

15.12.2008

Dnro 2454/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

LIIKENNEVAKUUTUSMAKSUN MAKSAMINEN KÄTEISELLÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 5.8.2007 päivätyssä kirjeessään eri vakuutusyhtiöiden menettelyä kotivakuutuksen myöntämisessä. Lisäksi hän kertoi menneensä elokuun alussa 2007 Keskinäisen Vakuutusyhtiö Fennian (jäljempänä myös Fennia) Järvenpään konttoriin hankkimaan liikennevakuutusta autoonsa. Kantelijan mukaan käynnin yhteydessä oli ilmennyt, että vakuutusyhtiöillä on niin sanottu musta lista asiakkaista, jotka on ulosotossa todettu varattomiksi. Kantelija oli kertomansa mukaan saanut lopulta vakuutuksen autolleen. Yhtiö oli kuitenkin hänen mukaansa kieltäytynyt ottamasta vastaan käteismaksua ja vaatinut häntä maksamaan vakuutusmaksun pankissa.

3 RATKAISU

3.1 Käteismaksun vastaanottaminen

3.1.1 Oikeusasiamiehen 16.2.2007 antama ratkaisu

Vakuutusvalvontavirasto on lausunnossaan viitannut helmikuussa 2007 kanteluasiassa dnro 1669/4/05 antamaani ratkaisuun, jossa oli niin ikään kyse käteismaksun vastaanottamisesta Keskinäisessä Vakuutusyhtiössä Fenniassa. Käsitykseni mukaan tuossa päätöksessä esittämäni näkemykset soveltuvat myös nyt esillä olevaan tapaukseen. Tuossa aiemmassa ratkaisussa totesin muun muassa seuraavaa (kursivointi tässä):

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.

Näistä syistä merkittävimmissä asemassa on käsitykseni mukaan se, että nykyisin vuosittain tai kuukausittain toistuvien maksujen suorittaminen käteisellä on hyvin harvinaista. Liikeyritykset 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.

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 esitetyssä kirjallisessa kysymyksessä (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 palkkava käteisen rahan vastaanottamista ja käsittelyä varten tarvittava henkilöstö ja investoitava tarvittaviin kassajärjestelmiin.

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 asiointin 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 riittävyteen ja saatavuuteen. Asiointin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille pal-

veluja 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 ratkaisuissa (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 lisävelvoitteena 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 sijaittivat 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.

Saamani selvityksen perusteella lausuin johtopäätöksenäni seuraavaa:

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. Suoraveloitusjärjestelmä on toimiva erityisesti vakuutusyhtiöiden kannalta tarkasteltuna, mutta se on nähdäkseni vaivaton ja edullinen maksutapa myös vakuutusyhtiön asiakkaan kannalta. Suoraveloitusjärjestelmän 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 aiheutta 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 merkitsi 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 ... liikennevakuutuksen maksuksi käteisenä tarjoama rahasumma.

Saatoin ratkaisussani esittämäni käsitykset hallintolain 7 §:n säädetyin palveluperiaatteen mukaisesta menettelystä Keskinäisen Vakuutusyhtiö Fennian tietoon.

3.1.2

Fennian selvitys ja Vakuutusvalvontaviraston lausunto

Fennia on ilmoittanut ohjeistavansa konttoreitaan edellä mainitun ratkaisuni johdosta ottamaan yksittäistapauksessa vastaan asiakkaan tarjoama käteismaksu. Sen mukaan Järvenpään konttori ei ole näin menetellyt kantelijan kohdalla, minkä vuoksi yhtiö on ilmoittanut muistuttavansa konttorihenkilökuntaansa asiasta.

Vakuutusvalvontavirasto ei näe syytä puuttua tähän yksittäistapaukseen enempää. Virasto on kuitenkin ilmoittanut olleensa yhteydessä myös vakuutus- ja rahoitusalan etujärjestöön Finanssialan Keskusliittoon (FK). Sen mukaan liiton piirissä on keskusteltu siitä, miten edellä selostamani kannanotto vakuutusyhtiöissä olisi toteutettavissa. Viraston mukaan eräät vakuutusyhtiöt ovat ottaneet käytännökseen vastata asiakkailleen mahdollisesti maksettavaksi koituvasta palvelumaksusta, joka johtuu lakisääteisen liikennevakuutusmaksun suorittamisesta käteisellä pankin konttorissa. Viraston näemyksen mukaan sanottua käytäntöä voitaisiin pitää riittävänä hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen näkökulmasta.

3.1.3

Asian arviointia

Saamani selvityksen perusteella Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia on siis ohjeistanut konttoreitaan, siis myös Järvenpään konttoria ottamaan yksittäistapauksessa vastaan myös käteissuorituksia. Järvenpään konttori ei ole kuitenkaan elokuussa 2007 toiminut saamansa oheistuksen mukaisesti. Kantelija ei ole kirjoituksessaan väittänyt, että vakuutusmaksun maksamisesta pankin kautta olisi aiheutunut hänelle ylimääräisiä kustannuksia. Kun lisäksi Fennia on ilmoituksensa mukaan jo muistuttanut Järvenpään konttoria asiasta, katson osaltani riittäväksi sen, että viittaan 16.2.2007 antamassani ratkaisussa esittämiini käsityksiin, joita olen selostanut jaksossa 3.1.1.

Fennia ei ole ilmoittanut ottaneensa käytännökseen korvata asiakkailleen liikennevakuutusmaksun maksamisesta pankissa mahdollisesti aiheutuvista palvelumaksuista. Totean tältä osin kuitenkin vastauksena Vakuutusvalvontaviraston lausunnossaan esittämään, että käsitykseni mukaan käteismaksutilanteiden hyvin vähäinen määrä ja käteiskassatoiminnon ylläpitämiseen liittyvät kustannus- ja riskitekijät huomioon ottaen hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen toteutumisen kannalta voidaan katsoa riittäväksi, että yhtiö tarjoutuu korvamaan käteismaksua konttorissaan tarjoavalle asiakkaalleen ne mahdolliset palvelumaksut, joita lakisääteisen liikennevakuutuksen maksaminen pankissa hänelle aiheuttaa.

3.2

Muut seikat

Fennia on selvityksessään kiistänyt, että vakuutusyhtiöillä olisi käytössään ns. musta lista asiakkaitaan. Vakuutuslalla käytössä olevaan väärinkäytösrekisteriin on yhtiön mukaan tietosuojalautakunnan antama lupa. Selvityksissä on viitattu myös huhtikuussa 2007 käyttöön otettuun vakuutusten automaattiseen välitysjärjestelmään.

Saamani selvityksen perusteella asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä tältä osin lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka antaisi minulle aihetta toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.1 esittämäni näkemykset käteismaksun vastaanottamisesta Keskinäisen Vakuutusyhtiö Fennian tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Vakuutusvalvontavirastolle.