

17.8.2012

Dnro 2428/5/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

LAUSUNTO EDUNVALVOJAN PALKKIOASETUSTA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ ”EDUNVALVOJAN PALKKIO – ASETUSEHDOTUS”

Viite: Lausuntopyyntönnö 20.6.2012 (OM 12/33/2012)

1

Johdanto

Oikeusministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa edunvalvojan palkkioasetusta valmistelleen työryhmän mietinnöstä ”Edunvalvojan palkkio – Asetusluonnos” (mietintöjä ja lausuntoja 38/2012).

Esitän seuraavassa eräitä edunvalvontapalkkion määräytymisen selkeyttä, edunvalvojan palkkion kohtuullistamista, erityiskorvauksia ja eräiden selvitysten toimittamista sekä edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuutta koskevia näkökohtia.

2

Edunvalvontapalkkion määräytymisen selkeydestä

Edunvalvojien palkkioita koskevat kysymykset eivät ole nimenomaisesti olleet arvioitavina oikeusasiamiehen harjoittamassa edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa, joten tästä näkökulmasta minulla ei sinänsä ole lausuttavaa nykyisen järjestelmän toimivuudesta.

Yleisellä tasolla pidän myönteisenä pyrkimystä kehittää palkkion määräytymisjärjestelmää niin, että siitä tulisi mahdollisimman yksinkertainen ja helposti hahmotettava. Eduskunnan lakivaliokunta on holhoustoimesta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 203/2010 vp) antamassaan mietinnössä (LaVM 28/2010 vp, s. 4) korostanut sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden merkitystä siksi, että edunvalvojina toimii myös päämiesten omaisia.

Lisäksi selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimukset korostuvat mielestäni ennen kaikkea päämiesten näkökulmasta, koska edunvalvojan palkkio suoritetaan heidän varoistaan. Siksi on erittäin tärkeää, että myös päämiehet mahdollisimman pitkälti voisivat ymmärtää, miksi ja millaisin perustein palkkiota heidän varoistaan suoritetaan.

Jää kuitenkin nähtäväksi, missä määrin asetuseritys tässä tavoitteessa onnistuu. Holhustolain 44 §:ssä ja sitä konkretisoimaan tarkoitettussa ja nyt arvioitavana olevassa asetuserityksessä hahmoteltu palkkion määräytymisjärjestelmä on mielestäni ulkopuolisen silmin edelleenkin verraten vaikeasti avautuva. Toisaalta voi ymmärrettävästi olla niin, että asiasta ei siihen liittyvät monet eri ulottuvuudet – joita mietinnössä on sinänsä tuotu esiin ja käsitelty monipuolisesti – huomioon ottaen ole mahdollista säätää kovinkaan yksinkertaisesti.

Edellä todetun vuoksi ohjauksen, neuvonnan ja tiedottamisen merkitys korostuvat. Erilaisilla internetissä julkaistavilla apuvälineillä (kuten verohallinnon laskurit ja toimeentulotuen hakemisen arvioimiseksi laaditut laskurit) voidaan ainakin osaksi tyydyttää lainsäädännön monimutkaisuudesta aiheutuvaa ohjauksen ja neuvonnan tarvetta. Tämän vuoksi pidänkin erityisen kannatettavana työryhmän esitystä (s. 32) siitä, että maistraatin verkkosivuilla olisi palkkion suuruuden laskevista varten laadittu ja vuosittain päivitetty laskuri ohjeineen.

3

Edunvalvojan palkkion kohtuullistamisesta

Palkkioasetuksen antaminen perustuu holhoustoimilain 44 §:n 3 momenttiin (1.1.2013 lukien 5 momenttiin), jonka mukaan palkkion suuruudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Huomioni on kiinnittynyt asetusluonnoksen 8 §:ään, joka koskee palkkion kohtuullistamista.

Pykäläluonnoksen 1 momentissa on lueteltu tilanteet, joissa palkkiota voidaan yksittäistapauksessa kohtuullistaa (päämiehen maksukyvyyn olennainen alentuminen). Palkkiota voidaan 2 momentin mukaan poikkeuksellisesti kohtuullistaa myös, jos palkkio on edunvalvojan työmäärään ja tehtävän vaativuuteen nähden kohtuuttoman suuri tai jos on ilmeistä, ettei edunvalvoja ole hoitanut tehtävänsä asianmukaisesti. Pykäläluonnoksessa ei erikseen säädetä, kuka palkkiota voi kohtuullistaa, kun taas pykäläluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän mukaan palkkiota voi yksittäistapauksessa kohtuullistaa edunvalvoja tai holhousviranomainen.

Sinänsä voitaneen lähteä siitä, että asetuksenantovaltuutuksessa todettu asetuksella säätäminen ”palkkion suuruudesta” kattaa myös palkkion kohtuullistamisen. Sen sijaan pidän perustuslain näkökulmasta oikeudellisesti hyvin ongelmallisena sitä, mitä pykälän perusteluissa todetaan holhousviranomaisen roolista palkkion kohtuullistamisessa. Perustelen kantaani seuraavasti.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan vakiintuneesti puuttumista jonkun etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Edunvalvojan palkkion kohtuullistamisessa on kyse edunvalvojan eduista ja oikeuksista, minkä vuoksi palkkion jälkikäteinen kohtuullistaminen on sellaista julkisen vallan käyttöä, josta tulisi perustuslain 80 §:n 1 momentti huomioon ottaen säätää lailla.

Holhoustoimilaissa ei kuitenkaan tällä hetkellä ole säädetty maistraatin oikeudesta sitovasti puuttua edunvalvojan palkkioon, mitä asetusluonnoksessa todettu kohtuullistaminen mielestäni käytännössä merkitsisi. Lain 56 §:n 1 momentissa säädetään tosin, että maistraatin on tilintarkastuksen yhteydessä tarkastettava muun muassa, onko edunvalvojan palkkio kohtuullinen. Tämäkin tarkastusvelvollisuus rajoittuu sinänsä vain siihen, onko palkkio suuruusluokaltaan perusteltu. Maistraatin tilintarkastuksen yhteydessä palkkiosta esittämä muistutus ei sen sijaan sisällä hallintolainkäytön näkökulmasta valituskelpoista päätöstä, vaan kysymys palkkion asianmukaisuudesta (eli myös määrästä) on sellainen yksityisoikeudellinen edunvalvojan ja hänen päämiehensä välinen kysymys, joka voidaan saattaa yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi (ks. lähemmin HE 203/2010 vp, s. 23; ks. myös KHO:2004:44 ja KHO 30.12.2005, taltionumero 3643).

Maistraatin toimivalta palkkiokysymyksissä rajoittuu siten nähdäkseni vain oikeudellisesti edunvalvojaa sitomattoman vastaisen varalle lausutun käsityksen esittämiseen siitä, onko palkkio maistraatin mukaan asianmukainen. Sen sijaan maistraatilla ei toistaiseksi ole lakiin perustuvaa toimivaltaa suoraan itse kohtuullistaa edunvalvojan palkkiota, eikä tällaista toimivaltaa voida sille myöskään asetuksella antaa. Tämän vuoksi asetusluonnoksen 8 §:n ja sen perusteluiden koko-

naisuus johtavat mielestäni ehdotetussa muodossaan perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n vastaiseen lopputulokseen.

4

Erityiskorvauksista ja eräiden selvitysten toimittamisesta

Huomioni on kiinnittynyt myös siihen, että asetusluonnoksen 9 §:ssä on säännös erityiskorvauksista, vaikka luonnoksen 1 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan tässä asetuksessa säädetään holhoustoimilain 44 §:n 2 momentin nojalla määräytyvän edunvalvojan palkkion suuruudesta. Soveltamisalasäännöksen perusteluissa todetaan nimenomaan, että asetuksenantovaltuus ei koske edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettua erityiskorvausta. Erityiskorvausta koskevan 9 §:n perusteluissa todetaankin, että pykälä on informatiivinen ja tarpeellinen selvyuden vuoksi, jotta asetuksesta olisi mahdollista saada riittävän selkeä kuva kaikista edunvalvojalle kuuluvista korvauksista.

Nähdäkseni 9 §:ssä onkin vain toistettu asianomaisen lainsäännöksen sisältö, joten tältä osin asetusluonnos ei ole valtuutussäännöksen rajauksen näkökulmasta sinänsä ongelmallinen. Toisaalta kysymyksenalaiseksi mielestäni jää kuitenkin se, että miksi asetusluonnokseen ei ole yhtä lailla informatiivisuuden nimissä otettu kuvailevaa säännöstä myös holhoustoimilain 44 §:n 2 momentissa niin ikään säädetystä edunvalvojan oikeudesta korvaukseen tarpeellisista kuluista. Mainitussa lainkohdassa nimittäin säädetään kolmenlaisista edunvalvojalle maksettavista korvauksista: tarpeellisista kuluista, kohtuullisesta palkkiosta ja erityiskorvauksesta.

Sen sijaan ongelmallisempänä pidän asetuksenantovaltuutuksen palkkion suuruutta koskevan rajauksen perusteella sitä, että asetusluonnoksen 10 §:n 2 momentin mukaan edunvalvojan on toimitettava holhousviranomaiselle erittely perimistään kuluista ja erityiskorvauksesta. Tämä säännös koskee mielestäni sellaisia – edunvalvojalle sinänsä lain mukaan kuuluvia – eriä koskevaa raportointivelvollisuutta, jota nyt esillä oleva asetuksenantovaltuutus ei nimenomaisesti kata. Sinänsä edunvalvoja on toisaalta suoraan holhoustoimilain 56 §:n 3 momentin mukaan velvollinen antamaan maistraatille pyydettyä kaikki tehtävänsä koskevat tarpeelliset tiedot, tositteet ja asiakirjat.

Mielestäni jatkovalmistelussa olisi vielä aiheellista pohtia, missä määrin esillä olevaan asetukseen voidaan perustuslain 80 §:n ja asetuksenantovaltuuksiin perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettujen sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten johdosta sisällyttää muita kuin nimenomaan edunvalvojan palkkion suuruutta koskevia elementtejä.

5

Edunvalvontapalkkion arvonlisäverollisuus

Lopuksi katson aiheelliseksi ottaa esiin edunvalvojan palkkion arvonlisäverollisuuteen liittyvän kysymyksen, jota työryhmän mietinnössäkkin on sivuttu (s. 35). Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain mahdollistama yleisen edunvalvonnan hankkiminen ostopalveluna yksityisiltä palveluntarjoajilta on aiheuttanut sen ongelman, että tällaisten palveluntuottajien perimät edunvalvontapalkkiot ovat arvonlisäverollisia (ks. esim. Helsingin Hao 6.3.2012, 12/0231/1; ei lainvoimainen).

Näin ollen eräissä tilanteissa ostopalveluna tuotettu yleinen edunvalvonta on päämiehelle arvonlisäveron osuuden verran kalliimpaa kuin oikeusaputoimiston tuottama yleinen edunvalvonta olisi. Pidän tilannetta päämiehen edun vastaisena sikäli kuin päämies ei ole itse vapaasta tahdostaan

ja tietoisena palkkion verollisuuden palkkioon aiheuttamasta korotuksesta nimenomaisesti halunnut edunvalvontaansa hoidettavan tällaisen arvonlisäverovelvollisen palveluntuottajan toimenpitein.

Jos edellä todettu hallinto-oikeuden ratkaisu jää lopulliseksi, peräänkuulutan oikeusministeriöltä kiireellisiä toimenpiteitä, jotta päämiesten edun mutta myös heidän yhdenvertaisuutensa näkökulmasta kestävämpään tilanteeseen saataisiin asianmukainen ratkaisu aikaiseksi.