

8.11.2024

EOAK/3050/2024

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen**

**TARKASTUS: DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTON (DVV) HOLHOUSTOIMEN  
YKSIKKÖ, 19.9.2024**

**Tarkastusajankohta**

torstai 19.9.2024 klo 9.00–13.20

**Osallistujat oikeusasiamiehen kansliasta**

apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja  
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen  
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén

**Osallistujat tarkastuskohteesta**

pääjohtaja (tarkastuksen alussa)  
yksikön johtaja  
lakiasiaainjohtaja (osan ajasta)  
johtava asiantuntija A  
johtava asiantuntija B  
johtava asiantuntija C  
johtava asiantuntija D  
henkikirjoittaja A  
johtava asiantuntija E  
johtava asiantuntija F  
erityisasiantuntija  
henkikirjoittaja B

## Sisällysluettelo

TARKASTUS: Digi- ja väestötietoviraston (DVV) holhustoimen yksikkö, 19.9.2024 .....	1
<b>1 Yleistä .....</b>	<b>3</b>
1.1 Tarkastuksen tausta ja toimittaminen.....	3
1.2 Tarkastuksen aihealueet ja teemat .....	4
1.3 Saadut asiakirjat ja selvitykset .....	5
1.4 Holhous- ja edunvalvonta-asiat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.....	5
1.5 Yleiskuvaus Digi- ja väestötietovirastosta (DVV) .....	7
<b>2 Tarkastushavainnot .....</b>	<b>8</b>
2.1 Taloudellinen toimintaympäristö ja säästöjen vaikutukset.....	8
2.1.1 DVV:n pääjohtajan katsaus .....	8
2.1.2 Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto .....	8
2.2 DVV:n holhustoimen yksikön toiminta ja ajankohtaiset asiat .....	9
2.2.1 Alkuvuosien haasteet .....	9
2.2.2 Toimenpiteet ja muu kehittämistyö.....	9
2.2.3 Holhustoimen ydinpalvelut pähkinänkuoressa .....	11
2.3 Holhustoimen tilastotietoja .....	14
2.4 DVV:n holhustoimen käsittelyajat .....	15
2.4.1 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta .....	15
2.4.2 Valtiovarainministeriön toimenpideilmoitukset 14.6.2023 ja 14.6.2024 .....	16
2.4.3 Kansanedustajien kirjalliset kysymykset ja ministerin vastaukset .....	17
2.4.4 Käsittelyaikatilanne (keskimääräiset käsittelyajat).....	18
2.4.5 Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto .....	21
2.5 Holhustoimen työjonoihin liittyvät menettelyt ja vastuukysymykset.....	22
2.5.1 Asian tausta ja saadut selvitykset .....	22
2.5.2 Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto .....	23
2.6 Digitalisointi ja toisen puolesta asiointi.....	25
2.6.1 Tilannekatsaus .....	25
2.6.2 Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto .....	27
2.7 Kanteluiden käsittely DVV:ssä .....	27
2.7.1 Holhousviranomaisen toimintaa koskevat hallintokantelut .....	27
2.7.2 Edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun menettelyä koskevat kantelut .....	27
2.8 Kielelliset oikeudet holhustoimen yksikössä .....	28
2.9 Oikeusasiamiehen erityisteemat tarkastuksella .....	30
2.9.1 Digitalisoitava julkinen hallinto ja perusoikeudet -vuositeema .....	30
2.9.2 Vammaisten henkilöiden oikeudet (esteettömyys ja saavutettavuus) .....	31
<b>3 Toimenpiteet .....</b>	<b>34</b>

# 1 YLEISTÄ

## 1.1 Tarkastuksen tausta ja toimittaminen

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaisen ja muun julkista tehtävää hoitavan toimijan sisäisen ja ulkoisen laillisuusvalvonnan rakenteet ja menettelyt ovat lainmukaisia ja toimivia. Oikeusasiamies valvoo myös sitä, että ensisijaiset valvontaviranomaiset hoitavat niille laissa säädettyt tehtävänsä asianmukaisesti.

Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja päätti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n nojalla tarkastaa Digi- ja väestötietoviraston (DVV) holhoustoimen yksikön syyskuussa 2024. Tämä oli ensimmäinen eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä laaja DVV:n holhoustoimen yksikön tarkastus sen jälkeen, kun virasto aloitti toimintansa vuonna 2020.

Tarkastuksen tarkoituksena oli saada yleisesti tietoa DVV:n holhoustoimen yksikön toiminnasta ja ajankohtaisista asioista. Tarkastus tehtiin ennalta ilmoitetusti ja osin ennakolta saatujen asiakirjojen ja selvitysten perusteella. Lisäksi tarkastuksella tutustuttiin viraston ajankohtaisiin asioihin paikan päällä DVV:n Helsingin toimipaikassa. Eri aihealueista keskusteltiin DVV:n viranhaltijoiden alustusten pohjalta. Tarkastuksen lopuksi tutustuttiin Helsingin palvelupaikan tiloihin ja arvioitiin samalla pintapuolisesti myös palvelupaikassa liikkumisen esteettömyyttä.

DVV:llä oli mahdollisuus kommentoida tarkastuksesta laaditun pöytäkirjan luonnosta.

Puheena oleva holhoustoimen yksikön tarkastus oli jatkumoa apulaisoikeusasiamiehen 5.10.2023 tekemälle DVV:n Kemin toimipaikan tarkastukselle. Kyseisestä tarkastuksesta laadittuun pöytäkirjaan 14.3.2024 (EOAK/5448/2023) oli toimenpiteenä kirjattu, että apulaisoikeusasiamies jatkaa käsittelyaikojen ja työjonoihin liittyvien menettelyiden tarkastelua seuraavalla tarkastuksellaan.

## 1.2 Tarkastuksen aihealueet ja teemat

Keskustelua käytiin tarkastuskohteelle ennalta ilmoitettujen seuraavien teemojen pohjalta:

- Holhousviranomaisen ajankohtaiset asiat ja katsaus tilastoihin
- Holhous- ja edunvalvonta-asiat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa
- Käsittelyajat
- Työjonoihin liittyvät menettelyt ja vastuukysymykset
- Toisen puolesta asiointi (Suomi.fi-valtuudet -palvelu)
- Kanteluiden käsittely
- Kielelliset oikeudet
- Asiakirjahallintoon ja asiakirjojen lähettämiseen liittyvät menettelykäytännöt

Eduskunnan oikeusasiamies on osa YK:n vammaissopimuksen (CRPD) 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi oikeusasiamies kiinnittää tarkastuksilla erityisesti huomiota esteettömyys- ja saavutettavuuskysymyksiin sekä haavoittuvassa asemassa olevien vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumiseen ja osallistumisen mahdollisuuksiin yhteiskunnassa.

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä tarkastusteemana on vuonna 2024 ”Digitalisoituva julkinen hallinto ja perusoikeudet”. Teeman näkökulma on tälle vuodelle rajattu oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvien tahojen tarjoamiin sähköisiin asiointipalveluihin. Painopiste on erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien palvelumahdollisuuksissa. Teematyössä painotetaan erityisesti vapautensa menettäneiden, vammaisten henkilöiden, kielellisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten sekä lasten ja vanhusten oikeuksien toteutumista digitalisaatiokehityksessä. Erityistehtävien kohderyhmät huomioiden oikeusasiamiehen teemassa korostuvat erityisesti julkisen hallinnon sähköisten asiointipalvelujen saavutettavuus ja saatavuus sekä se, että yhteiskunnan toimintaan tulee jatkossakin voida osallistua myös riippumatta siitä, onko henkilöllä mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluja.

### 1.3 Saadut asiakirjat ja selvitykset

Ennen tarkastusta saadut:

- Tilastotiedot keskimääräisistä holhousviranomaisen käsittelyajoista asiaryhmittäin (lupa-asiat, edunvalvojan määräämiset, vuositilien tarkastaminen ja edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen).
- Tieto pisimpään käsittelyssä olleista asioista asiaryhmittäin (kolme kappaletta) ja lyhyt selvitys käsittelyn viipymisen syistä.
- Kuinka monta vuoden 2023 vuositiliä on tarkastamatta 1.6.2024 ja onko vuositilejä tarkastamatta vielä tätä aikaisemmilta vuosilta.
- Holhousviranomaisen sisäiset ohjeet asioiden kirjaamisesta tiettyyn asiaryhmään ja kantelujen käsittelyä koskevat ohjeet.
- Holhousviranomaisen laatimat mallipohjat päätöksistä ja asian päättämistä koskevista ilmoituskirjeistä.

Tarkastuksen jälkeen saadut:

- DVV:n viranhaltijoiden PowerPoint -esitykset holhoustoimen eri asiaryhmistä ja -kokonaisuuksista.
- DVV:n täyttämät oikeusasiamiehen kanslian teemalomakkeet (Digi-teema ja vammaisten henkilöiden oikeudet -teema).
- DVV:n kommentit tarkastuspöytäkirjan luonnoksesta

Tämän tarkastuksen yhteydessä apulaisoikeusasiamies ei ryhtynyt erikseen arvioimaan holhoustoimen sisäisten ohjeiden ja yksittäisten asiakirjapohjien lainmukaisuutta.<sup>1</sup>

### 1.4 Holhous- ja edunvalvonta-asiat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisena toimivan DVV:n sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

---

<sup>1</sup> Apulaisoikeusasiamies tulee syksyllä 2024 antamaan kanteluratkaisun asiassa, jossa on kyse hyvän hallinnon vaatimusten valossa muun muassa DVV:n holhoustoimen päätöksenteosta sekä ratkaisiasiakirjojen perustelemisesta ja valituskelpoisuudesta.

Vuonna 2023 oikeusasiamiehelle saapui edunvalvonta-asioita 103 ja niitä ratkaistiin 104. Toimenpiteisiin johti 11 asiaa (10.6 %). Vuonna 2022 saapui 94 ja ratkaistiin 96 asiaa. Tuolloin toimenpiteisiin johti 8 asiaa (8,3 %). Toimenpideprosentin alhaisuutta selittää pitkälti se, että usein kantelut koskevat päämiesten käytännön asioiden hoitamista, jossa edunvalvojilla on harkintavaltaa. Esimerkkinä voidaan mainita päämiehelle annettavien käyttövarojen määrän arviointi.

Edunvalvonta on oikeusasiamiehen kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Kokoonsa nähden edunvalvonta-asiat ovat kuitenkin asiaryhmänä tärkeä kokonaisuus oikeusasiamiehen toiminnassa perusoikeuskytkentöjensä ja muita heikommassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien valvonnan näkökulmasta.

Asiaryhmän merkitystä oikeusasiamiehen toiminnassa korostaa 1.10.2022 voimaan tullut laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta, jolla edunvalvonta-asiat keskitettiin oikeusasiamiehelle.

Holhousviranomaista (DVV) koskevien kanteluiden aiheet voidaan tarkastelussa olleen aineiston perusteella luokitella viiteen temaattiseen kokonaisuuteen:<sup>2</sup>

- Ensimmäisen ryhmän muodostaa edunvalvonnan tarpeen ja edunvalvonnan asianmukaisuuden selvittäminen laajassa mielessä pitäen sisällään edunvalvojan sopivuuden selvittämisen, edunvalvonnan tarpeen selvittämisen, edunvalvontailmoitusten käsittelyajat ja toimivallan määrätä edunvalvoja.
- Toinen keskeinen asiaryhmä liittyy lupahakemusten käsittelyyn.
- Kolmas asiaryhmä liittyy tilintarkastukseen. Yleisimmin näissä on kyse käsittelyajoista.
- Neljäntenä teemana on kanteluiden käsittely.
- Viidennen keskeisen asiakokonaisuuden muodostavat yleishallinto-oikeudelliset kysymykset; yleisimmin kyse on julkisuuslain menettelytapojen ja hyvän hallinnon noudattamisesta, kuten määräaikojen noudattamisesta, neuvonnasta ja tiedusteluihin vastaamisesta.

---

<sup>2</sup> Mikko Sarja, Eduskunnan oikeusasiamies holhousviranomaisen valvojana. Edilex 2023/12 s. 40.

Yleisiä edunvalvoja (valtion edunvalvontatoimistot ja yksityiset palveluntuottajat) koskevista kanteluista on hahmotettavissa seuraavat toistuvat teemat: 1) edunvalvojan yhteistoiminta päämiehen kanssa, 2) päämiehen tiedonsaantioikeuden toteutuminen, 3) päämiehen oikeus käyttövaroihin, 4) yhteistoiminta päämiehen läheisten kanssa ja 5) edunvalvojan salassapito sekä läheisten tiedonsaantioikeus.<sup>3</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomukseen on vuosittain koottu keskeisimmät holhous- ja edunvalvonta-asioita koskevat laillisuusvalvontaratkaisut ja kannanotot. Kertomukset on julkaistu verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

## 1.5 Yleiskuvaus Digi- ja väestötietovirastosta (DVV)

DVV aloitti toimintansa 1.1.2020, kun Väestörekisterikeskus, yhdeksän alueellista maistraattia ja Itä-Suomen aluehallintoviraston Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö yhdistyivät yhdeksi virastoksi.

Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain (304/2019) 1 §:n mukaan DVV on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion hallintoviranomainen. Virasto edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvaa tietojen saatavuutta ja tarjoaa palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin. Lain 2 §:n mukaan viraston toimialueena on koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. Digi- ja väestötietovirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (53/2020) säädetään erikseen DVV:n toimipaikoista, yksittäisistä tehtävistä ja kelpoisuus- ja kielitaitovaatimuksista.

DVV:n verkkosivuilla olevan tiedon mukaan virasto huolehtii yhteiskunnan perustana olevan väestötietojärjestelmän ylläpidosta ja yhteiskunnan digitalisaatiosta. Viraston tehtäviä ovat muun muassa siviilivihkimiset, nimen- ja osoitteenmuutokset, holhous- ja edunvalvonta-asiat, väestötietojärjestelmän ylläpito, sähköisen identiteetin ratkaisujen kehittäminen sekä keskitettyjen sähköisen asioinnin tukipalvelujen kehittäminen ja ylläpito. Tällaisia sähköisen asioinnin tukipalveluja ovat mm. Suomi.fi-verkkopalvelu, sähköiset viranomaisviestit (Suomi.fi-viestit) sekä valtuuttaminen toisen puolesta asiointiin (Suomi.fi-valtuudet). Virasto myös vastaa kansallisen palveluarkkitehtuurin toteutuksesta.

DVV:n tehtävänä on osaltaan näyttää suuntaa, uudistaa yhteiskuntaa ja tukea kansalaisten asiointia julkisen hallinnon kanssa. Tavoitteena on tehdä Suomesta entistä sujuvammin toimiva yhteiskunta. Tässä digitalisaatio on yksi keskeinen keino. DVV:n arvoja ovat rohkeus, arvostus ja luottamus.

DVV:n holhoustoimen yksikön toimintaa on selostettu jäljempänä tarkastushavaintoja koskevassa kohdassa 2.2.

<sup>3</sup> Mikko Sarja, Yleinen edunvalvonta eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Edilex 2021/14 s. 20.

## 2 TARKASTUSHAVAINNOT

### 2.1 Taloudellinen toimintaympäristö ja säästöjen vaikutukset

#### 2.1.1 DVV:n pääjohtajan katsaus

DVV:n pääjohtaja kertoi viraston vaikeasta taloustilanteesta, käytettävissä olevista resursseista ja DVV:n kehysleikkauksista vuosina 2025–2027. DVV:n kehuksesta leikataan kolmen vuoden aikana yhteensä 14,5 miljoonaa euroa (2025: -7,3 M€, 2026: -5,3 M€, 2027: -1,9 M€). Pääjohtajan mukaan säästöjä joudutaan käytännössä tekemään heti, joten ensi vuosi 2025 tulee olemaan toiminnan kannalta vaikein. Käytännössä DVV:n budjetti pienenee vuonna 2025 yhteensä 12,6 miljoonaa euroa, kun huomioidaan esimerkiksi edelliseltä vuodelta siirtyvien erien pieneminen.

Pääjohtajan mukaan DVV on sopinut valtiovarainministeriön kanssa sopeutuskohteista. Käytännössä leikkaukset tarkoittavat muun ohessa henkilöstön vähennyksiä ja palvelumaksujen perimisen lisäämistä (esim. Suomi.fi).

Hankaluutena on se, että palveluja ei voida vielä automatisoida riittävästi, koska tällä hetkellä lainsäädäntö ei ole kaikilta osin ajan tasalla (esimerkiksi holhoustoimilaki ja kotikuntalaki).

Pääjohtajan mukaan viraston tilanne ei tällä hetkellä näytä hyvältä, vaikka ensi vuoden jälkeen hieman helpottaakin. Leikkaukset tulevat vaikuttamaan suoraan DVV:n palveluiden saantiin, kuten esimerkiksi käsittelyaikoihin.

#### 2.1.2 Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto

Perustuslain 21 §:n 1 momentin 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 109 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa yleisenä havaintona on, että hallintoasioiden asianmukaisella ja viivytyksettömällä käsittelyllä on suora vaikutus hallinnon asiakkaan oikeusturvan ja oikeuksien toteutumiseen.

Apulaisoikeusasiamies totesi yleisellä tasolla, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on tiedostettu vaikea taloustilanne yhteiskunnassa ja sen vaikutukset valtion viranomaisten toimintaan. Tästä syystä oikeusasiamies on saattanut lainvastaisissa – resurssisyistä johtuvista – viivästystilanteissa kohdistaa toimenpiteensä organisaatiotasolle, eikä esimerkiksi moitteita ole lähtökohtaisesti kohdistettu yksittäisiin viranhaltijoihin.

Resurssisyistä johtuvista viivästys- ja muissa virhetilanteissa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontahavaintoja ja kannanottoja on myös lähetetty tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten laillisuusvalvonnan kohteena olevan viranomaisen rahoituksesta ja ohjauksesta vastaavalle viranomaistoimijalle (esimerkiksi ministeriölle, kts. jäljempänä kohta 2.4 holhoustoimen käsittelyajat).

## **2.2 DVV:n holhoustoimen yksikön toiminta ja ajankohtaiset asiat**

### **2.2.1 Alkuvuosien haasteet**

Holhoustoimen yksikön johtajan mukaan alkuvuosien (2020 lähtien) haasteita holhoustoimessa ovat muun muassa olleet:

- alueellisesti erilaiset toimintatavat ja alueelliset ryhmät, joissa kaikissa tuotettiin kaikkia palveluita,
- valtakunnalliseen toimintaan siirtyminen,
- siirtyminen paperisesta käsittelystä sähköiseen,
- järjestelmien keskeneräisyys (monen järjestelmän samanaikainen käyttö),
- Kirjaamistyön työläys (asioiden vireilletulo sähköpostitse ja paperisena, viivästykset ja virheet),
- palvelutarpeen jatkuva kasvu (väestön ikääntyminen) ja
- käsittelyaikojen piteneminen.

### **2.2.2 Toimenpiteet ja muu kehittämistyö**

Tarkastuksella saadun tiedon mukaan holhoustoimen yksikön toimintaa on kehitetty ja edellä todettuja haasteita on pyritty ratkomaan seuraavilla toimenpiteillä.

## Uusi palveluohjausmalli ja ryhmäjako

Holhoustoimessa otettiin palveluohjausmalli käyttöön 1.3.2022. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että holhoustoimessa on neljä ydinpalvelua: 1. edunvalvonnan alkaminen, 2. edunvalvontavaltuutus, 3. lupavalvonta sekä 4. tilintarkastus ja valvonta. Jokaisella ydinpalvelulla on palvelunomistaja, joka vastaa palvelun kehittämisestä, linjanvedoista, riskienhallinnasta, raportoinnista ja suunnittelusta.

Vuoden 2024 alusta myös ryhmäjako uudistettiin palveluohjausmallin mukaiseksi siten, että hallinnolliset ryhmät tuottavat valtakunnallisesti pääasiassa tiettyä palvelua. Uudistuksessa korostuu ryhmäpäälliköiden ja palvelunomistajan kiinteä yhteistyö. Ryhmäpäällikkö vastaa ryhmän toiminnasta ja lähiesimiestyöstä sekä valvoo työn sujumista (työjonot, tarvittaessa asioiden vastuuttaminen, henkilökohtaisten tavoitteiden toteutumisen seuranta).

Tarkastushetkellä kaikissa holhustoimen palveluissa toiminta on siis valtakunnallista ja myös työjonot ovat valtakunnallisia. Palveluissa on laadittu yhtenäiset ohjeet, joita noudatetaan valtakunnallisesti. Myös hallinnolliset ryhmät ovat siten muuttuneet alueellisista valtakunnallisiksi, palvelukohtaisiksi ryhmiksi.

## Järjestelmäkehitys

Oiva-hankkeessa rakennetaan uutta Elsa-järjestelmää, johon tällä hetkellä on siirrytty yleisten edunvalvojen tilintarkastuksessa, yksityisten päätöstileissä sekä edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisasioissa ja lupavalvonnassa. Seuraavana kehitysvaiheena on tulossa yksityisten edunvalvojen vuositilit sekä edunvalvojan määrääminen.

Järjestelmäkehitykseen liittyy myös edunvalvonnan asiointipalvelun kehittäminen. Tässä verkkopalvelussa voi hoitaa edunvalvojalle tai edunvalvontavaltuutetulle kuuluvia tehtäviä. Tällä hetkellä yksityisen henkilön edunvalvoja ja edunvaltuutettu voi hakea asiointipalvelun kautta lupaa eri toimenpiteisiin sekä tehdä edunvalvonnan päätöstilin ja omaisuusluettelon.

## Kirjaamistyön kehittäminen

Kirjaamisen hitaus ja manuaalisuus ovat aiheuttaneet viivästyksiä ja virheitä. Uuteen järjestelmään siirtyminen helpottaa tilannetta. Avuksi on kehitetty myös robotiikkaa ja otettu käyttöön verkkolomakkeita. Kirjaamisessa on otettu myös käyttöön uudet toimintamallit.

## Varautuminen palvelutarpeen jatkuvaan kasvuun

Kolmevuotisessa ”Omissa käsissä” -kampanjassa on jaettu tietoa edunvalvontavaltuutuksesta. DVV:n tavoitteena on se, että valtaosa edunvalvonnan tarpeesta voitaisiin hoitaa edunvalvontavaltuutuksen avulla. Lisäksi puhelinpalvelua on laajennettu 1.10.2023 alkaen siten, että palvelua saa klo 9–15 päivittäin suomen ja ruotsin kielillä. Myös verkkosivu-uudistus on vireillä.

## Käsittelyaikojen kehitys

Valtiovarainministeriön (VM) lisätalousarviossa myöntämät lisäresurssit ruuhkanpurkua varten olivat käytössä 1.9.2021–30.6.2023. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan tämän johdosta käsittelyaikatilanne on tällä hetkellä pääosin hallinnassa.

Holhustoimen yksikön johtajan mukaan tällä hetkellä huolena ovat säästötoimet. Resurssien leikkaukset saattavat jälleen aiheuttaa ruuhkautumisen vaaraa holhustoimen palveluissa (kts. resurssien leikkauksista kohdassa 2.1 ja holhustoimen käsittelyajoista kohdassa 2.4).

### 2.2.3 Holhustoimen ydinpalvelut pähkinänkuoressa

#### Edunvalvonnan alkaminen (edunvalvojan määrääminen)

Palveluun kuuluvat ilmoituksella vireille tulleiden ja omalla hakemuksella vireille tulleiden edunvalvojan määräämisasioiden hoitaminen sekä lisäksi tietyissä tilanteissa edunvalvojan sijaisen määräämisasiat. Määräämispalvelu hoitaa edunvalvonnan muutostilanteita koskevia asioita, joita ovat muun muassa edunvalvojan vaihtaminen (nykyisen edunvalvojan vapauttaminen tehtävästään ja uuden edunvalvojan määrääminen), edunvalvojan määräyksen voimassaoloajan muuttaminen, edunvalvojan tehtävän muuttaminen ja edunvalvojan tehtävän määrääminen lakkaamaan. Palvelussa hoidetaan myös lausuntopyyntöasiat tuomioistuimilta, ratkaisupyynnöt käräjäoikeudelta sekä valitukset ja vastaukset ylempiin tuomioistuihin. Holhousviranomaisen voi myös tehdä käräjäoikeudelle hakemuksen toimintakelpoisuuden rajoittamisesta ja toimintakelpoisuuden rajoituksen muuttamisesta tai poistamisesta.

Vireille tulleiden edunvalvojan määräämispalvelun asioiden kokonaismäärä oli vuonna 2023 yhteensä 18086 kpl ja asiatyypissä edunvalvojan määrääminen yhteensä 13022 kpl. Saadun arvion mukaan vuonna 2024 on tasaisella jakaumalla tulossa lukumääriin nousua. Edunvalvonnan määräämisasioissa haasteena ovat olleet pitkät käsittelyajat, joita on tarkemmin käsitelty jäljempänä kohdassa 2.4.

## Edunvalvontavaltuutus

Tarkastuksella ilmeni, että holhoustoimen uusi ryhmäjako on ollut edunvalvontavaltuutusasioiden näkökulmasta hyvä asia. Ryhmät EVV1 ja EVV2 aloittivat 1.1.2024. Valtaosa edunvalvontavaltuutusasioista käsitellään Elsa-asianhallintajärjestelmässä, joka otettiin edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisten osalta käyttöön keväällä 2024. Tämän myötä kirjaamistehtävät ovat vähentyneet merkittävästi etenkin ratkaistujen asioiden osalta ja myös asioiden vireilletuloon liittyy aiempaa vähemmän kirjaamistehtäviä. Lisäksi päätösesityksen tekeminen ja asian ratkaiseminen on Elsassa sujuvampaa kuin Maisassa. Edunvalvontavaltuutettujen rekisteripohjainen asiointi on mahdollista Suomi.fi-valtuuksia hyödyntävissä palveluissa.

Edunvalvontavaltuutuksen osuus täysi-ikäisten voimassa olevista holhoustoimen asiakkuuksista on noussut DVV:n aikana 16 prosentista 28 prosenttiin. Yli puolet kaikista uusista asiakkuuksista on ollut edunvalvontavaltuutuksia vuodesta 2022 alkaen. Omissa käsissä -kampanjalla 2022–2024 DVV on halunnut kannustaa edunvalvontavaltuutuksen tekemiseen eri elämäntilanteissa.<sup>4</sup>

## Lupavalvonta

Lupavalvonnan prosessia on kehitetty systemaattisesti vuodesta 2020 lähtien, ensin lupatiimi-kokeilulla ja nyt holhoustoimen sisäisen organisaatiomuutoksen myötä mahdollistamalla keskittyminen päätehtävään ja käymällä prosesseja läpi. Palvelunomistaja vastaa palvelun pitkäjänteisestä kehittämisestä ja erityisesti suunnittelusta.

Lupavalvonta koostuu yhdestä ryhmästä, jossa on 14 esittelijää, 8 ratkaisijaa ja ryhmäpäällikkö. Hakemuksia otetaan käsittelyyn valtakunnallisesta työjonosta. Lupavalvonnassa käsitellään myös lupiin liittyvät hakemukset edunvalvojan sijaisen määräämiseksi.

Elsa-asianhallintajärjestelmä otettiin käyttöön lupavalvonnan lähes kaikissa hakemustyypeissä vuoden 2023 loppupuoliskolla. Tämä on nopeuttanut hakemusten käsittelyä ja ratkaisemista sekä tiedoksiantoa ja laskutusta. Edunvalvonnan asiointipalvelu otettiin käyttöön 11.12.2023 (ns. sähköinen lupahakemus). Tällä hetkellä noin 65 prosenttia hakemuksista jätetään sähköisiä kanavia pitkin. Vuosittain tulee lupahakemuksia vireille noin 7500 kappaletta.

---

<sup>4</sup> [www.omissakasisa.fi](http://www.omissakasisa.fi)

## Tilintarkastus ja valvonta

Tilintarkastus- ja valvontapalvelu koostuu neljästä ryhmästä, joita johtaa ryhmäpäällikkö, jokaisessa ryhmässä on noin 18 holhoustilintarkastajaa. Päätehtävänä on holhoustilien tarkastaminen. Yksi ryhmä on erikoistunut alaikäisten rekisteröinteihin. Palvelussa ja yli palvelualueen rajojen hoidetaan lisäksi holhustoimen kantelut ja tietopyynnot. Palvelunomistaja vastaa palvelun pitkäjänteisestä kehittämisestä ja erityisesti suunnittelusta.

Yleisten edunvalvojien tiliasiat käsitellään Elsa-asianhallintajärjestelmässä. Yksityisten edunvalvojien tileistä osa käsitellään edelleen paperisena. Osa sähköisessä muodossa, jos tilit on saapunut sähköpostilla tai verkkolomakkeella. Asianhallintajärjestelmänä toimii edelleen Maisa.

Tilintarkastus ja valvonta -palvelu on vuoden 2024 aikana kehittänyt sähköisiä järjestelmiä erityisesti yksityisille edunvalvojille siten, että kaikki edunvalvojat voisivat vuodesta 2025 lähtien toimittaa omaisuusluettelot sekä vuosi- ja päätöstilitt sähköisesti edunvalvonnan asiointipalvelun kautta. Päätöstilien laatiminen on ollut mahdollista sähköisessä palvelussa 27.8.2024 lähtien ja omaisuusluettelon osalta ensimmäinen pilottikäyttäjä lähetti omaisuusluettelon asiointipalvelun kautta 10.9.2024. Pilottivaihe jatkuu tästä vielä kahden viikon ajan, jonka jälkeen palvelu julkaistaan. Kehitystyötä jatketaan vuoden 2024 loppuun, jotta vuositilien toimittaminen onnistuu sähköisesti vuoden 2025 alusta. Tämä mahdollistaisi tilintarkastuksen entistä valtakunnallisemman toteuttamisen.

Edelleen siis on kuitenkin mahdollisuus toimittaa tilit paperisena virastoon ja lomakkeita on saatavilla DVV:n nettisivulta. Lisäksi asiakkaalle lähetetään lomakkeet pyynnöstä kotiin.

Tarkastuksella saadun tiedon mukaan apulaisoikeusasiamiehen kanteluratkaisun EOAK/715/2023<sup>5</sup> johdosta asiakirjojen huolellisesta käsittelystä ja asiakirjojen lähettämistä on keskusteltu keväällä tilintarkastus- ja valvontapalvelun palaverissa. Asiassa oli kyse siitä, että kantelija oli saanut DVV:n palauttamien vuositilien mukana samassa kirjekuussa paperin, joka oli sisältänyt ulkopuolisten henkilöiden henkilötietoja. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan DVV:n ohjeistusta on tarkennettu helmikuussa 2024. Asiasta on myös muistutettu säännöllisesti tilintarkastajia.

---

<sup>5</sup> Apulaisoikeusasiamiehen päätös EOAK/715/2023 on julkaistu verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

### 2.3 Holhustoimen tilastotietoja

Holhustoimen yksikön henkilöstömäärä on vaihdellut vuosittain seuraavasti: vuosi 2020 (231,5 henkilöä), 2021 (224), 2022 (237,1), 2023 (223,4), 2024 arvio (207–210).

DVV pitää holhousasioiden rekisteriä. Rekisteristä saatujen tilastojen mukaan **1.6.2024** valvontoja oli seuraavasti:

- Edunvalvonnat ja edunvalvontavaltuutukset sekä rekisteriin merkityt alaikäisten edunvalvonnat yhteensä 83 780 kpl.
- (31.12.2023 yhteensä 82 949 kpl. Tuolloin voimassa olevia edunvalvojan määräyksiä oli 51 829 kpl ja edunvalvontavaltuutuksia 20 316 kpl)
- (Vuoden 2019 aikana voimaan tuli edunvalvojan määräyksiä 7283 kpl ja edunvalvontavaltuutuksia 4486 kpl, kun taas vuonna 2023 edunvalvojan määräyksiä tuli voimaan 5498 kpl ja edunvalvontavaltuutuksia 7817 kpl)
- Toimintakelpoisuuden rajoituksia 513 kpl
- Vajaavaltaiseksi julistettuja 380 kpl

Tilastojen perusteella on viime vuosien aikana havaittavissa, että voimassa olevien (vahvistettujen) edunvalvontavaltuutusten määrä on siis kasvanut suhteessa edunvalvojen määräämisiin.

Tarkastuksella saadun tiedon mukaan DVV:n holhustoimen tavoitteena onkin, että holhustoimen palvelutarpeen kasvaessa väestön ikääntymisen myötä edunvalvontavaltuutuksesta tulisi ensisijainen keino järjestää toisen henkilöiden asioiden hoitaminen edunvalvontaa kevyemmällä ja päämiehen itsemääräämisoikeutta kunnioittavammalla tavalla.

## 2.4 DVV:n holhustoimen käsittelyajat

### 2.4.1 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Oikeusasiamies on vuosina 2020–2022 käsitellyt runsaat 40 kantelua, joiden aiheina ovat olleet DVV:n pitkät käsittelyajat holhustoimen asioissa. Yksittäisissä tapauksissa käsittelyajat olivat olleet hyvin pitkiä. OA antoi vuonna 2022 DVV:lle huomautuksen edunvalvonnan tarpeen selvittämisen lähes 16 kuukauden käsittelyajasta (4588/2021). OA piti liian pitkinä myös edunvalvonnan tarpeen selvittämisen lähes yhdeksän kuukauden ja runsaan kuuden kuukauden käsittelyaikoja (7328/2021, 6972/2021 ja 4467/2021) sekä perinnönjakoa koskeneen lupahakemuksen kuuden kuukauden käsittelyaikaa (6828/2021). Myöskään päämiehen tekemää edunvalvonnan lakkauttamishakemusta ei käsitelty ilman aiheetonta viivytystä, kun hakemus oli otettu varsinaiseen käsittelyyn vasta sen jo oltua vireillä noin puoli vuotta (2159/2021). Asiat olivat usein olleet sinänsä selkeitä eikä pitkä käsittelyaika selittynyt niiden tapauskohtaisilla erityispiirteillä ja niiden vaatimilla toimenpiteillä vaan käytännössä asioiden yleisellä ruuhkautumisella heti DVV:n perustamisen jälkeen.

Lisäksi oikeusasiamies tutki vuosina 2021–2022 omasta aloitteestaan DVV:n holhustoimen käsittelyaikoja (4661/2021).<sup>6</sup> Oikeusasiamiehen päätöksen mukaan osapuolten aktiivisuudesta ja nyttemmin nähtävissä olevasta käsittelyaikojen myönteisestä kehityksestä huolimatta saatu selvitys ja laillisuusvalvonnassa yksittäisten edunvalvontakanteluiden perusteella tehdyt havainnot tukivat johtopäätöstä, että julkinen valta ei ollut 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 käsittely-ympäristöä. Oli paradoksaalista, että Digi- ja väestötietovirasto, jonka tehtävänä on edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, oli itse kompuroinut holhustoimen palveluiden digitalisaatiossa. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan uudistuksen toimeenpanon ongelmat olivat vaarantaneet edunvalvonnassa tai edunvalvonnan tarpeessa olevien henkilöiden ja muiden holhustoimen palveluita tarvitsevien henkilöiden etujen ja oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen.

Oikeusasiamies saattoi käsityksensä DVV:n ja valtiovarainministeriön tietoon. Asian yleisen merkityksen vuoksi hän päätti jatkaa DVV:n käsittelyaikojen seuranta edunvalvonta-asioissa ja pyysi valtiovarainministeriötä ilmoittamaan 30.6.2023 mennessä DVV:n ja ministeriön toimenpiteiden vaikuttavuudesta käsittelyaikoihin.

<sup>6</sup> Oikeusasiamiehen kanteluratkaisut ja päätös omana aloitteena tutkitussa asiassa on julkaistu verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

## 2.4.2 Valtiovarainministeriön toimenpideilmoitukset 14.6.2023 ja 14.6.2024

Valtiovarainministeriön oikeusasiamiehelle **14.6.2023** antaman vastauksen mukaan holhustoimen palveluissa käsittelyajat olivat tehtyjen toimenpiteiden johdosta kehittyneet myönteisesti vuodesta 2021 selvityksen antamisen hetkeen. Yhteenvedona valtiovarainministeriö totesi, että DVV suoriutuu tällä hetkellä (14.6.2023) holhustoimen tehtävistään tyydyttävästi. Käsittelyajat ovat lyhentyneet, asiaruuhkia on saatu purettua ja toiminnan tehokkuus on kehittynyt positiivisesti. Vuoden 2022 lopulla saavutettu parempi tilanne on vakiintunut ja vuoden 2023 ensimmäisellä puoliskolla tilanne on kehittynyt niin käsittelyaikojen kuin kehittämistoimien osalta edelleen oikeaan suuntaan. Vuoden 2023 aikana virastolle ei ole tullut kanteluita holhustoimen käsittelyajoista.

Valtiovarainministeriö katsoi, että jo käynnistettyjen sekä suunniteltujen kehittämistoimien myötä käsittelyajoissa saavutetaan tulevaisuudessa nykyistäkin parempi tilanne. On kuitenkin huomattava, että edunvalvonta-asioiden määrän kehitykseen vaikuttaa erityisesti maamme väestön ikärakenne sekä joltain osin myös yhteiskunnan monimutkaistuminen. Viraston käsittelyaikoihin vaikuttavat myös viraston ulkopuoliset tekijät, kuten sote-palvelujen haasteista johtuvat lääkärilausuntojen pitkät toimitusajat sekä tuomioistuinkäsittelyjen ruuhkat. Arvion mukaan edunvalvonnan määräämisten sekä edunvalvontavaltuutusten vahvistamisen kasvu tulee näkymään myös edunvalvontaan liittyvien lupahakemusten määrässä ja tilivalvonnassa.

Valtiovarainministeriön ja DVV:n yhteinen näkemys oli, että käynnistettyjen ja tulevien kehittämistoimien avulla virasto pystyy tehostamaan ja sujuvoittamaan asioiden käsittelyä niin, että asiamäärien kasvusta huolimatta palvelut pystytään tuottamaan laadukkaina ja kohtuullisilla käsittelyajoilla. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jo toteutetuilla kehittämistoimilla on ollut vaikutusta käsittelyaikojen lyhentymiseen ja lisäksi vireillä olevia toimenpiteitä on riittävästi, ne kohdentuvat oikein ja tarvittaville toimille on varattu riittävä rahoitus. Viraston ensisijainen tavoite onkin nyt saada tarvittavat kehittämistoimet toteutettua suunnitellusti, jotta holhustoimen ja edunvalvonnan tilanne pysyy hyvällä tasolla ja paranee pysyvästi. Kehittämistoimien vaikuttavuutta ja palvelutarpeen kasvua seurataan jatkuvasti sekä ministeriön että viraston toimesta ja lisätoimia käynnistetään tarvittaessa.

Apulaisoikeusasiamiehen 29.12.2023 antaman ratkaisun (5001/2022) johdosta valtiovarainministeriö on **14.6.2024** antanut lausunnon DVV:n henkilöasiakkaiden palvelujen tilanteesta erityisesti sukuselvitysten, muuttoilmoitusten, nimenmuutosten ja ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröinnin osalta. Yhteenvedona valtiovarainministeriö totesi, että DVV suoriutuu palveluistaan – erityisesti eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esiin nostamista sukuselvityksistä, muuttoilmoituksista, nimenmuutoksista ja ulkomaisten elämäntapahtumien rekisteröinnistä – asianmukaisella tavalla. Vaikka virastoon kohdistuu tulevana vuosina säästövaateita ja joidenkin palvelujen tarve kasvaa, näiden asioiden vaikutuksia virasto pystyy jo tehdyillä ja tulevilla kehitystoimilla ainakin osittain hallitsemaan. Valtiovarainministeriö aikoo jatkossakin varmistaa, että virasto pyrkii pitämään käsittelyajat pitkälti nykyisellä tasolla myös tulevaisuudessa ja tässä lakisäätteisten palvelujen ja erityisesti kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeiden palvelujen käsittelyajat ovat etusijalla. Valtiovarainministeriö on kuitenkin myös varautunut siihen, että joidenkin palvelujen käsittelyaikatavoitteita saatetaan joutua viraston säästötoimien vuoksi tulevissa tulossopimuksissa hallitusti jonkin verran pidentämään. Valtiovarainministeriö aikoo jatkaa viraston palvelujen käsittelyaikojen kuukausittaista seurantaa ja palvelujen tilanteen ja kehittämistoimien etenemisen säännöllistä käsittelyä viraston kanssa.

#### 2.4.3 Kansanedustajien kirjalliset kysymykset ja ministerin vastaukset

Eduskunnassa on vuonna 2024 tehty kaksi kirjallista kysymystä (KK 58/2024 vp ja KK 231/2024 vp), jotka koskivat erityisesti DVV:n holhoustoimen käsittelyaikoja edunvalvonta-asioissa. Kunta- ja alueministeri antoi kirjallisiin kysymyksiin vastaukset (KKV 58/2024 vp ja KKV 231/2024 vp).

Ministerin 27.6.2024 päivätyn vastauksen (KKV 231/2024 vp) mukaan DVV:n pitkittyneet käsittelyajat on saatu tavoitteen mukaisiksi jo vuoden 2022 lopulla liki kaikkien viraston palvelujen osalta. Ainoastaan edunvalvojan määrääminen kestää tällä hetkellä keskimäärin 5–6 kuukautta, mikä on nykyistä 3,5 kuukauden tavoitetta pidempi – ja asiakkaan kannalta ehdottomasti liian pitkä – aika. Toimenpiteisiin käsittelyajan lyhentämiseksi on jo valtiovarainministeriönkin pyynnöstä DVV:ssä ryhdytty, ja esimerkiksi digitalisaation avulla tilanteen odotetaan paranevan jo tänä vuonna.

Ministerin vastauksen mukaan, jotta virasto pystyy palvelujen kysynnän kasvamisesta huolimatta suoriutumaan lakisäätteisistä tehtävistään käsittelyaikatavoitteiden mukaisesti, se vaatii palvelujen automaation, digitalisoinnin ja toimintaprosessien kehittämisen jatkamista sekä tarvittaessa niihin liittyvien lainsäädäntömuutosten toteuttamista.

Hallitusohjelman mukaan parhaillaan on käynnissä edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön uudistustyö, jossa lainsäädäntöä ajantasaistetaan ja sähköisten palvelujen hyödyntäminen toiminnassa mahdollistetaan. Oikeusministeriön johtama holhoustoimen lainsäädännön uudistamistyö on käynnissä ja työryhmän on määrä saada ehdotuksensa valmiiksi vuoden loppuun mennessä. Hallitusohjelman mukainen digitalisaatiota estävien normien purku on niin ikään käynnissä. Hallituksen tavoitteena on lisätä sähköisen asioinnin osuutta ja tehdä digitaalisesta asioinnista ensisijaista niiden asiakkaiden kohdalla, joille se on mahdollista. DVV:ssä tämä työ on käynnissä, hallitus seuraa työn etenemistä sekä ryhtyy tarvittaessa lisätoimenpiteisiin.

#### 2.4.4 Käsittelyaikatilanne (keskimääräiset käsittelyajat)

##### Edunvalvojan määrääminen

Valtiovarainministeriön ja DVV:n välisen tulossopimuksen mukainen tavoite on **100 pv eli 3,29 kk**. DVV:n verkkosivuilla ilmoitettu käsittelyaika oli 5–6 kuukautta. (Verkkosivujen mukaan, jos asiassa tehdään hakemus käräjäoikeuteen, on käsittelyaika pidempi.)

Tarkastuksella saadut tiedot:

- 1.1.2024–31.8.2024 asiatyypissä edunvalvojan määrääminen: **5,17 kk**
- 1.1.2024–31.8.2024 DVV:n tekemien edunvalvojan määräämispalvelun ratkaisujen käsittelyaika: **4,39 kk**
- Vuonna 2023 asiatyypissä edunvalvojan määrääminen keskimääräinen käsittelyaika oli 3,90 kk ja edunvalvojan määräämisen kaikkien asiatyypien yhteinen keskimääräinen käsittelyaika oli 3,19 kk.

Edellä todettujen lukujen perusteella voidaan havaita, että tarkastushetken käsittelyajat ovat keskimäärin pidentyneet hieman yli kuukauden vuoden 2023 luvuista.

Kolme vanhinta ryhmän asiaa ovat tulleet vireille: 27.9.2021 (edunvalvojan määrääminen, 8.4.2022 (edunvalvojan vaihtaminen) ja 10.11.2022 (edunvalvojan määrääminen).

## Toimenpiteet käsittelyajan lyhentämiseksi viime aikoina asiaryhmässä edunvalvojan määrääminen

- Henkilöressurssien aiempaa suurempi kohdennus edunvalvojan määräämiseen vuonna 2024
- Organisaatiouudistus 1.1.2024 → 4 edunvalvojan määräämisryhmää.
- Eri työjonojen jako ryhmien ja ryhmäpäälliköiden vastuulle
- Verkkolomakkeita käyttöön
- Sähköisen asianhallintajärjestelmän kehitystyö vuonna 2024 ja suunniteltu käyttöönotto yleisimmissä asiatyypeissä loppuvuodesta 2024
- Webinaari lääkäreille lääkärinlausuntoasioissa 2023 ja sote-alan ammattilaisille 2023 (Saadun tiedon mukaan lääkärinlausuntojen saaminen saattaa usein kestää kauan (n. 1 vko–6 kk), mikä osaltaan voi vaikuttaa asian käsittelyn venymiseen.)

## Lupavalvonta-asiat

Valtiovarainministeriön ja DVV:n välisen tulossopimuksen mukainen tavoite on **30 pv (1 kk)**. DVV:n verkkosivuilla tarkastushetkellä ilmoitettu käsittelyaika oli 1–3 kuukautta.

Tarkastuksella saadut tiedot:

- 1.1.2024–31.8.2024 käsittelyaika lupa-asioissa: **19 pv (0,62 kk)**
- Vuonna 2023 käsittelyaika lupa-asioissa: 32,89 pv (1,01 kk)

Kolme vanhinta ryhmän lupa-asiaa ovat tulleet vireille: 23.5.2023 (ositus- ja perinnönjakolupa), 24.9.2023 (perinnönjakolupahakemus), vireille 13.12.2023 (lupahakemus perintöosuuden myyntiin).

## Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen

Valtiovarainministeriön ja DVV:n välisen tulossopimuksen mukainen tavoite on **70 pv (2,30 kk)**. DVV:n verkkosivuilla tarkastushetkellä ilmoitettu käsittelyaika oli 2–3 kuukautta.

Tarkastuksella saadut tiedot:

- 1.1.2024–31.5.2024 ratkaistuissa asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisissa 63,2 pv (2,08 kk) ja muissa edunvalvontavaltuutusasioissa 63,6 pv (2,09 kk).
- Kaikissa edunvalvontavaltuutuspalvelussa ratkaistuista 5379 asiasta keskimääräinen käsittelyaika oli **63,2 pv (2,08 kk)**.
- Vuonna 2023 käsittelyaika oli edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisissa 80,9 pv.

Kolme vanhinta ryhmän asiaa ovat tulleet vireille: 16.5.2022 (edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen), 7.6.2023 ja 9.6.2023 (edunvalvontavaltuutuksen vahvistamiset).

### Tilintarkastus- ja valvontapalvelu

Valtiovarainministeriön ja DVV:n välisen tulossopimuksen mukaan **90 %** edunvalvontatilintarkastuksessa määräaikaan saapuneista vuositileistä tulee olla käsitelty saman vuoden loppuun mennessä. DVV:n verkkosivuilla tarkastushetkellä ilmoitettu käsittelyaika oli 5–7 kuukautta. (Verkkosivujen mukaan ”Vuoden 2022 vuositilien tarkastus on osaltamme vielä kesken. Älä siis huolestu, vaikka et olisi saanut tarkastettua tiliä vielä takaisin – saat sen heti, kun olemme tarkastaneet sen. Pahoittelemme viivästystä.”)

Tarkastuksella saadut tiedot:

- Elokuun loppuun 2024 mennessä virastoon on saapunut määräaikaan 31.3.2024 mennessä yhteensä 37 445 kpl vuositiliä, joista **78 % on jo tarkastettu**. Työjonossa on ollut 1.9.2024 yhteensä 21 964 tiliasiaa. Palveluntarve on pysynyt aikaisempien vuosien tasolla.
- Vuonna 2023 Tilitiimi saavutti tulossopimuksen mukaisen tavoitteen tarkastettujen määrien osalta, **yli 90 %** samana vuonna saapuneista vuositileistä saatiin tarkastettua.

Vuoden 2022 ja sitä aikaisempien vuosien vuositilejä on ollut tarkastamatta 1.6.2024 yksityisten edunvalvojen vuositilien osalta 730 kpl ja ostopalvelun tuottajan vuositilien osalta 151 kpl. Tarkastuksen yhteydessä saadun selvityksen mukaan kaikki 31.12.2022 mennessä virastoon saapuneet vuositilit on kesällä 2024 selvitetty ja vastuutettu ryhmäpäälliköiden määräyksellä tarkastettaviksi.

Yksityisten edunvalvojen vuositilien tarkastuksen keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2024 oli 187 päivää (6,14 kk). Vuonna 2023 käsittelyaika oli 215 päivää (7,06 kk). Yleisten edunvalvojen vuositilien (ensitilien ja vuositilien keskiarvo) keskimääräinen käsittelyaika on 117,5 päivää (3,86 kk).

Tilintarkastuksen tehokkuus on parantunut entisestään viime vuodesta, ja palvelua on kehitetty entistä valtakunnallisemmaksi. Tänä vuonna jo 54 % asioista on tullut vireille sähköisesti.

DVV:n holhustoimen selvityksestä ilmeni, että organisaatiouudistuksen yhteydessä 1.1.2024 holhustoimessa käynnistettiin neljän kuukauden kokeilujakso, jonka yhteydessä vaatimaan tilintarkastukseen aiemmin osallistuneet henkilöt eivät kokeilun aikana tarkastaneet tilejä, koska he kuuluivat hallinnollisesti muihin kuin valvontapalvelun ryhmiin.

Kokeilun seurauksena vaatimaan tilintarkastukseen käytettävissä ollut resurssi väheni ja muun muassa keskeneräisten asioiden käsittely ei edennyt tavanomaiseen tapaan. Tämä seuraus oli tiedustettu kokeilusta päätettäessä. Valvontapalvelut sai kokeilun päättyttyä 1.5.2024 lukien tilintarkastusresurssia osittain takaisin.

Saadun tiedon mukaan kuluvana vuonna 30 % tilintarkastuspalvelun resursseista on siis siirretty muihin palveluihin. Holhustoimen tilintarkastus- ja valvontapalvelun mukaan tämä resurssimuutos saattaa vaikuttaa tarkastettujen asioiden määriin sekä käsittelyaikoihin.

Kolme vanhinta ryhmän asiaa ovat tulleet vireille: 2001, 2004 ja 2017.

#### 2.4.5 Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto

Käytettävissä olevista ja tarkastuksella saaduista tiedoista ilmeni, että valtiovarainministeriön ja DVV:n toimenpiteiden johdosta vuonna 2023 oli saavutettu jo kohtuullisen hyvä tilanne holhustoimen käsittelyajoissa.

Viimeisimpien vuoden 2024 tilastotietojen ja tarkastuksella saadun selvityksen perusteella näytti kuitenkin siltä, että erityisesti edunvalvojan määräämispalvelun käsittelyajat olivat jälleen alkaneet pidentyä. Tarkastuksen aluksi DVV:n pääjohtaja totesikin, että leikkaukset vaikuttavat suoraan DVV:n palveluiden saantiin, kuten esimerkiksi käsittelyaikoihin. Myös holhustoimen yksikön johtaja ja useat muut viranhaltijat ilmaisivat puheenvuoroissaan huolensa leikkauksien vaikutuksista. Muun muassa tilintarkastus- ja valvontapalvelun mukaan resurssimuutos saattaa vaikuttaa tarkastettujen asioiden määriin sekä käsittelyaikoihin.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että hän tulee laillisuusvalvonnassaan – toimivaltansa puitteissa – jatkossakin seuraamaan DVV:n holhustoimen käsittelyaikojen kehittymistä ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että tarkastuksella saatujen tietojen perusteella vanhoja (vuosi 2022 tai aikaisempi) tarkastamattomia tilintarkastusasioita oli vireillä vielä varsin paljon. Samalla selvityksestä kuitenkin ilmeni, että esimerkiksi vaatimaan tilintarkastukseen osallistuneita henkilöitä oli siirretty keväällä 2024 toisiin tehtäviin. Lisäksi tarkastuksen ennakkoaineistosta ilmeni, että joissain holhustoimen asiaryhmissä vanhimpien yksittäisten asioiden käsittelyssä oli havaittavissa seikkoja, jotka apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan edellyttivät jatkoselvittämistä.

Apulaisoikeusasiamiehen toimenpiteet ilmenevät kohdassa 3.

## 2.5 Holhustoimen työjonoihin liittyvät menettelyt ja vastuukysymykset

### 2.5.1 Asian tausta ja saadut selvitykset

Apulaisoikeusasiamiehen 5.10.2023 tekemällä Kemin toimipaikan tarkastuksella ilmeni, että asioiden käsittelijät ottavat valtakunnallisista työjonoista juttuja työtilanteensa mukaan. Valmistelevia toimia voidaan tehdä jo kirjaamisvaiheessa. Jokaiselle työntekijälle on asetettu määrälliset tavoitteet ja niitä seurataan. Tarkastuksen jälkeen heräsi kysymys siitä, kuka vastaa työjonossa vuoroaan odottavia asioita koskevista hallintolain mukaisista tiedusteluista ja käsittelyaika-arvioista. Toimenpiteenään apulaisoikeusasiamies päätti siis jatkaa työjonoihin liittyvien menettelyiden tarkastelua seuraavalla tarkastuksellaan.

DVV:n sisäisen ohjeen ”asian vireille laittaminen ja täydentäminen, yleisohje kirjaamiseen” mukaan hakemukset ja ilmoitukset laitetaan Maisassa oikeaan työjonoon asiatyypin mukaisesti. Vastuuhenkilöä ei valita.

Tarkastuksella saatujen tietojen mukaan **tilintarkastusasioiden työjonojen** hoito on tilintarkastajien vastuulla ja valvonta ryhmäpäälliköiden vastuulla. Jokainen tilintarkastaja ottaa jonoista käsiteltäväkseen tilejä saapumisjärjestyksessä, vanhimmista aloittaen, ellei tili ole riskiluokiteltu tai sen ennenaikaiseen käsittelyyn ole muu perusteltu syy. Riskitilit ovat eri työjonossa. Tilintarkastajille on asetettu henkilökohtaiset määrälliset tavoitteet koskien perus- ja riskitilejä sekä yleisten edunvalvojen tilejä. Valvontapalvelun ryhmäpäälliköt seuraavat tavoitteiden saavuttamista, työjonojen tilannetta sekä paperilla saapuneiden tilien määriä. Tarvittaessa he jakavat tilejä sähköisestä työjonosta tilintarkastajille. Ryhmäpäälliköt seuraavat vanhimpien tilien käsittelyä ja tarvittaessa määräävät niille käsittelijät.

Lähtökohtaisesti samoilla periaatteilla toimitaan myös **edunvalvonnan määräämistä** koskevien asioiden kohdalla. Saapuneet edunvalvojan määräämistä koskevat asiat kirjataan Toivo-järjestelmään (osin robotiikan avulla), josta asiat kirjataan eri työjonoihin. Saadun tiedon mukaan kirjaaminen työjonoon (Toivosta Maisa-järjestelmään) saattaa kestää toista kuukautta. Asian käsittelijä voi kuitenkin ottaa asian valmisteltavakseen myös suoraan Toivo-järjestelmästä esimerkiksi, jos asia katsotaan kiireelliseksi. Pääsääntöisestä käsittelijät ottavat asioita työjonosta saapumisjärjestyksessä, ellei siis kysymyksessä ole perustellusti kiireellinen asia, jolloin asia voidaan poimia nopeammin valmisteluun. Myös edunvalvojan määräämistä koskevissa asioissa ryhmäpäällikkö vastaa työjonoista ja niiden seurannasta. Työjonojen seurannan perusteella ryhmäpäällikön tulisi tarvittaessa (esim. käsittelyn viipyminen) siirtää asia toiselle valmistelijalle.

**Lupa-asiaa** ei lähtökohtaisesti pidetä yli kolmea kuukautta valmistelijan työjonossa. Yleensä tässä vaiheessa, jos asia ei ole ratkaisukypsä, luvan hakijalta kysytään asian jatkosta ja etenemistavoista.

Saadun tiedon mukaan DVV:n puhelinpalvelusta voidaan vastata asiakkaiden käsittelyaika-arviopyyntöihin yleisellä tasolla (keskimääräiset käsittelyajat ja tieto verkkosivuilla) ja milloin käsittelijä arviolta ottaa työjonosta asian valmisteltavakseen.

Saadun tiedon mukaan DVV ei ole tehnyt Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 8 §:n mukaisia ostopalvelusopimuksia asianhallinnan avustavan tehtävän siirtämiseksi yksityiselle taholle. Lain mukaan tällaisia avustavia tehtäviä voisivat olla virastolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto ja lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen sähköisiä menetelmiä käyttäen asianhallinnan työjonoon.

### 2.5.2 Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto

Tarkastuksella saatujen tietojen perusteella näyttää siltä, että kun asia saapuu virastoon, joissain tilanteissa voi mennä jopa yli kuukausi ennen kuin asia kirjataan työjonoon (robottikirjaus ja kirjausjono). Tämän jälkeen asia (esim. hakemus edunvalvojan määräämiseksi) voi olla työjonossa kuukausia ennen kuin asian käsittelijä ottaa asian valmisteltavakseen. Työjonossa olon aikana yksittäiselle asialla ei ole erikseen nimettyä vastuuhenkilöä, joten työjonossa olevan asian käsittelyaika-arviota ei voitane antaa kuin yleisesti viittaamalla keskimääräisiin asiaryhmän käsittelyaika-arvioiden ja siihen, milloin asia voidaan olettaa siirtyvän käsittelijälle valmisteltavaksi. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan uudessa organisaatiomallissa ryhmäpäälliköt yleisesti vastaavat ryhmänsä työjonoista ja niiden jatkuvasta seurannasta.

Apulaisoikeusasiamies korosti sitä, mitä hallintolaisissa säädetään käsittelyaika-arvion antamisesta ja asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin vastaamisesta.

Apulaisoikeusasiamies piti yleisellä tasolla tärkeänä myös sitä, että työjonoihin liittyvät vastuunjaot ovat selkeät, ja erityisesti sitä, että työjonosta vastuussa oleva ryhmäpäällikkö tuntee työjononsa tilanteen ja viime kädessä vastaa työjonoa ja jonossa olevia asioita koskeviin kysymyksiin. Vastuunjaon selkeys työjonoon perustuvassa asian käsittelymenettelyssä on tärkeää myös arvioitaessa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden kohdentamista etenkin tiedusteluihin vastaamista ja käsittelyaikoja koskevissa asioissa.

Tarkastuksella saadut tiedot eivät antaneet apulaisoikeusasiamiehelle tässä yhteydessä aihetta muuhun.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 58) mukaan tosiasiallisessa neuvonnassa voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää.

Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 75) mukaan arvion paikkansapitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta. Jos arviosta myöhemmin ilmenevien syiden vuoksi joudutaan joustamaan, asianosainen voisi pyytää viranomaiselta uuden arvion päätöksen antamisajankohdasta. Menettelyn yksinkertaistamiseksi viranomainen voisi myös yleisesti määritellä käsittelemiensä asioiden keskimääräiset käsittelyajat. Tällaiset käsittelyaikoja koskevat yleisarviot voitaisiin esittää esimerkiksi viranomaisen sähköisillä verkkosivuilla. Samassa yhteydessä olisi mahdollista havainnollistaa päätöksentekomenettelyä selostamalla, mitä eri vaiheita asian käsittelyyn kuuluu.

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää, Hallinto-oikeus 2023 luku 6. E-kirja, viitattu 27.9.2024) todetaan, että arvio päätöksen antamisajankohdasta sisältää samalla ohjeellisen käsityksen siitä, kauanko asian käsittelyyn todennäköisesti kuluu aikaa. Jos viranomainen käsittelee runsaasti saman luonteisia asioita, yleisarvio tällaisesta keskimääräisestä käsittelyajasta voidaan esittää myös viranomaisen verkkosivuilla tai esitteessä. Tällöin yksittäisen asian vaatiman käsittelyajan arviointiin ei juurikaan ole tarvetta. Käsittelyn etenemistä koskevaan kyselyyn on joka tapauksessa vastattava, vaikka todennäköinen käsittelyaika olisikin tiedossa.

## 2.6 Digitalisointi ja toisen puolesta asiointi

### 2.6.1 Tilannekatsaus

DVV:ssä on meneillään kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation avulla -hanke (2022–2028). Oikeusturvahanke (Oiva) on jatkoa VAAKA-hankkeelle 2020–2021. Oikeusturvahankkeen taustalla on tarve taata kansalaisten mahdollisuudet asioida sähköisesti kaikissa julkisen hallinnon palveluissa. Hankkeen tavoitteina on Digi- ja väestötietoviraston henkilöasiakkaiden asiointiin sähköistäminen ja palveluihin liittyvän asianhallinnan sähköistäminen. Holhustoimi on yksi hankkeen osa-alueista. Oikeusturvahankkeessa keskitytään asiakasneuvontakanavien sähköistämiseen, holhustoimen sekä perhe- ja perintöoikeudellisten palveluiden sähköistämiseen ja yhteisen asianhallintaratkaisun kehittämiseen.

Oikeusasiamiehelle on tullut viime vuosina muutamia kanteluita digitalisaatiosta ja toisten puolesta asiointista. Tästä syystä apulaisoikeusasiamies on yleisellä tasolla seurannut oikeusturvahankkeen etenemistä.

Tarkastuksella saadun tiedon mukaan DVV:n tarkoituksena on kehittää uutta holhustoimen asiankäsittelyjärjestelmää vastaamaan sähköisen asiointin tarpeisiin. Automatisoinnin tavoitteena on vähentää kirjaamistyön tarvetta. Automaattista päätöksentekoa ei ole kuitenkaan vielä toteutettu holhustoimessa. Saadun tiedon mukaan tarkoituksena on myös erillisrahoituksella uudistaa holhousasioiden rekisteriä ja toisen puolesta asiointin toteuttamista rekisterin avulla. Toiminnan tehostamisella tavoitellaan käsittelyaikojen hallintaa, päätöksenteon virheettömyyttä, palvelujen toimintavarmuutta ja luotettavuutta, tehokkaampia prosesseja sekä tietojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden turvaamista.

Sähköisen asiointin kehittäminen on edennyt holhustoimessa seuraavasti:

- Vuonna 2022: yleisten edunvalvojien tili- ja lupa-asiointi ja asiankäsittely
- Vuonna 2023: yksityisten edunvalvojien lupa-asiat
- Vuonna 2024: edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen, valvontatietojen siirto vanhoista järjestelmistä, edunvalvontavaltuutettujen asiointi toisen puolesta, yksityisten edunvalvojien tiliasointi, yksityisten edunvalvojien asiointi toisen puolesta, edunvalvojan määrääminen
- Vuonna 2025: loput asiankäsittelyt, asiointipalvelun viimeistely, holhousasioiden rekisterin tietopalvelun kehittäminen

- Edunvalvontavaltuutettujen ja yksityisten edunvalvojien mahdollisuus asioida päämiehensä puolesta henkilöä koskevissa asioissa vaatii vielä lainmuutosta (holhoustoimilain uudistamistyö on vireillä oikeusministeriössä). Yleisten edunvalvojien sähköisen toisen puolesta asiointin kehittämisen riippuu osaltaan vuoden 2025 aloittavan Oikeuspalveluviraston kehittämistavoitteista.

Holhoustoimen edunvalvonnan asiointipalvelua (verkkopalvelu) on kehitetty ensivaiheessa edunvalvojien ja edunvalvontavaltuutettujen sähköisen asiointin mahdollistamisen lähtökohdista. Edunvalvonnan asiointipalvelun jatkokehittämisen kohteena ovat mahdollisesti jatkossa päämiehet ja valtuuttajat sekä muut asiakkaat.

Verkkopalvelussa olevan tiedon mukaan Suomi.fi-valtuudet mahdollistaa asteittain vuosina 2024–2025 edunvalvontavaltuutetuille ja yksityisille edunvalvojille asiointin toisen henkilön puolesta.

Muutoksen myötä yksityiset edunvalvojat voivat hoitaa toimivaltaansa kuuluvia asioita päämiehensä puolesta asiointipalveluissa, jotka hyödyntävät Suomi.fi-valtuuksia. Päämiehen ei silloin tarvitse antaa edunvalvojalle valtuuksia erikseen.

Suomi.fi-valtuudet ja edunvalvontatietovaranto ovat kehittyneet seuraavasti. Vuonna 2023 edunvalvontaan määrätyille henkilöille tuli mahdollisuus antaa ja saada Suomi.fi-valtuuksia edunvalvonnan rajoitukset huomioiden. Vuonna 2024 DVV:n vahvistamille edunvalvontavaltuutetuille ja yksityisille edunvalvojille tuli mahdollisuus asioida sähköisesti päämiehensä puolesta Suomi.fi-valtuuksia hyödyntävissä talouteen ja omaisuuteen liittyvissä asiointipalveluissa.

Edunvalvontavaltuutettu pääsee automaattisesti asioimaan päämiehensä puolesta sellaisissa sähköisissä asiointipalveluissa, jotka hyödyntävät Suomi.fi-valtuuksia puolesta-asiointioikeuden tarkastamiseen ja joissa hoidetaan talouteen tai omaisuuteen liittyviä asioita (mm. OmaVero, Traficomin palvelut).

Edunvalvontavaltuutetun sähköinen toisen puolesta asiointi (kesästä 2024 eteenpäin) ei vielä onnistu, jos edunvalvontavaltuutettu yrittää asioida päämiehen terveyttä koskevissa asioissa (esim. OmaKantaa varten valtuutettu tarvitsee päämieheltään erillisen asiointivaltuuden). Puolesta asiointi ei myöskään onnistu, jos valtuutetun asiointioikeutta on edunvalvontavaltakirjassa rajoitettu koskemaan tiettyä omaisuuserää (kuten esimerkiksi kiinteistöä tai yritystoimintaa) tai edunvalvontavaltakirjassa edellytetään, että valtuuttajan puolesta asioi aina kaksi edunvalvontavaltuutettua yhdessä. Edunvalvontavaltuutetun sähköinen puolesta asiointi ei myöskään onnistu, jos asiointipalvelu ei vielä hyödynnä Suomi.fi-valtuuksia (esim. pankit, vakuutusyhtiöt, teleoperaattorit).

## 2.6.2 Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto

Apulaisoikeusasiamies korosti yleisesti, että digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (digipalvelulaki) veloitetaan viranomaisia järjestämään sähköinen asiointi niin, että sähköinen asiointikanava on kaikkien käytettävissä muiden asiointimahdollisuuksien ohella. Näin ollen myös vaihtoehtoisten kanavien ja asiointitapojen saatavilla olosta on edelleen huolehdittava tarkoituksenmukaisella tavalla.

Saavutettavuusvaatimusten toteuttaminenkaan ei vapauta viranomaista huolehtimasta hallintolaisissa säädettyjen asianmukaisten palvelujen tarjoamisesta vaihtoehtoisilla tavoilla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi riittävien puhelinpalvelujen, viranomaisten yhteisten asiointipalvelupisteiden ja viranomaisten omien asiointipalvelupisteiden ylläpitoa.

Apulaisoikeusasiamies totesi vielä, että oikeusasiamiehen kanslian digiteeman valossa hän tulee jatkossakin laillisuusvalvonnassaan yleisesti seuraamaan sähköisten asiointipalvelujen ja toisen puolesta asiointimahdollisuuksien kehittymistä sekä tähän liittyen DVV:n oikeusturvahankkeen ja Suomi.fi-valtuudet hankkeen etenemistä.

## 2.7 Kanteluiden käsittely DVV:ssä

### 2.7.1 Holhousviranomaisen toimintaa koskevat hallintokantelut

Tarkastuksella keskusteltiin yleisesti kanteluiden käsittelystä ja siihen liittyvistä menettelyistä ja käytännöistä.

Jos kantelu koskee DVV:n virkamiesten menettelyä ja oikeusasiamies pyytää DVV:ltä selvitystä tai lausuntoa, DVV:n oikeudellisten asioiden ryhmä käsittelee nämä pyynnöt. Oikeusasiamiehen pyytämän selvityksen tai lausunnon laatimiseksi oikeudellisten asioiden ryhmä pyytää selvitystä vastuussa olevalta palvelulta. Viraston selvitys tai lausunto esitellään ylijohtajalle, jonka jälkeen nämä toimitetaan oikeusasiamiehelle.

DVV käsittelee myös omaa toimintaansa koskevia hallintokanteluja. Hallintokanteluiden käsittelystä virastossa ei ole erityissäätelyä, vaan näiden kanteluiden käsittely perustuu hallintolain 8 a-luvun säännöksiin. Toimivalta tutkia kanteluita perustuu pääjohtajan asemaan viraston virkamiehien esimiehenä. Myös nämä kantelut käsitellään oikeudellisten asioiden ryhmässä ja esitellään pääjohtajalle, joka ratkaisee kantelun. Hallintokanteluita on käsitelty DVV:ssä yhteensä vähän alle 30 kappaletta vuodessa. Näistä holhoustoimea koskevia kanteluita on noin 10–15 vuodessa.

### 2.7.2 Edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun menettelyä koskevat kantelut

Holhoustoimilain 46 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan toimintaa valvoo holhousviranomainen (DVV).

Holhustoimen yksikkö käsittelee kantelut, jotka liittyvät edunvalvojien ja edunvalvontavaltuutettujen menettelyyn. DVV:llä on näiden kanteluiden käsittelyä koskeva sisäinen ohje (käsikirja), joka ohjaa käsittelyä ja tarjoaa selkeät toimintaohjeet. Kantelut kirjataan työjonoon, ja tietyt henkilöt käsittelevät niitä pääsääntöisesti vireilletulojärjestyksessä. Kuukausittain pidetään palaveri, jossa tarkastellaan työjonoa ja keskustellaan erityisesti vaikeimmista tapauksista.

Kanteluiden käsittely jakautuu kahteen osaan. Oikeudellisessa kokonaisarviossa päätetään, käsitelläänkö kantelu kevyessä menettelyssä vai kokonaisvaltaisessa käsittelyssä. Kokonaisvaltaisessa käsittelyssä hankitaan tarvittavat selvitykset ja vastineet ottaen huomioon salassapitosäännökset. Kanteluratkaisulle on laadittu pohjat ja ohjeet, joita voidaan hyödyntää ratkaisutoiminnassa.

Edunvalvoja ja edunvalvontavaltuutettuja koskevien kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika on 5,9 kuukautta.

Kanteluiden määränä on pysynyt vuositasolla noin 500 kappaletta vuodessa. Suurin osa kanteluista menee kokonaisvaltaiseen käsittelyyn. Vuoden 2022 tarkastelussa 22 % kanteluista koski edunvalvontavaltuutettuja ja 78 % edunvalvoja.

## 2.8 Kielelliset oikeudet holhustoimen yksikössä

Edunvalvonnassa olevia päämiehiä, joiden äidinkieli on ruotsi, on yhteensä 3167 henkilöä (18.9.2024). Ruotsinkielisiä hakemuksia edunvalvojan määräämiseksi ja ilmoituksia edunvalvonnan tarpeesta tuli yhteensä 470 kappaletta vuonna 2023.

DVV:stä voi saada asiakaspalvelua ja neuvontaa ruotsin kielellä. Ruotsin kielen taitoiset henkilöt antavat palvelua. Ruotsinkielisinä palveluina järjestetään käyntiasiointia ajanvarauksella ja puhelinpalvelua arkisin klo 9–15. Myös edunvalvonnan asiointipalvelu (verkkopalvelu) on saatavilla ruotsiksi. Verkkopalvelua kehitetään jatkuvasti. DVV:n julkiset verkkosivut ovat myös ruotsiksi. Lisäksi on saatavilla ohjeita, oppaita ja lomakkeita ruotsiksi.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valtion henkilöstöltä, jolta edellytetään säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielisessä viranomaisessa edellytetään viranomaisen kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa.

Digi- ja väestötietovirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan siitä poiketen, mitä julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 6 §:n 1 momentissa säädetään, Digi- ja väestötietoviraston kuuteen henkikirjoittajan virkaan on kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena ruotsin kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä suomen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Pykälän 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston 21 virkaan, joissa ei ole säädettyä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, on kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena ruotsin kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä suomen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

Tarkastuksella saadun tiedon mukaan holhoustoimen yksikössä on neljä henkikirjoittajan kielivirkkaa ja yhdeksän kielivirkkaa, joissa ei ole säädettyä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa.

Tämän lisäksi holhoustoimen yksikössä on erityisasiantuntijoita ja asiantuntijoita, joiden äidinkieli on ruotsi ja he myös käytännössä hoitavat asioita ruotsin kielellä.

Ruotsin kielen taidon kehittämiseksi virastossa järjestetään ruotsin kielen kursseja ja koulutuksia kielellisistä oikeuksista. Lisäksi uuden virkamiehen perehdytyspolulla on pakollisena ”kielelliset oikeudet” -kurssi eOppivassa.

Saamen kielilaki turvaa saamenkielisten oikeudet käyttää omaa kieltään DVV:n kanssa asioidessaan. Saamenkielinen puhelinpalvelu on tiistaisin klo 9–11. Saamenkielistä asiakaspalvelua annetaan myös sähköpostitse [balvalus@dvv.fi](mailto:balvalus@dvv.fi). DVV:llä on kaksi pohjoissaamenkielentaitoista työntekijää, jotka antavat asiakaspalvelua pohjoissaameksi. Tarvittaessa asioita hoidetaan myös tulkin avulla. Tavoitteena on, että saamenkielisiä palveluja voisi saada yhdestä portaalista. DVV on mukana projektissa, jonka tarkoituksena on saada aikaan saamenkielisille asiakkaille yhteinen palveluportaali, johon kootaan saamenkielisiä palveluita tarjoavia viranomaisia, jotta nämä palvelut olisivat löydettävissä yhdestä paikasta. Tarkoituksena olisi saada tämä Suomi.fi-portaalin, mutta itse palvelut olisivat edelleen viranomaisten omilla sivuilla. Projektissa ovat mukana mm. Kela, (joka viime keväänä sai käyttöönsä saamenkielisen oma Kela-palvelun), Lapin hyvinvointialue, kansalliskirjasto ja TE-toimisto. Mukaan yritetään saada myös poliisi, rajavartiolaitos, OM ja verottaja. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan portaalia ei välttämättä saada käyttöön vielä ensi vuonna, mutta suunnittelu etenee.

Viittomakielisten asiakkaiden kanssa DVV:llä on mahdollisuus käyttää tarvittaessa tulkkia asiainnin tukena.

Saadun tiedon mukaan kielellisten oikeuksien edistäminen jatkuu DVV:ssä. Verkkosivujen tekstejä uudistetaan selkeämmäksi. Tavoitteena on käyttää selkeätä virkakieltä. Lisäksi sähköistä asiointia ja digipalveluja kehitetään ottaen huomioon kielelliset oikeudet (mm. edunvalvonnan asiointipalvelu ja saamenkielinen neuvonta ja asiointi verkossa).

## 2.9 Oikeusasiamiehen erityisteemat tarkastuksella

Edellä on jo osin sivuttu oikeusasiamiehen vuositeemaa ”Digitalisoituva julkinen hallinto ja perusoikeudet”. Muun muassa kohdassa 2.6 on tarkasteltu DVV:tä koskevia digitalisointiasioita ja toisen puolesta asiointia.

Tässä esitetään vielä joitain kokoavia näkökohtia niiden vastausten perusteella, joita DVV:n holhustoimi antoi oikeusasiamiehen teemalomakkeisiin (Digitalisoituva julkinen hallinto ja perusoikeudet sekä vammaisten henkilöiden oikeudet).

### 2.9.1 Digitalisoituva julkinen hallinto ja perusoikeudet -vuositeema

DVV:n holhustoimessa on käytössä sähköinen ajanvaraus sekä edunvalvonnan asiointipalvelu lupavalvonnassa sekä osittain tilivalvonnassa (laajenee ensi vuonna). DVV tarjoaa asiakkaille myös verkkolomakkeita asioiden vireillepanoa varten.

Asiakkailla on mahdollisuus lähettää sähköiset asiakirjansa ja viestinsä sähköisesti viranomaiselle (esim. tiedustelu/neuvontapyyntö, henkilötietojen tarkastuspyyntö, muistutus, oikaisuvaatimus tms.).

Asiakkailla on mahdollisuus saada palveluja halutessaan myös muulla tavoin kuin sähköisesti. Asioiden vireillepano onnistuu myös paperilla ja asiakkaita neuvotaan sekä puhelimitse että käyntiasioinnin yhteydessä.

Palvelujen saatavuudessa ei ole eroja riippuen siitä, asioiko asiakas sähköisesti vai muulla tavoin. Kuitenkin sähköisesti vireille tulleissa asioissa käsittelyaika on lyhyempi johtuen muun muassa kirjaamistyön vähenemisestä.

Sähköisissä asiointipalveluissa on pyritty huomioimaan lasten ja nuorten, vammaisten henkilöiden ja ikääntyneiden henkilöiden asema siten, että palveluissa on tehty yhteistyötä viestinnän kanssa mahdollisimman selkeän ilmaisun aikaansaamiseksi. Selkokielistä aineistoa ei kuitenkaan ole sähköisissä asiointipalveluissa.

DVV kerää jatkuvasti asiakkailta palautetta sähköisistä palveluista ja niiden mahdollisista haasteista. Palvelua kehitetään edelleen palautteen perusteella.

Holhustoimessa on käytössä chat-neuvontakanava, jota hoidetaan henkilötyönä (ei botti). Se on saanut paljon kiitosta. Chatin käyttö ei ole pakollista, asiakas voi myös soittaa neuvontapuhelimeen tai asioida käyntiasioinnissa.

Pääasiassa DVV:n verkkosivuilla on tiedotettu mahdollisuudesta asioida viranomaisen kanssa sähköisesti tai saada palveluja digitaalisesti. Jonkin verran on myös tiedotteita, jotka ovat saatavilla myös verkossa. Muista asiointitavoista on myös tiedotettu verkkosivuilla sekä puhelinpalvelun kautta. Asiakkailta on mahdollisuus saada digitaalisia palveluja ja sähköistä asiointia koskevaa neuvontaa holhustoimen neuvontapuhelimessa.

Holhustoimen asioissa voi asioida toisen puolesta asiakirjoja jättämällä. Asiamiehen käyttö on myös mahdollista Edunvalvonnan asiointipalvelun lupahakemuksissa ja tilipuolella jopa pakollista, jos kaksi tilivelvollista haluaa antaa yhteisen tilin (toinen toimii toisen asiamiehenä).

Sähköiset palvelut ovat saatavissa suomen ja ruotsin kielillä. Neuvontaa on saatavissa jonkin verran myös englanniksi. Sähköiseen asiointiin on myös saatavilla neuvontaa ja teknistä tukea molemmilla kansalliskielillä. DVV tiedottaa molemmilla kansalliskielillä mahdollisuudesta käyttää sähköisiä palveluja ja sähköisille palveluille vaihtoehtoisista palveluista. Verkossa olevat ja kirjalliset painetut tiedotteet/esitteet ovat suomen ja ruotsin kielillä.

Saamenkielistä sähköistä asiointia ei ole, mutta virastossa työskentelee kaksi pohjoissaamea osaavaa virkailijaa, jotka auttavat tarvittaessa. Sähköisiä asiointipalveluista ei ole tässä vaiheessa tarjolla tietoa viittomakielellä tai selkokielellä.

## 2.9.2 Vammaisten henkilöiden oikeudet (esteettömyys ja saavutettavuus)

Digi- ja väestötietovirasto on muuttamassa nykyisistä toimitiloista Pasilan virastotaloon. Arvioitu muuttoajankohta on 2026.

Nykyisiin Sörnäisten toimipaikan asiakaspalvelutiloihin pääsee esteettömästi pyörätuolilla. Ulko-ovissa on painonapilla aukeavat sähköiset automaattiovet. Asiakaspalvelutilassa on inva-WC ja hissi. Hissin merkinnät ovat pistekirjoituksella. Toimipaikan tiloissa ei ole induktiosilmukkaa. Virastolla ei ole omia asiakaspysäköintipaikkoja, eikä invapysäköintipaikkoja löydy aivan lähistöltä. Tarkastuksella tehtyjen havaintojen mukaan liikkumisesteisen pysäköintiluvalla auton voi jättää kadunvarsipysäköintiin toimipaikan ulko-ovien läheisyyteen, mikäli pysäköintitilaa löytyy. Puutteena pidettiin sitä, että kadulla ei kuitenkaan ole merkittyä invapysäköintipaikkaa.

Toimipaikan etäisyys julkisen liikenteen pysäkille on noin 190–350 metriä riippuen pysäkistä. Raitiovaunupysäkille on reilut 300 metriä ja lähimmälle metroasemalle alle 800 metriä. Polkupyöräasema on 160 metrin etäisyydellä.

DVV:n keskeinen viestintäkanava on verkkosivusto [www.dvv.fi](http://www.dvv.fi). Sivuston saavutettavuusseloste löytyy osoitteesta <https://dvv.fi/saavutettavuus>. Sivuston saavutettavuutta on testattu usein. Edellinen tarkastus on tehty aluehallintoviraston toimesta kesällä 2024. Sivuston saavutettavuutta mitataan myös jatkuvasti Siteimprov-työkalun avulla. Saadun tiedon mukaan edellisessä saavutettavuustarkastuksessa tehdyt huomiot ovat työn alla. Havaitut puutteet pyritään aina korjaamaan mahdollisimman nopeasti. Sekä sivuston rakennetta että sisältöä on viime vuosina uudistettu selkeämmäksi. Uudet verkkosivutekstit kirjoitetaan selkeän virkakielen ja paikoin myös selkokielen periaatteiden mukaisesti.

Verkkosivustossa voi asioida sähköisesti ”Edunvalvonnan asiointipalvelussa”. Palvelusta on tehty erillinen saavutettavuusseloste. Verkkosivuston saavutettavuutta on säännöllisesti arvioinut saavutettavuusasiantuntija.

Omien verkkosivujen lisäksi DVV ylläpitää suomi.fi-verkkosivustoa. Sen keskeinen tavoite on yhdenvertaisuus, eli että kuka tahansa voi tasavertaisesti käyttää palveluja ja ymmärtää, mitä niissä sanotaan. Suomi.fi-sivustolla on sisältöjä suomeksi, ruotsiksi, englanniksi sekä viittomakielellä. Suomi.fi-mobiilisovellus on valittu Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan tarkistuskohteeksi. Verkkolomakkeet ovat saavutettavia ja saavutettavuusasiantuntijan tarkistamia.

DVV:ssä pyritään kirjoittamaan tekstit selkeän virkakielen ja paikoin myös selkokielen periaatteiden mukaisesti. Aiheesta on järjestetty sisäisiä koulutuksia, kuten ”Hyvä virkakieli – Kirjoita sujuvasti”.

Suomi.fi-verkkotoimitus sai Vuoden selväsanainen 2022 -palkinnon. Kotimaisten kielten keskus jakaa kyseisen palkinnon joka toinen vuosi organisaatiolle, joka on edistänyt hyvää virkakieltä. Virasto sai tunnustuksen eri elämäntilanteissa auttavista Suomi.fi-oppaista, joissa on selkeää tietoa ja apua käytännön asioihin. Oppaita on useita ja ne käsittelevät muun muassa edunvalvontaa, eroamista puolisoista ja tilannetta, jossa yritys on joutunut tietomurron kohteeksi.

Muutama vuosi sitten virasto perusti kielenhuollon asiantuntijaviran. Tehtävään kuuluu muotoilla viraston sisäisiä tekstejä, tekstien rakenteita ja asetelmia asiakaskokemuksen parantamiseksi. Asiantuntija myös kouluttaa ja valmentaa viraston muita virkamiehiä. Lähtökohtana on, että jokaisen virkamiehen tehtävänä on huolehtia saavutettavuudesta työtehtävien puitteissa.

DVV:n yhdenvertaisuussuunnitelma on tarkoitettu koko virastolle, ei erityisesti yksittäiselle palvelupaikalle. DVV:ssä on jo toteutettuja ja käynnissä olevia useita kehittämishankkeita, joiden tavoitteena on parantaa sujuvaa asiointia virastossa. Näissä on huomioitu asiakastarpeet monimuotoisesti mm. varmistamalla saavutettavuus sähköisessä asiointissa Suomi.fi-palveluissa. DVV:n monikanavaisen asiointin ja asiakaspalvelun kehittämishankkeessa Monassa pyritään mm. parantamaan asiakaspalvelun saatavuutta, lisäämään sähköisten palvelujen käyttöä ja rakentamaan DVV:n yhteinen tapa kohdata asiakas. Toimitila-hankkeissa varmistetaan uusien toimitilojen esteettömyys.

Yhdenvertaisuussuunnitelmaan on sisällytetty kuvaus aikaisemmin toteutetuista edistämistoimenpiteistä, kuten se, että tilojen elementeissä, esimerkiksi pintamateriaaleissa, kalustuksessa ja opastuksessa, huomioidaan muun muassa liikkumis- ja toimimisesteiset henkilöt sekä muun kieliset asiakkaat. Tiloissa vältetään tasoeroja ja kynnyksiä. Asiakaspalvelupisteen mitoituksessa huomioidaan sekä pyörätuolilla liikkuvat asiakkaat että eri kokoiset asiakasryhmät.

Toimipaikassa vähintään yksi palvelutila ja oleelliset tukitilat (mm. WC-tila) ovat esteettömiä. Esteettömät WC-tilat on sijoitettu odotustilojen yhteyteen. Asiakaspalvelutila varustetaan induktiosilmukalla, joka auttaa kuulolaitetta käyttävää asiakasta kuulemaan paremmin asiantuntijan puheen. Asiakaspalvelutilaan sijoittuvat digitaaliset käyttöliittymät ovat saavutettavia, intuitiivisia ja helppokäyttöisiä. Palvelutilanteessa huomioidaan tarvittaessa tulkkaustratkaisut. Yhdenvertaisuutta edistetään muun muassa sillä, että jokainen viraston työntekijä tuntee ainakin saavutettavuuden perusteet, ja kaikkien onkin käytävä eOppivan saavutettavuuskoulutus.

Virasto on pitänyt henkilöstökoulutuksia palvelutehtävissä oleville. Tällä hetkellä on menossa "Arvostava ja tasavertainen asiakaspalvelu: ihminen ihmiselle" -koulutussarja. Koulutuksessa tarkastellaan monimuotoisuuden kohtaamista asiakaspalvelutyössä. Keväällä 2024 pidetyssä koulutuksessa keskityttiin siihen, miten kohdata ja huomioida asiakaspalvelussa ihminen, jolla on esimerkiksi kognitiivisia haasteita, kehitysvamma tai neurokehityksellinen häiriö. Koulutuksessa annettiin näihin kohtaamisiin konkreettisia vinkkejä. Seuraava vastaava koulutus on lokakuussa 2024. Siinä käsitellään, kuinka kohdata asiakas, kun yhteistä kieltä tai kulttuuria ei ole. Toimitilan esteettömyyteen on panostettu muun ohessa seuraavilla tavoilla: sähköisesti avautuvat ovet, hyvä akustiikka, automaattisesti syttyvät ja sammuvat valot työtiloissa ja sähkösäädettävät työpöydät.

### 3 TOIMENPITEET

Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja päätti saattaa edellä kohdassa 2 esitetyt teemakohtaiset tarkastushavainnot ja kannanotot Digi- ja väestötietoviraston tietoon lähettämällä sille tämän pöytäkirjan tiedoksi.

Apulaisoikeusasiamies päätti lähettää tarkastuspöytäkirjan ja erityisesti käsittelyaikoja koskevat havainnot tiedoksi myös valtiovarainministeriölle. Tarkastuspöytäkirja lähetetään tiedoksi myös oikeusministeriölle.

Apulaisoikeusasiamies päätti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestaan vielä erikseen selvittää vanhojen vireillä olevien holhustoimen asioiden käsittelyn tilannetta. DVV:lle lähetetään tästä osin erillinen yksilöity selvityspyyntö.

#### Tiedoksi

Digi- ja väestötietovirasto  
valtiovarainministeriö  
oikeusministeriö