

## LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 28/2010 vp

### Hallituksen esitys laeiksi holhoustoimesta annetun lain ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 28 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi holhoustoimesta annetun lain ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 203/2010 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Salla Lötjönen, oikeusministeriö
- yleinen edunvalvoja Tuula Eilittä, Helsingin oikeusaputoimisto

- kehittämisspällikkö Aila Heusala, Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö
- tarkastaja Tanja Tams, Espoon maistraatti.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Rovaniemen oikeusaputoimisto
- Kainuun maistraatti
- Muistiliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon valiokunnalle on toimittanut Verksamheten Juridiskt ombud i Svenskfinland för det finlandssvenska handikappsområdet.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi holhoustoimesta annetun lain säännöksiä siten, että lisätään holhousviranomaisen mahdollisuuksia myöntää poikkeuksia tai helpotuksia edunvalvojan velvollisuudesta antaa vuositili. Vapautus tilivelvollisuudesta tai tilikauden pidennys voitaisiin laissa nykyisin olevien perusteiden lisäksi 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 voida siirtää muualle ilman holhousviranomaisen suostumusta.

Alaikäisen edunvalvonnan rekisteröintiä ja siitä seuraavaa vuositilivelvollisuutta koskevaa varallisuusrajaa nostettaisiin 15 000 eurosta 20 000 euroon.

Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi säännöksiä siitä, missä laajuudessa edunvalvojan tekemä tili on tarkastettava. Holhousviranomaisen olisi tarkastettava tili hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa. Holhousviranomaisen voisi kuitenkin tarkastaa tilin tätä yleispiirteisemmin, jos omaisuuden määrän tai laadun taikka muiden seikkojen perusteella on aihetta otaksua, ettei päämiehen etu tästä vaarannu.

Hyvä tarkastustapa olisi aina lähtökohtana arvioitaessa holhousviranomaisen vahingonkorvausvelvollisuutta. Jos päämiehelle on aiheutunut vahinkoa siitä, ettei tilintarkastuksessa ole havaittu jotakin seikkaa, joka olisi pitänyt havaita hyvän tarkastustavan mukaisessa tilintarkastuksessa, korvattaisiin vahinko valtion varoista.

Edunvalvojan palkkiota koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että tilanteista, joissa edunvalvojalla ei ole oikeutta palkkioon päämiehen tulojen ja varallisuuden vähäisyyden vuoksi, säädettäisiin lailla.

Lisäksi ehdotetaan pienehköjä muutoksia muun muassa oikeustoimeen tarvittavaa hol-

housviranomaisen lupaa koskeviin säännöksiin sekä säännökseen, joka koskee holhousviranomaisen velvollisuutta tarkastaa määräajoin, onko edunvalvonnan jatkuminen tarpeellista.

Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi tarkentamalla säännöstä, joka koskee yleisen edunvalvojan esteellisyyttä.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Edunvalvojan palkkiota koskevat säännökset tulisivat kuitenkin voimaan vasta vuoden 2013 alusta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Holhoustoimesta annettuun lakiin (442/1999) esitetyillä muutoksilla on tarkoitus keventää edunvalvojen valvontaa niissä tapauksissa, joissa väärinkäytösten riski on vähäisin. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

Edunvalvontojen määrät ovat 2000-luvulla kasvaneet voimakkaasti. Vuonna 2000 holhoustoimen asiakkaita oli 42 300, kun vuonna 2010 heitä oli jo 62 700. Kun ns. suuret ikäluokat eläköityvät ja väestön ikärakenne painottuu yhä enemmän vanhusväestöön, edunvalvonnan tarve tulee edelleen lisääntymään. Valtion tuottavuusohjelma ei kuitenkaan mahdollista holhoustoimen voimavarojen lisäämistä, minkä vuoksi on tarpeen kehittää edunvalvojen ja holhousviranomaisten velvollisuuksia ja menettelytapoja niin, että ne edistävät rajallisten resurssien kohdentamista mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Samalla lakivaliokunta kuitenkin korostaa holhoustoimen tehtävää valvoa vajaanvaltaisten, sairaiden ja heikkojen etua ja

pitää tärkeänä, että kevennysten vaikutuksia sekä edunvalvonnan voimavaroihin että päämiesten asemaan seurataan.

#### *Tilivelvollisuus*

Holhoustoimesta annettua lakia esitetään muutettavaksi niin, että lisätään holhousviranomaisen eli maistraatin mahdollisuuksia myöntää edunvalvojalle tilikauden pidennys tai tilivelvollisuudesta vapautus. Lakivaliokunta kannattaa esitettyä joustavuuden lisäämistä, sillä tilivelvollisuutta koskevilla helpotuksilla on merkitystä erityisesti edunvalvojille, jotka ovat päämiehen lähiomaisia. Heidän kannaltaan on olennaista, ettei päämiehen asioiden hoitaminen ole tarpeettoman raskasta.

Edunvalvoja voitaisiin vapauttaa tilivelvollisuudesta tai tilikautta voitaisiin pidentää nykyisin säädettyjen perusteiden lisäksi myös muun muassa silloin, kun omaisuuden säilyminen on turvattu sijoittamalla omaisuutta kohteeseen, josta sitä ei voida siirtää ilman holhousviranomaisen suostumusta (lakiehdotuksen 53 §:n 2 momentti). Tällä tarkoitetaan päämiehen varojen sijoittamista ns. estotilille eli käytännössä ehdolliselle talletustilille. Lakivaliokunta suhtautuu estotilin käytön mahdollistamiseen myönteisesti, sillä estotilin avulla voidaan paitsi keventää edunvalvojan tilivelvollisuuksia ja hol-

housviranomaisen valvontatyötä myös turvata päämiehen omaisuus. Näiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttää kuitenkin sitä, että estotilin käyttöä harkitaan huolella ennakolta ja yhteistyössä holhousviranomaisen kanssa. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että päätös estotilin käytöstä ja sen myötä myönnettävästä tilivelvollisuuden keventämisestä tehdään samassa järjestyksessä kuin muutkin tilivelvollisuuden helpottamista koskevat päätökset. Kun kyse on uudesta keinosta keventää edunvalvonnan valvontaa, valiokunta pitää perusteltuna, että estotiliä käytetään lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa tilillä olevia varoja ei ole tarvetta nostaa. Jatkossa voidaan tarvittaessa arvioida, onko estotilin käyttöalaa mahdollista ja tarkoituksenmukaista laajentaa.

#### *Tilintarkastus*

Holhustoimesta annettuun lakiin ehdotetaan otettavaksi säännöksiä myös holhousviranomaisen tilintarkastusvelvollisuuden laajuudesta. Lähtökohdaksi esitetään, että holhousviranomaisen tulisi tarkastaa edunvalvojan antama vuositili hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa (lakiehdotuksen 56 §:n 1 momentti). Lisäksi esitetään, että vuositili voitaisiin tarkastaa yleispiirteisemmin sellaisissa tapauksissa, joissa päämiehen etu ei tästä muun muassa omaisuuden määrän tai laadun vuoksi vaarannu (lakiehdotuksen 56 §:n 2 momentti).

Lakivaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena sen edistämistä, että holhousviranomaisen voi tarkastaa edunvalvojan vuositilin siinä laajuudessa kuin se on yksittäistapauksessa tarpeen. Valiokunta puoltaa myös yleispiirteisen tarkastustavan mahdollistamista niissä tapauksissa, joissa päämiehen omaisuuden hoito on ollut selkeää ja väärinkäytösten riski on hyvin vähäinen. Koska yleispiirteisen tilintarkastuksen mahdollistaminen voi kuitenkin heikentää päämiehen asemaa, valiokunta pitää välttämättömänä säännöstä siitä, että päämiehellä on oikeus saada korvausta valtiolta, jos hänelle aiheutuu yleispiirteisestä tilintarkastuksesta vahinkoa (lakiehdotuksen 56 a §). Lisäksi valiokunta pitää mahdollisimman yhtenäisten käytäntöjen edistämiseksi

tärkeänä, että hyvän tilintarkastustavan ja yleispiirteisen tilintarkastuksen sisällöstä sekä eri tarkastusmuotojen käyttöalasta annetaan riittävästi ohjeistusta.

#### *Alaikäisen edunvalvonta*

Alaikäisen edunvalvonta merkitään nykyisin holhousasioiden rekisteriin, kun alaikäisen omaisuus on yli 15 000 euroa. Rekisteriin merkitsemisen keskeinen seuraus on edunvalvojan tilivelvollisuus. Nyt esitetään, että alaikäisen omaisuuden rajasta säädetään holhustoimesta annetun lain tasolla ja raja nostetaan rahan arvon muutosten ja varallisuuden lisääntymisen vuoksi 20 000 euroon (lakiehdotuksen 66 §). Samalla uutena asiana mahdollistetaan alaikäisen poistaminen holhousasioiden rekisteristä, jos omaisuuden määrä on alentunut hyväksyttävästä syystä alle 15 000 euron (lakiehdotuksen 66 a §).

Esitetyt muutokset mahdollistavat sen, että muutama tuhat alaikäistä voidaan poistaa holhousasioiden rekisteristä ja siten helpottaa edunvalvojan, usein alaikäisen lähiomaisen, tilivelvollisuuksia. Esityksen valiokuntakäsittelyssä on noussut esiin kysymys siitä, tulisiko edunvalvonta poistaa holhousasioiden rekisteristä myös niissä tapauksissa, joissa päämiehen omaisuus ylittää 20 000 euroa mutta koostuu yksinomaan tai lähes yksinomaan sellaisesta omaisuudesta, jonka luovuttaminen edellyttää holhousviranomaisen lupaa, tai joissa päämiehen omaisuus on sijoitettu estotilille. Lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että rekisteriin merkitseminen on myös tällaisissa tilanteissa perusteltua alaikäisen suojaamiseksi. Lisäksi on huomattava, että holhousasioiden rekisterillä on merkitystä myös siviilisen suojan kannalta, sillä esimerkiksi kiinteistön tai asuinhuoneiston ostamisesta kiinnostunut osapuoli voi sen avulla saada tiedon luovutuksen kohteen omistus- ja edunvalvontaolosuh-teista.

#### *Edunvalvojan palkkio*

Esityksen mukaan holhustoimesta annetussa laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin ja täydellisemmin myös eräistä edunvalvojan palkkioon liittyvistä kysymyksistä, kuten siitä, mis-

sä tapauksissa edunvalvojalla ei ole oikeutta palkkioon päämiehen tulojen ja varallisuuden vähäisyyden vuoksi (lakiehdotuksen 44 §). Lakivaliokunta pitää perusteltuna, että näistä nykyisin oikeusministeriön ohjeeseen perustuvista kysymyksistä säädetään lain tasolla. Lisäksi on tarkoitus, että tarkemmat säännökset edunvalvojan palkkiosta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Ottaen huomioon, että edunvalvojina toimii myös päämiesten lähiomaisia, valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelyn selkeyteen ja ymmärrettävyyteen kiinnitetään erityistä huomiota.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota myös holhousviranomaisen keinoihin puuttua edunvalvojan kohtuuttomaan palkkioon. Lakiehdotuksen 56 §:n 1 momentissa tarkoitettuun hyvään tarkastustapaan kuuluu pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan myös edunvalvojan palkkion suuruusluokan tarkistaminen. Holhousviranomainen voi siten huomauttaa palkkion suuruudesta edunvalvojaa, jos tällainen tulee ilmi vuosittain tarkastuksen yhteydessä. Lisäksi, jos edunvalvojaa vastaan on syytä ajaa palkkioon perustuvaa kannetta ennen kuin hänen tehtävänsä edunvalvojana on päättynyt, holhousviranomainen samoin kuin päämies voi jo voimassa olevan holhustoimilain 58 §:n mukaan hakea tuomioistuimelta toisen edunvalvojan määräämistä.

#### *Omaisuu den luovutus päämiehen kuoleman jälkeen*

Voimassa olevan holhustoimilain 17 §:n mukaan edunvalvojan tehtävä lakkaa, kun päämies kuolee. Jos omaisuutta ei tällöin voida viivytyksettä luovuttaa pesän osakkaiden yhteishallintoon, edunvalvoja voi lain 59 §:n 2 momentin mukaan luovuttaa omaisuuden pesän osakkaalle. Edunvalvojan on tällöin ilmoitettava omaisuuden luovuttamisesta kaikille niille pesän osakkaalle, joiden olinpaikka ja henkilöllisyys ovat selvillä. Nyt esitetään, että viimeiseksi mainittua säännöstä muutetaan niin, että edunvalvojalle asetetaan velvollisuus ilmoittaa luovutuksesta viimeistään seitsemän päivää etukäteen.

Lakivaliokunta toteaa, että esitetty etukäteisilmoitus jossain määrin lisää edunvalvojien työtä toisin kuin muut esitykseen sisältyvät ehdotukset. Muutoksen tavoitteet ovat kuitenkin kannatettavia, sillä tarkoituksena on estää päämiehen omaisuuden väärinkäytöksiä samoin kuin valmentaa kuolinpesän osakkaita yhteishallintoon ja antaa heille mahdollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin päämiehen omaisuuden suhteen.

#### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.*

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Janina Andersson /vihr	Jari Larikka /kok
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Raimo Piirainen /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Tero Rönni /sd
	Kalle Jokinen /kok	Mauri Salo /kesk
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Kari Uotila /vas
	Ilkka Kantola /sd	Mirja Vehkaperä /kesk.
	Sampsa Kataja /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.