

## Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa edunvalvontalainsäädännön ajantasaistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä (OM 2023:1). Esitän lausuntonani seuraavan.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida, millä tavoin holhoustoimesta annettuun lakiin sisältyvää edunvalvojan toiminnan valvontaa koskevaa sääntelyä voitaisiin tarkistaa siten, että edunvalvonnassa olevien oikeusturva ei heikkene. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain soveltamisessa ilmenneet muutostarpeet.

Toimeksianto on rajoittanut työryhmän mahdollisuuksia nykyisen oikeustilan perinpohjaiseen arviointiin. Edunvalvontajärjestelmän ongelmat liittyvät edunvalvonnan tarpeessa olevan henkilön mahdollisuuksiin turvautua sivullisen vapaaehtoiseen apuun asiointensa hoitamisessa. Ikääntyvä isä tai äiti, jolla on omia aikuisia lapsia, on aivan eri asemassa kuin sellainen vanhus, joka ei ole koskaan eläessään ollut parisuhteessa ja jolla ei ole omia lapsia. Tällaisen yksinäisen vanhuksen mahdollisuudet huolehtia omien taloudellisten asiointensa hoidosta edunvalvontavaltuutuksen turvin ovat rajalliset jo sen vuoksi, että hänen tuttavapiiristään ei mahdollisesti löydy sellaisia henkilöitä, jotka voisivat toimia hänen edunvalvontavaltuutettunaan, varavaltuutettuna ja edunvalvojan sijaisena. Yksinäisten henkilöiden mahdollisuuksia rajoittaa lisäksi se, että Suomessa ei ole olemassa yksityisiä toimijoita, jotka korvausta vastaan huolehtisivat toisen henkilön asioiden hoitamisesta. Tällaiselle toiminnalle ei ole olemassa edellytyksiä niin kauan kun edunvalvontavaltuutetuksi ei voida nimetä oikeushenkilöä. Työryhmän mietinnössä torjutaan tämä vaihtoehto esittämättä kuitenkin ratkaisua, jolla edellä kuvattu ongelma olisi mahdollista hoitaa. Oman näkemykseni mukaan tehtävä olisi mahdollista ilman haitallisia seuraamuksia uskoa asianajotoimistolle, jos asianajotoimisto antaa siihen suostumuksena. Sieltä ainakin löytyy oikeudellista asiantuntemusta päämiehen puolesta toimimiselle. Työryhmän mietinnöstä käy ilmi se, että edunvalvontavaltuutus on perheensisäinen instrumentti. Valtuutettuna on 69,5 %:ssa valtuuttajan lapsi tai valtuuttajan puoliso (17.2 %). Yksinäisen vanhuksen on vaikea varautua vanhuuden varalle edunvalvontavaltuutuksen turvin.

Työryhmä on perustellut torjuvaa suhtautumista oikeushenkilön määräämiseksi edunvalvontavaltuutetuksi sillä, että edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön peruslähtökohtana voidaan pitää valtuuttajan ja valtuutetun välistä henkilökohtaista luottamussuhdetta. Työryhmän mukaan on epätodennäköistä, että vastaava luottamussuhde voisi syntyä valtuuttajan ja oikeushenkilön välille. Epäilen tämän lausuman paikkansa pitävyyttä. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa valtuuttaja on yksinelävä henkilö, jolla ei ole lainkaan rintaperillisiä ja jolla on etäiset suhteet sukulaisiinsa, hänen mahdollisuutensa löytää edunvalvontavaltuutuksen edellyttämät valtuutetut ja varavaltuutettu, ovat varsin rajalliset. Jo nyt edunvalvontavaltuutuksen soveltamiskäytäntö osoittaa, että kysymyksessä on perheen sisäinen valtuutus. Mikäli valtuuttajalla on rintaperillisiä tai puoliso, heidän määräämisensä valtuutetun eri rooleihin on mahdollista. Mutta näissäkin tapauksissa esteettömän varavaltuutetun löytäminen on vaikeaa ja sen vuoksi sitä koskeva määräys usein puuttuu edunvalvontavaltuutuksesta. Jos varavaltuutetuksi olisi mahdollista määrätä oikeushenkilö, tällainen määräys mahdollistaisi esimerkiksi sen, että mahdollista lahjoitusta varten määrätty varavaltuutettu osaisi laatia tarvittavat oikeudelliset asiakirjat ammattitaitoisesti ja huolella. Vaikka valtuutetun tehtävään onkin mahdollista nykyisinkin määrätä nimeltä mainiten tietty asianajaja, hän voi olla siirtynyt eläkkeelle tai kuollut siinä vaiheessa kun valtuutetun tarve tulee ajankohtaiseksi. Jos tehtävään olisi määrätty asianajotoimisto, sen palveluksessa oleva lakimies voisi hoitaa valtuutetun tehtävän. Valtuuttaja on saattanut elämänsä aikana käyttää omien asioiden hoitamiseen tiettyä asianajotoimistoa ja hän saattaa luottaa toimistoon paljon enemmän kuin satunnaiseen ovinaapuriinsa, joka nykyisessä järjestelmässä voi olla ainoa mahdollinen henkilö valtuutetun tehtävään. Ne vastasyöt, joihin vedoten työryhmä on torjunut mahdollisuuden määrätä oikeushenkilö edunvalvontavaltuutetuksi, eivät minua vakuuta.

Työryhmä on ollut tehtävässään varsin lakiuskollinen, se ei ole halunnut avata voimassa olevan holhoustoimilain ja edunvalvontavaltuutusta koskevan lain systemaattisia ratkaisuja. Ehdotetut muutokset ovat varovaisia, pieniä askelia, jotka eivät oikeastaan tee tilaa uusille linjanvedoille edunvalvontajärjestelmän sisällä. Nykyisen järjestelmän ongelmat liittyvät osin siihen, että massiivinen tehtävien siirto maistraateilta Digi- ja väestötietovirastolle ei tapahtunut vailla kitkaa. Digi- ja väestötietoviraston kunnianhimoinen tavoite digitalisoida edunvalvontaa koskevien asioiden käsittely ei etene toivotulla tavalla, mikäli edunvalvontavaltuutuksen muoto- ja menettelysäännöksiä ei tarkisteta siten, että sähköinen edunvalvontavaltuutus olisi lain mukaan mahdollista tehdä vahvan tunnistautumisen turvin. Tällaisia syvälle käyvämpiä muutosehdotuksia ei kuitenkaan mietintöön sisälly. Voi olla, että tähän tähtäävä lainuudistus edellyttäisi jonkinlaista pilottihanketta yhdessä Digi- ja väestötietoviraston kanssa, jossa luotaisiin ensin alusta tämällytyypiselle ratkaisulle. Jos edunvalvontavaltuutuksen ankaria muutosäännöksiä ei tarkisteta, silloin ainakin tulisi mahdollistaa lain säädännöllä se, että allekirjoitetun ja oikeaksi todistetun edunvalvontavaltuutuksen voisi ennen sen aktivoinnista lähettää Digi- ja väestötietovirastoon sähköisesti.

Jos edunvalvontavaltuutus olisi mahdollista tehdä tai ainakin sähköisesti toimittaa Digi- ja väestötietovirastoon, se voisi johtaa siihen, että edunvalvontavaltuutus tehtäisiin nykyistä aikaisemmin ja asiantuntevammin asianajotoimistossa. Siitä voisi tulla luonteva osa yksityishenkilön oikeudellisten asioiden hoitamisesta suunnitteen samalla tavalla kuin avioehtosopimuksen tai testamentin laatimisestakin. Edunvalvontavaltuutuksesta tulisi arkirutiinia ja se hoidettaisiin hyvissä ajoin alta pois. Mikäli myöhemmin ilmenisi tarvetta edunvalvontavaltuutuksen sisältömääräysten tarkistamiseen, se olisi mahdollista tehdä samassa järjestyksessä ja lähettää uusi edunvalvontavaltuutus Digi- ja väestötietovirastoon. Pelkkä tallentaminen edunvalvontavaltuutusrekisteriin ei vielä merkitsisi valtuutuksen aktivoimista, sen aktivointi edellyttäisi tietoa valtuuttajan toimintakyvystä kuten nykyisinkin. Työryhmän mietintöön sisältyvän henkikirjoittaja Kari Luojuksen eriyvässä mielipiteessä esitetäänkin toive siitä, että sähköisen edunvalvontavaltakirjan mahdollistamista ja edunvalvontavaltuutusrekisterin perustamista koskevat hankkeet tulisi saada pian vireille. Tähän toivomukseen on helppo yhtyä.

Työryhmän mietinnöstä käy ilmi, että hälyttävän usein edunvalvontavaltuutukseksi tarkoitettua asiakirjaa ei ole voitu vahvistaa sen vuoksi, että valtuutus on tehty liian myöhään tai väärin edellytysten vallassa siinä uskossa, että valtuutuksella olisi oikeusvaikutuksia ennen kuin valtuutettu on tullut itse toimintakyvyttömäksi huolehtimaan omista asioistaan. Jälkimmäinen sekaannus on tavallaan ymmärrettävä, koska oikeustoimilain mukaisella valtuutuksella on mahdollista aina hoitaa omia asioitaan ennen kuin valtuuttajasta on tullut oikeustoimikelvoton. Oikeustoimilain valtuutusta koskevia säännöksiä ei ole kumottu edunvalvontavaltuutusta koskevalla lailla. Valtuutus on varsin käypä tapa hoitaa taloudellisia asioita, eikä valtuuttajan iälle ole asetettu laissa mitään ylärajaa. Käytännössä myös asiainhoitoa koskevilla säännöksillä on merkitystä vanhuksen asioiden hoitamisen kannalta. Suurimmalla osalla vuosittain kuolleista henkilöistä ei ole kuollessaan edunvalvojaa eikä edunvalvontavaltuutettua.

Esteellisyyssääntely on monimutkaista olipa kyse sitten testamentin todistajan esteellisyyden, todistajan esteellisyydestä tuomioistuinprosessissa tai edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun esteellisyyden sääntelystä. Sääntely on tarkoituksellisesti laadittu monimutkaiseksi, koska sillä pyritään estämään oikeustoimet, jotka voisivat koitua edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun lähipiirin hyväksi. Tämä esteellisyyssääntelyn preventiivinen funktio on korostetun tärkeä silloin, kun kysymys on sellaisesta edunvalvojasta tai edunvalvontavaltuutetusta, joka ei ole päämiehen tai valtuutetun sukulainen tai läheinen. Silloin kun kysymys on perhepiirin sisällä järjestetystä edunvalvontavaltuutuksesta, esteellisyyssäännöksiä voi tarkastella hieman toisesta näkökulmasta. Tällöin on mahdollista ajatella, että ankaran muodollinen ja laaja-alainen esteellisyydentulkinta voi monimutkaistaa asioiden hoitamista ja jopa käytännössä estää sinänsä välttämättömiin toimiin ryhtymisen. Vaikka työryhmän mietinnössä esitetään esteellisyyssääntösten varovaista tarkistamista, ehdotus ei ole loppuun saakka harkittu. Käsitkseni mukaan mietintöön liitettyssä henkikirjoittaja Kimmo

Luojaan eriävissä mielipiteessä on esitetty vakavasti otettava vaihtoehto edunvalvontavaltuutetun esteellisyyden sääntelylle. Se vastaa Ruotsissa omaksuttua esteellisyyssääntelymallia alaltaan ja ottaa huomioon ne käytännössä yleisimmät tilanteet, joissa edunvalvontavaltuutettuna on valtuuttajan oma lapsi tai puoliso. Suosittelee, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa hallituksen esitys kirjotetaan tältä osin eriävissä mielipiteessä esitetyllä tavalla.

Työryhmän ehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi sääntöä, joka koskee edunvalvontavaltuutetun oikeutta määrätä valtuuttajan kiinteästä omaisuudesta, vaikka asiasta ei ole edunvalvontavaltuutuksessa nimenomaista määräystä. Ehdotus on perusteltu. Kannatan sen toteuttamista ehdotetussa muodossa. Niinikään edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 21 §:n tarkistaminen siten, että valtuutetun tehtäviin määrättyyn edunvalvojaan sovelletaan edunvalvontavaltuutusta koskevan lain 14 – 20 §:n säännöksiä, on selvästi lakia selkeyttävä ja järkevä uudistusehdotus.

Työryhmän toimeksiannon mukaan sen on tullut tarkastella sitä, millä tavoin edunvalvojen valvontaa koskevia säännöksiä voitaisiin tarkistaa siten, ettei edunvalvonnassa olevien oikeusturva heikkene. Käytännössä ongelmia aiheutuu siitä, että holhoustoimilain salassapitoa koskevat säännökset estävät kokonaan edunvalvojen toiminnan omaisvalvonnan. Omaisilla ei ole mitään mahdollisuuksia HolhTL 92 §:n säännöksestä johtuen saada tietoja edunvalvonnassa olevan henkilön taloudellisesta asemasta. Erityisen ongelmalliseksi on koettu ne tilanteet, joissa edunvalvojaksi on määrätty lähiomainen, esimerkiksi päämiehen lapsi. Muilla rintaperillisillä ei ole mitään mahdollisuuksia saada tällöin tietoja oman vanhempansa taloudellisesta asemasta edunvalvonnan aikana. Edunvalvontavaltuutuksessa tätä ongelmaa ei ole sen vuoksi, että valtuuttaja voi määrätä, että edunvalvontavaltuutetun on annettava valtuuttajan omaisille tiliotteet hänen tileistään ja tehtävä selkoa merkittävimmistä oikeustoimista kunkin kalanterivuoden päättyessä tilikauden aikana. Tällainen omaisvalvonta lisää luottamusta edunvalvontavaltuutetun toimintaan ja poistaa aiheettomat epäilykset valtuutetun toiminnan yltä. Työryhmä ei ehdota muutoksia nykyiseen tilivalvontajärjestelmään.

Alaikäisen edunvalvottavan merkitsemisestä holhousasioiden rekisteriin on säännelty HolhTL 66 §. Alaikäisen edunvalvonnan poistamisesta holhousasioiden rekisteristä puolestaan HolhTL 66a §:ssä. HolhTL 66 §:n mukaan edunvalvonta on merkittävä rekisteriin myös, kun holhousviranomainen saa tiedon siitä, että alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä ja hänen osuutensa pesän varoista vainajan tai pesän velkoja niistä vähentämättä ylittää ehdotuksen mukaan ylittää 25 000 euroa. Minun on vaikea ymmärtää ratkaisua, jossa vainajan tai pesän veloille ei anneta mitään merkitystä harkittaessa alaikäisen merkitsemistä holhousasioiden rekisteriin. Jos perittävän kuolinpesä on ylivelkainen, pesän kaikki varat on käytettävä ensisijaisesti pesänselvityselvojen ja vainajan velkojen maksuun. Mikäli näiden jälkeenkin pesä on ylivelkainen, käytettävissä olevat varat on jaettava velkojille heidän maksuosuuksiensa mukaisessa suhteessa. Miksi tässä tilanteessa alaikäisen edunvalvonta pitää merkitä holhousasioiden rekisteriin, vaikka reaalisessa jaossa alaikäiselle ei tule minikäänlaista jako-osuutta jäämistöstä. Kenen intressissä merkitä tehdään rekisteriin? Tosin alaikäisen edunvalvonta voidaan poistaa rekisteristä, jos alaikäisen 66 §:n 1 momentissa tarkoitettu pesäosuuden tai omaisuuden arvo on pysyväisluonteisesti vähentynyt ehdotuksen mukaan 20 000 euroon tai sitä pienemmäksi. Ylivelkaisessa pesässä tämä on enemmän kuin todennäköistä pesänselvityksen edetessä ennemmin tai myöhemmin. Harkitsisin HolhTL 66 §:n 1 kohdan muuttamisesta siten, että siitä poistettaisiin keskeltä virkettä ”vainajan tai pesän velkoja niistä vähentämättä”.

Vuonna 2023 Suomessa kuoli 61 339 henkilöä. Valtaosa heistä ei ollut kuollessaan edunvalvonnan piirissä, vaikka he ovat viimeisinä elinkuukausinaan varmasti olleet riippuvaisia siitä, että joku heidän omaisistaan on huolehtinut valtuutuksen tai toivomuksen perusteella heidän asioiden hoitamisesta tai omaiset ovat huolehtineet heidän taloudellisista asioistaan asiainhoitoa koskevien säännösten perusteella. Tämä tosiasia on tunnistettu Ruotsissa ja Norjassa, jossa sukulaisilla on oikeus toimia ilman eri määräystä toimintakyvyttömän läheisen puolesta. Työryhmä torjuu tämän mahdollisuuden Suomessa vedoten siihen, että tällaisessa järjestelyssä läheisen toiminta on ”täysin valvonnan ulkopuolella”. Tämä ei pidä paikkaansa. Asiainhoitoa

koskevien säännösten mukaan asianhoitaja on velvollinen tekemään tilin toimestaan päämiehen kuolinpesälle, jolla on oikeus tarvittaessa ryhtyä toimiin saattaakseen asiainhoitaja oikeudelliseen vastuuseen aiheuttamastaan vahingosta. Ruotsissa ja Norjassa voimaan saatettua järjestelyä ei voi myöskään torjua viittamalla edunvalvontavaltuutuksen yleisyyteen tai siihen, että se on osoittautunut toimivaksi järjestelyksi. Jos nykyisin edunvalvontavaltuutuksia ei voida vahvistaa 25 %:ssa kaikkia tapauksia, se pikemminkin osoittaa, että nykyinen systeemi ei toimi tyydyttävällä tavalla. Lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, millä tavalla niiden henkilöiden taloudellisesta päätöksenteosta on mahdollista huolehtia, jos henkilö ei ole tehnyt edunvalvontavaltuutusta tai edunvalvontavaltuutusta ei ole voitu syystä tai toisesta vahvistaa eikä henkilölle on määrätty edunvalvojaa.

Työryhmän mietinnössä kohdassa 5.2.2.3 tarkastellaan perinnöstä luopumista lapsen puolesta. Mietinnössä perinnöstä luopuminen rinnastetaan omaisuuden lahjoittamiseen. Minusta tämä rinnastus on juridisesti virheellinen. Perinnöstä luopumisella luopuja torjuu varallisuuden lisäyksen, jonka hän saisi ryhtyessään perintöön. Lahjoittamalla omaisuutta lahjanantaja vähentää vastikkeetta omaa omaisuuttaan lahjansaajan hyväksi. Mietinnössä esitetty väärinkäsitys ei ole mitenkään harvinainen ja tämä väärinkäsitys on harmillisella tavalla johtanut myös oikeuskäytäntöön, jolla ei ole kestävää lähde pohjaa.

Jäämistöasioiden käytännössä sotkuisat kuolinpesät eivät ole harvinaisia. Kuolinpesää voi kuulua omaisuutta, mutta pesään voi kuulua myös ongelmajätteitä tai kuolinpesän kiinteistö on saastunut esimerkiksi sen vuoksi, että kiinteistöllä on toiminut huoltoasema. Perittävälle on eläessään saatettu asettaa sakon uhka kiinteistön ennallistamiseksi, jota velvollisuutta perittävä ei ole eläessään täyttänyt. Kuolinpesään kuuluvalla kiinteistöllä saattaa olla purkukuntoinen asuin- tai muu rakennus. Tai kuolinpesään kuuluu asuinkiinteistö niin kaukana asutuskeskuksesta, että sitä on käytännössä mahdoton realisoida. Kuolinpesän osakkaiden henkilösuhteet voivat olla hyvin tulehtuneita, eikä pesän selvittäminen ole tästä syystä mahdollista. Näissä olosuhteissa pesän täysivaltainen osakas mielellään luopuu oikeudestaan perintöön. Siitä on hänelle enemmän riesaa kuin iloa. Mutta tämä perinnöstä luopuminen johtaa siihen, että luopujan sijaan tulevat hänen rintaperillisensä. Jos he ovat alaikäisiä, lakimääräinen edunvalvoja ei voi luopua perinnöstä heidän puolestaan ilman holhousviranomaisen lupaa. Työryhmän ehdotuksen mukaan sääntelyn selkeyden ja päämiehen edun kannalta on perusteltua, että arvion perinnön luopumisen vaikutuksista tekee niin lapsen kuin muidenkin päämiesten osalta ulkopuolinen taho. Aiheellisesti voidaan kysyä, missä tässä piilee lapsen etu? Miksi alaikäisen lapsen pitää roikkua mukana sellaisessa kuolinpesässä, josta hänen täysi-ikäinen lakimääräinen edunvalvojansa on harkinnut järkevimmäksi irtaantua lopullisesti. Eikö pikemminkin lapsen etu näissä tapauksissa ole se, ettei hän joudu siihen kiipeliin, josta hänen lakimääräinen edunvalvojansa on ymmärtänyt vetäytyä ajoissa?

Lainsäätäjältä edellytetään viisautta ja rohkeutta puuttua epäkohtiin. Henkikirjoittaja Kimmo Luojuksen eriävässä mielipiteessä on esitetty erittäin varteen otettava vaihtoehto sellaisen tilanteen oikeudelliselle sääntelylle, jossa alaikäinen henkilö on tullut kuolinpesän osakkaaksi täysi-ikäisen lakimääräisen edunvalvojan perinnöstä luopumisen johdosta. Kannatan lainvalmistelun jatkamista Luojuksen ehdottamalta pohjalta siten, että lakimääräinen edunvalvoja voi luopua alaikäisen puolesta perinnöstä ilman holhousviranomaisen lupaa, jos alaikäinen on tullut kuolinpesän osakkaaksi lakimääräisen edunvalvojan luopumisen johdosta. Luojuksen eriävän mielipiteen perusteluteksti kelpaa sellaisenaan lakiehdotuksen perustelutekstiksi.

Holhustoimilain 34 §:n jakaminen kahteen pykälään, HolhTL 34 §:ään ja HolhTL 34 a §:ään on harkittu ja lakia selventävä systemaattinen ratkaisu. Työryhmä ehdottaa vähäisiä sisällöllisiä muutoksia nykyisen lain 34 §:ään, jotka ovat perusteltuja ja kannatettavia.

HolhTL 39 §:ään ehdotetaan lisättäväksi määräys, jonka mukaan päämiehen varoja sijoitettaessa on huolehdittava sijoitusten riittävästä hajauttamisesta. Säännös kuulostaa viattomalta sijoitusohjeelta, mutta voi johtaa siihen, että edunvalvoja ryhtyy leikkimään sijoitusammattilaista ja realisoimaan sellaista päämiehen omaisuutta, joka periaatteessa on riskitöntä ja sijoittaa realisoimisesta saamansa varat Talvivaaran

osakkeisiin. Minä en pidä tällaista varojen uudelleen sijoittamista koskevaa säännöstä harkittuna. Nykyinen sääntely on minusta täysin riittävä turvaamaan päämiehen edut.

Helsingissä 17. päivänä tammikuuta 2025

*Urpo Kangas*

siviilioikeuden professori emeritus

Helsingin yliopisto