

16.2.2007

Dnro 1669/4/05

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **LIIKENNEVAKUUTUSMAKSUN MAKSAMINEN KÄTEISELLÄ**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 30.5.2005 päivätyssä kirjeessään sitä, ettei hän ollut voinut maksaa liikennevakuutusta käteisellä Keskinäisen Vakuutusyhtiö Fennian (jäljempänä myös Fennia) Kemin konttorissa, vaan oli pakotettu maksamaan yhtiön lähettämän laskun pankin kautta.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

Keskinäisen Vakuutusyhtiö Fennian selvitys

Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia on selvityksessään todennut, ettei laki aseta yhtiöille velvollisuutta ottaa maksuja vastaan konttoreissaan. Se on ilmoittanut lopettaneensa kassatoiminnot konttoreissaan. Syynä tähän on yhtiön mukaan ollut se, että pankit ovat kehittäneet laskujen maksujärjestelmiään. Käteismaksutapahtumat yhtiön konttoreissa ovat päättyneet muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Yhtiö toteaa kassatoimintojen ylläpidon muodostavan myös turvallisuusriskin.

3.2

Vakuutusvalvontaviraston lausunto

Vakuutusvalvontavirasto on lausunnossaan viitannut Fennian selvitykseen ja todennut lisäksi, että laissa ei ole myöskään säännöksiä vakuutusyhtiöiden konttoriverkostosta.

Viraston mukaan käteismaksua voidaan pitää edelleen perusmaksutapana, jonka puuttuminen voi olla kuluttajalle yllätys. Viraston käsityksen mukaan julkisen ja lakisääteisen tehtävän hoitajalle voidaan toiminnan luonteen vuoksi asettaa suurempia laatuvaatimuksia kuin muille palveluiden tarjoajille. Lakisääteistä liikennevakuutusta harjoittavan yhtiön toiminnan julkinen luonne puoltaisi viraston käsityksen mukaan käteismaksumahdollisuutta. Tältä osin virasto viittaa myös niihin tapauksiin, joissa yhtiöt käyttävät niin sanottua käteismaksuehtoa. Viraston mukaan yhtiöt voivat käytännössä edellyttää vakuutuksenottajalta käteismaksua

tilanteissa, joissa niillä on vakuutuksenottajan aikaisemman menettelyn perusteella aihetta olettaa, että vakuutusmaksua ei suoriteta ajallaan.

Vakuutusvalvontavirasto on tarkastellut asiaa myös hallintolain 7 §:n kannalta. Viraston mukaan käteismaksumahdollisuuden puuttuminen merkitsee asiakkaan kannalta palvelun heikentymistä. Lisäksi hänelle saattaa aiheutua lisäkustannuksia joutuessaan suorittamaan maksun rahalaitoksen välityksellä.

Toisaalta virasto esittää lausunnossaan, että voidaan vakuutusyhtiöiden kannalta pitää kohtuullisena, että niiden tulisi pitää yllä kassatoimintoja hyvin marginaalisen asiakasryhmän palvelua varten. Virasto on selostanut lausunnossaan myös rahalaitosten tarjoamia maksuvaihtoehtoja. Erilaisista maksutavoista veloitetaan sen mukaan kuitenkin palvelumaksu suoraveloitusta lukuun ottamatta. Suurin palvelumaksu on käteismaksussa.

### 3.3

#### Asian arviointia

Lainsäädännössä ei ole säädöksiä vakuutusmaksujen maksutavasta eikä vakuutusyhtiöillä siis ole nimenomaista liikennevakuutuslaista johtuvaa velvollisuutta ottaa vastaan vakuutusmaksuja konttoreissaan. Tämän lisäksi Fennia ja Vakuutusvalvontavirasto ovat selvityksissään perustelleet käteismaksuvaihtoehdon puuttumista ensisijaisesti käytännön toimintaan liittyvillä syillä.

#### 3.3.1

##### Käteismaksuvaihtoehdon puuttumisen käytännön syyt

##### *Maksutapojen kehittyminen*

Näistä syistä merkittävimmissä asemassa on käsitykseni mukaan se, että nykyisin vuosittain tai kuukausittain toistuvien maksujen suorittaminen käteisellä on hyvin harvinaista. Liikeryitykset ja palvelujen tuottajat ovat yhdessä rahalaitosten kanssa kehittäneet erilaisia tapoja maksaa laskut. Laskujen maksaminen pankin konttorissa on harvinaista. Käteismaksun sijasta laskujen maksaminen on ohjattu tapahtumaan maksuautomaateilla tai internetissä. Lisäksi suoraveloituksena tapahtuva laskutus on yleistynyt. Sähköisten palvelujen kehittymisen myötä laskutus on muuttumassa paperittomaksi, pelkästään sähköisissä viestimissä tapahtuvaksi toiminnoksi.

Edellä mainitut maksutavat, käteismaksua lukuun ottamatta, edellyttävät sitä, että kuluttajalla on näiden maksutapojen vaatima tietynlainen tili pankissa, yleensä niin sanottu käyttötili. Tähän tiliin voi liittyä kuukausimaksu, mutta yksittäisen laskun maksaminen esimerkiksi internetissä tai suoraveloituksena ei sen sijaan enää maksa erikseen.

Yksittäisen laskun maksaminen pankissa käteisellä on toki edelleen mahdollista. Pankit perivät kuitenkin käteismaksutapahtumasta palvelumaksun, joka voi olla määrältään useita euroja, jopa yli 5 euroa tapahtumalta.

##### *Käteiskassojen ylläpito*

Fennia on selvityksessään todennut myös, että käteiskassojen ylläpito on turvallisuusriski. Kassoissa tulisi olla kohtuullinen määrä rahaa huolimatta siitä, että käteisellä maksajia ei käytännössä enää ole. Vakuutusvalvontavirasto on lausunnossaan myös kyseenalaistanut käteiskassojen ylläpidon kohtuullisuuden ottaen huomioon se, että niillä palveltaisiin vain hyvin marginaalista asiakaskuntaa.

Kysymys pankkien perimistä palvelumaksuista sekä valtion ja kuntien velvollisuudesta järjestää laskujensa maksaminen ilman ylimääräistä palvelumaksua on ollut esillä myös eduskunnassa esitetystä kirjallisesta kysymyksestä (KK 41/2004 vp). Toinen valtiovarainministeri Ulla-Maija Wideroos katsoi 27.2.2004 kysymykseen antamassaan vastauksessa, että hallitus ei pidä tarkoituksenmukaisena lisätä julkisyhteisöille velvoitteita, koska ne olisivat omiaan aiheuttamaan merkittävää lisärasitusta julkiselle taloudelle. Valtion ja kunnan virastoihin olisi hänen mukaansa palkattava käteisen rahan vastaanottamista ja käsittelyä varten tarvittava henkilöstö ja investoitava tarvittaviin kassajärjestelmiin.

### 3.3.2

#### Palvelu- ja yhdenvertaisuusperiaatteet

Kantelija ei ole kantelussaan esittänyt selvitystä siitä, onko hänellä sellaista pankkitiliä, jolta puheena olevan maksun maksaminen onnistuisi tilisiirtona tai internetissä ja jolta myös suoraveloitus olisi mahdollista, vai onko hän Fennian menettelyn vuoksi joutunut maksamaan vakuutusmaksun pankissa käteisellä.

Tämä seikka ei kuitenkaan nähdäkseni ole asian arvioinnissa ratkaisevaa, vaan asiaa tulee tarkastella yleisellä tasolla ja arvioida, tulisiko lakisääteinen pakollinen liikennevakuutusmaksu voida joka tapauksessa maksaa myös käteisellä liikennevakuutusyhtiön konttorissa. Tässä arvioinnissa on nähdäkseni keskeisessä asemassa hallintolain 7 §:n mukainen palveluperiaate. Lisäksi asiassa voidaan nähdä myös liittymäkohtia yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

Hallintolain palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Myös liikennevakuutusyhtiöiden on toiminnassaan otettava huomioon hallintolain säännökset silloin, kun ne hoitavat lakisääteistä pakollista liikennevakuutusta.

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) todetaan, että asioinnilla säännöksessä tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät esityksen mukaan puolestaan sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Esityksen mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi turvattava yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta

riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeita. Erityisryhminä esityksessä mainitaan esimerkkinä vanhukset, sairaat ja vammaiset.

Esityksessä kiinnitetään huomiota myös alueelliseen tasa-arvoisuuteen. Siinä korostetaan, että julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa. Esimerkkeinä tällaisista tärkeistä palveluista on mainittu julkiseen terveydenhoitoon ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvät toiminnot. Hallintolaki velvoittaa siis viranomaisia ottamaan huomioon palveluidensa järjestämisessä Suomen perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula käsitteli edellä kerrottuja periaatteita 2000-luvun alussa antamissaan ratkaisuisissa (mm. dnro 46/1/00), joissa oli kyse ajoneuvoveron maksamisesta ilman pankille suoritettavia toimenpidemaksuja. Oikeuskansleri lähetti tapausten johdosta 6.9.2001 valtioneuvostolle kirjeen, jossa hän esitti, että *"järjestetään yleinen mahdollisuus rahalaitoksissa ilman palvelumaksua tapahtuvaan veronmaksuun tai luodaan valtion tilivirastoissa tai muissa palvelupisteissä riittävät edellytykset verosuoritusten vastaanottoon. Jos edellä mainittuja hallinnollisia toimenpiteitä ei suoriteta, veronmaksujärjestelyjen tila olisi saatettava lainsäädäntöteitse eduskunnan arvioitavaksi."*

Oikeuskansleri totesi kirjeessään, että hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti on tärkeää, että verojen maksussa on käytettävissä erityyppisille verovelvollisryhmille soveltuvia tapoja. Sellaisille, jotka eivät voi, osaa tai halua käyttää tietotekniikkaa, tuli hänen mukaansa järjestää heille soveltuvia mahdollisimman yksinkertaisia veronmaksutapoja.

Oikeuskansleri viittasi perustuslain 81 §:ään, jonka mukaan valtion verosta ja valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Hänen mukaansa ei ollut hyväksyttävää, että julkisen pakollisen maksun suorittamiseen liittyy lisäveloitteena pankin palvelumaksu, jonka sisältö ei ole julkisen vallan kontrolloitavissa. Oikeuskanslerin mukaan palvelumaksut ovat veronmaksajille rahaa, joka menee sen yli, mikä kuuluu yhteiskunnan jäsenille säädetyn verovelvollisuuden täyttämiseksi. Kun veronmaksun yhteydessä perittävää palvelumaksua ei ole laissa säädetty maksajalle kuuluvaksi julkiseksi velvollisuudeksi, tulee oikeuskanslerin mukaan maksajilla olla käytössään maksupaikkoja, joissa palvelumaksua ei peritä.

Oikeuskanslerin mukaan perustuslain 6 §:stä puolestaan johtuu se, että erilaisten maksutapojen pitäisi olla mahdollisimman tasapuolisesti veronmaksajien käytettävissä asuin- ja asioimispaikasta riippumatta.

Veronmaksuissa vallinnut asiantila ei ollut oikeuskanslerin mukaan sopusoinnussa edellä mainittujen säännösten kanssa. Hänen mukaansa perusoikeusmyönteinen tulkinta perustuslain 81 §:stä edellyttäisi säännöstä tulkittavan siten, että jos maksettavan veron lisäksi olisi vielä suoritettava palvelumaksu pankille, asiasta pitäisi säätää lailla. Tällaista yleistä mahdollisuutta ilman lisäkustannuksia

rahalaitoksissa tapahtuvaan veronmaksuun ei ollut järjestetty. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että valtion tilivirastoja ja muita palvelupisteitä oli vähän ja ne sijaitsivat alueellisesti epätasaisesti.

Oikeuskansleri totesi valtioneuvostolle myös sen, että asiaa ei saa arvioida yksinomaan taloudellisista tai hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden lähtökohdista, vaan huomiota on kiinnitettävä myös perusoikeudellisiin seikkoihin ja laillisuusnäkökohtiin.

Valtionvarainministeriön ja sisäasiainministeriön yhteinen työryhmä tarkasteli eri vaihtoehtoja maksupaikoiksi, sillä verojen yleistä palvelumaksuttomuutta ei pidetty toteuttamiskelpoisena. Asia ratkaistiin muuttamalla veronkantolain 4 a §:ää. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen muutoksen jälkeen lainkohdassa todettiin, että verot maksetaan rahalaitoksiin. Säännöksen mukaan maksaja vastaa maksamisesta aiheutuvista kustannuksista. Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään niistä maksupaikoista, jotka ottavat suorituksia vastaan perimättä maksua suorituksesta aiheutuvista kuluista. Nykyisin voimassa olevassa veronkantolaissa (5.8.2005/609) asiasta säädetään lain 7 §:ssä. Valtionvarainministeriön asetuksen mukaan maksupaikkoina toimivat tullilaitoksen toimipisteet eri puolilla maata (yhteensä 16) ja Ahvenanmaan lääninhallitus.

### *Johtopäätöksiä*

Liikennevakuutuslain mukaan moottoriajoneuvon liikenteessä käyttäminen edellyttää liikennevakuutuksen hankkimista. Kyseessä on siis lakisääteinen velvollisuus. Tässä mielessä pakollinen liikennevakuutus on rinnastettavissa esimerkiksi ajoneuvoveroon.

Liikennevakuutusmaksuja hoitavat kuitenkin yksityiset yritykset eli vakuutusyhtiöt, joille siis on annettu tältä osin julkinen tehtävä hoidettavaksi. Liikennevakuutuslaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei ole otettu kantaa liikennevakuutusmaksujen perimistapaan. Edellä selostettu perustuslain 81 §:kin puhuu nimenomaisesti vain valtion viranomaisten maksujen suuruuden yleisistä perusteista eikä se siis nähdäkseni velvoita säättämään lailla yksityisten vakuutusyhtiöiden perimistä maksuista.

Hallintolain 7 § puolestaan velvoittaa julkista tehtävää hoitavan järjestämään toimintansa joustavaksi, yksinkertaiseksi ja kustannuksia säästäväksi. Tämä tarkastelu on kuitenkin tehtävä sekä hallinnon asiakkaan että palveluja tarjoavan toimijan näkökulmasta.

Kun tarkastelen kokonaisuutena kysymystä liikennevakuutusmaksujen maksamista, täyttää käsitykseni mukaan vakuutuksenottajan pankkitililtä tapahtuva suoraveloitus parhaiten hallintolain 7 §:n mukaiset edellä todetut kriteerit. Suoraveloitujärjestelmä on toimiva erityisesti vakuutusyhtiöiden kannalta tarkasteltuna, mutta se on nähdäkseni vaivaton ja edullinen maksutapa myös vakuutusyhtiön asiakkaan kannalta. Suoraveloitujärjestelmän käyttökelpoisina vaihtoehtoina vakuutuksenottajalla on käytettävissään internetissä tai maksuautomaateilla tapahtuva vakuutusmaksun maksaminen.

Käsitykseni mukaan jo tällä hetkellä valtaosa vakuutusyhtiöiden asiakkaista maksaakin liikennevakuutusmaksunsa edellä mainituilla maksutavoilla. Tiedossani ei myöskään ole erityistä tyytymättömyyttä niihin. Lisäksi jo nyt on nähdäkseni olemassa merkkejä siitä, että maksutapahtumat ovat yhä enenevässä määrin siirtymässä pelkästään sähköisissä tietojärjestelmissä tapahtuvaksi ilman paperille tulostettavia laskuja.

Tämän vuoksi ei ole käsitykseni mukaan perusteltua edellyttää, että vakuutusyhtiöille tulisi nimenomaisesti säätää lailla velvollisuus käteismaksujen vastaanottamiseen ja edellyttää niitä ylläpitämään koko Suomen kattavaa käteismaksujärjestelmää. Hallintolain 7 §:n perusteella ei nähdäkseni voida asettaa vakuutusyhtiöille myöskään velvollisuutta luoda nimenomaista käteismaksujen vastaanottamiseen perustuvaa järjestelmää.

Asiaa on kuitenkin tarkasteltava myös niiden asiakkaiden kannalta, joilla ei ole mahdollisuuksia käyttää hyväkseen suoraveloitujärjestelmää tai maksaa laskujaan maksuautomaatilla tai internetissä. Hallintolain 7 §:n palveluperiaate edellyttää nähdäkseni, että vakuutusyhtiöt pyrkivät löytämään heillekin sopivan laskujen maksutavan, joka ei myöskään aiheuta ylimääräisiä kustannuksia. Käsitykseni mukaan käteismaksuvaihtoehdon puuttuminen ei saisi johtaa siihen, että liikennevakuutusyhtiön asiakas olisi pakotettu maksamaan vakuutusmaksun käteisellä pankissa ja joutuisi maksamaan pankkien perimän palvelumaksun.

Käsitykseni mukaan liikennevakuutusyhtiöiden tulisikin yksittäistapauksissa varautua myös vastaanottamaan liikennevakuutusmaksu konttoreissaan käteisellä. Minun on vaikea uskoa, etteivätkö vakuutusyhtiöiden käytössä olevat tietokone- ja kirjanpito-ohjelmat sekä pankkiyhteydet mahdollistaisi silloin tällöin tapahtuvien yksittäisten käteismaksujen vastaanottoa. Tässä arvioinnissa olen ottanut erityisesti huomioon sen, että käsitykseni mukaan yhtiöt saattavat nykyisin jopa edellyttää käteismaksua tilanteissa, joissa vakuutuksenottajalla on luottotiedoissaan merkintä maksuhäiriöstä ja on aihetta olettaa, että hän ei suorita vakuutusmaksua ajoissa. Tämän on myös Vakuutusvalvontavirasto tuonut esiin lausunnossaan. Käsitykseni mukaan voidaan siis perustellusti olettaa, että yhtiöillä on olemassa tietyt valmiudet käteismaksujen vastaanottamiseen.

Kyse onkin siis nähdäkseni lähinnä näiden valmiuksien käyttämisestä palveluperiaatteen mukaisesti yhtiön asiakkaan edut huomioon ottaen. Käteismaksujen vastaanottamisen ei nähdäkseni tulisi rajoittua myöskään yhtiön tiettyihin konttoreihin, esimerkiksi pääkonttoriin, vaan käsitykseni mukaan jokaisen toimipisteen tulisi tarvittaessa vastaanottaa myös käteismaksu. Vastaanotetun maksun siirtämisen tarvittaessa yhtiön sisäisesti oikealle tilille arvelisin olevan suuremmitta vaikeuksista toteutettavissa.

Käsitykseni mukaan palveluperiaatteen mukaisesti tapahtuva satunnaisten käteismaksujen vastaanottaminen ei siis aiheuttaisi vakuutusyhtiöille juurikaan muutosta niiden nykyiseen toimintaan tai lisäkustannuksia eikä se nähdäkseni edellyttäisi niiltä turvallisuusriskin muodostavien käteiskassojen ylläpitämistä. Nähdäkseni ei ole olemassa myöskään vaaraa siitä, että käteismaksut tulisivat konttoreissa yleistymään tavalla, joka merkitsisi yhtiöille merkittävää lisätyötä. Onhan kehitys laskujen maksamisessa kulkemassa muutoinkin täysin päinvastaiseen suuntaan eli sähköisiin laskupalveluihin.

Edellä kerrotun perusteella katson, että myös Keskinäisen Vakuutusyhtiö Fennian Kemin konttorin olisi tullut palveluperiaatteen mukaisesti ottaa vastaan kantelijan liikennevakuutuksen maksuksi käteisenä tarjoama rahasumma.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.3. esittämäni käsitykset hallintolain 7 §:n säädetyin palveluperiaatteen mukaisesta menettelystä Keskinäisen Vakuutusyhtiö Fennian tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni. Lähetän päätöksen tiedoksi myös Vakuutusvalvontavirastolle.