

Asia: VN/24399/2023

Edunvalvontalainsäädännön ajantasaistaminen; työryhmän mietintö

Laki edunvalvontavaltuutuksesta (valtuutetun esteellisyys 17 §, omaisuuden lahjoittaminen 18 §, suhde eräisiin muualla laissa oleviin valtakirjaa koskeviin säännöksiin 20 §, edunvalvojan määrääminen valtuutetun tehtäviin 21 §, voimaantulosäännös)

Lausuntonne ehdotetuista säännöksistä?

Digi- ja väestötietovirasto (jäljempänä DVV) kiittää mahdollisuudesta lausua edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä ja toteaa seuraavaa:

Valtuutetun esteellisyys 17 §:

DVV pitää sinänsä kannatettavana sitä, että valtuutetun esteellisyyssäännöksiä esitetään muutettavaksi. DVV:n näkemyksen mukaan valtuutetun esteellisyyssäännöksiä olisi kuitenkin perusteltua keventää enemmän kuin työryhmän mietinnössä ehdotetaan. DVV yhtyy viraston edustajana työryhmässä toimineen henkikirjoittaja Kimmo Luojuksen jättämään eriävään mielipiteeseen (mietinnön liite 2) ja ehdottaa mielipiteessä esitetyillä perusteilla lainkohdalle seuraavaa muotoilua:

17 § Valtuutetun esteellisyys

Jos valtuutettuna on valtuuttajan lapsi, hän ei saa edustaa valtuuttajaa, jos vastapuolena on:

- 1) valtuutettu itse, valtuutetun puoliso tai joku, jota valtuutettu edustaa; tai
- 2) valtuutetun tai hänen puolisonsa lapsi, lapsenlapsi, vanhempi taikka tällaisen henkilön puoliso

Jos valtuutettuna on valtuuttajan aviopuoliso, hän ei saa edustaa valtuuttajaa, jos vastapuolena on:

- 1) valtuutettu itse tai joku, jota valtuutettu edustaa;
- 2) valtuutetun lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi tai isovanhempi taikka tällaisen henkilön puoliso; tai
- 3) valtuutetun sisaruksen lapsi.

Muu kuin 1 – 2 momenteissa tarkoitettu valtuutettu ei saa edustaa valtuuttajaa, jos vastapuolena on:

- 1) valtuutettu itse, valtuutetun puoliso tai joku, jota valtuutettu edustaa;
- 2) valtuutetun tai hänen puolisonsa lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi tai isovanhempi taikka tällaisen henkilön puoliso; tai
- 3) valtuutetun sisaruksen lapsi.

Puolisoilla tarkoitetaan 1 - 3 momenteissa 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.

Omaisuuksien lahjoittaminen 18 §, suhde eräisiin muualla laissa oleviin valtakirjaa koskeviin säännöksiin 20 §, edunvalvojan määrääminen valtuutetun tehtäviin 21 § ja voimaantulosäännös:

DVV pitää työryhmän ehdottamia säännöksiä kannatettavina ja yhtyy työryhmän mietinnössä esitettyihin perusteluihin näiltä osin.

Laki holhustoimesta (esteellisyyssperusteiden tarkistaminen 32 §, lupasäännösten ajantasaistaminen 34 ja 34 a §, 39 §, alaikäisen edunvalvonnan rekisteröinti 66 ja 66 a §, voimaantulosäännös)

Lausuntonne ehdotetuista säännöksistä?

Esteellisyyssperusteiden tarkistaminen 32 §:

DVV:llä ei ole huomautettavaa ehdotukseen 32 §:n esteellisyysperusteiden tarkistamisesta.

Lupasäännösten ajantasaistaminen 34, 34 a § ja 39 §:

Holhustoimilain 34 §:ään esitettyjen muutosten ja uuden holhustoimilain 34 a §:n osalta DVV yhtyy työryhmän mietinnössä esittämään ja kannattaa esitettyjä muutoksia.

Alaikäisen edunvalvonnan rekisteröinti 66 ja 66 a §:

66 §

DVV:n käsityksen mukaan alaikäisen edunvalvonnan rekisteröintiraja tulisi nostaa 30 000 euroon, kuten myös työryhmän työskentelyn pohjana olevassa arviomuistiossa on esitetty. Rajan nostaminen 20 000 eurosta 25 000 euroon ei ole riittävä vastaamaan inflaatiokehitystä eikä hallinnollisen taakan keventämistarvetta. Pieni nosto ei korjaisi tilannetta riittävästi, vaan rekisteröintirajan tulisi olla 30 000 euroa, jotta muutos olisi vaikuttava. Viimeksi varallisuusrajoja korotettiin vuonna 2011, minkä jälkeen rahan ostovoima on heikentynyt merkittävästi.

Nykyinen raja aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa perheille, erityisesti leskiperheille, joissa tilin tekeminen on koettu henkisesti raskaaksi. Rekisteröintirajan merkittävämpi nosto vähentäisi turhia valvontavelvoitteita tilanteissa, joissa vanhemmat huolehtivat lapsen varallisuudesta asianmukaisesti.

Vaikka rekisteröintirajan korottaminen vähentäisi joidenkin lasten osalta holhousviranomaisen valvontaa, se ei vaarantaisi heidän asemaansa merkittävästi. Viranomaisella säilyisi edelleen mahdollisuus rekisteröidä alaikäisen edunvalvonta erityistapauksissa, joissa valvonta on tarpeen. Koska varallisuusraja ei ole sidottu indeksiin, sen jatkuva tarkistaminen ei ole mahdollista. Rajan liian varovainen nosto vanhenee nopeasti ja vaatii pian uuden muutoksen. Kestävämpi ratkaisu on nostaa raja kerralla riittävän korkeaksi, jotta se säilyy ajantasaisena pidempään ja vähentää hallinnollista tarvetta toistuviin päivityksiin.

Valtion taloudelliset resurssit ovat tulevina vuosina niukat, mikä edellyttää valvonnan kohdentamista tarkoituksenmukaisesti. Rajojen merkittävämpi nostaminen vähentäisi erityisesti sellaisten tapausten määrää, joissa valvontaa ei käytännössä tarvita, mutta joissa hallinnollinen käsittely kuormittaa viranomaistyötä ilman lisäarvoa alaikäisen suojan kannalta.

Varallisuusrajojen rohkeampi korottaminen olisi perusteltu ja tasapainoinen ratkaisu, joka tukisi sekä alaikäisten omaisuuden turvaa että hallinnollisten prosessien tehostamista.

Rekisteröinnin tekemättä jättäminen riskiarvioinnin perusteella:

Työryhmän mietinnössä ainoa ehdotettu muutos alaikäisiä koskevaan edunvalvonnan valvontaan on edunvalvonnan rekisteröimisen varallisuusrajojen nostaminen. Ehdotus ei ota lainkaan huomioon tilanteita, joissa alaikäisellä on joko omissa nimissään tai kuolinpesän kautta nimellisesti omaisuutta, mutta omaisuus on sellaisessa muodossa, että omaisuuden hoitamisen valvonta holhousviranomaisen taholta on tarpeetonta. Kiinteään varallisuusrajaan perustuva rekisteriin merkitseminen on varsin joustamaton keino alaikäisen edunvalvonnan valvomiseen. Raja joustaa alaspäin, sillä lain 66 §:n 2 momentin nojalla edunvalvonta on merkittävä rekisteriin, vaikka omaisuuden tai pesäosuuden arvo olisi vähäisempi, jos siihen on erityistä syytä. Ylöspäin jouston mahdollisuutta ei nykyisellään ole, vaan alaikäisten edunvalvonnat tulee poikkeuksetta merkitä rekisteriin, jos varallisuusraja ylittyy.

DVV pitää tarpeellisena säätää mahdollisuus jättää edunvalvonta tietyin edellytyksin rekisteröimättä silloinkin, kun alaikäisellä olevan omaisuuden arvo tai kuolinpesäosuuden arvo ylittäisi laissa säädetyn varallisuusrajan. Tällaisia tilanteita syntyy tyypillisesti silloin, kun alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä, jossa ei ole muuta mainittavaa omaisuutta kuin kiinteistö tai muu objekti, josta edunvalvoja ei voi luopua ilman 34 §:ssä tarkoitettua holhousviranomaisen lupaa. Kun edunvalvoja ei voi luovuttaa omaisuutta holhousviranomaisen tietämättä, ei omaisuuden häviämisen vaaraa ole. Mahdollisuus jättää alaikäisen edunvalvonta rekisteröimättä riskiarvioinnin perusteella edesauttaa kohdentamaan DVV:n resursseja niihin valvontoihin, joissa valvonta on tarpeellisempaa.

66 a §:

Rekisteristä poistamisen rajan nostaminen 20 000 euroon on hyvä ja perusteltu muutos. Se vähentää tarpeetonta hallinnollista taakkaa ilman, että alaikäisen taloudellinen asema vaarantuu. Muutoksen myötä valvontaa voidaan kohdentaa paremmin niihin tapauksiin, joissa se on aidosti tarpeen, ja samalla perheet välttyvät turhalta byrokratialta.

Vaihtoehdot ja työryhmän harkitsemissa muutamia kysymyksiä, joihin ei ehdoteta muutoksia (mietinnön luvut 5.1 ja 5.2)

Näkemyksenne näissä luvuissa käsiteltyjen asioiden lainmuutostarpeista?

Yleisten edunvalvojien valvonta ja luvat (5.1.1 ja 5.1.2):

Yleisten edunvalvojien valvonnassa on mietinnön kohdassa 5.1.1 selostetulla tavalla saavutettu digitalisaation edistymisen ja toimintatapojen kehittämisen myötä merkittävää resurssitehokkuuden lisäämistä, ja tämän kehityksen voidaan odottaa vielä jatkuvankin, vaikkakaan ei enää viime vuosien nopeudella. Resurssitehokkuuden lisääntyminen koskee myös kohdassa 5.2.2 tarkoitettua yleisten edunvalvojien lupavalvontaa. Näin ollen valvontaresurssien riittävyyden näkökulmasta yleisten edunvalvojien valvonnan eriyttämiseen yksityisten edunvalvojien valvonnasta ei enää ole entisenlaista tarvetta. Yleisten edunvalvojien toiminnan tyypilliset epäkohdat (esim. etuuden hakemisen viipyminen) eroavat mietinnössäkkin kerrotulla tavalla yksityisten edunvalvojien kohdalla esille tulevista eikä niitä välttämättä huolellisessakaan tilivalvonnassa havaita. Silti mietinnössä esitettyihin perusteluihin ja tehtyihin johtopäätöksiin voidaan kohtien 5.1.1 ja 5.1.2 osalta yhtyä.

Edunvalvonnan ja edunvalvontavaltuutusten rekisteröinti henkilöä koskevista asioista, kohta 5.1.3:

Edunvalvonnan ja edunvalvontavaltuutusten rekisteröinti henkilöä koskevista asioista muodostaa DVV:ssä selvästi tunnistetun kipupisteen. Henkilöä koskevaan asiaan liittyvän edustamiskelpoisuuden rekisteröiminen (rakenteisessa muodossa) on rekisteripohjaisen sähköisen asioinnin välttämätön edellytys.

Nykyisetkin säännökset sanamuotonsa mukaan mahdollistavat henkilöä koskeviin asioihin liittyvän kelpoisuuden rekisteröimisen silloin, kun tämä kelpoisuus liittyy taloudellisia asioita koskevaan kelpoisuuteen. Nykyisillä säännöksillä tarkoitetaan tässä holhousvoimilain 65.1 § 1 kohtaa ja 2 momenttia, edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 27.1 §:ää sekä Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain (1156/2019) 8 § 1 momentin 3 kohtaa ja 4 momenttia. Näiden lainkohtien nojalla rekisteriin merkittäväksi tulee tehtävä, joka sisältää taloudellisten asioiden hoitamista. Ei siis säädetä, että tehtävä merkittäisiin rekisteriin vain siltä osin, kuin se koskee taloudellisia asioita.

Kyse on siis tilanteista, joissa samalla edunvalvojalla tai edunvalvontavaltuutetulla on sekä henkilöä koskeva että taloudellisia asioita koskeva tehtävänanto. Tällaisia ovatkin mm. lähes kaikki edunvalvontavaltuutetun tehtävät. Jo vanhastaan edunvalvojien yhdistelmätehtävät on viety tekstimuotoisena holhousasioiden rekisteriin. On kuitenkin epäjohdonmukaista, että tehtäviä, jotka sisältävät pelkästään henkilöä koskevaan asiaan liittyvän kelpoisuuden, ei selvästikään voida rekisteröidä. Myös nykyisten säännösten ikä ja niiden säätämisen jälkeen tapahtunut tuolloin ennakoimaton tekninen ja yhteiskunnallinen kehitys puoltavat tähän liittyvien säännösten kokonaisvaltaista uudelleentarkastelua mahdollisimman nopeassa aikataulussa.

Edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun edustaessa päämiestä tai valtuuttajaa tämän henkilöä koskevassa asiassa edustajan kelpoisuuteen liittyy aina toissijaisuus: kelpoisuus koskee vain asiaa, jonka merkitystä päämies tai valtuuttaja ei sillä hetkellä kykene ymmärtämään. Tämä on tietenkin merkittävä ongelma sähköistä asiointia toteutettaessa.

Toki sama ongelma periaatteessa esiintyy myös perinteisessä kasvokkain tapahtuvassa asiointissa: jos edunvalvoja tai edunvalvontavaltuutettu, jonka tehtävä sisältää terveydenhoitoa koskevissa asioissa edustamisen, käy terveydenhuollon yksikössä pyytämässä päämiehensä tai valtuuttajansa tuoreita laboratoriotuloksia, hänen oikeastaan pitäisi ottaa tämä – kenties vuodepotilas – mukaansa, jotta asiakasta palveleva henkilö pystyy toteamaan, että tämä ei sillä hetkellä ymmärrä asian merkitystä. Tällainen lähestymistapa voi kansalaisten näkökulmasta olla elävälle elämälle vieras ja vahvojakin tunteita herättävä. Sähköisessä asiointissa se pahimmillaan saattaa täysin estää kehittämistoimet, sillä päämiehen tai valtuuttajan henkisen tilan reaaliaikainen tekninen valvonta ei ole sen enempää tekniseltä kuin eettiseltäkään kannalta toteutettavissa.

Tällaista kelpoisuuden toissijaisuuden problematiikkaa ei esiinny ns. tavallisen valtuutuksen kohdalla, edes silloin, kun valtuutus on pitkäaikainen, tai silloin, kun valtuutus on annettu sähköisenä, esimerkiksi suomi.fi -palvelussa. Siihen nähden on ristiriitaista, että edunvalvontavaltuutuksen tuottama kelpoisuus on henkilöä koskevissa asioissa toissijaista, ja vieläpä niin, että valtuuttaja ei voi edes valtuutukseen sisällytettävällä nimenomaisella määräyksellä tästä poiketa. Näin siitä huolimatta, että edunvalvontavaltuutuksen antamiseen liittyy sen antamisen asianmukaisuutta turvaavia muotomääräyksiä ja että valtuutetun toimintaan kohdistuu viranomaisvalvontaa, toisin kuin on asian laita tavallisen valtuutuksen kohdalla.

Sikäli kuin henkilöä koskeviin asioihin liittyvistä edunvalvojien ja edunvalvontavaltuutettujen tehtävistä alettaisiin välittää tietoa suomi.fi -valtuuksien välityksellä käyttäjäorganisaatioiden kuten esimerkiksi terveydenhuollon toimijoiden asiointipalveluille, olisi DVV:n käsityksen mukaan pitkälti käyttäjäorganisaation vastuulla arvioida, mikä merkitys siellä annetaan esimerkiksi edellä kuvatulle toissijaisuusproblematiikalle. DVV voisi toki suomi.fi -palvelutuottajan ominaisuudessa huolehtia siitä, että käyttäjäorganisaatioita informoidaan tästä vastuustaan, jotta ne voisivat huomioida sen toiminnassaan ja asiointipalveluaan kehittäessään.

Käytännössä tällainen huomioiminen voisi kenties tarkoittaa vaikkapa OmaKannan osalta sitä, että esimerkiksi vain tuoretta tietoa (kuten viimeaikaisia lääkärin havainnot, laboratoriotuloksia, kuntoutusohjeita tai lääkeresptejä) olisi sieltä edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun katseltavissa, ja että päämies tai valtuuttaja voisi tämänkin halutessaan kieltää.

DVV viittaa myös virastoa mietintöä valmistelleessa työryhmässä edustaneen henkikirjoittaja Kimmo Luojuksen antamaan eriävään mielipiteeseen (mietinnön liite 2):

”Rekisteripohjaisen sähköisen asiointin mahdollistaminen henkilöä koskevissa asioissa puolestaan on toive, joka voimakkaasti korostuu suomi.fi -valtuuksia koskevissa asiakaspalautteissa. Kehittämistä on vastuutettu Digi- ja väestötietovirastolle mm. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 246/2022 vp s. 99 – 100. Tämän kehittämisen tueksi tarvittaisiin jäniteviä ja johdonmukaisia säännöksiä.”

Edellä esitetystä huolimatta DVV ymmärtää, että tässä yhteydessä ei enää ole mahdollista saada henkilöä koskevia edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun tehtäviä koskevia rekisteröimiseen ja kelpoisuuden toissijaisuuteen liittyviä säännöksiä kokonaisvaltaiseen tarkasteluun ja mukaan lakiehdotukseen.

Mietinnön kohdan 5.1.3 kolmessa viimeisessä kappaleessa esille tuotu näitä kysymyksiä koskevan kokonaisvaltaisen säädösvalmistelun tarve on ilmeinen, mukaan lukien edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeuksien kokonaisvaltainen uudelleentarkastelu sekä henkilöä koskevien asioiden edustusosoikeuden toissijaisuuden toimivuuden ja vaihtoehtojen arviointi. Ajatus eurooppalaista terveysdata-aluetta koskevan asetuksen (European Health Data Space, "EHDS" täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä tapahtuvasta valmistelusta vaikuttaa kannatettavalta ja virasto on sellaiseen valmisteluun omalta osaltaan mielellään osallistumassa ja myötävaikuttamassa. Jos jatkovalmisteluun ryhdytään, tulisi samassa yhteydessä selvittää myös muut edunvalvonnan rekisteröimiseen liittyvät kysymykset: väestötietojärjestelmän ja holhousasioiden rekisterin tietosisältöjen ja käyttötarkoitusten nykyistä parempi yhteensovittaminen sekä alaikäisten lakimääräisille edunvalvojille määrättävän tilivelvollisuuden erottaminen rekisterimerkinnöistä.

5.2.1.1 Oikeushenkilön nimeäminen valtuutetuksi

DVV:n äskettäin teettämässä edunvalvontavaltuutuksen tunnettuutta selvittäneessä tutkimuksessa nousi keskeisenä esteenä edunvalvontavaltuutuksen antamiselle oman aikaansaamattomuuden ohella se, että henkilöllä ei ole sellaista luottohenkilöä, jonka voisi valtuuttaa tehtävään. Tämä on jossakin määrin yllättävä tieto, joka saa pohtimaan sitä, olisiko yksi keino tämän ongelman korjaamiseen se, että mahdollistettaisiin oikeushenkilön nimeäminen valtuutetuksi. Toisaalta on kyllä huomioitava, että edunvalvontavaltuutettuna toimiminen on monesti suhteellisen työlästä ja vastuullista, jolloin kaupallisena palveluna tuotettuna palkkiotaso voisi muodostua valtuuttajien näkökulmasta katsottuna korkeaksi. Varakkaalle yksinäiselle valtuuttajalle oikeushenkilön nimeäminen valtuutetuksi voisi kuitenkin olla toimivakin vaihtoehto.

Holhousviranomaisessa saadaan valitettavasti jatkuvasti havaintoja siitä, että esteettömän varavaltuutetun nimeäminen tuntuu olevan edunvalvontavaltuutustenantajille kovin vaikeaa. Tämä näyttää johtavan siihen, että joko jätetään varavaltuutettu kokonaan nimeämättä, tai sitten nimetään joku varsinaisen valtuutetun perheenjäsen, vaikka jo valtakirjan laatimistilanteessa havaittaisiin, että tällaisen varavaltuutetun nimeämisestä ei ole hyötyä varsinaisen valtuutetun ollessa esteellinen. Varavaltuutetun osalta henkilökohtaisella luottamussuhteella ei ole sellaista merkitystä kuin varsinaisen valtuutetun kohdalla, sillä tehtävät ovat tyypillisesti yksittäiseen oikeustoimeen liittyviä, kun taas varsinainen valtuutettu monesti huolehtii kokonaisvaltaisesti valtuuttajan hoidon, hoivan ja arkielämän puitteiden järjestämisestä.

Näistä syistä DVV esittää jatkovalmistelussa vielä harkittavaksi sellaista vaihtoehtoa, että ainakin varavaltuutetuksi voitaisiin nimetä oikeushenkilö. Koska varavaltuutetun tehtävät usein ovat luonteeltaan oikeudellisia ja taloudellisen intressin osalta merkittäviä (esimerkiksi perinnönjakoon tai kiinteistön myymiseen liittyviä), varavaltuutetun riittävän asiantuntemuksen ja vahingonkorvausvastuun kantokyvyn takaamiseksi oikeushenkilön laatua olisi kuitenkin tarpeen rajata esimerkiksi siten, että vain asianajotoimisto voitaisiin oikeushenkilönä nimetä tähän tehtävään. Asianajotoimistoillahan on pakollinen varallisuusvahingot kattava vastuuvakuutus, ja ne ovat monipuolisen julkisen valvonnan alaisia. Myös pankki voisi tulla varavaltuutettuna kysymykseen, jos se on niitä koskevan sääntelyn kannalta mahdollista. Laissa voisi olla säännös, joka velvoittaisi oikeushenkilön hakiessaan sille annetun varavaltuutuksen vahvistamista samalla ilmoittamaan sen luonnollisen henkilön, joka oikeushenkilön on tarkoitus osoittaa valtuutuksessa annettua tehtävää päävastuullisena hoitamaan.

Oikeushenkilön nimeämisen mahdollistamisesta aiheutuisi jonkin verran muutoksia viraston tietojärjestelmiin, mutta ne olisivat niin vähäisiä, että ne hoituisivat järjestelmien normaalin ylläpidon puitteissa.

5.2.1.2 Alkuperäisen edunvalvontavaltakirjan katoaminen

Alkuperäisen edunvalvontavaltakirjan katoamisen mahdollisuus on ongelma sekä kansalaisten että holhousviranomaisen näkökulmasta.

Ikävä kyllä ei ole kovin harvinaista, että holhousviranomaiselle esitetään edunvalvontavaltakirjan valokopio (erityisesti värikopiota on erittäin vaikea erottaa alkuperäisestä), ja hakija erikseen kysyttäessäkin väittää sitä alkuperäiskappaleeksi. Monesti tällöin syntyy vaikutelma, että väite esitetään vilpittömässä mielessä, eli kyse on jonkinlaisesta tahattomasta sekaannuksesta.

Joskus on esitetty myös väitteitä, että holhousviranomainen olisi kadottanut originaalikappaleen. Nämä tilanteet ovat hankalia selvitettäviä ja kovin ikäviä kaikkien asiaan osallisten kannalta. Vaikka hakija olisi originaalin lähettänyt, se on voinut kadota myös postissa.

Pitkällä tähtäimellä tehokkaan ratkaisun näihin (ja eräisiin muihinkin) ongelmiin tarjoaisi sähköisen edunvalvontavaltuutuksen mahdollistaminen, ja edunvalvontavaltuutusten ennakkollisen eli jo laatimisen yhteydessä tai pian sen jälkeen tapahtuvan rekisteröimisen mahdollistaminen. Tässäkin yhteydessä voidaan viitata viraston edustajan antamassa eriävässä mielipiteessä tältä osin esitettyyn.

Digi- ja väestötietovirasto pitää tärkeänä, että mahdollisimman pian käynnistettäisiin erillinen lainsäädäntöhanke valmistelemaan sähköisen edunvalvontavaltuutuksen antamisen ja edunvalvontavaltuutusten ennakkolisen rekisteröimisen mahdollistavien säännösten antamista. Edunvalvontavaltuutuksen antaminen sähköisessä järjestelmässä poistaisi vaaran alkuperäisen valtakirjan katoamisesta ja samalla varmistaisi sen, että valtuuttaja laatii valtuutuksen muotovaatimuksia noudattaen.

5.2.1.3 Erityissäännös sopimattomaksi osoittautuneen valtuutetun vapauttamisesta

Nykysäännösten puitteissa edunvalvontavaltuutettu saadaan vastoin tahtoaankin vapautettua tehtävästään pyytämällä tuomioistuinta määräämään valtuuttajalle edunvalvoja. Tällöin valtuutus lakkaa siltä osin kuin tehtävät ovat päällekkäiset edunvalvojan kanssa. Kiireellisissä tilanteissa tuomioistuimelta on ollut mahdollista saada riittävän nopeasti asianosaisia kuulematta annettava väliaikainen määräys. Toki tuomioistuimelle on esitettävä näyttöä väärinkäytöksestä, mutta holhousviranomaisen ei voisi tehdä omiakaan ratkaisujaan ilman näyttöä. Nykysäännökset siis mahdollistavat riittävän tehokkaan puuttumisen.

Tähän kohtaan nähden DVV:llä ei siis ole huomauttamista.

5.2.2. Laki holhustoimesta

5.2.2.1 Suoraan lakiin (ex lege) perustuva edustaminen

On ilmeistä, että tässä yhteydessä ex lege –edustusta koskevien säännösten antamiseen ei ole mahdollisuuksia. DVV kuitenkin toivoo, että jatkossa seurattaisiin ulkomailla (erityisesti Ruotsissa) kertyviä kokemuksia ex lege -edustamisesta, ja jos tällaiset säännökset osoittautuisivat onnistuneiksi ja toimiviksi, ryhdyttäisiin tarvittaessa lainsäädäntötoimiin. Tarve korostuu väestön ikääntyessä ja viranomaisresurssien niukentuessa, ja erityisesti, jos sähköistä edunvalvontavaltuutusta ei saada lähivuosina toteutettua.

5.2.2.2 Euromääräisen alarajan asettaminen oikeustoimen luvanvaraisuudelle

DVV:llä ei ole mietintöön nähden huomautettavaa.

5.2.2.3 Perinnöstä luopuminen lapsen puolesta

DVV viittaa viraston edustajan työryhmämietintöön antamaan eriävään mielipiteeseen ja yhtyy siinä esitettyyn.

5.2.2.4 Uudisrakentamishankkeeseen ryhtymisen säätäminen luvanvaraiseksi

DVV:llä ei ole mietintöön nähden huomautettavaa.

5.2.2.5 Edunvalvojalle vaatimus vastuuvakuutuksen ottamisesta

DVV:llä ei ole mietintöön nähden huomautettavaa.

Pääasialliset vaikutukset (mietinnön luku 4.2)

Onko teillä täydennettävää ehdotuksen vaikutusarviointeihin?

Sivulla 32, kappaleessa 4.2.1.1 (Vaikutukset holhousviranomaiseen), mietinnössä on arvioitu alaikäisten edunvalvonnan rekisteriin merkitsemistä koskevan varallisuusrajan nostamisen vaikutuksia holhousviranomaisen toimintaan. Mietinnössä on lausuttu muun muassa seuraavasti. ”Karkean arvion mukaan holhousasioiden rekisteriin merkittävien edunvalvontojen määrä tulisi muutosten johdosta vähenemään vuosittain noin 250–400 kappaleella.” ”Varovaisen arvion mukaan vuosittain tarkastettavaksi tulevien tilien arvioidaan vähenevän noin 2000–3000 kappaleella. Pitkällä aikavälillä tämä tarkoittaisi 1–1,5 henkilötyövuoden säästöä vuodessa.”

Arvioidut lukemat ovat samoja, joihin Digi- ja väestötietovirasto oli päätenyt vuonna 2021 valmistuneessa selvityksessään ”Holhoustoimen lainmuutosehdotukset” (selvityksen sivut 52–53). On kuitenkin huomattava, että puheena olevassa selvityksessä DVV oli arvioinut vaikutuksia siltä kannalta, että rekisteröinnin varallisuusraja nostettaisiin 30 000 euroon. Työryhmän mietinnössä samat luvut on otettu vaikutustenarvioinnin perustaksi, vaikka nyt ehdotetaan varallisuusrajan nostamista vain 25 000 euroon. Toki on muistettava, että alaikäisten varallisuutta koskevien tilastotietojen puuttuessa kaikki esitetyt luvut ovat vain karkeita arvioita. Silti on oletettavaa, että mietinnön sivulla 32 esitetyt alaikäisten edunvalvonnan rekisteriin merkitsemistä koskevat arviot ovat ylimitoitettuja. Ehdotusten todellinen vaikutus lienee noin 0,5-0,75 henkilötyövuotta ja tämäkin pidemmällä aikavälillä.

Muuta

Onko teillä muuta lausuttavaa työryhmän ehdotukseen liittyen?

Edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön uudistamistarve on tunnistettu DVV:ssä jo pitkään. On tärkeää, että tähän työhön on tällä hallituskaudella tartuttu. Työryhmän ehdottamat muutokset ovat toteutuessaan DVV:n ja erityisesti asiakkaiden kannalta myönteisiä. DVV:n alkuperäisenä toiveena edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön uudistamisen osalta kuitenkin oli, että voimassa olevaa lainsäädäntöä voitaisiin tarkastella myös laajemmalti ja miettiä tarkemmin esimerkiksi valvonnan suurempaa riskiperusteisuutta ja toisaalta edistää myös sähköistämisen mahdollisuuksia. Voimassa oleva holhoustoimilaki pohjautuu hyvin pitkälti vanhaan holhouslakiin ja jää auttamatta jälkeen yhteiskunnallisesta kehityksestä, vaikka pieniä korjauksia ollaankin nyt toteuttamassa. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu, että ”Edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevaa lainsäädäntöä ajantasaistetaan ja sähköisten palvelujen hyödyntäminen toiminnassa mahdollistetaan.” DVV toteaa, että sähköisten palveluiden hyödyntämistä koskeva osuus on jätetty pois jo työryhmän toimeksiannosta, jolloin nyt lausuttavana oleva työryhmän ehdotus ei täytä, eikä voikaan täysin täyttää hallitusohjelman kirjausta. On toisaalta ymmärrettävää, että työryhmän työlle varattu aika ja resurssit eivät riittäneet edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön pidemmälle vietyyn tarkasteluun, mutta tarve laajemmalle systemaattiselle uudistukselle on edelleen olemassa ja on välttämätöntä, että siihen lähitulevaisuudessa voidaan osoittaa myös riittävät resurssit. Valtionhallintoon taloudellisen tilanteen vuoksi kohdistetut mittavat säästövelvoitteet olisivat edellyttäneet myös huomattavasti pidemmälle vietyä pohdintaa siltä osin, olisiko viranomaistehtäviä mahdollista tuntuvammin keventää ilman, että edunvalvonnassa olevan tai vahvistetun edunvalvontavaltuutuksen antaneen henkilön oikeusturva merkittävästi vaarantuu. Samalla olisi ollut mahdollista merkittävämmiin vähentää myös edunvalvojina ja edunvalvontavaltuutettuina toimivien yksityishenkilöiden hallinnollista taakkaa. Nyt ehdotetut säännösmuutokset vaikuttavat DVV:n toimintaan siten, että resurssitarve vähenee vain 1-1,5 henkilötyövuotta ja sekin muutaman vuoden aikajänteellä. Jos työryhmän työn lähtökohtana olleessa arviomuistiossa 27.2.2023 esitetyt muutokset olisivat toteutuneet, resurssitarve olisi vähentynyt vähintään 7 ja enimmillään muutosten sisällöstä riippuen jopa 15 henkilötyövuotta. Asiakkaille tämä olisi näkynyt sujuvampana palveluna.

Väestön ikääntymisen, taloudellisen epävarmuuden, työttömyyden sekä mielenterveys- ja päihdeongelmien lisääntymisen myötä myös edunvalvonnan tarve on jatkuvasti kasvanut ja tulee kasvamaan yhä voimakkaammin. Kun jatkossa valtionhallinnon tulee hoitaa tehtävänsä entistä tehokkaammin eikä näihin tehtäviin osoitettu rahoitus tule lisääntymään, on aivan välttämätöntä tehdä vaikuttavampia toimenpiteitä edunvalvonta-asioihin liittyvän viranomaistyön vähentämiseksi. DVV pitää tärkeänä, että mm. Ruotsissa ja muutamissa muissa maissa käytössä olevaa ns. ex-lege - edustamista ja sen toimivuutta seurataan tiiviisti, ja luodaan vastaava mahdollisuus myös Suomessa, mikäli erityistä estettä tähän ei ilmene.

DVV yhtyy työryhmässä DVV:n edustajana toimineen henkikirjoittaja Kimmo Luojuksen jättämään eriävään mielipiteeseen ja ehdottaa, että eriävässä mielipiteessä esiin nostetut asiat otettaisiin jatkotyössä huomioon. Kuten myös emeritusprofessori Kangas on lausunnossaan todennut, olisi toivottavaa, että ehdotettuja säännöksiä muutettaisiin vielä tämän työryhmän ehdotusten jatkovalmistelussa erityisesti edunvalvontavaltuutetun esteellisyyttä koskevilta osin ja myös

perinnöstä luopumisen luvanvaraisuutta tietyissä tilanteissa arvioitaisiin vielä uudelleen. DVV:n käsityksen mukaan ei ole löydettävissä riittäviä perusteita verrokkimaita huomattavasti tiukemmalle esteellisyyssääntelylle eikä myöskään perinnöstä luopumisen kontrolloinnille tilanteissa, joissa perinnön vastaanottaminen voi aiheuttaa päämiehelle merkittäviäkin taloudellisia riskejä erityisesti silloin, kun toisen valtion laki tulee sovellettavaksi. Myös alaikäisen edunvalvonnan rekisteröinnin euromääräistä rajaa, joka on jäämässä inflaatiokehityksen jalkoihin jo ennen muutettujen säännösten mahdollista voimaantuloa, olisi syytä arvioida uudelleen. Koska sekä kansalaisten että viranomaisten tarve tehokkaaseen sähköiseen asiointiin kasvaa koko ajan voimakkaasti, ja sähköistämisen mahdollisuuksia hyödyntämällä myös viranomaistyötä voitaisiin osaltaan keventää, DVV esittää, että jo tällä hallituskaudella asetettaisiin hallitusohjelman kirjausta toteuttamaan tarvittava jatkotyöryhmä tai jatkotyöryhmät seuraavia kokonaisuuksia selvittämään:

- sähköisen edunvalvontavaltakirjan mahdollistaminen
- annettujen, mutta vahvistamattomien edunvalvontavaltuutusten rekisteröinti
- holhousasioiden rekisterin ja väestötietojärjestelmän keskinäisen suhteen arviointi ja mahdolliset muutostarpeet
- edunvalvojien ja edunvalvontavaltuutettujen rekisteripohjaista sähköistä asiointia koskevien säännösten tarkasteleminen, täydentäminen ja uudistaminen johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi erityisesti päämiesten ja valtuuttajien henkilöä koskevien asioiden osalta
- tietojen sähköiseen pyytämiseen ja luovuttamiseen holhousviranomaisen ja muiden viranomaisten välillä sekä holhousviranomaisen ja asiakkaan välillä liittyvien säännösten ja menettelyjen kehittäminen.

Kallio Noora
Digi- ja väestötietovirasto

Heusala Aila
Digi- ja väestötietovirasto