

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

Liiketalouden koulutusohjelma/ Julkishallinto ja juridiikka

Paula Heikkilä

HOLHOUSTOIMILAIN (442/1999) 34. PYKÄLÄN MUKAISET LUPA-ASIAT JA  
NIIHIN LIITTYVÄ LUPAMENETTELY KAAKKOIS-SUOMEN MAISTRAATIN  
KOUVOLAN YKSIKÖSSÄ

Opinnäytetyö 2013

## TIIVISTELMÄ

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

Liiketalous

HEIKKILÄ, PAULA

Holhustoimilain (442/1999) 34. pykälän mukaiset lupa-asiat ja niihin liittyvä lupamenettely Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä

Opinnäytetyö

54 sivua

Työn ohjaaja

Lehtori Päivi Ollila

Toimeksiantaja

Kaakkois-Suomen maistraatti, Kouvolan yksikkö

Lokakuu 2013

Avainsanat

lupamenettely, lupa-asia, maistraatti, edunvalvonta, hallintomenettely

Edunvalvoja tarvitsee maistraatin luvan tiettyihin päämiehensä puolesta tehtäviin oikeustoimiin. Luvanvaraiset oikeustoimet on lueteltu holhustoimilaissa. Opinnäytetyössä perehdytään holhustoimilain mukaisiin lupa-asioihin ja niihin liittyvään lupamenettelyyn.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää holhustoimilain mukaista lupamenettelyä maistraatin näkökulmasta. Tutkimuksessa selostetaan holhustoimilain 34. pykälän mukaiset lupa-asiat ja lupamenettelyprosessi. Lisäksi kartoitetaan Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä käsiteltäviä lupa-asioita. Opinnäytetyössä esitellään myös holhustoimea ja hallintomenettelyä yleisellä tasolla.

Opinnäytetyössä käytetyt tutkimusmenetelmät ovat kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tutkimukseen on haastateltu Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikön viranhaltijoita. Lait ja kirjallisuus ovat haastatteluiden lisäksi ensisijaisia tutkimuksessa käytettyjä lähteitä.

Tutkimuksen perusteella selvisi, miten Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikön lupamenettelyprosessi etenee lainsäädännön ja muiden ohjeiden mukaisesti. Lisäksi tutkimuksesta käy ilmi, minkälaisia lupa-asioita Kouvolan yksikössä käsitellään ja kuinka paljon niitä on ollut määrällisesti vuonna 2012.

## ABSTRACT

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

University of Applied Sciences

Business Management

HEIKKILÄ, PAULA

Permits and Procedures Based on the Section 34 of the Guardianship Services Act (442/1999) at the Local Register Office of South-East Finland

Bachelor's Thesis

54 pages

Supervisor

Päivi Ollila, Senior Lecturer

Commissioned by

Local Register Office of South-East Finland, Kouvola Unit

October 2013

Keywords

licencing procedure, permits, registrar, public guardianship, governing procedure

In Finland a guardian needs to be appointed by the local register office for executing legal acts on behalf of a ward. The legal acts subject to licence are specified in the Guardianship Services Act. This thesis is a study into the permits and the licensing procedures.

The purpose of this study was to study the licencing of permits from the local register office perspective. This study explains the permits and the licencing based on the Guardianship Services Act. The permits licenced by the Local Register Office of South-East Finland, Kouvola unit are surveyed. The thesis also presents the guardianship and governing procedure in general.

The research methods used in the thesis are qualitative, and include interviews of officials of the Local Register Office of South-East Finland, Kouvola unit. In addition, laws, statutes, and related literature have been the primary sources for the research.

The study revealed how the licencing proceeds with respect to the laws and other regulations at the Local Register Office of South-East Finland, Kouvola unit. It also indicates the quality and quantity of permits licenced in Kouvola unit in 2012.

# SISÄLLYS

## TIIVISTELMÄ

## ABSTRACT

1	JOHDANTO	7
2	HOLHOUSTOIMEN HISTORIA JA NYKYTILANNE	8
	2.1 Itsemääräämisoikeus	9
	2.2 Holhustoimi	10
	2.3 Edunvalvonta	11
3	HYVÄ HALLINTOTAPA	12
	3.1 Hyvän hallinnon perusteet	13
	3.1.1 Puolueettomuus eli objektiviteettiperiaate	14
	3.1.2 Suhteellisuusperiaate	14
	3.1.3 Tarkoitussidonnaisuusperiaate	14
	3.1.4 Yhdenvertaisuusperiaate	15
	3.1.5 Luottamuksensuojan periaate	15
	3.1.6 Palveluperiaate	15
	3.1.7 Neuvonta	16
	3.1.8 Hyvän kielenkäytön vaatimus	16
	3.1.9 Viranomaisten yhteistyö	16
	3.2 Hyvä hallintotapa Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä	17
4	MAISTRAATTI HOLHOUSVIRANOMAISENA	18
5	MAISTRAATTI EDUNVALVOJAN TOIMINNAN VALVOJANA	20
	5.1 Ennakkovalvonta	20
	5.2 Jälkivalvonta	22
	5.3 Holhousviranomaisen pakkokeinot	23
6	LUVANVARAISET OIKEUSTOIMET	23
	6.1 Luettelo luvanvaraisista oikeustoimista	24
	6.2 Päämiehen etu	26
	6.3 Hallintoasian käsittelyn yleiset vaatimukset	27

6.4 Lupapäätösten maksut	28
7 LUPAHAKEMUKSIIN TARVITTAVAT LIITTEET	28
7.1 Kiinteän omaisuuden ja maanvuokra- tai muun vastaavan käyttöoikeuden hankkiminen tai luovuttaminen	28
7.2 Omaisuuden panttaaminen	29
7.3 Kiinteän omaisuuden, maanvuokraoikeuden tai muun vastaavan oikeuden luovuttaminen toisen käytettäväksi	29
7.4 Lainan ottaminen, vekselivastuu ja vastuu toisen velasta	30
7.5 Yhtiöön liittyminen tai avoimen tai kommandiittiyhtiön perustaminen	30
7.6 Päämiehen perintöosuuden luovutus ja perinnöstä luopuminen	30
7.7 Sopimus kuolinpesän yhteishallinnosta	31
7.8 Ositus ja perinnönjako	31
7.9 Huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet	31
7.10 Päämiehen asunnon vuokraus	32
7.11 Metsän ja maa-ainesten myynti	32
7.12 Päämiehen rahavarojen lainaaminen	33
7.13 Päämiehen rahavarojen sijoittaminen	33
7.14 Liitteissä esiintyvät puutteet	34
8 MAISTRAATIN HARKINTAVALTA LUPA-ASIASSA	34
8.1 Maistraatin harkintavaltaan liittyvä oikeustapaus	37
8.2 Päämiehen kuuleminen	38
9 LUPAMENETTELYN KULKU	39
9.1 Hakemus ja vireilletulo	39
9.2 Esittelijän rooli lupamenettelyssä	40
9.3 Eroavaisuudet lupamenettelyssä	42
9.4 Luvan hakeminen jälkikäteen	43
10 LUPA-ASIAN RATKAISEMINEN	43
11 MUUTOKSENHAKU HOLHOUSVIRANOMAISEN PÄÄTÖKSEEN	45
12 HOLHOUSASIAT KAAKKOIS-SUOMEN MAISTRAATIN KOUVOLAN YKSIKÖSSÄ VUONNA 2012	46
12.1 Lupa-asiat Kouvolan yksikössä vuonna 2012	47

12.2 Lupa-asioiden käsittelyaika ja käsittelyjärjestys	49
13 JOHTOPÄÄTÖKSET	49
LÄHTEET	52

## 1 JOHDANTO

Edunvalvojan tulee hakea tiettyihin päämiehensä puolesta tehtäviin oikeustoimiin holhousviranomaisen eli maistraatin lupa. Luvanvaraisista oikeustoimista säädetään holhoustoimilaissa (HolTL 1.4.1999/442), ja ne on lueteltu lain 34. pykälässä.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää holhoustoimilain mukaista lupamenettelyä ja siihen kuuluvaa prosessia maistraatin näkökulmasta. Aihetta käsitellään kirjallisuuden ja lakien pohjalta haastatteluita apuna käyttäen. Haastateltavat henkilöt ovat Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikön viranhaltijoita. Opinnäytetyön tavoitteena on selostaa holhoustoimilain 34. pykälän mukaiset lupa-asiat ja selvittää lupa-asioiden hoitoa. Lisäksi kartoitetaan, millaisia lupa-asioita Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä käsitellään, miten prosessi etenee ja kuinka työtä käytännössä tehdään.

Aihetta lähestytään holhoustoimen kuvauksella ja hyvän hallintotavan esittelyllä. Holhoustoimi ja hyvä hallintotapa liittyvät oleellisesti lupamenettelyyn ja lupa-asioiden hoitamiseen. Lupamenettelyn kulun ymmärtäminen vaatii perehtyneisyyttä edunvalvontajärjestelmään ja holhoustoimeen.

Tutkimus toteutetaan kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä käyttäen. Tiedonkeruumenetelmänä käytetään strukturoitua haastattelua eli lomakehaastattelua. Lähdeaineistona käytetään myös kirjallisuutta, lakeja ja elektronisia lähteitä.

Opinnäytetyön aihe valikoitui työskenneltyäni Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä. Työnkuvaani kuului edunvalvonnan päämiesten vuositilien tarkastamista. Vuositileissä mainitaan lupahakemukset, joten aihe tuli sitä kautta esille. Haluan lisätä omaa tietämystäni lupa-asioista ja yleisesti edunvalvontaan ja holhoustoimeen liittyvistä teemoista perehtymällä opinnäytetyöni aiheeseen. Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikön lupamenettelyn kulkua ei ole aiemmin tutkittu.

Aihe on ajankohtainen sen vuoksi, että tulevaisuudessa varsinkin vanhusväestön määrä tulee kasvamaan, joten väistämättä myös edunvalvonnan tarve tulee lisääntymään. Vanheneminen tuo monesti mukanaan sairauksia ja toimintakyvyn heikkenemistä, joten todennäköisesti yhä useampi tulee tarvitsemaan apua ja tukea henkilökohtaisten asioidensa hoitamisessa. Näin lupa-asioiden käsittelymäärät tulevat mitä luultavimmin

myös nousemaan. Lisäksi esimerkiksi mielenterveyspotilaita on siirretty merkittävästi laitoshoidosta avohoitoon ja muutenkin avohoito on yleistynyt monilla sektoreilla. Tämän vuoksi edunvalvontapalveluille on kysyntää aiempaa enemmän.

## 2 HOLHOUSTOIMEN HISTORIA JA NYKYTILANNE

Holhouksella on perinteisesti ymmärretty vajaavaltaisen henkilön taloudellisten asioiden yleistä hoitamista, ja se on mielletty omaisuuden turvaamiskeinona. Holhoustoimen historia on hyvin pitkä. Jo keskiajalla maakuntalaeissa ja maanlaeissa oli viitteitä holhoustoimea koskevista säännöksistä. Näiden lakien ominaispiirteinä oli, että niiden mukaan holhoustoimi oli lähinnä suvun asia ja lait sääntelivät sitä, missä järjestyksessä sukulaiset oikeutettiin toimimaan holhoojina. Tuohon aikaan holhoustoimen hallinnollinen valvonta kuului sukulaisille eikä viranomaisille. (Välimäki 2008, 2-3.) 1800-luvulle asti suvun asema on ollut hyvin keskeinen holhoustoimeen liittyvien asioiden hoidossa.

Vuonna 1898 holhouslaissa määriteltiin holhoojien toimivaltarajoitukset, jolloin suvun välitön valta päättyi holhosten hoidossa. (Roiko-Jokela 2006, 22.) Vuoden 1898 holhouslaki määräsi holhoustoimen valvonnan kokonaan viranomaisten tehtäväksi, joten sukulaiset eivät enää suoraan voineet vaikuttaa asiaan. Päävastuu holhoustoimeen liittyvästä hallinnosta ja valvonnasta kuului sen seurauksena alioikeudelle ja kuntien holhouslautakunnille. Holhouslautakuntien tehtävänä oli toimia alioikeuden apuna ja valvoa kihlakunnan- ja raastuvanoikeuksien holhouspäätöksien toteuttamista. Lautakunta oli osa oikeuslaitoksen organisaatiota, vaikka sen valinta suoritettiin kunnallishallinnossa. Hallinnon ja valvonnan siirtäminen viranomaisille kertoo siitä, että vastedes holhouksen tarkoituksena oli holhottavan etujen vaaliminen perheen ja suvun etujen vaalimisen sijaan. Uuden holhoussäännösten myötä holhouslautakunnat on lakkautettu ja niiden tehtävät siirretty holhousviranomaisina toimiville maistraateille. (Roiko-Jokela 2006, 24.)

Lähes sadan vuoden jälkeen holhoustoimilaki uudistettiin ja uusi laki holhoustoimesta astui voimaan vuonna 1999. Uuden lain myötä hallintoa ja valvontaa tehostettiin ja valtioallistettiin. Holhouslainsäädännön kokonaisuudistus kesti yli kolmekymmentä vuotta. Uudistaminen alkoi vuonna 1971 holhouslainsäädännön uudistamiskomitean jättämällä mietinnöllä. (Välimäki 2008, 3-4.)



Holhouslain uudistus korostaa holhoustoimen merkitystä edunvalvojana. Sitä kuvaa esimerkiksi nimikkeiden holhooja ja holhottava korvaaminen edunvalvojalla ja päämiehellä. Uusilla käsitteillä on haluttu korostaa tehtävän luonnetta edunvalvojana ja poistaa järjestelmän leimaavuutta. Kokonaan holhous-termistä ei kuitenkaan ole luovuttu, vaan se näkyy edelleen muun muassa hallinnollisissa yhteyksissä. Esimerkiksi laki koskee holhoustointia, edunvalvonta merkitään holhousasioiden rekisteriin ja asiointi tapahtuu holhousviranomaisessa.

Vuonna 2007 säädettiin laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007). Siinä voidaan nähdä merkkejä kahdeksan vuotta aikaisemmin valtiollistetun holhoustoimen osittaisesta purkamisesta tai yksityistämisestä ja paluusta hieman yksilöllisempään edunvalvontaan. Käytettäessä edunvalvontavaltuutusta henkilön itsemääräämisoikeus vahvistuu, koska hän voi valtuutuksella etukäteen järjestää asioidensa hoitamisen. Samalla kevennetään valvontaa ja hallintoa. (Välimäki 2008, 3.)

Nykyisen holhoustoimen perusraamit muodostavat siis Laki holhoustoimesta (422/1999) ja Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008). Laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007) täydentää edunvalvontaan liittyvää sääntelyä.

## 2.1 Itsemääräämisoikeus

Itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittaminen on holhousoikeuden keskeinen periaate. Suomen perustuslain (731/1999) 7. §:ssä säädetään oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10.§:ssä yksityiselämän suojaan. Lisäksi 15. §:ssä säädetään oikeudesta omaisuuden suojaan.

Lähtökohtaisesti jokaisella kahdeksantoista vuotta täyttäneellä henkilöllä on oikeus määrätä itseään koskevista asioista. Itsemääräämisoikeudella siis tarkoitetaan toimintakykyisen yksilön oikeudesta päättää itseään koskevista asioista kuten esimerkiksi olinpaikastaan, omaisuudestaan ja perhesuhteistaan. Itsemääräämisoikeus ei sanatakkasti ilmaistuna sisälly perustuslakiin eikä ihmisoikeussopimuksiin, vaikka se onkin monien perus- ja ihmisoikeuksien perustana (Antila 2007, 4).

Päämiehen ihmisarvon ja perusoikeuksien kunnioittamisen ollessa holhousoikeuden ensisijaisena periaatteena, päämiehen itsemääräämisoikeus on säilytettävä mahdoli-

simman laajana. Holhousoikeudellisiin toimenpiteisiin täytyy ryhtyä ainoastaan siinä määrin, kuin se on välttämätöntä henkilön suojelemiseksi. Toimenpiteen välttämättömyyttä arvioitaessa täytyy ottaa huomioon ne toimenpiteet, joihin henkilö itse on jo ryhtynyt asioidensa hoidon järjestämiseksi vaikkapa läheistensä avulla. (Antila 2007, 4.)

## 2.2 Holhustoimi

Holhustoimesta annetun lain (1.4.1999/442) 1.1 §:ssä säädetään, että holhustoimen tarkoituksena on valvoa sellaisten henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi pitää huolta taloudellisista asioistaan. Holhustoimi on niitä ihmisiä varten, jotka eivät kykene hoitamaan itse omia asioitaan. Jos henkilö ei itse pysty pätevästi päättämään asioistaan, niin häntä on suojeltava hänen omien etujensa vastaiselta toiminnalta. Tuomioistuin tai maistraatti holhousviranomaisena voi holhustoimilain säännösten mukaisesti määrätä henkilölle edunvalvojan. Edunvalvojan määrääminen kuuluu pääsääntöisesti tuomioistuimille. Maistraatti voi määrätä edunvalvojan, jos päämies kykenee itse ymmärtämään asian merkityksen ja päämies itse hakee edunvalvojan määräämistä (HolTL 12.1 §:n 2 kohta ja 12.2 §). Holhustoimilain 86. §:n mukaan maistraatti on velvollinen kuulemaan henkilökohtaisesti sitä, jonka edun valvomisesta on kysymys. Saman lainkohdan nojalla maistraatti voi vaatia, että hakija esittää lääkärin lausunnon niistä seikoista, joilla on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

Holhouslainsäädäntö mahdollistaa itsemääräämisoikeuden rajoittamisen puuttumalla itsemääräämisoikeuteen. Lainsäädännön avulla voidaan tukea itsemääräämisoikeuden vastuullista käyttöä silloin, kun toimenpide on tarpeen henkilön suojelemiseksi. Holhustoimilain uudistamisessa eräänä periaatteena oli ihmisoikeuksien huomioonottaminen. Laissa edellytetään, että noudatetaan aina tilanteeseen nähden lievintä mahdollista puuttumisen keinoa. Kenenkään toimintakelpoisuutta ei saa rajoittaa enempää kuin on tarpeen. (Parviainen & Rubanin 2009, 194.)

Holhustoimilain tultua voimaan vuonna 1999 holhustoimen asiakasmäärät ovat selkeästi kasvaneet. Asiakasmäärän kasvu ei johdu ainoastaan vuosittain alkavien edunvalvontojen määrän kasvusta. Kasvuun vaikuttaa osittain se, että holhustoimen asiakasrakenteessa on tapahtunut muutoksia. Nykyään edunvalvonnasta poistuvien asiakkaiden määrä on pienempi kuin edunvalvontaan tulevien. Vaikka muistihäiriöistä ja

päätöskyvyttömyydestä kärsivät vanhukset ovat edelleen holhoustoimen suurin asiakasryhmä, niin edunvalvontaan tulee nykyään yhä enenevässä määrin päihdeongelmista ja mielenterveysongelmista kärsiviä nuorehkoja henkilöitä, jotka todennäköisesti tarvitsevat pitkään edunvalvontapalveluita. Myös vanhusten tarve edunvalvontapalveluihin kasvaa, kun vanhimpien ikäluokkien osuus väestöstä lisääntyy. (HE 203/2010)

Tilastokeskuksen väestörakennetilaston mukaan vuonna 2012 18,8 % väestöstä oli yli 65-vuotiaita. Väestöennusteen mukaan vuonna 2020 yli 65-vuotiaiden osuus tulee olemaan 22,6 % ja vuonna 2040 jopa 26,2 % väestöstä (Tilastokeskus, väestöennuste 2012).

### 2.3 Edunvalvonta

Edunvalvonta on päämiesten oikeudellisten ja taloudellisten asioiden hoitamista.

Edunvalvontatehtävän sisältö määräytyy aina tuomioistuimen tai maistraatin tekemän edunvalvontapäätöksen mukaisesti, joten edunvalvonta voidaan määrätä koskemaan myös henkilöön liittyvien asioiden hoitamista. Edunvalvontapäätös asettaa aina rajat edunvalvojan toimivallalle eli sille, mitä edunvalvoja saa tehdä päämieheensä nähden. Edunvalvojan käyttäessä valtaansa päämiehen nimissä edunvalvontapäätöksessä määrättyssä asiassa tulee päämies niihin asioihin sidotuksi.

Edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa. Sopivuutta arvioitaessa on otettava huomioon edunvalvojaksi esitetyn taito ja kokemus sekä tehtävän laatu ja laajuus (HolTL 5. §). Edunvalvoja voi olla lähiomainen tai muu päämiehelle läheinen henkilö. Edunvalvojana voi toimia myös yleinen edunvalvoja, joka on valtion virkamies ja toimii virkavastuulla.

Holhoustoimilain 37. §:n mukaan edunvalvojan on hoidettava päämiehensä omaisuutta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi. Edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Edunvalvonta päättyy, kun edunvalvojalle annettu määräys lakkaa olemasta voimassa, päämies kuolee, edunvalvoja vapautetaan tehtävästään tai päämies tulee täysi-ikäiseksi, jos on ollut kyseessä alaikäisyyteen perustuva edunvalvonta (HolTL 16. §).

Edunvalvojan täytyy noudattaa toiminnassaan hyvää edunvalvontatapaa, ja holhousviranomaisella täytyy olla mahdollisuus toteuttaa sille laissa säädetty valvontavelvollisuus. Yleiseltä edunvalvojalta edellytetään myös hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista. (Parviainen & Rubanin 2009, 196.)

### 3 HYVÄ HALLINTOTAPA

Hallintomenettelyjä ja hallintolainkäyttöä koskevat säädökset liittyvät kiinteästi edunvalvonnan järjestämiseen ja toteuttamiseen, ja sen vuoksi myös maistraatin toimintaan.

Suomen perustuslaissa (731/1999) ja hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista. Näissä laeissa määritellään esimerkiksi viranomaisen harkintavaltaa sitovat hallinnon oikeusperiaatteet.

Perustuslain 21. §:n 1. momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. 21. §:n 2. momentin mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Toinen hallintomenettelyyn liittyvä kohta perustuslaissa on 6. §:n yhdenvertaisuussäännös, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Myös perustuslain 12. §:n 2. momentti on oleellinen hallintomenettelyä ajatellen. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Tärkeä on myös perustuslain 17. §, jossa säädetään oikeudesta omaan kieleen. 17. §:n mukaan jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja viranomaisessa asiaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia.

Hallintolaki on hallintomenettelyn kannalta tärkein säädös. Se säätää kattavasti hallintomenettelyn keskeisistä osista. Hallintolaki on yleislaki, mutta erityissäännöksiin nähden toissijainen. Hallintolain 5. §:ssä säädetään niin, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niin niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Sovelta-

misalaltaan laki on laaja, sillä se ulottuu koko julkishallintoon. Kirjoitustavaltaan hallintolaki on tiivis ja myös tulkinnanvarainen. Sen sisältöä analysoitaessa lainvalmisteluaineisto sekä oikeusministeriön julkaisut ovat keskeisesti apuna lain sisältöä selvitetäessä. (Kulla 2012, 41.)

Lakien lisäksi menettelysäännöksiä, jotka täydentävät hyvän hallinnon toteutumista on asetuksissa ja alemmanasteisissa säädöksissä kuten esimerkiksi hallintovirastojen jotosäännöissä.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14. § liittyy myös hyvään hallintotapaan. 14. §:ssä säädetään, että virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, sekä virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Valtion ja kuntien viranomaisilla on ensisijainen vastuu huolehtia hyvän hallinnon toteuttamisesta ja käsittelyn asianmukaisuudesta. Hallintolain määrittelemien velvollisuuksien laiminlyöminen voi johtaa virkarikossyytteen nostamiseen tuomioistuimessa. Virkamiehen toimiessa virkatehtävissään virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, hän syyllistyy virkavirheeseen. Virkavirheen seuraamuksena virkamiehelle voidaan asettaa vahingonkorvausvastuu tai hänelle voidaan määrätä rangaistusseuraamus rikosoikeudellisessa menettelyssä. Virkarikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 40. luvussa. Virkavastuu koskee kaikenlaista virkamiehen toimintaa. Myös virkamiehen toimimattomuus tai passiivisuus kuuluu virkavastuun piiriin. (Mäenpää 2008, 88 – 89.)

### 3.1 Hyvän hallinnon perusteet

Hallintolain toisessa luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteet. Ne on tarkoitettu hallintoasiassa noudatettavan menettelyn apuvälineiksi. Hyvän hallinnon perusteet voidaan ajatella toiminnan laadullisiksi vähimmäisvaatimuksiksi. Hyvän hallinnon perusteet ohjaavat myös maistraatin lupaharkintaa. Hyvän hallinnon perusteita ovat 6. §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet: puolueettomuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus, yhdenvertaisuus ja luottamuksensuoja. Muita hyvän hallinnon perusteita ovat 7. §:n palveluperiaate, 8. §:n neuvontaan liittyvä säädös, 9. §:n hyvään kielenkäyttöön liittyvä säädös sekä 10. §:n viranomaisten yhteistyöhön liittyvä säädös.

Neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö ovat menettelyä tukevia ja muodollisia perusteita. Palveluperiaate ohjaa hallintotoimintaa myös sisäl-

löllisesti, koska siihen voi liittyä esimerkiksi tuloksellisuuden näkökulma. Luetteloa perusteista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan hyvän hallinnon osa-alueita on jätetty säänneltäväksi myös muualla lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. (Kulla 2012, 93.)

### 3.1.1 Puolueettomuus eli objektiviteettiperiaate

Puolueettomuus on yleinen vaatimus ja tavoite julkishallinnossa. Se lisää viranomais-ten toimintaan kohdistuvaa luottamusta. Puolueettomuus myös takaa omalta osaltaan sitä, että toiminta on lainmukaista ja tosiasioihin perustuvaa. Puolueeton näkemys tai toiminta on enemmän riippuvainen tarkasteltavasta asiasta, kuin henkilöstä, joka asiaa tarkastelee. Puolueettomuuden edellytyksenä on, että toimet ovat asiallisia ja perustel-tavissa. Puolueettomuusvaatimus kattaa kaikenlaisen viranomaistoiminnan, kuten esimerkiksi kirjalliset päätökset ja myös viranomaisen käyttäytymisen. (Kulla 2012, 102 – 103.)

### 3.1.2 Suhteellisuusperiaate

Hallintolain 6. §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on siis intressi-vertailua, jossa päätöksentekijä käyttää omaa harkintaa. Virkamiehen on suhteutettava toimenpiteidensä voimakkuus niin, ettei henkilöiden oikeuksia rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä. (Hautamäki 2004, 79.)

### 3.1.3 Tarkoitussidonnaisuusperiaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa sitä, että viranomainen saa käyttää toimi-valtaansa ainoastaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomainen ei saa käyttää toimivaltaansa väärin. (Hautamäki 2004, 76.)

Tarkoitussidonnaisuus on tapa ohjata inhimillistä käyttäytymistä. Oikeudellisessa sääntelyssä tarkoitussidonnaisuuden käsitettä käytetään usealla tavalla, mutta esimer-kiksi hallinto-oikeudessa tarkoitussidonnaisuus tarkoittaa lähinnä sitä, että sallitut toimintaperiaatteet on rajattu sovellettavan lain tarkoituksen mukaan. Tarkoitussidon-naisuuden vaikutuksia arvioitaessa on ensin selvitettävä, minkä tarkoituksien toteut-tamiseksi viranomaiselle on lainsäädännön perusteella annettu toimivalta. Sen jälkeen

täytyy tutkia, onko viranomaisen toiminut niiden tarkoitustarkoituserien mukaan vai kenties joidenkin kiellettyjen tarkoitusten mukaan. (Kulla 2012, 99.)

#### 3.1.4 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen kohtelee hallinnossa asioivaa asiakasta tasapuolisesti muihin asiakkaisiin nähden. Ihmisiä kohdellaan samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla. Mikään henkilöön liittyvä syy kuten esimerkiksi, ikä, alkuperä tai terveydentila ei saa vaikuttaa kohteluun. (Hautamäki 2004, 76.)

Yhdenvertaisuus on periaate, jossa vähintään kahta tapausta verrataan toisiinsa. Yhdenvertaisuuteen vedottaessa täytyy olla selvillä henkilöt, joita asia koskee, jaettavat edut ja vertailuperusteet. Esimerkiksi hallintolupa-asiassa nämä elementit ovat luvan hakijat, haettava hallintolupa ja luvanmyöntämisperusteet. Tasapuolisuusvaatimuksen soveltaminen saattaa olla toisinaan hankalaa, sillä tapaukset eivät koskaan ole täysin samanlaisia. Ratkaisija joutuu työssään arvioimaan tapaukset samanlaisiksi tai erilaisiksi. (Kulla, 2012, 93.)

#### 3.1.5 Luottamuksensuojan periaate

Hallintolain 6. §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että vilpittömässä mielessä toimineella asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Asiakkaalla on oikeus luottaa myös siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen muutu ainakaan sillä tavalla, että se vaikuttaisi asiakkaan etuun tai oikeuteen haitallisesti. Luottamuksen suojaaminen edellyttää myös sitä, että hallintopäätöksellä ei voi olla taannehtivia oikeusvaikutuksia. Viranomaisen ei siis voi ilman lakiin perustuvaa toimivaltaa jälkikäteen muuttaa aikaisemmin tehtyä päätöstä. (Mäenpää 2008, 76.)

#### 3.1.6 Palveluperiaate

Hallintolain 7. §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tällä säädöksellä pyritään turvaamaan viranomaispalvelujen saatavuus ja se, että hallinnon asiakkaiden tarpeisiin kiinnitetään riittävästi huomiota. Asioinnin tulisi olla joustavaa, nopeaa, yksinkertaista ja

kustannuksia säästävää. Palveluiden järjestäminen asianmukaisesti asiakkaan näkökulmasta tarkoittaa sitä, että esimerkiksi virastojen aukioloaikoja määriteltäessä tämä vaatimus on otettava huomioon. Lisäksi tiedusteluihin täytyy vastata ja asiakasta täytyy auttaa asiansa hoidossa. Asiakkaan täytyy voida muodostaa helposti kokonaiskäsitys asiansa hoitamiseen liittyvistä toiminnoista ja palvelun sisällöstä. (Kulla 2012, 113 – 114.)

### 3.1.7 Neuvonta

Hallintolain 8. §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus neuvoa asiakasta. Neuvonnalla tarkoitetaan asian vireillepanoon, käsittelyyn ja toimivaltaisen viranomaisen löytämiseen liittyvää neuvontaa. Lisäksi asiakkaan kysymyksiin ja tiedusteluihin on vastattava. Viranomainen voi vastata kysymyksiin joko suullisesti tai kirjallisesti. Neuvontavelvollisuus koskee kaikkia asian hoitamiseen liittyviä vaiheita. (Mäenpää 2008, 154 – 155.)

### 3.1.8 Hyvän kielenkäytön vaatimus

Hallintolain 9. §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaaseen ei saa kohdistaa epäasiallisia ilmaisuja, ja häntä on puhuteltava kunnioittavasti. Viranomaisen kielenkäyttö ei saa olla loukkaavaa, syrjivää tai väheksyvää. Asiakkaan ja viranomaisen välisen vuorovaikutuksen tulisi olla luontevaa ja joustavaa. Asianmukaisen palvelun edellytyksenä on selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö. Viranomaisen laatimien asiakirjojen täytyy olla johdonmukaisia ja helposti ymmärrettäviä. (Mäenpää 2008, 149 – 150.)

### 3.1.9 Viranomaisten yhteistyö

Hallinnon toimivuutta pyritään tehostamaan säännöksillä viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Hallintolain 10. §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Avustaminen tarkoittaa käytännössä lausuntojen, selvitysten ja tietojen antamista toiselle viranomaiselle. Tietoja voidaan antaa muistakin asioista kuin ainoastaan vireillä olevista asioista. Jotta auttamisvelvollisuus voidaan toteuttaa, se edellyttää toiselta viranomaiselta tullutta pyyntöä. Yleensä pyyntö tehdään kirjallisesti, ellei asian



laatu ole erittäin kiireellinen. Apua voidaan antaa myös ilman pyyntöä, mikäli toinen viranomainen on ilmiselvästi tietynlaisen avun tarpeessa. Viranomaisen tulisi välttää avun pyytämistä, mikäli se voi itse suorittaa tehtävän ilman kohtuutonta vaivannäköä. (Kulla 2012, 122 – 123.)

### 3.2 Hyvä hallintotapa Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä

Hyvä hallintotapa toteutuu käytännön työssä Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä muun muassa niin, että jokaista asiakasta kohdellaan yhdenvertaisesti hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Suhteellisuusperiaate ilmenee esimerkiksi niin, että on tehty perinnönjako, jossa päämies on saanut vähäisen määrän rahaa, vaikka lupaa perinnönjakoon ei ole haettu ja se huomataan tilintarkastuksen yhteydessä. Jaettava pesä on ollut hyvin yksinkertainen, ja jaettava omaisuus on ollut hyvin vähäistä. Laskemalla voidaan helposti todistaa, että päämies on saanut sen, mikä hänen on kuulunutkin saada. Tällaisessa tapauksessa maistraatti toteaa, että virhe on havaittu, eli lupaa ei ole haettu, mutta asia jätetään edunvalvojan harkintaan, haluaako hän hakea lupaa jälkikäteen. Tällaisissa tapauksissa täytyy olla kyse erittäin pienistä summista, eli sellaisista summista, jotka kulusivat lähes kokonaan lupamenettelystä aiheutuviin kuluihin. Koska maistraatti näkee, että päämiehen etu ei ole vaarantunut, voidaan toimia tällä tavalla. Laki edellyttää, että lupa haetaan aina riippumatta jaettavan summan määrästä. (Peltokurppa 16.9.2013)

Viranomaisen neuvontavelvollisuutta toteutetaan hyvin Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä. Henkikirjoittaja Peltokurpan mukaan asiakkaat ovat pääsääntöisesti hyvin tyytyväisiä saamaansa neuvontaan. Peltokurppa on huolissaan neuvontaperiaatteen toteutumisesta jatkossa, mikäli Asiakaspalveluhanke 2014 toteutuu. Hän myös uumoilee asiakaspalvelun laadun kärsivän hankkeen myötä, koska jo nykytilanteessa on todettu, että sähköinen asiointi ei onnistu kaikilta asiakkailta. (Peltokurppa 16.9.2013)

Asiakaspalvelu 2014-hanke on julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämishanke. Hankkeen tavoitteena on luoda Suomeen koko maan kattava lakisääteinen julkisen hallinnon yhteisten asiakaspalvelupisteiden verkko. Asiakkaiden on tarkoitus saada julkisen hallinnon asiakaspalvelut yhteisistä asiakaspalvelupisteistä kohtuutettävyydellä asuinpaikastaan koko maassa yhdenvertaisesti. Asiakaspalvelupisteissä tarjottaisiin poliisin lupapalvelujen lisäksi maistraatin, verohallinnon, työ- ja elinkeino-

toimistojen, kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten palveluja. Julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta säättävän lain ehdotetaan tulevan voimaan vuonna 2014. Ehdotuksen toteutuessa ensimmäiset yhteiset asiakaspalvelupisteet aloittaisivat toimintansa vuoden 2015 alussa. (Asiakaspalvelu 2014. Yhdessä palvelut lähelle, 2013)

Hyvän kielenkäytön vaatimus toteutuu Kouvolan yksikössä niin, että asiakirjoissa käytetään hyvää ja asiallista suomen kieltä ja selkeää ilmaisutapaa. Kouvolan yksikössä noudatetaan toimintatapaa, jonka mukaan päätökset täytyy perustella. Näin toimimalla asiakas näkee, millaisiin seikkoihin päätös perustuu. Salassapitosäännökset otetaan huomioon niiltä osin, mihin asiakirjoja milloinkin toimitetaan. Tietoja asiakkaan terveydentilasta tai kokonaisvarallisuudesta ei missään nimessä anneta sellaisille taholle, jolle ne eivät kuulu. (Peltokurppa 16.9.2013)

#### 4 MAISTRAATTI HOLHOUSVIRANOMAISENA

Oikeudellisena käsitteenä viranomainen tarkoittaa julkisia tehtäviä hoitavaa valtion tai julkisyhteisön toimielintä, jolla on itsenäistä toimi- ja päätösvaltaa lain mukaan. Valtion hallintoviranomaisia ovat valtioneuvosto ministeriöineen ja ministeriöiden alaiset viranomaiset. Ne porrastuvat yleensä hallinnonaloittain keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon. (Kulla 2012, 86)

Maistraatti on osa valtion paikallishallintoa. Maistraatit toimivat aluehallintovirastojen alaisuudessa ja ne kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle on keskitetty maistraattien ohjaus, kehittäminen ja valvonta. Maistraattien hallinnollisesta ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. (Maistraattien strategia-asiakirja 2012 – 2015.)

Maistraatti toimii valvovana viranomaisena. Holhustoimilain 56. § säättää valvonta-tehtävän sisällöstä. 56. §:n mukaan holhousviranomaisen on viipymättä hyvää tarkastustapaa käyttäen tarkastettava vuositili tai päätöstili. Holhousviranomaisen täytyy tarkastaa, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu käyttövarat, onko edunvalvojan palkkio kohtuullinen ja onko tili oikein laadittu.

Holhustoimilain 84. §:n mukaan holhousviranomaisena toimii maistraatti ja Ahvenanmaan maakunnassa holhousviranomaisen tehtäviä hoitaa lääninhallitus. Holhous-

toimen sisällöstä ja sen kehittamisestä vastaa oikeusministeriö, mutta hallinnollinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat valtiovarainministeriölle.

Valtioneuvoston asetus maistraattien toimialueista (10.3.2011/217) säätää 1. §:n 5. kohdassa, että Kaakkois-Suomen maistraatin toimialue on Kouvolan, Kotkan, Haminan, Lappeenrannan ja Imatran kihlakunnat.

Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikön holhousasioiden henkilöstöön kuuluu yksi henkikirjoittaja, yksi tarkastaja, joka toimii esimerkiksi lupa-asioiden esittelijänä, ja kaksi osastosihteeriä.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat, että tuomioistuimet ja viranomaiset sekä muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat työssään lakia ja täyttävät velvollisuutensa tehtäviä hoitaessaan. Eduskunnan oikeusasiamiehelle voi kannella viranomaisen lainvastaisesta menettelystä, tai jos esimerkiksi epäillään, että perus- ja ihmisoikeudet eivät ole toteutuneet asianmukaisesti. Oikeusasiamiehen ratkaisukannasta löytyi useita ratkaisuja, jotka koskivat jollakin tavalla maistraatin toimintaa. Oikeusasiamielelle oli kanneltu muun muassa maistraatin toimivallasta määrätä edunvalvoja, lupa-asian käsittelyssä tapahtuneesta viivästymisestä ja päämiehen edun toteutumisesta edunvalvonnassa. (Oikeusasiamiehen ratkaisut ja kannanotot)

#### *Holhousasioiden rekisteri*

Holhoustoimilain uudistamisen yhteydessä vuonna 1999 perustettiin väestörekisterikeskuksen ylläpitämä valtakunnallinen holhousasioiden rekisteri. Rekisteriin merkittävistä tiedoista, tietojen päivittämisestä ja rekisteristä luovutettavista tiedoista säädetään holhoustoimilain 64. pykälässä.

Holhousasioidenrekisteri toimii maistraattien edunvalvontatyön välineenä. Maistraatti käyttää rekisteriin merkittyjä tietoja valvoessaan edunvalvojien toimintaa. Rekisteri auttaa myös sellaisia tahoja, jotka aikovat tehdä oikeustoimen edunvalvonnassa olevan henkilön kanssa. Jokainen halukas saa rekisteristä tiedon, onko henkilö kelpoinen päättämään oikeustoimesta itse ja kuka toimii hänen edunvalvojanaan. Päämiehellä on oikeus saada tietoonsa, mitä häntä itseään koskevia tietoja rekisteriin on tallennettu. Edunvalvojalla on oikeus saada rekisteristä tiedot, jotka koskevat hänen päämiestään tai edunvalvontatehtäväänsä. Väestörekisterikeskus vastaa rekisterin yleisestä toimi-

vuudesta, ja jokainen maistraatti vastaa rekisterin sisällöstä omien valvottavien edunvalvontojen osalta. (Välimäki 2008, 138 – 142)

Holhustoimilain 65. §:n mukaan edunvalvonta ja toimintakelpoisuuden rajoittaminen merkitään holhousasioiden rekisteriin, mikäli täysi-ikäiselle määrätään edunvalvoja, täysi-ikäisen toimintakelpoisuutta rajoitetaan, alaikäisen edunvalvojaksi määrätään muu henkilö kuin hänen vanhempansa, alaikäiselle määrätään edunvalvoja tai hänen toimintakelpoisuuttaan rajoitetaan hänen täytettyään 17 vuotta, tai henkilö, jolle on toisessa valtiossa määrätty edunvalvoja, saa asuinpaikan Suomesta. Edunvalvonta merkitään holhousasioiden rekisteriin myös niissä tapauksissa, joissa alaikäinen on osakkaana kuolinpesässä ja hänen osuutensa ylittää 20 000 euroa, tai alaikäisellä on edunvalvojan hoidettavana omaisuutta, jonka määrä ylittää 20 000 euroa.

Holhousasioiden rekisteriin merkitään muun muassa päämiehen ja edunvalvojan henkilötiedot ja yhteystiedot, edunvalvonnan alkamisajankohta, edunvalvojan tehtävät, ja toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevat tiedot sekä valvova maistraatti (Välimäki 2008, 139).

## 5 MAISTRAATTI EDUNVALVOJAN TOIMINNAN VALVOJANA

Holhousviranomaisen eli maistraatti valvoo edunvalvojan toimintaa. Maistraatti valvoo, että edunvalvojan toiminta on päämiehen edun mukaista ja lainmukaista. Valvontaa suorittaa se holhousviranomaisen, jonka toimialueella edunvalvonnassa olevalla henkilöllä on kotikunta. Kotikunta määräytyy kotikuntalain (201/1994) 2. §:n mukaan. Edunvalvontatoiminnan valvonta koostuu kahdesta osa-alueesta: ennakkovalvonnasta ja jälkivalvonnasta.

### 5.1 Ennakkovalvonta

Tiettyihin edunvalvojan päämiehensä puolesta tekemiin oikeustoimiin vaaditaan maistraatin lupa. Edunvalvoja on tilivelvollinen niistä toimenpiteistä, joihin hän on ryhtynyt ja siitä omaisuudesta, jonka hän on ottanut hoitaakseen. Edunvalvojan täytyy antaa kolmen kuukauden kuluessa tehtävänsä alkamisesta holhousviranomaiselle luetelo hoitamistaan päämiehen varoista ja veloista. Holhustoimilain 48. §:n 1. momentti säättää omaisuusluettelon laatimisesta. Omaisuusluettelossa täytyy ilmoittaa myös se omaisuus, joka on jätetty päämiehen omaan hallintaan. Holhousviranomaisen täytyy

pystyä arvioimaan, onko omaisuuden jättäminen päämiehen omaan hallintaan ollut hänen etunsa mukaista. Jos päämies saa omaisuutta myöhemmin lisää, on luettelo saadusta omaisuudesta annettava kuukauden kuluessa saannon tapahtumisesta. Luetteloon ei kuitenkaan merkitä sellaisia toistuvia suorituksia, jotka päämies saa luetteloon merkityn oikeuden nojalla. Tällaisia suorituksia ovat esimerkiksi eläkkeet. Päämiehen tullessa kuolinpesän osakkaaksi, edunvalvojan on toimitettava maistraattiin kopio perunkirjasta kuukauden kuluessa perunkirjoituksen toimituksesta. (Parviainen & Rubanin 2009, 124.)

Edunvalvojan on vakuutettava, että hänen antamassaan omaisuusluettelossa on tiedot oikein, eikä mitään ole jätetty tahallisesti mainitsematta. Holhousviranomaisen vaatimuksesta tuomioistuin voi velvoittaa edunvalvojan vahvistamaan ilmoituksensa tuomioistuimessa valan tai vakuutuksen nojalla. Näin pyritään takaamaan omaisuusluettelon paikkansapitävyys ja luotettavuus. (Parviainen & Rubanin 2009, 124.)

Omaisuusluetteloiden arvioimisen lisäksi maistraatin käytännön työssä ennakkovalvontaa toteutetaan muun muassa arvioimalla ehdotetun edunvalvojan sopivuutta tehtävänsä. Edunvalvojaksi suostumuksensa antaneen henkilön ulosottotiedot tarkistetaan, ja hänet veloitetaan vastaamaan kyselyyn, jolla kartoitetaan soveltuvuutta tehtävään. Lähtökohtaisesti sellaista henkilöä, jolla on merkintöjä ulosottorekisterissä, ei hyväksytä edunvalvojaksi. Lisäksi tutkitaan, millainen omaisuus ehdotetulle edunvalvojalle tulisi hoidettavaksi, ja onko esteellisyyteen liittyvät seikat otettu huomioon. Edellä mainittujen lisäksi tarkistetaan myös, onko tulevan päämiehen ja mahdollisen edunvalvojan välillä velkasuhdetta. (Sommarberg 3.9.2013)

Ennakkovalvontaan liittyy myös se, että edunvalvojaa määrättäessä maistraatti kuulee lähiomaisia. Mikäli joku lähiomaisista ilmaisee, että ehdotettuun henkilöön kohdistuu luottamuspulaa ja he eivät haluaisi häntä määrättävän edunvalvojaksi, niin yleensä tällaisissa tilanteissa maistraatti ryhtyy hakemaan ulkopuolista edunvalvojaa. Ennakkovalvonta kohdistuu jo siihen henkilöön, jota edunvalvojaksi esitetään. Alaikäisen huoltaja toimii automaattisesti huolettavansa edunvalvojana, mutta ongelmatapauksissa vanhemman tilalle voidaan vaihtaa toinen henkilö edunvalvojaksi. Tällaiseen vaihtoon joudutaan turvautumaan esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa huomataan, että vanhemmat käyttävät lapsensa varoja omiin tarpeisiinsa. Tarkastaja Sommarbergin mukaan Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössäkin on useita tapauksia,

joissa yleistä edunvalvojaa on jouduttu hakemaan alaikäisen edunvalvojaksi, koska huoltaja ei kykene hoitamaan tehtäväänsä. Aivan kevyin perustein tällaiseen vaihtoon ei kuitenkaan ryhdytä. (Sommarberg 3.9.2013)

## 5.2 Jälkivalvonta

Edunvalvoja on velvollinen pitämään kirjaa päämiehen varoista, veloista ja tilikauden tapahtumista. Jos päämies toimii elinkeinon- tai ammatinharjoittajana, sovelletaan kirjanpitovelvollisuutta koskevia säännöksiä.

Edunvalvojan täytyy toimittaa holhousviranomaiselle vuosittain vuositili. Holhous-toimilain 50. §:ssä säädetään tilivelvollisuus. Vuositili on toimitettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Edunvalvojan tehtävien lakatessa edunvalvoja on velvollinen antamaan viipymättä holhousviranomaiselle tilin siirtyvän omaisuuden hoidosta siltä ajalta, jolta ei ole aikaisemmin annettu tiliä. Tätä tiliä kutsutaan päätöstiliksi. Päätöstilin antamisesta säädetään holhoustoimilain 52. §:ssä.

Vuositilistä ja päätöstilistä tulee käydä selvästi ilmi päämiehen varat, velat ja päämiehen puolesta tehdyt merkittävät oikeustoimet, sekä muut päämieheen liittyvät toimenpiteet, joihin edunvalvoja on osallistunut omaisuutta hoitaessaan. Tiedot on esitettävä niin, että holhousviranomainen voi tilin perusteella valvoa omaisuuden hoitoa ja omaisuuden hoitosuunnitelman toteutumista. Holhousviranomaisen on viipymättä tarkastettava vuositili tai päätöstili sen saatuaan. Holhousviranomainen tarkastaa, miten omaisuutta on hoidettu, onko tili oikein laadittu ja onko päämiehelle annettu kohtuullinen määrä käyttövaroja. Edunvalvoja on velvollinen pyydettäessä antamaan holhousviranomaiselle kaikki tehtäväänsä liittyvät asiakirjat, tositteet ja tiedot. (Parviainen & Rubanin 2009, 126.)

Holhoustoimilain 60. §:n mukaan holhousviranomaisen on päätöstili tarkastettuaan luovutettava jäljennös päätöstilistä ja sitä koskevat huomautukset sille, jolla on oikeus ottaa omaisuus vastaan. Vastaanottaja eli esimerkiksi päämies, päämiehen kuolinpesä tai uusi edunvalvoja voi arvioida asiakirjojen perusteella hyväksytäänkö tili, vai täytyykö edunvalvojaa vastaan ryhtyä toimenpiteisiin.

### 5.3 Holhousviranomaisen pakkokeinot

Mikäli edunvalvoja laiminlyö asianmukaisen tilin, tosittteen tai selvityksen antamisen tai jättää tekemättä omaisuuden hoitosuunnitelman, holhousviranomainen voi määrätä edunvalvojan suorittamaan laiminlyödyn tehtävän. Holhousviranomainen voi tehostaa päätöstään sakon uhalla. Holhousviranomainen voi myös määrätä, että laiminlyöty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Teettämishukkaa käytetään esimerkiksi silloin, kun on oletettavaa, että pelkkä sakon uhka ei riitä. Uhtasakon asettamis-päätöksestä on käytävä ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu. Päätöksessä on myös mainittava milloin, mihin mennessä tai mistä lähtien velvoitetta on noudatettava. Uhtasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on mahdollisuus nou-dattaa velvoitetta. (Parviainen & Rubanin 2009, 126.)

Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä uhtasakkoja on asetettu vuosittain, kun vuositiliä ei ole palautettu useista kehotuksista huolimatta. Uhtasakon määrä on 500 euroa. Yleisten edunvalvojien kohdalla tällaisia ongelmia ei ole ilmennyt, vaan ne liittyvät pääsääntöisesti tapauksiin, joissa yksityishenkilöt toimivat edunvalvojina. Teettämishukkaa Kouvolan yksikössä ei tiittävästi ole jouduttu käyttämään. (Pelto-kurppa 16.9.2013)

## 6 LUVANVARAISET OIKEUSTOIMET

Edunvalvojan tulee hakea merkittävimpiin päämiehensä puolesta tehtäviin oikeustoi-miin holhousviranomaisen lupa. Luvanvaraisten oikeustoimien katsotaan olevan niin merkittäviä tai riskialttiita päämiehen edun kannalta, että niitä ei ole voitu jättää aino-astaan edunvalvojan harkinnan varaan. Luettelo luvanvaraisista oikeustoimista on holhoustoimesta annetun lain 34. §:ssä. Päämies itse, sopimuskumppani tai kukaan muu kuin edunvalvoja tai hänen valtuuttamansa henkilö ei voi toimia luvan hakijana. Luvanvaraisilla oikeustoimilla pyritään ennakolta vähentämään päämiehen eduille ai-heutuvaa haittaa. Holhoustoimilain 34. §:n mukainen luettelo on tyhjentävä. Mikäli asiasta ei ole mainintaa listassa, niin lupaa oikeustoimeen ei tarvita. Mikäli edunvalvo-ja ryhtyy ilman lupaa oikeustoimeen, eikä maistraatti myönnä sitä jälkikäteen, oikeus-toimi ei holhoustoimilain 36. §:n mukaan sido päämiestä, joten edunvalvoja on korva-usvelvollinen.

Lupahakemuksen tulee olla kirjallinen ja perusteltu. Hakemuksesta tulee käydä ilmi miksi oikeustoimea haetaan ja millä tavalla se on päämiehen edun mukainen. Hakemuksen mukaan liitetään tarvittavat asiakirjat tai niiden kopiot. Mikäli päämies ymmärtää oikeustoimen merkityksen, häntä on kuultava, ja häneltä tarvitaan kirjallinen suostumus. Tarvittaessa voidaan esittää lääkärinlausunto, josta selviää, ettei päämiestä voida kuulla asiassa. (Parviainen & Rubanin 2009, 236.)

Oikeustoimet on säädetty luvanvaraisiksi sen vuoksi, että niin toimimalla pyritään jo ennakolta vähentämään päämiehen eduille aiheutuvia vahinkoja. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa luvan hakemisen myös jälkikäteen, mutta ensisijaisesti lupaa tulee hakea etukäteen. Päämiehen oikeussuojaa pyritään turvaamaan myös päämiehen kuulemisvelvoitteella ja päätöksen perustelemisselvoitteella. (Sarja 2012, 7.)

Luvanvaraisiin oikeustoimiin tarvitaan maistraatin lupa kaikissa edunvalvonnan muodoissa. Sillä ei ole merkitystä, onko päämiehen toimintakelpoisuutta rajoitettu vain osittain, onko hänet julistettu vajaavaltaiseksi tai koskeeko edunvalvojan määräys edustaa päämiestä ainoastaan yksittäisessä oikeustoimessa.

Lupa oikeustoimeen täytyy hakea riippumatta siitä, kuka edunvalvonnan on määrännyt. Henkilön omasta pyynnöstä maistraatin määräämään edunvalvontaan tai tuomioistuimen määräämään edunvalvontaan tarvitaan lupa oikeustoimeen, mikäli se löytyy holhoustoimilain 34. §:n listasta. Luvanvaraisten oikeustoimien kannalta on selkeää, että vain yksi viranomainen eli maistraatti toimii lupaviranomaisena ja myöntää luvat kaikkiin lupa-asioihin, riippumatta siitä, onko lupa-asia enemmän vai vähemmän merkittävä. (Sarja 2012, 5.)

## 6.1 Luettelo luvanvaraisista oikeustoimista

Alla on luetteloitu holhoustoimilain 34. §:n mukaiset oikeustoimet, joihin tarvitaan holhousviranomaisen lupa:

- Kiinteän omaisuuden hankkiminen ja luovuttaminen. Sekä kiinteistön ostaminen että myyminen ovat luvanvaraisia. Luvanvaraisuus koskee myös määräalaa ja murto-osaa (HolhTL 34.1 §, kohta 1).



- Sellaisen maanvuokra- tai muun käyttöoikeuden hankkiminen ja luovuttaminen rakennuksineen, joka voidaan maanomistajaa kuulematta siirtää kolmannelle (kohta 1).
- Omaisuuden luovuttaminen pantiksi ja muu panttioikeuden perustaminen (kohta 2).
- Kiinteään ja muun edellä mainitun omaisuuden luovuttaminen toisen käytettäväksi pitemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi, tai pitemmäksi ajaksi kuin vuodeksi täysi-ikäisyyden alkamisesta, (vuokraaminen), (kohta 3).
- Sitoutuminen vastuuseen toisen velasta tai muun lainan kuin valtion takaaman opintolainan ottaminen tai sitoutuminen vekselivastuuseen (kohta 4).
- Päämiehen lukuun tapahtuvaan elinkeinon harjoittamiseen ryhtyminen (kohta 5).
- Avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön perustaminen tai tällaisiin yhtiöihin liittyminen (kohta 6).
- Perinnöstä luopuminen tai pesäosuuden luovuttaminen (kohta 7).
- Sopimuksen tekeminen kuolinpesän yhteishallinnosta (kohta 8).
- Osituksesta, omaisuuden erottelusta tai perinnönjaosta sopiminen (kohta 9).
- Asunto-osakkeiden ja asumisoikeuden hankkiminen ja myyminen, (oikeuttaa hallitsemaan huoneistoa tai muuta osaa rakennuksesta tai kiinteistöstä), (kohta 10).
- Huoneiston tai muun rakennuksen osan tai kiinteistön käyttöoikeuden luovuttaminen viittä vuotta pidemmäksi ajaksi tai pitemmäksi ajaksi kuin vuodeksi täysi-ikäisyyden alkamisesta (kohta 11).
- Metsän ja maa-ainesten esimerkiksi soran ja mullan myynti, ellei se tapahdu maistraatin hyväksymän omaisuuden hoitosuunnitelman mukaisesti (kohta 12).

- Päämiehen rahavarojen velaksi antaminen tai muu rahavarojen sijoittaminen (kohta 13).

Holhustoimilaissa lupa-asioiden kohdalla on selkeästi joko – tai -tilanne. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeustoimeen joko vaaditaan maistraatin lupa tai sitten sitä ei vaadita. Luvanvaraiset oikeustoimet on laissa lueteltu tyhjentävästi. Muihin kuin 34. §:ssä lueteltuihin oikeustoimiin ei tarvita holhousviranomaisen lupaa. Se, että luvanvaraiset oikeustoimet on lueteltu tyhjentävästi, selkeyttää lupajärjestelmää ja ottaa huomioon oikeustoimen molempien osapuolien edut.

## 6.2 Päämiehen etu

Holhustoimilain 35. §:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että oikeustoimen täytyy olla päämiehen edun mukainen. Ilmaisuna päämiehen etu on väljä ja tapauskohtainen. Päämiehen edussa on kysymys ainoastaan päämiehen eikä kenenkään muun henkilön tai tahon edusta, kuten esimerkiksi edunvalvojan edusta tai päämiesten läheisten eduista. Päämiehen etuun liittyy läheisesti ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamiseen liittyvät periaatteet. Päämiehen edussa on kysymys päämiehen parhaasta ja hyödystä. Päämiehen etua ajatellessa painotetaan päämiehen yksilöllisiä taloudellisia etuja. (Välimäki 2008, 106.)

Holhustoimilain 35. §:n mukaan päämiehen etua arvioitaessa täytyy ottaa huomioon, mitä lain 37. – 41. pykälissä säädetään päämiehen omaisuuden hoitamisesta. Päämiehen henkilökohtaiset tarpeet täytyy ottaa huomioon (HolTL 37 §), päämiehelle erityisen tärkeä omaisuus on pyrittävä säilyttämään ja päämiehen omaisuus on säilytettävä niin, että sille saadaan kohtuullinen tuotto (HolTL 39 §).

Peltokurpan mukaan päämiehen etua tulee arvioida vain ja ainoastaan päämiehen edun kannalta, eikä kenenkään muiden kannalta, jotta esimerkiksi sukulaiset eivät pysty ostamaan päämiehen omaisuutta alihintaan. Tämän vuoksi Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä pyydetään lupahakemusten liitteeksi aina asiantuntijan arvio omaisuuden arvosta. Kiinteistökaupoissa arvion voi antaa laillistettu kiinteistövälittäjä, metsää myydessä arvio pyydetään metsänhoitoyhdistykseltä, ja esimerkiksi peltokaupoissa maataloussihteeriltä (Peltokurppa 16.9.2013).

Päämiehen etua arvioitaessa täytyy aina myös tarkastella sitä, että päämies saa esimerkiksi perinnönjaossa sen, mikä hänelle lain mukaan kuuluu. Rintaperillisen ollessa kyseessä täytyy huomioida, että lakiosa on vaadittu, jos päämies on testamentilla si-  
vuutettu perinnönjaossa. (Peltokurppa 16.9.2013)

### 6.3 Hallintoasian käsittelyn yleiset vaatimukset

Maistraattien käsittelemät lupa-asiat ovat hallintolain mukaista hallintomenettelyä. Hallintolaissa säädetään asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista. Hallintolain 22. §:n mukaan viranomaisen on kehotettava lähettäjää täydentämään asiakirjaa, jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen. 23. §:n mukaan asia on käsiteltävä viivytyksettä, 24. §:n mukaan asia käsitellään julkisesti, jos niin on säädetty ja 27. §:n mukaan virkamies ei saa olla esteellinen.

Hallintolain 31. §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuus. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Viranomaisen on hankittava asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot. 34. §:n mukaan asianosaista on kuultava. 35. §:ssä säädetään päämiehen ja edunvalvojan kuulemisesta. Edunvalvojan tai huoltajan käyttäessä puhevaltaa on hänen päämiestään kuultava, ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on edunvalvojaa kuultava, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. 43. §:n mukaan päätös on annettava kirjallisesti. 44. § ja 45. § säättää päätöksen sisällöstä ja sen perustelemisesta. Kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen teon ajankohta, asianosaiset, päätöksen perustelut sekä yhteystiedot mahdollisia lisäkysymyksiä varten. Päätös on aina perusteltava, ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Myös sovelletut säännökset on mainittava. 47. §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla on liitettävä valitusosoitus, jossa mainitaan valitusviranomainen, toimitusosoite sekä valitusaika ja se mistä se lasketaan.

Lupa-asian käsittelyn täytyy täyttää edellä mainitut kriteerit, jotta lupa voidaan myöntää. Päätöksen tulee tietysti olla myös päämiehen edun mukainen holhoustoimilain edellyttämällä tavalla.

## 6.4 Lupapäätösten maksut

Lupa-asiat ovat maistraatin maksullisia palveluita. Maksuista säädetään valtiovarainministeriön asetuksessa maistraattien suoritteiden maksuista (12.12.2012/816). Päätös holhustoimilain 34. §:n mukaisessa lupa-asiassa on maksullinen julkisoikeudellinen suorite, josta peritään maksutaulukon mukainen kiinteä maksu tai tapauskohtaisesti erikseen määrättävä maksu.

Maksutaulukon mukaan päätös holhustoimilain 34. §:n mukaisessa lupa-asiassa maksaa 170 euroa. Mikäli päätös koskee holhustoimilain 34. §:n 1. momentin kohtaa 9 eli omaisuuden ositusta, erottelua tai perinnönjakoa, maksu määräytyy lupa-asiassa jaettavan nettovarallisuuden mukaan. Mikäli jaettava varallisuus on enintään 85 000 euroa maksun suuruus on 170 euroa. Varallisuuden ollessa yli 85 000 euroa, mutta alle 170 001 euroa maksun suuruus on 300 euroa. Varallisuuden ollessa yli 170 001 euroa maksua peritään 410 euroa lupapäätöstä kohti.

## 7 LUPAHAKEMUKSIIN TARVITTAVAT LIITTEET

Lupa-asian hakemukseen tarvittavat liitteet vaihtelevat tilanteen mukaan, koska luvanvaraisia oikeustoimia on monenlaisia. Jos päämies on 15 vuotta täyttänyt alaikäinen tai täysi-ikäinen, joka ymmärtää asian merkityksen, täytyy hakemukseen liittää hänen kirjallinen mielipiteensä oikeustoimesta kaikkia luvanvaraisia oikeustoimia haettaessa. Lupaa haettaessa liitteet on aina toimitettava maistraattiin, ja ne voidaan toimittaa jäljennöksinä. Seuraavien alaotsikoiden yhteydessä luetellaan holhustoimilain 34. §:n eri tilanteissa tarvittavat liitteet. Tiedot on koottu maistraatin Internet-sivuilta (Miten menettelen – maistraatin luvan hakeminen).

### 7.1 Kiinteän omaisuuden ja maanvuokra- tai muun vastaavan käyttöoikeuden hankkiminen tai luovuttaminen

Haettaessa lupaa kiinteän omaisuuden ja maanvuokra- tai muun vastaavan käyttöoikeuden hankkimiseksi tai luovuttamiseksi (HolhTL 34.1 §, kohta 1) hakemukseen tarvitaan liitteeksi kauppakirja, kauppakirjan luonnos tai muu selvitys, josta ilmenee kaupan ehdot. Jos on kyseessä maanvuokra- tai vastaavan oikeuden luovuttaminen tai hankkiminen, on liitteenä toimitettava maanvuokrasopimus tai muu vastaava sopimus, josta asia käy ilmi. Lisäksi täytyy toimittaa mielellään LKV-pätevyuden omaavan

henkilön laatima kiinteistöarvio sekä lainhuutotodistus ja rasiustodistus. Pyydettyessä maistraatti voi hankkia lainhuuto- ja rasiustodistukset asiakkaan kustannuksella. Mikäli myyjän omistusoikeus ei käy ilmi lainhuutotodistuksesta kiinteistöä hankittaessa, tarvitaan lisäselvitys omistusoikeudesta.

Haettaessa lupaa kuolinpesän omistaman kiinteistön myymiseen tarvitaan jäljennös perukirjasta sukuselvityksineen, mahdollisesta testamentista tiedoksianto- tai lainvoimaisuustodistuksineen sekä mahdollisesta avioehtosopimuksesta. Hankittaessa kiinteistöä liitteeksi täytyy liittää myös selvitys hankinnan rahoituksesta.

## 7.2 Omaisuuden panttaaminen

Haettaessa lupaa omaisuuden panttaamiseen (kohta 2) liitteeksi tarvitaan panttaussopimus, sopimusluonnos tai selvitys panttauksen ehdoista. Lisäksi tarvitaan lainapäätös ja lainan antajan eli useimmiten pankin todistus lainan ehdoista. Todistuksesta on käytävä ilmi lainan antaja, lainan numero, velallinen, velan määrä, korko, muut ehdot ja mahdolliset muut vakuudet. Lisäksi täytyy selvittää lainansaajan lainanhoitokyky. Lisäksi tarvitaan selvitys pantattavasta omaisuudesta ja päämiehen omistusoikeudesta.

Kuolinpesän, jonka osakas päämies on, ollessa panttaajana tarvitaan jäljennökset perukirjasta ja mahdollisesta testamentista tiedoksianto tai lainvoimaisuustodistuksineen sekä mahdollisesta avioehtosopimuksesta.

## 7.3 Kiinteän omaisuuden, maanvuokraoikeuden tai muun vastaavan oikeuden luovuttaminen toisen käytettäväksi

Haettaessa lupaa kiinteän omaisuuden tai maanvuokra- tai muun vastaavan oikeuden luovuttamiseksi toisen käyttöön pidemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi tai vuodeksi päämiehen täysi-ikäiseksi tulosta (kohta 3) hakemuksen liitteenä täytyy toimittaa vuokrasopimus tai sen luonnos ja kiinteistön lainhuutotodistus. Lisäksi tarvitaan arvio vastikkeen riittävydestä ja maanvuokra- tai muun vastaavan oikeuden edelleen vuokrauksessa alkuperäinen vuokrasopimus. Jos kuolinpesä, jonka osakas päämies on, toimii luovuttajana, tarvitaan jäljennökset perukirjasta ja mahdollisista testamentista tiedoksianto- tai lainvoimaisuustodistuksineen sekä avioehtosopimuksesta.

#### 7.4 Lainan ottaminen, vekselivastuu ja vastuu toisen velasta

Lupahakemuksen koskiessa lainan ottamista, vekselivastuuseen sitoutumista tai sitoutumista vastuuseen toisen velasta (kohta 4) tarvittavia liitteitä ovat lainapäätös, osamaksusopimus sekä pankin tai muun lainanantajan vastaava todistus lainan ehdoista. Todistuksesta on käytävä ilmi lainan antaja, lainan numero, velallinen ja mahdolliset kanssavelalliset, velan määrä ja korko sekä muut ehdot ja vakuudet. Lainan käyttötarkoitus voidaan selvittää joko hakemuksessa tai liitteissä. Mikäli on kyse lainojen järjestelystä, on liitteissä selvitettävä, miltä osin entiset velkavastuut jäävät voimaan. Poikkeuksena täytyy huomioda, että valtion takaaman opintolainan ottamiseen ei tarvita maistraatin myöntämää lupaa.

#### 7.5 Yhtiöön liittyminen tai avoimen tai kommandiittiyhtiön perustaminen

Tarvittavia liitteitä ovat yhtiösopimus ja selvitys elinkeinotoiminnan laajuudesta, sisällöstä, kannattavuudesta, rahoituksesta sekä päämiehelle aiheutuvista vastuista, mikäli haettava lupa-asia koskee yhtiöön liittymistä tai avoimen tai kommandiittiyhtiön perustamista (kohta 6). Lisäksi tarvitaan ote kaupparekisteristä, jonka maistraatti voi hankkia asiakkaan kustannuksella sekä viimeisin tilinpäätös, jos lupaa haetaan jo olemassa olevaan yhtiöön liittymiseen, yhtiömuodon muuttamiseen tai sulautumiseen.

Sovittaessa, että vastuunalaisen yhtiömiehen kuoltua yhtiön toimintaa jatketaan ja kuolleen yhtiömiehen tilalle tulee hänen kuolinpesänsä, jossa päämies on osakkaana, tarvitaan liitteeksi perukirja ja kopiot vainajan mahdollisesta testamentista tiedoksianto- tai lainvoimaisuustodistuksineen ja mahdollisesta avioehtosopimuksesta.

#### 7.6 Päämiehen perintöosuuden luovutus ja perinnöstä luopuminen

Maistraatti ei yleensä myönnä lupaa perinnöstä luopumiseen perittävän eläessä. Seuraavaksi mainitut liitteet koskevat tilannetta, jossa lupaa haetaan perittävän kuoleman jälkeen.

Haettaessa lupaa päämiehen perintöosuuden luovuttamiseen tai perinnöstä luopumiseen (kohta 7) hakemuksen liitteinä vaaditaan luovutus sopimus tai luopumisilmoitus. Lisäksi tarvitaan kopio perukirjasta sukuselvityksineen tai vahvistettu perukirjan osaksluettelo. Mukaan täytyy liittää myös kopiot vainajan mahdollisesta testamentista

tiedoksianto- tai lainvoimaisuustodistuksineen ja mahdollisesta avioehtosopimuksesta. Liitteinä tarvitaan myös selvitys omaisuuden käyvästä arvosta ja pesän tilasta, mikäli perunkirjoituksen jälkeen on tapahtunut merkittäviä muutoksia.

### 7.7 Sopimus kuolinpesän yhteishallinnosta

Haettaessa lupaa tehdä sopimus kuolinpesän yhteishallinnosta (kohta 8) liitteeksi tarvitaan sopimusluonnos tai sopimus yhteishallinnosta. Lisäksi tarvitaan kopio perukirjasta sukuselvityksineen tai vahvistettu osaksluettelo. Mukaan täytyy liittää myös mahdollinen vainajan testamentti tiedoksianto- tai lainvoimaisuustodistuksineen ja mahdollinen avioehtosopimus. Pesän tilasta tarvitaan selvitys, jos perunkirjoituksen jälkeen kuolinpesässä on tapahtunut oleellisia muutoksia.

### 7.8 Ositus ja perinnönjako

Päämiehen ja edunvalvojan eturistiriidassa päämiehelle on määrättävä edunvalvojan sijainen ositusta ja perinnönjakoa varten. Tällainen eturistiriita muodostuu esimerkiksi silloin, jos päämies ja edunvalvoja tai edunvalvojan lähisukulainen ovat osakkaina samassa kuolinpesässä.

Haettaessa lupaa perinnönjakoa tai ositusta varten (kohta 9) liitteeksi tarvitaan ositus- tai perinnönjakokirja tai sen luonnos ja perukirja sukuselvityksineen. Myös vahvistettu perukirjan osaksluettelo hyväksytään liitteeksi. Lisäksi tarvitaan selvitys ositettavan ja jaettavan omaisuuden käyvästä arvosta sekä kopiot mahdollisesta vainajan testamentista tiedoksianto- tai lainvoimaisuustodistuksineen ja mahdollisesta avioehtosopimuksesta. Jos perunkirjoituksen jälkeen on tapahtunut huomattavia muutoksia, tarvitaan selvitys pesän tilasta tositteineen.

### 7.9 Huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet

Mikäli lupahakemus koskee huoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden tai osuuk-sien luovuttamista tai hankkimista (kohta 10), tulee hakemuksen liitteinä olla kauppa-kirja, kauppakirjan luonnos, esisopimus tai muu vastaava selvitys kaupan ehdoista. Li-säksi vaaditaan mieluiten LKV-pätevyyden omaavan henkilön laatima arvio asunnon arvosta ja muista kauppaan liittyvistä seikoista sekä isännöitsijäntodistus. Jos lupaa

haetaan osakkeiden tai osuuksien hankkimista varten, tarvitaan selvitys rahoituksen järjestämisestä.

Jos osakkeiden tai osuuden luovuttajana toimii kuolinpesä, jonka osakas päämies on, tarvitaan myös kopio perukirjasta ja mahdollisesta testamentista tiedoksianto- tai lainvoimaisuustodistuksineen ja mahdollisesta avioehtosopimuksesta.

#### 7.10 Päämiehen asunnon vuokraus

Lupa päämiehen asunnon vuokraukseen tarvitaan maistraatilta, jos edunvalvoja aikoo päämiehen lukuun vuokrata tämän asunnon yli viideksi vuodeksi tai ajaksi, joka jatkuu yli vuoden päämiehen tultua täysi-ikäiseksi (kohta 11).

Hakemuksen liitteeksi vaaditaan vuokrasopimus tai luonnos ja isännöitsijäntodistus. Lisäksi tarvitaan lausunto vuokravastikkeen määrästä. On suositeltavaa, että lausunnon antaa laillistettu kiinteistövälittäjä. Kuolinpesän, johon päämies kuuluu osakkaana, ollessa vuokranantajana liitteeksi tarvitaan perukirja ja mahdollinen vainajan testamentti tiedoksianto- tai lainvoimaisuustodistuksineen sekä mahdollinen avioehtosopimus.

#### 7.11 Metsän ja maa-ainesten myynti

Maa-aineksella tarkoitetaan päämiehen omistamalla maalla sijaitsevaa soraa, hiekkaa, kiveä, turvetta, savea, maata tai multaa. Haettaessa lupaa näiden edellä mainittujen ainesten myyntiin (kohta 12) hakemuksen liitteinä tarvitaan sopimusasiakirja, sopimuksen luonnos tai muu selvitys kaupan ehdoista. Lisäksi tarvitaan myytävän aineksen kauppaa yleisesti harjoittavan tahon arvio kauppahinnasta. Myytäessä metsää tarvitaan metsänhoitoyhdistyksen arvio kaupasta ja mahdollinen metsänhoitosuunnitelma. Kuolinpesän, jonka osakas päämies on, ollessa luovuttajana tarvitaan kopio perukirjasta ja mahdollisesta testamentista tiedoksianto- tai lainvoimaisuustodistuksineen sekä mahdollisesta avioehtosopimuksesta. Yleensä lupaa ei tarvita, jos oikeustoimi tapahtuu maistraatin hyväksymän suunnitelman mukaisesti eli esimerkiksi hyväksytyyn metsänhoitosuunnitelman mukaisesti.



## 7.12 Päämiehen rahavarojen lainaaminen

Haettaessa lupaa päämiehen rahavarojen lainaksi antamiseen (kohta 13) liitteiksi vaaditaan velkakirja tai velkakirjaluonnos, josta täytyy ilmetä velallinen, mahdolliset kanssavelalliset, lainan antaja velan määrä ja korko, sekä muut ehdot ja vakuudet. Lisäksi täytyy toimittaa selvitys velallisen eli lainan ottajan taloudellisesta tilanteesta ja lainanmaksukyvyistä. Myös velallisen kirjallinen suostumus luottotietojen tarkistamista varten tarvitaan.

Mikäli lainan vakuudeksi annetaan irtainta tai kiinteää omaisuutta, täytyy maistraatille esittää selvitys pantin käyvästä arvosta ja jäljennös panttaussitoumuksesta. Lisäksi mukaan täytyy liittää isännöitsijäntodistukset asunto-osakkeista sekä lainhuuto- ja rastustodistukset pantattavista kiinteistöistä.

## 7.13 Päämiehen rahavarojen sijoittaminen

Holhustoimilain 34. pykälän ensimmäisen momentin 13. kohdan a – e alakohdissa luetellaan sijoituskohteet, joiden hankkimiseen ei tarvita maistraatin lupaa. Yleisimmät sijoituskohteet kuuluvat tämän luettelon piiriin. Tavallisimpia sijoituskohteita, joihin ei tarvita lupaa ovat esimerkiksi varojen tallettaminen Euroopan talousalueella toimiluvan saaneeseen luottolaitokseen, valtion, kunnan tai kuntayhtymän liikkeelle laskemien joukkovelkakirjojen hankkiminen, sellaisten arvopapereiden hankkiminen, joilla käydään julkista kauppaa arvopaperimarkkinalaissa tarkoitetulla tavalla tai osuuksien hankkiminen Suomessa rekisteröidystä sijoitusrahastosta.

Sijoitettaessa päämiehen varoja kohteisiin, joihin tarvitaan holhousviranomaisen lupa, hakemuksen liitteenä tulee toimittaa osakkeiden ja merkintäoikeuksien ollessa kyseessä ote kaupparekisteristä, yhtiöjärjestys sekä viimeisin tilinpäätös. Sijoitettaessa joukkovelkakirjoihin liitteeksi tarvitaan lainaehdot, ja rahasto-osuuksien ollessa kyseessä sijoitusrahaston säännöt. Optioiden ja termiinien kohdalla liitteeksi tarvitaan tapauskohtaisesti riittävä selvitys optionasettajan taloudellisesta asemasta ja johdannaisopimuksen ehdoista.

## 7.14 Liitteissä esiintyvät puutteet

Sommarbergin mukaan Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikölle osoitettujen lupa-hakemusten liitteissä esiintyy ajoittain puutteita. Yleisimpiä puutteita ovat sukuselvitykset, jotka tulisi lähettää perukirjan kopion mukana, testamenttien tiedoksisiaantitodistukset ja osakasluettelot. Päämiehen kirjallinen suostumus oikeustoimeen puuttuu myös melko usein erityisesti yksityishenkilön toimiessa edunvalvojana. Yleisten edunvalvojien kanssa toimintaperiaatteista on sovittu yhteisesti, joten heidän hoitamissaan asioissa puutteita esiintyy vähemmän.

Arviolausuntojen toimittaminen on myös osittain puutteellista. Arviolausunnot tarvitaan haettaessa lupaa perinnönjakoon, jos jaettava omaisuus koostuu muustakin omaisuudesta kuin pelkistä rahavaroista. Omaisuutta jaettaessa rahavarat arvostetaan perukirjan mukaan, kun vastaavasti muunlainen omaisuus arvostetaan nykytilanteen mukaan. Lupahakemuksen liitteeksi tarvitaan asiantuntijan todistus ja arvio omaisuuden eli esimerkiksi metsän tai kiinteistön nykyarvosta, mikäli kaikki osakkaat eivät saa samaa määrää samanlaatuista omaisuutta. Perukirjaan merkitään toisinaan omaisuuden arvo mahdollisimman alakanttiin esimerkiksi verotuksellisista syistä. Näin ollen perukirjaan merkitty arvo ei aina vastaa todellista tilannetta. Maistraatti ei kuitenkaan voi myöntää lupaa oikeustoimeen ilman arviota nykyarvosta (Sommarberg 3.9.2013).

Omatoimisesti, ilman asiantuntevaa apua, tehdyissä ositus- ja perinnönjakosopimusluonnoksissa ilmenee myös ajoittain virheitä ja puutteita. Termit ovat saattaneet mennä sekaisin, tai sitten ei alun perinkään ole ymmärretty eri oikeustoimien eroavuuksia. (Sommarberg 3.9.2013)

## 8 MAISTRAATIN HARKINTAVALTA LUPA-ASIASSA

Lupapäätöstä tehdessään maistraatin tulee arvioida päämiehen edun kannalta oikeustoimen merkitystä. Päämiehen edun vastaiseen oikeustoimeen ei tule antaa lupaa, vaan hakemus on hylättävä. Laissa ei ole lueteltu tarkasti kaikkia niitä kriteereitä, joiden perusteella lupa myönnetään. Viranomaisella on harkintavalta lupaa myöntäessään. Lupa-asian ratkaisemisessa viranomaisen täytyy aina tehdä tilanteen kokonaisarviointi päämiehen edun kannalta. Täysin vapaata harkintavaltaa viranomaisella ei kuitenkaan ole, sillä laissa on edellytys, että oikeustoimen täytyy olla päämiehen edun mukainen. (Sarja 2012, 8.)

Sommarbergin mukaan jokaisessa maistraatin tekemässä lupapäätöksessä käytetään harkintavaltaa, ja ensisijaisesti aina pohditaan asiaa päämiehen edun kannalta. Luvan myöntämistä harkitaan myös siitä näkökulmasta, että haettu lupa ei saa olla päämiehen edun vastainen. Päämiehen edun vastaista lupaa ei koskaan myönnetä. Tarkastaja Sommarberg korostaa, että maistraatti tarkastelee vain ja ainoastaan päämiehen etua. Esimerkiksi perinnönjaossa saattaa olla useita osapuolia, jotka tekevät sopimuksen perinnönjaosta. Maistraatti valvoo ainoastaan päämiehen osuutta, ja muut täysivaltaiset henkilöt voivat sopia sopimusvapauden perusteella, kuten itse tahtovat. Lupapäätökseen kirjataan, että maistraatti myöntää luvan ainoastaan päämiehen osalta. (Sommarberg, 3.9.2013)

Sommarbergin mukaan lupa-asian ratkaisemista ohjaavat ensisijaisesti lainsäädäntö, tuomioistuinten ratkaisukäytäntö, oikeusministeriön ohjeet ja holhustoimen kehittämistyöryhmän kannanotot.

Holhustoimen kehittämistyöryhmä on työryhmä, joka koostuu muun muassa lakimiehistä, henkikirjoittajista ja oikeusministeriön edustajista. Työryhmä vetää linjoja holhustoimen toiminnalle ja kokoaa sekä ratkaisee maistraateissa esiin tulleita ongelmia holhustoimeen liittyen. Usein ongelmat ja ristiriidat liittyvät sellaisiin tapauksiin, joihin lainsäädännöstä ei löydy suoraa ja yksiselitteistä vastausta. Kehittämistyöryhmä on perustettu vuonna 2001, eli kaksi vuotta sen jälkeen, kun maistraatit alkoivat hoitaa holhustoimen tehtäviä. Sommarbergin mukaan alkuaikoina maistraatit saivat hyvin itsenäisesti järjestää holhustoimen tehtävien hoidon. Vaikka lainsäädäntö ja tavoitteet olivat kaikille samat, niin silti menettely oli erilaista eri maistraateissa. Näistä lähtökohdista perustettiin holhustoimen kehittämistyöryhmä, jotta saataisiin aikaiseksi valtakunnallisesti yhteinen linja asioiden hoitamiseen. Holhustoimen parissa työskentelevä henkilökunta saa lähettää edelleenkin ongelmatilanteita koskevia kysymyksiä kehittämistyöryhmälle. Kysymyksistä ja vastauksista tehdään aika ajoin kooste, joka toimitetaan kaikille maistraateille henkilökunnan käyttöön. (Sommarberg 3.9.2013)

Koosteessa esitetyt kannanotot edustavat työryhmän yhteistä näkemystä, johon on päädytty pääosin keskustelujen perusteella. Osa kannanotoista on tehty vasta pyydettyjen asiantuntijalausuntojen perusteella. Lupa-asioihin liittyviä kysymyksiä, joita kehittämistyöryhmälle on esitetty, ovat esimerkiksi seuraavanlaisia: tarvitaanko hallin-

nonjakosopimukseen maistraatin lupa, milloin ulosmitatun omaisuuden myyntiin tarvitaan maistraatin lupa, tarvitaanko kuolinpesän osuuden ostamiseen lupaa ja tarvitaanko päämiehen yritykselleen antamaan lainaan maistraatin lupa? (Holhoustoimen kehittämistyöryhmän kooste kysymyksistä ja kannanotoista)

Seuraavassa selostetaan kaksi esimerkkiä kehittämistyöryhmälle osoitetuista kysymyksistä vastauksineen.

Maistraatista tiedustellaan, ovatko osamaksusopimus tai kausilimiitin rahoitusopimukset luvanvaraisia oikeustoimia? Tehtävä osamaksusopimus olisi noin 30 000 euron suuruinen ja kausilimiittisopimus yli 20 000 euroa.

Työryhmä vastaa kysyjälle, että lähtökohtaisesti lupa tarvitaan vain rahalainaan. Kun päämiehelle hankitaan jotain osamaksulla, kysymyksessä on luottokauppa, jolle ei työryhmän käsityksen mukaan tarvita lupaa. Kausilimiitti sen sijaan on rahalaina, johon lupa tarvitaan. (Holhoustoimen kehittämistyöryhmän kooste kysymyksistä ja kannanotoista)

Maistraatti pyytää kehittämistyöryhmän kannanottoa tilanteeseen, jossa kuolinpesään on määrätty pesänjakaja. Pesä on ylivelkainen ja vanhemmat ovat luopuneet perinnöstä omasta ja alaikäisten lastensa puolesta. Maistraatista tiedustellaan, tarvitaanko perinnöstä luopumiseen alaikäisten osalta maistraatin lupa tai sijainen.

Vastauksessaan kehittämistyöryhmä viittaa holhoustoimilain 34. §:n 1. momentin seitsemänteen kohtaan, jonka mukaan edunvalvojalla ei ole oikeutta ilman lupaa päämiehensä puolesta luopua perinnöstä. Tapauksessa vanhemmat ovat lastensa edunvalvojina näiden puolesta luopuneet perinnöstä, joten maistraatin lupa tarvitaan. Vastauksessaan kehittämistyöryhmä mainitsee myös sen seikan, että luopumisesta saattaa olla hyötyä muille osakkaille. Tästä syystä, jos kuolinpesän osakkaina on edunvalvojalle läheisiä henkilöitä, tarvitaan luopumista varten myös edunvalvojan sijainen. (Holhoustoimen kehittämistyöryhmän kooste kysymyksistä ja kannanotoista.)

Sommarbergin mukaan harkintavaltaa käytetään varoen, koska ratkaisut lupapäätöksiin liittyen ovat sidottuja lainsäädäntöön, ohjeisiin ja aikaisempaan tulkintaan. Näin ollen esimerkiksi puhelimesta ei pystytä kertomaan suoralta kädeltä, myönnetäänkö lupa vai ei, koska ei tiedetä vielä kaikkia asiaan vaikuttavia olosuhteita. Toisinaan asiakkaat soittaessaan haluaisivat saada vastauksen välittömästi. (Sommarberg 3.9.2013)

Holhustoimilaki kokonaisuudessaan ja siihen liittyvä ratkaisukäytäntö muodostavat kokonaisuuden, jonka perusteella päämiehen etu määritellään. Tietyt tulkinnat päämiehen edusta ovat yleispäteviä, eli ne soveltuvat useimpiin päämiehiin, mutta tapauskohtaisesti päämiehen etu myös vaihtelee. Arvioitaessa päämiehen etua on aina otettava huomioon jokaisen päämiehen yksilölliset olosuhteet ja kokonaistilanne. Eri-laisia ratkaisuvaihtoehtoja punnitsemalla on lopulta valittava päämiehen tilannetta parhaiten edistävä vaihtoehto. (Sarja 2012, 12.)

## 8.1 Maistraatin harkintavaltaan liittyvä oikeustapaus

Esimerkki maistraatin harkintavaltaan ja päämiehen edun määrittelyyn liittyvästä oikeustapauksesta löytyy korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukannasta. Ratkaisussa KHO 2012:106 korkein hallinto-oikeus otti kantaa maistraatin tekemään lupapäätökseen, joka koski kuolinpesässä toimitettavaa ositusta ja perinnönjakoa.

Edunvalvonnassa olevan lesken ja kuolinpesän muiden osakkaiden yhdessä omistama kiinteistö oli myyty maistraatin aiemmin antamalla luvalla. Lupa oli perustunut siihen, että leski asui pysyvästi hoitokodissa, eikä myyty kiinteistö olisi ollut hänelle kelvollinen asunto. Myynti oli tarkoituksenmukaista, sillä asuinrakennus oli huonokuntoinen. Maistraatti ei ollut asettanut kaupalle erityisiä ehtoja, koska hallinto-oikeuden katsottiin siirtyvän kaupasta saatujen varojen hallintaan. Kiinteistön asuinrakennusta oli perittävän kuollessa käytetty puolisojen yhteisenä kotina.

Edunvalvoja oli myöhemmin pyytänyt maistraatilta lupaa kuolinpesän ositukseen ja perinnönjakoon. Maistraatti hylkäsi edunvalvojan hakemuksen viittaamalla lesken perintökaaressa mainittuun oikeuteen pitää jakamattomana hallinnassaan jäämistöön kuuluva eloonjääneen puolison kodiksi sopiva asunto. Maistraatti perusteli päätöstään sillä, että hallinta-

oikeudella oli ollut taloudellista arvoa. Maistraatin näkemyksen mukaan suunniteltua ositusta ja perinnönjakoa ei voitu pitää lesken edun mukaisena, koska leskelle ei ollut esitetty korvausta hallinto-oikeudesta luopumisesta ositusta ja perinnönjakoa koskevassa sopimusluonnoksessa.

Hallinto-oikeus hylkäsi edunvalvojan valituksen holhustoimilain 32. §:n 1. momentin perusteella, jonka mukaan edunvalvoja ei saa lahjoittaa päämiehensä omaisuutta. Hallinto-oikeus viittasi myös perintökaaren 12. luvun 8. §:n säännökseen, jonka mukaan se, mitä perintökaarella säädetään käyttöoikeudenalaisesta omaisuudesta, pätee myös sen sijaan tulleen omaisuuteen.

Korkein hallinto-oikeus ratkaisi tapauksen kumoamalla hallinto-oikeuden sekä maistraatin päätökset, ja asia palautettiin maistraatille uudelleen käsiteltäväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan päämiehen etua on holhustoimilain 35. §:n mukaisessa harkinnassa arvioitava sen mukaan, onko suunniteltu ositus ja perinnönjako toiseikat huomioon ottaen vastoin lesken asumisen turvaamiseksi säädettyjä periaatteita, kun otetaan huomioon hänen tilanteensa ja olosuhteensa.

Edellä selostettu oikeustapaus kuvaa hyvin harkintavallan käyttöä. Vaikka maistraatti oli tehnyt lainmukaisen ja päämiehen edun mukaisen lupapäätöksen, josta hallinto-oikeuskin oli ollut samaa mieltä, niin silti korkein hallinto-oikeus katsoi, että pääpaino asian ratkaisussa oli kokonaistilanteella ja yksilöllisillä olosuhteilla.

## 8.2 Päämiehen kuuleminen

Holhustoimilain 34. §:n mukaan holhousviranomaisen on varattava päämiehelle tilaisuus tulla kuuluuksi ratkaistaessa lupaa koskevaa asiaa, jos päämiehen mielipide ei luotettavasti ilmene hakemuksesta tai jos se muutoin on tarpeen päämiehen edun kannalta tai asian selvittämiseksi. Tilaisuus tulla kuulluksi täytyy varata myös alaikäiselle päämiehelle, joka on täyttänyt 15 vuotta.

Kuulemiseen sovelletaan myös hallintolain 34. pykälää, jonka mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa

selityksensä asian ratkaisuun vaikuttavista vaatimuksista ja selvityksistä. Päämiestä on kuultava myös, vaikka hän olisi vajaavaltainen tai hänen toimintakelpoisuuttaan olisi rajoitettu. Hallintolain 34. §:n mukaisten poikkeussääntöjen mukaan kuuleminen on tarpeetonta, jos hakemus hylätään tai jätetään tutkimatta. Kuuleminen voidaan jättää tekemättä myös silloin, jos se koskee asioita, joiden merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään, eli kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Mikäli päämiehestä on kirjoitettu lääkärinlausunto, saattaa lausunnon sisältö vaikuttaa kuulemismenettelyyn. Lääkärinlausunnon sisältö voi vaikuttaa esimerkiksi kuulemistapaan (kirjallinen kuuleminen, henkilökohtainen kuuleminen) tai kuulemispaikkaan (potilaan luona, maistraatissa).

## 9 LUPAMENETTELYN KULKU

Lupamenettely alkaa, kun edunvalvoja tai edunvalvojan sijainen tekee lupahakemuksen maistraatille. Lupaa oikeustoimeen haetaan siltä maistraatilta, jonka toimialueeseen päämiehen kotikunta kuuluu (HolTL 34.2 § ja 46 – 47 §). Jos lupaa oikeustoimeen haetaan useiden edunvalvonnassa olevien päämiesten puolesta, voidaan lupaa hakea yhdellä kertaa kaikkien heidän osalta yhdeltä maistraatilta.

### 9.1 Hakemus ja vireilletulo

Hakemuksen on oltava kirjallinen. Valmis kaavake on saatavilla maistraatin Internet-sivuilla *Lomakkeet*-otsikon alla. Hakemuksessa on yksilöitävä päämies, jonka puolesta lupaa haetaan, edunvalvoja sekä oikeustoimi. Oikeustoimen kohde täytyy yksilöidä tarkasti. Hakemus täytyy myös perustella, ja perusteluissa on erityisesti perusteltava, millä tavalla aiottu oikeustoimi on päämiehen edun mukainen (Miten menettelen – maistraatin luvan hakeminen).

Lupamenettely tulee vireille, kun lupahakemus saapuu maistraattiin. Hakemus voi saapua postitse, sähköpostilla tai se voidaan tuoda kirjallisena paikan päälle maistraatin asiakaspalvelupisteeseen. Osastosihteeri kirjaa vireille tulleen lupa-asian Maisaan eli maistraattien käyttämään asianhallintajärjestelmään. Suoritetaan siis lupa-asian avaustoimenpide. Järjestelmään kirjataan lainkohta, jota hakemus koskee, vireilletulopäivä, vireilletulotapa (posti, sähköposti, tuotu), vastuuhenkilön nimi ja asian palvelupaikkakunta. Lisäksi kirjataan päämiehen tiedot ja vireillepanija. Jos päämiehen tietoja ei löydy jo valmiiksi rekisteristä, ne haetaan väestötietojärjestelmästä. Järjestelmään

kirjataan myös hakemuksen mukana tulleet liitteet. Tämän jälkeen arkistosta haetaan päämieheen liittyvät mahdolliset aikaisemmat asiakirjat ja ne toimitetaan hakemuksen ja liitteiden lisäksi asian esittelijälle. (Karhu, 3.9.2013)

## 9.2 Esittelijän rooli lupamenettelyssä

Osastosihteerin avaustoimenpiteiden jälkeen lupa-asia etenee esittelijälle. Esittelijä tutkii hakemuksen ensin teknisesti. Hän katsoo, onko hakemus asianmukaisesti tehty ja löytyykö siitä vaaditut allekirjoitukset ja liitteet. Mikäli hakemuksessa tai liitteissä ilmenee puutteita, edunvalvojaa pyydetään täydentämään hakemusta. Mikäli puuttuvat selvitykset eivät ole saapuneet maistraattiin määräaikaan mennessä, asian käsittely raukeaa. Asian voi laittaa uudelleen vireille tekemällä uuden hakemuksen. Seuraavaksi esittelijä ryhtyy arvioimaan, voidaanko haettua lupaa myöntää. Ensisijaisesti tarkastellaan, onko haettu lupa päämiehen edun mukaista. Haettaessa lupaa esimerkiksi kiinteistön myymiseen esittelijän tehtävänä on arvioida, tarvitseeko päämies asuntoa vai voidaanko se myydä tarpeettomana. Lisäksi täytyy arvioida, saadaanko asunnosta käypä hinta ja kannattaako sitä ylipäättänsä myydä. Jos päämiehellä on jo valmiiksi paljon varallisuutta, asunnon myyminen ei välttämättä ole paras vaihtoehto päämiehen edun kannalta. (Sommarberg, 3.9.2013)

Esittelijän todetessa oikeustoimen olevan päämiehen edun mukainen, hän tarkistaa seuraavaksi, voidaanko päämiestä kuulla. Lisäksi tarkistetaan, onko päämies antanut suostumuksensa oikeustoimeen. Kirjallinen suostumusasiakirja on usein postitettu hakemuksen yhteydessä. Jos päämies vastustaa oikeustoimea, esimerkiksi kiinteistön myyntiä, niin holhousviranomaisella täytyy olla erittäin painavat syyt luvan myöntämiseen, jotta se myönnetään päämiehen vastustuksesta huolimatta. Myös vastustamisesta täytyy toimittaa kirjallinen asiakirja maistraattiin. Päämiestä ei tarvitse kuulla, jos hän ei ymmärrä oikeustoimen merkitystä, tai ei terveydentilansa tai fyysisen vammansa vuoksi kykene antamaan lausumaa. Tarvittaessa maistraatti pyytää liittämään mukaan ajan tasalla olevan lääkärinlausunnon, josta käy ilmi päämiehen terveydentila. (Sommarberg, 3.9.2013)

Päämiehen vastustaessa oikeustoimea, lupa voidaan myöntää ainoastaan silloin, jos luvan myöntäminen on välttämätöntä. Tällainen tilanne saattaa olla esimerkiksi sellainen, että päämies ei enää asu omistamassaan kiinteistössä, vaan hän asuu esimerkiksi palveluasunnossa, ja on selvitetty, että päämies ei kykene enää palaamaan omista-



maansa asuntoon. Perusteina saattaa olla, että päämiehellä ei esimerkiksi ole enää taloudellisia mahdollisuuksia pitää asuntoa itsellään, ja omaisuuden arvo laskee koko ajan. Saattaa olla, että päämiehen omistuksessa on esimerkiksi vanha kerrostaloasunto, johon on tulossa kalliita remontteja. Päämiehen eläkkeestä saattaa kulua 86 % elinkustannuksiin, ja säästöjä ei ole, niin remontoitokustannuksia ei ole varaa maksaa. Toinen esimerkki vastaavasta tilanteesta on sellainen, että päämiehen omistuksessa on tyhjillään oleva omakotitalo, josta aiheutuu koko ajan kustannuksia päämiehelle. Omakotitalot rapistuvat helposti tyhjillään huonokuntoisiksi, ja ovat vaarassa joutua ilkeivallan kohteiksi. (Peltokurppa 16.9.2013)

Mikäli edunvalvoja pystyy osoittamaan faktatiedoilla, kuten esimerkiksi tiliotteilla, että päämiehellä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia pitää asuntoa omistuksessaan ja lääkärinlausunnosta pystytään toteamaan, että päämies ei kykene palaamaan asuntoonsa, niin lupa voidaan myöntää päämiehen vastustuksesta huolimatta. Peltokurpan mukaan luvan myöntämiset päämiehen vastustuksesta huolimatta ovat kuitenkin hyvin harvinaisia. Pääasiallisesti päämiehet antavat suostumuksensa oikeustoimeen, tai sitten he eivät ymmärrä sen merkitystä. (Peltokurppa 16.9.2013)

Esittelijä tutkii lupahakemuksen perusteella, onko edunvalvoja oikeutettu hakemaan lupaa oikeustoimeen. Hän tarkistaa, että luvan hakijan ja päämiehen välillä ei ilmene eturistiriitaa. Tällainen tilanne syntyy monesti alaikäisiin päämiehiin liittyvissä lupa-asioissa, joissa huoltaja on myös osallisena. Eturistiriidan ilmetessä edunvalvojalle täytyy määrätä sijainen. Edunvalvoja hakee maistraatilta edunvalvojan sijaisen määräämistä. Edunvalvojaksi ehdotetun henkilön tulee olla esteetön. Holhoustoimilain 32. §:ssä säädetään, milloin edunvalvoja on esteellinen. Sijaisen määräämisen jälkeen edunvalvojan sijaiseksi määrätty henkilö hakee luvan oikeustoimeen.

Sommarbergin mukaan lupa-asian ratkaisua harkittaessa luvan hakijaan otetaan yhteyttä puhelimitse, kirjeitse tai sähköpostilla, jos hakemuksen perusteella ilmenee ilmeisesti sellaisia seikkoja, joiden perusteella lupaa ei voida myöntää. Hakijalta tiedustellaan, haluaako hän täydentää hakemustaan vai pitää sen sellaisenaan, jolloin siitä tehdään maksullinen hylkäyspäätös. Hylätystä päätöksestä on oikeus valittaa hallinto-oikeuteen.

Sommarbergin mukaan tyypillinen tapaus on esimerkiksi sellainen, että suunniteltu kiinteistökauppa ei tulisi olemaan päämiehen edun mukainen. Kiinteistöä ollaan esi-

merkiksi myymässä alihintaan tai ostamassa ylihintaan. Tällaisessa tapauksessa hakijalle varataan tilaisuus toimittaa uusi kauppakirjaluonnos kaupasta ja sen ehdoista, joissa päämiehen etu toteutuu. Hakijoiden toiveista huolimatta maistraatista ei kuitenkaan voida antaa yksityiskohtaisia neuvoja sopimuksen sisällöstä. Maistraatti ei siis voi määritellä esimerkiksi kauppahintaa, vaikka Sommarbergin kertomuksen mukaan sitä yritetään heiltä toisinaan tiedustella, jotta saataisiin myönteinen lupapäätös helposti aikaiseksi. Useimmiten hakija korjaa hakemustaan ja kauppakirjaluonnosta, ja lupa voidaan myöntää. (Sommarberg 3.9.2013)

Esittelijä tekee lupa-asiasta päätösehdotuksen, kun kaikki asiassa tarvittava selvitys on saatu. Hän kirjaa tärkeimmät asiat ylös ja laatii niistä tarvittaessa sisäiseen käyttöön tarkoitetun muistion. Muistio laaditaan erityisen monimutkaisista tai poikkeuksellisista tapauksista. Tämän jälkeen hän tekee päätösehdotuksen Maisa-asianhallintajärjestelmän avulla ja toimittaa hakemuksen liitteineen sekä ratkaisuehdotuksensa asian ratkaisijalle eli henkikirjoittajalle.

Henkikirjoittajan ratkaistua lupa-asian esittelijä tekee vielä niin sanotut lopputoimet. Esittelijä varmentaa lupapäätöksen omalla allekirjoituksellaan, ja henkikirjoittaja on tietenkin myös allekirjoittanut ratkaisunsa. Esittelijä laittaa päätösasiakirjaan asiaan kuuluvat leimat ja liittää mukaan valitusosoituksen. Edunvalvojalle eli luvan hakijalle ja päämiehelle postitetaan yhdellä kertaa kaikki lupa-asiaan kuuluvat asiakirjat eli päätös, päätöksen luonnos, valitusosoitus ja esimerkiksi luonnos kauppakirjasta, jos lupa-asia on koskenut kiinteistön myyntiä. Lisäksi päätöksen mukana lähetetään lasku, jonka esittelijä on tehnyt Vakava-kassaohjelman avulla. Lopuksi Maisa-järjestelmään kirjataan päämiehen kohdalle päätös lupa-asiasta ja asiakirjat arkistoidaan.

### 9.3 Eroavaisuudet lupamenettelyssä

Peltokurpan mukaan lupamenettelyssä esiintyy jonkin verran eroavuuksia eri Kaakkois-Suomen maistraatin toimipisteiden välillä. Tämä tulee ilmi lomatuurausten tai muiden sijaisuuksien yhteydessä, jolloin henkikirjoittajat liikkuvat eri toimipisteiden välillä. Esimerkiksi perinnönjakojen yhteydessä Kouvolan toimipisteessä vaaditaan testamentin tiedoksianto- ja lainvoimaisuustodistukset automaattisesti, mutta eräässä toisessa toimipisteessä niitä ei ollut kaikissa tapauksissa vaadittu. Tällaisessa tapauksessa Kouvolan toimipisteen henkikirjoittaja oli palauttanut asian takaisin valmisteluun. (Peltokurppa 16.9.2013)

Kaakkois-Suomen maistraatin kolme toimipistettä (Kouvola, Kotka, Lappeenranta) yhdistettiin yhdeksi toimipisteeksi vuonna 2011. Erilaisia linjauksia kuitenkin vielä löytyy eri toimipisteiden välillä, mutta niitä pyritään yhtenäistämään.

Lupamenettelyyn liittyy myös valtakunnallisia linjauksia, kuten esimerkiksi päämiehen kuulemiseen liittyen. Eduskunnan oikeusasiamiehelle kannelluista tapauksista ratkaisut toimitetaan kaikkiin maistraatteihin tiedoksi. Näiden ratkaisujen täytyisi omalta osaltaan vaikuttaa lupamenettelyn kulkuun valtakunnallisesti, jotta lupamenettelyt olisivat mahdollisimman yhteneväisiä.

#### 9.4 Luvan hakeminen jälkikäteen

Lupa oikeustoimeen täytyy ensisijaisesti hakea etukäteen, mutta poikkeustilanteissa se voidaan myöntää myös jälkikäteen. Kaakkois-Suomen maistraatissa ilmenee vuosittain tilanteita, joissa lupaa oikeustoimeen haetaan vasta jälkikäteen. Tyypillisin tapaus on tilanne, jossa on tehty kiinteistökauppa niin, että ala-ikäinen henkilö on siihen osallisena. Kaupan osapuolet, eivät ole tienneet etukäteen tai huomioineet, että alaikäisen ollessa osallisena kiinteistökaupassa, kauppaan tarvitaan maistraatin lupa. Usein tällaiset kaupat on tehty ilman kiinteistövälittäjää ja kaupanvahvistajakaan ei ole ollut tilanteen tasalla. Lainhuutoa haettaessa asia viimeistään tulee ilmi, kun maanmittaustoimisto huomaa virheen ja puuttuu asiaan. Usein lupa myönnetään jälkikäteen, jos ei havaita mitään erityisiä syitä olla myöntämättä. (Sommarberg, 3.9.2013)

## 10 LUPA-ASIAN RATKAISEMINEN

Sommarbergin mukaan on tarkoituksenmukaista, että lupa-asiat ratkaistaan esittelystä. Näin toimimalla kaksi eri henkilöä tarkastelee tapausta ennen sen ratkaisemista ja aikaansaatu lopputulos on varmasti harkittu.

Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä tehdyistä lupapäätöksistä ei ole annettu oikeusasiamiehen ratkaisua. Hallinto-oikeuden ratkaisukannasta ei myöskään löydy ratkaistuja oikeustapauksia, jotka liittyisivät Kouvolan yksikön tekemiin lupapäätöksiin.

Ratkaistaessa lupa-asiaa tulee ratkaisijalla olla tietämystä hyvin laajasti lainsäädännöstä. Lupa-asioita ratkaistaessa sovellettavaksi tulee monia lakeja. Holhoustoimilain li-

säksi täytyy tuntea esimerkiksi oikeustoimilakiin, perintökaareen, ja maakaareen liittyvää sääntelyä. Päätöksen täytyy olla kaiken lainsäädännön mukainen ja lisäksi päämiehen edun mukainen.

Lupa-asian ratkaisukäytäntö riippuu siitä onko ratkaistava lupa-asia rutiiniasia vai monimutkaisempi tapaus. Henkikirjoittaja saattaa perehtyä asiakirjoihin jo ennen kuin mitään ratkaisuehdotusta on edes tehty. Esittelijä saattaa hankalimmissa tapauksissa pyytää henkikirjoittajan näkemystä siihen, minkälaisia selvityksiä asiakkaalta vaaditaan. Tällaisissa tilanteissa henkikirjoittaja ohjaa jo asian valmistelua. (Peltokurppa 16.9.2013)

Henkikirjoittaja perehtyy ratkaistavaan tapaukseen saatuaan esittelijältä ratkaisuesityksen. Hän tutkii tapausta ja katsoo, onko hän esittelijän kanssa samaa mieltä käsiteltävästä asiasta. Mikäli henkikirjoittaja on esittelijän kanssa samaa mieltä ratkaisusta, hän allekirjoittaa päätöksen omalta osaltaan. Samassa yhteydessä henkikirjoittaja korjaa esimerkiksi kirjoitusvirheitä tai vahingossa väärin menneitä syntymäaikoja, tai tekee muita pieniä korjauksia niitä huomattaessaan. Mikäli päätösehdotuksessa tulee ilmi suurempia virheitä, tai ratkaisija on täysin eri linjoilla esittelijän kanssa kyseessä olevasta lupa-asiasta, hän käy keskustelemassa esittelijän kanssa asiasta. Peltokurppa kertoo, että Kouvolan yksikössä ilmenee nykyään hyvin harvoin erimielisyyksiä, sillä he ovat työskennelleet hyvin pitkään yhdessä, ja heillä on usein hyvin yhtenevät näkemykset ratkaistavista lupa-asioista. (Peltokurppa 16.9.2013)

Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä lupahakemuksia on hylätty hyvin niukasti. Tämä johtunee siitä, että usein asiakkaisiin ollaan yhteydessä jo ennen päätöksen tekoa, jolloin heille annetaan mahdollisuus täydentää hakemusta. Toinen asiaan mahdollisesti vaikuttava seikka on lupa-asioiden esittelijän ja ratkaisijan hyvä yhteistyö. Heillä molemmilla on oikeustieteellinen koulutus ja pitkä kokemus lupa-asioiden hoidosta. Heille on muotoutunut vuosien saatossa yhteiset näkemykset monista asioista. Yhteistyö sujuu mutkattomasti, koska peruslinjat ovat yhteneväiset.

#### *Tulkinnanvaraiset lupa-asiat*

Ongelmatilanne, joka ilmenee lupa-asiaa ratkaistaessa, saattaa olla esimerkiksi sellainen, että edunvalvojat lupaa hakiessaan eivät tiedosta sitä, että hakemuksen liitteeksi tulisi liittää laillistetun kiinteistövälittäjän laatima arvio kiinteistön arvosta. Luvan ha-

kijoiden arvio saattaa perustua Internetistä löytyviin kauppahintatilastoihin. Syynä saattaa olla halu välttää maksullisen arvion pyytämistä. Maistraatti ei kuitenkaan pysty pelkän kauppahintatilaston perusteella arvioimaan kaupan edunmukaisuutta päämiehen kannalta, koska esimerkiksi kesämökkien hinnoissa on todella suuria vaihteluita, joihin vaikuttavat muun muassa kesämökin sijainti ja kunto. Erittäin harvinaisissa tilanteissa arvio saatetaan pyytää useammalta kuin yhdeltä kiinteistövälittäjältä, jos arvioitu omaisuuden arvo vaikuttaa holhousviranomaisen perehtymisen jälkeen poikkeuksellisen korkealta tai matalalta. Pääsääntöisesti maistraatilla on kuitenkin oikeus luottaa saatuihin asiantuntijoiden arvioihin. (Peltokurppa 16.9.2013)

Henkikirjoittajan näkökulmasta tulkinnanvaraisia saattavat olla esimerkiksi tilanteet, joissa haetaan lupaa päämiehen nimiin otettaviin suuriin rahalainoihin, tai on jo otettu lainoja, kunnes ilmenee ongelmia maksukyvyn kanssa ja lainoja joudutaan yhdistelemään, tai ottamaan jopa lisää. Maistraatin täytyy lupaa myöntäessään harkita tarkoin, millaiseen hankkeeseen lupa voidaan myöntää ilman, että päämiehen etu vaarantuu. (Peltokurppa 16.9.2013)

## 11 MUUTOKSENHAKU HOLHOUSVIRANOMAISEN PÄÄTÖKSEEN

Perustuslain 21. §:n mukaan lailla turvataan oikeus hakea muutosta. Hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, kuinka holhousviranomaisen päätökseen haetaan muutosta. Tämä asia käy ilmi holhoustoimilain 87. §:stä. Holhoustoimilain 34. §:n mukaiseen luvan myöntämispäätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta, ja sen päätöstä koskeva valitus osoitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valitus tehdään kirjallisesti, ja se on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaika alkaa tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä. Valitusviranomaiselle osoitettavassa valituskirjelmässä täytyy ilmoittaa päätös, johon haetaan muutosta, mitä muutoksia päätökseen vaaditaan tehtäväksi ja perusteet, joilla vaaditaan muutosta. Valituskirjelmään tulee liittää päätös, johon haetaan muutosta valittamalla, joko alkuperäisenä tai kopiona. Lisäksi liitteenä tarvitaan selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta, eli esimerkiksi todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi. Mukaan tulee liittää myös asiakirjat, joihin valittaja haluaa vedota vaatimuksensa tueksi.

Se henkilö, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa tai johon päätös on kohdistettu, on oikeutettu valittamaan päätöksestä. Valittajan nimi, kotikunta, puhelinnumero ja postiosoite täytyy ilmoittaa valituskirjelmässä. Mikäli va-

lituksen laatijana on joku muu henkilö, tai jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen puolestaan laillinen edustaja tai asiamies, on valituskirjelmässä ilmoitettava hänen kotikuntansa ja yhteystietonsa. Lisäksi valittajan, asiamiehen tai laillisen edustajan on allekirjoitettava valituskirjelämä. (Parviainen & Rubanin 2009, 74.)

Valituksen vireilletulo lykkää oikeustoimen sitovuutta siihen saakka, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu, koska lupapäätökseen saa hakea muutosta. Hallintolainkäytönlain 31. §:n mukaan päätöstä, johon voi hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä ratkaistuja lupa-asioiden eteneminen hallinto-oikeuteen on harvinaista. Vuonna 2012 yksi lupahakemus eteni hallinto-oikeuteen, mutta hakemus vedettiin pois ennen asian ratkaisemista.

## 12 HOLHOUSASIAT KAAKKOIS-SUOMEN MAISTRAATIN KOUVOLAN YKSIKÖSSÄ VUONNA 2012

Tätä tutkimusta tehtäessä haastattelujen lisäksi käytössä oli Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikön tilastoraportit vuodelta 2012, joista käy ilmi kaikki ratkaistut holhousasiat, mukaan lukien lupa-asiat. Raportit löytyvät maistraatin Maisiasianhallintajärjestelmästä. Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä käsiteltiin vuonna 2012 yhteensä 516 holhousasiaa.

Määrällisesti eniten holhousasioista käsiteltiin alaikäisen rekisteröintejä, joita oli yhteensä 120 kappaletta. Alaikäisten rekisteröinnit ovat sellaisia holhousasioita, joissa ala-ikäinen henkilö on saanut vakuutuskorvauksen esimerkiksi omasta erääntyneestä vakuutussäästöistä, liikennevahingon perusteella tai kuolinpesästä tulevista vakuutuskorvauksista, ja vakuutusyhtiö lähettää siitä tiedon maistraatille. Mikäli ala-ikäisen omaisuus on yli 20 000 euroa, alaikäinen henkilö merkitään holhousrekisteriin. Tilastoraportin mukaan vuonna 2012 oli 36 tapausta, joissa alaikäinen merkittiin holhousrekisteriin omaisuuden määrän perusteella. Tavallisesti korvaussummat ovat melko pieniä. Toiseksi eniten, eli 116 kappaletta, käsiteltiin edunvalvojan määräämisiä.

## 12.1 Lupa-asiat Kouvolan yksikössä vuonna 2012

Lupa-asioita ratkaistiin vuonna 2012 yhteensä 105 kappaletta. Lupa-asiat olivat määrällisesti Kouvolan yksikön kolmanneksi suurin asiaryhmä. Lupa-asioiden ratkaisusta ja niihin liittyvistä muista työtehtävistä muodostuu yksi merkittävimmistä kokonaisuuksista, joka työllistää maistraatin holhoustoimen henkilökuntaa.

Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä lupahakemusten määrä vaihtelee vuosittain. Esimerkiksi tänä vuonna lupahakemuksia on tullut vireille vähemmän, kuin edellisenä vuonna vastaavaan aikaan. Peltokurpan mukaan lupahakemusten määrään vaikuttaa muun muassa talouden suhdannevaihtelut. Nousukaudella lupahakemuksia tulee vireille enemmän kuin taantuman aikana. Taantuman aikana ihmiset ovat varovaisempia kaupankäynnissä kuin nousukaudella. Lupa-asioissa on monesti kyse omakotitalojen, kesämökkien ja asunto-osakkeiden myymisestä ja ostamisesta, joten kauppa käy huonommin ja lainaa otetaan varovaisemmin, kun ihmisillä ei ole varmuutta esimerkiksi työpaikan pysyvyydestä. (Peltokurppa 16.9.2013)

Kouvolan yksikössä haetaan eniten lupia asunto-osakkeiden ja kiinteistöiden kauppoihin sekä ilman käräjäoikeuden määräämää pesänjakajaa tehtäviin perinnönjakoihin. Omaisuuden erotteluun liittyviä lupa-asioita käsitellään hyvin harvoin. Maanvuokraoikeuksiin haetaan lupia harvemmin. Ainakaan viimeiseen 15 vuoteen ei Kouvolan yksikölle ole osoitettu lupahakemusta, joka koskisi holhoustoimilain 34. §:n kohtaa 8 eli kuolinpesän yhteishallinnosta sopimista. Sellainen lupahakemus olisi siis todellinen harvinaisuus. Myös elinkeinon harjoittaminen päämiehen lukuun (kohta 5) ja avoimen tai kommandiittiyhtiön perustamiseen (kohta 6) liittyvät lupahakemukset ovat erittäin harvinaisia. (Peltokurppa 16.9.2013) Saman päätelmän voi tehdä tutkimalla lupa-asioiden tilastoraporttia vuodelta 2012.

Vuonna 2012 Kouvolan yksikössä käsiteltiin eniten omaisuuden ositukseen ja perinnönjakoon liittyviä lupa-asioita. Tällaisia tapauksia ratkaistiin 33 kappaletta, eli lähes kolmasosa kaikista lupa-asioista käsitteli omaisuuden ositusta tai perinnönjakoa.

Sommarbergin mukaan ositus- ja perinnönjakosopimukset ovat lupa-asioista työläimpiä ja vaativimpia hoitaa. Luvan myöntämiseen on olemassa selkeät kriteerit, mutta asian selvittäminen vie paljon aikaa (Sommarberg 3.9.2013). Myös Peltokurpan mukaan perinnönjaot ovat sellaisia lupa-asioita, joihin pyydetään eniten lisäselvityksiä, ja

tapauksiin perehdytään enemmän etukäteen muihin lupa-asioihin verrattuna. Perinnönjakoja koskevien lupa-asioden yhteydessä täytyy myös tutkia onko perinnönjako tehty oikein. Nykyään asiakkaat suorittavat perinnönjakoja paljon enemmän omatoimisesti, ilman asiantuntevaa apua, kuin aikaisemmin. Tämän vuoksi asiakirjoissa ilmenevät virheet ovat lisääntyneet, ja niihin joudutaan puuttumaan. (Peltokurppa 16.9.2013)

Perinnönjakoihin liittyviin lupa-asioihin kuuluvat perintöosasta luopumiset eli tilanteet, joissa esimerkiksi vanhempi luopuu perintöosastaan lapsensa hyväksi, on yksittäinen asiaryhmä, jonka käsittelymäärät ovat lisääntyneet. Alaikäisen lapsen tullessa kuolinpesän osakkaaksi maistraatin valvonta astuu mukaan kuvaan. Esimerkiksi kiinteistökauppoihin ja perinnönjakoihin tarvitsee hakea maistraatin maksulliset luvat, ja monet kokevat sen hankalaksi ja työlääksi. Sommarbergin mukaan asiakkailta saatu palaute on ollut sen suuntaista, että mikäli he olisivat tienneet, minkälainen byrokratia perinnöstä luopumisesta seuraa, he olisivat jättäneet sen tekemättä. Monesti tarkoitus on ollut hyvä, mutta tosiasioihin perustuva tieto luopumisen seurauksista ja käytännön toimista on puuttunut. Suurten perintöosuuksien ollessa kyseessä luopuminen saattaa olla hyödyllistä huomattavien veroetujen vuoksi, mutta pienen osuuksien kohdalla perintöosasta luopuminen ei välttämättä ole kannattavaa. (Sommarberg 3.9.2013)

Asunto-osakkeisiin liittyvät lupa-asiat olivat vuonna 2012 Kouvolan yksikön toiseksi yleisin lupa-asiatyyppe. Lupa-asioita, joissa luovutettiin tai vastiketta antamalla hankittiin osakkeita tai osuuksia, jotka oikeuttivat hallitsemaan huoneistoa tai muuta osaa kiinteistöstä ratkaistiin 28 kappaletta. Peltokurpan mukaan asunto-osakeyhtiöiden osakekaupat, jotka toteutetaan välittäjän avulla, luokitellaan rutiiniasioiksi lupa-asioita ratkaistaessa. Tällaiset lupa-hakemukset käsitellään hyvin rutiiniluonteisesti, eikä niissä juurikaan ilmene ongelmia (Peltokurppa 16.9.2013).

Kolmanneksi eniten Kouvolan yksikössä ratkaistiin lupa-asioita, jotka liittyivät kiinteän omaisuuden luovuttamiseen tai hankkimiseen. Käytännössä nämä tapaukset olivat suurelta osin sellaisia, joissa maistraatilta pyydettiin lupaa kiinteistön myymiseen tai ostamiseen. Tällaisia lupahakemuksia käsiteltiin 27 kappaletta.

Muita lupa-asioita, joita Kouvolan yksikössä ratkaistiin vuonna 2012, olivat luvan myöntäminen panttaukseen (11 kappaletta) ja metsän tai maa-ainesten myyntiin liittyvät luvat (3 kappaletta). Yksittäistapauksina vuonna 2012 Kouvolan yksikössä myön-



nettiin lupa ottaa rahalaina päämiehen nimiin ja lupa perinnöstä luopumiseen. Lisäksi oli yksi lupa-asia, joka näkyy tilastossa nimikkeellä ”ei luvanvarainen lupa-asia”. Tässä tapauksessa oli kysymys tilanteesta, jossa maistraattiin oli saapunut hakemus lupa-asiasta, mutta haettuun oikeustoimeen ei vaadittukaan holhousviranomaisen lupaa. Hakemus koski korvausta luonnonsuojelualueeksi luovuttamisesta, jossa päämies jäi edelleen kiinteistön omistajaksi.

## 12.2 Lupa-asioiden käsittelyaika ja käsittelyjärjestys

Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä lupa-asioiden käsittelyajat ovat melko lyhyitä. Peltokurpan mukaan henkikirjoittajan käsittelyaika lupa-asiassa on tyypillisesti muutama työpäivä, ja käsittelyaika riippuu enemmän asiakkaan tarpeista ja valmistelijan työtilanteesta. Käsittelyaikojen venymiset johtuvat usein siitä, että maistraatti on pyytänyt lisäselvityksiä, joita ei ole toimitettu. Lupa-hakemuksia käsiteltäessä pyritään ottamaan huomioon seikat, jotka vaikuttavat asian käsittelyn kiireellisyyteen. Peltokurpan mukaan esimerkiksi kiinteistökauppojen yhteydessä toivotaan usein ripeää lupahakemuksen käsittelyä. Kesäkuukausina, yleisimpinä loma-aikoina, asioiden käsittely saattaa hidastua jonkin verran, mutta silloinkin pyritään mahdollisimman lyhyisiin käsittelyaikoihin. Mikäli Kouvolan yksikön henkikirjoittaja on pois eli esimerkiksi vuosilomalla, niin silloin ratkaisija tulee toisesta yksiköstä tuuraamaan. (Peltokurppa 16.9.2013)

Lupa-hakemuksia ei käsitellä ratkaisuvaiheessa missään erityisessä järjestyksessä, koska käsittelyajat eivät ole erityisen pitkiä. Mikäli ruuhkaa esiintyisi, katsottaisiin milloin hakemukset ovat tulleet vireille, ja edettäisiin vireilletulopäivän mukaan. Tällaisessa tilanteessa ensin vireille tulleet lupa-hakemukset käsiteltäisiin ensimmäisinä. (Peltokurppa 16.9.2013)

## 13 JOHTOPÄÄTÖKSET

Opinnäytetyö toteutettiin kvalitatiivisilla tutkimusmenetelmillä. Tutkimuksen tiedonkeruumenetelmäksi valittiin haastattelu, mikä soveltuu hyvin kvalitatiivisen tutkimuksen tekemiseen. Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää yhden maistraatin yksikön, eli Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikön lupamenettelyprosessia ja siihen liittyviä yksityiskohtia sekä lupa-asioiden hoitamista. Tästä lähtökohdasta tehtävään tutkimukseen haastattelu sopi parhaiten tiedonkeruumenetelmäksi, koska esimerkiksi

kyselyn tekeminen ei olisi ollut tarkoituksenmukaista. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina strukturoidun haastattelun eli lomakehaastattelun menetelmää käyttäen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2009, 207 – 208).

Tutkimukseen haastateltiin toimistosihteerää, tarkastajaa, joka toimii lupa-asioiden esittelijänä, sekä lupa-asioiden ratkaisijana toimivaa henkikirjoittajaa. Mielestäni haastateltavien henkilöiden valinta onnistui tutkimukseni kannalta. Sain työhöni näkökulman jokaiselta Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikön holhoustoimen lupa-asian ratkaisemiseen liittyvältä taholta. Menettelyn kulun selostamisesta muodostui ehjä kokonaisuus, sillä jokaisen lupamenettelyn kulkuun osallistuvan rooli tuli ilmi haastatteluiden perusteella.

Laki holhoustoimesta (442/1999) ja erityisesti sen 34. pykälä asetti tälle tutkimukselle peruslähtökohdat. Lupamenettelyn kulkua ja holhoustoimilain 34. pykälässä säädettyjä luvanvaraisia oikeustoimia ei juuri ole tutkittu aiemmin maistraatin näkökulmasta. Tutkimukseni kannalta tärkeäksi kirjalliseksi lähteeksi muodostui Mikko Sarjan julkaisu vuodelta 2012, jossa tarkastellaan hyvää holhousoikeudellista lupamenettelyä. Sarja on lähestynyt aihetta eduskunnan oikeusasiamiehen näkökulmasta, mutta samoja peruselementtejä liittyy myös tähän tutkimukseen. Toinen hyvin tärkeä kirjallinen lähde oli Pertti Välimäen teos Holhoustoimen pääpiirteet. Välimäen kirja on kattavin ja laajin holhoustoimesta kertova yleisteos, joka tällä hetkellä on saatavilla. Holhoustoimesta ei ole Suomessa kirjoitettu erityisen paljon. Hallintolaki (434/2003) ja Heikki Kullan teos Hallintomenettelyn perusteet muodostuivat myös tärkeiksi lähteiksi.

Tämän tutkimuksen tavoitteiden täytyminen edellytti, että holhoustoimea, edunvalvontajärjestelmää ja hallintomenettelyä kuvattiin melko laajasti, jotta lupamenettely ja luvanvaraiset oikeustoimet eivät jääneet irrallisiksi kokonaisuuksiksi. Lupamenettely ja luvanvaraiset oikeustoimet liittyvät hyvin laajoihin holhoustoimen ja hallintomenettelyn kokonaisuuksiin. Ilman niiden hahmottamista lupamenettelyäkään ei voi kunnolla ymmärtää.

Tutkimuksen tavoitteena oli myös selostaa holhoustoimilain 34. pykälän mukaiset lupa-asiat ja tutkia, millaisia lupa-asioita Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä käsitellään. Mielestäni onnistuin kokoamaan holhoustoimilaissa luvanvaraisiksi määritellyt oikeustoimet tiiviiksi kokonaisuudeksi. Myös lupahakemuksiin tarvittavat liitteet on selostettu tässä työssä yksityiskohtaisesti. Lupahakemuksiin tarvittavien liit-

teiden selostamisessa ilmenee kuitenkin eräs puute. Tutkimuksesta ei käy ilmi, millaisia liitteitä lupahakemukseen tarvitaan, mikäli edunvalvoja hakee lupaa ryhtyä harjoittamaan elinkeinoa päämiehensä lukuun. Tällaista tietoa en lähdeaineiston perusteella löytänyt. Tutkimuksen perusteella voi kuitenkin todeta, että luvan hakeminen elinkeinonharjoittamiseksi päämiehen lukuun on erittäin harvinaista.

Mielestäni saavutin tälle tutkimukselle asetetut tavoitteet. Sain selville Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikön lupamenettelyn kulun, ja onnistuin kartoittamaan Kouvolan yksikössä hoidettavia lupa-asioita.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että Kaakkois-Suomen maistraatin Kouvolan yksikössä lupa-asioihin liittyvä menettely noudattaa laeissa määriteltyjä reunaehtoja, ja mitään erityisen poikkeavaa ei tullut esille.

Tutkimusta tehdessäni tulin siihen johtopäätökseen, että vaikka luvanvaraiset oikeustoimet on määritelty yksityiskohtaisesti, niin lupa-asioihin liittyvä asioiden kirjo on hyvin laaja. Lupa-asioihin liittyviä tapauksia on erittäin monenlaisia, ja niitä on vaikea laittaa yhteen muottiin. Jokaisen päämiehen henkilökohtainen tilanne on ainutlaatuisen.

Tutkimuksen perusteella jäin pohtimaan käynnissä olevan Asiakaspalvelu 2014 hankkeen toteuttamiseen liittyviä teemoja. Hankkeen avulla pyritään lisäämään puhelinneuvontaa ja sähköistä asiointia. Taustalla on tietenkin tarve vähentää kustannuksia, ja ohjata resursseja, mutta mielestäni maistraatin lupa-asiat eivät sellaisenaan ole kovin helposti siirrettävissä sähköiseen asiointiin. Hoidettavat asiat saattavat olla varsin mutkikkaita ja monisäikeisiä tapauksia, jotka eivät todennäköisesti hoidu muutamalla klikkauksella verkkopalvelussa. Monesti on kyse asiakkaiden elämään oleellisesti vaikuttavista ratkaisuista, ja heillä saattaa olla myös kova keskustelemisen tarve. Saa-daanko ovien sulkemisella ja yhden luukun-periaatteella aikaan merkittäviä säästöjä? Jos yhden luukun-periaate johtaa tilanteeseen, jossa esimerkiksi samoja lomakkeita täytetään useaan kertaan puutteellisen asiakaspalvelun vuoksi, tai omatoimisesti Internetin avulla virheellisiä asiakirjoja luovien asiakkaiden määrä lisääntyy huomattavasti, niin mielestäni se ei ole oikea suunta.

## LÄHTEET

Antila, T. 2007. Edunvalvontavaltuutus. Vantaa: WSOY.

Asiakaspalvelu 2014. Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2013. Saatavissa:

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/20130612Asiaka/Asiakaspalvelu\\_2014\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20130612Asiaka/Asiakaspalvelu_2014_netti.pdf) [viitattu 19.9.2013].

Eduskunnan oikeusasiamies. Oikeusasiamiehen ratkaisut ja kannanotot. Saatavissa:

<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/ratkaisut/index.htm> [viitattu 1.9.2013].

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hallituksen esitys 203/2010.

Hautamäki, V-P. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. Tutki ja kirjoita. 2009. Hämeenlinna: Kariston kirjapaino Oy.

Karhu, K. Haastattelu 3.9.2013. Kouvola. Kaakkois-Suomen maistraatti.

KHO 2012:106 (FINLEX)

Kooste holhoustoimen kehittämistyöryhmälle esitetyistä kysymyksistä ja kannanotoista. 2012. Maistraatin sisäinen asiakirja.

Kotikuntalaki 11.3.1994/201.

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Laki holhoustoimesta 1.4.1999/442.

Maistraattien strategia-asiakirja 2012–2015. Valtiovarainministeriön julkaisuja 42/2011. Saatavissa:

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/20111220Maistr/Maistraattien\\_strategia\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20111220Maistr/Maistraattien_strategia_netti.pdf) [viitattu 1.9.2013].

Miten menettelen – Maistraatin luvan hakeminen. Saatavissa: [www.maistraatti.fi](http://www.maistraatti.fi) [viitattu 10.9.2013].

Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.

Parviainen, E., Rubanin, M. 2009. Holhoustoimen lainsäädäntö. Helsinki: Edita.

Peltokurppa, L. Haastattelu 16.9.2013. Kouvola. Kaakkois-Suomen maistraatti.

Perintökaari 5.2.1965/40.

Roiko-Jokela, H. 2006. Suvun vallasta edunvalvontaan. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.

Sarja, M. Hyvä holhousoikeudellinen lupamenettely. 15.5.2012, Edilex 2012/22. Saatavissa: <http://www.edilex.fi.xhalax-ng.kyamk.fi:2048/artikkelit/8799.pdf> [viitattu 2.9.2013].

Sommarberg, A. Haastattelu 3.9.2013. Kouvola. Kaakkois-Suomen maistraatti.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste. Helsinki. Tilastokeskus. Saatavissa: <http://www.stat.fi/til/vaenn/index.html> [viitattu 25.8.2013].

Tilastoraportti 2012. Kaakkois-Suomen maistraatin holhousasioiden tilastoraportti. Maistraatin sisäinen asiakirja.

Valtioneuvoston asetus maistraattien toimialueista 10.3.2011/217. Saatavissa: [www.edilex.fi/saadokset/lainsaadanto/20110217](http://www.edilex.fi/saadokset/lainsaadanto/20110217) [viitattu 27.8.2013].

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750.

Valtiovarainministeriön asetus maistraattien suoritteiden maksuista vuosina 2013 ja 2014 12.12.2012/816. Saatavissa: <http://www.edilex.fi/xhalax-ng.kyamk.fi:2048/lainsaadanto/20120816> [viitattu 28.8.2013].

Välimäki, P. 2008. Holhustoimen pääpiirteet. Helsinki: WSOY.