

18.8.2010

Dnro 3767/4/08

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **PÄÄMIEHEN ASUNNON MYYNTI**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi asiamiehensä 17.11.2008 laatimassa kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan edunvalvojansa (silloinen Espoon kaupungin johtava yleinen edunvalvoja) menettelyn asunnon myymistä koskevassa asiassa. Kantelija katsoi, että myyntiin ei olisi saanut ryhtyä ennen maistraatin lupapäätöksen käymistä lainvoimaiseksi. Edelleen kantelija katsoi edunvalvojan menettelyllään aiheuttaneen taloudellista vahinkoa muun muassa saamatta jääneinä vuokratuloina.

2

### **SELVITYS**

---

2.1

Selvitykset, vastineet ja lisäkirjeet

2.2

Taustatietoja

Espoon maistraatti oli myöntänyt Espoon kaupungin yleiselle edunvalvojalle luvan myydä päämiehenä asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet.

Kantelijan ilmoituksen mukaan kauppakirja oli allekirjoitettu seuraavana päivänä eli 8.9.2005.

Kantelijan valitettua asiasta Helsingin hallinto-oikeuteen hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Korkein hallinto-oikeus puolestaan hylkäsi kantelijan hallinto-oikeuden päätöksestä tekemän valituksen. Kumpikin tuomioistuin katsoi oikeustoimen olleen päämiehen edun mukainen.

2.3

Maistraatin lausunnot

Maistraatin ensimmäisen lausunnon mukaan jos luvanvarainen oikeustoimi tehdään ennen kuin maistraatin päätös on tullut lainvoimaiseksi, tilannetta on arvioitava holhoustoimilain 36 §:n mukaisesti. Oikeustoimi ei siten sido päämiestä, ennen kuin maistraatin päätös on lainvoimainen. Käytännössä edunvalvojat toimivat maistraatin mukaan pääsääntöisesti siten, että oikeustoimet, erityisesti asuntojen ostot ja myynnit, tehdään ennen kuin lupapäätös on lainvoimainen. Jos edunvalvojan menettelystä aiheutuu vahinkoa, edunvalvoja on velvollinen korvaamaan menettelystään aiheutuneen vahingon. Asunnon vuokrauksen osalta maistraatti on katsonut edunvalvojan toiminnan olleen asianmu-

kaista eikä päämiehelle maistraatin mielestä ole aiheutunut taloudellista vahinkoa.

Lisälausunnossaan maistraatti on todennut aiempaan lausuntoonsa, hallintolainkäyttölain 31 §:ään ja oikeuskirjallisuuteen (Hallberg– Ignatius – Kanninen: Hallintolainkäyttölaki, 1997, s. 228) viitaten, että koska esillä olevassa asiassa valitusoikeus maistraatin päätökseen oli ollut vain hakijana toimineella edunvalvojalla ja suostumuksen asunto-osakkeidensa luovuttamiseen antaneella päämiehellä, edunvalvoja oli maistraatin mukaan voinut myydä osakkeet, vaikka maistraatin lupapäätös ei kaupantekohetkellä ollutkaan vielä lainvoimainen.

## 2.4

### Yleisen edunvalvojan selvitys

Yleinen edunvalvoja on selvityksessään ensinnäkin selostanut niitä syitä, joiden perusteella hän oli katsonut tarpeelliseksi ryhtyä myymään päämiehensä sijoitusasuntoa. Lisäksi hän on todennut muun muassa, että hän oli kuullut päämiestään ennen kauppaa, ja päämies oli kauppaan suostunut. Myös Espoon maistraatti on ilmoittanut kuulleensa päämiestä asiassa, ja päämies oli tällöinkin antanut myyntiin suostumuksensa.

Edelleen yleinen edunvalvoja on todennut, että käytännössä edunvalvojat myyvät omaisuuden jo maistraatin luvan perusteella odottamatta päätöksen lainvoimaisuutta. Lupamenettely vie usein oman aikansa, ja ostajalla ei useinkaan ole mahdollisuutta odottaa lainvoimaiseksi tuloa. Yleisen edunvalvojan käsityksen mukaan tässä tapauksessa ei ollut mitään erityistä syytä odottaa lupapäätöksen lainvoimaisuutta, koska päämies oli antanut suostumuksensa myyntiin ja kauppa oli toteutettu sen mukaisesti. Kaupasta pidättäytyminen ja todennäköinen ostajan menettäminen olisi yleisen edunvalvojan käsityksen mukaan ollut päämiehen edun vastainen toimi.

Vielä yleinen edunvalvoja on todennut, että asunnon myyminen oli kuulunut edunvalvojan toimivaltaan. Tullakseen päämiestä sitovaksi kaupalle oli tullut hankkia maistraatin lupa. Kyseiselle kaupalle oli maistraatin lainvoimainen lupa saatu, ja kauppa oli tullut myös päämiestä sitovaksi. Yleisen edunvalvojan käsityksen mukaan lainsäädäntö ei aseta esteitä edunvalvojalle omaisuuden myymiseen ennen lainvoimaista lupaa, mikäli edunvalvoja harkitsee myymisen päämiehen edun mukaiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Varsinkin sijoitusomaisuuden suhteen, jolla pääsääntöisesti ei ole muuta kuin taloudellista arvoa, myyminen käyvällä arvolla käytännössä johtaa vain sijoitusomaisuuden muuttumiseen toisenlaatuiseksi. Yleisen edunvalvojan mukaan edunvalvojan holhoustoimilain mukainen vahingonkorvausvastuu takaa riittävästi päämiehen oikeusturvan.

## 2.5

### Kantelijan vastineet

Kantelija on ensimmäisessä vastineessaan todennut muun muassa, että asiaa ei vastoin maistraatin kantaa voida arvioida holhoustoimilain 36 §:n näkökulmasta. Kyse ei ollut kyseisen säännöksen tarkoittamasta luvan hakemisesta kauppaan jälkikäteen, vaan siitä, että kauppa oli tehty lupapäätöksen jälkeen mutta ennen sen käymistä lainvoimaiseksi. Kantelija on myös korostanut asianosaisen oikeutta valittaa päätöksestä ennen sen taloudellisten vaikutusten syntymistä ja uudistanut vahingonkorvausta koskevat näkemyksensä sekä sen, että toimeenpanokelpoinen myyntilupapäätös oli saatu vasta korkeimman hallinto-oikeuden hylättyä päämiehen valituksen.

Toisessa vastineessaan kantelija on muun muassa kiistänyt sen, että päämies olisi suostunut asunnon myymiseen, ja tuonut esiin sen, että suostumuksesta ei ole minkäänlaista näyttöä. Päämiehen asiamiehelleen antama valtakirja valituksen tekoa varten on päinvastoin osoitus siitä, että päämies ei ollut hyväksynyt myymistä.

## 2.6

### Henkikirjoittajan toimittamat alustavat tiedot

Henkikirjoittaja on hänen toiminnastaan esitetyn puolueellisuusväitteen johdosta ilmoittanut, että hän oli toiminut Espoon kaupungin virkaholhoojana 1.8.1985–30.10.1999, minkä jälkeen hän oli siirtynyt maistraatin palvelukseen. Virkaholhoojana ollessaan hän oli toiminut kantelijan uskottuna miehenä 13.11.1991–30.10.1999. Kantelun kohteena oleva yleinen edunvalvoja ei henkikirjoittajan ilmoituksen mukaan ollut tuolloin edunvalvontatoimiston palveluksessa.

## 3

### RATKAISU

#### 3.1

##### Tutkinnan rajaus

Otan nyt kantaa siihen, menettelikö yleinen edunvalvoja laillisesti ja pysyikö hän harkintavaltansa rajoissa myydessään päämiehensä asunnon hallintaan oikeuttavat osakkeet ennen maistraatin lupapäätöksen käymistä lainvoimaiseksi.

Sen sijaan en erikseen arvioi oikeustoimen tarkoituksenmukaisuutta päämiehen edun näkökulmasta, koska tämä kysymys on kantelussa nimenomaisesti rajattu kantelun ulkopuolelle, eikä asiassa ole korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen ilmennyt sellaista, jonka perusteella minulla olisi aihetta omatoimisestikaan lausua asiasta enemmän.

Mitä tulee kantelijan epäilyyn henkikirjoittajan minulle antaman yleisen edunvalvojan menettelyä koskevan lausunnon puolueellisuudesta sen johdosta, että henkikirjoittaja oli aiemmin ollut kantelijan edunvalvoja, en ole ryhtynyt asiaa enemmän tutkimaan. Tämä johtuu seuraavista syistä.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Esteellisyysperusteista säädetään tarkemmin lain 28 §:ssä. Esteellisyyden sääntelyn tarkoitus on turvata viranomistoiminnan puolueettomuus.

Henkikirjoittaja ja yleinen edunvalvoja eivät ole työskennelleet edunvalvontatoimiston palveluksessa samanaikaisesti. Kyse ei siten ole esimerkiksi tilanteesta, jossa henkikirjoittaja olisi nyt maistraatissa edunvalvoja valvovan viranomaisen edustajana arvioinut aiemman työtoverinsa menettelyä. Henkikirjoittajan arviointi ei suoranaisesti myöskään ole liittynyt asioihin, joita hän oli itse virkaholhoojana toimiessaan hoitanut. Hänen palveluksensa edunvalvontatoimistossa oli päättynyt lähes kuusi vuotta aiemmin kuin nyt esillä oleva lupapäätös oli tehty.

Edellä todetun perusteella asiassa ei ole ilmennyt perusteita epäillä henkikirjoittajan puolueettomuutta lausunnon antamisessa pelkästään siitä syystä, että hän ja yleinen edunvalvoja ovat eri aikoina toimineet saman toimiston palveluksessa ja hoitaneet saman päämiehen asioita.

Mitä tulee asunnon vuokraamatta jättämisestä koskeneeseen väitteeseen, Espoon maistraatin ensimmäisen lausunnon liitteenä olleen yleisen edunvalvojan lupahakemuksen mukaan asunnosta oli vuonna 2005 kertynyt vuokratuloa kesäkuun loppuun saakka. Maistraatin lausunnon mukaan myyntitokemaksianto oli allekirjoitettu 19.7.2005.

Holhustoimilain 37 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Saman lain 39 §:n 2 momentin mukaan muu omaisuus, jota

ei ole käytettävä elatukseen tai muihin päämiehen tarpeisiin, on sijoitettava siten, että sen säilymisestä on riittävä varmuus ja että sille saadaan kohtuullinen tuotto.

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan asunto oli ollut vuokraamatta noin kahden kuukauden ajan ennen sen myymistä. Koska asunto oli edunvalvojan arvion mukaan ollut tarkoitus myydä, asunnon vuokraaminen tai vuokraamatta jättäminen esillä olevana väliaikana on jäänyt edunvalvojan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tuossa harkinnassa voi vaikuttaa esimerkiksi se, että asunnon myyminen vuokraamattomana voi olla helpompaa ja kannattavampaa kuin vuokrattuna, ja se, olisiko asuntoon ylipäätään ollut helposti saatavissa vuokralaista tilanteessa, jossa tiedossa on, että asunto ollaan joka tapauksessa myymässä, jos maistraatti antaa siihen luvan.

Maistraatti on katsonut, että edunvalvojan toiminta oli ollut asianmukaista. Edellä esittämäni näkökohdat huomioon ottaen minulla ei ole perusteita päätyä asiassa toisenlaiseen arvioon.

Muilta osin asiassa ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi aihetta lausua enemmän.

Varsinaisen pääasiakysymyksen osalta totean siten seuraavan.

## 3.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

### *Perustuslaki*

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla.

### *Hallintolainkäyttölaki*

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Hallintolainkäyttölain 18 a §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja, joka on määrätty täysivaltaiselle, käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat puhevaltaa käyttäessään eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Saman lain 19 §:n mukaan edunvalvojan käyttäessä puhevaltaa on kuultava päämiestä ja päämiehen käyttäessä puhevaltaa edunvalvojaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan 2 momentin mukaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa asiaa ei ole arvioitu kovinkaan laajasti (ks. HE 217/1995 vp). Hallituksen esityksessä on 1 momentin osalta todettu, että säännös vastaa asiallisesti aiempaa hallintovalituslain 14 §:ää. Valituksella oli hallintovalituslain mukaan päätöksen täytäntöönpanon estävä vaikutus, mikä on hallintolainkäyttölaissa säilytetty yleisenä sääntönä, vaikka tästä

pääsäännöstä on erityislainsäädännössä lukuisia poikkeuksia. Siirtävällä vaikutuksella on hallituksen esityksen mukaan keskeinen merkitys oikeusturvan kannalta, joten pääsäännöstä tehtävien poikkeusten tarpeellisuus tulee harkita ja perustella kussakin tapauksessa erikseen. Pykälän 2 momentin osalta hallituksen esityksessä on niin ikään todettu, että ne perusteet, joilla päätös voidaan panna täytäntöön ennen lainvoimaa, ovat samat kuin hallintovalituslain 14 §:n 2 momentissa.

Oikeuskirjallisuudessa on valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon todettu muun muassa seuraavaa (ks. Pekka Hallberg – Pirkko Ignatius – Heikki Kanninen: Hallintolainkäyttölaki, 1997, s. 226–232).

Hallintolainkäyttölaki ei sääntele päätöksen täytäntöönpanon yleisiä edellytyksiä eli kysymystä siitä, milloin päätös on ylipäänsä sellainen, että se voidaan panna täytäntöön tai sen toteuttaminen vaatii täytäntöönpanoa. Sen sijaa laki rajoittuu yksinomaan siihen, mikä vaikutus valituksella on silloin, kun täytäntöönpanon edellytykset muutoin olisivat käsillä. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus liittyy päätöksen vaikutusten alkamiseen ja näiden toteuttamiseen. Hallintopäätöksen täytäntöönpanolla tarkoitetaan yleensä päätöksellä ratkaistun oikeuden, edun tai velvollisuuden tosiasiallista toteuttamista viranomaistoimenpiteellä. Täytäntöönpanoa koskevilla säännöksillä on käytännössä erityistä merkitystä tilanteissa, joissa valitus voi estää yksityiseen kohdistuvan negatiivisen päätöksen toimeenpanon.

Yleisesti ottaen täytäntöönpano voi kuitenkin koskea päätöksellä luodun, muutetun tai kumotun oikeuden, edun tai velvollisuuden käyttämistä tai toteuttamista. Siten valitus voi vaikuttaa myös edun suovan päätöksen (esimerkiksi luvan) toteuttamiseen. Jos luvan myöntämiseen on toisella valitusoikeus, ei lupaa voida alkaa käyttää ennen lainvoimaa, ellei toisin ole säädetty. Jos taas edun suovasta päätöksestä ei ole muulla henkilöllä valitusoikeutta, voidaan katsoa, että etu on toteutettavissa heti (esimerkiksi yksityinen voi alkaa käyttää myönnetyn luvan mukaisia toimintamahdollisuuksia).

Edelleen edellä mainitussa teoksessa on todettu hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin poikkeusperusteista muun muassa seuraavaa.

Peruste, jonka mukaan päätös voidaan panna heti täytäntöön päätöksen luonteen niin vaatiessa, koskee lähinnä päätöksiä, jotka menettäisivät merkityksensä, jos niitä ei panna heti täytäntöön. Tämä peruste ottaa huomioon myös yksityiset intressit. Kysymys voi olla esimerkiksi luvan myöntämisestä toimenpiteeseen, jonka tulee tapahtua määrätynä aikana. Esillä olevan pykälän poikkeusperusteet on kirjoitettu väljään muotoon, eikä niissä ole säädetty, mitä kaikkia näkökohtia arvioinnissa on otettava huomioon. Perusteita on kuitenkin tulkittava ahtaasti, koska ne ovat poikkeuksia pääsäännöstä.

Edelleen oikeuskirjallisuudessa (ks. Olli Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, 2005, s. 330, 332 ja 333) on todettu, että päätöksen luonteeseen ja täytäntöönpanon kiireellisyyteen liittyvät poikkeusperusteet perustuvat suoraan hallintolainkäyttölakiin, jota päätöksen tehnyt viranomainen soveltaa, joten muu erityissäännös välittömästä täytäntöönpanosta ei ole välttämätön.

Todettakoon, että korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi 25.3.2010 antamassaan päätöksessä tal-10/634 todennut, että hallintoviranomainen oli hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin nojalla ja mainitussa lainkohdassa säädettyjen edellytysten täytyessä voinut päätöksessään määrätä, että päätös oli heti täytäntöön pantava.

Edelleen Mäenpää on todennut, että hallintopäätöksen välitöntä toteuttamista koskevan täytäntöönpanomääräyksen on kuitenkin oltava selkeä ja perusteltu. Päätöksen välitön täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta ei saa tehdä perusoikeutena turvattua muutoksenhakuoikeutta täysin hyödyttömäksi tai muuten vaikutuksettomaksi. Näin ollen viranomaisen täytäntöönpanomääräyksen esteenä

on perusoikeusnäkökulmasta ainakin se, että päätöksen välitön toteuttaminen loukkaisi päätöksen kohteen perustavia oikeuksia siten, että oikeudenloukkaukset eivät enää olisi kohtuudella peruutettavissa tai korjattavissa hallintoprosessissa. Viranomaisen päätökseensä liittämään täytäntöönpanomääräykseen voidaan Mäenpään mukaan hakea muutosta samassa yhteydessä, kun valitetaan asiasisältöisestä päätöksestä, johon määräys kohdistuu. Muutosta haetaan siten samassa järjestyksessä ja samoin rajoituksin kuin pääasian ratkaisuun.

Holhousoikeuden näkökulmasta oikeuskirjallisuudessa on todettu maistraatin lupapäätösten täytäntöönpanosta seuraavaa (ks. Kari Nuotio: Havaintoja holhousviranomaisen lupa-asiassa; teoksessa Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon, Ahti Saarenpää 60 vuotta, toim. Aulis Aarnio ym., 2006, s. 169–188, erit. s. 187–188).

Täytäntöönpano ei ole sama asia kuin holhousviranomaisen päätöksen noudattaminen. Holhousviranomaisen lupapäätöstä ei varsinaisesti panna täytäntöön tai edes sellaisenaan noudateta. Luontevampaa lienee puhua luvanvaraisen oikeustoimen pätevydestä, joka ilmenee sen päämiestä sitovana vaikutuksena. Koska lupapäätökseen saa hakea muutosta, valituksen vireille tulo lykkää luvan kohteena olevan oikeustoimen sitovuutta siihen saakka, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Edelleen mainitussa artikkelissa on todettu, että päämiehen akuutilla suojan tarpeella voitaneen joissakin tapauksissa puoltaa holhousviranomaisen toimivaltaa määrätä myös lupa-asiaa koskevan päätöksensä välittömästi noudattamisesta. Vaihtoehtoinen menettely olisi se, että muutoksenhakuun oikeutetulta taholta pyydetäisiin ilmoitus siitä, että päätökseen ei haeta muutosta.

### *Holhoustoimilaki*

Holhoustoimilain 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. Maistraatin on siten otettava huomioon muun muassa se, mitä 37 §:ssä säädetään päämiehen omaisuuden hoitamisesta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan.

Olen aiemmassa ratkaisukäytännössäni korostanut lupamenettelyn sitä perusajatusta, että säätämällä oikeustoimi luvanvaraiseksi on pyritty ennakolta vähentämään vaaraa siitä, että päämiehen eduille aiheutetaan oikeustoimella vahinkoa. Edelleen olen korostanut sitä, että koska jokaisen omaisuus on perustuslain 15 §:n nojalla turvattu, maistraateilla on holhoustoimilain 46 §:n mukaisina edunvalvojien toiminnan valvojina merkittävä rooli myös edunvalvonnassa olevien henkilöiden perusoikeutena turvattun omaisuuden suojan toteutumisen viranomaiskontrollissa (ks. esim. dnro:t 2402/4/05 ja 168/4/06).

Holhoustoimilain 36 §:n 1 momentin mukaan oikeustoimi, jonka tekemiseen edunvalvojalla ei ollut kelpoisuutta, ei sido päämiestä. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeustoimi, jonka edunvalvoja on tehnyt ilman tarvittavaa lupaa, ei sido päämiestä, ellei holhousviranomainen, jolta lupaa olisi pitänyt hakea, sitä jälkeensä edunvalvojan hakemuksesta hyväksy. Sopijapuolen oikeudesta vetäytyä sopimuksesta on tällöin soveltuvin osin voimassa, mitä 27 §:n 2 momentissa säädetään.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan luvan puuttumisesta johtuva pätemättömyys on korjauskelpoista, koska pätemättömyys korjautuu lupaviranomaisen jälkeensä antamalla hyväksymisellä (Pertti Välimäki: Holhoustoimen pääpiirteet, 2008, s. 114). Holhoustoimilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sopijakumppani on yleensä sidottu oikeustoimeen sen ajan jonka holhousviranomaisen suostumuksen hankkiminen kohtuudella kestää (HE 146/1998 vp, s. 48).

Holhoustoimilain 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. Samanpykälän 2 momentin mukaan kuuleminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.

### 3.3

#### Alustavia näkökohtia

Lupapäätöksellään maistraatti sallii hakijana olleen edunvalvojan ryhtyä oikeustoimeen päämiehensä puolesta – muttei velvoita siihen. Maistraatti ei myöskään itse enemmälti laita päätöstään täytäntöön. Maistraatin luvalla edunvalvojalla on siten kelpoisuus toimia yksittäisessä oikeustoimessa päämiehensä nimissä tavalla, joka johtaa luvassa tarkoitetun oikeustoimen pätevyyteen ja sitovuuteen päämieheen nähden. Lupapäätöksestä tehdyn valituksen vireille tulo kuitenkin lykkää oikeustoimen näitä ulottuvuuksia siihen saakka, kunnes lupa-asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Oikeus muutoksenhakuun on yksi perusoikeutena taatun oikeusturvan kulmakivistä. Muutoksenhakuun turvautumalla asianosainen voi pyrkiä saamaan muutosta esimerkiksi lainvastaiseksi, virheelliseksi tai muulla tavalla epäedulliseksi katsomaansa viranomaisen päätökseen. Jotta muutoksenhakuoikeus ei kävisi tosiasiallisesti turhaksi, päätöstä ei hallintolainkäytön yleisen pääsäännön mukaan voi laittaa täytäntöön ennen sen käymistä lainvoimaiseksi. Päätös ei ole lainvoimainen, jos siihen saa hakea muutosta valittamalla ja valitusajaksi ei ole vielä päättynyt tai jos valitus on vireillä.

Oikeustoimeen ryhtyminen ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta merkitsee päämiehen muutoksenhakuoikeuden käymistä turhaksi siinä mielessä, että hänellä ei ole muutoksenhaussa mahdollisuutta pyrkiä vaikuttamaan siihen, ryhdytäänkö oikeustoimeen ylipäätään vai ei. Toisaalta päämiehen muutoksenhakuoikeus ei mielestäni tällaisissa tilanteissa menetä merkitystään, koska jos lupapäätös muutoksenhaussa todettaisiin päämiehen edun vastaiseksi, tällaisella päätöksellä olisivat omat oikeustoimiopilliset ja muut laissa säädetyt seurauksensa. Ennen oikeustointia vallinneita olosuhteita ei kuitenkaan hallintoprosessissa ennallistettaisi käytännön tasolla, vaan se edellyttäisi erilaisia erillisiä toimenpiteitä, jotka sinänsä saattaisivat toisaalta olla omiaan aiheuttamaan ylimääräistä vaivaa kaikille oikeustoimen osapuolille.

Hallintolainkäyttölain mukaan päätös voidaan toisaalta kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana muun muassa luonteeseensa liittyvistä syistä. Tämä poikkeusperuste mahdollistaa nähdäkseni myös yksityisen edun huomioon ottamisen. Päämiehen omaisuuden myymiseen ryhdytään käsitökseni mukaan usein siitä syystä, että se on päämiehen taloudellisen tilanteen vuoksi välttämätöntä. Myyminen voi siten olla tarpeen jonkin akuutin tilanteen korjaamiseksi. Tällaisissa tilanteissa lupapäätöksen lainvoimaisuuden odottaminen ennen oikeustoimeen ryhtymistä voisi entisestään heikentää päämiehen tilannetta ja kääntyä siten hänen etuaan vastaan.

En myöskään esimerkiksi nimenomaan asuntokaupan kyseessä ollen pidä kovin todennäköisenä, että ostajaehdokas, jonka kanssa laaditun kauppakirjaluonnoksen – siihen sisältyvine ehtoineen – perusteella edunvalvoja on hakenut lupaa, olisi välttämättä muutoksenhakuun kuluva aikakin huomioon ottaen valmis odottamaan luvan lainvoimaisuutta. Esimerkiksi nyt esillä olevassa tapauksessa lupapäätöksen käyminen lainvoimaiseksi oli kaiken kaikkiaan kestänyt runsaat kaksi vuotta.

Edellä kuvatun kaltaisissa tilanteissa lupapäätös voisi siten tosiasiasa menettää päämiehen tabudellisen tilanteen kohentamisen ja hänen etunsa näkökulmasta merkityksensä, jos sitä ei pantaisi heti täytäntöön.

Merkitystä asian arvioinnissa voi toisaalta näkemykseni mukaan olla silläkin, millaisesta omaisuudesta kulloisessakin yksittäistapauksessa on kyse. Jos kyse on päämiehen silkan sijoitusomaisuuden myymisestä, asian arviointi voi olla toisenlainen kuin tilanteessa, jossa myynnin kohteena on päämiehen omana kotina käyttämä asunto. Vaikka kauppa teknisesti jälkikäteen purkautuisikin ja päämies saisi asuntonsa takaisin, se ei ostajien mahdollisten toimenpiteiden jäljiltä välttämättä enää olisi siinä muodossa kuin se oli aiemmin ollut. Näin ollen asiaa ei – siihen liittyvät vahvat päämiehen henkilökohtaiset tunnetason ulottuvuudet huomioon ottaen – voida mielestäni kuitata arvioimalla sitä vain pelkkänä juridisena edunvalvojan vahingonkorvausvastuuta ja kaupan pätemättömyyttä koskevana kysymyksenä.

Holhustoimilaissa ei puolestaan sinänsä ole nimenomaisesti edellytetty, että lupaa olisi haettava ennen oikeustoimeen ryhtymistä. Jos edunvalvoja ryhtyy oikeustoimeen ilman lupaa, oikeustoimi ei sido päämiestä niin kauan kuin lupaa ei ole haettu ja myönnetty. Luvan jälkikäteinen myöntäminen kuitenkin korjaa oikeustoimen lähtökohtaisen luvan puuttumisesta johtuneen pätemättömyyden.

Holhustoimilain 36 §:ssä on siis otettu kantaa vain siihen, että jälkikäteen haettu lupa korjaa oikeustoimen pätemättömyyden. Laissa on siten käytännössä sallittu luvan jälkikäteinenkin hakeminen. Edunvalvoja ottaa tällöin kuitenkin kantaakseen riskin, että lupaa ei myönnetäkään. Sen sijaan siihen ei holhustoimilaissa ole erikseen otettu kantaa, voiko edunvalvoja käyttää saamaansa lupaa eli ryhtyä luvan mukaiseen oikeustoimeen ennen lupapäätöksen käymistä lainvoimaiseksi. Nyt esillä olevassa tapauksessa ei varsinaisesti ole kyse siitä, että lupa olisi myönnetty jälkikäteen.

### 3.4

#### Kannanotto yleisen edunvalvojan menettelyyn

Muutoksenhakuoikeus maistraatin lupapäätökseen oli nyt ollut hakijana toimineella edunvalvojalla ja varsinaisen asianosaisen asemassa olleella päämiehellä. Koska lupapäätös oli ollut hakemuksen mukainen eli edunvalvojan näkökulmasta kaikin osin myönteinen, mahdollinen muutoksenhakuintressi asiassa oli tosiasiallisesti ollut vain päämiehellä. Hän olikin käyttänyt valitusoikeuttaan hyväkseen siitä huolimatta, että hän käytettävissään olleiden selvitysten mukaan oli aiemmin antanut sekä edunvalvojalle että maistraatille suostumuksensa kauppaan. Voimassa oleva lainsäädäntö sinänsä mahdollistaa tällaisen oikeudellisesti erikoisen tilanteen syntymisen, koska päämiehen hakemusvaiheessa tai oikeustoimen tekemisen jälkeen antama suostumus oikeustoimeen ei rajoita hänen muutoksenhakuoikeuttaan.

Tilanteen muodostumisen monimutkaiseksi mahdollistaa myös se holhousoikeuden peruslähtökohta, että edunvalvojalla on sinänsä kelpoisuus edustaa päämiestään tämän taloudellisissa asioissa. Toisaalta tämän kelpoisuuden toteuttaminen edellyttää eräissä tapauksissa viranomaisen tapauskohtaisen luvan, jonka riitauttamiseen muutoksenhaussa taas päämiehellä on puolestaan lähtökohtaisesti oikeus.

Nyt esillä olevassa asiassa maistraatin lupapäätös tuli päämiehen valituksen johdosta lainvoimaiseksi eli oikeustoimi häntä sitovaksi vasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä noin kaksi vuotta sen jälkeen kun päämiehen asunto oli maistraatin tekemän lupapäätöksen mukaisesti jo myyty. Päämiehen valitus oli hylätty sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa, koska tuomioistuinten mukaan asunnon myyminen oli ollut oikeustoimena holhustoimilaissa tarkoitettulla tavalla päämiehen edun mukainen.

Holhustoimilaissa ei ole erikseen säädetty maistraatin lupapäätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta eikä maistraatin lupapäätöksessä nyt ollut erillistä tapauskohtaista täytäntöön-



panomääräystä eli mainintaa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana. Jos siis asiaa tarkastellaan pelkästään hallintolainkäytön periaatteiden näkökulmasta, yleisellä edunvalvojalla ei ollut oikeutta ryhtyä käyttämään saamaansa lupaa eli myydä päämiehensä asunnon hallintaan oikeuttavia osakkeita ennen muutoksenhakuajan umpeutumista tai vireille pannun muutoksenhaun päättymistä.

Asian arvioinnissa ei toisaalta kuitenkaan voida sivuuttaa holhoustoimilain 36 §:n 2 momentin selkeästi mahdollistamaa lähtökohtaa, jonka mukaan luvanvaraiseen oikeustoimeen on sinänsä mahdollista ryhtyä jo ilman minkäänlaista lupapäätöstä. Tästä näkökulmasta ei mielestäni voida arvioida toisin tilannetta, jossa myönteinen lupapäätös on jo saatu mutta se ei vielä ole lainvoimainen.

Holhoustoimilain näkökulmasta edunvalvoja voi siten ryhtyä luvanvaraiseen oikeustoimeen ennen maistraatin lupapäätöstä mutta yhtä lailla myös luvan saamisen jälkeen ennen sen lainvoimaisuutta. Molemmissa tilanteissa oikeustoimen on oltava päämiehen edun mukainen, ja edunvalvojalla on oltava riittävät perusteet olettamukselle, että lainvoimainen lupa tullaan saamaan. Tämä riittävyyden arviointi tulee tehdä yksittäistapauksittain, ja siinä on merkitystä esimerkiksi erilaisilla selvitystoimilla – kuten kiinteistönvälittäjän arviolla – mutta myös päämiehen omalla kannalla asiaan.

Edunvalvojan oikeus käyttää päämiehensä puhevaltaa ja päämiehen omat oikeudet voivat joutua keskenään ristiriitaan, kuten nyt esillä olevassa tapauksessa. Päämiehen perusoikeutena turvattu muutoksenhakuoikeuden kunnioittaminen hallintolainkäytön näkökulmasta voi holhousoikeudellisesta päämiehen suojaamisesta lähtevästä näkökulmasta toisaalta johtaa hänen etunsa vastaiseen lopputulokseen, jos hänen taloudellisten etujensa mukainen oikeustoimi lykkääntyisi muutoksenhaun johdosta. Tällaisissa tilanteissa tulee toimia tavalla, joka mahdollisimman optimaalisesti ottaisi huomioon yhtäältä päämiehen itsemääräämisoikeuden ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen häntä itseään koskevassa päätöksenteossa ja toisaalta edunvalvojan tosiasialliset mahdollisuudet huolehtia päämiehensä eduista.

Nyt esillä olevassa tapauksessa päämies oli maistraatin lupapäätöksen mukaan antanut oikeustoimeen suostumuksensa. Yleinen edunvalvoja oli siten voinut olettaa, että päämies ei valittaisi lupapäätöksestä. Yleinen edunvalvoja oli myös itse holhoustoimilain mukaisesti kuullut päämiestä ja kertomansa mukaan saanut tältä suostumuksen kauppaan, joskin yleisen edunvalvojan lupahakemuksesta toisaalta ilmenee, että päämiehen mielipide asian suhteen oli vaihdellut. Yleisen edunvalvojan hallinto-oikeudelle antamasta lausumasta lupapäätöksestä tehtyyn valitukseen puolestaan ilmenee päämiehen useaan otteeseen oma-aloitteisesti ilmaisseen yleiselle edunvalvojalle tyytyväisyytensä asunnon myymisen johdosta ja sen, että hän ei valittaisi asiasta. Minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa näitä yleisen edunvalvojan lausumia, vaikkei päämiehen suostumusta ollutkaan hankittu kirjallisena.

Koska oikeustoimi oli sittemmin myös muutoksenhaussa jälkikäteen todettu päämiehen edun mukaiseksi, yleisen edunvalvojan arvio siitä oli ollut oikea.

Johtopäätökseni on, että asiassa ei ole ilmennyt oikeudellisia perusteita katsoa yleisen edunvalvojan menetelleen lainvastaisesti tai ylittäneen harkintavaltaansa oikeustoimeen ryhtyessään. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin johda toimenpiteisiini.

### 3.5

#### Muita näkökohtia

Asiaa tutkittaessa ilmeni, että maistraatti oli lupapäätöksestä ilmenevällä tavalla puhelimitse saanut päämiehen suostumuksen oikeustoimeen. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella ei kuitenkaan ole enemmälti otettavissa kantaa siihen, miten päämiehen kuulemisessa muutoin oli maistraatissa

menetelty. En katso aiheelliseksi ottaa asiaan yksittäistapauksellisesti enemmälti kantaa. Yleisellä tasolla tuon kuitenkin esiin seuraavat havainnot, jotka koskevat hallintolain 34–36 §:n soveltamista maistraatin käsitellessä edunvalvojan tekemää lupahakemusta.

Hallintolain 34 §:n 1 momentissa säädetään asianosaisen kuulemisesta ja 2 momentissa puolestaan poikkeuksista kuulemisvelvollisuudesta. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa kuitenkin ratkaista asianosaista kuulematta muun muassa, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana tai hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Säännöksen perusteluissa on todettu, että laissa ei ole tarkoitus säätää siitä, millä tavalla kuuleminen käytännössä toteutetaan. Lähtökohtana on kuitenkin pidetty, että asianosainen antaa selvityksensä kirjallisesti. Viranomainen voi kuitenkin hyväksyä suullisen selityksen, jos tätä voidaan pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena (HE 72/2002 vp, s. 89).

Hallintolain 35 §:ssä on kuulemista koskeva erityissäännös edunvalvontatilanteita ajatellen. Edunvalvojan käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

Hallintolain 36 §:ssä säädetään puolestaan menettelytavoista kuulemisessa. Asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Mielestäni päämiehen kuulemisen toteuttamisessa maistraatin lupamenettelyssä tulee menetellä edellä todetulla tavalla. Maistraatin tulee siten itse toimittaa hakemusasiakirjat päämiehelle tai varata tälle muuten tilaisuus tutustua niihin. Säännöksen tarkoittamana kuulemisena ei mielestäni voida pitää sitä, että edunvalvoja toimittaisi asiakirjat päämiehelle nähtäväksi, vaan maistraatin tulee itse varmistaa, että kaikki kuulemisen kohteena olevat asiakirjat ovat olleet päämiehen tutustuttavana. Kuuleminen ei myöskään ole mahdollista pelkästään puhelimitse. Toisaalta päämies voi esittää kantansa asiaan puhelimitse, jos asiakirjat on sitä ennen toimitettu hänelle tai maistraatti on muuten varannut hänelle tilaisuuden tutustua niihin.

4

## JOHTOPÄÄTÖS

Kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin nykyisen Helsingin oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan johtavan yleisen edunvalvojan osalta.

Lähetän kuitenkin päätökseni tiedoksi hänelle ja Espoon maistraatin holhustoimiyksikölle sekä holhustoimen kehittämisestä vastaavalle oikeusministeriölle niiden näkökohtien johdosta, joita olen kohdissa 3.3–3.5 esittänyt.