



Holhoustilitysten käsittelyn viivästyminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 20.7.2022 osoittamassaan kantelussa Digi- ja väestötietoviraston (DVV) menettelyä holhoustilitysten käsittelyssä. Kantelija kertoo, että hänen holhoustilityksensä vuosilta 2020 ja 2021 ovat kantelua tehdessä olleet edelleen käsittelemättä. Kantelija pitää tilitysten käsittelyn viivästyksiä kohtuuttomana, sillä hän ei ole kertomansa mukaan voinut viivästyksen vuoksi päättää holhousvastuutaan.

SELVITYS

Digi- ja väestötietovirasto on 20.12.2022 antanut asiasta pyytämäni lausunnon. Lausunnon mukaan kantelija on 13.8.2021 asti toiminut alaikäisen lapsensa lakimääräisenä edunvalvojana. Lakimääräisen edunvalvojan velvollisuus toimittaa holhousviranomaiselle tilejä päämiehen omaisuuden hoitamisesta alkoi 27.10.2005, jolloin edunvalvonta Vantaan maistraatin päätöksellä merkittiin holhousasioiden rekisteriin. Edunvalvojan tehtävä päättyi päämiehen tultua täysi-ikäiseksi 13.8.2021.

Kantelija on toimittanut tilikautta 1.1.-31.12.2020 koskevan vuositilin DVV:ön 25.3.2021 ja se on tarkastettu 16.9.2022, käsittelyaika on ollut 540 päivää. Kantelun tekijän laatima päätöstili tilikaudesta 1.1.2021-31.12.2021 on saapunut 27.10.2021 ja se on tarkastettu 16.9.2022, käsittelyaika on ollut 324 päivää. Vuosi- ja päätöstilien käsittelyaika lasketaan asian saapumisesta ja asiat käsitellään saapumisjärjestyksessä.

DVV:n antaman lausunnon mukaan tilien tarkastamiseen sovelletaan holhoustoimesta annetun lain 56 § 1 momenttia, jonka mukaan saatuaan vuositilin tai päätöstilin holhousviranomaisen on viipymättä hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat, onko edunvalvojan palkkio suuruusluokaltaan perusteltu ja onko tili oikein laadittu. Holhoustoimilaissa ei ole erikseen säädetty vuositilien tarkastamista koskevia erityisiä määräaikoja, eikä lain esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, mitä 'viipymättä' tässä yhteydessä tarkoittaa.

Lausunnossa on todettu, että kantelusta ei käy täsmällisesti ilmi, mitä kantelun tekijä on tarkoittanut holhousvastuulla. Edunvalvojan tehtävä on päätynyt yksiselitteisesti 13.8.2021, jolloin kantelijan lapsi on tullut täysi-ikäiseksi eikä kantelija ole siten enää joutunut vastaamaan lapsensa raha-asioiden hoitamisesta. Lausunnon mukaan kantelija on mahdollisesti viitannut holhoustoimilain 45 §:ssä tarkoitettuun edunvalvojan vahingonkorvausvastuuseen. Lain 61 §:n mukaan vahingonkorvauskanteen nostamisen määräaika on sidottu siihen, milloin holhousviranomaisen 60 §:n mukaisesti luovuttaa edunvalvontaa koskevat asiakirjat niihin oikeutetulle. Käytännössä vahingonkorvausvaatimuksen vanhentumisaika ei siis ala ennen, kun holhousviranomaisen on tarkastanut päätöstilin ja toimittanut sen jäljennöksen sekä päätöstiliä koskevat mahdolliset huomautukset tiedoksi täysi-ikäiseksi tulleelle päämiehelle. Päätöstilin tarkastamisen viivästyminen on siis vastaavasti viivästyttänyt sitä ajankohtaa, jolloin edunvalvojan vahingonkorvausvastuun voidaan katsoa päättyvän.

Lausunnon mukaan vuositilien keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2021 maaliskuussa 218 päivää. Päätöstilien keskimääräinen käsittelyaika on lokakuussa 2021 ollut 201 päivää. Kantelijan kohdalla edellä mainittujen lainkohtien edellyttämä tilien tarkastamisen viipymättömyys ei ole toteutunut ja käsittelyajat ovat olleet huomattavasti keskimääräistä pidemmät. DVV on pahitellut viivästyksestä aiheutuvaa haittaa. Lausunnon mukaan viivästykseen on osaksi vaikuttanut asianhallintajärjestelmän vanhanaikaisuus ja se, ettei tiliasioita voida hoitaa täysin digitaalisessa ympäristössä vaan tilintarkastamista joudutaan tekemään pitkälti paikallisesti monen eri järjestelmän avulla. Lisäksi tilintarkastuksen viivästyminen on vaikuttanut DVV:n mukaan Uudenmaan heikentynyt tilintarkastusresurssi. Holhousviranomaisen on lisäksi tilintarkastuksessa priorisoitu tarkastusta ensi- ja riskitileihin. Kantelussa tarkoitettut tilit eivät ole olleet ensi- tai riskitileiksi luokiteltavia, joten niiden tarkastusta ei ole priorisoitu.

Lisäksi DVV on lausunnon mukaan kehittämässä uutta asianhallintajärjestelmää, joka mahdollistaa holhoustoimen asioiden käsittelemisen alusta loppuun digitaalisessa muodossa. Digitalisoinnin voidaan odottaa tuovan parannusta siihen, että tiliasiat käsitellään viipymättä ja että asiakkaat saavat yhdenmukaista ja yhdenvertaista palvelua asuinpaikastaan ja käsittelevästä henkilöstä riippumatta. Täysin digitaalinen tilien toimittaminen ja tarkastaminen ovat jo käytössä valtion edunvalvontatoimistojen yleisten edunvalvojien antamissa tileissä.

RATKAISU

Oikeusohjeita ja laillisuusvalvontakäytäntöä

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

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

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Holhustoimesta annetun lain 51 §:n mukaan saatuaan vuositilin tai päätöstilin holhousviranomaisen on viipymättä hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat, onko edunvalvojan palkkio suuruusluokaltaan perusteltu ja onko tili oikein laadittu.

Edunvalvojan vuosi- ja päätöstilien tarkastamisen ongelmat ovat aiemminkin olleet käsiteltävänä muun ohella tarkastamisten viivästymisiä koskeneessa asiassa [OKV/422/10/2020](#). Kantelun mukaan tilien tarkastus oli viivästynyt siten, että kantelijan tekemät vuoden 2017 vuositilit tarkastettiin vasta vuonna 2019. Vuositilejä ei siis ollut tarkastettu vuodelta 2017 ennen kuin vuositilit vuodelta 2018 jätettiin tarkastettavaksi. Näin ollen edunvalvojalla ei ollut mahdollisuutta vuositilejä 2018 tai päätöstilejä laatiessaan tarkastaa, oliko edellisen vuoden vuositilit antaneet aiheita huomautuksiin eikä ottaa niitä huomioon.

Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana holhoustilitysten käsittelystä vastuussa olleen maistraatin tulossopimuksen mukainen yksityisten edunvalvojen vuositilien tarkastamisen käsittelyaikatavoitteen mukaan tilit tuli olla tarkastettu keskimäärin 3,8 kuukaudessa tilin maistraattiin saapumisesta. Tavoitteen toteutuma maistraatissa oli vuonna 2018 ollut 5,62 kuukautta ja vuonna 2017 4,3 kuukautta. Tavoitteen saavuttamiseksi maistraatti oli priorisoinut yksityisten edunvalvojen toimittamien tilien tarkastusta. Kantelussa esille tuotujen tilien tarkastusajat olivat vaihdelleet yhden kuukauden sekä yhden vuoden ja kahden kuukauden välillä. Maistraatin näkemys mukaan tilien tarkastaminen ei kantelun kohteena olevissa tapauksissa ollut kestänyt liian kauan.

Katsoin asiassa 13.11.2020 antamassani päätöksessä, että kantelijan toimittamien vuoden 2017 vuositilien tarkastaminen on kestänyt sekä päämiehen että edunvalvojan oikeusturvan näkökulmasta liian kauan. Kiinnitin siten maistraatin (nykyisin Digi- ja väestötietoviraston holhustoimi) huomiota vuositilien tarkastamiseen viipymättä holhustoimilain 56 §:n 1 momentin

edellyttämällä tavalla sekä asioiden asianmukaiseen käsittelyyn ja luottamuksensuojaperiaatteen noudattamiseen hallintolain mukaisesti.

Sittemmin vuositilien tarkastamisten viivästymisiä on käsitelty myös eduskunnan oikeusasiamiehen 12.12.2022 antamassa ratkaisussa [EOAK/4661/2021](#). Oikeusasiamies oli ottanut vuosien 2020 ja 2021 aikana sille saapuneiden kanteluiden seurauksena omasta aloitteestaan tutkittavaksi edunvalvonta-asioiden käsittelyajat DVV:ssä eli viraston toiminnan nimenomaan holhoustoimesta annetun lain mukaisena holhousviranomaisena.

Arviointi

Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kantelijan 25.3.2021 DVV:lle toimittaman vuositilien tarkastamiseen on kulunut noin puolitoista vuotta. Kantelijan 27.10.2021 toimittaman päätöstilin tarkastamiseen on puolestaan kulunut lähes 11 kuukautta. Keskimääräiset käsittelyajat näille asiatyypeille mainittuina ajankohtina ovat olleet 7,3 kuukautta ja 6,7 kuukautta. Kantelijan tilien tarkastamiseen on siten kulunut lausunnossakin todetusti merkittävästi keskimääräistä kauemmin.

Holhoustilitysten viivymätön tarkastaminen on tärkeää mahdollisten epäselvyyksien, puutteellisuuksien tai lainvastaisuuksien ilmitulemiseksi, tarkastamisen ohjausvaikutuksen sekä päämiehen ja edunvalvojan oikeusturvan toteutumiseksi. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin vastaisena on pidetty sitä, että vuositilien tarkastamiseen on kulunut lähes puolitoista vuotta. Itse olen ratkaisukäytännössäni katsonut, että hieman nopeampikaan käsittely ei ole täyttänyt lainkohdan vaatimusta tarkastamisen viivymättömyydestä.

Lausunnossa viivästymiseen on kerrottu vaikuttaneen Uudenmaan heikentynyt tilintarkastusresurssi sekä se, että tilintarkastuksessa on priorisoitu ensi- ja riskitilejä. Kantelijan tilit eivät ole olleet priorisoinnin piirissä. Lausunnossa ei ole esitetty kantelijan tileihin liittyviä erityisiä syitä viivästymiselle.

Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, etteivät viranomaisen resursointisytyt oikeuta poikkeamaan laissa säädetyistä määräajoista ja velvoitteista. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä ennakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta. Ennakointi ja varautuminen kuuluvat tavanomaiseen hyvään hallintotoimintaan. Joidenkin asiaryhmien käsittelyn priorisointi ei saisi johtaa toisen asiaryhmän käsittelyn viivästymiseen.

Lausunnossa viitatuille ensi- ja riskitilien tarkastamisen priorisoinnille on löydettävissä holhous-tilien tarkastamistoiminnan tarkoitukseen kytkeytyviä perusteita. Ensi- ja riskitilien tarkastami-

sen viipymättömyydellä on korostunut merkitys holhottavan oikeuksien toteutumisen varmistamisessa. Lisäksi näissä tilanteissa voi olla myös tavanomaista suurempaa tarvetta tarkastamisen ohjausvaikutukselle. Näistä seikoista huolimatta priorisointi ei saa johtaa siihen, että muiden holhoustilien käsittelyssä laiminlyödään holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin viipymättömyysvaatimus, kuten kantelijan tilien tarkastamisessa on tapahtunut.

DVV:n [verkkosivuilla](#) (22.8.2023) on henkilöasiakkaiden palveluiden keskimääräisiä käsittelyaikoja koskevassa yleisessä osiossa ilmoitettu, että vuoden 2021 vuositilien tarkastus on vielä kesken. Sivulla on pahoiteltu tarkastusten viivästystä. Päätöstilin tekemistä koskevassa osiossa päätöstilin käsittelyajaksi on kerrottu 2 kuukautta. Vuositilien osalta vaikuttaisi siten siltä, ettei niitä saada edelleenkaan tarkastettua lain edellyttämällä tavalla viipymättä.

Vaikka tarkastusten viipymättömyyttä koskevalle vaatimukselle ei olekaan annettu 56 §:n 1 momentissa tai sen esitöissä tarkkaa merkityssisältöä tai määräaikaa, tulisi vuositilit tarkastaa lähtökohtaisesti viimeistään vuoden kuluessa niiden jättämisestä siten, että aiemmassa vuositeileissä mahdollisesti esiin nousseet ongelmat ja puutteet on mahdollista huomioida jätettäessä seuraavaa vuositiliä tarkastettavaksi, jotta tilien tarkastamisen yhtenä funktiona olevan ohjausvaikutuksen on ylipäättään mahdollista toteutua. Kanteluasiassa OKV/422/10/2020 ilmennyt maistraatin tulossopimuksen tavoiteaikana ollut 3,8 kuukautta on myös suuntaa-antava määre kohtuullisesta ja hyvän hallinnon mukaisesta ”viipymättömästä” käsittelystä tavanomaisessa vuositilien tarkastamisessa. Tämä oli myös DVV:n tavoiteaika vuositilien tarkastamiselle vuonna 2020 (EOAK/4661/2021).

Kuten lausunnossa on todettu, on kantelijan tehtävä lapsensa edunvalvojana päättynyt, kun lapsi on tullut täysi-ikäiseksi eikä päätöstilin tarkastamisen ajankohdalla ole ollut tältä kannalta merkitystä. Kantelijalla ei siten ole tämän hetken jälleen enää ollut lapsensa edunvalvontaan liittyviä vastuita. Päätöstilin tarkastamisen toteuttamisen ajankohta kuitenkin määrittää edunvalvojan vahingonkorvausvastuun vanhentumisajan alkamisen ja on siten merkityksellinen seikka tästä näkökulmasta. Vaikka päätöstilien tarkastamisella ei olekaan vuositilien tarkastamista vastaavaa ohjausvaikutusta, koska päätöstilin jälkeen ei enää anneta sellaista uutta tiliä, jonka laatimisessa mahdollisesti aiemmin ilmenneet puutteet voitaisiin huomioida, tulee kuitenkin myös ne tarkastaa mainitun vanhentumisajan alkamisen lykkäytymisen estämiseksi sekä päämiehen ja holhoajan oikeusturvan toteutumiseksi holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla viipymättä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Digi- ja väestötietovirasto on holhousviranomaisena toimiessaan menetellyt holhoustoimilain 56 § 1 momentin vastaisesti kantelijan vuositilien ja päätöstilin tarkastamisessa.

Kiinnitän Digi- ja väestötietoviraston huomiota holhoustilitysten tarkastamisen viipymättömyyteen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Oikeuskanslerinsihteeri

Leo Lahtinen