

18.12.2009

Dnro 2247/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

MAISTRAATTI LAIMINLÖI PUUTTUA EDUNVALVOJAN ESTEELLISYYTEEN / MAGISTRATEN FÖRSUMMADE ATT INGRIPA I EN INTRESSEBEVAKARES JÄVLIGHET

1 KANTELU

Kantelija pyysi 25.6.2008 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä tutkimaan Turun seudun maistraatin ja sen henkikirjoittajan menettelyä edunvalvojan valvontaa koskevassa asiassa.

Kantelija arvosteli maistraattia ensinnäkin siitä, että se oli päätöstilin johdosta edunvalvojalle antamassaan huomautuksessa hyväksynyt edunvalvojan toiminnan siinä esiin tulleista puutteista huolimatta.

Toiseksi Kantelija arvosteli maistraattia siitä, että se oli myöntänyt luvan päämiehen omistaman asunnon myymiseen. Kantelijan mukaan kauppa oli tehty alihintaan, minkä lisäksi hän kiinnitti huomiota siihen, että lupahakemuksen maistraattiin oli tehnyt edunvalvoja itse eikä hänen sijaisensa, vaikka edunvalvoja oli ostanut kyseisen asunnon. Tältä osin Kantelija toimitti tänne 3.11.2008 saapuneen lisäkirjoituksen, jossa hän esitti lisäperusteluja näkemykselleen asunnon liian alhaisesta myyntihinnasta.

[...]

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

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.

Oikeusasiamies on toimivaltainen valvomaan yleisten edunvalvojen menettelyä. Koska kantelussa tarkoitettu edunvalvoja on ollut yksityishenkilö, en voi ottaa kantaa hänen toimintaansa. Tämän vuoksi arvioin jäljempänä vain maistraatin menettelyä.

3.2 Maistraatin edunvalvojalle antaman huomautuksen asianmukaisuus

3.2.1

Huomautuksen keskeinen sisältö

Puheena olevan edunvalvonnan päätyttyä päämiehen kuolemaan maistraatti oli tarkastanut edunvalvojan tekemän päätöstilin huomautuksin. Maistraatin 13.12.2007 päivätyssä huomautuksessa dnro 776/2007/171/Ho-1 oli otettu kantaa muun muassa edunvalvojan esteellisyyteen, asunnon vuokraamiseen ja päämiehen oman kodin käyttöön.

Maistraatin mukaan edunvalvoja oli asuntoja poikansa käyttöön luovuttaessaan laiminlyönyt noudattaa eräitä holhustoimilain säännöksiä. Koska asunnon käyttäjä oli ollut edunvalvojan oma poika, oikeustoimia solmimaan olisi tullut määrätä edunvalvojan sijainen. Lisäksi kaikki sopimukset olisi tullut tehdä kirjallisesti. Edunvalvojan esteellisyyden vuoksi oikeustoimet ovat olleet pätemättömiä, joskaan tästä ei vielä sinällään maistraatin mukaan ole aiheutunut päämiehelle vahinkoa.

Päämiehen toisen asunnon vuokraamisen osalta maistraatti hyväksyi vuokran määrän osalta sen, että asunto oli vuokrattu edunvalvojan pojalle samansuuruisella vuokralla kuin mitä edellinen vuokralainen oli maksanut. Edunvalvojan ilmoituksen mukaan päämies oli halunnut pitää vuokrat suhteellisen alhaisina nuorille ja opiskelijoille. Maistraatti oli hyväksynyt tämän linjan jatkamisen, vaikka siitä oli samalla hyötynyt edunvalvojan oma poika, koska päämiehen taloudellinen tilanne ei ollut edellyttänyt sitä, että omaisuudelle olisi pyritty hankkimaan maksimaalisia tuottoja.

Päämiehen omana asuntona käyttämän asunnon osalta maistraatti oli todennut, että edunvalvoja ei ollut pieteettisyydestä halunnut ryhtyä tyhjentämään päämiehen kotia, joten se oli säilytetty sellaisenaan, vaikka päämies oli siirtynyt pysyvästi asumaan laitokseen. Maistraatin linja on yleisellä tasolla ollut, että päämiehen omistamaa kotia ei ole pakko tyhjentää ja vuokrata tai myydä vain sen vuoksi, että tyhjiillään oleva asunto ei tuota mitään. Maistraatti oli siten hyväksynyt päämiehen kodin pitämisen tyhjiillään, ikään kuin varattuna hänen omaan käyttöönsä.

Maistraatilla ei ollut tietoa, että edunvalvoja oli antanut asunnon poikiensa käyttöön. Maistraatin mukaan edunvalvojan olisi tullut ottaa asian johdosta maistraattiin yhteyttä. Toisaalta maistraatti on periaatteessa hyväksynyt sen, että päämiehen asunto annetaan hänen sukulaistensa tai läheistensä käyttöön, jos tiedetään tai voidaan olettaa sen olevan päämiehen tahdon mukaista ja jos asuntoa ei ole tarkoituksenmukaista vuokrata. Maistraatti on kuitenkin yleensä edellyttänyt, että asuntoa käyttävä maksaa asumiskulut. Edunvalvojan kertoman mukaan päämies oli ymmärtänyt ja hyväksynyt sen, että edunvalvojan pojat asuvat kyseisessä asunnossa.

Edellä todetun johdosta maistraatti oli tapauskohtaiset olosuhteet huomioon ottaen hyväksynyt sen, että edunvalvoja oli luovuttanut päämiehen omana kotina käyttämän asunnon edunvalvojan poikien käyttöön. Sen sijaan maistraatti katsoi, että asunnossa asuvien olisi tullut maksaa ainakin asunnon vastike ja muut mahdolliset kulunsa asumisajaltaan, mikäli ei ole selkeästi osoitettavissa, että päämies olisi oikeustoimikelpoisena ja asian ymmärtäen halunnut antaa asuntonsa poikien käyttöön ilmaiseksi.

Se, että edunvalvojan pojat olivat asuneet kyseisessä asunnossa maksamatta vuokraa tai kuluja, ei sinällään ollut maistraatin käsityksen mukaan kuitenkaan aiheuttanut päämiehelle enempää kuluja kuin se, että asuntoa olisi pidetty tyhjiillään häntä itseään varten. Toisaalta edunvalvojan pojat olivat saaneet perusteetonta etua asunnon käyttämisestä vastikkeetta.

Vielä maistraatti hyväksyi sen, että edunvalvoja oli perinyt edunvalvontapalkkionsa joko kokonaan tai osittain antamalla poikiensa asua ilmaiseksi päämiehensä asunnossa.

Kokonaisarvionaan maistraatti oli päätenyt siihen, että edunvalvoja oli hoitanut päämiehensä asioita tämän edun mukaisesti. Huomautuksessa oli kuitenkin yhtäältä tuotu esiin se, että maistraatin huomautuksella ei voida lopullisesti vahvistaa oikeussuhteita osapuolten välillä, ja toisaalta annettu päämiehen oikeudenomistajille ohjaus siitä, kuinka he voivat asiassa menetellä, mikäli katsovat edunvalvojan toiminnallaan aiheuttaneen vahinkoa.

3.2.2

Kannanotto

Asiaa koskevasta sääntelystä voidaan ensinnäkin todeta, että holhoustoimilain 52 §:n mukaan edunvalvoja, jonka tehtävä lakkaa, on velvollinen viipymättä antamaan holhousviranomaiselle tilin vallinnastaan siirtyvän omaisuuden hoidosta siltä ajalta, jolta ei ole aikaisemmin annettu tiliä. Saman lain 56 §:n 1 momentin mukaan saatuaan vuositilin tai päätöstilin holhousviranomaisen on viipymättä tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja ja onko tili oikein laadittu. Kun edunvalvojan tehtävä on lakannut ja holhousviranomaisen on tarkastanut päätöstilin, sen tulee 60 §:n 1 momentin mukaan ilmoittaa tiliä koskevat huomautuksensa sekä luovuttaa jäljennös päätöstilistä sille, jolla on oikeus omaisuuden vastaanottamiseen.

Holhoustoimilain sääntely maistraatin tilintarkastuksen yhteydessä antamasta huomautuksesta on siten niukkaa, eikä asiaan ole holhoustoimilain perusteluissakaan otettu enemmälti kantaa (ks. HE 146/1998 vp, s. 58).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että holhoustiliä koskevat puutteellisuudet pitää erottaa edunvalvojan toimintaan ja henkilöön liittyvistä puutteellisuuksista. Edunvalvojan toimintaan liittyvästä puutteellisuudesta on esimerkkinä mainittu se, että edunvalvoja on tehnyt merkittävän oikeustoimen, joka on selvästi päämiehen edun vastainen. Kyseessä on edunvalvojan tehtävän asianmukaista hoitamista koskeva asia, johon holhousviranomaisen tulee puuttua esimerkiksi hakemalla välittömästi tuomioistuimelta väliaikaisääräystä erilliselle edunvalvojalle, joka ryhtyy asiassa päämiehen edun edellyttämiin toimenpiteisiin, kuten rikosprosessuaalisiin pakkokeinoihin, tutkintapyyntöön tai siviilioikeudellisiin turvaamistoimenpiteisiin. Edunvalvojalle voidaan myös antaa huomautus, jos tilanne ei edellytä nopeaa reagointia ja jos lisävahingon aiheutumisesta ei ole vaaraa. Holhousviranomaisen voi myös tehdä hakemuksen toisen edunvalvojan määräämiseksi huolehtimaan päämiehen eduista tai edunvalvojan vaihtamiseksi kokonaan (Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio: Holhoustili, 2003, s. 220–221).

Maistraatti on selvityksessään todennut, että tilintarkastusta koskevissa lausunnoissaan maistraatti toteaa edunvalvojan velvollisuudet, tuo esille mahdolliset velvollisuuksien rikkomukset sekä niiden seuraukset sekä edunvalvonnan päätyttyä esittää näkemyksensä toimenpiteistä, joihin päämies tai hänen oikeudenomistajansa voivat tapahtuneen johdosta ryhtyä. Maistraatin tilintarkastuksen yhteydessä tekemillä tulkinnoilla ja johtopäätöksillä ei voida oikeudellisesti pätevästi ratkaista sitä, onko edunvalvoja mahdollisesti aiheuttanut vahinkoa päämiehelleen. Koska nyt puheena olevassa asiassa edunvalvojan tekemät virheet olivat tulleet esille vasta päämiehen kuoltua, edunvalvojalle annettu

huomautus, joka oli sisältänyt selvityksen virheistä, niiden seurauksista ja mahdollisen vahingonkorvauksen perusteista, on ollut ainoa maistraatin käytössä ollut keino.

Edellä todettuun liittyen todettakoon myös, että korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO:2004:4 todennut, että holhustoimilain 56 §:n mukainen maistraatin tarkastustoimenpide ja siihen liittyvä kehoitus, jonka noudattamiseen ei liittynyt tehostetta, ei sisältänyt hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua valituskelpoista päätöstä ottaen huomioon, että holhustoimilain 45 §:ssä säädetty edunvalvojan mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus voidaan saattaa erikseen käräjäoikeuden tutkittavaksi ja ratkaistavaksi.

Näin ollen tilintarkastukseen liittyvä muistutus tai huomautus ei ole lopullinen ratkaisu edunvalvojan vahingonkorvausvelvollisuudesta, vaan päämiehen oikeudenomistajat voivat saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä ei kuitenkaan poista maistraatin velvollisuutta tarkastaa päätöstilillä huolellisesti ja esittää ne havainnot, joihin asia antaa aihetta.

Kantelussa esitetty arvostelu kohdistuu käsitykseni mukaan ennen muuta maistraatin asiassa tekemiin johtopäätöksiin eikä siihen, että jokin epäkohta olisi jätetty kokonaan ottamatta huomioon. Kyse on siten nyt ennen muuta maistraatin harkintavallan käytön asianmukaisuuden arvioimisesta.

Oikeusasiamies ei voi puuttua valvottaviensa harkintavallan käyttöön, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä ei muuten ole käytetty väärin. Saamani selvityksen perusteella johtopäätökseni on, että maistraatti oli – sen tiedon valossa, joka sillä oli ollut asiaa ratkaistessaan käytettävissään – asianmukaisesti erilaisia asian arviointiin vaikuttavia näkökohtia punnitien perustellut ratkaisunsa, eikä asiassa ole osoitettavissa harkintavallan ylittämistä johtopäätösten tekemisessä. Tämän vuoksi kantelu ei tässä suhteessa johda toimenpiteisiin.

3.3

Edunvalvojan esteellisyyden havaitseminen tilintarkastuksessa

Kantelija arvosteli maistraattia myös siitä, että maistraatti ei ollut vuositulintarkastuksen yhteydessä puuttunut siihen, että edunvalvoja oli luovuttanut päämiehensä asuntoja omien poikiensa käyttöön. Totean ensinnäkin, että siltä osin kuin päämiehen omana kotina käyttämä asunto oli annettu ilmaiseksi edunvalvojan pojan käyttöön, maistraatti ei käsitykseni mukaan ollut voinut tulla asiasta tilintarkastuksen yhteydessä edes tietoiseksi, jollei edunvalvoja ollut siitä erikseen ilmoittanut. Näin ollen kysymys edunvalvojan esteellisyydestäkään ei ollut voinut tulla tätä kautta maistraatin tietoon.

Päämiehen toisen asunnon osalta tilanne oli sen sijaan ollut toinen, koska vuokrasuhteesta oli laadittu vuokrasopimus ja päämiehen tilille oli maksettu vuokraa. Kyse on nyt siitä, olisiko maistraatin näissä oloissa tullut havaita vuositulintarkastuksen yhteydessä edunvalvojan esteellisyys asunnon vuokraamisessa.

Asiaa koskevasta sääntelystä voidaan ensinnäkin todeta, että holhustoimilain 55 §:n 1 momentin mukaan vuositilistä ja päätöstilistä tulee käydä selville muun muassa päämiehen puolesta tehdyt merkittävät oikeustoimet sekä muut vastaavat toimenpiteet, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Nämä tiedot on esitettävä sillä tavoin, että holhousviranomainen voi tilin perusteella valvoa omaisuuden hoitamista. Saman lain 56 §:n 2 momentin mukaan edunvalvoja on velvollinen pyydettäessä antamaan maistraatille kaikki tehtävänsä koskevat tarpeelliset tiedot, tositteet ja asiakirjat sekä esittämään hoidettavanaan olevat arvopaperit.

Holhoustilin laatimista ja tarkastamista koskeva sääntely on siten hyvin niukkaa ja yleispiirteistä. Laissa on maistraatille kuitenkin säädetty oikeus saada nähtäväkseen edunvalvojalta tilintarkastuksessa tarpeelliset asiakirjat, vuokrasopimukset mukaan lukien, joskin laki jättää maistraatille harkintavaltaa siinä, milloin tällaisia asiakirjoja pyydetään nähtäväksi.

Toisaalta laissa ei siten ole myöskään säädetty, että edunvalvojan tulisi aina omatoimisesti liittää vuokrasopimus vuositiliin. Oikeusministeriön julkaisemissa vuosi- ja päätöstililomakkeen täyttöohjeissa asiasta on kuitenkin erikseen mainittu. Vuonna 2004 laadittujen ohjeiden – joihin Kantelija vastineessaan viittasi – kohdassa 18 (vuokratulot) on todettu, että mukaan on liitettävä jäljennös vuokrasopimuksesta, jollei sitä ole aiemmin todettu. Vastaavansisältöinen ohje on ollut olemassa jo ainakin vuonna 2003 (ks. esim. Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio, Holhoustili, 2003, s. 253–256). Toisaalta jäljempänä esitetystä syystä ratkaisevaa merkitystä ei lopulta ole sillä, milloin nämä ohjeet on ensi kerran julkaistu, eli ovatko ne olleet olemassa jo silloin, kun edunvalvojan pojan vuokrasuhde oli ollut voimassa.

Maistraatti on selvityksessään vedonnut juuri asiaa koskevan sääntelyn yleispiirteisyyteen ja siihen, että pelkkä kirjallisen vuokrasopimuksen esittämättä jättäminen ei yksittäistapauksessa vielä sinällään johda päämiehen edun vastaisiin seurauksiin, jos käypää vuokraa maksetaan ja vuokrasuhteessa muuten toimitaan asianmukaisesti. Selvityksen mukaan Turun seudun maistraatissa tilintarkastajia on nykyisin kuitenkin yksiselitteisesti ohjeistettu pyytämään nähtäväksi päämiehen omaisuutta koskevat vuokrasopimukset.

Maistraatin asiakirjoista ei selvityksen mukaan löydy edunvalvojan poikansa kanssa tekemää vuokrasopimusta. Joko sitä ei ole esitetty tai sopimus on palautettu edunvalvojalle tilintarkastajan huomaamatta esteellisyysongelmaa. Vuositileihin tehtyjen tarkastusmerkintöjen perusteella voidaan maistraatin mukaan kuitenkin havaita, että tilintarkastaja on merkinnyt vuokratulot tarkistetuiksi. Tämä tarkoittaa maistraatin käytännöissä, että tilintarkastaja on verrannut tiliin tehtyjä merkintöjä tiliotteeseen tai muihin kirjallisiin tositteisiin. Siihen, millaisia tositteita tuolloin oli ollut käytettävissä, ei kuitenkaan ole maistraatin mukaan mahdollista enää tässä vaiheessa ottaa kantaa.

Edunvalvojan poika oli Kantelijan mukaan asunut asunnossa ajalla 1.9.2001–22.8.2004. Maistraatin selvityksen liitteinä olleista vuositileistä ilmenee, että vuoden 2001 tilintarkastuksen yhteydessä 17.7.2002 edunvalvojaa oli pyydetty toimittamaan seuraavaan eli vuoden 2002 tiliin kopiot vuokrasopimuksista. Näin ollen ratkaisevaa merkitystä ei asian arvioinnissa ole sillä, olivatko edellä mainitut täyttöohjeet olemassa jo puheena olevana ajankohtana, koska maistraatti oli joka tapauksessa kehottanut edunvalvojaa toimittamaan vuokrasopimuksen nähtäväkseen.

Vuoden 2002 tili oli tarkastettu 9.5.2003. Tiliasiakirjan ensimmäisen sivun liitekohtaan "muut liitteet" on merkitty "5 kpl vuokrasop." Näin ollen maistraatin käytössä oli jo vuokrasuhteen voimassa ollessa todennäköisesti ollut tai ainakin sillä olisi pitänyt olla käytettävissään jäljennös puheena olevasta vuokrasopimuksesta. Koska vuokralaisen ja edunvalvojan sukunimi on ollut sama, edunvalvojan mahdollisen esteellisyyden lähemmälle selvittämiseksi ja havaitsemiseksi olisi ollut edellytykset. Toitea vielä, että edunvalvojaa oli myös vuoden 2003 tiliä 22.4.2004 tarkastettaessa pyydetty toimittamaan voimassaolevien vuokrasopimusten jäljennökset seuraavan eli vuoden 2004 tilin yhteydessä. Tämä tili oli tarkastettu maistraatissa 13.6.2005.

Holhousoikeuden lähtökohta on päämiehen edun suojaaminen, ja holhoustoimilain 32 §:n sääntely edunvalvojan esteellisyydestä on osaltaan säädetty tätä tarkoitusta ajatellen. Maistraatin velvollisuudesta turvata päämiehen etu säädetään erikseen holhoustoimilain 58 §:ssä. Edunvalvojan esteellisyyteen puuttuminen on osa maistraatille kuuluvaa päämiehen edun turvaamisvelvoitetta.

Koska edunvalvojan esteellisyyttä ei ollut jo ennen edunvalvonnan päättymistä havaittu tilintarkastuksen yhteydessä, vaikka siihen olisi mielestäni ollut edellä kuvatuin tavoin vahvat edellytykset, katson maistraatin tältä osin laiminlyöneen edunvalvojan asianmukaisen valvonnan ja päämiehen edun täysimääräisen turvaamisen.

Siihen, oliko edunvalvojan esteellisyydestä aiheutunut päämiehelle tosiasiallista taloudellista vahinkoa, en ota kantaa, koska asian arvioiminen ei ole oikeusasiamiehen tehtävä ja kun päämiehen oikeudenomistajilla on tältä osin käytettävissään ne holhoustoimilain mukaiset oikeussuojakeinot, joihin maistraattikin on huomautuksessaan viitannut.

3.4

Asunto-osakkeiden myyntiä koskevan lupahakemuksen käsittely

3.4.1

Kenen olisi tullut hakea lupa oikeustoimeen?

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Holhoustoimilain 29 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestä tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuimien ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty. Saman lain 12 §:n 3 momentin nojalla maistraatti voi määrätä edunvalvojalle tämän pyynnöstä sijaisen muun muassa 32 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa eli edunvalvojan esteellisyyden johdosta. Holhoustoimilain 11 §:n 2 momentin mukaan sijaiseen sovelletaan, mitä edunvalvojasta tässä laissa säädetään.

Puheena olevana ajankohtana voimassa olleen holhoustoimilain 32 §:n 2 momentin mukaan edunvalvoja ei saanut edustaa päämiestä, jos vastapuolena oli muun muassa edunvalvoja itse. Vuoden 2007 marraskuun alussa voimaan tullut edunvalvojan esteellisyyden sääntelyn täsmentäminen (649/2007) ei tuonut sääntelyyn tältä osin muutosta.

Holhoustoimilain alkuperäisen esteellisyyssäännöksen perusteluissa on todettu muun muassa, että säännös koskee edustusvallan esteitä sekä oikeustoimia tehtäessä että silloin, kun on kysymys päämiehen edustamisesta oikeus- tai hallintoasiassa (HE 146/1998 vp, s. 45). Oikeuskirjallisuudessa on puolestaan todettu, että jos päämiestä edustaa oikeustoimessa edunvalvojan sijainen, kuuluu hakijalegitimaatio eli oikeus hakea lupaa oikeustoimen tekemiseen sijaiselle eikä varsinaiselle edunvalvojalle (Pertti Välimäki: Holhustoimen pääpiirteet, 2008, s. 109).

Maistraatin perustelut menettelylleen

Maistraatti oli 22.3.2007 antamallaan päätöksellä (765/2007/308/Ho-1) myöntänyt luvan asunto-osakkeiden kauppaan. Luvan hakijana oli ollut edunvalvoja, joka sittemmin oli ostanut kyseisen asunnon. Hakemuksen mukaan edunvalvoja pyysi lupaa kauppaan, jolla edunvalvoja sijaiseksi mää-

rätty henkilö myi päämiehen puolesta mainitut osakkeet. Maistraatti myönsi päätöksellään luvan edunvalvojalle hakemuksen mukaisesti.

Henkikirjoittaja on lisäselvityksessään viitannut holhoustoimilain 34 §:n 1 momentin 10 kohtaan, jonka mukaan edunvalvojalla ei ole oikeutta ilman holhousviranomaisen lupaa päämiehensä puolesta luovuttaa osakkeita, jotka oikeuttavat hallitsemaan asuntoa. Maistraatin mukaan säännöksessä, sen perusteluissa tai maistraatin käsiin saamassa kirjallisuudessa ei ole nimenomaisesti mainittu, kuka voi toimia luvan hakijana tilanteessa, jossa on määrätty edunvalvojan sijainen. Kun edunvalvojan sijainen on määrätty edustamaan päämiestä tietyssä oikeustoimessa, ydinkysymys on maistraatin mukaan, katsotaanko luvan hakemisen sisältyvän tähän oikeustoimeen vai ei. Lain ja määräyksen sanamuoto ei maistraatin mukaan sulje pois kumpaakaan vaihtoehtoa.

Käytännössä maistraatti on selvityksensä mukaan käsitellyt sekä edunvalvojan sijaisen että varsinaisen edunvalvojan tekemiä hakemuksia. Maistraatti ei ole katsonut holhoustoimilain 32 §:n 2 momentin estävän sitä, että edunvalvoja hakisi lupaa sijaisen tekemälle oikeustoimelle, koska lupahakemusasiassa ei ole mainitun esteellisyyssäännöksen tarkoittamaa varsinaista vastapuoliasetelmaa.

Edelleen maistraatti toi esiin muun muassa sen, että lupahakemusta käsiteltäessä merkitystä ei ole sillä, kuka hakemuksen on tehnyt, koska asiassa edellytetään aina samankaltainen selvitys eikä edunvalvoja voi lupahakemusvaiheessa vaikuttaa maistraatin päätöksen pohjana käytettäviin harkintaperusteisiin ja vaadittavan selvityksen laatuun. Lähtökohtaisesti on myös oletettu, että laillistetun kiinteistönvälittäjän kirjalliseen lausuntoon ei vaikuta se, kuka sitä pyytää. Vielä maistraatti toi esiin sen, että edunvalvojan sijaisen tehtävä on ollut varmistaa päämiehen edun toteutuminen kaupassa. Vaikka sijainen ei ollut hakenut lupaa, oikeustoimi ei ollut voinut tapahtua hänen tietämättään ja harkitsemattaan, koska hänen on allekirjoitettava asiakirja, jonka ehdoille maistraatti antaa lupansa.

Kannanotto

Lupahakemuksen tekeminen on hallintoasian vireillepanoa maistraatissa, ja edunvalvoja voi olla esteellinen edustamaan päämiestään myös tällaisissa asioissa. Koska luvan hakeminen ja saaminen on pätevän oikeustoimen ehdoton edellytys, lupaprosessilla ei mielestäni ole tässä asiakokonaisuudessa sellaista itsenäistä roolia, että edunvalvojan esteellisyyttä voitaisiin tässä esivaiheessa – ainakaan luontevasti – arvioida irrallisena kysymyksenä niin kuin maistraatti on tehnyt.

Korostan myös sitä, että esteellisyyden sääntelyn tarkoituksena on varmistaa menettelyn tosiasiallisen asianmukaisuuden ohella myös se, että menettelystä jää myös ulkopuolisin silmin arvioituna luotettava ja puolueeton käsitys. Jos edunvalvoja, joka on aikeissa ostaa päämiehensä asunnon, itse hankkii arvion asunnon arvosta, laatii tai laadituttaa kauppakirjaluonnoksen ja hyväksyy sen omalta osaltaan sekä tämän aineiston perusteella vielä itse hakee lupaa oikeustoimeen, menettely ei ulkopuolisin silmin herätä luottamusta, vaikkei prosessi tosiasiallisesti lähemmässä tarkastelussa olisikaan lopputulokseltaan päämiehen edun vastainen.

Edellä todetun perusteella katson, että asian arvioinnissa on lähdettävä siitä, että jos edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestään oikeustoimessa, hän on jo varsinaista oikeustointa edeltävässä lupaprosessissa esteellinen. Ja vastaavasti, kun edunvalvojan sijaisen tehtävä on edustaa päämiestään oikeustoimessa, tähän kuuluu siten tarvittaessa myös lupahakemuksen tekeminen.

Jos edunvalvoja haluaa ryhtyä päämiehensä kanssa oikeustoimiin, hänen toimintansa tulisi luottamusta ylläpitävällä tavalla irtautua prosessista niin, että se rajoittuisi edunvalvojan sijaisen hakemiseen. Vasta tämän jälkeen olisi sijaisen tehtävä arvioida, mihin toimenpiteisiin esimerkiksi päämiehen asunnon myymisen suhteen olisi ylipäätään aiheellista ryhtyä.

Edellä todetun perusteella katson maistraatin laiminlyöneen velvollisuutensa kiinnittää asianmukaista huomiota edunvalvojan esteellisyyteen lupahakemusta käsiteltäessä. Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.4.2

Luvan myöntämisen asianmukaisuus

Holhustoimesta annetun lain 34 §:n 1 momentin 10 kohdan ja 35 §:n nojalla maistraatti voi myöntää edunvalvojalle luvan päämiehen huoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovuttamiseen, jos oikeustoimi on päämiehen edun mukainen. Lupaharkinnassaan maistraatin on otettava huomioon, mitä saman lain 37–41 §:ssä säädetään päämiehen omaisuuden hoitamisesta.

Lupa-asian käsittely on hallintomenettelyä, joten maistraatin tulee selvittää asia hallintolain 31 §:n edellyttämällä tavalla. Kyseisen säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Kyseisen säännöksen ilmentämään virallisperiaatteeseen kuuluu, että viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai pyytää selvitystä asianosaisilta taikka myös ulkopuolisilta tahoilta. Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita tapauskohtaisesti. Oikeus-asiames ei voi puuttua harkintavallan rajoissa tapahtuneeseen asian selvittämiseen.

Useamman kuin yhden hinta-arvion hankkimista ja asian selvittämistä myös taloyhtiön isännöitsijältä – joihin keinoihin Kantelijakin viittasi – voidaan mielestäni sinänsä pitää varteenotettavina tapoina selvittää lupahakemuksen kohteena olevan asunnon arvoa. Toisaalta sikäli kuin Kantelija viittasi vastineessaan päätökseeni dnro 783/4/04 totean, että tuossakaan päätöksessäni en sinänsä ottanut kantaa siihen, kuinka monta kiinteistönvälittäjän arvioita lupahakemusta käsiteltäessä on hankittava. Sen sijaan totesin, että maistraatti oli toteuttanut hallintolaissa tarkoitettua selvittämisvelvollisuuttaan hankittuaan kaksi arviota. Otin siten kantaa vain siihen, että asiaa selvitettäessä oli toimittu harkinnalle sijaa jättävän selvittämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn mukaisesti.

Nyt puheena olevan päätöksen pohjana olleessa arviokirjassa on todettu, että vastaavankokoisten ja kunnoltaan samantyyppisten asuntojen kauppahinnat olivat vaihdelleet 68 351 ja 73 590 euron välillä. Puheena olevan asunnon arvoksi oli arvioitu 70 000 euroa. Lopullinen kauppahinta oli ollut 66 500 euroa, kun siitä oli vähennetty välityspalkkiota vastaava määrä. Vaikka välittäjää ei ollut kaupassa käytetty, lopullinen kauppahinta oli sama kuin se olisi ollut välittäjän hoitamassa kaupassa.

Kantelijan esittämä aineisto puolestaan viittaa siihen suuntaan, että kauppahinta olisi ollut alhaisempi kuin vastaavien asuntojen toteutuneissa kaupoissa. Kantelijan tänne toimittaman isännöitsijän ilmoituksen mukaan vastaavankokoisissa asunnoissa keskimääräinen toteutunut kauppahinta oli ollut 81 600 euroa. Maistraatti on puolestaan lisäselvityksessään todennut Kantelijan toimittamasta vertailusta ilmenevän, että myydyt asunnot siinä yhtiössä, jossa päämies oli asunut, olivat olleet kolmioita eivätkä kaksioita. Maistraatin mukaan kaksioiden ja kolmioiden hintoja ei voida vertailussa laskea yhteen ja laskea niistä vertailukelpoista keskihintaa. Kahden eri yhtiön hintataso voi maistraatin

mukaan myös poiketa toisistaan. Myöskään vertailuasuntojen kunnosta ei ole maistraatin mukaan esitetty tarkempaa selvitystä.

Johtopäätökseni on, että minulla ei käytettävissäni olleen aineiston perusteella ole riittäviä edellytyksiä katsoa maistraatin laiminlyöneen velvollisuuttaan selvittää asiaa eikä ylittäneen harkintavaltaansa myyntilupaa myöntäessään, kun se oli luottanut käytettävissään olleeseen laillistettujen kiinteistönvälittäjien laatimaan hinta-arvioon. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin johda toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Huomautan henkikirjoittajaa edellä kohdassa 3.4.1 selostetun lainvastaisen menettelyn johdosta. Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Turun seudun maistraatin holhoustoimen yksikön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni henkikirjoittajalle.

Kirjeen liitteet palautetaan oheisena.