

8.10.2008

Dnro 914/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

MAISTRAATIN MENETTELY EDUNVALVONTA-ASIASSA

1 KANTELU

Pyysitte kirjeessänne eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan maistraatin menettelyä kiinteistön myyntilupaa koskevassa asiassa. Näkemyksenne mukaan maistraatti oli myöntänyt luvan edunvalvonnassa olevan sukulaisenne edun vastaiseen kiinteistönkauppaan. Olitte tyytymätön myös siihen, että maistraatti oli itse käsitellyt sen omaa toimintaa koskeneen valituksenne. Vielä ilmaisitte tyytymättömyyttenne siihen, että maistraatti ei ollut neuvonut Teitä sen suhteen, kuinka asiaa olisi ollut mahdollista käsitellä maistraatin päätöksen jälkeen. Mahdollisuuden kannella oikeusasiamiehelle olitte kertomanne mukaan saanut tietoonne muuta kautta.

3 RATKAISU

3.1 Luvan myöntäminen määräalan kauppaan

3.1.1 Mikä oli päämiehen tahto asiassa?

Holhustoimilain 29 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevassa oikeustoimessa, jollei tuomioistuimien ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty.

Saman lain 34 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan edunvalvojalla ei ole oikeutta ilman holhousviranomaisen lupaa päämiehensä puolesta luovuttaa kiinteää omaisuutta, ja 37 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan on hoidettava päämiehensä omaisuutta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Tässä tehtävässään edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on holhustoimilain 43 §:n 1 momentin mukaan 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.

Saadun selvityksen mukaan yleinen edunvalvoja oli ollut yhteydessä päämieheensä ja käynyt hänen kanssaan keskusteluja määräalan myynnistä. Yleisen edunvalvojan käsitys oli, että päämies oli ymmärtänyt asian ja halunnut toteuttaa kaupan juuri siten kuin nyt oli tehty. Te puolestanne katsoitte, että päämies ei ollut ymmärtänyt asiaa.

Siihen, mikä päämiehen oma tahto oli puheena olevana ajankohtana ollut, ei käsitykseni mukaan ole saatavissa jälkikäteen tämän enemmälti selvitystä. Katson, ettei asiassa ole ilmennyt perusteita kyseenalaistaa minulle annettujen selvitysten paikkansapitävyyttä. Johtopäätökseni on, ettei minulla ole aihetta epäillä edunvalvojan toimineen päämiehensä tahdon vastaisesti.

3.1.2

Oliko kauppa päämiehen edun mukainen?

Holhustoimesta annetun lain 35 §:n nojalla maistraatti voi myöntää edunvalvojalle luvan päämiehen kiinteistön 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.

Säättämällä oikeustoimi luvanvaraiseksi on pyritty ennakoitua vähentämään vaaraa siitä, että päämiehen eduille aiheutetaan oikeustoimella vahinkoa (HE 146/1998 vp, s. 45). Myös 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, maistraatilla on edunvalvojen toiminnan valvojana merkittävä rooli myös edunvalvonnassa olevien henkilöiden perusoikeutena turvatun omaisuuden suojan toteutumisen viranomaiskontrollissa.

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 ilmentämän virallisperiaatteen mukaan päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella (ks. HE 72/2002 vp). Tähän 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. Viranomaisen selvitysvelvollisuus ei ole rajaton.

Yleinen edunvalvoja oli jo hakemusta tehdessään hankkinut kiinteistönvälittäjän lausunnon määräalan arvosta. Maistraatti oli selvityksensä mukaan pitänyt arviolausuntoa luotettavana eikä ollut tällaisten lausuntojen maksullisuudenkaan vuoksi pitänyt aiheellisena edellyttää useamman lausunnon hankkimista. Maistraatti oli vielä erikseen selvittänyt asiaa pyytämällä edunvalvojalta lisäselvitystä erityisesti siitä, miksi hän piti kauppaa päämiehensä edun mukaisena. Maistraatille toimittamansa lisäselvityksen liitteenä yleinen edunvalvoja toimitti maistraattiin myös päämiehensä kirjallisen suostumuksen kauppaan. Maistraatti oli 20.3.2006 antamallaan päätöksellä nro 121/2006 myöntänyt luvan määräalan myyntiin, koska se oli pitänyt kauppaa päämiehen edun mukaisena.

Asian selvittäminen jättää sijaa viranomaisen harkinnalle, johon oikeusasiamies ei voi puuttua, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai harkintaa muuten ole käytetty väärin. En ole voinut havaita huomautettavaa siitä tavasta, jolla maistraatti oli arvioinut selvitysten riittävyttä tai muuten selvittänyt asiaa toimivaltansa puitteissa. Myöskään asiassa ei ole ilmennyt, että maistraatti olisi käyttänyt väärin harkintavaltaansa kaupan edullisuutta päämiehen näkökulmasta arvioidessaan. Korostan tässä yh-

teydessä vielä sitä, että päämiehen etua arvioitaessa merkitystä ei ole yksinomaan sillä, onko jonkin oikeustoimen tekemiseen taloudellista välttämättömyyttä.

3.2

Kantelun käsittely

Mielestänne ei ollut hyvän hallintotavan mukaista, että maistraatti oli käsitellyt kantelunne edunvalvojan tekemästä kiinteistökaupasta, koska kauppa oli ollut maistraatin hyväksynnän ja valvonnan alainen. Katsoitte maistraatin tutkineen omaa menettelyään. Kummeksuite myös sitä, että päätöksestä ei ollut voinut valittaa.

Tältä osin totean, että maistraatille osoittamanne kantelu koski yleisen edunvalvojan menettelyä. Koska maistraatin tehtävä on holhoustoimilain 46 §:n 1 momentin nojalla valvoa toimialueensa edunvalvojen toimintaa, maistraatin oli tullut käsitellä sen tutkittavaksi saattamanne asia ja antaa siihen ratkaisu siitä huolimatta, että maistraatti oli myöntänyt luvan oikeustoimeen, josta olitte arvostellut edunvalvojaa.

Mitä tulee valituskieltoon, totean seuraavan. Hallintolain 4 §:n 3 momentin mukaan käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin ylimmissä laillisuusvalvontaviranomaisissa kanteluasiassa a nnetta-vaan ratkaisuun sovelletaan tämän lain säännöksiä. Hallintolain 47 §:ssä säädetään valitusosoituksesta tilanteissa, joissa päätökseen saa hakea muutosta. Saman lain 48 §:ssä puolestaan säädetään valituskiellosta tai valituskelvottomuudesta ilmoittamisesta. Säännöksen mukaan jos valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista.

Tänne toimittamastanne kantelupäätöksestä ei suoraan ilmene, että siinä olisi erikseen mainittu päätöksen valituskelvottomuudesta. Tässä suhteessa päätöksen muotoilu on kritiikille altis sikäli kuin mainittua ilmoitusta ei ollut edes esimerkiksi päätöksen erillisenä liitteenä. Toisaalta oikeusasiamiehelle osoittamanne kantelun perusteella näytitte kuitenkin olleen tietoinen päätöksen valituskelvottomuudesta. Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi ryhtyä asiaa tältä osin erikseen enemmän selvittämään siltä kannalta, oliko puheena oleva ilmoitus liitetty päätökseen. Saatan kuitenkin edellä esittämäni näkökohdat maistraatin tietoon vastaisuudessa huomioon otettaviksi sikäli kuin hallintolain 48 §:n mukaista ilmoitusta ei ollut liitetty kanteluratkaisuun.

Mitä tulee itse kanteluratkaisun valituskelvottomuuteen, totean sen johtuvan hallintolainkäyttölain 4 §:stä, 5 §:n 1 momentista ja 6 §:n 1 momentista. Ensiksi mainitun lainkohdan nojalla valitusoikeus koskee hallintoasioissa tehtyjä päätöksiä. Toiseksi mainitun lainkohdan mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan päätöksestä saa valittaa se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallintokantelun käsittely poikkeaa perinteisestä hallintoasian käsittelystä siinä, että kanteluasiassa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta (HE 72/2002 vp, s, 52). Kanteluratkaisulla ei siten voida muuttaa jo tehtyjä päätöksiä, vaan kyse on vain sen ratkaisemisesta, onko kantelun kohde toiminut laissa säädettyjen velvollisuuksiensa mukaisesti.

Sikäli kuin tyytymättömyytenne mahdollisesti koski sitä, että Teillä ei ollut lupa-asian ratkaisusta valitusoikeutta, totean sen johtuvan siitä, että Te ette ollut lupa-asiaassa asianosainen.

3.3

Neuvonta

Mitä tulee siihen, että maistraatti ei kertomanne mukaan ollut kyselyistänne huolimatta neuvonut, kuinka asiaa voisi käsitellä maistraatin kanteluratkaisun jälkeen, totean tämän maistraatin selvityksen mukaan johtuneen yhtäältä kanteluratkaisun valituskelvottomuudesta ja toisaalta siitä, että esimerkiksi oikeusasiamiehellekään tehdyllä kantelulla ei ole mahdollista puuttua jo tehtyyn kiinteistönkauppaan.

Muutoksenhakuohjausta koskeva lainsäädäntö koskee vain säännönmukaisesta muutoksenhausta informoimista. Kantelumahdollisuuden osalta kyse on tapauskohtaisesta harkinnasta.

Koska maistraatti oli arvioinut toiveenne olleen nimenomaan kiinteistön kaupan purkaminen ja kun tämä ei kanteluteitse olisi ollut mahdollista, maistraatti ei selvityksensä mukaan pitänyt aiheellisena edes antaa tällaista ohjausta kantelun tekemiseen oikeusasiamiehelle. Mielestäni maistraatti olisi tässä suhteessa voinut menetellä toisinkin. En kuitenkaan katso sen laiminlyöneen neuvontavelvollisuuttaan.

4

JOHTOPÄÄTÖS JA TOIMENPITEET

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan maistraatin tietoon edellä kohdassa 3.2 ja 3.3 esittämäni näkökohdat.