

22.6.2022

EOAK/7328/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

EDUNVALVONNAN TARPEEN SELVITTÄMINEN KESTI LIIAN KAUAN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan läheisensä edunvalvonnan tarpeen selvittämiseen kulunutta aikaa Digi- ja väestötietovirastossa. Kantelun mukaan asia oli laitettu vireille tammikuussa 2021 mutta se oli ollut ratkaisematta vielä kantelun tekohetkellä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Digi- ja väestötietoviraston selvitys ja lausunto.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Holhustoimilain 91 §:ssä säädetään, että joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeessa 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.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n 1 momentin nojalla asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

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. Tämän sääntelyn perusteella ei ole esitettävissä yleisiä enimmäis- tai vähimmäiskäsittelyaikoja.

Edellä mainituissa 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).

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. Asian arvioinnissa ei nyt ole merkitystä sillä, kenen aloitteesta asia oli tullut vireille. Sen sijaan olennaista on se, että asiassa on asianosainen (ks. HE 72/2002 vp, s. 74).

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

3.2 Arviointi

Saatu selvitys asian käsittelyn vaiheista perustuu Digi- ja väestötietoviraston mukaan viraston asianhallintajärjestelmästä ilmeneviin tietoihin, koska asiaa käsitelleen virkamiehen selvitystä ei ollut voitu hankkia. Näiden tietojen perusteella edunvalvojan määräämistä koskeva asia oli tullut vireille 12.1.2021 edunvalvonnan tarvetta koskevalla ilmoituksella. Vireille kirjaamisen jälkeen asia oli päätynyt viraston asianhallintajärjestelmän työjonoon odottamaan käsittelijää. Selvityksen mukaan asianhallintajärjestelmästä ei ilmennyt tarkalleen, milloin asia oli otettu käsittelyyn. Viimeistään 4.10.2021 asia oli kuitenkin ollut käsittelyssä asian esittelijällä. Asian käsittely oli päätynyt 6.10.2021, jolloin käsittelijä toimitti käräjäoikeudelle hakemuksen edunvalvojan määräämiseksi. Käräjäoikeus oli 2.12.2021 antamallaan päätöksellä määrännyt edunvalvontaan esitetylle henkilölle edunvalvojan holhousviranomaisen hakemuksen mukaisesti.

Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen oli siten ollut vireillä Digi- ja väestötietovirastossa 12.1.–6.10.2021 eli lähes 9 kuukautta. Käsittelyyn ottaminen oli viraston lausunnon mukaan tapahtunut aikaisintaan 28.7. ja viimeistään 4.10.2021, todennäköisesti lähempänä viimeksi mainittua päivämäärää. Viraston mukaan vaikutti siltä, että käsittelijä oli käsitellyt asian nopealla tahdilla sen jälkeen, kun hän oli ottanut sen työjonosta omalle työlustalleen. Asia oli kuitenkin tuossa vaiheessa ehtinyt olla työjonossa jo noin 7–8 kuukauden ajan. Digi- ja väestötietovirasto on myöntänyt, että odotusaika oli ollut pidempi kuin hallintolain vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä edellyttäisi, ja pahoitellut asioiden käsittelyn ruuhkautumista ja harmia, jota tässä tapauksessa kantelijalle oli aiheutunut.

Totean, että käsittelyajan asianmukaisuutta arvioitaessa ei lähtökohtaisesti ole merkitystä Digi- ja väestötietoviraston tekemällä jaottelulla sen suhteen, kuinka kauan asia oli odottanut käsittelyvuoroaan ja kuinka kauan se oli konkreettisesti ollut käsittelyssä yksittäisellä virkamiehellä. Sen sijaan olennainen on kokonaiskäsittelyaika, joka nyt oli ollut pitkä.

Viipyminen oli käsitykseni mukaan johtunut etupäässä muista syistä kuin käsiteltävänä olleeseen asiaan liittyneistä tapauskohtaisista tekijöistä eli asioiden yleisestä ruuhkautumisesta Digi- ja väestötietovirastossa. Virasto on lausunnossaan tuonut esiin ruuhkautumiseen johtaneita syitä (edunvalvonta-asiakkuuksien jatkuva kasvu, holhoustoimen käyttämän asianhallintajärjestelmän rajallinen soveltuvuus sähköiseen asiointiin sekä uusi valtakunnallinen toimintamalli, keskeneräinen sähköinen asiointi ja materiaalin digitalisointi, jotka ovat tuoneet prosesseihin lisää aikaa vieviä työvaiheita, joihin ei ollut osattu varautua muutosvaiheessa).

Virasto on myös selostanut keinoja, joilla se jo on pyrkinyt parantamaan tilannetta (prosessien yksinkertaistaminen, siirtyminen palvelutiimimalliin, yli 40 työntekijän palkkaaminen eduskunnan hyväksymällä lisämäärärahalta), sekä tulevia keinoja (uuden asianhallintajärjestelmän kehittäminen).

Kun ilmoituksen perusteella vireille tulleissa asioissa holhousviranomaisen ei lopullisesti ratkaise asiaa vaan toimii hakijana kärjäoikeudessa, 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. Kun kärjäoikeus oli ratkaissut asian 2.12.2021, kokonaiskäsittelyajaksi oli muodostunut lähes 11 kuukautta. Pidän tätä varsin ongelmallisena oikeusturvanäkökulmasta.

Johtopäätökseni on, että asiaa ei ollut Digi- ja väestötietovirastossa käsitelty laissa edellytetyllä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Totean vielä, että oikeusasiamiehelle on vuonna 2020 ja etenkin vuonna 2021 ja edelleen kuluvanakin vuonna tehty useita kanteluita edunvalvonta-asioiden käsittelyn viipymisestä Digi- ja väestötietovirastossa. Olen ottanut asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta yleisemmin tutkittavaksi (EOAK/4661/2021). Olen saanut Digi- ja väestötietovirastolta selvityksen, minkä lisäksi olen pyytänyt selvitystä ja lausuntoa myös valtiovarainministeriöltä, jonka hallinnonalalle Digi- ja väestötietoviraston toiminnan asianmukaisuudesta huolehtiminen kuuluu. Asian käsittely on kesken.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen asian käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä Digi- ja väestötietoviraston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.