

31.10.2007

Dnro 2178/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

HOLHOUSTOIMEN LUPA-ASIAN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 29.6.2006 päivätyssä kirjeessään Vantaan maistraatin menettelyä lupahakemuksen käsittelyä koskevassa asiassa.

Kantelijan kertoman mukaan asian käsittely oli kestänyt lähes kolme kuukautta, mitä hän piti kohtuuttoman pitkänä käsittelyaikana. Kantelija oli tyytymätön erityisesti siihen, että maistraatti oli pyytänyt lisäselvityksiä useasti, vaikka täydennykset olisi voinut pyytää yhdellä kertaa.

Vielä kantelija arvosteli sitä, että maistraatti oli edellyttänyt asiassa edunvalvojan sijaisen määräämistä ja sitäkin vasta noin kahden kuukauden kuluttua hakemuksen vireille tulosta. Kantelijan käsityksen mukaan hän tai hänen puolisonsa ei olisi ollut holhoustoimilain tarkoittamalla tavalla esteellinen edustamaan alaikäisiä lapsiaan ositus- ja perinnönjakoasiassa.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Edunvalvojan sijaisen tarpeellisuudesta

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Holhoustoimilain 4 §:n 1 momentin mukaan alaikäisen edunvalvojina ovat hänen huoltajansa, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Saman lain 30 §:n 1 momentin mukaan jos päämiehellä on useampia edunvalvoja, heidän tulee yhdessä huolehtia edunvalvojalle kuuluvista tehtävistä, jollei tuomioistuimien ole päättänyt tehtävien jaosta edunvalvojien kesken.

Edelleen holhoustoimilain 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 sisaruksilla on yhteinen edunvalvoja, hänellä on kuitenkin valta

edustaa sisaruksia perinnönjaossa, jos näiden edut eivät ole perinnönjaossa esitettyjen vaatimusten tai muiden jakoon liittyvien seikkojen johdosta ristiriidassa keskenään.

Kantelijan luovuttua perinnöstään hän ei ollut vastapuolen asemassa lapsiinsa nähden. Koska kantelijan puoliso ei ollut saman kuolinpesän osakas, kantelija ei ollut vastapuolen asemassa myöskään häneen eikä mihinkään edustamaansa tahoon nähden. Sen sijaan kyse on nyt siitä, oliko oikeustoimen eli osituksen ja perinnönjaon vastapuolena muu edunvalvojalle läheinen taho.

Tällaisen tahon määrittelyllä on merkitystä sen vuoksi, että nyt tarkasteltava esteellisyys ratkaistaan pelkästään muodollisella perusteella. Edunvalvojan esteellisyys syntyy tällöin pelkästään päämiehen vastapuolena olevan tahon statuksen perusteella. Sen sijaan sillä, ovatko osapuolten edut myös asiallisesti ristiriidassa keskenään, ei ole esteellisyyden arvioinnissa tässä yhteydessä merkitystä.

Voimassa olevassa holhoustoimilaisissa ei ole kuitenkaan erikseen määritelty sitä, mitä edunvalvojan esteellisyyssäännöksessä mainitulla edunvalvojalle läheisellä henkilöllä tarkoitetaan. Myöskään lakia koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 146/1998 vp, HaVL 19/1998 vp, StVL 13/1998 vp, LaVM 20/1998 vp) ei asiaan ole otettu millään tavoin kantaa.

Oikeuskirjallisuudessa sitä vastoin on katsottu muun muassa, että kun otetaan huomioon esteellisyyden sääntelyn tarkoitus eli intressiristiriitojen estäminen, läheisyydellä on perusteltua ymmärtää ennen muuta sukulaisuuteen ja parisuhteeseen perustuvaa läheisyyttä. Läheisinä on tällöin pidetty esimerkiksi edunvalvojan ja tämän puolison lähisukulaisia, edunvalvojan kihlattua, avopuolisoa ja avopuolison lähisukulaisia (ks. Pertti Välimäki: Holhoustoimen pääpiirteet, 2003, s. 80). Edelleen oikeuskirjallisuudessa on pidetty tärkeänä laajan läheiskäsitteen omaksumista. Tässä katsannossa edunvalvojan läheisinä on pidetty muun muassa hänen vanhempiaan, vanhemman uutta aviopuolisoa ja edunvalvojan sisaruksia (Urpo Kangas: Läheinen ja erityisen läheinen, teoksessa Velka, vakuus ja prosessi; Juhlajulkaisu Erkki Havansi, 2001, s. 106–107).

Kannanotto

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan kantelija ja hänen puolisonsa olivat yhdessä alaikäisten lastensa edunvalvojia. Edunvalvontatehtävän jakamattomuuden vuoksi kantelijan mahdollista esteellisyyttä ei siten olisi voinut välttää sillä, että hänen puolisonsa olisi yksin edustanut lapsia oikeustoimessa. Kantelijan luovuttua perinnöstään isänsä jälkeen hänen lapsistaan oli tullut kuolinpesän osakkaita. Muita osakkaita olivat olleet leski sekä vainajan kaksi poikaa ja tytär eli kantelijan äitipuoli, veljet ja sisar eli kantelijan lasten isoäitipuoli, sedät ja täti.

Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä muutoin ole käytetty väärin. Edunvalvojan esteellisyyttä koskevan holhoustoimilain säännöksen tulkinnanvaraisuus ja

oikeuskirjallisuudessa asiasta esitetyt tulkinnat huomioon ottaen johtopäätökseni on, että asiassa ei ole ilmennyt oikeudellisia perusteita katsoa maistraatin käyttäneen väärin harkintavaltaansa, kun se oli pitänyt kantelijaa esteellisenä edustamaan alaikäisiä lapsiaan oikeustoimessa sen perusteella, että kuolinpesän osakkaina oli ollut hänelle läheisiä henkilöitä. Sillä, olivatko lasten ja muiden pesän osakkaiden intressit tosiasiallisesti ristiriidassa keskenään, ei ole asian oikeudellisessa arvioinnissa merkitystä.

Sillä kantelijan maistraatin selvityksen johdosta antamassa vastineessa esiin nostamalla ja käytettävissäni olleesta asiakirja-aineistosta sinänsä todennettavissa olevalla seikalla, että maistraatti oli selvityksessään virheellisesti todennut kantelijan äidin (po. kantelijan äitipuoli) olleen saman kuolinpesän osakas, ei ole esteellisyyden arviointiin liittyneen harkintavallan käytön asianmukaisuuden jälkikäteisen arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä. Tämän vuoksi en ole katsonut aiheelliseksi ryhtyä asiassa tältä osin enempiin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän maistraatin huomiota huolellisuuteen selvityksiä annettaessa.

Totean vielä, että 1.11.2007 tulee voimaan holhoustoimilain muutos (649/2007), jolla edunvalvojan esteellisyyttä koskevaa sääntelyä täsmennetään. Muutoksen voimaantulon jälkeen edunvalvoja ei 32 §:n 2 momentin mukaan saa edustaa päämiestään, jos vastapuolena on edunvalvoja itse, edunvalvojan puoliso tai lapsi taikka joku, jota edunvalvoja edustaa. Jos sisaruksilla on yhteinen edunvalvoja, hänellä on kuitenkin valta edustaa sisaruksia perinnönjaossa, jos näiden edut eivät ole perinnönjaossa esitettyjen vaatimusten tai muiden jakoon liittyvien seikkojen johdosta ristiriidassa keskenään.

Mainittuun 32 §:ään on myös lisätty uusi 3 momentti, jonka mukaan muu edunvalvoja kuin alaikäisen lapsensa huoltajana oleva vanhempi ei saa edustaa päämiestään myöskään, jos vastapuolena on 1) edunvalvojan lapsen puoliso taikka edunvalvojan puolison lapsi tai tämän puoliso, 2) edunvalvojan tai hänen puolisonsa lapsenlapsi, sisarus, vanhempi tai isovanhempi taikka tällaisen henkilön puoliso tai 3) edunvalvojan sisaruksen lapsi tai vanhemman sisarus. Puolisoilla tarkoitetaan 4 momentin mukaan 2 ja 3 momentissa aviopuolisoita ja yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa tai muussa parisuhteessa eläviä. Sukulaisiin rinnastetaan vastaavat puolisukulaiset.

Muutosta koskeneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan uusi 3 momentti täydentää aiempaa 2 momentin esteellisyyssäännöstä ja korvaa siinä käytetyn ilmaisun "läheinen henkilö". Säännöksen tarkoituksena on helpottaa esteellisyyden arviointia siten, että laista ilmenee nimenomaisesti se sukulaispiiri, johon kuuluvien henkilöiden ollessa vastapuolena edunvalvoja ilman muuta on esteellinen.

Kyseinen 3 momentti koskee kuitenkin vain muiden edunvalvojien kuin alaikäisen lapsensa huoltajana olevan vanhemman esteellisyyttä. Näin ollen alaikäisen lapsensa huoltajana oleva vanhempi voi edustaa alaikäistä lastaan esimerkiksi oikeustoimessa, jossa lapsen vastapuolena on vanhemman muu läheinen kuin tämän puoliso tai tämän toinen lapsi. Vanhempi voi 32 §:n 5 momentin nojalla kuitenkin olla esteellinen edustamaan lastaan, jos lapsen ja edunvalvojana olevan

vanhemman edut yksittäistapauksessa saattavat joutua keskenään ristiriitaan (HE 52/ 2006 vp, s. 47–48).

Edellä todetun perusteella kantelijan esteellisyys olisi siten vastaisuudessa voinut tulla arvioitavaksi toisin kuin nyt oli tehty. Maistraatin menettelyä on kuitenkin tullut arvioida vielä voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Muilta osin esteellisyyden arvioinnin suhteen ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi aihetta lausua enemmän.

3.2

Lupa-asian käsittelyn viipymisestä

Kysymyksenasettelu

Vaikka edunvalvojan sijaisen määrääminen oli edellä todetuin tavoin sinänsä ollut perusteltua, asiaa on kuitenkin vielä arvioitava siitä lähtökohdasta, oliko sijaisen määrääminen maistraatista johtuneista syistä viivästyttänyt lupa-asian käsittelyä.

Taustatietoja

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan asian käsittelyn vaiheet olivat pääpiirteissään olleet seuraavat. Lupa-asia oli tullut maistraatissa vireille 24.3.2006 toisen edunvalvojan allekirjoittamalla hakemuksella, jota oli 28.3.2006 pyydetty täydentämään myös kantelijan allekirjoituksella. Samalla hakijoita oli pyydetty toimittamaan lisäselvityksenä kopiot pesän tiliotteista ja avioehtosopimuksesta. Tämän jälkeen hakemusta oli 18.4.2006 vielä pyydetty täydentämään isännöitsijäntodistuksella, velkakirjan jäljennöksellä ja selvityksellä puhelinosakkeiden verotusarvosta.

Seuraavaksi maistraatti oli 18.5.2006 kehottanut edunvalvojia hakemaan itselleen sijaista esteellisyyden vuoksi. Hakemus oli tullut maistraatissa vireille 29.5.2006, ja päätös asiassa oli tehty 7.6.2006. Tämän jälkeen maistraatti oli 9.6.2006 toimittanut edunvalvojan sijaiselle täydennyspyynnön, jossa tätä oli pyydetty toimittamaan lupahakemus maistraattiin edunvalvojan sijaisen ominaisuudessa ja allekirjoittamaan ositus- ja perinnönjakokirja uudelleen, koska hän oli allekirjoittanut sen ennen tehtävänsä alkamista. Lupa oli myönnetty 19.6.2006.

Lupa-asian käsittely oli siten kaiken kaikkiaan ollut vireillä 24.3.–19.6.2006 eli hakemuksen käsittely oli kestänyt hieman alle kolme kuukautta.

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viipymistä. Oikeus hyvään hallintoon on turvattu perusoikeutena.

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määrääjassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on saman lainkohdan mukaan ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, ja saman lain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolaissa tai holhoustoimilaissa ei ole säädetty asian käsittelylle tiettyä sallittua enimmäisaikaa. Oikeuskirjallisuudessa on todettu aiheettoman viivytyksen olevan joustava käsite, jonka soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta ja käsittelyn vaatimista menettelytavoista. Tiivistäen on todettu, että käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen (ks. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2004, s. 150). Näin ollen kutakin lupaprosessia on arvioitava tapauskohtaisesti, ja tällöin on selvitettävä ne tekijät, joista käsittelyaika on kokonaisuudessaan muodostunut.

Kannanotto

Asiakirjan täydentämistä, asian selvittämistä ja asian viivytyksetöntä käsittelyä koskeva sääntely liittyvät toisiinsa sikäli, että niin hakijan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen kuin tarvittavien selvitystenkin hankkiminen tulisi pyrkiä suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti esimerkiksi niin, että kaikki tarpeelliset täydennykset pyydetään hakijalta samalla kertaa.

Se, mikä kulloinkin on asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista selvitystä, jättää sijaa viranomaisen harkinnalle. Minulla ei sinänsä ole perusteita kyseenalaistaa puheena olevassa yksittäistapauksessa maistraatin hakijalta pyytämien lisäselvitysten tarpeellisuutta asian ratkaisemisen kannalta. Täydennyspyyntöjen sisältö oli käsitykseni mukaan vastannut maistraatissa yleisesti noudatettua käytäntöä. Tältä osin viittaa selvityksen liitteenä olleeseen maistraatin ohjeeseen.

Saadun selvityksen perusteella jää kuitenkin kysymyksenalaiseksi, miksi kaikkia varsinaiseen lupa-asiaan liittyneitä lisäselvityksiä ei ollut pyydetty samalla kertaa, vaikka maistraatilla oli ollut käytössään edellä mainittu erillinen ohje, jossa oli lueteltu puheena olevissa lupa-asioissa tarvittavat liitteet. Koska kuitenkin toisaalta muu täydennyttäminen kuin edunvalvojan sijaisen tarpeesta ilmoittaminen oli tehty verraten lyhyen ajan sisällä eli noin kolmen viikon kuluessa hakemuksen vireille tulosta, en katso perustelluksi puuttua asiaan enemmälti.

Sen sijaan maistraatin menettelyä on pidettävä kritiikille alttiina siltä osin kuin edunvalvojan sijaisen tarpeellisuutta ei ollut havaittu viimeistään siinä vaiheessa, kun edunvalvojat olivat toimittaneet maistraattiin jäljennöksen perukirjasta, josta jo olisivat käyneet ilmi edunvalvojan esteellisyyden arvioinnin kannalta tarpeelliset seikat.

Maistraatin käsityksen mukaan edellä mainittu seikka oli viivytännyt asian käsittelyä kokonaisuudessaan. Oma käsityksenäni totean kuitenkin, että jälkikäteen arvioiden ei ole yksiselitteisesti osoitettavissa, millainen tosiasiallinen vaikutus puheena olevalla seikalla oli ollut asian kokonaiskäsittelyaikaan. Tämä johtuu siitä, että edunvalvojan sijaisen määräämismenettely olisi joka tapauksessa ollut aiheellinen. Näin ollen vaikka sijaisen tarve olisi havaittu heti hakemuksen tultua vireille, sijaisen määräämismenettely olisi kuitenkin vienyt oman aikansa ja vaikuttanut siten lupa-asian käsittelyn kokonaiskestoon sikäli kuin lupahakemuksen täydennyttäminen olisi aloitettu vasta sitten, kun edunvalvojan sijainen oli määrätty. Vaikka sijaista oli nyt pyydetty hakemaan vasta asian käsittelyn loppuvaiheessa, lupa-asian käsittely sinänsä oli kuitenkin jo tätä ennen koko ajan edennyt – joskin väärässä järjestyksessä.

Käsitykseni mukaan asian käsittelyssä ei ole osoitettavissa maistraatin viaksi luettavissa olevia passiivisia ajanjaksoja, vaan maistraatti oli toimenpiteillään pyrkinyt koko ajan edesauttamaan asian saattamista päätökseen. Asian vaatimat sinänsä perustellut toimenpiteet huomioon ottaen sen kokonaiskäsittelyaika ei vielä voida pitää sellaisena, että minulla olisi oikeudellisia perusteita katsoa maistraatin laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä asia ilman aiheetonta viipymistä.

Sen sijaan se, että edunvalvojan sijaisen tarve oli havaittu vasta asian oltua vireillä jo jonkin aikaa, voi kuitenkin luoda asiakkaalle kielteisen tai ainakin epämääräisen kuvan hallinnosta ja sen toimivuudesta. Tämän vuoksi maistraatin menettelyä ei sen ulkoisen uskottavuuden ja siihen kohdistuvan luottamuksen näkökulmasta voi pitää aivan onnistuneena.

Mitä tulee kantelijan esittämiin väitteisiin koskien puhelimitse saamaansa neuvontaa, totean, ettei maistraatin selvityksessä ole otettu asiaan lainkaan kantaa. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei siten ole tässä yhteydessä edellytyksiä arvioida asiaa enemmälti. Toisaalta kun kahdenkeskisten puhelinkeskustelujen sisältöön ei käytettävissäni olevin keinoin enää tässä vaiheessa olisi välttämättä saatavissa sellaista selvitystä, jonka perusteella jommankumman osapuolen kertomusta voitaisiin pitää toisen kertomusta luotettavampana, en ole katsonut perustelluksi ryhtyä selvittämään asiaa enemmälti. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin johtanut toimenpiteisiini.

3.4

Muut kantelussa esitetyt asiat

Muilta osin asiassa ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi syytä lausua enemmälti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1 ja 3.2 esittämäni käsitykset Vantaan maistraatin holhoustoimiyksikön menettelystä sen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.