

3.8.2007

Dnro 168/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄMIEHEN OMAISUUDEN LAHJOITTAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 12.1.2006 osoittamassaan kirjeessä muun muassa eräälle sukulaiselleen määrätyn yleisen edunvalvojan menettelyä päämiehen omaisuuden myyntiä ja lahjoittamista koskevassa asiassa.

Lisäkirjeessään 24.4.2006 kantelija laajensi kantelunsa koskemaan Kokkolan maistraatin menettelyä. Kantelija oli tyytymätön maistraatin hänen kantelunsa johdosta antamaan päätökseen, joka koski samoja asioita kuin oikeusasiamiehelle osoitettu kantelu.

Vielä kantelija toimitti tänne 31.5.2007 päivätyn lisäkirjoituksen.

3 RATKAISU

3.1 Päämiehen asunnon myymisestä

Holhustoimilain 34 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan edunvalvoja ei ilman maistraatin lupaa saa päämiehensä puolesta luovuttaa osakkeita, jotka oikeuttavat hallitsemaan huoneistoa. Saman lain 35 §:n nojalla maistraatti voi myöntää edunvalvojalle luvan mainittujen osakkeiden luovuttamiseen, jos oikeustoimi on päämiehen edun mukainen. Lupaharkinnassaan maistraatin on otettava huomioon muun muassa, mitä saman lain 37 §:ssä säädetään päämiehen omaisuuden hoitamisesta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan.

Käytettävissäni olleesta aineistosta käyvät ilmi muun muassa asunnon myymiseen johtaneet syyt, lupa-asian selvittämisen yhteydessä tehdyt toimenpiteet ja ne perusteet, joilla maistraatti oli katsonut voivansa myöntää kaupalle luvan.

Totean ensinnäkin, että säätämällä oikeustoimi luvanvaraiseksi on pyritty ennakolta vähentämään vaaraa siitä, että päämiehen eduille aiheutetaan oikeustoimella vahinkoa. Maistraatin tulee lupaharkinnassaan arvioida oikeustoimien merkitys päämiehen edun kannalta. Päämiehen edun vastaiseen oikeustoimeen johtamassa oleva lupahakemus on hylättävä. Koska jokaisen omaisuus on perustuslain 15 §:n nojalla turvattu, maistraateilla on holhustoimilain 46 §:n mukaisina edunvalvojien toiminnan valvojina merkittävä rooli myös edunvalvonnassa olevien henkilöiden perusoikeutena turvatun omaisuuden suojan toteutumisen viranomaiskontrollissa.

Lupa-asian käsittely on hallintomenettelyä, joten maistraatin tuli huolehtia asian selvittämisestä hallintolain 31 §:ssä säädetyllä tavalla. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintomenettelyssä vallitsevan virallisperiaatteen mukaan päävastuu asian selvittämisestä on siten viranomaisella. Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita tapauskohtaisesti.

Luvan myöntäminen oikeustoimeen jättää maistraatille harkintavaltaa. Tässä harkinnassa tulee ottaa huomioon vain ja ainoastaan päämiehen etu. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä muutoin ole käytetty väärin. Koska asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä mitään tähän viittaavaa, kirjoitus ei tältä osin johtanut toimenpiteisiin.

3.2

Päämiehen irtaimen omaisuuden luovuttamisesta

Kantelijan Kokkolan maistraatille tekemän kantelun johdosta maistraatti oli toimittanut puheena olevalle edunvalvojalle yksityiskohtaisen selvityspyynnön muun muassa omaisuuden lahjoittamista koskeneen väitteen johdosta. Saatuaan edunvalvojan selvityksen maistraatti oli vielä pyytänyt lisäselvitystä päämiehen lahjoitustahdosta. Maistraatin henkikirjoittaja oli lisäksi käynyt kuulemassa henkilökohtaisesti puheena olevaa päämiestä. Tuolloin oli otettu esiin myös puheena oleva irtaimen omaisuuden luovutusasia. Kuulemisesta laadittu muistio on ollut käytettävissäni.

Maistraatin kantelun johdosta antamassa päätöksessä on selostettu asiaa koskevan keskeisen sääntelyn sisältö ja arvioitu tilannetta sen tiedon pohjalta, joka maistraatilla oli selvitystensä perusteella ollut käytettävissään. Maistraatin päätöksestä ilmenee, että tiettyä päämiehen omaisuutta (kaksi laitetta) oli lahjoitettu mutta että edunvalvoja ei ollut omatoimisesti toiminut tässä asiassa. Edelleen päätöksestä ilmenee päämiehen hyväksyneen kyseiset lahjoitukset, joskin jossain määrin jää epäselväksi, missä vaiheessa päämies oli ensimmäisen kerran hyväksyntänsä ilmaissut. Muun koti-irtaimiston luovuttamiseen on päätöksessä niin ikään otettu kantaa.

Totean ensinnäkin, että edunvalvonnassa olevan henkilön asuminen voi syystä tai toisesta tulla uudelleen järjestettäväksi. Tästä voi luonnollisesti seurata, että kaikkea edellisessä asuinpaikassa olevaa omaisuutta ei ole mahdollista tuoda

mukana uuteen asuntoon. Holhoustoimilaissa on säädetty, minkälaista omaisuutta päämiehen käyttöön ja vallintaan tulee jättää. Edunvalvojan tulee yhteistoiminnassa päämiehensä kanssa selvittää, mitä omaisuutta päämies haluaa säilytettävän.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella ei ole aihetta epäillä, etteikö päämiehelle olisi holhoustoimilain 38 §:n edellyttämällä tavalla jätetty henkilökohtaista käyttöä varten tarpeellista omaisuutta tai etteikö sellaista olisi myöhemmin hänelle hankittu. Myöskään ei ole ilmennyt aihetta epäillä, etteikö edunvalvoja olisi holhoustoimilain 39 §:n edellyttämällä tavalla säilyttänyt sellaista irtainta omaisuutta, jota päämies tarvitsi asumista varten.

Päämiehen omaisuutta (kaksi laitetta ja huonekaluja) oli kuitenkin myös luovutettu ulkopuolisille. Asiaa on tämän vuoksi arvioitava vielä holhoustoimilain 32 §:n 1 momentissa säädetyn lahjoituskiellon kannalta. Mainitun lainkohdan mukaan edunvalvoja ei saa lahjoittaa päämiehensä omaisuutta. Kyseistä säännöstä valmisteltaessa ei pidetty tarkoituksenmukaisena antaa edunvalvojalle kelpoisuutta edes tavanomaisten lahjoitusten tekemiseen (HE 146/1998 vp, s. 44). Kiellosta ei siten ole säädetty poikkeuksia, eikä sille ole myöskään asetettu euromääräisiä rajoja, joiden puitteissa lahjoituksia voitaisiin tehdä. Edunvalvojaa sitova lahjoituskielto on näin ollen ehdoton.

Lahjoituskieltoa koskevan sääntelyn lainvalmisteluasiakirjoista keskeisimpänä pidetyn holhoustoimikunnan mietinnön mukaan kieltoa on tulkittava laajasti. Sen piiriin on katsottu kuuluvan kaikki vastikkeettomat oikeustoimet, joilla vajaavaltaisen omaisuutta tai muita sellaisia etuuksia, joilla on taloudellista arvoa, siirretään pois päämiehen omistuksesta ja määräysvallasta (KM 1974:117, s. 63). Tuoreemmassa oikeuskirjallisuudessa on puolestaan katsottu, että kiellettyä lahjoittamista ei ole ainoastaan esineen omistusoikeuden vastikkeeton luovuttaminen, vaan myös esimerkiksi sellainen vastikkeellinen luovutus, jossa saatu vastike on arvoltaan niin vähäinen, että oikeustoimi on keskeiseltä sisällöltään lahjanluonteinen (ks. Helin Markku: Edunvalvojan päätösvallan rajoista, LM 6–7/2001, s. 1078).

Edellä tarkoitettujen laitteiden lahjoittamisen osalta yleinen edunvalvoja ei ollut saadun selvityksen mukaan ollut asiassa aloitteellinen. Sen sijaan päämiehen asuntoa jo ennen edunvalvonnan alkamista siivoamassa ja tavaroita pakkaamassa ollut päämiehen entuudestaan tuntema henkilö oli tiedustellut päämieheltä, voitaisiinko kyseiset laitteet lahjoittaa eteenpäin. Koska saadun selvityksen mukaan päämiehen suostumus lahjoittamiseen näyttäisi joka tapauksessa olleen olemassa, asia ei tältä osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiini.

Sen sijaan on tulkinnanvaraista, voidaanko sen, että päämiehen huonekaluja oli luovutettu vastikkeetta perusturvatoimiston käyttöön, katsoa olevan vastoin holhoustoimilaissa säädettyä lahjoituskieltoa.

Sikäli kuin lahjoituskieltoa koskevaa holhoustoimilain säännöstä tulkitaan sen sanamuodon mukaisesti, edunvalvojan menettely voi olla kritiikille altis. Mikäli taas lahjoituskiellon piiriin katsotaan kuuluvan holhoustoimikunnan mietinnössä

todetuin tavoin vain taloudellista arvoa omaavaa omaisuutta, lopputulos voi olla toisenlainen, koska edunvalvoja viittasi lahjoitetun omaisuuden arvottomuuteen. Käytettävissäni olevasta aineistosta ei kuitenkaan ilmene, että hän olisi edes yrittänyt myydä kyseistä omaisuutta. Koska perusturvatoimisto oli selvitysten mukaan ottanut irtaimen vastaan, sillä voidaan siten katsoa olleen ainakin käyttöarvoa. Kyse ei siten ole ollut omaisuudesta, joka olisi esimerkiksi kuntensa puolesta jouduttu suoraan hävittämään. Minulla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta enemmälti ottaa kantaa siihen, olisiko mainitun irtaimen vastikkeellinen luovuttaminen tosiasiallisesti ollut realistista.

Puheena olevan vastikkeetta pois annetun omaisuuden osalta kyse on nähdäkseni ollut jossain määrin myös sen säilyttämisen tarkoituksenmukaisuudesta, koska edunvalvoja on viitannut siihen, etteivät kaikki huonekalut olleet mahtunut uuteen asuntoon. Tämän lisäksi maistraatin kanteluratkaisusta ilmenee, että kunnassa ei ole vuokrattavana varastotiloja, eikä palvelukeskukseen, jossa päämies asuu, oteta varastoitavaksi asiakkaiden huonekaluja.

Voidaankin kysyä, olisiko päämiehen edun mukaista esimerkiksi vuokrata varastotilaa sellaisen omaisuuden säilytykseen, jota päämies ei käytännössä kuitenkaan enää tarvitse ja jota hän ei ole nimenomaisesti pyytänyt toimitettavaksi uuteen asuntoonsa. Toisaalta, jos päämiehellä on siihen taloudelliset mahdollisuudet ja hän nimenomaisesti haluaa pitää kaiken irtaimen ja ymmärtää asian merkityksen, estettä säilyttämiselle ei holhouslainsäädännön nojalla nähdäkseni ole.

Holhustoimilain 43 §:n 1 momentissa säädetään, että ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei 2 momentin mukaan kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.

Säännöksen tarkoitus on ollut korostaa edunvalvojan ja päämiehen välisen yhteistoiminnan merkitystä. Yhteistoiminnan tarve on suurin silloin, kun päämiehen oikeutta määrätä varallisuudestaan ei ole lainkaan rajoitettu tai kun rajoitus on määrätty koskemaan ainoastaan tiettyjä oikeustoimia tai määrättyä omaisuutta (HE 146/1998 vp, s. 51). Kuulemisvelvollisuuden laiminlyönti ei kuitenkaan vaikuta edunvalvojan tekemän oikeustoimen sitovuuteen eikä siihen muutenkaan lain mukaan liity suoranaista sanktiota.

Oikeuskirjallisuudessa päämiehen tahtoa on yhtäältä pidetty ratkaisevana eri toimiin ryhdyttäessä, kun asialla on niin sanottu rinnakkainen edunvalvoja eli päämiehen toimintakelpoisuutta ei ole mitenkään rajoitettu (Ahti Saarenpää: Holhouksesta edunvalvontaan, Pohjois-Suomen tuomarikoulun julkaisuja 1–2/2000, s. 165). Silloin, kun päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen, ongelmia ei nähdäkseni pitäisi syntyä. On kuitenkin päämiehiä, jotka ymmärtävät asian ja sen vaikutukset vain osittain, vaikkei heidän toimintakelpoisuuttaan olekaan rajoitettu. Esimerkiksi muistihäiriöisten kyky ymmärtää asioita voi vaihdella päivittäin, samoin heidän mielipiteensä. Oikeuskirjallisuudessa onkin

toisaalta katsottu, että päämiehen lausumat ovat ennen muuta informaatiota, jonka valossa arvioidaan, miten asiassa olisi päämiehen parasta ajatellen edettävä ilman, että päämiehen tahto olisi ehdottomasti ratkaiseva (Helin 2001, s. 1072).

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella päämieheltä oli tiedusteltu, mitä irtainta ja henkilökohtaista omaisuutta hän haluaa mukaansa uuteen asuinpaikkaan. Toisaalta siihen ei ole mahdollista ottaa kantaa, oliko päämies nimenomaisesti ilmoittanut hyväksyvänsä, että muu omaisuus tavalla tai toisella hävitetään niin, ettei se enää ole hänen määräysvallassaan. Totean kuitenkin, että se, että päämies kysyttäessä ilmoittaa haluavansa ottaa jotakin omaisuutta mukaansa uuteen asuntoon, ei vielä käsitykseni mukaan oikeuta tekemään vastakohtaispäätelmää siitä, että muun omaisuuden voi hävittää päämiehen mielipidettä nimenomaisesti tiedustelematta, mikäli hänen katsotaan voivan ymmärtää asian merkityksen.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella päämiehen oli ilmeisestikin katsottu kysyneen ymmärtävän irtainta omaisuuttaan koskevan asian merkityksen, koska häneltä oli tiedusteltu, mitä omaisuutta hän haluaa mukaansa palvelutaloon. Estettä sille, että häneltä olisi samalla nimenomaisesti kysytty suhtautumista myös muun omaisuuden käsittelyyn (esimerkiksi lahjoittaminen, varastoiminen), ei siten olisi nähdäkseni ollut.

Holhustoimilain 39 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan on säilytettävä omaisuus, jolla on päämiehelle erityistä arvoa. Päämiehen koti-irtaimiston luovuttaminen on tämän omaisuuden korostuneesti henkilökohtaisesta luonteesta johtuen toimenpide, joka edellyttää edunvalvojalta erittäin tarkkaa harkintaa. Harkinnan merkitys korostuu myös siksi, että mainitun omaisuuden myyminen ei edellytä maistraatin lupaa. Tähän nähden ja kun käytettävissäni olleesta aineistosta ei ilmene, että yleinen edunvalvoja olisi edes pyrkinyt selvittämään päämiehensä mielipidettä irtaimen lahjoittamisesta perusturvatoimistolle tai sen säilyttämisestä, katson hänen menetelleen tässä suhteessa holhustoimilain 43 §:n 1 momentin vastaisesti. Korostan myös sitä, että se seikka, että päämiehen tahto ei välttämättä ole ratkaiseva, ei oikeuta edunvalvojaa jättämään tiedustelematta päämiehen mielipidettä tämän kannalta tärkeissä asioissa.

Saatan käsitykseni yleisen edunvalvojan menettelystä hänen tietoonsa.

3.3

Maistraatin menettely kantelun käsittelyssä

Maistraatti oli samassa asiassa antamassaan kanteluratkaisussa päätenyt siihen, että asia ei anna aiheutta maistraatin toimenpiteisiin.

Käsitykseni mukaan maistraatti oli selvittänyt asian hallintolain edellyttämällä tavalla ja arvioinut käytettävissään ollutta aineistoa asiaankuuluvalla huolellisuudella. Lopputuloksen arviointi jättää sijaa harkinnalle. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, jollei sen rajoja ole ylitetty tai sitä muutoin ole käytetty väärin.

Sekä maistraatissa että täällä tutkittavana olevaa asiakokonaisuutta voidaan pitää erilaisia tulkintoja mahdollistavana. Se, että maistraatti oli jossakin määrin arvioinut asiaa toisella tavalla tai erilaisin painotuksin, ei vielä ole osoitus laillisuusvalvojan toimenpiteitä edellyttävästä virheellisestä menettelystä. Tämän vuoksi kantelu ei maistraatin menettelyn osalta johda muihin toimenpiteisiin kuin että saatan maistraatin tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen yleisen edunvalvojan menettelystä.

3.4

Muut väitteet

Mitä tulee perusturvajohtajan menettelyyn, totean, että asia on tältä osin ollut tutkittavana Länsi-Suomen lääninhallituksessa. Lääninhallituksen annettua päätöksensä kantelija on kannellut asiasta edelleen tänne. Asia on edelleen vireillä, ja siihen annetaan erillinen ratkaisu.

Muilta osin katson saamiini selvityksiin viitaten, ettei asiassa ole ilmennyt sellaista, josta minulla olisi aihetta lausua enemmän.

- - -