja ruuhkan purkuun, käynnistyvään holhustoimen palveluja edelleen digitalisoivaan Kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation avulla -kehittämishjelmaan sekä myöhennetty aiemmin vuodelle 2022 sovittua VAAKA-hankkeeseen liittyvää tuottavuussäästöä.

Valtiovarainministeriön mukaan se on kyennyt turvaamaan virastolle riittävät resurssit sen toimintaedellytysten turvaamiseksi sekä tarvittaessa reagoinut tilanteeseen lisäresursseja esittämällä. Ministeriö on aktiivisesti ohjannut ja tukenut virastoa tarvittavissa kehittämistoimissa ja kiinnittänyt erityisesti huomiota käsittelyaikojen nopeuttamiseen sekä tarvittaviin kehittämistöimiin lyhyellä ja pidemmälle aikavälillä.

Valtiovarainministeriön Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto (JulkICT) tukee viraston toimintaa monin käytännön keinoin osana viraston ohjausta. Yhteistyötä tehdään ylimmän johdon ja tulosohjaajien (VM ja DVV) tapaamisissa, JulkICT:n ja DVV:n johtoryhmien yhteisissä säännöllisissä kokouksissa, tulosohjauksen kuukausittaisissa työkokouksissa (VM tulosohjaajien ja DVV:n väliset), säännöllisissä yhteinen ohjaus -kokouksissa (OM, TEM, VM ja DVV), tulossopimuksen seurantokokouksessa sekä tulossopimusneuvottelussa. Näiden ohjaustoimien lisäksi ministeriö (JulkICT) toteuttaa hallitusohjelmahankkeiden seurantaa ja ohjausta erillisin toimin sekä toteuttaa muuta toiminnan ohjausta viraston eri palvelujen osalta. Digi- ja väestötietoviraston sähköisen asiointin, asianhallinnan ja arkistoinnin kehittämistä seurataan myös erillisessä VAAKA-hankkeen seurantaryhmässä, johon kuuluvat Digi- ja väestötietoviraston hankeomistajat sekä valtiovarainministeriöstä kehittämis- ja hallintotoiminnon, budjettiosaston sekä JulkICT:n edustajat.

Ministeriön ja viraston välisissä monivuotisissa tulossopimuksissa sovitaan tarkemmin käytettävistä resursseista ja niillä tavoiteltavista tuloksista. Virasto raportoi sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta viraston tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa. DVV:n osalta ensimmäinen viraston yhtenäinen tilinpäätösraportti annettiin keväällä 2021 ja tätä seurasi ministeriön tilinpäätöskannanotto.

Vuoden 2020 tilinpäätöskannanotossa 3.6.2021 valtiovarainministeriö toteaa mm seuraavaa: "Holhustoimen edunvalvontapalveluille asetettua tuottavuustavoitetta ei saavutettu. Holhustoimen tuottavuuslukuun (suoritetta henkilötyövuotta kohti) ovat kertomusvuonna vaikuttaneet yhdistymiseen liittynyt uusi organisoitumistapa ja toimintatapojen ja prosessien yhtenäistäminen valtakunnalliseksi sekä näihin liittyvä puolidigitaalisen toiminnan malli, joka lisää vaiheita palveluprosesseihin."

Edelleen tilinpäätöskannanotossa valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa: "Digi- ja väestötietoviraston tulee saada erityisesti holhoustoimeen, rekisteripalveluihin ja Suomi.fi-valtuuksien käyttöönottoon liittyvät jonot purettua ja tilanne otetuksi hallintaan niin, että jonoja ei enää synny ja päästään tulossopimuksessa asetettuihin tavoitteisiin. Muuten luottamuksen ja oikeusturvan vahvistumisen vaikuttavuustavoite ei voi viraston toiminnassa toteutua."

Valtiovarainministeriö on tilinpäätöskannanottoon liittyen asettanut vuoden 2022 keskeiseksi tulostavoitteeksi DVV:lle käsittelyaikojen lyhentämisen. Edelleen viraston toivotaan osaltaan vievän eteenpäin vuonna 2021 tehtyjä esityksiä holhoustoimen lainsäädäntömuutoksiksi, joilla voidaan asiakaslähtöisesti sujuvoittaa holhoustoimen palveluprosesseja ja kohdentaa toimintaa riskiperusteisempaan suuntaan. Keskustelut jatkuvat oikeusministeriön kanssa ja valtiovarainministeriö osaltaan toivoo, että näiden muutosten osalta päästään konkreettisiin valmistelutoimiin mahdollisimman nopeasti (lainsäädännön valmisteluvastuu oikeusministeriöllä).

Akuutin ruuhkan purkamisen lisäksi tarvitaan nykyistä vahvempaa panostusta toiminnan uudistamiseen ja digitalisointiin. VAAKA-hanketta jatkava Kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation avulla -kehittämishjelma keskittyy seuraavien vuosien aikana holhoustoimeen ja sovittujen osa-alueiden digitalisointiin. Viraston oman työn kehittämisen osalta tämä tarkoittaa asiankäsittelyn ja siihen liittyvän työn digitalisaatiota. Tämä tehdään integroimalla järjestelmiä ja luomalla digitaalisia kokonaisuuksia, jotka palvelevat niin asiakkaita kuin viranomaista. Tätä kautta pystytään merkittävästi lyhentämään jonoja ja pääsemään virastolle tulostavoitteissa asetettuihin käsittelyaikatavoitteisiin ja tehostamaan toimintaa. Kehittämishjelman toimeenpanoon kohdistetaan vuonna 2022 n. 4 miljoonan euron kehittämispanos. Valtiovarainministeriö ohjaa ja tukee ohjelman toimeenpanoa.

Osana viraston ohjausta Digi- ja väestötietoviraston pääjohtajalle on laadittu johtamissopimus. Sen avulla ylläpidetään jatkuvaa ja toimivaa keskusteluyhteyttä viraston johtajan ja hänen esimiehensä välillä. Johtamissopimuksessa sovitaan johtamiseen liittyvistä kehittämistavoitteista ja -toimenpiteistä.

Edellä mainittujen toimien lisäksi ministeriö on mm. tehnyt oman hankearvionsa Maistraattien ja VRK:n tehtävien yhdistämisestä (loppuraportti 2.2.2020, VM/1662/00.01.00.01/2017). DVVn osalta on toteutettu myös ulkoinen virastoarviointi, jonka tuloksia hyödynnetään viraston toiminnan tuloksellisuuden edelleen kehittämiseksi (Valtiovarainministeriön julkaisu - 2021:34).

Valtiovarainministeriö katsoo toimineensa hallinnonalansa ohjaajana vastuullisesti ja asianmukaisesti. Valtiovarainministeriö seuraa jatkuvasti viraston kehittämistoimien vaikutuksia tilanteen korjaamiseksi ja ryhtyy tarvittaessa vaadittaviin lisätoimiin viraston toiminnan ohjauksessa perusoikeuksien turvaamiseksi.

## 2.4 Valtiovarainministeriön lisäselvitys ja -lausunto

### 2.4.1 Digi- ja väestötietoviraston ajantasaiset tilastotiedot edunvalvonta-asioiden käsittelyajoista

Digi- ja väestötietoviraston toimittamat tiedot käsittelyaikojen lähiajan kehityksestä ovat ministeriön mukaan seuraavat:

Holhoustoimen ja edunvalvonnan palvelu	Toteutuma 2020	Toteutuma 2021	Tavoite 2022	Toteutuma 1-9/10/2022	Ennuste 2022
Edunvalvonnan määrääminen DVV:n päätöksellä, ka (pv)	–	173,2	90	118,8	100
Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen, ka (pv)	–	91,1	60	77,8	70
Lupa-asiat, ka (kk)	1,8	2,6	1,0	1,7	1,6
Tilintarkastus, yksityiset vuositilit, ka (kk)	5,5	4,9	3,8	7,1	4,9

DVV:n raportoinnin mukaan käsittelyaikojen kehityksessä on kuukausikohtaisia eroja. Esimerkiksi edunvalvonnan määräämispäätösten keskimääräinen käsittelyaika oli alkuvuoden 2022 keskiarvoa parempi kesä-lokakuun välillä (1.6.–25.10.2022, 107,3 päivää eli 3,5 kk). Edunvalvontatilintarkastusten osalta virasto arvioi käsittelyajan lyhenevän merkittävästi tämän hetken tilanteesta vuoden loppuun mennessä.

Edellä kuvatun mukaisesti trendi käsittelyajoissa vuosien 2021 ja 2022 vertailussa on laskeva, vaikka ministeriön kanssa vuodelle 2022 sovittuihin tulossopimustavoitteita ei vielä näytettäisi saavutettavan.

Vuoden 2022 aikana vireille tulleiden edunvalvontavaltuutusasioiden määrä on kasvanut 20 % verrattuna ajankohtaan 10/2021. Edunvalvojan määräämisten osalta kasvua ollut noin 7 % ja lupa-asioiden määrä vähentynyt (asuntokaupan hiljeneminen on vähentänyt lupa-asioiden määrää alun perin arvioidusta).

Ministeriön lausunnossa on erikseen tuotu esiin palvelukohtaisesti myös holhoustoimen tuottavuuden kehittymistä kuvaavia lukuja (suoritteet/htv).

DVV julkaisee www-sivuillaan henkilöasiakkaiden palveluiden tämänhetkisiä keskimääräisiä käsittelyaikoja.<sup>3</sup> Edunvalvonnan osalta ne ovat seuraavat (8.11.2022):

- holhustoimen lupa-asiat, 1–2 kk
- edunvalvonnan määräämiset, 4 kk
- holhustoimen vuositilit, 5-7 kk
- edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen, 2–3 kk

2.4.2 Digi- ja väestötietoviraston selvitys niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt ja joita se on toteuttanut aiemman selvityksensä antamisen jälkeen

Vuoden 2021 ja 2022 lisätalousarvioissa saadut lisäresurssit on käytetty ruuhkien purkuun pääasiassa kirjaamistehtävissä sekä lupa-asioiden, edunvalvojan määräämisasioiden ja edunvalvontavaltuutusasioiden valmistelutehtävissä. Tiintarkastukseen on suunnattu resursseja vähemmän, koska tilintarkastuksessa ELSA-asianhallintajärjestelmän kehitys on edennyt yleisten edunvalvojien tilien osalta hyvin ja tarkastus uuden järjestelmän kautta on nopeutunut. Yksityisten edunvalvojien tilit joudutaan kuitenkin edelleen tarkastamaan järjestelmän ulkopuolella.

Tällä hetkellä ELSA-järjestelmän kautta voidaan käsitellä yleisten edunvalvojien vuosi- ja päätöstitilit sekä yleisten edunvalvojien lupa-asioista suurin osa. Ensi vuonna kehittäminen etenee DVV:n henkilöasiakaspalveluja digitalisoivassa OIVA-ohjelmassa kattamaan loput yleisen edunvalvonnan lupa-asiat ja laajenee yksityisten lupasioihin (virkailijavireillepanon kautta). Tarkoituksena on aloittaa myös edunvalvontavaltuutusosuuksien toteutus. Holhousviranomaisen toiminta sähköistetään kokonaan vuoden 2025 loppuun mennessä ja samalla edunvalvojille ja edunvalvontavaltuutetuille tarjotaan mahdollisuus sähköiseen asiointiin holhousviranomaisessa.

Keväällä 2022 holhustoimessa otettiin käyttöön palvelunohjausmalli, joka on tehostanut palveluiden johtamista.

Syksyllä 2022 on otettu käyttöön myös laskutusrobotti yksityisten edunvalvojien tilintarkastuslaskutuksessa. Robotti laajenee loppuvuodesta yleisen edunvalvonnan palveluntuottajien tilien laskutukseen sekä osittain lupa-asioihin. Laskutusrobotin käyttöönotto säästää erityisesti kirjaamisen työosuutta.

<sup>3</sup> <https://dvv.fi/henkilöasiakkaiden-kasittelyajat>

Mahdollisimman pian vuodenvaihteen 2022–2023 molemmin puolin otetaan useissa palveluissa käyttöön asian vireillepano eLomakkeiden avulla. Myös tällä voidaan vähentää paperihakemusten skannaus- ja kirjaamistyötä ja nopeuttaa asian käsittelyä.

DVV:ssä käynnistetyn OIVA-ohjelman osalta toimenpiteinä edunvalvontaan ja holhustoimeen liittyen on käynnistetty useita kehittämistoimenpiteitä:

- Vuonna 2022 holhouksen järjestelmäkehittämisessä on keskitytty yleisten edunvalvojien tiliasioinnin ja lupa-asioiden sähköistämiseen.
- Holhustoimen kehittämishenkilöstön määrä on kasvanut lähes kolminkertaiseksi ja kasvaa edelleen loppuvuonna 2022 sekä 2023.
- Loppuvuodesta 2022 on alettu työstämään yksityisten edunvalvojien lupa-asioiden kokonaisuutta, sekä aloitetaan edunvalvontavaltuutuksen sähköistämisen suunnittelu.
- Jo valmisteltuina kehittämistoimenpiteinä vuodelle 2023 painopiste on yksityisten edunvalvojien lupa-asioissa, edunvalvontavaltuutuksessa, edunvalvonnan seurannassa, edunvalvontatietovarannossa ja edunvalvojan asiointitilin rakentamisessa.
- Viraston mukaan jo nyt kehittämistoimien tuloksena voidaan nähdä tuottavuushyötyjä yleisten edunvalvojien tilintarkastuksen ja lupa-asioiden osalta.
- Jo valmisteltu yleisten edunvalvojien omaisuusluetteloiden kehittäminen toteutuu vuoden 2023 alussa.

Kehittämisrahoitusta OIVA-ohjelman holhustoimen kokonaisuuteen kohdistetaan vuonna 2022 2,25 m€ ja vuonna 2023 4 m€.

DVV on esittänyt oikeusministeriölle holhustoimen lainsäädännön kehittämistä. Säädosmuutoksia tarvittaisiin mm. edunvalvontarekisterin perustamiseksi, mikä mahdollistaisi edunvalvojien ja edunvalvontavaltuutettujen sähköisen asioinnin päämiestensä puolesta suomi.fi-valtuuksien kautta. Toinen ehdotettu kehittämiskohde on sähköisen edunvalvontavaltuutuksen laatimisen mahdollistaminen. Edelleen holhustoimen valvontaa lupa-asioissa ja tilintarkastuksessa tulisi kehittää riskiperusteisemmaksi. Palvelutarpeen jatkuvasti kasvaessa uudistuksia on pidettävä välttämättöminä.



### 2.4.3 Valtiovarainministeriön näkemys DVV:n toimenpiteiden riittävydestä

Digi- ja väestötietovirasto on valtiovarainministeriön tukemana jo jonkin aikaa työskennellyt tiiviisti henkilöasiakkaiden asiointiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Viraston puolidigitaalisesta toimintatavasta pyritään nyt pääsemään kokonaan digitaaliseen toimintatapaan. Näin käsittelyajat saadaan lyhennettyä pysyvästi tavoitteen mukaisiksi, vaikka palvelujen kysyntä kasvaa.

DVV on käynnistänyt valtiovarainministeriön tukemana vuoden 2022 alussa mittavan OIVA-ohjelman (Kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation keinoin v. 2022–2028). Tarkoituksena on digitalisoida DVV:n henkilöasioiden vireillepano, käsittely ja tiedoksianto. Suurimpia kehittämiskokonaisuuksia ovat perhe- ja perintöoikeudelliset sekä holhustoimen palvelut. Ohjelman tavoitteena on entisten maistraattipalveluiden käsittelyaikojen lyheneminen, asiakkaan asiointiin liittyvän ajan ja vaivan väheneminen sekä palvelujen laadun parantaminen.

OIVA-ohjelmaan sisältyvien laajempien digitalisoinnin kehittämistoimien aloittamisen lisäksi DVV on itsenäisesti ja valtiovarainministeriön tukemana käynnistänyt ja toteuttanut useita asiointiprosessien kehittämistoimia ja lisäksi siirtänyt viraston sisällä henkilöresursseja väliaikaisesti haastavimmissa tilanteissa oleviin palveluihin. Resursointia on myös suunnattu asiakkaiden ennako-ohjaukseen, itsepalveluun ja muuhun sähköiseen asiointiin. Virasto on myös selkeyttänyt ja tehostanut viestintäänsä ja mm. uudistanut kotisivujaan tavoitteena parempi asiakaspalvelu.

DVV on tehnyt valtiovarainministeriön toivomana eri palveluprosessien kehittämismahdollisuuksiin (digitalisointi mutta myös muu kehittäminen) liittyvän selvityksen tarvittavista lainsäädäntötoimista ja joidenkin asioiden osalta myös lainsäädännön tulkintojen kehittämisestä. Tämä selvitys on ollut pohjana myös valtiovarainministeriön, DVV:n ja oikeusministeriön välillä käydyissä keskusteluissa ja se tarjoaa lähtökohdan lainsäädäntötyön suunnittelulle myös valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvien lainsäädäntötoimien osalta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että viraston tulostavoitteenakin olevan holhustoimen tuottavuuden osalta positiivista kehitystä on jo tapahtunut: vuonna 2020 holhustoimen tuottavuus oli 476 suoritetta/hyv, vuonna 2021 595 suoritetta/hyv ja vuoden 2022 osalta DVV:n arvion mukaan tuottavuus paranee edelleen ja saavutetaan noin 600 suoritetta/hyv (DVV:n väliraportointi tulossopimuksen toteutumisesta, 30.8.2022).

Vuoden 2022 alussa valtiovarainministeriön aloitteesta käynnistetyn DVV:n käsittely- ja jonotilanteen kuukausiraportoinnin mukaan viraston päätöksellä tehtävien edunvalvonnan määräämispäätösten työjono on huomattavasti vähentynyt viimeisen vuoden aikana, samoin keskimääräinen käsittelyaika. Holhoustoimen lupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on kehittynyt positiivisesti samalla kun työjonoa on saatu purettua. Myös edunvalvontatilintarkastusten osalta kehitys on ollut positiivista.

Edunvalvontavaltuutusten keskimääräinen käsittelyaika vuoden 2022 osalta on myös lyhentynyt yli sadasta työpäivästä lähelle tavoitteeksi asetettua kuuttakymmentä päivää.

Digi- ja väestötietoviraston toiminnan aloittamisesta on kulunut kohta kolme vuotta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uuden organisaation muutosvaihe on vielä osin meneillään ja erityisesti henkilöasiakkaiden palvelujen digitalisointi on vielä kesken. Kuten valtiovarainministeriön virastojen yhdistymishankkeesta vuonna 2021 teettämä ulkopuolinen arviointikin toteaa, osa virastouudistuksen tavoitteista realisoituu vasta tulevaisuudessa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että DVV suoriutuu edunvalvontatehtävistään tällä hetkellä kohtuullisesti ja uskoo, että jo käynnistettyjen ja vuonna 2023 käynnistyvien kehittämistoimien myötä käsittelyajoissa saavutetaan tulevaisuudessa vielä nykyistäkin parempi tilanne. Käynnistettyjä toimenpiteitä on riittävästi ja ne kohdentuvat oikein ja tarvittaville toimille on myös varattu riittävä rahoitus. Viraston ensisijainen tavoite onkin nyt saada tarvittavat kehittämistoimet toteutettua suunnitellusti, jotta holhoustoimen ja edunvalvonnan tilanne korjaantuu pysyvästi.

#### 2.4.4 Valtiovarainministeriön omat toimet aiemman selvityksen jälkeen

Valtiovarainministeriön omat toimet liittyvät viraston resurssien turvaamiseen, DVV:n toiminnan uudistamisen tukeen sekä viraston ohjauksen kehittämistöimiin.

Henkilöasiakkaiden palvelujen ruuhkien purkuun, käsittelyaikojen lyhentämiseen sekä toiminnan kehittämiseen DVV:lle on edelleen myönnetty lisämäärärahoja. Koska OIVA-ohjelmassa toteutetun digitalisoinnin vaikutus DVV:n käsittelyaikoihin näkyy vasta vähitellen, valtiovarainministeriö on esittänyt ja eduskunta myöntänyt DVV:lle lisärahoitusta väliaikaisesti lisähenkilöresursseihin sekä vuoden 2021 lisätalousarviossa (2,145 miljoonaa euroa = 33,5 htv) että kevään 2022 lisätalousarvioissa (1,6 miljoonaa euroa = 25 htv). Lisärahoitusta käytetään myös vuoden 2023 toiminnan tukena.

Lisäresursseilla on jo saatu aikaan tavoiteltuja vaikutuksia: ruuhkautuneiden palvelujen käsittelyajat ovat lähteneet laskuun keväällä 2022 ja tulossopimuksessa asetetut käsittelyaikatavoitteet saavutetaan viraston mukaan tämän vuoden lopulla tai ensi vuoden alkupuolella.

Holhustoimen osalta em. lisäresursointi on lisännyt henkilöstömäärää vuonna 2021 n. 4 %, vuonna 2022 n. 12 % ja vuodelle 2023 arviolta n. 9 %.

Valtiovarainministeriö on myös esittänyt ja eduskunta hyväksynyt henkilöasiakaspalveluja digitalisoivaan OIVA-ohjelmaan yhteensä 35 miljoonan euron rahoituksen vuosille 2022–2028 (kehityksen ulottuessa vuoteen 2026). DVV:n toimintamomentille suoraan osoitetun ja hallinnonalan tuottavuusmomentilta irrotettavan 35 miljoonan euron rahoituksen lisäksi kokonaisuudessa on rahoitusta myös EU:n elpymisvälineen RRF-rahoituksen kautta. Tällä sosiaali- ja terveysministeriön myöntämällä yhteensä 3,5 miljoonan euron rahoituksella luodaan sähköisen puolesta-asioinnin edunvalvojille mahdollistava edunvalvontarekisteri.

OIVA-ohjelmassa toteutettava henkilöasiakkaiden palvelujen digitalisointi vaatii myös joidenkin palvelukokonaisuuksien osalta lainsäädäntömuutoksia. Valtiovarainministeriö on useaan otteeseen keskustellut niiden valmistelusta oikeusministeriön kanssa, joka vastaa mm. holhustoimen ja perhe- ja perintöoikeudellisten asioiden lainsäädännöstä. On sovittu, että seuraaviin kevään 2023 hallitusohjelmaneuvoitteluihin oikeusministeriö valmistelisi omalta osaltaan ehdotuksen lainsäädäntötyön kokonaisuudesta, joka mahdollistaisi OIVA-ohjelman loppupuolelle ajoittuvien digitalisointikokonaisuuksien toteuttamisen mm. läheisen kuolemaan (mm. sukuselvityksiin) liittyen. Ohjelman alkupuolen käynnissä olevat ja käynnistettävät kehittämistoimet voidaan toteuttaa ilman lainsäädäntömuutoksia.

Valtiovarainministeriön mukaan DVV:llä on nyt – myös ministeriön ponnistelujen ansiosta – riittävät taloudelliset resurssit ilman uusia lisämäärärahoja selviytyä lakisääteisistä tehtävistään asianmukaisella tavalla.

Valtiovarainministeriön edellisen tätä asiaa koskevan lausunnon jälkeen ministeriö asetti vuoden 2022 tulossopimuksessa viraston keskeiseksi tulostavoitteeksi DVV:n omien käsittelyaikojen lyhentämisen (VN13170/2019). Ministeriön vuotta 2021 koskevassa tilinpäätöskannanotossa (VN5528/2022, 3.6.2022) yleisarvio DVV:n toiminnan tuloksellisuuden ja tavoitteiden saavuttamisesta oli tyydyttävä. Tilinpäätöskannanotossa todetaan edelleen, etteivät edunvalvonta-asioiden käsittelyajat vuoden 2021 osalta kuitenkaan olleet tyydyttävällä tasolla.

Virastolle myönnettyjen resurssilisäysten jälkeen käsittelyaikoja on saatu parannettua loppuvuodesta 2021 ja vuonna 2022.

Valtiovarainministeriö totesi tilinpäätöskannanotossaan seuraavaa: ”Jotta virasto pystyy jatkossa suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään käsittelyaikatavoitteiden mukaisesti, se vaatii tehostetusti virastouudistuksella tavoiteltujen uudistusten määrätietoista edistämistä: toimintaprosessien kehittämistä ja sähköistämistä sekä edelleen aktiivisuutta tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelussa”. Edunvalvonnan osalta todettiin, että kysynnän kasvu on ollut osin ennakoitavissa ja asiaa ratkaistaan ja on ratkaistu digitalisoinnin tuottaman tehostumisen kautta. Arviona todettiin, että viraston digitalisaatioimet eivät vielä tähän mennessä ole täysimääräisesti tuottaneet haluttua lopputulosta ja näitä kehittämistoimia pitää määrätietoisesti jatkaa, jotta tilanne korjaantuu pysyvästi.

Tilinpäätöskannanotossa todetaan myös, että vaikka ruuhkat saataisiin väliaikaisten lisäresurssien avulla purettua, viraston tulee kohdistaa vakavaa huomiota palveluprosessien uudistamiseen, tuottavuuden parantamiseen ja digitalisointiin erityisesti OIVA-hankkeen kehittämistoimien kautta, jotta tilanne saadaan hallintaan pysyvästi jatkossa.

Vuoden 2023 osalta valtiovarainministeriö asettaa edelleen DVV:lle keskeiseksi tulostavoitteeksi jonojen ja käsittelyaikojen lyhentämisen ja holhoustoimen tuottavuuden parantamisen. Valtiovarainministeriö on Digi- ja väestötietoviraston käsittelyaikoihin liittyvien ongelmien tultua esiin vuoden 2021 alkupuolella tiivistänyt viraston ohjausta. Ministeriö seuraa jatkuvasti DVV:n henkilöasiakkaiden palveluihin liittyvää suoriutumista esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- asettamansa n. kuusi kertaa vuodessa kokoontuvan OIVA-ohjelman seurantaryhmän kautta, jonka toimintaan myös esimerkiksi oikeusministeriö (erityisesti tarvittavan lainsäädännön osalta) ja valtiovarainministeriön budjettiosasto (hallinnonalan tuottavuusrahojen irrottamisen osalta) osallistuvat,
- kuukausittaisissa tulosohtapaamisissa, joissa on jo v. 2022 alusta käyty yksityiskohtaisesti läpi eniten ruuhkautuneiden, tulossopimuksessa mainittujen palvelujen käsittelyaikojen kehitystä ja varmistettu virastolle osoitettujen lisäresurssien vaikuttavuus käsittelyaikojen välittömään lyhentymiseen. DVV tuottaa ministeriön pyynnöstä näihin tapaamisiin kuukausittaisen tulosraportin, jossa näkyy henkilöasiakkaiden palvelujen käsittelyaikojen kehitys ajallisesti ja suhteessa tavoitteeseen,
- VM:n ja DVV:n johdon tapaamisissa neljä kertaa vuodessa, jossa palvelujen käsittelyajat ovat mukana asialistalla.

- virallisissa tulosneuvottelutapaamisissa kaksi kertaa vuodessa, joissa myös asetetaan erityisesti seurattavien palvelujen käsittelyaikatavoitteet, sekä
- DVV:n tilinpäätökseen liittyvän vuosikertomusraportoinnin ja siitä annetun VM:n tilinpäätöskannanoton sekä DVV:n puolivuotisraportoinnin ja sen käsittelyn avulla.

Valtiovarainministeriö on edellä kuvatuin keinoin ollut aloitteellinen ja tukenut DVV:a holhoustoimen ja edunvalvonnan kehittämistoimissa. Virastolle on pystytty osoittamaan väliaikaisia lisäresursseja valtion talousarvioprosessissa ja lisäksi on kyetty edistämään palvelujen digitalisointia (OIVA-ohjelma v. 2022–2028), mikä saa käsittelyajat pysyvästi hallintaan palvelujen kysynnän kasvusta huolimatta.

Lisäresurssien avulla ruuhkautuneiden palvelujen tilanne onkin saatu kohtuulliseksi: käsittelyajat laskuun, osin jo tavoitteiden mukaisiksi ja loputkin käsittelyajat saadaan viraston mukaan tavoitteiden mukaisiksi vuoden 2022 lopussa tai vuoden 2023 alkupuolella. Lisäksi useiden palvelujen osalta OIVA-ohjelmassa tehtävä digitalisaatio lyhentää käsittelyaikoja edelleen lähivuosien aikana. Valtiovarainministeriö tulee seuraamaan ja varmistamaan em. keinoja käyttäen tiiviisti, että ruuhkautuneiden palvelujen käsittelyajoille asetetut tavoitteet saavutetaan, käsittelyajat edelleen lyhenevät ja kansalaisten oikeusturva paranee.

### 3 OIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

#### 3.1 Yleistä käsittelyajoista ja käsittelyn asianmukaisuudesta

**Perustuslain** 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Säännöksen perusteluiden mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119).

**Hallintolain** 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on järjestettävä siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointiin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen (HE 72/2002 vp, s. 57).

Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa (HE 72/2002 vp, s. 73). Lainsäädäntöä kehitettäessä on otettava huomioon, että hallinnon viivästykset voivat johtua myös viranomaiskoneiston rakenteellisista ongelmista tai puutteellisista voimavaroista. Riittävien resurssien takaaminen hallintoviranomaiselle on tärkeää kohtuullisten käsittelyaikojen saavuttamiseksi. Tätä edellyttää myös perustuslain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (HE 50/2013, vp. s. 14). Velvoite edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä, jotta yksilö voi käyttää ja nauttia perusoikeuksistaan. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttaminen edellyttää lainsäädäntötoimia ja rahoitusratkaisuja valtion talousarviopäätöksiin (Saraviita Ilkka: Perustuslaki 2000, s. 180).

Käsittelyaikoja koskevan yleisen sääntelyn perusteella ei ole esitettävissä yleisiä enimmäis- tai vähimmäiskäsittelyaikoja. Säännöksissä ei 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. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on henkilön jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi hallintolain esitöiden mukaan pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75).

Käsittelyajan asianmukaisuutta arvioitaessa ei lähtökohtaisesti ole merkitystä jaottelulla sen suhteen, kuinka kauan asia sen vireille tulon jälkeen odottaa viranomaisessa käsittelyvuoroaan ja kuinka kauan se on konkreettisesti ollut käsittelyssä yksittäisellä virkamiehellä. Sen sijaan olennainen on kokonaiskäsittelyaika.

**Laillisuusvalvontakäytännössä** on monissa tapauksissa katsottu, ettei viranomaisen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan. Lähtökohtaisesti hyväksyttävänä syynä asioiden viipymiselle ei ole pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan on todettu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissään olevilla työkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena. Mainitut keinot eivät kuitenkaan aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

Kunakin viranomaisen tehtävänä on osaltaan päätösvaltansa puitteissa varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät resurssit. Olennaista asiassa on siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkastella paitsi sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin viranomaisen on ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten on pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin kuin asia ei ole viranomaisen omassa päätäntävallassa. Kyse on lopulta siitä, onko yksittäinen viranomaisen tehnyt sen, mitä siltä kohtuudella voidaan edellyttää (ks. esim. päätökseni asiassa EOAK/7233/2019, joka on julkaistu kanslian verkkosivuilla).

Asetin oikeusasiamiehen kanslian toiminnan vuositeemaksi vuosille 2020 ja 2021 aiheen ”Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi.” Teeman mukaisesti painottuvassa laillisuusvalvonnassa on ollut kysymys sen arvioinnista, onko viranomaisen toiminnalle asetettujen perusoikeuksien turvaamisesta johtuvien vaatimusten toteuttaminen käytännössä, ainakin normaalioloissa, mahdollista.

Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden syyllistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Mikäli riittäviä resursseja ei ole, lain noudattaminen saattaa käytännössä olla mahdotonta.

## 3.2 Keskeiset edunvalvonta-asioiden ryhmät käsittelyaikojen näkökulmasta

### 3.2.1 Edunvalvonnan tarpeen arvioiminen

Holhustoimen tarkoituksena on holhustoimesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan.

Holhustoimilain 91 §:ssä säädetään, että joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä, voi vaitiolovelvollisuuden estämättä ilmoittaa asiasta holhousviranomaiselle, ja ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi.

Asiat, joissa on kyse epäilyksestä sen suhteen, kykeneekö ihminen huolehtimaan omista taloudellisista ja muista henkilökohtaisista asioistaan, ovat ihmisen perusturvallisuuteen liittyvien tekijöiden näkökulmasta hyvin keskeisiä. Tähän nähden tällaisten asioiden käsittely olisi hyvä saada päätökseen mahdollisimman joutuisasti. Holhustoimilaissa ei kuitenkaan ole erikseen säädetty edunvalvontailmoitusten käsittelylle eli edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi erityisiä määräaikoja, joten asiaa tulee arvioida perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n nojalla.

Edunvalvontaan määrääminen on eittämättä asia, joka vaikuttaa merkittävästi henkilön oikeusasemaan. Kun holhousviranomaisen yksi keskeisistä tehtävistä on käsitellä nimenomaan tällaisia asioita, kaikki nämä asiat kuuluvat hallintolain perusteluiden näkökulmasta lähtökohtaisesti niihin, jotka tulisi luonteensa perusteella käsitellä mahdollisimman pikaisesti. Toisaalta, kun paitsi edunvalvontaan määrääminen myös jo edunvalvonnan tarpeen selvittäminen merkitsee aina merkittävää puuttumista henkilön yksityisyyteen, tästä seuraa velvollisuus selvittää ja käsitellä asia erityisellä huolella. Tämä taas voi joissakin tapauksissa hyväksyttävällä tavalla myös pidentää käsittelyaikaa.

Holhustoimilain 91 §:n mukaisella edunvalvontailmoituksella vireille tulleissa asioissa etenkin ilmoituksen kohteen intressissä on, että asia tulee ratkaistuksi ilman aiheutonta viivytystä, koska jo edunvalvonnan tarpeen selvittäminen merkitsee voimakasta puuttumista ihmisen yksityisyyden suojaan, vaikkei edunvalvontaa lopulta määrättäisikään.

Toisaalta edunvalvontailmoituksen viivytyksetön käsittely holhousviranomaisessa ei ole merkityksetöntä myöskään sellaisten holhustoimilain 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 holhousviranomaisessa vireille, etenkin ilmoituksen tehneellä läheisellä voi olla intressi ensin odottaa holhousviranomaisen kantaa asiaan ennen oman hakemuksen tekemistä käräjäoikeudelle. Jos nimittäin holhousviranomaisen päättyy ilmoituksen johdosta tekemään hakemuksen käräjäoikeudelle, läheisellä ei ole näissä oloissa välttämättä enää tosiasiallista intressiä saattaa samaa asiaa omalla hakemuksella erikseen vireille.



Tätä taustaa vasten edunvalvontailmoituksen kanssa päällekkäisen hakemuksen tekeminen käräjäoikeudelle ei siten välttämättä ole edes tarkoituksenmukaista.

Kun ilmoituksen perusteella vireille tulleissa asioissa holhousviranomaisen ei lopullisesti ratkaise asiaa vaan toimii hakijana käräjäoikeudessa, asian kokonaiskäsittelyaikaan vaikuttaa vielä se aika, joka hakemuksen käsittelyyn kuluu tuomioistuimessa. Vaikka tämä aika ei kuulukaan holhousviranomaisen vastuulle, yksittäisen asianosaisen tai asiaan osallisen näkökulmasta kyse on kuitenkin yhdestä kokonaiskäsittelyajasta.

Päätöksessäni **EOAK/7328/2021** katsoin, että edunvalvonnan tarpeen arvioiminen DVV:ssä kesti liian kauan. Asia oli ollut vireillä lähes 9 kuukautta. Siinä vaiheessa, kun asia otettiin käsittelyyn, se oli odottanut työjonossa noin 7–8 kuukauden ajan. Viipyminen oli johtunut etupäässä muista syistä kuin käsiteltävänä olleeseen asiaan liittyneistä tapauskohtaisista tekijöistä eli asioiden yleisestä ruuhkautumisesta. Käräjäoikeuden ratkaistua asian kokonaiskäsittelyajaksi oli muodostunut lähes 11 kuukautta. Pidin tätä varsin ongelmallisena oikeusturvanäkökulmasta.

Myös asiassa **EOAK/6972/2021** edunvalvonnan tarpeen selvittäminen oli ollut vireillä DVV:ssä lähes yhdeksän kuukautta. Tästä ajasta suurimman osan (noin seitsemän kuukautta) selitti asian odottaminen käsittelyvuoroaan (noin kuusi kuukautta) ja asiakirjojen kirjaamisen ruuhkautuminen (vajaa kuukausi). Tehtyjen toimenpiteiden vähäisyys ja rutiininomaisuus huomioon ottaen käsittely oli kestänyt hyvin kauan, eikä viivästymiselle ollut esitetty hyväksyttävää perustetta.

Myös tapauksessa, jossa edunvalvonnan tarpeen arvioiminen oli kestänyt runsaat kuusi kuukautta, pidin käsittelyaikaan liian pitkänä. Tehtyjen toimenpiteiden varsin vähäinen määrä sekä asian lähtökohtainen rutiiniluonteisuus huomioon ottaen käsittely oli kestänyt hyvin kauan, eikä viivästymiselle ollut esitetty hyväksyttävää perustetta (**EOAK/4467/2021**). Edellä mainituissa asioissa saatoinkin käsitykseni aiheettomasta viipymisestä Digi- ja väestötietoviraston tietoon.

Sen sijaan huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä annoin edunvalvonnan tarpeen selvittämisen lähes vuoden mittaisesta käsittelyajasta. Kokonaiskäsittelyaikaan pidensi vielä aika, joka kului viraston hakemuksen käsittelyyn tuomioistuimessa. Kokonais-käsittelyaika oli ollut lähes 15 kuukautta (**EOAK/1431/2020**). Myös asiassa **EOAK/4588/2021** annoin DVV:lle huomautuksen. Käsittelyaika DVV:ssä oli ollut lähes 16 kuukautta, ja käräjäoikeuden ratkaistua asian kokonaiskäsittelyajaksi oli muodostunut lähes 19 kuukautta.

Asiassa **EOAK/1726/2020** edunvalvonnan tarpeen selvittäminen oli kestänyt Digi- ja väestötietovirastossa kolme kuukautta ja käräjäoikeudessa runsaat neljä kuukautta, mitkä eivät yksittäin tarkastellen olleet moitittavia käsittelyaikoja. Pidin kuitenkin yli seitsemän kuukauden kokonaiskäsittelyaika ongelmallisena.

Katsoin päätöksessäni asiassa **EOAK/2159/2021**, että päämiehen itsensä tekemää edunvalvonnan lakkauttamishakemusta ei ollut käsitelty Digi- ja väestötietovirastossa lain edellyttämien tavoin ilman aiheetonta viivytystä, kun hakemus oli otettu varsinaiseen käsittelyyn vasta sen jo oltua vireillä noin puoli vuotta. Sen jälkeen, kun asia oli saanut käsittelijän, se oli varsin ripeästi edennyt päätökseen. Toin myös esiin, että edunvalvonnan lakkauttamisasian vireilläolo ei vaikuta päämiehen velvollisuuteen maksaa edunvalvontapalkkiota. Jos edunvalvonta lakkautetaan, viivästymisellä on päämiehelle täysimääräisen itsemääräämisoikeuden palautumisen viivästymisen ohella myös taloudellista merkitystä.

Päätöksessä **EOAK/552/2022** oli kyse edunvalvontavaltuutuksen vahvistamishakemuksen käsittelystä. Sen ohella, että kyse oli alkuperäisen valtakirjan häviämisestä Digi- ja väestötietovirastossa, kyse oli myös käsittelyajasta. Edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisasia oli ollut vireillä noin kuusi kuukautta, kunnes oli käynyt ilmeiseksi, että valtuutuksen vahvistaminen ei alkuperäisen valtakirjan hävittyä ollut enää mahdollista. Ilman asiakirjan katoamistakin käsittelyaika olisi ollut liian pitkä. Asian käsittelyn jatkuttua edunvalvojan määräämisasiana siinä oli laiminlyöty valvoa pyydetyn lääkärinlausunnon saapumista, minkä seurauksena edunvalvojan määräämisasian käsittely kesti vielä puoli vuotta. Annoin asiakokonaisuudessa DVV:lle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä.

### 3.2.2 Lupa-asiat

Holhousoikeudellisten lupa-asioidenkaan käsittelyajoista ei ole nimenomaisia erityissäännöksiä holhoustoimilaissa, joten asiaa tulee arvioida edellä kohdassa 3.1 todetuista yleisistä lähtökohdista. Korostan sitä, että Digi- ja väestötietoviraston holhousviranomaisena käsittelemät erilaiset lupa-asiatkin ovat varsin perusoikeusherkkiä ja voivat vaikuttaa monien ihmisten asemaan ja oikeuksiin – eivät siis vain sen henkilön, jonka omaisuudelle myyntilupaa haetaan. Siksi myös lupa-asioiden käsittely ilman aiheetonta viivytystä on tärkeää.

Päätöksessäni asiassa **EOAK/6828/2021** katsoin perinnönjakoa koskeneen lupahakemuksen käsittelyn viivästyneen aiheetta. Asian käsittelyaika oli ollut kuusi kuukautta. Asia oli lähtökohdiltaan ollut varsin selvä ja yksinkertainen, kun se oli ratkaistu samana päivänä, kun sille oli määrätty käsittelijä.

Viipyminen ei siten ollut voinut johtua käsiteltävään asiaan liittyneistä tapauskohtaisista tekijöistä eikä se myöskään ollut johtunut keneenkään yksittäiseen virkamieheen liittyneistä ennakoimattomista tekijöistä. Myös päätöksessäni asiassa **EOAK/2827/2020** pidin liian pitkänä lupa-asian noin puolen vuoden käsittelyaikaa.

### 3.2.3 Tilintarkastukset

Holhustoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan vuosi- ja päätöstililit on tarkastettava viipymättä. Laissa ei ole asetettu erityistä määräaikaa tilien tarkastamiselle, eikä säännöksen perusteluissakaan (HE 146/1998 vp, s. 56–57) ole otettu kantaa siihen, mitä 'viipymättä' tässä yhteydessä tarkoittaa.

Holhustoimilaissa 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 holhoustointa 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. Tilin-tarkastuksen ohjausvaikutus saattaa myös käydä lopulta jopa täysin merkityksettömäksi, jos tiliä koskevat havainnot esitetään hyvin pitkän ajan kuluttua tilikauden päättymisestä. Koska holhustoimen 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.

Olen 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 holhustoimilain 56 §:n 1 momentin vastaisena sitä, että tilin tarkastaminen oli kestänyt lähes puolitoista vuotta (**EOAK/2374/2018**).

Viime vuosina tilintarkastuksen käsittelyajat eivät kuitenkaan ole olleet esillä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Siten myöskään nimenomaan Digi- ja väestötietovirastoa koskevaa ratkaisukäytäntöä ei tältä osin ole.

### 3.3 Digi- ja väestötietovirastoa holhousviranomaisena koskeva sääntely

**Holhustoimesta annetun lain 46 §:n 1 momentin mukaan** edunvalvojan toimintaa valvoo holhousviranomainen. Saman lain 84 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaisena toimii Digi- ja väestötietovirasto.

**Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 1 §:n mukaan** Digi- ja väestötietovirasto on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion hallintoviranomainen. Virasto edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvaa tietojen saatavuutta ja tarjoaa palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin.

Pykälän perusteluiden mukaan virasto tarjoaa toimialallaan palveluita erilaisiin elämäntapahtumiin. Elämäntapahtumilla tarkoitetaan henkilön syntymästä kuolemaan ulottuvan elinkaaren erilaisia vaiheita, muutoksia tai tilanteita – esimerkiksi perheen perustamista, asuinpaikan vaihtamista, maahanmuuttoa tai edunvalvontaa. Elämäntapahtumat liittyvät erityisesti nykyisiin maistraateilta siirtyviin tehtäviin henkilön elinkaaren erilaisissa vaiheissa. Lisäksi erilaiset elämäntapahtumat rekisteröidään väestötietojärjestelmään ja näin ollen elämäntapahtumien vahvistamisella ja väestötietojen ylläpidolla on olennainen liittymä toisiinsa. Palveluita suunniteltaessa viraston tulee pyrkiä henkilö- ja elämäntapahtuma-keskeiseen, asiakkaiden tarpeet huomioivaan toimintaan (HE 233/2018 vp, s. 29).

Samoin lain 3 §:n 1 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto hoitaa sille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtävälajoilla: 4) väestötietojen ylläpito, elämäntapahtumien vahvistaminen ja muut oikeusturvapalvelut.

Pykälän perusteluiden mukaan viimeksi mainittuja ovat esimerkiksi holhousviranomaisen tehtävät, jotka kuuluvat Digi- ja väestötietovirastolle holhustoimilain nojalla (HE 233/2018 vp, s. 31).

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan vaikutusten arviointia koskevan jakson kohdassa 3.2.1 (Vaikutukset asiakkaisiin) muun muassa seuraavaa (HE 233/2018 vp, s. 22–23):

- ”Virastojen toimintojen yhdistämisellä ei ole suoria vaikutuksia asiakkaisiin.”
- ”Tehtävien kokoaminen yhteen valtakunnallisesti toimivaltaiseen virastoon parantaa mahdollisuuksia hyödyntää viraston voimavaroja koko maassa tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla ja antaa edellytykset tehtävien nykyistä asiakaslähtöisemmälle, vaikuttavammalle ja yhdenmukaisemmalle toimeenpanolle.”
- ”Asiakkaille asioiden mahdollinen yhteen kokoaminen tai valtakunnallisten työjonojen käyttö näkyy prosessin nopeutumisena.”
- ”Virastojen toimintojen yhdistyminen saattaa hetkellisesti myös heikentää palveluiden saatavuutta. Tämä on seurausta uuden organisaation myötä voimaan tulevasta uudesta yksikköjaosta, jossa tehtävät jakautuvat uusiin yksikköihin. Lisäksi muun muassa yhteysosoitteet, sähköpostiosoitteet, www-osoitteet ja muut tiedon jakelukanavat tulevat väistämättä uudistumaan. Uudistumisen myötä tiedot eivät ole asiakkaiden näkökulmasta samoissa paikoissa kuin aiemmin, jolloin saatavuus heikkenee hetkellisesti. Tätä riskiä hallitaan muun muassa hyödyntämällä mahdollisuuksien mukaan uudelleenohjauksia ja panostamalla hakuominaisuuksiin sekä riittävään ennakkotiedottamiseen.”

#### 4 YHTEENVETOA JA KANNANOTTO

Holhustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan. Edunvalvoja on henkilö, joka edustaa päämiestä tai toimii tämän ohella eri oikeustoimissa. Edunvalvojan toimintaa ja edunvalvontaa valvoo monin eri tavoin holhustoimilain 46 §:n 1 momentin nojalla holhousviranomaisen, jona toimii tätä nykyä Digi- ja väestötietovirasto.

Edunvalvojen valvonta on ennen muuta vuositilien tarkastuksen, lupamenettelyn ja kanteluiden käsittelyn myötä tapahtuvaa valvontaa. Holhousviranomaisen tulee toisaalta osaltaan huolehtia edunvalvontailmoitusten ja henkilöiden omien hakemusten käsittelyn myötä siitä, että edunvalvonnan tarpeessa olevat saavat edunvalvojan. Toisaalta holhousviranomaisen tulee osaltaan huolehtia siitä, ettei kukaan ole aiheetta edunvalvonnassa.

Holhousviranomaisen toiminnassa on siten kaikinensa kyseessä merkittävä julkiselle vallalle kuuluva oikeusturvatehtävä. Mielestäni tässä toiminnassa julkisen vallan perustuslain 22 §:n mukainen vastuu turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen on erityisen korostunut, koska edunvalvonnassa on kyse sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene oikeuksistaan huolehtimaan.

Perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n lähtökohtien nojalla edunvalvonta-asiat tulee käsitellä Digi- ja väestötietovirastossa ilman aiheetonta viivytystä. Vuosi- ja päätöstilien tarkastamista koskevan holhoustoimilain 56 §:n mukaan tilit puolestaan on tarkastettava viipymättä.

Edunvalvonta-asioiden käsittely ilman aiheetonta viivytystä tai viipymättä on tärkeää. Digi- ja väestötietoviraston holhousviranomaisena käsittelemät edunvalvonta-asiat – kuten henkilön edunvalvonnan tarpeen selvittäminen, edunvalvojan määrääminen henkilölle tai sitä koskevan hakemuksen tekeminen käräjäoikeudelle, edunvalvonnan lakkauttaminen viraston omalla päätöksellä, erilaiset päämiehen omaisuutta koskevat lupa-asiat ja vuositilien tarkastamiset – 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.

Asian viivytyksetön käsittely on merkityksellinen henkilölle, joka itse hakee itselleen edunvalvojaa, tai päämiehelle, joka yhdessä edunvalvojansa kanssa hakee edunvalvonnan lakkauttamista. Yhtä lailla edunvalvonnan tarpeen selvittäminen ulkopuolisen ilmoituksen perusteella on ennen kaikkea ilmoituksen kohteen näkökulmasta tärkeää saada tehdyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tältä osin korostan lisäksi sitä, että tällaista ilmoitukseen perustuvaa edunvalvonnan tarpeen selvittämistä koskevaa menettelyä on tarkasteltava kokonaisuutena, jossa ei ole kyse vain Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajasta, kun se selvittää asiaa, vaan myös siitä, missä ajassa tuomioistuinlaitos käsittelee holhousviranomaisen vireille paneman määräämisasian. Asianosaisen ja asiaan osallisen näkökulmasta kyseessä on yksi kokonaiskäsittelyaika. Siksi jo holhousviranomaisen olisi aiheellista ottaa huomioon ei vain oma käsittelyaikansa vaan myös se, ettei kokonaiskäsittelyaika muodostu oikeusturvan kannalta kohtuuttomaksi.

Edunvalvonta-asian viipyminen voi eri tavoin vaikeuttaa henkilön asioiden hoitoa ja vaarantaa hänen etuaan.

Todettakoon tässä yhteydessä, että apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin kuluvana vuonna määräämällä sairaanhoitopiirin psykiatrian toimialueen tarkastuksella ilmeni, että Digi- ja väestötietoviraston edunvalvonta-asioiden ruuhkautuminen voi viivästyttää myös psykiatristen potilaiden oikea-aikaista kotiuttamista, jos potilas ei kykene hoitamaan raha- ja asuntoasioitaan.

Lupa-asian käsittelyn viipyminen puolestaan vaikuttaa esimerkiksi siihen, milloin päämies saa myyntituloista tarvitsemiaan varoja käyttöönsä. Oikeustoimen loppuunsaattamisen viivästyminen ei ole myöskään ongelmatonta oikeustoimen muiden osapuolten kannalta.

Vuositilien mahdollisimman ripeä tarkastaminen puolestaan on päämiehen edun kannalta tärkeää, jotta mahdolliset epäselvyydet, puutteellisuudet tai suoranaiset lainvastaisuudet tulisivat ilmi mahdollisimman hyvissä ajoin. Toisaalta myös edunvalvojan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hän saa tilintarkastuksen myötä viipymättä informaatiota ja palautetta tekemästään työstä, jotta hän voi tarvittaessa jatkossa muuttaa toimintatapojaan päämiehen edun mukaiseksi. Tilintarkastuksen viipyminen voi aiheuttaa edunvalvojan työlle myös käytännön vaikeuksia ja tilintarkastuksen ohjausvaikutus saattaa käydä lopulta jopa merkityksettömäksi.

Oikeusasiamiehen edunvalvontaa koskevassa laillisuusvalvonnassa yleensä ja erityisesti viime vuosina on ollut arvioitavana paitsi edunvalvonnan tarpeen arvioimisen myös lupa-asioiden käsittelyajat. Yksittäisissä tapauksissa käsittelyajat ovat olleet hyvin pitkiä (ks. edellä 3.2.1 ja 3.2.2). Merkillepantavaa näissä tapauksissa on ollut, että asiat itsessään ovat sinänsä olleet ilmeisen selkeitä eikä käsittelyaika siten ole selittynyt asioiden tapauskohtaisilla erityispiirteillä ja niiden vaatimilla toimenpiteillä vaan käytännössä asioiden yleisellä ruuhkautumisella.

Laillisuusvalvontakäytännössä on monissa tapauksissa katsottu, ettei viranomaisen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan. Lähtökohtaisesti hyväksyttävänä syynä asioiden viipymiselle ei ole pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena.

Mainitut keinot eivät kuitenkaan aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden syyllistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Mikäli riittäviä resursseja ei ole, lain noudattaminen saattaa käytännössä olla mahdotonta.

Lähtökohtaisesti oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa viranomaisten resurssien riittävyyttä. Julkisten resurssien jako on poliittinen päätös, joka kuuluu viime kädessä eduskunnalle. Asianomaisen tulohjauksivastuussa olevan ministeriön rooli korostuu. Jos resurssitilanne kuitenkin johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen, ei laillisuusvalvonta voi ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Kunakin viranomaisen tehtävänä on osaltaan päätösvaltansa puitteissa varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät resurssit. Olennaista asiassa on siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkastella paitsi sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin viranomainen on ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten on pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin kuin asia ei ole viranomaisen omassa päätäntävallassa. Kyse on lopulta siitä, onko yksittäinen viranomainen tehnyt sen, mitä siltä kohtuudella voidaan edellyttää.

Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimineen maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävät yhdistettiin uudeksi Digi- ja väestötietovirastoksi vuoden 2020 alusta. Edunvalvonnan kannalta kyseessä on ollut mittava hanke, johon yhdistettiin kolme yksittäinkin varsin laajaa uudistusta: holhustoimen asiantuntija- ja asiakaspalvelutyyppeiden lupa- ja valvontaprosessien digitalisointi, maistraattien siirtyminen valtakunnalliseen toimintamalliin sekä kahden tehtäviltään ja toimintatavoiltaan erilaisen virastokokonaisuuden yhdistäminen. Virastojen yhdistämishankkeen loppuraportin mukaan hankkeen merkittävimmät havainnot olivat: 1) valtakunnallisten palvelujen konkreettiseen suunnitteluun sekä henkilöresurssien allokointiin ja perehdyttämiseen olisi pitänyt edetä toteutunutta aikaisemmin; sekä 2) keskitetyn digitoinnin ratkaisun käyttöönottoon olisi tarvittu enemmän aikaa. Loppuraportin mukaan aikataulu uuden toimintamallin suunnittelulle, toteutukselle, testaukselle ja käyttöönotolle oli todella tiukka.

Holhustoimen tehtävät ruuhkautuivatkin heti viraston perustamisen jälkeen ja käsittelyajat pidentyivät (ks. edellä 2.2.1).



Digi- ja väestötietoviraston mukaan käsittelyaikojen pitkittymisen taustalla on ollut siirtyminen kohti täysin digitaalista käsittelyympäristöä. Siirtymisessä oli kuitenkin koettu odottamattomia haasteita, joiden vuoksi käsittelyajat ovat venyneet kaikissa holhustoimen asiaryhmissä. Edelleen uusi valtakunnallinen toimintamalli, keskeneräinen sähköinen asiointi sekä materiaalin digitalisointi ovat tuoneet prosesseihin lisää aikaa vieviä työvaiheita, joihin ei ollut osattu varautua muutosvaiheessa. Lisääntyneet työvaiheet ovat voineet jopa kaksin- tai kolminkertaistaa yhden suoritteen hoitamiseen tarvittavan ajan. Viraston selvityksessä on myös tuotu esiin keinoja ruuhkautuneen työtilanteen ja työjonojen purkamiseksi.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan syynä holhustoimen ja edunvalvonta-asioiden ruuhkautumiseen on monien eri seikkojen kokonaisuus. Viraston toiminnan aloittamisesta lähtien alati kasvava asiointimäärä, verrattain pieni viraston sisäinen uudelleenkohdentamismahdollisuus, toimintatapojen uudistamisen haasteet ja niiden toteuttamiseen vaadittava aika (digitalisointi, normiperusta) sekä tietojärjestelmä uudistusten keskeneräisyys toiminnan käynnistyessä olivat kaikki osaltaan johtaneet nykyiseen tilanteeseen.

Valtiovarainministeriön mukaan lupa-asioissa ja edunvalvojan määräämisasioissa käsittelyajat olivat keskimääräisesti noin puolitoistakertaistuneet, eivätkä edunvalvonta-asioiden käsittelyajat ole ministeriön mukaan olleet kokonaisuutena tarkastellen tyydyttävällä tasolla. Sittemmin suuntaus käsittelyajoissa on ollut vuosien 2021 ja 2022 vertailussa laskeva, ja ministeriön arvion mukaan Digi- ja väestötietovirasto suoriutuu edunvalvontatehtävistään tällä hetkellä kohtuullisesti.

Ministeriön mukaan hallituksen esityksessä (HE 233/2018 vp) tai yhdistymishankkeen aineistoissa ei erityisemmin huomioitu edunvalvonnan palvelutarpeen odotettavissa olevaa lisäystä. Henkilöstön eläköitymisen ja tuottavuussäästöjen yhteisvaikutus käytettävissä oleviin resursseihin ja käsittelyaikoihin oli kuitenkin tunnistettu. Toimintojen digitalisoinnilla ja valtakunnallisilla työjonoilla saavutettavan toiminnan tehostumisen oletettiin vastaavan kysynnän kasvuun. Ministeriön mukaan jälkikäteen tarkasteltuna maistraattien toimintoihin tarvittavien muutosten laajuus, työmäärä ja aikataulu saatettiin osittain aliarvioida.

Totean, että Digi- ja väestötietoviraston perustamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä esitetyt arviot uudistuksen vaikutuksista asiakkaiden asemaan eivät ainakaan edunvalvonnan osalta ole käytännössä toteutuneet Digi- ja väestötietovirastossa sen toimiessa holhousviranomaisena.

Lopputulokseen nähden vaikutusten arviointi ei siten ole ollut kovinkaan onnistunut. Vasta nyt, noin kolmen vuoden kuluttua uudistuksen voimaan tulosta, sen tavoitteiden toteutuminen alkaa saamieni selvitysten perusteella olla näköpiirissä. Tänä aikana lukemattomat holhousviranomaisen palveluita tarvitsevat henkilöt ovat kärsineet kohtuuttoman pitkistä käsittelyajoista.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 1 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirasto toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Siten valtiovarainministeriö ohjaa ja valvoo viraston toimintaa.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella valtiovarainministeriö on tulosohjauksessaan tunnistanut tarpeen edunvalvonnan käsittelyaikojen jatkuvalla seurannalle ja asettanut tähän liittyen Digi- ja väestötietovirastolle tavoitteita. Edelleen ministeriö on ongelmien ilmettyä näkemykseni mukaan monin tavoin ollut aloitteellinen ja tukenut Digi- ja väestötietovirastoa holhoustoimen kehittämistoimissa, ja virastolle on pystytty osoittamaan väliaikaisia lisäresursseja. Saamieni selvitysten perusteella katson, että Digi- ja väestötietoviraston ja valtiovarainministeriön menettelyssä ei ole osoitettavissa sellaisia yleisiä laiminlyöntejä, joihin oikeusasiamiehellä laillisuusvalvojana olisi perusteita puuttua.

Edellä todetusta osapuolten aktiivisuudesta ja nyttemmin nähtävissä olevasta käsittelyaikojen myönteisestä kehityksestä huolimatta saamani selvitys ja laillisuusvalvonnassa yksittäisten edunvalvontakanteluiden perusteella tekemäni havainnot tukevat kuitenkin johtopäätöstä, että julkinen valta ei ole Digi- ja väestötietoviraston perustamisessa ja sen jälkeenkään kaikin osin onnistunut toteuttamaan asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksia edunvalvonta-asioissa. Käsittelyaikojen pitkittymisen taustalla on ollut siirtyminen kohti täysin digitaalista käsittelyympäristöä. On paradoksaalista, että Digi- ja väestötietovirasto, jonka tehtävänä on edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, on itse kompuroinut holhoustoimen palveluiden digitalisaatiossa.

Uudistuksen toimeenpanon ongelmat ovat vaarantaneet edunvalvonnassa tai edunvalvonnan tarpeessa olevien henkilöiden ja muiden holhoustoimen palveluita tarvitsevien henkilöiden etujen ja oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen. Pidän tätä erityisen moitittavana ja varsin huolestuttavana siksi, että viraston toimialaan holhousviranomaisena kuuluvissa asioissa on keskeisesti kyse hyvin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asioiden hoitamiseen liittyvästä merkittävästä oikeusturvatehtävästä, jonka tulee olla asianmukaisesti järjestetty ja resursoitu.

#### 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset Digi- ja väestötietoviraston ja valtiovarainministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille tämän päätökseni.

Asian yleisen merkityksen vuoksi katson aiheelliseksi vielä jatkaa Digi- ja väestötietoviraston käsittelyaikojen seuranta edunvalvonta-asioiden. Tässä tarkoituksessa pyydän valtiovarainministeriötä ilmoittamaan 30.6.2023 mennessä Digi- ja väestötietoviraston ja ministeriön toimenpiteiden vaikuttavuudesta edunvalvonta-asioiden käsittelyaikoihin.