

2.8.2022

EOAK/3761/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

KAUPUNGIN LOGON KÄYTTÄMINEN MAKSUMUISTUTUSKIRJEESSÄ YM.

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Vantaan kaupungin menettelyä liittyen perintäpalveluiden ulkoistamiseen.

Kantelun mukaan kaupunki kertoi verkkosivuillaan ulkoistaneensa perintäpalvelut ja solmineensa sopimuksen Intrum Justitia Oy:n kanssa. Tämän nimistä yritystä ei kuitenkaan löytynyt virallisista rekistereistä. Kantelija kertoi myös, että Intrum Oy käyttää muistutuslaskuissaan Vantaan kaupungin logoa. Kantelijan mukaan tämä on omiaan antamaan kuvan siitä, että kyse on Vantaan kaupungin omasta järjestelmästä tulleesta laskusta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Vantaan kaupungin talouspalveluiden selvitys (ohessa).

3 RATKAISU

3.1 Kaupungin logon käyttäminen maksumuistutuksessa

3.1.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Hyvän hallinnon lähtökohtana on perustuslain 21 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi, ja 2 momentti, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisen vallan on 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Säännöksen perustelujen mukaan yksittäisissä soveltamistilanteissa lain säännöksiä tulisi tulkita sen tarkoituksen suuntaisesti (HE 72/2002 vp, s. 47).

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan 2 momentin mukaan muun muassa kunnallisissa viranomaisissa.

Säännöksen perusteluiden mukaan hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan yleisesti. Kyseiset säännökset tulisivat siten sovellettaviksi paitsi hallinnollisessa päätöksenteossa myös sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tällä tarkoitetaan niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten opetuksen antamista ja erilaisten hoitotoimien suorittamista. (HE 72/2002 vp, s. 49.)

Perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluu muun muassa hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus. Säännöksen 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Säännöksen perustelujen mukaan asioinnilla tarkoitetaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa ja varmistaa muun muassa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Asiointin järjestämisen keinoja tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjien tarpeiden kannalta. Asiointimahdollisuuksien on siten vastattava mahdollisimman hyvin myös yhteiskunnallisten erityisryhmien – esimerkiksi vanhusten, sairaiden ja vammaisten – tarpeisiin. (HE 72/2002 vp, s. 61–62).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että viranomaispalveluja järjestettäessä ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä sovellettaessa lähtökohtana on hallintolain 7 §:n mukaan asiakasnäkökulma ja hallinnon asiakassuhteen vaatimusten asianmukainen huomioon ottaminen. Esimerkiksi menettelymuotojen noudattaminen ei ole itsetarkoitus, vaan asian käsittely on menettelysäännösten puitteissa järjestettävä ensi sijassa hallinnon asiakkaita silmälläpitäen. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, s. 104–105.)

Viranomaisen on lain 9 §:n 1 momentin mukaan käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Säännöksen perusteluiden mukaan säännöksessä mainittuihin vaatimuksiin kuuluisi sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttäisi esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Säännös edellyttää myös, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Asiakirjaa laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden. Säännöksen soveltamisala rajoittuisi kielelliseen ilmaisutapaan.

Laissa ei näin ollen ole tarkoitus asettaa erityisiä muotovaatimuksia viranomaisen laatimien asiakirjojen ja tiedotteiden ulkoasulle. Tämä ei olisi mahdollista, kun otetaan huomioon viranomaisten moninaisuus ja hallinnossa käsiteltävien asioiden lukuisuus sekä vaihtelevuus. Muutenkin on asianmukaista jättää sijaa asiakirjojen rakenteen ja ulkoasun tekniselle kehittämiselle. (HE 72/2002 vp, s. 64–65).

Oikeuskirjallisuudessa hallintolain 9 §:n 1 momenttia todetaan sovellettavan vain ilmaisutapaan. Laissa ei aseteta erityisiä muotovaatimuksia viranomaisten laatimien asiakirjojen ja tiedotteiden ulkoasulle. Muodon kuitenkin todetaan olevan läheisessä yhteydessä asiakirjan ymmärrettävyyteen ja selvyyteen, mikä on asiakirjojen kehittämistyössä otettava huomioon. (Matti Niemivuo ja Marietta Karavuori: Hallintolaki, 2003, s. 136–137.)

Hyvästä perintätavasta säädetään saatavien perinnästä annetun lain (jälj. perintälaki) 4 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä. Säännöksen 2 momentin 1 kohdan mukaan perinnässä ei saa antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja maksun laiminlyönnin seuraamuksista tai muista velallisen kannalta merkityksellisistä seikoista.

Perintälain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kyseisen säännöksen kohdalla todettu, että hyvän perintätavan vastaisena voidaan ammattimaisessa perintätoiminnassa pitää sitä, että toiminnan harjoittaja luovuttaa sivullisen käytettäväksi nimellään tai toiminimellään varustettuja maksuvaatimus-, lasku- tai kirjelomakkeita taikka muita perintää varten laadittuja painotuotteita. Perustelujen mukaan tällainen toiminta antaa velalliselle harhaanjohtavan kuvan siitä, kenen hoidettavana perintäasia tosiasiallisesti on. Hyvän perintätavan vastaista ei sen sijaan ole velkojan ja perintätoimeksiannon saajan yhteistyö esimerkiksi siten, että velkoja huolehtii omien asiakasrekistereidensä avulla perintäkirjeiden lähettämisestä. (HE 199/1993 vp, s. 12.)

Säännöksen 2 momentin 1 kohtaa täydennettiin perintälain muutoksen yhteydessä lisäämällä siihen ”tai muista velallisen kannalta merkityksellisistä seikoista”. Hallituksen esityksen (HE 57/2012 vp, s. 15) yleisperusteluissa on tähän liittyen esitetty seuraavaa.

”Perintälain 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa kielletään väärin tai harhaanjohtavien tietojen antaminen maksun laiminlyönnin seuraamuksista. Väärin tai harhaanjohtavien tietojen antamista muista seikoista kuin maksun laiminlyönnin seuraamuksista ei ole laissa nimenomaisesti kielletty. Selvää kuitenkin on, että väärin tai harhaanjohtavien tietojen antamista perinnässä on pidettävä hyvän perintätavan vastaisena ja sen tulee olla kiellettyä, olipa kyse maksun laiminlyönnin seuraamuksista tai muista velallisen kannalta merkityksellisistä seikoista.

Käytännössä on esiintynyt esimerkiksi tilanteita, joissa velkoja on saatavan eräännyttyä ryhtynyt käyttämään yhteydenotoissaan velalliseen perintätoimintaan viittaavaa aputoiminimeä. Tällöin velallinen on voinut virheellisesti ymmärtää saatavan siirtyneen perimistöimiston perittäväksi. Tällainen menettely on omiaan antamaan velalliselle harhaanjohtavan kuvan siitä, mikä taho saatavaa perii ja missä vaiheessa perintä on. Jos kyse on kuluttajasaatavan perinnästä, menettely voi antaa harhaanjohtavan kuvan myös siitä, minkä perusteiden mukaan perintäkulojen määrää on arvioitava.

Esitetyistä syistä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että perinnässä ei saa antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja maksun laiminlyönnin seuraamuksista tai muista velallisen kannalta merkityksellisistä seikoista.”

Edelleen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 4 §:n 2 momentin 1 kohdan osalta esitetty seuraavaa.

”... Yhtenä esimerkkinä kielletyistä harhaanjohtavista tiedoista voidaan mainita se, että velkoja saatavan eräännyttyä ryhtyy käyttämään yhteydenotoissaan velalliseen sellaista aputoiminimeä, jonka käytön perusteella velallinen voi ymmärtää saatavan siirtyneen toimeksisaajan perittäväksi.”

Kuluttaja-asiamies on linjannut hyvän perintätavan sisältöä ohjeessaan ”Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä”. Perintälain 4 §:n 2 momentin 1 kohtaan liittyen ohjeen kohdassa 2.6 (Velalliselle tieto perijästä ja perinnän vaiheesta) on muun muassa todettu seuraavaa:

”Velalliselle on aina perinnässä selvítettävä, onko kyse velkojan omasta vai toimeksiannon perusteella tapahtuvasta perinnästä. Velallisen on myös saatava tieto siitä, missä vaiheessa perintä on. Velalliselle on siis ilmoitettava, onko kysymys velkojan lähettämästä maksumuistutuksesta vai perintätoimintaa ammattimaisesti harjoittavan lähettämästä tuomioistuinkäsittelyä edeltävästä määrämuotoisesta maksuvaatimuksesta.

Jos perintätoimiston hoidettavaksi on annettu velkojan luotonhallinnan palvelut, velalliselle ei saa syntyä epäselvyyttä siitä, onko kysymyksessä velkojan lasku, maksumuistutus vai perintätoimiston maksuvaatimus....

Hyvän perintätavan vastaista on se, että perintätoimisto luovuttaa ulkopuolisen käytettäväksi nimellään tai toiminimellään varustettuja maksuvaatimus-, lasku- tai kirjelomakkeita tai muuta perintää varten laadittua materiaalia. Velalliselle ei saa syntyä harhaanjohtavaa kuvaa siitä, kenen hoidettavana perintäasia tosiasia on.

Kiellettyä harhaanjohtavien tietojen antamista on esimerkiksi se, että velkoja saatavan eräännyttyä ryhtyy käyttämään yhteydenotoissaan velalliseen sellaista aputoiminimeä, jonka käytön perusteella velallinen voi ymmärtää saatavan siirtyneen toimeksisaajan perittäväksi (4 §:n perustelut).”

Ohjeiden kohdassa 2.10 ”Velkojan maksumuistutuksen sisältö, määrä ja aikarajat” on esitetty muun muassa seuraavaa.

”Maksumuistutus on yleensä velkojan toimittama huomautuslasku tai muu ilmoitus siitä, että tietty erääntynyt lasku tai muu saatava on yhä maksamatta. Maksumuistutuksen voi velkojan puolesta tehdä myös asiamies.”

3.1.2 Arviointi

Asiassa on kysymys Intrum Oy:n lähettämästä maksumuistutuksesta. Kantelun liitteenä olleen maksumuistutuksesta otetun kuvan ja eräässä toisessa samaa asiaa koskevassa kanteluasiassa tänne lähetettyjen kuvien perusteella Intrum Oy:n lähettämässä maksumuistutuksissa on ollut muistutuksen ensimmäisen sivun yläreunassa Vantaan kaupungin käyttämä logo eli logon kuva ja sen vieressä allekkain tekstit ”Vantaa” ja ”Vanda”.

Vuonna 2020 päivätyissä maksumuistutuksissa lisäksi kerrotaan, että Vantaan kaupunki on siirtänyt laskun Intrum Oy:n muistutuspalveluun sekä siinä ilmoitetaan yhteydenottoja ja maksua varten Intrum Oy:n yhteys- ja pankkiyhteydet. Maksumuistutuksessa on myös erikseen maininta toimeksiantajasta (Vantaan kaupunki) ja siitä, että Intrum Oy toimii asiassa Vantaan kaupungin puolesta. Vielä muistutuksissa kerrotaan muun muassa oikeudesta tehdä perustevalitus ja niistä ilmenee, että hoitoa koskevat huomautukset tulee ilmoittaa hoitoyksikköön.

Vantaan kaupungin talouspalveluiden selvityksen mukaan Vantaan kaupunginhallitus on päättänyt ulkoistaa perintäpalveluiden hoitamisen perintätoimisto Intrum Oy:lle. Intrum Oy lähettää kaupungin asiakkaille maksumuistutuksen Vantaan kaupungin nimissä. Sopimuksen käyttöönoton yhdessä on yhteisesti sovittu laskun sisällöstä ja Vantaan kaupungin logon käytöstä laskulla. Intrum Oy tilittää Vantaan kaupungin laskuihin liittyvät suoritukset päivittäin Vantaan kaupungille.

Talouspalveluiden selvityksessä on todettu kuluttaja-asiamiehen edellä kerrotun ohjeiden kohdissa 2.6 ja 2.10 esitettyä ja katsottu, että jotta kuluttaja-asiamiehen linjaama hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä toteutuu perintätoimiston Vantaan kaupungin puolesta lähettämässä maksumuistutuksissa, Vantaan kaupunki on edellyttänyt perintätoimiston käyttävän maksumuistutuksissa velkojan eli Vantaan kaupungin logoa.

Ensinnäkin totean, että saatavien perinnästä annettu laki mahdollistaa myös julkisyhteisölle muiden kuin rangaistusten luontoisten maksujen siirtämisen yksityisen perintäyhtiön perittäväksi, mitä mahdollisuutta kunnat ja kuntayhtymät laajasti myös käyttävät.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella asiassa on kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain tarkoittamista maksuista ja siten julkisoikeudellisista saatavista.

Se, että maksumuistutuksessa on kysymys Intrum Oy:n Vantaan kaupungin puolesta lähettämästä maksumuistutuksesta, käy käytettävissäni olleista maksumuistutuksista mielestäni selvästi ilmi. Asia käy ilmi maksumuistutuksen tekstistä. Tekstin lisäksi maksumuistutuksessa on Vantaan kaupungin logo, jonka ottamisella maksumuistutukseen on kaupungin talouspalveluiden selvityksen mukaan pyritty turvaamaan kuluttaja-asiamiehen linjaaman hyvän perintätavan toteutumista. Katson kuitenkin, että kaupungin logon käyttäminen perintäyhtiön maksumuistutuksissa voi aiheuttaa hallinnon asiakkaalle epävarmuutta siitä, onko maksumuistutuksessa kysymys kaupungin vai perintäyhtiön kirjeestä ja siten myös siitä, missä hänen asiansa on hoidettavana. Lähtökohtaolettamana kun voitaneen pitää sitä, että viranomaisen logoa käytetään sen omissa asiakirjoissa. Tässä on kuitenkin kysymys perintäyhtiön maksumuistutuksesta, jonka se on laatinut ja lähettänyt kaupungin puolesta sillä perusteella, että kaupunki on siirtänyt muistutuksen tarkoittaman laskun perintäyhtiön muistutuspalveluun. Mielestäni on siten mahdollista, että kaupungin logon käyttäminen perintäyhtiön maksumuistutuksessa voi haitata kirjeen ymmärrettävyyttä. Näin ollen kaupungin talouspalveluiden selvityksessä kerrottu hyvä tarkoitus logon käytölle voi tosiasiallisesti aiheuttaa velalliselle epä tietoisuutta asiansa käsittelystä.

Kaupungin logon käyttämisessä nyt kysymyksessä olevassa yhteydessä ei mielestäni ole kyse sellaisesta menettelystä, jota olisi pidettävä perintälain 4 §:n vastaisena. Kuitenkin logon käyttämiseen perintäyhtiön maksumuistutuksessa liittyy piirteitä, joita myös perintälain 4 §:n ja hyvän perintätavan vastaisen menettelyn on katsottu voivan käsittää (erityisesti harhaanjohtavan kuvan antaminen siitä, mikä taho saatavaa perii ja missä vaiheessa perintä on).

Edellä esitetyn perusteella katson, että kaupungin logon käyttämisen nyt kysymyksessä olevassa yhteydessä ei täysin voida katsoa olevan sopusoinnussa hyvän hallinnon vaatimusten kanssa.

3.2 Muut kantelussa esitetyt asiat

Vantaan kaupungin talouspalveluiden selvityksen mukaan perintäpalvelusopimus on tehty Vantaan kaupungin ja Intrum Oy:n välillä. Vantaan kaupungin verkkosivuille oli jäänyt yrityksen aikaisemmin käyttämä nimi Intrum Justitia Oy. Selvityksen perusteella Intrum Oy:n nimi on korjattu verkkosivuille 11.6.2021.

Selvityksessä esitetyn perusteella kantelu ei tältä osin anna aihetta enempään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsityksen Vantaan kaupungin tietoon lähettämällä kaupungin talouspalveluille jäljennöksen tästä päätöksestäni.