

14.3.2006

1517/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KUNNAN YLEISEN EDUNVALVOJAN ESTEELLISYYS

1

KANTELU

Kantelija pyysi 31.5.2004 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan - - - kunnan yleisen edunvalvojan menettelyä erään päämiehensä edunvalvojana. Kantelija epäili edunvalvojan ajaneen kyseisen päämiehensä edun sijasta vaimonsa omistaman hoitokodin etua.

Kantelijan käsityksen mukaan yleinen edunvalvoja oli antanut päämiehensä varallisuudesta tietoja perheelleen. Tämä oli ilmennyt muun muassa siten, että yleisen edunvalvojan poika oli kantelijan mukaan laatinut noin kaksi kuukautta ennen puheena olevan päämiehen kuolemaa testamentin yleisen edunvalvojan vaimon omistaman hoitokodin hyväksi. Kantelija epäili tietojen luovuttamista myös sillä perusteella, että puheena oleva hoitokoti oli kyseisen päämiehen kuoltua tiennyt hakea Valtiokonttorilta asiakkaansa omaisuuden luovuttamista itselleen.

Edelleen kantelija kertoi yleisen edunvalvojan vuokranneen päämiehensä omistaman kiinteistön oman tyttärensä perheelle.

- - -

3

RATKAISU

Katson yleisen edunvalvojan menetelleen lainvastaisesti siinä, että hän oli vastoin holhustoimesta annetun lain 32 §:n 2 momenttia esteellisenä vuokrannut päämiehensä omistaman kiinteistön omalle tyttärelleen ja tämän puolisolle.

Salassapitovelvollisuuden rikkomisen ja testamentin tekemistä koskevan kysymyksen osalta asiassa ei sitä vastoin ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että voisin katsoa yleisen edunvalvojan menetelleen lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Yleisen edunvalvojan esteellisyydestä

Holhoustoimesta annetun lain 37 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan on päämiehensä omaisuutta hoitaessaan tunnollisesti pidettävä huolta päämiehen oikeuksista ja edistettävä hänen parastaan.

Saman lain 32 §:n 2 momentin mukaan edunvalvoja ei saa edustaa päämiestään, jos vastapuolena on edunvalvoja itse, edunvalvojan puoliso tai muu edunvalvojalle läheinen henkilö taikka joku, jota edunvalvoja edustaa. Jos edunvalvoja on muun muassa edellä mainitusta lainkohdasta johtuvasta syystä tilapäisesti estynyt hoitamasta tehtävänsä, tuomioistuin voi 11 §:n 1 momentin mukaan määrätä hänelle sijaisen.

Holhoustoimesta annettua lakia koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 146/1998 vp, LaVM 20/1998 vp ja HaVL 19/1998 vp) ei ole erikseen määritelty, mitä 32 §:n 2 momentissa mainittu "läheinen henkilö" tarkoittaa. Oikeuskirjallisuudessa (esim. Pertti Välimäki: Holhoustoimen pääpiirteet, 2003, s. 80) on todettu, että esteellisyyssäännösten tarkoitus eli intressiristiriidan estäminen huomioon ottaen läheisyydellä pitänee ymmärtää ennen muuta sukulaisuuteen ja parisuhteeseen perustuvaa läheisyyttä. Läheisiä ovat siten esimerkiksi edunvalvojan lähisukulaiset, edunvalvojan puolison lähisukulaiset, edunvalvojan kihlattu, avopuoliso ja näiden lähisukulaiset (em. teos).

"Läheisen" määrittelyyn on saatavissa tulkinta-apua myös hallintolain esteellisyyssäännöksistä, joita kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan sovelletaan kunnan viranhaltijan – jollainen yleinen edunvalvojakin on – esteellisyyteen. Hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan läheisellä tarkoitetaan muun muassa virkamiehen lasta. Puheena olevaa vuokrasopimusta allekirjoitettaessa (12.9.2001) voimassa olleen kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan kunnan viranhaltijan esteellisyydestä oli puolestaan voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä säädettiin. Hallintomenettelylain 10 §:n 2 momentin mukaan lähisukulaisella tarkoitettiin niin ikään muun muassa virkamiehen lapsia.

Nyt on kyseessä niin sanottu statukseen perustuva esteellisyys, eli esteellisyys ratkaistaan muodollisella perusteella. Edunvalvojan esteellisyys syntyy pelkästään päämiehen vastapuolena olevan tahon aseman perusteella. Sillä seikalla, ovatko osapuolten edut myös tosiasiallisesti ristiriidassa keskenään, ei sen sijaan ole merkitystä (ks. Välimäki, s. 80).

Edellä todetun perusteella pidän selvänä, että lapsi on holhoustoimesta annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu edunvalvojalle läheinen henkilö.

Saadun selvityksen mukaan yleinen edunvalvoja ei ollut hakenut edunvalvojan sijaisen määräämistä, vaan hän oli 12.9.2001 itse edustanut päämiestään allekirjoittamalla tämän puolesta vuokrasopimuksen, jolla päämies oli vuokrannut omakotitalon yleisen edunvalvojan tyttärelle ja tämän aviomiehelle. Yleinen edunvalvoja oli siten toiminut esteellisenä ja menetellyt asiassa lainvastaisesti.

3.2

Päämiehen varallisuutta koskevien tietojen luovuttamisesta ulkopuolisille

Holhustoimesta annetun lain 92 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja ei ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saamaansa asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa. Edellä mainittu vaitiolovelvollisuus ei saman pykälän 2 momentin mukaan rajoita viranomaisessa toimivalle muussa laissa säädettyä vaitiolovelvollisuutta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta, on pidettävä salassa.

Edunvalvoja ei siten saa ilman päämiehensä nimenomaista suostumusta ilmaista esimerkiksi hänen varallisuuttaan koskevia tietoja ulkopuolisille.

Oulun maistraatilla ei lausuntonsa mukaan ollut tietoa siitä, mistä palvelukoti oli saanut tietoja puheena olevan asiakkaansa varallisuudesta. Yleinen edunvalvoja puolestaan kiisti antaneensa palvelukodille päämiestä koskeneita tietoja. Viesti siitä, ettei päämies ollut ollut varaton, oli hänen mukaansa tullut sitä kautta, että päämies oli ollut palvelukodin ainoa niin sanottu itse maksava asiakas. Yleisen edunvalvojan mukaan palvelukoti oli tehnyt hakemuksen Valtiokonttorille päämiehen ystävien kehotuksesta ja heidän kanssaan. Yleisen edunvalvojan mukaan päämies oli ilmaissut eräille pitkäaikaisille ystävilleen viimeisen tahtonsa.

Valtiokonttorin asiakirjoista ilmenee, että palvelukoti oli perustellut 19.10.2003 päivättyä hakemustaan asiakkaansa viimeisellä tahdolla. Hakemuksen mukaan hän oli ilmoittanut haluavansa antaa puheena olevalle hoitokodille kaiken, mitä häneltä jää. Hakemukseen oli liitetty kaksi kirjallista lausumaa suullisesti esitetystä viimeisestä tahdosta. Tähän vedoten palvelukoti oli anonut itselleen nimeltä mainittua kiinteistöä ja jäljellä olevia rahavaroja.

Tietojen luovuttamista koskevan väitteen arvioinnissa on merkitystä sillä, oliko palvelukoti muutoin kuin yleisen edunvalvojan kautta ylipäättään voinut saada tietoonsa sellaisia seikkoja, joiden perusteella se oli katsonut aiheelliseksi tehdä hakemuksen Valtiokonttorille.

Totean ensinnäkin, että se, että päämies oli niin sanottu itse maksava, luo palvelukodille väistämättä ainakin jonkinlaisen kuvan asukkaan varallisuusasemasta. Toiseksi on syytä ottaa huomioon, että hakemuksessa tarkoitettua kiinteistöä koskeneet kiinteistötiedot olivat muiden kiinteistötietojen tavoin olleet sinänsä julkisia. Kolmanneksi on merkitystä sillä, ettei hakemuksessa erikseen ollut yksilöity haettavaa rahasummaa. Jonkinlaisia tietoja vainajan omaisuuden kokonaismäärästä oli välillisesti tullut hakijoiden tietoon Valtiokonttorin 22.4.2004 antaman päätöksen myötä, kun sen perusteluissa oli kerrottu, millaisissa tilanteissa valtio pidättää omaisuutta itsellään. Neljänneksi on otettava huomioon, että päämies oli omasta aloitteestaan mahdollisesti voinut kertoa asioistaan ja taloudellisista oloistaan sekä niitä koskeneesta viimeisestä tahdostaan ulkopuolisille.

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että pelkästään se seikka, että palvelukoti oli hakenut Valtiokonttorilta asiakkaansa varallisuuden luovuttamista itselleen, ei vielä riitä näytöksi siitä, että yleinen edunvalvoja olisi oikeudettomasti luovuttanut tätä päämiestään koskeneita varallisuustietoja vaimonsa puheena olevalle yritykselle.

Edellä todetun vuoksi en katso ilmenneen perusteita sen tueksi, että yleinen edunvalvoja olisi vastoin salassapitovelvollisuuttaan oikeudettomasti luovuttanut päämiehensä tietoja ulkopuolisille. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin anna aiheutta toimenpiteisiini.

3.3

Valtionperinnön hakemisesta

Kantelija kummeksui kirjoituksessaan ylipäättään myös sitä, että Valtiokonttori oli luovuttanut palvelukodille edellä tarkoitetun summan läheisyyden perusteella.

Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee, että Valtiokonttori oli 22.4.2004 antamallaan päätöksellä luovuttanut palvelukodille läheisyyden perusteella tietyn summan. Valtiokonttori oli ottanut asiaa arvioidessaan huomioon mm. kirjallisista todistajanlausunnoista ilmenneen vainajan tahdon. Oulun hallinto-oikeus on sittemmin 29.11.2005 antamallaan päätöksellä hylännyt palvelukodin valituksen kyseisestä päätöksestä. Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan päätös on lainvoimainen.

Perintökaaren 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttori voi päättää, jos se havaitaan olosuhteisiin katsoen kohtuulliseksi, että valtion saama omaisuus luovutetaan kokonaan tai osittain perittävän läheiselle. Saman pykälän 2 momentin mukaan omaisuutta ei edellä todetuin tavoin kuitenkaan voida luovuttaa, jos sen pysyttämiseen valtion omistuksessa tai sen käyttämiseen muulla tavoin on erityistä syytä. Tämä ei kuitenkaan estä omaisuuden luovuttamista perittävän läheiselle, jos voidaan perustellusti otaksua, että luovutus vastaisi perittävän viimeistä tahtoa.

Laissa ei ole erikseen määritelty, mitä läheisyydellä tarkoitetaan. Vaikka säännöksen sanamuoto näyttäisi viittaavan henkilöön, oikeuskäytännössä esimerkiksi seurakunnan oikeutta hakea ja saada valtionperintöä ei kuitenkaan ole kyseenalaistettu (KHO 1970 A II 177).

Valtiokonttorilla on puheena olevissa perintöasioissa verraten laaja harkintavalta. Oikeusasiamies voi puuttua harkintavallan käyttöön vain, jos sen rajat on ylitetty tai sitä muutoin on käytetty väärin. Koska asiassa ei ole ilmennyt aiheutta epäillä mitään tähän viittaavaa, kantelu ei tältä osin anna aiheutta toimenpiteisiini.

3.4

Testamentin tekemisestä

Kantelija toi kirjoituksessaan esiin myös testamenttiin liittyneitä seikkoja kertoen, että yleisen edunvalvojan poika olisi laatinut testamentin, jolla päämies jätti omaisuutensa edunvalvojan vaimon omistamalle palvelukodille.

Oulun maistraatti ei lausuntonsa mukaan ollut tietoinen palvelukodin hyväksi tehdystä testamentista. Valtiokonttorista hankituista asiakirjoista ilmenee, että puheena oleva päämies oli kuitenkin allekirjoittanut 28.11.2002 päivätyn testamentin, jossa edunsaajana oli ollut juuri kyseinen taho.

Holhoustoimesta annetun lain 29 §:n 3 momentin mukaan edunvalvojalla ei ole kelpoisuutta päämiehensä puolesta muun muassa tehdä testamenttia. Tämä johtuu siitä, että kyseessä on korostetun henkilökohtainen oikeustoimi. Omasta tahdostaan päämies voi testamentin kuitenkin tehdä, vaikkakin ongelmaksi voi muodostua se, onko hän ymmärtänyt testamentin merkityksen.

Laki ei nähdäkseni sinänsä kiellä edunvalvojaa avustamasta päämiestään testamenttiasiakirjan laatimisessa. Testamentin tekijän tahdonmuodostuksen oikeellisuuden varmistamiseen on perintölainsäädännössä pyritty testamentin kirjallista muotoa ja todistamista koskevalla sääntelyllä. Todistajien esteellisyydestä on erikseen säädetty perintökaaren 10 luvun 4 §:ssä, kun taas testamentin laatijasta tai tämän esteellisyydestä ei ole erikseen säädetty.

Tilanne on kuitenkin toinen, jos testamentti koituisi edunvalvojan tai hänen läheisensä eduksi tai vahingoksi. Tällöin edunvalvojan on esteellisyyden takia syytä pidättäytyä kaikista testamentin tekemiseen liittyvistä toimista, kuten sen valmisteluun tai laatimiseen osallistumisesta.

Saamissani kirjallisissa selvityksissä ei erikseen ollut otettu kantaa testamentin laatijaa koskevaan kysymykseen. Yleinen edunvalvoja kertoi puhelimitse, että testamenttiasiakirjan oli laatinut hänen poikansa ja että päämiehen tahto tehdä testamentti oli välittynyt tälle hoitokodin kautta eli käytännössä pojan äidiltä (edunvalvojan puolisoilta). Yleisen edunvalvojan kertoman mukaan hänen poikansa rooli testamenttiasiassa oli rajoittunut siihen, että tämä oli "ottanut tietokoneelta valmiin kaavakkeen". Päämies oli yleisen edunvalvojan mukaan kertonut myös hänelle halustaan jättää omaisuutensa hoitokodille. Sen sijaan yleinen edunvalvoja kiisti itse kertoneensa pojalleen päämiehensä testamenttaustahdonilmaisusta tai osallistuneensa asiakirjan laatimiseen.

Johtopäätökseni on, ettei asiassa ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että yleinen edunvalvoja olisi pyrkinyt käyttämään asemaansa hyväkseen puheena olevassa asiassa. Näin ollen kantelu ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiini. Totean myös, että puheena olevan yksityisen hoitokodin menettelyn tutkimiseen oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa, koska puheena oleva päämies oli ollut niin sanottu itse maksava asiakas. Tämän johdosta kyse ei ole ollut oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvasta julkisen tehtävän hoitamisesta.

3.5

Yleisen edunvalvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta - - - kunnassa

Holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (443/1999)1 §:n 1 momentin mukaan valtio on velvollinen järjestämään holhustoimessa tarvittavia edunvalvontapalveluita siten kuin tässä laissa säädetään. Maistraatti huolehtii toimialueellaan palveluiden järjestämisestä.

Kunta vastaa 2 §:n 1 momentin mukaan edunvalvontapalveluiden tuottamisesta alueellaan, jos maistraatti ja kunta eivät toisin sovi. Kunnat voivat 2 momentin mukaan tuottaa edunvalvontapalvelut perustamalla yhden tai useamman yleisen edunvalvojan viran tai työsopimussuhteisen tehtävän. Virka tai tehtävä voi olla osa-aikainen. Virka tai tehtävä voidaan kunnassa yhdistää toiseen virkaan tai tehtävään, jollei yhdistäminen vaikuta edunvalvonnan puolueettomaan ja asianmukaiseen hoitamiseen. Virka tai tehtävä voidaan perustaa kuntien yhteiseksi siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Kunnat voivat 3 momentin mukaan tuottaa edunvalvontapalvelut myös hankkimalla ne julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta.

Ottaessaan tehtävän hoitaakseen kunta ottaa samalla vastatakseen siitä, että edunvalvontapalvelut on järjestetty niin, että päämiesten etu toteutuu holhustoimesta annetun lain edellyttämällä tavalla ja yleiset edunvalvojat kykenevät hoitamaan lakiin perustuvat velvoitteensa asianmukaisesti. Muutoin kunta voi itsehallintonsa puitteissa järjestää ja organisoida edunvalvontapalvelut haluamallaan tavalla.

Edunvalvontajärjestelmän tarkoituksena on päämiehen yksilöllisen edun turvaaminen tilanteessa, jossa hän ei itse ole kykenevä valvomaan omaa etuaan. Edunvalvoja puolestaan on henkilö, jonka tulee hoitaa päämiehen omaisuutta tai sitä koskevaa erityistä asiaa ja edustaa päämiestä omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa sekä erikseen määrättäessä myös päämiehen henkilöön liittyvän asian hoitamisessa. Edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Nyt puheena olevan tapauksen erityispiirre oli siinä, että edunvalvonnassa oleva henkilö oli asunut edunvalvojansa puolison omistamassa palvelukodissa. Tämänkaltainen tilanne voi johtaa päämiehen edun kannalta ongelmalliseen rakenteelliseen esteellisyyteen, koska käytännössä yleinen edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestään puheena olevaa palvelukotia koskevissa asioissa. Tämän vuoksi yleisen edunvalvojan tulee kiinnittää esteellisyyteensä erityistä huomiota ja asian niin vaatiessa hakea itselleen sijaista.

- - - kunnanhallitus onkin lausunnossaan todennut, että se, että yleisen edunvalvojan asiakkaita on mahdollisesti myös puheena olevan palvelukodin asiakkaana, on ongelmallista ja herättää mahdollisesti epäluuloja. Tähän johtopäätökseen katson voivani yhtyä. Pidänkin asianmukaisena, että kunnanhallitus on lausunnostaan ilmenevällä tavalla tiedostanut ongelman olemassaolon ja sen, että kunnassa joudutaan jatkossa kiinnittämään asiaan entistä enemmän huomiota ja estämään mahdolliset ristiriitatilanteet jo ennakkoon.

Saatan tässä esittämäni näkemykset kunnanhallituksen samoin kuin yleisen edunvalvojan toimintaa osaltaan valvovan Oulun maistraatin tietoon.

3.6

Muut kantelussa esiin tuodut asiat

Mitä tulee kantelijan esiin nostamaan kysymykseen päämieheltä vuokratun kiinteistön vuokran asianmukaisuudesta, totean, että maistraatti on tilintarkastuksen yhteydessä arvioinut päämiehen edun toteutumisen tässä suhteessa. Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi ottaa asiaan enemmälti kantaa.

Muilta osin katson, ettei asiassa ole ilmennyt sellaista, josta minulla olisi aihetta lausua enemmälti.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan - - - kunnan yleiselle edunvalvojalle huomautuksen vastaisen varalle hänen edellä kohdassa 3.1 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen - - - kunnanhallituksen ja Oulun maistraatin tietoon.

Edellä mainitussa tarkoituksessa lähetän päätöksen tiedoksi yleiselle edunvalvojalle, kunnanhallitukselle ja maistraatille.