

7.6.2007

Dnro 2699/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

KUNNAN MENETTELY MAKSUJEN JA SAATAVIEN PERINNÄSSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvostelee Vantaan kaupungin menettelyä sen maksujen ja saatavien perinnässä. Kantelija arvostelee sitä, että kaupungin hallintoyksiköt siirtävät perintätoimistolle maksamattoman laskun ilman toista maksuilmoitusta. Perintätoimisto perii muistutuksesta heti viisi euroa.

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Kantelun nojalla olen tutkinut ainoastaan Vantaan kaupungin menettelyä sen erilaisten julkisoikeudellisten maksujen ja asiakasmaksujen perinnässä. Tällaisen maksun perimistehtävän hoidon yksityisessä perintätoimistossa olen sinänsä katsonut kuuluvan oikeusasiamiehen toimivaltaan (1964/4/03 22.9.2004).

Tässä kantelussa on kysymys varsinaista perintätoimeksiantoa edeltävästä velkojan maksumuistutuksen lähettämisestä muistutuspalvelua koskevan toimeksiantosopimuksen perusteella. Koska kysymys on siten velkojan nimissä tapahtuvasta perinnän vaiheesta, on menettelyssä selkeästi kysymys julkisen tehtävän hoitamisesta.

3.2 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Lain 7 §:n mukaan palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus edellyttävät, että asiointi ja asian

käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. 8 §:n nojalla viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Perintälain 4 §:n mukaan perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä. Tällaiseksi menettelyksi on pykälässä yksilöity: (1) se, että perinnässä antaa vääriä tai harhaanjohtavia tietoja maksun laiminlyönnin seuraamuksista; (2) aiheuttaa velalliselle kohtuuttomia tai tarpeettomia kuluja taikka tarpeetonta haittaa; taikka (3) vaarantaa velallisen yksityisyyden suojaa.

Lakia sovelletaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen perintään.

Perintälain 10 a §:ssä säädetään kuluttajasaatavien perintäkulujen enimmäismääristä. Kirjallisesta maksumuistutuksesta voidaan periä 5 euroa. Tätä säännöstä sovelletaan lain 3 §:n 2 momentin nojalla myös perittäessä julkisoikeudellisen oikeushenkilön saatavaa tai julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvää saatavaa yksityishenkilöltä.

Maksuvaatimuksen sisällöstä säädetään perintälain 5 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan perintätoimintaa ammattimaisesti harjoittavan on periessään kuluttajasaatavaa annettava tai lähetettävä velalliselle kirjallinen maksuvaatimus, jossa on mainittu ainakin:

- 1) velkojan nimi ja osoite;
- 2) saatavan peruste;
- 3) eriteltynä saatavan pääoma, korko, viivästyskorko ja perintäkulut;
- 4) vaadittu kokonaissumma;
- 5) kenelle, miten ja milloin saatava on maksettava;
- 6) velallisen mahdollisuus esittää huomautuksia ja aika, jonka kuluessa huomautukset on esitettävä. Jos perittävä saatava on suoraan ulosottokelpoinen, on mainittava tällaisen saatavan perinnässä käytettävissä olevat oikeuskeinot sekä mahdollisuus hakea maksun lykkäystä sekä
- 7) kenelle huomautukset on esitettävä ja, jos perittävänä on julkisyhteisön saatava, sen julkisyhteisön yksikön tai henkilön yhteystiedot, jolle velallinen voi tehdä saatavaa ja perintää koskevat huomautuksensa.

Suoraan ulosottokelpoista saatavaa koskeva lisäys 6 kohtaan sekä 7 kohta lisättiin lain eduskuntakäsittelyn aikana. Lakivaliokunta totesi mietinnössään (LaVM 30/1998 vp s 7) seuraavaa:

Valiokunta ehdottaa 6 kohdan täydentämistä niin, että velalliselle on ilmoitettava suoraan ulosottokelpoisen saatavan perinnässä käytettävissä olevista oikeuskeinoista sekä mahdollisuudesta hakea maksulykkäystä. Tällaisia oikeuskeinoja ovat esimerkiksi velallisen oikeus hakea oikaisua tai muutosta, oikeus tehdä perustevalitus sekä pyytää näihin toimenpiteisiin liittyvää täytäntöönpanon kieltomääräystä.

Edelleen valiokunta ehdottaa luettelon täydentämistä uudella 7 kohdalla, jonka

mukaan maksuvaatimuksessa on lisäksi ilmoitettava, kenelle huomautukset on esitettävä ja jos kysymyksessä on julkisyhteisön saatava, myös sen julkisyhteisön perintää hoitavan yksikön tai henkilön yhteystiedot, jolle velallinen voi tehdä saatavaa ja perintää koskevat huomautuksensa.

Totean, että perintälaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä velalliselle annettavista tiedoista silloin, kun velkoja perii saataviaan itse tai kun ammattimainen perintä koskee yrityssaatavaa. Hyvään perintätapaan katsotaan kuitenkin yleisesti kuuluvan, että maksuvaatimukset ovat riittävän yksilöityjä ja maksuohjeet selkeät. Kuluttaja-asiamies on täsmentänyt tiedonantovelvoitteita hyvää perintätapaa kuluttajaperinnässä koskevissa suositusluonteisissa ohjeissaan (näin perintälain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 21/2004 vp).

Todettakoon, että 5 § sanamuotonsa perusteella koskee vain maksuvaatimuksen sisältöä, joka liittyy varsinaiseen perintään eikä perintätoimistolle siirrettyyn muistutuskirjeeseen ja sen sisältöön.

Lain 10 a §:ää koskevassa yksityiskohtaisessa perustelussa edellä mainitussa hallituksen esityksessä todetaan, että maksumuistutuksen voi velkojan puolesta toimittaa tai esittää myös asiamies tai muu toimeksisaaja. Jos toimeksisaaja harjoittaa perintätoimintaa ammattimaisesti, hänen on kuitenkin käytettävä perinnässä voimassa olevan lain 5 §:ssä säädettyä määrämuotoista maksuvaatimusta (sivu 8).

Kuluttaja-asiamiehen ohjeessa "Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä" (lokakuu 2005) todetaan: "Yleensä velkojan pitää toimittaa velalliselle erääntyneestä saatavasta vähintään kaksi maksumuistutusta. Vasta tämän jälkeen voidaan siirtyä ankarampiin seuraamuksiin: esimerkiksi siirtää saatava toimeksisaajan perittäväksi, keskeyttää palvelu, eräännyttää luotto tai viedä asia oikeuteen."

3.3

Menettely

Saadun selvityksen mukaan Vantaan kaupungin keskushallinnon talouspalvelukeskuksen tulosalue vastaa 1.1.2006 lukien kaupungin perintä-, laskutus-, kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävistä, sisäisen ja ulkoisen laskentatoimen ja niihin liittyvien tietojärjestelmien kehittämisestä ynnä muista tehtävistä. Tulosalue hoitaa niin sanottua pienlaskutusta, joka hoidetaan yleislaskutusohjelmalla. Jokainen kaupungin toimiala – joita ovat keskushallinto, sosiaali- ja terveystoimi, sivistystoimi, maankäyttö ja ympäristö sekä tuotantopalvelut – hoitaa itsenäisesti omilla erillisillä laskutusohjelmillaan toimialan oman laskutuksen ja siihen liittyvän perinnän. Toimialat tekevät tarvittaessa perintää koskevia sopimuksia perintätoimiston kanssa. Toimialoilla on kaupungin yleisohjeistuksen ja valvonnan puitteissa järjestetty perintä keskitetysti noudattaen toimialan sisäisiä päätöksiä ja järjestelyitä. Toimialat myös valvovat perinnän asianmukaista toteuttamista ja maksujen kertymistä. Laskutus hoidetaan laskutus- ja perintäohjeiden mukaisesti ja varmistetaan, että laskuissa on kaikki tarvittavat tiedot. Kaupungin eri toimijoiden kanssa tehtyjen sopimusten perusteella kaupunki käyttää erästä perintätoimistoa. Joissakin tapauksissa sopimus on tehty toimialalla, mutta myös kaupungin rahoitustoimi

(nykyisin talouspalvelukeskus) on tehnyt perintää koskevan sopimuksen. Kaupungin hammashuolto on toimivaltansa puitteissa tehnyt perintätoimiston kanssa edellisen sopimuksen hammashuollon maksujen perinnästä. Toimialat lähettävät harkintansa mukaan talouspalvelukeskukseen saatavia perintää varten edelleen perintätoimistolle toimitettavaksi.

Kaupunginkanslian selvityksen mukaan, kun saatava on annettu perintätoimiston hoidettavaksi, kaupunki ei muutoin enää puutu perintään, kylläkin antaa pyydettyä asiakkaalle tietoja ja neuvontaa. Kaupunki "luonnollisesti vastaa perintätoimistolle annettujen tietojen oikeellisuudesta". Kunnan harkintavallassa on perintänsä järjestämistavan valinta. Tämä ei kuitenkaan poista kunnan velvollisuutta valvoa sitä, että perintä on perintälain ja kuluttaja-asiamiehen ohjeiden mukaista. Suuressa organisaatiossa on järkevää keskittää perintä ja antaa suuria laskutuseriä perintätoimiston hoidettavaksi. Perintätoimisto lähettää selvityksen mukaan velalliselle maksumuistutuksen sekä kaksi perintäkirjettä. Näissä on selvitetty saatavan peruste ja erittely viivästyskorkoineen, yhteystiedot perintätoimistoon ja kaupungin ao. toimiala, joka on toimeksiantaja sekä menettelyohjeet. Velallisella on laskun eräännyttyä maksettavaksi kolme eri mahdollisuutta hoitaa saatavansa perintätoimiston kautta kaupungille ennen kuin ryhdytään saatavan perintään oikeusteitse. Lisäksi perintätoimisto voi tehdä asiakkaan kanssa maksusitoumuksen harkintansa mukaan.

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveysviraston selvityksen mukaan asiakkaalle lähetetään sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista yksi maksumuistutus ja tämän jälkeen saatavan perintä siirretään perintätoimistolle. Ainoastaan hammashuollon maksamattomat maksut menevät suoraan perintätoimiston hoidettavaksi. Perintätoimisto lähettää asiakirjoissa olevan liitteen mukaisen maksumuistutuskirjeen asiakkaalle. Maksumuistutuksesta ilmenevät laskun peruste, erittely maksusta, yhteystiedot perintätoimistoon ja kunnan ao. virastoon sekä menettelytapaohjeet. Selvityksen mukaan kaupunki luottaa perintätoimiston asiantuntemukseen, että maksumuistutusmenettelyn ja perinnän osalta asiat hoidetaan perintälakia ja hyvää perintätapaa ja kuluttaja-asiamiehen ohjeita noudattaen. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon maksusta ei ole peritty maksumuistutusmaksua. Kaupungin sosiaali- ja terveysviraston 3.1.2006 antaman selvityksen mukaan kaupungin käyttämän perintätoimiston kanssa oli sovittu, että se täydentää muistutuskirjeisiin puutteelliset toimeksiantajan yhteystiedot.

Saadun selvityksen mukaan maksumuistutus Vantaan kaupungin eri toimialojen ja perintätoimiston sopimuksen mukaisesti sisälsi tiedon siitä, että kysymys oli maksumuistutuksesta, asiaa hoitavan yhtiön yksikön nimen ja toimeksiantajan nimen yksilöitynä esimerkiksi seuraavasti "Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto / kirjanpito, Peltolantie D, 01300 Vantaa 30". Muistutuskirjeen sisältö oli seuraava:

"Tämä maksumuistutus on lähetetty Teille [perintäyhtiön] muistutuspalvelusta. Pyydämme Teitä suorittamaan seuraavalla sivulla eritellyn saatavan oheisella tilisiirrolla viimeistään kirjeessä mainittuna päivänä. Mikäli saatavaa ei suoriteta eräpäivään mennessä, aloitamme asiassa perintätoimenpiteet. Mahdolliset yhteydenotot eräpäivään mennessä. Jos olette suorittanut saatavan ennen tämän kirjeen päiväystä, on tämä muistutus aiheeton."

Lisäksi kirje sisältää puhelinnumeron yhteydenottoja varten perintäyhtiöön. Kirje ja laskuerittely eivät sisällä tietoja perinnässä käytettävissä olevista oikeuskeinoista, mahdollisuudesta hakea maksun lykkäystä, mahdollisten maksua koskevien huomautusten tekemisestä velkojalle eikä velkojan tarkempia yhteystietoja siten kuin perintälain 5 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdissa edellytetään.

3.4

Maksumuistutusten määrä ja kulut

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveysviraston selvityksen mukaan asiakkaalle lähetetään sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista yksi maksumuistutus ja tämän jälkeen saatavan perintä siirretään perintätoimistolle. Ainoastaan hammashuollon maksamattomat maksut menevät suoraan perintätoimiston hoidettavaksi. Perintätoimisto lähettää asiakirjoissa olevan liitteen mukaisen maksumuistutuskirjeen asiakkaalle. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon maksusta ei ole peritty muistutusmaksua.

Muistutuskirjeiden määrästä ei laissa ole säännöksiä. Kuluttajaviraston suositus kahden muistutuskirjeen lähettämisestä ei sekään ole ehdoton, vaikkakin näin suositellaan pääsääntöisesti meneteltävän. Näin ollen Vantaan kaupunki ei ole ylittänyt harkintavaltaansa, vaikka tässä tarkoitetuista maksuista ei ole hammashuollon osalta lähetetty kuin yksi maksumuistutus ennen varsinaisen perinnän aloittamista.

Viiden euron maksun periminen muistutuskirjeestä perustuu perintälain 10a §:ään, joten menettely on ollut tältä osin lainmukaista.

3.5

Maksumuistutusten sisältö

Olen tässä asiassa vielä selvittänyt onko Vantaan kaupunki velkojana varmistunut siitä, että velalliset saavat sellaisen maksumuistutuksen, jossa velallista on ohjattu mahdollisten maksumuistutusten tekemiseen toimeksiantajalle eli kaupungille ja josta ilmeni, mitä oikeussuojakeinoja hänellä on käytettävissään. Viitataan tältä osin lakivaliokunnan mietinnössä lausuttuun (päättöksen kohta 3.2). Olen pyytänyt myös selvityksen kaupungin kaikkien toimintayksiköiden maksujen perintäkäytännöstä ja hyvän perintätavan valvonnasta. Menettely on selvitetty päätöksen kohdassa 3.3.

Vantaan kaupungin selvityksen mukaan käytännössä kaupunki ei ole puuttunut perintään enää asian – siis myös maksumuistutusvaiheen – siirryttyä perintätoimiston hoidettavaksi muutoin kuin antamalla pyydettäessä velalliselle tietoja ja neuvontaa. Toisaalta selvityksessä myönnetään, ettei perinnän järjestämistavan valinta poista kunnan velvollisuutta valvoa sitä, että perintä on perintälain ja kuluttaja-asiamiehen ohjeiden mukaista. Vantaan kaupungin laskutus- ja perintäohjeissa, jotka kaupunginhallitus on hyväksynyt 29.3.2004, ei ole käsitelty menettelyä tilanteessa, jossa perintätehtävä on siirretty perintätoimiston hoidettavaksi.

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n nojalla turvattava perusoikeuksien

toteutuminen. Laskusaatavan perinnässä tulee velalliselle antaa hallintolain nojalla palveluperiaatteen toteutumisen kannalta tarpeelliset tiedot. Erityisen tärkeää on hyvän hallinnon toteutumisen kannalta, että velallinen tulee tietoiseksi niistä keinoista, joilla hän voi, siten kuin perustuslain 21 §:ssä turvataan, saattaa maksun oikeellisuutta koskevat väitteensä asianomaisen viranomaisen tai tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tärkeää on, että maksumuistutuksessa ohjataan velallinen tekemään maksuunpanoa koskevat väitteensä suoraan velkojalle, ei perintätoimistolle.

Maksumuistutuksen lähettämisessä on mielestäni kysymys sellaisesta hyvään hallintoon ja hyvään perintätapaan kuuluvasta kunnalle velkojana kuuluvasta velvollisuudesta, jonka lainmukaista toteuttamista kunnan tulee valvoa toimeksiantonsa perusteella.

Kuten aikaisemmin on todettu, maksumuistutus on perintää edeltävä yleensä velkojan itsensä toimittama huomautuslasku. Jos maksumuistutuksen velalliselle velkojan puolesta toimeksisaajana toimittaa perintätoimisto, tulisi siinä käyttää perintälain 5 §:n mukaista määrämuotoista maksuvaatimusta.

Sosiaali- ja terveysvirasto on toimittanut tänne mallin sen itse lähettämästä muistutuskirjeestä. Vaikka perintälaissa tai sen esitöissä ei lausuta kirjeen tarkemmasta sisällöstä silloin, kun velkoja itse lähettää maksumuistutuksen velalliselle, hyvään perintätapaan katsotaan kuitenkin yleisesti kuuluvan, että maksuvaatimukset ovat riittävän yksilöityjä ja maksuohjeet selkeät. Kuluttaja-asiamies on täsmentänyt tiedonantovelvoitteita hyvää perintätapaa kuluttajaperinnässä koskevissa suositusluonteisissa ohjeissaan (näin perintälain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 21/2004 vp). Mielestäni hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden mukaista on, että velkoja noudattaa myös itse lähettämissään maksumuistutuksissa perintälain 5 §:n säännöstä. Tämä takaa myös velallisten yhdenvertaisen kohtelun.

3.6

Lopputulos

Saatan Vantaan kaupunginhallituksen tietoon käsityksenäni, että kunnan tulee toimeksiantajana valvoa perintätoimiston menettelyä perintätehtävän hoidossa ja muun muassa varmistaa, että maksumuistutus sisältää perintälain 5 §:ssä tarkoitetut tiedot. Mielestäni kunnan tulisi velkojana noudattaa myös itse lähettämissään maksumuistutuksissa perintälain 5 §:n säännöksiä vastaavaa sisältövaatimusta.