OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
LsN Outi Kemppainen

LAUSUNTO

19.10.2026

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 17 §:n muuttamisesta (HE 222/2026 vp)

VASTINE LAKIVALIOKUNNAN KUULEMIEN ASIANTUNTIJOIDEN HUOMAUTUKSIIN

1. Johdanto

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista vastinetta valiokunnalle toimitetuista hallituksen esitystä 222/2026 vp koskevista lausunnoista.

Lausunnon antaneet asiantuntijat pääosin kannattavat säännösehdotusta. Asiantuntijat ovat tuoneet esiin sen, että esitetylle sääntelylle on käytännön tarve. Seuraavassa kommentoidaan asiakohtaisesti valiokunnalle annettuihin kirjallisiin lausuntoihin sisältyviä muutosehdotuksia ja muita huomioita.

2. Kommentit esitettyyn muutokseen

2.1 Esteellisyyspiirin lähtökohtainen laajuus

Edunvalvontavaltuutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan valtuuttaja voisi halutessaan tietyissä rajoissa määrätä valtuutetun esteellisyyspiirin laajuudesta rajoittamalla sukulaisuussuhteisiin perustuvia esteellisyystilanteita edunvalvontavaltakirjan nimenomaisella määräyksellä. Edunvalvontavaltuutetun ja vastapuolen sukulaisuuteen perustuvat esteellisyysperusteet säilyisivät muutoin ennallaan.

Maanmittauslaitos, Muistiliitto ry ja professori (emeritus) Helin kannattavat ehdotettua mallia. Digi- ja väestötietovirasto sekä Suomen Asianajajat puolestaan esittävät päinvastaista mallia eli että edunvalvontavaltuutetun esteellisyysperusteita tulisi väljentää laajemmin niin, että laissa säädettäisiin

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

lähtökohtaisesti nykyistä suppeammista edunvalvontavaltuutetun esteellisyysperusteista ja valtuuttaja voisi halutessaan laajentaa niitä edunvalvontavaltakirjan määräyksellä. Suomen Asianajajien mukaan edunvalvojaan ja edunvalvontavaltuutettuun voidaan soveltaa eri esteellisyyssäännöksiä, koska edunvalvojan asema perustuu viranomaisen tai tuomioistuimen edunvalvojalle vahvistamaan edustusvaltaan, kun taas edunvalvontavaltuutus perustuu luottamukseen ja valtuuttajan itsemääräämisoikeuteen. Suomen Asianajajien mukaan sääntely voisi olla erilaista myös sen vuoksi, että päämiehelle läheisen ihmisen edustusoikeus perustuu eri oikeusperustaan. Digi- ja väestötietovirasto perustelee kantaansa sillä, että valtuuttajan tahto toteutuisi useammin ja että tällainen muutos vertautuisi lain 20 §:ään siltä osin kuin kyse on kiinteistöistä.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua sääntelyä esitettyjen kommenttien perusteella.

Nyt ehdotettu lainmuutos on jatkoa edunvalvontalainsäädännön ajantasaistamista koskevalle aiemmalle hankkeelle (HE 69/2025 vp), johon perustuvilla lainmuutoksilla (113/2026 ja 114/2026) supistettiin sekä edunvalvontavaltakirjan nojalla toimivan valtuutetun että holhoustoimilain mukaisen edunvalvojan osalta sitä sukulaisten piiriä, johon nähden esteellisyyden katsotaan syntyvän. Perusperiaatteena aiemmissa muutoksissa oli se, että valtuutetun ja edunvalvojan esteellisyys säilyy laissa säädetyn sukulaispiirin osalta samanlaisena.

Nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä edellä mainittu periaate on katsottu edelleen perustelluksi. Kuten hallituksen esityksessä on (s. 4) todettu, on vaikea nähdä, että sukulaisuuteen perustuva eturistiriidan riski olisi merkittävästi erilainen sen mukaan, edustaako henkilö päämiestään läheisedunvalvojana vai edunvalvontavaltakirjan mukaisena valtuutettuna. Myös lainsäädännön selkeys ja johdonmukaisuus ovat perusteita sille, että edunvalvojaan ja valtuutettuun sovelletaan lähtökohtaisesti yhteneväisiä esteellisyyssäännöksiä sukulaisuussuhteiden osalta. Säännösten yhtäläisyyttä tukee myös se havainto, että ymmärrys edunvalvontavaltuutuksen ja holhoustoimilain mukaisen edunvalvonnan välisistä eroista on käytännössä usein epäselvä. Esityksen valmisteluvaiheen lausuntopalautteessa esteellisyysperusteiden lähtökohtaisesti laajempi supistaminen ei saanut laajempaa kannatusta.

Oikeusministeriö yhtyy professori (emeritus) Helinin lausunnossa esitettyyn toteamukseen, jonka mukaan edunvalvontavaltuutus poikkeaa tavallisesta varallisuusoikeudellisesta valtuutuksesta siinä, että valtuuttaja ei kykene valvomaan valtuutetun toimintaa enää silloin, kun valtuutusta tarvitaan ja että valtuuttajan suojelun tarve tämän vuoksi korostuu. Kuten professori Helin toteaa, takeita, jotka vaikeuttavat valtuutuksen väärinkäyttöä, tarvitaan myös yleisistä syistä, jotta edunvalvontavaltuutuksen maine turvallisena ja luotettavana instituutiona säilyisi.

Edunvalvontavaltuutettuun ei yleensä kohdistu säännönmukaista valvontaa kuten tilivalvontaa tai lupavalvontaa, joten esteellisyyssääntelyllä on tärkeä merkitys valtuuttajan suojelemisen kannalta. Vaikka valtuutettu on yleensä valtuuttajan luotettu läheinen, väärinkäytöksiäkin esiintyy. Aiemman edunvalvontahankkeen yhteydessä ilmeni, että edunvalvontavaltuutetun väärinkäytöksiin päästään puuttumaan yleensä myöhemmin kuin edunvalvonnoissa, kun säännönmukaista tilivelvollisuutta ei ole. Joskus väärinkäytökset tulevat esiin vasta valtuuttajan kuoltua, jolloin asioiden selvittäminen jää kuolinpesän tehtäväksi (HE 69/2025 vp s. 7).

Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelymallin avulla voidaan saavuttaa parempi tasapaino valtuuttajan suojaamisen ja itsemääräämisoikeuden välillä kuin päinvastaisella sääntelymallilla.

2.2 Valtuutetun lapsenlapsen sisällyttäminen ehdottomiin esteellisyysperusteisiin

Hallituksen esityksessä esitetään, että ehdottomia esteellisyysperusteita, joista edunvalvontavaltakirjan määräyksellä ei voitaisi poiketa, olisivat se, että valtuutetun vastapuolena on valtuutettu itse, valtuutetun puoliso tai joku, jota valtuutettu edustaa, taikka valtuutetun tai hänen puolisonsa lapsi.

Professori (emeritus) Helin esittää lakivaliokunnan harkittavaksi, pitäisikö lapsenlapsi siirtää niiden sukulaisten joukkoon, joihin nähden esteellisyyttä ei voida rajoittaa ottaen huomioon sen, että lapsenlapsi on yleensä isovanhemmilleen hyvin rakas ja läheinen.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua sääntelyä esitetyn kommentin perusteella.

Sukulaisuussuhteiden läheisyys luonnollisesti vaihtelee tapauksen mukaan. Valmisteluvaiheessa ei ole tullut esiin ehdotuksia sen sukulaisryhmän laajentamiseksi, johon nähden valtuutetun esteellisyyttä ei voitaisi rajoittaa. Valintamahdollisuuden rajoittaminen supistaisi jossain määrin määräyksen käyttömahdollisuutta. Hallituksen esityksessä omaksuttu malli mahdollistaa sen, että valtuuttaja itse harkitsee valtuutetun ja tämän lapsenlapsen välisen suhteen niin läheiseksi, että ei katso perustelluksi ulottaa poikkeusmääräystä lapsenlapseen. Oikeusministeriö ei näe valtuutetun suojelemisen kannalta painavaa tarvetta laajentaa ehdottoman esteellisyysperusteen muodostavien sukulaissuhteiden ryhmää siitä, miten se on hallituksen esityksessä määritetty.

2.3 Poikkeusmääräyksen soveltamisalan laajentaminen

Hallituksen esityksen mukaan mahdollisuus poiketa esteellisyysperusteista koskisi vain oikeustoimia.

Professori (emeritus) Helin esittää lausunnossaan harkittavaksi, onko tarpeen sallia esteellisyyden rajoittaminen vain oikeustoimien osalta ja jättää hallinto- ja oikeusasiat ulkopuolelle.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua sääntelyä esitetyn kommentin perusteella.

Lainmuutosehdotukseen johtaneet esteellisyystilanteet ja käytännön ongelmat ovat liittyneet nimenomaan oikeustoimiin. Tietoa esteellisyystilanteista saatiin edunvalvontalainsäädännön ajantasaistamista koskevassa ensimmäisessä hankkeessa. Käytäntöä selvitettiin Digi- ja väestötietoviraston asianhallintajärjestelmästä tehdyn 100 tapauksen otannan avulla. Otannassa tutkittiin mm. sitä, minkälaisissa asioissa oli haettu edunvalvojan määräämistä valtuutetun tehtäviin esteellisyyden vuoksi. Otannassa kaikki asiat liittyivät oikeustoimiin: valtaosa perheja perintöoikeudellisiin oikeustoimiin, osa kiinteistön tai asunto-osakkeiden kauppaan taikka

vuokrasopimukseen. Tiedossa on, että esteellisyystilanteita tulee esiin myös pienimuotoisemmissa oikeustoimissa kuten irtaimen esineen kaupassa.

Sääntelyehdotus on saanut innoitusta Norjan lainsäädännöstä, jossa vastaavan kaltainen säännös on rajoitettu oikeustoimiin. Norjassa edellytetään lisäksi, että poikkeusmääräyksessä on nimenomaisesti mainittu sekä henkilö että oikeustoimen osapuolet. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä sallittaisiin oikeustoimien tekemiseen liittyvät yleisemmät määräykset.

Ehdotetun säännöksen taustalla on ajatus siitä, että valtuuttaja harkitsisi tarkkaan poikkeusmääräyksen merkitystä ja vaikutuksia. Tulevia oikeus- tai hallintoasioita olisi mahdoton ennakoida. Jos soveltamisalaa laajennettaisiin, valtuuttajan voisi olla vaikea ennakoida, toimisiko laaja määräys hänen edukseen vai vahingokseen.

Säännöksen soveltamisalan laajentaminen kaikkiin asioihin jättäisi avoimeksi sen, minkälaisia käytännön vaikutuksia lainmuutoksella voisi olla oikeus- ja hallintoasioiden osalta.

2.4 Poikkeusmääräyksen soveltaminen varavaltuutettuun ja toissijaiseen valtuutettuun

Esityksen mukaan valtakirjan poikkeusmääräystä sovellettaisiin varavaltuutettuun ja toissijaiseen valtuutettuun vain, jos valtakirjassa on nimenomaisesti näin määrätty.

Muistiliitto ry, Maanmittauslaitos ja professori (emeritus) Helin kannattavat ehdotusta. Suomen Asianajajat ja Digi- ja väestötietovirasto eivät pidä tätä kannatettavana, vaan katsovat, että esteellisyyspiiriä muuttavan määräyksen pitäisi koskea samalla tavoin niin valtuutettua kuin varavaltuutettua ja toissijaista valtuutettua, ellei valtakirjassa ole nimenomaisesti toisin määrätty.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua sääntelyä esitettyjen kommenttien perusteella.

Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan varavaltuutettuun ja toissijaiseen valtuutettuun sovelletaan, mitä laissa säädetään valtuutetusta, jollei erikseen toisin säädetä. Tällaista poikkeussäännöstä ehdotetaan 17 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan valtuutetun esteellisyysperusteita koskevaa valtakirjan määräystä sovelletaan varavaltuutettuun ja toissijaiseen valtuutettuun vain silloin, kun siitä on valtakirjassa nimenomainen määräys.

Tämä edellytys on katsottu perustelluksi valtuuttajan aseman turvaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että valtuuttaja harkitsee valtuutetun ja mahdollisesti myös varavaltuutetun ja toissijaisen valtuutetun esteellisyysperusteita koskevan määräyksen sisältöä tietoisena määräyksen vaikutuksista kunkin henkilön osalta. Ehdotetun säännöksen tavoitteena on myös ehkäistä tulkinnanvaraisia valtakirjamääräyksiä. Määräystä tehtäessä tulee ottaa huomioon se, että säännöksessä yksilöidyt henkilösuhteet vaikuttavat kunkin valtuutetun osalta eri tavoin suhteessa heidän omiin sukulaisiinsa. Varsinaisen valtuutetun, varavaltuutetun ja toissijaisen valtuutetun esteellisyyspiirit voidaan määräyksessä rajata sisällöltään erilaisiksi. Valtuuttaja voi esimerkiksi antaa varsinaiselle valtuutetulle laajemmat toimintamahdollisuudet kuin varavaltuutetulle tai toissijaiselle valtuutetulle. (HE s. 15)

Esityksessä ehdotetulla muotoilulla pyritään siis ehkäisemään se, että esteellisyyttä koskeva poikkeusmääräys ulottuisi valtuuttajan huomaamatta varsinaisen valtuutetun lisäksi varavaltuutettuun ja toissijaiseen valtuutettuun, joiden kunkin henkilösuhteet ovat erilaiset suhteessa lähisukulaisiin. Varavaltuutetuksi on voitu nimetä esimerkiksi asianajaja taikka muu sukulaispiirin ulkopuolinen esteetön henkilö. Jos varavaltuutettu ja toissijainen valtuutettu ovat eri henkilöitä, edustajan sisarus tai sisaruksen lapsi tai muu säännöksessä tarkoitettu sukulainen tarkoittaa käytännössä kunkin osalta eri henkilöä. Tavoitteena on se, että valtuuttaja harkitsee poikkeusmääräystä kunkin edustajan osalta tietoisena sen vaikutuksista.

2.5 Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 19 §:n täydennys

Digi- ja väestötietovirasto on lausunnossaan esittänyt, että edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 19 §:ään lisätään viittaus holhoustoimesta annetun lain (442/1999) uuteen 34 a §:ään. Perusteena esitykselle on se, että edunvalvontalainsäädännön ajantasaistamista koskevan aiemman hankkeen yhteydessä luvanvaraisia oikeustoimia koskevan 34 §:n sisältö jaettiin kahteen eri pykälään lisäämällä holhoustoimilakiin uusi sijoitustoimintaa koskeva 34 a § (lakimuutos 114/2026). Tässä yhteydessä edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 19 §:ään ei lisätty viittausta tähän uuteen pykälään.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö pitää perusteltuna aiemmin epähuomiossa poisjääneen pykäläviittauksen lisäämistä lain 19 §:ään. Oikeusministeriö ehdottaa, että lakiehdotusta täydennetään muuttamalla edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 19 §:n 1 momenttia seuraavasti (muutokset voimassa olevaan säännökseen lihavoitu):

19 § Oikeustoimien luvanvaraisuus

Valtakirjassa voidaan määrätä, että valtuutetun tekemiin oikeustoimiin sovelletaan holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 34 §:n 1 momentin **ja 34 a §:n** säännöksiä edunvalvojan tekemien oikeustoimien luvanvaraisuudesta. Määräys voidaan rajoittaa koskemaan määrättyjä oikeustoimia.

2.6 Ehdotetun 17 §:n lakitekninen muotoilu

Professori (emeritus) Helin toteaa lausunnossaan, että ehdotettu säännösmuutos on lakiteknisesti vaikeaselkoinen. Hän pitää ongelmallisena mm. sitä, että eturistiriitaa koskeva tärkeä esteellisyysperuste jää huomaamattomalle paikalle pykälän loppuun. Helin ehdottaa 17 §:n jakamista kahteen osaan niin, että nykyinen 17 § säilyisi lähes ennallaan ja uudessa 17 a §:ssä säädettäisiin esteellisyyden rajoittamisesta. Professori (emeritus) Helinin lausunnossa on tämän suuntainen säännösehdotus.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriö suhtautuu säännöksen tekniseen uudelleen muotoiluun avoimesti. Professori Helinin ehdottama tapa jakaa säännös kahteen eri pykälään tekisi sääntelystä selkeämmän. Jos säännöksen soveltamisala säilytetään hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla oikeustoimiin rajattuna, esteellisyyssääntely voisi olla kahteen eri pykälään jaettuna kuten jäljempänä esitetään. Jotta uuden 17 a §:n suhde 17 §:n 3 ja 4 momenttiin ei jäisi tulkinnanvaraiseksi, lakivaliokunnan mietinnössä olisi hyvä selventää se, että 17 a § koskee

vain poikkeusta 17 §:n 1 momentin 2 kohtaan ja että muutoin valtuutetun esteellisyyteen sovelletaan 17 §:ää kokonaisuudessaan:

17 § Valtuutetun esteellisyys

Valtuutettu ei saa edustaa valtuuttajaa, jos vastapuolena on:

1) valtuutettu itse, valtuutetun puoliso tai joku, jota valtuutettu edustaa, taikka valtuutetun tai hänen puolisonsa lapsi; tai

2) valtuutetun tai hänen puolisonsa lapsenlapsi, sisarus, vanhempi tai isovanhempi taikka tällaisen henkilön puoliso tai valtuutetun sisaruksen lapsi.

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.

17 a § *Esteellisyyden rajoittaminen*

Valtuuttaja voi valtakirjassa määrätä, että valtuutettu saa edustaa häntä yhtä tai useampaa oikeustointa tehtäessä, vaikka vastapuolena olisi joku 17 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu henkilö.

Myös varavaltuutetun ja toissijaisen valtuutetun esteellisyyttä voidaan rajoittaa 1 momentissa säädetyin tavoin. Määräys, jolla valtuutetun esteellisyyttä on rajoitettu, ei koske varavaltuutettua eikä toissijaista valtuutettua, ellei valtakirjassa ole nimenomaisesti toisin määrätty.

3. Muita huomioita

Sähköinen puolesta-asiointi ja sähköinen edunvalvontavaltuutus

Suomen Asianajajat ja Digi- ja väestötietovirasto tuovat esiin tarpeen jatkaa holhousasioiden rekisterin tietosisällön laajentamiseen ja sähköisen puolesta-asioinnin edistämiseen tähtäävää lainsäädäntötyötä. Digi- ja väestötietovirasto pitää myös tärkeänä, että lainsäädäntö mahdollistaisi sähköisen edunvalvontavaltuutuksen antamisen.

Oikeusministeriö: Edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun sähköistä puolesta-asiointia ja holhousrekisterin tietosisällön laajentamista koskeva lainsäädäntötilanne on tuotu esiin hallituksen esityksessä (s. 14) ja lakivaliokunnalle toimitetussa esittelymuistiossa 15.10.2026. Nämä asiat vaativat vielä perusteellista pohdintaa ja muutoksia erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön alaan kuuluvaan erityislainsäädäntöön. Työtä on tarkoitus jatkaa sosiaali- ja terveysministeriön johdolla.

Sähköiseen edunvalvontavaltuutukseen sisältyy monia samankaltaisia ja vaikeitakin lainsäädäntökysymyksiä kuin sähköiseen testamenttiin. Sähköisen testamentin ja testamenttirekisterin käyttöönottomahdollisuutta on arvioitu alustavasti *Edesmenneen omaisen asioiden vaivaton hoito* -ohjelman yhteydessä. Sähköisiä testamentteja ja testamenttirekisteriä koskeva arviomuistio oli lausuntokierroksella keväällä 2026 ja lausuntotiivistelmä julkaistiin 31.8.2026. Hanketta ei ole tarkoitus edistää enempää enää tällä hallituskaudella. Jos sähköisen testamentin ja testamenttirekisterin käyttöönottoa pidetään myöhemmin perusteltuna, oikeusministeriön näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista selvittää esiin tulleiden kysymysten ratkaisumahdollisuuksia ensin testamentin osalta ja hyödyntää ratkaisumalleja tarvittaessa myöhemmin myös sähköisen edunvalvontavaltuutuksen säätelemisessä.