

29.9.2021

EOAK/1857/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

YLEINEN EDUNVALVONTA JA PANKKIEN PALVELUMAKSUT

1 KANTELU

Päijät-Hämeen edunvalvontatoimiston edunvalvontasihteeri A pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan asiaa, jossa on kyse päämiehen tililtä tehtävistä pankkien veloituksista ja päämiesten yhdenvertaisesta kohtelusta. Kantelussa tuotiin esiin muun muassa seuraavia näkökohtia.

Kantelun mukaan pankit ajavat edunvalvontatoimistojen käyttämään Edvard-järjestelmään vuorokauden vaihtuessa ns. konekielisen tiliotteen, ja näin kaikki edellisen päivän tilitapahtumat päivittyvät myös Edvardiin. Edvardissa näkyvä saldo tai tilitapahtumat ovat siis aina edellisen päivän tapahtumia ja tänään tilanne voi olla jo aivan erilainen kuin järjestelmän saldo näyttää.

Kantelussa nostettiin esiin yksi pankkiryhmä, jonka toiminta on kantelun mukaan muodostunut ongelmaksi. Esimerkkinä kantelussa viitataan siihen, että pankki velottaa jokaisesta ajetusta konekielisestä tiliotteesta 0,80 €/kpl. Useille päämiehille on välttämätöntä laittaa säännöllisesti rahaa monta kertaa viikossa, osalla jopa useammin. Jos esimerkiksi rahaa laitetaan säännöllisesti kolmesti viikossa, tulee käyttörahan siirroista hinnaksi 2,40 € viikossa ja vuositasolla 124,80 €. Käyttörahojen siirron lisäksi sama summa veloitetaan aina, kun laskuja laitetaan maksuun. Kantelun mukaan eräpäivät olisi mahdollista muuttaa esimerkiksi samoille päiville kuin käyttörahoja laitetaan maksuun, mutta jokaisen päämiehen kohdalla eräpäivien siirteleminen ei ole aikataulullisesti mahdollista.

Edelleen kantelussa tuodaan esiin, että Edvardin ansiosta edunvalvonnassa ei käytännössä koskaan tarvita pankin lähettämiä tiliotteita, vaan järjestelmästä saatavat tiliotteet ovat virallisia tiliotteita.

Kantelija kummeksuu sitä, miksi edunvalvonnassa olevilta ihmisiltä veloitetaan erillistä maksua maksukanavaan liittamisestä ja tilitapahtumien päivittämisestä. Palvelumaksu ei kantelun mukaan sisällä esimerkiksi postitse lähetettävää paperista tiliotetta, vaan ainoastaan järjestelmän päivittämisen. Sama maksu tiliotteiden päivittämisestä ei koske ihmisiä, jotka käyttävät itse esimerkiksi verkkopankkia.

Vielä kantelija toi esiin, että ongelmaa ovat useat ihmiset vuosien varrella yrittäneet selvittää ja pyytää pankilta vastausta, mutta siihen ei ole pankista haluttu ottaa kantaa.

Kantelija pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa siihen, onko käytäntö syrjivä heikommassa asemassa olevaa ihmistä kohtaan

2 TUTKINNAN RAJAUS JA ASIAN SELVITTÄMINEN

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Siten pankkien toiminnan tutkiminen ei sinänsä kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Koska kantelussa viitattiin päämiesten yhdenvertaisuuteen ja kun perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, olen katsonut perustelluksi ottaa asian tutkittavaksi yleisemmin siitä näkökulmasta, onko esillä olevassa asiakokonaisuudessa sellaisia julkisen vallan vaikutusmahdollisuuksien piiriin kuuluvia seikkoja, jotka edellyttäisivät toimenpiteitä. Asian alustavassa tarkastelussa kyse on esimerkiksi siitä, onko yleisessä edunvalvonnassa käytössä päämiehille tarpeettomia mutta heille olosuhteisiin nähden ehkä huomattaviakin kustannuksia aiheuttavia palveluita, ja jos on, onko niitä jostakin perustellusta syystä kuitenkin tarpeen ylläpitää.

Kyse on myös siitä, ovatko päämiehet edunvalvontatoimistojen toimenpiteiden johdosta erilaisessa asemassa riippuen siitä, mistä pankkiryhmästä on kyse, toisin sanoen, mikä mahdollisuus viranomaisella on vaikuttaa siihen, millaisiksi päämiesten pankkipalveluiden kustannukset muodostuvat.

Pyysin oikeusministeriötä antamaan lausunnon ja hankkimaan tarpeelliseksi katsomansa selvityksen.

Oikeusministeriö antoi 15.9.2020 päivätyn lausunnon dnro VN/13260/2020 ja ilmoitti, että ensimmäisen kerran päämiesten ja toimistojen pankkikuluja on selvitetty vuonna 2009, kun edunvalvonta siirtyi kunnilta valtiolle ja oikeusaputoimistoihin. Lisäksi ministeriö pyysi nyt edunvalvontatoimistoilta tietoja siitä, mitä kustannuksia päämiehille aiheutuu siitä, että edunvalvoja hoitaa päämiehen pankkiasiat asianhallintaohjelman avulla. Vastaus saatiin kaikista oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja niihin sisältyi tietoja lähes kaikista pankkiryhmistä ja useista paikallisista pankeista.

3 RATKAISU

3.1 Ministeriön lausunnosta ilmeneviä tietoja

3.1.1 Yleistä

Valtion edunvalvontatoimistoissa on otettu vuonna 2011 porrastetusti käyttöön Edvardiksi nimetty asianhallintaohjelma. Oikeusministeriö on tehnyt pankkien kanssa sopimuksia Web Services - pankkiyhteykskanavista (WS-kanava). Näitä kanavia pitkin hoidetaan päämiesten maksuliikenne. Pankin ja Edvardin välisestä yhteydestä oikeusministeriö maksaa pankkien hinnaston mukaan kuukausihintaa. Kaikissa näissä sopimuksissa on kuitenkin todettu, että varsinaiset tilien käytöstä johtuvat pankkipalvelumaksut tulee veloittaa asiakkaiden tililtä. Täten pankkitilin käyttö on kokonaisuudessaan katsottu yksityishenkilön menoiksi myös siltä osin, kun kyse on edunvalvojan toimenpiteistä. Näihin päämiehen pankkipalveluihin ei sovelleta valtion kilpailutusta maksuliikepankeista. Sopimukset eivät rajoita sitä, mitä pankkia palveluihin käytetään.

Kun edunvalvontatoimistoon tulee uusi asiakas, hänelle avataan niin kutsuttu hoitotili, minkä kautta päämiehen rahaliikenne jatkossa hoidetaan. Siihen, mihin pankkiin tili avataan, vaikuttavat monet tekijät: päämiehen aikaisempi asiakkuus tietyssä pankissa ja hänen mielipiteensä, pankkipalvelujen saatavuus alueella ja toimiva yhteistyö pankin kanssa, toimintavarmuus ja palvelujen kustannukset. Ohjeena monessa toimistossa on se, että tili avataan toimintavarmaan ja edulliseen pankkiin. Joissakin edunvalvontatoimistoissa on pankkien kanssa neuvoteltu erillisiä sopimuksia, joilla kaikkien päämiesten pankkimaksut on saatu yhtenäistettyä edullisesti. Useimmissa toimistoissa suurin osa tileistä ohjautuu näillä perusteilla samaan pankkiin.

3.1.2 Pankkimaksujen määräytyminen

Ministeriön lausunnossa on lähemmin selostettu edunvalvontatoimistoilta saatujen vastausten perusteella pankkimaksujen määräytymistä. Ministeriön mukaan kustannukset vaihtelevat huomattavassa määrin eri pankkiryhmien välillä ja jopa saman ryhmän sisällä alueellisesti. Näin on myös selvityspyynnössä mainittujen pankkien osalta. Pienimmillään kulut ovat 2 € kuukaudessa kiinteänä maksuna ja suurimmillaan tapahtumiin perustuvana maksuina jopa 10–30 € kuukaudessa. Myös päämiehen omassa käytössä olevan tilin käyttömaksut vaihtelevat huomattavasti. Maksut määräytyvät joko toimiston neuvotteleman sopimuksen mukaan, yrityshinnaston mukaan tai henkilöasiakkaan hinnaston mukaan.

Edunvalvontatoimistot ovat vastauksissaan kertoneet, että tilit pyritään avaamaan kustannuksiltaan edullisimpaan pankkiin.

Pankin valintaan vaikuttaa olennaisesti myös se, onko pankilla konttoreita toimiston toiminta-alueella. Pankkiverkosto on harventunut, ja esimerkiksi kahdella edullisimmalla pankilla on erittäin harva palveluverkko. Toisaalta pankit ovat vaatineet monissa tilanteissa sitä, että edunvalvoja asioi tunnistaumassa henkilökohtaisesti konttorissa joskus jopa yhdessä päämiehen kanssa. Näin ollen kaikki toimistot eivät voi käyttää sellaista pankkia, vaikka asianhallintaohjelma ja sähköinen asiointi sen muutoin mahdollistaisi. Toisaalta monet toimistot ovat onnistuneet saamaan paikallisilta pankeilta kustannuksiltaan edullista ja palvelultaan toimivaa yhteistyötä.

Toimistot ovat pyrkineet vähentämään kuluja esimerkiksi niin, että tiliote edunvalvontatilistä tulee mahdollisimman harvoin ja käyttövarat, jos mahdollista toimitetaan yhtä harvoin. Tällä pystytään pitämään yksittäisen päämiehen pankkikuluja mahdollisimman alhaisina tapahtumiin perustuvassa laskutuksessa, koska näin vain harvemmin syntyvästä tiliotteesta veloitetaan hinta. Päämiehet saavat myös etuja pankkikuluihin kuten muutkin, esimerkiksi jäsenosuuden perusteella tai sijoitusten/lainojen suuruuden mukaan.

3.1.3 Ministeriön lausunto

Yleisillä edunvalvojilla on yhteensä yli 40 000 asiakasta. Yhdellä yleisellä edunvalvojalla voi olla yli 200 päämiestä. Edunvalvontasihteerit hoitavat satojen päämiesten taloudellisia asioita. Valtion edunvalvontatoimistoissa maksetaan kuukausittain jopa 180 000 laskua. Laskujen maksu, käyttövarojen toimittaminen, omaisuuden hoito ja kirjanpito ja kaikki muu taloudellisten asioiden hoito ei olisi mahdollista ilman tehokkaita työvälineitä. Yleiset edunvalvojat kaikkein pienempiä yksiköitä lukuun ottamatta ovat aina hoitaneet päämiesten taloudellisia asioita ja maksuliikennettä asianhallinta- ja maksuliikenneohjelmien avulla. Tämä on tarkoittanut myös sitä, että taloudellisten asioiden hoitoa varten on päämiehen nimiin perustettu hoitotili, mitä voi käyttää vain edunvalvoja.

Vuodesta 2011 alkaen valtion edunvalvontatoimistojen käytössä on ollut Edvard-ohjelma ja siihen liittyvä maksuliikenneohjelma. Ostopalveluntuottajilla on käytössään kaupallisilta markkinoilta saatavilla olevat ohjelmat, käytännössä toinen kahdesta mahdollisesta asianhallintaohjelmasta. Asianhallintaohjelman ja maksuliikenneohjelman käyttö on, ei vaan tarpeellista, vaan välttämätöntä. Ohjelmien käyttämisestä ei sinänsä aiheudu päämiehille kuluja, mutta hoitotilin käyttäminen voi tuoda lisäkustannuksia riippuen siitä, millaisen sopimuksen edunvalvoja saa pankin kanssa solmittua.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan päämiehille ei ole otettu käyttöön tarpeettomia palveluja vaan sekä ohjelman käyttö, että hoitotili ovat välttämättömiä yleisessä edunvalvonnassa.

Yleinen edunvalvoja, jolla on satoja päämiehiä, ei voi hoitaa päivittäistä asiointia yksittäisen päämiehen verkkopankin kautta.

Edunvalvojan palkkio ja edunvalvojan tarpeelliset kulut ovat päämiehelle edunvalvonnasta syntyviä kustannuksia. Pankkien palvelumaksut ovat yksi erä kustannuksia, mutta ne eivät sinänsä johdu edunvalvonnasta. Se, että yleinen edunvalvoja hoitaa päämiehen taloudellisia asioita niin sanotun hoitotilin kautta voi lisätä päämiehen maksettavaksi tulevia palvelumaksuja.

Pankit määrittävät palvelumaksunsa itsenäisesti eikä kuluttaja voi niihin juurikaan vaikuttaa. Kuluttaja voi vertailla eri pankkien palvelumaksuja ja tehdä ratkaisunsa sen mukaan. Hinnat ja hinnoitteluperusteet vaihtelevat huomattavasti ja kullakin pankkiryhmällä on erilaisia etuohjelmia asiakkaan pankkivolyymiin tai muun sellaisen perusteella. Kansalaiset ylipäänsä eivät ole samassa asemassa pankkien palvelumaksujen osalta, vaikka he voivat tehdä ratkaisunsa itse. Pankin etuasiakkaana palvelut voivat olla ilmaisia ja toinen asiakas maksaa niistä jopa 10 euroa kuukaudessa. Lähes kaikilla pankeilla pelkkä käyttötili maksaa 2 € kuukaudessa. Näyttää siltä, että yleisesti pankkien palvelumaksut ovat kallistuneet vuosi vuodelta ja hinnoitteluperusteet ovat monimutkaisia ja sisältävät lukuisia yksittäisiä maksuja perusmaksupakettia lukuun ottamatta. Maksuja peritään esimerkiksi: pankkitunnukset, E-laskun hälytys tekstiviestillä, E-laskun vahvistaminen tekstiviestillä, maksupalvelutoimeksianto, muutokset, kuitti, tilitapahtuman kysely automaatilla, tilitapahtuman kysely pankissa, viestisiirto ja lukuisia muita perusteita. Halvimmalla kuluttaja saa palvelut ottamalla paketin, mikä sisältää kaikki peruspankkipalvelut. Tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että paketin hinnalla kuluttaja huolehtii itse laskujen maksamisesta verkkopankissa tai laskut kulkevat e-laskuina edellyttäen hyväksymistä tai määrittelyä, milloin hyväksyntä erikseen tarvitaan tai ei tarvita.

Ministeriön mukaan on selvää, että myös edunvalvonnan asiakkaat ovat erilaisessa asemassa riippuen siitä, missä pankissa heidän tilinsä ovat, onko heillä joitakin etuohjelmia, jäsenosuuksia, omaisuutta tai muita pankkipalvelumaksuihin vaikuttavaa. Edunvalvontaan määrittäminen ei yhdenmukaista päämiesten pankkikuluja. Kulut voivat olla edullisempia kuin ilman edunvalvontaa, mutta myös kalliimpia. Edunvalvontatoimistot ja edunvalvojat neuvottelevat mahdollisuuksien mukaan pankkien kanssa saadakseen päämiehilleen mahdollisimman edulliset pankkisopimukset. Joissakin tapauksissa tässä on onnistuttu huomattavan hyvin ja joissakin tapauksissa pankit ovat ilmoittaneet suoraviivaisesti, että maksuista ei neuvotella.

Mikäli edullista sopimusta ei saada, tai tiliä ei haluta siirtää toiseen edullisempaan pankkiin, edunvalvojat pyrkivät hoitamaan maksuliikennettä niin, että siitä kertyy mahdollisimman vähän sellaisia tapahtumia, joista käytössä oleva pankki veloittaa tapahtumakohtaisia hintoja. Asianhallintaohjelma ei estä valitsemasta yksittäiselle päämiehelle edullisinta vaihtoehtoa.

Suurin osa edunvalvontatoimistoista katsoo tai toivoo, että pankkien palvelumaksut yleisen edunvalvonnan päämiehille yhtenäistettäisiin. Siihen pääseminen on kuitenkin haasteellista monista näkökulmista. Voidaan ensinnäkin arvioida sitä, pitäisikö kyseessä olevat palvelumaksut periä edunvalvontatoimistolta eikä päämieheltä, jolloin kaikki päämiehet olisivat samanlaisessa asemassa. Ei liene tarkoituksenmukaista, että edunvalvottavien pankkipalvelumaksut maksaisi valtio ainakaan siltä osin kuin ko. maksut aiheutuisivat muutoinkin henkilölle. Holhoustoimilain mukaan edunvalvojalla on oikeus saada kohtuullisen palkkion lisäksi korvaus tarpeellisista kuluista. Tätä kautta pankkien palvelumaksut asioiden hoidosta tulisivat joka tapauksessa päämiehen maksettaviksi edunvalvojan kuluina.

Pankkien kilpailuttaminen päämiesten palveluiden osalta valtakunnallisesti olisi myös haasteellista. Ei olisi mahdollista sitoutua siihen, että kaikki päämiesten rahaliikenne hoidetaan yhden voittaneen pankin kautta, kuten valtion maksuliikennekilpailutuksessa on mahdollista. Nyt kilpailutusta on tehty toimistotasolla ja sitä kautta on päästy päämiehiä hyödyttäviin sopimuksiin. Harkittavaksi jää, voisiko neuvottelua tai kilpailua järjestää yhtä toimistoa laajemmalle alueelle ja miten se voisi vaikuttaa yksittäisen päämiehen tilanteeseen ja itsemääräämisoikeuteen. Oikeusministeriössä toimiva yleisen edunvalvonnan kehittämissuunnitelma jatkaa asian työstämistä ja arvioi, tarvitaanko uusia toimenpiteitä päämiesten yhdenvertaisuuden lisäämiseksi pankkien kulujen osalta.

3.2 Kannanotto

3.2.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n 1 momentti ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä niin myönnettäessä lailla kansalaisille etuja ja oikeuksia kuin asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäsäännös puolestaan koskee myös pelkkää erilliskohtelua. Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrättyssä tilanteessa oikeutettuna. Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan pidetään säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44).

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Säännöksen perusteluiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilölle tai henkilöryhmälle samoin kuin jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämistä tai rajoittamisesta. Säännös ei kuitenkaan edellytä, että jokaista on aina kohdeltava täsmälleen samalla tavalla. Edelleen todetaan, että vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Jotta tilanteet olisivat vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta (HE 19/2014 vp, s. 70).

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Säännöksen perusteluiden mukaan ilmaisulla ”käytäntö” viitataan muun muassa siihen, miten esimerkiksi erilaiset palvelut sekä pääsy niihin on käytännössä järjestetty. Välilliselle syrjinnälle on ominaista näennäisen yhdenvertaisuus. Tällöin sääntö, peruste tai käytäntö ei nimenomaisesti aseta ketään huonompaan asemaan 8 §:n 1 momentissa mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta säännöllä, perusteella tai käytännöllä on tosiasiasa henkilöön liittyvään syyhyyn perustuva syrjivä vaikutus. Välillinen syrjivyyden ilmenee usein siten, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden on vaikeampi täyttää jokin asetettu edellytys tai siten, että valitulla toteuttamistavalla on kielteisiä vaikutuksia nimenomaan ja vain heihin (HE 19/2014 vp, s. 77).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Holhoustoimesta annetun lain (holhoustoimilaki) 1 §:n 1 momentin mukaan holhustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajoavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan. Jos jonkun etua on valvottava muussa kuin taloudellisessa asiassa, holhustoimi huolehtii siitä 2 momentin mukaan siltä osin kuin jäljempänä säädetään.

Holhoustoimilain 29 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuimien ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty.

Holhoustoimilain 31 §:n 2 momentin mukaan, jos päämiehellä on tili luottolaitoksessa, edunvalvojan tulee ilmoittaa laitokselle, kuka tai ketkä voivat nostaa tilillä olevia varoja.

Holhoustoimilain 43 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei 2 momentin mukaan kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.

Holhustoimilain 44 §:n 2 momentin mukaan täysi-ikäisen edunvalvojalla ja alaikäiselle määrättyllä muulla kuin 1 momentissa tarkoitettulla edunvalvojalla on oikeus saada päämiehensä varoista korvaus tarpeellisista kuluistaan sekä tehtävänsä laatuun ja laajuuteen ja päämiehen varoihin nähden kohtuullinen palkkio. Edunvalvoja on palkkion lisäksi oikeutettu saamaan erityiskorvausta päämiehen hyväksi tehdystä tarpeellisesta, erityistä ammattitaitoa tai huomattavaa työmäärää vaativasta tehtävästä, jos tehtävän hoitaminen edunvalvojan toimesta on ollut päämiehen edun mukaista. Palkkion suuruudesta säädetään 5 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 18 §:n mukaan, kun edunvalvojana on yleinen edunvalvoja, oikeus holhustoimesta annetun lain 44 §:ssä tarkoitettuun palkkioon ja korvaukseen päämiehen varoista kuuluu sille, jonka palveluksessa edunvalvoja on.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvussa säädetään muun muassa asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin (6 §) ja perusmaksutilin ominaisuuksista ja siitä perittävistä maksuista (6 a §). Lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvoo Finanssivalvonta.

3.2.2 Arviointi

Edunvalvonnasta aiheutuu päämiehille lähtökohtaisesti menoja edunvalvontapalkkion ja -kulujen johdosta. Edunvalvojalla on holhustoimilain mukaan oikeus palkkioon ja kulujen korvauksiin riippumatta siitä, onko kyseessä yleinen edunvalvoja vai omaisedunvalvoja. Koska edunvalvojan ja yleisen edunvalvonnan kyseessä ollen edunvalvontatoimiston oikeus niihin päämiehen varoista perustuu suoraan holhustoimilakiin, ne eivät sinänsä ole ongelmallisia. Näiltä osin kaikki edunvalvonnassa olevat ovat samassa asemassa.

Pankkien päämiesten tileiltä velottamat pankkipalvelumaksut sen sijaan eivät ole edellä selostettuja päämiehen varoista edunvalvojalle tai edunvalvontatoimistolle meneviä kuluja. Pankkipalvelumaksutkin koskevat sinänsä yhtäläisesti edunvalvonnassa olevia edunvalvonnan järjestämistavasta riippumatta.

Pankkien palvelumaksut kuitenkin kytkeytyvät vähintäänkin välillisesti nimenomaan yleisen edunvalvonnan hoitamiseen, kun yleisessä edunvalvonnassa asioiden hoitamiseksi avataan käytännössä säännönmukaisesti pankkiin erillinen hoitotili, joka voi aiheuttaa päämiehelle kustannuksia.

Sen sijaan tiedossani ei ole, miten muut kuin yleiset edunvalvojat järjestävät päämiestensä käytännön asioiden hoitamisen, eli avaavatko hekin päämiehelle erillisen hoitotilin, vai hoitavatko he asiat holhoustoimilain mahdollistamalla tavalla eli ilmoittamalla luottolaitokselle, jossa päämiehellä on tili, kuka tai ketkä voivat nostaa tilillä olevia varoja. Pankkitilin avaaminen päämiehen asioiden hoitamiseksi on sinänsä sellainen päämiehen omaisuutta ja taloudellisia asioita koskeva oikeustoimi, jossa edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään.

Käytettävissäni olevan aineiston mukaan yleisillä edunvalvojilla on yhteensä yli 40 000 asiakasta ja yhdellä yleisellä edunvalvojalla voi olla yli 200 päämiestä. Edunvalvontasihteerit hoitavat satojen päämiesten taloudellisia asioita, ja valtion edunvalvontatoimistoissa maksetaan kuukausittain jopa 180 000 laskua. Tähän nähden minulla ei ole perusteita katsoa, että päämiehille olisi otettu käyttöön tarpeettomia palveluja, koska sekä valtion edunvalvontatoimistojen käytössä oleva asianhallintaohjelma (Edvard) että päämiehen asioiden hoitoa varten avattava erillinen pankkitili (hoitotili) ovat ilmeisen välttämättömiä yleisessä edunvalvonnassa. Ohjelmistojen käytöstä ei aiheudu päämiehille kustannuksia, koska oikeusministeriö maksaa pankin ja Edvardin välisestä yhteydestä pankkien hinnaston mukaan kuukausihintaa.

Luottolaitostoinnasta annetun lain perusteella pankit määrittävät palvelumaksunsa itsenäisesti, eikä kuluttaja voi niihin yleensäkään juurikaan vaikuttaa. Eri pankkien palvelumaksuja voi sinänsä pyrkiä vertailemaan ja ratkaisuja tekemään vertailun perusteella. Oikeusministeriö on tuonut esiin, että pankkien hinnat ja hinnoitteluperusteet vaihtelevat huomattavasti, ja kullakin pankkiryhmällä on erilaisia etuohjelmia esimerkiksi asiakkaan pankkiasioinnin määrän perusteella. Näin ollen silloinkaan, kun kansalaiset tekevät pankkiasiointiaan koskevat valinnat itse, he eivät ole samassa asemassa pankkien palvelumaksujen suhteen, kuten oikeusministeriökin toteaa lausunnossaan. Myös edunvalvonnan asiakkaat ovat erilaisessa asemassa riippuen siitä, missä pankissa heidän tilinsä ovat, onko heillä joitakin etuohjelmia, jäsenosuuksia, omaisuutta tai muita pankkipalvelumaksuihin vaikuttavia tekijöitä.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu valvoa pankkien toimintaa eikä siten myöskään niiden palveluiden hinnoittelua. Pankkien valvonta kuuluu Finanssivalvonnalle, joka tekee vuosittain pankkipalveluita koskevan selvityksen, jonka avulla seurataan peruspankkipalveluiden saatavuutta ja hinnoittelua. Selvityksen tavoitteena on varmistaa, että asiakkaiden oikeus luottolaitoslaissa määriteltyihin peruspankkipalveluihin toteutuu.

Palveluiden saatavuuden arvioimiseksi Finanssivalvonta tarkastelee muun muassa konttori- ja käteisjakeluverkoston laajuutta, peruspankkipalveluiden hinnoittelua ja digitaalisten palveluiden saavutettavuutta.¹

Kantelussa on nostettu esiin kysymys päämiesten yhdenvertaisuudesta pankkipalvelumaksujen määräytymisessä.

Edunvalvonnalle on varsin pitkälle ominaista päämiesten olosuhteisiin liittyvä tapauskohtaisuus. Tästä huolimatta edunvalvonnan järjestämisessä tai hoitamisessa voi olla sellaisia rakenteellisia yleisempiä kysymyksiä, jotka muodostuvat yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiksi. Tällaisesta oli kyse edunvalvontapalkkion arvonlisäveroa koskevassa asiassa. Olen päätöksessäni dnro 3108/2/12 (ks. www.oikeusasiames.fi) katsonut, että yleisessä edunvalvonnassa päämiesten yhdenvertaisuus ei toteutunut, kun ulkoistetussa edunvalvonnassa edunvalvontapalkkioon lisätään arvonlisävero. Sinänsä mahdollisuus yleisen edunvalvonnan palveluiden ostamiseen perustuu lakiin ja myös palveluntuottajien velvollisuus suorittaa arvonlisäveroa päämiehiltä perittävistä edunvalvontapalkkioista perustuu lakiin ja sen nojalla annettuihin tuomioistuini- ja viranomaisratkaisuihin. Nämä lakiin sinänsä perustuvat menettelyt olivat kuitenkin yhteisvaikutukseltaan johtaneet sellaiseen selvään rakenteelliseen epäkohtaan, joka loukkasi edunvalvonnassa olevien yhdenvertaisuutta. Henkilö ei käytännössä voinut itse vaikuttaa siihen, hoitaako hänen asioitaan oikeusaputoimisto vai palveluntuottaja. Hän oli siten voinut joutua arvonlisäverovelvollisen palveluntuottajan palvelun piiriin käytännössä hyvinkin sattumanvaraisesti ja tahtomattaan sekä tietämättä tai ymmärtämättä arvonlisäverovelvollisuuden merkitystä. Pidin epäkohtaa vakavana, koska se kohdistui haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, jotka ovat itse kykenemättömiä valvomaan etuaan tai huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista.

Yhdenvertaisuusarvioinnin lähtökohtana olevan vertailukelpoisen tilanteen tai olosuhteiden määrittelyä voidaan nyt esillä olevassa asiassa lähestyä monella tavalla. Kyse on siitä, verrataanko toisiinsa esimerkiksi edunvalvonnassa olevia ja niitä, jotka eivät ole edunvalvonnassa; verrataanko yleisessä edunvalvonnassa olevia niihin, joiden asioita hoitaa yksityinen edunvalvoja, kuten omainen; vai verrataanko yleisessä edunvalvonnassa olevaa yksittäistä päämiestä muihin päämiehiin.

¹ <https://www.finanssivalvonta.fi/kuluttajansuoja/pankkipalvelut/peruspankkipalvelut/fivan-selvitykset-peruspankkipalveluista/>

Pankit velottavat palvelumaksuja lähtökohtaisesti siitä riippumatta, onko pankin asiakas edunvalvonnassa vai ei, joten tästä näkökulmasta edunvalvontaan määrääminen sinänsä ei ole yksinomaan merkityksellinen seikka näiden kustannusten näkökulmasta ja nyt esillä olevan asian arvioinnissa.

Kuten edellä tuli esiin, hoitotilin avaaminen on yleisessä edunvalvonnassa pääsääntö, kun taas siitä, miten yksityisessä, kuten omaisedunvalvonnassa, asia on hoidettu, minulla ei ole tietoa. Mikäli yksityisessä edunvalvonnassa hoitotilejä ei avata, ei siten ole poissuljettua, että yleisessä edunvalvonnassa päämiehet joutuvat maksamaan enemmän pankkimaksuja, jolloin edunvalvonnan järjestämisen tapa johtaisi päämiesten erilaiseen kohteluun kustannusten muodossa. Tämä jää nähdäkseni kuitenkin pitkälti arvailujen varaan, sillä mahdollisen kustannusvaikutuksen arvioiminen ja vertailu on vaikeaa pankkimaksujen määräytymiseen vaikuttavien tekijöiden moninaisuuden johdosta.

Nykyinen järjestelmä kohtelee sinänsä kaikkia yleisessä edunvalvonnassa olevia lähtökohtaisesti yhdenvertaisesti sikäli kuin kaikille pääavataan hoitotili, josta voi aiheutua heille kustannuksia. Jos kuitenkin vertailukelpoisuudella tarkoitetaan vertailukelpoisuutta päämieskohtaisesti, tämä tarkoittaa, että edunvalvontatoimistojen ja edunvalvojien tulisi pyrkiä järjestämään olosuhteiltaan vertailukelpoisille päämiehille samanhintaiset pankkipalvelut. Kun edunvalvontatoimistoja on valtakunnallisesti useita ja kullakin yleisellä edunvalvojalla on lukuisia päämiehiä, joiden taloudelliset olosuhteet ovat varsin moninaiset, tällaisen päämieskohtaisen ja -ryhmäisen vertailun ja räätälöinnin edellyttäminen ei nähdäkseni olisi realistista. Tulkinnanvaraista myös olisi joka tapauksessa, milloin olosuhteet ylipäättään olisivat vertailukelpoiset, kun päämiesten olosuhteet voivat kuitenkin muuttua nopeastikin, jolloin vertailukelpoinen viitekehys muuttuisi jatkuvasti ja se jouduttaisiin määrittämään uudelleen.

Saamani selvityksen perusteella edunvalvontatoimistoissa olisi laaja tahtotila sille, että pankkien palvelumaksut yleisen edunvalvonnan päämiehille yhtenäistettäisiin. Siihen, olisiko tämä mahdollista ja jos olisi, millä keinoin, en voi ottaa kantaa. Tämä merkitsisi nähdäkseni kuitenkin varsin merkittävää ja perustavanlaatuista muutosta nykykäytäntöön ja edellyttäisi syvällistä eri vaihtoehtojen ja niihin liittyvien oikeudellisten kysymysten pohdintaa. Oikeusministeriön lausunnosta ilmenee erilaisia alustavia ajatusmalleja siitä, millaisia vaihtoehtoja asiassa voisi olla ja millaisia oikeudellisia haasteita niihin voi liittyä.

Saamani selvityksen perusteella edunvalvontatoimistoissa on pyritty kiinnittämään huomiota moniin seikkoihin, jotka vaikuttavat siihen, mihin pankkiin hoitotili avataan: päämiehen aikaisempi asiakkuus tietyssä pankissa ja hänen mielipiteensä, pankkipalvelujen saatavuus alueella, toimiva yhteistyö pankin kanssa, toimintavarmuus ja palvelujen kustannukset. Ohjeena monessa toimistossa on, että tili avataan toimintavarmaan ja edulliseen pankkiin. Joissakin edunvalvontatoimistoissa on pankkien kanssa neuvoteltu erillisiä sopimuksia, joilla kaikkien päämiesten pankkimaksut on saatu yhtenäistettyä edullisesti. Useimmissa toimistoissa suurin osa tileistä ohjautuu näillä perusteilla samaan pankkiin. Edelleen edunvalvontatoimistot ovat pyrkineet vähentämään kuluja esimerkiksi niin, että tiliote edunvalvontatilistä tulee mahdollisimman harvoin ja käyttövarat, jos mahdollista, toimitetaan yhtä harvoin. Tällä pystytään pitämään yksittäisen päämiehen pankkikuluja mahdollisimman alhaisina tapahtumiin perustuvassa laskutuksessa, koska näin vain harvemmin syntyvästä tiliotteesta veloitetaan hinta.

Edunvalvonta on merkittävä järjestelmä ihmisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta siinä, että edunvalvonnan myötä myös niiden henkilöiden asiat, jotka eivät kykene asioimaan itse hoitamaan, tulevat hoidetuiksi. Toisaalta edunvalvontaan määrääminen ei sinänsä yhdenmukaista päämiesten pankkikuluja eikä siihen nähdäkseen ole yhdenvertaisuutta koskevasta sääntelystä ainakaan yksiselitteisesti johdettavissa olevaa veloitetta julkiselle vallalle. Minulla ei siten ole oikeudellisia edellytyksiä katsoa, että asiassa olisi menetelty lainvastaisesti tai jätetty laissa säädetyt velvollisuudet täyttämättä. Pidän päämiesten edun näkökulmasta varsin myönteisinä edellä mainittuja edunvalvontatoimistojen toimenpiteitä ja oikeusministeriön ilmoittamaa valmiutta arvioida sitä, tarvitaanko asiassa vielä julkisen vallan vaikutusmahdollisuuksien piirissä olevia toimenpiteitä.

Johtopäätökseni on, ettei asiassa ole ilmennyt perusteita enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni näkökohdat ministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.