

23.3.2018

EOAK/1195/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **ROVANIEMEN KAUPUNKI, TALOUSPALVELUT**

Tarkastuspöytäkirja 21.3.2018

**Läsnä: Oikeusasiamiehen kansliasta:**  
Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin  
Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä  
Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja  
Notaari Kaisu Lehtikangas

### **Rovaniemen kaupungin Talouspalveluista:**

Talousarviopäällikkö, talouspäällikkö, vt. laskentapäällikkö, controller, vs. palvelu-aluepäällikkö, toimistosihteeri, johtava sosiaalityöntekijä, vastaava ohjaaja, vs. palveluohjaaja, toimistosihteeri, kaksi taloussihteeriä, kaksi sosiaalityöntekijää ja palveluesimies.

Perintäpalvelupäällikkö Taitoa Kuntaperintä Oy:stä sekä reskontrien palvelupäällikkö ja myyntilaskuasiantuntija Kunnan Taitoa Oy:stä.

## **TARKASTUSTEEMA**

Apulaisoikeusasiamies Sakslin on tarkastanut erityisesti kunnissa julkisoikeudellisten maksujen laskutusta ja ennen kaikkea perintäprosessia. Useiden oikeusasiamiehen kansliaan tulleiden julkisoikeudellisten maksujen perintää koskevien kanteluiden pohjalta tarkastuksessa on tarkoitus selvittää perintäprosessin kulku ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen laskutusprosessista lähtien koko perintäketju erityisesti silmällä pitäen kanteluissa usein esitettyä väitettä perinnän kustannusten kohtuuttomasta kohoamisesta vapaaehtoisen perinnän yksityisille perintäyhtiöille ulkoistamisen seurauksena.

Tämän tarkastuksen tarkoituksena on osaltaan täsmentää laskutukseen ja perintään liittyvien menettelytapojen arviointia erityisesti oikeussuojakeinojen ja niitä koskevan ohjauksen ja neuvonnan sekä ostopalveluna perintäyhtiöltä ostetun palvelun sisällön osalta tarkastuskirjeen mukaisesti.

## **YLEISTÄ**

Rovaniemen kaupungin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottaminen on sopimuksella annettu vuonna 2011 kuntien ja kuntayhtymien omistaman Kunnan Taitoa Oy:n hoidettavaksi. Perintäpalvelut siirrettiin 1.1.2016 alkaen Kunnan Taitoa Oy:n tytäryhtiön Kuntaperintä Oy:n hoidettavaksi.

## **LASKUTUS**

Laskutuksen osalta keskusteltiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon eri toimintasektorien laskutusmenettelyistä ja asiakasmaksujen alentamista ja perimättä jättämistä koskevasta menettelyistä. Menettelyä koskevaa ohjeistuksen osalta toimintoja sosiaali- ja terveydenhuollossa

hoitavien henkilöiden mukaan ei yleensä ollut. Asiaksmaksujen alentamista tai perimättä jättämistä koskevaa yleisohjetta ei ollut. Myöskään kaikkia kaupungin rahasaatavia koskevia yleisiä laskutus- ja perintäohjeita ei ollut. Ohjeistusta oli valmisteilla vammaispalvelujen, päihdetyön ja mielenterveystyön osalta. Kaupungin toimeentulotukiohje oli netissä.

*Apulaisoikeusasiamies toteaa, että asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi tulisi menettely olla asianmukaisesti ohjeistettu siten, että menettely on kaikilla toimintasektoreilla yhtenäistä. Pyydettiin toimittamaan apulaisoikeusasiamiehelle voimassa olemassa oleva laskutukseen ja perintään liittyvä ohjeistus.*

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 11 §:n mukaisen asiakasmaksun perimättä jättämistä ja alentamista koskevan menettelyn osalta kaupungin edustajat totesivat, että asiakkaalle lähetetään kirje laskun yhteydessä, jossa kerrotaan mahdollisuudesta kohtuullistamiseen. Kohtuullistamisessa todettiin otettavan huomioon lähtökohtaisesti toimeentulotukinormi, mutta sen lisäksi ateriakorvaus ja esimerkiksi siivouskulut. Ulosmittauspidätyksen osuus otettiin huomioon. Makualennuksiin pyritään suostumaan eikä lähtökohtaisesti ohjeisteta vain kääntymään Kelan puoleen toimeentulotuen hakemiseksi. Kaupungin edustajat korostivat, että asiakkaan tilannetta pyrittiin selvittämään ottamalla häneen yhteyttä.

Asiakas pyrittiin ohjaamaan ylivelkaantumisistilanteessa talous- ja velkaneuvontaan, joka tällä hetkellä oli tosin varsin ruuhkautunut. Vanhusten osalta palveluasumisen korkeat kustannukset ja menojen rahoittamiseksi otetut pikavipit olivat johtaneet lisääntyvään ylivelkaantumiseen. Vanhuspalvelujen laskutus erillisenä toimintona oli kaupungissa uusi.

Laskujen lähettämisestä vastasi Kunnan taitoa.

Kaupunki seurasi terveydenhuollon asiakasmaksukaton kertymistä.

*Apulaisoikeusasiamies toteaa, että laskutusosoitteissa tulee olla joustavuutta siten, että ne voidaan pyynnöstä lähettää esimerkiksi asiakkaan asioita hoitavalle omaiselle. Erityisen tärkeää on, että pitkäaikaishoidon asiakkaille ei laskuja lähetetä sellaiseen osoitteeseen, mistä hän ei niitä voi tosiasiallisesti määrääjässä saada tietoonsa ja maksaa.*

Yhteistyöstä ulosoton kanssa erityisesti häätöasioissa todettiin, että ulosottomies ottaa yhteyttä sosiaalipäivystykseen, kun häädettävissä on lapsi tai haavoittuvassa asemassa oleva henkilö. Kaupungin edustajien mukaan yhteistyö oli toiminut.

*Apulaisoikeusasiamies toteaa, että hän oli omana aloitteenaan tutkinut vuonna 2014 sosiaali-toimen ja ulosoton yhteistyömuotoja 15 kunnassa ja seitsemässä ulosottovirastossa. Hän totesi kannanottonaan seuraavaa:*

- 1) Pidän sitä, että ulosottomies selvittää, onko häätökohteessa lapsia, tärkeänä lasten oikeuksien suojelemiseksi.
- 2) Kun häätöhakemus on tullut asunto- ja sosiaaliviranomaisen tietoon, tulee ulosottoviranomaisen ja sosiaaliviranomaisen tarvittaessa yhteistyössä selvittää, milloin häätö voidaan toimittaa siten, että riittävät sosiaalihuollon palvelut voidaan toteuttaa.
- 3) Erityisesti häätöpaikalta tapahtuvia kiireellisiä yhteydenottoja varten olisi mielestäni aiheellista pohtia yhteyshenkilön määräämistä. Yhteistyössä ulosottomiehen kanssa tulisi sopia yksinkertaisista menettelyistä niin, että tietoa häätöasioista ei toimiteta pelkästään faksilla virastoon, jolloin asianomaisen käsittelijän saavuttamisesta ei voida varmistua.
- 4) Sosiaaliviranomaisen tulee aktiivisesti selvittää sosiaalipalvelujen tarvetta asiakaskontaktein ja tarvittaessa yhteistyössä ulosottoviranomaisen kanssa.

Kysyttäessä neuvonnasta ja ohjauksesta asiakkaan käytössä olevista oikeussuojakeinoista kaupungin edustajat totesivat, ettei tasamaksulasku sisällä oikaisuosoitusta. Käytännössä yleensä asiakkaan ottaessa yhteyttä kirjoitetaan oikaisulasku. Siitä, miten asiakkaan käytössä olevista oikeussuojakeinoista, jos oikaisulaskua ei voida kirjoittaa, eli oikaisu- tai perustevalituksesta, informoidaan asiakasta, ei tilaisuuteen osallistuneilla ollut kokemusta.

*Apulaisoikeusasiamies toteaa, että laskutuksen oikeussuojakeinoista tulee ilmoittaa täsmällisesti laskutuksen yhteydessä. Asiaksmaksulain mukaan tasamaksustakin voi hakea oikaisua ja perinnän oikeussuojakeino on perustevalitus, josta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (9 ja 10 §). Neuvonnasta huolehtivia varten tulisi olla riittävä ohjeistus oikeussuojakeinoista. Todettakoon, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on ilmoittanut antavansa oikaisuosoitusta koskevan ohjeen tänä kesänä.*

Keskusteltiin myös kehitysvammaisilta henkilöiltä perittäviä ateriainmaksuja koskevasta asiasta (oikeusasiamies Petri Jääskeläisen päätös EOAK/6675/2016). Päätöksessä oli otettu kantaa maksuja koskevaan päätöksentekomenettelyyn ja esitetty vaihtoehtoja asiakaskohtaisesta päätöksentekomenettelystä. Päätös ei ottanut kantaa oikaisuosoituksen liittämiseen jokaiseen laskuun.

## PERINTÄ

Perintäpalvelupäällikkö Taitoa Kuntaperintä Oy:stä selvitti perintämenettelyä erityisesti ennakkokokysymysten valossa. Tilaisuudessa käytiin läpi palvelusopimuksen ja erityisesti siihen liittyvän perinnän palvelukuvauksen sisältöä. Asiakirjoihin liitettiin myös esimerkkejä maksumuistutuskirjeiden sisällöstä. Kaupungilta peritään hinnaston mukainen maksu eli hinta muodostui onnistuneiden perintöjen perimispalkkioiden mukaan. Velallisilta ei peritä enemmän kuin kunta on velvollinen maksamaan.

Perintätoimisto toimittaa kuukausittain online-palveluun listauksen ulosottoon lähetettävistä laskuista = ulosottosuositus. Kaupungilla on 14 vuorokautta aikaa tehdä muutoksia listaan. Kaupungin edustaja hyväksyy maksut, jotka yhtiö toimittaa teknisenä välittäjänä ulosottoon. Hyväksynnän voi tehdä joko koko listan osalta tai asiakkoittain. Kaupungin viranhaltijan on merkittävä syy järjestelmään, jos maksu poistetaan listalta. Tällainen syy voi olla esimerkiksi edunvalvontaprosessin keskeneräisyys.

Jälkiperinnässä maksuvaatimuksia tai ulosottoehtoja ei tehdä alle 7 euron saatavista. Määräajoin toistettavia ”kirjekampanjoita” kaikille jälkiperinnässä oleville saataville ajetaan noin kerran vuodessa. Velalliskohtainen koontikirje oli suunnitteilla.

*Apulaisoikeusasiamies toteaa, että saatavien perinnästä annetun lain 4 §:n mukaan, velalliselle ei saa aiheutua tarpeettomia kustannuksia perinnästä. Edilexissä on §:n kohdalla julkaistu Helsingin hovioikeuden tuomio asiassa, jossa oli kysymys lähes samanaikaisten maksuvaatimusten lähettämisestä samalta toimeksiantajalta olevissa asioissa. Hovioikeus totesi muun muassa seuraavaa:*

Hovioikeus toteaa, että perintätoimintaa ammattimaisesti harjoittavalla ei saatavien perinnästä annetun lain nojalla ole ehdotonta velvollisuutta yhdistää usean saatavan samanaikaista perintää, vaikka kyse olisikin saman velkojan samaa velallista koskevista saatavista. Tällaista ei ole edellytetty myöskään Kuluttajaviraston edellä mainitussa suosituksessa, jonka mukaan asiat on mahdollisuuksien mukaan yhdistettävä.

A:lta perityillä kuudella eri saatavalla on edellä lausutusti ollut sama velkoja. Saatavat ovat perustuneet samanlaisiin perusteisiin. Ne ovat erääntyneet kahtena peräkkäisenä päivänä, mistä voidaan päätellä,

että ne ovat vastaavasti syntyneet samanaikaisesti tai lähes samanaikaisesti. Ottaen lisäksi huomioon, että maksuvaatimukset on jokaisen kuuden saatavan osalta lähetetty A:lle samoina päivinä, ensin 4.7. ja sen jälkeen 20.7.2011, hovioikeus katsoo, että saatavien yhdistäminen kirjeperinnässä olisi tässä tapauksessa ollut mahdollista helposti toteuttaa. Yhdistämistä olisi myös voitu kohtuudella edellyttää ainakin niiden saatavien osalta, joiden eräpäivä on ollut sama. Yhtiön voidaan siten katsoa aiheuttaneen A:lle saatavien perinnästä annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tarpeettomia kuluja siltä osin kuin samana ajankohtana erääntyneiden saatavien perintää ei ole yhdistetty. ([Helsingin HO 6.9.2012 2357](#))

Ainakaan Rovaniemellä ei kaupunki toimita turvakiellon alaisia osoitetietoja perintäyhtiölle. Saatavan perintä palautuu kunnalle.

Alle 15-vuotiaiden maksujen osalta palvelunkuvauksessa yhtiö tiedustelee huoltajatietoja kunnalta ja lähettää maksun huoltajille, ellei kunta sitä erikseen kiellä. Kaupungin edustajat totesivat, että alle 18-vuotiailta ei peritä esimerkiksi terveyskeskusmaksua, lukuun ottamatta pois-saolomaksua. Käytännössä esiintyneet alle 15-vuotiaiden maksut olivat hammashuollon pois-saolomaksuja.

*AOA kiinnittää palvelunkuvauksen osalta huomiota seuraaviin seikkoihin:*

- *Osoitteen turvakiellon luovuttaminen perintäyhtiölle siten kuin perinnän palvelunkuvauksessa todetaan, on Väestörekisterikeskuksen suoritetietokyselyn käyttöä koskevan sopimuksen nimenomaisen ehdon vastaista. – Turvakieltoasiakkaalta tulisi tiedustella esimerkiksi terveydenhuollon asiakaskäynnin yhteydessä yhteystieto, johon lasku voidaan lähettää viivytyksettä. Julkisyhteisön tulee huolehtia, että turvakieltoasiakas voi säännöllisen maksuajan puitteissa maksaa laskunsa. Näin ollen – vaikka kerrotun mukaan Rovaniemellä ei näin menetelläkään – voi yleisestä palvelunkuvauksesta syntyä vaikutelma, että Väestörekisterikeskukselta saadun turvakielto-osoitteen voisi luovuttaa perintäyhtiölle. Ehtoja tulisi tältä osin näin ollen täsmentää.*
- *Julkisyhteisön tulee tehdä arviosaatavan ulosottoon lähettämisestä itse hyväksymiensä kriteerien perusteella. Toki tässä arvioinnissa voidaan käyttää apuna perintäyhtiön asiantuntemusta. Apulaisoikeusasiamies korosti, että päätöksenteon tulee kaikissa vaiheissa säilyä velkojalla.*
- *Alaikäisten maksujen osalta on tärkeää tiedostaa, että asiakkaan itsemääräämisoikeus koskee myös alaikäisiä lapsia. Näin ollen apulaisoikeusasiamies toteaa, että käytännössä esimerkiksi terveydenhuollon maksujen maksuunpano huoltajalle ei ole yksiselitteistä, kun otetaan huomioon potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (potilaslaki). Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan Tampereen kaupungin menettelyä koskevassa kanteluasiassa (dnro 1090/4/07), että tulkinta ko. lain nojalla lähtee siitä, että pääsääntöisesti tarvitaan alaikäisen nimenomainen suostumus tietojen antamiseen, jos hän kykenee ikänsä ja kehitystasonsa puolesta päättämään hoidostaan.*

Keskusteltiin myös siitä, että perintäyhtiö ei oma-aloitteisesti lähetä suojaamattomassa sähköpostissa viestiä asiakkaalle. Jos asiakkaan viestissä on henkilötunnus, se peitetään ennen vastaamista.

*AOA toteaa ensinnäkin, että julkisoikeudellisten saamisten ja maksujen perinnässä on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon sovelletaan esimerkiksi hallintolakia ja sähköistä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia.*

*Salassa pidettävää tietoa ei tulisi lähettää muuta kuin salatulla sähköpostiviestillä, vaikka asiakas olisikin näin menetellyt. Arkaluontoisen tai muutoin salaisen tiedon lähettäminen sähköpostissa on muutoinkin ongelmallista, koska viestin alkuperäisyydestä on usein vaikea varmistua.*

*Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK/2455/2016 todennut, että tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja. Viranomaisen ei voi sisällyttää asiakkaalle lähettämäänsä salaamattomaan viestiin salassa pidettäviä tietoja, vaikka asiakas olisi itse lähettänyt ne avoimessa tietoverkossa. Vastaavalla tavalla lähtökohtana vointiin pitää sitä, ettei viranomaisen voi itse aktiivisesti myöskään pyytää tai kehottaa asiakasta toimittamaan salassa pidettäviä tietoja viranomaiselle avoimessa tietoverkossa. Vaikka henkilötunnus on lähtökohtaisesti julkinen tieto, asiassa oli arvioitava sitä, millaisia lainsäädännöstä johtuvia rajoituksia mahdollisesti on olemassa sinänsä julkisten tietojen käsittelylle viranomaisen sähköisessä toiminnassa. On nimittäin useita sinänsä julkisiksi katsottavia tietotyyppisiä, jotka avoimessa tietoverkossa voivat altistaa henkilön erilaisille riskeille. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi henkilötunnus, osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite ja pankkitilin numero.*

*Näin ollen asiakkaille ei tulisi myöskään aktiivisesti tarjota suojaamatonta sähköpostia keinoksi arkaluontoisen tai salaisen tiedon antamiseen. Yhtiön tulisi ohjata yksilöidyt yhteydenotot vahvaa tunnestautumista vaativaan palveluun.*

*Apulaisoikeusasiamies tulee saattamaan tässä Taitoa Kuntaperintä Oy:lle esittämänsä käsityksen kaikkia perintätoiminnan harjoittajia valvovalle viranomaiselle.*

Pöytäkirjan vakuudeksi

Riitta Länsisyrjä  
Esittelijäneuvos