



Lausunto

14.6.2023

 VN/23099/2021
 VN/23099/2021-VM-9

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimisto
 Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
 Esittelijäneuvos Mikko Sarja

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvityspyyntö 12.12.2022 EOAK/4661/2021

Valtiovarainministeriön vastaus Digi- ja väestötietoviraston ja valtiovarainministeriön toimenpiteiden vaikuttavuudesta edunvalvonta-asioiden käsittelyaikoihin

1. Tausta

Eduskunnan oikeusasiamies on pyytänyt 12.12.2022 lähettämässään päätöksessä (EOAK/4661/2021) valtiovarainministeriötä ilmoittamaan 30.6.2023 mennessä Digi- ja väestötietoviraston ja ministeriön toimenpiteiden vaikuttavuudesta edunvalvonta-asioiden käsittelyaikoihin.

Digi- ja väestötietovirasto on tähän asiaan liittyen antanut aiemmin oman selvityksensä asiasta (DVV/728/2021) ja valtiovarainministeriö on toimittanut samaan asiaan liittyvän selvityksen (VN/23099/2021-VM) sekä lisäselvityksen marraskuussa 2022 (VN23099/2021-VM-7). Pyyntönne mukaisesti tämä vastaus keskittyy edunvalvonta-asioiden käsittelyaikatilanteeseen ja niihin liittyvien ohjaus- ja kehittämistoimien vaikuttavuuteen.

2. Edunvalvonta-asioiden kehittämistoimien vaikuttavuus ja käsittelyaikatilanne

Digi- ja väestötietoviraston toiminnan aloittamisesta on kulunut noin kolme ja puoli vuotta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uuden organisaation muutosvaihe on edelleen käynnissä ja esimerkiksi henkilöasiakkaiden palveluprosessien digitalisointi on vielä kesken. Kehittämistoimien vaikuttavuuden arviointi lukuisten käynnissä olevien kehittämistoimien osalta rajoittuu tässä selvityksessä käsittelyaikatilanteen kehityksen kuvaamiseen sekä ministeriön arvioon jo tehtyjen kehittämistoimien tuloksista, niiden riittävydestä ja kohdentumisesta ja niihin liittyvästä resursoinnista.

Digi- ja väestötietovirasto seuraa palveluiden tilannetta toteutuneiden käsittelyaikojen, palvelun tuottavuuden, asiakastytyvyyden ja sähköistämistason kehityksen avulla. Sähköistämistä tarkastellaan puolivuositain, käsittelyaikoja kuukausittain ja tuottavuuden kehitystä vuosikolmanneksittain.

Käsittelyaikojen kehitys holhoustoimen palveluissa vuosina 2021-2023 on ollut seuraavan kaltainen:

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Palvelu	Toteuma 2021 (pv)	Tavoite 2022 (pv)	Toteuma 2022 (pv)	80% 2022 (pv)	Tavoite 2023 (pv)	Toteuma 1.1.–31.5. 2023 (pv)	80% 1.1.- 31.5. 2023 (pv)
Edunvalvojan määrääminen; DVV:n ratkaisemat	175,7	90	117,1	90,8	100	110,1	88,7
Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen	91,1	60	73,6	57,4	70	64,7	53,5
Luvat	76,5	30	49,6	26,4	30	27,78	17,5

Kaikissa holhoustoimen palveluissa käsittelyajat ovat kehittyneet myönteisesti vuodesta 2021 tähän hetkeen. Esimerkiksi edunvalvojan määräämisissä (DVV:n ratkaisemat) keskimääräinen käsittelyaika on vuoden 2022 alusta tämän hetken tilanteeseen lyhentynyt noin kolmasosalla. Edunvalvontavaltuutuksien osalta vuoden 2021 alun keskimääräiset käsittelyajat olivat yli pisimmillään 110 päivää, tällä hetkellä alle 70 päivää. Holhoustoimen lupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika vuoden 2022 alussa oli ajoittain 100 päivää, tällä hetkellä toteutunut käsittelyaika on alle 30 päivää.

Käsittelyaikojen lyhentymistä on siis tapahtunut vuoden 2022 aikana, kun asiaruuhkia on saatu purettua. Vuoden 2022 loppupuolen käsittelyajat olivat koko vuoden keskiarvoa alempia ja lähes kaikkien edunvalvonnan palvelujen osalta tavoitteen mukaisia. Myönteinen kehitys on jatkunut vuoden 2023 ensimmäisellä puoliskolla: ensimmäisen vuosikolmanneksen aikana kaikkien seurattavien mitareiden osalta kehitys on holhoustoimen osalta ollut myönteistä. Hyviin tuloksiin on päästy tilanteessa, jossa palvelutarve on kasvanut holhoustoimen palveluissa, eniten edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisasioissa ja edunvalvojan määräämisasioissa.

Virasto myös julkaisee [www-sivuillaan](https://dvv.fi/henkilöasiakkaiden-kasittelyajat) henkilöasiakkaiden palveluiden tämän hetkiset keskimääräiset käsittelyajat (<https://dvv.fi/henkilöasiakkaiden-kasittelyajat>). Edunvalvonnan osalta käsittelyajat ovat seuraavat: holhoustoimen lupa-asiat 1-2 kk, edunvalvonnan määräämiset 4 kk ja edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen 2-3 kk (6.6.2023 päivitetty tiedot).

Edunvalvojan määrääminen

Edunvalvojan määräämisasioissa toteutunut keskimääräinen käsittelyaika 1.1.-31.5.2023 on ollut 110,1 päivää. Kuitenkin 80% ratkaisuista on tehty 88,7 päivässä. Käsittelyaikatavoite (100 päivää) ei aivan toteudu, mutta käsittelyaika on kehittynyt hyvään suuntaan. Huomioitavaa on, että käsittelyaikaan vaikuttavat myös muut tekijät kuin DVV:n oma toiminta. Esimerkiksi sote-palvelutuotannon haasteista johtuvat lääkärintlausuntojen pitkät toimitusajat hidastavat käsittelyä. Tällä hetkellä lääkärintlausuntojen saapuminen kestää suurimmassa osassa tapauksia 6–8 viikkoa. Käytännössä tuomioistuimet vaativat aina lääkärintlausunnon silloin, kun DVV tekee hakemuksen edunvalvojan määräämiseksi, ja hakemuksen tekeminen tuomioistuimelle ilman lääkärintlausuntoa johtaa yleensä hakemuksen hylkäämiseen ja DVV:n veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut asiassa.

Palvelutarve edunvalvojan määräämisasioissa on aikavälillä 1.1.-15.5.2023 kasvanut 11 % viime vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna, mutta käsittelyaikoja on silti pystytty lyhentämään kohti tavoitetta.

Edunvalvontavaltuutus

Edunvalvontavaltuutuksen vahvistamista koskevissa asioissa käsittelyaika saatiin alkuvuoden 2023 aikana lyhenemään merkittävästi. Tammi-toukokuun ajalta keskimääräinen käsittelyaika on ollut 64,7 päivää, mikä alittaa tavoiteajan. Ratkaisuista 80 % tehtiin 53,5 päivässä.

Edunvalvontavaltuutuksen vahvistamishakemusten määrä kasvoi 23 % aikavälillä 1.1.-15.5.2023 verrattuna viime vuoden vastaavaan ajankohtaan. Syynä tähän on osaltaan myös DVV:n viestintä-kampanja, jossa tätä asiakkaille ja viranomaisille yksinkertaisempaa ja nopeampaa edunvalvonnan ennakkollista järjestämistä on tehty tunnetuksi. Kesäkuun alusta lukien palveluun on DVV:ssä li-sätty sisäisesti henkilöresursseja, jotta käsittelyaikatavoitteissa pysytään palvelutarpeen kasvusta huolimatta.

Lupa-asiat

Lupa-asioissa käsittelyajan hyvä kehitys on jatkunut alkuvuoden 2023 aikana. Kauppaluvat (lähinnä asuntojen ostoon ja myyntiin liittyvät) saadaan pääasiallisesti käsiteltyä kahden viikon kuluessa. Ositus- ja perinnönjakolupien käsittelyaika on noin 40 päivää keskimäärin. Tältä osin on niin ikään tapahtunut myönteistä kehitystä.

Kaikkien lupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika alittaa tavoiteajan. Lupa-asioissa on käytössä DVV:n uusi ELSA-asiankäsittelyjärjestelmä lähes kaikkien yleisten edunvalvojien hakemien lupien osalta. Yleisen edunvalvonnan yksityisten palveluntuottajien ja toisaalta yksityisten edunvalvojien lupahakemusten osalta ELSA-järjestelmä otetaan käyttöön tänä vuonna. Sujuvampi käsittely va-pauttaa viraston virkailijaresursseja ruuhkaisempiin palveluihin.

Kanteluasiat

Ajalla 1.1.-31.5.2023 DVV:lle tehtiin yhteensä 173 kantelua edunvalvojan toiminnasta. Kanteluiden määrä on pysynyt suunnilleen samalla tasolla edellisvuosiin verrattuna.

Samalla aikavälillä DVV:n pääjohtajan ratkaistavaksi tuli kahdeksan kantelua viraston holhoustoi-men yksikön toiminnasta. Ylimmiltä laillisuusvalvojilta tuli kolme holhoustoimen yksikköön liittyvää selvityspyyntöä. Yksikään kantelu tai selvityspyyntö ei koskenut käsittelyaikoja.

Tuottavuuden kehitys

Alkuvuoden 2023 aikana holhoustoimen kaikkien palveluiden tuottavuus on parantunut. Virastolla on vielä käytettävissään vuoden 2022 lisätalousarviossa myönnettyllä määrärahalla rekrytoituja lisä-resursseja. Avoimiksi tulleet virat on kaikki täytetty ja myös muutamia uusia virkoja on perustettu valmistelu- ja esittelytehtävien hoitamista varten.

Tuottavuuden kehitys holhoustoimen palveluissa brutto-htv:n mukaan laskettuna (suoritteet/htv) on seuraavan kaltainen:

Palvelu	Tuottavuus 2020	Tuottavuus 2021	Tuottavuus 2022	Tuottavuus 1.1.-30.4.2023
Edunvalvojan määrääminen (DVV:n ratkaisut)	154,5	180,7	181,7	194,9
Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen	372,5	411,6	381,2	396
Holhoustoimen luvat	229,5	260,3	288,2	311,3
Tilintarkastus	919,7	1175,3	1203,5	1292,1
Yht.	437	553,1	538,6	575,6

Tuottavuus on kaikkien holhoustoimen palvelujen osalta parantunut, pääosin jo valmiiksi saatujen kehittämisen- ja digitalisointitoimien ansiosta. Suurin merkitys koko holhoustoimen tuottavuuteen on tilintarkastuksesta saatavilla suoritteilla. Vuonna 2022 keskityttiin erityisesti edunvalvojan määräämisasioiden, edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen sekä lupa-asioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen ja resursseja suunnattiin erityisesti näihin palveluihin. Tilintarkastuksen suoritelmäärät jäivät näin vuonna 2022 hieman pienemmiksi, mikä vaikutti siten, että holhoustoimen kokonaistuottavuus laski edellisvuodesta. Alkuvuoden 2023 aikana tilanne näidenkin osalta on kuitenkin korjaantunut.

Asiakastytyvyisyys

Käsittelyaikojen lyheneminen näkyy myös asiakastytyvyisyydessä. Tammikuussa 2022 asiakkaiden antamien arvioiden keskiarvo holhoustoimen palveluiden osalta oli 1,69 (asteikko 1-4). Huhtikuussa 2023 vastaava luku oli 4,40 (asteikko 1-5).

Palvelutarpeen kasvu

Vuosien 2021 ja 2022 välillä vireille tulleet edunvalvojan määräämisasiat kasvoivat 6,8%. Kasvu oli vielä maltillista. Vuoden 2023 alkupuoliskolla palvelutarve edunvalvojan määräämisasioissa on kasvanut 11 % edellisvuoteen verrattuna.

Vireille tulneiden edunvalvontavaltuutusten vahvistamisasioiden määrä kasvoi vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna 20 %. Vuonna 2023 määrällinen kasvu jatkui ja alkuvuoden aikana saapuneiden vahvistushakemusten määrä kasvoi 23 % edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan nähden. Edunvalvontavaltuutuksen tunnettuutta on pyritty myös lisäämään, joten kasvu vahvistamishakemuksissa on myös toivottavaa. Pyrkimyksenä on saada edunvalvontavaltuutuksesta vähitellen pääasiallinen keino vajaakykyisen henkilön asioiden hoitamiseksi. Näin voidaan vahvistaa henkilön itsemääräämisoikeutta ja varmistaa se, että asioiden hoito tapahtuu hänen toivomallaan tavalla. Edunvalvontavaltuutus on myös valvonnan kannalta kevyempi vaihtoehto.

3. Valtiovarainministeriön arvio Digi- ja väestötietoviraston hoitamien edunvalvonta-asioiden käsittelyaikatilanteesta ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä *Edunvalvonta-asioiden käsittelyajat Digi- ja väestötietovirastossa* (12.12.2022, EOAK/4661/2021) todetaan, että käytettävissä olleen aineiston perusteella valtiovarainministeriö on ohjauksessaan tunnistanut tarpeen edunvalvonnan käsittelyaikojen jatkuvalle seurannalle ja asettanut tähän liittyen Digi- ja väestötietovirastolle tavoitteita. Ministeriö on päätöksen mukaan myös ollut aloitteellinen holhoustoimen kehittämistoimien tukemisessa ja virastolle on pystytty osoittamaan lisäresursseja.

Valtiovarainministeriö toteaa, että se on täysimääräisesti jatkanut edellisissä selvityksissään selostamiaan toimia viraston resurssien turvaamisen, DVV:n toiminnan uudistamisen tuen sekä viraston ohjauksen kehittämisen osalta.

Viraston resurssitilanne

Aiemmissa lausunnoissamme kuvasimme DVV:n määrärahakehitystä ja valtiovarainministeriön ohjaustoimia laajasti ja pidemmältä ajanjaksolta. Virastolla on henkilöasiakkaiden palvelujen ruuhkien purkuun, käsittelyaikojen lyhentämiseen sekä toiminnan kehittämiseen käytössä lisämäärärahoja

(2022 lisätalousarvio, digitalisointiohjelma OIVA:n rahoitus) viraston perusrahoituksen lisäksi. Viraston vuoden 2022 tilinpäätöksen mukaan virastolla on rahoituksessaan merkittävän suuri osuus, 19,6 miljoonaa euroa, vuodelle 2023 siirtyvää erää (viraston kokonaisrahoitus 2022 126,6 m€).

Edellä mainitun pohjalta ministeriö toteaa, että virastolla on käytettävissään tarvittavat voimavarat lainsäädännön asettamien tehtävien ja tavoitteiden suorittamiseksi liittyen myös holhoustoimeen sekä edunvalvonta-asioihin.

Kehittämis- ja ohjaustoimet

Ministeriö on edelleen vuonna 2023 jatkanut viraston kehittämistoimien tukemista sekä ohjaustoimia aiemmissa selvityksissä kuvatuissa kokonaisuuksissa. Tarkasteltaessa toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan keinoja jakaa pitkän ja lyhyen aikavälin keinoihin. Kuten edellä on todettu, virasto on saanut lisäresursseja toimintaansa. Virasto on allokoitunut käytössään olevia resursseja omin päätöksiin organisaation sisällä ruuhkien purkuun sekä käsittelyaikojen lyhentämiseen. Edellä mainitut toimet sekä nopeasti toteuttavissa olleet kehittämistoimet ovat arviomme mukaan johtaneet käsittelyaikojen lyhentymiseen. Lisäksi virastolla on käynnissä useita pidempikestoisia kehittämistoimia tilanteen parantamiseksi, keskeisimpinä Oikeusturvan parantaminen digitalisaation avulla –hanke (OIVA) sekä valmistellut ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi.

Viimeisen selvityksen antamisen jälkeen valtiovarainministeriö on asettanut kuluvalle vuodelle Digi- ja väestötietovirastolle keskeiseksi vuoden 2023 tulostavoitteeksi sen, että virasto pystyy tuottamaan vastuullaan olevat palvelut tavoitetason mukaisilla käsittelyajoilla ilman lisäresurssointia vuoden 2023 aikana (13.12.2022, VN/13170/2019). Tulossopimuksessa on sovittu myös holhoustoimeen liittyvistä tavoitteista mm. tuottavuuden sekä holhoustoimen lupien, edunvalvonnan määräämistä sekä edunvalvontavaltuutusten käsittelyaikojen osalta.

Valtiovarainministeriö seuraa ja ohjaa Oikeusturvan parantaminen digitalisaation avulla –hankkeen (OIVA) toteutumista asettamansa seurantar ryhmän avulla. Hankkeessa keskitytään Digi- ja väestötietoviraston henkilöasiakaspalvelujen asiointin ja asianhallinnan sähköistämiseen. Lisäksi vuoden 2023 tulossopimukseen kirjattuna tavoitteena on, että OIVA-hankkeessa toteutettu digitalisaatio lisää palvelutuotannon vaikuttavuutta niin, että kansalaiset saavat nykyistä paremman asiakaskokemuksen asiointin helppouden ja nopeuden kautta. Lisäksi digitalisaation avulla parannetaan virkamiesten käyttäjäkokemusta ja lisätään tehokkuutta niin, että jatkossa saadaan enemmän suoritteita aikaiseksi vähemmillä resursseilla ja työ on mielekkäämpää. Lopputuloksena ovat kehitettävien palvelujen kohtuulliset käsittelyajat sekä hyvä asiakkaiden ja virkamiesten käyttäjäkokemus. OIVA-hankkeen mittareina käytetään palvelutuotannon tehokkuutta (suoritteet/htv), käsittelyaikojen pituutta, sähköistämistä ja asiakastytyvyyttä.

Holhoustoimen osalta OIVA-hankkeen digitalisointityötä tehdään vuonna 2023 yksityisten edunvalvojien lupa-asioissa, edunvalvontavaltuutuksessa, edunvalvonnan seurannassa, edunvalvontatietovarannossa ja edunvalvojan asiointitilin rakentamisessa. Viraston mukaan jo nyt kehittämistoimien tuloksena voidaan nähdä tuottavuushyötyjä yleisten edunvalvojien tilintarkastuksen ja lupa-asioiden osalta. Kehittämisrahoitusta OIVA-ohjelman holhoustoimen kokonaisuuteen kohdistetaan vuonna 2023 4 M€.

DVV on edelleen esittänyt oikeusministeriölle holhoustoimen lainsäädännön kehittämistoimia, mm. edunvalvontarekisterin perustamista sekä sähköisen edunvalvontavaltuutuksen laatimisen mahdollistamista. Edelleen holhoustoimen valvontaa lupa-asioissa ja tilintarkastuksessa tulisi kehittää riskiperusteisemmaksi. Uudistukset nähdään tarpeellisiksi palvelutarpeen jatkuvasti kasvaessa ja niiden toteuttamiseksi uuden hallitusohjelman valmistelua varten on tehty yhteistä valmisteltua valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön kanssa.

Valtiovarainministeriön Digi- ja väestötietovirastolle 6.6.2023 antaman tilinpäätöskannanoton (VN/4080/2023) yleisarvio viraston tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta on tyydyttävä. Kannanotossa todetaan myönteisenä asiana henkilöasiakkaiden palvelujen käsittelyaikojen parantaminen erityisesti loppuvuodesta 2022, jolloin liki kaikki käsittelyajat olivat jo tavoitteen mukaisia. Tilinpäätöskannanotossa viraston tuloksellisuuden parantamiseksi on kirjattu, että viraston tulee edelleen keskittyä henkilöasiakkaiden käsittelyaikojen lyhentämiseen ja mm. tuottaa ministeriölle edelleen kuukausittaista tilannekuvaa asiasta.

Arvio kehittämistoimien vaikuttavuudesta ja edunvalvonta-asioiden käsittelyaikatilanteesta

Yhteenvedona valtiovarainministeriö toteaa, että Digi- ja väestötietoviraston suoriutuu tällä hetkellä holhoustoimen 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 liittyen holhoustoimen käsittelyaikoihin.

Valtiovarainministeriö katsoo, 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 määrittämisen sekä edunvalvontavaltuutusten vahvistamisen kasvu tulee näkymään myös edunvalvontaan liittyvien lupahakemusten määrässä ja tilivalvonnassa. Valtiovarainministeriön ja Digi- ja väestötietoviraston yhteinen näkemys on, 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 holhoustoimen 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.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

ICT-johtaja, ylijohtaja

Jarkko Levasma

Liitteet -

Jakelu Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Tiedoksi VM Ministeriön johto HalPol, Susanna Huovinen
VM JulkICT Digitalisaatio, Marjukka Ala-Harja
VM JulkICT Digitalisaatio, Katja Väänänen
Digi- ja väestötietovirasto

VN/23099/2021-VM-9

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: