

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

---

Mari Koivuranta

**HOLHOUSTILINTARKASTUS HOLHOUSVIRANOMAISEN  
VALVONTAKEINONA**

---

Pro gradu -tutkielma  
Julkisoikeus  
Tampere 2011

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KOIVURANTA, MARI: Holhoustilintarkastus holhousviranomaisen valvontakeinona

Pro gradu -tutkielma, 90 s.

Julkisoikeus

Lokakuu 2011

---

Hallinto-oikeudellisen tutkielman aiheena on holhoustilintarkastus holhousviranomaisen valvontakeinona ja tutkimusote on ensisijaisesti oikeusdogmaattinen. Tutkimuksen pääasiallisina oikeuslähteinä käytetään lakia holhoustoimesta (442/1999) ja lakia edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007) sekä näiden lakien esitöitä. Lisäksi hyödynnetään yleisten laillisuusvalvojen kannanottoja ja päätöksiä sekä erilaisia virallisjulkaisuja.

Holhousoikeudessa liikutaan julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välimaastossa; julkisoikeudellinen puoli keskittyy holhousviranomaisen ja edunvalvojan/valtuutetun väliseen suhteeseen (ns. valvonnan ja kontrollin tasoon). Koska holhoustilintarkastus on yksi holhous-toimen merkittävimmistä työtehtävistä, on tutkimuksessa keskitytty pohtimaan holhousviranomaisen toimivallan laajuutta ja harkintavallan käyttöä erityisesti holhoustilintarkastuskysymyksissä, unohtamatta kuitenkin oikeusturvakysymyksiä. Holhousoikeudellisen kokonaiskuvan luomiseksi tutkimuksessa selvitetään alkuun myös holhoustoimea ja valvontaa yleisellä tasolla.

Holhousviranomaisen on holhoustilintarkastuksen ratkaisutoiminnassaan huomioitava muun muassa hyvän hallinnon periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeudet. Holhousviranomaisen on valvottava, että edunvalvojan ja valtuutetun toiminta on päämiehen ja valtuuttajan edun mukaista, ja että toiminnassa on noudatettu lakia. Päämiehen ja valtuuttajan itsemääräämisoikeutta ei saa tarpeettomasti kaventaa. Jollei edunvalvoja tai valtuutettu ole toiminnut päämiehensä tai valtuuttajansa parhaaksi, on holhousviranomaisella mahdollisuus käyttää hallinnollisia sanktioita. Uhkasakon ja teettämisuhan käyttämistä säätelee erityisesti uhkasakkolaki (1113/1990).

Holhoustilintarkastus on luonteeltaan hyvin tapauskohtaista, joten lakiin ei ole voitu ottaa tarkempia säännöksiä holhoustilintarkastuksesta. On kuitenkin huomioitava, etteivät esimerkiksi taloudellisuuskysymykset saa sivuttaa oikeusturvaseikkoja, sillä muun muassa oikeusturva on taattava erityisesti päämiehelle ja valtuuttajalle, mutta osaltaan myös edunvalvojalle ja valtuutetulle. Siksi onkin tarpeen, että holhouslainsäädännön tarkentamista ja holhous-toimen kehittämistyötä jatketaan, jotta holhousviranomaisilla on käytössään valtakunnallisesti yhtenäiset työohjeet ja -menetelmät ja holhous-toimen asiakkaille voidaan taata tasa-arvoinen asema.

## Sisällys

|  |      |
|--|------|
| <b>LÄHTEET</b> .....   | IV   |
| Kirjallisuus .....   | IV   |
| Internet-lähteet .....   | VI   |
| Virallislähteet .....  | VI   |
| Laillisuusvalvontakäytäntö .....   | VIII |
| <br>   |      |
| <b>1 JOHDANTO</b> .....  | 1    |
| 1.1 Aiheen esittely .....  | 1    |
| 1.2 Tärkeimmät käsitteet .....   | 3    |
| 1.3 Holhousoikeuden oikeudenala ja aikaisempi tutkimus .....             | 3    |
| 1.4 Tutkimustehtävä ja rajaukset .....                                   | 4    |
| 1.5 Tutkimuksen metodi .....   | 6    |
| <br>   |      |
| <b>2 YLEISESTI EDUNVALVONNASTA</b> .....                                 | 7    |
| 2.1 Holhoustoimen hallinto .....   | 7    |
| 2.2 Holhoustoimilain mukainen edunvalvonta .....                         | 8    |
| 2.2.1 <i>Holhoustoimen historiaa ja taustaa</i> .....                    | 8    |
| 2.2.2 <i>Päämiestä tukeva edunvalvoja</i> .....                          | 11   |
| 2.2.3 <i>Toimintakelpoisuuden rajoittaminen</i> .....                    | 12   |
| 2.2.4 <i>Vajaavaltaiseksi julistaminen</i> .....                         | 13   |
| 2.3 Edunvalvontavaltuutuksesta .....                                     | 13   |
| 2.4 Edunvalvonnan oikeudet ja periaatteet .....                          | 16   |
| 2.4.1 <i>Hallinnon lainalaisuus ja keskeiset oikeusperiaatteet</i> ..... | 16   |
| 2.4.2 <i>Ihmisarvo ja perusoikeudet</i> .....                            | 18   |
| 2.4.3 <i>Itsemääräämisoikeus</i> .....                                   | 21   |
| 2.4.4 <i>Edunmukaisuus</i> .....   | 22   |
| 2.5 Holhousviranomaisen valvontatehtävät .....                           | 23   |
| 2.5.1 <i>Valvonnan käsite</i> .....                                      | 23   |
| 2.5.2 <i>Holhoustoimilain valvontatehtävät</i> .....                     | 26   |
| 2.5.3 <i>Valtuutuslain valvontatehtävät</i> .....                        | 28   |
| <br>   |      |
| <b>3 HOLHOUSVIRANOMAINEN HOLHOUSTILINTARKASTAJANA</b> .....              | 31   |
| 3.1 Holhoustilintarkastuksen perusasiakirjat .....                       | 31   |
| 3.1.1 <i>Omaisuuksluettelo</i> .....                                     | 31   |
| 3.1.2 <i>Vuositili</i> .....   | 34   |
| 3.1.3 <i>Päätöstili</i> .....  | 37   |
| 3.1.4 <i>Poikkeukset tilinantovelvollisuudesta</i> .....                 | 40   |
| 3.2 Toimivaltainen holhousviranomainen .....                             | 43   |
| 3.3 Taloudenpidon laadulliset takeet .....                               | 46   |
| 3.3.1 <i>Holhoustilin sisältö</i> .....                                  | 46   |
| 3.3.2 <i>Hyvä holhoustilintarkastaja ja -tarkastustapa</i> .....         | 47   |

### III

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 3.3.3    | <i>Viipymättömyyden vaatimus</i>                                       | 51        |
| 3.3.4    | <i>Holhousviranomaisen neuvontavelvollisuus</i>                        | 55        |
| 3.3.5    | <i>Seuraamukset virheellisistä neuvoista</i>                           | 57        |
| 3.4      | Taloudenpidon lainmukaisuuden tarkastaminen                            | 59        |
| 3.4.1    | <i>Holhoustilin tavoite</i>  | 59        |
| 3.4.2    | <i>Kohtuulliset käyttövarat</i>  | 61        |
| 3.4.3    | <i>Luvanvaraiset ja kielletyt oikeustoimet</i>                         | 64        |
| 3.4.4    | <i>Kulu- ja palkkiokorvaus</i>   | 67        |
| 3.5      | Päämiehen ja valtuuttajan oikeusturva                                  | 69        |
| <b>4</b> | <b>HOLHOUSVIRANOMAISEN KÄYTÖSSÄ OLEVAT HALLINNOLLISET SEURAAMUKSET</b> | <b>73</b> |
| 4.1      | Puutteellisuudet taloudenpidon hoidossa                                | 73        |
| 4.2      | Puutteet edunvalvojan ja valtuutetun toiminnassa                       | 75        |
| 4.3      | Holhousviranomaisen käytettävissä olevat pakkokeinot                   | 78        |
| 4.3.1    | <i>Pakkokeinojen sääntelystä</i>                                       | 78        |
| 4.3.2    | <i>Uhkasakko</i>   | 79        |
| 4.3.3    | <i>Teettämisuhka</i>   | 82        |
| 4.4      | Edunvalvojan ja valtuutetun oikeusturva pakkokeinoasiassa              | 84        |
| 4.5      | Muutoksenhaku pakkokeinoihin   | 86        |
| <b>5</b> | <b>LOPUKSI</b>   | <b>87</b> |

## LÄHTEET

**Kirjallisuus**

*Antila, Tuomo*: Edunvalvontavaltuutus. Helsinki. 2007.

*Heikkinen, Ari – Heusala, Aila – Mäkelä, Soja – Nuotio, Kari*: Holhoustili. Vantaa. 2003.

*Helin, Markku*: Edunvalvojan päätösvallan rajoista. Lakimies 6–7/2001, s.1070–1088.

*Helin, Markku*: Perheoikeuden siveellinen luonne. Lakimies 7–8/2004, s. 1244–1266.

*JHTT ry*: Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 26.9.2006. Helsinki 2006. Saatavilla www-muodossa:  
<http://helios.uta.fi:2168/lakikirjasto/3659.pdf> [Katsottu 10.10.2011].

*Kalima, Kai*: Pankkien valvonnasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Vammala 1980.

*Kangas, Urpo*: Päämiehen etu, edunvalvojan etu ja tertius (s. 148–162). Teoksessa Juhla-julkaisu Esko Hoppu 1935 - 15/1 - 2005. Jyväskylä 2005.

*KHT-yhdistys*: Tilintarkastusalan standardit ja suositukset 2007. Jyväskylä 2007.

*Kiuru, Jarmo*: Holhoustoimi terveydenhuollossa. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 9.8.2002. Saatavilla www-muodossa: <http://helios.uta.fi:2168/lakikirjasto/19.pdf> [Katsottu 10.10.2011].

*Koskinen, Mari (toim.)*: Holhoustoimen lainsäädäntö. Helsinki 2009.

*Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Jyväskylä. 2004.

*Kuuliala, Matti*: Tuomioistuinten rutiinit ja prosessioikeus. Lakimies 5/2006, s. 727–749.

*Kuusikko, Kirsi*: Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Helsinki 2000.

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

*Länsineva, Pekka*: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juridiikkaonline > Perusoikeudet > III Yksittäiset perusoikeudet > 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §). Päivitetty 23.4.2010. Saatavilla www-muodossa:  
<http://helios.uta.fi:2169/wsoypro.aspx?prevpos=pe111.9401&page=selain&ts=jo&pos=pe11.20082> [Katsottu 10.10.2011].

*Merikoski, V.*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Porvoo. 1976.

*Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki. 2004.

*Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Porvoo. 2003.

*Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna*: Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Helsinki. 2003.

*Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna*: Vanhuuden ennakointia – välineenä edunvalvontavaltuus (s. 149–167). Teoksessa Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon. Ahti Saarenpää 60 vuotta. Vaajakoski 2006.

*Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Juva, Kati – Pirttilä, Tuula*: Dementoituvan ihmisen oikeudellinen toimintakyky ja sen lääketieteellinen arviointi. Lakimies 6/2006, s. 942–970.

*Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta*: Hallintolaki. Porvoo 2003.

*Pahlman, Irma*: Potilaan itsemääräämisoikeus ja hoitotestamentti. Lakimies 6/1997, s. 815–835.

*Roiko-Jokela, Heikki (toim.)*: Vanhuus, vaivat ja erilaiset. Jyväskylä 1999.

*Ryynänen, Aimo*: Kansalaisen ja julkisen hallinnon välisen vastuunjaon uudelleenajattelu. Tieteessä tapahtuu 7/2006, s. 29–37. Saatavilla [www-muodossa: http://www.tieteessatapahtuu.fi/0706/0706Ryynanen.pdf](http://www.tieteessatapahtuu.fi/0706/0706Ryynanen.pdf) [10.10.2011].

*Saarenpää, Ahti*: Potilas, oikeus, ihminen – näkökohtia itsemääräämisoikeutemme suojasta (s. 265–273). Teoksessa Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 - 14/5 - 1997. Helsinki 1997.

*Saarenpää, Ahti*: Henkilöoikeus – persoonallisuusoikeus (s. 63–103) Teoksessa Timonen, Pekka (toim.): Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään 1. Jyväskylä 1996.

*Saarenpää, Ahti – Mattila, Heikki – Mikkola, Matti*: Holhous - yhteiskunnallinen ongelma. Luentoja holhousoikeudesta yhteiskunnallisen kontrollin osana. Helsinki 1972.

*Sarja, Mikko*: Yksityisyys ja julkisuus holhoustoimessa. Defensor Legis 5/2008, s. 792–820.

*Sarja, Mikko*: Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa. Lakimies 3/2007, s. 374–396.

*Sarja, Mikko*: Tilintarkastajan riippumattomuus. Helsinki 1999.

*Sinisalo, Kari*: Uhkasakko työsuojelun valvonnassa. Jyväskylä 1977.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juvva 1999.

*Välimäki, Pertti*: Holhoustoimen pääpiirteet. Vantaa 2001.  
3., uudistettu painos. Vantaa 2008.

**Internet-lähteet**

HAUS Kehittämiskeskus Oy:n loppuraportti ”Holhustoimen arviointi” 2003. Saatavilla  
www-muodossa:

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8CD6D97377041497C2256D9500238772/\\$file/HAUS\\_holhustoimen\\_arviointi.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8CD6D97377041497C2256D9500238772/$file/HAUS_holhustoimen_arviointi.pdf) [Katsottu 25.10.2011].

Maistraatit, www-sivu <http://www.maistraatti.fi/> [Katsottu 10.10.2011].

Tilastokeskus, väestöennuste 2009–2060

[http://www.stat.fi/til/vaenn/2009/vaenn\\_2009\\_2009-09-30\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaenn/2009/vaenn_2009_2009-09-30_tie_001_fi.html) [Katsottu 10.10.2011].

**Virallislähteet**

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010. K 4/2011 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009. K14/2010 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008. K 4/2009 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. K 7/2007 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005. K 6/2006 vp.

Explanatory Memorandum Recommendation Rec (1999) 4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults

Hallintovaliokunnan lausunto (HaVL) 19/1998 vp. Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 203/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi holhustoimesta annetun lain ja holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

HE 56/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden tehtävien siirtämistä valtiovarainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi

HE 52/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta sekä holhustoimesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 146/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

Lakivaliokunnan mietintö (LaVM) 29/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta sekä holhustoimesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

## VII

Lakivaliokunnan mietintö (LaVM) 20/1998 vp. Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi.

Lausuntoja ja selvityksiä 2009:21. Edunvalvojien valvonta Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Oikeusministeriö, Helsinki 2009.

Lausuntoja ja selvityksiä 2006:21. Edunvalvojan palkkio-ohjeen uudistaminen. Oikeusministeriö, Helsinki 2006.

Lausuntoja ja selvityksiä 2005:8. Holhouslainsäädännön tarkistaminen, Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriö, Helsinki 2005.

Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisu 1/2005. Peruspalvelut Länsi-Suomen läänissä 2004. Peruspalvelujen arviointi Länsi-Suomen läänissä 2004. Liite. Luku 11. Sisäasiainhallinto. 2005. Saatavilla www-muodossa:  
[http://www.laanhallitus.fi/lh/lansi/home.nsf/pages/12B7D6C886636D1AC2256FC600298D07/\\$file/Osa6.pdf](http://www.laanhallitus.fi/lh/lansi/home.nsf/pages/12B7D6C886636D1AC2256FC600298D07/$file/Osa6.pdf) [Katsottu 10.10.2011].

Mietintöjä ja lausuntoja 86/2010. Edunvalvonnan ostopalvelut oikeusaputoimistoissa. Oikeusministeriö, Helsinki 2010.

Mietintöjä ja lausuntoja 37/2010. Edunvalvojien valvonnan ajanmukaistaminen, Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriö, Helsinki 2010.

Mietintöjä ja lausuntoja 4/2010. Edunvalvojien valvonnan ajanmukaistaminen. Oikeusministeriö, Helsinki 2010.

Recommendation Rec (1999) 4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults

Sisäasiainministeriön julkaisuja 43/2007. Eräiden tehtävien organisointi valtion paikallishallinnossa. Helsinki 2007.

Sisäasiainministeriön julkaisuja 7/2005. Maistraattien erikoistuminen ja työn tasaaminen. Helsinki 2005.

Sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2003. Holhoustoimen uudistuksen seurantatutkimuksen ohjausryhmän raportti. Helsinki 2003.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto (StVL) 13/1998 vp. Hallituksen esitys holhouslainsäädännön uudistamiseksi.

Valtion paikallis- ja aluehallinnon palvelutavoitteet 1.12.2006. Saatavilla www-muodossa:  
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/5c30027848477691c225723d003d61c7/\\$file/palvelutavoitteet%2001122006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/5c30027848477691c225723d003d61c7/$file/palvelutavoitteet%2001122006.pdf) [Katsottu 10.10.2011].

Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2009. Maistraattien sähköisen asioinnin strategia vuosille 2009–2013. Helsinki 2009.



**Lailisuusvalvontakäytäntö**

EAOA 28.4.2006 (D 2848/4/04)

EAOA 14.10.2008 (D 423/2/07)

EOA 19.9.2007 (D 1311/4/06)

EOA 5.3.2007 (D 2232/2005)

EOA 21.12.2007 (D 1993/2006)

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Aiheen esittely

Holhoustoimen oikeudellisen sääntelyn tarkoituksena on tarjota suojaa sellaisille henkilöille, jotka eivät kykene tai voi itse hoitaa asioitaan. Tällaisia kykenemättömyyden syitä voi olla esimerkiksi sairaus, poissaolo tai alaikäisyys. Edunvalvottavien joukko ei toisin sanoen ole yhtenäinen, homogeeninen ryhmä, sillä edunvalvottavia ei yhdistä ikä, sukupuoli, yhteiskunnallinen asema, terveydentila tai elämäntapa. Yhdistävänä tekijänä voidaan pitää läpikäytyä juridista prosessia, mutta myös taustalla vaikuttavaa avun tarvetta, joka tosin on ollut melko liukuva ja yhteiskunnan normittama käsite.<sup>1</sup>

Edunvalvonnan tarpeessa olevien henkilöiden määrä on lisääntynyt väestön ikääntymisen vuoksi ja kehitys ikärakenteen painottumiseen vanhusväestöön on jatkuvaa. Kehityksen odotetaan jopa nopeutuvan ennestään, sillä Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuonna 2040 yli 65-vuotiaita on jo 27 prosenttia väestöstä, kun heidän osuus nykyisin on 17 % ja esimerkiksi vuonna 1990 oli vain 13,5 %. Myös yli 85-vuotiaiden osuuden väestöstä ennustetaan nousevan nykyisestä 2 prosentista 7 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä eli 108 000:sta 463 000:een.<sup>2</sup> On arvioitu, että ikääntyvistä ihmisistä 20–45 % kärsii eriasteisista muistihäiriöistä ja esimerkiksi nykyään Suomessa lasketaan olevan noin 110 000 eriasteisesti dementoitunutta.<sup>3</sup> Näiden ikääntyneiden ja toimintakyvyiltään heikentyneiden henkilöiden määrän kasvu luokin jatkuvaa haastetta heitä koskeviin oikeusturvakysymyksiin. Kasvusuunnassa on ollut myös nuorten mielenterveysongelmaisten ja moniongelmaisten edunvalvonta. Lisäksi yleinen varallisuuden kasvu luo myös aiempaa enemmän tarvetta edunvalvontaan.<sup>4</sup> Tällä hetkellä noin 50 000 täysi-ikäisellä on edunvalvoja ja näistä 60 %:lla on yleinen edunvalvoja.<sup>5</sup> Taloudellisesti tämä on haastava kysymys valtiolle, sillä edunvalvontojen lisääntyessä kasvaa myös holhoustoimen työmäärä oikeusaputoimistois-

---

<sup>1</sup> Roiko-Jokela 1999, s. 180–181.

<sup>2</sup> Tilastokeskus, väestöennuste 2009–2060 [10.10.2011].

<sup>3</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Juva – Pirttilä 2006, s. 942.

<sup>4</sup> Sisäasiainministeriön julkaisuja 43/2007, s.11.

<sup>5</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 vp, s. 224.

sa<sup>6</sup>, maistraateissa ja tuomioistuimissa.<sup>7</sup> Holhoustoimessa joudutaankin jatkuvasti etsimään tasapainoa näiden oikeusturva- ja taloudellisuuskysymysten välille.

Edunvalvonta on monimuotoista toimintaa ja sitä säätelevät hyvin monet eri säädökset. Holhoustointa ja edunvalvontaa koskevat *keskeiset* säännökset löytyvät holhoustoimesta annetusta laista (442/1999) (myöhemmin holhoustoimilaki).<sup>8</sup> Holhoustoimilain mukainen edunvalvonta voi kuitenkin olla liian voimakas ja raskas toimintamuoto sellaisissa tapauksissa, joissa henkilön etu ei sitä välttämättä vaadi. Näistä syistä on pyritty kehittämään myös uusia toimintatapoja vanhojen rinnalle, sillä edunvalvontaa on pyritty viemään enemmän kohti yhteistyösuhdetta perinteisen valtasuhteen sijaan<sup>9</sup>. Tällaisena uutena toimintatapana voidaan pitää edunvalvontavaltuutusta, joka on uusi, oikeudellinen instituutio Suomen oikeusjärjestelmässä. Sitä säätelee marraskuussa 2007 voimaan tullut laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007) (myöhemmin valtuutuslaki).

Holhustoimen hallintoasiat, kuten lupien tarkastaminen sekä edunvalvojien ja valtuutettujen valvonta, kuuluvat holhousviranomaisen eli maistraatin toimivaltaan. Holhousviranomaisen yksi tärkeimmistä holhoustoimeen liittyvistä valvontatehtävistä on holhoustilintarkastus. Holhoustilistä holhousviranomainen voi valvoa, miten edunvalvoja tai valtuutettu on käytännössä hoitanut päämiehensä tai valtuuttajan asioita tilikaudella. Tilintarkastuksen yhteydessä holhousviranomainen tarkastaa, onko tilistä saatu informaatio säännösten mukainen. Tarkastuksen jälkeen holhousviranomainen ilmoittaa mahdolliset puutteet ja ryhtyy tarvittaessa jatkotoimiin. Tilintarkastusmenettely on massamenettelyä, joten tietty summaarisuus ja tilintarkastuskohteissa käytettävä harkinta on hyväksyttävää<sup>10</sup>. Holhousviranomaisen on kuitenkin harkinnassaan otettava huomioon muun muassa perusoikeudet ja hyvän hallinnon perusteet.

---

<sup>6</sup> Oikeusaputoimistot hoitavat pääasiassa yleisen edunvalvonnan. Yleisten edunvalvojien osuus edunvalvonnasta on lisääntymässä. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010 vp, s. 279.

<sup>7</sup> HE 52/2006 vp, s. 4.

<sup>8</sup> Toinen holhustoimen kannalta keskeinen säädös on laki holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008).

<sup>9</sup> Helin 2004, s. 1252.

<sup>10</sup> Maistraatit tekivät esimerkiksi vuonna 2000 24 909 tilintarkastusta ja kolme vuotta myöhemmin tilintarkastusten määrä oli jo 32 596 kpl. Ks. Sisäasiainministeriön julkaisuja 7/2005, s. 10.

## 1.2 Tärkeimmät käsitteet

Kun holhoustoimessa puhutaan holhousviranomaisesta, tarkoitetaan sillä maistraattia. Edunvalvoja on holhousviranomaisen tai tuomioistuimen määräämä päämiehen asioiden hoitaja. Päämies on siis asioiden hoidossa apua tarvitseva ja edunvalvoja on hänen asioita hoitava henkilö. Edunvalvojasta ja päämiehestä säädetään tarkemmin holhoustoimilaissa. Valtuutuslaissa puolestaan säädetään valtuutetusta ja valtuuttajasta. Valtuutettu vastaa edunvalvojaa ja valtuuttaja puolestaan päämiestä.

## 1.3 Holhousoikeuden oikeudenala ja aikaisempi tutkimus

Oikeusjärjestys voidaan jakaa yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen. Yksityisoikeuteen kuuluu pääasiassa yksityisten välisiä suhteita sääntelevät oikeusnormit, oikeusperiaatteet ja yksityisten väliset oikeussuhteet. Julkisoikeus puolestaan sääntelee julkisen vallan käyttöä sekä julkisyhteisöjen ja yksityisten välisiä suhteita.<sup>11</sup> Oikeudenalana holhousoikeus voidaan *Ahti Saarenpään* mukaan lukea kuuluvaksi henkilö- eli persoonallisuus oikeuteen ja vielä tarkemmin materiaaliseen henkilöoikeuteen. Materiaalinen henkilöoikeus on osa yksityisoikeutta, ja se tarkastelee niitä oikeuksia ja suojasäännöksiä, jotka koskettavat yksilöitä yhteiskunnassa.<sup>12</sup>

Vaikka holhousoikeus luetaankin kuuluvaksi yksityisoikeuteen, löytyy holhoustoimesta myös julkisoikeudellinen puoli. *Pertti Välimäki* jakaa holhoustoimen kahteen tasoon, jotka ovat käytännön toiminnan taso sekä valvonnan ja kontrollin taso. Ensimmäisessä tasossa (*käytännön taso*) on kyse edunvalvojan ja päämiehen tai vastaavasti valtuutetun ja valtuuttajan välisestä suhteesta, joka on yksityisoikeudellinen suhde, ja toisessa tasossa (*valvonnan ja kontrollin taso*) on kyse holhousviranomaisen ja edunvalvojan tai valtuutetun välisestä suhteesta, joka on pääasiassa julkisoikeudellinen.<sup>13</sup>

Holhustilintarkastus on yksi holhoustoimen merkittävimmistä työtehtävistä ja tämän merkitys on kasvanut entisestään. Holhoustoimilain mukaista valvontaa ja kontrollia koskevaa

---

<sup>11</sup> Mäenpää 2003, s. 54.

<sup>12</sup> Saarenpää 1996, s. 64.

<sup>13</sup> Välimäki 2008, s. 2.

tutkimusta on vähän eikä tutkimusta ole hallinto-oikeuden alalta lähes ollenkaan. Holhous-oikeuden tutkimus käsittelee lähinnä terveystieteellistä pohdintaa, ei niinkään hallinto-oikeudellista näkökulmaa. Tällaista holhousoikeudellisesta tutkimuksesta edustaa uusimpana Anna Mäki-Petäjä-Leinosen väitöskirja: Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema vuodelta 2003, joka tosin sisältää myös holhoustoimea käsittelevän osion.

#### 1.4 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tutkimuskohteena on tarkastella holhoustoimea ja sitä, kuinka holhousviranomaisen valvoo edunvalvojan ja valtuutetun toimintaa. Holhousviranomaisen tehtäviin kuuluu valvoa edunvalvojan toimintaa tarkastamalla omaisuusluettelo, vuosi- ja päätöstitit (holhoustilit) sekä lisäksi toimia lupaviranomaisena tiettyihin laissa määrättyihin oikeustoimiin. Tässä tutkimuksessa keskityn holhousviranomaisen valvonnan osalta holhoustilitarkastukseen. Holhoustilitarkastus käsittää sekä yleisten että yksityisten edunvalvojen holhoustilien tarkastamisen ja lisäksi edunvalvontavaltuutusvaltakirjassa määrättyjen valtuutettujen tilintarkastuksen. Tutkimuksessa haluan selvittää, eroaako holhoustilitarkastus holhoustoimilain ja valtuutuslain kohdilla. Tarkastelun kohteenani ovat sekä yksityiset että yleiset edunvalvojat ja heidän päämiehet, kuten myös valtuutetut ja valtuuttajat. En pyri tekemään yksityisten ja yleisten edunvalvojen välille eroa, mutta jos holhoustilitarkastuksessa ilmenee eroavaisuuksia, tuon ne kuitenkin esille.

Tutkimuksessa liikutaan julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välimaastossa, mutta koska tutkimus tehdään julkisoikeuden alalta, on tässä keskitytty holhousviranomaisen ja edunvalvojan/valtuutetun väliseen suhteeseen eli *valvonnan ja kontrollin tasoon*. Holhoustoimen yksityisoikeudellisesta luonteesta johtuen, ja jotta tutkimus säilyisi selvänä kokonaisuutena, tutkimuksessa on myös selvitetty osittain yksityisoikeudellistakin suhdetta.

Tutkimuksen pääkohteena voidaan pitää holhousviranomaisen toimivallan laajuutta holhoustilitarkastukseen liittyvissä kysymyksissä. Mikä on holhousviranomaisen toimivalta holhoustilitarkastuksen alalla? Entä kuinka laaja toimivalta on? Pohdittavaksi tulee millaista harkintaa holhousviranomaisen holhoustilitarkastuksen alalla käyttää, ja mitä oikeudellisia periaatteita holhousviranomaisen on valvonnassaan otettava huomioon.

Yleisesti holhoustoimi käsittää myös alaikäisten edunvalvonnan. Myös holhoustoimilain mukainen holhoustilintarkastus kohdistuu vajaavaltaisiin, sekä täysi-ikäisiin että alaikäisiin, edunvalvottaviin. Valtuutuslain holhoustilintarkastus kohdistuu puolestaan ainoastaan täysi-ikäisiin valtuuttajiin, sillä valtuutuslain mukaan vain täysi-ikäinen on oikeutettu tekemään edunvalvontavaltuutuksen. Alaikäiset on aina katsottu ikänsä vuoksi vajaavaltaisiksi, jolloin edunvalvonnassa ei heidän kohdalla törmätä samoihin juridisiin, moraalisiin tai eettisiin ongelmiin kuin aikuisväestön kohdalla<sup>14</sup>. Tästä syystä pääpaino tutkimuksessa onkin täysi-ikäisten tileihin liittyvässä holhoustilintarkastuksessa.

Holhoustoimi on monisyinen kokonaisuus ja tästä syystä selvitän alkuun (2. luku) holhoustoimea ja edunvalvontaa yleisesti. Samassa luvussa tarkastelen valvontaa ja valvonnan käsitettä sekä holhoustoimea koskevia perus- ja ihmisoikeuksia sekä yleisiä oikeudellisia periaatteita. Tämän jälkeen 3. luvussa selvitän holhousviranomaisen suorittamaa valvontaa ja harkintaa holhoustilintarkastuksessa. 4. luvussa tarkastelen sitä, mitkä ovat holhousviranomaisen keinot puuttua tileissä näkemiinsä epäkohtiin ja miten epäkohtiin tulee reagoida, ts. minkälaisia pakkokeinoja holhousviranomaisen voi käyttää puuttuvan tilin tai tilin epäkohdan vuoksi.

Kappalejaon olen tehnyt eritoten 3. ja 4. pääluvussa niin, että ensiksi on holhoustoimilain näkökulma asiaan, jota seuraa valtuutuslakia koskevat erityiskohteet. Ellei valtuutuslaki eroa holhoustoimilain mukaisesta selvityksestä, ei valtuutuslakia koskevaa erityistä osiota ole. 3. ja 4. luvussa olen ottanut huomioon myös oikeusturvakysymykset. Koska holhoustoimilakiin on tullut muutoksia toukokuun alusta, olen pyrkinyt tuomaan myös nämä muutokset esille siltä osin, kun ne koskettavat aihepiiriäni. Vertailun vuoksi olen myös selvittänyt vanhaa lainsäädäntöä.<sup>15</sup>

Holhoustilintarkastus holhousviranomaisen valvontamuotona on tutkimuksen mielenkiinnon kohteena erityisesti siksi, että tilien laatiminen (erityisesti vuositilien) ja siten myös niiden tarkastaminen on säännönmukaista toimintaa, mutta myös siksi, että olen itse päässyt perehtymään tilintarkastukseen harjoittelussani Tampereen maistraatissa. Aihepiirini on osiltaan sama kuin vuonna 2007 hyväksytyssä kandidaatintutkielmassani. Kandidaatintut-

---

<sup>14</sup> Roiko-Jokela 1999, s. 179.

<sup>15</sup> Ks. HE 203/2010 vp.

kielmassani keskityin käsittelemään edunvalvontavaltuutusta holhousviranomaisen näkökulmasta ja tässä pro gradussani laajensin näkökulmaa koskemaan myös holhoustoimilain mukaista edunvalvontaa.

## 1.5 Tutkimuksen metodi

Tutkimuksen pääasiallinen metodi on oikeusdogmaattinen, sillä tutkimuksessa pyritään selvittämään voimassaolevan oikeuden sisältöä ja siihen liittyen niitä puutteita, jotka vaikeuttavat lain tavoitteiden toteutumista. Lähteinä tutkimuksessa käytän lakien esitöitä eli komiteamietintöjä, hallituksen esityksiä, valiokuntien lausuntoja ja mietintöjä sekä mahdollisia muita eduskunnan asiakirjoja. Edunvalvonnasta on myös yleisten laillisuusvalvojen kannanottoja ja päätöksiä, joita hyödynnän tutkimuksessa. Itsessään oikeuskäytäntöä edunvalvonnasta on vähäisesti tai se ei ole tämän tutkimuksen kannalta relevanttia. Myöskään oikeuskirjallisuutta ei holhoustoimen alalta ole runsaasti mutta katson, että tähän tutkimukseen on saatu kerättyä kaikki olennainen kirjallisuus.

Julkisoikeus voidaan jaotella eri oikeudenaloihin ja tämä tutkimus kohdistuu pääosin hallinto-oikeuteen, tarkemmin sanottuna yleishallinto-oikeuteen, mutta myös osalta virkamiesoikeuteen. Hallinto-oikeuden tehtävät voidaan jaotella ensinnäkin yksityisten ihmisten ja yritysten suojaamiseen julkisen vallan käytöltä, toiseksi hallinnon ja yksityisen välisen suhteen tasapainottamiseen ja kolmanneksi ihmisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien takaamiseen suhteessa julkiseen hallintoon.<sup>16</sup> Tutkimuksessa keskitytään lähinnä toiseen kohtaan, hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen.

---

<sup>16</sup> Mäenpää 2003, s. 60.

## 2 YLEISESTI EDUNVALVONNASTA

### 2.1 Holhoustoimen hallinto

Holhouslainsäädännön uudistuksen yhteydessä 1999 holhoustoimen hallinnon tehtävät siirtyivät kunnilta valtiolle. Tällöin kuntien holhouslautakunnat lakkautettiin ja käräjäoikeuksilta lakkautettiin holhoustoimen hallintoon liittyvät tehtävät, kuten esimerkiksi lupien myöntäminen ja edunvalvojien valvonta.<sup>17</sup> Nämä tehtävät siirrettiin uusille holhousviranomaisille eli maistraateille, ja niiden hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen kuuluivat aina vuoteen 2007 saakka sisäasiainministeriölle, mutta nykyisin valtiovarainministeriö vastaa *holhousviranomaisen hallinnollisesta ohjauksesta ja kehittämisestä*. Holhoustoimilain 84 §:n mukaan *holhoustoimen sisällöstä ja sen kehittämisestä* puolestaan huolehtii oikeusministeriö.<sup>18</sup>

Suomessa on 24 maistraattia, joilla on yhteensä 50 toimipistettä. Lisäksi Ahvenanmaalla tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto<sup>19</sup>. Maistraatit ovat osa valtion paikallishallintoa ja ne vastaavat alueensa väestötietojärjestelmästä, holhousasioista, kauppa- ja yhdistysrekisteristä, vesikulkuneuvorekisteristä sekä valtakunnallisesta kuluttajaneuvonnasta. Maistraateille kuuluvia tehtäviä ovat myös mm. avioliiton esteiden tutkinta, nimenmuutosasiat ja julkisen notaarin tehtävät. Holhousasiat kuuluvat maistraateissa holhoustoimen vastuualueelle.<sup>20</sup> Maistraattien tulosohjauksesta ovat aikaisemmin vastanneet lääninhallitukset, mutta vuoden 2010 alusta alkaen maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen on keskitetty yhteen yksikköön, maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikköön, joka toimii Itä-Suomen aluehallintovirastossa Kuopiossa (laki aluehallintoviranomaisista 898/2009 ja valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 906/2009). Yksikön toimialueena on koko maa.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> HE 52/2006 vp, s. 4.

<sup>18</sup> Viranomaisten välinen yhteistyö ja koordinaation tarve korostuu, kun holhousasioita hoitavat eri viranomaiset. Hallintovaliokunta katsoi kuitenkin, että ministeriöiden välinen tehtävänjako on laissa osoitettu riittävällä yksityiskohtaisuudella ja ministeriöiden välinen yhteistyö on luonnollinen osa valtionhallintoa. Ks. HaVL 19/1998 vp, s. 5.

<sup>19</sup> Aluehallintouudistus toteutui 1.1.2010. Aikaisemmin tehtäviä hoiti Ahvenanmaan lääninhallitus.

<sup>20</sup> Maistraatit, [www-sivu](http://www.sivu) [10.10.2011].

<sup>21</sup> Yksikön asemaa holhoustoimen kehittäjänä on tarkoitus selkeyttää. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 4/2010, s. 20.



Yleiset tuomioistuimet käsittelevät nykyään pääasiassa edunvalvojan määräämistä ja toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevia asioita. Koska osa holhustoimen asioista on siis jakautunut tuomioistuinten ja maistraattien kesken, myös näitä asioita koskeva muutoksenhaku ohjautuu eri linjoille. Esimerkiksi tuomioistuinten edunvalvojan määräämisasian ratkaisusta valitetaan hovioikeuteen ja siitä edelleen korkeimpaan oikeuteen, kun taas esimerkiksi maistraatin lupa-asiaa koskeva valitus tehdään hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.<sup>22</sup>

Holhousviranomaiset ja aluehallintovirasto ylläpitävät myös holhousasioiden rekisteriä, joka on valtakunnallinen rekisteri (holhustoimilaki 64–68 §).<sup>23</sup> Ennen vuotta 1999 tieto henkilön holhousoikeudellisesta asemasta oli hankalasti saatavissa, sillä asia piti selvittää sekä väestörekisteristä että alioikeudesta. Tämän takia vuoden 1999 holhustoimilailla perustettiin Väestörekisterikeskuksen ylläpitämä valtakunnallinen holhousasioiden rekisteri.<sup>24</sup> Holhustoimi- ja valtuutuslakien mukaan holhousviranomaisen vastaa rekisterin tietojen päivittämisestä valvonnassaan olevien edunvalvojien ja valtuutettujen osalta sekä päättää tietojen luovuttamisesta rekisteristä. Rekisteri on tarkoitettu sekä maistraattien edunvalvonnan työvälineeksi että turvaamaan kolmansien oikeus. Rekisteristä saa tiedon siitä, onko henkilö oikeustoimikelpoinen ja jos ei ole, kuka toimii hänen edunvalvojanaan tai valtuutettunaan.

## 2.2 Holhustoimilain mukainen edunvalvonta

### 2.2.1 Holhustoimen historiaa ja taustaa

Holhouslainsäädäntö uudistui vuonna 1999 ja vuoden 1898 holhouslaki jäi vihdoon historiaan<sup>25</sup>. Tämä holhouslainsäädännön kokonaisuudistus kesti kaikkiaan yli kolmekymmentä vuotta. Ensimmäinen uudistamiskomitea oli asetettu vuonna 1965 ja se jätti mietintönsä 1971. Viimeisimmän työryhmän asettamisesta (11.12.1996) lain hyväksymiseen

<sup>22</sup> Eri muutoksenhakulinjoilla voi olla vaarana, että syntyy toisistaan poikkeavia soveltamiskäytäntöjä, vaikka sovelletaan samoja holhustoimilain keskeisiä periaatteita. Tämä on kuitenkin ainakin toistaiseksi vältetty. Ks. Välimäki 2008, s. 8.

<sup>23</sup> Aiemmin ylläpidosta vastasivat holhousviranomaiset ja Väestörekisterikeskus, aluehallintouudistuksesta 1.1.2010 alkaen aluehallintovirasto.

<sup>24</sup> Välimäki 2008, s. 137.

<sup>25</sup> On kuitenkin huomattava, että vanha holhouslaki (1898) ei kokonaan siirtynyt oikeushistoriaan. Holhustoimilain 99 §:n mukaan arvioitaessa sellaisen oikeustoimen pätevyyttä, jonka holhooja tai uskottu mies on tehnyt ennen 1.12.1999, sovelletaan vuoden 1898 holhouslain säännöksiä.

(11.12.1998) kului kuitenkin enää kaksi vuotta, sillä varsinkin eduskuntakäsittely oli nopeata.<sup>26</sup> Holhoustoimen hallintoa muutettiin siten, että holhoustoimen tehtävät siirrettiin kunnilta valtiolle, sillä holhoustoimeen katsottiin liittyvän merkittäviä oikeusturvanäkökohtia, jotka vaativat valtion tasoista, yhdenmukaista ohjausta.<sup>27</sup> Uudella lailla haluttiin muuttaa myös leimaavana pidetty holhoustermistö, jolloin uusina termeinä otettiin käyttöön päämies ja edunvalvoja, aikaisempien käytössä olleiden holhottava- ja holhooja- tai uskottu mies -termien tilalle.<sup>28</sup> Edunvalvoja voi olla yksityinen edunvalvoja (yleensä päämiehen sukulainen tai muu läheinen) tai yleinen edunvalvoja<sup>29</sup>. Yleisen edunvalvonnan järjestäminen siirtyi oikeusaputoimistojen tehtäväksi 1.1.2009 eli yleinen edunvalvonta siirtyi tällöin kunnilta valtion tehtäväksi. Taustalla vaikuttavana ajatuksena oli, että yleinen edunvalvonta oikeusturvatehtävänä kuuluu valtion hoidettavaksi.<sup>30</sup> Eduskunnan oikeusasiamies onkin todennut holhoustoimeen kohdistuvan kunta- ja palvelurakennemuutoksen olevan mielenkiintoinen oikeusasiamiehen näkökulmasta, sillä edunvalvontatoimen resurssikysymykset ovat olleet esillä myös edunvalvontaa kohdistetussa laillisuusvalvonnassa<sup>31</sup>.

Holhoustoimilain säännöksiin on tullut vuoden 2011 aikana muutoksia, joilla lisätään holhousviranomaisen mahdollisuuksia myöntää poikkeuksia tai helpotuksia edunvalvojan velvollisuudesta antaa vuositili. Lisäksi on tullut täsmennyksiä siihen, missä laajuudessa holhousviranomaisen on tili tarkastettava. Myös edunvalvojan palkkiota koskeviin säännöksiin on tullut muutoksia, samoin pienehköjä muutoksia holhousviranomaisen lupaa vaatiin oikeustoimiin ja edunvalvonnan jatkumisen tarpeellisuuden määräaikaistarkastuksiin.<sup>32</sup> Pääosin lainmuutokset tulivat voimaan 1.5.2011.<sup>33</sup>

<sup>26</sup> Hallituksen esitys holhoustoimilain liittyi vuoden 1999 talousarvioesitykseen, joten esitys käsiteltiin ns. budjettilakina. Tätä kritisoitiin, sillä eduskunta ei saanut riittävästi aikaa näin merkittävän lakiuudistuksen käsittelyyn. Ks. LaVM 20/1998 vp, s. 3.

<sup>27</sup> Ks. Selvitysmies Heikki Kosken toimikunnan mietintö valtion ja kuntien tehtävänjaosta. Heikki Koski: Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä. 1996.

<sup>28</sup> Kaikkia holhoussanoja ei kuitenkaan muutettu, sillä voimaan jäi esimerkiksi vajaavaltainen ja holhous. Selkeämpää olisi voinut olla, jos leimaavana pidetty holhous-sana olisi korvattu kokonaan esimerkiksi sanalla edunvalvonta.

<sup>29</sup> Ks. Yleisistä edunvalvojista laki holhoustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä (575/2008). Edunvalvontapalvelut tuottaa edunvalvonta-alueellaan valtion oikeusaputoimisto. Oikeusaputoimisto voi myös neuvoteltuaan oikeusministeriön kanssa ostaa edunvalvontapalveluita. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mielestä järjestöille ei olisi pitänyt antaa mahdollisuutta toimia edunvalvojana. Ks. StVL 13/1998 vp, s. 3.

<sup>30</sup> Muutoksen johdosta oikeusaputoimistoilla on nyt kaksi tehtävää: oikeusapu ja yleinen edunvalvonta. Ks. Holhoustoimen lainsäädäntö, s. 2. Myös edunvalvojat halusivat yleisesti siirtyä työskentelemään kunnilta valtiolle, sillä kunnissa ei edunvalvojen näkökulmasta kiinnitetty tarpeeksi huomiota edunvalvontatehtäviin eikä edunvalvojen asemaan. Ks. HAUS 2003, s. 12. [25.10.2011].

<sup>31</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, s. 169.

<sup>32</sup> HE 203/2010 vp, s. 1.

Holhoustoimilain 1 §:ssä säädetään seuraavasti: ”*Holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi pitää huolta taloudellisista asioistaan.*” Holhoustoimen erityisenä tarkoituksena ja tavoitteena on turvata päämiehen etu eikä julkinen tai yleinen etu voi ohittaa päämiehen etua.<sup>34</sup> Holhoustoimi ymmärretään lähinnä taloudellisten asioiden hoitamiseksi ja taloudellisten etujen valvomiseksi, mutta muidenkaan asioiden (esimerkiksi henkilöä koskevien asioiden) hoitoa ei ole katsottu voitavan tarkoituksenmukaisesti sulkea pois, kuten holhoustoimilaista voidaan huomata<sup>35</sup>. Holhoustoimilain 42 §:ssä edunvalvojal- le on määrätty velvollisuus huolehtia myös siitä, että päämies saa asianmukaisen hoidon, huollon ja kuntoutuksen. Lain esitöistä voidaan kuitenkin huomata, että säännös ei velvoita edunvalvojaa varsinaisten huoltotehtävien suorittamiseen, vaan edunvalvojan tulee huolehtia huollon tarpeen tyydyttämisestä esimerkiksi siten, että hän panee vireille sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvan toimenpiteen. Tämä velvollisuus edunvalvojalla katso- taan olevan, vaikkei edunvalvojaa olisikaan nimenomaisesti määrätty edustamaan päämies- tään henkilöä koskevissa asioissa. Tällaista velvollisuutta ei kuitenkaan katsota olevan sil- loin, kun edunvalvoja on määrätty hoitamaan vain jotain tiettyä, tarkoin rajattua asiaa.<sup>36</sup>

Holhoustoimilaki tuntee useita erilaisia edunvalvonnan muotoja, joilla voidaan turvata päämiehen asema. Holhoustoimilain lievin edunvalvonnan muoto on määrätä päämiehen tueksi ja avuksi edunvalvoja holhoustoimilain 8 §:n nojalla. Jyrkimpänä edunvalvontamuoto- na, eli silloin kun henkilö julistetaan vajaavaltaiseksi, poistetaan miltei kokonaan pää- miehen oikeustoimikelpoisuus ja omaisuuden vallintaoikeus. Näiden vaihtoehtojen välissä on kolmas edunvalvontamuoto, joka on toimintakelpoisuuden osittainen rajaaminen. Hol- housviranomaisen on noudatettava suhteellisuus- ja lievimmän riittävän keinon periaatteita edunvalvontamuotoa valittaessa. Edunvalvonnan on oltava oikeassa suhteessa päämiehen suojan tarpeeseen ja lisäksi, jos lievempi keino riittää päämiehen suojaamiseksi, sitä on käytettävä.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Edunvalvojan palkkion koskevat muutokset tulevat voimaan vasta 1.1.2013.

<sup>34</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 6.

<sup>35</sup> Lakivaliokunnalle oli holhoustoimilakia uudistettaessa huomautettu, että hoidollis-huollollinen näkökohta jää lakiehdotuksessa taka-alalle, mutta valiokunta totesi kritiikkiin, että näkökulmaa on lain tarkoitukseen nähden korostettu riittävästi (muun muassa lain 42 §:ssä). Lisäksi valiokunta totesi, etteivät käytännölliset hoitotehtävät kuulu holhoustoimen alaan, mutta korosti, että viranomaisten hyvä yhteistyö on asioiden hoi- don kannalta ehdottoman tärkeää. Ks. LaVM 20/1998 vp, s. 4.

<sup>36</sup> HE 146/1998 vp, s. 51.

<sup>37</sup> Välimäki 2001, s. 22.

Edunvalvojan kelpoisuudelle on asetettu rajat silloin, kun edunvalvoja edustaa päämiestä henkilökohtaisissa asioissa. Vajaavaltainen henkilökin yleensä säilyttää oikeuden päättää omista henkilöään koskevista asioista, jos hän pystyy ymmärtämään asian merkityksen. Jollei henkilö kykene ymmärtämään asiaa, holhoustoimilain 29 § 2 momentin mukaisesti edunvalvojalla on oikeus edustaa päämiestään myös tällaisessa henkilöä koskevassa asiassa, jos tuomioistuin on niin määrännyt. Holhoustoimilain 29 § 3 momentista ilmenee kuitenkin se yleinen periaate, että kukaan ei voi edustaa toista asiassa, joka on luonteeltaan *korostetusti henkilökohtainen*. Tällaisia oikeustoimia on esimerkiksi isyyden tunnustaminen, suostumuksen antaminen avioliittoon ja testamentin tekeminen. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan kuten laistakin ilmenee, kelpoisuutta ei ole myöskään muuhun näihin rinnastuvaan henkilökohtaiseen asiaan.<sup>38</sup>

### 2.2.2 Päämiestä tukeva edunvalvoja

Holhoustoimilain 8 §:n nojalla määrätään edunvalvoja päämiehen avuksi ja tueksi tai päämiehen rinnalle päättämään oikeustoimista ja vallitsemaan omaisuutta, kuitenkaan puuttumatta päämiehen toimintakelpoisuuteen. Näin ollen edunvalvojalla on sama kelpoisuus kuin päämiehelläkin toimia tämän taloudellisissa asioissa. Tällä tavoin rajoitetaan päämiehen itsemääräämisoikeutta, sillä päämies joutuu hyväksymään edunvalvojan kelpoisuutensa rajoissa tekemät oikeustoimet ja omaisuutta koskevat vallintaratkaisut. Edunvalvojan määräämistapaukset voidaan jakaa holhoustoimilain 8 §:n mukaan vanhus-, sairaus- ja muihin vastaaviin tapauksiin sekä holhoustoimilain 10 §:n poissaolotapauksiin.

Edellytyksenä edunvalvojan määräämiselle vanhus-, sairaus- ja muissa vastaavissa tapauksissa on päämiehen kykenemättömyys valvoa etujaan tai huolehtia itseään ja varallisuutta koskevia asioita, jotka vaativat hoitoa. Päämies ei myöskään saa vastustaa edunvalvojan määräämistä tai vastustusta ei ole katsottava aiheelliseksi. Molempien edellytysten tulee täytyä, jotta edunvalvojan määrääminen on mahdollista. Edunvalvojan määrää yleensä tuomioistuin, sillä kyse on yleensä tärkeistä oikeusturvanäkökohdista. Edunvalvojan voi määrätä myös maistraatti, jos oikeusturvanäkökohdilla ei ole painavaa merkitystä. Jotta maistraatilla olisi toimivalta määrätä edunvalvoja, tulee päämiehen kyetä itse ymmärtämään asian merkitys ja lisäksi päämiehen on itse toimittava hakijana edunvalvojan mää-

<sup>38</sup> *Markku Helin* katsoi, että uudella holhoustoimilaila tuotiin korostetusti esille Suomen oikeusjärjestelmään oppi nk. korostetuista henkilökohtaisista asioista. Ks. Helin 2001, s. 1086–1088.

räämisasiassa<sup>39</sup>. Jos edunvalvojan määräys annetaan vain tiettyä tehtävää varten, määräys on voimassa, kunnes tehtävä on suoritettu. Muissa tapauksissa edunvalvojan määräys on voimassa toistaiseksi tai määräajan, ja maistraatti on velvollinen tarkistamaan edunvalvonnan tarpeen joka neljäs vuosi.<sup>40</sup> Jos edunvalvonta katsotaan tarpeettomaksi, tuomioistuimella on toimivalta määrätä edunvalvonta lakkaamaan.

Poissaolotapauksissa edellytyksinä edunvalvojan määräämiselle on, että kuolleelta on jäänyt perintö eikä perillisistä tiedetä tai muuten on tarpeen, että poissaolevan etua valvotaan. Myös tapauksissa, joissa omaisuus on omistuksettomassa tilassa, ja edustaja on tarpeen valvomaan tulevan omistajan oikeutta tai hoitamaan omaisuutta, on syytä määrätä edunvalvoja. Poissaolotapauksissa edunvalvojan määrää tuomioistuin.

### 2.2.3 Toimintakelpoisuuden rajoittaminen

Toimintakelpoisuuden rajoitus säännellään holhoustoimilain 18 § 1 momentin 1 ja 2 kohdassa. Toimintakelpoisuus voidaan rajoittaa ensinnäkin siten, että päämies saa ainoastaan yhdessä edunvalvojansa kanssa tehdä määrättyjä oikeustoimia tai vallita määrättyä omaisuutta. Toiseksi kelpoisuutta voidaan rajoittaa niin, että päämies ei voi tehdä määrättyjä oikeustoimia tai vallita määrättyä omaisuuttaan, vaan kelpoisuus kuuluu näiltä osin yksin edunvalvojalle.

Osittaisen toimintakelpoisuuden rajoittamisen edellytyksiä on kolme. Ensinnäkin päämiehen tulee olla kykenemätön huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja toiseksi päämiehen varallisuusaseman, toimeentulon ja muiden tärkeiden etujen tulee olla vaarassa. Näiden lisäksi vaadittava edellytys on, etteivät lievemmat suojakeinot (kuten esimerkiksi edunvalvojan määrääminen) riitä. Toimintakelpoisuuden rajoittaminen kuuluu holhoustoimilain 20 §:n mukaan tuomioistuimen toimivaltaan eikä maistraatilla ole asiassa toimivaltaa. Toimin-

<sup>39</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EAOA) Petri Jääskeläinen katsoi päätöksessään 28.4.2006 (D 2848/4/04), että maistraatissa valmiiksi täytetty edunvalvojan hakemuskäytös, johon maistraatti otti henkilön allekirjoituksen kuulemistilaisuudessa, ei voitu pitää sellaisena henkilön omana edunvalvojaa koskevana hakemuksena, joka olisi täyttänyt holhoustoimilain säädetty edellytykset sille, että maistraatti olisi voinut määrätä edunvalvojan.

<sup>40</sup> Holhoustoimen laillisuusvalvonnan yhteydessä eduskunnan apulaisoikeusasiamies on huomannut puutteita maistraattien tekemissä edunvalvonnan määräaikaistarkastuksissa. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, s. 225. Holhoustoimilain uuden 17 b §:n mukaan määräaikaisselvitystä ei tarvitse tehdä, jos on ilmeistä, että edunvalvojan tarve on pysyvää esimerkiksi silloin, kun päämies sairastaa etenevää ja parantumatonta, toimintakelpoisuutta heikentävää sairautta. Ks. HE 203/2010 vp, s. 18.

takelpoisuuden rajoittamisen yhteydessä on tuomioistuimen tarvittaessa määrättävä asianomaiselle edunvalvoja. Päätös toimintakelpoisuuden rajoittamisesta on voimassa samoin kuin edellä esitetystä kappaleesta ja maistraatin on samoin neljän vuoden välein tarkistettava toimintakelpoisuuden rajoittamisen tarpeellisuus. Jos maistraatissa katsotaan toimintakelpoisuuden rajoittaminen tarpeettomaksi, voi maistraatti laittaa tuomioistuimessa viireille rajoituksen poistamisen.

#### *2.2.4 Vajaavaltaiseksi julistaminen*

Holhustoimilain 18 § 1 momentin 3 kohdassa säännellään vajaavaltaiseksi julistamista. Vajaavaltaiseksi julistaminen vastaa oikeusvaikutuksiltaan tietyllä tapaa alaikäisen asemaa. Vajaavaltaiselta puuttuu kelpoisuus tehdä päteviä oikeustoimia ja vallita omaisuuttaan, joten edunvalvojan toimivalta on laaja hänen toimivallan koskiessa lähes kaikkia päämiehen taloudellisia asioita. Edunvalvojaa voidaankin nimittää yleiseksi yksin toimivaksi edunvalvojaksi.<sup>41</sup> Lain esitöiden mukaan vajaavaltaiseksi julistamisen tulee olla äärimmäinen toimenpide. Se on sallittua vain niissä tapauksissa, kun lievemmillä keinoilla ei voida turvata asianomaisen henkilön etuja.<sup>42</sup>

### 2.3 Edunvalvontavaltuutuksesta

Ennen lakia edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007) holhustoimilainsäädännössä ei ollut erityisiä säännöksiä henkilön tultua kykenemättömäksi hoitamaan asioitansa, ja sitä ennakkoivasta valtuutuksesta. Jos tällainen valtuutus aiemmin annettiin, sitä käsiteltiin kauppa-kaaren (3/1734) 18 luvun ja varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) (myöhemmin oikeustoimilaki) 2 luvun yleisten valtuutusta koskevien säännösten mukaisesti. Tämäntapaisia valtuutuksia on kuitenkin käytännössä annettu harvoin. Muiden kuin taloudellisten asioiden hoitamisessa on toimintakyvyttömyyden varalta voitu antaa niin sanottu hoitotahto (hoitotestamentti).<sup>43</sup> Hoitotahdoksi nimetyssä asiakirjassa henkilö valtuuttaa jonkun läheisen tekemään hoitoaan koskevat päätökset siinä tapauksessa, että hän ei enää itse kykene itsenäisiin päätöksiin. Pääsääntöisesti tällainen valtakirja on voimassa heti antamisajankohdasta alkaen, toisin kuin edunvalvontavaltuutus, joka tulee

---

<sup>41</sup> Välimäki 2008, s. 47.

<sup>42</sup> HE 146/1998 vp, s. 38.

<sup>43</sup> HE 52/2006 vp, s. 5. Hoitotestamentista, ks. esim. Pahlman 1997, s. 815–835.

voimaan vasta siinä tapauksessa, että valtuuttaja on tullut kykenemättömäksi omien asioidensa hoitoon.<sup>44</sup>

Euroopan neuvoston suositusta No R (99) 4 toimintarajoitteisten aikuisten oikeudellista suojelua koskeviksi periaatteiksi voidaan pitää edunvalvontavaltuutuslain yhtenä taustatekijänä. Suosituksen toisen periaatteen seitsemännen kohdan mukaan jäsenvaltioiden hallitusten olisi harkittava tarvetta mahdollistaa ja säännellä sellaisia oikeudellisia järjestelyjä, joiden avulla vielä toimintakykyinen henkilö voi varautua tulevaan toimintakyvyttömyyteen.<sup>45</sup> Säättämällä laki edunvalvontavaltuutuksesta pyrittiin lisäämään toimintakyvyttömiä aikuisten itsemääräämisoikeutta suosituksen mukaisesti.<sup>46</sup>

Edunvalvontavaltuutus on henkilön (valtuuttajan) etukäteinen mahdollisuus varautua mahdolliseen toimintakyvyttömyyteen esimerkiksi sairauden, vanhuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Erona edunvalvontaan on se, että edunvalvontavaltuutusta käyttäessään valtuuttaja voi itse valita edunvalvojansa (valtuutettu) ja ne asiat, jotka valtuutus kattaa. Valtuutus voi koskea valtuuttajan edustamista tämän taloudellisissa asioissa, henkilöä koskevissa asioissa tai molemmissa.<sup>47</sup> Edunvalvontavaltuutus eroaa periaatteessa merkittävällä tavalla edunvalvojan määräämisestä, sillä valtuuttaja voi määrätä asioidensa hoidosta sellaisen ajan varalta, kun hän ei ole enää itse kykenevä hoitamaan asioitansa. Tämän on katsottu lisäävän henkilön itsemääräämisoikeutta.<sup>48</sup>

Itsemääräämisoikeuden kannalta on myös perusteltua, ettei valtuutuslaki tarkkaan sääntele valtuutetuksi valittavan henkilön ominaisuuksia, kuten esimerkiksi valtuutetun taitoa ja kokemusta (vrt. holhoustoimilain 5 §). Valtuutettu voi kuitenkin olla vain valtakirjassa nimetty henkilö ja lain esitöiden mukaan valtuutettu ei voi delegoida tehtävänsä muille<sup>49</sup>. Valtuutuslain 3 §:n mukaan valtuutetuksi ei voida valita oikeushenkilöä vaan ainoastaan luonnollinen henkilö, sillä valtuutuksen peruslähtökohtana on pidettävä valtuuttajan ja val-

---

<sup>44</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2006, s. 153–155.

<sup>45</sup> Recommendation Rec (1999) 4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults.

<sup>46</sup> Ennen valtuutuslain säätämistä oli mm. Markku Helin pitänyt etukäteistä valtuutusta tarpeellisena. Ks. Helin 2001, s. 1080.

<sup>47</sup> HE 52/2006 vp, s. 1

<sup>48</sup> LaVM 29/2006 vp, s. 2.

<sup>49</sup> HE 52/2006 vp, s. 20.

tuutetun välistä luottamussuhdetta.<sup>50</sup> Lakivaliokunta päätyi mietinnössään puoltamaan tätä kohtaa, vaikkakin vasta harkinnan jälkeen. Valiokunta katsoi kuitenkin, että mahdollisuutta valita oikeushenkilö valtuutetuksi on lain seurantavaiheessa tarkkailtava ja säätelyä voidaan tältä osin muuttaa, jos seurantavaihe osoittaa oikeushenkilövaltuutettujen tarpeen.<sup>51</sup>

Valtuutetuksi ei voida myöskään virkansa puolesta valita yleistä edunvalvojaa, sillä valtuutettu on nimettävä valtakirjassa eikä nimeämiseksi kelpaa esimerkiksi Tampereen kaupungin 1. yleinen edunvalvoja. Valtuutettuna toimiminen ei myöskään kuulu yleisen edunvalvojan virkavelvollisuuksiin, joten yleinen edunvalvoja ei ole velvollinen ottamaan tehtävää vastaan, vaikka hänet olisikin nimeltä mainittu valtakirjassa. Mikään ei kuitenkaan estä yleistä edunvalvojaa ottamasta tehtävää vastaan, mutta tällöin hän toimii valtuutetun tehtävässään yksityishenkilönä eikä virkansa puolesta.<sup>52</sup> Lain esitöissä puollettiin myös sitä näkemystä, ettei valtuutetuksi voida valita yleistä edunvalvojaa, vaikkei sitä lakiin kirjattukaan. Hallituksen esityksessä asiaa perusteltiin niin, että edunvalvontavaltuutuslain tarkoituksena on pyrkiä vähentämään valtion hoidettavina olevien edunvalvottavien määrää.<sup>53</sup>

Edunvalvontavaltuutuksen valtakirjan tekemistä koskevat määräykset vastaavat asiallisesti testamentin tekemiselle asetettuja muotovaatimuksia.<sup>54</sup> Edunvalvontavaltuutus on tehtävä kirjallisesti ja sen voi tehdä kahdeksantoista vuotta täyttänyt henkilö, joka on oikeustoimikelpoinen ts. kykenevä ymmärtämään valtakirjan merkityksen (valtuutuslaki 5 §). Valtakirjasta on käytävä ilmi valtuuttamistarkoitus, ne asiat missä valtuutettu on oikeutettu valtuuttajaa edustamaan, valtuuttaja ja valtuutettu sekä määräys, että valtuutus tulee voimaan, kun valtuuttaja tulee kykenemättömäksi huolehtimaan asioistaan.<sup>55</sup> Nämä ovat valtakirjan vähimmäismuotovaatimukset ja niistä löytyvät säännökset valtuutuslain 6 §:n 2 momentissa. Pykälän 1 momentin mukaan kaksi samanaikaisesti läsnä olevaa henkilöä on todistettava valtakirja allekirjoituksellaan. Todistajien on tiedettävä, että kyseessä on edunvalvontaval-

---

<sup>50</sup> HE 52/2006 vp, s. 18

<sup>51</sup> LaVM 29/2006 vp, s. 3-4.

<sup>52</sup> Antila 2007, s. 26.

<sup>53</sup> HE 52/2006 vp, s. 15. Oikeuslähdeopin mukaan hallituksen esityksen perustelut eivät ole oikeudellisesti sitovia oikeuslähteitä, eikä ”perusteluilla säätäminen” sovellu, koska se keskittäisi lainsäädäntövaltaa hallinto-organneille. Vaikkei hallituksen esitys olekaan oikeudellisesti sitova, voi sillä kuitenkin olla laintulkinnassa ratkaiseva argumenttiarvo.

<sup>54</sup> HE 52/2006 vp, s. 12.

<sup>55</sup> Valtuutuslain 2 § 3 momentissa säädetään valtuutetun toimivallan rajoituksista ja se vastaa holhoustoimilain 29 §:n 3 momenttia, jossa säädellään *ns. korostetusti henkilökohtaisista* asioista, joissa valtuutettu ei ole kelpoinen edustamaan valtuuttajaa.



tuutusvaltakirja, mutta sisältöä ei tarvitse tietää. Todistajien on tehtävä merkintä valtuuttajan kyvystä ymmärtää valtakirjan merkitys ja muistakin seikoista, joiden he katsovat vaikuttavan valtakirjan pätevyYTEEN. Lain esitöissä mainitaan, että erityisesti silloin, kun valtuuttaja on valtakirjan tehdessään iäkäs, olisi tarkoituksenmukaista tehdä selkoa siitä, miten todistajat ovat pyrkineet selvittämään valtuuttajan oikeustoimikelpoisuuden. Tällöin valtakirjaan voitaisiin liittää lääkärinlausunto valtuuttajan terveydentilasta valtuutuksen teko-  
hetkellä. Näin pystyttäisiin ehkä välttämään mahdolliset myöhemmät riitaisuudet ja todisteluvaikeudet.<sup>56</sup>

Edunvalvontavaltuutus tulee voimaan henkilön tultua kykenemättömäksi hoitamaan asioitaan ja holhousviranomaisen vahvistettua valtuutuksen. Edunvalvontavaltuutus lakkaa olemasta voimassa, kun valtuuttaja peruuttaa sen, valtuuttaja kuolee tai kun valtuutettu ilmoittaa holhousviranomaiselle luopuvansa tehtävästään.

## 2.4. Edunvalvonnan oikeudet ja periaatteet

### *2.4.1 Hallinnon lainalaisuus ja keskeiset oikeusperiaatteet*

Viranomaisten tulee hoitaa heille annettuja tehtäviään lainsäädännössä määritellyn toimivallan perusteella ja sen rajoissa. Toimivalta on viranomaisen valtaa huolehtia määrättyistä julkisen hallinnon tehtävistä. Tällöin tulee kysymykseen tehtävien jako viranomaisten kesken, jolloin voidaan puhua viranomaisen asiallisesta, asteellisesta ja alueellisesta toimivallasta. Asiallisessa toimivallassa kyse on eri viranomaisille osoitettujen tehtävien sisällöstä eli siitä, miten asiat jakautuvat eri hallinnonhaarojen ja viranomaisten kesken. Asteellinen toimivalta merkitsee puolestaan jakoa saman hallinnonhaaran, mutta hierarkkisesti eriasteisten viranomaisten kesken. Alueellisessa toimivallassa jako on toteutettu eri alueilla toimivien hierarkkisesti samanasteisten viranomaisten kesken.<sup>57</sup>

Viranomaisten toimivallassa on kyse myös viranomaisen lainsäädäntöön perustuvasta kelpoisuudesta tehdä toimia, joilla on määrättyjä oikeudellisia vaikutuksia. Nämä toimet jul-

---

<sup>56</sup> HE 52/2006 vp, s. 20.

<sup>57</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 46.

kinen valta voi kohdistaa myös yksityisten ihmisten oikeudelliseen asemaan.<sup>58</sup> Julkisen vallan lainsäädäntöön perustuva kelpoisuus saa perustansa Suomen perustuslain (731/1999) 2 § 3 momentista: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Momentti ilmaisee sen periaatteen, että viranomaisen ei voi ryhtyä julkisen vallan toimiin ilman lakiin perustuvaa toimivaltaperustetta.

Holhousviranomaisten tulee hallintoviranomaisina noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Perustuslain 21 §:ssä taataan hyvän hallinnon takeet. Keskeisinä periaatteina, jotka ohjaavat ja rajoittavat hallintotoimintaa ja -harkintaa ovat, jo aiemmin mainitun hallinnon lainalaisuuden lisäksi, suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja luottamuksensuojan periaate.<sup>59</sup> Nämä periaatteet ohjaavat viranomaisen harkintavaltaa ja hallinnollista toimintaa yleensä. Vain niin sanotut rutiiniratkaisut ovat tehtävissä yksinomaan lain sanamuodon perusteella. Useimmat sovellettavat säännökset sisältävät sekä tulkintaa että harkintaa. Tätä harkintaa ohjaavat ja rajoittavat oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteet koskevat sekä laillisuusperusteista (sidottua) että tarkoituksenmukaisuuteen perustuvaa (vapaata) harkintaa.<sup>60</sup> Holhoustoimilain 85 §:ssä ja valtuutuslain 41 §:ssä on viittaussäännökset hallintolakiin (434/2003). Asian käsittelyyn holhousviranomaisessa voidaan soveltaa hallintolakia, jollei erityislaista muuta johdu.

Yhdenvertaisuusperiaate sisältyy perustuslain 6 §:ään, jossa säädetään ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan...”. Yhdenvertaisuusperiaate täydentyy muulla lainsäädännöllä, esimerkiksi lailla naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) ja hallintolain 6 pykälällä. Hallintotoiminnassa ei saa perusteettomasti asettaa ketään eriarvoiseen asemaan. Perusteeton syrjintä ja suosinta ovat kiellettyjä.

Suhteellisuusperiaatteella on puolestaan tärkeä merkitys erityisesti hallinnon asiakkaaseen kohdistuvia epäedullisia oikeudellisia toimenpiteitä harkittaessa, esimerkiksi valvonnassa. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että viranomaisten toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia, välttämättömiä ja oikein mitoitettuja sen tavoitteen kannalta, johon kyseisillä

<sup>58</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 46.

<sup>59</sup> Niemivuo – Keravuori 2003, s. 118.

<sup>60</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 313, 315.

toimilla pyritään. Käytännössä viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Hallintolain 6 § säätelee suhteellisuusperiaatteesta: ”*Viranomaisen toimien on oltava... oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.*”

Hallintolain 6 § säätelee myös, että viranomaisen ”*on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.*” Tämä tarkoitussidonnaisuuden periaate merkitsee sitä, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, mihin se on lain mukaisesti määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei voi siten edistää muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat viranomaisen tehtäväpiiriin ja sisältyvät sovellettavan lain tavoitteisiin.

Hallintolain 6 §:n mukaan ”*(v)iranomaisen toimien on oltava puolueettomia*”. Tämä objektiviteettiperiaate ilmaisee sen, ettei hallintotoiminta saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Lisäksi viranomaisen tulee käyttäytyä asiallisesti ja sovinnollisuutta edistäen.

Luottamuksensuojaperiaate merkitsee erityisesti yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toimien oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja heidän tekemiensä hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan edellytyksenä kuitenkin on, ettei päätös perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisilta osin puutteellisiin tietoihin.<sup>61</sup> Hallintolain 6 §:ssä säädetään luottamuksen suojasta, että viranomaisen ”*on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.*”

#### 2.4.2 Ihmisarvo ja perusoikeudet

Valvoessaan edunvalvojan ja valtuutetun toimintaa holhousviranomaisen on otettava huomioon perusoikeudet ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Nämä luovat pohjan holhousviranomaisen ratkaisussaan käytettävälle harkinnalle, joten seuraavaksi tuon tarkemmin esille holhousoikeuteen keskeisesti liittyviä perusoikeuksia ja oikeusperiaatteita.

Holhousoikeuden keskeisenä aineellisenä periaatteena voidaan pitää ihmisarvon kunnioittamisen periaatetta. Perustuslain 1.2 § vahvistaa ihmisarvon loukkaamattomuuden valtio-

<sup>61</sup> Niemivuo – Keravuori 2003, s. 124–127.

säännön perusarvoksi. Ihmisarvoa ei ole erikseen mainittu perusoikeutena, vaan se sisältyy perustuslain 7.2 §:n ihmisarvon loukkaavan kohtelun kieltoon. Kiellon voidaankin kääntäen antavan jokaiselle oikeuden ihmisarvoon ja ihmisarvon mukaiseen kohteluun. Ihmisarvon käsite ei saa konkreettista sisältöä perustuslaista, mutta sitä voidaan pitää perusoikeuksien taustalla vaikuttavana valtiosääntöisenä peruseriaatteena, joka konkretisoituu yksittäisissä perusoikeuksissa<sup>62</sup>. *Urpo Kankaan* mukaan holhousoikeudessa jokaisen yksittäisen ratkaisun tulee läpäistä ihmisarvon kunnioittamisen testi.<sup>63</sup> Holhouslainsäädännössä ihmisarvon kunnioittamisen periaate täsmentyy lakivaliokunnan mukaan välttämättömyyden ja suhteellisuuden periaatteina edunvalvonnan järjestämisessä, edunvalvonnassa olevien henkilöiden edunmukaisuutena ja heidän osallistumismahdollisuuksien turvaamisena sekä holhouslainsäädännössä käytettävien käsitteiden leimaavuuden vähentämisenä.<sup>64</sup>

Holhousoikeudessa sivutaan useita perusoikeuksia, ja ne on aina myös holhousviranomaisen huomioitava toiminnassaan. Perustuslaki määrittelee perusoikeudet, ja ne kuuluvat kaikille, myös edunvalvonnassa oleville<sup>65</sup>. Edunvalvonnassa painottuvat perusoikeuksista erityisesti yksityisyyden, yksilöllisyyden ja perhe-elämän suoja, omaisuuden turva, oikeus välttämättömään huolenpitoon ja oikeusturva. Myös muut perusoikeudet koskevat kuitenkin jollakin tapaa holhousoikeutta ja esimerkkinä tästä voidaan mainita oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Silloin kun edunvalvojalla on oikeus päättää päämiehen hoidosta ja huollosta, tulee edunvalvojan valita esimerkiksi sellainen hoitolaitos, jossa suomenruotsalainen päämies saa käyttää äidinkieltään ruotsia.<sup>66</sup>

Perustuslain 10 §:ssä vahvistettu yksityiselämän suoja takaa jokaiselle turvatun yksityiselämän. Yksityiselämän suoja on yhteydessä henkilön itsemääräämisoikeuteen. Holhousoikeudessa yksityiselämän suoja rajoittuu väistämättä, sillä holhousviranomaisilla ja edunvalvojilla on oikeus tietojen saantiin. Myös omaisilla voi olla kiinnostusta läheistensä edunvalvonta-asioihin, mutta omaisten mahdollisuudet saada tietoa päämiehen asioista ra-

---

<sup>62</sup> Sarja 2007, s. 379.

<sup>63</sup> Kangas 2005, s. 149.

<sup>64</sup> LaVM 20/1998, s. 3.

<sup>65</sup> HE 309/1993 vp, s. 24.

<sup>66</sup> Sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti lausunnossaan, että kaikissa tilanteissa on tärkeää, että edunvalvojalla ja päämiehellä on sama kieli. Myös muiden kuin suomen ja ruotsin kielen asema on otettava huomioon mahdollisimman laajassa mielessä. Ks. StVL 13/1998 vp, s. 3. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EAOA) on huomauttanut holhoustilien laadinnassa käytettävästä kielestä 14.10.2008 antamassaan ratkaisussa. EAOA:n mukaan tulisi soveltaa perusoikeusmyönteistä laintulkintaa ja laatia holhoustilit päämiehen äidinkielellä. Ks. D 423/2/07.

joittuvat lähinnä päämiehen omien ilmoitusten tai suostumusten varaan, jolloin päämiehen yksityiselämän suoja korostuu. Holhoustoimilaissa ei ole esimerkiksi säännöksiä sukulais-ten kuulemisesta holhousviranomaisen selvittäessä edunvalvojan määräämistä.

Perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetään: ” *Jokaisen omaisuus on turvattu.* ” Tämä yleissäännös antaa suojaa yksilön omaisuudelle. Omaisuudensuojan tehtävänä on antaa suojaa yksilölle kaikenlaisia uhkatekijöitä vastaan, jotka ovat vaaraksi hänen taloudelliselle riippumattomuudelleen ja turvallisuudelleen. Suojantarve kohdistuu siis sekä julkisen val- lan toimia vastaan että myös toisia yksilöitä vastaan.<sup>67</sup> Holhousoikeudessa rajoitetaan yksi- lön perusoikeutta omaisuuteensa, kun edunvalvoja/valtuutettu huolehtii päämiehen- sä/valtuuttajan omaisuudesta. Omaisuuden hoitaminen tulee kuitenkin tehdä päämie- hen/valtuuttajan etujen mukaisesti ja hänen mielipidettään tiedustellen. Holhousviranomai- sen tulee valvoa päämiehen/valtuuttajan edun toteutumista.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä oikeus on subjektiivinen oikeus, jolloin henkilö voi perustaa oikeu- tensa suoraan perustuslain säännökseen eikä alemmantasoista säätelyä tarvita. Edunvalvo- jalla on velvollisuus huolehtia päämiehensä taloudellisten asioiden lisäksi myös päämie- hestä henkilönä. Usein henkilöä koskevat asiat kuitenkin hoituvat sosiaalitoimen kautta, mutta edunvalvojalle on kaiken varalta holhoustoimilain 42 §:ssä säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että päämies saa sellaista huolenpitoa, hoitoa ja kuntoutusta, jota päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen on pidet- tävä asianmukaisena.

Oikeusturva (perustuslaki 21 §) on jokaiselle kuuluva keskeinen perusoikeus. Oikeusturva tarkoittaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa vi- ranomaisessa sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita. Nämä oikeusturvan ulottuvuudet asettavat velvoitteita holhousviranomaiselle esimerkiksi tilintar- kastuksen toimittajina. Holhousviranomaisen tulee käsitellä asiat huolellisesti ja viivytyk- settömästi sekä huolehtia asiakirjojen ja neuvonnan selkeydestä samalla huolehtien, ettei ole käsittelyssä esteellinen. Holhousviranomaisen tulee olla myös toimivaltainen viran- omainen asian käsittelyssä.

---

<sup>67</sup> Länsineva 2010. [10.10.2011].

### 2.4.3 Itsemääräämisoikeus

Holhousoikeudessa yhtenä keskeisenä periaatteena on itsemääräämisoikeus, joka *Ahti Saarenpään* mukaan on koko materiaalisen henkilöoikeuden keskeisin lähtökohta. Itsemääräämisoikeus on oikeus, joka rajaa ihmisen suhdetta yhteiskuntaan ja sen muihin yksilöihin. Mitä suppeampi itsemääräämisoikeus ihmisellä on, sitä alistetumpi ja valvotumpi hän on.<sup>68</sup> Itsemääräämisoikeus on yhteydessä toimintakelpoisuuden oikeudelliseen peruskäsitteeseen: toimintakelpoinen henkilö voi määrätä itse oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Lähtökohtaisesti jokainen täysi-ikäinen henkilö on toimintakelpoinen.<sup>69</sup>

Holhousoikeudessa itsemääräämisoikeus tarkoittaa jokaisen oikeutta päättää itse henkilöään ja omaisuuttaan koskevista asioista. Holhousoikeudessamme on nähtävissä tämä itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen muun muassa vajaavaltaiseksi julistettujen määrän vähäisyytenä suhteessa edunvalvonnassa olevien kokonaismäärään.<sup>70</sup> Henkilön mahdollisuus tehdä edunvalvontavaltuutus, ja näin ennakoida toimintakyvyttömyyttään, nähdään hyvänä järjestelynä kasvattaa itsemääräämisoikeutta ja samalla myös korostaa omaisuuden suojaa.<sup>71</sup>

Vaikka itsemääräämisoikeus ei sananmuodoltaan sisällykään perusoikeuksiin, sen voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan osaksi perusoikeusjärjestelmää ja olevan monien muiden perusoikeuksien perusta. Itsemääräämisoikeus saa institutionaalista tukea useilta perusoikeuksilta, esimerkiksi yksityiselämän suojaäännöksistä ja henkilökohtaisesta vapaudesta. *Veli-Pekka Viljanen* toteaaakin, että itsemääräämisoikeuden voidaan sanoa olevan turvattu perustuslain tasoisesti<sup>72</sup>. Itsemääräämisoikeuden vastinparina voidaan erityisesti holhousoikeudessa nähdä ihmisen *suojaamisen periaate*. Henkilöä, joka ei kykene toteuttamaan itsemääräämisoikeuttaan ja pätevästi päättämään asioistaan, on suojeltava toisten tahoilta tulevia oikeudenloukkauksia vastaan. Kun tarkoitetaan ihmisen suojaamista pahalta, voidaan yleensä puhua myös henkilön edun mukaisesta toiminnasta.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Saarenpää 1997, s. 268.

<sup>69</sup> Kiuru 2002, s. 3. [10.10.2011].

<sup>70</sup> Sarja 2007, s. 382–383.

<sup>71</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2006, s. 157.

<sup>72</sup> Viljanen 1999, s. 336.

<sup>73</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 11–12.

#### 2.4.4 Edunmukaisuus

Holhoustoimessa voidaan yhtenä periaatteena nähdä päämiehen etua korostava yleisperiaate. Holhoustoimilaissa korostetaan useasti, että toimien on oltava päämiehen edun mukaisia. Edunvalvojan ja holhousviranomaisen on otettava harkinnassaan huomioon päämiehen etu. Holhoustoimilaissa päämiehen etua on pyritty turvaamaan muun muassa päämiehen omaisuuden lahjoituskiellolla, käyttövarojen antamisella, velvollisuudella tiedustella päämiehen mielipidettä ja omaisuuden hoitamisvelvoitteella.

Mitä päämiehen etu on ja kuinka se tulisi huomioida käytännössä? *Urpo Kankaan* mukaan päämiehen edulla voidaan tarkoittaa arvoperiaatetta, jonka varassa holhoustoimioikeudellinen sääntely lepää. Toisaalta sääntelyllä pyritään päämiehen edun edistämiseen. Päämiehen edulla voidaan tarkoittaa myös yksilöllistä päämiehen etua tietyssä ratkaisukontekstissa.<sup>74</sup> Päämiehen etu on joustava normi tai punnintanormi, joka jättää soveltajalle harkintavaltaa. Tällöin mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista tulee valita päämiehen etua parhaiten toteuttava vaihtoehto, ja päämiehen etu konkretisoituu yksittäisissä toimenpiteissä.<sup>75</sup> Päämiehen etua arvioitaessa on lähdettävä nimenomaan päämiehen tarpeista ja toiveista eikä esimerkiksi päämiehen omaisten mielipiteistä tai edunvalvojan omista arvostuksista.<sup>76</sup> Holhoustoimilain 43 §:ssä edunvalvojalle on asetettu velvollisuus tiedustella päämiehen mielipidettä, mutta edunvalvoja ei ole kuitenkaan velvollinen noudattamaan tätä mielipidettä.<sup>77</sup>

Valtuutuslaissa valtuutetun yleisenä velvollisuutena on tunnollisesti pitää huolta valtuuttajan oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Harkittaessa tämän huolellisuusvelvoitteen sisältöä ja laajuutta on otettava huomioon valtuutuksen sisältö ja olosuhteet muutoinkin. Valtuutetun on, esimerkiksi tehdessään oikeustoimia valtuuttajan puolesta, pidettävä huoli siitä, että oikeustoimen ehdot ovat valtuuttajan edunmukaiset<sup>78</sup>. Valtuutuslaissa on valtuute-

<sup>74</sup> Kangas 2005, s. 148.

<sup>75</sup> *Mikko Sarjan* mukaan päämiehen etua voidaan pitää eräänlaisena optimointinormina. Myös hyvä edunvalvontatapa edellyttää päämiehen edun toteutumista. Ks. Sarja 2007, s. 378.

<sup>76</sup> Koskinen (toim.) 2009, s. 226.

<sup>77</sup> *Markku Helin* katsoo kuitenkin, että päämiehen perustellun mielipiteen noudattamatta jättäminen voi olla rikkomus, joka asettaa edunvalvojan kelpoisuuden kyseenalaiseksi ja saattaa johtaa vahingonkorvausvelvollisuuden syntymiseen. Ks. Helin 2001, s. 1073.

<sup>78</sup> HE 52/2006 vp, s. 26.

tulle asetettu velvollisuus tiedustella valtuuttajan mielipidettä (valtuutuslaki 16 § 2 mom.).<sup>79</sup>

## 2.5 Holhousviranomaisen valvontatehtävät

### 2.5.1 Valvonnan käsite

Julkishallinnon pääasialliset tehtävät voidaan *Olli Mäenpään* mukaan jakaa neljään ryhmään: hallinnolliseen sääntelyyn, palvelujen tuottamiseen ja etujen jakamiseen, julkishallinnon harjoittamaan taloudelliseen toimintaan sekä hallinnon sisäiseen, pääosin julkishallintoa ylläpitävään toimintaan. Viranomaisen suorittama valvonta voidaan määrittää kuuluvaksi hallinnolliseen sääntelyyn, jonka mukaan viranomaisen päättää, mihin yksityinen henkilö tai yhteisö on oikeutettu tai velvoitettu. Sääntelyllä pyritään toteuttamaan yleensä yleistä etua, mutta siihen kuuluu myös olennaisena osana valvoa, että päätösten tavoitteet toteutuvat, jolloin viranomaisvalvonnalla on keskeinen asema. Valvontaviranomaisilla voi olla myös toimivaltaa hallintopakon käyttämiseen silloin, kun halutaan varmistua päätösten täytäntöönpanosta.<sup>80</sup>

Valtion harjoittama valvontatoiminta voidaan *Merikosken* mukaan jakaa erilaisiin valvontamuotoihin. Ensinnäkin suoraan yksilöihin ja yksityisoikeudellisiin juridisiin henkilöihin kohdistuvaan *alamaisvalvontaan*; nykyisin voitaisiin terminä käyttää esimerkiksi yksityisten toiminnan valvonta. Toiseksi valtion oman virkakoneiston osiin kohdistuvaan *virka-valvontaan* ja kolmanneksi *ns. hallintovalvontaan*, joka kohdistuu valtion oman virkakoneiston ulkopuolelle jääviin valtion tarkoituksia palveleviin yhtymiin, laitoksiin ja toimieliimiin, jotka kuitenkin osallistuvat hallintotoimintaan.<sup>81</sup> Omaksi valvontalajikseen voidaan vielä erottaa julkistalouden valvonta eli *finanssivalvonta*, johon voidaan laajassa mielessä lukea myös tulosohjaus ja toiminnan tuloksellisuuden arviointi.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Lain esitöissä todetaan, ettei kuulemisvelvoitteen laiminlyönti vaikuta valtuutetun tekemään oikeustoimen sitovuuteen eikä siihen muutoinkaan liity suoranaista sanktiota. Ks. HE 52/2006, s. 26.

<sup>80</sup> Mäenpää 2003, s. 6-8. Tässä esitetty julkishallinnon tehtävien jaottelu ei ole ainut mahdollinen jaottelu. Ks. esim. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 37–39.

<sup>81</sup> Merikoski 1976, s. 9.

<sup>82</sup> Kulla 2004, s. 251.



Valvonnan pääsisältönä ovat yhtäältä valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu ja toisaalta oikeusvalvonnan toteutus havaittujen epäkohtien johdosta.<sup>83</sup> Näin on myös viranomaisten suorittaman yksityisten toiminnan valvonnan osalta. Viranomaiset tarkkailevat, että yksityisten henkilöiden ja yksityisoikeudellisten juridisten henkilöiden toimet ovat lain mukaisia ja elleivät ne ole, ryhtyvät viranomaiset tarpeellisiin toimiin epäkohtien poistamiseksi. Valvonnalla pyritään väärinkäytösten ja rikosten ennalta ehkäisyyn, mutta valvonnalla on myös preventiivinen vaikutus, jolloin valvonnan voidaan todeta tosiasiallisesti lisäävän rikosten ilmitulon todennäköisyyttä.<sup>84</sup>

Virkavalvontaa suorittavat ensisijaisesti ylemmänasteiset viranomaiset alemmanasteisiin viranomaisiin nähden. Virkavalvonnassa keskeinen merkitys on laillisuus- eli oikeusvalvonnalla ensinnäkin niin, ettei valvottava ylitä toimivaltaansa ja toiseksi, että valvottava täyttää sille osoitetut tehtävät. Tarkoituksenmukaisuusvalvonta tarkoittaa sen valvomista, että toiminta on hyödyllistä ja tarpeellista. Tämä tulee kysymykseen lähinnä vain niissä tapauksissa, kun valvontaviranomaisella on valta välittömästi puuttua valvottavan toimiin.<sup>85</sup>

Hallintovalvonta voidaan sisällöllisesti jakaa laillisuusvalvontaa ja tarkoituksenmukaisuusvalvontaan. Laillisuusvalvontaa voidaan pitää hallintovalvonnan normaalimuotona. Tarkoituksenmukaisuusvalvontaa voidaan käyttää lähinnä vain sellaisissa tapauksissa, joissa valvontaviranomaisen oikeuksiin on tarkoitettu sisällyttää myös toimien tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Tämän tarkoituksen tulee selvästi tulla ilmi erikoissäännöksistä tai muista seikoista. Hallintotoiminnan johtamiseen ja valvontaan kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusvalvontaa voidaan kutsua hallinnolliseksi ohjaukseksi, jonka merkitys on kasvanut viime vuosikymmeninä. Ohjauksen keskeisinä keinoina toimivat suunnitelmat, toimintaohjeet, johtosäännöt ja käsittelyohjeet.<sup>86</sup> Rajanvetoa laillisuusvalvonnan ja tarkoituksenmukaisuuden valvonnan välillä ei voida kuitenkaan pitää jyrkkänä ja joustamattomana. Hallintovalvonta voidaan jakaa myös muodollisten seikkojen perusteella siten, kuka on aloitteentekijänä viranomaistoimeen ryhtymisessä. Tällöin voidaan puhua joko viranomais- tai ulkoaloitteisesta (ulkopuolisen tahon aloite) valvontatoimesta.<sup>87</sup> Laillisuusvalvontaa suorittavat yleiset laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

---

<sup>83</sup> Merikoski 1976, s. 10.

<sup>84</sup> Kalima 1980, s. 191–192.

<sup>85</sup> Merikoski 1976, s. 9–10.

<sup>86</sup> Kulla 2004, s. 251–252.

<sup>87</sup> Merikoski 1976, s. 10–11.

Esimerkiksi holhoustoimessa laillisuusvalvonta voidaan kohdistaa holhousviranomaisiin tai yleisiin edunvalvojiin, mutta yksityiset edunvalvojat, kuten myös valtuutetut, rajautuvat yksityishenkilöinä pois tästä välittömästä laillisuusvalvonnasta. Tällöinkin on kuitenkin mahdollista ns. valvonnan valvonta, jossa valvotaan sitä, miten holhousviranomainen on valvonut yksityisen edunvalvojan tai valtuutetun toimia<sup>88</sup>.

Valvonta voidaan jakaa etukäteisvalvontaan ja jälkivalvontaan. Etukäteisvalvonnalla pyritään ennakkoon saamaan informaatiota valvonnanalaisen toiminnasta ja jälkivalvonta on tehtyjen toimien jälkikäteistä tarkastamista. Hallintotoiminnan valvonta voidaan järjestää niin, että valvottavalle asetetaan velvollisuus antaa valvojalle erinäisiä tietoja tai velvollisuus vain alistua tarkastuksiin tai katselmuksiin. Valvonta voi näin olla valvottavan näkökulmasta aktiivista tai passiivista toimintaa.<sup>89</sup>

Aikaisemmin holhousoikeudessa oli vallalla ajatus, että uskotun miehen määrääminen oli ennen kaikkea tärkeää suvun kannalta; tarkoituksena oli säilyttää holhottavan omaisuus suvun piirissä. Holhottavaksi julistetun omaisuuden tosiasiallinen valvonta siirtyi yleensä suvulle.<sup>90</sup> Tuomioistuimen oli aikaisemmankin holhouslain mukaan kuultava holhottavaksi ehdotettua asiassa, mutta tämä ei käytännössä toteutunut ja kuuleminen tapahtui vain poikkeustapauksissa. Perusteena tähän oli lääkärintodistus, jossa säännönmukaisesti mainittiin, ettei henkilöä voida asiassa kuulla. Tällöin oli yleisesti käytössä lääkärintodistuksen muoto, johon tällainen lausuma kuului. Näin ollen ratkaisuperusteena oli yleensä lääkärintodistuksen vakiintunut sanamuoto eikä lääkärin yksityiskohtainen harkinta ja tutkimus holhottavaksi ehdotetun terveydentilasta. Henkilön oikeustoimikelpoisuus saatettiin siis viedä häneltä siitä mitään ilmoittamatta.<sup>91</sup> Tämä henkilön toimintakelpoisuuden rajoittaminen aiemmin nähtiin ehkä parhaana mahdollisena tapana taata henkilölle hänen oikeusturvansa ja samalla myös ihmisoikeudet.<sup>92</sup> Toisaalta välitön valvonta on aina kuulunut perheelle tai suvulle yhteiskunnan taloudellisena ja rakenteellisena perusyksikkönä eikä viranomaisen suorittamaa valvontaa ole aina nähtävä parhaimpana mahdollisena keinona turvata henki-

---

<sup>88</sup> Sarja 2007, s. 376.

<sup>89</sup> Merikoski 1976, s. 12.

<sup>90</sup> Uudella holhoustoimilaille nimenomaisesti haluttiin selkeästi muuttaa tätä ajattelutapaa ja lain esitöissä on mainittu, että edunvalvonnassa on kyse päämiehen, eikä esimerkiksi hänen perillistensä, etujen valvomisesta. Ks. HE 146/1998 vp, s. 48.

<sup>91</sup> Saarenpää – Mattila – Mikkola 1972, s. 21, 78–80, 163.

<sup>92</sup> Välimäki 2008, s. 14.

lön oikeuksia viranomaisten tehokkuusvaatimusten ja rajallisten resurssien takia. Viranomaishallinto on kuitenkin holhoustoimessa tarpeen, jotta välttyttäisiin ennakolta väärinkäytöksiltä ja hyväksikäytöiltä tai jälkikäteen voitaisiin asiaan puuttua ja korjata väärinkäytökset.

Holhousviranomaisen edunvalvojan ja valtuutettuun kohdistamaa valvontaa voidaan pitää luonteeltaan suurimmalta osaltaan yksityisten toiminnan valvontana (ns. *alamaisvalvonta*), sillä se kohdistuu yksilöihin ja yksityisoikeudellisiin juridisiin henkilöihin. On kuitenkin huomattava, että holhousviranomaisen ei valvo päämiestä, vaan sitä, että edunvalvojan tai valtuutetun toiminta on päämiehen tai valtuuttajan edun mukaista. Holhousviranomaisen valvoo myös, että toiminnassa on noudatettu lakia. Tämä on myös holhousviranomaisen otettava huomioon ja valvottava, että päämiehen/valtuuttajan henkilökohtaiset tarpeet tulevat todella tyydytetyiksi<sup>93</sup>.

Holhousviranomaiselle on holhoustoimilaisissa annettu velvollisuus valvoa edunvalvojan toimintaa. Myös valtuutuslaissa on annettu holhousviranomaiselle valvontavaltaa. Holhousviranomaisen suorittama valvonta voidaan jakaa ennako- ja jälkivalvontaan. Ennakkovalvontaa on omaisuudenhoitosuunnitelman vaatiminen sekä lupaa vaativien oikeustoi-  
mien lupa-asioiden käsittely. Ennakkovalvontana voidaan pitää myös holhousviranomaisen velvollisuutta antaa neuvontaa edunvalvojille, sillä edunvalvojat eivät useinkaan aina tiedä, miten heidän tulisi edunvalvojina toimia. Holhousviranomaisen suorittaa myös tietynlaista ennakkovalvontaa jo silloin, kun se alkuun tarkastaa, onko henkilö sopiva toimimaan edunvalvojana tai valtuutettuna. Jälkivalvontaa on holhousviranomaisen suorittama tilien tarkastaminen.<sup>94</sup> Jälkivalvonnaksi katsotaan myös muutoksenhaku tai kantelu holhousviranomaisen päätöksestä.<sup>95</sup>

### 2.5.2 Holhoustoimilain valvontatehtävät

Holhoustoimilain 6 luvussa säännellään edunvalvojan toiminnan valvontaa ja 46 §:ssä säädetään tämä velvollisuus holhousviranomaiselle. Edunvalvojan tehtävänä on holhoustoimilain 37 §:n mukaan tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja eduista. Holhous-

<sup>93</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 29.

<sup>94</sup> HE 146/1998 vp, s. 11.

<sup>95</sup> Lausuntoja ja selvityksiä 2009:21, s. 14.

toimilain 39 §:n mukaan edunvalvojan tulee säilyttää päämiehen omaisuus. Lain mukaan ei siis edellytetä omaisuudelle mahdollisimman hyvää tuottoa, joten riskialttiita toimia ei saa päämiehen varoilla tehdä. Toisaalta, jos päämiehellä on ennestään ollut tällaista toimintaa, esimerkiksi riskialttiita sijoituksia, edunvalvojan ei tarvitse muuttaa näitä sijoituksia ilman erityistä syytä<sup>96</sup>. On kuitenkin muistettava, että päämiehen varallisuuden kehitystä on ajateltava pitkällä aikavälillä, joten kaikkia varoja ei pidä käyttää lyhyessä ajassa, vaikka varojen voisikin ajatella menevän päämiehen parhaaksi.<sup>97</sup> Holhousviranomaisen tulee ottaa tämä kaikki huomioon valvoessaan edunvalvojan toimintaa ja harkitessaan, millainen toiminta todella on päämiehen edun mukaista.

Ennakkovalvontaan kuuluvasta omaisuuden hoitosuunnitelmasta säädetään holhousvoimilain 40 §:ssä. Holhousviranomaisen voi määrätä hoitosuunnitelman laadittavaksi päämiehen omaisuuden hoidon ja käytön ohjeeksi silloin, kun sitä on omaisuuden laatu ja määrä sekä muut seikat huomioon ottaen pidettävä tarpeellisena. Hoitosuunnitelman laatii edunvalvoja, ja holhousviranomaisen hyväksyy sen. Lain esitöiden mukaan hoitosuunnitelma on ohjeellinen siinä mielessä, ettei siitä poikkeamiseen liity sanktioita. Poikkeaminen saattaa kuitenkin antaa holhousviranomaiselle erityisen aiheen tutkia, onko päämiehen omaisuutta hoidettu huolellisesti tai onko poikkeaminen osoitus edunvalvojan huolimattomuudesta, josta voi seurata edunvalvojalle vahingonkorvausvastuu<sup>98</sup>.

Ennakkovalvontaa on myös lupaa vaativien oikeustoimien lupa-asioiden käsittely. Joidenkin päämiehen puolesta tehtäviin oikeustoimiin vaaditaan maistraatin antama lupa, jotta nämä oikeustoimet olisivat päteviä. Lupasäännökset on säädetty holhousvoimilain 34 §:ssä luetteloperiaatteella ja vain luetellut oikeustoimet ovat luvanvaraisia. *Pertti Välimäki* jakaa luvanvaraiset oikeustoimet kuuteen ryhmään oikeustoimen kohteena olevan laadun mukaan: 1. asuntoa koskevat oikeustoimet, 2. kiinteää omaisuutta koskevat oikeustoimet, 3. jäämistöä ja ositusta koskevat oikeustoimet, 4. velvoitteita koskevat oikeustoimet ja 5. liiketoiminnan harjoittaminen. Muita kuin luvanvaraisia oikeustoimia edunvalvoja voi tehdä

---

<sup>96</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 30.

<sup>97</sup> Ollessaan täysivaltainen henkilö voisi käyttää varansa huolettomasti lyhyessäkin ajassa, mutta kun henkilö on edunvalvonnan alaisena, edunvalvojan tulee ajatella kokonaisuutta eikä edunvalvoja voi antaa päämiehensä tuhlata kaikkia varojaan hetkessä, vaikka varat menisivätkin päämiehen parhaaksi. Toisaalta on huomattava, että pelkkä varojen epätarkoituksenmukainen käyttäminen ei oikeuta edunvalvojaa ottamaan varoja käyttöönsä. Ks. HE 146/1998 vp, s. 40.

<sup>98</sup> HE 146/1998, s. 50.

päämiehensä puolesta ilman maistraatin lupaa, jos oikeustoimet kuuluvat edunvalvojan yleisen kelpoisuuden piiriin. Näihin oikeustoimiin ei kohdisteta ennakoivalvontaa, vaan toimet jäävät jälkikontrollin piiriin.<sup>99</sup> Holhousviranomaisella voi myöntää luvan päämiehen puolesta tehtävään oikeustoimeen, jos oikeustoimi on päämiehen edunmukainen. Jos edunvalvoja on tehnyt oikeustoimen ilman holhousviranomaisen lupaa, oikeustoimi ei sido päämiestä, ellei holhousviranomaisella hyväksy oikeustoimea jälkeinpäin edunvalvojan hakemuksesta (holhousvoimilaki 36 §).

Holhousviranomaisen velvollisuus suorittaa tilien tarkastamista luokitellaan jälkivalvonaksi. Holhousvoimilain tarkastus on yksi holhousvoimien merkittävimmistä työtehtävistä, ja tämän merkitys on kasvanut entisestään. Suomessa edunvalvojen valvontajärjestelmä painottuu eniten jälkivalvontaan.<sup>100</sup> Edunvalvoja on velvollinen antamaan holhousvoimaiselle vuosittain vuosittain ja edunvalvonnan tehtävän lakatessa päätöstilin. Vuositili on annettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä (holhousvoimilaki 51 §) ja päätöstili on annettava viipymättä edunvalvojan tehtävän lakattua (holhousvoimilaki 52 §). Holhousvoimaisen tulee tarkastaa, miten päämiehen omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuulliset käyttövarat, onko edunvalvojan palkkio suuruusluokaltaan perusteltu ja onko tili oikein laadittu (holhousvoimilaki 56 §). Holhousvoimaisella voi myös holhousvoimilain 53 §:n mukaan myöntää vapautuksen vuosittain antovelvollisuudesta määrääjäksi tai toistaiseksi tai holhousvoimilain 55.3 §:n mukaisesti päättää, että tili saa olla yleispiirteinen.

### *2.5.3 Valtuutuslain valvontatehtävät*

Valtuuttaja valitsee valtuutetukseen tavallisesti henkilön, johon hän luottaa ja jolle hän haluaa uskoa asioidensa hoidon. On siksi huomattava, että edunvalvontavaltuutuksessa määritellyn valtuutetun toiminnan valvonta perustuu pääosiltaan valtuuttajan tahtoon. Holhousvoimaisella ei ole toimivaltaa tutkia asiaa, jos laissa ei ole asiasta mainintaa eikä valtuuttaja ole valtakirjassa antanut viranomaiselle toimivaltaa. Valtuutuslain 29 §:n mukaan edunvalvontavaltuutuksen vahvistaneen holhousvoimaisen tulee valvoa valtuutetun toimintaa siten kuin jäljempänä laissa säädetään. Valvonta tapahtuu siis niillä alueilla ja keinoilla, mitä laissa säädetään. Tämä raja on syytä pitää mielessä, jos esimerkiksi

<sup>99</sup> Välimäki 2008, s. 98 – 105.

<sup>100</sup> Lausunnot ja selvityksiä 2009:21, s. 55.

joudutaan tilanteeseen, jossa valtuutettu on syyllistynyt väärinkäytöksiin ja pohditaan, onko holhousviranomaisen hoitanut valvontatehtävänsä asianmukaisesti. Näin on esimerkiksi omaisuudenhoitosuunnitelman kanssa. Valvova holhousviranomaisen ei voi pyytää valtuutettua tekemään hoitosuunnitelmaa, kuten holhoustoimilain 40 §:n mukaan edunvalvoja voidaan velvoittaa, sillä valtuutuslaki ei tunne omaisuudenhoitosuunnitelmaa. Valtuutuslain mukaan holhousviranomaisen valvonta voi kohdistua luvan myöntämiseen oikeustoimiin (valtuutuslaki 19 §), omaisuusluettelon tekemiseen (valtuutuslaki 30–31 §) ja tilin tarkastamiseen (valtuutuslaki 32–33 §). Edunvalvontavaltuutukseen kohdistuvan viranomaisvalvonnan voidaan nähdä erottavan edunvalvonnan muista edustamisista, esimerkiksi yksityisoikeudellisista valtuutuksista<sup>101</sup>.

Holhousviranomaisen valvoo sitä, miten valtuutettu hoitaa valtuuttajan omaisuutta, joten holhousviranomaisella tulee olla tiedot valtuuttajan varoista ja veloista. Valtuutuslain 30 §:ssä säädetään valtuutetun velvollisuudesta laatia omaisuusluettelo ja toimittaa se holhousviranomaiselle kolmen kuukauden kuluessa valtuutuksen vahvistamisesta. Omaisuusluettelon laatimisen vaatimus ei koske sellaisia valtuutettuja, joilla ei ole kelpoisuutta edustaa valtuuttajaa tämän taloudellisissa asioissa.

Valtuuttaja voi valtakirjassaan määrätä, että valtuutettu tarvitsee holhousviranomaisen luvan oikeustoimeen samoilla edellytyksillä kuin edunvalvoja päämiehen puolesta tehtyyn oikeustoimeen (valtuutuslaki 19 §). Määräys voidaan rajoittaa koskemaan vain tiettyjä oikeustoimia. Pääsääntöisesti valtuutetun ei siis tarvitse hakea lupaa holhousviranomaiselta valtuuttajan puolesta tekemiin oikeustoimiin, ellei valtakirjassa ole tästä mainintaa. Näin ollen valtuutettu voi valtuuttajan puolesta esimerkiksi luovuttaa tai hankkia kiinteää omaisuutta tai ottaa lainaa tai luopua perinnöstä valtuuttajan puolesta. Holhoustoimilaissa nämä toimet on säädelty luvanvaraisiksi, jotta ennakolta voitaisiin välttyä siltä vaaralta, että päämiehen eduille aiheutetaan oikeustoimilla vahinkoa<sup>102</sup>. Edunvalvontavaltuutuksen periaatteena puolestaan on, että valtuuttaja haluaa valtuutettua kohtaan tuntemansa luottamuksen johdosta antaa hänelle vapaamman aseman toimia kuin holhoustoimilaissa on määritellyt, ja siten holhousviranomaisen antamaa lupaa oikeustoimille ei ole asetettu valtuutuslais-

---

<sup>101</sup> Välimäki 2008, s. 117.

<sup>102</sup> HE 146/1998 vp, s. 45.

sa pääsäännöksi.<sup>103</sup> Lausuntokierroksella osa lausunnonantajista tosin näki tämän ongelmalliseksi sen takia, että valtuuttajalta edellytetään hyvää holhustoimilain tuntemusta, kun luvanvaraisuus riippuu valtakirjassa olevista määräyksistä.<sup>104</sup>

Jos valtakirjassa on valtuutuslain 19 §:n mukaisesti maininta oikeustoimien luvanvaraisuudesta, noudatetaan tällöin soveltuvin osin holhustoimilain 34 §:n, 35 §:n ja 36 §:n 2 momentin säännöksiä. Valtakirjassa on mahdollista poiketa holhustoimilaissa säädetyistä luvanvaraisista oikeustoimista ja määrätä vain osa oikeustoimista luvanvaraisiksi, kuten esimerkiksi se, että vain kiinteän omaisuuden myymiseen on valtuutetun haettava holhousviranomaiselta lupa. Valtuuttaja ei voi kuitenkaan tehokkaasti määrätä, että holhousviranomaisen lupa tulisi hakea myös muissa asioissa kuin holhustoimilain 34 §:n 1 momentissa on luvanvaraisista oikeustoimista säädetty<sup>105</sup>.

Edunvalvontavaltuutuksen valtakirjassa voidaan määrätä, että valtuutetun tulee antaa määräajoin, enintään vuosittain, holhousviranomaiselle tili (valtuutuslaki 33 §). Tällöin sovelletaan holhustoimilain 51 ja 53–56 §:n säännöksiä. Kun valtuutus on lakannut olemasta voimassa, valtuutettu on velvollinen viipymättä antamaan päätöstilin tehtäviensä hoitamisesta sille, jolla on oikeus valtuutetun hoidossa olleen omaisuuden vastaanottamiseen. Holhustoimilaista poiketen edunvalvontavaltuutuksen päätöstiliä ei anneta holhousviranomaiselle eikä valtuutettua voida edes valtakirjassa olevalla määräyksellä velvoittaa antamaan päätöstiliä holhousviranomaiselle. Päätöstili kuuluu siis yksityisoikeuden piiriin.<sup>106</sup>

Koska edunvalvontavaltuutuksessa on kyse yksityisoikeudellisesta tahdonilmaisusta, voi valtuuttaja määrätä valtakirjassa myös yksityisoikeudellisista valvontajärjestelyistä. Valtuuttaja voi esimerkiksi määrätä valtakirjassa sen tahon, joka valvoo valtuutettua. Näitä järjestelyjä ei kuitenkaan käsitellä tässä tutkimuksessa niiden yksityisoikeudellisen luonteensa vuoksi.

---

<sup>103</sup> HE 52/2006 vp, s. 27.

<sup>104</sup> Valtakirjaan otettava luvanvaraisuus voi tulla yllätyksenä joillekin valtuuttajille ja aiheuttaa jopa joitain väärinkäytöksiä valtuutetun taholta. Ks. Lausuntoja ja selvityksiä 2005:8, s. 14.

<sup>105</sup> HE 52/2006 vp, s. 28.

<sup>106</sup> Holhousviranomaisen velvollisuus tarkastaa päätöstili lisäisi huomattavasti työmäärää holhousviranomaisissa, sillä päätöstilin tarkastaminen saattaisi koskea omaisuuden hoitoa useiden vuosien ajalta, joten tällaisen sääntelyn voidaan katsoa olevan erittäin perusteltu. HE 52/2006 vp, s. 39.

### 3 HOLHOUSVIRANOMAINEN HOLHOUSTILINTARKASTAJANA

#### 3.1 Holhoustilintarkastuksen perusasiakirjat

##### 3.1.1 Omaisuusluettelo

Omaisuusluettelosta säädetään holhustoimilain 48–49 pykälissä. Edunvalvojan tulee antaa kolmen kuukauden kuluessa tehtävän alkamisesta holhousviranomaiselle omaisuusluettelo niistä päämiehen varoista ja veloista, jotka ovat edunvalvojan hoidettavina. Omaisuusluettelo luo tärkeän pohjan koko edunvalvonnalle ja siten myös tilintarkastukselle, sillä omaisuusluettelo on kaiken lähtökohta. Siitä holhousviranomainen saa kuvan päämiehen omaisuuden määrästä ja laadusta. Omaisuusluettelon pohjalta holhousviranomainen voi myös päättää, että tili voi olla yleispiirteinen. Omaisuusluettelossa selvitetään yksilöidysti ja yksityiskohtaisesti päämiehen omaisuus ja velvoitteet sekä säännölliset tulot ja toistuvat menot.<sup>107</sup>

Omaisuuden arvostus tehdään yleensä omaisuusluettelossa käypään arvoon ja yksilöinti tapahtuu nimiperiaatteen mukaisesti.<sup>108</sup> Holhousviranomaisen ei tule itse ryhtyä määrittämään käypää arvoa, jottei puolueettomuus ja objektiivisuus kärsisivät. Valvontatehtävänsä toteuttamiseksi holhousviranomaisen tulee velvoittaa edunvalvoja toimittamaan tarvittava selvitys tai tarpeen vaatiessa huolehtia siitä, että tällaista tehtävää varten määrätään erillinen edunvalvoja.

Luettelossa on ilmoitettava myös se omaisuus, jonka edunvalvoja on jättänyt päämiehensä vallintaan holhustoimilain 38 § 1 momentin perusteella. Päämiehelle on siten jätettävä se omaisuus, jota hän tarvitsee henkilökohtaista käyttöönsä varten. Päämiehelle on myös jätet-

---

<sup>107</sup> Omaisuusluettelossa ei kuitenkaan ole tarvetta ilmoittaa sellaisia toistuvaissuorituksia, jotka päämies saa tietyn holhousviranomaisen tiedossa olevan oikeuden nojalla. Tällaisina toistuvaissuorituksina voidaan pitää esimerkiksi elatusapuja tai eläkkeitä. HE 146/1998 vp, s. 54.

<sup>108</sup> Käypää arvoa ei suoranaisesti edellytetä holhustoimilaissa, mutta muun kuin käyvän arvon käyttämistä olisi vaikeaa perustella, sillä käypä arvo auttaa oikean kuvan saamista päämiehen taloudellisesta asemasta. Käyvän arvon selvittämistä onkin pidettävä kaikissa olosuhteissa yksiselitteisenä tavoitteena. Ks. Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 113, 147.



tävä hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuulliset käyttövarat. Edunvalvoja voi jättää myös muuta omaisuutta päämiehen vallintaan, jos se on päämiehen edun mukaista. Vaikkei tämä omaisuus kuulukaan edunvalvojan tilivelvollisuuden piiriin, on sen ilmoittaminen kuitenkin tarpeen, jotta holhousviranomainen voi arvioida, onko edunvalvoja toiminut päämiehen edun mukaisesti<sup>109</sup>.

Holhousviranomainen tarkastaa omaisuusluettelon ja pyytää tarvittaessa lisäselvityksiä. Omaisuusluettelon tarkastamisesta ei tehdä erillistä päätöstä, mutta tarkastaja voi kuitata omaisuusluettelon allekirjoituksellaan<sup>110</sup>. Koska omaisuusluettelon tarkastamista ei ole pidettävä hallintopäätöksenä, ei tarkastamiseen voi hakea muutosta eikä holhousviranomainen anna valitusosoitetta.

Omaisuusluettelo on annettava kolmen kuukauden kuluessa edunvalvojan tehtävän alkamisesta. Holhoustoimilain 48 §:n 3 momentin mukaan holhousviranomainen voi pidentää määräaikaa edunvalvojan hakemuksesta<sup>111</sup>, jos se on tarpeen omaisuuden määrän tai muun syyn vuoksi esimerkiksi siksi, ettei aikaisempi edunvalvoja ole ehtinyt laatia päätöstiliä ja luovuttaa omaisuutta hallustaan niin pian, että uudelle edunvalvojalle olisi jäänyt riittävästi aikaa luettelon tekemiseen<sup>112</sup>. Omaisuusluettelo on siis jokaisen sellaisen edunvalvojan annettava, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitaminen, mutta määräajasta voidaan joustaa.<sup>113</sup> Holhousviranomaisen määräajan pidentämispäätökseen ei saa holhoustoimilain 87 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla.

Holhoustoimilain 49 §:n mukaan edunvalvojan tulee omaisuusluettelossa ilmoittaa, että hänen antamansa tiedot ovat oikeat, ja ettei hän tahallisesti ole jättänyt mitään mainitsematta. Tällainen ilmoitus on tärkeä, koska omaisuusluettelo on koko holhousviranomaisen valvontatoiminnan perusta. Tietojen on oltava luotettavia ja paikkansapitäviä, jotta holhousviranomainen voi valvoa päämiehen edun toteutumista myös myöhemmin tilien tar-

<sup>109</sup> HE 146/1998 vp, s. 53.

<sup>110</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 20.

<sup>111</sup> Holhoustoimilain muutoksen myötä holhousviranomainen voi myös omasta aloitteestaan kuultuaan edunvalvojaa pidentää määräaikaa. Tällainen menettely on ollut nykyisen lain valossa epäselvä. Ks. HE 203/2010 vp, s. 20.

<sup>112</sup> HE 146/1998 vp, s. 54.

<sup>113</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan pidentämispäätöksiin tulisi suhtautua pidättyvästi, sillä päämiesten asioiden alkuselvittelyn viivästyminen viivästyttää myös mahdollisten epäkohtien ilmituloa ja vaikeuttaa näin ollen myös kaikkea myöhempää asioiden hoitoa. Ks. EOA kertomus 2005, s. 16.

kastamisen ja lupaa vaativien oikeustoimien yhteydessä. Koska omaisuusluettelo on tärkeä valvonnan kannalta, tuomioistuin voi velvoittaa edunvalvojan vahvistamaan ilmoituksensa tuomioistuimessa valan tai vakuutuksen nojalla, jos holhousviranomaisen sitä vaatii. Holhousviranomaisen voi vaatia valaa tai vakuutusta, jos sillä on aihetta epäillä omaisuusluettelon oikeellisuutta eikä edunvalvoja suostu antamaan lisäselvityksiä.<sup>114</sup>

Jos päämies saa omaisuusluettelon tekemisen jälkeen omaisuutta, jonka tulee olla edunvalvojan hoidettava, on edunvalvojan holhoustoimilain 48 §:n 1 momentin mukaan annettava luettelo kuukauden kuluessa saannosta. Sääntelyllä pyritään turvaamaan päämiehen taloudelliset edut, kun holhousviranomaisen voi tehokkaasti valvoa päämiehen omaisuutta. Valvonnan kannalta onkin tärkeää, että holhousviranomaisen saa tietoonsa myös ehdolliset ja aikamääräyksestä riippuvat oikeudet tai etuudet, vaikkei edunvalvoja niistä voisikaan vielä määrätä, tai vaikkei niitä voisi käyttää esimerkiksi päämiehen velkojen maksuun. Omaisuuden saaminen tulisi siten ymmärtää laajasti.<sup>115</sup>

Päämies saa tavallisemmin omaisuutta perintönä tai yleistestamentilla, joten kun päämies tulee kuolinpesän osakkaaksi, edunvalvojan on toimitettava holhousviranomaiselle jäljennös perukirjasta kuukauden kuluessa perunkirjoituksesta (holhoustoimilaki 48 § 2 mom.). Kun ositus tai perinnönjako myöhemmin toteutetaan, täytyy siitä toimittaa luettelo holhousviranomaiselle kuukauden kuluessa saannosta, jotta holhousviranomaisen voi todeta perinnönjaon ja osituksen olleen päämiehen edunmukainen.

Valtuutuslain 30 §:n 1 momentin mukaan valtuutetun on, samoin perustein kuin edellä, annettava omaisuusluettelo kolmen kuukauden kuluessa holhousviranomaiselle, jos edunvalvontavaltuus koskee valtuuttajan edustamista tämän taloudellisissa asioissa. Luettelo koskee niitä valtuuttajan varoja ja velkoja, joiden osalta valtuutetulla valtuutuksen mukaan on kelpoisuus edustaa valtuuttajaa. Valtuutuslain 31 §:n mukaan valtuutetun on omaisuusluettelossa ilmoitettava, että hänen antamansa tiedot ovat oikeat, ja ettei hän ole jättänyt mitään tahallisesti mainitsematta. Holhousviranomaiselle on annettu oikeus vaatia käräjäoikeudelta, että käräjäoikeus vahvistaa valtuutetun ilmoituksen valan tai vakuutuksen no-

---

<sup>114</sup> Tuomioistuimessa annetun valan tai vakuutuksen rikkomisen on kriminalisoitu rikoslain (39/1889) 15:1 ja 15:3-4 §:ssä, ja tuomiot vaihtelevat sakosta aina kuuteen vuoteen vankeutta.

<sup>115</sup> Velvollisuus antaa täydentävä luettelo ei kuitenkaan koske sellaisia toistuvaissuorituksia (esimerkiksi eläkkeet, elatusavut), jotka päämies saa tietyn holhousviranomaisen tiedossa olevan oikeuden nojalla. Ks. HE 146/1998 vp, s. 54.

jalla. Holhousviranomaisen tarkastaa omaisuusluettelon kuten edellä eikä tarkastaminen ole hallintopäätös. Omaisuusluettelon tekemiseen voi hakea holhousviranomaiselta pidentystä. Määräajan pidentämispäätökseen ei valtuutuslain 43 §:n 2 momentin mukaan voi hakea muutosta valittamalla.

Valtuutuslain 30 §:ssä on säännökset uuden omaisuuden ilmoittamisesta ja perintösaannosta ja ne vastaavat holhoustoimilain 48 §:n säännöksiä. Myös niitä koskevat perustelut ovat samoja. Näin ollen valtuutetun tulee toimia kuten edellä edunvalvoja ja toimittaa holhousviranomaiselle täydentävä luettelo kuukauden kuluttua sellaisesta valtuuttajan saannosta, jonka osalta valtuutetulla on valtuutuksen mukaan kelpoisuus edustaa valtuuttajaa.

### *3.1.2 Vuositili*

Holhoustoimilain 50 § 1 momentissa säädetään sellaiselle edunvalvojalle, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitaminen, velvollisuus pitää kirjaa päämiehen varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista. Edunvalvojien tehtävät poikkeavat suuresti toisistaan muun muassa päämiehen omaisuuden määrän ja laadun perusteella sekä edunvalvojan oman aktiivisuutensa mukaan. Tämän takia lakiin ei ole otettu tarkempia määräyksiä vuositilivelvollisuuden yksityiskohdista, vaan velvollisuuden tarkempi sisältö määräytyy edunvalvojan toimen valvottavuuden asettamien vaatimusten pohjalta. Kirjanpidon tulee kuitenkin olla sellainen, että edunvalvoja voi sen perusteella tehdä vuosi- tai päätöstilin. Lisäksi on huomattava, että jos päämies on elinkeinon- tai ammatinharjoittajana kirjanpitovelvollinen, tai jos vajaavaltaisen omistuksessa on kirjanpitovelvollinen yritys, tulee luonnollisesti noudattaa näitä koskevia kirjanpitovelvollisuuksia.<sup>116</sup> Tällöin sovellettavaksi tulevat kirjanpitolain (1336/1997) säännökset yrityksen kirjanpidosta.

Holhoustoimilain 50 §:n 2 momentissa säädetään tilivelvollisuudesta niissä tapauksissa, joissa edunvalvojan tehtävä koskee muuta kuin omaisuuden hoitamista, esimerkiksi edustamista päämiehen henkilöä koskevassa asiassa. Tällöin edunvalvoja on velvollinen pitämään kirjaa niistä toimenpiteistä, joihin hän on tässä tehtävässään ryhtynyt. Kirjanpidon tulee olla sellainen, että edunvalvoja voi tehdä riittävän selon niistä toimenpiteistä, joihin hän on ryhtynyt saamansa tehtävän johdosta. Lain esitöiden mukaan tällaisissa tapauksissa

---

<sup>116</sup> HE 146/1998 vp, s. 54.

ei tarvitse noudattaa muita tilivelvollisuutta koskevia säännöksiä<sup>117</sup>. Näin ollen edunvalvojalla ei ole velvollisuutta tehdä vuosi- eikä päätöstitiliä. Tämä on ymmärrettävää, sillä jos edunvalvojan tehtävänä ei ole omaisuuden hoitaminen, ei vuosi- eikä päätöstitiliinkään tulisi taloudellisista asioista koskevia merkintöjä.

Valtuutuslain 32 §:n 1 momentissa säädetään valtuuttajan velvollisuudesta pitää kirjaa valtuuttajan varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista, jos edunvalvontavaltuus koskee valtuuttajan edustamista tämän taloudellisissa asioissa. Säännös ja sen perustelut vastaavat edellä esitettyä holhoustoimilain tilivelvollisuutta. Valtuuttaja voi myös holhoustoimilaista poiketen antaa valtuutetulle täsmällisempiä määräyksiä tilinpitovelvollisuudesta. Näillä määräyksillä ei kuitenkaan ole mahdollista sulkea pois tai rajoittaa valtuutuslaista johtuvaa tilinpitovelvollisuutta.<sup>118</sup> Tilikontrolli on hyväksi valtuuttajan perusoikeuksille, mutta parantaa toisaalta myös valtuutetun oikeusturvaa, sillä mahdollisissa ongelmatilanteissa, esimerkiksi valtuutuksen päätyttyä, on olemassa dokumenttia, josta asioita voidaan jälkikäteen selvittää. Pykälän 2 momentin mukaan, jos valtuutus koskee edustamista muissa kuin taloudellisissa asioissa, esimerkiksi terveyden- ja sairaanhoitoa koskevissa asioissa, on valtuutettu velvollinen pitämään sellaista kirjaa, että hän voi tehdä selon niistä toimenpiteistä, joihin hän on valtuuttajan puolesta ryhtynyt. Kuten edellä on esitetty holhoustoimilain tilivelvollisuudesta, ei tässäkään tapauksessa noudatettaisi muita tilivelvollisuutta koskevia säännöksiä.

Edunvalvojan tulee vuosittain antaa holhousviranomaiselle vuositili, mutta holhousviranomaisella on oikeus päättää myös muusta kuin kalenterivuoden pituisesta tilikaudesta (holhoustoimilaki 51.1 §). Vuositili tulee antaa kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä, mutta jos edunvalvontatehtävä on alkanut tilikauden jälkimmäisellä puoliskolla, holhousviranomainen voi päättää, että tili annetaan seuraavan vuositilin yhteydessä (holhoustoimilaki 51.2 §).<sup>119</sup> Käytännössä tilikausi päättyy 31.12., jolloin tili on annettava 31.3. mennessä. Tilikausi saa olla myös pidempi kuin yksi kalenterivuosi. Tämä voi olla perusteltua erityisesti silloin, kun tilikauden muuttamista on pidettävä tarkoituksenmukai-

---

<sup>117</sup> HE 146/1998 vp, s. 54.

<sup>118</sup> HE 52/2006 vp, s. 37.

<sup>119</sup> Koska aiemman lain valossa oli epäselvää, voiko holhousviranomainen itse päättää tilikauden pidentämisestä, haluttiin holhoustoimilain muutoksella tarkentaa asiaa. Holhousviranomainen voi siten edunvalvojan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan kuultuaan edunvalvojaa päättää, että tili annetaan seuraavan vuositilin yhteydessä. HE 203/2010 vp, s. 20–21.

sena päämiehen omaisuuden hoidon ja tilinpidon kannalta tai kun se on tarkoituksenmukaista tilin tarkastuksen kannalta esimerkiksi silloin, kun tällaisella järjestelyllä voidaan estää tilien tarkastusten ruuhkautuminen alkuvuoteen<sup>120</sup>. Holhousviranomaisten käytäntönä yksityisten edunvalvojien kohdalla kuitenkin on ollut saada ensimmäinen tili mahdollisimman nopeasti, sillä pitkä aika saattaa aiheuttaa ongelmia tilintarkastuksessa<sup>121</sup>. Näihin tilien epäkohtiin ja ongelmiin on parempi puuttua nopeasti, jotta holhousviranomaisen voi antaa tarvittavaa lisäopastusta edunvalvojille. Ensimmäisen tilin kohdalla pidempää kalenterivuotta voisi suositella korkeintaan yleisten edunvalvojien kohdalla.

Maistraateissa on yleisten edunvalvojien kohdalla yleisesti käytäntönä, että vuositilit on annettava holhousviranomaiselle 31.8. mennessä. Tämä yleinen käytäntö on sinänsä perusteltua, sillä yleisillä edunvalvojilla on runsaasti päämiehiä ja näiden tilien tekeminen vie aikaa. Toisaalta taas holhousviranomaisissa myös tarkastaminen vie aikaa, joten on perusteltua, että osa tileistä tulee myöhemmin, sillä kaikkia tilejä ei kuitenkaan ehditä tarkastamaan heti alkuvuodesta.<sup>122</sup> Näin ollen olisi epätarkoituksenmukaista kiirehtiä yleisten edunvalvojien tilejä, jollei niitä heti ehditä tarkastamaan.<sup>123</sup>

Holhousviranomaisen voi hakemuksesta pidentää määräaikaa, jos edunvalvoja ei sairauden, tehtävän laajuuden tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene tai ole kyennyt antamaan vuositiliä säädetyssä ajassa. Tähän määräajan pidentämispäätökseen ei holhoustoimilain 87 §:n 2 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla.

Edunvalvontavaltuutuksen valtakirjassa voidaan määrätä, että valtuutetun tulee antaa holhousviranomaiselle tili, jos valtuutus koskee valtuuttajan edustamista tämän taloudellisissa asioissa (valtuutuslaki 33 §). Tili voidaan antaa määräajoin, kuitenkin enintään vuosittain, ja tiliin sovelletaan tällöin holhoustoimilain 51 ja 53–56 §:n säännöksiä. Holhousviranomaisen voi myös oma-aloitteisesti pyytää valtuutettua antamaan tilin, vaikkei valtakirjassa tällaista määräystä olisikaan, jos holhousviranomaisella on siihen syytä (valtuutuslaki 33

---

<sup>120</sup> HE 146/1998 vp, s. 55.

<sup>121</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 21–22.

<sup>122</sup> On lisäksi huomattava, että yleensä suurimmat puutteet löytyvät yksityisten edunvalvojien tekemistä tileistä, joten niiden tarkastaminen vie enemmän aikaa kuin yleisten edunvalvojien tilintarkastukset. Holhousviranomaisen joutuu myös opastamaan enemmän yksityisiä kuin yleisiä edunvalvojia tilien tekemisessä.

<sup>123</sup> Eduskunnan oikeusasiamies pitää tätä järjestelyä epätydyttävänä, sillä päämiehen etu vaatii tilien ajankäytön antamista ja tarkastamista. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005, s. 17.

§ 2 mom.). Lain esitöiden mukaan valtuutetun tulisi antaa tili erityisesti silloin, kun holhousviranomaisen tietoon on tullut seikkoja, joiden perusteella on aihetta valvoa, että omaisuutta on hoidettu asianmukaisesti<sup>124</sup>. Tällaisina seikkoina voidaan pitää esimerkiksi tilanteita, joissa holhousviranomaisen on saanut tietoja, joiden perusteella on syytä epäillä valtuuttajan edun mukaisuutta (esimerkiksi omaisuuden väärinkäytöstopaukset).

### 3.1.3 Päätöstili

Päätöstilistä säädetään holhoustoimilain 52 §:ssä. Päätöstilin antaa sellainen edunvalvoja, jonka tehtävä lakkaa tai jonka tehtäviä rajoitetaan. Päätöstili on annettava holhousviranomaiselle viipymättä edunvalvojan vallinnasta siirtyvän omaisuuden hoidosta siltä ajalta, kun tiliä ei ole vielä annettu. Viipymättä tarkoittaa lain esitöiden mukaan niin pian kuin se omaisuuden laajuuden ja laadun huomioon ottaen voi tapahtua<sup>125</sup>. Päätöstili on annettava holhousviranomaiselle, kun edunvalvontatehtävä on lakannut eli silloin, kun päämies on kuollut, tullut täysi-ikäiseksi tai tehtävä on muutoin päättynyt. Jos edunvalvoja on vapautettu vuositulivelvollisuudesta, esimerkiksi holhoustoimilain 53 §:n mukaisesti, on hänen annettava päätöstili koko siltä ajalta, joka on kulunut edunvalvojan toimen alkamisesta sen päättymiseen saakka. Päätöstilin on velvollinen antamaan kaikki sellaiset edunvalvojat, joiden päämiehen edunvalvonta on merkitty holhousrekisteriin<sup>126</sup>.

Vanhemman holhouslainsäädännön mukaan päätöstili oli yksityisoikeudellinen toimitus, sillä tiliä ei annettu holhouslautakunnalle. Tätä asiaa pidettiin epäkohtana, sillä edunvalvonnasta vapautunut henkilö ei välttämättä pystynyt arvioimaan päätöstilin oikeudellisuutta ja saattoi hyväksyä tilin asiaa tarkemmin harkitsematta. Tavatonta ei myöskään ollut se, että tili jäi kokonaan tekemättä. Nykyisin voimassa olevan holhoustoimilain mukaan päätöstili ei ole enää yksityisoikeudellinen toimi, vaan päätöstili annetaan holhousviranomaiselle, joka tarkastaa tilin samoin kuin vuositilinkin.<sup>127</sup> Holhousviranomaisen on tarkastettava päätöstili myös silloin, kun edunvalvojan tehtäviä rajoitetaan. Tällöin tili koskee tosin vain sellaista omaisuutta, joka siirtyy pois edunvalvojan hallinnosta. Tiliin liittyvät huomautukset holhousviranomaisen tulee esittää kuolleen päämiehen oikeudenomistajille, tai

---

<sup>124</sup> HE 52/2006 vp, s. 38.

<sup>125</sup> HE 146/1998 vp, s. 55.

<sup>126</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 26.

<sup>127</sup> HE 146/1998 vp, s. 55.

jos edunvalvonta on loppunut siihen, ettei edunvalvojaa tarvita, päätöstiliä koskevat huomautukset annetaan edunvalvonnasta vapautetulle päämiehelle.

Päätöstilin tiedoksiannosta ei ole holhoustoimilaissa erityissäännöksiä, joten noudatettavaksi tulevat tällöin hallintolain pykälät. Vähimmäisvaatimuksena tiedoksiannosta voidaan pitää hallintolain 56–57 pykälää, joissa on säännökset tiedoksiannosta yksityishenkilöille ja kuolinpesälle. Holhousviranomaisen tulee toimittaa tiedoksianto todisteellisesti hallintolain 60 §:n mukaan silloin, kun se on tarpeen erityisistä oikeusturvasyistä. Tiedoksianto on tehtävä todisteellisesti vain silloin, kun se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaamisesta alkaa kulua valitus- tai oikaisuvaatimusaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Yleensä vastaanottajan kannalta pääasiassa myönteinen päätös voidaan toimittaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona<sup>128</sup>. Jos siis päätöstili ei sisällä mitään huomautettavaa, holhousviranomaisen voi toimittaa päätöstilin *ns. palautekirjetiedoksiannona*.<sup>129</sup> Jos huomautettavaa on, päätöstili on toimitettava saantitodistusta vastaan.

Päätöstilin tiedoksi antamisessa noudatetaan erityistä menettelyä silloin, kun edunvalvoja kuolee. Tällöin pääsääntöisesti kuolinpesän hallinnon on tehtävä päätöstili ja lähetettävä se holhousviranomaiselle. Tilin tarkastuksen jälkeen holhousviranomaisen lähettää päätöstilin kuolinpesälle ja jäljennöksen uudelle edunvalvojalle. Näissä tilanteissa holhousviranomaisen on varmistuttava, ettei uusi edunvalvoja ole esteellinen eli, ettei hän ole sekä pesän päätöstilin tekijä että uusi edunvalvoja. Jos näin on, on holhousviranomaisen tehtävänä määrätä esteellisyytilanteen vuoksi sijaisedunvalvoja ottamaan päätöstililausuma vastaan.<sup>130</sup>

Jos päätöstilissä ja sitä edeltäneissä vuosibileissä on ollut jotain huomautettavaa, on holhousviranomaisen tarpeen tehdä erillinen päätöstililausuma. Jos virheellinen menettely on ollut merkittävää, on holhousviranomaisen mainittava asiasta päätöstilissä, vaikkakin virhe olisi korjattu. Lisäksi vähäisistäkin korjaamattomista vuosi- tai päätöstileissä havaituista

---

<sup>128</sup> Mäenpää 2004, s. 265.

<sup>129</sup> *Palautekirjetiedoksiannolla* tarkoitetaan tiedoksiantoa, jossa vastaanottajalle lähetetään postimaksulla varustettu palautuskirjekuori sekä lomake, joka sisältää merkinnän tiedoksiannon vastaanottamisesta. Tiedoksiannossa asetetaan palauttamiselle määräaika ja ellei tätä noudateta, on holhousviranomaisen tämän jälkeen noudatettava erityistiedoksiantoa koskevaa menettelyä. Ks. Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 24.

<sup>130</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 24.

virheistä on syytä mainita päätöstililausunnossa. Päätöstililausumaan on laitettava objektiivisesti kaikki havaittavissa olevat huomautukset, myös sellaiset, jos holhousviranomaisen omassa tarkastustoiminnassa on ollut puutteellisuuksia. Näin päätöstilin saaja voi harkita asiaa kokonaisuudessaan miettiessään mahdollisia jatkotoimia. Holhousviranomaisen onkin liitettävä päätöstiliin ohjeistus päätöstilin moittimisesta. Jos päätöstili ja sitä edeltäneet vuositilit eivät aiheuta huomautettavaa, erillinen päätöstililausuma voidaan jättää antamatta. Ohjeistus on kuitenkin aina liitettävä mukaan.<sup>131</sup>

Valtuutuslain 36 §:ssä säädetään päätöstilistä seuraavaa: ”*Jollei valtakirjassa toisin määrätä, valtuutettu on edunvalvontavaltuutuksen lakattua olemasta voimassa velvollinen viivymättä antamaan tilin tehtävänsä hoidosta sille, jolla on oikeus omaisuuden vastaanottamiseen.*” Holhoustoimilaista poiketen edunvalvontavaltuutuksen päätöstiliä ei anneta holhousviranomaiselle, vaan päätöstili on yksityisoikeudellinen toimi, kuten oli vanhan holhouslainsäädännön voimassaolon aikaan edunvalvojan tekemä päätöstili. Valtuutuslain sanamuoto (”*Jollei valtakirjassa toisin määrätä*”) voisi kuitenkin tarkoittaa sitä, että valtakirjalla voitaisiin valtuutettu velvoittaa antamaan päätöstili holhousviranomaiselle. Lain esitöissä asiaa kuitenkin tarkennetaan toteamalla, ettei valtuutettua voida edes valtakirjassa olevalla määräyksellä velvoittaa antamaan päätöstiliä holhousviranomaiselle. Tätä perustellaan sillä, että edunvalvontavaltuutus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen valtuutus, jolloin on perusteltua pitää viranomaisvalvonta vähäisenä.<sup>132</sup>

Omaisuuden vastaanottajalla on oikeus pyynnöstä saada valtuutetulta nähtäväksi päätöstiliin sekä holhousviranomaiselle annettuihin tileihin liittyvät tositteet. Jollei valtuutettu anna tositteita nähtäväksi vapaaehtoisesti, omaisuuden vastaanottamiseen oikeutettu voi pyytää holhousviranomaisen käyttämään pakkokeinoja. Valtuutuslain 36 §:n 2 momentin mukaan holhousviranomaisen voi velvoittaa valtuutetun sakon uhalla näyttämään tositteet siten kuin holhoustoimilain 57 §:ssä säädetään. On huomioitavaa, että säännös koskee vain tositteiden näyttämistä eikä holhousviranomaisen voi käyttää sakon uhkaa velvoittaakseen valtuutetun päätöstilin tekemiseen.

---

<sup>131</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 25.

<sup>132</sup> Lisäksi holhousviranomaisen velvollisuus tarkastaa päätöstili lisäisi huomattavasti holhousviranomaisen työmäärää, sillä päätöstilin tarkastaminen saattaisi koskea omaisuuden hoitoa useiden vuosien ajalta, joilta ei ole annettu vuositilejä, joten tällainen sääntely voidaan katsoa perustelluksi. Ks. HE 52/2006 vp, s. 39.



### 3.1.4 Poikkeukset tilinantovelvollisuudesta

Tilintarkastus on holhousviranomaisen yksi edunvalvojan tai valtuutettuun kohdistuva valvonnan väline. Jos kuitenkin päämies on varaton, on myös valvonnan tarve vähäinen ja aiheuttaa tarpeetonta työtä holhousviranomaiselle. Siksi holhousviranomaiselle on annettu holhoustoimilain 53 §:ssä ja 55 §:ssä mahdollisuus myöntää poikkeus tilinantovelvollisuudesta. On kuitenkin syytä huomata, että vapautus tilinantovelvollisuudesta koskee vain vuositiliä eikä päätöstilistä voida myöntää vapautusta. Näin ollen vähäisempikin omaisuuden hoito on holhousviranomaisen valvonnassa päätöstilissä<sup>133</sup>.

Holhoustoimilain 53 §:n mukaisesti holhousviranomaiselle on annettu oikeus määrääjäksi tai toistaiseksi vapauttaa edunvalvoja velvollisuudesta antaa vuositili tai määrätä tilikausi vuotta pidemmäksi. Vapautusta tilivelvollisuudesta tai tilikauden pidentämistä holhousviranomainen voi harkita niissä tapauksissa, kun päämiehellä ei ole varallisuutta tai se on hyvin vähäistä. Holhousviranomaisen harkittavaksi jää kumman keinon se katsoo tapauskohtaisesti tarkoituksenmukaisemmaksi olosuhteet huomioiden.<sup>134</sup>

Holhoustoimilain 55 § 3 momentissa säädetään holhousviranomaisen mahdollisuudesta päättää, että edunvalvojan tekemä tili saa olla *yleispiirteinen*, jos edunvalvojana on päämiehen vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu läheinen. Tili voi olla yleispiirteinen koko omaisuuden hoidon osalta tai vain määrätyn osan kohdalla, jos sitä voidaan hoidettavana olevan omaisuuden laatuun nähden pitää riittävänä. Lain esitöiden mukaan yleispiirteisistä tiliä on syytä käyttää ainakin silloin, kun kyseessä on perhe, jolla ei ole enempää omaisuutta kuin asunto ja normaali koti-irtaimisto<sup>135</sup>. Vähimmäisvaatimuksena tilin sisällölle tällöin on, että siitä on käytävä ilmi, miten omaisuus on tilikauden aikana muuttunut, toisin sanoen, mitä varallisuuden määrän ja laadun muutoksia on tapahtunut. Yleispiirteisistä tilitä

<sup>133</sup> HE 146/1998 vp, s. 55-56.

<sup>134</sup> Pykälä muuttui siten, että holhousviranomainen voi nyt myös *omasta aloitteestaan* edunvalvojaa kuultuaan vapauttaa edunvalvojan vuositilivelvollisuudesta tai määrätä tilikausi vuotta pidemmäksi. Tämä oli aikaisemman lain valossa epäselvä. Lisäksi lisättiin uusi 2 momentti, jolla annetaan holhousviranomaiselle mahdollisuus myöntää kevennyksiä tilivelvollisuuteen, vaikka omaisuuden määrä ei olisikaan vähäinen. Vapautus vuositilin antamisesta tai tilikauden pidennys voidaan myöntää silloin, kun päämiehen etu ei vaadi tilin tekemistä vuosittain tai jos omaisuuden säilyminen on turvattu sijoittamalla omaisuus *ns. estotilille*. Estotilillä tarkoitetaan sitä, että omaisuus on sijoitettu siten, ettei sijoitusta voida nostaa eikä siirtää muualle eikä myöskään sijoituksen ehtoja muuttaa ilman holhousviranomaisen suostumusta. Ks. HE 203/2010 vp, s. 21.

<sup>135</sup> LaVM 20/1998 vp, s. 6.

tulee aina käydä myös ilmi se omaisuus, joka on annettu päämiehen itsensä vallittavaksi<sup>136</sup>. Holhousviranomaisen voi harkintansa mukaan antaa tarkempia määräyksiä yleispiirteisen tilin sisällöstä ja tarkkuudesta.

Yleispiirteinen tili muodostaa siis poikkeuksen täydellisestä tilistä ja tällainen tili on mahdollista vain, kun edunvalvoja on päämiehen läheinen, perheenjäsen. Päämiehen läheisenä voidaan pitää myös hänen kanssaan yhteisessä kotitaloudessa asuvaa elämänkumppania tai kasvattilasta. Perheissä ei useinkaan pidetä talousmenoista yksityiskohtaista kirjaa eikä voida edellyttää, että edunvalvoja tällaisissa tapauksissa kulloinkin erittelisi, mikä osa kulutushyödykkeistä tulee päämiehen käyttöön.<sup>137</sup> On kuitenkin huomattava, että tällainen osittainen vapautus tilintekovelvollisuudesta ei silti vapauta edunvalvojaa velvollisuudesta pitää kirjaa tilikauden tapahtumista. Kirjanpidon pitäminen ja tilin antaminen ovat kaksi eri asiaa.

Päättyessään yleispiirteisestä tilistä on holhousviranomaisen varmistuttava, että tili on riittävä edunvalvojan hoidettavana olevan varallisuuden laatu huomioon ottaen. Tällöin holhousviranomaisen on varmistuttava myös päämiehen edusta eikä tehdä päätöstä pelkästään sillä perusteella, että edunvalvojan työmäärä voi olla runsasta. Holhousviranomaisen onkin syytä päättää yleispiirteisestä tilistä vasta varmistuttuaan omaisuusluettelon ja muutaman täydellisen vuositilin avulla, että päämiehen omaisuuden laatu on sellaista, että yleispiirteinen tili voi tulla kyseeseen. Jos päämiehen varallisuus on luonteeltaan sellaista, että se on tarkoitettu käytettäväksi päämiehen ja hänen perheensä elantokustannuksiin, on yleispiirteinen tili tällöin usein riittävä. Jos päämiehellä taasen on lisäksi muuta erityistä omaisuutta, on tällaisen omaisuuden hoidosta holhousviranomaisen yleensä aiheellista vaatia yleispiirteisistä tarkempi tili<sup>138</sup>. Esimerkiksi merkittävää metsäomaisuutta ei voida lähtökohtaisesti pitää laadultaan sellaisena, että yleispiirteinen tili olisi riittävä.<sup>139</sup>

Holhousviranomaisen ja edunvalvoja voivat sopia yleispiirteisen tilin antamisesta, jolloin ei välttämättä ole tarpeen tehdä erillistä hallintopäätöstä. Asiasta voidaan sopia holhousvi-

---

<sup>136</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 142.

<sup>137</sup> HE 146/1998 vp, s. 56.

<sup>138</sup> HE 146/1998 vp, s. 56.

<sup>139</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 142.

ranomaisen tai edunvalvojan aloitteesta.<sup>140</sup> Holhousviranomainen voi esimerkiksi ilmoittaa tarkastamansa tilin palautuksen yhteydessä, että edunvalvojalla on oikeus antaa yleispiirteinen tili seuraavalta tilikaudelta.<sup>141</sup> Kuitenkin sellaisissa tapauksissa, joissa edunvalvoja on hakenut mahdollisuutta antaa yleispiirteinen tili eikä holhousviranomainen voi tätä hyväksyä, on holhousviranomaisen tehtävä erillinen perusteltu hallintopäätös valitusosoituksineen. Tämä on tärkeää edunvalvojan oikeusturvan kannalta, jotta hän voi tarvittaessa hakea asiaan muutosta.

Puolison ollessa edunvalvojana yleispiirteisen tilin antamisen edellytykset heikkenevät toisen puolison jouduttua laitoshoitoon. Yhteisen talouden lakattua ei ole enää luontevaa antaa yleispiirteistä tiliä. Kummankin puolison tulee kuitenkin avioliittolain (234/1929) 46 §:n 1 momentin mukaan kykynsä mukaan ottaa osaa perheen yhteiseen talouteen ja puolisoiden elatukseen. Puolisoiden elatus käsittää puolisoiden yhteisen sekä kummankin henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisen. Puolisoiden keskinäinen elatus jatkuu senkin jälkeen, kun toiselle puolisolle määrätään edunvalvoja. Edunvalvoja voi siten edelleenkin maksaa päämiespuolison elatuskykyä vastaavan määrän esimerkiksi yhteisestä asuntolainasta.<sup>142</sup> Holhousviranomaisen on syytä huolehtia, että puolisoiden elinolosuhteet ja keskinäinen elatusvelvollisuus säilyvät mahdollisimman muuttumattomina toisen puolison edunvalvonnasta ja laitoshoitoon siirtymisestä huolimatta.

Edellä esitetty koskee myös edunvalvontavaltuutusta. Lisäksi on huomattava, että lain esitöiden mukaan holhousviranomainen voi vapauttaa valtuutetun tilinantovelvollisuudesta tai päättää, että tili on yleispiirteinen, vaikka valtakirjassa olisikin tilinantovelvollisuus nimenomaisesti määrätty<sup>143</sup>. Tämän voidaan nähdä kaventavan valtuuttajan itsemääräämisoikeutta ja lisäävään puolestaan holhousviranomaisen harkintavaltaa. Tämän ajatuksen taustalla vaikuttaa se valtuutuslain periaate, että lailla on tarkoitus vähentää holhousviranomaisen työmäärää, jolloin holhousviranomainen voi harkintakykynsä perusteella määrätä valtakirjassa annettua määräystä vastaan. Näkisin kuitenkin, että holhousviranomaisen tulisi

---

<sup>140</sup> Aiemman lain valossa tämä asia oli kuitenkin epäselvä, joten holhoustoimilain muutoksella puututtiin tähän. Holhousviranomainen voi siten edunvalvojan hakemuksesta tai *omasta aloitteestaan* edunvalvojaa kuultaan päättää yleispiirteisestä tilistä. HE 203/2010 vp, s. 22.

<sup>141</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 143.

<sup>142</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 144.

<sup>143</sup> Lausuntokierroksella *Jämsän maistraatti* piti tätä holhousviranomaisen oikeutta vapauttaa valtuutettu tilivelvollisuudesta outona, koska tilivelvollisuus perustuu nimenomaan valtuuttajan valtakirjassa antamaan määräykseen. Ks. Lausuntoja ja selvityksiä 2005:8, s. 15.

harkita asiaa erityisen tarkoin erityisesti silloin, kun aikomuksena on vapauttaa valtuutettu kokonaan tilinantovelvollisuudesta. Tällainen voisi tulla kyseeseen vain yksittäistapauksissa. Tällöin olisi syytä tarkastaa ainakin ensimmäinen tili, jotta holhousviranomaisen voisi vakuuttua valtuutetun toiminnan oikeellisuudesta. Holhousviranomaisen tulee huomioida valtuuttajan valtakirjassa antama tilinantovelvollisuus eikä tarpeettomasti kaventaa valtuuttajan itsemääräämisoikeutta. Valtuuttajalla voi olla hyvät perusteet siihen, minkä takia hän on halunnut määrätä tilinantovelvollisuudesta (esimerkiksi varmistaakseen, ettei joudu taloudellisesti hyväksikäytetyksi). Siksi vapautus tilinantovelvollisuudesta pitää rajata vain harvoihin yksittäistapauksiin, joissa valtuuttajan omaisuuskysymykset ovat selvät ja omaisuus vähäinen.

### 3.2 Toimivaltainen holhousviranomaisen

Holhousviranomaisen tulee valvoa edunvalvojan toimintaa ja tästä valvonnasta vastaa holhoustoimilain 46 § 1 momentin mukaan se holhousviranomaisen, jonka toimialueella edunvalvonnassa olevalla on kotikuntalaisa (201/1994) tarkoitettu kotikunta. Kotikuntalain 2 §:n pääsäännön mukaan henkilön kotikunta on se, jossa hän asuu. Pykälän 2 momentin mukaan, ellei päämiehellä ole Suomessa kotikuntaa, valvonnasta vastaa se holhousviranomaisen, jonka toimialueella päämies pääasiallisesti oleilee (esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, kun päämies on muuttanut Suomeen eikä hänellä ole toistaiseksi kotikuntaa). Jos edunvalvonta koskee poissaolevan tai tulevan omistajan oikeutta kuolinpesässä, valvonnasta vastaa 1 momentissa toimivaltainen holhousviranomaisen. Silloin kun edunvalvoja määrätään holhoustoimilain 10 §:n mukaisesti poissaolevalle tai muutoin erityistapauksessa, toimivaltainen holhousviranomaisen on se, jonka toimialueella edunvalvonnan tarve ilmenee. Viime kädessä edunvalvojan toiminnan valvonnasta vastaa Helsingin maistraatti, jollei pystytä osoittamaan muuta toimivaltaista holhousviranomaisista.

Holhoustoimilain 47 § 1 momentissa säädetään, että jos edunvalvonta on merkitty holhousasioiden rekisteriin, valvonnasta vastaa tällöin 46 §:n estämättä se holhousviranomaisen, joka 46 §:n mukaan oli velvollinen valvomaan edunvalvojan toimintaa silloin, kun edunvalvonta merkittiin rekisteriin. Holhousviranomaisen voi kuitenkin siirtää valvonnan toiselle holhousviranomaiselle, jos sillä, jonka etua on valvottava, on kotikunta viimeksi mainitun holhousviranomaisen toimialueella. Tällainen sääätely on tarpeen, koska lain mu-

kaan henkilön muuttaminen myöhemmin paikasta toiseen ei aiheuta suoraan valvonnan siirtymistä toiselle holhousviranomaiselle, joten valvonta voisi käydä vaikeaksi tai epätaroituksenmukaiseksi. Siirto on mahdollista myös silloin, kun siirto on valvonnan kannalta muutoin tarpeen. Siirto voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun edunvalvonnan kohteena oleva omaisuus sijaitsee muualla<sup>144</sup>.

Ennen valvonnan siirtoa on suoritettava sekä edunvalvojan että sen holhousviranomaisen kuuleminen, jolle valvonta aiotaan siirtää. Holhousviranomainen ratkaisee valvonnan siirtopäätöksen lopullisesti, sillä päätökseen ei voida holhoustoimilain 47 §:n 3 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla. Jos holhousviranomaisen työn tasaamiseksi on tarkoituksenmukaista, voidaan tilintarkastustehtäviä siirtää toisen holhousviranomaisen suoritettavaksi sisäasiainministeriön asetuksella holhoustoimilain 47 a §:n 1 momentin mukaan. Pykälän toisen momentin mukaan vastuu valvonnasta säilyy siirrosta huolimatta muilta osin siirtävällä holhousviranomaisella.

Valtuutuslain 25 §:n mukaan edunvalvontavaltuutuksen vahvistusta haetaan siltä holhousviranomaiselta, jonka toimialueella valtuuttajalla on kotikuntalaisissa tarkoitettu kotikunta. Ellei valtuuttajalla ole Suomessa kotikuntaa, haetaan vahvistusta siltä holhousviranomaiselta, jonka toimialueella hän pääasiallisesti oleilee esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, kun valtuuttaja on muuttanut Suomeen eikä hänellä ole toistaiseksi kotikuntaa. Viime kädessä valtuutuksen vahvistaa Helsingin maistraatti, jollei pystytä osoittamaan muuta toimivaltaista holhousviranomaista.<sup>145</sup>

Holhousviranomaisille on annettu velvollisuus valvoa valtuutetun toimintaa ja pääsäännön mukaan tästä valvonnasta vastaa se holhousviranomainen, joka on vahvistanut valtuutuksen (valtuutuslaki 29 §). Silloin kun valtuutusta ei ole vahvistettu Suomessa, valvonta kuuluu sille holhousviranomaiselle, jolle valtuutuksen vahvistaminen olisi edellä esitetyn valtuutuslain 25 §:n mukaisesti kuulunut. Valtuutusta valvova holhousviranomainen on myös toimivaltainen valtuutuksen peruuttamisen vahvistamista koskevassa asiassa.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> HE 146/1998 vp, s. 53.

<sup>145</sup> Näin sellaisissa poikkeustapauksissa, kun valtuuttajalla ei ole kotikuntaa Suomessa eikä hän myöskään oleskele täällä. Tällaiset valtuutuksen vahvistamistapaukset ovat poikkeuksia, sillä valtuutuksen vahvistaminen Suomessa ei tällöin yleensä ole tarpeellista. HE 52/2006 vp, s. 33.

<sup>146</sup> HE 52/2006 vp, s. 35–36.

Holhousviranomaisella on lain mukaan oikeus siirtää valvonta toiselle holhousviranomaiselle, jos valtuuttajan kotikunta on toisen holhousviranomaisen toimialueella tai siirto on muutoin tarpeen valvonnan kannalta, esimerkiksi silloin, jos valtuuttajan omaisuus sijaitsee muualla<sup>147</sup>. Esimerkiksi muutto paikkakunnalta toiselle ei aiheuta suoraan valvontavelvollisuuden siirtymistä holhousviranomaiselta toiselle, vaan se edellyttää siirtopäätöstä. Ennen siirtopäätöksen tekoa holhousviranomaisen on kuultava valtuutettua ja sitä holhousviranomaista, jolle valvonta aiotaan siirtää. Tähän päätökseen ei voida lain esitöiden mukaan hakea muutosta valittamalla, vaikkei tämä laista suoraan ilmenekään<sup>148</sup>. Säännös vastaa sananmuodoltaan holhoustoimilain 47 §:n 2 momenttia. Tosin holhoustoimilain 47 §:n 3 momentissa on erikseen mainittu päätöksen valituskielto.

Jos holhousviranomaiselta haetaan edunvalvojan määräystä valtuutetun tehtäviin valtuutuslain 21 §:n mukaisesti, alueellisesti toimivaltainen holhousviranomaisen määräytyy holhoustoimilain 13 §:n mukaan. Siten edunvalvojan määräämistä koskeva hakemus on tehtävä holhoustoimilain 46 §:n mukaisesti ja se vastaa edellä esitettyä valtuutuslain 25 §:n pääsääntöä. Holhoustoimilain 47 §:ssä säädetään lisäksi, että jos edunvalvonta on merkitty holhousasioiden rekisteriin, valvontavelvollisuus kuuluu sille holhousviranomaiselle, jolle valvonta holhoustoimilain 46 §:n mukaisesti kuului rekisteröinnin tapahtuessa. Näin ollen, jos esimerkiksi valtuuttajan kotikunta olisi myöhemmin muuttunut, ei valvontavelvollisuus automaattisesti lain nojalla siirry toiselle holhousviranomaiselle, vaan holhousviranomaisen voi tehdä siirtopäätöksen kuultuaan edunvalvojaa ja siirron saavaa holhousviranomaista. Ilmoituksen valtuutetun sijaisena toimivan edunvalvojan tehtävien lakkaamisesta on toimivaltainen ottamaan vastaan valtuutuslain 29 §:n mukainen holhousviranomaisen.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> HE 52/2006 vp, s. 36.

<sup>148</sup> HE 52/2006 vp, s. 36.

<sup>149</sup> HE 52/2006 vp, s. 30.

### 3.3 Taloudenpidon laadulliset takeet

#### 3.3.1 Holhoustilin sisältö

Holhoustoimilain 55.1 §:n mukaan vuosi- ja päätöstilistä (*holhoustilistä*<sup>150</sup>) on käytävä ilmi *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 niin, että holhousviranomaisen voi tilin perusteella valvoa omaisuuden hoitamista. Tilikauden aikana tapahtuneet muutokset edunvalvoja voi esittää esimerkiksi sisällyttämällä tiliin selvityksen tilikauden tuloista ja menoista. Omaisuuden myynti ja ostaminen sekä varojen siirtäminen tililtä toiselle ovat esimerkkejä toimenpiteistä, joihin edunvalvoja voi ryhtyä hoitaessaan omaisuutta ja nämä toimet on käytävä ilmi tilistä<sup>151</sup>. Holhousviranomaisen on tarkastettava, onko tehty luvanvaraisia oikeustoimia, ja onko luvat asianmukaisesti haettu. Holhoustoimilain 55 §:n 2 momentin mukaan tilistä on käytävä ilmi myös se omaisuus, minkä edunvalvoja on jättänyt päämiehensä vallintaan. Tämä tarkoittaa, että edunvalvojalla on velvollisuus ilmoittaa holhousviranomaiselle päämiehelle annettujen käyttövarojen määrä ja hänen käytettävissään olevat pankkitilit.

Holhoustoimilaista ei löydy tarkempia ohjeita tilin sisällöllisistä vaatimuksista. Lain esitöissä todetaan, että edunvalvontatehtävien suuren kirjavuuden johdosta ei voida antaa yksityiskohtaisempia ohjeita tilin sisällöstä.<sup>152</sup> Tiliä tarkastettaessa holhousviranomaisen on kuitenkin tutkittava, että tarpeelliset tiedot on esitetty tilissä sillä tavoin, että niiden perusteella voidaan valvoa omaisuuden hoitamista ja mahdollisen omaisuuden hoitosuunnitelman noudattamista. Jos holhousviranomaisen katsoo, että tilin sisältö antaa aihetta huomautukseen, on holhousviranomaisen pyydettävä edunvalvojalta lisäselvitystä ja tarvittaessa ryhdyttävä holhoustoimilain 57 §:n pakkotoimenpiteisiin (uhkasakko ja teettämishukka).

---

<sup>150</sup> Selvitys taloudenpidon laadullisista takeista koskee sekä edunvalvojan tekemien vuosi- ja päätöstilien että valtuutetun tekemän vuositilin tarkastamista, joista tilien tarkastamisen yhteydessä käytän yhteistä nimitystä *holhoustili*.

<sup>151</sup> HE 146/1998 vp, s. 56.

<sup>152</sup> HE 146/1998 vp, s. 56. Oikeusministeriö on antanut vuonna 2004 vuosi- ja päätöstilien täyttöohjeen, joka löytyy maistraattien [www-sivuilta](http://www.sivuilla).

Edellä esitetty koskee myös valtuutettuja ja valtuuttajia. Poikkeus ylläesitettyyn on, että holhousviranomaisen on tarkastettava valtuutetun tekemästä tilistä luvanvaraiset oikeustoimet ainoastaan, jos valtakirjassa on määräys oikeustoimien luvanvaraisuudesta. Ellei tällaista määräystä valtakirjassa ole, holhousviranomaisella ei ole toimivaltaa tarkastukseen.

### 3.3.2 Hyvä holhoustilintarkastaja ja -tarkastustapa

Holhoustoimilain 56.1 §:ssä säädetään: ”*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*”.<sup>153</sup>

Holhousviranomaiselle on lailla annettu velvollisuus tarkastaa edunvalvojan tekemä vuositai päätöstili. Valtuutuslain 33 §:n 1 momentin mukaan holhoustoimilain 51 ja 53–56 §:n säännökset koskevat myös sellaisia edunvalvontavaltuutuksia, joiden valtakirjassa on määräys tilintekovelvollisuudesta. Valtuutetun tekemä päätöstili sen sijaan rajautuu pois, sillä se on yksityisoikeudellinen toimi, kuten päätöstiliä koskevassa kappaleessa on selvitetty.

Holhoustilintarkastuksen pohjana on omaisuusluettelo päämiehen tai valtuuttajan varoista ja veloista sekä mahdollisesti aikaisemmin annetut vuositilit. Edunvalvojan tai valtuutetun on luovutettava holhousviranomaiselle tilin antamisen yhteydessä tiliin liittyvät tarvittavat tositteet, jotka holhousviranomaisen luovuttaa tarkastuksen päätyttyä takaisin (holhoustoimilaki 54.1 §).

Holhoustilin tarkastamisesta ei ole tarkkaa normistoa, josta holhousviranomaisen saisi ohjeistuksensa. Oikeusministeriö on 14.12.2001 antanut ohjeen edunvalvojan palkkion määrittämisen perusteista (OM 3927/33/2001), mutta tämäkään ohje ei koske varsinaisesti holhoustilin laadintaa tai tarkastamista, vaan ainoastaan edunvalvojan palkkion perusteita. Kirjanpitolaki, tilintarkastuslaki tai muut vastaavat normistot eivät säätele holhoustilin tekemistä ja tarkastamista. Niitä koskevia yleisiä periaatteita voidaan kuitenkin käyttää soveltuvin osin tulkinta-apuna ja ohjeena holhoustilin laadinnassa ja tarkastamisessa.

---

<sup>153</sup> Aiempi sananmuoto kuului: ”*Saatuaan vuositilin tai päätöstilin holhousviranomaisen on viipymättä tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat ja onko tili oikein laadittu*”.



Yleisten oikeusperiaatteiden mukaan holhousviranomaisen on suoritettava tilintarkastus huolellisesti siinä laajuudessa, että viranomainen voi varmistaa edunvalvojan/valtuutetun huolehtineen päämiehensä/valtuuttajan eduista parhaalla mahdollisella tavalla. On syytä huomata, että vuositilin tarkastamista ei ole korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan katsottava hallintopäätökseksi, joten se ei näin ollen ole hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös<sup>154</sup>. Holhouslainsäädännön tarkastamistyöryhmän mukaan tämän ratkaisun ansiosta ei ole tarvetta holhoustoimilain muuttamiseen oikeustilan selkeyttämiseksi. Työryhmä katsoi myös, ettei holhoustoimilakiin ole tarvetta ottaa erityistä säännöstä, jonka mukaan tarkastustoimenpide olisi valituskelpoinen.<sup>155</sup>

Holhoustoimilaissa ei aseteta holhousviranomaiselle erityisiä kelpoisuusvaatimuksia holhoustilintarkastukseen. Yleisistä tilintarkastusperiaatteista voidaan kuitenkin tulkinnan kautta hakea tukea hyvälle holhoustilintarkastajalle. Siten voidaan todeta, että tilintarkastajalla tulee olla riittävä teoreettinen koulutus ja ammattitaito sekä velvollisuus ylläpitää tätä ammattitaitoa. Vaikkei tilintarkastuksen yhteydessä puhuta varsinaisesti tilintarkastajan moraalista samalla tavalla kuin puhutaan esimerkiksi virkamiesoikeudessa virkamiesmoraalista, tilintarkastaja on silti toimessaan rehellinen, luotettava, riippumaton, objektiivinen ja vaitiolovelvollinen. Tilintarkastushavainnot tulee perustaa tosiasioihin ja tietolähteiden luotettavuudesta on varmistuttava.<sup>156</sup> Tilintarkastajan riippumattomuuteen soveltuvat hallintolain esteellisyysäännökset.

Hyvän tilintarkastajan ominaisuuksiin kuuluu tilintarkastuksen suorittaminen ammatillisella skeptisyydellä ja tiedostaen, että voi olla olemassa seikkoja, joiden seurauksena tili on olennaisesti virheellinen tai puutteellinen. Ammatillisella skeptisyydellä tarkoitetaan sellaista asennoitumista, johon kuuluu kyseenalaistava suhtautuminen ja tositteiden kriittinen arvioiminen. Lisäksi tilintarkastuksessa on syytä jatkuvasti pitää esillä kysymystä siitä, viittaako hankittu tieto ja tositteet väärinkäytöksestä johtuvan olennaisen virheen tai puutteen mahdolliseen olemassaoloon. Tilintarkastajan onkin syytä säilyttää tietty skeptisyys

---

<sup>154</sup> Maistraatin tarkastama vuositili, jossa oli tarkastukseen liittyvä kehoitus, ei sisältänyt hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua valituskelpoista päätöstä. (Ään. 4-1). KHO 2004:44.

<sup>155</sup> Osa lausunnonantajista oli kuitenkin eri mieltä ja pitivät oikeustilan selkeyttämistä tarpeellisena. Esimerkiksi Turun hallinto-oikeus katsoi, että KHO:n ratkaisulla ei ratkaistu kysymystä, voidaanko edunvalvojan palkkion ja kulukorvauksen määrää koskeva oikeusriita ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Ks. Lausuntoja ja selvityksiä 2005:8, s. 28.

<sup>156</sup> JHTT ry 2006, ss. 6. [10.10.2011].

koko tilintarkastuksen ajan ja tiedostaa myös se mahdollisuus, että väärinkäytöksestä johdettu olennainen virhe tai puutteellisuus saattaa olla olemassa huolimatta aikaisemmasta vilpittömyydestä ja virheettömistä tileistä.<sup>157</sup>

Tilintarkastuksessa hallinto-oikeuden hyvää hallintotapaa vastaavana voidaan nähdä hyvä tilintarkastustapa. Vuoden 2011 holhoustoimilain uudistuksessa 56.1 §:ään lisättiin hyvän tarkastustavan käsite. Momentissa todetaan, että *holhousviranomaisen on viipymättä hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastettava* holhoustili. Momentin tarkoituksena on osoittaa, ettei tarkastusvelvollisuus ole rajaton. Holhousviranomaisen tulee kuitenkin tarkastaa ainakin seuraavat asiat:

- varallisuus on pidetty erillään edunvalvojan varoista;
- tilissä olevat tiedot päämiehen varoista ja veloista vastaavat saldotodistuksissa, tiliotteissa tai omaisuusluetteloissa olevia tietoja;
- edunvalvoja ei ole tehnyt kiellettyjä lahjoituksia;
- luvanvaraiselle oikeustoimelle on haettu holhousviranomaisen lupa;
- oikeustoimia ei ole tehty ehdoin, jotka ovat päämiehelle selvästi epäedullisia;
- edunvalvoja ei ole tehnyt oikeustoimia, joissa hän on selvästi ollut esteellinen;
- edunvalvoja ei ole sijoittanut päämiehen omaisuutta tavalla, joka on selvästi kohtuullisen tuoton saavuttamisen periaatteen tai omaisuuden säilymisen turvaamisperiaatteen vastainen;
- päämiehelle on annettu kohtuulliset käyttövarat;
- edunvalvoja ei ole tehnyt sellaista, mikä on selvästi omaisuuden hoito- tai käyttösuunnitelman vastaista;
- päämiehen varallisuudessa ei ole tapahtunut selittämättömiä muutoksia edelliseen tiliin verrattuna;
- ettei tukien hakemisessa päämiehelle ole ilmeisiä laiminlyöntejä;
- edunvalvojan palkkion suuruusluokka on oikea;
- tositteiden tarkastaminen riittävässä laajuudessa.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> KHT-yhdistys 2007, s. 333–334.

<sup>158</sup> HE 203/2010 vp, s. 22.

Hyvä tilintarkastustapa on laissa määrittelemätön käsite samoin kuin hyvä hallintokin. Hyvä tilintarkastustapa ei kuitenkaan ole enää oikeuslähdeopillisesti pelkästään tapaoikeutta, vaan sen status on nykyään positiivinen oikeusperiaate. Kyse on laissa asetetusta velvollisuudesta, mutta käsitteen sisältö määrittyy kuitenkin edelleen käytännön ja ammattikunnan asettamien itsesäätelynormien kautta.<sup>159</sup> Lain esitöissä todetaankin, että hyvä tarkastustapa holhoustoimessa on vielä avoin käsite ja säännöksen sisällön täsmentyminen tulee vaati-  
maan vielä kehittämistyötä<sup>160</sup>.

Holhoustoimilain uudistuksen myötä 56 pykälään lisättiin myös uusi 2 momentti: ”*Holhousviranomaisen 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.*”<sup>161</sup> Holhousviranomaiselle annetaan mahdollisuus tietyin edellytyksin tarkastaa tili yleispiirteisemmin. Yleispiirteisempi tilintarkastus on mahdollinen, jos omaisuuden määrän, laadun tai muiden seikkojen perusteella voidaan otaksua, ettei päämiehen etu tästä vaarannu.<sup>162</sup> Yleispiirteisen tilintarkastuksen suorittaminen riippuu aina kokonaisarvioinnista, mutta tarkastuksen sisältö tulee tarkentumaan holhoustoimen käytäntöjen kehittämistyön kautta. Uudistuksen tarkoituksena on, että tilien jakoa erilaisiin riski- ja vaativuusluokkiin lisätään. Holhousviranomaisen voi siten jakaa tilit erilaisiin luokkiin arvioituaan päämiehen omaisuuden laadun ja määrän, edunvalvojan ammattitaidon ja ammattimoraalin ja muut asiaan vaikuttavat seikat niin, ettei päämiehen etu vaarannu yleispiirteisemmän tilintarkastuksen myötä. Yleispiirteisempi tilintarkastus vaatii aina holhousviranomaisen kokonaisarviointia kaikkien edellä mainittujen seikkojen perusteella. Tarkastava holhousviranomaisen ei riko virkavelvollisuuttaan tarkastaessaan tilin pääsääntöä yleispiirteisemmin, kun tiliin liittyvät riskit on arvioitu tavanomaista vähäisemmäksi.<sup>163</sup> Toisaalta on huomattava, että holhousviranomaisella on tarkastettavana huomattavan suuri määrä tilejä, jolloin ei voida olettaa, että tilintarkastus voi olla jokaisen tilin kohdalla kaiken kattavaa. Tilintarkastusta voidaanakin pitää riittävänä, vaikkei kaikkea

<sup>159</sup> Sarja 1999, s. 199–201.

<sup>160</sup> Myös lausunnonantajat kaipasivat selkeämpää ohjeistusta hyvän tarkastustavan osalta. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 37/2010 vp, s. 18.

<sup>161</sup> Nykyinen 2 momentti, jossa säädetään edunvalvojan velvollisuudesta antaa holhousviranomaiselle kaikki tehtävänsä koskevat tarpeelliset tiedot, siirtyi 3 momentiksi muuttumattomana.

<sup>162</sup> Tällainen muu seikka voi olla esimerkiksi se, että holhousviranomaisen on pitkäaikaisen kokemuksensa myötä vakuuttunut edunvalvojan korkeasta ammattitaidosta ja ammattimoraalista. Ks. HE 203/2010 vp, s. 23.

<sup>163</sup> HE 203/2010 vp, s. 23.

saatavilla olevaa aineistoa tarkastuksessa käydäkään läpi. Tilintarkastusta voidaan suunnata sellaisiin tileihin, joissa on riski olennaisiin virheisiin ja tällaiset tilit tarkastetaan kokonaisuutena.

Holhoustilejä voidaan siis luokitella ja yhtenä luokitteluperusteena voi olla henkilöperusteinen jako alaikäisten tilintarkastuksiin, yksityisiin edunvalvojiin ja yleisiin edunvalvojiin. Nämäkin voidaan vielä jakaa erilaisiin ryhmiin sen suhteen, millainen riski tileissä on olennaisiin virheisiin.<sup>164</sup> Yleisesti voidaan todeta, että jos päämiehellä ei ole suurta varallisuutta eikä tuloja, ei hänen edunvalvojallakaan ole mahdollisuutta suuriin väärinkäytöksiin. Tilintarkastus voidaan myös kohdentaa tileissä sellaisiin alueisiin, joissa riski olennaisiin virheisiin on suuri. Tällöin esimerkiksi kaikista vuositileistä käydään läpi, onko omaisuudessa tapahtunut muutoksia tai ovatko eläkkeen maksajat samat.

### 3.3.3 Viipymättömyyden vaatimus

Holhustoimilain 56.1 §:n mukaan holhousviranomaisen on saatuaan vuosi- tai päätöstilin tarkastettava se viipymättä. Lain esitöissä ei oteta kantaa tarkemmin siihen, mitä tarkoitetaan sanalla viipymättä.<sup>165</sup> Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Myös hallintolain 23 § 1 momentissa mainitaan, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Vaatimus viivytyksettömyydestä kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka on perustuslain 21 § 2 momentin mukaan turvattava lailla.

Onko siis nähtävä, että holhustoimilaki lähtisi tiukemmasta asian käsittelyvelvoitteesta kuin perustuslaki? Viipymättä vastaan ilman aiheetonta viivytystä. *Seppo Laakson* mukaan viivytyksettömyys on sisältönsä puolesta joustava ilmaisu eikä sille voida antaa tarkkarajaista yleistä merkityssisältöä. Käsittelyn vaatima aika on arvioitava asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota on lisäksi kiinnitettävä

<sup>164</sup> Työryhmän mukaan tilien riski- ja vaativuusluokittelun käyttöönotto on kehittämistoimenpide, joka ei vaadi holhustoimilain muuttamista. Mietintöjä ja lausuntoja 4/2010, s. 19.

<sup>165</sup> Esimerkiksi *Espoon maistraatti* pitää lain viipymättä -termiä ongelmallisena ja ehdottaa, että se poistetaan tai muutetaan, koska maistraatit eivät pysty tarkastamaan tilejä lain edellyttämällä tavalla viipymättä. Laissa ei pitäisi olla vaatimuksia, joiden noudattaminen tiedetään mahdottomaksi. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 37/2010, s. 19.

asian huolelliseen ja riittävään selvittämiseen sekä asianmukaiseen ja puolueettomaan käsittelyyn. Näistä ei ole oikeutta poiketa viivytyksettömän käsittelyn takia.<sup>166</sup> Viivytyksettömyys ei voi myöskään tarkoittaa sitä, että holhousviranomaisen olisi tarkastettava tili heti se saatuaan. Holhousviranomaisilla on runsaasti tilejä ja niiden tarkastaminen vie aikaa eikä voida olettaa, että tili on tarkastettava esimerkiksi kahden viikon kuluessa. Tilit voidaan tarkastaa saapumisjärjestyksessä, jolloin yhdenvertaisuus toteutuu asiakkaiden kesken. Toisaalta, jos holhousviranomaisella on aihetta epäillä esimerkiksi väärinkäytöksiä tai muusta syystä tilin tarkastamisella on kiire, on holhousviranomaisen syytä tarkastaa tili mahdollisimman nopeasti. Tällä tavoin voidaan toteuttaa parhaiten päämiehen/valtuuttajan etu, kun esimerkiksi mahdolliset väärinkäytökset pystytään käsittelemään nopeasti, ja tarpeen vaatiessa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin esimerkiksi edunvalvojan vaihtamiseksi.

Käsittelyaikojen nopeuttamista voidaan vauhdittaa esimerkiksi kiireellisyysluokittelulla, voimavarojen lisäämisellä tai tavoitteellisten käsittelyaikojen esittämisellä. Tilien luokittelusta eri vaikeusasteisiin on kehitettävä, jolloin esimerkiksi ns. helpot tilit voidaan siirtää toisen maistraatin tarkastettavaksi ja vaikeammat tilit, jotka vaativat usein henkilökohtaista yhteydenottoa, tarkastetaan asianomaisella maistraatilla<sup>167</sup>. Maistraateille on myös laadittu palvelusuosituksia holhoustilintarkastukseen. Yleisesti on käytössä tavoitetaso, että määräaikaan, maaliskuun loppuun, mennessä saapuneet holhoustilit tarkastetaan saapumisvuoden loppuun mennessä<sup>168</sup>. Palvelutavoite ei kuitenkaan ole viranomaista sitovaa eikä se tuota asiakkaalle subjektiivista oikeutta vaatia palvelua tavoitteen mukaisesti. Asiakas ei voi myöskään hakea oikeusteitse asiaan korjausta. Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) on tosin seuraavassa ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota holhoustilin tarkastuksen viipymiseen.

EOA päätös D 1311/4/06: Tapauksessa edunvalvojan tilit vuosilta 2001, 2002 ja 2003 oli tarkastettu vasta 16.6.2005 ja vuoden 2004 tili oli vielä 22.5.2006 tarkastamatta. Maistraatti totesi selvityksessään, että kyseessä oli erillistapaus, jossa tarkastuksen suorittaminen määräajassa oli osoittautunut erityisen ongelmalliseksi ja edunvalvojan toiminnassa oli esiintynyt puutteita vuoden 2001 tilistä lähtien. Asia oli lisäksi ollut kolmen henkikirjoittajan hoidettavana. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi kuitenkin, että tilin ripeämmällä tarkastamisella olisi voitu välttää

<sup>166</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s.133.

<sup>167</sup> Sisäasianministeriön julkaisuja 7/2005, s. 12.

<sup>168</sup> Valtion paikallis- ja aluehallinnon palvelutavoitteet 1.12.2006 s. 13 [10.10.2011].

vuodesta 2001 jatkuneiden ongelmien kertautuminen ja monimutkaistuminen. Lisäksi EOA kiinnitti huomiota siihen, että on päämiehen edun ja edunvalvojan oikeusturvan kannalta tärkeää, jotta vuositilit tarkastetaan mahdollisimman ripeästi. EOA katsoi Jämsän maistraatin viivytelleen vuositilien tarkastamisessa ja näin ollen menetelleen holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin vastaisesti. EOA antoi huomautuksen Jämsän maistraatille lainvastaisesta menettelystä.

Vaikkei maistraattien palvelutavoite tuotakaan asiakkaalle subjektiivista oikeutta, on se kuitenkin hallinnon viranomaisen näkökulmasta sitovaa, sillä palvelutavoitteista sovitaan tulossopimuksissa, ja jollei tavoitteet täyty, tulosneuvotteluissa sovitaan korjaavista toimenpiteistä.

Vuositilien tarkastusaika vaihtelee maistraateittain huomattavasti. Esimerkiksi vuonna 2004 Länsi-Suomen läänissä lyhin keskimääräinen tarkastusaika oli Porin maistraatissa 36 päivää ja pisin Jämsän maistraatissa 186 päivää. Tampereen maistraatissa keskimääräinen tarkastusaika oli 108 päivää.<sup>169</sup> Silloiset kuntien yleiset edunvalvojat pitivät maistraattien tilintarkastusta liian hitaana. Lisäksi edunvalvojat kaipasivat valtakunnallisia ohjeita ja yhtenäisiä toimintatapoja selkiyttämään maistraattien toimintaa.<sup>170</sup>

Holhoustoimilaissa holhousviranomainen on velvoitettu tarkastamaan tilit viipymättä, mutta tähän tavoitteeseen ei ole aina holhousviranomaisissa päästy tilien suuren lukumäärän ja toisaalta taas henkilöstön vähäisen määrän vuoksi. Tämän takia holhoustoimilakiin lisättiin valtuutuslain säätämisen yhteydessä uusi 47 a §, jossa sisäasiainministeriön asetuksella voidaan säätää, että holhousviranomaisen on siirrettävä sen valvonnassa olevien edunvalvojien holhoustoimilain 56 §:n nojalla antamia tilejä toisen holhousviranomaisen tarkastettavaksi. Edellytyksenä asetuksen antamiselle on, että tilien siirtäminen on tarkoituksenmukaista holhousviranomaisen työmäärän tasaamiseksi. Tilintarkastustehtävien siirto voi koskea sekä vuosi- että päätöstilejä. Tällä asetuksenantovaltuutuksella voidaan tasata holhousviranomaisen työtä joustavasti esimerkiksi siten, että pääkaupunkiseudun maistraateista voidaan siirtää tilintarkastustehtäviä muualle maahan. Näin voidaan varmistaa maistraatti-

---

<sup>169</sup> Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisu 1/2005 Liite, s. 16–17. [10.10.2011].

<sup>170</sup> HAUS 2003, s. 12. [25.10.2011].

en toimintakyky, palvelutehokkuus ja palvelujen viivytyksettömyys.<sup>171</sup> Lainmuutoksen avulla voidaan holhousviranomaisissa paremmin turvata tilintarkastuksen nopeus ja palvelutavoitteisiin pääseminen.

Asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tilintarkastustehtäviä siirtävistä ja vastaanottavista holhousviranomaisista, vuosittain siirrettävien tilintarkastustehtävien määrästä sekä muutoin siirron toteutumisesta. Ennen asetuksen antamista on sekä tilintarkastustehävän siirtävälle että sen vastaanottavalle holhousviranomaiselle varattava tilaisuus tulla kuuluksi<sup>172</sup>.

On huomattava, että 47 a pykälän 2 momentin mukaan vastuu valvonnasta säilyy siirrosta huolimatta muilta osin siirtävällä holhousviranomaisella. Siten se holhousviranomainen, jolle tilintarkastustehtäviä on siirretty, vastaa vain siitä, että sille siirretty tarkastustehtävä suoritetaan asianmukaisesti, ja että mahdolliset tilihuomautukset annetaan tiedoksi valvonnasta vastaavalle holhousviranomaiselle. Valvonnasta vastaavan holhousviranomaisen asiana on siten tarvittaessa käyttää esimerkiksi holhoustoimilain 57 §:n mukaisia pakko-keinoja tai turvata päämiehen etu 58 §:n mukaisesti. Siirron saanut holhousviranomainen on kuitenkin luonnollisesti oikeutettu myös pyytämään suoraan edunvalvojalta sellaisia lisätietoja, joita tilin asianmukaisuuden arvioiminen vaatii.<sup>173</sup>

Lakivaliokunta katsoi mietinnössään, että holhoustoimilain 47 a §:n muutos rinnastuu rekisterihallintolain (166/1996) sekä eräiden muiden lakien vastaavaan muutokseen, jossa tehtiin mahdolliseksi maistraattien erikoistuminen ja tehtävien siirtäminen toiselle maistraatille. Valiokunnan mukaan tämä holhoustoimilain muutos on soveltamisalaltaan tarkkarajainen ja suhteellisen suppea, sillä se käsittää vain tilintarkastustehtävät, joten se piti muutosta tarkoituksenmukaisena. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hyvän hallinnon vaatimukseen kuitenkin kuuluu, että maistraatin asiakkaalle annetaan tieto siitä, mikä maistraatti hänen asioitaan käsittelee. Tämän takia lakivaliokunta lisäsi 2 momenttiin sään-

---

<sup>171</sup> HE 52/2006 vp, s. 11.

<sup>172</sup> Lakivaliokunnan mielestä siirtopäätöksestä kuuleminen kuuluu hyvään hallintoon ja kuuleminen on siten tarpeen. Ks. LaVM 29/2006 vp, s. 6.

<sup>173</sup> HE 52/2006 vp, s. 51.

nöksen, jonka mukaan tilintarkastustehtävien siirrosta on ilmoitettava asianomaiselle edunvalvojalle.<sup>174</sup>

Lain valmisteluvaiheessa esitettiin pykälään myös 3 momenttia, jonka mukaan holhous-toimilain 47 a §:n nojalla annettuun tilintarkastustehtävien siirtopäätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Perusteluiden mukaan valitusoikeus olisi tarpeeton, koska siirrossa on kyse ainoastaan hallinnon sisäisestä järjestämisestä, joka ei vaikuta edunvalvoja tai päämiehen oikeuksiin tai velvollisuuksiin.<sup>175</sup> Lakivaliokunta poisti momentin, sillä sen mukaan tarkoituksena ei ole tehdä jokaisen siirrettävän tilintarkastustehtävän osalta erillistä hallintopäätöstä, koska kyse on viranomaisen sisäisestä tehtävien järjestelystä, joten säännös on tarpeeton.<sup>176</sup>

Valtuutuslaissa ei ole tilintarkastustehtävien siirtoa koskevia säännöistä eikä siinä myöskään ole viittausta holhous-toimilakiin, joten holhous-toimilain 47 a § ei koske edunvalvontavaltuuksia. Edunvalvontavaltuutusten nojalla tehdyt tilit on pääsääntöisesti tarkastettava siinä holhousviranomaisessa, jolle se kuuluu. Koska edunvalvontavaltuus ei ole ainaakaan vielä osoittautunut kovin suosituksi, niin ei myöskään valtuutuksen nojalla annettujen tilien tarkastaminen ole aiheuttanut ruuhkia holhousviranomaisessa.<sup>177</sup>

### 3.3.4 Holhousviranomaisen neuvontavelvollisuus

Hyvään hallintoon ja hallinnon palveluperiaatteeseen kuuluu viranomaisen velvollisuus antaa asiakkailleen neuvontaa sekä tiedottaa palveluistaan. Tiedottamisen ja neuvonnan välinen raja on liukuva. Tiedottamisena voidaan pitää sellaista toimintaa, joka kohdistuu epämääräiseen joukkoon henkilöitä, kun taas neuvonnan voidaan nähdä kohdistuvan tiettyyn henkilöön<sup>178</sup>. Laki viranomaisten julkisuudesta (621/1999) 20 §:n mukaan viranomaisten on laadittava toiminnastaan oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja. Yleinen tiedottaminen voi tapahtua myös verkkopalveluna viranomaisten internet-sivustoilla. Yleinen tiedottaminen (*in abstracto*) eroaa tapauskohtaisen hallintoasian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvästä

<sup>174</sup> LaVM 29/2006 vp, s. 6.

<sup>175</sup> HE 52/2006 vp, s. 51.

<sup>176</sup> LaVM 29/2006 vp, s. 6.

<sup>177</sup> Valtakunnallisesti vahvistettuja edunvalvontavaltuuksia oli 13.12.2010 mennessä yhteensä 700 kpl. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 86/2010 vp, s. 34.

<sup>178</sup> Kuusikko 2000, s. 316.



viranomaisen antamasta neuvonnasta (*in concreto*). Tästä hallintoasiaan liittyvästä neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolaissa.

Hallintoasiaan liittyvä viranomaisneuvonta on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Viranomaisen antama neuvo ei ole valituskelpoinen päätös. Neuvonnan tulee kuitenkin hallinnon lainalaisuuden ja virkavastuuta koskevien säännösten mukaan täyttää informaation oikeudellisuuden ja luotettavuuden vaatimukset. Neuvontavelvollisuutta täydentää yleinen palveluperiaate sekä vaatimus palvelun asianmukaisuudesta ja hyvästä kielenkäytöstä.<sup>179</sup> Hallintolain 8 §:ssä säädetään, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Myös holhousviranomaisen reagointi edunvalvojan tai valtuutetun tekemään puutteelliseen tiliin tapahtuu yleensä neuvonnan muodossa<sup>180</sup>. Holhousviranomaisessa käytetään paljon aikaa edunvalvojen neuvontaan niin puhelimitse kuin sähköpostitsekin. Edunvalvoilla tai valtuutetuilla ei välttämättä ole aina tietoa, kuinka heidän tulisi toimia hoitaessaan päämiehensä tai valtuuttajansa asioita. Holhousviranomaisen neuvonnalla ja ohjeistuksella pystytään usein välttämään epätietoisuudesta johtuvia tilien puutteellisuuksia. Holhoustoimi- ja valtuutuslaeissa ei ole erikseen säännöksiä holhousviranomaisen neuvontavelvollisuudesta, joten hallintolain yleiset säädökset soveltuvat myös holhousviranomaisen holhoustilintarkastuksen yhteydessä antamaan neuvontaan. Neuvonta ja tiedottaminen ovat oikeusministeriön ja maistraattien vastuulla. Neuvonnan tulee palvella yhdellä kertaa mahdollisimman suurta määrää asiakkaita, joten erilaiset yhteneväiset ohjeet tai käsikirjat ovat käytännöllisiä<sup>181</sup>. Edunvalvojalle tulee antaa edunvalvonnan alkaessa kirjalliset ohjeet omaisuusluettelon ja vuositilin laadinnasta. Holhousviranomaiset antavat yleensä muitakin ohjeita, esimerkiksi ohjeita lupia edellyttävistä oikeustoimista.

Neuvonnalla ja ohjeistuksella holhousviranomaisen pyrkii helpottamaan edunvalvojan/valtuutetun tehtävien hoitamista ja samalla myös varmistamaan, että esimerkiksi holhoustilit ovat asianmukaisia. Näin voidaan lisätä myös päämiehen/valtuuttajan, mutta myös

---

<sup>179</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 150–151.

<sup>180</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 215.

<sup>181</sup> Holhoustoimen seurantalutkimuksen ohjausryhmä on esittänyt myös valtakunnallisen neuvontapuhelimen perustamista neuvonnan tehostamiseksi. Ks. Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2003, s. 10.

edunvalvojan/valtuutetun oikeusturvaa. Edunvalvojan ohjeistaminen erityisesti päämiehen/valtuuttajan edun tärkeydestä ja merkityksestä on päämiehen/valtuuttajan oikeusturvan ja usein myös elämänlaadun kannalta merkittävää.<sup>182</sup>

Neuvonta on siis pääasiassa muodollista, mutta hallintolain 8 § edellyttää myös jonkin verran aineellista eli sisällöllistä neuvontaa.<sup>183</sup> Menettelyllisen ja aineellisen neuvonnan raja ei ole yksiselitteinen, mutta aineellinen neuvonta on selvästi yksilöllisempää kuin menettelyllinen neuvonta. Neuvonta rajoittuu holhousviranomaisen toimialaan, joten holhousviranomaisella ei ole velvollisuutta neuvoa asiakasta muussa kuin holhoustoimeen välittömästi liittyvässä asiassa.

Holhousviranomaisen voi neuvoin ja ohjein opastaa edunvalvojaa/valtuutettua, ja tämä ohjeistaminen tapahtuu pääasiassa vuositiliin liittyvissä asioissa. Holhousviranomaisen on kuitenkin pidettävä huoli siitä, ettei hän itse osallistu tilin laatimiseen, koska tilin laatiminen on selkeästi edunvalvojan/valtuutetun velvollisuus. Jos edunvalvoja/valtuutettu ei tästä tehtävästä yksin selviydy, voi hän käyttää tilin laadinnassa avustajaa tai antaa se toimeksiantona esimerkiksi tilitoimistolle.<sup>184</sup> Puutteellisestikin laadittu tili otetaan kuitenkin vastaan holhousviranomaisessa ja se merkitään saapuneeksi hallintolain 18 §:n mukaisesti. Puutteellisuuksissa edunvalvojaa/valtuutettua pyydetään täydentämään tiliä tarvittavilta osin.

Holhousviranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluu myös neuvoa muutoksenhausta ja mahdollisista valituskielloista. Holhousviranomaisen voi myös kertoa mahdollisuudesta kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle, joskaan kertomatta jättäminen ei ole neuvontavelvollisuuden laiminlyömistä<sup>185</sup>.

### *3.3.5 Seuraamukset virheellisistä neuvoista*

Virkamiehen hallintoasian menettelyllistä tai aineellista neuvontaa koskeva neuvo ei sido asiassa ratkaisuvaltaa käyttävää viranomaista. Neuvoa ei voida rinnastaa täytäntöön-

<sup>182</sup> Hyvän hallinnon mukaisesti holhousviranomaisen voi esimerkiksi kertoa valtuuttajalle, että päätöstilin tarkastaminen on yksityisoikeudellinen toimi, jolloin valtuuttaja voi varautua tähän eikä se tule yllätyksenä.

<sup>183</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 12.

<sup>184</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 22.

<sup>185</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, s. 195.

panokelpoisiin hallintopäätöksiin. Lähtökohtaisesti näin on myös tapauskohtaisesti annettujen virheellisten neuvojen kohdalla. Hallinnon lainalaisuuden periaate ei oikeuta viranomaista poikkeamaan päätöksestä virkamiehen virheellisen tai lainvastaisen neuvon vuoksi. Virkamiehen virheellisellä neuvolla voi olla sitova vaikutus vain silloin, kun näin on laintasolla nimenomaisesti säädetty.<sup>186</sup>

Vaikkei hallinto-asiassa annetulla neuvolla olekaan yleensä hallinto-oikeudellista sitovuutta, lainvastaisen tai virheellisen neuvon antaminen voi olla rikos- tai virkamiesoikeudellisen virkavastuun tai vahingonkorvausvelvollisuuden peruste. Holhoustoimi- ja valtuutuslaeissa ei ole erityissäännöksiä holhousviranomaisen vahingonkorvausvelvollisuudesta, joten vastuu vahingosta määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) yleisten säännösten perusteella. Vahingonkorvauslain mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Vahingonkorvauslaissa julkiseksi vallankäytöksi on katsottu hallintopäätöstä koskevassa asiassa annettu neuvo<sup>187</sup>. Siten virheellinen neuvo voi tuoda julkisyhteisölle velvollisuuden korvata neuvosta aiheutunut taloudellinen vahinko.

Arvioitaessa vahingonkorvausvelvollisuuden syntymisedellytyksiä on huomioitava myös asianosaiselle itselleen kuuluva selonottovelvollisuus vahingon estämiseksi. Näin ollen virheellinen neuvo ei automaattisesti perusta oikeutta vahingonkorvaukseen.

Rikoslain (39/1889) 40 luku määrittelee virkarikokset. Virkavelvollisuuden rikkomisesta voi rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan seurata sakkoa tai vankeutta enintään vuosi, myös virralta pano on mahdollista. Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta seurauksena voi olla varoitus tai sakko.

Yksittäisellä viranhaltijalla on myös hallinto-oikeudellinen vastuu, jolloin virheellisestä neuvosta voi joutua kurinpitovastuuseen. Tällaisena kurinpidollisena toimenpiteenä voi olla muistutus tai palvelussuhteen purku.

---

<sup>186</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 156.

<sup>187</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 158.

### 3.4 Taloudenpidon lainmukaisuuden tarkastaminen

#### 3.4.1 Holhoustilin tavoite

Holhousviranomaisen tulee holhoustoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan tarkistaa, miten päämiehen omaisuutta on hoidettu ja lisäksi, onko tili oikein laadittu. Tarkastuksen pohjana on omaisuusluettelo ja mahdolliset aikaisemmin annetut vuositilit. Hyvän holhoustilintarkastustavan voidaan sanoa tarkoittavan sen valvomista, että holhoustili on laadittu hyvän holhoustilinlaatimistavan mukaan<sup>188</sup>. Huomautuksitta hyväksytty holhoustili yleensä osoittaa sen, että päämiehen varallisuutta on hoidettu asianmukaisesti ja edunvalvojan perimää palkkiota on pidetty kohtuullisena sekä kuluja tarpeellisina.

Holhoustilin tavoitteena on antaa oikea ja riittävä kuva päämiehen taloudellisista asioista. Oikea kuvan saamiseksi holhousviranomaisen tulee tarkastaa, että omaisuus on oikein arvostettu ja omaisuus kuuluu nimiperiaatteen mukaisesti päämiehelle. Koska holhoustilintarkastuksessa on kyse massamenettelyn luontoisesta valvonnasta, tulee holhousviranomaisen kiinnittää huomiota olennaisuusperiaatteeseen riittävän kuvan saamiseksi holhoustilistä. Tällöin päämiehen jokaista ”nuppineulaa” ei ole tarpeen merkitä tiliin, jotta holhousviranomaiselle syntyy riittävä käsitys päämiehen taloudellisesta tilanteesta. Holhoustilintarkastuksen keskeisenä tavoitteena on varmistua siitä, että jo olemassa oleva omaisuus säilyy päämiehen omistuksessa. Toisaalta myös merkittävistä omaisuuden muutoksista tulee tilissä esittää hyväksyttävä ja luotettavana pidettävä selvitys. Vähämerkityksisiin yksityiskohhtiin ja epäolennaisuuksiin ei holhousviranomaisen tule tarkastuksessa puuttua.<sup>189</sup>

Edunvalvojan on luovutettava holhousviranomaiselle vuositilien ja päätöstilien tarkastamisen yhteydessä myös tarkastamiseen liittyvät tarpeelliset tositteet (holhoustoimilaki 54 § 1 mom.). Tilintarkastus voidaan nähdä perusluonteeltaan toimintana, jonka kohteena on alkuperäinen tositaiteaineisto. Jotta holhousviranomaisen voisi tarkastaa luotettavasti edunvalvojan tekemän tilin, näkisin, että edunvalvojan on lähtökohtaisesti liitettävä alkuperäiset tositteet tiliin. Jäljennöksiin liittyy aina enemmän riskiä niiden epäluotettavuuden takia ja holhousviranomaisen onkin syytä harkita alkuperäisten tositteiden pyytämistä, jos kaikki

<sup>188</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 109.

<sup>189</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 111–112.

tai merkittävimmät tositteet ovat jäljennöksiä. Holhousviranomaisen on lain mukaan velvollinen palauttamaan tositteet edunvalvojalle, sillä edunvalvojalla on tositteiden säilyttämismisvelvollisuus. Näin ollen edunvalvoja ei voi esimerkiksi pätevästi vedota siihen, ettei hänellä ole alkuperäisiä tositteita, koska hänelle on laissa määrätty tositteiden säilyttämismisvelvollisuus.

Tositteiden säilyttämismisvelvoitetta on lain esitöiden mukaan kuitenkin tulkittava yhdessä tilin sisältöä koskevien oikeusohjeiden kanssa.<sup>190</sup> Mikäli tosite koskee sellaista asiaa, josta tilissä ei tarvitse tehdä yksityiskohtaisesti selkoa, ei tositteen säilyttäminen ole yleensä välttämätöntä. Tällaisina tositteina voidaan pitää lähinnä päivittäisiin, tavanomaisiin elantokustannuksiin liittyviä tositteita. Siten pelkästään tällaisen tositteen puuttuminen ei oikeuta holhousviranomaista pitämään tiliä puutteellisena, mutta epäily tilin oikeellisuudesta voi puuttuneiden tositteiden johdosta syntyä. Holhousviranomaisen voi tällöin tarkastaa tilin tarkemmin, ja jos näin vahvistuu epäily tilin oikeellisuudesta, voi holhousviranomaisen puuttua edunvalvojan toimiin tarvittaessa jopa holhoustoimilain 57 §:n mukaisilla pakko-toimenpiteillä.

Holhoustoimilain 56 §:n 2 momentin mukaan edunvalvoja on velvollinen pyydettäessä antamaan holhousviranomaiselle kaikki tehtävänsä koskevat tarpeelliset tiedot, tositteet ja asiakirjat sekä esittämään hoidettavanaan olevat arvopaperit. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että holhousviranomaisen saa käyttöönsä kaiken tilintarkastuksessa tarvittavan aineiston, jotta viranomaisen voi tarkastaa tilin oikeellisuuden<sup>191</sup>. Holhousviranomaisella on tarvittaessa mahdollisuus käyttää pakkokeinoja tarvittavan aineiston saamiseksi.

Edellä esitetty koskee myös valtuutettuja ja valtuuttajia. Seuraavaksi käsittelen tarkemmin holhoustilin tarkastamisen erityiskysymyksiä, jotka holhousviranomaisissa useimmiten nousevat esille. Myös nämä koskevat valtuutettuja ja valtuuttajia, ellei toisin ole mainittu.

---

<sup>190</sup> HE 146/1998 vp, s. 56.

<sup>191</sup> HE 146/1998 vp, s. 57.

### 3.4.2 Kohtuulliset käyttövarat

Holhustoimilain 56 §:n 1 momentissa on nimenomaan mainittu holhousviranomaisen velvollisuudesta valvoa, että päämiehelle on annettu kohtuullisena pidetyt käyttövarat. Lain esitöissä tarkennetaan sanomaa niin, että päämiehelle on annettava sellaiset käyttövarat, joihin hän on oikeutettu. Teksti on hyvin ympäröityä, mutta asiaa on kuitenkin haluttu korostaa sen tähden, että käyttövarojen saamisessa on käytännössä esiintynyt jatkuvia ongelmia.<sup>192</sup> Näihin ongelmiin on eduskunnan oikeusasiamies ottanut kantaa useissa tapauksissa.

EOA päätös D 2232/2005: Kantelija oli saanut käyttövaroja aikaisemmin 250 euroa kuukaudessa, mutta jouduttuaan laitoshoitoon oli hänen käyttövaroiksi annettu vain 80 euroa. Vs. sosiaalityöntekijä oli ilmoittanut kantelijan edunvalvojalle, että käyttövara laitoshoidon aikana on lain mukaan 80 euroa, minkä jälkeen edunvalvoja oli päättänyt käyttövarojen olevan tuo summa. EOA kuitenkin toteaa, että summa on sosiaali- ja terveyshuollon asiakasmaksuista annetun lain 7 c §:n 1 momentin mukaan asiakkaan käyttöön jätettävä vähimmäismäärä. Tapauksessa ei kuitenkaan ollut kyse siitä, ettei kantelijalle olisi ollut varaa antaa enempää käyttövaroja. EOA lisää kuitenkin, että päämiehen käyttövaran tarpeeseen on voinut sairaalassa olon aikana tulla muutoksia ja että päämiehen etujen kannalta on voinut olla perusteltua, ettei sairaalassa säilytetä kovin suuria summia rahaa. EOA toteaaakin, ettei edunvalvoja ole syyllistynyt lainvastaisiin menettelyihin, mutta hän antaa näkökohdat tiedoksi sekä sairaalalle että edunvalvojalle.

EOA päätös D 1993/2006: Kantelija valitti oikeusasiamiehelle Pieksämäen kunnan yleisen edunvalvojan toiminnasta mm. siksi, ettei kantelijan käyttöön ollut annettu lainkaan rahaa. Edunvalvoja selvitti, että hän oli antanut käyttövarat päämiehelle rahan sijasta tavarana. EOA pyysi myös Mikkelin maistraatilta asiasta selvitystä. Sekä edunvalvoja että maistraatti painottivat, että kyseessä on yksittäistapauksesta ja harkinnassa on otettu huomioon erityiset olosuhteet ja seikat, jotka vaikuttivat käyttövarojen antamiseen. Maistraatti ei siksi ollut puuttunut edunvalvojan toimintaan. EOA kuitenkin katsoi, että henkilön oikeustoimikelpoisuutta ei

---

<sup>192</sup> HE 146/1998 vp, s. 56–57.

saisi rajoittaa yli sen, mitä tuomioistuin on määrännyt. Myöskään holhoustoimilaisissa ei tunneta käyttövarojen antamista tavarana. EOA ei kuitenkaan arvioituaan tapausta kokonaisvaltaisesti nähnyt edunvalvojan eikä maistraatin toimissa harkittavallan väärinkäyttöä, mutta kehotti kuitenkin edunvalvojaa ja maistraattia harkitsemaan kantelijan oikeustoimikelpoisuuden rajoittamisen mahdollisuutta, jollei käyttövaroja edelleenkaan voida antaa rahana.

Holhoustoimilain 38 §:ssä säädetään, että edunvalvojan on jätettävä päämiehen vallintaan hänen tarpeisiin ja olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävät käyttövarat. Kohtuullisuutta on arvioitava tapaus- ja tarvekohtaisesti eikä yleistä kohtuullisuutta voida sanoa. Edunvalvojalla on velvollisuus jättää päämiehelle kohtuulliset käyttövarat riippumatta esimerkiksi siitä, onko päämiehen toimintakelpoisuutta rajoitettu. Edunvalvojalle ei voi syntyä harkinnanvaraista tilannetta silloin, kun päämies on tosiasiallisesti kykenevä hyödyntämään käyttövarojaan. Kun edunvalvoja ja holhousviranomaiset harkitsevat, mitkä olisivat päämiehen kohtuulliset käyttövarat, on huomioon otettava olosuhteet, joissa päämies elää sekä tottumukset, jotka hän on elämänsä aikana omaksunut.<sup>193</sup> Huomiota on annettava myös päämiehen hoidollisiin tavoitteisiin, sillä käyttövarojen avulla voidaan usein tukea päämiehen kuntoutusta. Edunvalvojan onkin syytä kuunnella päämiehen hoidosta vastaavien mielipiteitä päättäessään käyttövarojen määrästä, sillä käyttövaroilla saattaa olla suuri merkitys päämiehen elämän laadun kannalta.<sup>194</sup>

Perusoikeustasolla annetaan jokaisen omaisuudelle perustuslaillinen suoja. Päämiehen oikeutta omaisuuteensa ei tule rajoittaa yli sen, mikä on hänen suojaamiseen tarpeen. Päämiehen tulee saada nauttia omaisuudestaan mahdollisuuksiensa ja mieltymyksiensä mukaan ja niin, että edunvalvonta on mahdollisimman ulospäin näkymätöntä ja henkilöä vähän leimaavaa. Itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen on johtanut siihen, että edunvalvonnassa olevien henkilöiden holhoustoimilain 18 §:n mukainen toimintakelpoisuuden rajoittaminen on äärimmäisen harvinaista, jolloin päämiehellä on edunvalvojan ohella oikeus itse vallita omaisuuttaan ja tehdä oikeustoimia. Edunvalvojat usein rajoittavat tätä oikeutta suojellakseen päämiehensä etua, eivätkä anna päämiehelle hänen haluamaansa mää-

---

<sup>193</sup> Edunvalvojan mahdollisuus saada tietoja päämiehen elintavoista ja – tottumuksista saattaa olla hankalaa, jos päämies kokee joutuneensa perusteetta edunvalvontaan, jolloin käyttövarat voivat jäädä pienemmäksi kuin olisi tarpeen. Ks. Sarja 2008, s. 796.

<sup>194</sup> HE 146/1998 vp, s. 49.

rää käyttövaroja. Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt tätä asiaa ongelmallisena, sillä toimintakelpoisuuden rajoittaminen kuuluu tuomioistuimen, ei edunvalvojan tai maistraatin toimivaltaan. Näin ollen edunvalvojan ja päämiehen käyttövaroja koskevissa ilmeisissä ja jatkuvissa ristiriitatilanteissa edunvalvojan tulisikin saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi kysymys toimintakelpoisuuden rajoittamiseksi. Näin edunvalvojan toimivaltuudet ovat oikeudelliselta kannalta ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta asianmukaisesti järjestyksessä.<sup>195</sup> Holhousvoimilain esitöissä asiasta todetaan, että toimintakelpoisuutta voidaan rajoittaa, jos päämiehen ja edunvalvojan yhteistyö ei ole toimivaa edunvalvonnan kannalta eikä yhteistyön puutteita voida pitää tilapäisinä tai edunvalvoijasta johtuvina.<sup>196</sup>

Holhousviranomaisen tarkistaa tilistä päämiehen käyttöön jätetyt käyttövarat ja arvioi niiden riittävyden. Tässä arvioinnissa auttavat saldotodistukset ja tiliotteet tilikauden alun ja lopun tilanteesta. Holhousvoimilain saa informaatiota päämiehen terveydentilasta ja siitä, miten hän elää (elääkö päämies esimerkiksi laitoshoidossa tai yksin omakotitalossa, jolloin käyttövarojen tarve saattaa olla hyvinkin erilainen). Näistä tiedoista holhousviranomaisen rakentaa kuvan päämiehen tilanteesta ja arvioi, ovatko päämiehelle luovutetut käyttövarat hänen olosuhteisiin ja tarpeisiin nähden olleet riittävät.

Jos holhousviranomaisen huomaa, että päämiehelle ei ole annettu kohtuullisena pidettäviä käyttövaroja, tulee holhousviranomaisen selvittää asiaa kuulemalla edunvalvojaa, päämiestä ja tarvittaessa esimerkiksi päämiehen hoitohenkilökuntaa, jotta asia saadaan selvitettyksi. Usein syynä kohtuullisten käyttövarojen puutteelle on päämiehen heikko kunto, jolloin hän ei enää tarvitse varoja entiseen tapaan. Päämies on saattanut joutua laitoshoidon tai esimerkiksi saattohoitoon, jolloin käyttövarojen tarvetta ei niin ole. Edunvalvoja ei välttämättä ole tuonut tätä esille vuosittain, jolloin holhousvoimilain ei ole asiasta tietoa. Holhousviranomaisen voikin opastaa edunvalvojaa tilin teossa ja pyytää, että edunvalvoja liittää tiliin lyhyen selvityksen päämiehen tilanteesta, jos siinä on viime tilin jälkeen tapahtunut muutoksia.

Muusta lainsäädännöstä voidaan saada jonkinlaisia suuntaviivoja harkittaessa, ovatko edunvalvojan antamat käyttövarat olleet kohtuulliset. Esimerkiksi laki sosiaali- ja tervey-

---

<sup>195</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005, s. 17.

<sup>196</sup> HE 146/1998 vp, s. 36.



denhuollon asiakasmaksuista (734/1992) 7 c §:n mukaan laitoshoidossa olevalle on jätettävä henkilökohtaiseen käyttöön vähintään 90 euroa kuukaudessa. On myös sellaisia päämiehiä, jotka eivät tarvitse, eivätkä pysty käyttämään rahaa, jolloin käyttövarojen antaminen ei ole perusteltua. Toisaalta taas 90 euroa ei voida pitää jokaisen kohdalla ehdottomana maksimimääränä, sillä kuten laista ilmenee, kyse on minimivaatimuksesta. Jos henkilöllä on varoja, ja hän niitä pystyy ja haluaa käyttää myös laitoshoidon aikana, tulee tällaisella henkilöllä olla mahdollisuus saada enemmän käyttövaroja.

Holhousviranomaisen on siis otettava erilaiset olosuhteet huomioon harkitessaan, ovatko käyttövarat olleet päämiehelle riittävät. Holhousviranomaisen on mietittävä tiliä tarkastessaan, mikä on päämiehen etu käyttövarojen suhteen. Varoja ei tule säilyttää pelkästään sukulaisia tai testamentin saajia varten, silloin kun päämiehellä on halua ja mahdollisuutta nauttia varallisuudestaan.

### *3.4.3 Luvanvaraiset ja kielletyt oikeustoimet*

Holhustoimilain 55 § 1 momentin mukaan holhoustilistä on käytävä ilmi edunvalvojan päämiehensä puolesta tekemät merkittävät oikeustoimet. Edunvalvojan tulee hakea merkittäviin päämiehensä puolesta tehtäviin oikeustoimiin holhousviranomaisen lupa. Holhustoimilain 34 §:ssä on 13-kohtainen luettelo luvanvaraisista oikeustoimista. Edunvalvojan tulee esittää tilissä päämiehen puolesta tehdyt oikeustoimet ja, jos ne ovat luvanvaraisia, myös oikeustoimelle myönnetty lupa on mainittava. Holhousviranomaisen on tilintarkastuksen yhteydessä tarkastettava, onko tilikauden aikana tehty luvanvaraisia oikeustoimia, ja onko oikeustoimille haettu asianmukaiset luvat. Jos tässä tarkastuksessa ilmenee, ettei asianmukaisia lupia ole haettu, on holhousviranomaisen syytä ottaa yhteyttä edunvalvojaan ja kehottaa häntä hakemaan oikeustoimille holhousviranomaisen hyväksyminen jälkikäteen.<sup>197</sup>

On kuitenkin syytä huomata, että tilintarkastus ja lupa-asia ovat kaksi erillistä asiaa. Tili voi muuten olla moitteeton ja laadittu hyvän holhoustilinlaatimistavan mukaisesti siitä huolimatta, että lupa-asiaa ei ole hoidettu. Holhousviranomaisen voi tarkistaa tilin, vaikkakin lupa-asian käsittely olisi vielä kesken. Tällöin holhousviranomaisen palauttaa tarkastetun

---

<sup>197</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 82.

tilin edunvalvojalle, mutta huomauttaa luvan hakemisen laiminlyönnistä. Holhousviranomaisen on siten viimeistään seuraavan tilin tarkastamisen yhteydessä tarkistettava, että asianmukainen lupa on haettu. Näin toimimalla korostetaan edunvalvojan oikeusturvaa, sillä edunvalvoja saa tarkastetun tilin ja luvan hakemisesta tehdään erillinen asia.<sup>198</sup> Toisaalta tehokkaana käytäntönä holhousviranomaisissa on havaittu lupien puuttuessa se, että tilin tarkastaminen keskeytetään lupa-asian käsittelyn ajaksi. Tarkastusta jatketaan vasta, kun lupa-asia on käsitelty. Näin toimimalla holhousviranomaisen ei tarvitse tarkastaa luvan olemassaoloa kahteen kertaan.<sup>199</sup> Samalla myös päämiehen etu korostuu, kun tili- ja lupa-asiat hoidetaan yhdellä kertaa kuntoon. Holhousviranomaisen asettaa määräajan luvan hakemiselle ja, jollei määräaikaa noudateta, on holhousviranomaisella tarvittaessa mahdollisuus käyttää voimakkaampia toimenpiteitä (esimerkiksi uhkasakko).

Holhousviranomaisen on tilintarkastuksen yhteydessä tarkastettava myös, että luvanvarainen oikeustoimi on tehty ennalta myönnetyn luvan ehtojen mukaisesti. Holhousviranomaisen myöntää luvat usein asiakirjaluonnosten perusteella, joten edunvalvojan tulee toimittaa holhousviranomaiselle jäljennös lopullisesta asiakirjasta, jotta holhousviranomaisen voi tarkistaa oikeustoimien luvanmukaisuuden. Samalla holhousviranomaisen tulee tarkistaa, että oikeustoimeen mahdollisesti liittyvä rahasaaminen on todella päämiehen tilillä, sijoitettuna johonkin tai käytetty velan maksuun tai muuhun asialliseen tarkoitukseen.

Valtuutuslaki poikkeaa tästä, sillä valtuutettu ei ole velvollinen hankkimaan holhousviranomaisen lupaa tehdessään oikeustoimia valtuuttajan puolesta. Tämä erilainen lähtökohta perustellaan lain esitöissä sillä, että edunvalvontavaltuutus perustuu valtuuttajan omaan tahdonilmaisuun ja valtuutettu on hänen itsensä valitsema henkilö. Valtuuttajan voidaan olettaa haluavan antaa luottamalleen valtuutetulle vapaamman aseman kuin mitä holhous-toimilain mukaisella edunvalvojalla on.<sup>200</sup> Valtuuttaja voi poiketa tästä lähtökohdasta valtakirjaan otettavalla määräyksellä ja valtuutuslain 19 §:n mukaan määrätä, että valtuutetun tekemiin oikeustoimiin sovelletaan holhous-toimilain 34 §:n 1 momentin säännöksiä edunvalvojan tekemien oikeustoimien luvanvaraisuudesta. Määräys voidaan rajoittaa koskemaan myös vain joitakin oikeustoimia.

---

<sup>198</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 218.

<sup>199</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 82.

<sup>200</sup> HE 52/2006 vp, s. 27.

Holhousviranomaisen on tiliä tarkastaessaan syytä selvittää, ettei edunvalvoja ole tehnyt kiellettyjä oikeustoimia. Holhoustoimilain 32 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan ei saa lahjoittaa päämiehensä omaisuutta. Kiellosta ei ole määrätty poikkeusta, joten holhousviranomaisellakaan ei ole toimivaltaa myöntää lupaa lahjoittamiseen. Lahjoituskieltoa on lain esitöiden mukaan tulkittava laajasti.<sup>201</sup> Lahjoittamista ei ole pelkästään omistusoikeuden vastikkeeton luovuttaminen, vaan myös esimerkiksi sellainen oikeustoimi, jolla päämiehen asunto luovutetaan vastikkeetta toisen käyttöön, on tehoton.<sup>202</sup> Holhoustoimilain 24 §:n mukaisesti lahjoituskielto ei estä päämiestä itseään tekemästä lahjoitusta. Edunvalvojan tehtävänä on tällöin päämiehen tahdon toteuttaminen, jos päämies on ymmärtänyt asian ja se vastaa päämiehen omaa tahtoa. Holhousviranomaisen on tilintarkastuksen yhteydessä edellytettävä edunvalvojalta selvitystä päämiehen tekemästä oikeustoimesta, ja tarvittaessa pyydettävä lisäselvitystä esimerkiksi lääkäriltä tai päämieheltä itseltään varmistukseen päämiehen edun. Poissaolevalle määrätty edunvalvoja ei saa holhoustoimilain 33 §:n mukaan myydä päämiehensä omaisuutta ennen kuin kolme vuotta on kulunut siitä, kun hänestä viimeksi saatiin tietoa.<sup>203</sup>

Valtuutuslain 18 §:n pääsäännön mukaan valtuutettu ei saa lahjoittaa valtuuttajan omaisuutta. Lain esitöissä viitataan edellä esitetyn holhoustoimilain 32 § 1 momentin lahjoituskieltoon.<sup>204</sup> Oikeustoimikelpoinen valtuuttaja voi toisaalta itse suorittaa lahjoituksen, mutta lahjoituskiellosta voidaan poiketa myös valtakirjaan otettavalla erityisellä määräyksellä. Valtuutuslain 18 §:n 2 momentin mukaan valtuutettu saa antaa valtuuttajan puolesta lahjan, jonka antamisen perusteet on yksilöity valtakirjassa.<sup>205</sup> Valtuuttaja voi lahjoittaa myös valtuutetulle. Jos valtakirjaan otetut määräykset ovat selvästi kohtuuttomia, holhousviranomaisen voi selvittää asiaa ja ryhtyä tarvittaessa toimiin edunvalvojan määräämiseksi valtuuttajalle holhoustoimilain 72 §:n mukaisesti. Koska menettely kaventaa selvästi valtuuttajan itsemääräämisoikeutta, on tähän syytä ryhtyä vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa valtuuttajan etu sitä vaatii.<sup>206</sup>

---

<sup>201</sup> HE 146/1998 vp, s. 44.

<sup>202</sup> Helin 2001, s. 1078.

<sup>203</sup> Tätä on pidettävä edunvalvojan kelpoisuuden rajoituksena ja se suojaa tehokkaasti päämiehen etuja. Ks. Helin 2001, s. 1081.

<sup>204</sup> HE 52/2006 vp, s. 27.

<sup>205</sup> Valtakirjan yksilöidyllä lahjoitusperusteilla pyritään välttämään valtuuttajan omaisuuden ilmeiset väärinkäytökset. Ks. HE 52/2006 vp, s. 27.

<sup>206</sup> Antila 2007, s. 69.

### 3.4.4 Kulu- ja palkkiokorvaus

Holhustoimilain 44 §:n 2 momentin mukaan edunvalvojalla on oikeus saada päämiehensä varoista korvaus tarpeellisista kuluistaan ja kohtuullinen palkkio. Lain 3 momentin mukaan oikeusministeriö voi antaa tarkempia ohjeita palkkion määräytymisen perusteista. Oikeusministeriö onkin valtuutussäännöksen perusteella 14.12.2001 antanut ohjeen edunvalvojan palkkion määräytymisen perusteista (OM 3927/33/2001).<sup>207</sup> Holhousviranomaisen tarkastaa myös palkkion oikeellisuuden tiliä tarkastaessaan. Palkkio-ohjeen 6 §:n mukaan holhousviranomaisen voi olla hyväksymättä ohjeiden mukaan laskettua palkkiota, jos palkkion suuruus on edunvalvojan työmäärään ja tehtävän vaativuuteen nähden kohtuuttoman suuri tai jos on ilmeistä, ettei edunvalvoja ole hoitanut tehtävänsä asianmukaisesti.

Holhousviranomaiselle on annettu harkintavaltaa palkkion suuruuden oikeellisuutta mietittäessä. Palkkio-ohjeen mukaan perusmaksun suuruus on 200 euroa. Edunvalvoja ei ole kuitenkaan oikeutettu perimään perusmaksua, jos päämiehen nettotulot ovat vähemmän kuin 4 200 euroa vuodessa. Perusmaksun kohtuullistaminen on vain harvoin tarpeellista, koska edunvalvojalla kuitenkin on vastuu päämiehestään ja lisäksi myös vahingonkorvausvastuu toimistaan, jolloin perusmaksua voidaan pitää lähes poikkeuksetta kohtuullisena.<sup>208</sup> Lisämaksun suuruuden kohtuullisuutta arvioitaessa holhousviranomaisen voi puolestaan käyttää harkintavaltaansa. Holhousviranomaisen on kohtuuttomuutta harkitessaan mietittävä kohtuuttomuutta päämiehen kannalta. Erityisesti tapauksissa, joissa edunvalvoja veloittaa omaisuuden passiivisesta hoitamisesta palkkion pelkästään omaisuuden arvoon perustuen, voi syntyä ilmeisen kohtuuton tilanne. Holhousviranomaiselle ei ole annettu harkintavaltaa poiketa palkkio-ohjeen enimmäismääristä.

Valtuutetun oikeus saada tehtävänsä hoitamisesta palkkio ja kulukorvaus ovat puolestaan valtuuttajan ja valtuutetun välinen yksityisoikeudellinen toimi, ja he voivat siten sopia palkkion ja kulukorvauksen perusteista. Valtuutuslakiin on kuitenkin otettu säännös siltä varalta, ettei palkkiosta ole sovittu. Lain 22 §:ssä säädetään valtuutetun oikeudesta saada valtuuttajan varoista korvaus tarpeellisista kuluistaan sekä tehtävänsä laatuun ja laajuuteen nähden kohtuullinen palkkio, jollei valtuutetun palkkiosta ja kulujen korvaamisesta ole

---

<sup>207</sup> Työryhmä on esittänyt edunvalvojan palkkio-ohjeen uudistamista ja selkeyttämistä. Ks. Lausuntoja ja selvityksiä 2006:21.

<sup>208</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 207.

erikseen sovittu. Jos valtakitijassa on määrätty holhousviranomaisen tilintarkastusoikeudesta, voidaan kysyä, että mitä merkitystä edellä mainitulla oikeusministeriön palkkio-ohjeella on. Voidaanko ohjetta käyttää mittapuuna arvioitaessa palkkion kohtuullisuutta? Selvää on, ettei ohjeella voi olla samanlaista vaikutusta kuin edellä edunvalvojan palkkion kohtuullisuutta arvioitaessa, sillä normipohja on erilainen. Valtuutetulla on siis oikeus saada vähävaraiseltakin valtuuttajalta tehtävänsä laatuun ja laajuuteen nähden kohtuullinen palkkio (myös alle 4 200 euroa vuodessa nettotuloja hankkivalta). Holhousviranomainen voi kuitenkin viime kädessä tehdä hakemuksen käräjäoikeudelle edunvalvojan määräämiseksi valtuuttajalle holhoustoimilain 72 § 1 momentin mukaan, jos valtuuttajan etu sitä vaatii. Koska edunvalvojan määrääminen kaventaa valtuuttajan itsemääräämisoikeutta, on toimenpide syytä rajoittaa vain erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin, kuten esimerkiksi valtuutetun perimään niin korkeaan palkkioon, että on perusteltua aihetta epäillä, että valtakitijan tekemisen taustalla on ollut muu vaikutin kuin valtuuttajan asioiden hoito tämän omaksi parhaaksi<sup>209</sup>.

Holhoustoimilain muutoksella on tarkoitus selventää palkkio-ohjeistusta.<sup>210</sup> Holhoustoimilain 44 §:n 2 momenttiin tuli lisäys, jonka mukaan edunvalvoja on oikeutettu palkkion lisäksi erityiskorvaukseen päämiehen hyväksi tehdystä tarpeellisesta, erityistä ammattitaitoa tai huomattavaa työmäärää vaativasta tehtävästä, jos tehtävän hoitaminen on ollut päämiehen edun mukaista. Pykälään lisättiin myös uusi 3 momentti, jossa säädetään, ettei edunvalvojalla ole oikeutta palkkioon sillä perusteella, jos päämiehen tulot ovat yhtä suuret tai pienemmät kuin toimeentulotuen perusosaa vastaava vuotuinen taso (vuoden 2010 taso on 5 009,40 euroa).<sup>211</sup> Pykälän uudessa 4 momentissa säädetään edunvalvojan oikeudesta palkkioon silloin, kun päämiehellä on vähäistä enemmän varallisuutta (hallituksen esityksessä mainitun kaavan mukaisesti laskettu vuoden 2010 varallisuusraja oli 15 028,20 euroa). Pykälän entinen 3 momentti siirtyi 5 momentiksi ja muuttui lisäksi siten, että palkkion suuruudesta säädetään uuden sääntelyn mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella,

<sup>209</sup> Antila 2007, s. 69.

<sup>210</sup> Lausunnonantajat pitivät palkkiota koskevaa uudistusta tarpeellisena, sillä oikeusministeriön ohje koettiin monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 37/2010 vp, s. 15.

<sup>211</sup> Päämiehen tuloraja nousee siten noin 800 euroa, mikä on lain esitöiden mukaan perusteltua yleisen kustannustason nousun vuoksi. Tuloraja on ehdotettu myös sidottavaksi kansaneläkeindeksiin, jolloin tulorajan vuosittainen tarkastaminen ei ole jatkossa enää tarpeen. Ks. HE 203/2010 vp, s. 19–20.

ei oikeusministeriön ohjeella.<sup>212</sup> Nämä edunvalvojan palkkiota koskevat säännökset tulevat voimaan vuoden 2013 alusta.

Holhustoimilain 56.1 §:n muutoksen myötä holhousviranomaisella on velvollisuus tarkastaa holhoustili myös edunvalvojan palkkion osalta. Tätä velvollisuutta ei aiemmin laintasoisesti ollut. Tarkastusvelvollisuus rajoittuu kuitenkin sen tarkastamiseen, että palkkio on suuruusluokaltaan perusteltu. Lain esitöiden mukaan holhousviranomaisen tehtävänä ei kuitenkaan ole huomauttaa tilistä, vaikka siinä mainittu palkkio eroaisikin asetuksen mukaan lasketusta palkkiosta, jos palkkio on suuruusluokaltaan oikea. Lainmuutoksen tarkoituksena on säästää holhousviranomaisen voimavaroja siten, ettei niitä kohdisteta päämiehen talouden kannalta vähämerkityksisiin kysymyksiin.<sup>213</sup> Palkkion tarkastamisvelvollisuus koskee myös valtuutetun palkkiota, jos valtuuttajan valtakirjaan on otettu määräys holhousviranomaisen tilintarkastusoikeudesta.<sup>214</sup>

### 3.5 Päämiehen ja valtuuttajan oikeusturva

Vaikka päämies on edunvalvonnan alaisena, säilyy hänellä oikeus itsenäisesti valittaa holhousviranomaisen päätöksistä. Jos päämiehen oikeustoimikelpoisuutta ei ole rajoitettu, on hänellä samat oikeudet kuin sellaisella luonnollisella henkilöllä, joka ei ole edunvalvonnan alaisena. Päämies voi siten hakea esimerkiksi edunvalvonnan purkamista tai ryhtyä muihin vastaaviin toimenpiteisiin. Päämiehen kuoltua myös päämiehen oikeudenomistajilla on samat oikeudet kuin päämiehellä itsellään olisi ollut. He voivat siten nostaa esimerkiksi vahingonkorvauskanteen ja saattaa päämiehelle vahinkoa aiheuttanut edunvalvoja tai holhousviranomaisen rikosoikeudelliseen vastuuseen teoistaan. Jos päämiehen oikeustoimikelpoisuutta on rajoitettu, voi hän tehdä vain niitä oikeustoimia, joita rajoitus ei koske

<sup>212</sup> Lain esitöissä todetaan, että edunvalvontapalvelut tuotetaan oikeusaputoimistoissa merkittävältä osin edunvalvojan palkkioista kertyvällä rahoituksella. Tämän vuoksi ei ole asianmukaista, että oikeusministeriö vaikuttaa palkkioiden kertymään ohjaamalla holhousviranomaisia siinä, minkä suuruisina palkkiot olisi hyväksyttävä. Palkkiotason yhdenmukaisuudesta on siten, mahdollisten eturistiriitilanteiden välttämiseksi, huolehdittava muilla keinoilla kuin oikeusministeriön ohjauksella. Ks. HE 203/2010 vp, s. 9 ja 20. Tätä oli myös edunvalvonta-asioiden selvitystyöryhmä ehdottanut. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 4/2010, s. 36.

<sup>213</sup> On kuitenkin huomattava, että holhousviranomaisen päätös tilin hyväksymisestä palkkion osalta ei ole päätös siitä, että palkkio on suuruudeltaan oikea. Hyväksyntä tarkoittaa ainoastaan sitä, ettei holhousviranomaisen ryhdy asiassa jatkotoimenpiteisiin. Kysymys siitä, onko palkkio oikea, on viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavissa oleva yksityisoikeudellinen, edunvalvojan ja päämiehen välinen, asia. Ks. HE 203/2010 vp, s. 23.

<sup>214</sup> Valtuutuslaissa ei kuitenkaan ole viittaussäännöstä holhustoimilain 44 §:n säännöksiin, ainoastaan holhustoimilain 56 §:n säännöksiin.

(holhoustoimilaki 18 §). Vajaavaltaisella ei puolestaan ole oikeutta tehdä mitään oikeustoimia, ellei laissa ole toisin säädetty (holhoustoimilaki 23 §).

Edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisestakaan ei seuraa suoraan lain nojalla valtuuttajan oikeustoimikelpoisuuden menettäminen. Valtuuttaja voi esimerkiksi hakea valtuutuksen peruuttamista, jos hän on kykenevä asian ymmärtämään (valtuutuslaki 12 §).

Holhoustoimilain 43 §:n mukaan edunvalvojan on kuultava päämiestä ennen kuin hän tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, jos asiaa on pidettävä päämiehen kannalta tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä. Kuuleminen ei vaikuta oikeustoimen sitovuuteen eikä kuulemisen laiminlyöntiä ole suoranaisesti sanktioitu. Edunvalvojan kykenevyys yhteistoimintaan päämiehensä kanssa voidaan kuitenkin arvioida uudestaan esimerkiksi silloin, kun harkitaan edunvalvojan määräämistä tehtävään tai vapauttamista siitä.<sup>215</sup> Valtuutuslain 16 §:n 2 momentin mukaan valtuutetun on tiedusteltava valtuuttajan mielipidettä. Lain esitöiden mukaan pykälä vastaa holhoustoimilain 43 §:ää ja sen tarkoituksena on korostaa valtuuttajan ja valtuutetun välisen yhteistoiminnan merkitystä. Myöskään tätä kuulemisvelvollisuuden laiminlyöntiä ei ole sanktioitu, eikä se vaikuta valtuutetun tekemän oikeustoimen sitovuuteen.<sup>216</sup>

Holhoustoimilain 85 §:n 2 momentin mukaan, jollei holhoustoimilain säännöksistä muuta johdu, asian käsittelyyn holhousviranomaisessa sovelletaan hallintolakia. Myös valtuutuslain 41 §:n 2 momentin mukaan asian käsittelyyn sovelletaan hallintolakia. Hallintolain 15 §:n 1 momentin mukaan täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja (valtuutettu) ja päämies (valtuuttaja) käyttävät puhevaltaa rinnakkain. Päämiehen (valtuuttajan) ohella edunvalvoja (valtuutettu) käyttää itsenäisesti puhevaltaa sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos päämies (valtuuttaja) ja edunvalvoja (valtuutettu) ovat puhevaltaansa käyttäessä eri mieltä, tulee päämiehen (valtuuttajan) kanta ratkaisevaksi edellyttäen, että hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Jos päämiehen (valtuuttajan) toimintakelpoisuutta on rajoitettu muutoin kuin julistamalla hänet vajaavaltaiseksi (esimerkiksi rajoittamalla tietyn

---

<sup>215</sup> HE 146/1998 vp, s. 51.

<sup>216</sup> HE 52/2006 vp, s. 26.

omaisuuden vallintaoikeuksia)<sup>217</sup>, edunvalvoja (valtuutettu) käyttää yksin päämiehen (valtuuttajan) puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä (valtuuttajalla) ei ole oikeutta päättää (hallintolaki 15 § 2 mom.).

Hallintolain 35 §:n mukaan edunvalvojan tai muun laillisen edustajan (valtuutetun) käytössä puhevaltaa asian selvittämiseksi holhousviranomaisessa, on hänen päämiestään kuultava ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa, on edunvalvojaa tai muuta laillista edustajaa (valtuutettua) kuultava, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Pykälän tarkoituksena on turvata päätöksenteon asianmukaisuus ja oikeellisuus, joten esimerkiksi sellainen tilanne, että päämies on laitoshoidossa, ei oikeuta holhousviranomaista jättämään kuulemista toimittamatta, vaikka asian järjestelystä aiheutuisikin käytännön vaikeuksia.<sup>218</sup>

Holhousviranomainen käyttää julkista valtaa valvoessaan edunvalvojen ja valtuutettujen toimintaan ja tarkastaessaan näiden tekemiä tilejä. Holhousviranomaisella on valvonnan laiminlyönnistä syntyvän vahingon korvausvastuu, vaikkei voimassa olevissa holhoustoimintat- tai valtuutuslaeissa olekaan erityissäännöksiä holhousviranomaisen vahingonkorvausvastuusta. Viranomaisen vahingonkorvausvastuu määräytyy siten vahingonkorvauslain (412/1974) 4 luvun yleisten säännösten mukaisesti. Holhousviranomainen on velvollinen korvaamaan laiminlyönnistään johtuvan päämiehen/valtuuttajan kärsimän esine-, henkilö- tai taloudellisen vahingon, mutta joissakin tapauksissa korvattavaksi voi tulla jopa kolmannen henkilön kärsimä vahinko, jos vahinko on aiheutunut holhousviranomaisen toiminnasta. Tilintarkastuksessa vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää, että tilien tarkastamisessa voidaan osoittaa sellainen laiminlyönti, joka on syy-yhteydessä päämiehelle/valtuuttajalle aiheutuneeseen vahinkoon<sup>219</sup>. Valtion vahingonkorvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain 3 luvun mukaisesti. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käyttäessään *virheen tai laiminlyönnin seurauksena* syntyneen vahingon.

<sup>217</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s.119.

<sup>218</sup> Niemivuo – Keravuori 2003, s. 172. Holhoustoimilain muutoksen myötä lakiin lisättiin 86.2 §, jossa säädetään, että kuulemisen sellaisissa tilanteissa, joissa kuultava on esim. laitoshoidossa eikä voi saapua maistraatin tiloihin, voi suorittaa myös niin, että lähimmän holhousviranomaisen virkamies toimittaa kuulemisen. Kuuleminen voidaan toteuttaa myös sellaisen tekniikan avulla, että holhousviranomaisen virkamies ja kuultava ovat näkö- ja puheyhteydessä toisiinsa kuulemisen aikana. Ks. HE 203/2010 vp, s. 25. Edunvalvontaisioiden selvitystyöryhmä oli ehdottanut tällaista uudistusta, ks. Mietintöjä ja lausuntoja 4/2010, s. 26–27.

<sup>219</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 16.



Holhustoimilain uusi 56.2 § sallii yleispiirteisemmän tilintarkastuksen. Tämä johtaa siihen, että päämiehen taloudellinen turvallisuus jossain määrin heikkenee. Lain esitöiden mukaan heikkeneminen ei ole kuitenkaan merkittävää, koska tavallista yleispiirteisempi tilintarkastus on mahdollista vain vähäisen riskin sisältävissä tapauksissa.<sup>220</sup> Koska muutos on kuitenkin päämiehelle haitallinen, on sitä tasapainottamaan lisätty valtion vahingonkorvausvelvollisuutta säätelevä 56 a §: ”*Valtion varoista korvataan vahinko, joka päämiehelle on aiheutunut siitä, että 56 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilintarkastuksessa ei ole havaittu jotakin seikkaa, joka olisi pitänyt havaita, jos tili olisi tarkastettu 56 §:n 1 momentin mukaisesti.*” Siinä todetaan, että valtion varoista korvataan vahinko, joka päämiehelle on aiheutunut siitä, että tili on tarkastettu yleispiirteisesti. Lisäksi edellytetään, ettei tilintarkastuksessa ole havaittu jotakin seikkaa, joka olisi pitänyt havaita, jos tili olisi tarkastettu *hyvän tilintarkastustavan* edellyttämässä laajuudessa. Lähtökohta valtion korvausvastuulle on kuitenkin edelleen edellä esitetty (vahingonkorvauslain 3 luku), mutta holhustoimilain 56 a § laajentaa valtion korvausvastuuta niissä tapauksissa, joissa tili on tarkastettu yleispiirteisesti. Valtiolle syntyy näissä tapauksissa *huolimattomuudesta riippumaton korvausvastuu*.<sup>221</sup> Tämä on perusteltu sillä, ettei edunvalvonnassa olevien henkilöiden taloudellinen turvallisuus heikkenisi sen myötä, että holhousviranomaiselle annetaan oikeus tarkastaa tilit yleispiirteisemmin.<sup>222</sup> Valtuutuslaissa ei ole valtion vahingonkorvausta koskevaa säännöstä eikä siinä myöskään ole viittausta holhustoimilain 56 a §:ään, joten edellä esitetty ei koske edunvalvontavaltuutusta.

---

<sup>220</sup> HE 203/2010 vp, s. 16.

<sup>221</sup> Uusi säännös sai holhousviranomaisissa ristiriitaisen vastaanoton. Säännöksen epäillään lisäävän holhousviranomaisen työmäärää, koska se asettaa holhousviranomaisen tilintarkastukselle entistä suuremmat vaatimukset, päinvastoin kuin on tarkoitettu. Lausunnonantajat pitivät ongelmallisena myös sitä, ettei vahingonkorvausvastuuta ole sidottu tahallisuuteen tai tuottamuksellisuuteen. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 37/2010, s. 20.

<sup>222</sup> Korvausvastuun syntymiseen edellytetään lisäksi, että päämiehelle aiheutuneen vahingon on oltava syy yhteydessä siihen, että seikka on jäänyt tilintarkastuksessa havaitsematta. On huomattava lisäksi, että pykälällä ei ole vaikutusta virkamiehen korvausvastuuseen, vaan se määräytyy edelleen vahingonkorvauslain 4 luvun säännösten mukaisesti. Ks. HE 203/2010 vp, s. 23–24.

## 4 HOLHOUSVIRANOMAISEN KÄYTÖSSÄ OLEVAT HAL- LINNOLLISET SEURAAMUKSET

### 4.1 Puutteellisuudet taloudenpidon hoidossa

Holhousviranomaisen tarkastaessa tilejä voi hän huomata niissä jotain lieviä puutteellisuuksia. Tällaisia lieviä puutteellisuuksia voivat olla esimerkiksi edunvalvojan tai valtuutetun hieman liiallinen tai ylimitoitettu palkkio tai kulukorvaus, omaisuuden arvostamisvirhe tai tahaton talletusten korkojen ilmoittamatta jättäminen.<sup>223</sup> Holhoustoimilaista eikä myöskään valtuutuslaista löydy toimintaohjeita holhousviranomaiselle siitä, kuinka tällaisiin lieviin puutteellisiin tulee puuttua. Nämä puutteet ovat kuitenkin siinä määrin pieniä, ettei pakkokeinojen käyttö tule kysymykseen suhteellisuusperiaatetta noudatettaessa. Tällöin holhousviranomaisen tulee käyttää lievempiä keinoja.

Lievät puutteet ovat sellaisia, etteivät ne estä tilin tarkastamista. Tilintarkastaja voi merkitä tiliin huomaamansa lievän puutteen ja selventää, että puute tulee korjata välittömästi niin, että se ilmenee seuraavassa tilissä oikein. Lievissä puutteellisuuksissa ei ole välttämätöntä ottaa yhteyttä edunvalvojaan tai valtuutettuun, vaan lievä puutteellisuus korjaantuu yleensä seuraavassa tilissä. Tilintarkastaja siten ohjeistaa edunvalvoja/valtuutettua toimimaan oikein ”vastaisuuden varalta”.

Jos holhousviranomainen havaitsee tilissä vakavia puutteellisuuksia, esimerkiksi tilistä ei ilmene, miksei päämiehelle ole annettu käyttövaroja tai tili on huomattavan puutteellinen tai siitä puuttuu merkittävä tieto tai päämiehellä ja edunvalvojalla on yhteinen tili, tulee holhousviranomaisen selvittää asia. Koska holhoustoimilaissa eikä valtuutuslaissa ole säännöksiä miten tällöin toimitaan, tulee sovellettavaksi hallintolain pykälät.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asian riittäväällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomaisen hankkii kaikki sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvityksen asianmukaisuus korostaa viranomaisen menettelyjohtovaltaa ja huo-

---

<sup>223</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 217.

lollisuutta selvitysten hankkimisessa.<sup>224</sup> Asian riittävssä selvittämisessä tulee huomioida suhteellisuusperiaate, sillä riittävä selvittäminen tarkoittaa myös sitä, ettei viranomainen hanki enempää selvitystä kuin mikä on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Selvittämisen asianmukaisuudessa on huomioitava tasapuolisuus ja viranomaisen onkin ohjattava tarvittaessa asianosaisia esittämään asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia lisäselvityksiä.<sup>225</sup> Asian selvittämisessä on huomioitava hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet. Vakavan puutteellisuuden ero lieviin puutteellisiin on siinä, että vakava puutteellisuus keskeyttää tilin tarkastamisen. Tilin tarkastamista voidaan jatkaa vasta, kun selvitys on saatu tai määräaika sen antamiselle on päättynyt.<sup>226</sup>

Holhousviranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta, se voi pyytää selvitystä asianosaiselta tai se voi pyytää asian ulkopuoliselta taholta selvitystä. Holhouslaintarkastuksessa asia voi parhaiten yleensä selvitä pyytämällä selvitystä edunvalvojalta tai valtuutetulta. Myös ulkopuoliselta taholta, esimerkiksi päämiehen hoitolaitokselta, voidaan saada selvitystä esimerkiksi siitä, miksei päämiehelle ole maksettu käyttövaroja. Hallintolain 32 §:n mukaan selvitystä koskevassa pyynnössä holhousviranomaisen on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Jos kuitenkin tarvittava selvitys käy ilmi jo pyynnön kohteesta, ei erityistä yksilöintiä voida pitää välttämättömänä<sup>227</sup>.

Hallintolain 33 §:n 1 momentin mukaan selityksen antamiselle ja esittämiselle on annettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Holhousviranomaisella ei ole harkintavaltaa määräajan asettamisen suhteen, vaan määräaika on aina asetettava. Määräajan pituus on sen sijaan holhousviranomaisen harkinnassa, mutta harkintaa rajoittavana tekijänä on, että määräajan on oltava asian laatuun nähden riittävä. Asetettavan määräajan laajuutta tulee arvioida yhtäältä suhteessa pyydetyn selvityksen laajuuteen ja sisältöön sekä toisaalta suhteessa asian käsittelylle varattuun aikaan<sup>228</sup>. Lisäksi huomiota on kiinnitettävä siihen, millaiset todelliset mahdollisuudet asianosaisella on tietojen hankkimiseen. Holhousviranomaisen on toisen momentin mukaisesti ilmoitettava edunvalvojalle/valtuutetulle, ettei määräajan noudattaminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan myös edunvalvojan/valtuutetun pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

<sup>224</sup> HE 72/2002 vp, s. 92–93.

<sup>225</sup> Niemivuo – Keravuori 2003, s. 237.

<sup>226</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 219.

<sup>227</sup> Mäenpää 2004, s. 203.

<sup>228</sup> HE 72/2002 vp, s. 95.

Näiden säännösten menettely antaa holhousviranomaiselle selkeän ja linjakkaan toimintatavan tilissä havaittujen vakavien puutteellisuuden varalle. Hallintolain säännöksiä noudattaessa holhousviranomaisella on keinot selviytyä massaluontoisesta holhoustilintarkastuksesta. Toisaalta holhousviranomaisen voi aina pyytää lisäselvitystä myös epävirallisesti (esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostilla), mutta näissä tilanteissa on vaarana se, ettei asianosainen välttämättä ymmärrä, mitä selvitystä pyydetään ja milloin selvitystä olisi annettava. Holhousviranomaisen voi joutua tällaisen epävirallisen yhteydenoton jälkeen pyytämään lisäselvitystä uudelleen.

Useimmissa tapauksissa on siten selkeämpää pyytää selvitystä heti alkuun noudattaen hallintolain menettelysäännöksiä, jolloin epävarmoilta tilanteilta vältytään eikä asian käsittely tarpeettomasti veny. Hallintolain menettelyn noudattaminen lisää myös asiakkaiden välistä yhdenvertaisuutta, kun holhousviranomaisella on kaikkia kohtaan samanlainen menettely. Virallisen menettelyn voi nähdä myös parantavan osaltaan päämiehen/valtuuttajan asemaa ja olevan päämiehen/valtuuttajan edunmukaista, kun holhousviranomaisen puuttuu selkeästi ja viivyttelämättä havaitsemiinsa epäkohtiin. Tällöin päämiehen/valtuuttajan edut eivät tarpeettomasti vaarannu, ja holhousviranomaisen voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin heti, jollei selvitystä määräaikaan mennessä saada. Selvityskirjepyyntön lähettäminen antaa myös asianosaiselle selkeämmän kuvan holhousviranomaisen toiminnasta ja hänen oikeusturvansa on paremmin havaittavissa.

## 4.2 Puutteet edunvalvojan ja valtuutetun toiminnassa

Holhoustilissä ilmenneet puutteellisuudet pitää erottaa edunvalvojan toimintaan ja henkilöön liittyvistä puutteellisuuksista, sillä holhoustili saattaa olla aivan oikein laadittu, mutta edunvalvoja on esimerkiksi laiminlyönyt tarvittavan luvan hakemisen. Toisaalta edunvalvojan toimintaan liittyvänä puutteellisuutena voidaan pitää myös sitä, että edunvalvoja ei ole antanut omaisuusluetteloja tai tiliä ollenkaan tai tilistä ilmenee merkittävän suuruinen ja selvittämätön omaisuuden vaje. Jos tällainen edunvalvojan laiminlyönti ryhtyä johonkin toimenpiteeseen päämiehen edun valvomiseksi ei anna aiheutta toimenpiteisiin edunvalvojan erottamiseksi, voi laiminlyönti kuitenkin antaa holhousviranomaiselle aiheen laittaa viireille hakemus toisen edunvalvojan määräämiseksi valvomaan päämiehen etua<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Välimäki 2008, s. 131.

Holhoustoimilain 58 §:n mukaan, jos päämiehen edun turvaaminen vaatii toimenpidettä, josta edunvalvoja ei ole huolehtinut, tuomioistuin voi holhousviranomaisen, päämiehensä itsensä tai muun hakemuksesta määrätä toisen edunvalvojan huolehtimaan siitä. Tätä säännöstä ei kuitenkaan tule käyttää niissä tapauksissa, joissa edunvalvojan laiminlyönti on sen laatuinen, että hänet on syytä välittömästi vapauttaa tehtävästään. Hakemukseen johtanut laiminlyönti saadaan yleensä selville holhousviranomaisen valvonnan yhteydessä, jolloin holhousviranomaiselle syntyy velvollisuus tehdä tuomioistuimelle hakemus edunvalvojan vaihtamiseksi<sup>230</sup>. Myös päämiehellä tai hänen aviopuolisolla on oikeus hakea toisen edunvalvojan määräämistä tuomioistuimelta. Holhoustoimilain 83 §:n mukaan käräjäoikeuden päätöstä, joka koskee edunvalvojan määräämistä, on noudatettava, vaikkei päätös ole saanut lainvoimaa.

Jos edunvalvojan laiminlyönti on sen laatuinen, että hänet on syytä vapauttaa välittömästi tehtävästään, ei holhousviranomaisella ole tähän toimivaltaa. Holhoustoimilain 16 §:n mukaan tuomioistuimen on vapautettava edunvalvoja, jos hän osoittautuu tehtävänsä kykenemättömäksi tai sopimattomaksi tai jos vapauttamiseen on muu erityinen syy. Edunvalvojan vapauttamisesta määrää tuomioistuin, mutta holhousviranomainen voi laittaa edunvalvojan vapauttamishakemuksen vireille tuomioistuimessa.

Holhousviranomaisella ei ole toimivaltaa valita valtuutettua, koska edunvalvontavaltuutuksen tekeminen on yksityisoikeudellinen toimi. Holhousviranomaisella ei ole myöskään annettu toimivaltaa peruuttaa valtuutusta, vaan valtuuttaja voi itse peruuttaa jo voimaantulleen edunvalvontavaltuutuksen valtuutuslain 28 § 1 momentin mukaan, jos hän kykenee ymmärtämään peruuttamisen. Holhousviranomaisen tulee kuitenkin vahvistaa valtuutuksen peruutus.

Holhousviranomaisen tulee selvittää valtuuttajan kyky ymmärtää peruuttamisen merkitys eli selvittää, onko valtuuttaja oikeustoimikelpoinen. Holhousviranomaiselle ei ole valtuutuslaissa annettu tarkempia säännöksiä, kuinka valtuuttajan oikeustoimikelpoisuus on selvitettävä. Holhousviranomaisen on tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla selvitettävä valtuuttajan kyky ymmärtää peruuttamisen merkitys. Usein tämä onnistuu parhaiten kuulemalla valtuuttajaa henkilökohtaisesti. Jos kuulemisen perusteella holhousviranomai-

---

<sup>230</sup> HE 146/1998 vp, s. 57.

selle ei synny luotettavaa kuvaa valtuuttajan oikeustoimikelpoisuudesta, häntä voidaan pyytää esittämään lääkärintodistus tai muu selvitys.<sup>231</sup> Koska valtuutettua pidetään hallintolain mukaan asianosaisena peruuttamisen vahvistamista koskevassa asiassa, holhousviranomaisen on kuultava myös valtuutettua. Lain esitöissä on kuitenkin korostettu valtuuttajan itsemääräämisoikeuden merkitystä sellaisissa tapauksissa, joissa valtuutus säilyy voimassa pitkään ennen kuin holhousviranomaisen päätös peruuttamisen vahvistamisesta voidaan antaa<sup>232</sup>. Tämän vuoksi valtuutuslain 28 §:n 3 momentin mukaan kiireellisissä tapauksissa holhousviranomaisen voi vahvistaa valtuutuksen peruuttamisen kuulematta valtuutettua. Asiaa voidaan pitää kiireellisenä esimerkiksi silloin, kun valtuuttaja esittää todennäköistä selvitystä siitä, että valtuutettu on tehtävässään syyllistynyt väärinkäytöksiin ja on vaarana, että väärinkäytökset jatkuvat. Momentin nojalla annettu väliaikainen päätös on voimassa, kunnes asia lopullisesti ratkaistaan. Väliaikainen päätös voidaan kuitenkin tarvittaessa peruuttaa tai sitä voidaan muuttaa.

Valtuutuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, miten tehtävänsä kykenemätön tai sopimaton valtuutettu saadaan erotetuksi tehtävästään, jos valtuuttaja on menettänyt oikeustoimikelpoisuutensa eikä siten enää kykene itse peruuttamaan valtuutusta. Valtuutus voidaan saada lakkaamaan määräämällä valtuuttajalle edunvalvoja, jolloin valtuutus lakkaa olemasta voimassa valtuutuslain 11 §:n 2 momentin mukaan siltä osin kuin edunvalvojan tehtäviin kuuluu huolehtia niistä asioista, joita valtuutus koskee.<sup>233</sup>

Holhousviranomaisen lopulliseen päätökseen valtuutuksen peruuttamisen vahvistamista koskevassa asiassa voidaan valtuutuslain 43 § 1 momentin mukaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Oikeus hakea muutosta on sekä valtuuttajalla että valtuutetulla, joten holhousviranomaisen on annettava päätös muutoksenhakuohjeineen tiedoksi molemmille. Muutoksenhakua holhousviranomaisen päätökseen valtuutuksen väliaikaisesta peruuttamisesta ei ole kielletty, joten päätökseen voidaan hakea erikseen muutosta.

---

<sup>231</sup> HE 52/2006 vp, s. 35.

<sup>232</sup> HE 52/2006 vp, s. 35.

<sup>233</sup> Tällaisissa tapauksissa laki ei mahdollista sitä valtuuttajan itsemääräämisoikeuden kannalta parempaa vaihtoehtoa, että edunvalvojan määräämisen sijasta valtuutus vahvistettaisiinkin toissijaiseen valtuutettuun nähden. *Tuomo Antilan* mukaan olisi syytä harkita jopa *de lege ferenda* sääntelyn kehittämistä siten, että tämä olisi mahdollista, jotta valtuuttajan itsemääräämisoikeus toteutuisi paremmin. Ks. Antila 2007, s. 168.

### 4.3 Holhousviranomaisen käytettävissä olevat pakkokeinot

#### 4.3.1 Pakkokeinojen sääntelystä

Holhousviranomaisella on mahdollisuus tehostaa antamiaaan valvontapäätöksiä pakkokeinoilla, jos edunvalvoja tai valtuutettu laiminlyö tilin, omaisuusluettelon tai pyydetyn selvityksen antamisen. Holhoustoimilain 57 §:n 1 momentissa holhousviranomaisen hallinnollisina uhkina mainitaan *uhkasakko ja teettämisuhka* laiminlyöjän kustannuksella. Toisen momentin mukaan määrätessään teettämisuhan täytäntöön pantavaksi holhousviranomaisen voi velvoittaa edunvalvojan sakon uhalla luovuttamaan tekijälle ne asiakirjat ja tositteet, jotka ovat tarpeen tehtävän suorittamiseksi. Valtuutuslain 34 §:ssä viitataan holhoustoimilain 57 §:n säännöksiin, jotka tulevat sovellettavaksi myös edunvalvontavaltuutuksen kohdalla. Holhoustoimilain 63 §:n mukaan holhousviranomaisen voi käyttää samoja pakkokeinoja soveltuvien osin myös silloin, kun edunvalvojalle kuulunut velvoite on siirtynyt edunvalvojan kuoleman johdosta kuolinpesän osakkaille, pesänselvittäjälle tai kuolinpesän konkurssiin luovuttamisen seurauksena konkurssihallinnolle edunvalvojan kuoleman johdosta. Pakkokeinot soveltuvat samoin myös valtuutetun kuolemantapauksissa<sup>234</sup>. Hallinnollisen uhan asettamiseen ja sen täytäntöönpanoon sovelletaan uhkasakkolakia (1113/1990).

Koska pakkokeinot kohdistuvat merkittävästi edunvalvojan/valtuutetun oikeusasemaan, on pakkokeinoille ollut tärkeä asettaa rajoitettu soveltamisala ja tarkasti säännelty menettelymuoto eikä käyttöalan laajentava tulkinta ole sallittu. Pakkokeinoja voidaan käyttää sellaisissa välittömiä toimenpiteitä edellyttävissä tilanteissa, joissa edunvalvoja/valtuutettu laiminlyö tilin, luettelon, tositteen tai pyydettyjen selvitysten antamisen. Pakkokeinoja ei voida käyttää esimerkiksi takaisinperinnässä, jos edunvalvoja/valtuutettu on perinyt ylisuuria korvauksia päämiehen/valtuuttajan asioiden hoidosta.<sup>235</sup> Koska pakkokeinojen käytössä on kyse velvoittamisesta, on päätökset holhousviranomaisessa tehtävä holhoustoimilain 85 §:n 1 momentin ja valtuutuslain 41 §:n 1 momentin mukaan aina esittelystä.

---

<sup>234</sup> HE 52/2006 vp, s. 38.

<sup>235</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 222–223.

Sen kysymyksen, kumpi uhka (uhkasakko vai teettämisuhka) asetetaan, ratkaisee holhousviranomaisen huomioon ottaen olosuhteet. Holhoustoimilaissa uhat on asetettu vaihtoehtoisesti eikä niitä voida käyttää päällekkäisesti yhdessä saman päävelvoitteen tehosteena. Uhkasakkoa ja teettämisuhkaa voidaan kuitenkin käyttää peräkkäin.

#### 4.3.2 Uhkasakko

Uhkasakko on hallinnollinen uhka ja se ei ole sama asia kuin rikosoikeudellisena rangaistuksena tuomittava sakko. Uhkasakolla tarkoitetaan yksittäisessä tapauksessa asetettavaa maksuvelvollisuuden uhkaa. Tämä uhka toteutetaan, mikäli velvoitetta ei ole asetetussa määräajassa noudatettu. Uhkasakkolain 1 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Kunkin päävelvoitteen tehosteeksi on asetettava eri uhkasakko. Toisen momentin mukaisesti uhkasakko tulee asettaa euromääräisenä, ja se voi olla joko *kiinteä* määrä tai *juokseva* euromäärä.

Varsinainen uhkasakkomenettely on kaksivaiheinen eli siinä tehdään kaksi ajallisesti peräkkäistä hallintopäätöstä. Holhousviranomaisen asettaa edunvalvojalle/valtuutetulle ensiksi lakiin perustuvan ja yksilöidyn päävelvoitteen, joka voi olla esimerkiksi puuttuvan vuosittain tekeminen. Samassa päätöksessä asetetaan tehosteeksi sakon uhka. Uhkasakko on syytä asettaa jokaiselle päävelvoitteelle erikseen, jotta se on tehokkaampi. Tässä holhousviranomaisen asettamassa päätöksessä on uhkasakkolain 6 §:n 3 momentin mukaan käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu, milloin ja mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. Holhousviranomaisen harkitessa määräajan pituutta on huomioon otettava päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan mahdollisesti vaikuttavat seikat. Holhousviranomaisen on asetettava sellainen määräaika, että edunvalvojalla/valtuutetulla on riittävä aika suoriutua päävelvoitteesta.

Uhkasakkolain 7 §:n mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos uhkasakko kohdistetaan useisiin asianosaisiin, kullekin on asetettava eri uhkasakko. Holhousviranomaisen voi kohdistaa uhkasakon edunvalvojalle, valtuutetulle tai heidän kuoleman johdosta kuolinpesän osakkaille, pesänselvittäjälle tai konkurssihallinnolle.



Uhkasakon suuruudelle ei ole asetettu laissa ylärajaa, mutta uhkasakon suuruus määräytyy kokonaisarvion mukaan ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Suuruutta harkittaessa holhousviranomaisen tulee siis ottaa huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, edunvalvojan/valtuutetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat (uhkasakkolaki 8 §). Harkittaessa uhkasakon suuruutta tulee holhousviranomaisen muistaa uhkasakon tarkoitus, joka on edunvalvojan/valtuutetun taivuttaminen päävelvoitteen noudattamiseen. Maksukykyyn voi vaikuttaa esimerkiksi elatusvelvollisten määrä, ja muita asiaan vaikuttavia seikkoja voi olla esimerkiksi asian kiireellisyys.

Kertauhkasakko saattaa jäädä tehottomaksi, koska sekä päävelvoitetta koskeva päätös että uhkasakon asettamista koskeva päätös muodostavat kumpikin erikseen valituskelpoisen päätöksen. Tällöin voidaan käyttää juoksevaa uhkasakkoa, jossa uhkasakkolain 9 §:n mukaan uhkasakolle määrätään kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa varten (esimerkiksi kuukauden ajanjakso), jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Juoksevasta uhkasakosta kuitenkin säädetään uhkasakkolain 10 §:n 2 momentissa, että uhkasakon lisäeristä voidaan tuomita kerralla maksettavaksi enintään kolme kertaa peruserän suuruinen summa. Tämän ylittävältä osalta lisäerät raukeavat niiltä uhkasakkojaksoilta, jotka ovat alkaneet ennen kuin päätös uhkasakon tuomitsemisesta tehdään.

Holhousviranomaisen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin mukaan, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu ja noudattamatta jättämiseen ei ole pätevää syytä. Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Uhkasakko tuomitaan pääsäännön mukaisesti asetetun suuruisena, mutta uhkasakkolain 11 §:n mukaan se voidaan kuitenkin tuomita asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai edunvalvojan/valtuutetun maksukyky on merkittävästi alentunut tai alennettuun uhkasakkoon on muu perusteltu syy. Holhousviranomaisella on annettu harkintavaltaa uhkasakon tuomitsemiseen asetettua pienempänä ja harkintaan johtavana perusteena voi olla ainakin se, ettei uhkasakkoa asetettaessa ollut tiedossa kaikkia seikkoja edunvalvojan/valtuutetun maksukykyä ja uhkasakko on tästä syystä asetettu alun perin

liian suureksi. Toisena harkintaperusteena voi olla se, että edunvalvojan/valtuutetun taloudellinen asema on huonontunut menettelyn aikana. Kolmantena perusteena voi olla, että edunvalvoja/valtuutettu on esittänyt laiminlyönnilleen ”joissakin määrin ymmärrettäviä” syitä, vaikkei näitä syitä voidakaan pitää niin pätevinä, että ne oikeuttaisivat jättämään uhkasakon kokonaan tuomitsematta. Lisäksi perusteena voi olla se, että edunvalvoja/valtuutettu on täyttänyt päävelvoitteen vasta asetetun määräajan jälkeen.<sup>236</sup>

Entä jos edunvalvoja tai valtuutettu täyttää päävelvoitteen vain osittain? Voiko holhousviranomaisen tällöin tuomita uhkasakon asetettua lievempänä? Osittaistäytön ei voida nähdä itsessään oikeuttavan uhkasakon tuomitsematta jättämiseen tai sen tuomitsemiseen asetettua lievempänä. Holhousviranomaisen on harkinnassaan huomioitava miten olennainen osa päävelvoitteesta on täytetty, miksi velvoitetta ei ole täytetty kokonaan sekä voidaanko osittaistäyttö tulkita vakavaksi pyrkimykseksi noudattaa uhkasakon asettamispäätöstä. Jos osittaistäytön voidaan nähdä ilmentävän halua noudattaa holhousviranomaisen päätöstä, on uhkasakon tuomitseminen asetettua lievempänä hyvä peruste. Toisaalta taas, jos osittaistäyttöön on ryhdytty vain näön vuoksi, on uhkasakko syytä tuomita maksettavaksi kokonaan. Jos on asetettu suuri uhkasakko ja päävelvoite on täytetty suurimmalta osalta, puoltaa suhteellisuusperiaate uhkasakon tuomitsemista asetettua pienempänä. Sen sijaan, jos on asetettu pieni uhkasakko, ei välttämättä ole syytä tuomita sitä pienempänä.<sup>237</sup>

Kun uhkasakko tuomitaan maksettavaksi, asetetaan samalla yleensä uusi uhkasakko, sillä päävelvoite on usein vielä täyttämättä ja uhkasakon tavoitteena on saada päävelvoite täyteen.<sup>238</sup> Uutta uhkasakkoa ei kuitenkaan saa uhkasakkolain 12 §:n 1 momentin mukaan asettaa ennen kuin aikaisemman uhkasakon tuomitsemisasiä on käsitelty, mutta asian lainvoimaisuutta ei kuitenkaan edellytetä. Toisen momentin mukaan, jos olosuhteet ovat muuttuneet tai asiaan saatu olennaista uutta selvitystä taikka aikaisempi päätös perustuu ilmeisen väärän lain soveltamiseen, holhousviranomaisen voi poistaa aikaisemman uhkasakon asettamista koskevan päätöksensä ja käsitellä asian kokonaan tai osittain uudelleen. Jos aikaisempaan päätökseen on vireillä muutoksenhaku, asian uudelleen käsittelemisestä on ilmoitettava ja tehty päätös toimitettava muutoksenhakuviranomaiselle.

---

<sup>236</sup> Sinisalo 1977, s. 75.

<sup>237</sup> Sinisalo 1977, s. 76–77.

<sup>238</sup> Laakso 2006, s. 289–290.

Uhkasakkolain 13 §:n mukaan uhkasakkoa ei saa tuomita maksettavaksi, ellei sen tuomittamisen johdosta asianosaiselle ole varattu tilaisuutta selityksen antamiseen kahden vuoden kuluessa siitä, kun uhkasakon asettamispäätös on saanut lainvoiman ja päävelvoitteen täyttämistä koskeva määräaika on päättynyt. Jos päävelvoitetta on noudatettava määrätystä ajankohdasta alkaen, kahden vuoden kuluessa siitä, kun päävelvoitetta on rikottu.

#### 4.3.3 Teettämisuhka

Menettelyllisesti teettämisuhka noudattaa soveltuvin osin uhkasakkomenettelyä. Teettämisuhka voi kuitenkin olla usein toimivampi tapa tavoitteen saavuttamisen kannalta kuin uhkasakkomenettely, sillä se todennäköisemmin johtaa haluttuun lopputulokseen, kuten esimerkiksi tilin saamiseen.<sup>239</sup> Lain esitöiden mukaan teettämisuhka holhustoimessa voi tulla kyseeseen esimerkiksi niissä tapauksissa, kun voidaan nähdä, että sakon uhka ei riitä taivuttamaan edunvalvojaa/valtuutettua tilin tekemiseen kohtuullisessa ajassa. Myös silloin, kun päävelvoitetta ei ole noudatettu sakon uhasta huolimatta, voidaan uhkasakon sijasta ottaa käyttöön teettämisuhka.<sup>240</sup>

Uhkasakkolain 14 §:n 1 momentin mukaan teettämisuhka asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Teettämisuhkaa asetettaessa noudatetaan muutoin soveltuvin osin mitä edellä on esitetty uhkasakosta (uhkasakkolain 6, 7 ja 12 §). Uhkasakkolain 15 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaisen määrää teettämisuhan täytäntöön pantavaksi noudattaen mitä edellä on esitetty (uhkasakkolain 10 § 1 momentti ja 13 §:n säännökset). Uhkasakkolain 15 §:n 2 momentin mukaan uhkasakosta poiketen, vaikka edunvalvoja/valtuutettu olisikin hakenut teettämisuhkapäätökseen muutosta, saadaan tekemättä jätetty työ tehdä tai teettää, jollei valitusviranomaisen asiasta toisin määrää.

Teettämisuhan määrää täytäntöön pantavaksi se holhousviranomaisen, joka on asettanut uhan. Teettämisuhan täytäntöönpano on toteutettavissa välittömästi, ja siitä huolehtii päävelvoitteen ja teettämisuhan asettanut holhousviranomaisen. Uhkasakkolain 16 §:n mukaan holhousviranomaisen voi suorittaa teettämisen itse tai teettäminen voidaan antaa toi-

<sup>239</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 224.

<sup>240</sup> HE 146/1998 vp, s. 57.

selle viranomaiselle tai yksityiselle suoritettavaksi. Esimerkiksi tilin tekeminen voidaan antaa tilitoimiston tehtäväksi.

Holhustoimilain 57 § 2 momentissa on säännös, jonka mukaan holhousviranomainen voi määrätessään teettämisen pantavaksi täytäntöön velvoittaa edunvalvojan/valtuutetun sakkon uhalla luovuttamaan tekijälle sen aineiston, jonka tekijä tarvitsee laiminlyödyn toimenpiteen suorittamiseksi. Tämä säännös on tarpeen, koska laiminlyödyn toimenpiteen suorittaminen edunvalvojan/valtuutetun sijasta voi olla vaikeaa, jollei tekijällä ole hallussaan tositteita ja asiakirjoja, joista käy ilmi, miten omaisuutta on hoidettu.<sup>241</sup> Edunvalvoja/valtuutettu saattaa kuitenkin asetetusta uhkasakosta huolimatta olla passiivinen ja kieltäytyä antamasta tilin tekemisestä varten tarpeellisia tositteita ja asiakirjoja, jolloin teettämishakmenettely voi jäädä hyödyttömäksi. Tällaisissa äärimmäisissä tapauksissa holhousviranomainen voi turvautua poliisiin, jonka on pyynnöstä annettava tarpeellista virka-apua (uhkasakkolaki 16 §). Virka-avun antamisen yleisenä edellytyksenä on se, että virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Poliisi voi antaa virka-apua vain sellaisten päämäärien toteuttamiseksi, jotka ovat sallittuja virka-apua pyytävälle viranomaiselle itselleen ja poliisi voi kieltäytyä virka-avun antamisesta, jos toimeenpantava velvoite ei ilmeisesti ole lainmukainen.<sup>242</sup> Holhousviranomainen voi siten pyytää poliisilta virka-apua sellaisessa tapauksessa, kun edunvalvoja/valtuutettu kieltäytyy yhteistyöstä. Huomioon on kuitenkin otettava laillisuusperiaatteen lisäksi suhteellisuusperiaate. Toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun hyötyyn. Holhousviranomaisen on myös huomioitava päämiehen/valtuutetun edunmukaisuus.

Teettämisen kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista ja ne peritään jälkikäteksi velvoitetulta, viime kädessä lain verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin (367/1961) mukaisessa menettelyssä (uhkasakkolaki 17 §).

---

<sup>241</sup> HE 146/1998 vp, s. 57.

<sup>242</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 295–296.

#### 4.3.4 Edunvalvojan ja valtuutetun oikeusturva pakkokeinoasiassa

Jos edunvalvoja/valtuutettu ei täytä päävelvoitetta määräajassa, holhousviranomainen tekee uhan täytäntöönpanoa koskevan päätöksen. Tämän jälkeen holhousviranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jollei noudattamatta jättämiselle ole esitetty pätevää syytä. Uhkasakon asettamispäätöksen tulee olla lainvoimainen, jollei päätöstä ole määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Kaksivaiheisessa menettelyssä voidaan korostaa edunvalvojan/valtuutetun oikeusturvaa, sillä molempia vaiheita edeltää erityinen kuulemistilaisuuden varaaminen. Uhkasakkolain 22 §:n mukaan edunvalvojalle/valtuutetulle on varattava tilaisuus selityksen antamiseen ennen uhkasakon asettamista ja uhkasakon tuomitsemista tai ennen teettämisuhan asettamista ja täytäntöön pantavaksi määräämistä siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään. Kuulemismenettelyssä tavoitteena on taata asianosaiselle mahdollisuus vaikuttaa omien asioidensa käsittelyyn ja ratkaisemiseen<sup>243</sup>. Toisaalta taas viranomaisnäkökulmasta se on yksi keino hankkia selvitystä esillä olevassa asiassa.

Hallintolain 34 §:n mukaan edunvalvojalle/valtuutetulle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Edunvalvojalle/valtuutetulle on siten varattava tilaisuus lausua käsityksensä asiasta kokonaisuudessaan eikä vain ratkaisun kannalta merkityksellisistä vaatimuksista ja selvityksistä. Huomattavaa on, että kyseessä on kuulemistilaisuuden varaaminen, ei itse kuuleminen. Näin ollen kuulemisvelvollisuuden täyttämiseksi riittää, että holhousviranomainen varaa asianosaiselle kuulemistilaisuuden, jolloin asianosaisen itsensä tehtäväksi jää mielipiteen tai selvityksen antaminen.<sup>244</sup>

Holhousviranomainen voi ratkaista asian kuulematta edunvalvojaa/valtuutettua hallintolaissa ilmenevien perusteiden mukaisesti. Hallintolain 34 §:n 2 momentissa on mainittu viisi eri perustetta, jolla viranomainen voi ratkaista asian kuulematta asianosaista. Asia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos 1. vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään

---

<sup>243</sup> Niemivuo - Keravuori 2003, s. 262.

<sup>244</sup> Laakso – Suviranta - Tarukannel 2006, s. 171.

heti perusteettomana, 2. asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista, 3. asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä, 4. kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle tai 5. hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Koska nämä poikkeukset merkitsevät rajoitusta hyvän hallinnon vaatimuksiin, on niitä tulkittava ahtaasti. Lisäksi on huomattava, että vaikka poikkeusperuste löytyisikin, voi holhousviranomaisen siitä huolimatta kuulla asianosaista, sillä säännös ei velvoita viranomaista ratkaisemaan asiaa asianosaista kuulematta<sup>245</sup>. Kuulemisen merkityksen voidaan nähdä korostuvan velvoittavien ja negatiivisten hallintopäätösten yhteydessä, jollaisia siis uhkasakko- ja teettämishuone-asiakin ovat. Holhousviranomaisen pakkokeinoasioissa käytettävissä olevina poikkeusperusteina tulevat lähinnä kyseeseen kohdat 4. ja 5. eli kuulemisesta aiheutuva asian viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Kuulemisesta voisi esimerkiksi olla haittaa päämiehen terveydelle, jos edunvalvoja ei ole antanut päämiehelle kohtuullisia käyttövaroja.

Asianosaisen on saatava riittävän varhaisessa vaiheessa tieto asian ratkaisemiseen vaikuttavista selvityksistä ja vaatimuksista, jotta hän voi käyttää tehokkaasti hyväksi kuulemistilaisuuden. Holhousviranomaisen on aidosti pyrittävä varaamaan asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi, jolloin voidaan soveltaa hallintolain 36 §:ää viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle kuulemisen tarkoitus ja tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Holhousviranomaisen on ilmoitettava asianosaiselle määräaika, jonka kuluessa tarvittava selvitys tai lausunto on annettava ja kerrottava samalla, että määräajan noudattamatta jättäminen tai asianosaisen passiivisuus eivät ole esteenä asian ratkaisemiselle (hallintolaki 33 § 2 mom.).

Edunvalvojaa/valtuutettua kuulee esillä olevassa asiassa päätöksen tekevä holhousviranomaisen tai poikkeuksellisesti se muu viranomaisen, jonka tehtäväksi asian valmistelu on säädetty. Edunvalvojan/valtuutetun oikeusturvan kannalta on myös tärkeää, että uhkasakko- ja teettämishuone-asioiden keskeytetään heti, kun edunvalvoja/valtuutettu täyttää päävelvoitteen, riippu-

---

<sup>245</sup> Laakso – Suviranta - Tarukannel 2006, s. 172.

matta siitä missä vaiheessa uhkasakkomenettely on<sup>246</sup>. Uhkasakkolain 23 §:n mukaan holhousviranomaisen päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle postitse saantitodistusta vastaan tai haasteen tiedoksi antamisesta säädetyssä järjestyksessä.

#### *4.3.5 Muutoksenhaku pakkokeinoihin*

Uhkasakkoasiassa edunvalvoja/valtuutettu voi uhkasakkolain 24 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämisuhan asettamista ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevasta päätöksestä siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Uhkasakkolain 24 §:n toisen momentin mukaan holhousviranomaisen päätökseen, jolla se ei ole hyväksynyt asian uudelleen käsittelemistä 12 §:n 2 momentin mukaisesti, ei voi hakea muutosta valittamalla. Näin ollen tämä päätös on heti lainvoimainen.

---

<sup>246</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 223.

## 5 LOPUKSI

Holhousviranomaisen yksi tärkeimmistä tehtävistä on valvoa edunvalvojan ja valtuutetun toimintaa. Tässä valvonnassa merkittävä rooli on vuosittain annettavalla vuositilillä, sillä tilin avulla voidaan selvittää, miten edunvalvoja tai valtuutettu on hoitanut päämiehensä tai valtuuttajansa asioita tilikaudella.<sup>247</sup> Holhousviranomaisen valvontavelvollisuus on tärkeää edunvalvojan ja valtuutetun näkökulmasta, mutta ennen kaikkea päämiehen ja valtuuttajan kannalta. Holhousviranomaisen valvoo päämiehen ja valtuuttajan etujen ja oikeuksien toteutumista eikä holhousviranomaisten kiire ja voimavarojen puute saa huonontaa edunvalvottavien asemaa. Holhousviranomaisen on holhoustilintarkastuksen ratkaisutoiminnassaan huomioitava muun muassa hyvän hallinnon periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeudet. Holhoustilien vakaviin puutteellisuuksiin holhousviranomaisen voi puuttua hallinnollisin sanktioin, uhkasakolla ja teettämishallalla. Onkin kaikkien edun mukaista, että holhousviranomaisella on käytettävissään oikeusnormien ja -periaatteiden lisäksi selkeät toimintaohjeet ja -tavat. Tällöin holhoustilit saadaan tarkastettua hyvin ja nopeasti, jolloin mahdolliset epäselvyydet, puutteet ja lainvastaisuudet tulevat mahdollisimman ajoissa ilmi.

Holhoustoimilain mukainen edunvalvonta on ollut perinteinen tapa järjestää toimintakyvyttään heikentyneen henkilön edunvalvonta. Tämän edunvalvonnan rinnalle on tullut edunvalvontavaltuutus. Laki edunvalvontavaltuutuksesta on ollut voimassa marraskuusta 2007, joten on vielä kovin aikaista sanoa, kuinka suosittu asioiden järjestämistapa edunvalvontavaltuutus tulevaisuudessa on. Koska edunvalvottavien määrä jatkaa kasvuaan, on edunvalvontavaltuutus hyvä lisä holhoustoimilain edunvalvonnan rinnalle.

Edunvalvontojen lisääntyessä lisääntyy myös holhousviranomaisten työmäärä. Toisaalta taas talousresurssit on otettava huomioon myös holhousviranomaisissa, sillä valtiovarainministeriö on asettanut maistraateille tuottavuustavoitteeksi 124 henkilötyövuoden vähentämisen vuoteen 2011 mennessä.<sup>248</sup> Oikeusturvaseikat, itsemääräämisoikeus ja muut perusoikeudet on kuitenkin turvattava myös tässä tilanteessa.

---

<sup>247</sup> Heikkinen – Heusala – Mäkelä – Nuotio 2003, s. 10, 109.

<sup>248</sup> Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 4/2010, s. 31–32. Oikeusaputoimistojen yleisen edunvalvonnan tuottavuustavoitteeksi on puolestaan asetettu vuoteen 2015 mennessä yhteensä 90 henkilötyövuoden vähentäminen. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 86/2010, s. 67.



Tietotekniikan nykyistä parempi hyödyntäminen mm. sähköisen asioinnin kautta on ehdoton edellytys, jos holhousviranomaisten henkilötyövuosia supistetaan.<sup>249</sup> Sähköistä neuvontaa ja ohjeistusta voidaan holhoustoimen palveluissa lisätä, jolloin tarpeelliset ohjeet ovat edunvalvojien ja valtuutettujen käytössä nopeasti ja vaivattomasti. Holhoustoimen ohjeistuksien tulee olla valtakunnallisia ja maistraattien käytäntötapojen yhtenäisiä, jotta edunvalvonta on selkeää ja luottamusta herättävää. Tiedon puutteesta johtuneita holhoustilin epäselvyyksiä ja ongelmia voidaan poistaa myös panostamalla edunvalvojien ja valtuutettujen koulutukseen, neuvontaan ja kirjalliseen ohjeistukseen. Lisäksi on huomattava, että edunvalvojan henkilöön liittyvää riskiä pienentää se, että meillä on käytössä yleinen edunvalvontajärjestelmä.<sup>250</sup> Näin viranomaisille ei synny kohtuutonta painetta hyväksyä vähemmän sopivia henkilöitä edunvalvojiksi.<sup>251</sup> Myös tilien luokittelu eri vaikeusasteisiin lisää holhousviranomaisen mahdollisuuksia selvittää massaluonteisesta tilintarkastuksesta, sillä voimavaroja voidaan keskittää riskejä sisältäviin tileihin.

Yleispiirteinen tilintarkastus ja tilivelvollisuuden helpottaminen (mm. estotili) ovat myös keinoja vähentää holhousviranomaisen työmäärää. Tähän on pyritty myös muuttamalla määräaikaisselvityksiä koskevaa sääntelyä siten, ettei selvitystä tule tehtäväksi silloin, kun se ennalta tiedetään aiheettomaksi. Selvityksen mukaan näillä keinoilla tilintarkastuksen työmäärä vähenee runsaat 10 % ja määräaikaisselvityksissä jopa 40–50%.<sup>252</sup>

Edunvalvonta ja holhoustoimi ovat saaneet paljon kritiikkiä toimintatavoistaan ja mm. päämiesten ja omaisten kohtelusta ajankohtaisohjelmissa.<sup>253</sup> Esimerkiksi ”Holhotut” -ohjelmassa kerrottiin tapauksesta, jossa päämiehen omainen ei ollut saanut tietoja isänsä edunvalvonta-asioista ja omaisuuden hoidosta. Monet omaiset pitävät juuri tätä tiedonpuutetta edunvalvonnan suurimpana ongelmana. Holhoustoimilaki ei anna holhousviranomaisille oikeutta kertoa edunvalvottavien tietoja, jolloin omaiset jäävät päämiesten asioista pimentoon. Omaisten mahdollisuus saada tietoja vaatisi siis holhoustoimilain muutoksia.

<sup>249</sup> Oikeusministeriössä on käynnissä hanke, jonka tavoitteena on kehittää yleisille edunvalvojille valtakunnallinen asiankäsitelyjärjestelmä. Hankkeen yhteydessä selvitetään mahdollisuutta maistraattien ja yleisen edunvalvonnan väliseen sähköiseen asiointiin. Ks. Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2009, s. 28.

<sup>250</sup> Holhoustoimilain 5 §:n mukaan edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka on antanut suostumuksensa tähän. Edunvalvojan sopivuutta arvioitaessa on huomioitava muun muassa edunvalvojaksi esitetyn taito ja kokemus sekä tehtävän laatu ja laajuus.

<sup>251</sup> Lausuntoja ja selvityksiä 2009:21, s. 55.

<sup>252</sup> Mietintöjä ja lausuntoja 4/2010, s. 44.

<sup>253</sup> TV1:n MOT-ohjelman ”Holhotut” lähetettiin 8.3.2010 ja TV2:n Ajankohtaisen kakkosen ”Edunvalvontaa virkamiestyliin” puolestaan 9.3.2010.

Päämiesten omaisten tiedonsaannin parantamisessa on kuitenkin otettava huomioon päämiehen etu: haluaako päämies kaikkien omaistensa tietävän asioistaan ja omaisuudestaan. Ovatko kaikki omaiset pelkästään päämiehen asialla vai onko heillä kenties joku oma intressi? Omaisten tiedonsaannin lisääminen lisäisi myös holhousviranomaisten ja edunvalvojien työtä, sillä omaisten yhteydenotot lisääntyisivät, joten myös tämä on asiassa huomioitava. Koska edunvalvontavaltuutukseen on mahdollista liittää omaisten mahdollisuus saada tietoja päämiehen asioista ja omaisuudesta, ei lain muutoksiin välttämättä tältä osin ole tarvetta. Edunvalvontavaltuutusta olisikin syytä ”markkinoida” enemmän, sillä valtakirjaan voidaan ottaa merkintä esimerkiksi vuositilien antamisesta myös valtuuttajan omaisille, jolloin omaisilla on parempi mahdollisuus tiedonsaantiin.<sup>254</sup>

Toisaalta on myös ehdotettu, että omaisten mahdollisuuksia heikentyneen omaisen asioiden hoitajana olisi parannettava ja vielä kevyempiä toimintamuotoja kehitettävä. Esimerkiksi pankkiasioiden hoitamiseen voidaan usein nähdä riittävän kevennetty muoto eikä välttämättä ole tarvetta edunvalvonnalle tai edunvalvontavaltuutukselle. Tällaista asiaa selkeyttäisi, jos lakiin otettaisiin selkeät säännökset henkilön omaisten toimivallasta hoitaa taloudellisia asioita ilman minkäänlaista valtuutustakin.<sup>255</sup> Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, missä määrin tällainen toiminta on sallittua ja suotavaa, jottei toimintakyvyttömän henkilön oikeusturva vaarannu esimerkiksi taloudellisissa hyväksikäyttötilanteissa, kun viranomaisvalvontaa ei ole ollenkaan tai se on hyvin vähäistä?

Myös edunvalvonnan tuottamistapa on viime vuosina muuttunut, kun yleinen edunvalvonta siirtyi kunnilta valtiolle. Oikeusministeriö asetti 26.1.2010 työryhmän arvioimaan ja kehittämään edunvalvontapalvelujen tuottamistapaa. Työryhmä katsoi selvityksessään, että edunvalvonnan ostopalveluja voidaan tietyin ehdoin lisätä. Ostopalveluna voidaan ensisijaisesti hoitaa ne edunvalvonnat, johon oikeusaputoimiston resurssit eivät riitä. Ostopalveluita voidaan käyttää myös silloin, kun palveluiden alueellinen turvaaminen sitä vaatii.<sup>256</sup> Ostopalveluita mietittäessä on pohdittava laadun ja kustannusten lisäksi myös mm. oikeus-

---

<sup>254</sup> Edunvalvontavaltuutuksen markkinoimisessa on kuitenkin otettava huomioon oikeusturvanäkökohta, jolloin todellisessa edunvalvonnan tarpeessa olevan henkilön pääsy holhoustoimesta annetun lain mukaiseen edunvalvontaan ei vaarannu. Ks. Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2003, s.7.

<sup>255</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2006, s. 158.

<sup>256</sup> Lisäksi työryhmän mielestä on tärkeää, ettei edunvalvontaan tule yhtään sellaista päämiestä, jonka asiat voidaan hoitaa muutoinkin. Työryhmä ehdottaakin edunvalvontavaltuutuksen käytön laajentamista ja tämän lisäksi tuetun päätöksenteon käyttömahdollisuuksien selvittämistä. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 86/2010, s. 68–72.

turvakysymyksiä. Lisääkö yksityinen palvelu kenties riskiä päämiehen oikeusturvan pienentymiseen? Kuinka riski minimoidaan?<sup>257</sup> Entä onko valtion asia holhota vai kannustaa yksityiseen palveluun ja kenellä on vastuu edunvalvontapalvelujen järjestämisestä?<sup>258</sup> Näitä seikkoja on pohdittava tarkkaan, jottei siirrytä ajassa taaksepäin ja olla jälleen siinä tilanteessa, että vain se merkitsee, kuka huolii edunvalvonnan tarpeessa olevat halvimmalla. Ostopalveluissa voi olla myös se riski, että esimerkiksi holhoustilit eivät ole asianmukaisia, jolloin tämä lisää holhousviranomaisten työtä holhoustilien tarkastamisessa.

Edunvalvonta ja holhustoimi ovat siis jatkuvassa muutoksen tilassa. Holhustoimilain viimeisimmät muutokset tulivat voimaan toukokuun alusta 2011. Muutokset selkiyttävät sekä viranomaisten että asiakkaiden käsityksiä holhustoimen tehtävistä. Vaikka holhoustilitarkastuksessa on kyse hyvin pitkälti tapauskohtaisesta harkinnasta ja tapauskohtaisesta päämiehen/valtuuttajan edun punninnasta, tarvitaan kuitenkin yhtenäistä ohjeistusta tukemaan holhousviranomaisen päätöksentekoa ja harkintaa. Tarkennuksia ja valtakunnallista yhteneväistä ohjeistusta tarvitaan mm. hyvän tarkastustavan käsitteen, yleispiirteisen tilintarkastuksen ja edunvalvojan palkkiota koskeviin säätelyihin. Holhustoimen kehittämiseksi riittää töitä siis jatkossakin.

---

<sup>257</sup> Edunvalvontahenkilöstön mukaan oikeusaputoimiston tuottamaa palvelua pidettiin luotettavimpana ja turvallisimpana päämiehelle. Työryhmän mukaan päämiesten yhdenvertainen ja tasa-arvoinen kohtelu on turvattava myös ostopalveluita käytettäessä. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 86/2010, s. 68–69.

<sup>258</sup> Julkisten tehtävien uudelleenjaon problematiikasta ks. esimerkiksi Ryyänen 2006. [10.10.2011].