Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg

26.1.2021

26.1.2021

Holhoustoimen lainmuutoseh-dotukset

Selvitys

Luojus, Nykänen, Fröberg
DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTO

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg

26.1.2021

Viite: Digi- ja väestötietoviraston ohjauksen VM-OM-DVV-yhteistyötapaaminen 12.2.2020, tapaamisesta 24.2.2020 laaditun muistion kohta 4.3., sekä yhteistyötapaaminen 3.9.2020

Holhoustoimen lainmuutosehdotukset

Sisällys

1 Johdanto ... 3
2 Vuonna 2011 tehtyjen lainmuutosten vaikutusten tarkastelua ... 7
2.1 Ns. nelivuotisselvitysten tekemiseen säädetyt helpotukset ... 7
2.2 Tilivelvollisuudesta vapauttaminen ja tilikauden pidentäminen mahdolliseksi entistä useammissa tapauksissa ... 8
2.3 Ns. estotilimenettely ... 9
2.4 Yleispiirteinen tarkastus ... 10
2.5 Alaikäisen edunvalvonnan rekisteröintivelvollisuuden varallisuusrajan korottaminen ... 11
2.6 Alaikäisen edunvalvonnan poistaminen holhousasioiden rekisteristä ... 12
3 Esityksen vaikutukset ... 13
3.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja viranomaisten toimintaan ... 13
3.2 Vaikutukset päämiesten ja edunvalvojien (valtuuttajien / valtuutettujen) kannalta ... 16
4 Yleisten edunvalvojien valvonnan kehittäminen ... 18
4.1 Nykytila ... 18
4.1.1 Holhoustoimen asiakasmäärien kehitys ... 18
4.1.2 Tilivalvonnan säädöspohja ... 22
4.1.3 Vuoden 2011 muutosten taustaa ... 24
4.2 Yleisen edunvalvonnan valvonnan kehittäminen ... 27
4.3 Kehittämisehdotuksia ... 29
4.3.1 Automaation hyödyntäminen edunvalvontatoimistoissa ... 29
4.3.2 Holhousviranomaisen valvonnan painopisteen muuttaminen yksittäisten tilien tarkastuksesta edunvalvonnan toiminnan tarkastukseen ja automaattinen tarkastus ... 30
4.3.3 Tilihelpotukset ... 31

4.3.4 Edunvalvontatehtävien vaativuusluokitus ... 31
4.3.5 Oikeus- ja edunvalvontapiirin omavalvontasuunnitelmat ... 31
4.3.6 Holhousviranomaisen tarkastussuunnitelma: ... 33
4.3.7 Lupamenettely: ... 33
4.3.8 Valtion vahingonkorvausvastuu: ... 33
4.3.9 Muutosehdotukset ... 34
4.3.10 Vaikutusten arviointi ... 34
4.4 Säädösmuutosehdotukset ... 35
5 Alaikäisten edunvalvonnan rekisteriin merkitsemistä koskevien säännöksien kehittäminen ... 38
5.1 Nykytila ... 38
5.2 Säännösmuutosten tarpeellisuus ... 42
5.3 Ehdotetut muutokset holhoustoimilain säännöksiin ... 46
5.4 Vaikutuksien arviointi ... 52
6 Lupavalvonnan kehittäminen nykyistä riskiperusteisemmaksi ... 54
6.1 Nykytilan arviointi, uudistuksen tavoitteet ja keinot ... 54
6.2 Rinnakkaistekstit ja säännöskohtaiset perustelut ... 58
6.3 Edunvalvojana olevan huoltaja-vanhemman esteellisyyteen liittyvä ehdotus ... 78
6.4 Vaikutusten arviointi ... 79
7 Edunvalvontavaltuutusta koskevat ehdotukset ... 80
7.1 Oikeushenkilön nimeäminen edunvalvontavaltuutetuksi ... 80
7.1.1 Säädöspohja ja nykytila ... 80
7.1.2 Ehdotukset sääntelyn kehittämiseksi ... 84
7.1.3 Esityksen vaikutusten arviointi ... 88
7.2 Edunvalvontavaltuutetun kelpoisuuden laajentaminen kiinteistöihin liittyvissä toimissa ... 89
7.2.1 Edunvalvontavaltuutuksen ja maakaaren valtakirjaa koskevien muotovaatimusten suhde nykyisen lainsäädännön mukaan ... 89
7.2.2 Holhousviranomaisen havainnot ja kokemus nykyisen sääntelyn toimivuudesta ... 91
7.2.3 Ehdotukset sääntelyn kehittämiseksi ... 94
7.3 Edunvalvontavaltuutetun esteellisyys ... 105
8 Vastuuvakuutuksen edellyttäminen erityisen vastuunalaisia tehtäviä hoitavilta edunvalvojilta ... 111
9 Edunvalvontatietovarantoon ja holhousasioiden rekisterin uudistamiseen liittyviä lainsäädännön muutostarpeita ... 112

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

1 Johdanto

Toimeksianto tämän selvityksen laatimiseen on saatu viitteessä mainitussa yhteistyötapaamisessa 12.2.2020. Selvityksen ensimmäistä versiota on tarkasteltu yhteistyötapaamisessa 3.9.2020. Tähän uuteen versioon on lisäyksenä sisällytetty edunvalvontavaltuutusta koskevia ehdotuksia sekä tuotu yleisluonteisella tasolla esille tarve tarkastella edunvalvontatietovarannon luomiseksi tarvittavia lainmuutoksia. Lisäksi on täydennetty ja osin muutettu myös aiemmassa versiossa esitettyä.

Selvityksessä ehdotetaan muutettavaksi holhoustoimesta annetun lain (442/1999) sekä edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain (648/2007) säännöksiä siten, että

1) **kehitetään yleisen edunvalvojien toiminnan valvontaa** siirtämällä valvonnan painopistettä jälkikäteisestä manuaalisesta tilivalvonnasta riskien ennaltaehkäisyn, omavalvonnan ja automatisoidun valvonnan suuntaan, jota holhousviranomaisen otantoihin perustuva tarkastustoiminta täydentäisi;

2) **kehitetään alaikäisten edunvalvonnan holhousasioiden rekisteriin merkitsemistä** koskevia, huoltaja-edunvalvojien tilivelvollisuuteen liittyviä säännöksiä siten, että siirryttäisiin rutiininomaisesta valvonnasta riskiperusteisemman valvonnan suuntaan nostamalla edunvalvonnan rekisteröinnin varallisuusrajaa ja samalla lisäämällä holhousviranomaisen harkintavaltaa rekisteriin merkitsemistä ja rekisteristä poistamista selvitettäessä, **tavoitteena valvonnassa olevien alaikäisten edunvalvontojen lukumäärän vähentäminen** lisäämättä kuitenkaan mainittavasti alaikäisten omaisuuden menettämiseen kohdistuvaa riskiä;

3) **kehitetään lupavalvontaa nykyistä riskiperusteisemmaksi**, keinoina mm. lupamenettelyn korvaaminen eräissä tapauksissa ulkopuolisilta tahoilta (julkisyhteisö, Suomen metsäkeskus) saatavalla ilmoituksella, eräiden vähäriskisten oikeustoimien vapauttaminen lupamenettelystä ja toisaalta eräiden merkittävää riskiä sisältävien (uudisrakentaminen) tai porsaanreiän luonteisten (sijoitustoiminta sijoitusvakuutuksen tai kapitalisaatiosopimuksen muodostamassa kuoressa) oikeustoimien saattaminen luvanvaraisiksi, sekä erinäiset alaikäisten huoltaja-edunvalvojia koskevat poikkeukset oikeustoimen luvanvaraisuuteen. Selvästi merkittävin yksittäinen ehdotus koskee kuitenkin sitä, että yleisten edunvalvojien kohdalla viranomaislupa pääosin korvattaisiin valtion OAEV-piirin sisäisellä juristihyväksynnällä;

4) edistetään sitä, että **erityisen vastuunalaisia tehtäviä** hoitavat edunvalvojat pitäisivät voimassa varallisuusvahingot kattavaa **vastuuvakuutusta**, jotta pystyttäisiin rajaamaan tilien tarkastamisesta ja muusta valvonnasta valtiolle aiheutuvaa riskiä.

5) **kehitetään edunvalvontavaltuutusta koskevia säännöksiä** mahdollistamalla **oikeushenkilön** nimeäminen valtuutetuksi, sekä väljentämällä valtakirjan laatijoiden kompastuskiviksi osoittautuneita **kiinteistön luovuttamista** ja **valtuutetun esteellisyyttä** koskevia säännöksiä.

Lisäksi selvityksessä (varsinaisia konkreettisia muutosehdotuksia tekemättä) tuodaan esille tarve tarkastella **edunvalvontatietovarantoon** ja **holhousasioiden rekisterin** uudistamiseen liittyviä lainsäädännön muutostarpeita, joilla mahdollistettaisiin nykyisin

holhousasioiden rekisteriin, Digi- ja väestötietoviraston asiankäsittelyjärjestelmiin ja väestötietojärjestelmään sisältyvien edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevien tietojen saattaminen sellaiseen muotoon, että tiedot olisivat edunvalvontatietovarantona hyödynnettävissä mm. kansalaisten sähköisessä asioinnissa.

Kohdassa 1) tarkoitetut muutokset ja kohdan 3) lopussa tarkoitettu muutos niveltyisivät toisiinsa. Yhdistettynä nämä muodostaisivat merkittävän harppauksen **OAEV-piirien omavalvonnan suuntaan.**

Yleisten edunvalvojien valvontaa koskevilla esityksillä olisi erittäin merkittävä vaikutus työn säästönä. Myös valvonnan vaikuttavuutta pystyttäisiin tehostamaan valvonnan automatisointia sekä OAEV-piirien riskienhallintaa ja omavalvontaa kehittämällä. Sekä omavalvonnan että holhousviranomaisen valvonnan ja tarkastustoiminnan kannalta lainmuutoksen tulisikin olla **teknisen kehityksen monipuolisen ja laajan hyödyntämisen mahdollistava**. Tekniikan kehittymisen mahdollisuuksia ja toisaalta rajoituksia on tässä vaiheessa, ao. järjestelmien ollessa kehitysvaiheessa, vielä vaikea ennakoida. Senkin vuoksi yleisten edunvalvojien toiminnan valvontaa koskevat säännösehdotukset on tässä vaiheessa muotoiltu melko yleisluontoisiksi.

Alaikäisiä koskevien edunvalvontojen holhousasioiden rekisteriin merkitsemisten vähentäminen olisi säädösteknisesti varsin helposti toteutettavissa. Muutoksella olisi merkittävä vaikutus alaikäisten vanhempiin kohdistuvan ns. hallinnollisen taakan keventämisen kannalta, kun taas alaikäisiin päämiehiin kohdistuvan omaisuuden menettämisen riskin lisääntyminen olisi melko vähäinen. Muutos vähentäisi jonkin verran holhousviranomaisen työmäärää. Sen vaikutus holhousviranomaisen suoritemaksuihin ja sitä kautta viranomaisen tulokertymään olisi käytännössä olematon.

Lupasäännöksiä koskevat muutokset ovat säädösteknisesti äskeisiä hankalampia toteuttaa, sillä riskiperusteisuuden etsiminen aiheuttaa tarpeen säätää uusia rajauksia luvan tarpeeseen, sekä monissa asioissa myös muodostaa erilaisia poikkeuksia pääsääntöihin, mikä valitettavasti monimutkaistaa säännöksiä. Jos lupasäännöksiä koskevat ehdotukset toteutettaisiin myös yleisiä edunvalvojia koskevalta osalta, vaikutus holhousviranomaisen työmäärään olisi merkittävä.

Taustana näille muutosehdotuksille on se, että **edunvalvontaan liittyvien palvelujen tarpeen odotetaan tulevina vuosina ja vuosikymmeninä kasvavan erittäin voimakkaasti**. Tähän kehitykseen vaikuttavat osaltaan yhteiskunnan monimutkaistuminen, juridisoituminen ja henkilökohtaisen asioinnin vaikeutuminen sekä iäkkäiden henkilöiden varallisuuden kasvu. Ehkä merkittävimpänä ajurina tähän suuntaan on kuitenkin ikääntyneen väestön osuuden ja absoluuttisen määrän ennustettu voimakas kasvu tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Vuosina 1945 – 52 syntyneet suuret ikäluokat ovat vasta tulossa siihen ikään, jolloin edunvalvontapalvelujen tarve tulee suuressa määrin ajankohtaiseksi.

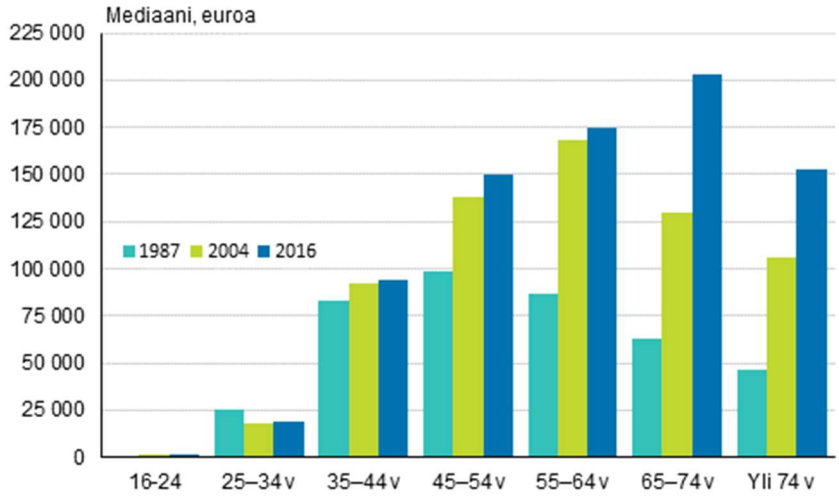
On odotettavissa, että holhousviranomaisen palvelujen tuottamiseen käytettäviä henkilöresursseja ei pystytä lisäämään asiamäärien kasvua vastaavalla tavalla. Samalla kuitenkin kansalaisten odotukset näiden(kin) palvelujen laatuun ja saavutettavuuteen nähden epäilemättä kasvavat. Jotta näihin odotuksiin pystyttäisiin vastaamaan, on holhousviranomaisen palveluja tuotettava entistä tehokkaammin, ja valvontaresursseja on entistä selkeämmin kohdennettava riskialtteimpiin menettelyihin ja tilanteisiin. Tällöin myös kansalaisten hallinnollinen taakka kevenee vähemmän riskialttiissa asioissa.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Palvelujen tarvetta kasvattavia muutostrendejä kuvataan seuraavassa muutamilla Tilastokeskuksen tuottamilla graafeilla.

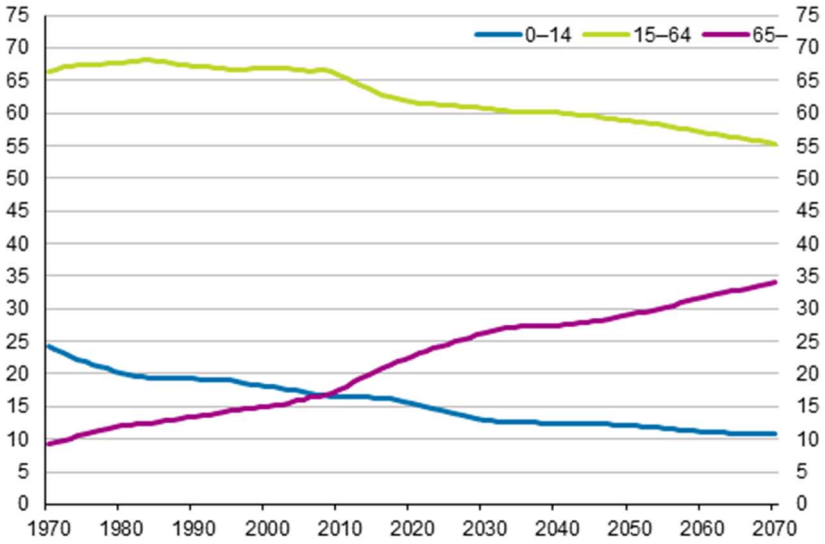
Tilastokeskuksen varallisuustutkimuksia on tehty muutaman vuoden välein 1980-luvun loppupuolelta alkaen. Vuosina 2013 ja 2016 keskimääräinen nettovarallisuus on ollut suurin 65–74-vuotiailla. Vuosien 1994–2009 tutkimuksissa korkein nettovarallisuus oli 55–64-vuotiailla ja 1980-luvun lopun tutkimuksissa 45–54-vuotiailla:

Keskimääräinen nettovarallisuus (mediaani) viitehenkilön iän mukaan 1987, 2004 ja 2016 (euroa, vuoden 2016 hinnoin)[1]:



Vähintään 65 vuoden ikäisen väestön osuus jatkaa 2010-luvulla entisestään kiihtynyttä kasvutahtiaan, tasaantuen vasta 2030-luvulla:

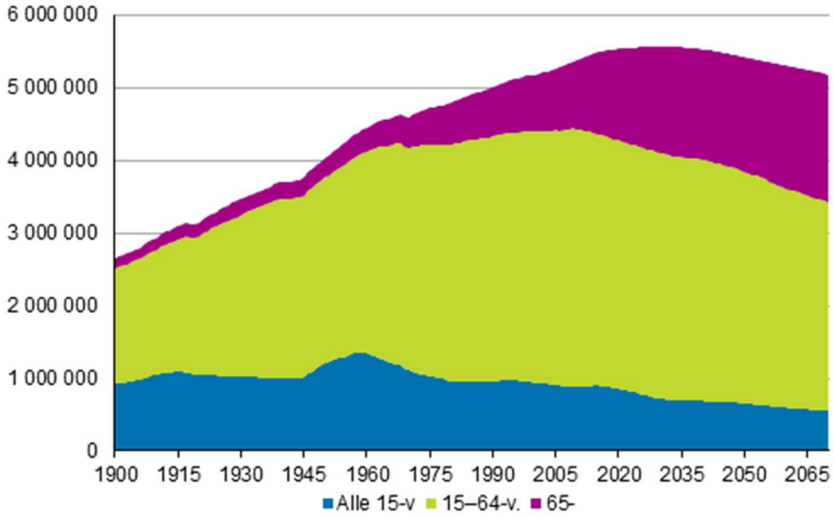
Ikäryhmien osuus väestöstä 1970–2018 ja ennustettu osuus 2019–2070, prosenttia [2]



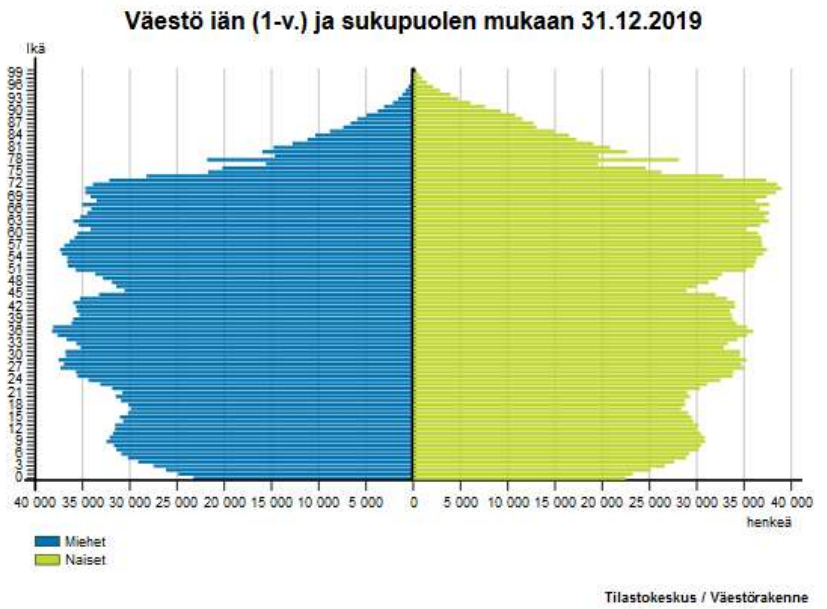
[1] Lähde: https://www.stat.fi/til/vtutk/2016/vtutk_2016_2018-06-05_kat_002_fi.html
[2] Lähde: https://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_tie_001_fi.html

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Väestö iän mukaan 1900–2018 ja ennustettu 2019–2070[3]



Suurten ikäluokkien merkittävä väestöosuus tulee havainnollisesti esille graafista, jota perinteinen nimitys ”väestöpyramidi” kuvaa nykyisellään jo sangen huonosti:[4]



[3] Lähde: https://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_kuv_003_fi.html
[4] Lähde: https://findikaattori.fi/fi/14

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

2 Vuonna 2011 tehtyjen lainmuutosten vaikutusten tarkastelua

Vuonna 2011 voimaan tulleita muutoksia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 203/2010) todettiin muutosten tavoitteista mm. seuraavaa: ”Esityksellä pyritään lisäämään holhousviranomaisen mahdollisuuksia myöntää edunvalvojalle kevennyksiä tilivelvollisuudesta tapauksissa, joissa päämiehen oikeusturva ei tästä heikkene. Kevennyksillä pyritään vähentämään holhousviranomaisten työtä näiden tehdessä määräaikaisselvityksiä ja tarkastaessa edunvalvojan tekemiä tilejä. Tällä tavoin pyritään turvaamaan työvoiman riittävyyttä tilanteessa, jossa edunvalvontapalveluiden tarve kasvaa.”

Muutokset olivat seuraavat:

1. Ns. nelivuotisselvitysten tekemiseen säädettiin helpotuksia.

2. Tehtiin mahdolliseksi myös viranomaisaloitteisesti myöntää vapautus tilivelvollisuudesta tai määrätä tilikausi vuotta pitemmäksi mm. omaisuuden vähäisyyden perusteella .

3. Mahdollistettiin vapauttaminen vuositilistä tai tilikauden pidennys omaisuuden vähäisen määrän ohella myös omaisuuden laadun perusteella sekä tilanteissa, joissa omaisuuden säilyminen on turvattu sijoittamalla omaisuutta kohteeseen, josta sitä ei sijoitukseen otetun ehdon mukaan voida nostaa ilman holhousviranomaisen suostumusta.(ns. estotili)

4. Annettiin oikeus tarkastaa tili yleispiirteisemmin tapauksissa, joissa omaisuuden määrän, laadun tai muiden seikkojen vuoksi voidaan otaksua, ettei päämiehen etu vaarannu.

5. Alaikäisen edunvalvonnan rekisteröintivelvollisuuden varallisuusrajaa nostettiin 20 000 euroon.

6. Alaikäisen edunvalvonta voidaan tietyin edellytyksin poistaa rekisteristä.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että näillä toimenpiteillä vuosittain tarkastettavien tilien määrä vähenisi 2000 – 3000 kappaleella. Yleispiirteisen tarkastuksen arvioitiin vähentävän tilien tarkastukseen vaadittavaa työmäärää 10 %:lla. Nelivuotisselvityksiin tarvittavan työmäärän arvioitiin vähenevän 40 – 50 %. Euromääräisen rajan nostamisen arvioitiin vähentävän alaikäisten rekisteröityjen edunvalvontojen vuosittaista lisäystä ja antavan mahdollisuuden poistaa rekisteristä noin 3000 edunvalvontaa.

2.1 Ns. nelivuotisselvitysten tekemiseen säädetyt helpotukset

Aiemmin voimassa olleen lainsäädännön nojalla holhousviranomaisen tuli joka neljäs vuosi selvittää edunvalvonnan jatkumisen aiheellisuus aina, kun edunvalvoja oli määrätty holhoustoimesta annetun lain 8 tai 9 §:n nojalla. Tämä aiheutti paljon työtä, koska eduskunnan oikeusasiamiehen kannanoton mukaan myös päämiehiä oli selvitystä tehtäessä kuultava. Vuonna 2011 voimaan tulleen lainmuutoksen nojalla selvitys voidaan jättää tekemättä, jos on ilmeistä, että edunvalvonnan tarve on pysyvä. Samalla säädettiin, että selvitys tehdään niiden tietojen perusteella, jotka holhousviranomainen on tilintarkastuksen yhteydessä tai muutoin saanut päämiehen tilanteesta. Selvityksen yhteydessä on kuultava edunvalvojaa. Päämiestä on kuultava, jos päämiehen voidaan olettaa ymmärtävän asian merkityksen ja selvityksessä on tullut esiin seikkoja, jotka viittaavat siihen, että edunvalvojalle annettua

määräystä voi olla tarpeen muuttaa.

Jo 28.10.2016 tehdyn selvityksen mukaan kaikki maistraatit olivat ottaneet lainmuutoksen mahdollistamat menettelyt käyttöön. Tuolloisen arvion mukaan noin puolet edunvalvonnoista oli sellaisia, että määräaikaisselvitystä ei tarvitse tehdä. Selvityksiä ei ennen lain muutoksen voimaantuloakaan ollut tehty täysmääräisesti kaikissa maistraateissa. Edunvalvonnan tarve oli selvitetty tilintarkastuksen yhteydessä tai pyydetty edunvalvojia olemaan aktiivisia havaitessaan, että edunvalvonnan tarve on päättynyt. Määräaikaisselvitysten tekemiseen on usein käytetty harjoittelijatyövoimaa, joten niistä luopuminen ei ole tuonut suuria henkilötyövuosisäästöjä. Suurimmissa maistraateissa arvioitiin uudistuksella saavutetun korkeintaan 0,5 htv:n säästö. Määräaikaisselvitysten lukumäärän arvioitiin tuolloin vähentyneen noin puoleen verrattuna ennen vuotta 2011 vallinneeseen tilanteeseen.

Digi- ja väestötietovirastolla oli 12.1.2021 voimassa 55 323 päämiehen kohdalla taloudellisia asioita hoitamaan määrätyn edunvalvojan seuranta-asia, ja näistä 25 011:n kohdalla (45,2 %) nelivuotisselvitysten tekemisestä oli luovuttu. [5] Lainmuutosta on siis sovellettu aktiivisesti ja näyttää siltä, että sille asetetut tavoitteet on saavutettu. Resurssisäästö ei ole kovin suuri, ehkä 1 htv, mutta resurssia säästyy myös yleisessä edunvalvonnassa, kun selvityksiin liittyviä lausumia tai tietoja ei tarvitse antaa. Lisäksi kansalaisten (yksityisten edunvalvojien) hallinnollinen taakka on keventynyt. [6]

2.2 Tilivelvollisuudesta vapauttaminen ja tilikauden pidentäminen mahdolliseksi entistä useammissa tapauksissa

Uudistuksella annettiin holhousviranomaiselle mahdollisuus omastakin aloitteestaan myöntää edunvalvojalle vapautus tilivelvollisuudesta tai määrätä tilikausi vuotta pitemmäksi. Vapautus tai pidennys voidaan myöntää, kun hoidettavan omaisuuden määrä on vähäinen tai kun omaisuus on laadultaan sellaista, ettei päämiehen etu vaadi tilin tekemistä vuosittain. Vapautuksia tilivelvollisuudesta tai tilikauden pidentämisiä koskevia päätöksiä oli 28.10.2016 tehdyn selvityksen mukaan tehty maistraateissa vain vähän. Tilikauden pidentämiseen oli havaittu liittyvän paljon käytännön ongelmia. Yleiset edunvalvojat eivät olleet halukkaita pidennettyihin tilikausiin, koska järjestelmät eivät tukeneet riittävästi asian hallitsemista. Työajan säästö oli koettu marginaalisena, kun otettiin huomioon päätösten valmisteluun ja tekemiseen käytetty aika. Pidennettyjen tilikausien vuositilien tarkastaminen koettiin työläämmäksi kuin normaalien tilien tarkastaminen.

Tuossa vaiheessa arvioitiin, että toiminnan sujuvoittamiseksi tilikausien pidentäminen tai tilivelvollisuudesta vapauttaminen ei ole paras mahdollinen keino, ja katsottiin, että kehitysehdotuksena tulisi harkita yleisten edunvalvojien tilien tarkastamisesta luopumista ainakin joltain osin ja luopumista alaikäisten merkitsemisestä holhousasioiden rekisteriin tietyntyyppisen omaisuuden ollessa kyseessä.

Vuodenvaihteessa toteutetun kyselyn tulosten mukaan tilivelvollisuudesta vapauttamisia tai

[5] Tiedot haettu 12.1.2021 asiankäsittelyjärjestelmä Maisan asiahausta ensin hakuehdoilla Asiatyyppi: edunvalvonnan seuranta – Asian tila: valvonnassa – Valvontatiedon tyyppi: määrätty, ja tekemällä sitten uusi haku lisäämällä hakuehdoksi kohtaan ”Nelivuotisseuranta” koodi 9999. Menettelyyn sisältyy pieni virhelähde sikäli, että kokonaismäärään 55 323 sisältyvät ne harvalukuiset alaikäiset, joille on erikseen määrätty edunvalvoja.
[6] Esimerkiksi kehitysvammaisten päämiesten läheisedunvalvojat kokivat nelivuotisselvitykset toisinaan loukkaavina: näinkö vähän heitä valvova viranomainen päämiehen tilanteesta tiesi ja ymmärsi.

tilikauden pidentämisiä on tehty aiemmin enemmän kuin viime vuosina. Noin 90 % vastaajista on sitä mieltä, ettei näistä toimenpiteistä ole lainkaan tai on vain vähän hyötyä holhousviranomaisen valvonnan kannalta: kokemuksen mukaan tilit kuitenkin saattavat tulla entiseen tapaan vuosittain riippumatta siitä, onko kyseessä yleinen vai yksityinen edunvalvoja. Vapauttamisen hyödynnettävyyttä heikentää se, ettei päätöstilivelvollisuudesta voida vapauttaa. Vaikka edunvalvoja olisi saanut vapautuksen vuositilivelvollisuudesta, hänen tulee kuitenkin holhoustoimilain 52 §:n mukaisesti antaa holhousviranomaiselle päätöstili "siltä ajalta, jolta ei ole aikaisemmin annettu tiliä". Päätöstili tulee siis antaa myös siltä ajanjaksolta, jolta edunvalvoja on saanut vapautuksen vuositilien tekemisestä. Tämä tuo haasteita sekä edunvalvojalle että holhousviranomaiselle varsinkin, jos edunvalvonta kestää useita vuosia, jopa vuosikymmeniä.

Kyselyn mukaan useimmiten päätös tilivelvollisuutta koskevista helpotuksista on tehty edunvalvojan aloitteesta. Vapauttamismahdollisuutta on käytetty eniten tilanteessa, jossa päämiehen omaisuus on koostunut pelkästään tai valtaosin kiinteistöstä tai muusta vastaavanlaisesta omaisuudesta, jonka luovuttamiseen tarvitaan holhousviranomaisen lupa. Säännöstä on sovellettu myös yhteistaloustilanteissa, esimerkiksi silloin kun varattoman täysi-ikäisen päämiehen tulot menevät elämiseen, samoin kuin tilanteissa, joissa alaikäisen edunvalvojana on yleinen edunvalvoja, tai alaikäisen edunvalvonta päättymässä piakkoin taikka estotilimenettelyn yhteydessä.

2.3 Ns. estotilimenettely

Uudistuksessa tuli mahdolliseksi myöntää edunvalvojalle vapautus tilivelvollisuudesta tai tilikauden pidennys aiemmin säädetyn ohella myös silloin, kun omaisuuden säilyminen on turvattu sijoittamalla omaisuutta kohteeseen, josta sitä ei sijoitukseen otetun ehdon mukaan voida nostaa ilman holhousviranomaisen suostumusta. (ns. estotili). Estotilijärjestelyjä oli kuitenkin 28.10.2016 tehdyn selvityksen mukaan ollut maistraateissa vain muutamia. Prosessi oli koettu työlääksi ja vaikeaksi. Edunvalvojat eivät olleet kiinnostuneet asiasta, eikä osa sitä ymmärtänyt. Käyttöalakin oli käytännössä koettu liian rajalliseksi (vain pankkitalletukset)[7]. Työajan säästöä ei koettu tulleen lainkaan. Ongelmana oli myös se, että pankit eivät tarjonneet estotiliksi sopivaa tuotetta ja asiakkaatkaan eivät sitä tunteneet. Sen vuoksi idean ”myyminen” asiakkaalle ja pankille sekä tähän liittyvä konsultointi koettiin erittäin työläänä prosessina. Katsottiin, että estotilin toteutuminen edellyttäisi, että pankeilla olisi valmiit standardoidut tuotteet tätä varten. Tuolloin kuitenkin arvioitiin, että jos estotilijärjestely voitaisiin irrottaa tilihelpotuksista ja käyttää sitä perusteena jättää alaikäisen edunvalvonta rekisteröimättä, siitä voitaisiin saada huomattavasti suuremmat hyödyt.

Tammikuussa 2021 toteutetun kyselyn tulosten mukaan estotilimenettelyä on edelleen käytetty erittäin harvoin. Päämiehiä, joiden varoja on talletettu estotilille, on kaikkiaan vain muutamia kymmeniä. Joillakin alueilla estotilijärjestelyistä ei ole lainkaan kokemuksia. Syiksi tähän oli kyselyssä mainittu muun muassa se, että pankeissa ei edelleenkään ole kehitetty sellaisia säännöksen kattamia sijoitusmuotoja, joista karttuisi enemmän tuottoja kuin talletuksista. Estotilimenettely on monimutkainen ja työläs, eikä siitä ole koettu olevan juurikaan hyötyä tarkastustoiminnan kannalta (n. 90 % vastaajista). Kokemusten mukaan edunvalvoja saattaa toimittaa tilin joka vuosi siitä huolimatta, että hän on saanut vapautuksen tilivelvollisuudesta tai pidennetty tilikautta estotilijärjestelyn perustella. Päämiehen kannalta

[7] Tähän on tosin huomautettava, että lainkohdan sanamuoto ei sulje pois esimerkiksi arvo-osuustilin avaamista tai rahastosijoituksen tekemistä tässä tarkoitetuin ehdoin. Ohjeistuksissa on kuitenkin lähdetty pankkien toivomuksesta siitä, että menettelyä käytettäisiin vain talletustilien yhteydessä johtuen pankkien silloisista järjestelmistä.

järjestelystä on arvioitu olevan jopa haittaa, koska edunvalvoja saattaa luulla, ettei päämiehen varoja voi lainkaan käyttää, eikä hae holhousviranomaiselta lupaa varojen nostamiseen.

Vaikka estotilijärjestelyä ei ole käytännössä käytetty harvoja tilanteita lukuun ottamatta, järjestelyn ajatus on kuitenkin kannatettava. Kuten vuoden 2011 lakimuutosta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, "estotilin käytöllä voidaan parhaimmillaan samanaikaisesti turvata päämiehen varallisuuden säilyminen, vapauttaa edunvalvoja tilivelvollisuudesta ja vähentää holhousviranomaisen työtä."[8] Tässä selvityksessä on esitetty, että varojen sijoittaminen estotilille voisi olla sellainen peruste, jonka nojalla alaikäisen edunvalvonta voitaisiin jatkossa jättää merkitsemättä holhousasioiden rekisteriin, vaikka tilillä olevien varojen määrä ylittäisikin alaikäisen edunvalvonnan rekisteröinnin edellytyksenä olevan varallisuusrajan, joka nykyisin on 20 000 euroa.[9]

2.4 Yleispiirteinen tarkastus

Uudistuksessa annettiin holhousviranomaiselle oikeus tarkastaa tili yleispiirteisemmin tapauksissa, joissa omaisuuden määrän, laadun tai muiden seikkojen vuoksi voidaan otaksua, ettei päämiehen etu vaarannu. Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön 28.10.2016 laatiman selvityksen mukaan tällä muutoksella koettiin olleen eniten vaikutusta työmääriin ja resursointiin. Yleispiirteistä tilin tarkastustapaa oli sovellettu pääasiassa yleisten edunvalvojien tilien tarkastukseen sekä jonkin verran yksityisten edunvalvojien yksinkertaisten tilien tarkastukseen. Siten oli saatu tarkastettua nopeammin suuria tilimääriä. Lisäksi oli havaittu, että kun joku kokenut tarkastaja oli jo todennut tiliin voitavan soveltaa yleispiirteistä tilintarkastustapaa, myöhemmät tarkastukset oli voitu antaa määräaikaisten henkilöiden tai uusien tilintarkastajien tehtäviksi. Kokeneiden tilintarkastajien työpanos voitiin näin kohdentaa työläiden ja riskialttiiden tilien tarkastamiseen.

Tilien tarkastamiseen liittyvien (kohdissa 2.2, 2.3 ja 2.4 tarkoitettujen) lainmuutosten osalta vuoden 2016 selvityksessä arvioitiin, että merkittävänä esteenä lainmuutosten mahdollistamien menettelyjen käyttöönotolle oli ollut määräaikaisen tai muista syistä vaihtuvan henkilöstön määrä. Työntekijöille ei ollut ehtinyt syntyä sellaista kokemusta, joka olisi ollut tarpeen muutoksia sovellettaessa. Henkilöstölle tehdyn tuoreen kyselyn tuloksissa tätä perustetta ei ole enää mainittu esteeksi yleispiirteisen tarkastustavan käyttämiselle.

Holhousviranomaisen asianhallintajärjestelmien[10] mukaan valtion edunvalvontatoimistojen yleisten edunvalvojien muista kuin ensimmäisistä vuositileistä 60 % ja yksityisten palveluntuottajien vuositileistä 26 % on vuonna 2019 tarkastettu yleispiirteisen tarkastustavan mukaan. Päätöstileissä vastaavat luvut ovat 19 % ja 15 %. Henkilöstölle tehdyn tuoreen kyselyn[11] tulosten mukaan yleisten edunvalvojien muiden kuin ensimmäisten vuositilien tarkastamisessa yleispiirteistä tarkastusta on arvioitu käytetyn 40 – 80 prosentissa tileistä. Osuuksien vaihtelu johtuu useimmiten tilien laadussa olevista eroista: samankin edunvalvontatoimiston edunvalvojien työn laadussa on eroja. Eroja on tosin voinut olla myös maistraattien käytännöissä. Useimmiten syynä hyvän tarkastustavan mukaiselle tarkastukselle ovat olleet aiemmissa tileissä havaitut epäselvyydet ja omaisuuden laatu. Muina syinä ovat olleet uusi kokematon edunvalvoja, holhousviranomaisen ohjeiden ja huomautusten noudattamatta

[8] HE 203/2010 vp. s. 21
[9] Ks. tarkemmin kappale 5.3 ja siellä esitetty uusi holhoustoimilain 66.3 §.
[10] Sisältävät myös Ahvenanmaan valtionviraston luvut
[11] Ryhmäpäälliköille osoitettu kysely, jolla kartoitettiin holhoustoimen henkilöstön kokemuksia ja käsityksiä

jättäminen edunvalvojan vaihtamisen jälkeen (yksityinen edunvalvoja vapautettu väärinkäytösten takia), työn muu heikko laatu, kuolinpesien selvittämättä jättäminen ja omaisuuden suuri määrä. Lisäksi syynä on voinut olla se, että tarkastettava tili on ollut päätöstili.

Kolmasosa kyselyyn vastanneista on ilmoittanut, että sekä yleispiirteisessä tarkastuksessa että hyvän tarkastustavan mukaisessa tarkastuksessa on käytetty otantoja [12], siis teemaan tai pistokokeisiin perustuvia tarkastuksia. Teemoina ovat olleet muun muassa omaisuuden vakuuttaminen, kuolinpesien selvittäminen, pankkien palvelumaksut, päämiehen omistamien kiinteistöjen käyttäminen ja kulujen jakautuminen sekä tukien hakeminen. Kokemukset ovat olleet myönteisiä: edunvalvojien huomio on saatu kiinnitettyä näihin asioihin ja he ovat korjanneet toimintaansa. Teemoihin perustuvia tarkastuksia on pidetty hyödyllisempinä kuin pistokokeisiin perustuvia, ja niitä on myös toteutettu enemmän kuin pistokokeita [13]. Pistokokeissa hyvän tarkastustavan mukaan tarkastettavat tilit on valittu päämiehen sukunimen alkukirjaimen mukaan.

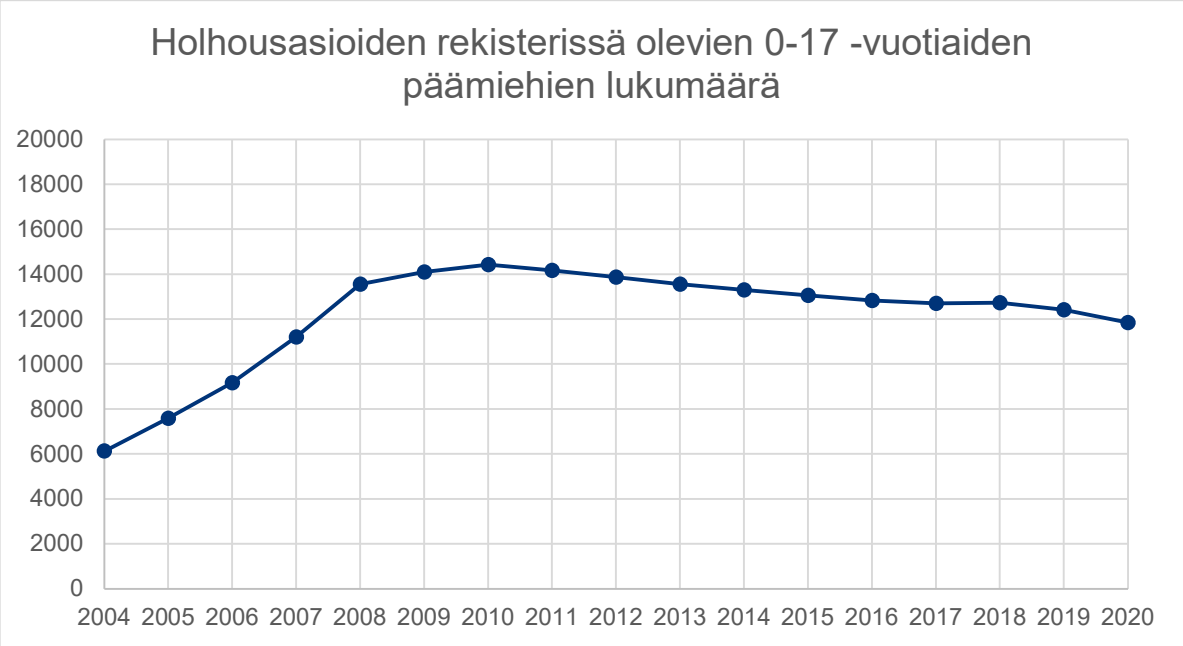
Kyselyn mukaan yksi tarkastaja tarkastaa optimitilanteessa[14] yleisten edunvalvojien vaativuudeltaan normaaleiksi luokiteltuja tilejä ilman tileihin liittyviä oheistöitä[15] 30 – 65 tiliä päivässä tilin laadusta ja tarkastustavasta riippuen. Tilien laadulla on merkittävä vaikutus ajankäyttöön. Jos tilien laatu on heikohko, päivässä voi tarkastaa enintään noin 20 tiliä. Jos tarkastajan tehtäviin kuuluvat myös oheistyöt, määrä vaihtelee 10 ja 20 tilin välillä. Maksimivauhdilla ei kuitenkaan kyselyn mukaan voi työskennellä montaa päivää peräkkäin. Kyselyn perusteella oheistyöt vievät paljon työaikaa, yksinkertaisissa tileissä jopa enemmän kuin varsinainen tilin tarkastaminen. Merkittävää ajan ja sitä kautta htv-säästöä saadaan sitä mukaa kun järjestelmiä saadaan kehitettyä niin, että tilit liikkuvat sähköisesti koko tarkastusprosessin ajan ja myös tarkastus voidaan tehdä järjestelmässä. Jos tarkastusta voitaisiin tehdä automaattista tarkastusta hyödyntäen niin pitkälle kuin se on mahdollista, ja muuta tarkastusta kohdennettaisiin ihmisen harkintaa edellyttäviin ja riskialttiisiin asioihin ja tileihin, lisähyödyt olisivat huomattavat. Voidaan myös olettaa, että työläiden tilien tarkastukseen nyt käytettävä aika vähenisi merkittävästi, jos rutiininomaiset asiat saataisiin tarkastettua ”koneellisesti”.

2.5 Alaikäisen edunvalvonnan rekisteröintivelvollisuuden varallisuusrajan korottaminen

Vuoden 2011 uudistuksessa korotettiin alaikäisen edunvalvonnan rekisteröintivelvollisuuden varallisuusrajaa 15 000 eurosta 20 000 euroon. Tämä uudistus oli jo 28.10.2016 tehdyn selvityksen mukaan otettu käyttöön kaikissa maistraateissa. Muuttuneita säännöksiä on aikaisemman selvityksen jälkeenkin sovellettu kattavasti, ja alaikäiset, joiden bruttovarallisuus on sijoittunut välille 15 000 – 20 000 euroa, ovat siis vähäisin poikkeuksin jääneet merkitsemättä holhousasioiden rekisteriin.

Holhousasioiden rekisteriin merkittyjen alaikäisten edunvalvontojen määrä oli ennen vuotta 2011 noussut varsin jyrkästi. Vuonna 2010 holhousasioiden rekisteriin oli merkitty noin 14 400:n alaikäisen edunvalvonnat. Vuoden 2011 uudistuksen jälkeen rekisterissä olevien alaikäisten määrä on kääntynyt hienoiseen laskuun.

[12] Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön ohjeen (MOK 52/2010) s.12 - 13
[13] Teematarkastus noin 33 % ja pistokoetarkastus noin 22 % vastanneista
[14] Virka-ajan puitteissa ilman häiriöitä
[15] Kirjaaminen, skannaaminen, laskutus yms. toimistotyöt



Lähde: Maistraattirekisterien avoin data[16]

Rekisteriin merkittyjen alaikäisten edunvalvontojen määrä ei varallisuusrajan korottamisen jälkeen pudonnut yhdellä kertaa. Tämä johtuu siitä, että niitä edunvalvontoja, joissa alaikäisen varallisuuden arvo oli 15 000 euron ja uuden 20 000 euron varallisuusrajan välillä, ei automaattisesti poistettu rekisteristä. Ne ovat poistuneet rekisteristä sitä mukaa, kun ennen vuotta 2011 rekisteröidyt alaikäiset päämiehet ovat tulleet täysi-ikäisiksi.

Joulukuussa 2020 rekisterissä oli noin 11 800:n alaikäisen edunvalvonnat. Holhousasioiden rekisteristä on siis kymmenen vuoden aikana vähentynyt noin 2600 alaikäisten edunvalvontaa. Varallisuusrajan nostaminen 20 000 euroon on vähitellen vähentänyt tarkastettavaksi tulevia edunvalvonnan vuositilejä, mikä on tuonut holhousviranomaiselle jonkin verran resurssisäästöjä. Tarkkaa arviota säästöjen suuruudesta on vaikea arvioida. Tiedossa ei ole, että varallisuusrajan nostamisesta olisi aiheutunut ongelmia päämiehille.

2.6 Alaikäisen edunvalvonnan poistaminen holhousasioiden rekisteristä

Alaikäisen edunvalvonta tuli vuoden 2011 uudistuksen yhteydessä mahdolliseksi poistaa rekisteristä tietyin edellytyksin, lähinnä silloin, kun omaisuuden arvo oli alentunut pysyväisluonteisesti ja ilman edunvalvojan moitittavaa menettelyä enintään 15 000 euroon. Tilanteet, joissa edunvalvonta on poistettu holhousasioiden rekisteristä, ovat lähes aina liittyneet tilanteisiin, joissa kuolinpesän velat on maksettu, ja alaikäisen osuus jäljelle kuolinpesän jääneestä bruttoarvosta ei enää ylitä laissa asetettua rajaa. Tyypillinen tapaus on sellainen, jossa alaikäinen on osakkaana toisen vanhempansa kuolinpesässä. Kuolinpesään varoihin kuuluu puolikas perheen kotina käytettävästä asunnosta. Kuolinpesän velkoihin kuuluu puolikas päämiehen vanhempien yhteisestä asuntolainasta. Perukirjaan merkitty kuolinpesän säästö on näissä tapauksissa usein lähellä nollaa, tai jopa negatiivinen, mutta asunnon arvon ansiosta kuolinpesän arvo velkoja vähentämättä on sen verran suuri, että alaikäisen

[16] https://dvv.fi/mare

osuus siitä ylittää helposti 20 000 euroa. Asunnon myynnin jälkeen perheen jäljellä oleva asuntolaina on saatu maksettua pois. Tällöin kuolinpesään ei yleensä jää enää varoja, jolloin 66 a §:n edellytykset edunvalvonnan poistamiselle rekisteristä täyttyvät.

Edunvalvonnan rekisteristä poistamista koskeva säännös oli jo 28.10.2016 tehdyn selvityksen mukaan otettu käyttöön kaikissa silloisissa maistraateissa. Koska edellytykset edunvalvonnan poistamiselle holhousasioiden rekisteristä ovat varsin tiukat, päätöksiä alaikäisen edunvalvonnan poistamisesta holhousasioiden rekisteristä on tehty vähän, enimmilläänkin vain muutamia kymmeniä vuodessa. Säännöksellä ei siten ole ollut mainittavaa vaikutusta holhousviranomaisen työmäärän vähentämiseen.



Lähde: holhousviranomaisen asianhallintajärjestelmä Maisa[17]

Rekisteristä poistamisen mahdollistamista voidaan resurssisäästön vähäisyydestä huolimatta pitää onnistuneena ja myös välttämättömänä uudistuksena. Rekisteristä poistamista koskevien säännösten puuttuminen oli kansalaisten oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta epätyydyttävä tilanne, johon oli kiinnitetty huomiota myös ylimmän laillisuusvalvonnan taholta.[18]

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja viranomaisten toimintaan

Yleisten edunvalvojien valvonnan keventämisellä ja automatisoimisella olisi kohtalaisen merkittävä vaikutus holhousviranomaisen henkilötyömäärään. Holhousviranomaisen rekisteriin oli merkitty 1.7.2020 yhteensä 81 809 päämiestä. Näistä yleisen edunvalvojan

[17] Tilasto on kerätty 13.7.2020 ja 22.1.2021 etsimällä Alaikäisen edunvalvonnan poistaminen -asiatyypillä tehtyjä myönteisiä päätöksiä eri maistraateista. Eri maistraateissa käytettyjen erilaisten kirjaamiskäytäntöjen vuoksi tilasto ei välttämättä ole täysin luotettava.
[18] Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen 4.8.2009, Dnro 478/4/08, https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/478/2008

päämiehiä oli 38 735, yksityisen edunvalvojan täysi-ikäisiä päämiehiä 19 881, alaikäisiä päämiehiä 12 433 ja edunvalvontavaltuutuksia 10 760 kappaletta. Täysi-ikäisten edunvalvojan määräyksistä yleiset edunvalvojat hoitavat noin 66 % ja noin 55 % kaikista edunvalvontatehtävistä (ml. valtuutukset). Yleisen edunvalvonnan päämiehistä noin 9 % on alaikäisiä.

Yleisten edunvalvojien osuus tilivelvollisuuden sisältävistä tehtävistä on siis huomattavan suuri, noin 55 %.[19] Yleisten edunvalvojien tilit ovat kuitenkin parempilaatuisia kuin yksityisillä edunvalvojilla, joten osuus tilien tarkastamisen kokonaisresurssitarpeesta ei ole läheskään näin suuri. Kaikkien tilien tarkastamiseen käytetty resurssi on vuonna 2019 ollut maistraateissa 55 htv (netto). Vuonna 2020 vastaava luku Digi- ja väestötietovirastossa on ollut 85,5 htv. Muutos johtuu pääosin ylimääräisistä työvaiheista, joita valtakunnallinen toimintatapa on edellyttänyt tilanteessa, jossa asianhallintajärjestelmä ei ole tukenut valtakunnallista toimintaa. Toisaalta myönteisiä kokemuksia valtakunnallisesta toimintatavasta on saatu lokakuun alussa 2020 käyttöönotetusta holhousviranomaisen ELSA-järjestelmästä, johon valtion edunvalvontatoimistojen yleiset edunvalvojat ovat voineet toimittaa vuositilejä Edvard-ELSA -integraation avulla yleisen edunvalvonnan Edvard-järjestelmästä suoraan holhousviranomaisen ELSA-järjestelmään. Tilit on voitu tarkastaa sähköisesti ELSA-järjestelmässä valtakunnallisesti riippumatta siitä, missä edunvalvontatoimistossa päämiehen asiat hoidetaan.

Vuoden 2019 lukujen perusteella arvioidaan noin 35 % eli noin 17,5 htv/v käytetyn yleisten edunvalvojien tilien tarkastukseen. ELSA-järjestelmästä saadun myönteisen kokemuksen perusteella voidaan arvioida, että tarkastustoimintaan tarvittava resurssi vähenisi merkittävästi ELSA:n laajennuttua kaikkiin tileihin kuitenkin edellyttäen, että yleisen edunvalvonnan päämiesmäärä pysyisi nykyisellä tasolla. Vaikka vuoden 2020 tilastojen perusteella määrissä on tapahtunut pientä laskua, kyse on mitä ilmeisimmin tilapäisestä ilmiöstä, joka liittyy holhousviranomaisen organisaatiouudistuksen tuomiin haasteisiin. [20] Tässä vaiheessa on kuitenkin mahdotonta arvioida yleisen edunvalvonnan päämiesmäärien kasvuvauhtia. Väestöennusteiden perusteella edunvalvontapalvelujen tarpeen voidaan olettaa kasvavan huomattavasti väestön ikärakenteen takia. Jos automatisoinnin ja muiden toimenpiteiden tultua käyttöön, yleisen edunvalvonnan tilivalvontaan käytettävistä resursseista voitaisiin säästää runsaat kolmannes eli noin 5,8 htv/v, puhutaan kuitenkin merkittävästä resurssitilanteen helpottumisesta.

Jos varsinaisesta systemaattisesta yksittäisten tilien tarkastamisesta luovutaan, voisi tulla harkittavaksi tilin tarkastamisesta perittävän **suoritemaksun korvaaminen jonkinlaisella valvontamaksulla** [21], jolla katettaisiin valvonnan ylläpitämisen ja valtion kantaman vastuun kustannuksia. Tämä maksu voisi olla jonkin verran alempi kuin nykyinen tarkastusmaksu, jolloin yleisten edunvalvojien päämiehet osaltaan hyötyisivät resurssisäästöistä.

Alaikäisten edunvalvonnan rekisteriin merkitsemistä koskevien säännösehdotuksien toteuttamisella olisi jonkin verran vaikutusta holhousviranomaisen työmäärään. Vaikutus ilmenisi siten, että rekisteriin merkittävien edunvalvontojen määrän pienentyessä vähenisi myös holhousviranomaisen alaikäisten edunvalvojien tekemien tilien tarkastamiseen käyttämä aika. Jäljempänä tässä selvityksessä (ks. kappale 4.4) on arvioitu, että vuosittain rekisteriin

[19] Laskettuna em. luvuilla 38.735 / (81.809 – 10.760) = 54,51 %
[20] Ks. kohta 4.1.1: Holhoustoimen asiakasmäärien kehitys
[21] Tällaista maksua koskevaa säännösehdotusta tähän selvitykseen ei kuitenkaan ole sisällytetty. Maksu voisi jakautua OAEV-piirille (omavalvonnan ja lupamenettelyn korvaavan sisäisen hyväksynnän kustannusten kattamiseksi) sekä holhousviranomaiselle (sen valvonnan ja tarkastustoiminnan kustannusten kattamiseksi).

merkittävien alaikäisten edunvalvontojen määrä tulisi ehdotettujen uudistuksien myötä vähenemään arviolta noin 25 – 30 %. Vaikutus rekisterissä olevien edunvalvontojen määrään ilmenisi viiveellä, nykyisin rekisterissä olevien alaikäisten poistuessa täysi-ikäisiksi tullessaan rekisteristä. Keskipitkällä aikavälillä rekisteriin merkittyjen edunvalvontojen määrä tullee uudistusten myötä laskemaan nykyisestä 11 800 edunvalvonnasta noin 9000 – 10 000 edunvalvontaan. Holhousviranomaisen tarkastettavaksi tulevien tilien lukumäärä vähenisi siis noin 2000–3000 kappaleella. Alaikäisiä koskevien vuositilien tarkastamiseen arvioidaan tällä hetkellä käytettävän noin 3 htv:tä vuodessa [22]. Tilien vähenemisen vaikutus tilien tarkastamiseen käytettävään työaikaan ei ole täysin suoraviivaisesti laskettavissa, koska ehdotettujen muutoksien myötä rekisteristä poistuvat edunvalvonnat ovat keskimäärin yksinkertaisempia ja niitä koskevat vuositilit siten nopeammin tarkastettavia kuin rekisteriin jäävät edunvalvonnat. Arvioimme ehdotuksen htv-vaikutuksiksi noin 1 – 1,5 htv vuodessa. Ehdotettujen säännösmuutosten vaikutus viranomaisen tulokertymään tulisi olemaan käytännössä olematon. Tämä johtuu siitä, että alaikäisten vuositilien tarkastamisesta ei nykyisellääkään peritä maksua kuin joissain poikkeustapauksissa. Tilin tarkastamista koskeva suoritemaksu voidaan periä, jos päämiehen vuositulot ylittävät 8 147 euroa [23], mihin harvan alaikäisen tulot yltävät.

Lupa-asioita arvioidaan tulevan vireille holhousviranomaisessa noin 7 000 – 7 500 kappaletta vuodessa.[24] Näiden käsittelyyn käytetty / tarvittava htv-resurssi on noin 19 htv/vuosi,[25] ja suoritemaksukertymä noin 1,4 miljoonaa euroa/vuosi [26]. Jos kaikki jäljempänä lupa-asioiden kohdalla tehdyt esitykset toteutettaisiin, voidaan arvioida, että holhousviranomaisen lupasuoritteiden htv-menekki ja vastaavasti tuottojen määrä alenisi noin 25 - 30 %, eli vuositasolla noin 4,8 – 5,7 htv ja 350 000 – 420 000 euroa. Tuoton alenemista kylläkin pienentäisi mahdollinen valvontamaksun käyttöönotto. Ylivoimainen valtaosa näistä vaikutuksista syntyisi yleisten edunvalvojien vapauttamisesta pääosasta lupasäänтelyä. Yleisten edunvalvojien ”markkinaosuus” on jopa 55 % edunvalvonnoista. Lisäksi yleisillä edunvalvojilla on kertaluonteisia edunvalvojan sijaisen tehtäviä, jotka eivät näy em. markkinaosuudessa. Toisaalta tätä osuutta laskettaessa ei ole huomioitu suurta joukkoa tilivelvollisuuden ulkopuolelle jääviä huoltaja-edunvalvojia, joita myös jonkin verran esiintyy lupien hakijoina. Yleisten edunvalvojien päämiehet ovat yleensä vähävaraisempia kuin yksityisten aikuiset päämiehet, mikä vähentää luvanvaraisten oikeustoimien määrää. Yleisten edunvalvojien kohdalla oman asunnon myyminen on suhteellisen usein esiintyvä oikeustoimi, sillä heidän päämiehensä ovat monesti yksinäisiä ja tuetun asumisen tarpeessa, ja nämä luovutukset jäisivät luvanvaraisiksi.[27] Käytännössä on mahdollista ja jopa todennäköistä, että riskialtteimpiin ja monimutkaisimpiin oikeustoimiin haettaisiin edelleen lupaa, vaikka laki ehdotetussa muodossaan mahdollistaisi OAEV-piirin sisäisen juristihyväksynnän. Näillä perusteilla on päädytty edellä mainittuun 25 – 30 % vaikutusarvioon. Jos yleisiä edunvalvojia koskeva ehdotuksen osa jäisi toteutumatta, vaikutukset jäisivät vähäisiksi, ehkä 3 - 5 %:iin lupa-asioiden resurssista ja maksutuotosta (5 % = 0,8 htv/70 000 e). **OAEV-piirit voisivat periä luvan korvaavista**

[22] Arvio perustuu Digi- ja väestötietovirastossa alkuvuodesta 2020 tehtyihin työaikakirjauksiin. Aikaisemmilta vuosilta ei ole olemassa htv-tilastoa, jossa olisi eroteltu täysi-ikäisten ja alaikäisten vuositilien tarkastamisen käytetty aika.
[23] Valtiovarainministeriön asetus Digi- ja väestötietoviraston suoritteiden maksuista vuonna 2021 (969/2019) 6 §
[24] Vuonna 2019 maistraateissa ratkaistiin 7 558 lupa-asiaa sillensä jätetyt ja rauenneet mukaan lukien, nämä poislukien 6 597 kpl, ja vuonna 2020 vireille tuli 6 861 lupa-asiaa.
[25] Vuonna 2019 maistraateissa käytettiin lupa-asioiden käsittelyyn 19,69 htv, ja DVV:ssa vuonna 2020 yhteensä 16,61 htv, jolloin ne kuitenkin pahoin ruuhkautuivat, lupa-asioita oli 20.1.2021 työjonoissa noin 1 200 kpl.
[26] Vuonna 2019 luvista perittyjen suoritemaksujen kertymä oli n. 1 390 000 euroa, vuoden 2020 ruuhkautumisesta ja erityisoloista (pandemia) johtuen vuotta 2019 voidaan pitää normaalimpana vuotena
[27] Arviolta 30 % yleisten edunvalvojien luvista on näitä.

sisäisistä juristihyväksynnöistä päämieheltä maksun[28], joka hyvittäisi piirille aiheutuvaa lisätyötä ja valtion kantamaa isännänvastuuta toiminnan huolellisuudesta, mutta olisi kuitenkin lupamaksua alempi, jolloin myös päämies saisi taloudellista hyötyä hallinnon kevenemisestä. Vaikutusten toteutuminen luonnollisesti edellyttäisi, että yleiset edunvalvojat siirtyisivät lupamenettelystä käyttämään OAEV-piirin sisäistä hyväksyntää.

Edunvalvontavaltuutusta koskevilla säännösehdotuksilla (oikeushenkilön nimeäminen valtuutetuksi, kelpoisuus kiinteistön luovuttamiseen ilman tätä koskevaa määräystä valtakirjassa, esteellisyyssäännösten väljentäminen) ei olisi kovin merkittäviä vaikutuksia holhousviranomaisen resurssien tarpeen tai suoritemaksujen kertymisen kannalta. **Oikeushenkilön** nimeäminen edunvalvontavaltuutetuksi jäisi todennäköisesti melko harvinaiseksi ilmiöksi, joskin tätä mahdollisuutta toisaalta todennäköisesti käyttäisivät suhteellisen varakkaat henkilöt, joiden tilien tarkastaminen perinteisen edunvalvonnan puitteissa olisi tavallista työläämpää. **Valtuutetun kelpoisuus kiinteistön luovuttamiseen** (tai panttaamiseen) riippuu nykyisin siitä, onko valtakirjassa tätä koskeva maininta. Tästä vaatimuksesta luopuminen vähentäisi tarvetta määrätä edunvalvoja tällaisia oikeustoimia varten. Nämä tilanteet eivät ole aivan harvinaisia, määräksi voidaan arvioida runsaat 100 vuosittain.[29] Viranomaisen kannalta merkitys on silti vähäinen, olipa kyse sitten resurssitarpeesta tai suoritemaksuista. **Valtuutetun esteellisyyttä koskevien säännösten** väljentäminen olisi viranomaistoiminnan kannalta jokseenkin vähämerkityksinen, olipa kyse sitten resurssitarpeesta tai suoritemakuista. Merkitys olisi suurempi kansalaisten kannalta, kun esteellisyyssäännökset eivät nykyisessä määrin vesittäisi valtakirjaan kirjattua valtuuttajan tahdonilmaisua.

Arvioitaessa edunvalvojaehdokkaan sopivuutta hänelle esitettyyn erityisen vastuunalaiseen tehtävään voitaisiin huomioida, sitoutuuko hän ylläpitämään tehtäväänsä nähden asianmukaista **vastuuvakuutusta.** Tämä ehdotettu säännös turvaisi sitä, että valtio ei joutuisi korvausvastuuseen tilanteissa, joissa erittäin arvokasta, mahdollisesti ulkomailla sijaitsevaa ja/tai yhtiö- tms. rakenteisiin sijoitettua omaisuutta katsottaisiin myöhemmin hoidetun puutteellisesti. Taloudellisia asioita hoitavan edunvalvojan tehtävä voi olla hyvinkin monipuolinen, sisältäen esimerkiksi päämiehen edustamista yhtiöiden hallinnossa, rakennusten kunnosta huolehtimista, jne., jolloin omaisuus voi sijaita ulkomaillakin. Tällaisten tehtävien hoitamisessa noudatetun huolellisuuden kattava valvominen holhousviranomaisen toimesta nykyisillä tai odotettavissa olevilla resursseilla ei ole kovin realistista, eivätkä vuositilien tarkastamisesta perittävät pienet suoritemaksut ole missään järkevässä suhteessa valtiolle aiheutuvaan vastuuseen nähden.

3.2 Vaikutukset päämiesten ja edunvalvojien (valtuuttajien / valtuutettujen) kannalta

Yleisten edunvalvojien valvontaa koskevilla muutoksilla pyritään siihen, että päämiesten asema ei vaarantuisi, vaikka valvonnan keinot ja painopisteet muuttuisivat. Pyrittäisiin vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja valvontatoiminnan nopeutumiseen tai jopa reaaliaikaistumiseen nykyiseen verrattuna. Nykyisinhän saatetaan tarkastaa toimenpiteitä, jotka on tehty jo lähes kaksi vuotta sitten. Muutokset koskisivat käytännössä lähes yksinomaan

[28] Tällaista maksua koskevaa säännösehdotusta tähän selvitykseen ei kuitenkaan ole sisällytetty.
[29] Ryhmäpäälliköille tehdyn Questback-kyselyn mukaan näitä tilanteita oli esiintynyt yhdeksän vastaajan ryhmissä vuoden 2020 aikana seuraavasti: kahdessa ryhmässä enintään 5 kertaa, kolmessa ryhmässä 6 – 10 kertaa ja neljässä ryhmässä 11 – 20 kertaa. Vastanneita oli yhdeksän 16:sta ryhmäpäälliköstä. Näiden lukujen perusteella voidaan arvioida, että tapauksia olisi hieman yli 100 vuosittain.

aikuisten päämiesten edunvalvontaa. Niillä olisi vain aivan vähäinen vaikutus alaikäisten asemaan, sillä yleisillä edunvalvojilla on vähän sellaisia alaikäisiä päämiehiä koskevia tehtäviä, jotka koskisivat omaisuuden hoitamista ja joihin sen vuoksi liittyisi tilivelvollisuus. Viime kädessä valtion vahingonkorvausvastuu turvaa näiden päämiesten aseman.

Ehdotus sisältää **alaikäisten edunvalvonnan rekisteröimisen varallisuusrajan** nostamisen nykyisestä 20 000 eurosta 30 000 euroon. Ehdotus koskisi huoltaja-edunvalvojien toiminnan valvontaa. Samalla ehdotetaan mahdollistettavaksi rekisteröintimerkinnän poistaminen alaikäisellä olevan omaisuuden määrän laskiessa alle 20 000 euron. Ehdotetun muutoksen myötä arviolta 2000–3000 alaikäisen omaisuuden hallinnointi jäisi nykytilanteeseen verrattuna vuositilivelvollisuuden ulkopuolelle. Vaikutus ei ilmenisi välittömästi, vaan tulisi esille vasta vähitellen vuosien mittaan, nykyisten säännösten puitteissa rekisteröityjen alaikäisten tullessa täysi-ikäisiksi. Tilivelvollisuuden poistuessa alaikäisten varallisuuteen kohdistuva riski lisääntyisi periaatteessa hieman niillä päämiehillä, jotka uudistuksen myötä jäisivät tilivalvonnan ulkopuolelle. Tätä kompensoi perheeseen kokonaisuutena kohdistuvan hallinnollisen taakan keveneminen, jonka voidaan odottaa helpottavan erityisesti leskiperheiden elämäntilannetta ja henkistä hyvinvointia.

Lupa-asioissa pyritään siihen, että edunvalvojien hallinnollista taakkaa kevennetään ja lupasäännösten yleistä hyväksyttävyyttä parannetaan vapauttamalla erinäisiä oikeustoimia luvanhakuvelvollisuudesta. Nämä oikeustoimet ovat vähäriskisiä ja/tai sellaisia, että päämiehen etu voidaan turvata varmistamalla muulla kuin lupamenettelyllä se, että valvontaviranomainen saa tiedon oikeustoimesta. Toisaalta joitakin riskialttiita tai ns. porsaanreiän luonteisia oikeustoimia tuotaisiin lupamenettelyn piiriin. Lupien osalta myös esitetään, että alaikäisten lastensa huoltajaedunvalvojien asema eriytettäisiin muista edunvalvojista siten, että he saisivat tehdä ilman lupaa joitakin sellaisia oikeustoimia, jotka muille olisivat edelleen luvanvaraisia. Hallinnollisen taakan keventäminen olisi erityisen perusteltua huoltajaedunvalvojien kohdalla, sillä muut edunvalvojathan ovat tietoisesti hakeutuneet edunvalvojan tehtävään. Sen sijaan huoltajaedunvalvojat joutuvat hoitamaan velvollisuuksiaan ilman valinnanvapautta suoraan lain nojalla. Useimmissa tapauksissa alaikäinen päämies hyötyisi uudistuksesta lupamaksun jäädessä pois. Alaikäisiä koskevat luvanvaraisetkin oikeustoimet ovat usein taloudelliselta arvoltaan pienehköjä, jolloin lupamaksu voi olla suhteellisesti ottaen merkittävä rasitus. Myös yleiset edunvalvojat eriytettäisiin lupavalvonnassa omaksi ryhmäkseen. Valtio joka tapauksessa vastaa heidän toiminnastaan, ja korvaa mahdolliset vahingot. Heidän päämiestensä asema pyrittäisiin pitämään turvattuna siten, että yleisten edunvalvojien tekemiin muuten luvanvaraisiin oikeustoimiin liittyisi OAEV-piirin sisäinen juristikontrolli. Lupamenettelyn piirissä säilyisi oman asunnon luovutus, joka lupien kohdalla on ollut mm. kanteluista ilmenevä yleisen edunvalvonnan kipupiste. Hallinnon kevenemisestä saatavaa hyötyä voitaisiin siirtää myös päämiehille siten, että OAEV-piiri voisi periä hyväksynnästä maksun, joka olisi alempi kuin holhousviranomaisen luvasta perimä suoritemaksu.

Edunvalvontavaltuutusta koskevilla säännösehdotuksilla (oikeushenkilön nimeäminen valtuutetuksi, kelpoisuus kiinteistön luovuttamiseen ilman tätä koskevaa määräystä valtakirjassa, esteellisyyssäännösten väljentäminen) voidaan arvioida olevan keventävä vaikutus kansalaisten kokemaan hallinnolliseen taakkaan. **Oikeushenkilön** nimeäminen valtuutetuksi tuskin muodostuisi tulevaisuudessakaan kovin yleisesti käytetyksi menettelyksi, mutta yksittäistapauksissa esimerkiksi yksinäisten ikääntyvien henkilöiden kohdalla uudistus helpottaisi valtuutuksen antamista. Valtuutus voitaisiin antaa esimerkiksi asianajotoimistolle, tilitoimistolle tai edunvalvontapalveluja tuottavalle yhteisölle ilman, että valtakirjaa laadittaessa tarvitsi arvailla, kuka tai ketkä henkilöt mahdollisesti vielä vuosienkin kuluttua olisivat

palveluntuottajan palveluksessa. **Valtuutetun kelpoisuus kiinteistön luovuttamiseen** (tai panttaamiseen) riippuu nykyisin siitä, onko valtakirjassa asiaa koskeva maininta, joskaan kiinteistöä ei tarvitse yksilöidä maakaaren edellyttämään tapaan. Erillisen maininnan vaatiminen on usein oudoksuttuna rasitteena koettu lainopillinen ”knoppi”, joka tulee yllätyksenä tilanteissa, joissa valtakirja on aikanaan laadittu maallikon toimesta. Valitettavasti tilanne usein havaitaan vasta, kun kiinteistön myyntitoimet on jo aloitettu ja ehkä jopa ostajaehdokas löydetty, jolloin edunvalvojan määräämisellä ja lupaprosessilla olisi kansalaisen näkökulmasta kova kiire. Muutos tekisi tarpeettomaksi edunvalvojan määräämisen ja lupaprosessin näissä tilanteissa, mikä keventäisi kansalaisiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Nämä tilanteet eivät ole aivan harvinaisia, määräksi voidaan arvioida runsaat 100 vuosittain.[30] **Edunvalvontavaltuutetun esteellisyyttä** koskevia säännöksiä esitetään liberalisoitavaksi niissä tilanteissa, joissa valtuutettuna on valtuuttajan lähiomainen. Näissä tapauksissa jääviystilanteet määriteltäisiin jo oletuksenakin nykyistä suppeammiksi, ja lisäksi valtuuttaja voisi valtakirjan määräyksillä vielä tästä oletusarvostakin supistaa niitä henkilörelaatioita, joissa valtuutettu on esteellinen. Nykyisin tilanne on se, että valtakirjat kohtalaisen usein sisältävät erityisesti tavanomaisia lahjoituksia koskevia määräyksiä, joiden toteuttaminen kuitenkin olisi lainvastaista valtuutetun esteellisyyden vuoksi. Nykytilanteen voidaan nähdä tarpeettoman suuressa määrin rajaavan valtuuttajan itsemääräämisoikeutta.

Jäljempänä ehdotetaan, että erityisen vastuunalaisia tehtäviä hoitavilta edunvalvojilta voitaisiin edellyttää **vastuuvakuutusten** ylläpitämistä. Vakuutuksesta aiheutuvat maksut rasittaisivat päämiestä, sillä kyseessä olisi edunvalvojalle tehtävän hoitamisesta aiheutuva tarpeellinen kulu, josta hän olisi oikeutettu holhoustoimesta annetun lain 44.2 §:n nojalla veloittamaan korvauksen päämieheltä. Toisaalta vakuutus voisi myös turvata päämiehen asemaa, sillä sen kattavuus voisi olla laajempi kuin valvovan viranomaisen tuottamusvastuun ala. Nykyisellään erittäin varakkaat päämiehet hyötyvät perusteettomasti siitä, että tilin tarkastamisesta perittävää pientä suoritemaksua vastaan he saavat valtiolta edunvalvojalle eräänlaisen vastuuvakuutuksen.

4 Yleisten edunvalvojien valvonnan kehittäminen

4.1 Nykytila

4.1.1 Holhoustoimen asiakasmäärien kehitys

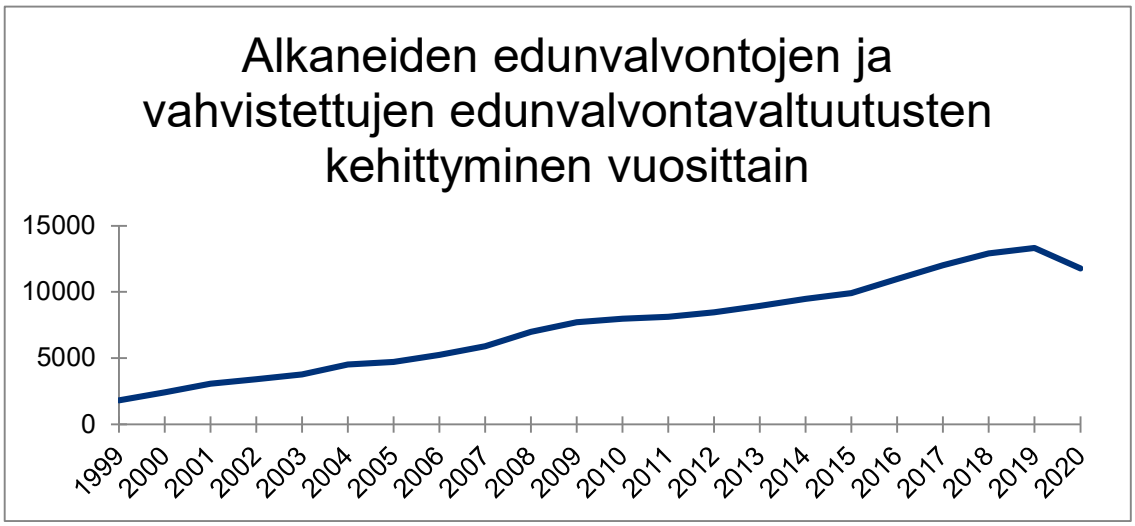
Holhoustoimen asiakasmäärät ovat holhoustoimilain voimaan tultua lähes jatkuvasti kasvaneet. Vuoden 2008 jälkeen tapahtunut tilapäinen väheneminen johtuu lakimuutoksesta, jossa holhoustoimesta annettuun lakiin sisällytettiin edunvalvonnan viimesijaisuutta osoittava täsmennys. Kasvuvauhti alkoi kiihtyä uudelleenvuonna 2015.

Vuonna 2020 kasvu näyttää hidastuneen. Kyse on kuitenkin vuoden 2020 alussa tapahtuneeseen holhousviranomaista koskevaan organisaatiouudistukseen [31] ja valtakunnallisen

[30] Ryhmäpäälliköille tehdyn Questback-kyselyn mukaan näitä tilanteita oli esiintynyt yhdeksän vastaajan ryhmissä vuoden 2020 aikana seuraavasti: kahdessa ryhmässä enintään 5 kertaa, kolmessa ryhmässä 6 – 10 kertaa ja neljässä ryhmässä 11 – 20 kertaa. Vastanneita oli yhdeksän 16:sta ryhmäpäälliköstä. Näiden lukujen perusteella voidaan arvioida, että tapauksia olisi hieman yli 100 vuosittain.

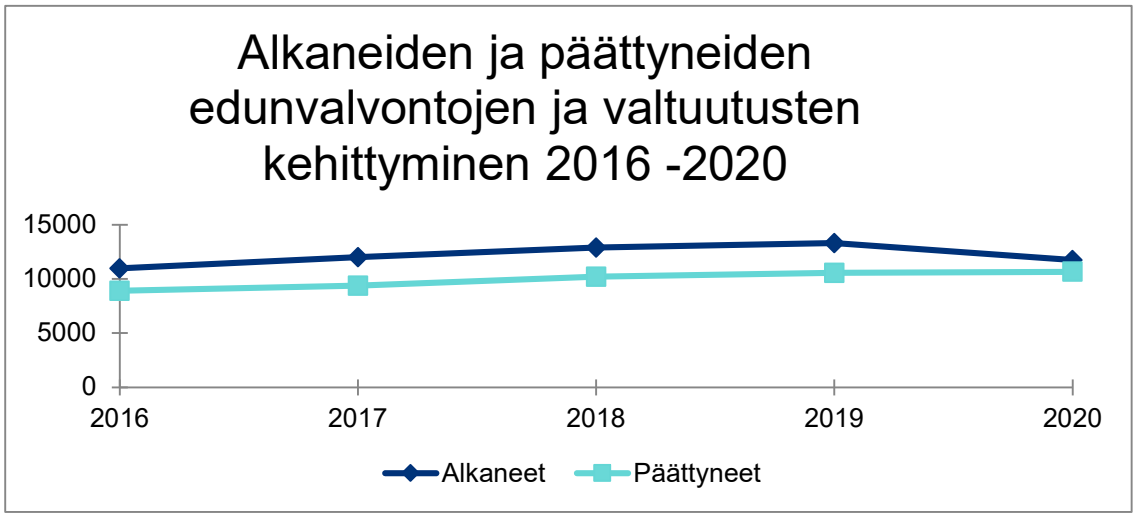
[31] Maistraateista, väestörekisterikeskuksesta ja maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköstä muodostettiin Digi- ja väestötietovirasto, joka aloitti toimintansa 1.1.2020.

toimintatapaan liittyvistä haasteista, joiden vuoksi asioiden käsittely on ruuhkautunut: asioita on saatu ratkaistua vähemmän kuin niitä on tullut vireille. Lisäksi koronaepidemia hidasti asioiden käsittelyä käräjäoikeuksissa.



Alkaneet ja päättyneet edunvalvonnat (ml. valtuutukset) vuosina 2016 – 2020: [32]

Koko maa	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Alkaneet	10976	12006	12910	13320	11736
Päättyneet	8910	9369	10200	10565	10584
Lisäys	**2066**	**2637**	**2710**	**2755**	**1152**



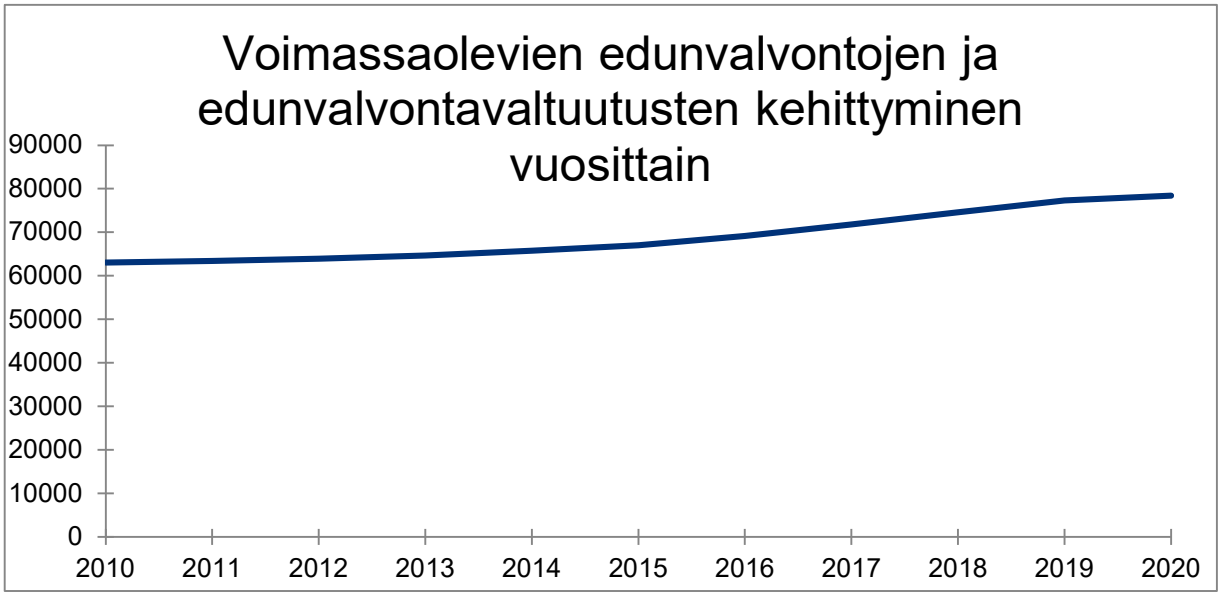
[32] 23.1.2020

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Holhousviranomaisella on vuoden 2019 lopussa voimassa olevia edunvalvontoja ja edunvalvontavaltuutuksia oli yhteensä 77 319. Vuoden 2020 lopussa niitä oli 78 443.[33] Vuodesta 2015 lähtien vuoteen 2019 vuotuinen kasvu on vaihdellut 3,2 prosentista 3,9 prosenttiin. Vuonna 2020 kasvu edellisestä vuodesta on ollut vain 1,45 %. Luvuissa ei ole tehtäviä, jotka eivät sisällä taloudellisten asioiden hoitamista.

Avoin data 23.1.2021:

Holhoustoimen tehtäviä	73 210
Valtuutuksia	11 235
Yhteensä	**84 445**



Vahvistettujen edunvalvontavaltuutusten lisääntymisestä huolimatta myös edunvalvontojen määrä on kasvanut koko ajan, mutta maltillisesti. Vuodesta 2015 kasvuvauhti on jonkin verran kiihtynyt edellisiin vuosiin verrattuna. Vuoden 2020 alussa tapahtunut notkahdus johtuu osaksi organisaatiomuutokseen ja valtakunnallisen toimintatavan toteuttamiseen liittyvistä haasteista, joiden vaikutus korostuu erityisesti edunvalvojan määräämisasioissa. [34]

[33] Ks. DVV:n Avoin data: https://dvv.fi/mare

[34] Digi- ja väestötietoviraston aloitettua toimintansa holhousviranomaisen käsittelyajat ovat selvästi pidentyneet aikaisemmista maistraattien käsittelyajoista uuden viraston käynnistymiseen liittyvien haasteiden vuoksi. Järjestelmät eivät ole sellaisenaan tukeneet valtakunnallista toimintaa, vaan työvaiheet ovat lisääntyneet. Käytettävissä olevat henkilöresurssit ovat myös vähentyneet. Kyse on kuitenkin mitä ilmeisimmin tilapäisestä ilmiöstä, joten

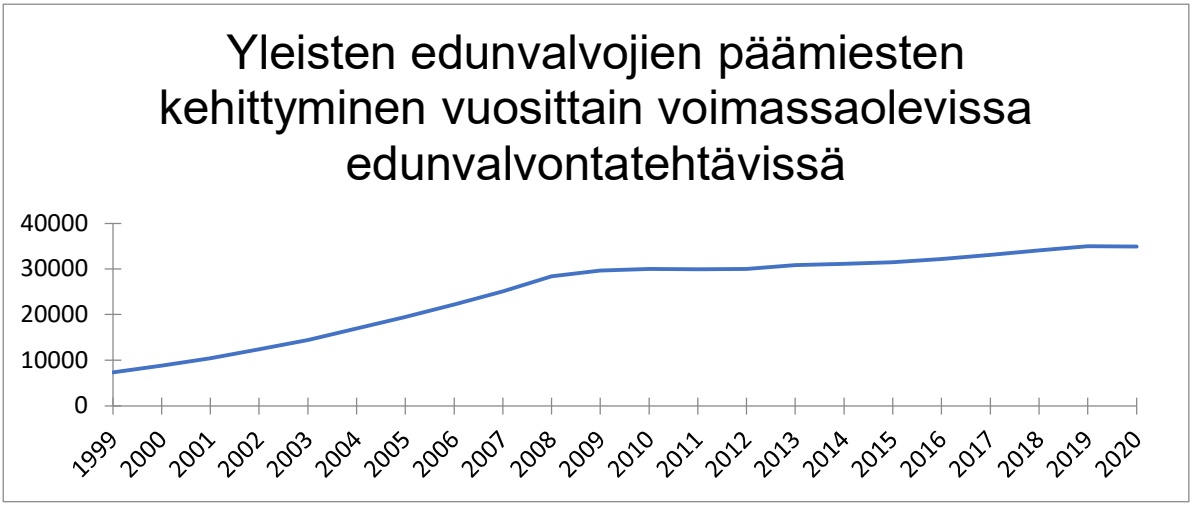
Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Koronaepidemiasta aiheutunut poikkeustila keväällä 2020 hidasti edunvalvojan myös määräämisasioiden käsittelemistä käräjäoikeuksissa, koska hakemuksia ei voitu antaa tiedoksi edunvalvontaan esitetyille hoitokodeissa asuville ja yli 70-vuotiaille ja näiden asioiden käsittely ruuhkautui.

Yleisen edunvalvonnan päämiesmäärien kehittyminen

Yleisen edunvalvonnan asiakasmäärät ovat myös vuoden 2011 jälkeen jatkuvasti kasvaneet. Vuodesta 2016 vuotuinen kasvu on vaihdellut noin 2,5 ja 3 prosentin vaiheilla. Samoin yleisen edunvalvonnan osuus täysi-ikäisten edunvalvonnoista on kasvanut ja on nykyisin noin 66 %.

2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
29936	29962	30805	31137	31469	32184	33070	34065	35019	34877
Muutos-**%**	0,09	2,81	1,08	1,07	12,27	2,75	2,80	3,01	- 0,41



Valtion oikeus- ja edunvalvontapiirien yleisten edunvalvojien voimassa olevien päämiesten määrä on vuoden 2019 lopussa ollut runsaat 35.000. Vähäinen aleneminen vuonna 2020 selittyy tässäkin asioiden käsittelyn ruuhkautumisella organisaatiomuutoksen jälkeen sekä koronaepidemian aiheuttamista rajoituksista keväällä 2020. Muiden yleisen edunvalvonnan palveluntuottajien päämiesten määrä on noin 4000.

Vahvistettujen edunvalvontavaltuutusten määrien kehittyminen

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain astuttua voimaan 1.11.2007 holhousviranomaisen vahvistamien edunvalvontavaltuutusten määrä on lisääntynyt vuosi vuodelta. Alun

laskusuunnasta ei voi päätellä, että edunvalvontatehtävien määrän kasvu olisi taittunut. Voimassa olevien edunvalvontojen ja edunvalvontavaltuutusten määrät ovat lisääntyneet, vaikka edunvalvojan määräämisasioiden käsittelyssä ja valtuutusten vahvistamisessa on ollut viivettä.

varsin verkkaisen kasvun jälkeen vuosittain vahvistettujen valtuutusten määrät ovat vuodesta 2015 lähtien nousseet melko tasaisesti vuoteen 2019 saakka. Valtuutuksia on vahvistettu viime vuosina noin 3500 – 4500 vuodessa. Vuonna 2020 vahvistettiin 4573 valtuutusta.

Voimassa olevien valtuutusten määrän kasvu on kasvanut nopeammin kuin edunvalvontojen. Vuoden 2018 päättyessä valtuutuksia on ollut voimassa 7946 kpl, vuoden 2019 päättyessä 10 209 ja vuoden 2020 päättyessä 12 284. Vuoden 2020 notkahdus kasvusuunnassa liittyy tässäkin asioiden ruuhkautumiseen organisaatiomuutoksen jälkeen.

2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
743	1155	1695	2396	3205	4517	6143	7946	10209	12300
%	55,45	46,75	41,36	33,76	40,94	36,00	29,35	28,48	20,48

4.1.2 Tilivalvonnan säädöspohja

4.1.2.1 Omaisuusluettelo

Omaisuusluettelon antamista koskevat säännökset ovat holhoustoimilain 48 ja 49 §:issä.

Lain 48 §:n mukaan edunvalvojan on kolmen kuukauden kuluessa tehtävänsä alkamisesta annettava holhousviranomaiselle luettelo niistä päämiehen varoista ja veloista, joiden tulee olla edunvalvojan hoidettavana. Luettelossa on ilmoitettava myös se omaisuus, joka on jätetty 38 §:n 1 momentin nojalla päämiehen vallittavaksi. Jos päämies myöhemmin saa omaisuutta, jonka tulee olla edunvalvojan hoidettavana, luettelo saadusta omaisuudesta on annettava kuukauden kuluessa saannosta. Velvollisuus antaa luettelo ei kuitenkaan koske sellaista toistuvaa suoritusta, jonka päämies saa luetteloon merkityn oikeuden nojalla.

Kun päämies tulee kuolinpesän osakkaaksi, edunvalvojan on toimitettava holhousviranomaiselle jäljennös perukirjasta kuukauden kuluessa siitä, kun perunkirjoitus on toimitettu.

Holhousviranomainen voi edunvalvojan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan edunvalvojaa kuultuaan pidentää 1 momentissa mainittua määräaikaa, jos se on tarpeen omaisuuden määrän tai muun syyn johdosta. (11.2.2011/122)

Holhoustoimilain 49 §:n mukaan edunvalvojan on omaisuusluetteloa antaessaan ilmoitettava, että hänen antamansa tiedot ovat oikeat ja ettei hän tahallisesti ole jättänyt mitään mainitsematta. Tuomioistuin voi velvoittaa edunvalvojan vahvistamaan ilmoituksensa tuomioistuimessa valan tai vakuutuksen nojalla, jos holhousviranomainen sitä vaatii.

4.1.2.2 Tilivelvollisuus ja siihen liittyvät säännökset

Edunvalvojan tilivelvollisuutta koskevat säännökset ovat holhoustoimilain 50 – 55 §:issä.

Tilivelvollisuuteen liittyy olennaisesti kirjanpitovelvollisuus, josta säädetään holhoustoimilain 50 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan edunvalvoja, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, on velvollinen pitämään kirjaa päämiehen varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista. Pykälän 2 momentin mukaan edunvalvoja, joka on määrätty muuhun kuin

omaisuuden hoitamista käsittävään tehtävään, on velvollinen pitämään sellaista kirjaa, että hän voi tehdä selon niistä toimenpiteistä, joihin hän on tehtävässään ryhtynyt.

Holhoustoimilain 51 §:ssä säädetään 50 §:n 1 momentissa tarkoitetun edunvalvojan velvollisuudesta antaa vuosittain tilin holhousviranomaiselle (vuositili). Säännöksen mukaan holhousviranomainen voi päättää, että tilikausi on muu vuoden pituinen ajanjakso kuin kalenterivuosi, jos se on omaisuuden hoidon ja tilinpidon tai tilin tarkastuksen kannalta tarkoituksenmukaista.

Pykälän 2 momentin mukaan vuositili on annettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Jos edunvalvontatehtävä on alkanut tilikauden jälkimmäisellä puoliskolla, holhousviranomainen voi edunvalvojan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan edunvalvojaa kuultuaan päättää, että tili annetaan seuraavan vuositilin yhteydessä (11.2.2011/122).

Pykälän 3 momentin mukaan, jos edunvalvoja ei sairauden, tehtävänsä laajuuden tai muun sellaisen syyn johdosta kykene tai ole kyennyt antamaan vuositiliä säädetyssä ajassa, holhousviranomainen voi hakemuksesta pidentää määräaikaa.

Päätöstilivelvollisuudesta säädetään holhoustoimilain 52 §:ssä. Sen mukaan edunvalvoja, jonka tehtävä lakkaa tai jonka tehtäviä rajoitetaan, on velvollinen viipymättä antamaan holhousviranomaiselle tilin vallinnastaan siirtyvän omaisuuden hoidosta siltä ajalta, jolta ei ole aikaisemmin annettu tiliä (päätöstili).

Holhoustoimilain 53 §:ssä säädetään holhousviranomaisen mahdollisuudesta päättää vuositilin antamista koskevista helpotuksista. Pykälän 1 momentin mukaan, jos omaisuudesta annetusta luettelosta tai vuositilistä käy ilmi, että päämiehellä ei ole omaisuutta tai että edunvalvojan hoidettavana olevan omaisuuden määrä on vähäinen, holhousviranomainen voi edunvalvojan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan edunvalvojaa kuultuaan määräajaksi tai toistaiseksi vapauttaa edunvalvojan velvollisuudesta antaa vuositili tai määrätä tilikauden vuotta pitemmäksi.

Pykälään lisättiin vuoden 2011 lakimuutoksen yhteydessä uusi 2 momentti. Sen mukaan vapautus vuositilin antamisesta tai tilikauden pidennys voidaan myöntää myös, jos omaisuus on laadultaan sellaista, ettei päämiehen etu vaadi tilin tekemistä vuosittain tai jos omaisuuden säilyminen on turvattu sijoittamalla omaisuutta kohteeseen, josta sitä ei sijoitusta koskevaan sopimukseen otetun ehdon mukaan voida nostaa tai siirtää muualle eikä sijoituksen ehtoja voida muuttaa ilman holhousviranomaisen suostumusta. Holhousviranomaisen suostumukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään holhousviranomaisen luvasta.

Pykälän 3 momentin mukaan holhousviranomainen voi myös muuttaa edellä tarkoitettua päätöstään, jos se on perusteltua valvonnan tarpeellisuuden kannalta.

Holhoustoimilain 54 §:n 1 momentissa säädetään edunvalvojan velvollisuudesta luovuttaa tileihin liittyvät tositteet tarkastettaviksi. Säännöksen mukaan vuositilin ja päätöstilin yhteydessä on tarkastettaviksi luovutettava myös niihin liittyvät tarpeelliset tositteet. Tarkastuksen päätyttyä tositteet on palautettava edunvalvojalle.

Tositteiden säilyttämisestä säädetään pykälän 2 momentissa. Sen mukaan edunvalvoja on velvollinen säilyttämään tiliin liittyvät tositteet, kunnes määräaika 61 §:n 1 momentissa säädetyn kanteen nostamiselle on kulunut umpeen tai, jos kanne on nostettu, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Päämiehellä, hänen oikeudenomistajillaan tai uudella edunvalvojalla on tämän jälkeen oikeus saada tositteet haltuunsa.

Vuosi- ja päätöstilin sisältöä koskevat säännökset ovat holhoustoimilain 55 §:ssä. Vuositilistä ja päätöstilistä tulee käydä selville päämiehen varat ja velat tilikauden alkaessa ja päättyessä, tilikauden aikana niissä tapahtuneet muutokset, 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 ja omaisuuden hoitosuunnitelman noudattamista.

Pykälän toisen momentin mukaan tilissä on ilmoitettava myös se omaisuus, jonka edunvalvoja on tilikauden aikana antanut päämiehensä vallittavaksi.

Säännöksen 3 momentissa säädetty yleispiirteisen tilin mahdollisuus ei koske yleisiä edunvalvojia.

4.1.2.3 Vuosi- ja päätöstilien tarkastaminen

Holhoustilien tarkastamista koskevat säännökset ovat holhoustoimilain 56 §:ssä. Saatuaan vuositilin tai päätöstilin holhousviranomaisen on viipymättä hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat, onko edunvalvojan palkkio suuruusluokaltaan perusteltu ja onko tili oikein laadittu

Edunvalvoja on velvollinen pyydettäessä antamaan holhousviranomaiselle kaikki tehtäväänsä koskevat tarpeelliset tiedot, tositteet ja asiakirjat sekä esittämään hoidettavanaan olevat arvopaperit.

Hyvää tarkastustapaa sekä palkkion tarkastamista koskevat kohdat lisättiin edellä mainittuun säännökseen 1.5.2011 voimaan tulleella lailla (11.2.2011/122) ja samalla pykälään lisättiin uusi 2 momentti. Tämän säännöksen mukaan holhousviranomainen voi tarkastaa tilin yleispiirteisemmin kuin 1 momentissa säädetään, jos omaisuuden määrän tai laadun taikka muiden seikkojen perusteella on aihetta otaksua, ettei päämiehen etu tästä vaarannu. Edunvalvojan jättämä ensimmäinen tili on kuitenkin tarkastettava, kuten 1 momentissa säädetään.

4.1.2.4 Tarkastustavasta johtuva valtion vahingonkorvausvastuu

Samassa yhteydessä lakiin lisättiin 56 a §, jonka mukaan valtion varoista korvataan vahinko, joka päämiehelle on aiheutunut siitä, että 56 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tilintarkastuksessa ei ole havaittu jotakin seikkaa, joka olisi pitänyt havaita, jos tili olisi tarkastettu 56 §:n 1 momentin mukaisesti.

4.1.3 Vuoden 2011 muutosten taustaa

Hallituksen esityksessä [35] todetaan, ettei holhousviranomaisen selvittämisvelvollisuus tilintarkastuksessa ole rajaton. Holhousviranomainen ei esimerkiksi ole velvollinen tyhjentävästi selvittämään tilissä näkyvän oikeustoimen ehtojen asianmukaisuutta muissa kuin niissä tilanteissa, joissa hyvän tarkastustavan osoittamassa laajuudessa suoritettu tarkastus viittaa siihen, ettei päämiehen omaisuuden hoitoa koskevia säännöksiä ole noudatettu.

[35] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_203+2010.pdf

Holhousviranomaisen tiliä koskeva kannanotto ei ole sitova päätös siitä, mitkä ovat edunvalvojan ja hänen päämiehensä väliset velvoitteet. Edunvalvojalta voidaan vaatia vahingonkorvausta vielä hänen tehtävänsä päätyttyäkin, vaikka holhousviranomainen olisi hyväksynyt edunvalvojan tekemät tilit. Pääsäännön mukaan tilit on tarkastettava hyvän tarkastustavan osoittamassa laajuudessa. Tarkastukselta ei kuitenkaan voida edellyttää sellaista laajuutta, että kaikki piilevät virheet ja puutteet tulisivat havaituiksi. Tarkastuksen taso tulisi mitoittaa siten, edellä mainittuja ilmeisemmät virheet ja puutteet löytyvät ja että edunvalvojan työn laatu pysyy valvonnan avulla korkealla. Lisäksi on tarpeen tehdä mahdolliseksi tavanomaista ylisispiirteisemmän tarkastuksen toimittaminen tilanteissa, joissa päämiehelle aiheutuvan vahingon riski on vähäinen.

Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että hyvä tarkastustapa holhoustoimessa on toistaiseksi melko avoin käsite. Säännöksen sisällön täsmentäminen tulee sen vuoksi vaatimaan kehittämistyötä, jossa pyritään holhousviranomaisissa esiintyvien parhaiden käytäntöjen pohjalta täsmentämään, millaista toimintaa hyvän tarkastustavan noudattaminen kussakin tilanteessa edellyttää. Hallituksen esityksessä on määritelty, mitä hyvään tarkastustapaan ainakin kuuluu. Sen sijaan yleispiirteisen tarkastustavan sisällöstä hallituksen esityksessä ei ole mainintaa.

Esityksen mukaan holhousviranomainen voisi tietyin edellytyksin tarkastaa tilin hyvää tarkastustapaa yleispiirteisemmin, Näin voitaisiin menetellä, jos omaisuuden laadun tai määrän tai muiden seikkojen perusteella voidaan otaksua, ettei päämiehen etu tästä vaarannu. Tällainen muu seikka voi olla esimerkiksi se, että holhousviranomainen pitkäaikaisen kokemuksen perusteella on vakuuttunut edunvalvojan korkeasta ammattitaidosta ja ammattimoraalista. Voitaisiinko tili tarkastaa tavallista yleispiirteisemmin, riippuisi kuitenkin aina kokonaisarviosta, jonka holhousviranomainen tekee kaikkien edellä mainittujen seikkojen perusteella. Uudistuksen tarkoituksena on, että holhousviranomainen voisi jakaa saamansa tilit erilaisiin riski- ja vaativuusluokkiin ja suorittaa tarkastuksen luokan osoittamalla tavalla.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö on antanut 15.10.2012 ohjeen holhoustoimen tilintarkastuksesta. Ohje (MOK 52/2010) sisältää muun muassa hyvää tarkastustapaa ja yleispiirteistä tarkastustapaa koskevan ohjeistuksen, jossa on otettu huomioon hallituksen esityksessä esitetyt hyvää tarkastustapaa koskevat kriteerit. Ohjeistuksessa käsitellään lisäksi muun ohella hyvän hallinnon periaatteita, tarkastuksen ja valvonnan suunnittelua, riskiarviointia sekä tilin tarkastustavasta johtuvan mahdollisen vahingonkorvausvelvollisuuden perusteita. Yleispiirteisen tarkastuksen osalta hallituksen esityksessä on todettu, että sisältö tulee täsmentymään holhoustoimen käytäntöjen kehittämistyön kautta. Yleispiirteisen tarkastuksen sisältö on siten jäänyt kokonaan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön ohjeistuksen ja sen jälkeen tapahtuneen prosessinkehittämistyön varaan. Ohjeistuksessa todetaan, että hyvän tarkastustavan määrittelyn, kuten myöskään ohjeistuksen ei ole tarkoitus jähmettää hyvän tarkastustavan käsitettä ohjeistuksessa esitettyihin raameihin. Valvontaa ja tarkastustoimintaa tullaan kehittämään edelleen muun muassa uusien tietojärjestelmien, lomakkeiden ja organisaatiomuutosten myötä.

4.1.3.1 Tarkastuskäytännöistä

Hallituksen esityksessä jo todettiin, että ne vähäisen riskin sisältävät tilit, joissa tavanomaista yleispiirteisempi tarkastus tulee kysymykseen, ovat useimmiten sellaisia, että ne voidaan suhteellisen yksinkertaisesti tarkastaa myös hyvää tarkastustapaa noudattaen. Samoin todettiin, että siirtyminen tavanomaista yleispiirteisempään tarkastukseen ei tämän vuoksi tule johtamaan merkittäviin voimavarojen säästöihin. Esityksessä lähdettiin siitä, että yleispiirteisen tarkastustavan käyttöön ottaminen vähentäisi holhoustilien tarkastusaikaa noin 10 prosenttia.

Tilien tarkastusta koskevat lain säännökset ovat samat riippumatta siitä, toimiiko edunvalvojana yleinen edunvalvoja vai yksityishenkilö. Yleispiirteistä tarkastustapaa on noudatettu pääasiassa yleisten edunvalvojien tilien tarkastuksessa. Vaikka ohjeistuksena on ollut, että yleisten edunvalvojien tilit tarkastettaisiin pääsääntöisesti yleispiirteisesti ensimmäisen tilin tarkastuksen jälkeen, tätä ei ole voitu käytännössä aina toteuttaa. Yleisten edunvalvojien toiminnan laadussa on eroja, jotka on täytynyt ottaa huomioon harkittaessa, siirretäänkö tili yleispiirteiseen tarkastukseen vai ei. Huomattava osa muista kuin ensimmäisistä vuositileistä tarkastetaan kuitenkin nykyisin enemmän tai vähemmän yleispiirteisesti.[36] Myös päätöstilien tarkastuksessa sitä käytetään, mutta vähemmän kuin vuositileissä. Raja yleispiirteisen tarkastustavan ja hyvän tarkastustavan välillä on myös jossain määrin häilyvä: tarpeen mukaan pääosin osin tili saatetaan tarkastaa yleispiirteisesti ja osa hyvän tarkastustavan mukaan tai päinvastoin. Käytännön mukaan päätöstilitiedotteessa tai päätöstilin jäljennöksessä ilmoitetaan, mitkä tilit on tarkastettu yleispiirteisesti. Sen sijaan edunvalvonnan kestäessä edunvalvoja ei saa siitä tietoa. Tiedon antaminen on tarpeen yleispiirteistä tarkastusta koskevan vahingonkorvaussäännöksen vuoksi.

Tarkastustoiminnassa on jonkin verran käytetty myös teema- tai pistokoetarkastusta.[37] Esimerkiksi on tarkastettu erityisesti päämiehen vakuutuksia tai tiettyjen etuuksien hakemista tai otos yleisen edunvalvojan tileistä tarkastetaan hyvän tarkastustavan mukaan ja muut yleispiirteisesti. Tarkastettavien tilien lukumäärän lisääntyessä mahdollisuudet tämäntyyppiseen kohdennettuun tarkastukseen ovat vuosi vuodelta vähentyneet resurssien niukkuuden vuoksi.

Suoritemaksu tarkastuksesta on samansuuruinen riippumatta tarkastustavasta. Sitä on perusteltu yleispiirteiseen tarkastukseen liittyvän valtion vahingonkorvausvastuun vuoksi. Tosin valtioon kohdistuvien vahingonkorvausasioiden siirryttyä vuoden 2014 lakimuutoksella Valtiokonttorin hoidettavaksi säännöksellä ei ole käytännön merkitystä yleisessä edunvalvonnassa, jossa valtio vastaa vahingoista isännän vastuun perusteella riippumatta siitä, onko kyse valtion edunvalvontatoimistosta vai yksityisestä palveluntuottajasta. Tällöin edunvalvojan maksukyvyttömyys, joka voisi johtaa holhoustoimilain 56 a §:n soveltamiseen, ei ole käytännössä mahdollinen.

4.1.3.2 Tilin antamiseen liittyvät helpotukset yleisessä edunvalvonnassa

Maistraattien käytännöt vuoden jälkimmäisellä puoliskolla alkaneiden edunvalvontojen vajaan tilikauden yhdistämisestä seuraavaan tilikauteen ovat vaihdelleet. Vain harvoin oli sallittua yhdistää jo heinäkuussa alkaneiden edunvalvontojen vajaa tilikausi seuraavaan tilikauteen. Vaikka ensimmäisten tilien tarkastaminen on lähtökohtaisesti priorisoitu ennen muita vuositilejä, edunvalvonnan alkupuolen tapahtumien tarkastaminen voisi siirtyä jopa kahden vuoden päähän, mitä ei voida pitää päämiehen oikeusturvan kannalta hyvänä. Mitä pidempi ensimmäinen tilikausi on, sitä työläämpää on myös sen tarkastaminen, kun otetaan huomioon, että ensimmäinen tili on aina tarkastettava hyvän tarkastustavan mukaisesti. Digi- ja väestötietovirastossa yleisten edunvalvojien ensimmäinen vajaa tilikausi voidaan yhdistää seuraavaan tiliin 1.10. tai sen jälkeen alkaneissa edunvalvonnoissa riippumatta siitä, toimiiko edunvalvojana valtion edunvalvontatoimiston yleinen edunvalvoja vai yksityisen palveluntuottajan edunvalvoja.

[36] DVV:n ryhmäpäälliköille osoitetun tuoreen kyselyn tulosten mukaan 40 – 80 prosenttia yleisten edunvalvojien muista kuin ensimmäisistä tileistä on tarkastettu yleispiirteisen tarkastustavan (YPT) mukaisesti. Asianhallintajärjestelmästä otetun raportin mukaan YPT-tarkastuksen osuus em. tileistä on 60 %
[37] Katso kohta 2.4

Maistraatit ovat jonkin verran käyttäneet mahdollisuutta yhdistää holhoustoimilain 53 §:n nojalla tilikausia 2 – 3 vuoden mittaisiksi omaisuuden vähäisyyden ja laadun vuoksi. Kokemusten mukaan useimmat yleiset edunvalvojat antavat kuitenkin mieluummin tilit vuosittain jopa aivan vuoden lopussa alkaneista edunvalvonnoista. Monissa maistraateissa on sen vuoksi luovuttu tilikausien pidentämisestä kokonaan. Vuositilivelvollisuudesta vapauttamista on sovellettu erityisesti tilanteissa, joissa päämiehen varat koostuvat pääosin sellaisesta omaisuudesta, jota ei voi luovuttaa ilman holhousviranomaisen lupaa. Vapauttamisen käytettävyyttä heikentää se, ettei päätöstilivelvollisuudesta voi vapautua. Näissä on usein ollut kyse alaikäisten edunvalvonnoista. Käytännössä työajan säästöä vuotta pidemmistä tilikausista on tullut lähinnä toimistotehtävissä. Pitkän tilikauden tilin tarkastamisessa ei sen sijaan ole juurikaan saatu ajan säästöä. Pikemminkin osa kokee pitkän tilikauden tilin tarkastamisen haastavaksi, ellei kyse ole hyvin vähän tilitapahtumia käsittävästä tilistä.

Holhoustoimilain 53.2 §:n momentin mukaista estotilijärjestelyä, joka mahdollistaisi tilikausien pidentämisen tai vuositilivelvollisuudesta vapauttamisen myös tilanteissa, joissa varallisuuden määrä ei ole vähäinen, ei ole käytetty, eikä ole ollut tarkoituksenmukaistakaan käyttää yleisessä edunvalvonnassa. Hallituksen esityksen mukaan ehdon käyttäminen on perusteltua lähinnä tilanteissa, joissa näyttää asianmukaiselta, että pääoma on sijoituskohteessaan koko edunvalvonnan ajan. Tällainen tulisi kysymykseen esimerkiksi silloin kuin muutaman vuoden päästä täysi-ikäiseksi tuleva henkilö saa vakuutuskorvauksen, jota ei tarvita elatukseen. Käytännössä estotilijärjestelyä on käytetty muutenkin harvoin muun muassa siitä syystä, että se ei käytännössä sovellu muihin sijoitusinstrumentteihin kuin pankkitalletuksiin, joiden tuotto on nykyisellään lähes olematon. Pankit eivät ole kehittäneet järjestelmiään niin, että estotilijärjestely onnistuisi muissa sijoituskohteissa. Yksittäistapauksessa järjestely on voinut onnistua muussakin sijoitustoiminnassa pienessä paikallispankissa, jossa seuranta on ollut mahdollista toteuttaa ilman järjestelmien tukea. Estotilimenettely on myös monimutkainen ja sen vuoksi työläs sekä holhousviranomaiselle että edunvalvojalle.

4.2 Yleisen edunvalvonnan valvonnan kehittäminen

Sekä yleisen edunvalvonnan että holhousviranomaisen asiakasmäärät kasvavat koko ajan.[38] Vuonna 2007 säädetty mahdollisuus järjestää itse asioiden hoitaminen edunvalvontavaltuutuksen avulla tulevan toimintakyvyn menettämisen varalta ei ole olennaisesti vähentänyt painetta yleiseen edunvalvontaan. Sen sijaan yksityisten edunvalvojien päämiesmääriin sillä on voinut olla merkittävämpi vaikutus.

Vuoden 2011 lakimuutoksia valmisteltaessa aika ei ollut vielä kypsä siihen, että yksityisen ja yleisen edunvalvonnan valvontaa olisi eriytetty toisistaan. Lakimuutokset mahdollistivat kuitenkin käytännössä eriyttämisen muun muassa niin, että yleispiirteistä tarkastusta ohjeistettiin käyttämään pääsääntöisesti yleisten edunvalvojien tarkastustoiminnassa.

Parhaillaan kehitetään edelleen Digi- ja väestötietoviraston Vaaka-hankkeessa Elsan ja yleisen edunvalvonnan Edvard-järjestelmän välistä rajapintaa ja sähköisesti tapahtuvaa tilien tarkastusta. Järjestelmä otettiin käyttöön 1.10.2020. Valtion edunvalvontatoimistojen yleiset edunvalvojat ovat voineet antaa 1.10.2020 alkaen vuositilejä yleisen edunvalvonnan Edvard-järjestelmästä suoraan holhousviranomaisen ELSA-järjestelmään. Tilit kulkevat Edvard-ELSA -integraation avulla sähköisesti koko prosessin ajan ja tilien tarkastaminen kaikkine vaiheineen tehdään järjestelmässä. Tarkastaja pääsee tarkastelemaan niitä tositteita, jotka on liitetty tiliin. Vuonna 2021 tavoitteena on, että kaikki yleisen edunvalvonnan vuositilit voitaisiin käsitellä sähköisesti. Jotta tavoite voisi toteutua optimaalisesti, tositemateriaali

[38] Avoin data: https://dvv.fi/mare

tulisi saada edunvalvontatoimistoissa sähköiseen muotoon. Päätöstilien sähköinen käsittely toteutuu aikaisintaan loppuvuonna.

Oikeusministeriön yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä on laatinut vuonna 2016 Edunvalvonnan käsikirjan, joka on päivitetty vuonna 2020.[39] Työryhmässä on ollut myös holhousviranomaisen edustus. Käsikirjan 9.2. luvussa on sisäistä tarkastusta koskevaa ohjeistusta. Ohjeistuksessa todetaan, että holhousviranomainen voi tarkastaa yleisen edunvalvojan tilit yleispiirteisesti, minkä vuoksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirin ja edunvalvontatoimistojen on kehitettävä ja ylläpidettävä omaehtoista toiminnan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaation tavoitteiden saavuttamista, tuottaa organisaatiolle lisäarvoa ja on erityisen tärkeä päämiesten oikeusturvan kannalta.

Käsikirjan mukaan oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö on arviointikertomuksissaan edellyttänyt virastojen johdolta riskialttiiden työyhdistelmien olemassaolon vuoksi riskienhallinnan kontrollikeinoja. Riskien hallinnalla pyritään ennaltaehkäisemään virheitä ja väärinkäytöksiä. Riskienhallinnan menetelmien kehittäminen ja ottaminen osaksi työprosesseja heijastuu edunvalvontatoiminnan laatuna päämiehille ja vähentää virastojen vahingonkorvausten määrää. Ohjeistuksen mukaan, jos mahdollista, työtehtävät tulisi jakaa niin, että riskialttiita työyhdistelmiä ei synny. Hyvän kirjanpitotavan mukaisesti kirjanpito tapahtuu omassa yksikössään, eikä laskujen hyväksyjä ja kirjanpitäjä ole sama henkilö. Holhoustoimilaki ei edellytä edunvalvojilta tällaista järjestelyä. Edunvalvontatoimistossa töiden järkevän järjestämisen kannalta on vaikeaa päästä siihen, ettei vaarallisia yhdistelmiä olisi. Mitä isompia yksiköt ovat, sitä tärkeämpää kuitenkin on miettiä asiaa myös tältä kannalta. Useissa paikoissa edunvalvontasihteerit hoitavat kaikkia tehtäviä ja eriyttäminen on vaikeaa. Silloin sama sihteeri voi hyväksyä ja maksaa laskut ja tehdä itse kirjanpidon ja vuositilit. Näissä paikoissa nähdään, että työn laatu on parempi ja palvelu päämiehelle yksilöllisempää, kun sama edunvalvontasihteeri hoitaa päämiehen kaikkia asioita. Riskienhallinnan kannalta tilanne ei ole kuitenkaan yhtä hyvä.

Edunvalvontatoimistoja ohjeistetaan muun muassa tekemään ja tarkastamaan satunnaisotantana vuositilejä ristiin, tekemään tarkastusasiakirja, jossa vastataan esitettyihin kysymyksiin ja raportoidaan poikkeamista johtavalle yleiselle edunvalvojalle. Toisiaan sijaistavien edunvalvoja/edunvalvontasihteerien tulee tarkastaa kaksi kertaa vuodessa toisen työparin vastuulla olevien päämiesten kuukausittaiset tiliotteet ja niihin liittyvät tositteet. Ohjeistuksen yhteenvetoon on kirjattu seuraavat asiat:

- asianmukaiset kirjalliset delegointimääräykset ovat olemassa ja niissä on euromääräiset rajat
- tavanomaisesta poikkeavia tilisiirtoja seurataan ja tarkastetaan
- vaarallisia työyhdistelmiä vältetään; jos se ei ole mahdollista, tilanteen vaatimat valvontakeinot on valittava tavallista tehokkaammin
- tehtävänkuvat ovat aina kirjalliset ja selkeät etenkin edunvalvontasihteerien osalta
- ristiin tarkastus päämiehen talouden hoidosta
- pistokokeita
- ristiin tekemisen ja -tarkastamisen keinoja käytetään
- sijaistusmääräykset ovat selkeät
- toimintatavat ovat yhtenäiset
- valvonnassa hyödynnetään ohjelmasta saatavia raportteja

[39] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162426/OM_2020_07_SO.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Käsikirja sisältää myös ohjeistuksen niille edunvalvontatoimistoille, jotka ostavat palveluja ulkopuoliselta palveluntuottajalta.[40] Tätä samaa ohjetta suositellaan käytettäväksi myös edunvalvontatoimistoissa etenkin siellä, missä toiminta on jaettu useille toimipaikoille.

Nykyisellään holhousviranomaisen edunvalvojiin kohdistuvan valvonta on pääosin jälkikäteistä valvontaa. Lisäksi edunvalvojalla on velvollisuus hakea lupa tiettyihin luonteeltaan merkittäviin oikeustoimiin, jotta ne sitoisivat päämiestä. Lupavalvonta on lähtökohtaisesti etukäteisvalvontaa. Tosin edunvalvoja voi myös jälkikäteen hakea oikeustoimen hyväksymistä holhousviranomaiselta. Lupasäännökset ovat samanlaiset riippumatta siitä, toimiiko edunvalvojana yleinen edunvalvoja vai yksityinen edunvalvoja.

Oivallinen esimerkki edunvalvontatoimiston omavalvonnan tuloksellisuudesta on erään edunvalvontatoimiston sisäisessä tarkastuksessa havaittu kavallus. Edunvalvontasihteerinä työskennellyt henkilö kavalsi lähes 84.000 euroa 64:ltä eri päämieheltä runsaan kahden vuoden aikana. Maistraatin tilintarkastuksessa tällaista systemaattista toimintaa ei havaittu. Tällainen toiminta oli mahdollista, koska edunvalvontasihteeri pystyi aikaisemmin viemään järjestelmään minkä tahansa tilinumeron laskua tai käyttövaroja maksaessaan. Samoin saajaa ja summaa pystyi muuttamaan. Edunvalvontasihteeri siirsi käyttövaroina asiakkaiden tileiltä omalle tililleen tai kopioi päämiehelle kuuluvan oikean laskun, väärensi maksajatiedot ja maksoi laskun usean päämiehen tililtä omalle tililleen. Hän myös tilasi tavaroita päämiehen nimissä koti- tai vanhempiensa kotiosoitteeseen ja väärensi pdf-muokkausohjelmalla laskuun tilaajan ja maksajan kohdalle eri päämiesten nimiä. Sisäisessä kirjanpidon tarkastuksessa havaittiin, että laskuissa olevat tilinumerot eivät olleet samat kuin päämiehen edunvalvontatilin tiliotteessa oleva tilinumero. Kopioitujen ja väärennettyjen laskujen lasku- ja viitenumerot olivat laskuissa samat. Samoin havaittiin, että päämiehen käyttövaratiliksi merkitty tili oli muu kuin päämiehen oikea käyttövaratili. Sähköisen asianhallintaohjelman käyttöoikeuksia muutettiin tapauksen jälkeen siten, että edunvalvontasihteeri ei itse pysty viemään päämiehen käyttövaratiliä järjestelmään, vaan sen voi tehdä ainoastaan edunvalvoja. Toimittajarekisteriin, johon kirjataan kaikki laskuttajat, voi viedä tietoja ainoastaan pääkäyttäjät, joita on rajattu määrä. Laskun maksaja ei voi muokata toimittajarekisteristä poimittua laskun saajaa, summaa tai tilinumeroa. Rekisteriin vietyjä ei voi poistaa sen jälkeen, kun ne on viety sinne. Ne voi ainoastaan päättää loppumaan, mutta tästä jää jälki ohjelmaan. Yleisessä edunvalvonnassa on siirrytty sähköiseen laskutukseen niin pitkälle kuin se on mahdollista, mikä entisestään vähentää väärinkäytösten mahdollisuuksia.

Tiettävästi toisessakin edunvalvontatoimistossa on havaittu vastaavan tyyppinen tapaus, jonka käsittely lienee kesken. Tässä kavallettuja varoja on vähemmän kuin aiemmin kuvatussa tapauksessa. Holhousviranomaisen tarkastustoiminnassa tämäntyyppisiä väärinkäytöksiä on lähes mahdotonta havaita tarkastustoimintaan käytettävissä olevilla resursseilla.

4.3 Kehittämisehdotuksia

4.3.1 Automaation hyödyntäminen edunvalvontatoimistoissa

Jo nykyisellään edunvalvontatoimistoilla on ohjeistus riskien hallintaan perustuvasta sisäisestä valvonnasta. Digitalisaatiokehityksen myötä on mahdollista rakentaa edunvalvontatoimistojen asianhallintajärjestelmään tekoälyyn perustuvaa automaattista tarkastusta, jolloin valvonnan painopistettä voidaan muuttaa ennakoivaan ja nykyistä enemmän yleisen

[40] https://oikeus.fi/edunvalvonta/material/attachments/oikeus_edunvalvonta/edunvalvonnanliitteet/0r5YPMNZR/OMML_45_2016_Edunvalvonta_tr_54s.pdf

edunvalvonnan omaan valvontaan perustuvaksi. Sisäisessä valvonnassa jo havaitut väärinkäytökset oletettavasti kannustavat tähän. Järjestelmää on mahdollista kehittää siten, että ohjelma tuottaa herätteitä, esimerkiksi jonkin etuuden päättymisestä taikka merkittävästä tai muuten poikkeavasta menotapahtumasta. Automaattista tarkastusta tulisi voida toteuttaa myös vertaamalla eri päämiesten tulo- ja menorakennetta toisiinsa.

Mitä enemmän panostetaan yleisen edunvalvonnan omavalvontaan ja automatisoidaan edunvalvontatoimistojen asianhallintajärjestelmän tarkastustoimintaa, sitä vähemmän on tarvetta holhousviranomaisen yksittäiseen edunvalvontatehtävään kohdistuvalle jälkikäteiselle tarkastukselle ja toisaalta tarkastuksen automatisointiin kohdistuvat paineet olisivat holhousviranomaisessa vähäisemmät. Äärimmäinen vaihtoehto olisi, että holhousviranomaisessa luovuttaisiin kokonaan yleisen edunvalvonnan valvonnasta. Holhousviranomaisen valvonta kohdistuisi siten vain yksityisiin edunvalvojiin ja edunvalvontavaltuutettuihin. Tällöin holhousviranomaisen asianhallintajärjestelmän kehittäminen ja automatisointitoimenpiteet kohdentuisivat vain tähän toimintaan. Kun otetaan huomioon jo toteutetut ja toteutumassa olevat kehitystoimenpiteet yleisessä edunvalvonnassa ja holhousviranomaisessa, näin radikaali muutos ei ole tarkoituksenmukainen. Tässä ehdotuksessa lähdetään sen vuoksi siitä, että valvonnan painopiste siirretään yleisen edunvalvonnan omavalvontaan, mutta holhousviranomaisella olisi edelleen keskeinen rooli yleisen edunvalvonnan toiminnan valvonnassa.

4.3.2 Holhousviranomaisen valvonnan painopisteen muuttaminen yksittäisten tilien tarkastuksesta edunvalvonnan toiminnan tarkastukseen ja automaattinen tarkastus

Holhousviranomaisen valvontatoimen painopistettä voidaan muuttaa yksittäisten tilien säännönmukaisesta tarkastamisesta yleisen edunvalvonnan toiminnan valvontaan, jota täydentäisi mahdollisuus tarkastaa edunvalvojan toimintaa tarkemmin joko otantoina tai esimerkiksi edunvalvojaan kohdistuvan kantelun seurauksena. Myös holhousviranomaisen tarkastusta on mahdollista ja henkilöresurssien niukkuuden ja vähentämispaineiden vuoksi välttämätöntäkin automatisoida ja hyödyntää jopa oppivan tekoälyn tuomia mahdollisuuksia. Oppivan tekoälyn hyödyntämiseen tarkastustoiminnassa ei näyttäisi tulevan esteitä edes automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelystä, jota valmistellaan parhaillaan. Tarkastuksessa ei tehdä edunvalvojaa sitovia hallintopäätöksiä, vaan ilmaistaan holhousviranomaisen käsitys tarkastettavasta tilistä.

Se, missä määrin holhousviranomaisen jälkikäteistä tarkastusta voitaisiin muuttaa yksittäisten tilien tarkastamisesta otantoihin perustuvaan tarkastukseen, riippuu siitä, miten pitkälle yleisen edunvalvonnan omavalvontaa kehitetään. Tämän vuoksi on tarpeen päättää melko nopeasti, panostetaanko automaation kehittämisessä enemmän yleiseen edunvalvontaan vai holhousviranomaiseen. Päällekkäisten toimintojen kehittäminen ei ole valtiontalouden eikä veronmaksajien etujen mukaista.

Tarkastuksen painopisteen muuttaminen ennakoivaan ja ajantasaiseen valvontaan edistäisi päämiesten oikeusturvaa merkittävästi. Holhousviranomainen hyväksyisi oikeus- ja edunvalvontapiirien riskienhallintaan perustuvat omavalvontasuunnitelmat ja muut holhousviranomaisen valvontatoimenpiteet olisivat otantoihin perustuvia. Tarkastustoimien avulla holhousviranomainen saisi riittävän luotettavan kuvan yleisen edunvalvonnan toiminnan tasosta ja voisi myös ohjata toimintaa tarkastuksessa tehtyjen havaintojen pohjalta.

Edunvalvojien tulisi joka tapauksessa edelleen vuosittain laatia tili, joka olisi annettavissa rajapinnan kautta tarkastettavaksi sen jälkeen, kun tili on valmistunut joko ennalta laaditun holhousviranomaisen tarkastussuunnitelman mukaisesti tai holhousviranomaisen pyynnöstä. Tilien jaksottaminen tilikausittain mahdollistaisi myös vertailun eri tilikausien välillä,

mikä on välttämätöntä, jotta poikkeamat varoissa ja tilitapahtumissa olisivat helpommin havaittavissa. Poikkeamaseurantaa on myös mahdollista automatisoida. Jaksottaminen palvelisi myös oikeudenomistajia, uutta edunvalvojaa ja edunvalvonnan lakattua entistä päämiestä.

4.3.3 Tilihelpotukset

Holhoustoimilain 53 §:n mukaisista tilihelpotuksista voitaisiin yleisessä edunvalvonnassa luopua käytännössä, koska nykyisellääänkään edunvalvojat eivät mielellään niitä käytä, ja järjestelmäkehityksen myötä tilin koostaminen milloin tahansa helpottunee entisestään. Säännösmuutokset eivät liene kuitenkaan välttämättömiä. Toisaalta tällainen mahdollisuus myöntää tilihelpotuksia voisi olla hyvä olla olemassa, jos siihen havaittaisiin tarvetta. Vuoden jälkimmäisellä puoliskolla alkaneiden edunvalvontojen vajaan tilikauden yhdistäminen seuraavaan tilikauteenkin lienee syytä säilyttää. Edunvalvojan kuulemisvelvoite holhousviranomaisen aloitteesta tapahtuviin yhdistämisiin voitaisiin kuitenkin poistaa, koska kuulemisvelvoitetta ei ole maistraattien aikanakaan yleisesti noudatettu, joskin sidosryhmäyhteistyössä asia on voinut olla esillä. Edunvalvojan hakemuksesta asia voisi tulla yksittäistapauksissa harkittavaksi toisinkin kuin yleisesti noudatetaan.

4.3.4 Edunvalvontatehtävien vaativuusluokitus

Edunvalvontatoimistojen omavalvontaa tukisi myös, jos edunvalvonnan alussa esimerkiksi omaisuusluettelon laatimisen yhteydessä edunvalvoja voisi luokitella yksittäisen edunvalvontatehtävän vaativuuden riskienhallinnan näkökohdat huomioon ottaen eri luokkiin. Luokituksen perusteella edunvalvontatoimiston omavalvontaa voitaisiin kohdentaa riskienhallinnan kannalta tarkoituksenmukaisesti. Luokituksessa voisi mahdollisesti soveltuvin osin hyödyntää samoja periaatteita kuin holhousviranomaisen tilien vaativuusluokituksessa (yksinkertainen, normaali, työläs ja riskialtis). Tehtävän vaativuusluokituksen kriteerit tulisi joka tapauksessa määritellä valtakunnallisesti niin täsmällisesti, että luokitus olisi yhtenäinen riippumatta siitä, kuka sen tekee. Luokituksen tulisi olla osa edunvalvontatoimiston omavalvontasuunnitelmaa, joka tulisi holhousviranomaisen vahvistettavaksi. Esimerkkinä voidaan mainita, että holhousviranomaisen tarkastuksessa on havaittu puutteita toimenpiteisiin ryhtymisissä tilanteissa, joissa edunvalvoja on vaihdettu tai määrätty väärinkäyttöepäilysten vuoksi. Tällaisissa edunvalvonnoissa tehtävät tulisi luokitella vaativiksi tai riskialttiiksi, jolloin nämä nousisivat esiin myös edunvalvontatoimistojen omavalvonnassa. Luokitus pitäisi tehdä omaisuusluettelon laatimisen yhteydessä, jolloin holhousviranomainen voisi kohdentaa valvonnan painopistettä näihin, esimerkiksi ottaa omaisuusluettelon tarkastettavaksi nopeasti. Luokitusta voitaisiin myös muuttaa edunvalvonnan aikana, jos siihen on aihetta.

4.3.5 Oikeus- ja edunvalvontapiirin omavalvontasuunnitelmat

Oikeus- ja edunvalvontapiirit voitaisiin velvoittaa laatimaan omavalvontasuunnitelmat, joissa tulisi ottaa huomioon toimintaan liittyvien riskien hallinta. Nämä suunnitelmat tulisi toimittaa holhousviranomaisen vahvistettaviksi. Oikeusministeriössä näitä asioita on jo mietitty varsin pitkälle käsikirjasta päätellen, joten tuo suunnitelmien laatiminen ei jo tehdyn pohjatyön perusteella olisi mitenkään mullistava asia. Oikeusministeriö voisi laatia mallisuunnitelman, jonka valmisteluun holhousviranomainen voisi vaikuttaa.

Suunnitelmien tulisi olla piirikohtaisia, koska edunvalvontatoimistot eivät ole itsenäisiä virastoja. Se ei toisaalta estäisi sitä, etteikö suunnitelmassa voisi olla toimistokohtaisia

erojakin. Piirien edunvalvontatoimistot voisivat lisätä suunnitelmaan tarpeelliseksi katsomaansa toimenpiteitä. Lisäksi holhousviranomainen voisi esimerkiksi oman kokemuksensa perusteella tarvittaessa edellyttää, että edunvalvontatoimistoittain suunnitelmaan sisällytettäisiin toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen valvonnan yhteydessä havaittujen seikkojen vuoksi, taikka toimenpiteitä, joilla voitaisiin edesauttaa holhousviranomaisen oman tarkastuksen toteuttamista: esim. otantoja (pistokoe, teematarkastus). Suunnitelman laatiminen ja vahvistaminen ei olisi tarpeen vuosittain, vaan se voitaisiin tehdä määräajoin, joka ei saisi olla liian pitkä; esimerkiksi kolme vuotta voisi olla sopiva.

Piirikohtaisilla suunnitelmilla saataisiin myös ainakin osaksi ratkaistua palveluntuottajien valvonta. Yleisen edunvalvonnan käsikirjan [41] mukaan valtion oikeus- ja edunvalvontapiireille, jotka ostavat palveluja ulkopuoliselta palveluntuottajalta, on tehty valvontasuositus. Käsikirjassa on myös todettu, että samaa ohjetta on hyvä käyttää etenkin siellä, missä oma toiminta on jaettu useille erillisille toimipaikoille ja että toimistossa on hyvä aika ajoin tarkastaa myös oman toiminnan osalta luettelossa mainituissa asiaryhmissä, miten päämiehen asioiden hoito on sujunut ja ovatko toimintatavat ja yhtenäiset ja parhaat mahdolliset. Tämän pohjalta voidaan lähteä siitä, että myös yksityisten palveluntuottajien tarkastusta koskeva osio voidaan sisällyttää suunnitelmaan.

Oikeusministeriö on vuonna 2016 antanut edunvalvonnan ostopalvelujen valvontaa ja kehittämistä koskevassa mietinnössään (45/2016) ohjeistuksen palveluntuottajien valvonnasta. [42] Ohjeistuksen perusteella ja lisäksi holhousviranomaisen valvonnan yhteydessä saaman kokemuksen perusteella holhousviranomaisen yleiseen edunvalvontaan kohdistama valvonta voitaisiin toteuttaa samalla tavalla riippumatta siitä, toimiiko edunvalvojan valtion edunvalvontatoimiston edunvalvoja vai yksityinen palveluntuottaja.

On syytä pohtia, tulisiko palveluntuottajille tarjota mahdollisuus maksua vastaan Edvard-järjestelmän käyttämiseen, mitä kautta sisäisen valvonnan automaattiset toiminnot tulisivat myös palveluntuottajiin kohdistuvan piirin omavalvonnan työkaluiksi. Jos tällaista ei kuitenkaan voitaisi järjestää, holhousviranomainen voisi kohdentaa valvonnan painopistettä palveluntuottajiin, jos sitä pidettäisiin riskien hallinnan kannalta tarpeellisena. Käytännön kokemusten perusteella ei voida kuitenkaan tehdä sitä johtopäätöstä, että yksityisten palveluntuottajien toiminnassa olisi suhteessa enemmän ongelmia kuin valtion edunvalvontatoimistoissa. Vaihtelua toiminnan laadussa on molemmilla.

Käsikirjassa kiinnitetään huomiota riskialttiisiin työyhdistelmiin ja siinä on ohjeistusta sisäisen valvonnan toimenpiteistä, ristiin tekemisestä ja tarkastuksesta vuositilien laatimisen yhteydessä, kolmannen suorittamasta tarkastuksesta, edunvalvojan ja edunvalvontasihteerin suorittamasta ristiin tekemisestä ja tarkastuksesta. Riskienhallinnan kannalta näyttää olevan tarpeen, että yleisessä edunvalvonnassa siirrytään nykyistä suurempiin yksiköihin, koska nykyisellään käsikirjan mukaan ei voida välttää riskialttiita työyhdistelmiä pienissä toimistoissa.

Holhoustoimilain 56.2 §:n mukaan ensimmäinen vuositili on tarkastettava hyvän tarkastustavan mukaan. On syytä pohtia, voitaisiinko tästä systemaattisesta vaatimuksesta luopua. Jos voitaisiin, vaihtoehtoina olisi

- ensimmäisiä tilejä tarkastetaan pistokokein hyvän tarkastustavan mukaan
- ensimmäinen tili tarkastetaan otantana tietyiltä osin (teema), jolloin tili ei välttämättä tulisi edes kokonaisuudessaan tarkastetuksi

[41] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162426
[42] https://oikeus.fi/edunvalvonta/material/attachments/oikeus_edunvalvonta/edunvalvonnanliitteet/0r5YPMNZR/OMML_45_2016_Edunvalvonta_tr_54s.pdf (valvontasuositus)

Tarkastusvelvollisuuden säilyttämistä puoltaisi muun muassa se, että tässä vaiheessa edunvalvontatehtävästä saataisiin kokonaiskuva ja sen perusteella voitaisiin kohdentaa valvontatoimenpiteitä jatkossa niihin kohtiin, joissa se olisi riskienhallinnan kannalta välttämätöntä. Ensimmäisen tilin automaattista tarkastusta voitaisiin kehittää siltä pohjalta, että vertailukohteena olisi omaisuusluettelo. Omaisuusluettelon tarkastaminen olisi tässä tapauksessa tarpeen. Nykyisellään omaisuusluetteloita tarkastetaan, vaikkei laissa ole siitä säädöstä. Tarkastaminen on koettu ja koetaan edelleen tarpeelliseksi: onhan omaisuusluettelo valvonnan pohja, jonka perusteella jo voidaan arvioida edunvalvontatehtävän vaativuutta.

4.3.6 Holhousviranomaisen tarkastussuunnitelma:

Holhousviranomaisen oman tarkastustoiminnan tulisi olla suunniteltua. Suunnittelu voi olla paitsi yleistä tarkastustoiminnan suunnittelua, myös yksityiskohtaisempia tarkastuksen sisältöä koskevien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden asettamista. Siinä voitaisiin määritellä esimerkiksi, mitä yksittäisiä asioita tarkastettaisiin tavanomaista tarkemmin suunnitelmakaudella (teematarkastus) ja, kuinka laajasti tehtäisiin pistokokeita. Tämä toimintatapa tuskin edellyttää, että siitä säädettäisiin lain tasolla. Toimintatavalla pystyttäisiin varmistamaan, että yleisen edunvalvonnan laatu pysyisi korkeatasoisena, vaikkei kaikkia yksittäisiä tilejä tarkastettaisikaan.

Tarvittaessa yksittäisen edunvalvontatehtävänkin valvomisesta voitaisiin laatia suunnitelma, joka olisi asianhallintajärjestelmässä kyseisen päämiehen valvontatiedoissa. Sen tulisi perustua riskiarviointiin, ja siinä voitaisiin hyödyntää tilien vaativuusluokitusta. Kaikkiin edunvalvontatehtäviin suunnitelmaa ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä. Yksinkertaisimmillaan suunnitelma voi olla ohje siitä, mihin asioihin tarkastuksessa tulee kiinnittää huomiota, ja miten usein tili tulisi tarkastaa.

4.3.7 Lupamenettely:

Edunvalvoja on velvollinen hakemaan holhousviranomaiselta holhoustoimesta annetun lain 34.1 §:ssä mainittuihin oikeustoimiin, jotta oikeustoimi sitoisi päämiestä. Holhoustoimesta annetun lain 36.2 §:n mukaan on myös mahdollista hakea holhousviranomaisen hyväksyntää oikeustoimeen jälkikäteen. Säännökset ovat nykyisellään samanlaiset riippumatta siitä, onko edunvalvojana yksityishenkilö vai yleinen edunvalvoja. Myös lupamenettelyn keventäminen yleisessä edunvalvonnassa on otettu tarkasteltavaksi tässä yhteydessä. [43]

4.3.8 Valtion vahingonkorvausvastuu:

Valtion vastuu holhoustoimilain 56 a §:n perusteella ei ole voinut konkretisoitua yleisessä edunvalvonnassa, koska valtio on muutenkin vastuussa edunvalvonnassa tapahtuneista laiminlyönneistä. Yleisen edunvalvonnan vastuiden kannalta ei ole eroa, onko yleinen edunvalvoja valtion vai yleisen edunvalvonnan yksityisen palveluntuottajan palveluksessa. Yksityisiltä palveluntuottajilta edellytetään vastuuvakuutusta. Jos vakuutusturva ei olisi riittävä, viime kädessä valtio vastaa vahingoista. Valtioon kohdistuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittely on nykyisin keskitetty Valtiokonttoriin, joka siis käsittelee useimpiin valtion viranomaisiin kohdistuvat vahingonkorvausvaatimukset. Vahingonkorvauksia ei siten enää

[43] Ks. kohta 5

makseta virastojen omista määrärahoista. Säännöksellä ei ilmeisesti ole käytännön merkitystä yleisessä edunvalvonnassa.

Jos päädyttäisiin siihen, että laissa yksityisten edunvalvojien ja yleisten edunvalvojien valvonta eriytettäisiin toisistaan säädöstasolla, 56 a § voitaisiin rajata koskemaan vain yksityisiä edunvalvojia.[44]

Myös lakiin valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä sekä niistä annettuun asetukseen saattaa olla tarpeen tehdä muutoksia. Asetuksenantovaltuus on valtion oikeus- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 21 §:ssä.[45]

Ahvenanmaalla valtion oikeus- ja edunvalvontatoimistoista annetun lain 1.1 §:n mukaan yleisen edunvalvonnan palvelut tuottaa oikeusapu - ja edunvalvontatoimisto. Päämiesmäärät ovat pieniä, eikä käytännön tarvetta tällaiselle muutokselle liene.

Digi- ja väestötietovirastossa valvontasuunnitelmien vahvistamisesta päättäminen pitäisi keskittää vain muutamille virkamiehille yhtenäisen laadun varmistamiseksi. Sen sijaan valmistelussa on tarpeen ottaa huomioon myös edunvalvontatoimistojen alueellisia tarpeita, mikä olisi otettava huomioon valmistelu- ja esittelytehtävistä päätettäessä. Valvontasuunnitelman pitäisi siis olla esittelystä ratkaistava, minkä vuoksi on tarpeen muuttaa holhoustoimilain 85 §:n 1 momentissa olevaa säännöstä.

4.3.9 Muutosehdotukset

- Tarkastuksen painopistettä muutetaan holhousviranomaisen jälkikäteisestä tarkastuksesta ennakoivaan ja ajantasaiseen yleisen edunvalvonnan omavalvontaan
- Oikeus- ja edunvalvontapiirin tulisi laatia omavalvontasuunnitelma, jonka holhousviranomainen vahvistaisi hakemuksesta
- Yksittäisten edunvalvontatehtävien vaativuuden luokittelu edunvalvontatoimistossa tukisi toimintaa (standardi)
- Asianhallintajärjestelmässä tekoälyn/automatiikan hyödyntäminen Edvardissa ja Elsassa
- Holhousviranomaisen valvonta pistokokein ja teemoin, kantelun seurauksena ym.
- Holhousviranomaisen tulisi laatia valvontasuunnitelma, joka tukisi systemaattista valvontaa
- Automaattinen tarkastus ja siinä oppivan tekoälyn hyödyntäminen sekä yleisessä edunvalvonnassa että holhousviranomaisessa. Ei kuitenkaan tehtäisi päällekkäisiä toimintoja
- Osin voitaisiin luopua velvollisuudesta hakea lupaa holhousviranomaiselta ja korvata se edunvalvontatoimiston sisäisillä järjestelyillä. **Ks luku 6.**

4.3.10 Vaikutusten arviointi

Merkittäviä negatiivisia vaikutuksia päämiesten oikeusturvaan muutoksella tuskin olisi. Yleisen edunvalvonnan omavalvonnan kehittäminen samalla kun järjestelmiä ja automaattista tarkastusta kehitettäisiin ennalta ehkäisevään ja ajantasaiseen valvontaan, hyödyttäisi ennen kaikkea päämiehiä.

[44] Pykälän muutosehdotusta ei ole tässä selvityksessä
[45] Muutosehdotusta ei ole tässä selvityksessä

Valvonnan painopisteen siirtäminen yleisen edunvalvonnan omavalvontaan alentaisi holhousviranomaisen htv-resurssitarvetta tarkastustoiminnassa. Se kuinka merkittävää väheneminen olisi, riippuisi siitä, kuinka pitkälle yleisen edunvalvonnan omavalvontaa voidaan kehittää ja kuinka paljon holhousviranomaisen valvonnassa olevien edunvalvontatehtävien määrä kasvaisi. Myös edunvalvontatoimistoissa automatisaatio vähentäisi paineita henkilöstön lisäämiseen päämiesmäärän kasvaessa. Järjestelmien kehittäminen ja automatisointi edellyttävät toki resursointia lyhyellä tähtäimellä, mutta myöhemmin saatavat hyödyt ja säästöt kompensoivat sitä.

Muutoksella voisi olla myönteisiä vaikutuksia valtiontalouteen, sillä voidaan olettaa muutoksen vaikuttavan valtion maksettaviksi tulevien vahingonkorvausten määrään, kun ongelmiin voitaisiin puuttua nykyistä aikaisemmin. Tätä kautta se hyödyttäisi viime kädessä myös veronmaksajia.

Taloudelliset vaikutukset Digi- ja väestötietoviraston tuloihin voivat olla merkittävät. Tilintarkastusmaksut muodostavat huomattavan osan holhoussuoritteista saatavista holhousviranomaisen tuloista. Kompensaatiota voisi tulla valvontamaksusta, joka kohdennettaisiin päämieskohtaisesti.

4.4 Säädösmuutosehdotukset

Holhoustoimilakiin tulisi lisätä uusi 56 b §. Säännöksen sanamuodon tulisi olla riittävän väljä niin, että se olisi pikemminkin mahdollistava kuin rajoittava.

Muutosehdotus:

	56 b § *Poiketen siitä, mitä edellä 51 – 56 a §:issä on säädetty, yleisten edunvalvojien toiminnan valvonta ja riskienhallinta voidaan toteuttaa siten kuin tässä pykälässä säädetään.* *Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tulee laatia omavalvonta- ja riskienhallintasuunnitelma, jossa esitetään keinot tehtäväkuviin, työmenetelmiin, työvälineisiin, työtiloihin, viestintään, tietosuojaan ja muihin seikkoihin liittyvien sisäisten ja ulkoisten päämiehiin tai heidän varallisuuteensa tai muihin etuihinsa kohdistuvien riskien hallintaan ja minimoimiseen ja mahdollisten laiminlyöntien tai väärinkäytösten välittömään tai mahdollisimman varhaiseen havaitsemiseen. Omavalvonta- ja riskienhallintasuunnitelma sekä siihen tehtävät muutokset on esitettävä holhousviranomaisen hyväksyttäväksi.*

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

	Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit voivat käyttää omavalvonnassa myös kirjanpitotapahtumiin ja tositteisiin kohdistuvia teknisiä menetelmiä ja automatisoitua valvontaa. Riskialttiiden tapahtumien tai mahdollisten laiminlyöntien havaitsemiseksi voidaan käyttää myös vertailutietoa, jota saadaan saman tai muiden yleisten edunvalvojien päämiehiä koskevasta kirjanpidosta ja tositteista. Aineiston keräämisessä ja analysoimisessa voidaan käyttää myös oppivaa tekoälyä. *Holhousviranomaisen valvontatoiminnassa voidaan käyttää myös kirjanpitotapahtumiin ja tositteisiin kohdistuvia teknisiä menetelmiä ja automatisoitua valvontaa ja tarkastusta. Riskialttiiden tapahtumien tai mahdollisten laiminlyöntien havaitsemiseksi voidaan käyttää myös vertailuaineistoa, jota saadaan saman tai muiden yleisten edunvalvojien päämiehiä koskevasta kirjanpidosta ja tositteista. Aineiston keräämisessä ja analysoimisessa voidaan käyttää myös oppivaa tekoälyä.* *Holhousviranomainen voi järjestää valvonnan osaksi tai kokonaan viranomaiselle annettaviin sähköisiin vuositileihin ja päätöstiliin perustuvana. Edellä 2 momentissa tarkoitetussa suunnitelmassa voidaan määritellä perusteet sille, keiden päämiesten kohdalla ja millä tavoin vuosi- ja päätöstilit on annettava.* *Riippumatta siitä, onko vuosi- ja päätöstiliä annettava holhousviranomaiselle, yleisten edunvalvojien tulee laatia asianmukaiset vuosi- ja päätöstilit. Tilikausi on kalenterivuosi, ellei ole erityistä syytä poiketa tästä.* *Holhousviranomainen voi järjestää valvonnan osaksi tai kokonaan muulla tavoin kuin edellä 5 momentissa tarkoitettuihin tileihin perustuvana, jos sen käytettävissä on tekniset menetelmät, joilla valvonnan riittävä taso voidaan varmistaa.* *Jos päätöstiliä ei ole annettu eikä ole pitänytkään antaa holhousviranomaiselle, holhousviranomaisen tulee toimittaa*

	jäljempänä 60 § 1 momentissa tarkoitetulle omaisuuden vastaanottamiseen oikeutetulle taholle tieto siitä, *a) mitkä ovat olleet päämiehen varat ja velat oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleisen edunvalvojan tehtävän alkamisen ja lakkaamisen ajankohtina;* *b) mitkä ovat olleet päämiehen tulot ja menot sen kalenterivuoden aikana, jolloin edunvalvonta on lakannut;* *c) mitä merkittäviä oikeustoimia edunvalvonnan aikana on tehty; ja* *d) että tiedon saajalla on oikeus tutustua kirjanpitoon ja tositteisiin edunvalvojan luona jäljempänä 60 § 1 momentissa säädetyllä tavalla.* *Näin annettuun tietoon on sovellettava, mitä jäljempänä 61 ja 62 §:ssä niissä tarkoitetuista asiakirjoista säädetään.* *Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset siitä, miten tässä pykälässä tarkoitettu riskienhallinta, omavalvonta ja holhousviranomaisen valvonta toteutetaan, sekä säännökset siitä, millä tavoin ja miltä osin tämän pykälän säännöksiä voidaan soveltaa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 4 § 1 momentissa tarkoitettuihin palveluntuottajiin.*

Edunvalvontatoimiston omavalvontasuunnitelman hyväksyminen tulisi olla esittelystä ratkaistava. Tästä syystä holhoustoimilain 85 §:n 1 momentin säännöstä olisi muutettava seuraavasti:

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Nykyinen säännös / Muutosehdotus

85.1 § Edunvalvojan määräämistä tai vapauttamista tehtävästään tai hänen tehtävänsä muuttamista tai määräämistä lakkaamaan ja tässä laissa tarkoitettua lupaa tai velvoittamista koskevan asian ratkaisee holhousviranomaisessa esittelystä oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut virkamies, jonka tehtäviin se työjärjestyksen mukaan kuuluu. Muutoin asia ratkaistaan holhousviranomaisessa siten kuin asian ratkaisemisesta Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston toimivaltaan kuuluvassa asiassa erikseen säädetään.	**85.1 §** Edunvalvojan määräämistä tai vapauttamista tehtävästään tai hänen tehtävänsä muuttamista tai määräämistä lakkaamaan ja tässä laissa tarkoitettua lupaa tai velvoittamista koskevan asian *sekä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien omavalvontasuunnitelman hyväksymistä koskevan asian* ratkaisee holhousviranomaisessa esittelystä oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut virkamies, jonka tehtäviin se työjärjestyksen mukaan kuuluu. Muutoin asia ratkaistaan holhousviranomaisessa siten kuin asian ratkaisemisesta Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston toimivaltaan kuuluvassa asiassa erikseen säädetään.

Lisäksi tarvitaan muutoksia **valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annettuun lakiin**. Näitä muutostarpeita ei ole käsitelty tässä selvityksessä.

5 Alaikäisten edunvalvonnan rekisteriin merkitsemistä koskevien säännöksien kehittäminen

5.1 Nykytila

Alle 18-vuotiaat henkilöt ovat lain mukaan vajaavaltaisia. Alaikäisillä ei siten lähtökohtaisesti ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan tai tehdä oikeustoimia. Alaikäisten taloudellisten asioiden hoitamisesta säädetään holhoustoimilaissa. Alaikäisen taloudellisten asioiden hoitajina, eli edunvalvojina, toimivat lain mukaan lähtökohtaisesti hänen huoltajansa.

Alaikäisten edunvalvonnassa on tiettyjä erityispiirteitä täysi-ikäisten edunvalvontaan nähden. Alaikäisten edunvalvojana toimivat lähtökohtaisesti lapsen vanhemmat. Edunvalvojana toimiminen perustuu siis suoraan sukulaissuhteeseen, eikä edellytä tuomioistuimen tai holhousviranomaisen päätöstä. Alaikäisen edunvalvojana toimivat vanhemmat vastaavat myös lapsen huoltoa ja kasvatusta koskevista päätöksistä. Alaikäisellä olevien varojen käyttöä koskeviin päätöksiin sisältyy monesti myös huoltoon liittyviä tai kasvatuksellisia tavoitteita. On myös huomattava, että alaikäisellä olevat varat on lähes aina saatu vanhemmilta, isovanhemmilta tai muilta lähisukulaisilta joko perintönä tai lahjoituksina.

Edellä mainituilla perusteilla holhousviranomaisella ei ole katsottu olevan aihetta valvoa alaikäisen edunvalvojien toimintaa aivan samalla tavalla kuin täysi-ikäisten päämiehien

edunvalvojia. Perhe-elämän kunnioittaminen on oikeus, johon viranomaiset eivät saa puuttua paitsi milloin laki sen sallii ja se on välttämätöntä mm. epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tästä säädetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 8 artiklassa. Suomen perustuslaissa ei ole erikseen säädetty perhe-elämän suojasta. Säännöksen esitöiden mukaan perhe-elämän suoja kuitenkin sisältyy PL 10 §:ssä säädetyn yksityisyyden suojan piiriin[46].

Se, että viranomainen valvoo sitä, miten edunvalvoja hoitaa alaikäisen omaisuutta merkitsee puuttumista suojatun perhe-elämän piiriin. Toisaalta alaikäisen etu ja omaisuudensuoja edellyttävät sitä, että edunvalvojan tekemisiä valvotaan viranomaisten toimesta. Alaikäisen tulee voida saada oikeussuojaa edunvalvojanaan toimivaa vanhempaansa vastaan. Holhousviranomaisen valvontatoiminta merkitsee tasapainon hakemista päämiehen edun turvaamisen ja perhe-elämään puuttumattomuuden välillä.

Suomen väestöstä alle 18-vuotiaita oli vuoden 2019 lopussa 1 049 057 henkilöä[47]. Näistä noin miljoonasta alaikäisestä useimmilla ei ole nimissään vähäistä enempää varallisuutta. Holhousviranomaisella ei siis suurimmassa osassa tapauksista ole käytännössä tarvetta valvoa sitä, miten edunvalvojat hoitavat alaikäisen omaisuutta. Holhousviranomaisen valvontaa, ja sitä myötä puuttumista suojattuun perhe-elämään, voidaankin pitää oikeutettuna vain, jos alaikäisellä on omaisuutta, jota edunvalvojat joutuvat hoitamaan.

Holhoustoimilain säännökset omaisuuden hoitamisesta ja luvanvaraisista oikeustoimista koskevat niin täysi-ikäisten kuin alaikäistenkin päämiehien edunvalvojia. Alaikäisen lakimääräisillä edunvalvojilla ei kuitenkaan useimmissa tapauksissa ole velvollisuutta tehdä holhousviranomaiselle tiliä alaikäisen varojen käyttämistä. Edunvalvojien toiminnan valvonta perustuu tällöin pääasiassa yksittäisten alaikäisen nimissä tehtävien oikeustoimien arviointiin, kun edunvalvoja hakee lupaa holhoustoimilain 34 §:n mukaan luvanvaraiselle oikeustoimelle.

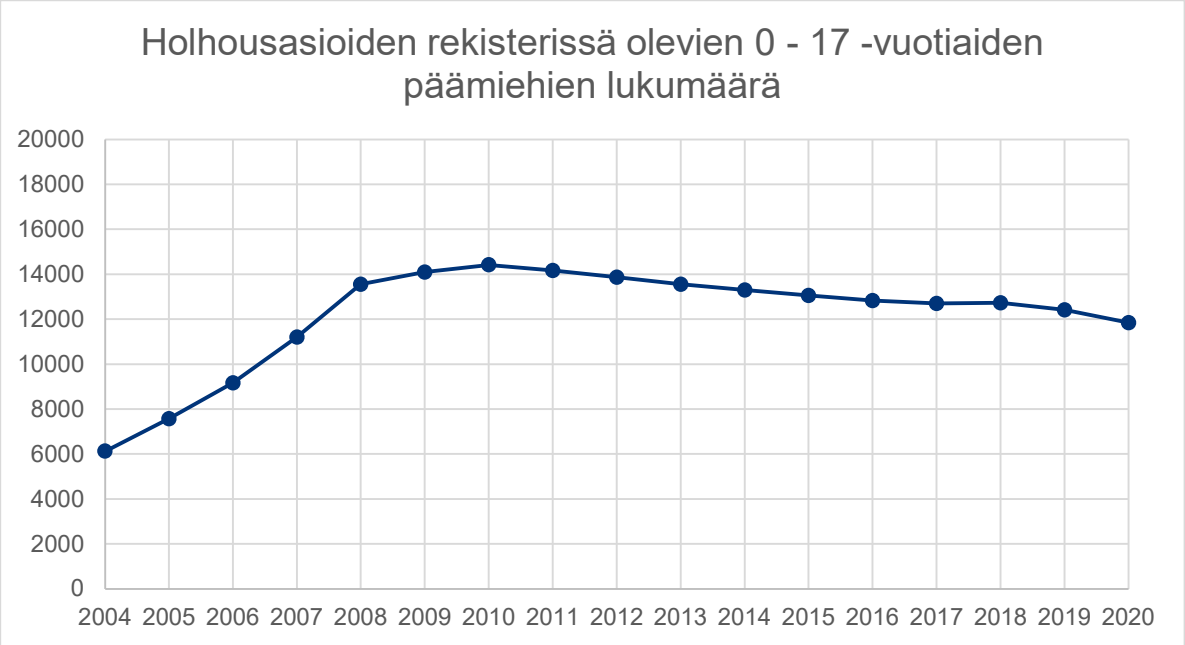
Alaikäisen lakimääräisille edunvalvojille syntyy tilivelvollisuus vasta, jos alaikäisellä on tietty määrä omaisuutta omissa nimissään, tai jos alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä, ja alaikäisen laskennallinen osuus kuolinpesän omaisuudesta ylittää tietyn rajan. Kun tuo laissa säädetty varallisuusraja ylittyy, holhousviranomainen merkitsee alaikäisen edunvalvonnan holhousasioiden rekisteriin. Rekisteriin merkitseminen merkitsee lakimääräisten edunvalvojien tilivelvollisuuden alkamista (Holhoustoimilaki 52 §).

Holhoustoimilain 66 §:n mukaan alaikäisen edunvalvonta on merkittävä holhousasioiden rekisteriin, kun holhousviranomainen saa tiedon siitä, että alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä ja että hänen osuutensa pesän varoista vainajan tai pesän velkoja vähentämättä ylittää 20 000 euroa tai että alaikäisellä on edunvalvojan hoidettavana olevaa omaisuutta, jonka määrä alaikäisen velkoja siitä vähentämättä ylittää 20 000 euroa.

Rajanveto siihen, milloin holhousviranomainen alkaa vuositilien perusteella valvoa edunvalvojien toimia alaikäisen omaisuuden hoitajina on siis tällä hetkellä asetettu niihin tapauksiin, jolloin alaikäisellä olevan omaisuuden arvo tai alaikäisen osuuden arvo kuolinpesässä ylittää 20 000 euroa. Rekisteriin merkittyjä alaikäisten edunvalvontoja oli vuoden 2020 lopussa noin 11 800 kappaletta. Kun 0–17 -vuotiaiden lukumäärä Suomessa on noin

[46] HE 309/1993 vp., s. 53
[47] http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11re.px/

miljoona, holhousviranomainen valvoo siten omaisuuden hoitamista noin joka kahdeksannenkymmenennenneljännen (1/84) alaikäisen kohdalla.



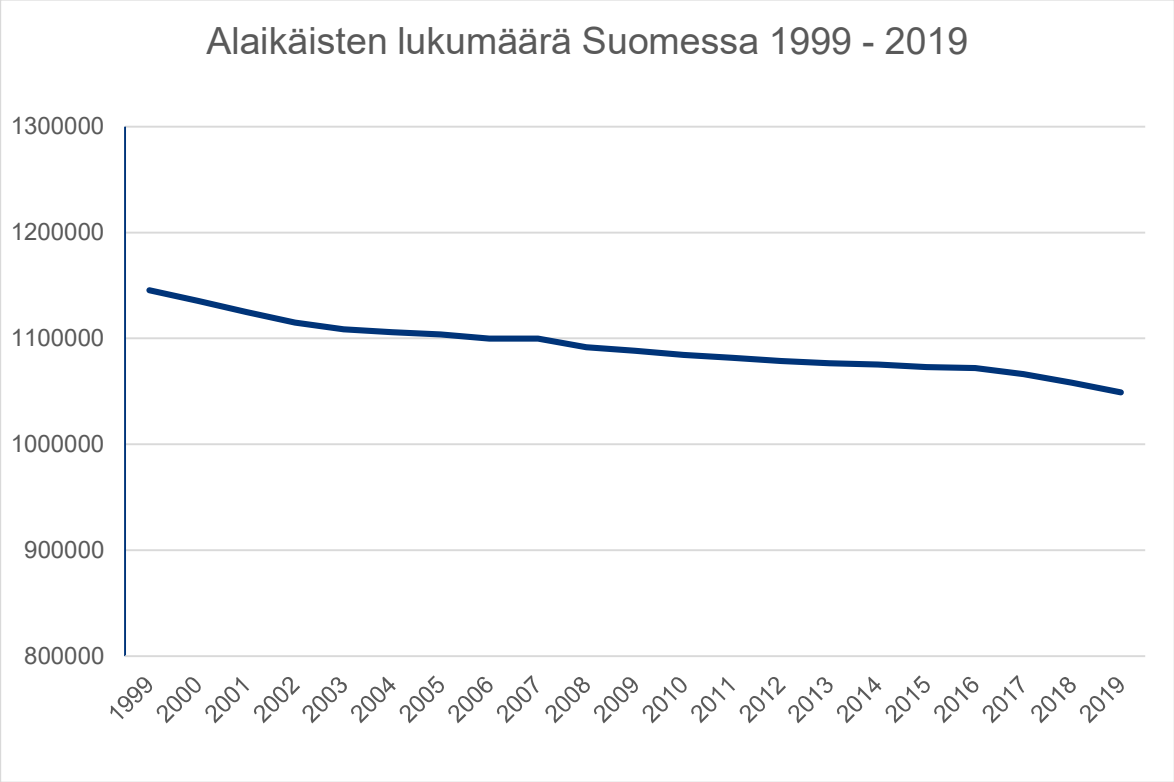
Lähde: Maistraattirekisterien avoin data https://dvv.fi/mare

Rekisteriin merkittyjen alaikäisten määrä kasvoi 2000-luvun alussa voimakkaasti vuoteen 2010 saakka. Vuonna 2011 tuli voimaan lakiuudistus, jolla nostettiin rekisteriin merkitsemisen varallisuusrajaa 15 000 eurosta 20 000 euroon. Tuon jälkeen rekisterissä olevien alaikäisten määrä on kääntynyt hienoiseen laskuun.

Rekisteriin merkittyjen alaikäisten edunvalvontojen määrä ei varallisuusrajan korottamisen jälkeen pudonnut yhdellä kertaa. Tämä johtuu siitä, että niitä edunvalvontoja, joissa alaikäisen varallisuuden arvo oli 15 000 euron ja uuden 20 000 euron varallisuusrajan välillä, ei automaattisesti poistettu rekisteristä. Nämä edunvalvonnat ovat poistuneet rekisteristä sitä mukaa, kun ennen vuotta 2011 rekisteröidyt alaikäiset päämiehet ovat tulleet täysi-ikäisiksi.

Rekisteriin merkittyjen alaikäisten edunvalvontojen määrän vähentymiseen on osaltaan vaikuttanut myös yleinen alaikäisten lukumäärän väheneminen väestössä. Vuonna 1999 Suomen väestöstä oli alaikäisiä 1 145 462 henkeä. Vuonna 2019 vastaava lukema oli 1 049 057.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021



Lähde: Tilastokeskus[48]

Holhousviranomainen voi holhoustoimilain 66 §:n 2 momentin nojalla harkintansa mukaan merkitä edunvalvonnan holhousasioiden rekisteriin myös, vaikka omaisuuden arvo ei ylitä laissa säädettyä rajaa. Säännöksen mukaan rekisterimerkintä voidaan tällöin tehdä sillä edellytyksellä, että rekisteröimiseen on olemassa erityinen syy. Mahdollisuus merkitä alaikäisen edunvalvonta holhousasioiden rekisteriin erityisellä syyllä on tähän saakka jäänyt holhousviranomaisen käytännössä melko vähäiselle käytölle.

Lainsäädännössä ei nykyisellään ole annettu holhousviranomaiselle mahdollisuutta käyttää harkintaa toiseen suuntaan. Jos alaikäisellä olevan omaisuuden arvo tai hänen osuutensa arvo kuolinpesässä ylittää 20 000 euroa, edunvalvonta on nykyisen säännöksen mukaan poikkeuksetta merkittävä holhousasioiden rekisteriin.

Kuten edellä todettiin, alaikäisen edunvalvonnan merkitseminen holhousasioiden rekisteriin merkitsee nykyisen sääntelyn mukaan sitä, että lapsen lakimääräisten edunvalvojien tulee jatkossa antaa holhousviranomaiselle tili alaikäisen omaisuuden hoitamisesta. Vaikka kaikki alaikäiset ovat vajaavaltaisia ja heillä on edunvalvoja, holhousasioiden rekisteriin merkitään ainoastaan ne alaikäisten edunvalvonnat, joissa edunvalvojalla on tilivelvollisuus. Holhousasioiden rekisterillä ja edunvalvojien tilivelvollisuudella on historiallinen kytkös.

Se, että holhousasioiden rekisteriin kirjataan nykyisin vain ne edunvalvonnat, joihin sisältyy tilivelvollisuus, on aiheuttanut ongelmia sähköisiä palveluita kehitettäessä. Suomessa ei nykyisellään siis ole kattavaa tietokantaa siitä, kuka toimii kenen edunvalvojana ja mitä

[48] http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11rd.px/

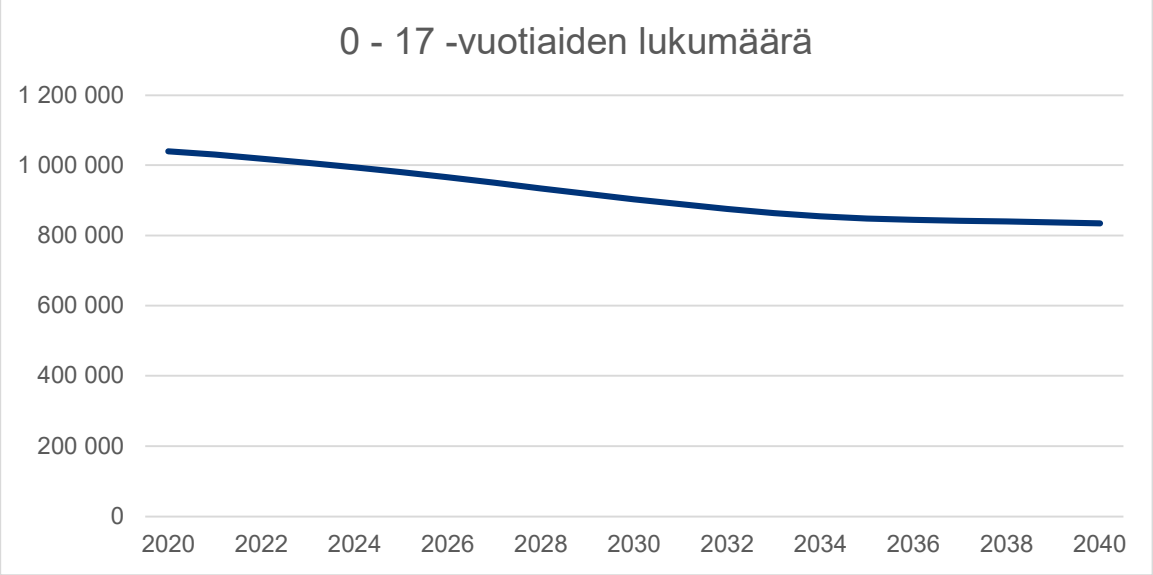
tehtäviä edunvalvojan kelpoisuuteen kussakin tapauksessa kuuluu. Tämä on hidastanut muun muassa toisen henkilön puolesta asioimisen kehittämistä sähköisissä palveluissa.

Myöhemmin tässä selvityksessä (luku 9) on otettu esille edunvalvontaa koskevien tietojen rekisteröimiseen liittyviä kehittämistarpeita. Jos tekstissä esitetyn edunvalvontatietovarannon kehittäminen etenee, alaikäisten edunvalvonnan rekisteröiminen ja alaikäisen lakimääräisiä edunvalvojia koskevan tilivelvollisuuden kirjaaminen tulevat todennäköisesti jatkossa eriytymään. Tässä kappaleessa käytetään kuitenkin voimassa olevan sääntelyn mukaisesti edunvalvonnan rekisteröimistä synonyyminä alaikäisen lakimääräisiä edunvalvojia koskevan tilivelvollisuuden aloittamiselle. Tässä kappaleessa esitetyt muutokset lakimääräisiä edunvalvojia koskevan tilivelvollisuuden aloittamisen edellytyksiin ovat aiheellisia, vaikka holhousasioiden rekisteriin merkitsemisen merkitys edunvalvontatietovarannon kehityksen myötä muuttuisi.

5.2 Säännösmuutosten tarpeellisuus

Suomessa vuosittain syntyvien lapsien lukumäärä on viime vuosikymmeninä ollut laskusuunnassa. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan maassa syntyi 1990-luvun alkuvuosina yli 60 000 lasta vuodessa. Vuonna 2019 syntyneiden lapsien määrä oli enää 45 613.[49]

0–17-vuotiaiden lukumäärä ja osuus Suomen väestöstä tulee Tilastokeskuksen ennusteen mukaan edelleen pienenemään.



Lähde: Tilastokeskus[50]

Vaikka alaikäisten suhteellinen osuus väestöstä onkin pienenemässä, holhousasioiden rekisteriin merkittävien edunvalvontojen määrä ei välttämättä alene samassa suhteessa. Tähän johtavina tekijöinä ovat ainakin yleinen varallisuuden lisääntyminen samoin kuin perintöverosuunnittelun yleistyminen siirtämällä omaisuutta ennakkoperintönä tai testamentilla

[49] http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__synt/statfin_synt_pxt_12dj.px/
[50] http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaenn/statfin_vaenn_pxt_128v.px/

sukupolven yli. Seurauksena tästä varallisuutta päättyy entistä useammin myös alaikäisten nimiin. Jos siis rekisteriin merkitsemisen raja säilyy jatkossakin nykyisessä 20 000 eurossa, voidaan perustellusti olettaa, että alaikäisten lukumäärän vähenemisestä huolimatta rekisteriin merkittävien edunvalvontojen määrä ei vähene ainakaan samassa suhteessa.[51]

Alaikäisten edunvalvonnan valvonta poikkeaa täysi-ikäisten päämiehien edunvalvonnan valvonnasta etenkin siinä, että alaikäisen vanhemmilla on lähtökohtainen velvollisuus huolehtia lapsensa elatuksesta. Tämä johtaa siihen, että alaikäisen omia varoja ei yleensä käytetä päämiehen asumiseen tai elinkustannuksien kattamiseen. Holhousviranomaisen valvonnan käytännön kannalta alaikäisten päämiehien edunvalvojien toiminnan valvonta onkin useimmissa tapauksissa suoraviivaisempaa kuin täysi-ikäisten päämiehien kohdalla. Alaikäisen varoja saatetaan käyttää harrastusten kustannuksiin, mutta muuten alaikäisen omaisuus ei tyypillisesti tilikauden aikana juurikaan muutu. Alaikäinen, joka on menettänyt vanhempansa saattaa saada perhe-eläkettä, joka on tarkoitettu lapsen elättämiseen. Holhousviranomainen on valvontakäytännössään yleensä sallinut sen, että alaikäisen edunvalvojan antama vuositili voi olla perhe-eläkkeen osalta yleispiirteinen. Holhousviranomainen ei siis pääsääntöisesti valvo, miten alaikäisen edunvalvoja käyttää alaikäisen saamaa perhe-eläkettä, ellei eläkkeen määrä ole tavallista suurempi.

Kun alaikäisen edunvalvonnan valvonta on siten edellä kuvatulla tavalla useimmissa tapauksissa täysi-ikäisten päämiehien valvontaa suoraviivaisempaa, saattaisi olla mahdollista kehittää valvontaa koskevia säännöksiä siten, että holhousviranomaisen resursseja voidaan kohdentaa rutiininomaisesta valvonnasta riskiperusteisempaan valvontaan. Nykyisen säännöksen mukaan alaikäisen lakimääräisten edunvalvojien tilivelvollisuus alkaa päämiehen saaman omaisuuden tai kuolinpesäosuuden arvon ylittäessä 20 000 euroa. Varallisuusrajaa nostamalla olisi mahdollista vähentää rutiiniluontoisia valvontoja. Tällä tavalla holhousviranomaisen olisi mahdollista kohdentaa valvonnan resursseja paremmin sellaisiin tapauksiin, joissa alaikäisen varojen säilymiselle voidaan havaita riskitekijöitä.

Holhoustoimilaissa on tälläkin hetkellä säännös, jonka mukaan holhousviranomainen voi harkintansa mukaan merkitä alaikäisen edunvalvonnan holhousasioiden rekisteriin, vaikka alaikäisellä olevan omaisuuden arvo ei ylitä laissa säädettyä rajaa (66.2 §). Rekisteriin merkitsemisen perusteena ovat tällöin erityiset syyt. Tämän säännöksen nojalla holhousviranomainen kykenee varallisuusrajasta riippumatta saamaan valvontaan ne tapaukset, joissa on ennakolta havaittavissa riskejä indikoivia tekijöitä. Tällainen mahdollinen riskiä indikoiva tekijä voi olla esimerkiksi edunvalvojan oma heikko taloudellinen tilanne. Säännös on jäänyt holhousviranomaisen käytännössä varsin vähällä soveltamiselle. Säännöksen soveltamiskäytäntöä terävöittämällä holhousviranomainen pystyy kuitenkin saamaan valvontaansa riskitekijöitä sisältäviä valvontoja siinäkin tapauksessa, että rekisteriin merkitsemisen varallisuusrajaa nostettaisiin.

Kaikkia riskejä holhousviranomainen ei tietenkään pysty havaitsemaan ennalta. Mitä enemmän alaikäisellä on varoja, sitä enemmän hänellä on myös menetettävää. Siksi laissa on aiheellista säilyttää jonkinlainen varallisuusraja edunvalvonnan rekisteriin merkitsemiselle. Holhousviranomaisen näkemyksen mukaan tuo varallisuusraja voisi kuitenkin olla nykyistä suurempi.

Holhousviranomaisen valvontatoiminta merkitsee tasapainon hakemista päämiehen edun turvaamisen ja perhe-elämään puuttumattomuuden välillä. Tasapainon hakeminen konkretisoituu hyvin pitkälti siinä varallisuusrajassa, jonka ylittävät edunvalvonnat merkitään

[51] https://yle.fi/uutiset/3-10448993, https://www.stat.fi/til/vtutk/2016/vtutk_2016_2018-06-05_kat_002_fi.html

holhousasioiden rekisteriin ja jotka sitä kautta tulevat holhousviranomaisen vuosittaiseen valvontaan. Se, että holhousviranomaisen valvonnan painopistettä siirretään rutiiniluontoisesta valvonnasta enemmän riskiperusteisen valvonnan suuntaan vaikuttaisi parantavan perhe-elämän suojaa vaarantamatta kuitenkaan mainittavasti alaikäisen etua ja omaisuudensuojaa. Perus - ja ihmisoikeusnäkökulmasta rutiiniluontoisen valvonnan varallisuusrajan nostaminen vaikuttaakin perustellulta, edellyttäen, että holhousviranomainen pystyy havaitsemaan ja ennakoimaan edunvalvojien toiminnasta alaikäisen omaisuuden säilymiselle aiheutuvia riskejä.

Varallisuusrajan nostamisen puolesta puhuu myös tarve helpottaa leskiperheiden hallinnollista taakkaa. Kun toinen alaikäisen lapsen vanhemmista kuolee, eloon jäänyt vanhempi joutuu huolehtimaan kaikista lapsen asioista. Täysi-ikäiselle henkilölle edunvalvojaksi ryhtyvä läheinen voi ottaa etukäteen selvää tehtävän vaatimuksista ja harkita, haluaako ryhtyä hoitamaan edunvalvojan tehtävää vai ei. Alaikäisen vanhempi joutuu sen sijaan toisen vanhemman kuoltua äkkiarvaamatta tilanteeseen, jossa hänelle syntyy tilivelvollisuus viranomaista kohtaan. Edunvalvojan rooli vanhemmalla toki on ollut lapsen syntymästä saakka, mutta tilivelvollisuus tulee usein yllättäen ja pyytämättä tilanteessa, joka on vanhemmalle muutenkin kuormittava. Vaikka holhousviranomaisen toiminnan taustalla onkin hyvä tarkoitus, valvonta ja siihen liittyvä byrokratia lomakkeineen näyttäytyy usein leskivanhemman näkökulmasta tarpeettomana rasitteena. Rutiiniluontoisen valvonnan vähentäminen ja valvonnan kohdentaminen riskialttiimpiin tapauksiin edistäisi holhousviranomaisen valvonnan legitimiteettiä myös tältä kannalta.

Vertailukohdan rekisteriin merkitsemisen varallisuusrajasta voi ottaa Ruotsista. Ruotsissa alaikäisten edunvalvontaa koskeva sääntely on osin samankaltainen kuin Suomessa. Alaikäisten holhoojien (förmyndare) velvollisuus vuosittaisten tilien antamiseen syntyy myös Ruotsin lainsäädännön mukaan alaikäisellä olevan omaisuuden arvon ylittäessä tietyn varallisuusrajan. Ruotsissa tuo varallisuusraja on sidottu ns. perussummaan (basbelopp), joka on tiettyjen sosiaalisten etuuksien ja maksujen suuruuden määrittämisessä käytettävä indeksiluku (Föräldrabalken 13 luku 2 §[52]). Euroiksi muunnettuna holhoojien tilivelvollisuuden raja on Ruotsissa vuonna 2020 noin 36 200 euroa[53].

Toinen holhousviranomaisen havaitsema tarve rekisteriin merkitsemisen edellytyksien muuttamiseen olisi säätää holhousviranomaiselle mahdollisuus jättää edunvalvonta tietyin edellytyksin rekisteröimättä silloinkin, kun alaikäisellä olevan omaisuuden arvo tai kuolinpesäosuuden arvo ylittää laissa säädetyn varallisuusrajan. Nykyisin tällaista mahdollisuutta ei holhoustoimilaissa ole. Holhoustoimilain 66.1 § mukaan edunvalvonta on varallisuusrajan ylittyessä merkittävä holhousasioiden rekisteriin. Käytännössä holhousviranomaisen toiminnassa on kuitenkin voitu havaita tiettyjä tyyppitapauksia, jolloin, edunvalvojien toiminnan valvominen on aiheetonta silloinkin, kun varallisuusraja ylittyy.

Käytännössä tällainen tilanne olisi esimerkiksi se, että alaikäisen vanhemmat tai isovanhemmat lahjoittavat alaikäiselle kiinteistön tai osan kiinteistöstä, pidättäen samalla itsellään siihen kohdistuvan hallintaoikeuden. Omistajan mahdollisuus disponoida kiinteistöstä hallintaoikeuden voimassa ollessa on hyvin rajallinen. Kun edunvalvoja ei käytännössä voi tehdä omaisuudella juuri mitään, holhousviranomaisen ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää edunvalvojaa tekemään vuositilejä omaisuuden hoitamisesta niin kauan, kun hallintaoikeus on voimassa.

[52] https://lagen.nu/1949:381#K13
[53] Kruunut on muunnettu euroiksi 8.7.2020 kurssilla https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/valuuttakurssit/.

Toinen esimerkki tilanteesta, jossa holhousviranomaisen valvonta on käytännössä epätarkoituksenmukaista, on se, että alaikäisen toinen vanhempi kuolee ja kuolinpesään jäävät osakkaiksi alaikäinen päämies sisaruksineen sekä mahdollisesti päämiehen toinen huoltaja. Kuolinpesän omaisuus koostuu käytännössä kokonaan perheen kotina käytettävästä kiinteistöstä tai huoneistosta. Omaisuuden arvo velkoja vähentämättä on usein sen verran suuri, että alaikäisen osuus kuolinpesän omaisuudesta tulee ylittämään rekisteriin merkitsemiselle asetetun rajan. Holhousviranomaisen ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista edellyttää edunvalvojaa tekemään vuositiliä omaisuuden hoitamisesta niin kauan, kun asuntoa käytetään perheen kotina. Kun asunto on perheen koti, ei holhousviranomaisella käytännössä ole huolta siitä, että omaisuutta käytettäisiin alaikäisen edun vastaisesti. Jos edunvalvoja myöhemmin päättää myydä asunnon, myynti tulee luvanvaraisia oikeustoimia koskevien säännösten nojalla kaikissa tapauksissa holhousviranomaisen tietoon, jolloin rekisteriin merkitsemisen edellytykset voidaan ottaa uudelleen tarkasteltavaksi. Poikkeus koskisi siis vain tilanteita, joissa kuolinpesässä ei ole hautajaiskulujen maksamisen jälkeen muuta omaisuutta kuin kotina käytettävä asunto. Jos kuolinpesään kuuluu muutakin omaisuutta tai jos perinnönjättäjällä oli velkaa, edunvalvonta tulisi merkitä rekisteriin pääsäännön mukaisesti.

Ruotsin edunvalvontaoikeuden järjestelmässä holhousviranomaiselle on annettu mahdollisuus tietyin edellytyksin poistaa holhoojien tilivelvollisuus silloinkin, kun alaikäisen omaisuuden arvo ylittää laissa säädetyn varallisuusrajan Vanhempainkaaren 13 luvun 16 §:n mukaan holhousviranomainen voi vapauttaa alaikäisen holhoojat tilivelvollisuudesta, jos tähän on erityisiä syitä ottaen huomioon vanhempien ja alaikäisen olosuhteet, alaikäisellä olevien varojen laatu ja määrä sekä muut olosuhteet. Lain esitöissä mainitaan esimerkkinä, että tilivelvollisuudesta vapauttaminen voi olla perusteltu, jos kyseessä on kiinteistö, jossa alaikäinen asuu tai jota hän käyttää[54].

Holhousviranomaisen resurssien parempi kohdentaminen on myös välttämätöntä. Holhousviranomaisen valvontaan käytettävien resurssien määrä ei ole enää samalla tasolla kuin vuonna 2011. Näköpiirissä ei ole, että valvontaan käytettävien resurssien määrä tulisi lähivuosinakaan nousemaan. Siksi resursseja on jatkossa välttämätöntä kohdentaa tarkoituksenmukaisemmin.

Vuoden 2011 uudistuksessa holhoustoimilakiin lisättiin säännös, jonka mukaan holhousviranomainen voi vapauttaa edunvalvojan tilivelvollisuudesta silloin, jos päämiehellä oleva omaisuus on laadultaan sellaista, että päämiehen etu ei vaadi tilin tekemistä vuosittain (53.2 §). Säännöksen perustelujen mukaan tällainen tilanne saattaisi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos päämiehen omaisuus koostuu pelkästään kiinteistöstä, jota ei voida luovuttaa ilman holhousviranomaisen lupaa. Perustelu muistuttaa edellä lausuttuja perusteluja alaikäisen edunvalvonnan rekisteröimättä jättämiselle.

Mahdollisuus jättää alaikäisen edunvalvonta merkitsemättä holhousasioiden rekisteriin alaikäisellä olevan omaisuuden ylittäessä laissa säädetyn varallisuusrajan on kuitenkin tarpeellinen siitä huolimatta, että lakiin sisältyy mahdollisuus vapauttaa edunvalvoja tilivelvollisuudesta. Tämä johtuu siitä, että holhoustoimilain 53 §:n mukainen päätös vapauttaa edunvalvoja tilivelvollisuudesta koskee vain edunvalvonnan aikana tehtäviä vuositilejä. Holhousviranomainen ei voi vapauttaa edunvalvojaa velvollisuudesta tehdä 52 §:n mukainen päätöstili. Päätöstili tulee antaa ”siltä ajalta, jolta ei ole aikaisemmin annettu tiliä”. Päätöstili tulee siis joka tapauksessa laatia koko siltä ajalta, jota vapautus vuositilien tekemisestä on koskenut. Päätös, jolla edunvalvoja vapautetaan tekemästä vuositilejä ei siis käytännössä

[54] Regeringens proposition 1993/94:251, s. 247

vapauta edunvalvojaa tekemästä tiliä omaisuuden hoitamisesta. Edellä kuvattu epäloogisuus holhoustoimilain 52 §:n ja 53 §:n soveltamisessa on johtanut siihen, että mahdollisuus vapauttaa edunvalvoja vuositilivelvollisuudesta on jäänyt käytännössä merkitykseltään vähäiseksi.

5.3 Ehdotetut muutokset holhoustoimilain säännöksiin

66 § 1 momentti

Nykyinen säännös / Ehdotettu säännös

Edunvalvonta on merkittävä holhousasioiden rekisteriin myös, kun holhousviranomainen saa tiedon siitä, että: 1) alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä ja hänen osuutensa pesän varoista vainajan tai pesän velkoja niistä vähentämättä ylittää 20 000 euroa; tai että 2) alaikäisellä on edunvalvojan hoidettavana olevaa omaisuutta, jonka määrä alaikäisen velkoja siitä vähentämättä ylittää 20 000 euroa.	Edunvalvonta on merkittävä holhousasioiden rekisteriin myös, kun holhousviranomainen saa tiedon siitä, että: 1) alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä ja hänen osuutensa pesän varoista vainajan tai pesän velkoja niistä vähentämättä ylittää *30 000* euroa; tai että 2) alaikäisellä on edunvalvojan hoidettavana olevaa omaisuutta, jonka määrä alaikäisen velkoja siitä vähentämättä ylittää *30 000* euroa.

Alaikäisen edunvalvonnan merkitsemistä holhousasioiden rekisteriin koskeva varallisuusraja ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 20 000 eurosta 30 000 euroon. Alaikäisen edunvalvonta olisi merkittävä holhousasioiden rekisteriin, kun holhousviranomainen saa tiedon siitä, että alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä ja hänen osuutensa pesän varoista vainajan tai pesän velkoja vähentämättä ylittää 30 000 euroa. Alaikäisen edunvalvonta olisi merkittävä holhousasioiden rekisteriin myös, kun holhousviranomaisen saa tiedon siitä, että alaikäisellä itsellään on edunvalvojan hoidettavana olevaa omaisuutta, jonka määrä alaikäisen velkoja siitä vähentämättä ylittää 30 000 euroa.

Varallisuusrajan nostamisen taustalla on rutiininomaisten valvontojen vähentäminen ja holhousviranomaisella olevien valvontaresurssien kohdentaminen niihin tapauksiin, joissa valvonnan ylläpitäminen on perusteltua. Alaikäisellä, jonka omaisuuden arvo sijoittuu 20 000 ja 30 000 euron välille ei yleensä ole mahdollisen perhe-eläkkeen lisäksi merkittäviä tuloja. Koska perhe-eläke on tarkoitettu alaikäisen elatusta varten, holhousviranomainen ei yleensä edellytä edunvalvojaa tekemään selvitystä perhe-eläkkeiden käyttämisestä. Kun alaikäisellä ei ole muita tuloja, holhousviranomaisen valvonta kohdistuu siihen, mitä alaikäisen nimissä olleelle varallisuudelle on vuoden aikana tapahtunut. Alaikäisen omaisuuden arvon sijoittuessa tähän haarukkaan holhousviranomaisen valvonta on siten usein varsin suoraviivaista ja edunvalvojan väärinkäytöksiin liittyvät riskit kohtuullisella tarkkuudella ennakoitavissa.

Se, että lakimääräisenä edunvalvojana toimiva vanhempi saa hoitaa perheen raha-asioita ilman viranomaisen puuttumista, liittyy suojatun perhe-elämän piiriin. Tähän oikeuteen viranomaisten ei tule puuttua ilman perusteltua syytä. Kun valvonta tässä

varallisuushaarukassa on edellä todetulla tavalla varsin suoraviivaista ja riskit kohtuullisella tarkkuudella ennakoitavissa, ei ole lapsen edun kannalta perusteita pitää rekisteriin merkitsemisen varallisuusrajaa 20 000 eurossa.

Varallisuusrajan nostaminen helpottaisi myös joidenkin leskiperheiden hallinnollista taakkaa. Lapsen toisen vanhemman kuollessa ainoaksi huoltajaksi jäänyt vanhempi joutuu yksin huolehtimaan kaikista lapseen liittyvistä toimista ja päätöksistä. Edunvalvojan rooli vanhemmalla toki on ollut lapsen syntymästä saakka, mutta tilivelvollisuus tulee usein yllättäen tilanteessa, joka on leskivanhemmalle muutenkin raskas. Rutiiniluontoisen valvonnan vähentäminen ja valvonnan kohdentaminen riskialttiimpiin tapauksiin helpottaa leskivanhempaan kohdistuvaa rasitusta lisäämättä kuitenkaan erityisesti alaikäisen omaisuuden menettämiseen kohdistuvaa riskiä.

Holhousviranomaisella ei ole tarkkaa tilastoa holhousasioiden rekisteriin merkityillä päämiehillä olevan omaisuuden määrästä. Muiden tilastojen perusteella voidaan kuitenkin esittää karkea arvio, että holhousasioiden rekisteriin merkityistä alaikäisistä noin 25–35 prosentilla omaisuuden arvo sijoittuu 20 000 ja 30 000 euron välille [55]. Rekisteriin merkittävien edunvalvontojen lukumäärä on vuosina 2015–2019 vaihdellut 950 ja 1250 kappaleen välillä[56]. Vuosittain holhousasioiden rekisteriin merkittävien edunvalvontojen määrä tulisi siis karkean arvion mukaan vähenemään vuosittain 250–400 kappaleella.

66 § 2 momentti

Alaikäisen edunvalvonta on merkittävä holhousasioiden rekisteriin, vaikka omaisuuden tai pesäosuuteen kuuluvien varojen määrä on 1 momentissa tarkoitettua määrää vähäisempi, jos siihen on erityistä syytä.	Alaikäisen edunvalvonta on merkittävä holhousasioiden rekisteriin, vaikka omaisuuden tai pesäosuuteen kuuluvien varojen määrä on 1 momentissa tarkoitettua määrää vähäisempi, jos siihen on erityistä syytä.

Säännökseen ei esitetä muutoksia.

Alkuperäistä säännöstä koskeneessa hallituksen esityksessä mainittiin esimerkkeinä erityisestä syystä alaikäisen joutuminen velkajärjestelyyn sekä se, että kuolinpesään kuuluu huomattava määrä sellaista omaisuutta, esimerkiksi tekijänoikeuksia, jonka arvoa on vaikea luotettavasti määrittää (HE 146/1998 vp.). Säännöksen soveltaminen on holhousviranomaisen käytännössä jäänyt hyvin vähäiseksi. Rekisteriin merkitsemispäätöksiä säännöksessä tarkoitetulla erityisellä perusteella on tehty vain muutamia vuodessa[57].

[55] Arvio perustuu siihen, että asianhallintajärjestelmä Maisasta on haettu valvonnat, joissa edunvalvojatyyppi on lakimääräinen ja omaisuuden arvo 0–34 000 e. Tällaisia valvontoja oli noin 37 % kaikista niistä valvonnoista, joissa valvontatietoihin oli merkitty omaisuuden arvo. Luvun tarkkuutta heikentää se, että omaisuuden arvo oli merkitty vain noin 9800 valvonnan kohdalle, kun rekisteriin merkittyjä alaikäisiä on yli 12 000 kappaletta.
[56] Lukumäärä saatu Maisasta laskemalla yhteen eri maistraateissa tehdyt lopputoimenpiteet.
[57] Digi- ja väestötietoviraston holhoustoimen yksikön ryhmäpäälliköille tammikuussa 2021 lähetetyn kyselyn vastauksien perusteella edunvalvontaan merkitseminen erityisellä syyllä on liittynyt useimmiten siihen, että holhousviranomaisella on ollut tieto tai epäilyt lakimääräisen edunvalvojan talousvaikeuksista, esimerkiksi tieto edunvalvojalla olevasta luottohäiriömerkinnästä. Monessa tapauksessa erityisenä perusteena on ollut myös se, että edunvalvojan on jo voitu havaita käyttäneen päämiehen varoja epäasianmukaisesti. Joissakin tapauksissa erityinen peruste on voinut liittyä myös sellaisen kuolinpesän raha-asioiden hoitamiseen, jossa päämies on osakkaana.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Jotta säännösmuutoksien tarkoituksena oleva valvonnan tarkempi kohdistuminen voisi toteutua, holhousviranomaisen tulee pystyä terävöittämään 66.2 §:n säännöksen tulkintaa. Jos esitetty rekisteriin merkitsemisen varallisuusrajan nostaminen toteutuu, se saattaa vaarantaa niiden alaikäisten asemaa, joiden omaisuuden arvo jää uuden varallisuusrajan alle. Siksi holhousviranomaisen tulee pystyä havaitsemaan alaikäisen omaisuuden säilymiseen kohdistuvat riskit entistä paremmin ja saattaa omaisuuden hoitaminen valvontaan erityisellä perusteella. Alaikäisen edunvalvonta voitaisiin merkitä holhousasioiden rekisteriin esimerkiksi silloin, jos alaikäisen lakimääräinen edunvalvoja on luopunut perinnöstä oman velkaisuutensa takia. Tämän on holhousviranomaisen käytännössä voitu todeta olevan merkittävä riskiä indikoiva tekijä. Edunvalvonta voitaisiin merkitä holhousasioiden rekisteriin myös silloin, kun lakimääräisten edunvalvojien on voitu havaita menetelleen epäasiallisesti alaikäisen omaisuutta hoitaessaan, mutta holhoustoimilain 16 §:n mukaiset edunvalvojien vapauttamisen edellytykset eivät kuitenkaan vielä täyty.

Jotta säännösmuutoksien tavoitteet rutiiniluontoisesta valvonnasta riskiperusteiseen valvontaan siirtymisen suuntaan voitaisiin saavuttaa, holhousviranomaisen tulee siis terävöittää 66.2 § säännöksen soveltamista. Säännöksen sanamuotoon ei kuitenkaan ole tarpeellista esittää muutoksia.

66 § 3 momentti

–	*Holhousviranomainen voi jättää alaikäisen edunvalvonnan merkitsemättä holhousasioiden rekisteriin, vaikka omaisuuden tai peräosuuteen kuuluvien varojen määrä ylittää 1 momentissa tarkoitetun määrän, jos merkitsemättä jättämiselle on erityisiä syitä alaikäisen ja edunvalvojien olosuhteet sekä omaisuuden määrä ja laatu huomioon ottaen, tai jos omaisuuden säilyminen on turvattu sijoittamalla omaisuutta kohteeseen, josta sitä ei sijoitusta koskevaan sopimukseen otetun ehdon mukaan voida nostaa tai siirtää muualle eikä sijoituksen ehtoja voida muuttaa ilman edellä 53 § 2 momentissa tarkoitettua holhousviranomaisen suostumusta. Holhousviranomainen voi ottaa rekisteriin merkitsemistä koskevan asian uudelleen tarkasteltavaksi, jos se on perusteltua valvonnan tarpeellisuuden kannalta.*

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan holhousviranomainen voisi yksittäistapauksessa erityisestä syystä jättää alaikäisen edunvalvonnan merkitsemättä holhousasioiden rekisteriin, vaikka 1 momentissa tarkoitettu varallisuusraja ylittyisikin. Erityisen syyn tulisi liittyä alaikäisen tai tämän edunvalvojien olosuhteisiin tai alaikäisellä olevan omaisuuden määrään tai laatuun. Vastaavaa säännöstä laissa ei tällä hetkellä ole.

Voimassa olevan säännöksen mukaan alaikäisen edunvalvonta tulee aina merkitä holhousasioiden rekisteriin, jos alaikäisellä olevan omaisuuden määrä ylittää säädetyn varallisuusrajan. Holhousviranomaisella ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole aihetta edellyttää

alaikäisen edunvalvojia tekemään vuositilejä omaisuuden hoitamisesta, vaikka alaikäisellä olevan omaisuuden arvo ylittäisikin 1 momentissa säädettäväksi ehdotetun 30 000 euron rajan. Tällainen tilanne on kyseessä esimerkiksi silloin, kun alaikäisellä oleva omaisuus koostuu lahjaksi saadusta kiinteistöstä, johon lahjan antaja on pidättänyt hallintaoikeuden. Koska hallintaoikeuden alaisen omaisuuden omistaja ei pysty disponoimaan omaisuudesta ja koska hallintaoikeuden alaisen omaisuuden tuotto kuuluu hallintaoikeuden haltijalle, omistajan asema jää lähinnä muodolliseksi. Tällöin holhousviranomaisen on käytännössä tarpeetonta vuositilien avulla valvoa alaikäisen lakimääräisen edunvalvojan toimia omaisuuden hoitajana.

Jos kiinteistö jonain päivänä hallintaoikeuden haltijan luvalla myytäisiin, myynti tulisi holhousviranomaisen tietoon oikeustoimien luvanvaraisuutta koskevien holhoustoimilain 34 §:n säännöksien nojalla. Kun holhousviranomainen saa tiedon myynnistä, se voi omasta aloitteestaankin ottaa uudelleen selvitettäväksi edunvalvonnan rekisteröinnin edellytykset. Voimassa olevan lain mukaisesti alaikäisen nimissä olevan kiinteistön myyminen on aina luvanvarainen toimi. Holhousviranomainen saa siis nykyisin tietää suunnitellusta kiinteistönkaupasta jo ennen kauppakirjan allekirjoittamista.

Samaan aikaan kuitenkin ollaan esittämässä muutoksia myös holhoustoimilain 34 pykälään. Yksi ehdotetuista muutoksista on se, että kiinteistön kauppa ei enää edellyttäisi lupaa, jos kaupan toisena osapuolena on Suomen valtio, Ahvenanmaan maakunta, kunta, kuntayhtymä tai sote-maakunta. Kaupan osapuolena olevalle julkisyhteisölle on kuitenkin erikseen säädetty velvollisuus ilmoittaa holhousviranomaiselle tällaisesta kaupasta. Kauppa tulee siis luvanvaraisuuden helpotuksesta huolimatta holhousviranomaisen tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.[58]

Ehdotetun säännöksen esikuvana on Ruotsin föräldrabalkenin säännös lakimääräisten edunvalvojien tilivelvollisuuden poistamisesta (13 luku 16 §[59]). Lain esitöissä mainitaan esimerkkinä, että tilivelvollisuudesta vapauttaminen voi olla perusteltu, jos kyseessä on kiinteistö, jossa alaikäinen asuu tai jota hän käyttää[60].

Selvää on, että säännöstä tulee soveltaa harkiten. Jos alaikäisellä ylempänä esimerkkinä käytetyssä tapauksessa on nimissään muutakin omaisuutta kuin hallintaoikeuden rasittama kiinteistö, edellytyksiä edunvalvonnan rekisteröimättä jättämiselle ei voine löytyä. Sama koskee tilannetta, jossa alaikäisellä on velkaa.

Käytännössä säännöksen soveltamisala tullee jäämään kapeaksi. Edunvalvonta voisi tällä perusteella jäädä merkitsemättä holhousasioiden rekisteriin ehkä muutamassa tapauksessa vuodessa. Koska puuttuminen suojattuun perhe-elämään edellyttää riittäviä perusteita, on lakiin siitä huolimatta tarpeellista ottaa säännös, joka antaa holhousviranomaiselle tietyissä rajatuissa tapauksissa mahdollisuuden jättää edunvalvonta merkitsemättä rekisteriin.

Ehdotetun säännöksen mukaan holhousviranomainen voisi jättää alaikäisen edunvalvonnan merkitsemättä holhousasioiden rekisteriin myös, jos alaikäisen varat on sijoitettu ns. estotilille. Jos alaikäisen nimissä olevat varat on sijoitettu sellaiseen sijoituskohteeseen, josta niitä ei voida nostaa ilman holhousviranomaisen lupaa, ei ole riskiä siitä, että

[58] Ks. tarkemmin lupasäännöksiin esitettäviä muutoksia koskeva kappale 6.2.
[59] https://lagen.nu/1949:381#K13R9
[60] Regeringens proposition 1993/94:251, s. 247

edunvalvoja käyttäisi varoja holhousviranomaisen tietämättä. Tällöin ei ole myöskään perustetta velvoittaa edunvalvojaa tekemään vuositilejä varojen käyttämisestä.

Estotilin ei nimityksestä huolimatta tarvitse olla tavallinen pankkitili, vaan kyse voi olla muustakin sijoitusmuodosta, johon voi liittää ehdon, jonka mukaan sijoitettuja varoja ei saa nostaa pois sijoituksesta tai siirtää muualle ilman holhousviranomaisen lupaa. Ainakin teoriassa osakesäästötilistä annetussa laissa (680/2019) tarkoitettu osakesäästötili saattaisi olla käyttökelpoinen tähän tarkoitukseen. Holhousviranomaisen tiedossa ei tosin ole, onko estotiliehtoa mahdollista tällä hetkellä liittää muuhun kuin tavalliseen pankkitiliin.

Estotilimenettelystä on säädetty voimassa olevan holhoustoimilain 53.2 §:ssä. Varojen sijoittaminen estotilille on kyseisen säännöksen mukaan voinut olla perusteena sille, että holhousviranomainen voi vapauttaa edunvalvojan vuositilivelvollisuudesta. Säännös otettiin holhoustoimilakiin vuoden 2011 uudistuksen yhteydessä. Kuten lakimuutosta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, "estotilin käytöllä voidaan parhaimmillaan samanaikaisesti turvata päämiehen varallisuuden säilyminen, vapauttaa edunvalvoja tilivelvollisuudesta ja vähentää holhousviranomaisen työtä."[61] Samoilla perusteluilla varojen sijoittaminen estotilille voidaan tuoda perusteeksi jättää alaikäisen edunvalvonta merkitsemättä holhousasioiden rekisteriin.[62]

Säännöksen viimeisessä virkkeessä todetaan, että holhousviranomainen voi ottaa rekisteriin merkitsemistä koskevan asian uudelleen tarkasteltavaksi, jos se on perusteltua valvonnan tarpeellisuuden kannalta. Säännöksessä tuodaan selvyyden vuoksi esiin se, että holhousviranomainen ei ole sidottu aikaisempaan ratkaisuunsa, jolla edunvalvonta on jätetty merkitsemättä holhousasioiden rekisteriin. Holhousviranomainen voi siis olosuhteiden muuttuessa tai saadessaan uusia tietoja alaikäisen omaisuuden hoitamisesta myös omasta aloitteestaan ottaa edunvalvonnan rekisteriin merkitsemisen edellytykset uudelleen selvitettäväksi.

66 a § 1 momentti

Alaikäisen edunvalvonta, joka on merkitty holhousasioiden rekisteriin 66 §:n nojalla, voidaan poistaa rekisteristä, jos alaikäisen 66 §:n 1 momentissa tarkoitettu pesäosuuden tai omaisuuden arvo on pysyväisluonteisesti vähentynyt 15 000 euroon tai sitä pienemmäksi. Edunvalvontaa ei kuitenkaan voida poistaa rekisteristä, jos omaisuuden vähentyminen on aiheutunut edunvalvojan toimenpiteistä, jotka eivät ole alaikäisen edun mukaisia, tai jos edunvalvonnan säilyttämiseen rekisterissä on muutoin erityistä syytä.	Alaikäisen edunvalvonta, joka on merkitty holhousasioiden rekisteriin 66 §:n nojalla, voidaan poistaa rekisteristä, jos alaikäisen 66 §:n 1 momentissa tarkoitettu pesäosuuden tai omaisuuden arvo on pysyväisluonteisesti vähentynyt *20 000* euroon tai sitä pienemmäksi. Edunvalvontaa ei kuitenkaan voida poistaa rekisteristä, jos omaisuuden vähentyminen on aiheutunut edunvalvojan toimenpiteistä, jotka eivät ole alaikäisen edun mukaisia, tai jos edunvalvonnan säilyttämiseen rekisterissä on muutoin erityistä syytä.

[61] HE 203/2010 vp. s. 21
[62] Estotiliä koskevan maininnan ottaminen 66 §:ään edellyttäisi mainintaa myös DVV:n suoritteiden maksuista annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Holhousasioiden rekisteriin merkitty alaikäisen edunvalvonta voidaan poistaa rekisteristä, jos alaikäisen omaisuuden arvo on laskenut alle tietyn rajan. Säännökseen esitetään muutosta, jonka mukaan rekisteristä poistamisen raja nostettaisiin 15 000 eurosta 20 000 euroon. Säännöksen avulla voidaan poistaa edunvalvojien tilivelvollisuus niissä tapauksissa, joissa omaisuuden arvo on vähentynyt siten, että holhousviranomaisen valvonta ei ole enää tarpeellinen. Säännöksen mukaan holhousviranomainen voi harkita, onko rekisteristä poistaminen aiheellista. Holhousviranomainen kykenee siis ottamaan säännöksen soveltamisessa huomioon valvonnan tarpeellisuuden kannalta olennaiset tekijät. Poistamisen varallisuusrajan nostamisella ei siten mainittavasti vaaranneta alaikäisen omaisuuden säilymistä.

66 a § 2 momentti

–	*Holhousviranomainen voi poistaa alaikäisen edunvalvonnan holhousasioiden rekisteristä myös, jos poistamiselle on erityisiä syitä alaikäisen ja edunvalvojien olosuhteet sekä omaisuuden määrä ja laatu huomioon ottaen, tai jos omaisuuden säilyminen on turvattu sijoittamalla omaisuutta kohteeseen, josta sitä ei sijoitusta koskevaan sopimukseen otetun ehdon mukaan voida nostaa tai siirtää muualle eikä sijoituksen ehtoja voida muuttaa ilman edellä 53 § 2 momentissa tarkoitettua holhousviranomaisen suostumusta. Holhousasioiden rekisteristä poistettu edunvalvonta voidaan merkitä uudelleen rekisteriin edellä 66 §:ssä säädetyillä perusteilla.*

Holhoustoimilakiin ehdotetaan uutta säännöstä, joka lisäisi holhousviranomaisen harkintavaltaa selvitettäessä alaikäisten edunvalvontojen poistamista holhousasioiden rekisteristä. Tällä hetkellä voimassa olevat säännökset edunvalvonnan merkitsemisestä rekisteriin samoin kuin edunvalvonnan poistamisesta rekisteristä on sidottu täsmällisiin varallisuusrajoihin. Jos alaikäisellä olevan omaisuuden arvo on ylittänyt laissa säädetyn rajan, edunvalvonta on tullut merkitä rekisteriin ilman harkinnan mahdollisuutta. Vastaavasti alaikäisen edunvalvonta on voitu poistaa rekisteristä vain, jos omaisuuden arvo on laskenut laissa säädetyn varallisuusrajan alle. Niin kauan, kun omaisuuden arvo on ollut euronkin yli tuon rajan, edunvalvontaa ei ole ollut mahdollista harkinnanvaraisesti poistaa rekisteristä.

Ehdotetun uuden säännöksen mukaan holhousviranomainen voisi yksittäistapauksessa erityisestä syystä poistaa alaikäisen edunvalvonnan rekisteristä, vaikka omaisuuden arvo edelleen ylittäisi 1 momentissa säädetyn varallisuusrajan. Erityisen syyn tulisi liittyä alaikäisen tai tämän edunvalvojien olosuhteisiin tai alaikäisellä olevan omaisuuden määrään tai laatuun. Ehdotetun säännöksen mukaan holhousviranomainen voisi poistaa alaikäisen edunvalvonnan holhousasioiden rekisteristä myös, jos alaikäisen varat on sijoitettu ns. estotilille.

Harkinnanvaraista rekisteristä poistamista koskevat edellytykset olisivat siis samat, kuin 66 §:n uudessa ehdotetussa 3 momentissa olisi säädetty harkinnanvaraiselle edunvalvonnan

rekisteröimättä jättämiselle. Kuten tuota pykälää koskevissa perusteluissa on mainittu, edunvalvojien toiminnan valvomiseen ei välttämättä ole perustetta, vaikka alaikäisellä olevan omaisuuden arvo sinänsä ylittäisikin laissa säädetyn varallisuusrajan. Edellä on mainittu omaisuuteen kohdistuvaa hallintaoikeutta sekä kiinteistön käyttämistä perheen kotina koskevat esimerkit siitä, minkälaisissa tapauksissa omaisuuden laatu tai tapauksen muut olosuhteet voivat aiheuttaa sen, että alaikäisellä olevaan omaisuuteen ei käytännössä kohdistu menettämisen riskiä. Tällöin ei ole myöskään perustetta velvoittaa lakimääräisiä edunvalvojia tekemään vuosittain tilejä omaisuuden hoitamisesta.

66 §:n ehdotettu 3 momentti koski siis harkinnanvaraa silloin, kun holhousviranomainen selvittää alaikäisen edunvalvonnan rekisteriin merkitsemistä. Omaisuuden laatu ja valvonnan olosuhteet voivat kuitenkin myös edunvalvonnan aikana muuttua siten, että aikaisemmin rekisteriin merkittyä valvontaa ei omaisuuden määrästä riippumatta ole aiheellista enää jatkaa. Jotta näitä riskittöminä pidettäviä edunvalvontoja olisi rekisteriin merkitsemisen jälkeenkin mahdollista saada pois valvonnasta, on sama harkinnanvaraisuus aiheellista sisällyttää myös rekisteristä poistamista koskevaan säännökseen.

Säännökseen on otettu myös sama viittaus estotilimenettelyn käyttämiseen kuin 66 §:n 3 ehdotetussa momentissa. Jos estotilille talletetut varat ovat peruste olla merkitsemättä alaikäisen edunvalvontaa holhousasioiden rekisteriin, tulee varojen siirtämisen estotilille rekisterimerkinnän tekemisen jälkeen vastaavasti olla peruste poistaa edunvalvonta rekisteristä.

Säännöksen viimeisessä virkkeessä todetaan, että holhousviranomainen voi merkitä rekisteristä poistetun edunvalvonnan koska tahansa uudelleen holhousasioiden rekisteriin. Säännöksessä tuodaan selvyyden vuoksi esiin se, että holhousviranomainen ei ole sidottu aikaisempaan ratkaisuunsa, jolla edunvalvonta poistettu holhousasioiden rekisteristä. Holhousviranomainen voi siis olosuhteiden muuttuessa tai saadessaan uusia tietoja alaikäisen omaisuuden hoitamisesta myös omasta aloitteestaan ottaa edunvalvonnan rekisteriin merkitsemisen edellytykset uudelleen selvitettäväksi.

5.4 Vaikutuksien arviointi

Vaikutukset julkiseen talouteen ja viranomaisten toimintaan

Alaikäisten edunvalvonnan rekisteröinnin edellytysten kehittämisen keskeisin ehdotus on nostaa rekisteriin merkitsemisen varallisuusrajaa nykyisestä 20 000 eurosta 30 000 euroon. Tällä hetkellä holhousasioiden rekisterissä on noin 11 800 alaikäistä. Erittäin karkean arvion mukaan näistä edunvalvonnoista noin 25 – 35 % on sellaisia, joissa alaikäisen omaisuuden arvo jää 30 000 euron alle.

Holhousviranomainen on tähän saakka tehnyt vuosittain noin 950 – 1250 päätöstä alaikäisen edunvalvonnan rekisteriin merkitsemisestä. Jos varallisuusraja nostetaan 30 000 euroon, päätöksien määrä tullee alenemaan 250 – 400 kappaleella vuodessa. Keskipitkällä aikavälillä holhousasioiden rekisteriin merkittyjen alaikäisten edunvalvontojen määrä saattaa asettua noin 9000 – 10 000 kappaleen välille.

Suurin holhousviranomaisen työmäärään liittyvä vaikutus tulisi ilmenemään holhoustilien tarkastamiseen tarvittavan ajan vähenemisessä. Rekisteriin merkitseminen tarkoittaa sitä, että edunvalvojalle syntyy velvollisuus tehdä vuosittain tili siitä, miten päämiehen omaisuutta on edellisen vuoden aikana hoidettu. Kun rekisterissä olevien alaikäisten

edunvalvontojen määrä vähenee, vähenee myös holhoustilien tarkastamiseen tarvittava aika. Vuosittain holhousviranomaisen tarkastettavaksi tulevien tilien määrä tullee keskipitkällä aikavälillä vähenemään noin 2000 – 3000 kappaleella.

Holhoustilien tarkastajien työmäärän ei varmaankaan voida odottaa vähenevän samassa suhteessa tilien lukumäärän kanssa. Uudistuksella vähennettäisiin enimmäkseen selkeiden ja ongelmattomien vuositilien määrää. Enemmän omaisuutta sisältävät valvonnat jäisivät uudistuksen jälkeenkin holhousviranomaisen valvontaan. Samoin valvonnat, joissa holhousviranomainen voi ennakoida riskitekijöitä. Tarkastettavia vuositilejä tulisi siis uudistuksen myötä olemaan vähemmän, mutta niiden käsitteleminen tulisi oletettavasti viemään keskimäärin nykyistä enemmän aikaa.

Vuodelle 2021 tavoitteeksi on asetettu kaikenlaatuisten tilien ja omaisuusluetteloiden tarkastukselle (ilman kirjaamista ja laskutusta) 1200 suoritetta / htv. Edellä on arvioitu tilien määrän vähenevän 2000 – 3000 kappaleella vuosittain, painottuen yksinkertaisimpiin tileihin. Htv-säästöksi keskipitkällä aikavälillä voidaan arvioida noin 1 - 1,5 htv / vuosi.

Itse alaikäisen rekisteröimistä koskevien asioiden lukumäärään ehdotettavilla uudistuksilla ei tule olemaan merkitystä. Holhousviranomainen joutuu joka tapauksessa selvittämään edunvalvonnan rekisteröinnin edellytykset, vaikka selvityksen lopputuloksena tulisikin nykyistä useammin olemaan rekisteriin merkitsemispäätöksen sijaan merkitsemättä jättäminen.

Holhousviranomaisen talouteen alaikäisen edunvalvonnan rekisteröintiin esitetyillä uudistuksilla ei ole nähtävissä mainittavia vaikutuksia. Alaikäisen rekisteröintiä koskevan asian käsittelemisestä ei Digi- ja väestötietoviraston suoritteiden maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (maksuasetus) mukaan nykyisin peritä maksua[63]. Tähän ei olla esittämässä muutosta.

Alaikäisiä päämiehiä koskevasta tilintarkastuksesta voitaisiin nykyisinkin maksuasetuksen mukaan periä maksu. Maksuasetuksen 6 §:n mukaisesti maksua tilintarkastuksesta ei kuitenkaan peritä, jos päämiehen nettotulot ovat vähemmän kuin 8147 euroa vuodessa. Tulot jäävät tämän rajan alle ylivoimaisesti suurimmalla osalla holhousasioiden rekisteriin merkityistä alaikäisistä päämiehistä. Tämän vuoksi alaikäisten tilintarkastuksesta ei nykyisinkään pääsääntöisesti peritä suoritemaksua. Koska maksuja ei nytkään suurimmassa osassa tapauksista peritä, ei tarkastettavaksi tulevien vuositilien vähentymisellä ole juuri lainkaan vaikutusta holhousviranomaisen tilintarkastuksista saamaan maksukertymään.

Vaikutukset kansalaisiin

Alaikäisten vanhempiin kohdistuva hallinnollinen taakka kevenisi, kun noin 2000 – 3000 alaikäisen edunvalvojat välttyisivät keskipitkällä aikavälillä vuositilin tekemiseltä. Kokemusten mukaan erityisesti leskiperheissä tilien tekeminen on koettu henkisesti raskaana.

Alaikäisten omaisuuteen kohdistuva riski lisääntyisi jossakin määrin. Tilivalvonnalla voidaan olettaa olevan jonkinasteinen ennaltaehkäisevä vaikutus mahdollisiin väärinkäytöksiin nähden. Jälkikäteisen puuttumisen tosiasiallinen vaikuttavuus on sen sijaan jo tähänkin asti ollut heikko. Moitittaviin menettelyihin syyllistyneet vanhemmat ovat yleensä vähävaraisia tai varattomia, ja edunvalvojan vaihtaminen tai edunvalvojan sijaisen määrääminen on

[63] https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20191304

tyypillisesti johtanut vain velkakirjan laatimiseen ja mahdollisesti velan vähittäiseen lyhentämiseen, jolloin lyhennykset tosiasiallisesti vähentävät vanhemman elatuskykyä. Rikosoikeudellinen puuttuminen ei läheskään aina ole lapsen edun mukaista eikä välttämättä johda edes tuloksiin muun muassa siksi, että oikeuskäytännössä kynnys perheen sisäisiin asioihin puuttumiseen näyttää olevan suhteellisen korkealla.[64] Puuttumista vaikeuttaa myös se, että lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 2.2 §:ssä oleva säännös, joka koskee lapsen omaa kykyä ja mahdollisuuksia vastata itse elatuksestaan on jokseenkin tulkinnanvarainen:[65] miten tulisi suhtautua esimerkiksi lapsen testamentilla saamien varojen käyttämiseen hänen omaan elatukseensa (juokseviin menoihin, kuten ravintoon tai osuuteen perheen asumiskuluista).

Alaikäisiin kohdistuvaa riskiä voitaisiin pienentää soveltamalla mahdollisuutta harkinnanvaraiseen holhousasioiden rekisteriin merkitsemiseen esimerkiksi tilanteissa, joissa lapsi on tullut kuolinpesän osakkaaksi hänen vanhempansa luovuttua perinnöstä oman ylivelkaisuutensa takia. Kokemus on osoittanut, että näihin tilanteisiin liittyy riski siitä, että luopujavanhempi kokee oikeudekseen käyttää perintövaroja ikään kuin ne edelleen olisivat hänelle kuuluvia.

6 Lupavalvonnan kehittäminen nykyistä riskiperusteisemmaksi

6.1 Nykytilan arviointi, uudistuksen tavoitteet ja keinot

Holhoustoimilain viranomaislupia koskevilla säännöksillä on pitkät, jo roomalaisesta oikeudesta juontuvat historialliset juuret. Ensimmäisenä tällä tavoin säänneltynä oikeustoimityyppinä oli Ruotsi-Suomessa päämiehen kiinteän omaisuuden myyminen. Tämä edellytti tuomioistuimen lupaa ainakin jo vuoden 1734 perintökaaren mukaan (22 luku 3 §). Vuoden 1898 holhouslaissa oli määritelty kahdeksan oikeustoimityyppiä, joihin tarvittiin tuomioistuimen tai holhouslautakunnan lupa. Vuonna 1995 holhouslakiin tehtyjen viimeisimpien lisäysten jälkeen lupaa edellyttävät oikeustoimet olivat jokseenkin samat kuin nykyisessä laissa. Suvun maaomaisuuden suojaamisesta lähtenyt sääntely on ajan myötä muuntunut yksilön eli päämiehen varallisuusaseman monipuoliseksi suojaamiseksi. Toisaalta yhteiskunnan, talouden ja vaihdannan monimutkaistuessa myös lupasäännökset ovat kehittyneet tavallisille kansalaisille ja osin asiantuntijoillekin vaikeasti hahmotettavaksi kokonaisuudeksi.

Holhoustoimen lupasääntelyllä voidaan nähdä olevan ainakin seuraavat tavoitteet:
- estetään edunvalvojaa tekemästä päämiehen kannalta epäedullisia oikeustoimia;

[64] Ks. Turun hovioikeuden tuomio 4.6.2018 R 17/997. Syyte koski alun perin 55.830 euron käyttämistä, josta alioikeus oli lukenut syyksi kavalluksen 20.500 euron osalta. Hovioikeus hylkäsi syytteen ja korvausvaatimukset kokonaan: ”[Edunvalvoja-isä] on siirtänyt varat perustamalleen omissa nimissään olleelle tililleen. Siirto merkitsee ulkonaiselta olemukseltaan varojen omistusoikeuden siirtymistä. Toisaalta [edunvalvoja-isä] on hovioikeudessa uskottavasti kertonut, että hän on siirtänyt varat omalle tililleen turvatakseen hänen hoidossaan olevien lastensa elatuksen lasten huostaanoton pelossa tilanteessa, jossa hän ja [äiti] olivat eroamassa. Edelleen [edunvalvoja-isä] on kertonut käyttäneensä kysymyksessä olevia varoja lastensa ja perheen sekä kodin kuluihin, mitä osittain tukee asiassa esitetyt uudet kirjalliset todisteet, vaikka niiltä osin kysymys on väitetyn teon jälkeisistä tapahtumista ja vain pienestä rahamäärästä suhteessa kaikkiin [edunvalvoja-isän] siirtämiin varoihin. Tämä kuitenkin puoltaa sitä, että [Edunvalvoja-isän] tarkoituksena ei ole ollut saada siirtämiään varoja pysyvästi omistukseensa, vaan hänen on ollut tarkoitus ja tarve käyttää ne tyttäriensä hyväksi oman taloudellisen tilanteensa ollessa heikko.”
[65] https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1975/19750704#L1P2

- varmistetaan tärkeiden oikeustoimien tuleminen valvovan viranomaisen tietoon, jolloin esim. kauppahintojen tulouttaminen päämiehelle voidaan tarkastaa tilivalvonnan yhteydessä; ja
- varmistetaan, että päämiestä on kuultu ennen tärkeiden oikeustoimien päättämistä.

Lupamenettely on poikkeus siihen pääsääntöön, että tehtäväänsä nimetty ja siihen sopivaksi katsottu edunvalvoja edustaa päämiestään lain säännösten puitteissa tavalla, jonka hän itse harkitsee päämiehensä edun mukaiseksi. Lupamenettelystä aiheutuu päämiehen asioiden hoitamiseen parhaimmillaankin ainakin jossakin määrin viivästystä. Menettelystä aiheutuu kustannuksia päämiehelle ja valvovalle viranomaiselle, ja vähintään vaivannäköä myös edunvalvojalle. Myös oikeustoimen vastapuolen asema on lupaprosessin kestäessä hankala erityisesti asunnonvaihtoketjun tyyppisissä tilanteissa. Näistä syistä lupamenettely tulisi rajoittaa koskemaan sellaisia oikeustoimia, jotka ovat päämiehen kannalta laadultaan tai laajuudeltaan merkittäviä ja joihin liittyy vähäistä suurempia riskejä.

Lupa-asiat ovat merkittävä asiaryhmä holhousviranomaisen toiminnassa. Maistraattien viimeisenä toimintavuotena 1.1. - 31.12.2019 lupa-asioita ratkaistiin 7 558 kpl, mikä oli **20,0 % ratkaistujen holhoustoimen asioiden kokonaismäärästä** [66].

Seuraavasta taulukosta ilmenee **lupatyyppien jakauma kappalemääränä sekä prosentteina** ratkaistujen lupa-asioiden kokonaismäärästä vuonna 2019. Lisäksi taulukkoon on merkitty Digi- ja väestötietoviraston holhoustoimen ryhmäpäälliköille tehdyn Questback-kyselyn vastausten jakauma siltä osin, miten suuri osa vastaajista katsoi, että **lupatyypin voisi kokonaan poistaa** (ko. oikeustoimityypin luvanvaraisuuden lakkauttaa), tai että luvan tarvetta pitäisi **nykyisestään jotenkin rajata**.

Lupatyyppi, 34.1 §:n alakohta	Ratkaistut, kpl vuonna 2019	Osuus kokonaismäärästä (%)	Kysely: lupatyypin voisi poistaa (%)	Kysely: luvan tarvetta pitäisi rajata (%)
Ositus, perinnönjako, omaisuuden erottelu, 9 kohta	2768	36,3	0	42,9
Kiinteän omaisuuden tai laitoksen luovuttaminen, 1 kohta	2012	26,4	0	0
Huoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden tms. luovuttaminen, 10 kohta	1945	25,5	0	0
Metsän myyminen tai hakkauttaminen, maa-aineksen otto, 12 kohta	257	3,4	87,5	42,9
Lainan (pl. opintolainan) ottaminen, vekseliosallisuus, takaus, 4 kohta	184	2,4	0	14,3
Omaisuuden panttaaminen, 2 kohta	163	2,1	0	14,3
Rahalainan antaminen, rahoitusvälineiden tai yhteisöosuuksien hankkiminen (käytännössä lähinnä sijoituskohteita koskevat luvat), 13 kohta	161	2,1	25	71,4

[66] 7558 ratkaistua lupa-asiaa suhteutettuna ratkaistujen asioiden (pl. tilien tarkastukset ja seuranta-asioiden päättämiset) kokonaismäärään 37 782 kpl

Perinnöstä luopuminen, pesäosuuden luovutus, 7 kohta	69	0,9	0	14,3
Kiinteän omaisuuden käyttöoikeuden pitkäaikainen luovutus, 3 kohta	19	0,2	0	0
Avointa tai kommandiittiyhtiötä koskeva sopimus, 6 kohta	10	0,1	12,5	0
Osakehuoneiston tai asumisoikeusasunnon käyttöoikeuden pitkäaikainen luovutus, 11 kohta	6	0,1	0	0
Sopimus kuolinpesän yhteishallinnosta, 8 kohta	5	0,1	37,5	0
Elinkeinon harjoittaminen, 5 kohta	1	0	12,5	0

Ositusta ja perinnönjakoa koskevat luvat ovat siis jo lukumääräisestikin merkittävin lupatyyppi. Htv-resurssin osalta niiden merkitys on vielä tätäkin suurempi, sillä näiden lupien keskimääräinen työläys on selvästi suurempi kuin muiden lukumääräisesti merkittävien lupatyyppien kohdalla. Jos halutaan resurssitarvevaikuttavuutta, olisi tähänkin lupatyyppiin tarpeellista puuttua. Näin on esityksessä tehty yleisten edunvalvojien ja alaikäisten lasten huoltaja-edunvalvojien kohdalla.

Seuraavassa kuvataan lupasäännösten nykytilassa tunnistetut ongelmat sekä keinoja niiden korjaamiseen:

1) **Lupasäännökset eivät kovin hyvin korreloi oikeustoimen tosiasiallisen merkityksen ja riskin kanssa**. Pelkästään oikeustoimityyppeihin perustuva sääntely johtaa siihen, että myös intressiltään vähäisiin tai luonteeltaan vähäriskisiin, esimerkiksi julkisyhteisöjen kanssa tehtäviin, oikeustoimiin tarvitaan lupa, jos oikeustoimen tyyppi sitä edellyttää. Sopimuksiin jälkikäteen tehtävät hyvin vähämerkityksisetkin muutokset edellyttävät usein uutta lupakäsittelyä. Päämiesten oikeustoimikumppaneista erityisesti pankit ovat hyvin varovaisia, ja pelkäävät, että sopimusehtoihin tehtävät muutokset voivat aiheuttaa pohjalla olevan oikeustoimen sitomattomuuden päämieheen nähden, jos uutta lupaa ei haeta.

Tavoitteena tulee luonnollisesti olla se, että vähäisiin ja vähäriskisiin oikeustoimiin ei tarvittaisi lupia. Toisaalta tähän tähtäävät lupasäännökset eivät saisi motivoida edunvalvojaa päämiehen edun vastaisiin oikeustoimien muokkauksiin. Esimerkiksi euromääräisen rajan asettaminen omaisuuden luovutuksen luvanvaraisuudelle voisi kannustaa sopimaan kauppahinnan tällaisen rajan alittavaksi, tai pilkkomaan luovutuksen osiin. Jäljempänä kuitenkin esitetään muuten luvanvaraisten yhteisöosuuksien ja rahoitusvälineiden hankkimiselle euromääräistä luvanvaraisuuden kynnystä. Luotto- ja vakuussopimuksiin tehtävien vähämerkityksisten muutosten, vähämerkityksisten puukauppojen sekä ja erinäisten julkisyhteisöille tehtävien luovutusten vapauttamista luvan hakemisesta esitetään niin ikään. Toisaalta esitetään tukittavaksi "porsaanreikä", jonka sijoitusvakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten muodostama kuori on muodostanut sijoitusten tekemiselle ilman lupaa, sekä uuden rakennuksen rakentamiseen liittyvien sopimusten tekemistä luvanvaraiseksi.

2) **Lupasäännökset eivät tunnista erilaisia perhe- ja elämäntilanteita**. Tämä tulee esille erityisesti siinä, että alaikäisen lapsensa asioita hoitavat edunvalvojat ovat joka suhteessa saman sääntelyn alaisia kuin tehtävään määrätyt edunvalvojat. Erityisesti lesken ja alaikäisten lasten muodostamille perheille lupasäännökset muodostavat merkittävän hallinnollisen taakan. Ruotsissa lähinnä varojen sijoittamisen osalta lupasäännökset ovat jossakin

määrin liberaalimpia alaikäisen holhoojien kuin muiden edunvalvojien kohdalla [67].

Alaikäisen huoltaja-edunvalvojille esitetään pieniä helpotuksia lupasäännöksiin. Nämä koskisivat intressiltään vähäisiä osituksia ja perinnönjakoja sekä ylivelkaisen vainajan ulkomailla jättämästä perinnöstä luopumista. Samalla myös esteellisyyssäännöksiin ehdotetaan heitä koskevia helpotuksia luottoja ja vakuuksia koskevien vähämerkityksisten sopimusmuutosten sekä sellaisten perinnönjakojen kohdalla, joissa päämiehen kanssaperillisenä on edunvalvojan täysi-ikäinen lapsi.

3) **Joiltakin osin lupasäännösten tulkinta on ongelmallista**. Osassa sijoittamista koskevista lupasäännöksistä luvanvaraisuus (tai oikeastaan luvanvaraisuutta koskevat poikkeukset) on sidottu tunnusmerkkeihin, joiden täyttymisen selvittäminen esimerkiksi edunvalvojan tilin tarkastamisen yhteydessä on suhteettoman työlästä. Myös elinkeinon harjoittamista koskeva lupasäännös olisi käytännön soveltamistilanteissa, jotka yleensä liittyvät kuolinpesiin, erittäin ongelmallinen, jos sen noudattamista sanamuotonsa mukaisena valvottaisiin. Käytännössä elinkeinoon liittyviä lupia on haettu erittäin harvoin, eikä luvan puuttumiseen ole valvontatoiminnassa kiinnitetty huomiota.

Vaihtoehtorahastoja koskeva vaikeasti sovellettava poikkeus luvan hakemisvelvollisuudesta esitetään poistettavaksi. Mahdollisuus sijoittamista koskevien puitelupien myöntämiseen kompensoisi tätä. Elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuutta koskeviin säännöksiin esitetään poikkeuksia, jotka lähentäisivät säännöksen sanamuotoa vallitsevaan käytäntöön.

4) **Päämiehen suojaaminen voi olla toteutettavissa** muullakin, edunvalvojan ja holhousviranomaisen kannalta **kevyemmällä menettelyllä kuin lupaprosessilla**.

Puukaupoissa lupamenettely voitaisiin korvata sillä, että Suomen metsäkeskus toimittaa hakkuusta ilmoituksen holhousviranomaiselle hakkuusta tehdyn hakkuuilmoituksen perusteella. Tässä siis toteutuisi "yhden luukun periaate". Kuolinpesässä jatkettavan elinkeinotoiminnan kohdalla päämiehen velkavastuun rajaaminen pesän omaisuuteen voisi olla lupamenettelyä korvaava tai sen rinnalle otettava suojakeino.

Yleisten edunvalvojien kohdalla lupamenettely pääosin korvattaisiin OAEV-piirin sisäisellä juristihyväksynnällä.

5) Luvat ovat olleet **yksittäistä, ehdoiltaan tarkoin määriteltyä oikeustointa koskevia**, lukuun ottamatta metsän myymistä tai myytäväksi hakkauttamista (tai maa-ainesten ottoa), jotka lain nykyisenkin sanamuodon mukaan voidaan omaisuudenhoitosuunnitelman vahvistamisella vapauttaa oikeustoimikohtaisen luvan hakemisesta. Myös elinkeinon harjoittamista koskeva lupa on poikkeus oikeustoimikohtaisuudesta, mutta tämä lupatyyppi on niin harvinainen, että sillä ei ole juuri käytännön merkitystä. Muulta osin luvat on katsottu voitavan myöntää vain oikeustoimikohtaisena. Tämä tekee mahdottomaksi tulevien oikeustoimitarpeiden ennakoimisen ja puitelupien myöntämisen.

Sijoitustoiminnan kohdalla esitetään mahdollistettavaksi määräaikaiset tai toistaiseksi voimassa olevat puiteluvat, joissa määritellään sijoitustoiminnalle sallitut reunaehdot.

[67] Sellaisten alaikäisten kohdalla, joiden varoihin ei kohdistu föräldrabalkin 13 luvun 2 §:ssä tarkoitettu erityinen yliholhoojan valvonta, varojen sijoittaminen on vapaampaa, koska saman luvun 3 – 7 §:ien säännöksiä ei heihin sovelleta. https://lagen.nu/1949:381#K13

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

6.2 Rinnakkaistekstit ja säännöskohtaiset perustelut

Rinnakkaistekstien vasemmanpuoleisessa sarakkeessa ovat säännökset nykymuodossaan, oikeanpuoleisessa ehdotettuine muutoksineen, muutokset korostettuina punaisella kursiivifontilla.

Säännöskohtaiset perustelut ovat rinnakkaistekstien **jälkeen**.

34 § **1 MOM** Jollei laissa toisin säädetä, edunvalvojalla ei ole oikeutta ilman holhousviranomaisen lupaa päämiehensä puolesta: 1) luovuttaa tai vastiketta antamalla hankkia kiinteää omaisuutta tai sellaista maanvuokra- tai muuta käyttöoikeutta rakennuksineen, joka voidaan maanomistajaa kuulematta siirtää kolmannelle;	**34 §** **1 MOM** Jollei *jäljempänä 34 a §:ssä tai muussa* laissa toisin säädetä, edunvalvojalla ei ole oikeutta ilman holhousviranomaisen lupaa päämiehensä puolesta: 1) *muulle kuin Suomen valtiolle, Ahvenanmaan maakunnalle, sote-maakunnalle, sote-maakuntayhtymälle, kunnalle tai kuntayhtymälle* luovuttaa tai vastiketta antamalla hankkia kiinteää omaisuutta tai sellaista maanvuokra- tai muuta käyttöoikeutta rakennuksineen, joka voidaan maanomistajaa kuulematta siirtää kolmannelle;

34 § 1 momentin alkulauseeseen ehdotetaan lisättäväksi viittaus uuteen 34 a §:ään sijoitettaviin säännöksiin, jotka sisältäisivät poikkeuksia 34 § 1 momentin säännöksiin.

1 momentin 1 kohtaan tehtävän lisäyksen perusteella Suomen valtiolle, Ahvenanmaan maakunnalle, tulevalle sote-maakunnalle, sote-maakuntayhtymälle, kunnalle tai kuntayhtymälle kiinteää omaisuutta tai siihen rinnastettavan laitoksen voisi luovuttaa ilman lupaa. Tämä koskisi siis esimerkiksi valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin tai valtiolle tai kunnalle liikenneväylien rakentamista varten tehtäviä luovutuksia. Näiden toimijoiden kanssa tehtyihin oikeustoimiin ei liity päämiehen kannalta sellaisia riskejä, joita tyypillisesti liittyy yksityisten tahojen kanssa tehtäviin oikeustoimiin. Usein näillä toimijoilla olisi viime kädessä mahdollisuus toteuttaa hankinta myös pakkolunastuksella.

Uuteen 36 b § 1 momenttiin tulisi kuitenkin näille toimijoille **velvoite ilmoittaa holhousviranomaiselle** oikeustoimista, joissa vastapuolta edusti edunvalvoja. Näin holhousviranomainen jatkossakin havaitsisi esimerkiksi päämiehen kiinteän omaisuuden muuttaminen rahaksi, millä puolestaan voi olla vaikutusta mm. tarpeeseen merkitä edunvalvonta holhousasioiden rekisteriin tai tarkastella uudelleen edunvalvojalle mahdollisesti myönnettyjä helpotuksia tilivelvollisuuteen.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Kiinteän omaisuuden tai siihen rinnastettavan laitoksen hankkiminen olisi edelleen luvanvaraista myös em. tahoilta tehtynä.

2) luovuttaa pantiksi omaisuutta tai muulla tavoin perustaa siihen panttioikeutta;	2) luovuttaa pantiksi omaisuutta tai muulla tavoin perustaa siihen panttioikeutta;

34 § 1 mom 2 kohta: ei muutoksia.

Uuteen 34 a § 1 momenttiin tulisi kuitenkin tätä kohtaa koskeva poikkeussäännös siitä, että panttauksen kattamaan lainaan myöhemmin tehtävät vähämerkityksiset maksuaikataulun muutokset, lainojen yhdistäminen tai siirtäminen toiseen luottolaitokseen eivät aiheuttaisi uuden luvan hakemisen tarvetta.

3) luovuttaa kiinteää tai muuta 1 kohdassa tarkoitettua omaisuutta toisen käytettäväksi pitemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi tai pitemmäksi ajaksi kuin vuodeksi täysi-ikäisyyden alkamisesta;	3) luovuttaa kiinteää tai muuta 1 kohdassa tarkoitettua omaisuutta toisen käytettäväksi pitemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi tai pitemmäksi ajaksi kuin vuodeksi täysi-ikäisyyden alkamisesta, *ellei käyttöoikeuden saajana ole Suomen valtio, Ahvenanmaan maakunta, sote-maakunta, sote-maakuntayhtymä, kunta, kuntayhtymä tai sähkömarkkinalain (588/2013) 4 §:ssä tarkoitetun sähköverkkoluvan haltija*;

34 § 1 mom 3 kohta: Suomen valtion, Ahvenanmaan maakunnan, sote-maakunnan, sote-maakuntayhtymän, kunnan, kuntayhtymän tai sähköverkkoluvan haltijan käytettäväksi kiinteää omaisuutta tai siihen rinnastettavia laitoksia saisi jatkossa pitkäaikaisestikin luovuttaa ilman lupaa. Lupaa ei enää tarvittaisi esimerkiksi sähkölinja-alueiden luovuttamiseen sähköverkkoyhtiön käytettäväksi. Samalla poistuisi mm. tulkintaepäselvyys siitä, kuuluuko valtion kanssa luonnonsuojelutarkoituksessa sovittava omistajan käyttöoikeuden rajoitus lupasäännösten piiriin.

Tähän ei tulisi samanlaista ilmoitusvelvollisuutta oikeustoimen vastapuolelle kuin mitä 1 kohdan osalta esitetään uudessa 36 b § 1 momentissa säädettäväksi. Käyttöoikeuden luovutuksilla ei ole tilivalvonnan tarpeen ja intensiteetin kannalta niin suurta merkitystä kuin omistusoikeuden luovutuksilla.

4) ottaa muuta lainaa kuin valtion takaamaa opintolainaa taikka sitoutua vekselivastuuseen tai vastuuseen toisen velasta;	4) ottaa muuta lainaa kuin valtion takaamaa opintolainaa taikka sitoutua vekselivastuuseen tai vastuuseen toisen velasta;

34 § 1 mom 4 kohta: ei muutoksia.

Uuteen 36 a § 1 momenttiin tulisi kuitenkin säännös siitä, että lainaan myöhemmin tehtävät vähämerkityksiset maksuaikataulun muutokset, lainojen yhdistäminen tai siirtäminen toiseen luottolaitokseen eivät aiheuttaisi uuden luvan hakemisen tarvetta.

5) ryhtyä harjoittamaan elinkeinoa päämiehensä lukuun;	5) ryhtyä harjoittamaan elinkeinoa päämiehensä lukuun, *ellei ole kysymys maatilatalouden jatkamisesta jakamattomassa kuolinpesässä;*

34 § 1 mom 5 kohta: jatkettaessa perittävän harjoittamaa maatilataloutta jakamattomassa kuolinpesässä olisi tarkoituksenmukaista turvata päämiehen asemaa **mieluummin rajaamalla hänen velkavastuutaan kuin lupaharkinnalla**. Velkavastuun rajaamisesta on ehdotettu säännöstä uuteen 36 a §:ään. Velkavastuun rajaaminen koskisi sekä sellaista elinkeinotoiminnan jatkamista kuolinpesässä, joka pysyisi luvanvaraisena, että maatilatalouden jatkamista, jota tässä esitetään vapautettavaksi luvan hakemisesta.

Jo aloitetun elinkeinon jatkaminen tuli luvanvaraiseksi vasta nykyisen holhoustoimilain (442/1999) voimaantulon myötä. Vuoden 1898 holhouslain 39 § 3 kohdassa olleen säännöksen mukaan holhoojalla oli ilman liikkeen aloittamiseen tai haltuun ottamiseen yleensä vaadittua lupaa "valta jatkaa holhotin itsensä tahi sen harjoittamaa liikettä, jota holhotti oli perinyt tahi jolta hän on lahjaksi tai testamentin kautta saanut omaisuutta". Tältä osin tapahtunut oikeustilan muutos oli tarkoituksellinen[68]. Nykyisessä säännöksessä (holhoustoimilain 34 § 3 momentissa) puhutaan lisäksi "elinkeinon tai liikkeen" harjoittamisesta, mikä epäilemättä on laaja-alaisempi määritelmä kuin vanhassa holhouslaissa käytetty "liikkeen" käsite. Tulonhankkimistarkoituksessa harjoitetun maatilatalouden lienee katsottava olevan elinkeino, mutta ei liike. Esimerkiksi kaupparekisterilain (129/1979) 3 § 1 momentin 3 kohdassa elinkeinotoiminnan käsite näyttää sisältävän myös maatilatalouden ja kalastuksen, joskin näiden harjoittajat on sitten ko. lainkohdassa erikseen vapautettu kaupparekisteri-ilmoituksen tekemisestä. [69] Oikeuskirjallisuudessa holhoustoimilain 1 momentin 5 kohdan sisältöä kommentoitaessa näyttää kylläkin käytetyn jokseenkin synonyymin tapaan "liikkeen", "liiketoiminnan" ja "elinkeinotoiminnan" käsitteitä. [70] Lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa (ks. alaviite edellä) käsitteiden merkityssisältöä ei käsitellä.

Lupasäännöksen laajentamisella epäilemättä pyrittiin suojaamaan päämiestä, mutta samalla synnytettiin uusia ongelmia erityisesti kuolinpesätilanteiden kohdalla. Tilanne esiintyy yleisimmin maatilataloudessa, koska maatilojen kohdalla on yleistä, että toimintaa halutaan jatkaa kuolinpesässä.

Käytännössä holhousviranomaisen on erittäin vaikeaa etukäteen arvioida, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet edunvalvojalla on menestyä maatilatalouden tai muun yritystoiminnan

[68] Ks. HE 146/1998 vp sivu 45 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_146+1998.pdf
[69] https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1979/19790129#P1
[70] ks. Heikkinen Ari ym., Holhoustili, 2003 s. 87; Välimäki Pertti, Edunvalvontaoikeus 2013 s 123; Tornberg Johanna - Kuuliala Ari, Suomen edunvalvontaoikeus 2015 s. 618 - 619

harjoittamisessa. Ilmeistähän on, että esimerkiksi leskiperheissä toisen yrittäjäpuolison toimintakyvyn menetys tai kuolema yleensä oleellisesti vaikeuttaa yhdessä harjoitettua yritystoimintaa. Silti holhousviranomaisen olisi äärimmäisiä tilanteita lukuun ottamatta käytännössä mahdotonta antaa kielteistä ratkaisua ainakaan maatilatalouden jatkamista koskevaan lupahakemukseen. Kielteinen ratkaisuhan usein pakottaisi elinkeinotoiminnan nopeaan myymiseen tai muuhun alasajoon, ja olisi omiaan aiheuttamaan dramaattisia taloudellisia ja muita seuraamuksia päämiehelle ja tämän lähipiirille. Maatiloilla asuminenkin yleensä tapahtuu samassa pihapiirissä kuin yritystoiminta.

Luvan tarvetta on holhousviranomaisen valvontatoiminnassa pidetty tulkinnanvaraisena, joten lupaa ei ole välttämättä edellytetty. Joskus on tulkittu, että maatilatalous ei ole tässä tarkoitettua elinkeinon harjoittamista, tai katsottu, että leski perintökaaren 3 luvun 1 a § 1 momentin nojalla hallitsee jäämistöä ja harjoittaa elinkeinoa omaan lukuunsa (vaikka sitä esim. verotuksellisesti harjoitettaisiin kuolinpesän lukuun) [71]. On myös saatettu arvioida, että jos leskeä vaadittaisiin hakemaan lupa, ja lupa sitten myönnettäisiin, menettely olisi tosiasiassa päämiehen edun vastainen, sillä tällöinhän päämies nykyisen holhoustoimilain 34 § 3 momentin nojalla tulee sidotuksi "niihin oikeustoimiin, joita liikkeen tai elinkeinon harjoittaminen luonteensa mukaisesti vaatii". Tällaisia varmaankin olisivat esimerkiksi luotolla tehdyt tuotannontekijöiden hankinnat tai rahoituslainojen ottaminen. Puuttumattomuus on siis saattanut olla tässä mielessä päämiehen edun mukaista.

Kun kysymys kuitenkin on yleensä päämiehen ja tämän lähipiirin kannalta merkitykseltään suuresta asiasta, säännösten selkeys ja soveltamiskelpoisuus olisi tärkeää. Yritystoiminnan menestysedellytysten ennakoiminen on jatkossakin epäilemättä yhtä vaikeaa kuin tähänkin asti.

Sen vuoksi **päämiehen sinänsä hyvin tarpeellista suojaamista olisi perusteltua toteuttaa muullakin tavoin kuin lupasääntelyllä**. Suojaamiskeinona voisi kuolinpesätilanteissa olla päämiehen velkavastuun rajaaminen pesän varallisuuteen.

Jos vainajalta jäänyttä maatilataloutta haluttaisiin jatkaa päämiehen lukuun vielä osituksen ja perinnönjaon tapahduttua, tai päämiehen ollessa jo alun perin pesän ainoa osakas, olisi lupa kuitenkin haettava myös maatilatalouden jatkamiseen.

Jakamattomassa kuolinpesässä toimiminen tarjoaisi siis mahdollisuuden lupamenettelystä vapaaseen siirtymäkauteen maatilataloudessa. Pesän varallisuus on yleensä myös mahdollista pitää erillään päämiehen muusta varallisuudesta, jolloin velkavastuun rajaaminen kuolinpesän omaisuuteen olisi käytännössäkin mahdollista.

6) tehdä sopimusta avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön perustamisesta taikka tällaiseen yhtiöön liittymisestä;	6) tehdä sopimusta avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön perustamisesta taikka tällaiseen yhtiöön liittymisestä;

[71] Verohallinnon ohjeiden mukaan "[p]uolisoiden aikaisemmin yhdessä harjoittaman maatalouden tulo verotetaan toisen puolison kuolinvuoden jälkeisiltä vuosilta kuolinpesänä ositukseen saakka, jos puolisot ovat omistaneet maatilan yhdessä (KHO 2000/2114). Jos leski omistaa yksin jotakin yhdessä harjoitettuun maatalouteen kuuluvaa varallisuutta, muodostavat leski ja vainajan kuolinpesä yhtymän, joka jatkaa maataloutta niistä menojäännösarvoista, joita yrittäjäpuolisoilla oli." https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/maatalousyrittäjä/maatalousyhtyma/

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

7) luopua perinnöstä tai luovuttaa päämiehensä perintöosuutta; 8) tehdä sopimusta kuolinpesän yhteishallinnosta; 9) tehdä sopimusta omaisuuden osituksesta tai erottelusta taikka perinnönjaosta, joka toimitetaan ilman perintökaaren (40/1965) 23 luvussa tarkoitettua pesänjakajaa; (14.1.2011/32) 10) luovuttaa tai vastiketta antamalla hankkia asumisoikeusasunnoista annetussa laissa (650/1990) tarkoitettua asumisoikeutta taikka osakkeita tai osuuksia, jotka oikeuttavat hallitsemaan huoneistoa tai muuta osaa rakennuksesta tai kiinteistöstä, lukuun ottamatta 13 kohdan g alakohdassa tarkoitettuja osakkeita tai osuuksia; (25.5.2007/649) 11) luovuttaa 10 kohdassa tarkoitetun asumisoikeuden, osakkeiden tai osuuksien nojalla hallittua huoneistoa tai muuta osaa rakennuksesta tai kiinteistöstä määräaikaisella sopimuksella toisen käytettäväksi pitemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi tai pitemmäksi ajaksi kuin vuodeksi täysi-ikäisyyden alkamisesta; (25.5.2007/649)	7) luopua perinnöstä tai luovuttaa päämiehensä perintöosuutta; 8) tehdä sopimusta kuolinpesän yhteishallinnosta *määräaikaisena pitemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi tai pitemmäksi ajaksi kuin vuodeksi täysi-ikäisyyden alkamisesta*; 9) tehdä sopimusta omaisuuden osituksesta tai erottelusta taikka perinnönjaosta, joka toimitetaan ilman perintökaaren (40/1965) 23 luvussa tarkoitettua pesänjakajaa; (14.1.2011/32) 10) luovuttaa tai vastiketta antamalla hankkia asumisoikeusasunnoista annetussa laissa (650/1990) tarkoitettua asumisoikeutta taikka osakkeita tai osuuksia, jotka oikeuttavat hallitsemaan huoneistoa tai muuta osaa rakennuksesta tai kiinteistöstä, lukuun ottamatta 13 kohdan g alakohdassa tarkoitettuja osakkeita tai osuuksia; (25.5.2007/649) 11) luovuttaa 10 kohdassa tarkoitetun asumisoikeuden, osakkeiden tai osuuksien nojalla hallittua huoneistoa tai muuta osaa rakennuksesta tai kiinteistöstä määräaikaisella sopimuksella toisen käytettäväksi pitemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi tai pitemmäksi ajaksi kuin vuodeksi täysi-ikäisyyden alkamisesta; (25.5.2007/649)

34 § 1 mom 8 kohtaan esitetään rajausta, joka vapauttaisi luvan tarpeesta toistaiseksi voimassa olevat tai määräaikaisena enintään viisi vuotta ja enintään vuoden täysi-ikäisyyden saavuttamisesta voimassa olevat sopimukset. Ehdotettu rajaus olisi siis vastaavanlainen kuin jo vanhastaan on käytössä huoneen- ja maanvuokrasopimuksissa. Lupatyyppi on erittäin harvoin esiintyvä, joskin käytännössä esiintynee toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia, joille ei ole haettu lupaa. Ehdotettu rajaus laillistaisi tämän käytännön. Ryhmäpäälliköille suunnatussa kyselyssä tämä lupatyyppi nousi esille toiseksi yleisimmin (37,5 % vastaajista) mainittuna lupatyyppinä, jonka luvanvaraisuus voitaisiin kokonaan poistaa.

6 – 7 ja 8 - 11 kohtiin ei esitetä muutoksia.

Jäljempänä esitetään kuitenkin uuteen 34 a § 2 momenttiin säädettäväksi **alaikäisen lapsen huoltaja-vanhempia koskevina eräitä poikkeuksia 7 ja 9 kohtien säännöksiin** (perinnöstä luopuminen, ositus ja perinnönjako).

12) myydä tai myytäväksi hakkauttaa metsää, ottaa myytäväksi kiveä, soraa, hiekkaa, savea, turvetta tai multaa päämiehen maalta tai luovuttaa oikeutta sen	12) *muulla kuin metsälain (1093/1996) 14 § 2 momentissa tarkoitetulla tavalla* myydä tai myytäväksi hakkauttaa metsää, ottaa myytäväksi kiveä, soraa, hiekkaa, savea,

ottamiseen, jollei se tapahdu holhousviranomaisen hyväksymän omaisuuden hoitosuunnitelman mukaisesti; eikä	turvetta tai multaa päämiehen maalta tai luovuttaa oikeutta sen ottamiseen, jollei se tapahdu holhousviranomaisen hyväksymän omaisuuden hoitosuunnitelman mukaisesti *tai jollei Suomen metsäkeskus ole toimittanut holhousviranomaiselle tietoa aiottua hakkuuta koskevasta metsälain 14 §:ssä tarkoitetusta metsänkäyttöilmoituksesta*;

34 § 1 mom 12 kohta: jotta luvanvaraisuus nykyistä paremmin korreloisi oikeustoimen merkityksen ja riskin kanssa, esitetään metsälain 14 § 2 momentissa määriteltyjen **vähäisten hakkuiden** jättämistä luvanhakuvelvollisuuden ulkopuolelle. Näitä ovat pienikokoisen puuston, sähkölinjojen ja junaratojen reunavyöhykkeiden, oja- vesijohto- ja viemärilinjojen hakkuut sekä pienialaiset tie- sähkö- ja muun vastaavan linjan hakkuut.[72]

Metsätaloussuunnitelma voitaisiin nykyiseen tapaan vahvistaa omaisuudenhoitosuunnitelmaksi, jolloin sen puitteissa tehdyt hakkuut eivät edellyttäisi lupaa.

Ryhmäpäälliköille suunnatussa Questback-kyselyssä tämä lupatyyppi nousi esille ylivoimaisesti yleisimmin (87,5 % vastaajista) mainittuna lupatyyppinä, jonka luvanvaraisuus voitaisiin kokonaan poistaa. Seuraavassa kappaleessa kuvattu luvan hakemisen korvaava menettely saattaisikin siirtää puunmyyntiluvat vähitellen käytännössä historiaan, kun tiedonsiirto saataisiin kattavaksi. Nyt ehdotettu menettely, jossa lupa kuitenkin tarvittaisiin, jos Metsäkeskuksen ilmoitusta ei saada, mahdollistaisi sen, että tietojen siirtämisen metsäkeskukselta holhousviranomaiselle ei välttämättä tarvitsisi kattavasti alkaa heti lainmuutosten voimaantultua.

Uutena luvan hakemisen korvaavana menettelynä olisi se, että **Suomen metsäkeskus toimittaisi holhousviranomaiselle tiedon** saamastaan metsälain 14 §:ssä tarkoitetusta metsänkäyttöilmoituksesta. Metsänkäyttöilmoituksen tekijä saisi metsäkeskukselta vahvistuksen siitä, että tieto ilmoituksesta on toimitettu holhousviranomaiselle, ja tämä vahvistus korvaisi holhousviranomaisen antaman luvan. Metsän myymisessä tai myytäväksi hakkauttamisessa oikeustoimikumppanina on tyypillisesti puutavarayhtiö tai muu organisaatio. Näihin sopimuksiin ei sen vuoksi yleensä liity sellaisia edunvalvojan lähipiirin suosimisen riskejä, joita esimerkiksi kiinteistöjen luovutukseen voi liittyä. Sopimukset tehdään paljolti vakioehdoin, ja näiden asioiden hoitamiseen on tarjolla myös asiantuntija-apua. Jo nykyisellään vahvistettu hoitosuunnitelma vapauttaa luvan hakemisesta. Näihin hoitosuunnitelmiin, jotka yleensä tehdään kymmenvuotiskaudelle, ei liity kauppahintoja koskevia tietoja muuten kuin aivan karkealla arviotasolla. Näiden kohdalla esimerkiksi hintojen kilpailuttamisen toteutuminen jää siis jo nykyisellään lupavalvonnan ulkopuolelle, eikä tästä ole havaittu aiheutuvan haittaa päämiehen edulle.

Olisi kuitenkin tärkeää, että holhousviranomainen **saisi tiedon** tehdyistä tai aiotuista hakkuista, jotta tilejä tarkastettaessa voidaan **valvoa, että kauppahinnat tuloutetaan päämiehelle**. Hakkuita koskevan tiedon saaminen ehkäisee edunvalvojan tekemiä ja myös edunvalvojaan kohdistuvia, esimerkiksi kuolinpesän asioita valtakirjalla hoitavan tahon toimesta

[72] https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961093#L5P14

tehtyjä, väärinkäytöksiä. Tieto esitetään toimitettavaksi niin, että Suomen metsäkeskus toimittaisi holhousviranomaiselle tiedon sellaisista metsälain 14 §:ssä tarkoitetuista metsänkäyttöilmoituksista, jotka koskevat edunvalvonnassa olevan henkilön metsäomaisuutta. Asiassa on käyty viestinvaihtoa Suomen metsäkeskuksen edustajan kanssa, ja viestinvaihdon perusteella vaikuttaa siltä, että metsäkeskuksella olisi kiinnostusta yhteistyöhön holhousviranomaisen kanssa tässä asiassa. Tietojenvaihtoa koskevat säännökset on tässä luonnosteltu ehdotettuun uuteen 36 c §:ään. Tässä vaiheessa on kuitenkin kysymys vain asian hahmottelusta, jatkoselvitystä tulisi luonnollisesti tehdä yhteistyössä metsähallinnon kanssa.

13) antaa rahalainaa tai vastiketta antamalla hankkia sijoituspalvelulain (747/2012) 1 luvun 14 §:ssä tarkoitettuja rahoitusvälineitä taikka osuuksia yhteisöissä lukuun ottamatta:	13) antaa rahalainaa tai vastiketta antamalla hankkia sijoituspalvelulain (747/2012) 1 luvun 14 §:ssä tarkoitettuja rahoitusvälineitä taikka osuuksia yhteisöissä lukuun ottamatta:
a) varojen tallettamista Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneeseen luottolaitokseen;	a) varojen tallettamista Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneeseen luottolaitokseen;
b) valtion, Ahvenanmaan maakunnan, kunnan tai kuntayhtymän liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen hankkimista;	b) valtion, Ahvenanmaan maakunnan, kunnan tai kuntayhtymän liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen hankkimista;
c) sellaisten arvopapereiden hankkimista, joilla käydään kauppaa kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetussa pörssissä, säännellyllä markkinalla tai monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä;	c) sellaisten arvopapereiden hankkimista, joilla käydään *tai on tarkoitus viipymättä arvopaperin liikkeelle laskemisen jälkeen ryhtyä käymään* kauppaa kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetussa pörssissä, säännellyllä markkinalla tai monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä;
d) osuuksien hankkimista Suomessa rekisteröidyssä sijoitusrahastolain (213/2019) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 16 kohdassa mainitun sijoitusrahastodirektiivin mukaisessa sijoitusrahastossa tai sellaisessa mainitun lain 23 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetussa ulkomaisessa yhteissijoitusyrityksessä, joka mainitun pykälän 2 momentin mukaan saa markkinoida osuuksiaan Suomessa; (22.2.2019/230)	d) osuuksien hankkimista Suomessa rekisteröidyssä sijoitusrahastolain (213/2019) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 16 kohdassa mainitun sijoitusrahastodirektiivin mukaisessa sijoitusrahastossa tai sellaisessa mainitun lain 23 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetussa ulkomaisessa yhteissijoitusyrityksessä, joka mainitun pykälän 2 momentin mukaan saa markkinoida osuuksiaan Suomessa; (22.2.2019/230)
e) osuuksien hankkimista sellaisessa vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa (162/2014) tarkoitetussa vaihtoehtorahastossa, jonka pääomasta on sen sääntöjen mukaan aina vähintään kolme neljäsosaa sijoitettuna a, b ja c alakohdassa tarkoitettuihin talletuksiin,	~~e) osuuksien hankkimista sellaisessa vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa (162/2014) tarkoitetussa vaihtoehtorahastossa, jonka pääomasta on sen sääntöjen mukaan aina vähintään kolme~~

joukkovelkakirjoihin ja arvopapereihin ja jonka osuuksia voidaan mainitun lain 13 luvun mukaisesti tarjota ei-ammattimaisille asiakkaille;	~~neljäsosaa sijoitettuna a, b ja c alakohdassa tarkoitettuihin talletuksiin, joukkovelkakirjoihin ja arvopapereihin ja jonka osuuksia voidaan mainitun lain 13 luvun mukaisesti tarjota ei-ammattimaisille asiakkaille;~~
f) a–e alakohdassa tarkoitettuihin rahoitusvälineisiin rinnastettavien oikeusministeriön asetuksella säädettävien rahoitusvälineiden hankkimista;	*e) osuuspankkien tuotto-osuuksien hankkimista tai niihin rinnastettavien oman pääoman ehtoisten sijoitusten tekemistä Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneeseen luottolaitokseen, jos sijoitetut varat ovat irtisanomisella tai vastaavalla lakiin tai yhteisön sääntöihin perustuvalla menettelyllä pääsääntöisesti kokonaisuudessaan saatavissa rahana palautetuksi päämiehelle kahden vuoden kuluessa irtisanomisesta tai muun tarvittavan tahdonilmaisun antamisesta;*
g) sellaisten osakkeiden tai osuuksien hankkimista, joiden tuottaman oikeuden pääasiallisena sisältönä on oikeus kotitaloudessa tavallisesti käytettävän hyödykkeen tai palvelun saamiseen, jos osuuteen ei liity henkilökohtaista vastuuta yhteisön veloista.	f) a–e alakohdassa tarkoitettuihin rahoitusvälineisiin rinnastettavien oikeusministeriön asetuksella säädettävien rahoitusvälineiden hankkimista; g) sellaisten osakkeiden tai osuuksien hankkimista, joiden tuottaman oikeuden pääasiallisena sisältönä on oikeus kotitaloudessa tavallisesti käytettävän hyödykkeen tai palvelun saamiseen, jos osuuteen ei liity henkilökohtaista vastuuta yhteisön veloista; *h) sellaista yhteisön osuuksien tai rahoitusvälineiden hankkimista, jonka tapahduttua saman yhteisön osuuksiin tai samaan rahoitusvälineeseen on sijoitettuna päämiehen varoja enintään **kymmenentuhatta euroa**, edellyttäen, että osuuteen ei liity henkilökohtaista vastuuta yhteisön veloista eikä velvollisuutta suorittaa maksuja yhteisölle, ja että rahoitusväline ei ole laadultaan tai ehdoiltaan sellainen, että sen arvo voisi olla negatiivinen;*

34 § 1 mom 13 kohta:

Tämä lupatyyppi nousi ylivoimaisena ykkösenä esille ryhmäpäälliköille suunnatussa Questback-kyselyssä tiedusteltaessa oikeustoimityyppejä, joiden luvanvaraisuutta pitäisi nykyisestään rajata. Vastaajista 71,4 % esitti tätä. Tällaisia rajauksia esitettiin sijoituskohteiden

(mutta ei rahalainan antamisen) luvanvaraisuuteen. Rajausperusteina esitettiin mm. euromäärää tai prosentuaalista osuutta päämiehen kokonaisvaroista. Erikoissijoitusrahastojen ja tavallisten (UCITS-) sijoitusrahastojen erottelua pidettiin perusteettomana.

Rajausten ongelmana on se, että rajausperusteiden tulisi lähtökohtaisesti olla myös oikeustoimikumppanin havaittavissa. Tämä sulkee pois ainakin suhteuttamisen päämiehen kokonaisvarallisuuteen. **Jäljempänä (alakohta h) on kuitenkin esitetty kumulatiivista 10.000 euron sijoitusrajaa yksittäiseen kohteeseen, joka olisi muutoin luvanvarainen, vaikka sijoituskohteen myyjän voikin joissakin tapauksissa olla vaikeaa varmistua kohteeseen tehtyjen sijoitusten kumulatiivisesta määrästä**.

Nykyisellään on katsottu tarvittavan lupa sellaisten arvopapereiden (käytännössä lähinnä osakkeiden ja joukkovelkakirjojen) hankkimiseen, joille **on tarkoitus niiden liikkeelle laskemisen jälkeen hakea listausta** pörssissä tai muulla c-alakohdassa tarkoitetulla markkinalla tai järjestelmässä. Tällaista tulkintaa on puoltanut myös Oikeusministeriön yhteydessä toiminut holhoustoimen kehittämistyöryhmä kannanotossaan 24.9.2009. Jos arvopaperin markkinoinnissa kerrotaan, että sille on tarkoitus hakea listausta, listauksen edellytykset on käytännössä selvitetty etukäteen. Tällöin riski siitä, että listaus jäisi toteutumatta, on vähäinen, joten sijoituksen rahaksimuutettavuus on käytännössä riittävästi turvattu, ja tällaiset liikkeelle laskettavat arvopaperit olisi tarkoituksenmukaista rinnastaa niihin, jotka jo ovat kaupankäynnin kohteena.

Tietyn tyyppisiä **vaihtoehtorahastoja koskeva poikkeus luvan vaatimiseen poistettaisiin** (nykyinen e-alakohta). Sen havaitseminen, onko vaihtoehtorahastoon sijoittaminen lupaa edellyttävä vai ei, on vaikeaa ja edellyttää rahaston sääntöihin perehtymistä. Kohdassa d) tarkoitetut sijoitusrahastot ja yhteissijoitusyritykset ovat ns. direktiivin mukaisia eli UCITS-rahastoja. UCITS:in mukaisuus on yleensä kohtalaisen helposti havaittavissa mm. rahastojen markkinointimateriaalista. Alakohdassa e) tarkoitetun poikkeuksen käytännön merkitys on ollut vähäinen, vaihtoehtorahastoihin sijoitetaan päämiesten varoja vain harvoin. Rahastoon sijoittamisen luvanvaraisuus siis riippuisi pelkästään siitä, onko rahasto UCITS-direktiivin mukainen, mikä helpottaisi säännösten tulkintaa ja soveltamista.

Vaihtoehtorahastoja koskevan poikkeuksen **tilalle** e-alakohtaan tulisi uusi säännös, joka mahdollistaisi **käytännössä lähinnä osuuspankkien tuotto-osuuksien hankkimisen ilman lupaa.** Tämä mahdollistaisi kyseisen sangen turvalliseksi katsottavan ja suhteellisen tavanomaisen sijoitustavan valitsemisen. Nykyisissä matalien korkojen olosuhteissa jo luvasta perittävä maksukin on, varsinkin pienehköjä pääomia sijoitettaessa, merkittävä rasite päämiehelle. Lupamaksu saattaa tehdä pienehkön sijoituksen kannattamattomaksi jopa käytännössä korottomaan pankkitiliin verrattuna. Kilpailuneutraliteettisyistä lienee samalla mahdollistettava näihin rinnastettavien oman pääoman ehtoisten sijoitusten tekemisen muihinkin Euroopan talousalueeseen kuuluvissa valtioissa toimiluvan saaneisiin luottolaitoksiin, vaikka ei olekaan tiedossa, onko muualla ETA-alueella tarjolla vastaavia sijoitusmuotoja. Edellytyksenä olisi, että sijoitus olisi irtisanomisella tai vastaavalla lakiin tai sääntöihin perustuvalla menettelyllä pääsääntöisesti vaadittavissa takaisin päämiehelle kahden vuoden kuluessa irtisanomisesta. Tämä määräaika vastaa osuuskuntalain 17 luvun 2.1 §:n pääsääntöä (vuoden kuluessa irtisanomistilikauden päättymisestä). [73] "Pääsääntöisesti" mahdollistaisi sen, että pankin oikeus kieltäytyä palautuksesta poikkeustilanteessa esimerkiksi vakavaraisuutensa niin vaatiessa ei estäisi sijoituksen tekemistä ilman lupaa. Säästöpankkien kantarahasto-osuudet eivät lähtökohtaisesti ole tällä tavoin vaadittavissa takaisin, joten

[73] https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130421#O4L17P2

lupavapaus ei koskisi niitä. Rahana palautettavuus on kuitenkin päämiehen kannalta tärkeää, jotta sijoituksen realisoiminen ei jäisi epävarmojen jälkimarkkinoiden varaan.

Uusi h-alakohta **mahdollistaisi kumulatiivisesti enintään 10.000 euron suuruiset sijoitukset** yksittäisen yhteisön osuuksiin tai yksittäiseen rahoitusvälineeseen, edellyttäen, että näihin kohteisiin **ei liity henkilökohtaista velkavastuuta**, **maksuvelvollisuutta yhteisölle**, tai vaaraa siitä, että kohteen arvo muuttuisi negatiiviseksi (kuten eräiden johdannaissijoitusten kohdalla voi olla asian laita). Edellä on jo mainittu siitä ongelmasta, että joissakin tapauksissa kohteeseen tehtyjen sijoitusten kumulatiivinen määrä voi olla oikeustoimikumppanille (sijoituskohteen myyjälle) vaikeasti havaittavissa. Tällaisessa tilanteessa oikeustoimikumppani joutunee esimerkiksi luottamaan edunvalvojan ilmoitukseen kumulatiivisen määrän alittumisesta, tai pidättymään oikeustoimesta. Hänellähän on kumulatiivisen rajan ylittyessä riski siitä, että oikeustoimi ei sitoisikaan päämiestä.

Kumulatiivinen rajaus koskisi kohteen hankkimiseen käytettyjen päämiehen varojen määrää. Sijoituksen tekemisen jälkeinen mahdollinen arvonnousu ei siis pakottaisi myymään kohdetta.

Enintään 10 000 euron suuruiset sijoitukset voitaisiin vapauttaa luvan hakemisesta vaarantamatta päämiehen etua, sillä erikoissijoitusrahastoihin, julkisesti noteeraamattomiin osakkeisiin ym. lähtökohtaisesti luvanvaraisiin sijoituskohteisiin ei käytännössä sijoiteta vähävaraisten päämiesten varoja. Yleensä tällaisia sijoituksia tekevät edunvalvojat, joilla on kokemusta ja osaamista sijoitustoiminnasta, esimerkiksi varakkaiden lapsiperheiden huoltaja-edunvalvojat omien alaikäisten lastensa puolesta. Varakkailla päämiehillä 10 000 euron rajaus jo varmistaa sijoitusten hajautusta.

14) tehdä urakka- tilaus- tai muuta sopimusta, jonka tarkoituksena on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 125 § 1 momentissa tarkoitettu rakennuksen rakentaminen, ellei hanke ole tarpeellinen maatilatalouden harjoittamiseksi; eikä

34 § 1 mom 14 kohta (uusi): **uudisrakentamiseen liittyvät urakkasopimukset ja talo- tai mökkipakettien tilaussopimukset** ovat yleensä taloudellisesti hyvin merkittäviä hankkeita. Edunvalvojien käsitys aiottujen rakennusprojektien kokonaiskustannuksista ei aina ole realistinen. Tällaisissa hankkeissa edunvalvojan ja päämiehen edut saattavat myös nivoutua toisiinsa tavalla, joka vaikuttaa edunvalvojan päätöksentekoon, vaikka edunvalvoja ja päämies sopimusteknisesti olisivatkin myötäpuolia. Erityisen ongelmallista on, jos alaikäinen lapsi esimerkiksi talopaketin tilauksella ja urakkasopimuksella sidotaan hankkeeseen, jonka kustannukset voivat ennakoimattomalla tavalla paisua ja jonka hyödyllisyys lapselle tämän täysi-ikäistyttyä ja itsenäistyttyä ei ole itsestään selvä. Vaikka tällaiset hankkeet ovatkin harvinaisia, on käytännössä joskus esiintynyt ikäviä tilanteita, joissa jopa alaikäinen päämies on ollut vaarassa ylivelkaantua. Jotta lupasäännökset nykyistä paremmin korreloisivat oikeustoimen riskien kanssa, tällaiset hankkeet olisi aiheellista saattaa luvanvaraisiksi. Tulkintavaikeuksien välttämiseksi ja aiheutuvan hallinnollisen taakan minimoimiseksi esitetään, että lupavelvollisuus kuitenkin ulottuisi vain uudisrakentamiseen, jolloin laajatkin korjaus- ja parannushankkeet olisivat toteutettavissa ilman lupaa.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Maatilatalous olisi poikkeus luvan vaatimisesta sen vuoksi, että maatilataloudessa erilaisten talousrakennusten rakennustyöt ovat tavanomaisia.

"Rakennuksen rakentamisen" merkityssisältö olisi sama kuin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 125 § 1 momentissa.[74]

	15) tehdä sopimusta tai toimeksiantoa, joka johtaisi siihen, että vakuutussopimuslain (543/1994) 2 §:ssä tarkoitetun sijoitusvakuutuksen tai saman lain 4 a §:ssä tarkoitetun kapitalisaatiosopimuksen muodostamaan kuoreen hankittaisiin sellaisia kohteita, joiden hankkiminen suoraan päämiehelle edellyttäisi lupaa.

34 § 1 mom 15 kohta (uusi): **sijoitusvakuutukset ja kapitalisaatiosopimukset muodostavat nykyisellään "porsaanreiän" lupasääntelyssä**. Tällaisen kuoren sisällä on vakiintuneesti katsottu voitavan tehdä sijoituksia, jotka muuten olisivat luvanvaraisia. Tällaisten sopimusten määrä on kylläkin vähentymässä menneisiin vuosiin verrattuna sen vuoksi, että niihin liittyvät veroedut ovat heikentyneet tai poistuneet. Sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi on silti aiheellista asettaa tällaisessa kuoressa tehdyt sijoitukset samaan asemaan kuin kuoren ulkopuoliset sijoitukset. Kun näihin kuoriin liittyy yleensä ylimääräisiä päämiestä rasittavia kuluja, ei ole aiheellista tarjota edunvalvojille houkuttimia tällaisten sijoitusten tekemiseen. Uuteen 3 momenttiin esitetty mahdollisuus puiteluvan myöntämiseen kompensoisi kuorijärjestelyn mahdollisuuden poistumisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

2 MOM Lupaa on haettava holhousviranomaiselta. Jos oikeustoimeen tai toimenpiteeseen ryhdytään useiden edunvalvonnassa olevien puolesta, joista osalla on kotikunta Ahvenanmaan maakunnassa, voidaan lupa kaikkien osalta hakea kummalta tahansa 84 §:n 1 ja 2 momentin mukaan toimivaltaiselta viranomaiselta. Asian käsitelleen holhousviranomaisen on tällöin ilmoitettava päätöksestään muiden edunvalvonnassa olevien osalta toimivaltaiselle viranomaiselle. Holhousviranomaisen on varattava päämiehelle tilaisuus tulla kuulluksi lupaa koskevaa asiaa ratkaistaessa, jos päämiehen mielipide ei luotettavasti ilmene	**2 MOM** Lupaa on haettava holhousviranomaiselta. Jos oikeustoimeen tai toimenpiteeseen ryhdytään useiden edunvalvonnassa olevien puolesta, joista osalla on kotikunta Ahvenanmaan maakunnassa, voidaan lupa kaikkien osalta hakea kummalta tahansa 84 §:n 1 ja 2 momentin mukaan toimivaltaiselta viranomaiselta. Asian käsitelleen holhousviranomaisen on tällöin ilmoitettava päätöksestään muiden edunvalvonnassa olevien osalta toimivaltaiselle viranomaiselle. Holhousviranomaisen on varattava päämiehelle tilaisuus tulla kuulluksi lupaa koskevaa asiaa ratkaistaessa, jos päämiehen mielipide ei luotettavasti ilmene

[74] https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132#L18P125

hakemusasiakirjoista tai jos se muutoin on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Tilaisuutta tulla kuulluksi ei kuitenkaan tarvitse varata, jos päämiehenä on alaikäinen, joka ei ole täyttänyt 15 vuotta. Asianosaisen kuulemisesta säädetään muutoin hallintolaissa (434/2003). (29.11.2019/1135)	hakemusasiakirjoista tai jos se muutoin on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Tilaisuutta tulla kuulluksi ei kuitenkaan tarvitse varata, jos päämiehenä on alaikäinen, joka ei ole täyttänyt 15 vuotta. Asianosaisen kuulemisesta säädetään muutoin hallintolaissa (434/2003). (29.11.2019/1135)

34 § 2 momenttiin ei tulisi muutoksia.

	3 MOM *Lupa, joka edunvalvojalle myönnetään 1 momentin 13 kohdassa tarkoitettujen yhteisöjen osuuksien tai rahoitusvälineiden hankkimiseen, voi koskea yksilöityä oikeustoimea tai siinä voidaan määritellä sijoitustoiminnalle sallitut puitteet (puitelupa). Puiteluvassa voidaan määritellä luvan puitteissa sallitut sijoitukset sijoitusten laadun, sijoitettavien varojen määrän, sijoitusten keskinäisen suhteellisen osuuden tai muiden päämiehen tarpeisiin, varallisuusasemaan ja muihin olosuhteisiin sekä edunvalvojan sijoitusosaamiseen nähden soveliaiden perusteiden mukaisesti määriteltynä. Puitelupa voi olla määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva. Holhousviranomainen voi omasta aloitteestaankin sisällyttää puitelupaa koskevaan päätökseen sellaisia rajoituksia ja ehtoja, jotka se katsoo päämiehen edun mukaisiksi, tai muuttaa tällaista päätöstään lyhentämällä sen voimassaoloaikaa tai lisäämällä päätökseen rajoituksia ja ehtoja, jos päätöksen muuttaminen on olosuhteiden muuttumisen tai muun syyn vuoksi päämiehen edun mukaista. Edunvalvojalle ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa päämiehelle on ennen rajoitusten tai ehtojen asettamista tai päätöksen muuttamista varattava tilaisuus tulla kuulluksi.*

34 § 3 mom (uusi): kansalaisten hallinnollista taakkaa ja holhousviranomaisen työmäärää pyrittäisiin vähentämään mahdollistamalla **sijoitustoimintaa koskevien puitelupien myöntäminen**. Puiteluvasta tulisi nimenomainen säännös uuteen 3 momenttiin. Periaatteessa lupasäännösten nykyinenkin sanamuoto saattaisi mahdollistaa puitelupien

myöntämisen. Täysin vakiintuneeksi käytännöksi on kuitenkin muodostunut, että luvat myönnetään oikeustoimikohtaisina, lukuun ottamatta 1 mom 12 kohdassa tarkoitettua puun myyntiä ym. toimenpiteitä, jotka voidaan tehdä vahvistetun omaisuudenhoitosuunnitelman perusteella.

Puiteluvassa voitaisiin esimerkiksi oikeuttaa edunvalvoja pitämään luvassa määritelty maksimimäärä päämiehen varoja sijoitettuna sellaisiin osakkeisiin, joilla ei käydä kauppaa 1 momentin 13 c kohdassa tarkoitetuilla kauppapaikoilla, tai vastaavasti muihin kuin UCITS-direktiivin mukaisiin rahastoihin sijoitettuna. Lupakäsittelyn sujuvoittamiseksi olisi tarpeen säätää, että viranomainen voisi liittää puitelupaan päämiehen edun mukaisiksi katsomiaan **rajoituksia ja ehtoja**. Päämiehen edun turvaamiseksi tällaisen päätöksen **jälkikäteinen muuttaminen viranomaisaloitteisestikin** tehtäisiin mahdolliseksi. Muutosten tarve voitaisiin havaita esimerkiksi vuositilien tarkastuksen yhteydessä. Luvan puitteissa jo tehtyjen oikeustoimien pätevyyteen luvan myöhempi muuttaminen ei luonnollisestikaan vaikuttaisi.

3 MOM Jos edunvalvojalle on annettu lupa 1 momentin 5 tai 6 kohdassa tarkoitettuun toimintaan tai toimeen, hän voi sen perusteella 1 momentin säännösten estämättä ryhtyä niihin oikeustoimiin, joita liikkeen tai elinkeinon harjoittaminen luonteensa mukaisesti vaatii.	**4 MOM** Jos edunvalvojalle on annettu lupa 1 momentin 5 tai 6 kohdassa tarkoitettuun toimintaan tai toimeen, hän voi sen perusteella 1 momentin säännösten estämättä ryhtyä niihin oikeustoimiin, joita liikkeen tai elinkeinon harjoittaminen luonteensa mukaisesti vaatii.

34 § nykyinen 3 mom siirtyisi 4 momentiksi. Sisältöön ei tulisi muutosta.

	34 a § 1 MOM *Edellä 34 § 1 momentin 2 ja 4 kohdissa tarkoitettua lupaa ei tarvita, jos kysymys on ainoastaan lainan lyhennyssuunnitelman muuttamisesta siten, että lainan takaisinmaksuaika pitenee enintään yhdellä vuodella siitä, mihin päämies on sitoutunut tai mihin edunvalvojalle aikaisemmin on myönnetty lupa tai, päämiehen ollessa kuolinpesän osakas, mihin vainaja oli eläessään sitoutunut. Lupaa ei tarvita myöskään, jos kysymys on luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 7 §:ssä tarkoitetusta luottolaitoksesta päämiestä sitovalla tavalla otettujen lainojen yhdistämisestä tai tällaisen lainan tai lainojen ja niiden vakuuksien siirtämisestä toiseen luottolaitokseen, jos kyseessä olevien lainojen yhteenlaskettu pääomamäärä, vakuudet ja laina- tai*

vakuussitoumuksen olennaiset ehdot eivät muutu päämiehen henkilökohtaista tai hänen omaisuutensa panttivastuuta lisäävällä tavalla tai muutoin hänen vahingokseen eikä takaisinmaksuaika pitene enempää kuin edellä tässä momentissa on säädetty.

Uusi 34 a § sisältäisi poikkeukset 34 §:ssä oleviin luvan hakemisen velvollisuutta koskeviin säännöksiin.

34 a § 1 mom: käytäntö on osoittanut, että pankeilla on taipumus tulkita lupasäännöksiä erityisesti luotonantoon liittyvissä asioissa hyvin varovaisesti. Jos alaikäinen lapsi tai muu päämies on henkilökohtaisesti tai vaikkapa pantin osaomistajana vastuussa velasta, pankit ovat edellyttäneet **vähäisiinkin takaisinmaksusuunnitelman muutoksiin** (esimerkiksi lyhennysten tilapäiseen keskeyttämiseen eli ns. vapaakuukausiin) haettavaksi holhousviranomaisen lupaa.

Vapaakuukausien hakemiseen liittyvä hallinnollinen taakka, joka koskee mm. leskiperheitä, korostui erityisesti keväällä 2020 kärjistyneeseen ns. koronapandemiatilanteeseen liittyneiden yllättävien ja äkillisten lomautusten ja muiden tulonmenetysten myötä. Ehdotus sisältää mm. sen, että **enintään yhden (1) vuoden mittainen lyhennyssuunnitelman pidennys ei edellyttäisi uutta lupaa**. Uuden lyhennyssuunnitelman pituutta verrattaisiin siihen, mitä päämies itse (esimerkiksi ennen toimintakykynsä menettämistä) on asiasta sopinut, tai mihin edunvalvoja on hänen puolestaan aiemmin saamansa luvan puitteissa sitoutunut. Säännöstä sovellettaisiin myös tilanteessa, jossa päämies olisi osakkaana kuolinpesässä, ja vainajan eläessään ottaman velan laina-aikaa olisi tarkoitus pidentää.

Myös **lainojen yhdistämiseen tai siirtämiseen toiseen luottolaitokseen** on liittynyt vastaava lupamenettely. Tästä aiheutuva vaiva ja kustannukset ovat saattaneet aiheuttaa sen, että edunvalvojat eivät ole luottosuhteiden kestäessä edes pyrkineet etsimään esimerkiksi pankkien kilpailuttamisen kautta päämiehelle edullisia lainatarjouksia. Myös tällainen luottojen yhdistäminen ja pankin vaihtaminen ilman lupamenettelyä pyrittäisiin uudella säännöksellä mahdollistamaan. "Päämiestä sitovalla tavalla" viittaa tässä päämiehen itsensä, perittävän vainajan eläessään, tai edunvalvojan päämiehen puolesta aikaisemman luvan puitteissa ottamiin lainoihin.

Säännöstä täydentäisi alaikäisen lapsen huoltaja-edunvalvojan esteellisyyttä eliminoiva poikkeussäännös, joka sijoitettaisiin uuteen 32 a § 2 kohtaan. Siinä viitattaisiin tähän 34 a § 1 momenttiin, ja mahdollistettaisiin lapsen edustaminen tällaisessa maksuajan pidennystä, luottojen yhdistelyä tai pankinvaihtoa koskevassa asiassa, vaikka huoltaja itse olisi esimerkiksi velallisena ja lapsi pantinantajana.

***2 MOM** Jos edunvalvojana on alaikäisen lapsensa huoltajana oleva vanhempi, hän voi*

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

1) 1 momentin 7 kohdan estämättä luopua vainajalta jääneestä perinnöstä, jos perintöön sovellettavan ulkomaan lain mukaan perilliselle siirtyisi vastuu perittävän veloista, ellei perinnöstä määräajassa luovuta, ja edunvalvoja arvioi perittävän velkojen ylittävän tämän varojen määrän; ja

2) 1 momentin 9 kohdan estämättä tehdä sopimuksen omaisuuden osituksesta tai erottelusta taikka perinnönjaosta, jos pesä on selvitetty, jaettavana on vain rahavaroja ja tavanomaista asunto- ja henkilökohtaista irtaimistoa, ja lapsen perintöosan arvo on enintään 10 000 euroa.

34 a § 2 mom: **nykyisellään lupasäännökset koskevat kaikkia edunvalvojia**, myös **alaikäisten lastensa huoltaja-vanhempia**, samalla tavoin. Tähän esitetään muutosta. Huoltaja-vanhempien hoitama edunvalvonta eroaa sekä periaatteellisesti että käytännössä monilta osin tehtävään määrätyn edunvalvojan hoitamasta edunvalvonnasta. Esimerkiksi perhe-elämän kunnioittamista koskevat kansainvälisten sopimusten määräykset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, edellyttävät, että vanhempien toimintavapauteen puututaan vain kun se on lapsen suojaamiseksi välttämätöntä, kun taas tehtävään määrättyjen edunvalvojien kohdalla voidaan esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan 4 kohdasta johtaa yhteiskunnalle velvollisuus erityisesti valvoa edunvalvojien tapaa käyttää oikeudellista kelpoisuutta päämiehen puolesta. Yleisesti tunnettua on, että alaikäisten lasten varallisuus on hyvin monissa ellei useimmissa tapauksissa saatu lahjoituksina edunvalvoja-vanhemmilta tai näiden läheisiltä, ja että vanhempien pyrkimyksenä on useammin siirtää varallisuutta itseltään lapsille kuin päinvastoin. Erityispiirteenä vanhempien hoitaman edunvalvonnan kohdalla on myös vanhempien elatusvelvollisuus lapsiinsa nähden, sekä useimmissa tapauksissa yhteistaloudessa eläminen. Erityisesti lesken ja alaikäisten lasten muodostamille perheille lupasäännökset muodostavat merkittävän hallinnollisen taakan. Näistä syistä esitetään, että huoltaja-vanhempien osalta lupasäännöksiä jossakin määrin helpotettaisiin, säätämällä uudessa 6 momentissa eräistä heitä koskevista poikkeuksista lupasäännöksiin.

Kohdassa 1) mahdollistettaisiin huoltaja-vanhemmalle tietyissä tilanteissa **oman harkintansa mukainen ulkomaanperinnöstä luopuminen** lapsen puolesta. Nämä tilanteet syntyvät useimmiten siten, että huoltaja tai lapsen toinen vanhempi on jo luopunut perinnöstään vainajan ylivelkaisuuden vuoksi, ja sijaantulijana on lapsi. Perinnöstä on usein luovuttava lyhyehkössä määräajassa velkavastuun periytymisen uhalla. Yleisimmin näitä tilanteita esiintyy virolaistaustaisilla päämiehillä. Koska selvityksen saaminen ulkomaanperinnön arvosta on usein vaikeaa, nämä kysymykset on parasta jättää huoltaja-vanhempien kohdalla heidän omalle vastuulleen.

Kohdassa 2) esitetään huoltaja-vanhemmalle oikeutta sopia **yksinkertaisesta osituksesta ja perinnönjaosta** lapsen puolesta ilman lupaa. Kriteerinä olisi omaisuuden laatu (rahavaroja ja tavanomaista irtaimistoa) ja määrä (lapsen perintöosan arvo enintään 10 000 euroa). Pesän tulisi olla selvitetty. Koska vapaus luvan hakemisesta ei ulottuisi

edunvalvojan sijaiseen, olisi lupa haettava, jos ositus tehtäisiin lapsen ja leski-huoltajan välillä. Tarkoitus olisi, että lupavapaus ei koskisi esim. osittaista perinnönjakoa, jossa jaetaan rahavaroja, mutta muuta omaisuutta jää jakamatta. Rajana oleva 10.000 euron määrä on valittu siten, että se jää selvästi alle holhousasioiden rekisteriin merkitsemisen rajaksi ehdotetun 30.000 euron. 10.000 euron ylittävistä perinnönjaoista holhousviranomainen saisi siis lupaprosessin kautta jatkossakin tiedon, ja voisi arvioida, onko tarpeen merkitä edunvalvonta holhousasioiden rekisteriin. Kokemus on osoittanut, että perinnönjakoihin liittyy lapsen kannalta riskiä erityisesti tilanteissa, joissa hän on tullut pesän osakkaaksi ylivelkaisen vanhempansa luovuttua perinnöstä. Näissä tilanteissa harkinnanvarainen holhousasioiden rekisteriin merkitseminen voi olla aiheellista.

Huoltaja-vanhemmille esitetään myös perinnönjakoihin liittyvää poikkeusta **jääviyssäännöksistä** jäljempänä ehdotetussa uudessa 32 a §:ssä. Kysymys olisi tilanteista, joissa osa huoltaja-vanhemman lapsista on jo täysi-ikäisiä.

> ***3 MOM*** *Jos edunvalvojana on valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa (477/2016) tarkoitettu yleinen edunvalvoja, hän voi 1 momentin säännösten estämättä ryhtyä siinä tarkoitettuun toimintaan, toimeen tai oikeustoimeen, jos hän saa siihen kirjallisen tai siihen rinnastettavan sähköisen hyväksymisen sellaiselta oikeusapu- ja edunvalvontapiirin virkamieheltä, joka on suorittanut oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon, ja joka ei ole hänen alaisensa. Hyväksymisen antajan on toimitettava hyväksyminen viipymättä tiedoksi holhousviranomaiselle. Holhousviranomaisen lupa on kuitenkin haettava, jos on kysymys päämiehen vakinaisena asuntona käytetyn kiinteistön tai rakennuksen tai päämiehen vakinaisena asuntona käytetyn asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovuttamisesta*.

34 a § 3 mom: muutosta esitetään myös **yleisiä edunvalvojia** koskevaan lupasääntelyyn. Tämä olisi holhousviranomaisen **työmäärän kannalta selvästi vaikuttavin** ehdotetuista muutoksista. Holhousviranomaisen lupa voitaisiin yleensä korvata sillä, että **OAEV-piirin virkamiehenä oleva oikeustieteen maisteri** (ei kuitenkaan ko. edunvalvojan alainen) **antaisi dokumentoidun hyväksynnän oikeustoimelle, ja ilmoittaisi asiasta holhousviranomaiselle**. Hyväksynnän antajat osoitettaisiin piirin työjärjestyksessä. Näitä voisivat olla OTM-tutkinnon suorittaneet YEV-kollegat, esimiehet, julkiset oikeusavustajat, ym., mutta näiden pitäisi kuitenkin olla piirin virassa. Yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleva yleinen edunvalvoja joutuisi siis pyytämään hyväksymistä OAEV-piiristä, ellei halua hakea holhousviranomaisen lupaa. Hyväksymisten tulisi olla oikeustoimikohtaisia, ei

yleisluonteisia. Hyväksymismenettely koskisi myös sitä tilannetta, että yleinen edunvalvoja on itse OTM-tutkinnon suorittanut, tällöinkin siis toisen OTM-virkamiehen hyväksyminen tarvittaisiin.

Poikkeuksena olisi päämiehen oman asunnon (myös *entisen* asunnon, jos päämies on esim. muuttanut hoivakotiin) luovuttaminen. Syynä tähän poikkeukseen on se, että asuntoihin kohdistuu voimakkaita tunnesiteitä ja pieteettiarvoja, mikä heijastuu myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kantelupraksiksesta, jossa asuntoihin liittyvät yleisten edunvalvojien menettelyt ja niitä koskevat lupa-asiat tulevat esille.

Hyväksymismenettely alentaisi lupien suoritemaksutuloja. Kuitenkin valtion vastuu pysyisi samana, ja OAEV-piireissä tästä hyväksymismenettelystä aiheutuisi lisätyötä. Tämän kompensoimiseksi OAEV-piirit voisivat periä hyväksymisistä päämieheltä maksun, joka kuitenkin voisi olla jonkin verran alhaisempi kuin holhousviranomaisen suoritemaksu, jolloin myös päämiehet hyötyisivät taloudellisesti hallinnon keventymisestä.

3 MOM Jos edunvalvojalle on annettu lupa 1 momentin 5 tai 6 kohdassa tarkoitettuun toimintaan tai toimeen, hän voi sen perusteella 1 momentin säännösten estämättä ryhtyä niihin oikeustoimiin, joita liikkeen tai elinkeinon harjoittaminen luonteensa mukaisesti vaatii.	**7 MOM** Jos edunvalvojalle on annettu lupa 1 momentin 5 tai 6 kohdassa tarkoitettuun toimintaan tai toimeen, hän voi sen perusteella 1 momentin säännösten estämättä ryhtyä niihin oikeustoimiin, joita liikkeen tai elinkeinon harjoittaminen luonteensa mukaisesti vaatii.

Ei muutosta.

35 § Holhousviranomainen voi myöntää 34 §:ssä tarkoitetun luvan, jos oikeustoimi tai toimenpide, johon lupaa haetaan, on päämiehen edun mukainen. Tällöin on otettava huomioon, mitä 37–41 §:ssä säädetään omaisuuden hoitamisesta.	35 § Holhousviranomainen voi myöntää 34 §:ssä tarkoitetun luvan, jos oikeustoimi tai toimenpide, johon lupaa haetaan, on päämiehen edun mukainen. Tällöin on otettava huomioon, mitä 37–41 §:ssä säädetään omaisuuden hoitamisesta.
36 § Oikeustoimi, jonka tekemiseen edunvalvojalla ei ollut kelpoisuutta, ei sido päämiestä. Oikeustoimi, jonka edunvalvoja on tehnyt ilman tarvittavaa lupaa, ei sido päämiestä, ellei holhousviranomainen, jolta lupaa olisi pitänyt hakea, sitä jälkeenpäin edunvalvojan hakemuksesta hyväksy. Sopijapuolen oikeudesta vetäytyä sopimuksesta on	36 § Oikeustoimi, jonka tekemiseen edunvalvojalla ei ollut kelpoisuutta, ei sido päämiestä. Oikeustoimi, jonka edunvalvoja on tehnyt ilman tarvittavaa lupaa, ei sido päämiestä, ellei holhousviranomainen, jolta lupaa olisi pitänyt hakea, sitä jälkeenpäin edunvalvojan hakemuksesta hyväksy. Sopijapuolen oikeudesta vetäytyä sopimuksesta on

tällöin soveltuvin osin voimassa, mitä 27 §:n 2 momentissa säädetään. Jos oikeustoimi, jonka edunvalvoja on tehnyt, ei 1 momentin mukaan ole sitova, edunvalvojan velvollisuudesta korvata sopijapuolelle aiheutunut vahinko on soveltuvin osin voimassa, mitä varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 25 §:ssä säädetään.	tällöin soveltuvin osin voimassa, mitä 27 §:n 2 momentissa säädetään. Jos oikeustoimi, jonka edunvalvoja on tehnyt, ei 1 momentin mukaan ole sitova, edunvalvojan velvollisuudesta korvata sopijapuolelle aiheutunut vahinko on soveltuvin osin voimassa, mitä varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 25 §:ssä säädetään.

Ei muutosta.

	36 a § *Jos edunvalvoja jatkaa jakamattomassa kuolinpesässä perittävän eläessään harjoittamaa elinkeinoa, pesän osakkaana oleva päämies ei vastaa henkilökohtaisesti niistä veloista, jotka tämän toiminnan puitteissa ovat syntyneet perittävän eläessä tai syntyvät edunvalvonnan aikana, vaan hänen vastuunsa rajoittuu hänen osuuteensa pesän varoista. Jos ositus tai perinnönjako on toimitettu, on soveltuvin osin noudatettava, mitä perintökaaren (40/1965) 21 luvun 6, 8 ja 8 a - 8 c §:issä säädetään.*

Uuteen 36 a §:ään tulisi **päämiehen velkavastuuta rajaava säännös**, joka koskisi perittävän harjoittaman elinkeinotoiminnan jatkamista jakamattomassa kuolinpesässä. Säännöksen tarkoituksena olisi **helpottaa lupaharkintaa** 34 § 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa luvanvaraisina pidettäviksi ehdotetuissa asioissa (perittävän harjoittamat muut elinkeinot kuin maatilatalous) rajaamalla päämiehelle aiheutuvaa riskiä, ja **suojata päämiestä niissä tilanteissa, joissa lupamenettely edellä ehdotetaan poistettavaksi**, eli perittävän harjoittaman maatilatalouden kohdalla.

Jo aloitetun elinkeinon jatkaminen tuli luvanvaraiseksi vasta nykyisen holhoustoimilain (442/1999) voimaantulon myötä. Vuoden 1898 holhouslain 39 § 3 kohdassa olleen säännöksen mukaan holhoojalla oli ilman liikkeen aloittamiseen tai haltuun ottamiseen yleensä vaadittua lupaa "valta jatkaa holhotin itsensä tahi sen harjoittamaa liikettä, jota holhotti oli perinyt tahi jolta hän on lahjaksi tai testamentin kautta saanut omaisuutta". Tältä osin tapahtunut oikeustilan muutos oli tarkoituksellinen[75]. Nykyisessä säännöksessä (holhoustoimilain 34 § 3 momentissa) puhutaan lisäksi "elinkeinon tai liikkeen" harjoittamisesta, mikä

[75] Ks. HE 146/1998 vp sivu 45 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_146+1998.pdf

epäilemättä on laaja-alaisempi määritelmä kuin vanhassa holhouslaissa käytetty "liikkeen" käsite. Tulonhankkimistarkoituksessa harjoitetun maatilatalouden lienee katsottava olevan elinkeino, mutta ei liike. Esimerkiksi kaupparekisterilain (129/1979) 3 § 1 momentin 3 kohdassa elinkeinotoiminnan käsite näyttää sisältävän myös maatilatalouden ja kalastuksen, joskin näiden harjoittajat on sitten ko. lainkohdassa erikseen vapautettu kaupparekisteri-ilmoituksen tekemisestä. [76] Oikeuskirjallisuudessa holhoustoimilain 1 momentin 5 kohdan sisältöä kommentoitaessa näyttää kylläkin käytetyn jokseenkin synonyymin tapaan "liikkeen", "liiketoiminnan" ja "elinkeinotoiminnan" käsitteitä. [77] Lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa (ks. alaviite edellä) käsitteiden merkityssisältöä ei käsitellä.

Lupasäännöksen laajentamisella epäilemättä pyrittiin suojaamaan päämiestä, mutta samalla synnytettiin uusia ongelmia erityisesti kuolinpesätilanteiden kohdalla. Tilanne esiintyy yleisimmin maatilataloudessa, koska maatilojen kohdalla on yleistä, että toimintaa halutaan jatkaa kuolinpesässä.

Käytännössä holhousviranomaisen on erittäin vaikeaa etukäteen arvioida, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet edunvalvojalla on menestyä maatilatalouden tai muun yritystoiminnan harjoittamisessa. Ilmeistähän on, että esimerkiksi leskiperheissä toisen yrittäjäpuolison toimintakyvyn menetys tai kuolema yleensä oleellisesti vaikeuttaa yhdessä harjoitettua yritystoimintaa. Silti holhousviranomaisen olisi äärimmäisiä tilanteita lukuun ottamatta käytännössä mahdotonta antaa kielteistä ratkaisua ainakin maatilatalouden jatkamista koskevaan lupahakemukseen. Kielteinen ratkaisuhan usein pakottaisi elinkeinotoiminnan nopeaan myymiseen tai muuhun alasajoon, ja olisi omiaan aiheuttamaan dramaattisia taloudellisia ja muita seuraamuksia päämiehelle ja tämän lähipiirille. Maatiloilla asuminenkin yleensä tapahtuu samassa pihapiirissä kuin yritystoiminta.

Luvan tarvetta on holhousviranomaisen valvontatoiminnassa pidetty tulkinnanvaraisena, joten lupaa ei ole välttämättä edellytetty. Joskus on tulkittu, että maatilatalous ei ole tässä tarkoitettua elinkeinon harjoittamista, tai katsottu, että leski perintökaaren 3 luvun 1 a § 1 momentin nojalla hallitsee jäämistöä ja harjoittaa elinkeinoa omaan lukuunsa (vaikka sitä esim. verotuksellisesti harjoitettaisiin kuolinpesän lukuun) [78]. On myös saatettu arvioida, että jos leskeä vaadittaisiin hakemaan lupa, ja lupa sitten myönnettäisiin, menettely olisi tosiasiassa päämiehen edun vastainen, sillä tällöinhän päämies nykyisen holhoustoimilain 34 § 3 momentin nojalla tulee sidotuksi "niihin oikeustoimiin, joita liikkeen tai elinkeinon harjoittaminen luonteensa mukaisesti vaatii". Tällaisia varmaankin olisivat esimerkiksi luotolla tehdyt tuotannontekijöiden hankinnat tai rahoituslainojen ottaminen. Puuttumattomuus on siis saattanut olla tässä mielessä päämiehen edun mukaista.

Kun kysymys kuitenkin on yleensä päämiehen ja tämän lähipiirin kannalta merkitykseltään suuresta asiasta, säännösten selkeys ja soveltamiskelpoisuus olisi tärkeää. Yritystoiminnan menestysedellytysten ennakoiminen on jatkossakin epäilemättä yhtä vaikeaa kuin tähänkin asti.

---

[76] https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1979/19790129#P1

[77] ks. Heikkinen Ari ym., Holhoustili, 2003 s. 87; Välimäki Pertti, Edunvalvontaoikeus 2013 s 123; Tornberg Johanna - Kuuliala Ari, Suomen edunvalvontaoikeus 2015 s. 618 - 619

[78] Verohallinnon ohjeiden mukaan "[p]uolisoiden aikaisemmin yhdessä harjoittaman maatalouden tulo verotetaan toisen puolison kuolinvuoden jälkeisiltä vuosilta kuolinpesänä ositukseen saakka, jos puolisot ovat omistaneet maatilan yhdessä (KHO 2000/2114). Jos leski omistaa yksin jotakin yhdessä harjoitettuun maatalouteen kuuluvaa varallisuutta, muodostavat leski ja vainajan kuolinpesä yhtymän, joka jatkaa maataloutta niistä menojäännösarvoista, joita yrittäjäpuolisoilla oli." https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/maatalousyrittäjä/maatalousyhtyma/

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Sen vuoksi **päämiehen sinänsä hyvin tarpeellista suojaamista olisi perusteltua toteuttaa muullakin tavoin kuin lupasääntelyllä**. Suojaamiskeinona voisi kuolinpesätilanteissa olla päämiehen velkavastuun rajaaminen pesän varallisuuteen. Jos vainajalta jäänyttä maatilataloutta haluttaisiin jatkaa päämiehen lukuun vielä osituksen ja perinnönjaon tapahduttua, tai päämiehen ollessa jo alun perin pesän ainoa osakas, olisi lupa kuitenkin haettava. Jakamattomassa kuolinpesässä toimiminen tarjoaisi siis mahdollisuuden lupamenettelystä vapaaseen siirtymäkauteen maatilataloudessa. Pesän varallisuus on yleensä myös mahdollista pitää erillään päämiehen muusta varallisuudesta, jolloin velkavastuun rajaaminen kuolinpesän omaisuuteen on käytännössäkin mahdollista.

***36 b §** Valtiota oikeustoimessa edustaneen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan, sote-maakunnan, sote-maakuntayhtymän, kunnan ja kuntayhtymän on viipymättä ilmoitettava holhousviranomaiselle tekemistään 34 § 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista oikeustoimista, joissa vastapuolena oli edunvalvojan edustama henkilö. Ilmoitukseen on liitettävä jäljennös luovutuskirjasta.*

36 b § (uusi): jotta holhousviranomainen saisi tiedon julkisyhteisöille tehdyistä kiinteän omaisuuden ja niihin rinnastettavien laitosten luovutuksista, joihin ei 34 § 1 mom 1 kohtaan tehtävän muutoksen myötä enää tarvittaisi lupaa, **näille julkisyhteisöille tulisi velvollisuus ilmoittaa** tällaisista kaupoista holhousviranomaiselle.

.
***36 c §** Holhousviranomainen voi toimittaa Suomen metsäkeskukselle tiedon siitä, että henkilöllä on edunvalvoja, ja tällaisen henkilön omistamista kiinteistöistä. Suomen metsäkeskuksen tulee tallettaa tietojärjestelmäänsä tieto siitä, että kiinteistön omistajalla on edunvalvoja, sekä edunvalvojan tehtävää ja henkilöllisyyttä koskevat tiedot, sekä toimittaa holhousviranomaiselle viipymättä tieto tällaista kiinteistöä koskevasta metsänkäyttöilmoituksesta ja sen sisällöstä. Edellä tarkoitettu tietojen vaihto voi olla myös automatisoitua. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarvittaessa tarkemmat säännökset edellä tarkoitetussa tietojen vaihdossa ja tallettamisessa noudatettavista menettelyistä.*

36 c § (uusi):Säännös tietojen vaihdosta ja tallettamisesta holhousviranomaisen ja Suomen metsäkeskuksen välilllä mahdollistaisi metsäkauppoja koskevan lupamenettelyn korvaamisen Suomen metsäkeskuksen holhousviranomaiselle toimittamalla ilmoituksella edellä 1 momentin 12 kohdassa esitetyllä tavalla.

6.3 Edunvalvojana olevan huoltaja-vanhemman esteellisyyteen liittyvä ehdotus

32 a § *Jos edunvalvojana on alaikäisen lapsensa **huoltajana oleva vanhempi**, hän voi 32 § 2 ja 5 momenttien estämättä edustaa lasta*

1) ositusta, perinnönjakoa tai omaisuuden erottelua koskevassa asiassa, jossa päämiehen vastapuolena on edunvalvojan lapsi, jos päämiehen ja edunvalvojan lapsen edut eivät ole perinnönjaossa esitettyjen vaatimusten tai muiden jakoon liittyvien seikkojen johdosta ristiriidassa keskenään, ellei myös edunvalvoja itse tai hänen puolisonsa ole päämiehen vastapuolena; ja

2) jäljempänä 34 a § 1 momentissa tarkoitetussa asiassa.

Lupasäännöksiin liittyvän hallinnollisen taakan keventäminen jää monissa tapauksissa nimelliseksi, ellei samalla **kevennetä myös edunvalvojien esteellisyyttä koskevia säännöksiä**.

Pykälän **1) kohtaan** esitetään säännöstä, joka tekisi tarpeettomaksi edunvalvojan sijaisen hakemisen sellaisiin **selviin perinnönjakoihin**, joissa päämiehen vastapuolena on huoltaja-edunvalvojan täysi-ikäinen lapsi, ellei lasten välillä ole tosiasiallista aineellista eturistiriitaa. Nämä tapaukset eivät kuulu holhoustoimilain nykymuotoisen 32.2 § viimeisen virkkeen soveltamisalaan. Uusi säännös koskisi myös lapsen edustamista toimitusjaossa. Tässä kohdassa tarkoitettuja tapauksia esiintyy melko yleisesti, erityisesti tilanteissa, joissa lapsen vanhempi on luopunut perinnöstä oman vanhempansa jälkeen, ja joku tai jotkut luopujan lapsista ovat jo täysi-ikäisiä. Tilanteet on koettu sangen turhauttavina sekä kansalaisten että viranomaisen taholla.

Pykälän **2) kohdassa** esitetään **lainojen maksuajan vähäiset pidennykset, lainojen yhdistelyt ja pankin vaihtotilanteet** vapautettavaksi edunvalvojan sijaisen määräämisen tarpeesta, vaikka edunvalvojan ja lapsen edut periaatteessa saattaisivat joutua ristiriitaan. Tällä hetkellä esim. lesken ja alaikäisten lasten muodostamissa perheissä näihin liittyy

usein sijaisen tarve, sillä pesän omaisuutta on monesti panttina lesken veloista, jolloin esimerkiksi maksuaikaa pidennettäessä pantinantajan suostumusta antamaan on katsottu tarvittavan sijainen. Perustelujen osalta voidaan paljolti viitata edellä 34 a § 1 momentin kohdalla esitettyihin perusteluihin. Koska 34 a § 1 momentissa tarkoitetut toimet on ko. lainkohdassa rajattu siten, että ne ovat käytännössä riskin kannalta hyvin vähämerkityksisiä, lapsen etu ei tästä käytännössä vaarannu. Lapsi saa järjestelystä yleensä hyötyä perheen taloudellisen tilanteen kevenemisen kautta, vanhempihan on häneen nähden elatusvelvollinen.

6.4 Vaikutusten arviointi

Lupa-asioita arvioidaan tulevan vireille holhousviranomaisessa noin 7 000 – 7 500 kappaletta vuodessa.[79] Näiden käsittelyyn käytetty / tarvittava htv-resurssi on noin 19 htv/vuosi,[80] ja suoritemaksukertymä noin 1,4 miljoonaa euroa/vuosi [81]. Jos kaikki jäljempänä lupa-asioiden kohdalla tehdyt esitykset toteutettaisiin, voidaan arvioida, että holhousviranomaisen lupasuoritteiden htv-menekki ja vastaavasti tuottojen määrä alenisi noin 25 - 30 %, eli vuositasolla noin 4,8 – 5,7 htv ja 350 000 – 420 000 euroa. Tuoton alenemista kyllläkin pienentäisi mahdollinen valvontamaksun käyttöönotto.

Ylivoimainen valtaosa näistä vaikutuksista syntyisi yleisten edunvalvojien vapauttamisesta pääosasta lupasääntelyä. Yleisten edunvalvojien ”markkinaosuus” on jopa 55 % edunvalvonnoista. Lisäksi yleisillä edunvalvojilla on kertaluonteisia edunvalvojan sijaisen tehtäviä, jotka eivät näy em. markkinaosuudessa. Toisaalta tätä osuutta laskettaessa ei ole huomioitu suurta joukkoa tilivelvollisuuden ulkopuolelle jääviä huoltaja-edunvalvojia, joita myös jonkin verran esiintyy lupien hakijoina. Yleisten edunvalvojien päämiehet ovat yleensä vähävaraisempia kuin yksityisten aikuiset päämiehet, mikä vähentää luvanvaraisten oikeustoimien määrää. Yleisten edunvalvojien kohdalla oman asunnon myyminen on suhteellisen usein esiintyvä oikeustoimi, sillä heidän päämiehensä ovat monesti yksinäisiä ja tuetun asumisen tarpeessa, ja nämä luovutukset jäisivät luvanvaraisiksi.[82] Käytännössä on mahdollista ja jopa todennäköistä, että riskialtteimpiin ja monimutkaisimpiin oikeustoimiin haettaisiin edelleen lupaa, vaikka laki ehdotetussa muodossaan mahdollistaisi OAEV-piirin sisäisen juristihyväksynnän. Näillä perusteilla on päädytty edellä mainittuun 25 – 30 % vaikutusarvioon. Jos yleisiä edunvalvojia koskeva ehdotuksen osa jäisi toteutumatta, vaikutukset jäisivät vähäisiksi, ehkä 3 - 5 %:iin lupa-asioiden resurssista ja maksutuotosta (5 % = 0,8 htv/70 000 e). OAEV-piirit voisivat periä luvan korvaavista sisäisistä juristihyväksynnöistä päämieheltä maksun[83], joka hyvittäisi piirille aiheutuvaa lisätyötä ja valtion kantamaa isännänvastuuta toiminnan huolellisuudesta, mutta olisi kuitenkin lupamaksua alempi, jolloin myös päämies saisi taloudellista hyötyä hallinnon kevenemisestä. Vaikutusten toteutuminen luonnollisesti edellyttäisi, että yleiset edunvalvojat siirtyisivät lupamenettelystä käyttämään OAEV-piirin sisäistä hyväksyntää.

Kansalaisten kannalta muutoksilla pyrittäisiin siihen, että edunvalvojien hallinnollista

[79] Vuonna 2019 maistraateissa ratkaistiin 7 558 lupa-asiaa sillensä jätetyt ja rauenneet mukaan lukien, nämä poislukien 6 597 kpl, ja vuonna 2020 vireille tuli 6 861 lupa-asiaa.
[80] Vuonna 2019 maistraateissa käytettiin lupa-asioiden käsittelyyn 19,69 htv, ja DVV:ssa vuonna 2020 yhteensä 16,61 htv, jolloin ne kuitenkin pahoin ruuhkautuivat, lupa-asioita oli 20.1.2021 työjonoissa noin 1 200 kpl.
[81] Vuonna 2019 luvista perittyjen suoritemaksujen kertymä oli n. 1 390 000 euroa, vuoden 2020 ruuhkautumisesta ja erityisoloista (pandemia) johtuen vuotta 2019 voidaan pitää normaalimpana vuotena
[82] Arviolta 30 % yleisten edunvalvojien luvista on näitä.
[83] Tällaista maksua koskevaa säännösehdotusta tähän selvitykseen ei kuitenkaan ole sisällytetty.

taakkaa kevennetään ja lupasäännösten yleistä hyväksyttävyyttä parannetaan vapauttamalla erinäisiä oikeustoimia luvanhakuvelvollisuudesta. Nämä oikeustoimet ovat vähäriskisiä ja/tai sellaisia, että päämiehen etu voidaan turvata varmistamalla muulla kuin lupamenettelyllä se, että valvontaviranomainen saa tiedon oikeustoimesta. Toisaalta joitakin riskialttiita tai ns. porsaanreiän luonteisia oikeustoimia tuotaisiin lupamenettelyn piiriin. Lupien osalta myös esitetään, että alaikäisten lastensa huoltaja-edunvalvojien asemaa jossakin määrin eriytettäisiin muista edunvalvojista siten, että he saisivat tehdä ilman lupaa joitakin sellaisia oikeustoimia, jotka muille olisivat edelleen luvanvaraisia. Hallinnollisen taakan keventäminen olisi erityisen perusteltua huoltaja-edunvalvojien kohdalla, sillä muut edunvalvojathan ovat tietoisesti hakeutuneet edunvalvojan tehtävään. Sen sijaan huoltaja-edunvalvojat joutuvat hoitamaan velvollisuuksiaan ilman valinnanvapautta suoraan lain nojalla.

Useimmissa tapauksissa alaikäinen päämies hyötyisi uudistuksesta lupamaksun jäädessä pois. Alaikäisiä koskevat luvanvaraisetkin oikeustoimet ovat usein taloudelliselta arvoltaan pienehköjä, jolloin lupamaksu voi olla suhteellisesti ottaen merkittävä rasitus.

Myös yleiset edunvalvojat eriytettäisiin lupavalvonnassa omaksi ryhmäkseen. Valtio joka tapauksessa vastaa heidän toiminnastaan, ja korvaa mahdolliset vahingot. Heidän päämiestensä asema pyrittäisiin pitämään turvattuna siten, että yleisten edunvalvojien tekemiin muuten luvanvaraisiin oikeustoimiin liittyisi OAEV-piirin sisäinen juristikontrolli. Lupamenettelyn piirissä säilyisi oman asunnon luovutus, joka lupien kohdalla on ollut mm. kanteluista ilmenevä yleisen edunvalvonnan kipupiste. Hallinnon kevenemisestä saatavaa hyötyä voitaisiin siirtää myös päämiehille siten, että OAEV-piiri voisi periä hyväksynnästä maksun, joka olisi alempi kuin holhousviranomaisen luvasta perimä suoritemaksu.

7 Edunvalvontavaltuutusta koskevat ehdotukset

7.1 Oikeushenkilön nimeäminen edunvalvontavaltuutetuksi [84]

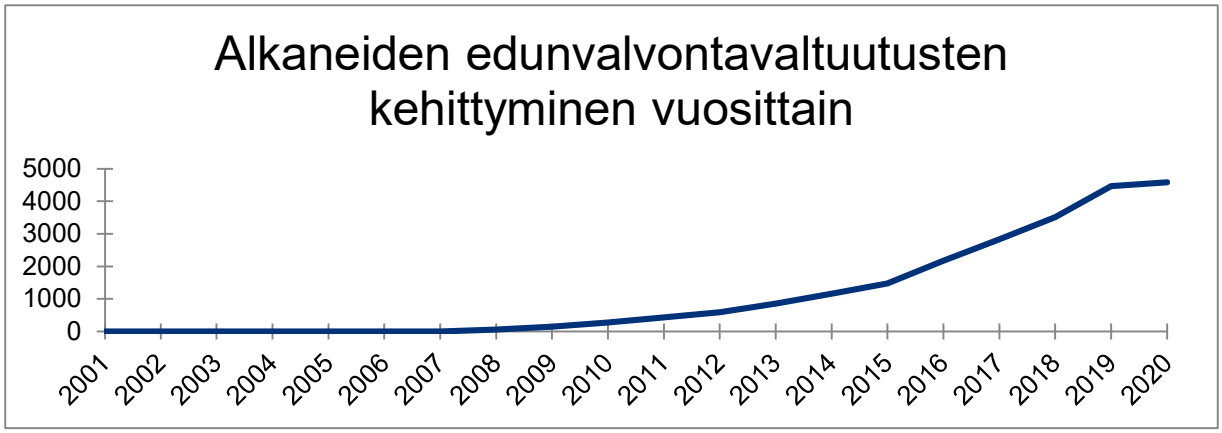
7.1.1 Säädöspohja ja nykytila

Voimassa olevan lainsäädännön nojalla edunvalvontavaltuutettuna voi toimia vain luonnollinen henkilö. Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 3 §:ssä säädetään nimenomaisesti, että oikeushenkilöä ei voida määrätä tässä laissa tarkoitetuksi valtuutetuksi. Hallituksen esityksessä (HE 52/2006) todetaan, että laissa tarkoitetuksi valtuutetuksi voidaan määrätä ainoastaan luonnollinen henkilö, mikä on perusteltua ottaen huomioon, että edunvalvontavaltuutuksen antamisen peruslähtökohtana voidaan pitää valtuuttajan ja valtuutetun välistä luottamussuhdetta. Tästä lähtökohdasta johtunee myös se, ettei yleistä edunvalvojaa voida määrätä edunvalvontavaltuutetuksi muutoin kuin ainoastaan yksityishenkilön ominaisuudessa.

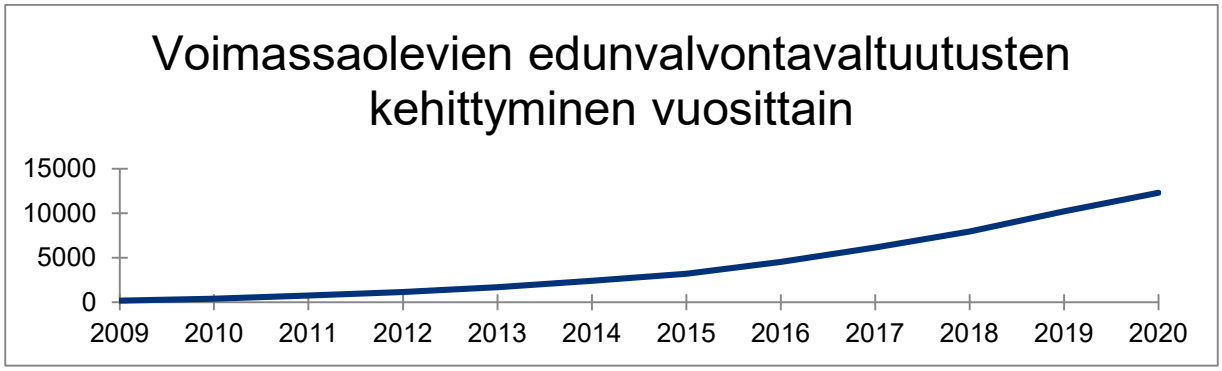
[84] Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön 28.6.2016 laatimassa selvityksessä on ehdotettu, että mahdollistettaisiin oikeushenkilön määrääminen myös edunvalvojaksi. Tämän muutoksen hyödyt jäisivät todennäköisesti varsin vähäiseksi verrattuna nyt esitettävään muutokseen, eikä sillä ainakaan olisi paljoa merkitystä henkilön itsemääräämisoikeuden tai valvonnan kannalta. Asia voitaisiin ottaa uudelleen tarkasteltavaksi, kun nyt ehdotettavasta muutoksesta olisi saatu kokemuksia.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Edunvalvontavaltuutuslain tultua voimaan 1.11.2007 holhousviranomaisen vahvistamien edunvalvontavaltuutusten määrä on lisääntynyt vuosi vuodelta. Vuonna 2018 valtuutuksia on vahvistettu 3508 ja 4464 vuonna 2019. Vuonna 2020 vahvistettiin 4573 valtuutusta.



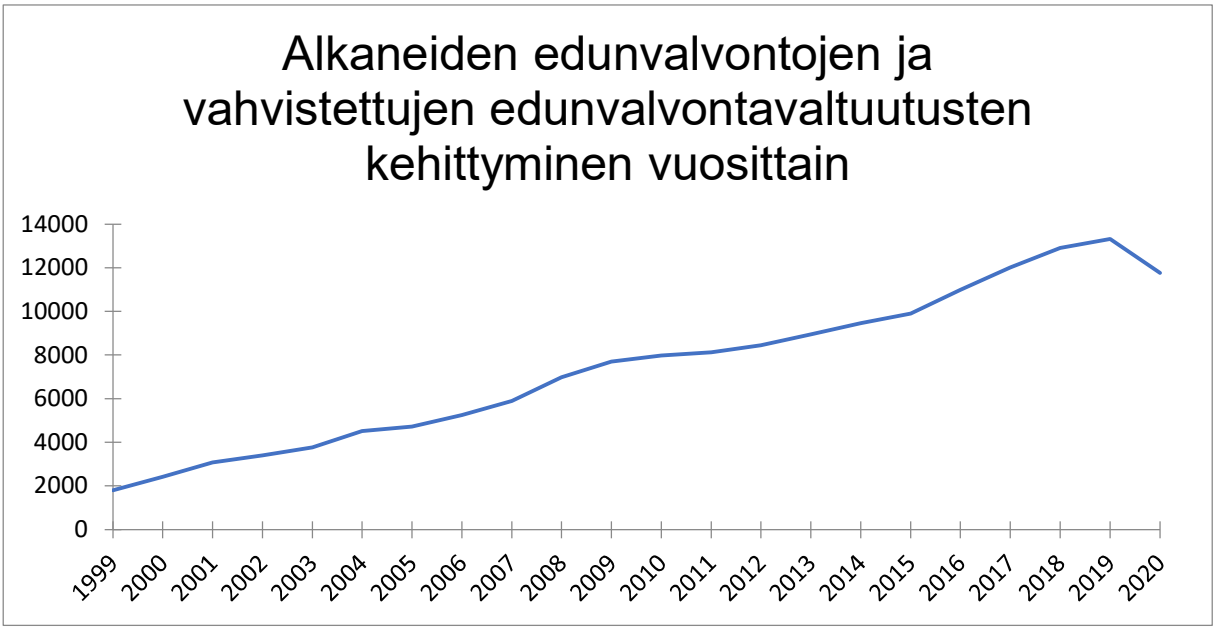
Voimassa olevien valtuutusten määrien kasvu on kiihtynyt koko ajan. Kasvu on voimistunut vuodesta 2015 ja jatkunut sen jälkeen varsin tasaisena vuoteen 2019 saakka. Vuonna 2020 vuotuinen kasvuprosentti on ollut alimmillaan aikaisempiin vuosiin verrattuna ollen 20,5 %. Vuoden 2018 päättyessä valtuutuksia on ollut voimassa 7946, vuoden 2019 päättyessä 10 209 ja vuoden 2020 päättyessä 12 300.



Edunvalvontavaltuutusten osuus vuoden 2019 päättyessä voimassa olleista holhousviranomaisen kaikista edunvalvontatehtävistä on ollut noin 12 prosenttia. Vuoden 2020 päättyessä osuus on ollut lähes 15 % prosenttia. Vuoden 2018 päättyessä valtuutuksia on ollut voimassa 7946 kpl, vuoden 2019 päättyessä 10 209 ja vuoden 2020 päättyessä 12 284. Osuuden kasvua selittää osaksi se, että edunvalvojan määräämisasioita on ratkaistu vuonna 2020 selvästi vähemmän kuin asioita on tullut vireille. Edunvalvontavaltuutusten vahvistamisissa asioiden ruuhkautuminen ei ilmeisesti ole ollut yhtä suurta.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Vahvistettujen edunvalvontavaltuutusten lisääntymisestä huolimatta myös edunvalvontojen määrä on kasvanut koko ajan, mutta maltillisesti. Vuodesta 2015 kasvuvauhti on jonkin verran kiihtynyt edellisiin vuosiin verrattuna. Alkaneiden edunvalvontatehtävien kehityssuunnassa näyttäisi olevan taitekohta 2019 vuoden lopussa, jolloin kasvu on vähentynyt edellisvuodesta. Kuitenkin vahvistettujen valtuutusten määrä on kasvanut. Tämäkin selittyy osaksi asioiden ruuhkautumisella holhousviranomaisessa. Lisäksi koronatilanteesta johtuva poikkeustila on vaikeuttanut edunvalvojan määräämisasioiden käsittelyä käräjäoikeuksissa erityisesti kevään 2020 aikana.

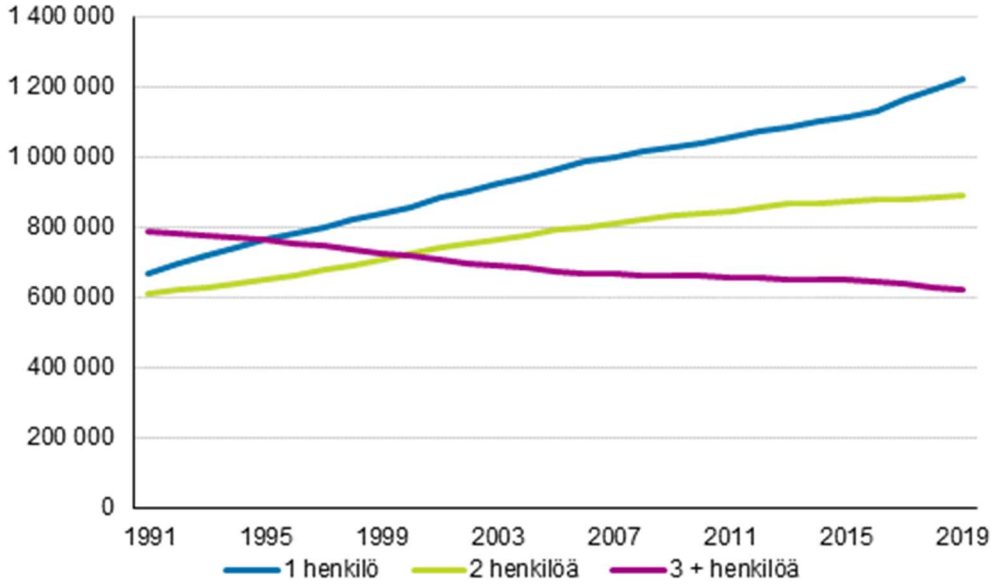


Tarve edunvalvontapalveluihin lisääntyy koko ajan. Kehityssuuntaan vaikuttavat muun muassa väestön ikärakenne ja eliniänodotteen nousu. Suuret ikäluokat eivät vielä yleisesti ole edunvalvontapalvelujen piirissä, vaan näihin ikäluokkiin kuuluvien tarve edunvalvontapalveluihin voi lisääntyä lähivuosina huomattavasti. Edunvalvontapalvelujen tarpeessa olevien prosentuaalinen osuus koko väestöstä todennäköisesti kasvaa. Ikääntyvillä on myös entistä enemmän varallisuutta, joka vaatii hoitoa. Edunvalvontapalvelujen tarve voi kasvaa myös yhteiskunnan monimutkaistumisen myötä.

Yksin asuminen ja yksinäisyys on vanhemmissa ikäluokissa tavallista. Tilastokeskuksen mukaan yksinasuvien määrä vanhemmissa ja nuoremmissa ikäryhmissä kasvaa ja vuonna 2019 ollut lähes 45 % kaikista asuntokunnista. Asuinkunnan keskikoko on painunut jo vuonna 2018 alle kahden ja on vuonna 2019 ollut 1,97 henkilöä. Yksinasuvia on vuonna 2019 ollut yli 1,2 miljoonaa. Eniten yksinasuvien määrä on kasvanut yli 75-vuotiaiden ryhmässä. Heitä on vuonna 2019 ollut yli 228 000, joka on yli 55 prosenttia enemmän kuin kymmenen vuotta aiemmin. Yli 70-vuotiaita yksinasujia on vuonna 2019 ollut 74.000 enemmän kuin kymmenen vuotta aikaisemmin.

Tilastokeskuksen mukaan pienten asuntokuntien määrä jatkoi kasvuaan vuonna 2019. Edelliseen vuoteen verrattuna yksinasuvien määrä kasvoi 2,5 prosenttiyksikköä. Yhteensä yksinasuvia oli yli 1,2 miljoonaa, eli lähes 45 prosenttia kaikista asuntokunnista.

Asuntokunnat henkilöluvun mukaan 1990–2019 [85]



Jos henkilöllä ei ole lähipiirissään edunvalvontavaltuutetun tehtävään soveltuvaa henkilöä, valtuutus jää usein tekemättä, ja asiakas ohjautuu toimintakykynsä heiketessä yleisen edunvalvonnan piiriin. Ongelmana edunvalvontavaltuutuksen tekemisessä on myös se, että esteettömän valtuutetun tai varavaltuutetun löytäminen ei käytännössä useinkaan onnistu. Mahdollisuus valita edunvalvontavaltuutetuksi myös oikeushenkilö saattaisi edesauttaa sitä, että myös yksinasuvat tekisivät enemmän edunvalvontavaltakirjoja ja voisivat löytää varavaltuutetun tehtävään soveltuvan esteettömän tahon. Mahdollisesti tällä keinolla voitaisiin myös hieman hillitä yleisen edunvalvonnan asiakasmäärän kasvua.

Asia on ongelmallinen myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Vaikka meillä on itsemääräämisoikeutta ja valinnanvapautta turvaava lainsäädäntö, suuri joukko kansalaisista ei kuitenkaan voi hyödyntää sitä. Holhousviranomaiselta myös kysellään aika ajoin, voiko valtuutetuksi määrätä yleisen edunvalvojan, koska ei ole ketään yksityistä henkilöä, jonka voisi nimetä tähän tehtävään. Tämä osaltaan kuvastaa tarvetta laajentaa valtuutettujen piiriä oikeushenkilöihin.

Käytännössä on hyvin tavallista, että valtakirjassa nimetään varavaltuutetuksi henkilö, joka kuuluu samaan läheispiiriin, johon valtuuttaja ja varsinainen valtuutettu kuuluvat. Tällöin varavaltuutettukin on esteellinen edustamaan valtuuttajaa oikeustoimissa, joita tehdään lähipiirin kesken. Usein käy myös niin, ettei valtuuttajan määräyksiä omaisuutensa hoidosta, esimerkiksi lahjoituksia, voida toteuttaa lainkaan. Tämä johtuu siitä, että valtuutetun sijaan määrättävään edunvalvojaan on nykyisen lainsäädännön mukaan sovellettava holhoustoimilakia. Tällöin valtuuttajan ilmaisema tahto omaisuutensa hoitamisesta ei voi kaikilta osin toteutua.[86]

[85] http://tilastokeskus.fi/til/asas/2019/asas_2019_2020-05-20_tie_001_fi.html
[86] Riippuvuus: jos EVVL-lakia muutetaan niin, että valtuutetun esteellisyyden vuoksi tämän sijaiseksi määrättävään edunvalvojaan sovellettaisiinkin EVVL:n säännöksiä, viimeksi mainittu ongelma poistuisi.

Holhousviranomaisen kokemuksen mukaan edunvalvontavaltuutusten lisääntymisen myötä henkilön omasta hakemuksesta määrättävien edunvalvontojen määrä on vähentynyt jonkin verran tilanteissa, joissa edunvalvojaksi olisi haettu yksityishenkilöä. Usein henkilö saa tiedon mahdollisuudesta laatia edunvalvontavaltuutus vasta tehtyään hakemuksen edunvalvojan määräämisestä. Tällöin edunvalvojaa ei tarvitsekaan määrätä, jos avun tarve on hoidettavissa valtuutuksen avulla ja henkilö sitä itse haluaa ja myös kykenee antamaan edunvalvontavaltuutuksen. Jos edunvalvontapalvelujen tarpeessa olevan henkilön lähipiirissä ei ole ketään henkilöä, jonka hän voisi määrätä edunvalvontavaltuutetukseen, edunvalvontapalvelujen tarpeessa oleva tulee yleensä yleisen edunvalvonnan piiriin.

7.1.2 Ehdotukset sääntelyn kehittämiseksi

Tässä yhteydessä ehdotetaan, että edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 3 pykälää muutettaisiin siten, että valtuutetuksi voitaisiin määrätä myös oikeushenkilö.[87] Muutos mahdollistaisi sen, että ihmiset voisivat nykyistä monipuolisemmin keinoin itse ennalta varautua mahdolliseen tulevaan toimintakyvyn menetykseensä ja siten toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan myös tilanteessa, jossa heillä ei olisi lähipiirissään sellaista henkilöä, jonka he voisivat määrätä valtuutetukseen.

Mikä tahansa oikeushenkilö ei olisi kuitenkaan olisi sovelias valtuutetun tehtävään, vaan tehtävän tulisi kuulua oikeushenkilön toimialaan. Valtuutetun tehtävään soveltuvana oikeushenkilönä voitaisiin pitää esimerkiksi asianajotoimistoa, edunvalvontapalveluja tuottavaa yhteisöä ja tilitoimistoja. Soveltuvuusharkintaan voisi vaikuttaa myös se, millaiseen tehtävään oikeushenkilö on valtakirjassa määrätty. Jos tehtävä käsittäisi esimerkiksi vain henkilöä koskevia asioita, soveltuvuutta voitaisiin arvioida eri tavoin kuin jos tehtävä koskisi taloudellisten asioiden hoitamista. Toisaalta soveltuvuuden arvioinnin kriteerejä ei voida asettaa kovin tiukoiksi, koska asiaa ymmärtävän valtuuttajan voidaan olettaa määräävän valtuutetuksi vain sellaisen oikeushenkilön, jota hän pitää tehtävään soveliaana. Edunvalvontavaltuutuksen yksityisoikeudellisen luonteen takia ei voitaisi siten edellyttää, että jo valtuutusta annettaessa valtuutetun tehtävän tulisi kuulua oikeushenkilön toimialaan, vaan toimialaa olisi mahdollista muuttaa myöhemmin. Oikeushenkilö voisi olla sopimaton valtuutetun tehtävään myös muista syistä, esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai kun osakeyhtiö olisi asetettu selvitystilaan tai on yrityssaneerauksessa tai konkurssimenettelyssä, jolloin valtuutusta ei voitaisi vahvistaa.

Sinänsä oikeushenkilön toimimiseen edunvalvontavaltuutettuna ei liittyne sen suurempaa riskiä oikeusturvan kannalta kuin jos valtuutetun tehtävään olisi määrätty lähipiiriin kuuluva henkilö: holhousviranomaisen havaintojen perusteella väärinkäytöksiä tapahtuu myös valtuuttajan lähipiirissa. Valtuuttajalla olisi mahdollisuus pienentää riskiä määräämällä valtakirjassa tilivelvollisuudesta holhousviranomaiselle lukuun ottamatta päätöstiliä, taikka jollekulle muulle taholle. Valtuuttaja voisi myös valtakirjassa velvoittaa valtuutetun pitämään kattavan varallisuusvastuuvakuutuksen voimassa koko tehtävän voimassaolon ajan. Tällöin holhousviranomainen voisi valtuutuksen vahvistamisen yhteydessä tarkistaa, että vakuutus on otettu, ja myös mahdollisen myöhemmän valvontatoimen yhteydessä tarkistaa sen

[87] Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö on selvityksessään holhoustoimea ja edunvalvontavaltuutusta koskevien säännösten sujuvoittamisesta ja holhoustoimen viranomaistoiminnan keventämisestä (MOK 28.10.2016) esittänyt, että holhoustoimilakiakin muutettaisiin siten, että oikeushenkilö voitaisiin määrätä edunvalvojaksi. Tätä muutosta ei kuitenkaan nyt ehdoteta. Kun valtuutusta koskevasta muutoksesta olisi saatu riittävästi kokemusta, asiaan voitaisiin palata sen jälkeen.

voimassaolon. Vakuutusmaksut olisivat valtuuttajan varoista maksettavia menoja, mikä osaltaan edesauttaisi asiaa.

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan edunvalvontavaltuutus tulee voimaan, kun se on 24 §:ssä säädetyllä tavalla vahvistettu. Oikeushenkilön soveltuvuus valtuutetun tehtävään tulisi näin ollen holhousviranomaisen arvioitavaksi vasta valtuutuksen vahvistamisen yhteydessä. Lain 24 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaisen on valtuutetun hakemuksesta vahvistettava edunvalvontavaltuutus, jos pykälässä säädetyt edellytykset vahvistamiselle täyttyvät. Pykälän 2 momentissa säädetään esteistä, joiden vuoksi valtuutusta ei kuitenkaan voisi vahvistaa. Näitä säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että niihin sisällytettäisiin tarvittavat oikeushenkilöä koskevat säännökset.

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 17 §:ssä säädetään valtuutetun esteellisyydestä. Säännöksen sanamuoto näyttäisi sellaisenaan antavan riittävän pohjan myös oikeushenkilön mahdollisen esteellisyyden arvioimiselle. Esteellisyyttä olisi kuitenkin arvioitava sekä oikeushenkilön esteellisyyden että valtuutetun tehtävää hoitavan henkilön mahdollisen esteellisyyden kannalta.

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 3 §:ään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa velvoitettaisiin oikeushenkilö ilmoittamaan 24 §:n 1 momentissa tarkoitetun hakemuksen yhteydessä, kuka oikeushenkilön palveluksessa olisi päävastuussa tehtävän hoitamisesta.

Nykyinen säännös / muutosehdotus

3 § Valtuutetun henkilö Oikeushenkilöä ei voida määrätä tässä laissa tarkoitetuksi valtuutetuksi.	3 § Valtuutetun henkilö Valtuutetuksi voidaan määrätä luonnollinen henkilö tai sellainen oikeushenkilö, jonka kotipaikka on Suomessa ja jonka toimialaan tehtävä kuuluu. Jos valtuutetuksi on määrätty oikeushenkilö, sen tulee ilmoittaa 24 §:n 1 momentissa tarkoitetun hakemuksen yhteydessä, kenellä oikeushenkilön palveluksessa olevalla henkilöllä on päävastuu tehtävän hoitamisesta. Päävastuullinen henkilö tulee valita siten, että voidaan varmistaa valtuutetun tehtävän asianmukainen ja ammattitaitoinen hoitaminen.

Oikeushenkilöä edustaisi hakemusta tehtäessä sen laillinen edustaja aikanaan, kun valtuutuksen vahvistaminen tulisi ajankohtaiseksi valtuuttajan tultua sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi pääasiallisesti kykenemättömäksi huolehtimaan niistä asioista, joita valtuutus koskee.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Oikeushenkilön tulisi myös jo valtuutuksen vahvistamista hakiessaan ilmoittaa holhousviranomaiselle, kuka sen palveluksessa oleva henkilö olisi pääasiallisesti vastuussa valtuutetun tehtävän hoitamisesta. Tällöin tieto päävastuullisesta henkilöstä [88] voitaisiin merkitä holhousasioiden rekisteriin välittömästi edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen jälkeen. Sanamuoto mahdollistaisi sen, että päävastuullisen henkilön poissa ollessa loman tai muun vastaavan tilapäisen syyn takia joku muu oikeushenkilön palveluksessa oleva henkilö voisi hoitaa välttämättömät ja kiireelliset tehtävät.

Valtuutuksen vahvistamisen jälkeen valtuutettua edustaa oikeushenkilön palveluksessa oleva henkilö, jonka oikeushenkilön päättävä elin on nimennyt valtuutetun tehtävään päävastuulliseksi henkilöksi. Jos valtuuttaja olisi valtakirjassa määrätessään valtuutetuksi oikeushenkilön nimennyt lisäksi tämän palveluksessa olevan henkilön, jonka hän toivoisi ottavan tehtävän hoitaakseen, oikeushenkilön tulisi mahdollisuuksien mukaan noudattaa toivetta nimetessään valtuutetun tehtävää hoitamaan päävastuullisen henkilön. Kun valtuutus voi tulla vahvistettavaksi vasta vuosien päästä, kyseinen henkilö ei useinkaan ole enää oikeushenkilön palveluksessa, jolloin toivetta ei voisi toteuttaa. Oikeushenkilö olisi joka tapauksessa vastuussa siitä, että päävastuu valtuutetun tehtävästä annetaan vain sellaiselle henkilölle, jolla on riittävät taidot sen hoitamiseen.

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 24 §:n 2 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

Nykyinen säännös / Muutosehdotus

24 §	24 § 2 momentti 2 kohta
Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen	**Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen**
Holhousviranomaisen on valtuutetun hakemuksesta vahvistettava edunvalvontavaltuutus, jos:	Holhousviranomaisen on valtuutetun hakemuksesta vahvistettava edunvalvontavaltuutus, jos:
……	……
2 momentti:	2 momentti:
Valtuutusta ei kuitenkaan saa vahvistaa, jos:	Valtuutusta ei kuitenkaan saa vahvistaa, jos:
….	….
2) on perusteltua aihetta epäillä, että valtuutettu on kykenemätön tai sopimaton toimimaan valtuutettuna; taikka	2) on perusteltua aihetta epäillä, että valtuutettu on kykenemätön tai sopimaton toimimaan valtuutettuna, tai, jos valtuutetuksi on määrätty oikeushenkilö, sen kotipaikka ei ole Suomessa tai valtuutetun tehtävä ei kuulu sen toimialaan; taikka
….	….

[88] Vertaa tilintarkastuslain (1141/2015) 7 §:ssä käytetty termi.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Vahvistettua edunvalvontavaltuutusta koskevien tietojen merkitseminen holhousasioiden rekisteriin

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 27 §:n 1 momentin mukaan, jos edunvalvontavaltuutus koskee valtuuttajan edustamista tämän taloudellisissa asioissa, holhousviranomaisen on vahvistaessaan valtuutuksen merkittävä se holhousasioiden rekisteriin siten kuin Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetussa laissa (1156/2019) säädetään. Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 28 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaisen on valtuuttajan hakemuksesta vahvistettava edunvalvontavaltuutuksen peruuttaminen, jos valtuuttaja kykenee ymmärtämän peruuttamisen merkityksen. Vastaavasti myös vahvistetun edunvalvontavaltuutuksen peruutus on merkittävä holhousasioiden rekisteriin pykälän 2 momentin nojalla.

Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 8 §:n 1 momentissa säädetään muun muassa tiedoista, jotka tulee edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen tai vahvistamisen peruuttamisen yhteydessä tallentaa holhousasioiden rekisteriin. Tämän säännöksen 1 kohdan mukaisesti rekisteriin tulee tallentaa edunvalvojan ja hänen päämiehensä tai edunvalvontavaltuutetun ja valtuuttajan nimi, osoite ja kotikunta sekä henkilötunnus tai sen puuttuessa syntymäaika.

Lain 10 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään ja jollei tämän lain 12 §:n 1 momentista muuta johdu, jokaisella on oikeus saada 8 §:ssä tarkoitetusta holhousasioiden rekisteristä tieto siitä, onko tietylle henkilölle määrätty edunvalvoja, kuka on henkilön edunvalvoja, mikä on edunvalvojan tehtävä sekä onko ja millä tavoin henkilön toimintakelpoisuutta rajoitettu. Pykälän 3 momentin mukaan mitä 2 momentissa säädetään edunvalvojasta, sovelletaan myös edunvalvontavaltuutettuun.

Edunvalvontaa koskevien tietojen saaminen on tarpeen, jotta asianomainen voi tietää, kenen puoleen hänen tulee kääntyä edunvalvontapalvelujen piirissä olevaa henkilöä koskevissa asioissa. Tästä syystä on tarpeen lisätä Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 8 §:ään säännös siitä, mitä tietoja valtuutettuna olevasta oikeushenkilöstä on tallennettava holhousasioiden rekisteriin.

Muutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä 8 §:ään uusi 4 momentti tai sisällyttämällä tarvittava säännös 8 §:n 2 momenttiin, joka nykyisellään sisältää säännöksen siitä, mitä tietoja yleisestä edunvalvojasta on tallennettava rekisteriin. Oikeushenkilöstä tallennettaisiin sen nimi ja muut oikeushenkilön yksilöimiseksi tarvittavat tiedot, kuten esimerkiksi sen yritystunnus. Lisäksi on tarpeen tallentaa holhousasioiden rekisteriin sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jonka oikeushenkilö on määrännyt valtuutetun tehtävään päävastuulliseksi henkilöksi. Myös näissä tiedoissa tapahtuneet muutokset tulisi tallentaa holhousasioiden rekisteriin 8 §:n nykyisen 3 momentin nojalla.

Oikeushenkilö yksilöidään yritystunnuksen avulla, josta säädetään yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001). Lain 7 §:n 1 momentin mukaan oikeushenkilön yritys- ja yhteisötunnus on pysyvä koko sen toiminnan ajan. Tunnus ei myöskään muutu, jos oikeushenkilömuotoa muutetaan laissa säädetyllä tavalla. Tämän vuoksi yritysmuodon muuttamisella ei olisi merkitystä edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen tai valtuutuksen voimassaolon kannalta. Jos yritystä ei enää olisi tai sen yritystunnus muuttuisi, holhousviranomaisen velvollisuuksiin kuuluisi huolehtia, että valtuuttajan asioiden hoitaminen järjestetään uudelleen. Asia

voisi tulla vireille esimerkiksi oikeushenkilön ilmoituksesta edunvalvojan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä (holhoustoimilaki 91 §).

Siirtymäsäännös

Edunvalvontavaltakirjan laatimisen ja vahvistamisen välillä olevaa ajanjaksoa ei yleensä voi tietää etukäteen: vahvistaminen voi tulla ajankohtaiseksi hyvinkin pian tai aikaa voi kulua useita vuosia. Edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen jälkeen voi taas kulua aikaa ennen kuin toissijaisen valtuutetun tai varavaltuutetun tarve syntyy. Valtuuttaja ei voi koskaan tietää, onko hänen valtakirjassa nimeämänsä valtuutettu, toissijainen valtuutettu tai varavaltuutettu kykenevä tai halukas toimimaan valtuutettuna enää siinä vaiheessa, kun valtuutuksen käyttämiseen tulee tarve.

Näissä olosuhteissa siirtymäsäännöstä ei ole tarpeen määrätä niin ehdottomaksi, että sitä sovellettaisiin ainoastaan lainmuutoksen voimaantulon jälkeen annettuihin edunvalvontavaltuutuksiin. Valtuuttajalla, joka on edelleen oikeustoimikelpoinen ja ymmärtää valtuutuksen merkityksen, on oikeus laatia kokonaan uusi valtuutus ja täydentää tai muuttaa aikaisemmin antamaansa valtuutusta esimerkiksi toissijaisen valtuutetun tai varavaltuutetun henkilöä koskevalta osalta nimeämällä vaihtoehdoksi oikeushenkilön riippumatta siitä, onko valtuutus jo voimassa. Hän voi myös peruuttaa jo voimassa olevan valtuutuksen, jos hän ymmärtää peruuttamisen merkityksen, ja antaa uuden valtuutuksen ja määrätä siinä oikeushenkilön valtuutetuksi.

7.1.3 Esityksen vaikutusten arviointi

Vaikutukset kansalaisiin / asiakkaisiin

Muutos tarkoittaisi sitä, että oikeushenkilökin voitaisiin määrätä edunvalvontavaltuutetuksi, toissijaiseksi valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi. Aiempaa suurempi osuus toimintakykynsä menettäneistä ei enää tulisi holhoustoimesta annetun lain mukaiseen edunvalvontaan. Edunvalvontavaltuutus laajenisi myös niiden henkilöiden käytettäväksi, joilla ei lähipiirissä valtuutetuksi soveliasta henkilöä. Muutos vähentäisi myös tarvetta määrätä edunvalvoja valtuutetun sijaan varsinaisen valtuutetun esteellisyystilanteissa tai estyneenä ollessa.

Muutoksella olisi merkitystä erityisesti henkilöiden yhdenvertaisuuden, itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden kannalta tilanteissa, joissa henkilöllä ei olisi lähipiirissä yksityishenkilöä, jonka hän voisi määrätä valtuutetuksi. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, kuinka laajasti tätä mahdollisuutta käytettäisiin. Mahdollisuutta käyttäisivät todennäköisesti varsinkin varakkaat henkilöt, joiden varallisuus saattaa koostua hyvin erilaista osaamista vaativista omaisuuslajeista; esimerkiksi sellaiset henkilöt, joilla on yritysvarallisuutta tai monentyyppistä sijoitusomaisuutta. Muutos mahdollistaisi oikeushenkilön määräämisen myös hoitamaan vain tiettyä osaa varallisuudesta. Tällainen mahdollisuus lisäisi oikeushenkilön käytettävyyttä valtuutetun tehtäviin niissäkin tilanteissa, joissa tavanomaiset taloudelliset asiat voisi hoitaa joku muu valtuuttajan läheinen henkilö. Kun oikeushenkilö voitaisiin määrätä varavaltuutetuksi esteellisyystilanteissa, tällöinkään oikeushenkilöä ei tarvittaisi kaikkien taloudellisten hoitamista varten. Palvelusta johtuvat kustannukset valtuuttajalle jäisivät tällöin pienemmiksi verrattuna siihen, että oikeushenkilö hoitaisi kaikki valtuuttajan asiat.

Muutoksen ei siis odoteta lisäävän kovin merkittävästi valtuutusten määrää. Suurilla ikäluokilla on kuitenkin suhteellisesti enemmän varallisuutta kuin muilla väestöryhmillä, minkä vuoksi voidaan olettaa, että he tulisivat hyödyntämään tätä mahdollisuutta. Muutoksen

voidaan myös olettaa lisäävän hiukan taloudellista toimeliaisuutta yhteiskunnassa, kun myös näihin palveluihin liittyy uusia ansaintamahdollisuuksia.

Vaikutukset julkiseen talouteen ja viranomaisten toimintaan

Muutos vähentäisi jonkin verran holhousviranomaisen työtä sekä paineita yleisen edunvalvonnan palvelujen kysynnän kasvuun. Holhousviranomaisen tulokertymään vaikutukset olisivat hyvin vähäiset. Yleisen edunvalvonnan tulokertymään sillä voisi olla vähän enemmän vaikutusta. Muutos voisi vaikuttaa positiivisesti valtion verotulokertymään, koska oikeushenkilöiden palvelut olisivat paitsi tuloverotuksen myös arvonlisäverotuksen piirissä. Taloudellisen toimeliaisuuden lisääntymisen myötä vaikutusta olisi myös kuntien tuloverokertymään. Kokonaisuudessaan taloudellisesti vaikutukset olisivat kuitenkin vähäiset.

7.2 Edunvalvontavaltuutetun kelpoisuuden laajentaminen kiinteistöihin liittyvissä toimissa

7.2.1 Edunvalvontavaltuutuksen ja maakaaren valtakirjaa koskevien muotovaatimusten suhde nykyisen lainsäädännön mukaan

Edunvalvontavaltuutetun kelpoisuus edustaa valtuuttajaa perustuu edunvalvontavaltuutuksen määräyksiin. Valtuutetulla on se kelpoisuus, jonka valtuuttaja on hänelle edunvalvontavaltuutuksessa antanut.

Useimmissa holhousviranomaisen vahvistamissa edunvalvontavaltakirjoissa valtuutetun tehtävä on kirjattu siten, että valtuutettu valtuutetaan edustamaan valtuuttajaa omaisuutta koskevissa ja muissa taloudellisissa asioissa, sekä sellaisissa valtuuttajan henkilöä koskevissa asioissa, joiden merkitystä valtuuttaja ei kykene ymmärtämään, sillä hetkellä, jolloin valtuutusta on käytettävä.

Valtuutus, joka koskee valtuuttajan omaisuuden ja muiden taloudellisten asioiden hoitamista, muodostaa valtuutetulle laajan kelpoisuuden hoitaa valtuuttajan taloudellisia asioita. Taloudellisten asioiden käsite tulkitaan laajasti. Edunvalvontavaltuutuslain esitöiden mukaan valtuuttajan edustaminen taloudellisissa asioissa ei tarkoita ainoastaan oikeustoimien tekemistä valtuuttajalla jo olevista varallisuusarvoisista eduista ja oikeuksista. Se käsittää myös sellaiset oikeustoimet, joilla on valtuuttajan kannalta pääasiallisesti taloudellista merkitystä tai joiden merkitys valtuuttajan talouden kannalta on muutoin huomattava.[89]

Silloin, kun on kyse valtuuttajan omistamia kiinteistöjä koskevista toimista, tulee ottaa huomioon, että maakaaressa (540/1995)[90] on säädetty erityiset muoto- ja yksilöintivaatimukset sellaiselle valtakirjalle, jolla valtuutettu oikeutetaan edustamaan valtuuttajaa kiinteistöä koskevissa oikeustoimissa.

- Valtuutus kiinteistön myyntiin on tehtävä kirjallisesti. Myyjän on allekirjoitettava valtakirja ja siitä on käytävä ilmi asiamies ja myytävä kiinteistö (MK 2:3). Vaatimus

[89] HE 52/2006 vp. s. 17
[90] https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950540

luovutettavan kiinteistön yksilöimisestä valtakirjassa koskee myös valtakirjaa, jolla valtuutettu oikeutetaan edustamaan kiinteistön omistajaa kiinteistöjen vaihdossa (MK 4:1), kiinteistön lahjoituksessa (MK 4:2) sekä muussa kiinteistön luovutuksessa (MK 4:3).

- Valtakirja, joka on tarkoitettu kiinnityksen hakemista varten, on kiinteistön omistajan allekirjoitettava. Valtakirjasta on käytävä ilmi asiamiehen nimi, kiinnityksen kohde ja kiinnityksen suuruus (MK 16:4a.1).
- Valtakirja, joka on tarkoitettu panttioikeuden perustamista varten, on kiinteistön omistajan allekirjoitettava. Siitä on käytävä ilmi valtuutetun nimi ja panttikirja (MK 17:1.2).

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain (648/2007)[91] 20 §:ään on otettu säännös, joka määrittelee edunvalvontavaltuutuksen suhdetta maakaaren valtakirjojen yksilöintivaatimuksia koskeviin säännöksiin. Pykälän mukaan jos valtakirjassa on nimenomaisesti määrätty, että valtuutettu saa edunvalvontavaltuutuksen nojalla myydä tai muuten luovuttaa kiinteistön, hakea kiinnitystä taikka perustaa panttioikeuden kiinteistöön, valtuutettu on kelpoinen edustamaan valtuuttajaa näissä oikeustoimissa sen estämättä, mitä maakaaren 2 luvun 3 §:ssä, 4 luvun 1–3 §:ssä, 16 luvun 4 §:n 3 momentissa ja 17 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään.

Edunvalvontavaltuutettu voi siis toimia valtuuttajan puolesta myös kiinteistön myymiseen, kiinnityksen hakemiseen ja panttioikeuden perustamiseen liittyvissä toimissa, vaikka hänellä ei olekaan näitä toimia koskevaa yksilöityä valtakirjaa. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että edunvalvontavaltakirjaan on otettu nimenomainen maininta valtuutetun oikeudesta myydä kiinteistö, hakea kiinnitystä tai perustaa panttioikeus. Jos valtuutetun tehtävä on siis määritelty vain valtuuttajan edustamiseksi omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa toimissa, valtuutettu ei vielä tällaisen valtuutuksen nojalla kykene myymään valtuuttajan kiinteistöjä, hakemaan niihin kiinnityksiä tai perustamaan panttioikeutta.

Edunvalvontavaltakirjassa ei tarvitse yksilöidä sitä kiinteistöä, jota koskevia toimia valtuutetulla on oikeus tehdä. Myös pelkkä yleisluontoinen määräys valtuutetun oikeudesta myydä valtuuttajan kiinteistöjä riittää perustamaan valtuutetulle kelpoisuuden edustaa valtuuttajaa kiinteistön myyntitoimissa. Kysymys on siis lievemmästä valtakirjan yksilöintiä koskevasta vaatimuksesta kuin maakaaren säännöksissä.[92]

Edunvalvontavaltuutuslakiin otetulla säännöksellä on haluttu antaa valtuuttajalle mahdollisuus poiketa maakaaren mukaisista valtakirjojen yksilöintivaatimuksista. Edunvalvontavaltakirjoissa ei tyypillisesti yksilöidä, mitä omaisuutta valtuutetun kelpoisuus koskee. Valtuuttaja ei välttämättä edunvalvontavaltakirjan laatimisen hetkellä edes tiedä, mitä kiinteistöjä hänellä on omistuksessaan sillä hetkellä, jolloin valtuutuksen käyttäminen tulee ajankohtaiseksi. Jos valtakirjojen yksilöintivaatimuksista ei voitaisi lainkaan poiketa, valtuuttajalle tulisi vahvistetusta edunvalvontavaltuutuksesta huolimatta käytännössä aina määrätä edunvalvoja kiinteistön myyntiä tai kiinnitysasian hoitamista varten.[93]

Edunvalvontavaltuutuslain 20.1 § säännös näyttää olevan kompromissi kiinteistön omistajan edun suojaamisen ja kiinteistöä koskevien asioiden sujuvan hoitamisen välillä. Jos maakaaressa säädetyistä valtakirjojen yksilöintivaatimuksista ei voitaisi lainkaan poiketa, valtuuttajalle tulisi määrätä edunvalvoja kiinteistöä koskevia toimia varten. Toisaalta

[91] https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070648
[92] HE 52/2006 vp. s. 29
[93] HE 52/2006 vp. s. 28

yksilöintivaatimuksista kiinni pitämällä on katsottu suojattavan valtuuttajaa, sillä kiinteistön luovuttaminen tai panttaaminen on yksityishenkilön kannalta yleensä erityisen merkittävä oikeustoimi.[94]

Edunvalvontavaltuutuksen ja maakaaressa olevien valtakirjaa koskevien yksilöintivaatimusten välinen suhde oli edunvalvontavaltuutusta koskevaa lakia valmisteltaessa välillä ehdotettu muotoiltavaksi toisella tavalla. Edunvalvontavaltuutusta koskeneessa holhouslainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietinnössä säännös oli muotoiltu seuraavasti: Valtuutettu on edunvalvontavaltuutuksen perusteella kelpoinen myymään tai muutoin luovuttamaan kiinteistön, hakemaan kiinnitystä taikka perustamaan panttioikeuden kiinteistöön sen estämättä, mitä maakaaren 2 luvun 3 §:ssä, 4 luvun 1-3 §:ssä, 16 luvun 4 §:n 3 momentissa ja 17 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään[95]. Edunvalvontavaltakirjan määräyksien oli siis katsottu voivan syrjäyttää kokonaan maakaaressa olevat valtakirjan muotoa koskevat säännökset.

Hallituksen esityksessä säännös oli kuitenkin saanut nykyisen muotonsa. Ainoa hallituksen esityksessä julki lausuttu peruste sille, että edunvalvontavaltuutuksen ei voitu katsoa täysin syrjäyttävän maakaaressa olevia valtakirjan muotoa koskevia vaatimuksia, oli se, että kiinteistön luovuttaminen ja panttaaminen on yleensä yksityishenkilön kannalta erityisen merkittävä oikeustoimi. Tästä syystä valtuuttajan asema katsottiin tarpeelliseksi turvata valtuutetun menettelyä vastaan[96].

Suomalaista edunvalvontavaltuutusta vastaa Ruotsissa pääpiirteissään framtidsfullmakt. Ruotsin oikeusjärjestyksessä kiinteistön myyntiä koskevalta ”tavalliselta” valtuutukselta edellytetään, että siinä nimenomaisesti mainitaan oikeudesta kiinteän omaisuuden luovuttamiseen.[97] Tämä vaatimus ei kuitenkaan koske framtidsfullmaktia.[98]

7.2.2 Holhousviranomaisen havainnot ja kokemus nykyisen sääntelyn toimivuudesta

Edunvalvontavaltuutuslaki astui voimaan 1.11.2007. Se on siis ollut voimassa noin 13 vuotta. Tänä aikana holhousviranomainen on voinut havaita, että kiinteistöjä koskevien toimien yksilöinti ei käytännössä toimi tyydyttävällä tavalla. Kiinteistöjen myymistä, kiinnitysten hakemista ja panttioikeuden perustamista koskeva maininta puuttuu hyvin monesta edunvalvontavaltakirjasta siitä huolimatta, että valtuuttaja on kiinteistönomistaja. Puutteellisuus koskee erityisesti maallikkojen tekemiä edunvalvontavaltakirjoja, mutta on olemassa myös monessa lakimiehen laatimassa valtakirjassa. On toki mahdollista, että kiinteistön myymistä koskeva valtakirjamääräys on joissakin tapauksissa jätetty pois täysin tietoisesti ja tarkoituksella. Holhousviranomaiselle tulevien yhteydenottojen perusteella suurin osa tapauksista

---

[94] HE 52/2006 vp. s. 28
[95] Työryhmämietintö 2004:13, s. 75, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75696
[96] HE 52/2006 vp. s. 28
[97] Ks. Lantmäteriet – Handbok – Fastighetsinskrivning (version 2017:31) sivu 65 sekä siinä mainitut lähteet ja oikeustapaukset https://www.lantmateriet.se/globalassets/fastigheter/andra-agare/handbok-fastighetsinskrivning.pdf
[98] Ks. edellisessä alaviitteessä linkitetty käsikirja s. 66: ” Detta innebär att framtidsfullmaktshavarens rätt att överlåta fullmaktsgivarens fasta egendom bör anses ingå i uppdraget även om detta inte uttryckligen framgår av framtidsfullmakten.”
Ks. myös käsikirjassa viitattu Reg. prop. 2016/17:30 s 109 - 111 https://www.regeringen.se/48df4a/contentassets/705ce48f15a64685a55d6a6035d66400/framtidsfullmakter--en-ny-form-av-stallforetradarskap-for-vuxna-prop.-20161730

on kuitenkin sellaisia, että valtakirjan laatija ei ole ollut tietoinen siitä, että kiinteistön myymisestä olisi tullut tehdä valtakirjan tekstiin erillinen määräys.

Ongelma ilmenee holhousviranomaisen käytännössä yleensä siten, että edunvalvontavaltuutettu ottaa yhteyttä holhousviranomaisen asiakaspalveluun ja tiedustelee, miten hänen tulisi toimia valtuuttajan kiinteistön myymiseksi. Siinä vaiheessa, kun valtuutettu ottaa yhteyttä holhousviranomaiseen, kiinteistö on usein ollut myynnissä jo jonkin aikaa, ja potentiaalinen ostajakin on jo löytynyt. Kauppakirjaa luonnosteleva kiinteistönvälittäjä on kuitenkin kehottanut valtuutettua ennen kauppakirjan allekirjoittamista ottamaan yhteyttä holhousviranomaiseen ja varmistamaan, edellyttääkö kauppakirjan hyväksyminen vielä holhousviranomaisen toimia. Valtuutetun yhteydenoton perusteella holhousviranomainen havaitsee, että edunvalvontavaltakirjassa ei ole määräystä valtuutetun mahdollisuudesta luovuttaa kiinteistöä. Koska määräystä ei ole, ja koska edunvalvontavaltuutuksen antajan terveydentila on tässä vaiheessa yleensä jo heikentynyt siinä määrin, että hän ei kykene enää antamaan uutta pätevää valtuutusta kiinteistön myymistä varten, jää edunvalvojan määrääminen kiinteistön myyntiä varten ainoaksi mahdollisuudeksi saada kiinteistön myyntiä edistettyä. Tästä seuraa useimmissa tapauksissa kiukkuista palautetta holhousviranomaiselle valtuutetulta, joka on olettanut pystyvänsä toimimaan valtuuttajan puolesta kaikissa taloudellisissa asioissa.

Jotta valtuuttajalle saataisiin tällaisessa tapauksessa laillinen edustaja kiinteistön myyntiä varten ja siten kauppaa eteenpäin, valtuuttajalle tulee ensin määrätä holhoustoimilain 8 §:n mukaisesti edunvalvoja edustamaan häntä kyseisessä kaupassa. Edunvalvojan määräämisen jälkeen valtuuttajalle määrätyn edunvalvojan tulee vielä hakea holhousviranomaiselta holhoustoimilain 34.1 §:n 1 kohdan mukainen lupa kiinteistön myymiselle.

Holhousviranomainen ohjeistaa valtuutettua tekemään holhoustoimilain 91 §:n mukainen ilmoitus edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä. Tällä ilmoituksella valtuutettu saa pantua holhousviranomaisessa vireille edunvalvojan määräämisen tarpeen selvittämisen. Toki valtuutettu tai muu holhoustoimilain 72.1 §:ssä tarkoitettu taho voi hakea edunvalvojan määräämistä myös suoraan käräjäoikeudelta. Käytännössä edunvalvojan määrääminen valtuuttajalle kiinteistön myyntiä varten etenee kuitenkin lähes aina holhousviranomaisen kautta.

Edunvalvojan määrää tuomioistuin tai holhoustoimilain 12 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa myös holhousviranomainen. Koska valtuuttaja on yleensä jo terveydentilansa puolesta siinä kunnossa, että hän ei voi itse hakea itselleen edunvalvojaa kiinteistön myyntiä varten, holhousviranomaisella ei useimmissa tapauksissa ole toimivaltaa määrätä edunvalvojaa.

Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen tarkoittaa holhoustoimilain 8 §:ssä säädettyjen edunvalvojan määräämisen edellytyksien täyttymisen selvittämistä. Säännöksen mukaan edunvalvoja voidaan määrätä henkilölle, joka sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuiksi muulla tavoin.

Edunvalvontaan esitetty henkilö on siis henkilö, jonka tekemän edunvalvontavaltuutuksen holhousviranomainen on jo aikaisemmin vahvistanut. Edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen edellytyksenä on edunvalvontavaltuutuslain 24 §:n mukaan se, että valtuuttaja on sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun

vastaavan syyn vuoksi tullut pääasiallisesti kykenemättömäksi huolehtimaan niistä asioista, joita valtuutus koskee.

Edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen edellytys ei sanatarkasti vastaa holhoustoimilain 8 §:n edellytystä edunvalvojan määräämiselle. Se, että henkilön on todettu olevan heikentyneen terveydentilansa vuoksi tullut pääasiallisesti kykenemättömäksi huolehtimaan niistä asioista, joita valtuutus koskee, on kuitenkin vahva indisio siitä, että henkilö on tullut terveydentilansa vuoksi myös kykenemättömäksi valvomaan etuaan ja huolehtimaan itsestään tai varallisuuttaan koskevista asioista.

Myös toinen edunvalvojan määräämisen edellytys asioista, jotka vaativat hoitoa ja joita ei saada hoidetuksi muulla tavalla, tulee helposti selvitetyksi sillä, että henkilö tarvitsee laillisen edustajan kiinteistön myymistä varten. Voidaankin todeta, että edunvalvojan määräämisen edellytyksien täyttyminen on näissä tapauksissa useimmiten helppo selvittää.

Vaikka edunvalvojan määräämisen edellytyksien selvittämisessä ei siis asiallisesti olekaan juuri epäselvää, hallintomenettely ja holhoustoimilaki edellyttävät tiettyjen tahojen kuulemista asiassa. Lisäksi valtuuttajan terveydentilasta voidaan joissain tapauksissa joutua pyytämään uusi lääkärinlausunto. Holhousviranomaisella menee asian käsittelyssä siis joka tapauksessa useampia viikkoja aikaa, ennen kun asiassa voidaan tehdä edunvalvojan määräämistä koskeva hakemus käräjäoikeudelle.

Edunvalvojaksi kiinteistön kauppaa varten määrätään yleensä edunvalvontavaltuutettu. Ulkopuolinen edunvalvoja valtuuttajalle määrätään lähinnä niissä tapauksissa, joissa valtuutettu on itse holhoustoimilain 32 §:n mukaisesti esteellinen edustamaan valtuuttajaa kiinteistön kaupassa.

Sen jälkeen, kun edunvalvoja on määrätty, hänen tulee vielä erikseen hakea kiinteistön kaupalle holhoustoimilain 34.1 § 1 kohdan mukainen lupa. Kun koko edunvalvojan määräämiseen ja lupa-asian käsittelyyn liittyvä byrokratia on saatu käytyä läpi, aikaa on vierähtänyt kuukausia. Pahimmassa tapauksessa kiinteistön potentiaalinen ostaja on viivästyksen vuoksi vieläpä menettänyt kiinnostuksensa kohteeseen, jolloin myyntiprosessi pyörähtää uudelleen alkuun.

Jos edunvalvontavaltakirjaan ei ole huomattu ottaa kiinteistön myymistä koskevaa erillistä määräystä, holhousviranomaisen byrokratian läpikäyminen vie valtuutetulta aikaa. Yksinkertaisissakin tapauksissa, joissa esimerkiksi holhousviranomaisella on jo ennestään valtuuttajan terveydentilaa koskeva lääkärinlausunto, edunvalvojan määrääminen kestää holhousviranomaisen tämänhetkisillä käsittelyaikatauluilla useamman kuukauden ajan. Käräjäoikeuksissa edunvalvojan määräämistä koskevien hakemuksien käsittelyajat vaihtelevat muutamasta viikosta muutamaan kuukauteen. Kiinteistön myyntiin tarvittavan holhousviranomaisen luvan saamista koskevan hakemuksen käsittely kestää nykyisillä käsittelyaikatauluilla 1-2 kuukautta. Kaiken kaikkiaan edunvalvojan määräämisen ja kiinteistön myyntiä koskevan luvan saamiseen voi siis kulua aikaa useita kuukausia.

Edunvalvojan määräämisestä ja kiinteistön myyntiä koskevan luvan hakemisesta aiheutuu myös kuluja valtuuttajalle. Holhousviranomaisen edunvalvojan määräämisestä perimä suoritemaksu on vuotta 2021 koskevan maksutaulukon mukaan 172 euroa silloin, kun holhousviranomainen tekee edunvalvojan määräämistä koskevan hakemuksen käräjäoikeudelle. Holhousviranomaisen kiinteistön kauppaa varten myöntämää lupapäätöstä koskeva suoritemaksu on 184 euroa. Nämä ovat vain holhousviranomaisen kustannuksia. Jos

periaatteessa jo sovittu kiinteistön kauppa peruuntuu siksi, että valtuutetun tulee käydä läpi edunvalvojan määräämistä ja holhousviranomaisen luvan saamista koskeva byrokratia, valtuuttajalle aiheutuvat välilliset kustannukset saattavat nousta huomattavankin korkeiksi.

Holhousviranomaiselle edunvalvojan määräämisen tarpeen selvittäminen kiinteistön myyntiä varten aiheuttaa luonnollisesti työtä. Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen ei tällaisissa tapauksissa ole lähtökohtaisesti erityisen haastavaa. Kyse on tapauksista, joissa holhousviranomainen on jo aikaisemmin tutkinut valtuuttajan antaman edunvalvontavaltakirjan vahvistamisen edellytykset, ja todennut, että valtuuttaja on sairauden, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi tullut pääasiallisesti kykenemättömäksi huolehtimaan niistä asioista, joita valtuutus koskee. Holhousviranomaisella on usein jo olemassa valtuuttajan terveydentilaa koskeva lääkärinlausunto, jota voidaan mahdollisesti hyödyntää myös edunvalvonnan tarpeen toteamisessa. Jos edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisesta on kuitenkin kulunut aikaa, on mahdollista, että edunvalvojan määräämistä varten joudutaan hankkimaan uusi lääkärinlausunto valtuuttajan terveydentilasta. Vaikka kyse ei siis yleensä olekaan erityisen haastavasta asiasta, asian käsittelyssä kuulemisine ja muine hallintomenettelyn edellyttämine menettelyvaiheineen menee kuitenkin aikaa.

Holhousviranomainen käsittelee vuosittain hieman yli sata kappaletta asioita, jotka koskevat edunvalvojan määräämistä valtuutetuille kiinteistöä koskevia toimia varten. Tarkka lukumäärä ei ole tiedossa, koska holhousviranomaisen asianhallintajärjestelmässä näitä edunvalvojan määräämisasioita ei millään tavalla erotella muista määräämisasioista. Edellä mainittu lukema, hieman yli sata kappaletta vuodessa, perustuu holhoustoimen ryhmäpäälliköille tammikuussa 2021 tehtyyn kyselyyn. Kyse on varsin pienestä osuudesta kaikista holhousviranomaisen käsittelemistä edunvalvojan määräämisasioista, joita on vuositasolla noin 16 000 kappaletta.

Holhousviranomaisen aikaa kuluu myös valtuuttajalle määrätyn edunvalvojan tekemän holhoustoimilain 34.1 § kohdan mukaisen kiinteistön myyntiä koskevan lupahakemuksen käsittelemisessä. Käytännössä jokaista asiaa, joka koskee edunvalvojan määräämistä' valtuuttajalle kiinteistön myymistä varten, seuraakin hyvin pikaisesti holhousviranomaiselle tehty lupahakemus. Edunvalvojan tulee aina hakea holhousviranomaisen lupa kiinteistön myymistä varten, vaikka edunvalvojan tehtävä koskisikin nimenomaan päämiehen edustamista kiinteistön myymistä koskevissa toimissa.

7.2.3 Ehdotukset sääntelyn kehittämiseksi

Vaihtoehto 0 - Ei muutoksia

Suurin syy sille, miksi kiinteistöä koskeva sääntely ei palvele tarkoitustaan vaikuttaisi olevan se, että edunvalvontavaltuutuksen laatimista suunnittelevat henkilöt eivät ole tietoisia kiinteistön myyntiä ja panttausta koskevasta säännöksestä. Valtakirjan laatija ei siis aina ole tietoinen siitä, että valtuutettu ei voi myydä valtuuttajan kiinteistöjä ilman erillistä määräystä. On siis periaatteessa ajateltavissa, että ongelman ratkaisemiseen ei tarvita säännösmuutoksia, vaan tilannetta voidaan parantaa tiedottamisella. Jos yleistä tietoisuutta lain sisällöstä saataisiin parannettua, valtuutuksen laatimista suunnittelevat henkilöt osaisivat paremmin ottaa asian huomioon valtakirjan määräyksiä suunnitellessaan.

Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että asiasta ei olisi tähän mennessä tiedotettu. Edunvalvontavaltuutus on yhtenä vanhuuteen ja toimintakyvyn menettämiseen varautumisen keinona melko usein esillä niin valtakunnallisissa kuin paikallisissakin sanoma- ja aikakauslehdissä.

Näissä artikkeleissa on pääsääntöisesti muistettu mainita siitä, että kiinteistön myyminen edellyttää erillistä valtakirjaan otettavaa määräystä. Asiasta on mainittu myös kaikissa edunvalvontavaltuutuksen laatimista koskevissa kirjallisissa oppaissa. Myös eri ikääntyvien etuja ajavat yhdistykset, kuten Muistiliitto, Suvanto ry sekä eri eläkeläisyhdistykset tiedottavat aktiivisesti edunvalvontavaltuutuksesta. Silti holhousviranomainen törmää myös uudempien valtakirjojen kohdalla edelleen siihen, että edunvalvontavaltuutetulla olisi tarve saada valtuuttajan omistama kiinteistö myytyä, mutta valtakirjaan ei ole otettu tätä koskevaa määräystä.

On mahdollista, että tiedottamista jatkamalla ja parantamalla päästäisiin jollakin aikavälillä siihen tilanteeseen, että kiinteistön myymistä ja panttaamista koskeva kelpoisuus ei enää jäisi epähuomiossa kirjaamatta edunvalvontavaltakirjaan. Lyhyellä tähtäimellä epähuomiossa edunvalvontavaltakirjaan kirjaamatta jäänyt määräys valtuutetun mahdollisuudesta myydä valtuuttajan omistama kiinteistö tulee kuitenkin jatkossakin aiheuttamaan viivästyksiä valtuuttajien omistamien kiinteistön myyntitoimille sekä kustannuksia valtuuttajille. Tiedottamisen ja ohjeistamisen kehittämisestä ei lyhyellä tai keskipitkällä tähtäimellä olisi apua myöskään holhousviranomaisen tehtävien tehostamisessa.

Ehdotuksen vaikutukset

Valtuuttajan suoja säilyy nykyisellä korkealla tasolla. Jos edunvalvontavaltakirjasta puuttuu maininta kiinteistön myymisestä, kiinteistön myymistä varten tulee määrätä edunvalvoja, oli kiinteistön myymistä koskeva maininta jäänyt kirjaamatta edunvalvontavaltakirjaan tarkoituksella tai ei.

Holhousviranomaisen työmäärään esityksellä ei olisi vaikutusta ainakaan lyhyellä tähtäimellä. Edunvalvontavaltuutusta koskevaa tehostettua tiedottamista koordinoitaisiin todennäköisesti ministeriön tasolta.

Vaihtoehto 1 - Valtuutetulle aina kelpoisuus kiinteistöä koskevissa toimissa

Nykyinen säännös / Ehdotettu säännös

Edunvalvontavaltuutuslain 20 § 1 momentti

Jos valtakirjassa on nimenomaisesti määrätty, että valtuutettu saa edunvalvontavaltuutuksen nojalla myydä tai muuten luovuttaa kiinteistön, hakea kiinnitystä taikka perustaa panttioikeuden kiinteistöön, valtuutettu on kelpoinen edustamaan valtuuttajaa näissä oikeustoimissa sen estämättä, mitä maakaaren (540/1995) 2 luvun 3 §:ssä, 4 luvun 1–3 §:ssä, 16 luvun 4 §:n 3 momentissa ja 17 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään.	*Valtuutettu on edunvalvontavaltuutuksen perusteella kelpoinen myymään tai muutoin luovuttamaan kiinteistön, hakemaan kiinnitystä taikka perustamaan panttioikeuden kiinteistöön sen estämättä, mitä maakaaren (540/1995) 2 luvun 3 §:ssä, 4 luvun 1-3 §:ssä, 16 luvun 4 a §:n 1 momentissa ja 17 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään.*

Tässä esityksessä esitetään edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 20 §:ää muutettavaksi ensisijaisesti siten, että edunvalvontavaltuutetulla katsottaisiin olevan kelpoisuus edustaa valtuuttajaa myös kiinteistön luovuttamista, kiinnityksen hakemista ja

panttioikeuden perustamista koskevissa toimissa riippumatta siitä, onko edunvalvontavaltakirjaan otettu näitä toimia koskevaa nimenomaista määräystä. Jos valtuutetun kelpoisuus on edunvalvontavaltakirjassa määritelty siten, että valtuutetulla on oikeus edustaa valtuuttajaa kaikissa omaisuutta koskevissa toimissa, valtuutetulla olisi tämän määräyksen nojalla oikeus edustaa valtuuttajaa myös kiinteistön myymistä, kiinnityksen hakemista sekä panttioikeuden perustamista koskevissa toimissa. Valtakirjassa ei siis enää tarvitsisi olla erillistä mainintaa valtuuttajan oikeudesta myydä kiinteistöä, hakea kiinnityksiä tai perustaa panttioikeutta, jotta valtuutettu voisi tehdä näitä toimia valtuuttajan puolesta.

Säännösmuutos merkitsisi melko suurta muutosta aikaisempaan tulkintaan. Muutos on kuitenkin tarpeellinen, sillä nykyinen säännös on aiheuttanut runsaasti epätietoisuutta edunvalvontavaltuutettujen toiminnassa, kankeutta kiinteistöjen vaihdannassa ja vältettävissä olevaa työtä holhousviranomaisessa.

Edunvalvontavaltuutuslain esitöiden mukaan lain 20.1 § säännös oli kompromissi kiinteistön omistajan edun suojaamisen ja kiinteistöä koskevien asioiden sujuvan hoitamisen välillä. Maakaaressa säädetyistä valtakirjojen yksilöintivaatimuksista kiinni pitämällä oli katsottu suojattavan valtuuttajaa, sillä esitöiden mukaan kiinteistön luovuttaminen tai panttaaminen on yksityishenkilön kannalta yleensä erityisen merkittävä oikeustoimi.

Kiinteistön luovuttaminen todella on usein yksityishenkilön kannalta merkittävä oikeustoimi. Usein on vieläpä kysymys hänen entisestä kodistaan, jolloin luovutus on paitsi taloudellisesti, myös tunnearvoltaan merkittävä toimi. Näin ei kuitenkaan aina ole. Säännös koskee niin omakotitalojen kuin asumattomien korpimökkienkin myymistä. Se koskee paitsi valtuuttajan kokonaan itse omistamien kiinteistöjen, niin myös vaikkapa sellaisten kiinteistöjen myymistä, jotka omistaa jakamaton kuolinpesä, jossa valtuuttaja on osakkaana 1/64 suuruisella suhteellisella osuudella.

On myös huomattava, että edunvalvontavaltuutuslaissa ei ole säännöksiä valtuuttajan muun arvo-omaisuuden suojaamisesta. Valtuuttaja saattaa omistaa kiinteistöjen sijaan arvopapereita, asunto-osakkeita tai muuta arvokasta omaisuutta. Edunvalvontavaltuutettu, joka edustaa valtuuttajaa kaikissa omaisuutta koskevissa toimissa, voi luovuttaa tai pantata tätä arvo-omaisuutta ilman mitään erityisiä lainsäädännössä asetettuja rajoituksia tai muotovaatimuksia. Tällöin valtuutettua rajoittavat ainoastaan valtuuttajan antamat ohjeet sekä lain yleiset säännökset siitä, että valtuutetun tulee valtuuttajan puolesta toimiessaan tunnollisesti pitää huolta valtuuttajan oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Maaomaisuudelle on aikaisemmin oikeushistoriassa annettu erityistä suojaa. 2020-luvulla tällaiselle, nimenomaan kiinteistöomaisuutta koskevalle erityissuojalle ei välttämättä ole enää perusteita. Ylimpien laillisuusvalvojien tulkintakäytännössäkin korostuu kiinteistön omistuksen suojan sijaan päämiehen kodin suojaaminen[99].

Holhousviranomaisen näkökulmasta kiinteistökaupat eivät lähtökohtaisesti näyttäydy sen riskialttiimpina kuin muuta arvo-omaisuutta koskevat kaupat. Kiinteistön luovutuksiin liittyvän kaupanvahvistusinstituution takia kiinteistön kauppoihin liittyy usein päin vastoin vähemmän riskejä kuin esimerkiksi asunto-osakkeiden myymiseen.

Edunvalvontavaltuutus perustuu luottamussuhteeseen valtuuttajan ja valtuutetun välillä. Jos valtuuttaja haluaa asettaa ylimääräisiä rajoituksia sille, mitä toimia valtuutettu voi tehdä

[99] Ks. esim. EOAR 27.1.2012 dnro 2709/10 https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2709/2010

tietyille valtuuttajan omistamille omaisuuserille, hän voi vapaasti kirjata edunvalvontavaltakirjaan näitä koskevia määräyksiä. Valtuuttaja voi halutessaan myös määrätä, että valtuutetun tulee antaa määräajoin holhousviranomaiselle tili valtuuttajan omaisuuden hoitamisesta, Ylempänä mainittujen perusteiden valossa on vaikea nähdä syytä sille, miksi lain tasolla olisi edelleen tarpeellista säätää erityisistä muotovaatimuksista valtuuttajan omistamien kiinteistöjen myymistä, muuta luovuttamista, kiinnityksen hakemista ja panttioikeuden perustamista koskien.

Esitetyssä uudessa säännöksessä viitattaisiin kiinnityksen hakemisen osalta maakaaren 16 luvun 4 a §:n 1 momenttiin aikaisemman 16 luvun 4 §:n 3 momentin sijasta. Tämä perustuu siihen, että kiinnityksen hakemista koskevan valtakirjan sisältöä ja muotoa koskeva säännös on lakimuutoksella 96/2011 siirretty mainittuun pykälään. Pykäläviittauksen muutos ei siis asiallisesti muuta säännöksen sisältöä.

Esityksen vaikutukset

Nykyisessä edunvalvontavaltuutuslain 20 §:ssä oleva sidonnaisuus kiinteistön luovuttamista, kiinnityksen hakemista ja panttioikeuden perustamista koskevien valtakirjojen yksilöintivaatimuksiin perustuu siis lain esitöiden mukaan tarpeeseen suojata valtuutettua hänelle merkittävää omaisuutta koskevilta toimilta. Jos valtuutettu esitetyn mukaisesti pystyisi jatkossa toimimaan valtuuttajan puolesta myös valtuuttajan omistamia kiinteistöjä koskevissa asioissa, valtuuttajan asema muuttuu ainakin periaatteessa riskialttiimpaan suuntaan. Valtuutettu ei ole velvollinen hakemaan lupaa kiinteistöä koskeville toimille, ellei luvan hakemisesta ole otettu määräystä edunvalvontavaltakirjaan. Valtuutettu ei myöskään ole velvollinen tekemään holhousviranomaiselle jälkikäteen tiliä omaisuuden hoitamisesta, ellei tilivelvollisuudesta ole otettu määräystä valtakirjaan. Valtuutetun tekemät kiinteistöä koskevat toimet eivät siis välttämättä tulisi holhousviranomaisen tai edes valtuuttajan sukulaisten tietoon ennen valtuuttajan kuolemaa.

Toisaalta kiinteistöomaisuus on ainoa omaisuuden laji, jossa valtuutetun kelpoisuutta on rajoitettu valtuuttajan edun nimissä. Jos valtuuttajalla on muuta arvokasta omaisuutta, valtuutettu pystyy edunvalvontavaltuutuksen nojalla tekemään tätä omaisuutta koskevia toimia niin ikään holhousviranomaisen tietämättä. Jostain syystä valtuuttajaa on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi suojata vain kiinteistöä koskevilta toimilta. Esityksellä aiheutettava valtuuttajan suojaa koskeva heikennys ei siis ole niin suuri, kuin periaatetasolla voisi olettaa. Riski valtuuttajan edun vastaisiin toimiin toki voi kasvaa valvonnan vähentyessä. Kiinteistöjen vaihdantaa koskee kuitenkin kattava kaupanvahvistus- ja kirjaamisjärjestelmä, joiden avulla kiinteistöjä koskevia toimia voi jälkikäteen selvittää paljon tehokkaammin kuin monen muun omaisuuslajin kohdalla.

Valtuutetun kannalta esitetty muutos sujuvoittaisi toimintaa, kun kiinteistön myymistä varten ei enää tarvitsisi erikseen hakea edunvalvojaa.

Holhousviranomaisen työtä esitetty muutos helpottaisi jonkin verran, kun osa edunvalvojan määräämistä koskevista asioista jäisi pois. Holhousviranomaisen ei muutoksen myötä tarvitsisi käsitellä myöskään erikseen kiinteistön myyntiä varten määrättyjen edunvalvojien tekemiä, kiinteistön kauppaa koskevia lupahakemuksia.

Voimaantulosäännös

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Ehdotettu säännös, jonka mukaan valtuutettu saisikin oikeuden myydä valtuuttajan omistaman kiinteistön, vaikka valtakirjassa ei ole tästä nimenomaista määräystä muuttaisi sitä lähtökohtaa, jonka varaan edunvalvontavaltuutusta koskeva sääntely on tähän asti rakentunut. Jättämällä kiinteistöä koskevat määräykset pois edunvalvontavaltakirjasta, valtuutettu on tähän saakka voinut varmistua siitä, että valtuuttaja ei pysty tekemään näitä toimia ainakaan ilman holhousviranomaisen myötävaikutusta. Käytännössä vaikuttaa toki siltä, että harva valtuuttaja ajattelee valtuutetun kelpoisuutta näin pitkälle. Valtuuttajan oikeusturvan kannalta lienee kuitenkin selvää, että säännösmuutos voi koskea ainoastaan sellaisia edunvalvontavaltakirjoja, jotka on laadittu säännöksen voimaantulon jälkeen.

Vaihtoehto 2 - Yksilöintivelvollisuus pois, mutta valtuutetulle velvollisuus hakea holhousviranomaisen lupaa

Nykyinen säännös / Ehdotettu säännös

Edunvalvontavaltuutuslain 20 § 1 momentti

Jos valtakirjassa on nimenomaisesti määrätty, että valtuutettu saa edunvalvontavaltuutuksen nojalla myydä tai muuten luovuttaa kiinteistön, hakea kiinnitystä taikka perustaa panttioikeuden kiinteistöön, valtuutettu on kelpoinen edustamaan valtuuttajaa näissä oikeustoimissa sen estämättä, mitä maakaaren (540/1995) 2 luvun 3 §:ssä, 4 luvun 1–3 §:ssä, 16 luvun 4 §:n 3 momentissa ja 17 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään.	*Valtuutettu on edunvalvontavaltuutuksen perusteella kelpoinen myymään tai muutoin luovuttamaan kiinteistön, hakemaan kiinnitystä taikka perustamaan panttioikeuden kiinteistöön sen estämättä, mitä maakaaren 2 luvun 3 §:ssä, 4 luvun 1-3 §:ssä, 16 luvun 4 a §:n 1 momentissa ja 17 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään.*

Edunvalvontavaltuutuslain 19 a §

-	*Valtuutetulla ei ole oikeutta ilman holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 34 §:ssä tarkoitettua holhousviranomaisen lupaa valtuuttajan puolesta luovuttaa kiinteää omaisuutta.* *Valtuutettu ei tarvitse 1 momentissa tarkoitettua lupaa, jos valtakirjassa on nimenomaisesti määrätty, että valtuutettu saa edunvalvontavaltuutuksen nojalla myydä tai muuten luovuttaa kiinteistön.*

Tässä esityksessä esitettävä toissijainen vaihtoehto edunvalvontavaltuutuslain 20 §:n muuttamiseksi lähtee, kuten ensimmäinenkin vaihtoehto, siitä, että edunvalvontavaltuutetulla katsottaisiin olevan kelpoisuus edustaa valtuuttajaa myös kiinteistön luovuttamista, kiinnityksen hakemista ja panttioikeuden perustamista koskevissa toimissa riippumatta siitä, onko edunvalvontavaltakirjaan otettu näitä toimia koskevaa nimenomaista määräystä. Ensisijaisesta vaihtoehdosta poiketen valtuuttajan kiinteistön myyminen valtuuttajan puolesta edellyttäisi kuitenkin holhousviranomaisen lupaa.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Edunvalvontavaltakirjassa ei säännöksen myötä enää tarvitsisi olla erillistä mainintaa valtuuttajan oikeudesta myydä kiinteistöä, hakea kiinnityksiä tai perustaa panttioikeutta, jotta valtuutettu voisi tehdä näitä toimia valtuuttajan puolesta. Jotta valtuutetun kiinteistön luovutus tulisi kuitenkin holhousviranomaisen tietoon, edunvalvontavaltuutuksesta annettuun lakiin esitetään uutta säännöstä, jonka mukaan valtuutettu olisi velvollinen hakemaan holhousviranomaiselta holhoustoimilain 34.1 §:ssä tarkoitetun luvan ennen kun hän pystyisi valtuuttajan puolesta luovuttamaan kiinteistön. Tätä koskeva säännös esitetään lisättäväksi lakiin uudeksi 19 a pykäläksi. Jos edunvalvontavaltakirjassa kuitenkin on tällä hetkellä voimassa olevan lain 20.1 §:ää vastaava nimenomainen määräys valtuutetun oikeudesta tehdä kiinteistöä koskevia toimia, valtuutettu voisi tehdä näitä toimia ilman holhousviranomaisen lupaa, kuten voimassa olevan sääntelyn mukaan.

Velvollisuus hakea holhousviranomaisen lupaa koskisi siis ainoastaan kiinteistön luovuttamista. Nykyisen 20.1 §:n säännöksen mukaisesti valtakirjan yksilöintivaatimukset koskevat kiinteistön luovuttamisen lisäksi myös kiinnityksen hakemista sekä panttioikeuden perustamista. Kiinnityksen hakemista ja panttioikeuden perustamista ei tässä esityksessä ole katsottu tarpeelliseksi asettaa luvanvaraisiksi. Kiinnityksen hakeminen ei nykyisenkään holhoustoimilain 34 §:n säännöksen mukaan ole luvanvarainen toimi. Panttioikeuden perustaminen on nykyisen sääntelyn mukaan luvanvarainen toimi. Sitä ei kuitenkaan ole sisällytetty ehdotettuun 19 a § säännökseen. Tämä johtuu siitä, että panttioikeuden perustamisen ei katsota olevan valtuuttajan kannalta yhtä merkittävä toimi kuin kiinteistön luovuttamisen.

Nykyisen edunvalvontalain 19 § 1 momentin mukaan valtakirjassa voidaan määrätä, että valtuutetun tekemiin oikeustoimiin sovelletaan holhoustoimilain 34.1 §:n säännöksiä edunvalvojan tekemien oikeustoimien luvanvaraisuudesta. Tätä säännöstä ei ole tarkoitus muuttaa. Säännös menisi esitetyn uuden 19 a §:n 2 momentin edelle. Jos valtuuttaja on siis valtakirjassa määrännyt, että valtuutetun tulee hakea lupa kaikkiin kiinteistöä koskeviin holhoustoimilain 34.1 §:ssä mainittuihin toimiin, määräystä sovelletaan silloinkin, kun valtakirjassa on esitetyn 19 a §: 2 momentin mukainen määräys valtuutetun oikeudesta tehdä kiinteistöä koskevia toimia.

Holhousviranomaisen luvan hakemisessa ja myöntämisessä noudatettaisiin soveltuvin osin holhoustoimesta annetun lain 34 §:n 2 momentin menettelysäännöksiä, saman pykälän 3 momentin säännöstä myönnetyn luvan oikeusvaikutuksista tietyissä tapauksissa, 35 §:n säännöksiä luvan myöntämisen edellytyksistä sekä 36 §:n 2 momentin säännöstä oikeusseuraamuksista siinä tapauksessa, että oikeustoimi on tehty ilman tarvittavaa lupaa.

Edellisessä kappaleessa on perusteltu sitä, miksi holhousviranomaisen näkökulmasta ei ole havaittavissa perusteita sille, miksi ylimääräiset muotovaatimukset olisivat tarpeellisia nimenomaan kiinteistöä koskevissa toimissa, kun valtuutetun kelpoisuutta ei ole rajoitettu muun valtuuttajan omistaman arvokkaan omaisuuden suhteen. Jos kuitenkin katsotaan, että valtuuttajan suojaaminen valtuutetun toimilta kiinteistöomaisuuteen liittyvissä toimissa on edelleen aiheellista, edunvalvontavaltakirjan yksilöintivaatimuksia ketterämpi ja tehokkaampi tapa saavuttaa tämä tavoite on tehdä valtuuttajan tekemät kiinteistön luovutukset luvanvaraisiksi.

Kuten aikaisemmin on jo todettu, edunvalvontavaltuutusta koskevan lain esitöiden mukaan edunvalvontavaltuutuslain 20.1 § säännös oli kompromissi kiinteistön omistajan edun suojaamisen ja kiinteistöä koskevien asioiden sujuvan hoitamisen välillä. Maakaaressa säädetyistä valtakirjojen yksilöintivaatimuksista kiinni pitämällä oli katsottu suojattavan valtuuttajaa, sillä esitöiden mukaan kiinteistön luovuttaminen tai panttaaminen on yksityishenkilön

kannalta yleensä erityisen merkittävä oikeustoimi. Jos valtuuttaja ei ole edunvalvontavaltakirjassa antanut määräystä siitä, että valtuutettu saa tehdä hänen puolestaan myös kiinteistöä koskevia toimia, ja tällaisen toimen tekeminen kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, valtuuttajan tulee hakea toimea varten holhoustoimilain mukaisen edunvalvojan määräämistä. Edunvalvojan määräämisen jälkeen tehtävään määrätyn edunvalvojan tulee vielä hakea holhousviranomaisen lupa kiinteistön luovuttamiseen. Tällaisen kaksivaiheisen byrokratian ei kuitenkaan voida katsoa olevan välttämätön valtuuttajan etujen suojaamiseksi kiinteistön luovutuksessa. Valtuuttajan etujen suojaamiseksi pitäisi olla riittävää, että holhousviranomainen ottaa holhoustoimilain 34 §:n mukaisessa lupaharkinnassa kantaa kiinteistön myynnin ehtoihin.

Edunvalvojan määrääminen valtuuttajalle kiinteistön myyntiä koskevia toimia varten on nykyisen sääntelyn mukaan pakollinen välivaihe, jotta valtuuttajalle saadaan laillinen edustaja myyntiä koskeviin toimiin. Edunvalvojan määräämisen tarvetta selvitettäessä holhousviranomainen ja käräjäoikeus ottavat kantaa ainoastaan edunvalvojan määräämisen edellytyksien täyttymiseen holhoustoimilain 8 §:n mukaan. Asian käsittelyssä ei siis oteta kantaa siihen, onko kiinteistön myyminen valtuuttajan kannalta tarpeellista, järkevää tai asianmukaista. Henkilö, joka edunvalvojan tehtävään määrätään, on esteellisyystilanteita lukuun ottamatta useimmissa tapauksissa edunvalvontavaltuutettu itse. Voidaan siis todeta, että edunvalvojan määräämisen prosessi valtuuttajan omistaman kiinteistön myymisen pakollisena välivaiheena ei tuo lisäarvoa valtuuttajan edun suojaamisen tavoittelemiseen.

Kun valtuutettu esitetyn säännöksen mukaisesti joutuu hakemaan holhousviranomaisen luvan kiinteistön luovuttamiseen, luovutus ja sen yksityiskohdat tulevat holhousviranomaisen tietoon. Valtuutettu joutuu hakemuksen yhteydessä perustelemaan sitä, miksi oikeustoimen tekeminen on kyseisessä tapauksessa valtuuttajan edun mukaista. Perusteluihin kuuluu selvityksen esittäminen siitä, että kiinteistöstä saatava vastike on käyvän arvon mukainen. Holhousviranomainen voi myöntää haetun luvan, jos luovutusta voidaan pitää valtuuttajan edun mukaisena. Jos holhousviranomainen ei pidä luovutusta valtuutetun edun mukaisena, se ei myönnä lupaa luovutukseen. Ilman holhousviranomaisen lupaa tehty luovutus ei sido valtuuttajaa. Valtuutettu voi holhoustoimilain 36 §:n mukaisesti hakea holhousviranomaisen hyväksynnän kiinteistön luovutukselle myös jälkikäteen, jolloin oikeustoimen ehdot tulevat valtuuttajaa sitoviksi. Holhousviranomaisen luvan hakemisen myötä tieto luovutuksesta ja sen yksityiskohdista jää myös holhousviranomaisen arkistoon, josta esimerkiksi valtuuttajan oikeudenomistajat voivat valtuuttajan kuoleman jälkeen saada niistä tiedon asiakirjojen julkisuutta koskevan sääntelyn puitteissa.

Tässä selvityksessä esitetään muutoksia myös kiinteän omaisuuden luovuttamisen luvanvaraisuutta koskeviin säännöksiin. Kiinteistön luovuttamista koskien tässä selvityksessä esitetään, että kiinteistön luovuttamista koskeva luvanvaraisuus poistuisi kokonaan silloin, kun oikeustoimen toisena osapuolena on valtio, kunta, kuntayhtymä, Ahvenanmaan maakunta tai sote-maakunta. Luvanvaraisuuden poistamista on näissä tapauksissa perusteltu sillä, että mainittujen julkisyhteisöjen kanssa tehtyihin oikeustoimiin ei liity päämiehen kannalta sellaisia riskejä, joita tyypillisesti liittyy yksityisten tahojen kanssa tehtäviin oikeustoimiin. Usein näillä toimijoilla olisi viime kädessä mahdollisuus toteuttaa kiinteistön hankinta myös pakkolunastuksen keinoin.[100]

Tässä luvussa on siis perusteltu sitä, että edunvalvontavaltakirjojen kiinteistön luovuttamista koskeva yksilöintivelvollisuus voidaan poistaa siksi, koska kiinteistön luovutus ei tule

[100] Esitettyjen uudistusten yksityiskohdista ja perusteluista ks. tarkemmin tämän selvityksen kappale 6.

valtuuttajaa sitovaksi ennen kun holhousviranomainen on lupahakemuksen myötä tutkinut kaupan ehdot ja voinut todeta, että kiinteistön luovuttamisella ei loukata valtuuttajan etua. Se, että luvanvaraisuus poistuisi valtion, kunnan, kuntayhtymän, Ahvenanmaan maakunnan tai sote-maakunnan kanssa tehdyistä kiinteistön luovutuksista ei ole ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Kuten lupasäännöksiin esitettäviä muutoksia koskevissa perusteluissa on todettu, mainittujen julkisyhteisöjen kanssa tehdyt kiinteistön kaupat liittyvät usein esimerkiksi tien rakentamiseen tai kaavoitukseen. Kyse ei siis lähtökohtaisesti ole valtuuttajan kannalta erityisen riskialttiista oikeustoimista. Ja kuten todettu, julkisyhteisö voi useissa tapauksissa toteuttaa mainitut luovutukset myös pakkolunastusmenettelyssä.

Vaikka luvanvaraisuus poistuisi mainittujen julkisyhteisöjen kanssa tehtäviltä kiinteistönkaupoilta, kauppa tulee kuitenkin holhousviranomaisen tietoon. Tässä selvityksessä esitetään säädettäväksi myös uusi säännös, jonka mukaan kaupan osapuolena olleen julkisyhteisön tulisi ilmoittaa holhousviranomaiselle oikeustoimista, joissa vastapuolta edusti edunvalvoja. Näin holhousviranomainen saisi jatkossakin tietoonsa valtuuttajan kiinteistöomaisuuden luovuttamisesta ja luovutuksien ehdoista, ja tarvittaessa ryhtyä toimiin valtuuttajan edun suojaamiseksi.

Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei voida katsoa olevan merkittävää vaikutusta valtuuttajan kannalta. Sääntelyn lähtökohta toki kääntyisi esitetyn säännöksen myötä. Voimassa olevan sääntelyn mukaan valtuuttajalle tulee määrätä kiinteistön myymistä varten edunvalvoja silloin, jos kiinteistön myymisestä ei ole nimenomaista mainintaa edunvalvontavaltakirjan tekstissä, minkä jälkeen edunvalvojan tulee vielä hakea myynnille holhousviranomaisen lupa. Esitetyn säännöksen myötä tämä kääntyisi siten, että valtuutetulla olisi aina kelpoisuus myydä kiinteistö, mutta myyminen edellyttäisi holhousviranomaisen lupaa, ellei valtakirjassa ole nimenomaista mainintaa valtuutetun oikeudesta myydä kiinteistöjä. Lopputulos on lähtökohdan vaihtumisesta huolimatta hyvin lähellä nykyistä sääntelyä. Ainoa muutos olisi siis se, että edunvalvojan määräämiseen liittyvä välivaihe jäisi pois, ja valtuutettu voisi suoraan valtuutetun ominaisuudessa hakea holhousviranomaiselta luvan kiinteistön myymiseen.

Sillä, että edunvalvojan määräämisen välivaihe jäisi pois, ei voida katsoa olevan juurikaan vaikutusta valtuuttajan asemaan. Edunvalvojan määrääminen kiinteistön myymistä varten on nykyisin välttämätön muodollisuus. Valtuuttajan edun kannalta oleellinen kiinteistön luovutuksen ehtojen tarkastelu tapahtuu luvan myöntämistä koskevan harkinnan yhteydessä. Luopumalla edunvalvojan määräämistä koskevasta välivaiheesta voidaan siis säästää sekä holhousviranomaisen että yleisten tuomioistuimien työmäärää ilman, että samalla juurikaan vaarannettaisiin valtuuttajan asemaa.

Ottamalla holhoustoimilain 34 §:n mukainen lupasääntely osaksi edunvalvontavaltuutuksen järjestelmää, aiheutetaan toki näiden kahden, periaatteessa toisistaan erillisen järjestelmän sekoittumista. Vaikka holhoustoimilaki ja edunvalvontavaltuutuslaki käytännössä koskevatkin pitkälle samaa asiaa, terveydellisen syyn vuoksi omia asioitaan hoitamaan kykenemättömien henkilöiden avustamista ja suojaamista, ovat järjestelmät kuitenkin periaatteessa erillisiä. Voidaan kuitenkin katsoa, että valtuuttajiin kohdistuvan byrokratian vähentämiseksi, kiinteistön kaupan sujuvoittamiseksi ja holhousviranomaisen työn tehostamiseksi ehdotettua muutosta voidaan tästä huolimatta pitää perusteltuna.

Voimaantulosäännös

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Selvityksessä ehdotettu toissijainen vaihtoehto poistaisi edunvalvontavaltakirjan tekstistä kiinteistöjä koskevia toimia koskevan yksilöintivelvollisuuden. Ehdotuksen mukaan valtuutetun tulisi kuitenkin hakea holhousviranomaiselta lupa, jos hän haluaa myydä kiinteistön valtuuttajan puolesta.

Tämäkin sääntelyvaihtoehto muuttaa periaatteessa sitä lähtökohtaa, jonka mukaan valtuutetulla ei ole kiinteistön luovuttamista, kiinnityksen hakemista tai panttioikeuden perustamista koskevaa kelpoisuutta, ellei tästä kelpoisuudesta ole kirjattu nimenomaista määräystä valtakirjaan. Erona ensisijaiseen vaihtoehtoon on kuitenkin se, että valtuutettu ei kelpoisuudestaan huolimatta voi myydä kiinteistöä valtuuttajan puolesta ilman holhousviranomaisen myöntämää lupaa.

Edunvalvontavaltakirjaa laativa henkilö on tähän saakka voinut luottaa siihen, että jättämällä kiinteistöä koskevat määräykset pois edunvalvontavaltakirjasta, valtuuttaja ei pysty tekemään näitä toimia ainakaan ilman holhousviranomaisen myötävaikutusta. Ehdotetun säännöksen myötä valtuuttaja voisi hakea kiinnitystä ja perustaa panttioikeuden ilman, että näihin tehtäviin tarvitsisi määrätä edunvalvojaa tai hakea holhousviranomaisen lupaa. Kiinteistön myyminen valtuuttajan puolesta edellyttäisi kuitenkin esitetyn säännöksen mukaan holhousviranomaisen luvan, jolloin myynti tulee ennakolta holhousviranomaisen tietoon. Esitetyn muutoksen ei siten voida katsoa vaarantavan valtuuttajan oikeusturvaa vähäistä enempää. Tästä syystä säännös voidaan määrätä koskemaan myös ennen säännöksen voimaantuloa laadittuja edunvalvontavaltakirjoja.

Vaihtoehto 3 - Yksilöintivelvollisuus säilyy, mutta holhousviranomaiselle kelpoisuus päättää edunvalvojan määräämisestä

Nykyinen säännös / Ehdotettu säännös

Edunvalvontavaltuutuslain 20 § 1 momentti

Jos valtakirjassa on nimenomaisesti määrätty, että valtuutettu saa edunvalvontavaltuutuksen nojalla myydä tai muuten luovuttaa kiinteistön, hakea kiinnitystä taikka perustaa panttioikeuden kiinteistöön, valtuutettu on kelpoinen edustamaan valtuuttajaa näissä oikeustoimissa sen estämättä, mitä maakaaren (540/1995) 2 luvun 3 §:ssä, 4 luvun 1–3 §:ssä, 16 luvun 4 §:n 3 momentissa ja 17 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään.	Jos valtakirjassa on nimenomaisesti määrätty, että valtuutettu saa edunvalvontavaltuutuksen nojalla myydä tai muuten luovuttaa kiinteistön, hakea kiinnitystä taikka perustaa panttioikeuden kiinteistöön, valtuutettu on kelpoinen edustamaan valtuuttajaa näissä oikeustoimissa sen estämättä, mitä maakaaren (540/1995) 2 luvun 3 §:ssä, 4 luvun 1–3 §:ssä, 16 luvun 4 a §:n 1 momentissa ja 17 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään.

Edunvalvontavaltuutuslain 21 a §

-	*Käräjäoikeus tai valtuutetun pyynnöstä holhousviranomainen voi määrätä valtuuttajalle edunvalvojan kiinteistön luovuttamista, kiinnityksen hakemista tai panttioikeuden perustamista varten soveltaen, mitä holhoustoimesta annetussa laissa säädetään sijaisen määräämisestä edunvalvojalle.*

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Etusijajärjestyksessä kolmas tässä esityksessä esitettävä vaihtoehto edunvalvontavaltuutuslain 20 §:n muuttamiseksi lähtee siitä, että valtakirjojen yksilöintivaatimus säilyy laissa. Valtuutettu ei siis jatkossakaan voi luovuttaa valtuuttajan omistamaa kiinteistöä, hakemaan siihen kiinnitystä tai perustamaan panttioikeutta, mikäli edunvalvontavaltakirjassa ei ole nimenomaista määräystä valtuutetun näitä toimia koskevasta kelpoisuudesta. Kiinteistöä koskevia toimia varten määrättävän edunvalvojan määräämisen menettelyä kuitenkin suoraviivaistettaisiin esityksessä siten, että holhousviranomainen voisi edunvalvontavaltuutetun pyynnöstä tehdä päätöksen edunvalvojan määräämisestä.
Jos edunvalvontavaltakirjassa ei ole nimenomaista määrätystä valtuutetun kelpoisuudesta luovuttaa kiinteistöä, hakea kiinnitystä tai perustaa panttioikeutta, valtuuttajalle tulee voimassa olevan sääntelyn mukaan näitä toimia varten määrätä edunvalvoja holhoustoimilain 8 §:n mukaisesti. Edunvalvojan määräämiseen sovelletaan holhoustoimesta annetun lain säännöksiä. Edunvalvojan määrää lähtökohtaisesti tuomioistuin. Holhoustoimilain 12 §:n mukaisesti holhousviranomainen voi määrätä edunvalvojan vain siinä tapauksessa, että se, jonka etua olisi valvottava, kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja että hän pyytää tiettyä henkilöä määrättäväksi edunvalvojakseen.

Käytännössä edunvalvojan määrääminen valtuuttajalle kiinteistön myyntiä varten menee nykyisin aina käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Ne tilanteet, joissa valtuuttaja kykenee vielä itse hakemaan itselleen edunvalvojaa, eli joissa holhousviranomainen olisi toimivaltainen ratkaisemaan edunvalvojan määräämistä koskevan asian, ovat holhousviranomaisen kokemuksen mukaan erittäin harvinaisia.

Asian käsittely etenee siis useimmiten siten, että edunvalvontavaltuutettu tekee holhousviranomaiselle ilmoituksen siitä, että valtuuttaja on kiinteistön myyntiä koskevassa asiassa edunvalvonnan tarpeessa. Holhousviranomainen selvittää edunvalvonnan tarpeen holhoustoimesta annetun lain mukaisessa menettelyssä ja tekee edunvalvojan määräämistä koskevan hakemuksen käräjäoikeudelle.

Edunvalvojan määräämistä valtuutetulle kiinteistön myyntiä varten koskevan asian käsittely holhousviranomaisessa on usein varsin yksinkertaista. Valtuuttajan kyky hoitaa omia asioitaan on selvitetty jo kertaalleen edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen yhteydessä. Tuolloin hänen terveydentilastaan on useimmissa tapauksissa saatu myös lääkärinlausunto. Kokemuksen mukaan käräjäoikeus määrää edunvalvojan kiinteistön myyntiä varten lähes kaikissa tapauksissa holhousviranomaisen hakemuksen mukaisesti silloin, kun taustalla on vahvistettu edunvalvontavaltuutus.

Esityksen sisältö on siis se, että käräjäoikeuden sijaan holhousviranomainen voisi jatkossa tehdä päätöksen edunvalvojan määräämisestä silloin, kun kyse on edunvalvojan määräämisestä valtuuttajalle kiinteistön myymistä varten. Holhousviranomaisen toimivalta edellyttää lisäksi sitä, että edunvalvojan määräämistä hakee edunvalvontavaltuutettu. Holhousviranomaisen ei siten tarvitsisi enää siirtää edunvalvojan määräämistä koskevan asian ratkaisemista käräjäoikeuden tehtäväksi, vaan valtuutetun hakemuksen perusteella holhousviranomainen voisi itsekin tehdä ratkaisun edunvalvojan määräämisestä.

Esitetty muutos suoraviivaistaisi edunvalvojan määräämistä kiinteistön myymistä varten siten, että käräjäoikeutta koskeva vaihe jäisi pois. Edunvalvojan määräämisessä valtuutetulle kiinteistön myymistä varten ei ole kysymys sellaisesta asiasta, jonka luonteensa vuoksi ehdottomasti tulisi olla yleisen tuomioistuimen päätettävänä. Kyse on tapauksista, joissa sillä henkilöllä, jolle ollaan määräämässä edunvalvojaa, on jo taustalla vahvistettu edunvalvontavaltuutus. Se, että henkilö tarvitsee terveydentilaansa liittyvän seikan vuoksi apua

taloudellisten asioidensa hoitamisessa, on siis jo kertaalleen tutkittu. Tämän vuoksi edunvalvontaan esitetyn oikeusturva ei edellytä sitä, että yleinen tuomioistuin tutkisi edunvalvonnan tarpeen olemassaolon.

Pykälän 1 momentin mukaan kysymyksessä olevan edunvalvojan voisi määrätä joko tuomioistuin tai holhousviranomainen. Holhousviranomaisen toimivalta rajoittuisi kuitenkin niihin tapauksiin, joissa valtuutettu itse pyytää edunvalvojan määräämistä.
Kysymys siitä, kenellä on oikeus panna vireille edunvalvojan määräämistä koskeva hakemus tuomioistuimessa, määräytyisi holhoustoimesta annetun lain 72 §:n mukaan. Oikaisun hakemisesta tässä pykälässä tarkoitetun edunvalvojan määräämistä koskevaan holhousviranomaisen päätökseen olisi voimassa, mitä holhoustoimesta annetun lain 87 ja 87 a §:ssä säädetään. Mainitun 87 a §:n 1 momentin mukaisesti oikaisua voitaisiin hakea tekemällä käräjäoikeudelle ratkaisupyyntö. Ratkaisupyynnön voisi tehdä ensiksikin edunvalvojan määräämistä pyytänyt valtuutettu. Lisäksi ratkaisupyynnön voisi mainitun momentin viimeisen virkkeen nojalla tehdä valtuuttaja.

Säännöksessä todetaan, että holhousviranomainen määrää edunvalvojan soveltaen, mitä holhoustoimesta annetussa laissa säädetään sijaisen määräämisestä edunvalvojalle. Viittaus edunvalvojan sijaisen määräämiseen tarkoittaa, että edunvalvojan määräämisessä valtuutetulle kiinteistön myymistä varten sovelletaan soveltuvin osin samaa menettelyä kuin edunvalvojan sijaisen määräämisessä holhoustoimilain mukaan. Menettely koskee muun muassa asian selvittämisen yhteydessä noudatettavaa menettelyä, päätöksen muotoa sekä muutoksenhakumenettelyä. Toisin kuin edunvalvojan sijaista määrättäessä, hakijana oleva valtuutettu voitaisiin kuitenkin määrätä edunvalvojaksi, ellei valtuutettu ole kaupassa holhoustoimilain 32 §:n tarkoittamalla tavalla esteellinen.

Esityksen vaikutukset

Esitetyn muutoksen suurin vaikutus olisi siinä, että se lyhentäisi edunvalvojan määräämistä koskevan asian käsittelyaikaa ja nopeuttaisi siten kiinteistön myymistä varten tarvittavaa byrokratiaa. Käräjäoikeus käsittelee edunvalvojan määräämistä valtuuttajalle kiinteistön myymistä varten koskevaa asiaa muutamasta viikosta muutamaan kuukauteen. Jos holhousviranomainen voisi ratkaista edunvalvojan määräämistä koskevan asian, kiinteistöjen vaihdanta nopeutuisi tuon verran tapauksissa, joissa edunvalvontavaltakirjassa ei ole ollut määräystä valtuutetun oikeudesta myydä kiinteistöjä.

Jonkinlainen vaikutus esitetyllä muutoksella olisi myös käräjäoikeuksien työmäärään. Holhousviranomainen hakee käräjäoikeudelta edunvalvojan määräämistä valtuuttajalle kiinteistön myymistä varten useita kymmeniä kertoja vuodessa.

Holhousviranomaisen työmäärään esityksellä ei olisi vaikutusta.

Voimaantulosäännös

Kolmas esitetty säännösmuutoksen vaihtoehto lähtee siitä, että kiinteistön luovuttamista, kiinnityksen hakemista ja panttioikeuden perustamista varten tarvitaan jatkossakin erikseen määrättävä edunvalvoja. Muutoksen sisältö oli se, että jatkossa edunvalvojan voisi määrätä useimmissa tapauksissa holhousviranomainen käräjäoikeuden sijaan. Esitetty muutos ei vaaranna valtuuttajan oikeusturvaa. Tästä syystä ei ole havaittavissa estettä sille, että uudet säännökset tulisivat koskemaan myös ennen niiden voimaantuloa laadittuja

edunvalvontavaltakirjoja.

7.3 Edunvalvontavaltuutetun esteellisyys

Edunvalvontavaltuutetun esteellisyyttä koskevat säännökset ovat edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 17 §:ssä. [101] **Esteellisyyden aiheuttava henkilöpiiri on siinä määritelty sangen laajaksi**. Valtuutettu ei voi edustaa valtuuttajaa esimerkiksi avopuolisonsa lapsenlapsen avopuolisoon nähden. Juristienkin laatimissa valtakirjoissa esiintyy melko usein sisäänrakennettuja jääviysongelmia erityisesti juhla- ja merkkipäivälahjoituksia koskevien määräysten kohdalla. Varavaltuutettu, sikäli kuin sellaista on ylipäätään määrätty, on yleensä samaan läheispiiriin kuuluva kuin varsinainen valtuutettukin.

Edunvalvontavaltuutuksessa on kysymys yksityisen henkilön eli valtuuttajan omasta itsemääräämisoikeudesta. Edunvalvontavaltuutuksesta annettua lakia koskeneen hallituksen esityksen yleisperustelujen (HE 52/2006 vp s. 9) mukaan lain säätämisellä "lisätään mahdollisuuksia itsemääräämiseen ja vähennetään tilanteita, joissa edunvalvojan määrääminen käy välttämättömäksi".[102] Säännökset, joilla laajasti rajoitetaan valtuutetun kelpoisuutta ilman, että valtuuttajalla on edes mahdollisuutta määrätä asiasta toisin, voidaan nähdä näiden tavoitteiden vastaisina.

Käytännössä jääviyssäännökset aiheuttavat **ongelmia esimerkiksi silloin**, kun valtuuttajalle tarpeettomaksi käynyt asunto, vapaa-ajan asunto tai auto haluttaisiin myydä, ja valtuutetun ja valtuuttajan yhteisestä läheispiiristä löytyy ostajaehdokas. Tällainen ostajatahohan olisi yleisen elämänkokemuksen perusteella yleensä valtuuttajallekin mieleinen, jos hän kykenisi tahtonsa muodostamaan ja ilmaisemaan. Jos mahdollinen varavaltuutettukin on esteellinen, joudutaan hakemaan edunvalvojan määräämistä valtuutetun tehtäviin (EVVL 21 §). Tämä puolestaan aiheuttaa sen, että holhoustoimilain lupasäännöksetkin tulevat sovellettaviksi. Tehtävään ei välttämättä löydy muita esteettömiä ehdokkaita kuin yleinen edunvalvoja. Kaikesta tästä aiheutuu kansalaisille hallinnollista taakkaa ja kustannuksia (edunvalvojan määräämisestä ja luvasta perittävät suoritemaksut ja edunvalvojan palkkio). Kustannukset kaatuvat valtuuttaja-päämiehen maksettaviksi. Menettely kuormittaa kansalaisten ohella myös holhousviranomaista ja yleisiä edunvalvojia.

Kohtalaisen usein esiintyvä esteellisyysongelma liittyy myös tilanteisiin, joissa lapsi on vanhempansa edunvalvontavaltuutettu, ja valtuuttaja on osakkaana oman vanhempansa tai sisaruksensa kuolinpesässä. Tällöin valtuutettu joutuisi edustamaan valtuuttajaa osituksessa ja/tai perinnönjaossa esimerkiksi omaan isovanhempaansa, setiinsä tai täteihinsä nähden. Tällaisessa tilanteessa voidaan perustellusti otaksua, että valtuutetun lojaliteetti omaa vanhempaansa kohtaan olisi selvästi vahvempi kuin näitä kaukaisempia sukutahoja kohtaan, mutta siitä huolimatta muodollinen jääviys estää edustamisen.

Niissä tilanteissa, joissa valtakirja antaisi valtuutetulle oikeuden **lahjoittaa** omaisuutta (tähän rinnastuu käyvän hinnan alittavalla hinnalla tehtävä kauppa), ei esteellisyys ole edunvalvojan määräämiselläkään korjattavissa. Jos edunvalvoja määrätään, häntä sitoo holhoustoimilain 32 § 1 momentissa säädetty ehdoton lahjoituskielto. Tällöin pahimmillaan käy niin, että valtakirjaan selvästi kirjattu valtuuttajan tahto vesittyy täysin.

[101] https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070648#L4P17
[102] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_52+2006.pdf

Koska valtuutetut pääsääntöisesti eivät ole velvollisia antamaan tiliä holhousviranomaiselle, merkittävä osa esteellisenä tehdyistä oikeustoimista jää todennäköisesti tulematta holhousviranomaisen tietoon. Useimmiten on epäilemättä kysymys vähämerkityksistä asioista, esimerkiksi erilaisten irtainten esineiden luovutuksista. Silti oikeustila ei ole periaatteellisella tasolla tyydyttävä, jos kansalaiset tosiasiallisesti joutuvat menettelemään tällaisissa tilanteissa lain vastaisesti.

Vastaavassa ruotsalaisessa laissa (lag om framtidsfullmakter, 2017:310, 17 §) esteellisyyssäännös on hyvin suppea. Esteellisyystilanne on käsillä vain silloin, kun vastapuolena on valtuutettu itse, hänen avio- tai avopuolisonsa tai lapsensa, tai joku, jota hän edustaa.[103] Lisäksi lain 18 §:ssä on henkilökohtaisten lahjojen antamista koskeva erityissäännös, jota selostetaan jäljempänä.

Nyt ehdotetaan, että jääviyssäännöksiä liberalisoitaisiin tilanteissa, joissa valtuuttajan lähiomainen toimii valtuutettuna. Tällaisissa tilanteissa jääviyden aiheuttavat henkilörelaatiot olisi laissa säädetty **osaksi dispositiivisina**, eli valtakirjassa olevalla määräyksellä voitaisiin poiketa lain säännöksistä. Ilman tällaista määräystäkin jääviyden aiheuttavat henkilörelaatiot olisivat **jonkin verran suppeammat** kuin tilanteissa, joissa valtuutettuna on muu kuin valtuuttajan lähiomainen.

Läheisvaltuutettuna, jota koskisivat muita väljemmät esteellisyyssäännökset, pidettäisiin valtuuttajan aviopuolisoa, lasta ja vanhempaa. Avopuoliso ei tässä rinnastuisi aviopuolisoon sen vuoksi, että statuksen tulisi olla yksiselitteisesti todettavissa.

Valtuutettu olisi esteellinen riippumatta suhteestaan valtuuttajaan, jos vastapuolena on valtuutettu itse, valtuutetun puoliso, valtuutetun tai hänen puolisonsa lapsi tai joku, jota valtuutettu edustaa. Tämä säännös olisi 17 § 1 momentin 1 kohdassa. Se vastaisi Ruotsin lain esteellisyyssäännöstä lisättynä puolison lapsella.

Poikkeuksena tästä olisi kuitenkin tilanne, jossa valtakirja sisältää **lahjoituksia koskevan määräyksen**, jossa lahjan antamisen perusteet on yksilöity siten kuin 18 § 2 momentissa säädetään. Tällaisia lahjoja valtuutettu voisi antaa kaikille muille henkilötahoille kuin itselleen, jos lahjat lisäksi ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä. Tämä sanamuoto vastaisi holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 38 § 2 momentin sanamuotoa, jolloin tavanomaisuuden ja vähäisyyden tulkinnassa voitaisiin noudattaa yhtenäisiä kriteerejä. Ruotsin laissa (lag om framtidsfullmakter, 2017:310, 18 §) oleva lahjoituksia koskeva säännös on nyt ehdotettua huomattavasti liberaalimpi. Ruotsalaisen säännöksen mukaan valtuutettu voi, ellei asiasta ole määräyksiä valtakirjassa, antaa muille henkilöille kuin itselleen lahjoja, joiden arvo ei ole epäsuhteessa valtuuttajan taloudellisiin oloihin. Suomessakin käytäntö on osoittanut, että valtakirjoihin melko yleisesti kirjoitetaan juhla- ja merkkipäivälahjojen antamista koskevia määräyksiä, jotka sinällään saajapiirinkin

[103] https://lagen.nu/2017:310 "Fullmaktshavaren har inte rätt att företräda fullmaktsgivaren i en fråga där fullmaktshavaren själv, fullmaktshavarens make eller sambo, fullmaktshavarens barn eller någon som fullmaktshavaren företräder är motpart eller av någon annan anledning kan ha motstridiga intressen."

Lakiesitystä koskeneessa selvityksessä oli ehdotettu vielä tätäkin suppeampaa jääviystilanteiden rajausta, jossa valtuutetun lapset olivat mukana vain sikäli kuin valtuutettu edusti heitä (alaikäisyyden takia tai muulla perusteella). Valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä kuitenkin myös sellaiset valtuutetun lapset, joita valtuutettu ei edusta, lisättiin laissa tarkoitettuihin jääviystilanteisiin. Regeringens proposition 2016/17:30 s. 59: https://www.regeringen.se/48df4a/contentassets/705ce48f15a64685a55d6a6035d66400/framtidsfullmakter--en-ny-form-av-stallforetradarskap-for-vuxna-prop.-20161730

määrittelyn osalta täyttävät 18 § 2 momentissa säädetyn lahjan antamisen perusteiden yksilöinnin vaatimuksen, mutta valtuutetun esteellisyys on jäänyt huomioimatta, jolloin valtuuttajan selvästi ilmaisema tarkoitus vesittyy.

Läheisvaltuutetun osalta dispositiivinen säännös olisi saman momentin 2 kohdassa. Se koskisi tilanteita, joissa vastapuolena on valtuutetun tai hänen puolisonsa lapsenlapsi, sisarus tai vanhempi taikka tällaisen henkilön puoliso. Muiden valtuutettujen kohdalla 2 kohdan säännös olisi ehdoton. Tätä säännöstä olisi tarkoitus tulkita siten, että se koskisi myös tilanteita, joissa jääviysperusteiden supistamisesta ei ole nimenomaista mainintaa valtakirjassa, mutta **valtakirjan sisällöstä olisi muuten selvästi pääteltävissä, että valtuutetulle on tarkoitettu antaa kelpoisuus** joidenkin tällaisten oikeustoimien tekemiseen. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi tilanteita, joissa valtuutettuna toimiva valtuuttajan lapsi oikeutetaan valtakirjassa antamaan määrätyn suuruisia rahalahjoja juhla- ja merkkipäivinä valtuuttajan lapsille ja lapsenlapsille. Tällöin valtuutettu voisi antaa tällaisia lahjoja sisaruksilleen ja näiden lapsille, mutta ei itselleen eikä omille lapsilleen. Jos valtakirjassa olisi (kuten usein on) määrätty varavaltuutetuksi varsinaisen valtuutetun sisarus, tämä puolestaan voisi huolehtia lahjojen antamisesta varsinaiselle valtuutetulle ja tämän lapsille.

Momentin 3 kohta puolestaan koskisi vain **muita kuin läheisvaltuutettuja**. Siinä tarkoitettuja vastapuolia olisivat valtuutetun isovanhempi, isovanhemman puoliso, sisaruksen lapsi ja vanhemman sisarus. Jos valtuutettu ei ole valtuuttajan lähiomainen, voidaan väärinkäytösten riski arvioida suuremmaksi kuin lähiomaisen toimiessa edunvalvojana. Läheisvaltuutetulla luonnollisesti on yleensä vahva lojaliteetti valtuuttajaan nähden. Lisäksi läheisen toimiessa valtuutettuna valtuuttajalla on usein muitakin läheistahoja, jotka tosiasiallisesti valvovat valtuutetun toimia. Jos esimerkiksi yksi lapsista on valtuutettu, valtuutetulla usein on yksi tai useampi sisarus harjoittamassa tosiasiallista valvontaa. Valtuutuksia annetaan yleensä muille kuin lähiomaisille sellaisissa tilanteissa, joissa valtuuttajalla ei ole lainkaan läheisiä tai nämä eivät ole toimintakykyisiä. Tällöin ei myöskään ole tahoja, jotka harjoittaisivat tällaista epävirallista valvontaa valtuutettuun nähden.

Koska 3 kohta ei koskisi läheisvaltuutettuja, **läheisvaltuutettu voisi siis ilman valtakirjassa olevaa määräystäkin** esimerkiksi edustaa valtuuttajavanhempaansa tämän sisaren jälkeen toimitettavassa perinnönjaossa, jossa valtuuttajan vastapuolina olisivat valtuutetun elossa oleva isovanhempi, setä ja täti. Läheisvaltuutettu voisi myös esimerkiksi vuokrata valtuuttajan asunnon sisaruksensa lapselle.

Valtuutuksen yleisistä periaatteista johtuu, että valtakirjaan otettavilla määräyksillä valtuuttaja voisi halutessaan supistaa valtuutetun kelpoisuutta laajentamalla lakiin kirjattuja jääviysperusteita.

Muutosten voimaantulosäännöksen kohdalla soveltaminen olisi luonnollisesti helpointa, jos muutokset koskisivat taannehtivasti myös ennen muutoksen voimaantuloa annettuja valtuutuksia, olipa ne vahvistettu ennen voimaantuloa tai ei. Tällöin ei syntyisi päivämäärärajoja, joiden muistaminen on lain soveltamistilanteissa ongelmallista. Tällaiset "knopit" saattavat vaarantaa vilpittömässä mielessä olevien oikeustoimikumppaneiden oikeusturvaa. Toisaalta on mahdollista, että tällainen taannehtiva muutos voisi puolestaan vaarantaa valtuuttajien oikeusturvan. Valtuutushan on periaatteessa annettu sillä hetkellä voimassa olleiden säännösten viitekehyksessä, olkoonkin, että käytännössä jääviyssäännöksiin vain hyvin harvoin perehdyttäneen valtuutusta annettaessa. Sen vuoksi on ehkä lähdettävä siitä, että muutokset koskisivat vain lainmuutoksen voimaantulon jälkeen annettavia valtuutuksia. Käytännössä esiintyy kuitenkin tilanteita, joissa aiemmin annetut valtakirjat

sisältävät määräyksiä, joiden perusteella voidaan todeta valtuuttajan selvästi tarkoittaneen, että valtuutettu voisi tehdä valtuuttajan puolesta oikeustoimia, joiden tekemiseen hän nykysäännösten puitteissa on esteellinen. Yleisimmin nämä määräykset koskevat edellä jo mainittujen merkki- ja juhlapäivälahjojen antamista. Tällaisten määräysten osalta voimaantulo voisi kenenkään oikeutta ja etua vaarantamatta olla taannehtiva, edellyttäen, että oikeustoimi tehdään lain voimaantulon jälkeen. Jäljempänä esitetään kaksi vaihtoehtoa voimaantulosäännökseksi. Ensimmäisessä vaihtoehdossa taannehtivuus rajautuisi niihin valtakirjamääräyksiin, joiden kohdalla valtakirjan tekstistä on tehtävissä äsken mainittu päätelmä. Toisessa vaihtoehdossa taannehtivuus koskisi kaikkia aiemmin annettuja valtuutuksia.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Valtuutetun esteellisyys	**Valtuutetun esteellisyys**
Valtuutettu ei saa edustaa valtuuttajaa, jos vastapuolena on:	Valtuutettu ei saa edustaa valtuuttajaa, jos vastapuolena on:
1) valtuutettu itse, valtuutetun puoliso tai joku, jota valtuutettu edustaa;	1) valtuutettu itse, valtuutetun puoliso, *valtuutetun tai hänen puolisonsa lapsi* tai joku, jota valtuutettu edustaa;
2) valtuutetun tai hänen puolisonsa lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi tai isovanhempi taikka tällaisen henkilön puoliso; tai	2) valtuutetun tai hänen puolisonsa ~~lapsi,~~ lapsenlapsi, sisarus *tai* vanhempi ~~*tai isovanhempi*~~ taikka tällaisen henkilön puoliso; tai
3) valtuutetun sisaruksen lapsi tai vanhemman sisarus.	*3) valtuutetun isovanhempi, isovanhemman puoliso,* sisaruksen lapsi tai vanhemman sisarus.
Puolisoilla tarkoitetaan 1 momentissa aviopuolisoita ja yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa tai muussa parisuhteessa eläviä. Sukulaisiin rinnastetaan vastaavat puolisukulaiset.	*Jos valtuutettu on valtuuttajan aviopuoliso, lapsi tai vanhempi, hän kuitenkin saa:*
Valtuutettu ei saa edustaa valtuuttajaa myöskään silloin, kun valtuutetun ja valtuuttajan edut saattavat muusta kuin 1 momentissa mainitusta syystä joutua asiassa ristiriitaan keskenään.	*1) edustaa valtuuttajaa 1 momentin 3 kohdan estämättä;*
	2) edustaa valtuuttajaa myös 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos valtakirjassa näin määrätään; ja
	3) antaa valtuuttajan puolesta myös 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuille henkilöille, ei kuitenkaan itselleen, 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuja lahjoja, jos niitä voidaan pitää olosuhteisiin nähden tavanomaisina ja taloudelliselta merkitykseltään vähäisinä.
	Puolisoilla tarkoitetaan 1 momentissa aviopuolisoita ja yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa tai muussa parisuhteessa eläviä. Sukulaisiin rinnastetaan vastaavat puolisukulaiset.
	Valtuutettu ei saa edustaa valtuuttajaa myöskään silloin, kun valtuutetun ja valtuuttajan edut saattavat muusta kuin 1 momentissa mainitusta syystä joutua asiassa ristiriitaan keskenään.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan XX päivänä XXXXkuuta 202X.

Arvioitaessa sellaisen oikeustoimen pätevyyttä, jonka edunvalvontavaltuutettu on tehnyt tai tekee ennen tämän lain voimaantuloa annetun valtuutuksen perusteella, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos aikaisemmin annettu valtuutus sisältää määräyksiä, joiden perusteella valtuuttajan on katsottava tarkoittaneen antaa valtuutetulle kelpoisuuden tämän lain mahdollistamien oikeustoimien tekemiseen, on niihin nähden noudatettava uusia säännöksiä, jos oikeustoimi tehdään tämän lain voimaantulon jälkeen.

Voimaantulosäännös [vaihtoehtoinen, täysin taannehtiva]

Tämä laki tulee voimaan XX päivänä XXXXkuuta 202X.

Tätä lakia sovelletaan myös ennen tämän lain voimaantuloa annettuihin edunvalvontavaltuutuksiin.

Arvioitaessa sellaisen oikeustoimen pätevyyttä, jonka edunvalvontavaltuutettu on tehnyt ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan kuitenkin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

8 Vastuuvakuutuksen edellyttäminen erityisen vastuunalaisia tehtäviä hoitavilta edunvalvojilta

Edunvalvojien tehtävät ovat laadultaan ja laajuudeltaan erittäin vaihtelevia. Suuri osa tehtävistä on sellaisia, joissa päämies on käytännössä varaton. Toisaalta on tehtäviä, joissa hoidettavana on jopa kymmenien miljoonien eurojen arvoinen omaisuus, joka voi olla joltakin osin yhtiöitetty, osaksi sijaita ulkomailla, jne. Tällaisen edunvalvontatehtävän kattava valvominen vaatisi niin merkittävää viranomaisresurssin käyttämistä, että siihen ei liene käytännössä kovinkaan hyviä mahdollisuuksia.

Asianajajilta edellytetään jo nykyisellään varallisuusvahingot kattavan vastuuvakuutuksen ylläpitämistä.[104]

Tätä selvitystä tehtäessä on Valtiokonttorissa vireillä kaksi hyvin suurta vahingonkorvausvaatimusta, joissa korvausta vaaditaan sillä perusteella, että vaatimuksen esittäjät katsovat holhousviranomaisen laiminlyöneen valvontatehtävänsä, mikä puolestaan olisi aiheuttanut sen, että edunvalvojien vuosien tai jopa vuosikymmenien ajan noudattamat menettelyt olisivat aiheuttaneet taloudellista vahinkoa erittäin varakkaille päämiehille. Ei ole mitenkään selvää, että edellä tarkoitetut vahingonkorvausvaatimukset menestyisivät. Jos näin kuitenkin kävisi, oltaisiin tilanteessa, jossa valtio tavallaan olisi tarjonnut kustannuksiltaan erittäin edullisen (tilien tarkastamisesta vuosittain perityn maksun hintaisen) ja korvausmäärältään rajattoman vastuuvakuutuksen tällaisen poikkeuksellisen varakkaan päämiehen hyödyksi. Tätä tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä. Toisaalta päämiehen etu on kuitenkin turvattava edunvalvojan mahdollisten virheellisten menettelyjen tai laiminlyöntien varalta. Keinona voisi olla se, että erityisen vastuunalaisia tehtäviä hoitavat edunvalvojat velvoitettaisiin ylläpitämään vastuuvakuutusta. Vastuuvakuutuksen tulisi olla sellainen, että se korvaisi myös ns. puhtaan varallisuusvahingon.

Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä holhoustoimilain 5 §:ään uusi 2 momentti, jossa olisi asiaa koskeva säännös:

5 § 2 mom
Jos tehtävä on hoidettavana olevan omaisuuden määrä, laatu, sijainti ja muut seikat huomioon ottaen erityisen vastuunalainen, tehtävään ehdotetun henkilön sopivuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös se, sitoutuuko hän pitämään voimassa asianmukaista vastuuvakuutusta.

[104] Asianajajilta edellytettävästä vastuuvakuutuksesta ks. Asianajajaliiton tapaohjeiden kohta 11.7, https://asianajajaliitto.fi/tapaohjeet/ , sekä vakuutusta koskeva tarkentava ohjeistus https://asianajajaliitto.fi/app/uploads/2019/01/B_08_Asianajajan_vastuuvakuutusta_koskevat_ohjeet_15.1.2015.pdf

Lakiasiat / Luojus, Nykänen, Fröberg 26.1.2021

9 Edunvalvontatietovarantoon ja holhousasioiden rekisterin uudistamiseen liittyviä lainsäädännön muutostarpeita

Osana Digi- ja väestötietoviraston asiankäsittelyjärjestelmän Maisan korvaamista uudessa järjestelmässä ”**Elsassa**” on tarkoitus laajentaa nykyistä edunvalvonnan tietojen kirjaamista ja seurantaa, minkä seurauksena Elsaan syntyisi Maisaa laajempi tietovaranto DVV:n valvonnassa olevista edunvalvojan, edunvalvojan sijaisen ja edunvalvontavaltuutetun tehtävistä holhousviranomaisen oman asiankäsittelyn tarpeisiin. Tämän tietovarannon tai sen osan on tarkoitus palvella myös niin sanottuna **edunvalvontatietovarantona** sähköisen asioinnin kehittämistä (esimerkiksi Suomi.fi -valtuuksia).

Nykytilanteessa edunvalvonnan ja edunvalvontavaltuutuksen tietojen kattavin ja määräävin tietojärjestelmä on asiankäsittelyjärjestelmä **Maisa**. Näitä tietoja on myös **holhousasioiden rekisterissä** sekä **väestötietojärjestelmässä (vtj)**. Kumpaankaan viimeksi mainittuun järjestelmään siirtyvä tieto ei kata kaikkia Maisassa olevia edunvalvontoja eikä edes Maisan tieto ole täysin kattavaa. Maisassa ei ole seuranta-asioina esim. pääosaa edunvalvojan sijaisuuksista eikä muihin kuin taloudellisiin asioihin liittyviä edunvalvontoja. Edunvalvontavaltuutusten osalta puuttuu tieto valtuutetulle annetusta tehtävästä. Alaikäisiä koskevat tiedot ovat myös hyvin epäyhtenäisesti järjestelmissä (vain poikkeuksellisen varakkaiden lasten lakimääräistä edunvalvontaa koskevat tiedot ovat Maisassa ja holhousasioiden rekisterissä), minkä taustana on holhousasioiden rekisterin historiallinen kytkös tilivelvollisuuteen. Edes aikuisten taloudellisia asioita koskevien edunvalvontojen osalta tehtävämääräystä koskeva tieto ei ole rakenteisessa muodossa.

Onkin tarpeen selvittää mahdollisuuksia luoda **yhtenäisempi järjestelmä** ja samalla mahdollisesti **vähentää rekisterien määrää:** onko teknisesti erillinen holhousasioiden rekisteri tarpeen, vai **voisiko osa asiankäsittelyjärjestelmän (Elsan) tai vtj:n tiedoista palvella niitä tietotarpeita, joita holhousasioiden rekisteri nyt tyydyttää**.

Lisäksi on edistettävä tietojen saattamista **rakenteiseen muotoon**. Rakenteiseen muotoon saattaminen on edellytys sähköisen asioinnin kehittämiselle, koska esimerkiksi Suomi.fi-valtuudet toteuttaa puolesta-asiointioikeuden tarkistuksia taustarekisterien tietojen perusteella ja päättelee niiden perusteella sen, onko puolesta-asiointioikeutta vai ei. Tällaista päättelyä ei ole mahdollista toteuttaa järjestelmän tekemänä, mikäli tiedot ovat muussa kuin automaattisesti koneluettavassa muodossa.

Alaikäisten kohdalla on tarpeen pohtia, **pitäisikö holhousasioiden rekisteriin merkitsemisen ja tilivelvollisuuden keskinäinen kytkös poistaa**. Tilivelvollisuudesta voitaisiin ja pitäisi siinä tapauksessa tehdä erillinen päätös. Tämä luonnollisesti edellyttäisi muutoksia holhoustoimesta annettuun lakiin.

Henkilöä koskevissa asioissa hankala ongelma on se, että edunvalvojan / valtuutetun **kelpoisuus rajoittuu vain asioihin, joiden merkitystä päämies / valtuuttaja ei sillä hetkellä ymmärrä**. Tämä aktualisoituu esimerkiksi edunvalvojan tai valtuutetun pyrkiessä käyttämään sähköisesti Kanta-arkistoa: mistä järjestelmä tietää, ymmärtääkö päämies asian merkitystä? Mahdollisia mutta nähtävästi lainsäädäntötoimia edellyttäviä ratkaisuja voisivat olla esimerkiksi se, että terveydenhuollossa tehtäisiin Kantaan merkintä siitä, että potilas on ilmeisen pysyvästi tullut kykenemättömäksi ymmärtämään potilastietojensa antamisen merkitystä, tai se, että laillisen edustajan käyttäessä edunvalvontatietovarannosta ilmenevää toissijaista kelpoisuuttaan sähköisessä asioinnissa voitaisiin luottaa edustajan (vaikkapa ruutuun täppäämällä) antamaan vakuutukseen, että päämies ei ko. ajankohtana

ymmärrä asian merkitystä, tai sitten näiden kombinaatio, eli molempien ehtojen pitäisi täyttyä, jotta laillinen edustaja pääsisi tietoja katselemaan.

Suomi.fi-palvelut hyödyntävät taustallaan merkittävissä määrin kunkin palvelun tuottamiseen tarpeellisten perusrekistereiden tietoja, kuten väestötietojärjestelmän tietoja sekä organisaatioiden tietoja koskevia PRH:n ylläpitämiä rekisteritietoja, kuten kaupparekisterin tietoja. Digi- ja väestötietovirasto tuottaa Suomi.fi-palveluista seuraavia palveluja: Suomi.fi-valtuudet, Suomi.fi-tunnistus, Suomi.fi-viestit, Suomi.fi-palveluväylä, Suomi.fi-palvelutietovaranto sekä Suomi.fi-verkkopalvelu.[105]

Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016),[106] jäljempänä tukipalvelulaki, säätää Suomi.fi-palvelujen kehittämisestä, tuottamisesta sekä hyödyntämisestä. Lisäksi tukipalvelulain 9 §:ssä säädetään palvelutuotannossa säännönmukaisesti hyödynnettävistä tietolähteistä. Nykyisellään lainkohdassa on säädetty seuraavasti:

> *”Digi- ja väestötietovirastolla on oikeus sille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi käsitellä seuraaviin tietojärjestelmiin tallennettuja tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja noudattaen tätä lukua: (29.11.2019/1174)*
>
> *1) väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitetusta väestötietojärjestelmästä henkilön nimeä, henkilötunnusta, sähköistä asiointitunnusta, kansalaisuutta, asiointikieltä, äidinkieltä, kuolinpäivää, edunvalvontaa, toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontavaltuutusta ja lapsen huoltoa koskevia tietoja sekä yhteystietoja ja tietoa turvakiellosta; (29.11.2019/1174)*
>
> *2) holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitetusta holhousasioiden rekisteristä henkilön edunvalvontaa, toimintakelpoisuuden rajoittamista ja edunvalvontavaltuutusta koskevia tietoja;*
>
> *3) yhdistyslaissa (503/1989) tarkoitetusta yhdistysrekisteristä yhdistystoimintaa ja yhdistysten vastuuhenkilöitä koskevia tietoja;*
>
> *4) kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitetusta kaupparekisteristä ja yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) tarkoitetusta yhteisötietojärjestelmästä elinkeinotoimintaa harjoittavia ja niiden vastuuhenkilöitä koskevia tietoja;*
>
> *5) säätiölaissa (487/2015) tarkoitetusta säätiörekisteristä säätiöitä ja niiden vastuuhenkilöitä koskevia tietoja.”*

Nyt valmisteilla olevan edunvalvontatietovarannon tietoja olisi tarpeen hyödyntää Suomi.fi-valtuuksien lisäksi mahdollisesti myös Suomi.fi-tunnistuksen sekä -viestien tuottamisessa. Nykyisellään tukipalvelulaissa säädetyn mukaisesti holhousasioiden rekisteristä voidaan hyödyntää henkilön edunvalvontaa, toimintakelpoisuuden rajoittamista ja edunvalvontavaltuutusta koskevia tietoja.

Edunvalvontatietovarannon osalta olisi tärkeää huomioida, että edunvalvontatietovarannon tietojen luovutuksesta säädettäessä mahdollistettaisiin tällainen tietojen luovutus joko säätämällä siitä edunvalvontatietovarantoa koskevassa sääntelyssä siten, että lainkohdat mahdollistaisivat tietojen luovuttamisen esim. Suomi.fi-valtuuksien hyödynnettäväksi. Toisaalta

[105] Suomi.fi-palveluja on esitelty tarkemmin osoitteessa www.suomi.fi.
[106] https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160571

samaan aikaan voisi olla relevantimpaa säätää edunvalvontatietovarannon tietojen luovutuksesta Suomi.fi-palvelujen hyödynnettäväksi tukipalvelulain 9 §:ää muuttamalla, samaan tapaan kuin nyt on säädetty esim. väestötietojärjestelmän tietojen osalta.

Taustalla on lisäksi tukipalvelulakia koskeva hallituksen esitys (HE 59/2016 vp),[107] jossa 9 §:n perusteluissa on todettu, että DVV:n (silloinen VRK) *olisi mahdollista hyödyntää tukipalvelujen tuotannossa myös muita rekistereitä niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Mahdollisesti hyödynnettäviä rekistereitä asiointivaltuuspalvelussa olisivat esimerkiksi liiketoimintakieltorekisteri sekä konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteri ainakin niin kauan kuin tiedot näistä rekistereistä eivät ole saatavilla viiveettä esimerkiksi kaupparekisteristä*. Käytännössä tämä tarkoittaa, että mikäli Suomi.fi-palvelun tuottamisessa olisi perusteltua hyödyntää jotakin muuta rekisteriä ja sen tietoja kuin mistä tukipalvelulain 9 §:ssä on säädetty, tällaiseen tietojen luovuttamiseen Suomi.fi-palvelun hyödynnettäväksi sovellettaisiin tietoja luovuttavan rekisterin tietojen luovutukseen sovellettavaa lainsäädäntöä.

Tarvittavat lainsäädäntötoimet luonnollisesti riippuisivat pitkälti siitä, millaisia teknisiä ratkaisuja edunvalvontatietovarannon muodostamisessa ja käyttämisessä päädyttäisiin esittämään. Esimerkiksi siinä tapauksessa, että Elsa toimisi holhousasioiden rekisterinä (tai että edunvalvontatiedot sisällytettäisiin kattavasti väestötietojärjestelmään) ja erillisestä holhousasioiden rekisteristä luovuttaisiin, olisi nähtävästi tarpeen muuttaa esimerkiksi tukipalvelulain 9 §:ää siten, että nämä tiedot olisivat Suomi.fi-palvelujen hyödynnettävissä Elsasta (tai väestötietojärjestelmästä). Vastaavasti muutostarpeita liittyisi muuhun lainsäädäntöön, jossa nykyisellään viitattaisiin holhousasioiden rekisteriin. Samalla olisi tarpeen säädöshehityksellä huolehtia siitä, että Elsaan (tai väestötietojärjestelmään) sisältyvät edunvalvontatiedot olisivat suunnilleen vastaavassa laajuudessa julkisia kuin ne nykyisin ovat holhousasioiden rekisterissä.

Kaikissa vaihtoehdoissa on tarpeen säätää ”edunvalvontatietovarannosta”, jos sellainen perustetaan holhousasioiden rekisterin lisäksi tyydyttämään muita kuin holhousviranomaisen omaan asiankäsittelyyn liittyviä tarpeita.

[107] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_59+2016.pdf