

OIKEUSPOLIITTISEN TUTKIMUSLAITOKSEN TUTKIMUSTIEDONANTOJA 98

National Research Institute of Legal Policy. Research Communications.
Rättspolitiska forskningsinstitutet. Forskningsmeddelanden.

Johanna Niemi & Hanna Väkiparta & Heta Tarkkala

ASIAMIESKIELTO JA PERINTÄKULUT

Helsinki 2009

ESIPUHE

Eduskunta hyväksyi vuosina 1999, 2004 ja 2006 ponsia, joilla hallitusta kehoitettiin seuraamaan saatavien perimiskulujen kehitystä, arvioimaan perimiskuluja koskevien lakisääteisten taulukoiden vaikutuksia sekä selvittämään julkisoikeudellisten saatavien perintää koskevien asiamieskieltojen toimintaa ja arvioimaan kieltojen tarkoituksenmukaisuutta. Tämän tutkimuksen tavoitteena on vastata näihin tiedon tarpeisiin. Tutkimussopimus on tehty oikeusministeriön ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen välillä.

Tutkimus liittyy Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kuluttajien luotonkäyttöä, velkaongelmia ja niiden hallintakeinoja koskevaan tutkimuksen painopistealueeseen, jossa on seurattu velkatilanteen kehitystä 1980-luvun jälkipuolelta alkaen.

Tutkimuksesta on vastannut dosentti ja erikoistutkija Johanna Niemi, joka on myös kirjoittanut pääosan tutkimusraportista. Tutkija Hanna Väkiparta on osallistunut tutkimuksen suunnitteluun, kuntakyselyn toteuttamiseen sekä kirjoittanut osia luvuista 2 ja 5. Tutkimusavustaja Heta Tarkkala on toteuttanut perintätoimistoille suunnatun kyselyn ja laatinut tutkimuksen tilasto-osat.

Olemme tutkimuksen kuluessa joutuneet vaivaamaan useita henkilöitä, joille olemme kiitoksen velkaa. Pekka Ojala, Jari Salmela, Terttu Etholen sekä Anitta Anttila Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta, samoin kuin Perimistöimistöjen liiton puheenjohtaja Jyrki Lindström ovat toimittaneet meille aineistoa ja toistuvasti vastanneet kysymyksiimme. Suuri kiitos kuuluu kaikille kuntien, perimistöimistöjen, velkaneuvonnan ja muiden tahojen henkilöille, joita olemme vaivanneet kyselyillä, kysymyksillä ja haastatteluilta. Osa heistä on mainittu lähdeluettelossa haastateltuina, mutta kaikkia emme voi mainita nimeltä. Kiitos siitä, että olette jakaneet asiantuntemuksenne kanssamme.

Kiitämme erityisasiantuntija Elina Arpiaista ja ylitarkastaja Maire Kulpakkoa oikeusministeriöstä, jotka ovat lukeneet käsikirjoituksen sekä osastosihteeri Eira Mykkästä julkaisun painokuntoon saattamisesta.

Helsingissä 31. päivänä elokuuta 2009

Johanna Niemi

dosentti, erikoistutkija

Hanna Väkiparta

oikeustieteen maisteri

Heta Tarkkala

tutkimusavustaja

SISÄLLYS

1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen tavoitteet	1
1.2 Aikaisempi tutkimus	3
1.3 Tutkimuksen toteuttaminen	5
2 Kuluttajasaatavien perinnän sääntely	6
2.1 Kuluttajasaatavan perinnän peruskäsitteet	6
2.2 Keskeisin lainsäädäntö	11
2.3 Hyvä perintätapa	13
3. Keskustelu asiamieskielloista	19
3.1. Historiallinen tausta	19
3.2 Keskustelussa esitetyjä näkökantoja	20
4 Julkisoikeudelliset saatavat ulosottoperinnässä	24
4.1 Yleiskuva	24
4.2 Asiamieskiellot eri saatavaryhmissä	30
4.2.1 Verojen, sakkojen ja muiden valtion saatavien perintä	30
4.2.2 Sanktioluonteiset saatavat	33
4.2.3 Julkisoikeudelliset maksut	35
4.2.4 Vakuutusmaksut	36
4.2.5 Julkisyhteisöjen yksityisoikeudelliset saatavat	38
4.3 Johtopäätöksiä	39
5 Julkisyhteisöjen saatavien perintä käytännössä	41
5.1 Kuntakyselyn tavoite ja aineisto	41
5.2 Kuntien saatavien perintä	43
5.2.1 Perinnän järjestäminen kunnissa	43
5.2.2 Perimistoimistojen käyttö	44
5.2.3 Kunnan perimistoimet	49
5.3 Sanktioluonteisten maksujen perintä	51
5.3.1 Yleistä	51
5.3.2 Pysäköintivirhemaksut	52
5.3.3 Joukkoliikenteen tarkastusmaksu	53
5.3.4 Televisiomaksujen perintä	53
5.4 Asiamieskiellosta esitetyjä näkemyksiä	55
5.5 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä	60

6 Kuluttajasaatavien perintäkulut	64
6.1 Johdanto	64
6.2 Perintätoimistokysely	65
6.2.1 Miten kysely toteutettiin?.....	65
6.2.2 Perimiskäytäntöjä.....	67
6.2.3 Perimiskulut	69
6.3 Yksityisoikeudellisten saatavien perimiskulut käräjäoikeudessa ...	76
6.3.1 Velkomusasiat käräjäoikeuksissa	76
6.3.2 Käräjäoikeusaineisto	79
6.3.3 Vapaamuotoisen perinnän kulut	80
6.3.4 Oikeudenkäyntikulut	84
6.3.5 Kulut yhteensä	86
6.4 Julkisoikeudellisten saatavien perimiskulut ulosotossa	88
6.5 Ulosottokulut	90
6.6 Havainnot perinnän tuloksellisuudesta	91
6.7 Haastattelut – eri tahojen näkemyksiä.....	93
6.8 Johtopäätöksiä	95
7 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä	99
Lähteet	105
Lyhenteet.....	109
Liite 1. Vastanneet kunnat ja niiden asukasluvut (31.12.2007).....	111
Liite 2. Perimiskulut yksityisoikeudellisen saatavan perinnässä.	112
Liite 3. Perimiskulut vuosina 2001 ja 2008.	115

Kuviot ja taulukot

Kuvio 2.1 Saatavien perintäkaavio

Kuvio 4.1 Ulosotossa perittävänä olleet asiat 2004-2008

Kuvio 4.2 Ulosotossa perittävänä olleet saatavat euroina 2004-2008

Kuvio 4.3 Perittäväksi tulleiden julkisoikeudellisten saatavien määrä 2005-2008

Kuvio 4.4 Julkisoikeudelliset saatavat ulosotossa

Kuvio 4.5 Hakija julkisoikeudellisten saatavien ulosotossa

Kuvio 4.6 Sanktioluontoiset asiat ulosotossa 2008

Kuvio 4.7 Sosiaalitoimen ja terveydenhuollon maksut ulosotossa

Kuvio 4.8 Vakuutusmaksut ulosotossa

Kuvio 5.1 Julkisoikeudellisten saatavien perimistoimeksiantojen määrä

Kuvio 5.2 Sanktioluontoiset saatavat ulosotossa 2008

Kuvio 6.1 Perimiskäytäntöjä perimistoimistoittain

Kuvio 6.2 Maksumuistutusten ja maksuvaatimusten lukumäärä

Kuvio 6.3 Vapaamuotoisen perinnän kulut

Kuvio 6.4 Valmistelussa ratkaistut summaariset asiat 2005–2008

Kuvio 6.5 Summaaristen velkomusten saatavat (%)

Kuvio 6.6 Vapaamuotoisen perinnän kulut summaarisissa asioissa, mediaani

Kuvio 6.7 Vapaamuotoisen perinnän kulut käräjäoikeudessa

Kuvio 6.8 Perintäkulut (saatavina) ulosotossa 2008

Kuvio 6.9 Saatavien perintäkaavio ja keskimääräiset kulut

Taulukko 2.1 Eri saatavalajien täytäntöönpano

Taulukko 2.2 Saatavien perinnässä noudatettava keskeisin lainsäädäntö

Taulukko 4.1 Saatavalajit, perintälain soveltaminen ja asiamiehen käyttö

Taulukko 6.1 Perintälain mukaiset ylärajat

Taulukko 6.2 Summaaristen asioiden ratkaisut käräjäoikeuksissa 2008

Taulukko 6.3 Korvattavat oikeudenkäyntikulut summaarisissa asioissa

Taulukko 6.4 Taksan mukaiset oikeudenkäyntikulut summaarisissa asioissa

Taulukko 6.5 Ulosoton taulukkomaksut

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Saatavien perintää koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu voimakkaasti viimeisten kymmenen vuoden kuluessa. Uudistukset ovat koskeneet sekä yksityistä perintää että tuomioiden ja päätösten täytäntöönpanoa ulosottoimin. Suurimmat uudistukset ovat olleet perintälain säätäminen vuonna 1999 ja ulosottolainsäädännön uudistaminen vaiheittain, päättyen vuonna 2008 voimaan tulleen uuden ulosottokaaren säätämiseen. Ulosottokaaren uudistamisen yhteydessä vuonna 2005 muutettiin perintälakia muun muassa siten, että velalliselta veloittaville perintäkuluille säädettiin enimmäismäärät (ns. taulukkomaksut).

Julkisoikeudellisten saatavien perintää koskevat osittain erilaiset säännökset kuin yksityisoikeudellisten saatavien perintää.¹ Tärkein ero tässä suhteessa on se, että julkisoikeudelliset saatavat voidaan siirtää perittäviksi ulosottoon suoraan julkisyhteisön päätöksellä ilman, että niille tarvitsee hakea tuomioistuimesta täytäntöönpanoon oikeuttavaa päätöstä. Julkisoikeudellisten saatavien perinnässä asiamiehen, kuten perintätoimiston käyttö ei ole kaikilta osin sallittua (ns. asiamieskielto). Nykyisten säännösten mukaan asiamiehen käyttö ei ole lainkaan sallittua verojen ja rangaistuksen luonteisten saatavien perinnässä. Muiden julkisoikeudellisten saatavien perinnässä asiamiestä voidaan käyttää vapaamuotoisessa perinnässä, mutta ei ulosotto-perinnässä.

Sekä perinnän taulukkomaksuista että asiamieskiellosta on käyty vilkasta keskustelua ja esitetty eri suuntiin meneviä mielipiteitä. Lakien valmisteluvaiheissa käydyn keskustelun johdosta eduskunnan lakivaliokunta esitti sekä perintälain säätämisen (1999) että sen muuttamisen yhteydessä (2004) eduskunnan hyväksyttäväksi erityiset lausumat, jotka hyväksyttiin eduskunnan täysistunnossa.

Vuoden 1999 lausumassa edellytettiin, että ”hallitus seuraa perintätoimistojen veloituskäytäntöä ja tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin taulukkomaksujen aikaansaamiseksi”.² Kuluttajavirasto toteutti vuosina 2000–01 tällaista seuranta³ ja vuonna 2004 säädettiin perintäkuluja koskevista maksukatoista. Niiden säätämisen yhteydessä lakivaliokunta jäl-

¹ Julkisoikeudellisten saatavien perintää koskeva erityislaki uudistettiin vuonna 2007, jolloin laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (VeroTPL 706/2007) korvasi aiemman lain verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin (VeroUL 367/1961). Nyt tarkasteltavana oleviin seikkoihin ei tässä yhteydessä tehty mainittavia muutoksia. Ks. luku 2.

² LaVM 30/1998, lausumaehdotus 2. EV 302/1998.

³ HE 21/2004, 3. Ks. jakso 6.3.3 jälj.

leen totesi, että *perintäkulujen kehitystä tulee säännöllisesti* seurata.⁴ Samalla lakivaliokunta totesi, että perintäkulujen enimmäismääriä ei jouduttaisi kovin usein muuttamaan. Lakivaliokunnan mielestä myös lainsäädännön selkeys ja läpinäkyvyys puolsivat sitä, että rajojen muuttaminen tulee tehdä lailla.

Perintälain muuttamisen yhteydessä eduskunta hyväksyi lisäksi lausuman, jonka mukaan hallituksen tulee selvittää perintälain 9 §:n mukaisen *toimeksiantoja koskevien rajoitusten tarkoituksenmukaisuus* (asiamieskielto).⁵ Asiaan palattiin uuden ulosottokaaren säätämisen yhteydessä, jolloin eduskunta uudelleen hyväksyi samaa asiaa koskevan lausuman.⁶

Tämän tutkimuksen tarkoitus on vastata näihin eduskunnan esittämiin toiveisiin. Jotta eduskunnan esittämiin kysymyksiin voidaan vastata, on tärkeää ymmärtää, millainen rooli asiamieskiellolla ja perintäkulujen sääntelyllä on perintäprosessissa. Tässä tarkoituksessa on aiheellista selvittää ja kuvata perintäprosessin sääntelyä, erilaisten saatavien ja erityisesti julkisoikeudellisten saatavien määriä ja jakaumia perinnässä sekä asiamieskiellon kohdentumista erilaisiin saataviin. Tutkimuksen tavoitteet voidaan kiteyttää seuraavasti:

- 1) Perintäprosessin sääntelyn ja etenemisen kuvaaminen eriteltynä eri saatavalajien mukaisesti.
- 2) Julkisoikeudellisia saatavia koskevien asiamiehen käyttöä koskevien rajoitusten sääntelyn kuvaaminen, empiirisen tiedon kerääminen niiden käytännön soveltamisesta ja niiden merkityksen arvioiminen.
- 3) Perimiskulujen sääntelyn selostaminen, käytännössä veloitettujen perimiskulujen suuruuden selvittäminen ja niiden sääntelyn vaikutuksen arvioiminen.
- 4) Järjestelmän toiminnan arviointi ja kehittämissuositusten esittäminen.

Tämä on ensimmäinen tutkimus, jossa tarkastellaan eri näkökulmista julkisoikeudellisten saatavien perimistä. Sen vuoksi tutkimuksessa selvitetään julkisoikeudellisten saatavien perintää sekä kuntien että perimistöimistöjen näkökulmasta. Lisäksi tutkimuksessa käytetään runsaasti julkisoikeudellisten saatavien ulosottoa koskevaa tilastollista aineistoa. Perimiskulujen

⁴ LaVM 14/2004, 2.

⁵ EV 247/2004. LaVM 14/2004, 4.

⁶ LaVM 26/2006; EV 275/2006. Lausuman mukaan hallituksen tulee selvittää, olisiko tarkoituksenmukaista ja myös velallisten oikeusturva ja heidän maksettavikseen tulevat perintäkustannukset huomioon ottaen perusteltua sallia asiamiehen käyttäminen julkisten saatavien ulosotossa.

sääntelyä koskevilta osilta (erityisesti luku 6) tutkimus koskee myös yksityisoikeudellisten saamisten oikeudellista perintää käräjäoikeuksissa.

Velallisten näkökulma on tutkimuksessa mukana vain vajavaisesti. Tutkimuksessa on kuitenkin voitu hyödyntää aiemmin koottua velkaneuvojien haastatteluaineistoa siltä osin kuin siinä oli esitetty käsityksiä julkisoikeudellisten saatavien perinnästä.⁷ Velallisenäkökulma tuli jossain määrin esiin myös kuntien edustajien kautta.

1.2 Aikaisempi tutkimus

Saatavien perintä ei ole ollut erityisen suosittu tutkimuskohde. Alan kirjallisuus on pääosin perintätehtäviä hoitaville tahoille kohdennettuja käsikirjoja.⁸ Niiden ansiosta perintäprosesseja koskeva lainsäädäntö ja menettelyt tunnetaan monilta osin varsin hyvin. Erityisesti Pönkän yhdessä Willmanin sekä Myllymäen kanssa kirjoittamat teokset käsittelevät myös julkisoikeudellisten saatavien perintää.⁹ Lisäksi Ulosotto 2000 -toimikunta on kuvannut perintäprosessia – mukaan lukien suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintä – monipuolisesti.¹⁰

Empiiristä tutkimusta perinnästä on niukalti. Olemassa oleva tilastotieto keskittyy maksuhäiriöitä kuvaavien indikaattorien yleisyyteen. Esimerkiksi luottotietoyritys Asiakastieto oy julkaisee vuosittain maksuhäiriöiden kehitystä kuvaavia tilastoja. Myös kotitalouksien velkaantumista koskevaa tutkimustietoa ja tilastoja on saatavissa.¹¹

Ulosottoa ja velkajärjestelyä koskevissa empiirisissä tutkimuksissa pääpaino on ollut velallisten tilanteessa. Varsinkin velkajärjestelyjä on seurattu lukuisissa otantatutkimuksissa aina lain voimaantulosta vuonna 1993 alkaen.¹² Myös ulosottovelallisia koskevaa tutkimustietoa löytyy jonkin verran.¹³

⁷ Rantala & Tarkkala 2009. Haastatelluilta pyydettiin suostumus aineiston käyttämiseen tässä tutkimuksessa.

⁸ Esim. Turunen 2001; Lindström 2005; Pönkä & Willman 2005. Saatavan perimistä on kuvattu myös eräissä opinnäytetöissä: Kalliola 2005; Penttilä 2005; Myllymäki & Pönkä 2006.

⁹ Pönkä & Willman 2005; Myllymäki & Pönkä 2009; lyhyesti Lindström 2005, 184–185.

¹⁰ KM 1998:2, 69–94.

¹¹ Rantala & Tarkkala 2009. Yleisesti Mutttilainen 2002.

¹² Viimeksi Mutttilainen 2007a ja 2007b. Myös esim. Mutttilainen 1997; Tala, Mutttilainen & Vasara 1994. Se mitä tässä on todettu suomalaisesta tutkimuksesta, pitää suurelta osin paikkansa myös kansainvälisen tutkimustiedon suhteen. Velallisten velkaongelmia on tutkittu useissa tutkimushankkeissa. Myös velkajärjestelyä on tutkittu suhteellisen paljon. Kokoavasti ks. Niemi, Ramsay & Whitford 2009.

¹³ Niemi-Kiesiläinen & Varis 1996; Hakalehto 1991; Holmila 1973.

Perintämenettelyä koskevaa empiiristä tutkimustietoa löytyy varsin vähän, ja vähäinenkin tutkimus on osin vanhaa. Ulosotto 2000 -toimikunta on kerännyt tilastotietoa perinnän eri vaiheista. Valtiontalouden tarkastusvirasto on selvittänyt verosaatavien perintää tehokkuuden näkökulmasta kahdesti, kymmenen vuoden välein.¹⁴ Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tehtiin 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa useita saatavien perintää koskevia erillistutkimuksia.¹⁵ Sen jälkeen lainsäädäntö on muuttunut perusteellisesti. Saatavien oikeudellista perintää koskeva lainsäädäntö on muuttunut sekä riita-asioiden käräjäoikeusmenettelyn uudistuksen yhteydessä¹⁶ että ulosottolainsäädännön uudistuessa. Myös saatavien perinnän tosiasialliset käytännöt ovat muuttuneet huomattavasti toiminnan automatisoitumisen vuoksi. Perimistoimistot käyttävät nykyisin tietojenkäsittelyjärjestelmiä, joista hakemukset voidaan siirtää konekielisinä suoraan käräjäoikeuksiin tai ulosottoon.

Nimenomaan tässä tutkimuksessa esillä olevia kysymyksiä ei ole juuri tutkittu. Perintäkulujen suuruutta on selvitetty kuluttajaviraston vuosina 2000 ja 2001 tekemissä kartoituksissa. Täydentävää lisätietoa on saatu esimerkiksi pikaluottoja koskevasta tutkimuksesta.¹⁷ Asiamieskielto ei ole ollut varsinaisen tutkimuksen kohteena.

Se mitä tässä on todettu suomalaisesta tutkimuksesta, pätee suurelta osin myös kansainväliseen tutkimustietoon. Velallisten velkaongelmia on tutkittu useissa tutkimushankkeissa alkaen David Caplovitzin uraa uurtavasta tutkimuksesta *The poor pay more* vuodelta 1967.¹⁸ Myös velkajärjestelyä on tutkittu suhteellisen paljon ja näitä tutkimuksia käytetään usein tiedonlähteenä ylivelkaantuneiden velallisten tilanteesta.¹⁹ Velkojen perintää koskevaa tutkimusta on vähänlaisesti. Paul Rockin tutkimus *Making people pay* vuodelta 1973, jossa tarkasteltiin perintää empiirisesti velkojen vapaamuotoisesta perinnästä aina tuomion täytäntöönpanoon, ei ole saanut runsaasti seuraajia. Pakkotäytäntöönpanoa koskevaa lain-

¹⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus: Verosaatavien perinnän tehokkuus. 98/2005.

¹⁵ Muttilainen 1990; Pulkkinen & Hyttinen 1989; Pulkkinen et al. 1989; Pulkkinen & Tala 1991.

¹⁶ Alioikeusuudistus toteutettiin vuonna 1993. Riidattomia saatavia koskevat lainhakumenettely (ulosotonhaltijana toimineen lääninhallituksen luona) että maksamismääräysmenettely (alioikeuksissa) lakkautettiin ja saatavien perintä siirtyi käräjäoikeuksiin summaarisiksi riita-asioiden käsittelyiksi. Ks. HE 15/1990 ja 179/1990 sekä Kujanen 1994.

¹⁷ Valkama & Muttilainen 2008.

¹⁸ Saksalaisella kielialueella klassikon asemassa on Holzsheckin, Hörmannin & Daviterin tutkimus *Praxis des Konsumentencredits* vuodelta 1982. Sen jälkeisestä tutkimuksesta voidaan mainita esimerkiksi Berthoudin ja Kempsonin tutkimus *Credit and Debt*, 1992.

¹⁹ Erit. Sullivan, Warren & Westbrook 1989; 1999. Kokoavasti uudemmassa tutkimuksesta ks. Niemi, Ramsay & Whitford 2003; 2009.

säädäntöä koskevia kansainvälisiä vertailuja on toki jonkin verran tehty.²⁰ Julkisoikeudellisten saamisten perimismenettelyt ja -käytännöt ovat tällä hetkellä lainvalmistelijoiden ja -säättäjiä kiinnostuksen kohteena muissakin maissa.²¹

1.3 Tutkimuksen toteuttaminen

Kaiken kaikkiaan saatavien perintää koskevaa empiiristä tietoa on saatavilla verrattain vähän. Tässä tutkimuksessa pyritään hahmottamaan käsitystä asiamieskiellon asemasta ja merkityksestä erilaisten aineistojen perusteella (triangulaatio). Ensiksi luvussa 2 kartoitetaan saatavien perintäprosessia koskevaa lainsäädäntöä erilaisten saatavien osalta.²² Luvussa myös selvitetään keskeisiä käsitteitä. Luvussa 3 esitellään asiamieskiellosta lainvalmistelun eri vaiheissa käytyä keskustelua.

Luvussa 4 hahmotetaan erilaisten julkisyhteisöjen saatavien perimisen yleisyyttä ja perittäviä määriä *ulosoton tilastotietojen* valossa. Samalla luvussa annetaan kuvaa siitä, millaisia erilaisia julkisoikeudellisia saatavia on olemassa, miten niiden perimistä säännellään ja miten asiamieskiellot kohdistuvat eri saataviin.

Asiamieskiellon merkitystä käytännössä selvitetään luvussa 5. Julkisoikeudellisten saatavien perintäkäytäntöjä ja perimistoimistojen roolia niissä selvitetään kunnille suunnatun kyselyn ja haastattelujen avulla. Tietoja saatiin perintätoiminnan järjestämisestä 33 kunnasta. Kuntakysely toteutettiin aluksi nettipohjaisena kyselynä. Alhaisen vastausprosentin vuoksi aineistoa täydennettiin puhelinhaastatteluin. Vastaavia tietoja selvitettiin myös kolmesta kuntayhtymästä sekä televisiomaksuja perivästä viestintävirastosta, joukkoliikenteen tarkastusmaksujen osalta Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta sekä pysäköintivirhemaksujen osalta Helsingin kaupungin rakennusvirastosta. Kyselyssä selvitettiin perimistoimistojen käyttöä, perinnän organisointia kunnassa, perintäkuluja sekä perintää hoitavien henkilöiden näkemyksiä asiamieskiellosta. Kyselyn toteuttamista kuvataan tarkemmin jaksossa 5.1. Myös perimistoimistojen näkemyksiä asiamieskielloista selvitettiin ja niitä raportoidaan jaksossa 5.4.

²⁰ Esim. *Enforcement of court decisions in Europe 2007*; Niemi-Kiesiläinen & Henrikson 2006, 33–38.

²¹ Esimerkiksi Yhdysvalloissa aiheesta on tehty raportti kongressille *Internaal Revenue Service 2008*. Kanadassa on vireillä asiaa koskeva tutkimusprojekti. Ben-Ishai & Schwartz 2009.

²² Tältä osin tutkimus on metodiltaan lähinnä oikeusdogmaattinen.

Perimiskuluja tarkastellaan luvussa 6 useiden eri lähteiden perusteella. Luvussa tarkastellaan sekä yksityisoikeudellisten että julkisoikeudellisten saatavien perintäkuluja. Tutkimuksessa lähestyttiin perimistöimistöjä nettipohjaisella kyselyllä, jossa selvitettiin perimiskulujen suuruutta (tarkemmin ks. 6.2.1). Kyselyyn vastasi 20 perimistöimistöä. Saatuja tietoja verrataan kuluttajaviraston vuosina 2000–2001 tekemiin selvityksiin. Yksityisoikeudellisten saatavien perintäkuluja selvitettiin lisäksi käräjäoikeuksien tietokannasta saadun otoksen perusteella (jakso 6.3). Julkisoikeudellisten saatavien perintäkuluista saatiin tietoja ulosoton tietokannasta (jakso 6.4). Luvussa 6 selostetaan myös eri tahojen näkemyksiä perinnän järjestämisestä, perimiskuluista ja muista kustannuksista (jakso 6.7). Näitä näkemyksiä tuli esiin perimistöimistöjen ja kuntien edustajille suunnatuissa kyselyissä ja haastatteluissa. Jaksossa 6.6 selvitetään vielä kyselyjen perusteella tehtyjä havaintoja perimistuloksista.

Sekä asiamieskieltoa että perimiskuluja koskevissa osioissa on lisäksi aineistona käytetty asiantuntijahaastatteluja, jotka on listattu lähdeluettelossa. Asiantuntijoita haastateltiin oikeusministeriön tietotekniikkakeskuksesta, Helsingin velkaneuvonnasta, Kuntaliitosta, kunnista ja Perimistöimistöjen liitosta.²³ Lisäksi saimme käyttöömmme aikaisemman tutkimuksen yhteydessä kertyneeseen haastatteluaineistoon sisältyneitä asiantuntijahaastatteluja talous- ja velkaneuvonnasta sekä ulosottotoimesta.²⁴

2 Kuluttajasaatavien perinnän sääntely

2.1 Kuluttajasaatavan perinnän peruskäsitteet

Saatavien perintä jaetaan vakiintuneesti vapaaehtoiseen perintään ja oikeudelliseen perintään. Edellisellä tarkoitetaan velkojien ja heidän asiamiestensä toimintaa velkojen perimiseksi oikeuslaitoksen ulkopuolella. Toiminnasta käytetään termejä *vapaaehtoinen perintä*,²⁵ mikä viittaa siihen, että tavoitteena on vapaaehtoisen maksusuorituksen saaminen,²⁶ tai

²³ Haastattelulainaukset on kirjattu haastattelun aikana tehtyjen muistiinpanojen mukaisesti. Ne eivät siten ole täysin sanatarkkoja, joskin muistiinpanoissa pyrittiin tallentamaan haastattelun puhe mahdollisimman tarkkaan.

²⁴ Rantala & Tarkkala 2009. Tässä tutkimuksessa haastattelut nauhoitettiin, joten lainaukset ovat sanatarkkoja.

²⁵ Esim. HE (perintälaiksi) 199/1996.

²⁶ Kuluttajavirasto, Hyvä perintätapa 2005, 2.

yksityinen perintä,²⁷ jolloin korostetaan sitä, että perintää suorittavat velkojat tai yksityiset asiamiehet. Tässä tutkimuksessa käytetään lisäksi termiä *vapaamuotoinen perintä*, joka korostaa sitä, että velkojien ja asiamiesten perimistoimet ovat vain osittain, lähinnä kulujen ylärajojen ja muiden rajoitusten osalta, laissa säänneltyjä. Vastakohtana *oikeudellinen perintä* viittaa saatavan perimiseen tuomioistuimen ja ulosoton kautta, jolloin kysymys on laissa säännellystä menettelystä ja julkisen vallan käytöstä.

Vapaamuotoista perintää sääntelee *laki saatavien perinnästä* (513/1999; perintälaki), kun taas oikeudellisesta perinnästä löytyy säännöksiä oikeudenkäymiskaaresta ja ulosottokaaresta sekä erityisistä julkisoikeudellisten saatavien perintää koskevista laeista. Perintälaki koskee lähtökohtaisesti kaikkea, sekä velkojan että asiamiehen – kuten perintätoimiston – suorittamaa vapaamuotoista perintää, ja sen soveltamisalaan kuuluvat sekä yksityisoikeudelliset että julkisoikeudelliset saatavat. Samoin se koskee sekä yrityksiin ja elinkeinonharjoittajiin että kuluttajiin kohdistuvaa perintää.

Kuluttajasaatavilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa elinkeinonharjoittajan tai julkisyhteisön saatavia yksityishenkilöltä silloin, kun henkilö on velallisen asemassa yksityishenkilönä, ei siis elinkeinonharjoittajana tai elinkeinotoimintaansa liittyen. Julkisoikeudellisia saatavista käytetään siten tässä tutkimuksessa termiä kuluttajasaatava, vaikka niillä ei useinkaan ole mitään suoranaista tekemistä kuluttamisen kanssa.

Yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten saatavien perinnässä on merkittäviä eroja. Keskeisin ero on siinä, että *julkisoikeudelliset saatavat ovat suoraan ulosottokelpoisia* VeroTPL:n mukaan, kun taas yksityisoikeudellisten saatavien kohdalla ulosottooperusteeksi tarvitaan tuomioistuimen päätös (UL 2:2).²⁸ Useimmat muut eroavaisuudet perinnässä seuraavat tästä peruserosta.

Yksi tällaisista eroista on *asiamieskielto* eli kieltö käyttää asiamiestä julkisoikeudellisen saatavan ulosotossa (VeroTPL 5.2 §). Säännös kattaa periaatteessa kaikki julkisoikeudelliset saatavat, ja kuten luvussa 4.1 tulee esiin, sen alaan kuuluu suuri joukko varsin erilaisia saatavia. Kiellolla on suurin merkitys perimistoimistojen toiminnan kannalta, mutta se koskee muitakin asiamiehiä, kuten asianajajia. Käytännössä puhutaan usein siitä, että perimistoimisto ei saa esiintyä hakijana ulosotossa, millä viitataan sekä toimimiseen asiamiehenä että esiintymiseen hakijana perimistoimis-

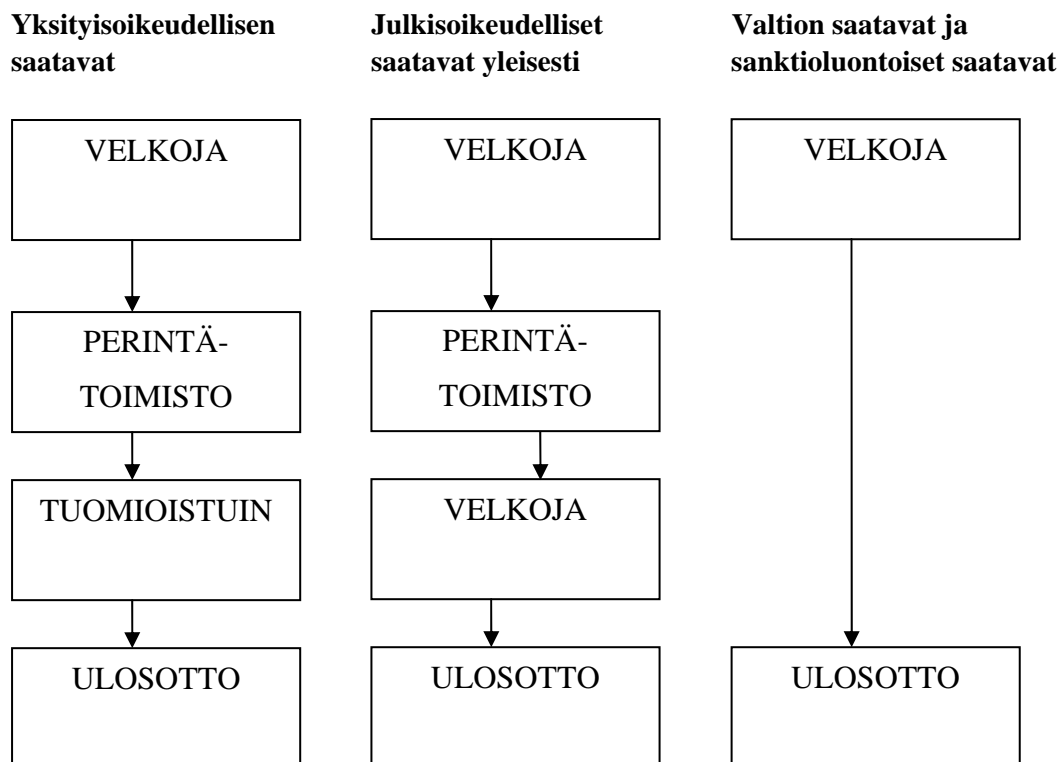
²⁷ KM 1998:2, 68. Termi yksityinen perintä ei erityisen hyvin sovi tähän tutkimukseen, jossa pääosin on kysymys julkisoikeudellisten saatavien perimisestä.

²⁸ Tarkemmin 2.2. ja 4.1.

ton ostettua saatavan alkuperäiseltä velkojalta.²⁹ Tämä kiello ei kiellä asiamiehen (kuten perimistöimiston) käyttöä vapaamuotoisessa perinnässä. Jatkossa käytetään termiä asiamieskielto, jota tarvittaessa täsmennetään termiksi *ulosoton asiamieskielto*.

Tämän lisäksi valtion saamisten sekä muidenkin lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyjen julkisoikeudellisten saamisten perimisessä on ylipäätään kiellettyä käyttää asiamiestä (perintälaki 9 §). Tämä kiello koskee sekä vapaamuotoista perintää että ulosottoa. Tästä kiellosta käytetään lakiin perustuen termiä *toimeksiantorajoitus*.

Jatkossa käytetään kuitenkin termiä asiamieskielto kummastakin kiellosta. Asiayhteyden mukaan täsmennetään, kummasta kiellosta on kysymys. Saatavien perintämenettelyt voidaan siten asiamiehen käytön ja oikeudellisen perinnän näkökulmasta jäsentää seuraavasti:



Kuvio 2.1 Saatavien perintäkaavio

Jos siis julkisoikeudelliset maksut ovat valtion saatavia, niiden perinnässä ei voida käyttää asiamiestä. Jos ne taas ovat muun julkisyhteisön saatavia, asiamieskielto koskee vain ulosottoperintää. Käytännössä on usein

²⁹ Julkisyhteisöt eivät myy saataviaan perittäviksi, mutta yksityisoikeudellisten saatavien kohdalla se on tavallista.

toimittu siten, että kuntavelkoja antaa saatavan vapaaehtoisperintään perintätoimistolle, joka sitten palauttaa saatavan velkojalle ulosottoon lähettämistä varten. Esiintyy myös sellaista käytäntöä, että perimistoimisto lähettää saatavan ulosottoon ns. teknisenä välittäjänä, jolloin se lähettää konekielisen hakemuksen ulosottoon, mutta hakijaksi merkitään velkoja (tarkemmin jakso 5.2.2).

Toinen merkittävä ero julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten saatavien perinnässä on, että vaikka julkisoikeudellisten saatavien vapaamuotoisessa perinnässä sovelletaan perintälakia, perintälakiin sisältyy niitä koskevia erityissäännöksiä. Esimerkiksi *perintäkulujen katot* ovat julkisoikeudellisten saatavien kohdalla alempana kuin yksityisoikeudellisissa saatavissa (tarkemmin luku 6).

Merkittävä ero on myös *saatavien vanhentumisessa*. Julkisoikeudelliset saatavat vanhenevat yleensä viidessä vuodessa, eikä vanhenemista voida katkaista.³⁰ Niiden periminen siis lopetetaan pääsääntöisesti viiden vuoden kuluttua. Yksityisoikeudellisten saatavien vanhenemisaika on kolme vuotta, mutta vanheneminen voidaan katkaista, ja näitä saatavia voidaan periä, kunnes 15 vuotta on kulunut saatavan täytäntöönpanoperusteen lainvoimaiseksi tulemisesta.³¹ Määräaika on 20 vuotta, jos velkoja on luonnollinen henkilö tai maksuvelvollisuus perustuu rikokseen (UK 2:24–27).

Merkittäviä eroja on myös *oikeussuojajärjestelmässä*.³² Yksityisoikeudellisen saatavan täytäntöönpano ulosottoteitse edellyttää saatavan perintäkelpoisuuden vahvistamista tuomioistuimessa, jolloin velallisella on mahdollisuus esittää saatavan olemassaoloa, maksamista, vanhentumista jne. koskevat väitteensä. Julkisoikeudellisten saatavien perintää koskeva oikeussuojajärjestelmä perustuu oleellisilta osin siihen, että niiden perusteesta voidaan tehdä valitus ylemmälle hallintoviranomaiselle. Tähän oikeussuojajärjestelmään liittyy myös erityissäännöksiä, jotka koskevat saatavan ulosottoperintää, kuten VerotPL:n mukainen perustevalitus ja ulosoton keskeyttäminen.

³⁰ VerotPL 20 §. Viiden vuoden vanhentumisaika alkaa saatavan maksuunpanoa tai määräämistä taikka (toissijaisesti) erääntymistä seuraavan kalenterivuoden alusta.

³¹ VanhL (728/2003) 4 §. Yksityisoikeudellisen saatavan vanhentumisaika alkaa pääsääntöön mukaan sen erääntymisestä. Velkoja voi muistuttamalla velallista katkaista vanhentumisen, jolloin alkaa uusi, samanpituisen vanhentumisaika. Vanhentuminen katkeaa myös, kun velallinen lyhentää saatavaa osasuorituksella. Jos saatavaa peritään oikeudellisesti, sitä koskevan tuomion vanhentumisaika on viisi vuotta, ja myös se voidaan katkaista, VanhL 6 §. Vanhentumissäännöksistä ks. esim. Lindström 2005, 148.

³² Oikeussuojaa käytetään vilkkaasti argumenttina keskustelussa asiamieskiellosta. Ks. jälj. 3.2. ja 5.4.

Eri saatavalajeja on vertailtu seuraavassa Ulosotto 2000 -toimikunnan mietinnössä esitetystä taulukossa. Tässä taulukossa, toisin kuin kuviossa 2.1 edellä, toiseen sarakkeeseen eli *Ilman tuomiota tai päätöstä täytäntöönpanotavan* saataviin sisältyy sekä ulosoton asiamieskiellon että toimeksiantorajoituksen piiriin kuuluvia saatavia. Neljännen sarakkeen saatavat kuuluvat kaikki joko toimeksiantorajoituksen piiriin tai muun sellaisen lainsäädännön piiriin, että niiden perinnässä ei voida käyttää asiamiestä.

Taulukko 2.1 Eri saatavalajien täytäntöönpano

	Tuomio täytäntöönpanon perusteena	Ilman tuomiota tai päätöstä täytäntöönpanotavat	Elatusapu	Sakot, korvaukset ym. valtion saatavat
Peruste	- Sopimus, sitoumus tai muu oikeustoimi - Vahinkotapah-tuma	- Lainsäädäntö	- Vahvistettu sopimus - Tuomio tai päätös	- Tuomio tai päätös
Esimerkkejä	- Kauppa, vuokra - Velkakirja, vekseli - Vahingonkorvaus	- Verot - Kunnan päivähoitomaksut - Pysäköintivirhemaksut	- Elatusapu lapselle - Elatustuki	- Sakot, rikesakot - Korvaukset valtiolle - Menetetyksi tuomittu rahamäärä
Luonne	- Yksityisoikeudellinen - Kerta- tai jatkuvaluonteisia	- Julkisoikeudellinen	- Yksityisoikeudellinen - Määräajoin maksettava	- Julkisoikeudellinen ”sanktio”
Korko ja viivästyskorko tai muu viivästysseuraamus	- Sopimuksenva-raisia - Korkolaki	- Lainsäädäntö - Säännökset puutteellisia	- Viivästyskorko ElatusL 16b §, ElatustukiL 19.2 §	- Sakot: Ei korkoa tai viivästyskorkoa - Korvaukset: Viivästyskorko korkolain mukaan
Vanhentuminen	- 3 vuotta erään-tymisestä - 10 vuotta perus-teen syntymisestä - 5 vuotta tuomiosta - Voidaan katkaista; max. 15/20 vuotta	- 5 vuotta saami-sen määräämistä tai maksuunpa-noa seuraavan vuoden alusta - Ei voida katkaista	- 5 vuotta erään-tymistä seuraavan vuoden alus-ta - Ei voida katkaista	- Sakot: 5 vuotta tuomiosta; muun-torangaistus 3 vuotta tuomion antopäivästä - Muut: 10 vuotta

Lähde: Ulosotto 2000 -toimikunnan mietintö KM 1998: 2, 64. Lainsäädännön muutokset huomioon ottaen.

2.2 Keskeisin lainsäädäntö

Saatavan perimisen järjestämisen kannalta on edellä todetun mukaisesti ratkaisevaa se, onko saatava suoraan ulosottokelpoinen vai edellyttääkö sen täytäntöönpano ulosottoteitse (pakkotäytäntöönpano) tuomion hake- mista käräjäoikeudesta (ulosottoeruste). Useimmat julkisoikeudelliset saatavat ovat suoraan ulosottokelpoisia, mutta aivan yksi yhteen nämä käsitteet eivät mene. Se, että velkojana on julkisyhteisö, ei vielä ratkaise saatavan laatua. Julkisyhteisöillä on runsaasti myös yksityisoikeudellisia saatavia esimerkiksi vuokrasopimusten perusteella. Sen lisäksi eräiden yksityisoikeudellisten tahojen, lähinnä vakuutusyhtiöiden, saatavia on säädetty suoraan ulosottokelpoisiksi.

Pääsääntö on, että *saatavan suora ulosottokelpoisuus perustuu aina nimenomaiseen lain säännökseen*. Perussäännökset tässä suhteessa ovat UK 2:2.1 6-kohta ja VerotPL 1 ja 3 §.

Ensiksi mainitussa ulosottokaaren säännöksessä todetaan, että *keskeisten valtion viranomaisten päätökset ovat ulosottokaaren mukaisia täytäntöönpanoperusteita*. Lainkohdassa mainitaan valtioneuvoston, ministeriön, valtion keskushallintoon kuuluvan viraston ja lääninhallituksen päätös (UK 2:2.1 6-kohta).³³ Lisäksi *muukin hallintopäätös on kyseisen lainkohdan mukaan täytäntöönpanoperuste, jos siitä on laissa erikseen säädetty*.

Keskeiset säännökset suorasta ulosottokelpoisuudesta ovat VerotPL:n 1 ja 3 §. Niiden mukaan suoraan ulosottokelpoisia ovat ensinnäkin verot ja julkiset maksut. Veroista on yleensä olemassa veroviranomaisten tekemä verotuspäätös tai maksuunpanopäätös, kun niitä ryhdytään perimään.³⁴ Julkisia maksuja on hyvin monenlaisia, kuten kuntien tai kuntayhtymien palveluista (esim. terveyskeskus, päivähoito) tai valtion virastoille suoritettavat maksut. Näiden lisäksi myös muu julkisoikeudellinen tai siihen rinnastettava saatava voidaan säätää suoraan ulosottokelpoiseksi laissa tai valtioneuvoston asetuksessa (VerotPL 3.2 §).³⁵ Julkisoikeudellisia ja niihin rinnastettavia saatavia on säädetty suoraan ulosottokelpoisiksi tavattoman monessa laissa (tarkemmin jälj. 4.2).

Asiamieskieltojen suhteen VerotPL:n nojalla suoraan ulosottokelpoisiksi säädettyt saatavat jakautuvat kahteen ryhmään. Toisaalta ovat valtion

³³ Ko. lainkohdan mukaisista ulosottoerusteista ks. Linna & Leppänen 2003, 92–95.

³⁴ Myös VNA verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (1324/2007) 1 §. Veroista ks. jälj. 4.2.1 ja 4.2.3.

³⁵ Jos suorasta ulosottokelpoisuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa, maksun määräämisen perusteesta tulee säätää laissa siten, että sen suuruuden määräämiseen ei sisälly huomattavaa harkintavallan käyttöä.

saatavat, erityisesti verot, sekä lainvastaisen menettelyn vuoksi määrätyt julkisoikeudelliset seuraamukset, joiden perimistä ei voida lainkaan antaa perintätoimiston tai muun asiamiehen tehtäväksi (perintälain 9 §). Toisaalla ovat muut julkisoikeudelliset maksut, joita koskee ulosoton asiamieskielto.

Lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyjä julkisoikeudellisia saattavia on myös perinnän näkökulmasta kahdenlaisia, joskaan kummankaan ryhmän kohdalla ei asiamiehen käyttö tule kysymykseen. Varsinaisten sakkojen ja muiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanosta on oma lakinsa, laki sakon täytäntöönpanosta (SakkoTPL 672/2002). Niiden kohdalla toimeksiantorajoitus ei ole herättänyt suurempaa keskustelua. VeroTPL:n mukaan pannaan täytäntöön erilaisia lainvastaisen menettelyn vuoksi säädettyjä maksuja, joista esimerkkeinä voidaan mainita pysäköintivirhemaksut ja joukkoliikenteen tarkastusmaksut. Näistä maksuista käytetään jatkossa termiä sanktioluonteiset saatavat (ks. 4.2.2 ja 5.3). Jälkimmäisten suhteen toimeksiantorajoitus tuli voimaan perintälain säätämisen yhteydessä vuonna 1999 ja on jatkuvan keskustelun kohteena.

Julkisyhteisöjen saatavien lisäksi eräiden yksityisoikeudellisten toimijoiden perimiä saattavia on säädetty perittäviksi siten kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta on säädetty. Kysymyksessä on tällöin pääasiassa vakuutusyhtiöiden vakuutusmaksusaatavat, joita koskeva vakuutus pysyy voimassa maksun laiminlyönnistä huolimatta (ks. 4.2.4).

Julkisyhteisöillä on myös yksityisoikeudellisia saattavia, joiden täytäntöönpanossa menetellään samoin kuin yksityisten tahojen saatavien perimisessä. Tällaiset saatavat eivät siis ole suoraan ulosottokelpoisia (ks. 4.2.5)

Erikseen on kuitenkin mainittava elatustuki, jonka perinnästä säädetään 1.1.2009 voimaan tulleen elatustukilain 5 luvussa (580/2008). Elatustuki samoin kuin sosiaalilautakunnan vahvistama sopimus elatusavun maksamisesta on suoraan ulosottokelpoinen (UK 2:2.1 4 kohta; L lapsen elatuksesta 8.3 §).

Seuraavaan taulukkoon on koottu erilaisten saatavien perintää koskeva lainsäädäntö:

Taulukko 2.2 Saatavien perinnässä noudatettava keskeisin lainsäädäntö

Yksityisoikeudelliset saatavat	Perintälaki, UK
Verot	VeroKantoL, VeroTPL, UK
Julkisoikeudelliset saatavat	Perintälaki, UK, VeroTPL
Elatusavut ja elatustuki	L lapsen elatuksesta, Elatustukilaki, UK
Sakot	SakkoTPL

2.3 Hyvä perintätapa

Saatavien perinnässä on noudatettava hyvää perintätapaa. Nykyisin siitä säädetään perintälain 4 § 1 momentissa, jonka mukaan *perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä.*

Jo ennen perintälain säätämistä hyvä perintätapa määritteli sitä, mitä pidettiin asianmukaisena perintäkäytäntönä. Vuonna 1992 julkaistiin Suomen perimistoimistojen liitto ry:n, oikeusministeriön ja kuluttaja-asiamiehen yhteistyössä laatimat ohjeet. Hyvää perintätapaa koskevien ohjeiden laatiminen on 2000-luvulla siirtynyt kuluttaja-asiamiehelle, jonka velvollisuuksiin kuuluu perintälain noudattamisen valvonta kuluttajaperinnän osalta.³⁶ Kuluttaja-asiamies on antanut hyvää perintätapaa koskevat ohjeet viimeksi vuonna 2005.³⁷

Kuluttaja-asiamies kehittää hyvää perintätapaa yhdessä perintäalan kanssa. Vuonna 2007 yhdessä perintäalan kanssa pidetyn seminaarin jälkeen kuluttaja-asiamies laati alan toimijoille valvontakirjeen, jossa käsitellään ongelmakohtia, joita on noussut esiin kuluttaja-asiamiehelle tulleiden perintää koskevien ilmoitusten pohjalta.

Hyvää perintätapaa koskevat määräykset sisältyvät nykyisin siis osin suoraan perintälain säännöksiin, osin ne löytyvät kuluttaja-asiamiehen antamista ohjeista. *Perintälaki on pakottavaa lainsäädäntöä velallisen hyväksi* eli velallista ei voi asettaa lain säännöksiin verrattuna huonompaan asemaan edes hänen suostumuksellaan. Siten suuri osa hyvästä perintätavasta on kuluttajaperinnässä pakottavaa lainsäädäntöä joko suoraan perintälain tai välillisesti perintälain 4 §:n mukaan. Lisäksi rikoslaissa on omat pykälänsä muun muassa velallisen painostamisesta ja uhkailusta.

Hyvää perintätapaa tulee noudattaa sekä velkojan periessä itse saatavaa että perintätoimiston suorittamassa perinnässä. Eräät perintälain pykälät koskevat kuitenkin vain ammattimaisesti harjoitettua perintää (5 ja 6 §). Seuraavassa selostetaan lyhyesti hyvän perintätavan sisältöä.

³⁶ Perintälain 12 § ja laki kuluttajavirastosta 1 §.

³⁷ www.kuluttajavirasto.fi. Hyvästä perintätavasta myös Lindström 2005, 179.

Yleissäännös

Perintälain 4 §:n esitöiden mukaan hyvään perintätapaan kuuluu, että perinnän on oltava asiallista ja tahdikasta. Velallista loukkaavien tai häpäisevien ilmaisujen käyttö on kiellettyä.³⁸

Pykälän 2. momentin mukaan perinnässä ei saa antaa *vääriä tai harhaanjohtavia tietoja maksun laiminlyönnin seuraamuksista*. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi maksuhäiriömerkinnän tekemisellä uhkaamista. Usein etenkin kuluttajalla on virheellinen käsitys siitä, missä vaiheessa perintää maksuhäiriömerkintä ilmestyy luottotietoihin. Samoin on kiellettyä liioitella ja väaristellä perinnän kustannusten määrää. Velkojalla tai toimeksiantajan saajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta selvittää velallisen oikeusasemaan kuuluvia yleisesti vaikuttavia seikkoja eikä maksun laiminlyönnin seuraamuksia.³⁹ Julkisoikeudellisten saatavien perinnässä sitä vastoin on ilmoitettava oikeussuojakeinoista (perintälaki 5.1 § 6 k).

Velalliselta saadaan veloittaa kohtuulliset kustannukset velan perimisestä, mutta hänelle ei saa aiheuttaa *kohtuuttomia tai tarpeettomia kuluja*.⁴⁰ Velalliselta velotettavien perintäkulujen ylärajoista on säädetty laissa. Ylärajat koskevat sekä yksittäisiä toimenpiteitä että kokonaiskuluja. Huomioon tulee ottaa, että kyse on nimenomaan ylärajoista, joiden allekin jäävät kustannukset voivat olla kohtuuttomia mikäli ne ovat liian suuria toimenpiteisiin nähden. Toisaalta eräissä tapauksissa velalliselta voidaan periä todelliset perintäkustannukset, vaikka ne ylittäisivät lain mukaisen ylärajan. Ylärajaa ei kuitenkaan saa ylittää suoraan täytäntöönpanokelpoisen saatavan perinnässä (PerintäL 10a.3 §). Perintäkulujen ylärajoja käsitellään luvussa 6.

Erikseen on todettu, että perintä ei saa *vaarantaa velallisen yksityisyyden suojaa*. Velallisen yksityisyyden suojalla on perinnässä erityinen asema. Hallituksen esityksen⁴¹ mukaan esimerkiksi maksuhäiriömerkinnästä ei saa ilmoittaa tai uhata ilmoittaa ulkopuoliselle. Lisäksi kirjeperrinnässä perinnän tulee olla hoidettu huomiota herättämättömällä tavalla. Kirjekuoresta ei saa ulospäin käydä ilmi, että kuori sisältää perintäkirjeen.

³⁸ HE 199/1996 vp. Ks. myös kuluttajansuojalain 2:9.

³⁹ HE 199/1996 vp 12; Pönkä & Willman 2005, 77.

⁴⁰ KKO 1987:105; KKO 2005:105.

⁴¹ HE 199/1996 vp. Ks. myös Myllymäki & Pönkä 2009, 49.

Velallisen oikeus saada tietoja

Perintälain 4 a §:n mukaan velallisella on oikeus saada velkojalta maksutta ajantasainen tieto velkojensa kokonaismäärästä ja perusteista, erittely maksamattomista veloista ja niiden lyhennyksistä sekä selvitys velkapääomalle kertyneiden korkojen ja kulujen määräytymisestä. Tämä oikeus pyytää erittelyä tai selvitystä on kerran vuodessa ja siitä häntä ei voi veloittaa. Mikäli erittelyä tai selvitystä pyydetään useammin, saa velkoja pyytää siitä kohtuullisen korvauksen. Tiedot tulisi antaa kuukauden kuluessa.⁴²

Kuluttaja-asiamies on vuoden 2007 valvontakirjeessä huomauttanut, että velkojaa koskeva tiedonantovelvollisuus koskee myös perintätoimistoja, koska perintätoimistoilla voi olla parhaat tiedot velallisen velkatilanteesta. Jos tietojensaantioikeus olisi vain suoraan velkojalta, tietojen saanti olisi käytännössä vaikeaa ja muodostuisi kohtuuttoman hitaaksi.⁴³

Vapaamuotoinen perintä

Lakiin ei sisälly määräyksiä siitä, miten vapaamuotoisessa perinnässä tulee toimia. Perinnässä voidaan käyttää vapaamuotoista kirjallista maksumuistutusta, puhelinperintää, sähköpostia, tekstiviestejä ja jopa kotikäyntejä.

Näiden perintämenetelmien käyttöä on täsmennetty KA:n hyvää perintätapaa koskevassa ohjeessa. Ohjeen mukaan velalliselle tulisi yleensä lähettää vähintään kaksi maksumuistutusta ennen kuin perinnässä siirrytään ankarampiin keinoihin, kuten siirretään saatava perintätoimistolle, keskeytetään palvelu tai eräännytetään luotto.⁴⁴ Alan kirjallisuudessa on katsottu, että velkojan tulee muistuttaa velallista vähintään yhdellä maksumuistutuksella ennen kuin saatava siirretään perintätoimistolle tai julkisoikeudellisten maksujen kohdalla suoraan ulosottoon.⁴⁵ Perintälain mukaan kulujen periminen maksumuistutuksesta edellyttää, että laskun erääntymisen ja ensimmäisen muistutuksen sekä myöhempien muistutusten väli on vähintään 14 vuorokautta (10b §). Maksumuistutuksen sisällöstä ei ole säädetty laissa. Hyvää perintätapaa koskevissa ohjeissa sitä vastoin on edellytetty, että maksumuistutus sisältää riittävät perustiedot

⁴² KA 2007, 3.

⁴³ KA 2007, 2. KA 2005, 3.

⁴⁴ KA 2005, 4. Lindström 2005, 143–144.

⁴⁵ Pönkä & Willman 2005, 55. Myös Etelä-Suomen lääninhallitus on ratkaisussaan vahvistanut yhden maksumuistutuksen vähimmäismäärän; OKH311A 17.10.2002.

saatavasta ja myös siitä, kenelle mahdolliset huomautukset voidaan tehdä.⁴⁶

Maksumuistutusten määrän ylärajaa ei ole myöskään tarkasti määritetty. Hallituksen esityksessä mainitaan perimiskulujen enimmäismäärästä, että *enimmäismäärä vastaa yhden maksumuistutuksen, kahden maksuvaatimuksen ja yhden maksusuunnitelman yhteenlaskettua enimmäismäärää. Maksumuistutuksia voi lähettää enemmänkin.*⁴⁷ Kuluttaja-asiamies on ohjeessaan vuonna 2000 todennut, että on kohtuutonta lähettää viisi maksumuistutusta. Tällä vain kasvatetaan turhaan velallisen kustannuksia ja pitkitetään asiaa.

Maksumuistutus on yleensä kirje. KA:n mukaan myös konekielistä yhteydenottoa eli sähköpostia tai tekstiviestiä voidaan käyttää, jos tällaista yhteydenpitotapaa on käytetty velkojan ja velallisen kesken aiemminkin tai siitä on sovittu.⁴⁸

Puhelinperintää ei tule tehdä klo 20 ja 07 välisenä aikana⁴⁹ ja sen käytössä on muutenkin otettava huomioon velallisen yksityisyyden suoja.⁵⁰ Alalla laajalti käytetyn oppaan mukaan puhelinperintää on pidettävä varsinkin kuluttajasaamisen perimisessä toissijaisena perintäkeinona ja perintä tulisi aina aloittaa kirjallisella maksumuistutuksella.⁵¹ Henkilökohtaisia käyntejä velallisen luona ei Suomessa juurikaan käytetä, ainakaan kuluttajasaamisten perinnässä.⁵²

Maksuvaatimus kuluttajasaatavan perinnässä

Perintätoimintaa ammattimaisesti harjoittavan on perintälain 5 §:n mukaan periessään kuluttajasaatavaa annettava tai lähetettävä velalliselle kirjallinen maksuvaatimus. Laissa on tarkemmin määriteltä tämä *maksuvaatimuksen* sisältö sekä yläraja maksuvaatimuksen kustannuksille. Maksuvaatimuksessa on mainittava muun muassa velkojan nimi ja osoite, saatavan peruste sekä vaadittu kokonaissumma; eriteltynä saatavan pääoma, korko, viivästyskorko ja perintäkulut sekä kenelle, miten ja milloin saatava on maksettava.

⁴⁶ KA 2005, 5.

⁴⁷ HE 21/2004 vp.

⁴⁸ KA 2005, 4.

⁴⁹ KA 2005, 6; HE 199/1996, 12; Pönkä & Willman 2005, 86.

⁵⁰ Tämä on otettava huomioon työpaikalle soitettaessa. Lindström suosittelee soittamista kotipuhelimeen iltaisin. Lindström 2005, 204.

⁵¹ Pönkä & Willman 2005, 79.

⁵² Lindström 2005, 206.

Jos perittävänä on suoraan ulosottokelpoinen saatava, maksuvaatimuksessa on ilmoitettava velalliselle sellaisen saatavan perinnässä käytettävissä olevat oikeuskeinot sekä mahdollisuus hakea maksulykkäystä. Vaatimuksessa on myös mainittava kenelle huomautukset on esitettävä ja jos perittävänä on julkisyhteisön saatava, maksuvaatimuksessa on ilmoitettava myös sen julkisyhteisön perintää hoitavan yksikön tai henkilön yhteystiedot, jolle velallinen voi tehdä saatavaa ja perintää koskevan huomautuksensa (PerintäL 5.1 § 7 kohta).

Perintätoimintaa ammattimaisesti harjoittava ei saa vaatia kuluttajasaatavasta maksua tuomioistuimessa ennen kuin lain mukainen maksuvaatimus on annettu tai lähetetty ja siinä mainitut saatavan maksamiselle ja huomautusten esittämiselle asetetut määräajat ovat päättyneet (perintälain 6 §). Maksua saa kuitenkin vaatia, mikäli tuomioistuin käsittelyn siirtyminen saattaa aiheuttaa velkojalle oikeudenmenetyksen tai jos käsittelyn aloittamiseen viivytyksettä on muu painava syy.

Perintälain mukaista maksuvaatimusta ei edellytetä velkojan itsensä harjoittamassa perinnässä.⁵³ Velkoja voi siis ryhtyä saatavan oikeudelliseen perintään yhden tai kahden maksumuistutuksen jälkeen lähettämättä velalliselle perintälain vaatimukset täyttävää maksuvaatimusta. Toisaalta laki ei suoranaisesti kielläkään tällaisen maksuvaatimuksen lähettämistä velkojan itsensä periessä saatavaa.

Ratkaisussa KKO:2009:12 oli kysymys saatavasta, jota perintätoimisto peri ostettuaan sen alkuperäiseltä velkojalta. Velallinen oli katsonut, että perintätoimistolla ei velkojana ollut oikeutta periä häneltä maksuvaatimuksesta aiheutunutta kustannusta. Korkein oikeus katsoi, että tällaisessa tilanteessa perintätoimistolla oli oikeus käyttää maksuvaatimusta ja periä siitä aiheutuneet, lain mukaiset kulut velalliselta. Ratkaisussa ei suoranaisesti oteta kantaa siihen, voiko alkuperäinen velkoja käyttää maksuvaatimusta.

Perinnän keskeyttäminen

Hyvää perintätapaa kuluttajaperinnässä koskevien ohjeiden mukaan perintää ei tule jatkaa, jos velallinen on esittänyt todennäköisiä syitä saatavan aiheettomuudelle. Osoituksena tästä on esimerkiksi saatavan perustetta koskevan asian oleminen vireillä tuomioistuimessa tai kuluttajavalituslautakunnassa. Kuluttajavalituslautakunta on myös soveltanut tätä periaatetta ratkaisukäytännössään. Lautakunta on katsonut, ettei perintäme-

⁵³ HE 199/1996 vp, 13.

nettelyn jatkamista sen jälkeen, kun asia on saatettu kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi, voida pitää hyvän perintätavan mukaisena.⁵⁴

Myös velallista koskeva sosiaalinen suorituseste, kuten sairaus tai työttömyys, voi edellyttää tilanteen selvittämistä tai velallisen ohjaamista ottamaan yhteyttä esimerkiksi talous- tai velkaneuvontaan.⁵⁵

Hyvään perintätapaan voidaan katsoa kuuluvan myös neuvottelu ja velan maksamista koskevan maksusuunnitelman tai velkasovinnon laatiminen.⁵⁶ Maksusuunnitelmalla tarkoitetaan yleensä yhtä velkaa koskevaa sopimusta velan maksamisesta osasuorituksin.⁵⁷ Velkasovinto puolestaan tarkoittaa velallisen kaikkia velkoja koskevaa, mahdollisesti myös maksuhelpotuksia sisältävää, maksuohjelmaa. Sellaisen laatimisessa tulee noudattaa velkajärjestelylain mukaisia säännöksiä esimerkiksi velallisen minimitoimeentulosta ja ohjelman laiminlyönnin seuraamuksista.⁵⁸

Valvonta

Lain toteutumisen valvonta on moniportainen. Kuluttaja-asiamies valvoo hyvän perintätavan noudattamista silloin kun on kyse kuluttajaperinnästä.⁵⁹ Säännös koskee kuluttajaperintää, suorittipa sitä velkojana oleva yritys, julkisyhteisö tai toimeksisaaja velkojan lukuun. Kuluttaja-asiamies pyrkii neuvotteluratkaisuun, jos elinkeinonharjoittaja/julkisyhteisö ei noudata perintälain säännöksiä. Tarvittaessa kyseeseen tulevat asian edellyttämät pakkotoimet tai asian vieminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Tällöin markkinaoikeus voi määrätä velkojalle/toimeksisaajalle kiellon jatkaa kyseistä lain vastaista menettelyä samoin kuin kiellon uudistaa sitä tai siihen rinnastettavaa menettelyä. Kielto voidaan tarpeen vaatiessa ulottaa elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaan henkilöön. Kieltoa voidaan myös tehostaa uhkasakolla.⁶⁰

Perintätoimintaa valvoo myös Etelä-Suomen lääninhallitus. Ammatimainen perintätoiminta on luvanvaraista ja luvat myöntää mainittu lääninhallitus.⁶¹

⁵⁴ Dno 01732/1529.

⁵⁵ KA 2005, 5.

⁵⁶ KA 2005, 5.

⁵⁷ Maksusuunnitelman sisällöstä ks. Lindström 2005, 145–146.

⁵⁸ KA 2005, 5–6. VJL 4 §; OikMA velallisen maksukyvyn arvioinnin perusteista yksityishenkilön velkajärjestelyssä 322/2001.

⁵⁹ Laki saatavien perinnästä 12 §.

⁶⁰ Perintälaki 13–14 §; Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä 2005, 11.

⁶¹ L perintätoiminnan luvanvaraisuudesta (517/1999).

3 Keskustelu asiamieskiellosta

3.1 Historiallinen tausta

Kielto käyttää asiamiestä julkisoikeudellisten saatavien perimisessä liittyy näiden saatavien suoraan ulosottokelpoisuuteen, jolla puolestaan on pitkä historiallinen taustansa.⁶² Pääosa julkisoikeudellisista ja erityisesti valtion saatavista on aina ollut veroja, joiden perimistä ovat hoitaneet veronkantoviranomaiset. Viimeistään 1600-luvulla verojen kantaminen (siis käytännössä vapaaehtoinen periminen) ja ulosottotoiminnot keskittyivät samalle viranomaiselle eli voudille. Ruotsissa veronkanto- ja ulosottoviranomainen ovat näihin päiviin asti olleet yksi ja sama viranomainen eli kruununvouti (kronofogdemyndighet), ja vasta nyt näitä toimintoja ollaan eriyttämässä. Suomessa veronkantamisen ja ulosottotoimen eriytyminen tapahtui jo ennen vuoden 1961 VeroUL:n säätämistä, kun verojen ja maksujen ulosottaminen vähitellen tuli ulosottomiehen tai kruununvoudin tehtäväksi. Vuoden 1961 laissa vahvistettiin sääntö, jonka mukaan verot ja muut julkisoikeudelliset maksut saatiin panna ulosottoon ilman tuomiota.

VeroUL:n mukaan siitä, mitkä julkisoikeudelliset saatavat voidaan panna täytäntöön ilman tuomiota, säädettiin erityislainsäädännössä. Vuosikymmenien kuluessa tällaisia erityissäännöksiä onkin otettu mitä erilaisimpiin julkisoikeudellisten elinten toimintaa säänteleviin lakeihin. Niitä käydään yksityiskohtaisemmin läpi seuraavassa luvussa 4.

Koska verot ja muut suoraan ulosottokelpoiset saatavat voitiin lähettää suoraan ulosottomiehen perittäviksi, ei vuoden 1961 VeroUL:n säätämisen yhteydessä nähty mitään tarvetta asiamiehen käyttämiseen näiden saatavien perimisessä. Nimenomainen kielto käyttää asiamiestä veronulosottoasioissa säädettiin vuonna 1986 (VeroUA 2 ja 12 §; 951/1986).

Perintälain valmistelun yhteydessä 1990-luvulla tuli esiin, että vallitsi epä tietoisuutta siitä, oliko asiamiehen käyttö sallittua julkisoikeudellisten saatavien vapaamuotoisessa perimisessä.⁶³ Myös käytännöt vaihtelivat. Jotkut kunnat ja valtion elimet olivat antaneet saataviensa perintää koskevia toimeksiantoja perimistoimistoille.⁶⁴ Kovin laajalti näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut, sillä varsin yleinen käsitys oli se, että myös tämä oli lain vastaista.

⁶² Tässä kerrottu perustuu Ulosotto 2000 -toimikunnan tekemään historiikkiin. Ks. KM 1998:2, 161–164.

⁶³ HE 199/1996, 6/28. KM 208–210.

⁶⁴ KM 1998:2, 210.

Perintälaissa omaksuttu ratkaisu, jolla hyväksyttiin asiamiehen käyttö julkisoikeudellisten saatavien perimisessä lukuun ottamatta julkisen valkankäytön ytimessä olevia verosaatavia ja lainvastaiseen menettelyyn perustuvia saatavia, oli eräänlainen kompromissi. Perintälakia koskevassa hallituksen esityksessä ei kiinnitetty huomiota siihen, että VeroUL:n mukainen kieltä käyttää asiamiestä julkisoikeudellisten saatavien ulosotossa jäi voimaan. Eduskunnan lakivaliokunta sitä vastoin keskusteli asiamieskielloista ja monet valiokunnalle lausuntoja esittäneet tahot ottivat siihen kantaa. Kuten johdannossa todettiin, lakivaliokunta päätyi hallituksen esittämälle kannalle edellyttäen tilanteen arviointia. Seuraavassa tarkastellaan asiasta käytyä keskustelua.

3.2 Keskustelussa esitetyt näkökantoja

Asiamieskiellosta on käyty keskustelua perintälain säätämisen yhteydessä vuonna 1999 ja uudestaan vuonna 2007, kun ulosottoaaren säätämisen yhteydessä uudistettiin myös VeroTPL.

Lainvalmisteluasiakirjoissa käydyssä keskustelussa asiamieskiellosta on esitetty kaksi pääasiallista argumenttia asiamieskiellon puolesta: oikeusturva-argumentti ja kustannusargumentti. Vastaavasti asiamieskiellosta luopumisen tueksi on esitetty kaksi argumenttia: tehokkuusargumentti ja kilpailuargumentti. Esitetyistä argumenteista kustannusargumentti ja tehokkuusargumentti liittyvät toisiinsa; niitä voidaan pitää saman asian eli kustannustehokkuuden vastakkaisina puolina.

Oikeusturva-argumentti

Oikeusturva-argumentti on ollut esillä lainvalmistelutöissä. Hallituksen esityksessä ulosottoaareksi todettiin:

Asiamieskielto perustuu keskeisesti siihen oikeusturvanäkökohtaan, että kun saatavan oikeellisuutta ei ole vahvistettu tuomioistuimessa, hakijan tulee lähtökohtaisesti olla virkavastuulla toimiva taho, joka toimii asiassa ilman välikäsiä.⁶⁵

Ulosotto 2000 -komitea korosti sitä, että suora ulosottokelpoisuus on annettu saataville, joita koskee paitsi julkisoikeudellinen sääntely, myös toiminnan viranomaisvalvonta, sekä oletus siitä, että niiden maksuunpano

⁶⁵ HE 83/2006, 15, 87.

ja niitä koskeva kirjanpito ovat luotettavia.⁶⁶ Perintälakia koskevassa hallituksen esityksessä vuonna 1996 korostettiin, että valtion saatavien ja lainvastaisesta menettelystä aiheutuneiden julkisoikeudellisten maksuseuraamusten kuten pysäköintivirhemaksujen ja joukkoliikenteen tarkastusmaksujen periminen kuuluu julkisyhteisön tehtäviin ja julkisyhteisön vastuun piiriin.⁶⁷

Lakivaliokunta päätyi kannattamaan esitystä, mutta suhtautui varauksellisemmin hallituksen esityksen lähtökohtana olleeseen yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan kaiken, mikä liittyy julkisoikeudellisiin saataviin, tulee tapahtua julkisyhteisön piirissä. Myös lakivaliokunta katsoi, että sanktiotyypiset saatavat (kuten pysäköintivirhemaksu) perustuvat julkisen vallan käyttämiseen ja niissä on yhtymäkohtia varsinaisiin rikosoikeudellisiin maksuseuraamuksiin, joten on asianmukaista, että julkisyhteisöt huolehtivat myös perintätoimista. Lakivaliokunta arvioi, että myös maksuvelvolliset saattavat kokea yksityisen perinnän kielteisenä.⁶⁸

Asiamieskieltoon palattiin uudistettaessa VerotPL:ia ulosottokaaren säätämisen yhteydessä (2006). Tuolloin hallituksen esityksessä täsmennettiin oikeusturvasyitä:

Oikeusturvasyistä jatkossakin edellytettäisiin, että velkoja, jonka saatavalle on säädetty suora ulosottokelpoisuus, itse kantaa vastuun muun muassa siitä, että saatavaa peritään oikeamääräisenä ulosotossa ja huolehtii siitä, ettei vanhentunutta saatavaa peritä.⁶⁹

Oikeusturvasyyt korostuivat esityksessä senkin vuoksi, että ehdotuksessa otettiin esiin saatavien periminen alaikäiseltä velalliselta. Käytännössä oli nimittäin tullut esiin, että ulosottoon tulee sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia saatavia, joiden velallinen on alaikäinen, joskus hyvinkin nuori lapsi. Uuden ulosottokaaren mukaan ulosottomiehen tulee tällöin tarkistaa julkisoikeudellisen maksun maksuvelvollisuus. Lisäksi hänen tulee ilmoittaa saatavan ulosottoerinnästä sosiaaliviranomaiselle.⁷⁰ Myös kuluttaja-asiamies on hyvää perintätapaa koskevissa ohjeissa

⁶⁶ KM 1998:2, 181. Myös kuluttaja-asiamies on korostanut kuntien valvontavelvollisuutta, kun ne antavat saatavia perimistoimistojen perittäviksi. KA 2005, 9.

⁶⁷ HE 199/1996, 2.3. LaVM 30/1998; LaVM 14/2004, 3. Taustalla lienee Oikeuskanslerin kannanotto vuodelta 1996. Siitä KM 1998:2, 212. Myös Kuntaliitto on korostanut julkisyhteisön vastuuta perinnän oikeellisuudesta, ja mm. siitä, että vanhentuneita saatavia ei saa periä. Ks. myös Myllymäki & Pönkä 2009, 41.

⁶⁸ LaVM 30/1998.

⁶⁹ HE 83/2006, 87.

⁷⁰ VerotPL 6.2 §, 7 §; UK 3:113. Hallituksen esityksestä lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin runsaasti huomiota alaikäistä ulosottovelallista koskevaan ehdotukseen.

ottanut esiin alaikäisiin velallisiin liittyvät oikeusturvaongelmat – nimenomaan kuntiin päin. Kuluttaja-asiamies toteaa, että alaikäisten ei pitäisi pääsääntöisesti ollenkaan velkaantua kuntaan päin, koska vanhemmilla (tai muulla huoltajalla) on lapsen huoltovelvollisuus, johon sisältyy esimerkiksi terveystalvelujen kustantaminen.⁷¹

Ulosottokaarta koskevassa hallituksen esityksessä asiamieskiellon, suoran ulosottokelpoisuuden ja oikeussuojan yhteyksiä selvitettiin tarkemmin (2006). Suora ulosottokelpoisuus nähtiin yhteydessä niihin erityisiin oikeussuojakeinoihin, jotka veron ja julkisen maksun velallisella ovat käytössään vastapainona suoralle ulosottokelpoisuudelle:

Suoran ulosottokelpoisuuden vastapainona veroulosottolain järjestelmässä ovat perustevalitus sekä täytäntöönpanon kieltö ja keskeytys. Perustevalituksen saa tehdä se, joka katsoo, että vero tai muu saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti. Perustevalitus on tehtävä säännönmukaiselle valitusviranomaiselle tai, jollei sitä ole, hallinto-oikeudelle. (...)

Valitusta tai oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen voi keskeyttää täytäntöönpanon, jollei valitus tai oikaisuvaatimus ole ilmeisen aiheeton. Ulosottomiehen on keskeytettävä täytäntöönpano väliaikaisesti, jos muutoksenhakija ulosmittauksen jälkeen ilmoittaa hakevansa keskeytystä. Keskeytyshakemus tulee toimittaa määräajassa ulosottomiehelle, joka toimittaa sen edelleen muutoksenhakuviranomaiselle.⁷²

Perustevalitus antaa siten mahdollisuuden saattaa VeroTPL:n mukaisesti ulosoton kautta perittävän saatavan oikeellisuuden muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi, vaikka muutoksenhaku aika siihen päätökseen, jolla saatava on määrätty, olisi jo kulunut umpeen.⁷³

Oikeusturva-argumentin painoarvoa on pyritty kiistämään sillä perusteella, että monet kuntien perimät maksut ovat aiheutuneet palveluntuotannosta, jonka kytkentä julkisen vallan käyttöön on vähäinen. Perintää on myös pidetty epäitsenäisenä ja teknisenä palveluna,⁷⁴ millä perusteella on kiistetty sen yhteys julkisen vallan käyttöön. Elinkeinoelämän järjestöt katsoivat lausunnoissaan myös, että laskujen oikeellisuus ei vaarannu,

⁷¹ KA 2005, 9. KA toteaa, että alaikäisellä tulee olla oikeus kääntyä viranomaisten puoleen myös luottamuksellisesti, ilman että se tulee huoltajien tietoon. Tähän voidaan lisätä, että tällaisissa tilanteissa (ehkäisy, lastensuojelu, mielenterveys) palvelun tulisi olla alaikäiselle maksutonta.

⁷² HE 83/2006, 15.

⁷³ Ks. myös KM 1998:2, 172–176.

⁷⁴ Perimistöimistöjen liiton lausunto.

koska velkoja on edelleen vastuussa saatavan oikeellisuudesta ja koska perintätoiminta on luvanvaraista ja viranomaisvalvonnan alaista toimintaa.

Kuluttaja-asiamiehen hyvää perintätapaa koskevissa ohjeissa on tullut lisäksi esiin velallisensuoja-argumentti. Kuluttaja-asiamies korostaa ohjeissa kunnan vastuuta velallisen toimeentulosta, joka viime kädessä tarkoittaa toimeentulotuen maksamista kunnan varoista. KA:n mukaan kunnalla on myös paremmat mahdollisuudet arvioida velallisen tilannetta ja harkita velalliselle tulevaa kokonaisrasitetta ennen kuin saatavan perimisellä lisätään velalliselle tulevia kuluja.⁷⁵

Kilpailuargumentti

Useat lausunnonantajat ovat viitanneet lausunnoissaan elinkeinonvapautteen ja vapaan kilpailun periaatteeseen. Esimerkiksi kilpailuvirasto katsoi, että asiamiehen käyttö ulosotossa tulisi mahdollisuuksien mukaan sallia erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa vaihtoehtoisella perinnällä voitaisiin saada aikaan tehokkuushyötyjä.⁷⁶ Elinkeinoharjoittajien järjestöt⁷⁷ vetosivat lausunnoissaan siihen, että asiamieskielto tarpeettomasti rajoittaa velkojan mahdollisuutta järjestää perintä haluamallaan tavalla ja käyttää perintätoimistoja kuntien saatavien perimisessä. Luottomiehet katsoivat, että yrityksillä on oikeus niin halutessaan käyttää ulkopuolista asiantuntemusta.

Kustannustehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus

Tarkoituksenmukaisuus nousi keskeiseksi argumentiksi VerotTP:n uudistuksen yhteydessä annetuissa lausunnoissa. Niissä vedottiin muun muassa perintätoimistojen asiantuntemukseen. Erityisesti elinkeinoelämää edustavat lausunnonantajat nostivat esiin pienten kuntien aseman. Toisaalta Ulosotto 2000 -toimikunta on katsonut, että julkisyhteisöt eivät tarvitse ulosotossa asiamiestä, koska silloin esille tulevat asiat koskevat lähinnä

⁷⁵ KA 2005, 9.

⁷⁶ Lausunto eduskunnalle VerotTPL:n uudistuksesta vuonna 2007.

⁷⁷ Tämän suuntaisilla perusteilla asiamieskieltoa vastustivat Keskuskaupakamari, Suomen Pankkiyhdistys ry, Suomen vakuutusyhtiöiden keskusliitto ry, Luottomiehet ja Perimistöimistöjen Liitto.

maksuaikaa ja saatavan perustetta, joita koskevat keskustelut ovat parhaiten käytävissä velkojan kanssa.⁷⁸

Ulosottokaaren säätämisen yhteydessä annetuissa lausunnoissa katsottiin myös, että asiamieskielto aiheuttaa kustannuksia sen vuoksi, että velkojat joutuvat investoimaan laskutus- ja perintäjärjestelmiin, kun palvelut voitaisiin ostaa. Edelleen epäkohtana pidettiin sitä, että joudutaan turvautumaan keinotekoisiiin järjestelmiin, kun perintätoimisto ei voi esiintyä ulosoton hakijana.

Velallisia edustaneiden lausunnonantajien kirjallisista lausumista ei löydy asiamieskieltoa koskevia kannanottoja. Velallisten kuluvaluuseen oli kiinnitetty huomiota jo perintälain säätämisen yhteydessä, jolloin lähökohtana pidettiin sitä, että velallisen aseman, erityisesti kuluvaluuseen, ei tulisi huomattavasti vaihdella sen mukaan, periikö saatavaa ulosottoviranomainen vai perimistoimisto tai muu toimeksisaaja.⁷⁹ Myös oikeusministeriö kiinnitti huomiota kustannusten rajoittamiseen vastatessaan laki-valiokunnalle VeröTPL:ää koskeviin lausuntoihin.

4 Julkisoikeudelliset saatavat ulosottoperinnässä

4.1 Yleiskuva

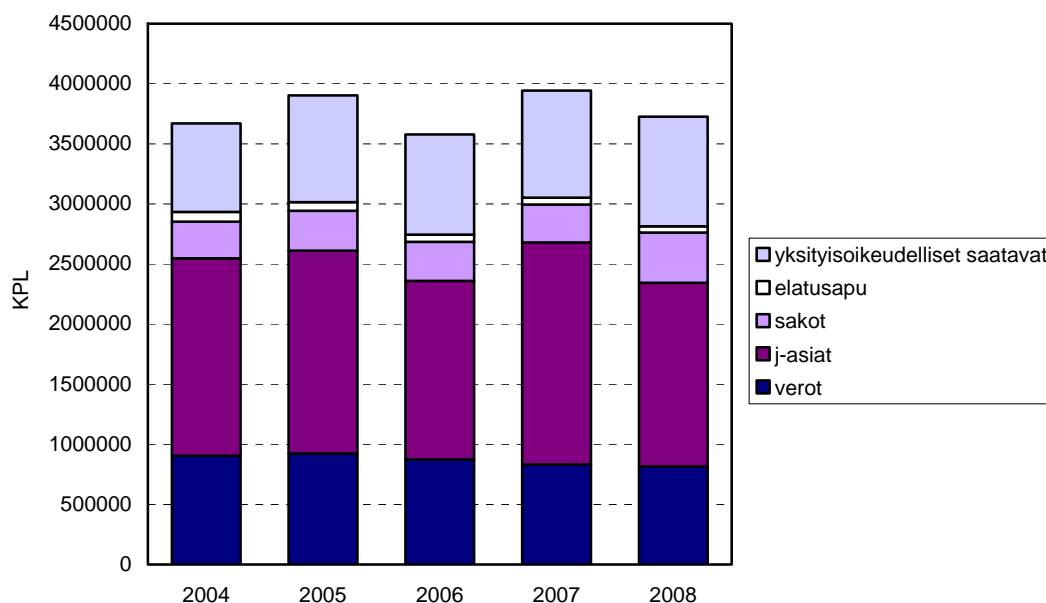
Julkisyhteisöjen saatavat muodostavat huomattavan osan perinnän kohteena olevista saatavista. Ulosotto-toimessa tilastoidaan erikseen perittävänä olevat verot, sakot, julkisoikeudelliset maksut sekä yksityisoikeudelliset saatavat. Näistä yksityisoikeudelliset saatavat muodostavat rahamääräisesti selvästi suurimman ryhmän (62 % vuonna 2008). Ulosotossa perittävänä olleiden saatavien lukumäärästä yksityisoikeudelliset saatavat olivat kuitenkin vain noin neljäsosa.

Valtaosa ulosoton perittävänä olleista saatavista oli siten julkisoikeudellisia. Verot olivat näistä rahamääräisesti selvästi suurin ryhmä (23 %), ja myös saatavien lukumäärän perusteella verot ovat merkittävä osa ulosotossa perittävistä saatavista (22 %). Lukumäärältään selvästi suurin ulosoton kautta perittävien saatavien ryhmä olivat kuitenkin j-asiat eli yleisesti ottaen julkisoikeudelliset maksut ja muut julkisoikeudelliset saatavat, joita oli yli 40 prosenttia perittävänä olleista saatavista, yhteensä

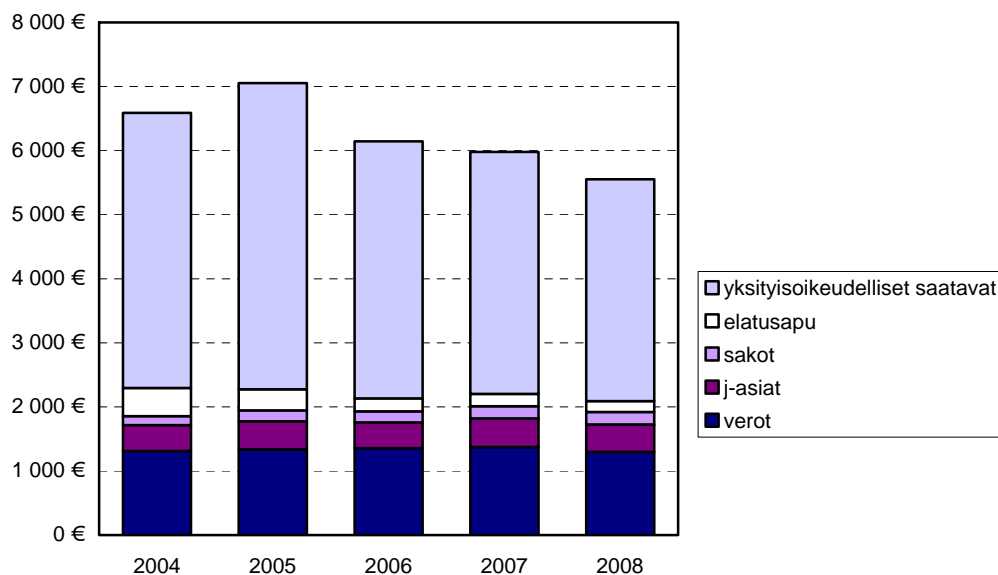
⁷⁸ KM 1998:2, 385.

⁷⁹ HE 199/1996 kohta 2.3.

1,5 miljoonaa kappaletta. Rahamääräisesti julkisoikeudellisten maksujen merkitys ei ollut läheskään samaa luokkaa, vaan se jäi vajaaseen kahdeksaan prosenttiin (427 milj. euroa). Yksittäiset julkisoikeudelliset maksut ovat suuruudeltaan usein suhteellisen pieniä.



Kuvio 4.1 Ulosotossa perittävänä olleet asiat 2004–2008



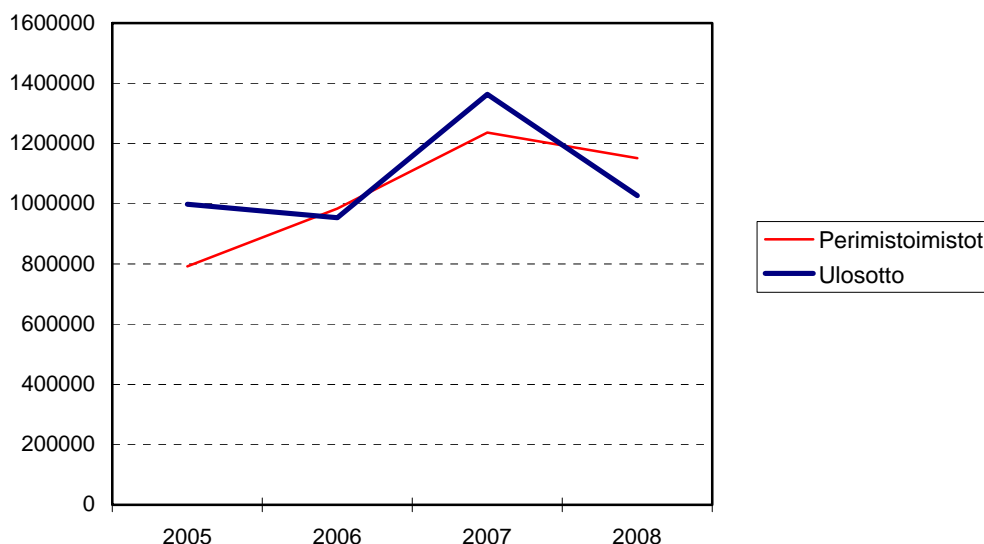
Kuvio 4.2 Ulosotossa perittävänä olleet saatavat euroina 2004–2008

Ulosotossa perittävien saatavien määrässä on tapahtunut melko suuria muutoksia viimeisten viiden vuoden aikana. Rahamääräisesti perittävien

saatavien määrä on laskenut vuodesta 2005 alkaen. Eniten ovat vähentyneet yksityisoikeudelliset saatavat. Sen sijaan verojen määrä kasvoi vuoteen 2007 ja laski sitten vuonna 2008 selvästi. Muiden julkisoikeudellisten saatavien määrä on aaltoillut; noussut vuosina 2005 ja 2007, mutta laskenut vuosina 2006 ja 2008. Lasku vuodesta 2007 oli huomattava; kappalemäärissä 17 prosenttia, mutta euromäärissä vain 5 prosenttia.

Taloudellisen tilanteen heikkeneminen vuonna 2008 näkyy lähinnä yksityisoikeudellisten ja verosaamisten perinnässä, sillä niitä tuli vuonna 2008 perittäväksi lukumääräisesti enemmän kuin vuonna 2007, vaikka perittävien rahamäärä jäi edellisvuotta pienemmäksi.

Julkisoikeudellisten saatavien määrän lasku ulosottoerinnässä vuonna 2008 näkyy myös perittäväksi tulleissa saatavissa, joissa laskua oli peräti 25 prosenttia ja rahamääräisestäkin 11 prosenttia. Vuosittaiset vaihtelut voivat kuitenkin johtua perintäkäytännöissä tapahtuneista muutoksista. Esimerkiksi vuonna 2007 Ajoneuvohallintokeskus toimitti runsaasti hakemuksia ulosottoon atk-järjestelmän uudistusten jälkeen. Myös vuodenvaihteessa 2008/2009 toteutetut kuntaliitokset ovat voineet vaikuttaa kuntien perittäväksi lähettämien saatavien määrään. Sen sijaan saatavien perinnän ulkoistaminen ei selitä julkisoikeudellisten saatavien määrän laskua ulosotossa vuonna 2008, sillä myöskään perimistöimistöjen saamista julkisoikeudellisia saatavia koskevissa toimeksiannoissa ei näkynyt nousua vuonna 2008, vaan jopa hienoista laskua.



Kuvio 4.3 Perittäväksi tulleiden julkisoikeudellisten saatavien määrä 2005–2008
Lähde: Perimistöimistöjen liitto & OMTH 2009:3. Kuvio ei sisällä veroja.

Julkisyhteisöillä on perinnän ja asiamieskieltojen näkökulmasta tarkasteltuna neljänlaisia saatavia:⁸⁰

1. Verot, sakot ja valtion viranomaisten suoritteista perittävät maksut
2. Muut sanktioluonteiset saatavat
3. Julkisoikeudelliset saatavat ja lain nojalla suoraan ulosottokelpoiset saatavat
4. Yksityisoikeudelliset saatavat.

Suuri osa julkisyhteisöjen perimiä saatavia on säädetty suoraan ulosottokelpoisiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että velkojan ei tarvitse hakea saatavalleen erillistä ulosottoperustetta esimerkiksi käräjäoikeudesta. Ainoastaan julkisyhteisöjen yksityisoikeudelliset saatavat, kuten esimerkiksi asuntojen vuokrat, jäävät tämän sääntelyn ulkopuolelle, joten niitä voidaan periä ulosottoteitse vain käräjäoikeuden antaman tuomion perusteella.

Kuten kuvioista 4.1 ja 4.2 voidaan todeta, verojen osuus ulosotossa perityistä saatavista on huomattava. Asiamääräisesti tarkasteltuna huomattava osa perittävistä verosaatavista kohdistuu palkansaajiin ja eläkeläisiin, mutta euromääräisesti selvästi suurempaa määrää veroja peritään oikeushenkilöiltä.⁸¹ Myös muiden julkisoikeudellisten saatavien ulosottoperintään sisältyy veroja, kuten selviää kuvioista 4.4. Tällaisia muita veronluonteisia saatavia ovat koiravero,⁸² ajoneuvon käyttömaksu ja dieselvero. Niistä määrällisesti merkittävin on ajoneuvon käyttömaksu, joita perittiin ulosotossa 164 000 kappaletta vuonna 2008. Määrä oli poikkeuksellisen korkea, koska Ajoneuvohallintokeskus oli uudistanut järjestelmiään ja lähettänyt runsaasti saatavia perittäväksi vuonna 2007.⁸³

Muut julkisoikeudelliset saatavat koostuvat useista, hyvinkin erilaisista ja eri elämänalueita koskettavista saatavista. Suurin saatavaryhmä sekä saatavien lukumäärän että yhteenlaskettujen pääomien perusteella koostuu vakuutusmaksuista (ks. jälj. 4.2.4). Niiden lisäksi pääomiltaan suurena saatavaryhmänä erottuvat opintolainat (33 %), joiden osuus perittävien

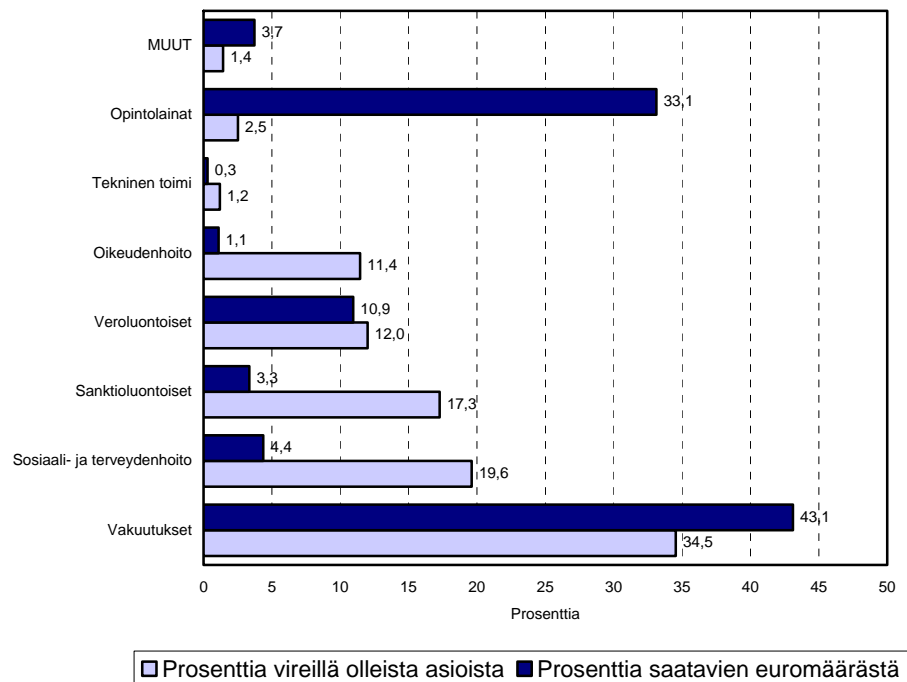
⁸⁰ Jaottelu perustuu LaVM 30/1998 ja Kuluttajaviraston hyvää perintätapaa koskevaan ohjeeseen 2005. Ks. myös KM 1998:2, 164–171. Ks. myös kuvio 2.1 edellä.

⁸¹ Valtiovarainministeriön verojäämiä perittiin vuonna 2003 yli 300 000 velalliselta, joista kaksi kolmannesta oli palkansaajia (58 %) ja eläkeläisiä (8 %). Euromääräisesti vain 26 prosenttia saatavista kohdistui näihin ryhmiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto 98/2005, 16–17.

⁸² Koiraveron maksetaan kunnalle ja sitä koskevat päätökset, mukaan lukien päätöksen veron korottamisesta, tekee kunnanhallitus. Koiraveron koskevaan lakiin ei sisälly säännöksiä täytäntöönpanosta (Laki koiraverosta 29.6.1979/590). Kirjallisuudessa on katsottu, että se voidaan antaa asiamiehen perittäväksi. Lindström 2005, 185. Verojen ja maksujen erosta ks. Tuori 2004.

⁸³ Haastattelu Arpiainen.

saatavien lukumäärästä on vähäinen (2,5 %). Lukumääräisesti suuria ryhmiä ovat sanktioluonteiset maksut (17 %) sekä sosiaali- ja terveystoimen saatavat (20 %), mutta kummassakin ryhmässä perittyjen saatavien yhteismäärä muodostaa melko pienen osan julkisoikeudellisten saatavien peritystä määrästä (3,3 % ja 4,4 %). Teknisen toimen perittävänä oleviin maksuihin sisältyy esimerkiksi kuntien tienpitoa, jätehuoltoa yms. koskevia maksuja. Vaikka tekninen toimi perii kuntalaisilta runsaasti erilaisia maksuja, niiden osuus ulosotossa jäi pieneksi.

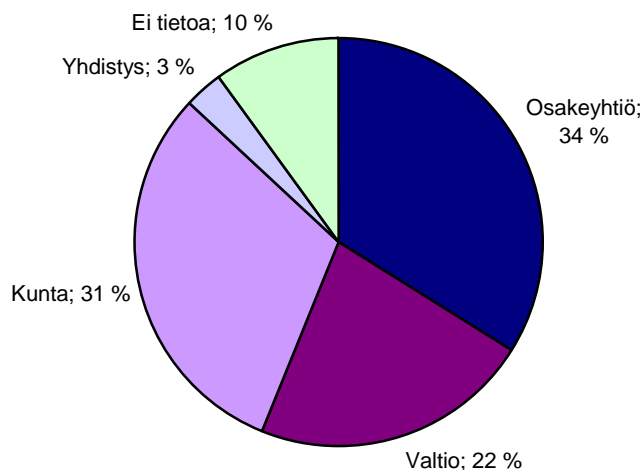


Kuvio 4.4 Julkisoikeudelliset saatavat ulosotossa. Lähde: OTTK

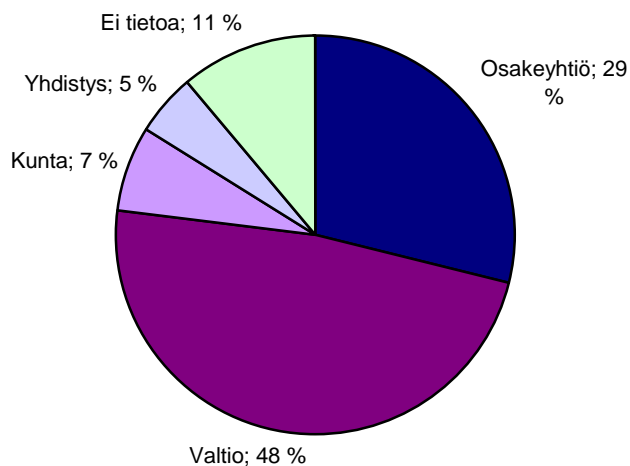
Julkisoikeudellisten saatavien velkojina esiintyi julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden ohella erityisesti osakeyhtiötä. Valtion perimien saatavien yhteenlasketut pääomat olivat suurimpia, lähes puolet ulosotossa perityistä muista julkisoikeudellisista saatavista. Tämä on merkillepantavaa sikäli, että julkisoikeudellisiin saataviin ei tässä sisälly varsinaisia veroja. Sen sijaan niihin sisältyy joitakin veronluonteisia saatavia, kuten tullimaksuja ja ajoneuvon käyttömaksuja, joissa perittävät saatavat ovat hyvin suuria. Samoin valtioneuvoston perusteella perityt opintolainat ovat pääomaltaan suuria. Perittyjen saatavien lukumäärässä sitä vastoin suurin velkojaryhmä (34 %) ovat osakeyhtiöt, jotka ovat pääosin vakuutusyhtiöitä. Vakuutusyhtiöiden perimät saatavat ovat myös euromääräisesti lähes kolmanneksen perityistä julkisoikeudellisista saatavista.

Kuntien ja kuntayhtymien osuus perityistä rahamäärästä sitä vastoin jää yllättävänkin pieneksi, vain seitsemään prosenttiin. Lukumääräisesti

perittävästä saatavista kuntasektorin osuus sitä vastoin on huomattava, lähes kolmanneksen.



Hakijat saatavien lukumäärän mukaan. Lähde: OTTK



Hakijat saatavien euromäärän mukaan.

Kuvio 4.5 Hakija julkisoikeudellisten saatavien ulosotossa

Valtaosa, noin 80 %, julkisoikeudellisista ulosoton hakijoista on ns. tietojärjestelmähakijoita, jotka ovat saaneet oikeusministeriöltä luvan toimittaa ulosottohakemukset teknisen käyttöyhteyden avulla suoraan ulosoton tietojärjestelmään.⁸⁴ Oikeusministeriön käytännön mukaan tekninen käyttöyhteys eli oikeus lähettää hakemukset konekielisinä voidaan antaa hakijalle, jolla on yli 500 hakemusta vuodessa.⁸⁵

⁸⁴ Haastattelu OTTK.

⁸⁵ Haastattelu Arpiainen.

4.2 Asiamieskiellot eri saatavaryhmissä

4.2.1 Verojen, sakkojen ja muiden valtion saatavien perintä

Verot ja muut valtion saatavat

Verojen ja muiden valtion saamisten perimistä koskevassa lainsäädännössä ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia, joilla olisi ollut asiamieskiellon kannalta merkitystä. Kysymys siitä, voitaisiinko valtion saamisten perimisessä käyttää asiamiestä eli käytännössä perimistoimistoja on kuitenkin otettu esiin valtiovarainministeriössä vireillä olevan valtion talousarviota koskevan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Asiaan ei kuitenkaan ole vielä otettu kantaa, vaan siihen on tarkoitus palata uudistuksen myöhemmissä vaiheissa.⁸⁶

Valtion saatavien osalta jo 1990-luvun alussa säädetyssä valtion maksuperustelaissa (150/1992) on pyritty tarkempaan erittelyyn julkisoikeudellisten suoritteiden ja muiden suoritteiden välillä. Tämä jaottelu heijastuu myös saatavien perintään.

Julkisoikeudellisista suoritteista ja muista suoritteista määrättävät maksut voidaan myös periä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä on säädetty (maksuperustelain 11.1 §). Esimerkkeinä julkisoikeudellisista suoritteista voidaan mainita ajokorttia, passia, henkilötodistusta, ajoneuvon rekisteröintiä, patenttia, lainhuutoa ja erilaisia julkisoikeudellisia lupia koskevat suoritteet.⁸⁷ Muut valtion suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein (7 §), ja niiden perinnässä toimitaan samoin kuin yksityisoikeudellisten saatavien perinnässä (11.2 §; ks. 4.2.5).

Tarkempia säännöksiä valtion saatavien perimisestä sisältyy valtionhallinnon eri sektoreita koskeviin lakeihin. Verojen perimisestä säädetään paitsi VerotPL:ssä, myös muun muassa veronkantolaissa. Veroihin rinnastetaan tässä yhteydessä sairausvakuutusmaksut, työnantajan sosiaaliturvamaksut sekä tullit. Esimerkiksi oikeudenhoidon maksuista ja niiden perimisestä säädetään muun muassa laissa tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993) ja sitä täydentävässä valtioneuvoston asetuksessa (1282/2005). Tällaisia saatavia ovat muun muassa tuomioistuinmaksut, oikeusapumaksut sekä

⁸⁶ Valtiovarainministeriö 27/2008, 31.

⁸⁷ HE 199/1996, 9 § perustelut; LaVM 30/1998; Pönkä & Willman 2005, 133. Julkisoikeudelliset suoritteet tulee hinnoitella omakustannusperusteisesti tai sitä edullisemmiksi (maksuperustelain 6 §). Tuori 2004, 471.

ulosoton maksut, joita perittiin ulosoton kautta 1,33 miljoonaa euroa vuonna 2008.

Edellä kuviossa 4.4 oikeudenhoidon maksuihin on lisäksi sisällytetty julkisyhteisöjen ja muiden suoraan täytäntöönpanokelpoisten saatavien perintäkuluja 3,99 milj. euroa. Julkisoikeudellisen maksun perintäkulut voidaan periä ilman tuomiota samalla tavoin kuin itse pääsaatava. Jos perintäkulut ovat aiheutuneet perintätoimiston suorittamista perintätöistä, perintätoimiston on katsottu voivan olla hakijana, kun se perii perintäkuluja, jotka ovat syntyneet VerotPL:ssä tarkoitettujen saatavien asiamiesperinnästä (näistä kuluista tarkemmin jakso 6.4).

Valtaosa valtion saatavista kuuluu edelleenkin VerotPL:n mukaan perittäviin ja asiamieskiellon piiriin. Näitä saatavia koskeva asiamieskielto perintälain 9 §:ssä kuuluu seuraavasti:

Toimeksisaajan perittäväksi ei saa antaa sellaisia valtion saatavia tai lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyjä julkisoikeudellisia maksuseuraamuksia, jotka voidaan periä ulosottoihin ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin annetussa laissa säädetään.

Maksuperustelain säätämisen jälkeen joidenkin valtion saatavien luonne on kuitenkin muuttunut. Esimerkiksi valtion lainat – kuten metsän- ja maanparannuslainat sekä asuntolainat – kuuluivat vanhemman lainsäädännön mukaan erityislainsäädännön mukaisesti perittäviin. Näiden aikaisemman lainsäädännön mukaan myönnettyjen lainojen perintä tapahtuu ilman tuomiota tai päätöstä ja kuuluu myös toimeksiantorajoituksen piiriin. Määrät eivät kuitenkaan ole kovin suuria. Viime aikoina toteutuilla lain uudistuksilla valtion lainojen sääntelyssä on lähestytty yksityisoikeudellisia periaatteita, ja esimerkiksi uudet aravalainat peritään yksityisoikeudellisten saatavien järjestyksessä.⁸⁸

Valtion lainoista valtion takauksen perusteella pankeille maksamien opintolainojen takaisinperinnässä on kysymys huomattavista summista (171 milj. euroa vuonna 2008). Takaisinperittävän opintolainan suuruus oli keskimäärin vajaa 5 000 euroa, ja perittäviä saatavia oli 35 000 kappaletta.

⁸⁸ Muutos on tullut voimaan 1.7.2004 (593/2004). Pönkä & Willman 2005, 220.

Sakkojen perinnän sääntely

Täysin erillinen sääntely koskee sakkojen ja valtiolle maksettavien rikosprosessuaalisten velvoitteiden perintää, josta säädetään yksityiskohtaisesti laissa sakon täytäntöönpanosta (SakkoTPL 672/2002). Niiden perintään ei sovelleta perintälakia, jonka 1.2 §:n mukaan perintälakia ei sovelleta, jos muualla laissa säädetään toisin. SakkoTPL sisältää yksityiskohtaiset säännökset siinä tarkoitettujen saatavien perimisestä.

Erityissääntelyn taustalla on useita eri syitä, joista periaatteellisesti merkittävimmät liittyvät tavoitteeseen edistää sakon maksamista ja välttää muuntorangaistuksen määrääminen. SakkoTPL ei kuitenkaan koske ainoastaan muuntokelpoisia sakkoja, vaan varsin laajasti rikosprosessiin ja muihinkin menettelyihin liittyviä seuraamuksia ja korvauksia.

SakkoTPL koskee seuraavien saatavien täytäntöönpanoa:

- sakko, rikesakko
- uhkasakko
- sotilaskurinpitolain mukaiset sanktiot
- menettämisseuraamus
- rikokseen perustuva korvaus valtiolle
- muu valtiolle tuomittu korvaus, jota syyttäjä on ajanut
- valtion varoista suoritettujen todistelukustannusten korvaus
- rikosvahinkolain mukainen takautumissaatava
- OK 14:7:n järjestyssakko
- öljypäästömaksu
- ulkomainen korvaus.

Näiden saatavien perinnästä huolehtii Oikeusrekisterikeskus tai seuraamuksen määrännyt viranomainen. SakkoTPL:ssa on yksityiskohtaiset säännökset maksukehotuksen antamisesta (7 ja 10 §), perintäjärjestyksestä, maksuajan myöntämisestä ja maksusuunnitelman tekemisestä (13–16 §). Säännösten tavoitteena on antaa mahdollisuus sakon maksamiseen perinnän eri vaiheissa muuntorangaistuksen välttämiseksi. Perinnästä ei aiheudu velalliselle kuluja tai muita kustannuksia.

SakkoTPL:n mukaan perittäviä saatavia oli vuonna 2008 edennyt ulosottoperintään lähes 420 000, mikä merkitsi lähes kolmanneksen kasvua edelliseen vuoteen verrattuna (315 000; kuviot 4.1 ja 4.2 edellä). Saatavien euromäärässä ei tapahtunut yhtä suurta kasvua, vaan kasvu jäi kolmeen prosenttiin (193 milj. euroa; vuonna 2007: 187 milj. euroa).

Mahdollinen selitys ulosottoperinnässä olleiden sakkojen määrän suureen lisäykseen voi olla 1.10.2008 voimaan tullut rikoslain muutos, jolla rangaistusmääräysmenettelyssä määrättyjen sakkojen (poliisin määräämät

sakot) muuntamisesta vankeudeksi luovuttiin.⁸⁹ Tietoisuus uudistuksesta on voinut johtaa siihen, että sakkoja on pyritty perimään tehokkaasti ennen uudistuksen voimaan tuloa. Tähän viittaa myös se, että ulosottope-
rinnässä olevien sakkojen euromäärä on kohonnut suhteellisesti vain vä-
hän eli lisääntyminen on ilmeisesti aiheutunut pienistä sakoista, joita
tuomitaan suhteellisen vähäisistä rikoksista heikosti maksukykyisille
henkilöille.⁹⁰

4.2.2 Sanktioluonteiset saatavat

Julkisyhteisöillä on perittävänä myös sellaisia lainvastaisen menettelyn
vuoksi määrättyjä seuraamuksia, joiden perintään ei sovelleta Sak-
koTPL:ia eikä myöskään pääosaa verojen perintää koskevasta lainsää-
dännöstä. Näistä saatavista käytetään tässä termiä *sanktioluonteiset saa-
tavat*.

Keskeiset esimerkit tähän ryhmään kuuluvista saatavista ovat:

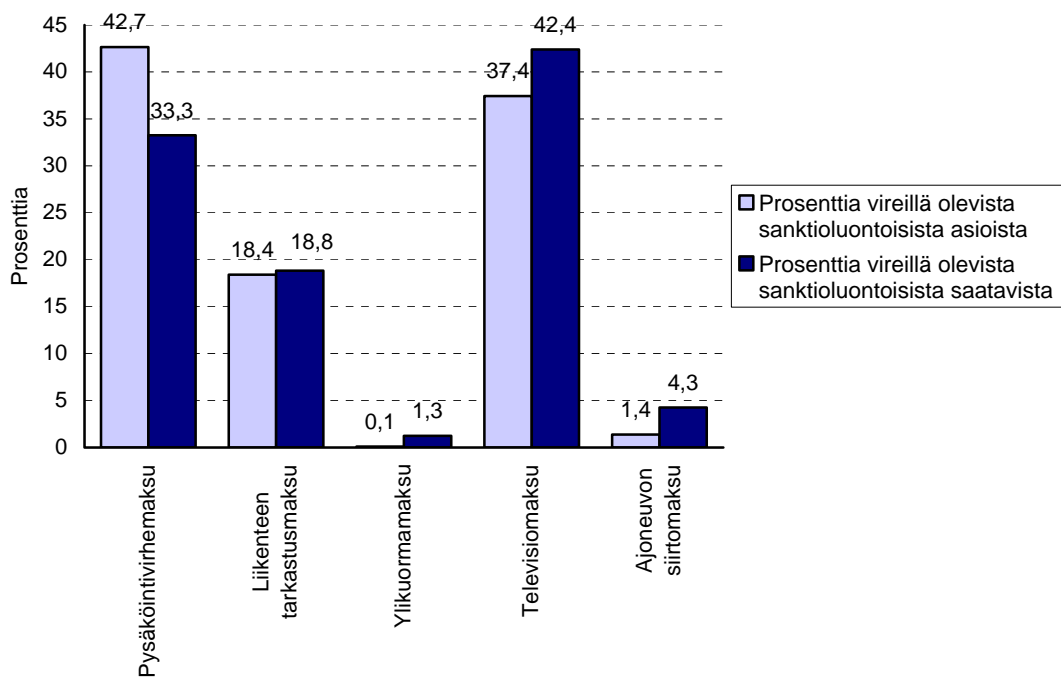
- TV-maksut,
- pysäköintivirhemaksut,⁹¹
- joukkoliikenteen tarkastusmaksut,
- ylikuormamaksut ja
- ajoneuvon siirtomaksut.

Näiden saatavien velkojana on joko valtio (TV-maksu ja ylikuormamak-
su) tai kunnat ja kuntien yhteenliittymät. Tällaisia saatavia oli ulosoton
perittävänä vuonna 2008 yhteensä 17 milj. euroa (243 000 kpl). Luku-
määräisesti eniten perittiin pysäköintivirhemaksuja (104 000 kpl), kun-
taas euromääräisesti eniten ulosottoteitse perittiin televisiomaksuja (7,32
milj. euroa).

⁸⁹ RL 2a:6.3:n muutos 578/2008.

⁹⁰ Lain muutoksen perusteluissa todettiin, että sakon muuntorangaistusta suorittavat ovat sosiaalisesti heikossa asemassa ja että joukossa on runsaasti näpistyksestä annettuja sakko-
ja. HE 164/2007 ja LaVM 9/2008.

⁹¹ Pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uusiminen on vireillä. OM1/41/2009. Työryhmän toimikausi päättyy 28.2.2010.



Kuvio 4.6 Sanktioluontoiset asiat ulosotossa 2008

Lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättäviä maksuja löytyy myös muualta lainsäädännöstä. Esimerkiksi uhkasakko peritään SakkoTPL:n mukaan (ks. edellä 4.2.1). Uhkasakkolain (1113/1990) 17 §:ssä puolestaan säädetään valtion, kunnan tai kuntainliiton viranomaisen maksamien teettämiskustannusten perimisestä, kun teettäminen on tapahtunut ko. viranomaisen kustannuksella. Nämä kustannukset peritään pykälän mukaan siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoon on säädetty – ei SakkoTPL:n mukaan. Järjestely kuvastanee rajanvetokysymysten hienovaraisuutta.

Kuten edellä jaksossa 3.1 todettiin, kysymys asiamiehen käytöstä sanktioluonteisten saatavien perimisessä oli jossain määrin kiistanalainen ennen perintälain säätämistä. Perintälain säätämisen jälkeen oikeustila on lähtökohtaisesti selvä. Koska kysymys on lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyistä maksuista, ei niiden perimisessä voida käyttää perimistöimistöä riippumatta siitä, onko velkoja kunta vai valtio. Toisaalta rajanvetosen suhteen, onko kysymys julkisen palvelun maksun maksamatta jäämisestä (televisiomaksu), korvauksesta suoritetusta toimenpiteestä (ajoneuvon siirtomaksu) vai lainvastaisen toiminnan (television katselu tai pysäköinti luvatta) johdosta määrätystä maksusta, ei ehkä aina ole aivan selvä.

4.2.3 Julkisoikeudelliset maksut

Kun edellä käsiteltyjen saatavien perinnässä ei voida käyttää asiamiestä lainkaan, muiden julkisoikeudellisten saatavien perinnässä asiamiehen käyttö on kielletty ainoastaan ulosotossa. Tästä asiamieskiellosta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 5 §:ssä:

rahoitus- tai luottolaitos, perintätoiminnan harjoittaja tai muu toimitsija ei saa esiintyä velkojan toimeksiannosta hakijana tai asiamiehenä julkisen saatavan ulosotossa.

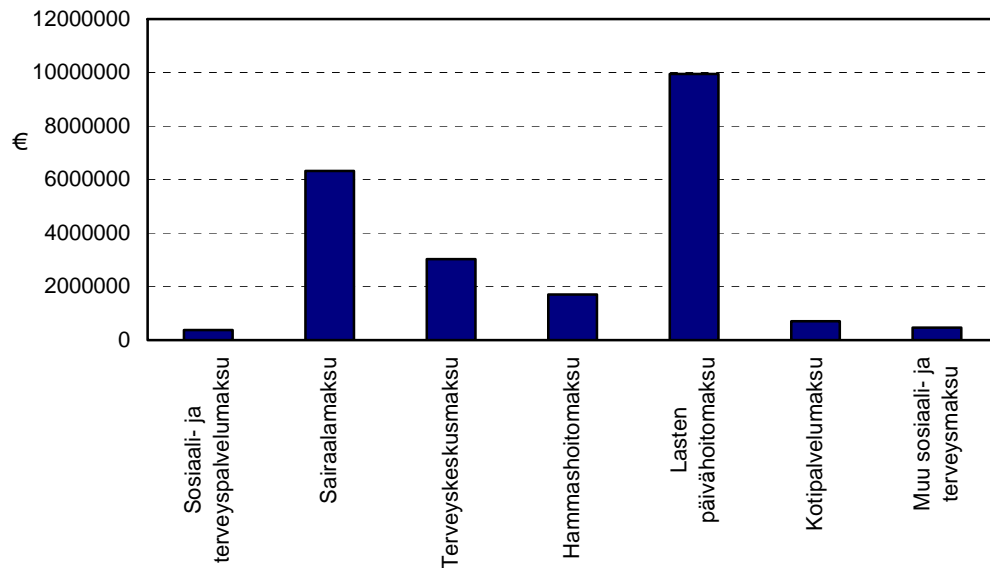
Näiden julkisoikeudellisten saatavien perintään sovelletaan sekä VeroTPL:ia että perintälakia. Lainsäädäntöteknisesti on menetelty siten, että muussa lainsäädännössä viitataan VeroTPL:iin. Tällaisia viittaussäännöksiä on lukemattomia erilaisissa julkisyhteisöjen toimintaa koskevissa laeissa. Viittaussäännösten lukumäärä on arvioitu yli sadaksi.⁹² Luettelo tällaisista erityissäännöksistä on Suomen Laki II teoksessa (2008) VeroTPL:n 3 §:n alla. Esimerkkinä tällaisesta viittaussäännöksestä voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki 734/1992) 17 §:

17 § Maksujen ulosotto. Tämän lain perusteella määrätyt maksut sekä 16 §:n nojalla perittävä viivästyskorko saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoon säädetään.

Valtaosa näistä julkisoikeudellisista saatavista on kuntien ja kuntayhtymien saatavia.⁹³ Suurin ryhmä ovat sosiaali- ja terveystoimen maksut, joihin sisältyy muun muassa terveyskeskus- ja sairaalamaksuja, kotipalvelumaksuja, päivähoitomaksuja jne. Niitä perittiin ulosoton kautta 22,5 miljoonaa euroa vuonna 2008, mikä oli lähes viidennes perittävänä olleista julkisoikeudellisista asioista (lkm). Lukumääräisesti eniten perittiin terveyskeskusmaksuja (100 000 kpl ja 6,3 milj. euroa), kun taas suurin perittävä euromäärä oli päivähoitomaksuja (52 000 kpl ja 9,9 milj. euroa).

⁹² Esim. KM 1998:2, 169. Luettelo keskeisistä kuntapuolen säännöksistä Myllymäki & Pönkä 2009, 39.

⁹³ HE 199/1996, 9 § erityisperustelut.



Kuvio 4.7 Sosiaalitoimen ja terveydenhuollon maksut ulosotossa

Julkisoikeudellisiin saataviin, joita perittiin ulosottoteitse, sisältyi jonkin verran teknisen toimen ja kiinteistötoimen maksuja, kuten kiinteistötoimitus-, kuljetus-, tienhoito- ja nuohousmaksuja sekä vesimaksuja (kuvio 4.4). Eniten oli jätehuoltomaksuja, joita oli ulosottoperinnässä lähes 16 000 määrältään 1,3 milj. euroa.

Muiden kunnallisten maksujen perintä ulosottoteitse oli vähäisempää. Kuntayhtymien saatavista voidaan mainita oppilaitosmaksut, joita oli perinnässä 770 kappaletta, yhteenlaskettuna määrältään vain 107 000 euroa.⁹⁴ Erilaisia julkisia maksuja sisältyy kuitenkin lähes kaikkia elämänalueita koskevaan lainsäädäntöön.

4.2.4 Vakuutusmaksut

Samalla tavoin kuin julkisyhteisöjen saatavia myös eräitä yritysten, lähinnä vakuutusyhtiöiden, saatavia on säädetty suoraan ulosottokelpoisiksi.⁹⁵ Pääasiallisesti kysymys on lakisääteisistä, pakollisista eläkevakuutusmaksuista. Vakuutusmaksut ovat sekä euromääräisesti että lukumäärältään selvästi suurin suoraan ulosottokelpoisten saatavien ryhmä. Vakuutusmaksuja oli ulosottoperinnässä 222 milj. euroa (485 701 kpl) vuonna 2008. Euromääräisesti valtaosa vakuutusmaksujen perinnästä kohdistui yrityksiin, joilta perittiin eniten työeläke- ja yrittäjäeläkevakuu-

⁹⁴ Eri oppilaitoksien määräämien maksujen perintää koskevista säännöksistä ks. Pönkä & Willman 2005, 200–208.

⁹⁵ Esimerkiksi Työntekijän eläkelaki 395/2006; 159 § (1164/2007).

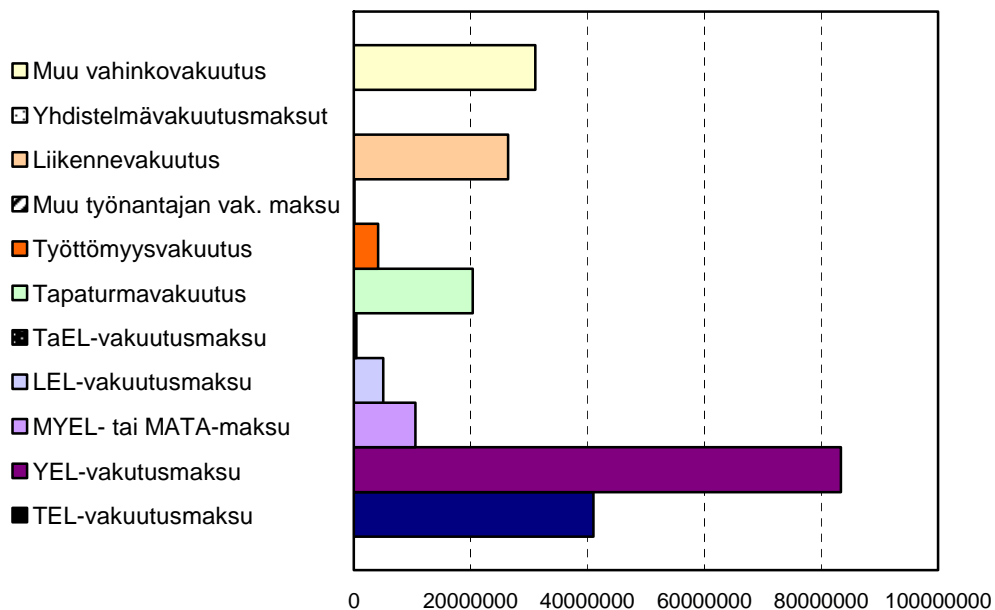
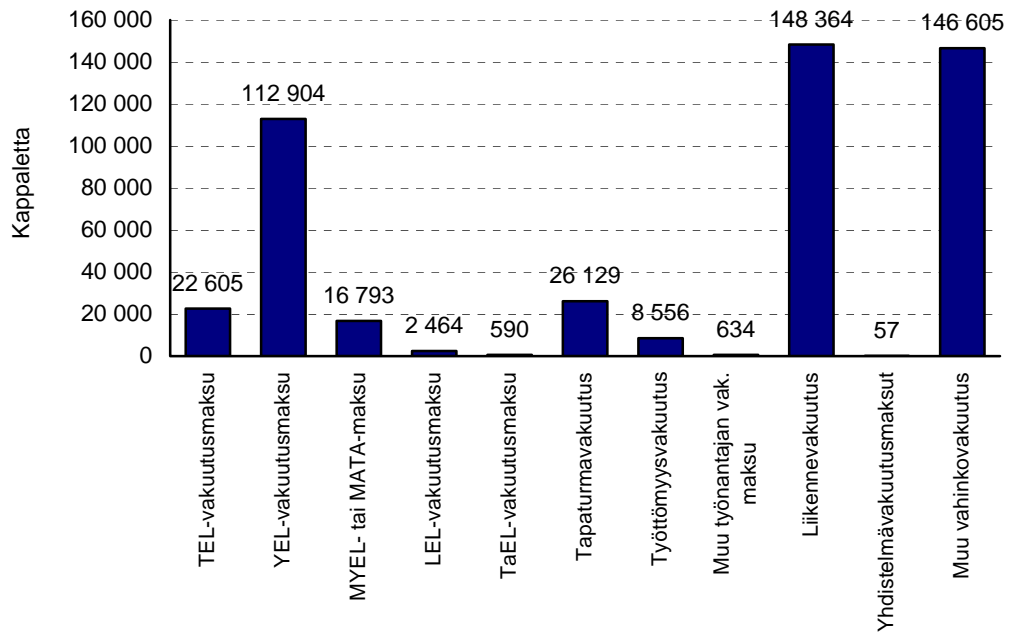
tusten maksuja. Yrittäjäeläkemaksuja oli ulosottoerinnässä yli 80 milj. euroa ja TEL-maksuja yli 40 milj. euroa.

Tavallisia ihmisiä koskevia suoraan ulosottokelpoisia vakuutusmaksuja olivat liikennevakuutusmaksut ja vahinkovakuutusmaksut, joita kumpaakin oli perittävänä ulosotossa lähes 150 000 kappaletta vastaavasti 26 milj. euroa ja 31 milj. euroa. Näistä osa, kuten pakollinen liikennevakuutus, on suoraan lakisääteisiä. Lakisääteisten vakuutusmaksujen lisäksi suora ulosottokelpoisuus koskee myös eräitä muita vakuutusmaksuja. Esimerkiksi jatkuvan vahinkovakuutuksen vakuutusmaksut ovat suoraan ulosottokelpoisia, jos vakuutusehdoissa on sovittu, että vakuutus on voimassa, vaikka vakuutusmaksu olisi laiminlyöty (vakuutuslakilaki 543/1994; 40 §).

Laissa olevan viittauksen perusteella tällaisen vakuutusmaksun perimisessä noudatetaan, mitä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta on säädetty. Mitä tämä merkitsee asiamieskiellon kannalta ei kuitenkaan ole täysin selvää – ainakaan lakitekstin ja vakuutuslakilakia koskevan hallituksen esityksen perusteella.⁹⁶ VerotPL 5.2 §:n mukaan ulosoton asiamieskielto koskee *julkisen saatavan ulosottoa*. Tekeekö vakuutuslakilain 40 §:n viittaus saatavista sillä tavoin julkisia, että niitä koskee ulosoton asiamieskielto, on ainakin tämän kirjoittajalle epäselvää. Varsin yleisesti näyttää kuitenkin vallitsevan sellainen käytäntö, että suoraan ulosottokelpoisten vakuutusmaksujen perinnässä käytetään perimistöimistöjä, mutta perimistöimistön käyttöä katsotaan koskevan ulosoton asiamieskielto.⁹⁷ Tämä tulkinta ei kuitenkaan liene lain säännösten perusteella täysin yksiselitteinen.

⁹⁶ Lainkohdan perusteluissa ei käsitellä asiamieskieltoja. HE 114/1993.

⁹⁷ Tämä tuli esiin analysoitaessa ulosoton kautta perittyjä julkisoikeudellisten maksujen perintäkuluja. Ks. jakso 6.4. Tässä aineistossa esiintyi runsaasti vakuutusyhtiöiden perimiin saataviin liittyviä perimiskuluja.



Kuvio 4.8 Vakuutusmaksut ulosotossa

4.2.5 Julkisyhteisöjen yksityisoikeudelliset saatavat

Varsinkin kunnilla on myös yksityisoikeudellisia saatavia, joita kunta voi periä siten kuin muutkin yksityisoikeudelliset velkojat perivät saataviaan. Perintätoimistojen käyttö on sallittua, ja saatavan vieminen ulosottoon edellyttää täytäntöönpanoperusteen eli tuomion hakemista käräjäoikeudesta. Tavallisia kuntien yksityisoikeudellisia saatavia ovat sekä asuin-

huoneistojen että liiketilojen vuokrat. Myös kirjastomaksuja pidetään yksityisoikeudellisina maksuina, koska kirjastolaissa (904/1998) ei ole suoraa täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaa säännöstä.⁹⁸ Kirjastomaksuja ei pidetä myöskään lainvastaisen menettelyn vuoksi määrättyinä maksuina, sillä kysymys on ”vain” kirjaston käytösääntöjen rikkomisesta ei lainvastaisesta menettelystä (kirjastolain 10 §).

Erityiset säännökset koskevat elatusmaksujen perimistä. Vaikka kysymys on pohjimmiltaan yksityisoikeudellisesta elatusvelvollisuudesta, sosiaalilautakunnan vahvistama elatusapusopimus on suoraan ulosottokelpoinen ratkaisu, jonka täytäntöönpanoa lapsen huoltaja voi hakea ulosottomieheltä maksunsa laiminlyönyttä elatusvelvollista kohtaan. Kun KELA maksaa lapselle elatustukea, myös tästä aiheutuva saatava on suoraan ulosottokelpoinen.⁹⁹ Jos vapaaehtoista maksua ei saada, periminen tapahtuu ulosottotoimin (ElatustukiL 20 §). Suoraa kieltoa käyttää asiasta ei laista löydy, vaan kiello perustuu perintälain 1.2 §:ään, jonka mukaan perintälakia ei sovelleta, jos saatavan perinnästä on säädetty muualla.

4.3 Johtopäätöksiä

Julkisyhteisöjen saatavien perimistä koskee nykyisin varsin monimutkainen sääntely. Sääntelyn peruslähtökohdat ovat suhteelliset selkeät: Julkisoikeudelliset saatavat ovat suoraan ulosottokelpoisia. Valtion saatavia sekä lainvastaisten toiminnan seurauksia koskee toimeksiantokiello, jonka mukaan niitä ei saada antaa perimistoimistojen perittäviksi. Muita julkisoikeudellisia saatavia koskee ulosoton asiamieskiello, joka estää perimistoimiston toimimisen julkisyhteisövelkojan asiamiehenä ulosotossa. Tarkastelun keskeiset tulokset on esitetty taulukossa 4.1.

⁹⁸ Pönkä & Willman 2005, 136.

⁹⁹ Elatustuen maksatus ja perintä siirtyivät 1.4.2009 voimaan tulleella Elatustukilailalla KELA:lle. Uuden lain mukaan KELA perii myös maksamatta olevan elatusavun sen jälkeen, kun KELA on myöntänyt elatustukea, ElatustukiL 19 §.

Taulukko 4.1 Saatavalajit, perintälain soveltaminen ja asiamiehen käyttö

Saatavalaji	Perintälain soveltuminen	Suora ulosotto-kelpoisuus	Asiamiehen käyttö
Verot, sakot, valtion maksut	Ei	Kyllä	Kielletty
Muut sanktioluonteiset maksut	Kyllä	Kyllä	Kielletty
Julkisoikeudelliset saatavat	Kyllä	Kyllä	Sallittu vapaamuotoisessa perinnässä. Ei ulosotossa
Vakuutusmaksut lainojalla	Kyllä	Kyllä	Sallittu vapaamuotoisessa perinnässä Ei ulosotossa
Yksityisoikeudelliset saatavat	Kyllä	Ei	Sallittu
Elatustuki	Ei	Kyllä	Kielletty

Näistä peruslähtökohdista huolimatta rajanvedot eivät yksittäisten saatavien kohdalla ole yksiselitteisiä eivätkä aina aivan johdonmukaisia.¹⁰⁰ Ovatko esimerkiksi koiraverot ja tullimaksut veroja vai julkisoikeudellisia maksuja? Onko televisiomaksu perinnässä lainvastaisesta menettelystä (television katsominen ilman säädettyjen maksujen maksamista) määrätty maksuseuraamus vai korvaus julkisesta palvelusta (ohjelmatarjonnan tuottaminen yhteiskunnan toimesta)? Entä miksi kirjaston viivästysmaksu ei ole kumpaakaan näitä vaan yksityisoikeudellinen saatava?

Käytännön ongelmia tällä hetkellä aiheuttaa se, että kunnat ulkoistavat toimintonsa perustamilleen kuntayhtymille ja yhtiöille.¹⁰¹ Tällöin syntyy epäselvyyttä siitä, onko lähtökohtaisesti julkisoikeudellinen maksu perittävässä samalla tavoin silloin, kun palvelun tuottaakin yksityisoikeudellinen oikeushenkilö? Onko kunnan määräämä jätemaksu julkisoikeudellinen maksu, mutta kuntien muodostaman jätehuolto-yhtiön perimä maksu yksityisoikeudellinen?

Kysymykset eivät ole teoreettista saivartelua, vaan niillä on oleellinen merkitys useiden velkojan ja velallisen oikeuksia koskevien kysymysten osalta. Tässä tutkimuksessa huomion kohteena on asiamiehen käyttö ja kuluttajavelalliselta veloittavat perimiskulut julkisoikeudellisten saatavien perimisessä. Haastatteluissa tuli esiin, että epäselvyyttä vallitsee myös esimerkiksi julkisoikeudellisten saatavien korkojen suuruudesta ja niiden perimiskäytännöistä.

¹⁰⁰ Haastattelu OTTK.

¹⁰¹ Jo KM 1998:2, 169 mainitsee esimerkkinä nuohousmaksun, jota lakisääteisenä pidetään julkisena maksuna, mutta toiminnan hoitaminen yksityisten yritysten toimesta on tuonut mutkia matkaan. Haastattelut OTTK ja Arpiainen.

Tässä luvussa esitettyjen tilastotietojen perusteella ulosoton asiamieskiellon määrällisesti suurin merkitys koskee yksityisoikeudellisia vakuutusmaksuja, joille on säädetty suora ulosottokelpoisuus. Suurimmat ulosotossa perityt summat koskevat työ- ja yrittäjäeläkkeisiin kuuluvia veloitteita. Lisäksi peritään suuria määriä vahinko- ja liikennevakuutusmaksuja, jotka ovat myös suoraan ulosottokelpoisia. Niiden rahamäärät jäävät kuitenkin jälkeen eläkevakuutusmaksuista. Kolmas rahamääräisesti huomattava ryhmä ovat opintolainat, joskin perinnässä olevien opintolainojen lukumäärä ei ollut erityisen suuri. Niissäkin on kysymys yksityisoikeudellisista, joskin laissa säännellyistä, velkasuhteista, joissa valtio on takausvastuun nojalla tullut velkojaksi.

Kuntien ja kuntayhtymien saatavia oli ulosottoerinnässä vuonna 2008 yhteensä 35 milj. euroa. Kuntien osuus ulosotossa perittävistä rahamääräistä ei ollut erityisen suuri (noin 7 % perinnässä olleista julkisoikeudellisista saatavista), mutta perittävien saatavien lukumäärä oli huomattava (lähes kolmannes) Vuonna 2008 kuntien perimien saatavien määrä oli jopa vähentynyt, eikä kysymys ollut niiden perimisen siirtymisestä perimistöimistöille. Kysymys on kuitenkin kuntien toiminnan kannalta keskeisistä maksuista, samoin kuin yksittäisten ihmisten näkökulmasta tärkeistä sosiaali- ja terveystalveluiden maksuista.

5 Julkisyhteisöjen saatavien perintä käytännössä

5.1 Kuntakyselyn tavoite ja aineisto

Tämän luvun tavoitteena on luoda kuvaa julkisyhteisöjen saatavien perintäprosesseista. Tarkastelun pääpaino on kuntien perintätoimessa. Kuntien lisäksi tietoja on kerätty kolmesta kuntayhtymästä sekä televisiomaksuja perivästä viestintävirastosta, joukkoliikenteen tarkastusmaksujen osalta Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta sekä pysäköintivirhemaksujen osalta Helsingin kaupungin rakennusvirastosta.

Luvussa selvitetään sitä, missä määrin perintätoiminta on siirretty perimistöimistöille, miten perintä on organisoitu kunnan sisällä, millaisia kuluja kunta tai muu julkisyhteisö perii velallisilta, sekä perintää hoitavien henkilöiden näkemyksiä.

Tutkimuksen kohteeksi valittiin 40 kuntaa. Pyrimme saamaan tutkimukseen mukaan seitsemän Suomen suurinta kuntaa. Muut kunnat pyrittiin valitsemaan mahdollisimman erikokoisista ja maantieteellisesti eri

alueita edustavista kunnista. Pyrimme noudattamaan samanlaista jakaumaa kuin Kuntaliiton toteuttamassa Paras-tutkimuksessa.¹⁰² Tutkimus oli tarkoitettu toteuttaa sähköisenä webropol-palvelun kyselynä, jota olisi täydennetty haastatteluilla. Kysely kohdennettiin kuntien talousjohtajille tai vastaavassa asemassa oleville viranhaltijoille. Nettipohjaisia vastauksia saatiin kuitenkin kehoituksista huolimatta aluksi erittäin niukasti. Seuraavassa vaiheessa kuntia lähestyttiin puhelimitse ja tarjottiin mahdollisuutta vastata kysymyksiin puhelinhaastattelussa. Puhelinhaastatteluja tehtiin kymmenen, ja ne kestivät 15–20 minuuttia. Lisäksi tutkijat kävivät kolmessa kunnassa tekemässä haastattelun, joka kesti noin 1,5 tuntia. Näin kyselyyn saatiin vastaukset kaikkiaan 33 kunnasta,¹⁰³ joista yhteenlaskettu asukasluku oli 2,27 miljoonaa. Seitsemän suurimman kunnan osuus oli 1,6 miljoonaa asukasta.

Kyselyyn vastanneet kuntien työntekijät edustivat kunnan taloushallinnon kaikkia portaita kunnanjohtajasta kanslistiin. Puolet vastauksista saatiin perintätoimesta vastaavilta henkilöiltä ja vajaa viidennes perintätyön käytännön tekijöiltä. Kyselyyn vastaajat olivat talousjohtajia ja perintätoimesta vastaavia henkilöitä. Haastatellut olivat pääosin taloussih-teerejä, laskentasihteereitä, myyntireskontran hoitajia ja muita perintää käytännössä hoitavia henkilöitä. Kaikilla vastaajilla oli pitkä kokemus kunnan taloushallinnon tehtävissä. Lähes kaikki (94 %) olivat työskennelleet näissä tehtävissä yli viisi vuotta, useimmat huomattavasti pidempään. Koska vastaajat toimivat hyvin erilaisissa tehtävissä, heidän näkökulmansa saattoivat olla erilaisia. Kaikki haastateltavat eivät olleet kunnassa perintätoimen suhteen päättävässä asemassa eivätkä siten välttämättä tienneet, miksi kunnassa oli päädytty tiettyyn järjestelyyn.

Huomattava osa kuntien palveluista tuotetaan nykyisin kuntayhtymissä. Lähestyimme lisäksi neljää kuntayhtymää, joista saimme vastaukset kahdelta; yhdeltä perusterveydenhuollon yhtymältä ja yhdeltä sairaalapiiriltä.¹⁰⁴ Nämä vastaukset eivät sisälly kuntien vastauksiin (N=33).

¹⁰² Kuntaliitto.fi. Kuntaliiton toivomuksesta kyselyä ei – suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta – kohdennettu samoille kunnille, vaan kunnat pyrittiin valitsemaan vastaavalla tavalla.

¹⁰³ Luettelo vastanneista kunnista on liitteessä 1.

¹⁰⁴ Lisäksi yhden kunnan vastaus nettikyselyyn oli tuotettu kuntayhtymässä. Tämä on laskettu kuntien lukumäärään.

5.2 Kuntien saatavien perintä

5.2.1 Perinnän järjestäminen kunnissa

Kuntakentän suuri kirjo heijastuu myös kunnan saatavien perintään. Tutkimuksessa mukana olleiden kuntien koko vaihteli noin 1 000 asukkaasta Helsingin puoleen miljoonaan asukkaaseen. Kuten olimme olettaneetkin, kunnan koosta riippuen perinnän volyymit, käytännöt ja ongelmat samoin kuin käsitykset perinnästä ja sen toimivuudesta olivat varsin erilaisia. Jo kunnan laskuttamien saatavien volyymi vaihteli vuositasolla muutamista kymmenistä tuhansista euroista 88 miljoonaan euroon.

Kyselyssä tuli esiin se, että kunnat voivat järjestää taloushallinnon, mukaan lukien laskutuksen, monella eri tavalla. Kunnan sisällä laskutus ja siihen liittyvät perintätehtävät on voitu keskittää kunnan taloushallintoa hoitavaan yksikköön. Näin toimittiin 30 prosentissa vastanneista kunnista. On myös mahdollista, että kukin hallinnonala huolehtii itse taloushallinnosta ja toimialan saatavien perinnästä. Tällainen järjestely oli reilussa neljäsosassa vastanneista kunnista. Se kuitenkin koettiin usein ongelmalliseksi. Käytäntöjä ja vastuuhenkilöitä saattoi olla saman kunnan sisällä useita:

...kaupungin puolella laskuttaja hoiti karhukirjeen ja [heitä oli] kauhean monta ja kuka lähetti minkälaisella aikataululla huomautuslaskuja ja lähti vasta sitten perintätoimistolle. Jotkut hoiti oma-toimisesti [perimistöimistö]n kanssa, jotkut lakiasiaintoimiston kautta. (kuntayhtymä)

Esiintyi myös välimuotoja, jolloin osa hallinnonaloista hoiti laskutuksensa itse ja osa saatavista hoidettiin keskitetysti. Noin 40 prosenttia kunnista oli organisoinut saatavien perinnän tällä tavoin. Myös näissä kunnissa pääosa saatavista hoidettiin keskitetysti esimerkiksi talous- ja hallintopalveluyksikössä. Keskitetyn taloushallinnon ulkopuolelle jäi vaihtelevasti erilaisia saatavia elatusavuista energia- ja vesilaskuihin, huoneenvuokriin ja pysäköintivirhemaksuihin. Suuntaus näytti olevan kohti talouspalvelujen keskittämistä. Esimerkiksi yksi suurista kunnista oli kokenut 15 erilaisen järjestelmän rinnakkaiskäytön ongelmaksi ja oli parhaillaan keskittämässä toimintaa talouspalvelukeskukseen.

5.2.2 Perimistöimistöjen käyttö

Kunnat ovat viime vuosina ulkoistaneet palvelujaan. Ulkoistaminen voi tarkoittaa erilaisia järjestelyjä kuten palvelujen siirtäminen yksityiselle, kokonaan kaupallisella pohjalla toimivalle yritykselle, useamman kunnan yhdessä perustamalle kuntayhtymälle tai kunnan yksinään perustamalle yhtiölle.

Kunnat käyttivät saatavien perinnässä ulkopuolisia palveluja riippumatta siitä, miten taloushallinto ja vastuu saatavien perinnästä oli järjestetty kunnan sisällä. Perintätoimistöjen käyttö kuntien saatavien perinnässä oli tavallista. Jotkut kunnat olivat ulkoistaneet saatavien laskutuksen kokonaisuudessaan, jolloin myös perintätoimi oli ulkoistettu. Niissä muutamassa tapauksessa, joissa laskutuskin oli ulkoistettu, sitä hoiti kuntien ja kuntayhtymien yhteinen yhtiö. Yksi kunta oli ulkoistanut myös laskutuksen perintätoimistolle.

Tavallista oli, että palvelujen ulkoistaminen vaihteli saman kunnan sisällä eri toimialojen välillä. Silloin kun ulkoistaminen oli viety pitkälle, ei kunnan omaksi työksi jäänyt paljontaan tehtäviä:

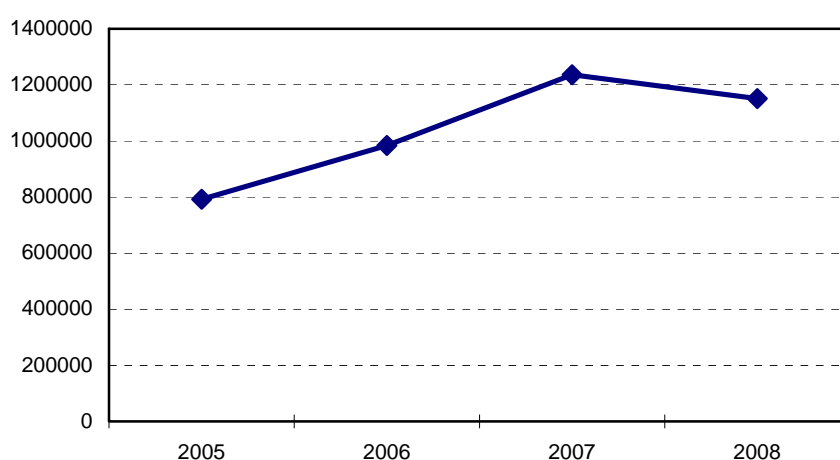
Kunnan kirjanpidon hoitaa tilitoimisto, joka lähettää perintätoimistolle maksamattomat laskut. H on pieni kunta, joka on vuokra-asunnot myynyt Kunta-asunnoille ja jonka perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen hoitaa [toisen] kunnan sisällä oleva [peruspalvelukeskus]-liikelaitos. Omia perittäviä ja siis perintätoimiston kautta meneviä saatavia kertyy lähinnä vesi- ja jätevesimaksuista ja päivähoitomaksuista. Veden katkaisua on käytetty kerran pari vuodessa, jonka jälkeen maksut on saatu. (pieni kunta)

Vain hieman yli neljännes vastanneista kunnista (27,3 %) hoiti perinnän kokonaan itse. Itse perintätehtävänsä hoitaneet kunnat olivat pääsääntöisesti pieniä, alle 10 000 asukkaan kuntia. Lisäksi kaksi noin 40 000 asukkaan kuntaa ja suurimpina Oulun ja Joensuun kaupungit hoitivat perintätoimen itse. Joensuussa oli päädytty hoitamaan perintä kunnan omana työnä sekä tehokkuuden että kuntalaisten kohtelun näkökulmasta:

Meillä on tehokas ohjelma, jota käytetään ja on laskettu, että meidän kannattaa tehdä tätä itse. Tehdään jopa voittoa. (...) Olisi eri asia, jos meillä ei olisi tätä tehokasta ohjelmaa. Se on tullut 1989 ja ollut meillä yli kymmenen vuotta... Meillä on jonkun verran seutuyhteiskuntien kautta perintää, esimerkiksi kirjastojen. Kuntaliitokset ovat lisänneet työtä, mutta ohjelma on tehokas ja toistaiseksi ollaan pärjätty. Ja vouden kanssa on hyvä yhteistyö ja siihen varmasti varaudutaan, jos lisää henkilökuntaa tarvitaan. Käytännössä tätä hoitaa nyt kaksi henkilöä. Meillä on tiukka linja. (kaupunki)

Suurin osa kunnista turvautui siis perintätoimiston palveluihin. Kaikki seitsemän suurinta kuntaa Oulua lukuun ottamatta käyttivät perintätoimistoa. Myös muutama pieni kunta käytti perintätoimistoa. Samoin kyselyyn vastanneet kuntayhtymät käyttivät perintätoimistoja saataviensa perinnässä.

Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry:ltä saadun tiedon mukaan kuntien saatavia koskevat perintätoimeksiannot ovat tavallisia. Liiton mukaan vuonna 2008 tulleista 4,3 miljoonasta toimeksiannosta 1,15 miljoonaa eli 26 % oli julkisoikeudellisia. Niistä 60 % eli lähes 700 000 saatavaa tuli kuntasektorilta.



Kuvio 5.1 Julkisoikeudellisten saatavien perimistötoimeksiannot. Perimistöimistöjen liiton jäsenet, 2005–2008. Lähde: Perimistöimistöjen liitto.

Julkisoikeudellisten saatavien määrä myös ulosotossa oli pienentynyt eli kysymys ei voi olla siitä, että perintä olisi siirtynyt suoraan ulosottoon. Kuntakyselyn mukaan suuntaus on tällä hetkellä kohti perimistöiminnan ulkoistamista. Perintätoimistöjen liiton mukaan ulkoistamista on tapahtunut jo useamman vuoden ajan, ja heidän arvionsa mukaan nousu vuonna 2007 voi johtua pikemminkin vanhojen saamisten perimisestä kuin muutoksista ulkoistamisessa.¹⁰⁵

Kilpailu kuntien toimeksiannoista oli kovaa:

Tarjouksia tulee välillä tiuhaankin. (suurehko kaupunki)

Mietitään, ryhdytäänkö käyttämään perintätoimistoa. Isoista kunnista taidamme olla ainoat, jotka eivät käytä. (suuri kaupunki)

¹⁰⁵ Haastattelu Lindström. Julkisoikeudellisten saamisten vanhentumista tai perimistä koskevissa säännöksissä ei ole tapahtunut muutoksia.

Yksi suuri kaupunki oli juuri vaihtanut perimistöimistöä kilpailutuksen jälkeen. Tämä kaupunki oli käyttänyt kilpailutusta keinona saada velallisen maksettavaksi tulevia perintäkuluja pienemmiksi. Muutkin kunnat olivat pyrkineet tekemään sopimuksia, joiden mukaan perimistöimistö ei veloita velalliselta eikä velkojalta mitään palkkiota ensimmäisestä muistutuslaskusta. Suuri kaupunki oli kilpailuttaessaan saanut tarjouksia, joissa maksusuunnitelman tekemistä koskeva veloitus oli vaihdellut 5–30 euroon. Toisaalta esiintyi myös kritiikkiä ulkoistamista kohtaan:

Perintätoiminnassa halutaan kate, ensimmäiset perinnät ovat ilmaisia. (pieni kaupunki)

Kuntalaisten edun mukaista on, että kunnan saatavien perintää ei ulkoisteta yksityisille perintätoimistoille. (pieni kaupunki)

Kuntien sopimusjärjestelyt perintätoimistojen kanssa vaihtelivat. Tavallista oli, että vain osa kunnan saatavista siirrettiin perintätoimistolle. Useimmiten perintätoimistolle oli siirretty terveyskeskusmaksuja, päivähoitomaksuja ja teknisen toimen maksuja. Jos mukaan lasketaan ne kunnat, jotka käyttivät perintätoimistöä kaikkien saatavien perimisessä, yli puolet (55 %) vastanneista kunnista käytti perintätoimistöä edellä mainittujen saatavien perinnässä. Myös kirjastomaksujen, asuinhuoneistojen vuokrien ja vahingonkorvauksien perintää oli siirretty perintätoimistoille, joskin jonkin verran harvemmin.

Hieman epätavallisempi ratkaisu oli se, että kunnassa ”tarkastettiin”, millaiset laskut kannattaa lähettää perintätoimistolle perittäviksi. Jos velallinen tiedettiin maksukyvyttömäksi, laskua ei lähetetty perintätoimistolle:

Kaikki ei lähde perintätoimistoon. Tää on pieni paikka ja täällä on sosiaalitoimi. Jos mä otan terkkarin karhut, niin niistä 200–300 jää pois ennen kuin laitan ne eteenpäin, kun me tiedetään ketkä saa toimeentulotukea. (..) Eli me lähetetään niin, että toimeentulotukiasiakkaat raakataan pois. Oon havainnut tän käytännön hirveän hyväksi. Siinä säästyy ihan mielettömästi aikaa ja vaivaa sieltä toisesta päästä. (pieni kaupunki)

Myös perintätoimistolle sopimuksen mukaan kuuluvat tehtävät vaihtelivat. Tavallisimmin kunta lähetti yhden maksumuistutuksen, minkä jälkeen saatava siirrettiin perintätoimiston perittäväksi. Eräissä kunnissa

samoin kuin kummassakin kuntayhtymässä myös ensimmäisen maksumuistutuksen lähettäminen oli siirretty perintätoimistolle.¹⁰⁶

[Kuntien yhteinen] laskenta tekee laskutuksen; jos ei makseta 14 päivässä, siirretään [perintätoimistolle], joka hoitaa perinnän. [Perintätoimisto] hoitaa myös maksumuistutuksen. (...) En mie osaa ainakaan sanoa, että siinä ois mitään. (kaupunki)

Perintätoimisto puolestaan voi olla velvollinen selvittämään, mitkä saavat kannattaa lähettää ulosottoon.:

Osin se perintätoimisto raakkaa sieltä, että jos on tullut joku varaton-ilmoitus, niin ei ne meidänkään laskuja ulosottoon asti laita, kyllähän ne karhuu. (kaupunki)

Kaksi vastannutta kuntaa käytti perintätoimistoa ainoastaan jälkiperintään eli perimistöimiin sen jälkeen, kun saatava oli jo kerran palautunut ulosotosta takaisin kuntaan. Nämä kunnat hoitivat siis varsinaisen perinnän itse aina ulosottoon lähettämiseen asti. Jos saatava palautui ulosotosta takaisin kuntaan, kunta saattoi antaa sen myöhemmin perintätoimistolle jälkiperintää varten.

Noin puolet vastaajista katsoi, että kiello käyttä asiamiestä ulosotossa ei ollut vaikuttanut siihen, miten kunta järjestää saataviensa perinnän. Vastausten tulkinta tältä osin ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteistä, sillä kolme neljänestä kunnista käytti perimistöimistöä, ja on sen vuoksi joutunut järjestämään ulosoton hakemisen jotenkin muutoin kuin käyttämällä perimistöimistöä asiamiehenä. Vastauksissa tulikin esiin, että kaikki vastaajat eivät tunteneet kovin hyvin termejä asiamieskiello ja tekninen välittäjä. Toisaalta vastaukset saattavat heijastaa sitäkin, että useimmat kunnat olivat melko tyytyväisiä omiin järjestelyihinsä eivätkä kokeneen asiamieskielloa ongelmaksi.

Kolmasosa vastaajista ilmoitti, että perintätoimistöä käytetään teknisenä välittäjänä (N=27). Tällöin perintätoimistö siirtää asiat sähköisesti ulosottovirastolle, joka merkitsee hakijaksi kunnan. Ulosotosta kertyvät varat tilitetään suoraan kunnalle ja tilitystiedot ulosottoviranomaiselta lähetetään sähköisesti perintätoimistolle. Koska termi ei ollut kaikille vastaajille tuttu, on todennäköistä, että tosiasiallisesti perimistöimistö toimi ”teknisenä välittäjänä” useammassakin kunnassa.

¹⁰⁶ KA on hyväksynyt hyvän perintätavan mukaiseksi sen, että maksumuistutuksen voi tehdä myös asiamies. KA 2005, 4.

Kunnan ja perintätoimiston välisessä sopimuksessa sovitaan paitsi kunnan ja perimistöimiston välisestä hinnoittelusta ja laskutuksesta myös velallisilta perittävistä perintäkuluista. Kunnille suunnatussa kyselyssä ei kysytty perintätoimiston kanssa tehdyn sopimuksen sisällöstä, eivätkä kunnat – kolmea lukuun ottamatta – myöskään lähettäneet meille sopimuksia. Näiden kolmen sopimuksen ja haastatteluissa esiin tulleiden kommenttien perusteella voidaan kuitenkin todeta, että suuntaus on kohti sopimuksia, joiden mukaan vapaamuotoisen perinnän antaminen perintätoimistolle ei maksa kunnalle mitään tai hyvin vähän siinäkin tapauksessa, että velallisilta ei saada perittyä mitään. Perintätoimistojen kate saadaan niistä tapauksista, joissa perintä on tuloksellista.¹⁰⁷

Tuloksellisessa perinnässä perintätoimisto voi ottaa päältä yksityisoikeudellisen saatavan perimiskulut ja oikeudenkäyntikulut ennen saatavan pääoman tilittämistä kunnalle. Julkisoikeudellisen saatavan vapaamuotoisessa perinnässä voidaan toimia samalla tavalla. Jos julkisoikeudellinen saatava siirtyy ulosottoon, ulosotosta tilitetään saatava suoraan kunnalle.¹⁰⁸

Perimistöimisto saa lähettää julkisoikeudellisen saatavan perimiskulut ulosottoon erillisenä asiana, joka perintälain 10.3 §:n mukaan saadaan panna täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä. Nämä kulut tilitetään ulosotosta perimistöimistolle. Näin ollen se, mitä kunnan kanssa on sovittu velalliselta veloittavista kuluista, on ratkaisevaa paitsi velalliselle tulevien perimiskulujen myös perimistöimiston tuloksen kannalta.

Haastateltu ulosoton edustaja kiinnitti huomiota siihen, että perimistöimisto voi jatkaa perimiskulujen perimistä ulosottoteitse vielä sen jälkeen, kun kunnan pääsaatava on palautettu tuloksettoman perintäyrityksen jälkeen takaisin kunnalle. Tällöin kunnan pääsaatavan perimistöimistä on voitu tuloksettomina luopua:

Niin mulla on sellainen käsitys, mä en ole tästä ihan varma, niin kunta hautaa ne luottotappiona, kun ne ei tuu tänne ulosottoon mun mielestä enää. Sen jälkeen jotkut perintätoimistot perivät ne perintäkulut ulosotossa. Siten, että kunta hautasi luottotappiona sen sairaalamaksun ja perintätoimi perii ne kolme perintäkuluu täältä, veronpalautuksen aikaan me tilitetään ne sinne. Niin tässä on mun mielestä sellainen aikamoinen ristiriita...

¹⁰⁷ Toimintatapa on todettu jo Ulosotto 2000 -toimikunnan raportissa. KM 1998:2, 222. Samoin Myllymäki & Pönkä 2009, 63.

¹⁰⁸ Haastattelu OTTK.

Jos perintätoimisto hoitaa jälkiperintää, se ainakin joidenkin kuntien kanssa tehtyjen sopimusten mukaan perii palkkiona osan perityistä saatavista, ei siis pelkästään velalliselta perittyä perintäkuluja:

Jälkiperintä on [perintätoimistolla], mutta se on vähäistä. [Perintätoimisto] tilittää sitten vain tietyn osan. Nämä ovat olleet jo ulosotossakin. (pieni kunta)

Haastatellun perimistötoimiston edustajat kertoivat toimiston omaksumasta käytännöstä, joka poikkesi edellä kuvatuista käytännöistä. Tämä toimisto oli päätyntä tilittämään koko perityn määrän velkojalle ja velottamaan perimiskulut velkojalta jälkikäteen laskulla:

[toimisto] tilittää velkojalle kaiken, mitä saadaan perittyä velkojalle ja laskuttaa velkojalta perimiskulut jälkikäteen. Siten ensin lyhennetään korot ja pääoma ja viimeksi perimiskulut. Syynä tähän on avoimuusperiaate, sen on koettu lisänneen luottamusta velkojajohdolla. [PT] katsoo, että ulosottoon säädettyä perimisjärjestystä tulee noudattaa myös muussa perintätoiminnassa.

Tässä perimistötoimiston edustajat viittasivat ulosottokaaren 6 luvun 4 §:ään, jonka mukaan ulosotossa kertyneet varat on kohdennettava ensin koroille, sen jälkeen pääomalle ja viimeksi kuluille. Vastaavanlaista vapaamuotoista perintää koskevaa säännöstä ei ole, joskin kauppakaaren (1734) 9:5:n mukaan varat on käytettävä ensin korkojen ja sen jälkeen pääoman lyhennykseksi.¹⁰⁹

5.2.3 Kunnan perimistötoimet

Saatavan perintä alkaa maksumuistutuksen lähettämällä. Useimmiten ensimmäinen maksumuistutus lähti kunnasta. Noin viidesosa kunnista ilmoitti, että ensimmäinenkin maksumuistutus lähtee perintätoimistosta.

Kunnan lähettämästä maksumuistutuksesta perittiin velalliselta useimmiten 5 euron suuruinen (64 %) tai pienempi perintäkulu. Viisi kuntaa ilmoitti, että ensimmäisestä muistutuksesta ei peritä lainkaan kuluja. Yksi kunta ilmoitti, että perintäkulun suuruus vaihtelee hallinnonaloittain. Yksi kunta ilmoitti perivänsä maksumuistutuksesta 7 euroa (N=28).

Kunnat, jotka eivät lähettäneet saatavia perintätoimistolle, lähettivät yhden (58 %) tai kaksi (50 %; N=24) maksumuistutusta. Vajaa puolet

¹⁰⁹ Myös KKO:2001:106. HE 13/2005; UK 6:4:n perustelut.

perinnän itse hoitavista kunnista ilmoitti lähettävänsä saatavista maksuvaatimuksen, hieman yli puolet ilmoitti, että maksuvaatimusta ei lähetetä, vaan saatava lähtee suoraan muistutuksen tai muistutusten jälkeen ulosottoon (N=19). Kunnat veloittivat maksuvaatimuksesta 5, 8 tai 12 euroa (viisi kuntaa) ja neljä kuntaa ilmoitti, että ei veloita maksuvaatimuksesta perintäkuluja. Aina maksumuistutusta ja -vaatimusta ei tarkoin eritelty:

Kolmannessa muistutuksessa ehdotetaan maksusuunnitelmaa, toisessa muistutuksessa on jo ulosottoviittaus. Maksusuunnitelmat voi tehdä suullisesti. Kolmas kirje voi olla päivähoidon erikoistapaus, usein odotetaan kolme viikkoa ennen kuin karhu lähtee. Useimmat ovat maksaneet. (pieni kaupunki)

Keskisuuri kaupunki oli päättänyt tehdä kaikki perintätoimet itse. Velallisen maksettavaksi tuli kaupungin suorittamista perintäkuluista yhteensä 13,50 euroa; maksumuistutuksesta 5 euroa ja maksuvaatimuksesta 8,50 euroa. Kaupunki piti toimintaa kannattavana ja tehokkaana:

Nyt kun on mahdollista periä perintäpalkkio, niin se kattaa näitä kuluja. Ja samoin korot voidaan periä ulosottoteitse, niin ne kattaa sitä... Meillä on tiukka linja. Että kulut ja korot peritään ja lähtee tehokkaasti eteenpäin, niin se on muuttanut myös asiakkaiden toimintaa. (...) Nyt kun tämä on tämä linjasiirtona tapahtuva perintä, niin tämä on ollut ok, tää on hyvä. Ilman tällaista tehokasta perintää, niin ei onnistuisi. (kaupunki)

Terveyskeskusmaksuja kun laitoin, niin niitä menee tuhatmäärin ja se on muutama sekunti kun se on voudilla ja suoritukset voudilta tulee linjasiirtona meille. Sitten ne heti tuonne päivittyi oikein, pääomat pääomatileille jne. (kaupunki)

Lähes kaikki kunnat ilmoittivat myöntävänsä puhelimitse tehdystä pyynnöstä maksuaikaa (97 %; N=29). Suurin osa kunnista ilmoitti tekevänsä myös kirjallisia maksusopimuksia (86 %; N=29). Myös kuntayhtymät ilmoittivat myöntävänsä maksuaikaa ja tekevänsä maksusuunnitelmia.

Kunnan itsensä tekemää puhelinperintää koskevaa kysymystä ei kyselyyn sisältynyt, ja haastatteluista välittyi sellainen kuva, että se oli harvinaista. Yksi kunta kertoi kuitenkin käyttävänsä myös puhelinta:

Päivähoito lähtee suoraan ja me muistutetaan puhelimitsekin ennen kuin lähetetään ulosottoon. Kerrotaan ja soitetaan, että säästää omiakin kustannuksia, ettei sinne kannata antaa mennä. Maksusuunnitelmia tehdään aika vähän, lähinnä yritysten kanssa, mutta kyllä asiakkaankin kanssa. (pieni kunta)

Kirjallisen maksusuunnitelman tekemisestä ei yleensä veloitettu velalliselta kuluja (89 %; N=26). Kunnat ilmoittivat myöntävänsä maksuaikaa ja tekevänsä maksusuunnitelmia riippumatta siitä, hoidettiinko perintää itse vai oliko se siirretty perintätoimistolle. Yksi suuri kunta ilmoitti, että maksusuunnitelmia voi tehdä vain perintätoimiston kanssa. Hekin myönsivät maksuaikaa:

Maksuaikaa myönnetään puhelimitse tehdystä pyynnöstä. Maksimissaan maksu pilkotaan kolmeen erään, ensimmäinen maksu pitää tulla kuukauden sisällä alkuperäisestä maksupäivästä.

Edellä sanotun perusteella voidaan todeta, että kunnan periessä saataviin itse yhden saatavan kokonaiskustannus jäi yleensä viiteen tai kymmeneen euroon. Korkeimmillaankin se oli aineistossa 22 euroa.

Perintälain mukaan enimmäiskustannus, joka voidaan veloittaa velalliselta julkisoikeudellisen saatavan perinnässä, on 5 € maksumuistutuksesta ja 12 € maksuvaatimuksesta. Suoraan ulosottokelpoisen saatavan perinnästä voi laskuttaa kokonaiskuluina enintään 59 euroa.¹¹⁰ Hyvän perimistavan mukainen suositus, 1–2 maksumuistutusta ja kaksi maksuvaatimusta, on kokonaiskustannuksena 34 euroa.¹¹¹ Kun kunta hoiti perintätoimen itse, kustannukset jäivät selvästi alle lakisääteisen ylärajan ja hyvän perintätavan mukaisten suositusten.

5.3 Sanktioluonteisten maksujen perintä

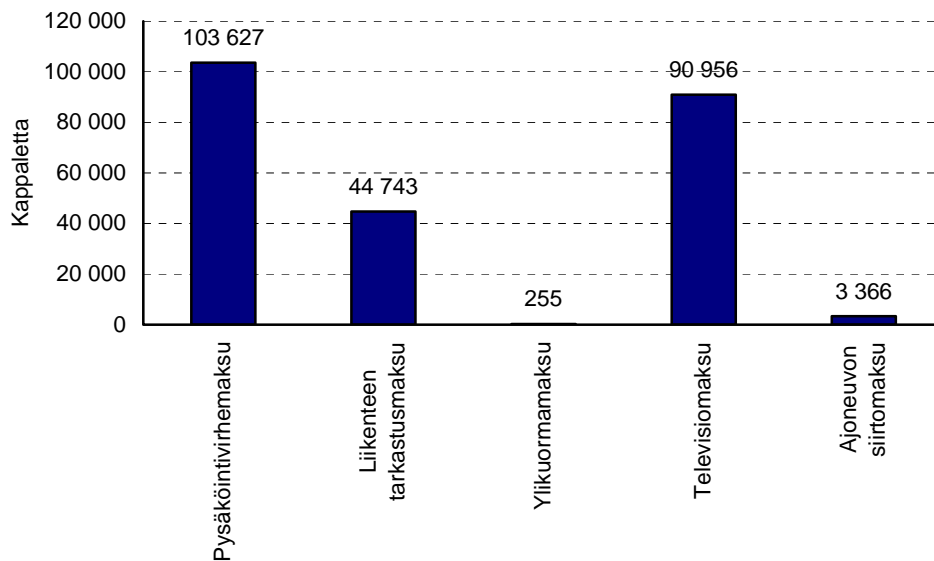
5.3.1 Yleistä

Tutkimuksessa selvitimme myös tv-lupamaksujen, pysäköinninvalvontamaksujen sekä julkisen liikenteen tarkastusmaksujen perintää. Lähestyimme viestintävirastoa, rakennusvirastoa sekä YTV:tä joko puhelinhaastattelulla tai sähköisellä kyselylomakkeella. Kyselylomake oli luotu kuntakyselyn pohjalta, jotta vastauksia voitaisiin verrata kuntien perintäkäytäntöihin.

Ulosoton tietojen mukaan eniten peritään pysäköintivirhemaksuja (104 000 kpl/v) ja televisiomaksuja (91 000 kpl/v), kun taas joukkoliikenteen tarkastusmaksujen määrä on noin puolet tästä (45 000 kpl/v). Televisiomaksuissa perittävänä ollut summa oli suurin, 7,3 milj. euroa, kun taas pysäköintivirhemaksuja oli perittävänä 5,7 milj. euroa.

¹¹⁰ Perintälain 10a ja 10c §. Ks. jälj. 6.2.3.

¹¹¹ KA 2007, 6.



Kuvio 5.2 Sanktioluontoiset saatavat ulosotossa 2008

5.3.2 Pysäköintivirhemaksut

Pysäköintivirhemaksujen perinnän osalta kyselyymme vastattiin Helsingin kaupungin rakennusvirastosta, joka perii omat saatavansa itse. Vuonna 2008 pysäköinninvalvonta kirjoitti 74 446 maksumääräystä ja ulosottoon lähetettiin 25 660 kappaletta eli noin neljännes ulosotossa perittävänä olleista pysäköintivirhemaksuista.

Menettely etenee siten, että pysäköinnintarkastaja kirjoittaa pysäköintivirhemaksun ja laittaa sen ajoneuvon ikkunaan. Jos maksua ei määräajassa makseta, ajoneuvon omistajalle/haltijalle lähetetään yksi maksumääräys postin kautta. Tällöin pysäköintivirhemaksu peritään maksuviivästyksen vuoksi puolitoistakertaisena pysäköintivirhemaksulain (248/1970) 10 §:n mukaisesti. Mikäli maksua ei makseta, sitä peritään seuraavaksi ulosoton kautta. Velalliselta ei peritä kuluja maksumuistutuksen lähettamisestä. Velallisen maksettavaksi tulee maksuviivästyksen seurauksen pysäköintivirhemaksun korotus.

Velallisten kanssa tehdään kirjallisia ja suullisia maksusopimuksia. Näiden maksusopimusten tekemisestä ei veloiteta asiakkaalta mitään kuluja. Puhelimitse myönnetään myös lisää maksuaikaa. Asiakaspalvelu voi antaa yhden kuukauden lisääaikaa ja pidemmissä maksuaikapyynnöissä kaksi sihteerä antaa maksuaikaa harkinnan perusteella, arvioiden kokonaisuutta.

5.3.3 Joukkoliikenteen tarkastusmaksu

Pääkaupunkiseudulla joukkoliikenteen tarkastusmaksuja perii Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV). Tarkastusmaksua peritään rautateillä kauko- ja lähiliikenteessä sekä seudun bussiliikenteessä. Helsingin kaupungin liikennelaitos perii vielä tällä hetkellä tarkastusmaksuja, mutta Helsingin ja YTV:n perintäorganisaatiot tullaan yhdistämään vuonna 2010. Joukkoliikenteen tarkastusmaksun suuruus on pääkaupunkiseudulla 80 euroa.¹¹²

YTV ei käytä perinnässä perintätoimistoa. Asiakkaalle annetaan viikon määräaika maksun suorittamiseen. Maksumääräyksen mukana asiakas saa myös osoituksen oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Perintätoimet käynnistyvät kahden kuukauden kuluttua eräpäivästä, jos maksua ei ole suoritettu. Huomautuslaskua ei lähetetä, vaan saatava lähetetään ulosotoviranomaisille ilman mitään huomautuslaskua.¹¹³ Perintäkuluja ei tule asiakkaan maksettavaksi. Rikosoikeudelliset seikat voivat myös vaikuttaa perintään. YTV tekee asiakkaan kanssa maksusuunnitelmia.

Maksamatta olevia tarkastusmaksuja oli vuonna 2008 kertynyt 11 012 kappaletta valtaosin VR:n lähiliikenteestä. Ulosotossa perittävät 45 000 saatavaa ovat kertyneet usean vuoden ajalta.

5.3.4 Televisiomaksujen perintä

Televisiomaksujen perinnästä huolehtii viestintävirasto. Tutkimusta varten haastateltiin viestintäviraston laskutuspäällikköä puhelimitse.

Televisiomaksua voidaan periä sen jäätyä eräpäivänä suorittamatta. Tällöin lain mukaan voidaan periä viiden euron suuruinen viivästysmaksu. Televisiomaksua voidaan myös periä takautuvasti, jos televisiosta ei ole tehty ilmoitusta. Takautuvaa maksua voidaan periä korkeintaan vuoden ajalta ja tällöin maksu voidaan periä kaksinkertaisena.¹¹⁴ Laskutuspäällikön mukaan perintään ryhdyttiin yleensä tilanteessa, jossa maksut olivat olleet maksamatta noin puoli vuotta:

Lain mukaan tv-maksut tulee olla laiminlyöty vähintään kuuden kuukauden ajalta, että... Yleensä asiakkaalla on noin vuoden mak-

¹¹² Liikenne- ja viestintäministeriön asetus joukkoliikenteen tarkastusmaksun suuruudesta 24.11.2006/1027. Ks. myös L ja A joukkoliikenteen tarkastusmaksusta 469/1979 ja 498/1979.

¹¹³ VR sen sijaan on 1990-luvulla kokeillut perintätoimiston käyttöä. KM 1998:2, 210.

¹¹⁴ L valtion televisio- ja radiorahastosta (745/1998), 13–14 § (395/2003).

sut maksamatta. Tällöin asiakkaalle lähetetään päätös ja valitusosoitus asiasta.

Viestintävirasto kertoi hoitavansa kaikki tv-lupamaksujen perinnät itse. Virasto oli aiemmin käyttänyt perintätoimistoa, mutta perintälain voimaan tultua oli ryhdytty hoitamaan kaikki perintäasiat itse. Ratkaisuun oltiin tyytyväisiä:¹¹⁵

Aikaisemmin on käytetty ulkopuolisia perintätoimistoja. Todettiin, että oma järjestelmä toimii erittäin hyvin. Ollaan tyytyväisiä, luovuttiin perintätoimistojen käytöstä. Viestintävirasto on toiminut useamman vuoden näin ja hyvillä tuloksilla. Asiakkaiden yleisestä maksukäyttäytymisestä johtuen kanssa varmaan.

Jo heidän asiakkaidensa yleisestä maksukäyttäytymisestä johtuen perinnän takaisinsaantiprosentti oli korkea, eikä perintätoimiston käytölle nähty ainakaan mitään tehokkuushyötyyn perustuvaa syytä.

Laissa todetaan nimenomaisesti, että perinnässä voidaan veloittaa velalliselta perintälain mukaiset kulut.¹¹⁶ Tv-lupamaksujen perintä etenee seuraavasti: Lasku eräännyttynä ajankohtana, tästä neljän viikon kuluttua eräännyttynä kehoituslasku, josta veloitetaan 5 euroa. Kehotuslaskusta noin neljän viikon kuluttua eräännyttynä ensimmäinen perintälasku. Tästä ensimmäisestä perintälaskusta veloitetaan 12 euroa. Ensimmäisen perintälaskun jälkeen lähtee toinen perintäkiri, mutta tästä ei enää veloiteta kuluja. Kulut voivat siis yhteensä olla 17 euroa. Kahden perintälaskun jälkeen saatava menee ulosottoon. Ulosottoon ei kuitenkaan lähetetä niitä, jotka on ulosotossa aiemmin todettu varattomiksi. Varattomuusmerkinnät nähdään asiakastiedon kautta.

Viestintävirasto tekee asiakkaidensa kanssa kirjallisia maksusuunnitelmia. Maksusuunnitelmia tehdään myös internetin kautta. Velalliselta ei veloiteta kuluja kirjallisen maksusuunnitelman tekemisestä. Puhelimitse tehdystä pyynnöstä myönnetään myös maksuaikaa.

Viestintävirasto käsittelee vuosittain 4,7 milj. televisiomaksua. Niistä 360 000 johtaa kehoituslaskun (vastaa maksumuistutusta) lähettämiseen (7,8 %), perintälaskuja (vastaa maksuvaatimusta) lähtee 158 000 (3,4 %) ja ulosottoon lähtee 60 000 saatavaa eli noin 1,4 % saatavista.

¹¹⁵ Telehallintokeskus oli aikaisemmin kritisoinut toimeksiantorajoitusta. KM 1998:2, 217.

¹¹⁶ L valtion televisio- ja radiorahastosta 13.2 §.

5.4 Asiamieskiellosta esitettyjä näkemyksiä

Sekä kuntien edustajilta että perimistöimistöilta¹¹⁷ kysyttiin mielipidettä asiamieskielloista. Sen lisäksi käytettävissä oli aikaisemman tutkimuksen¹¹⁸ yhteydessä kerätty haastatteluaineisto, jonka yhteydessä oli tullut esiin talous- ja velkaneuvonnan ja muiden tahojen mielipiteitä.

Kyselyssä ja haastatteluissa esiin tulleista mielipiteistä voi yleisenä kommenttina sanoa, että ne olivat vahvasti näkökulmasidonnaisia. Perintätoimistojen edustajat vastasivat luonnollisesti työnantajansa tai yrityksensä edustajina. Kunnissa kysely kohdennettiin henkilöille, jotka olivat vastuussa tai hoitivat perintää ja myös vastasivat nimenomaan velkojan edustajina. Kunnan etua tarkasteltiin yleisemmällä taholla vain harvassa vastauksessa. Kuntalaisten eli kunnan asiakkaiden näkökulma ei pääsääntöisesti kuntien vastauksissa korostunut.

Onko asiaa mietitty velallisen kannalta? Ei oikeastaan. (pieni kunta)

Velka- ja talousneuvojien näkemys asiasta sitä vastoin on muodostunut työskenneltäessä moniongelmaisempien asiakkaiden kanssa. Suurella osalla heidän asiakkaistaan ei ole kunnollisia mahdollisuuksia suoriutua maksusitoumuksistaan, joita voi olla niin paljon, että velallisen on vaikea hahmottaa tilannettaan. Moniongelmainen asiakaskunta korostuu julkisoikeudellisten saatavien kohdalla, sillä heillä on usein vaikeuksia esimerkiksi terveydenhuollon maksujen kanssa, mutta vähemmän yritys- ja kulutusluottoja kuin velkaneuvonnan muilla asiakkailla.¹¹⁹

Julkisoikeudellisia saatavia koskevaan asiamieskieltoon ulosotossa suhtauduttiin sekä kunnille että perintätoimistoille suunnatussa kyselyssä sekä positiivisesti että kriittisesti. Perintätoimistoilla oli varsin yhtenäinen näkemys siitä, että julkisoikeudellisia saatavia koskeva asiamieskielto ulosotossa on turha eri osapuolten näkökulmasta. Myös osa kuntien edustajista piti kieltoa nykymuodossaan tarpeettomana. Kriittinen asenne ilmaistiin usein varsin jyrkästi; sitä pidettiin tarpeettomana, turhana ja jopa järjettömänä. Toisaalta kunnissa esiintyi myös kieltoa puoltavia mielipiteitä:

Pitäisi saattaa koskemaan kaikkia saatavia, koska kunnat voivat kyllä perintänsä hoitaa, mikäli halua riittää. (pieni kaupunki)

¹¹⁷ Perimistöimistökyseleyn vastaajista ks. jälj. 6.2.1.

¹¹⁸ Rantala & Tarkkala 2008. Aineiston käyttämiseen tässä tutkimuksessa pyydettiin lupa haastatetuilta. Haastattelujen kohdentumisesta ks. Rantala & Tarkkala 2009, 16–17.

¹¹⁹ Haastattelut, Helsingin velkaneuvonta.

Oli aika helppoa lähettää suoraan ulosottoon, saatiin suoraan tietojärjestelmästä ja lähetettiin. (pieni kaupunki)

Ei haittaa, tekninen toimitus on OK. (kuntayhtymä)

Perintätoimistot esittivät periaatteellista kritiikkiä kieltoa kohtaan. Perustuslakiin, elinkeinovapauteen, kilpailunvapauteen ja kuntien oikeuteen päättää itse asioistaan ja ulkoistaa palveluitaan viitattiin useammassa vastauksessa. Oikeuksiin vedottiin suhteellisen abstraktisti ja konkretisoidumatta, mitä se tässä yhteydessä tarkoittaa:

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. (PT)

Julkisoikeudellisten organisaatioiden palvelun ulkoistamisen oikeutta ei tulisi rajoittaa ilman riittävän vahvaa syytä. (PT)

Huonona puolena on se, että kuntien päätäntävaltaa omien perintäasioiden käytäntöjen järjestämisessä rajoitetaan. (suuri kaupunki)

Vastauksissa tuotiin esiin vapaan kilpailun periaate. Näissä vastauksissa ulosotto ja perintätoimi nähtiin toistensa kilpailijoina ja asiamieskiellon nähtiin suosivan ulosottoa, pidettiin kieltoa jopa valtiollisen monopolin suojaamisena. Toisaalta kilpailutilanne voitiin nähdä toisinpäinkin. Monissa kunnissa ilmeisesti ajatellaan, että kunta ei voi periä velalliselta vastaavia perimiskuluja kuin perimistöimisto:

Laki saatavien perinnästä suosii yksityisiä perintätoimistoja, jotka saavat periä yksityisoikeudellisista maksuista perintäkuluja enemmän kuin kunta. (pieni kaupunki)

Tiedän, että monet kunnat tänä päivänä käyttää perintätoimistoja. Mutta käsittääkseni se menee niin, että perintätoimisto saa ilmaiseksi kunnan asiakkaat itselleen, eikä peri mitään kunnalta. Eli kunta antaa sen koko paketin sinne, eikä maksa mitään. Kun ulosotto taas maksaa estemaksun. (ulosotto)

Kilpailutilanteen sijasta perintätoimistot korostivat myös työnjaon kehittämistä. Ulosoton roolina pidettiin vaativaa erikoisperintää ja tilanteita, joissa ”ulosotto on todella tarpeen”, kun taas vapaaehtoisen kirjeperinnän ja maksusopimuksen tekemisen nähtiin kuuluvan perimistöimistöille. Perimistöiminnan ulkoistamisen taustalla nähtiin sekä kuntasektorin että valtion ulosottotoimeen kohdistuvat säästötoimet. Toisaalta kunnissa kannettiin huolta kuntien työpaikkojen siirtymisestä perintätoimistöihin kaupunkeihin.

...halutaan pitää työ täällä kunnassa. (kunta)

Kuntatasolla on karsittu väkeä, eikä resursseja ole enää vastata omin voimin. Ennen oli paremmin. (pieni kaupunki)

Asiamieskieltoa koskevissa mielipiteissä ei juuri korostettu *oikeusturva-argumenttia* eli vastuuta julkisoikeudellisen saatavan oikeellisuudesta, joka on ollut esillä lainvalmistelutöissä (edellä 3.2). Jotkut korostivat sitä, että

Asiamiehen käyttö ei poista velkojalta vastuuta perinnän asianmukaisuudesta. Myös saatavien perinnästä annettu laki edellyttää, että julkisen saatavan perinnässä menetellään huolellisesti asiamiehen valinnan ja toiminnan valvonnan suhteen. (PT)

Oikeusturva-argumentti korostui jonkin verran enemmän valtion saatavia koskevan toimeksiantorajoituksen kohdalla. Kunnilla ei näitä saatavia paljoa ole. Lähinnä kuntien perittävänä on pysäköintivirhemaksuja. Yleensä pysäköinninvalvonta peri kunnissa itse saataviaan eivätkä vastaajat tunteneet sen toimintaa. Kuntien edustajat eivät juuri kommentoineet tätä rajoitusta.

Tämä kiello on paremmin perusteltavissa yksilön oikeuksiin puuttuvaan viranomaistoimintaan liittyvänä. Tosin perintävaiheessa maksun luonteella ei enää ole samaa merkitystä kuin maksusta päätettäessä. (kaupunki)

Monien perintätoimistojen ja myös Perimistöimistöjen liiton mielestä kiello on turha myös rangaistusluonteisten ja verojen perinnässä, mutta jotkut ovat sitä mieltä, että kiello on osin tarpeenkin.

Verojen ja rangaistusluontoisten maksujen osalta on syytä ainakin vielä pidättäytyä vanhassa menettelytavassa, kunnes on tarkkaan harkittu seuraamukset. Kyseessä on kuitenkin laajasti myös yritystaloutta koskeva asia. (PT)

Viimeksi sanotulla vastaaja ilmeisesti viittasi siihen, että yrityksiltä peritään paljon maksamattomia veroja ja että veronsaajan mahdollisuus myöntää maksuaikaa, sopia saatavan suorituksesta jne. voi varsinkin vaikeina aikoina olla yritystoiminnan jatkumisen kannalta ratkaiseva tekijä. Myös eräät kunnat mainitsivat yrityksiltä olevat saatavat omana ryhmänä ja tekevänsä yritysten saatavista maksusopimuksia.

Yksi selvimmin mielipiteitä jakanut asia oli *asiantuntemus*. Monien mielestä perimistöimistot toivat perintään asiantuntemusta, jota kunnilla

ei ollut. Toiselta puolen kiistettiin, että suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintä vaatisi sen suurempaa asiantuntemusta.

Kuntien toiminnasta syntyy noin 140 erilaista saatavalajia, joita peritään ulosotossa ilman tuomiota tai päätöstä. Hallinnossa ei läheskään aina tunneta oikeaa menettelyä tällaisten saatavien perinnässä, eikä oikeaa tietoa löydy aina ulosottovirastoistakaan. (PT)

Asiamiehen käyttö täysin turhaa [suora ulosottokelpoisiin]. Asian hoitaminen ei tarvitse mitään erityistä asiamiesosaamista. (PT)

Toisaalta oli kuntia, joissa perintä on järjestetty hyvin ammattimaisesti. Kunnat toivatkin esiin vaihtoehtoina perimistoimiston käytölle sekä oman perimistoiminnan kehittämisen että kuntayhtymien tai kuntien yhteisten palvelukeskusten muodostamisen.

Perinnän *kustannustehokkuus* nousi esiin useissa vastauksissa. Yleinen käsitys oli, että perimistoimiston suorittama perintä oli tehokkaampaa kuin kunnan. Tälle käsitykselle esitettiin kaksi pääasiallista perustetta, toisaalta perimistojen tehokkaammat tietotekniset valmiudet ja toisaalta ”asiakkaiden maksukäyttäytyminen”.

Kustannustehokkuus liitettiin erityisesti tekniikkaan ja tietojärjestelmiin, jotka perintätoimistoilla on jo käytettävissään ja joihin julkisyhteisöjen ei näin tarvitse investoida. Tämä näkökohta tuli esiin perimistojen ja suurten kaupunkien taholta. Sen sijaan pienet kunnat, jotka eivät oikeusministeriön asettaman 500 hakemuksen rajan vuoksi voi lähettää hakemuksiaan ulosottoon konekielisinä, eivät tuoneet tätä ongelmaa esiin.

Mikäli asiamieskielto poistettaisiin, saatavien perintä tehostuisi, jonka seurauksena julkisoikeudelliset toimijat saisivat lisätuloja sekä kustannussäästöjä. (PT)

Asiamieskielto merkitsee myös yrityksille tai yhteisöille merkittäviä lisäkustannuksia, kun laskutus- ja perintäjärjestelmiin joudutaan investoimaan varoja pelkästään sen vuoksi, ettei teknisluonteista toimintoa voi antaa asiamiehen tehtäväksi. (PT)

Kunnilla ei ole mahdollisuuksia tietotekniseen järjestelmään ja asiaosaaminenkin on ihan eri tasoa kuin perintätoimistoissa. (suuri kaupunki)

Se on suuri apu kaikissa teknisissä systeemeissä ja kirjeiden postituksessa. (pieni kaupunki)

Koska saatavia on vähän, ei kannata antaa toimistolle. (pieni kunta)

Vaikka perintätoimistot toivat esille asiantuntemustaan ja hyviä järjestelmiään, ja niitä kunnat myös kiittelivät, tuotiin esille myös muita näkökulmia. Kunnat korostivat, että keskitetty, erikoistunut ja asiantuntevasti järjestetty perintä on tärkeää. Tämä voidaan kuitenkin toteuttaa paitsi ulkoistamalla, myös kunnassa itse tai kuntien välisellä yhteistyöllä. Myös yksi perimistöimisto piti kuntien yhteenliittymää parempana ratkaisuna kuin perimistöimistöä, koska koki kunnan liian monikasvoiseksi asiakkaana. Perintänsä itse hoitavat kaupungit toivat esiin, että myös kunta voi hankkia tarvittavat ohjelmat ja asiantuntemuksen. Oman osaamisen ja asiantuntemuksen tärkeyttä tuotiinkin esille sekä kuntien että perintätoimistojen vastauksissa.

Meillä on hyvä ohjelma, joka tietääkseni on käytössä myös [perimistöimistolla] ja se soveltuu massaperintään (...). Nyt kun on linjasiirtona tapahtuva perintä, niin tämä on ollut hyvä. (kaupunki)

Seudullinen perintätoimen hoitaminen yhteistyössä olisi järkevää asiantuntemuksen säilyttämiseksi kunnissa. (pieni kaupunki)

[kunnassa] laitetaan suoraan ulosottoon. Se sujui hyvin, koska oli napakka henkilö. Hän lähti pois ja nyt koulutetaan uutta. (pieni kunta)

Toinen tehokkuuden puolesta usein esitetty argumentti liittyi ”asiakkaiden maksukäyttäytymiseen”. Yleisesti uskottiin, että kuntalaisten maksusmotivaatio kunnan lähettämiin laskuihin ei olisi yhtä korkea kuin perintätoimistojen lähettämiin.

Minusta tuntuu, että kun se huomautuslasku lähtee perintätoimistolta, niin asiakas ei enää vetkuta sitä. (kaupunki)

Toiselta puolen myös kuntien perintää pidettiin tehokkaana, jos se hoidettiin hyvin. Esiin tuli myös, että kuntien erilaisten saatavien kohdalla ”asiakkaiden maksukäyttäytyminen” oli erilaista. Usein vastaaja oletti, että haastattelijalle oli yhtä itsestään selvää kuin kunnan edustajalle, mitä maksukäyttäytymisellä kulloisessakin yhteydessä tarkoitettiin.

Veden ja energian perinnässä perinnät tuloksellisia, esimerkiksi vesihana voidaan sulkea. Saadaan saamiset pois. (kaupunki)

Vaikka veden tai sähkön sulkemiseen ei turvauduttu kuin pari kertaa vuodessa, jos lainkaan, tietoisuus tästä mahdollisuudesta sai velalliset maksamaan laskunsa. Päivähoitomaksujen kohdalla ”maksujen priorisointi” eli viivästyminen muiden maksujen priorisoinnin vuoksi näytti korostuvan,

kun taas terveystoimen maksujen maksamatta jäämisen arvioitiin johtuvan todellisesta vähävaraisuudesta. Kuntien perintätoimen tehostamisen katsottiin vaikuttaneen maksukäyttäytymiseen. Kun kunnat olivat alkaneet periä korkoa ja perintäkuluja, oli maksukäyttäytyminenkin parantunut.

Vain harvoissa kuntien vastauksissa perintätoimintaa haluttiin tarkastella *kunnan kokonaistalouden kannalta*.

Lisääntyneet perintäkulut voivat kuitenkin jäädä kunnan itsensä maksettavaksi esimerkiksi lisääntyneen toimeentulotuen tarpeen takia. (kaupunki)

(...) tulee velalliselle lisää kustannuksia. Ja jos muutenkin sossun asiakkaita, niin vaikeudet vain lisääntyvät. (pieni kunta)

Me ollaan koettu tämä hyväksi tavaksi. Tunnetaan asiakkaat, tiedetään tyypit ja perheiden tilanteen, niin on sitten sikälikin ehkä parempi. (kunta)

Kuten edellä todettiin, aivan muutama kunta ja yksi perimistoimisto kiinnitti huomiota perimistoimiston käytöstä velalliselle ehkä aiheutuviin lisäkustannuksiin. Sen sijaan talous- ja velkaneuvojien sekä ulosoton edustajien haastatteluissa nämä näkökohdat nousivat esiin.

esimerkiksi kaupunki käyttää perintätoimistoa niissä (myös päivähoitomaksut), jotka voisi laittaa suoraan eteenpäin, niin lisää velkataakkaa liikaa... Mun velallisen näkökulmasta niin ois parempi suoraan ulosottoon. (tvn.)

5.5 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Yhteenvetoa

Saatavien perimisen järjestäminen kuntasektorilla on tällä hetkellä suurten muutosten kohteena. Pitkällä aikavälillä tarkastellen perimistoiminnan merkitys on kasvanut, sillä ennen vuotta 1993 verosaamiset olivat ulosotto-perinnässä etuoikeutettuja. Tuolloin kuntien saataville ei ulosotto-perinnässä juuri kertynyt osuutta. Vuodesta 1993 alkaen julkisoikeudelliset maksut tulivat verojen ja muiden saamisten kanssa tasavertaisiksi saamisiksi ulosotto-perinnässä, ja sen jälkeen kuntien ja muiden julkisyhteisöjen kiinnostus saatavien perimistä kohtaan on kasvanut.¹²⁰

¹²⁰ Haastattelu OTTK.

Tällä hetkellä ajankohtaisimpia muutostrendejä ovat kuntien palvelujen yksityistäminen ja ulkoistaminen, jotka koskettavat myös laskutusta ja saatavien perintää. Samalla laskutus ja perintä ovat automatisoituneet, mikä on vaikuttanut sekä toimintojen järjestämiseen kuntien sisällä että ulkoisten palvelujen käyttämiseen.

Tämä tutkimus ei koskenut kunnan saatavien laskutusta, mutta saatavien perintää koskevien kysymysten yhteydessä tuli esiin, että osa kunnista on siirtänyt tai siirtämässä laskutustaan kuntien yhteisten palvelukeskusten tai kuntayhtymän hoidettavaksi. Yhdessä tapauksessa laskutus oli siirretty perimistoimistolle.

Saatavien perinnän ulkoistaminen sitä vastoin on jo pitkällä. Useimmat kyselyyn vastanneet kunnat olivat ulkoistaneet merkittävän osan saataviansa perimisestä perimistoimistoille. Vain noin neljäsosa kunnista ei ollut siirtynyt perimistoimiston asiakkaaksi. Erityisesti kaupunkikunnat ovat ulkoistaneet perintää. Kaikkia saatavia ei kuitenkaan ollut siirretty perimistoimistolle, vaan kunnat olivat siirtäneet vaihtelevasti terveystoimen, sosiaalitoimen tai teknisen toimen saatavien perintää perimistoimistoihin. Pienissä kunnissa tunnettiin vielä tarvetta tuntea velalliset, ja perimistoimistojen käyttöön suhtauduttiin varovaisemmin. Kunnissa pelättiin tehokkaan perimisen vyöryttävän kustannuksia toimeentulotukeen ja työpaikkojen menetystä.

Perimistoimistojen käyttöä puollettiin perinnän tehostumisella sekä asiantuntemuksen ja atk-järjestelmien saamisella käyttöön. Oikeusministeriö edellyttää vähintään 500 vuotuista hakemusta alarajana sille, että velkoja voi lähettää hakemukset konekielisesti ulosottoon. Tämä edellytys ei kuitenkaan näyttänyt vaikuttaneen perimistoimistojen puoleen kääntymiseen, sillä pienet kunnat, joilla on vähemmän hakemuksia, eivät ilmaisseet suurta tarvetta siirtyä käyttämään perimistoimistoa.

Asiamieskieltojen tarkoituksenmukaisuus on nähtävä yhteydessä saatavien perimisen ulkoistamisprosessiin. Ulkoistaminen on usein tapahtunut siten, että kunta siirtää saatavien perimisen perimistoimistolle siten, että kunnalle ei aiheudu perimistoimiston käytöstä kustannuksia tai siitä aiheutuva kustannus on hyvin pieni. Perimistoimistot saavat katteensa velallisilta veloittamistaan perimiskuluista. Niiden velallisten osalta, joilta ei saada perittyä mitään, perimistoimisto ei laskuta perimiskuluista myöskään kuntavelkojaa.

Siten kuntien perintätoiminta on ulkoistettu perimistoimistoille, jotka ovat kuntia systemaattisemmin ryhtyneet veloittamaan velallisilta perimiskuluja. Tämän vuoksi ulkoistaminen on käytännössä tarkoittanut perimistoiminnan kustannusten siirtoa kunnilta velallisille. Voidaan sanoa, että ulkoistaminen on tapahtunut velallisten kustannuksella.

Velalliselta veloitettavien perimiskulujen suuruudesta kunnat sopivat perimistoimiston kanssa tekemässään sopimuksessa. Kuluttajansuojan näkökulmasta tämän asetelman ongelma on se, että velalliset eivät ole millään tavoin edustettuina sopimusneuvotteluissa.¹²¹ Perimiskulujen kohtuullisuus jää kunnan ja perimistoimiston välisissä neuvotteluissa sovittavaksi asiaksi, vaikka kulut lankeavat velallisten maksettavaksi.

Asiamieskielto vaikuttaa perintäprosessiin siinä vaiheessa, kun perimistoimiston suorittaman vapaaehtoisen perinnän jälkeen siirrytään ulosotoperintään. Kolmannes kyselyyn osallistuneista kunnista ilmoitti käyttävänsä perimistoimistoa ”teknisenä välittäjänä” ulosoton suuntaan. Todellisuudessa osuus on ilmeisesti suurempikin, sillä termi ”tekninen välittäjä” ei ollut kaikille vastaajille tuttu. Asiamieskiellon vuoksi ulosoton velalliselta perimiä varoja ei voida tilittää perimistoimistolle, vaan ne tilitetään suoraan kunnalle. Jos saatavalle ei ulosotossa kerry mitään, ulosotto perii kuntavelkojalta käsittelymaksun (ks. 6.5).

Tästä näkökulmasta katsottuna perimistoimiston suorittama perimistoiminta on kunnalle edullisempaa kuin ulosoton perimistoiminta, koska perimistoimistosta ei aiheudu kunnalle kustannuksia (tai hyvin vähän kustannuksia), kun taas ulosotto veloittaa tuloksettoman perinnän tapauksissa kunnalta käsittelymaksun.

Hyvä puoli on, että perintätoimisto seuloo puolestamme ulosottoon lähetettävät. Tällä vältymme toivottomien tapauksien estetilitysmaksuilta, jotka ulosotto perii hakijalta. (kaupunki)

Perimislain mukaan perimistoimisto voi periä julkisoikeudellisen saatavan perimisestä aiheutuneita kuluja pääsaatavasta erillisenä, mutta suoraan täytäntöönpanokelpoisena saatavana ulosottoteitse. Siten pääsaatavaa ja perimiskulua peritään ulosotossa kahtena, toisistaan erillisenä saatavana. Haastatellut ulosoton edustajat kiinnittivät huomiota siihen, että kunta voi todeta perimisen tuloksettomaksi ja kohtuuttomaksikin ja lupaa pääsaatavan perimisestä. Siitä huolimatta perimistoimisto voi jatkaa kulujen perimistä ulosottoteitse. Eräs haastateltu ehdotti tilanteen muuttamista siten, että julkisoikeudellisten saatavien ulosotosta ei perittäisi käsittelymaksuja perinnän jäädessä tuloksettomaksi.

¹²¹ Tähän on kiinnitetty huomiota perintäkulujen sääntelyn rationa. Kuluttajavirasto 1/2009, 7.

Pohdintaa

Kuntasektorin palvelujen ja toimintojen yksityistäminen ja ulkoistaminen ovat tämän hetken suuntauksia. On vaikeaa nähdä, miksi saatavien perimiseen tai ulosottoperimiseen liittyisi sellaisia näkökohtia, että ne tulisi jättää kategorisesti yksityistämisen ulkopuolella. Lainvalmistelussa esiintuodut oikeusturva-argumentit ovat tässä yhteydessä tärkeitä, mutta kategoriset asiamieskiellot eivät välttämättä ole ainoa tai paras tapa edistää oikeusturvaa. Tärkeä oikeusturvan tae on se, että suoraan ulosottokelpoiset saatavat perustuvat viranomaisen tai vastaavan päätökseen. Julkisoikeudellisten saatavien perimiskulut voidaan nykyisin lähettää ulosottoperintään suoraan perimistoimistosta, ilman viranomaisen vahvistusta. Tämä on merkittävä poikkeus suoraa ulosottokelpoisuutta koskevasta pääsäännöstä. Esiin tuotu vapaan kilpailun periaate ulosoton ja perimistoimistojen välisenä kilpailutilanteena tuntuu keinotekoiselta, sillä ne toteutuvat erilaisia perintätehtäviä; perimistoimistot vapaamuotoista perintää ja ulosotto pakkoperintää.

Kysymys onkin muotoiltava siten, ovatko asiamieskiellot järkevä ja kohtuullinen tapa hillitä perinnän kustannuksia ja kanavoida suorituksia pääsaatavien maksamiseksi. Jos asiamieskieltojen poistamisesta on odotettavissa ei-toivottuja vaikutuksia, kuten kustannusten nousua tai perintäkäytäntöjen kovenemista, on aiheellista pohtia, voidaanko tällaisia haittavaikutuksia ehkäistä muilla keinoin.

Asiamieskiellon tärkeä merkitys nykyjärjestelmässä näyttäisi olevan turvata sitä, että ulosotossa kertyneet varat käytetään kuntien ja muiden julkisyhteisöjen saatavien suorituksiin eikä perimiskuluihin. Tätä maksujärjestystä pitäisi kuitenkin noudattaa joka tapauksessa ulosottokaaren 6:4:n nojalla. Siten asiamieskiellosta aiheutuva tilanne, jossa kunnan pääsaatava ja perimiskulu ovat ulosotossa eri saatavina, toimii lain mukaista kohdentamissääntöä vastaan. Asiamieskiellon poistaminen velvoittaisi perimistoimistot noudattamaan mainittua kohdentamissääntöä. Säännön tarkoitus toteutuisi vielä paremmin, jos ulosottokaaren maksujärjestys – ensin korko, sitten pääoma ja viimeksi kulut – säädettäisiin koskemaan kaikkea perintää.

Perinnän kustannusten hillitsemiseen voidaan vaikuttaa joko sääntelyllä tai kilpailuttamisella tai näiden yhdistelmällä. Perintäkuluille on perintälaissa säädetty ylärajoja, joiden vaikutusta kustannuksiin tarkastellaan seuraavassa luvussa 6.

Haastattelemamme kunnan edustajat olivat käyttäneet perimistoimistojen välistä kilpailutilannetta neuvotellakseen velallisilta perittäviä kustannuksia alaspäin. Haastattelemamme perimistoimiston edustajat olivat

päätäneet siihen, että avoimuus ja tilityskäytännöt ovat merkittäviä kilpailutekijöitä neuvoteltaessa kuntasektorin kanssa. Siten mahdollisuuksia kustannusten kurissa pitämiseksi kilpailuttamisen kautta näyttäisi olevan olemassa. Toisaalta kilpailuttamisen ei voida automaattisesti odottaa tuottavan edullista lopputulosta, kun kustannukset viime kädessä lankeavat sellaisen tahon (velallisten) maksettavaksi, joka ei ole edustettuna neuvottelutilanteessa.

Perimiskulujen siirtäminen yleisesti velallistaholle on myös lainsäädännön näkökulmasta jossain määrin ongelmallista. Perintälain mukaan velkoja on oikeutettu vaatimaan velalliselta perinnästä aiheutuneet kohtuulliset kulut. Laki on säädetty silmällä pitäen nimenomaan yksittäiseen velalliseen kohdistuvia perimiskustannuksia, ei yleisesti tiettyyn asiakastahoon kohdistuvasta perimisestä aiheutuvia kustannuksia. Lakia säädetäessä ei ole myöskään ajateltu ammattimaista perimistoimintaa, jonka on katettava paitsi kulut myös tuotettava voittoa. Aikaisemman ajattelun mukaan velkoja on ollut velvollinen korvaamaan asiamiehelle myös epäonnistuneesta perinnästä aiheutuneet kustannukset. Tällöin velkojalla on ollut kannustin sekä välttää tuloksettomia perimistilanteita että pitää kustannukset kurissa.

Uudessa tilanteessa kulut veloitetaan yleisesti velallistaholta onnistuneessa perinnässä. Vaikuttaisi siis siltä, että velallistahon edustus pitäisi saada tavalla tai toisella mukaan päättämään tai tehokkaammin valvomaan perimiskulujen suuruutta. Hyvän perintätavan ja siis myös kulujen suuruuden valvonta kuuluu kuluttaja-asiamiehelle. Kysymys onkin, riittääkö jälkikäteisvalvonta vai pitäisikö velallisten etu olla edustettuna jo sopimusneuvotteluissa.

6 Kuluttajasaatavien perintäkulut

6.1 Johdanto

Velallisen, joka laiminlyö velan maksamisen sen eräänntyessä, on lähtökohtaisesti korvattava velkojalle perinnästä aiheutuneet kohtuulliset kulut (PerintäL 10.1 §). Kulujen kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon saatavan suuruus, työmäärä, perintätehtävien suoritustavan tarkoituksenmukaisuus ja muut seikat. Perittäessä saatavaa kuluttajalta on lisäksi noudatettava perintälain 10a §:ssä säädettyjä perintäkulujen ylärajoja.

Perintäkulujen ylärajoista säädettiin vuonna 2005 sen jälkeen, kun oli todettu, että kuluttajilta veloitettujen perintäkulujen määrä vaihteli erittäin suuresti. Havainto perustui kuluttajaviraston vuosina 2000–2001 te-

kemään selvitykseen. Lakivaliokunta edellytti vuoden 2005 uudistuksen yhteydessä, että perintäkulujen kehitystä seurataan.

Tässä luvussa selvitetään perimiskulujen suuruutta kolmen erilaisen aineiston valossa. Perimiskuluja on selvitetty ensinnäkin vastaavanlaisella perimistoimistoille suunnatulla kyselyllä kuin kuluttajavirasto teki vuosina 2000–2001. Sen jälkeen tarkastellaan yksityisoikeudellisten saatavien perimiskuluja käräjäoikeuksissa. Kolmanneksi tarkastellaan julkisoikeudellisten saatavien perimiskuluja ulosoton tietojärjestelmästä saatujen tietojen perusteella. Kaikki aineistot koskevat vuotta 2008, ja käräjäoikeusaineistoon sisältyy tapauksia myös vuodelta 2009. Aineistoja selostetaan tarkemmin jäljempänä asianomaisessa yhteydessä. Jaksossa 6.7 selostetaan eri tahojen näkemyksiä perintäkuluista, jonka aineistona on käytetty tämän luvun perintätoimistokyselyä,¹²² edellisen luvun 5 kuntakyselyä sekä tämän tutkimuksen ja aiemman tutkimuksen¹²³ yhteydessä tehtyjä asiantuntijahaastatteluja.

Samalla kun perimiskuluja tarkastellaan perinnän eri vaiheiden – perimistoimisto, käräjäoikeus, ulosotto – kautta, luodaan myös kokonaiskuva perintäprosessista. Merkillepantavin piirre prosessien muutoksissa on voimakas automatisoituminen viimeisten vuosien aikana. Perimisen automatisoitumiskehitys on ollut havaittavissa perimistoimistoissa jo 1980-luvulta alkaen. Vuonna 1993 tapahtunut riita-asioiden käsittelyuudistus alioikeuksissa antoi mahdollisuuden siirtää perimisasioiden käsittely myös käräjäoikeuksissa ATK:lle. Tällä vuosikymmenellä uusi piirre on ollut eri toimijoiden eli institutionaalisten velkojien, perimistoimistojen, käräjäoikeuksien ja ulosoton järjestelmien yhteensovittaminen siten, että lähitulevaisuudessa velkojan konekielisenä lähettämä hakemus voi kulkea koko ketjun läpi konekielisenä. Tällä kehityksellä on luonnollisesti merkitystä myös perinnän kustannusten muotoutumiseen.

6.2 Perimistoimistokysely

6.2.1 Miten kysely toteutettiin?

Pyyntö vastata perintäkyselyyn lähetettiin 55 perintä-, asianajo-, tili- tms. toimistolle, joilla on Etelä-Suomen lääninhallituksen myöntämä lupa perintätoimintaan. Pyyntö lähetettiin sähköpostitse, ja yhtä lukuun ottamatta

¹²² Lisäksi Perimistoimistojen liitto lähestyi meitä kirjelmällä, jossa oli koottu yhteen liiton jäsenten näkemykset tutkimuksen kohteena olevista asioista.

¹²³ Rantala & Tarkkala 2009.

kaikki vastaukset annettiin sähköisesti täyttämällä kysely verkossa.¹²⁴ Kyselyyn vastasi 20 toimistoa, joista yksi ilmoitti olevansa tilitoimisto ja kaikki muut perintätoimistoja. Perintätoimen laajuus toimistoissa vaihteli.

Perintätoimen liikevaihto kuvaa vastanneiden toimistojen kokoeroja; pienimpien toimistojen perintätoimen liikevaihto liikkui 1 000–40 000 euron välillä ja toimeksiantoja oli 25–1 000 kappaletta. Suurimpien toimistojen tapauksessa taas perinnän liikevaihto vuosittain liikkui 5–34 miljoonan euron välillä ja toimeksiantojakin oli yli miljoona, suurimmalla lähes kaksi miljoonaa. Suurimpiin toimistoihin kuuluivat Suomen perimistöimistöjen liiton kaikki kahdeksan jäsentä ja liitto myös toimitti erillisen lausunnon asiamieskieltoon liittyen.¹²⁵ Siten kysely kattoi kaikki suurimmat perintätoimistot ja ilmeisesti myös valtaosan ammattimaisesta perintätoiminnasta.

Vain kuusi toimistoa ilmoitti perivänsä julkisoikeudellisia saatavia. Julkisoikeudellisten saatavien perintä oli voimakkaasti keskittynyt kolmelle suurelle perimistöimistölle, joilla oli kuntien ja kuntayhtymien saatavia perittävänä 15–26 milj. euron välillä. Vakuutusyhtiöiden saatavia peri viisi toimistoa, joista kaksi suurta selvästi dominoi tätä sektoria.

Jaksossa 6.2 esitetyt kuviot ovat perintätoimistokohtaisia. Esitettyjä lukumäärätietoja perimiskäytännöistä ei ole siis suhteutettu siihen, kuinka paljon saatavia kukin toimisto perii. Koska mukana olivat kuitenkin suurimmat toimistot, tiedot antavat osviittaa käytäntöjen yleisyydestä.

Tässä saatuja tuloksia verrataan perintäkulujen osalta kuluttajaviraston vuonna 2001 toteuttamaan kyselyyn. Lainsäädännön muuttumisen vuoksi vastaukset eivät kuitenkaan ole suoraan verrattavissa. Kuluttajaviraston vuonna 2001 toteuttama kysely toteutettiin kirjallisilla kyselylomakkeilla, joita oli lähetetty 79. Vastauksia oli saatu 39. Nyt toteutetussa kyselyssä painotettiin perintätoimistoja, eikä kyselyä lähetetty velkojajahoille, kuten pankeille. Myöskään lakiasiaintoimistoista ei saatu vastauksia. Siten nyt toteutettu kysely kohdistui voimakkaammin perintätoimistoihin kuin vuoden 2001 kysely.

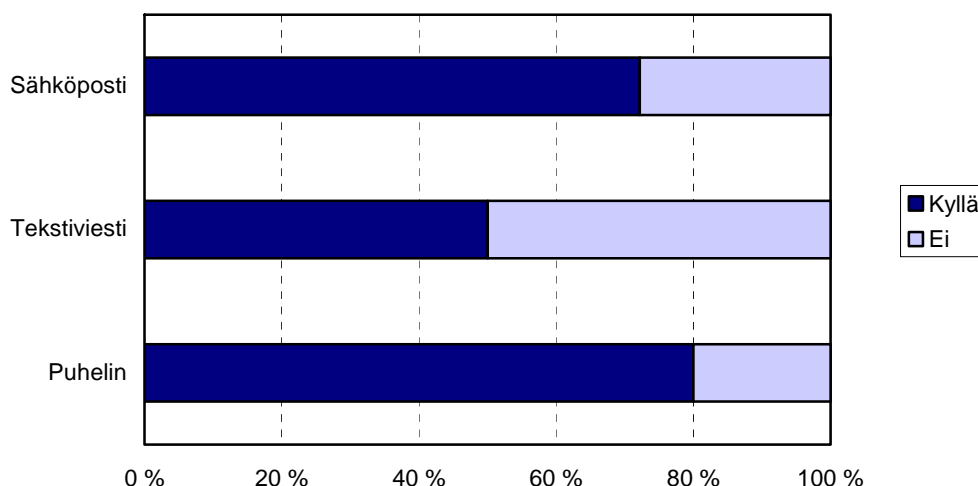
¹²⁴ Yksi vastauslomake täytettiin puhelinhaastattelun perusteella.

¹²⁵ Suomen perimistöimistöjen liittoon kuuluvat kahdeksan jäsenyritystä ovat Aktiv Kapital Finland, Cash-In Consulting, Gothia, Intrum Justitia, Lindorff, Luottorekisteri, OK Perintä ja Svea Perintä. Liittoon hyväksytään jäseniksi ammattimaisesti perintää suorittavia yrityksiä, joiden toiminnan laajuudelle voidaan asettaa vaatimuksia.

6.2.2 Perimiskäytäntöjä

Kyselyssä kartoitettiin erilaisia perinnän käytäntöjä. Puhelinperintä oli käytössä useimmilla toimistoilla (80 %), samoin sähköposti (64 %). Puhelinperintä kuului useiden toimistojen tavanomaiseen palvelupakettiin, kun taas sähköpostin ja tekstiviestin käytöstä sovittiin erikseen. Tekstiviestejä käytettiin jonkin verran harvemmin.¹²⁶ Hyvän perimistavan mukaan sähköpostia ja tekstiviestiä voidaan käyttää, jos siitä on velallisen kanssa sovittu tai hänen kanssaan on aikaisemmin kommunikoitu tällä välineellä.

Kaikki toimistot ilmoittivat tekevänsä velallisen kanssa jäännösvelan kattavia maksusuunnitelmia. Yksi toimisto ilmoitti, että maksusopimus on ensisijainen perintäkeino. Toisaalta yksi toimisto ilmoitti tekevänsä vain 1–3 erän mittaisia maksusopimuksia.



Kuvio 6.1 Perimiskäytäntöjä perimistoimistoittain

Puhelinperinnästä tiedusteltiin vielä, missä perinnän vaiheessa sitä käytetään. Mitään yhtenäistä käytäntöä ei näyttänyt olevan. Osa toimistoista keskitti puhelinperinnän perinnän alkuvaiheeseen. Toiset toimistot taas turvautuivat puhelinperintään vasta, kun kirjeperintä ei ollut tehonnut:

Ensin lähetetään perintäkirje ja sitten sopimuksen mukaisesti vielä soitetaan velalliselle. (PT)

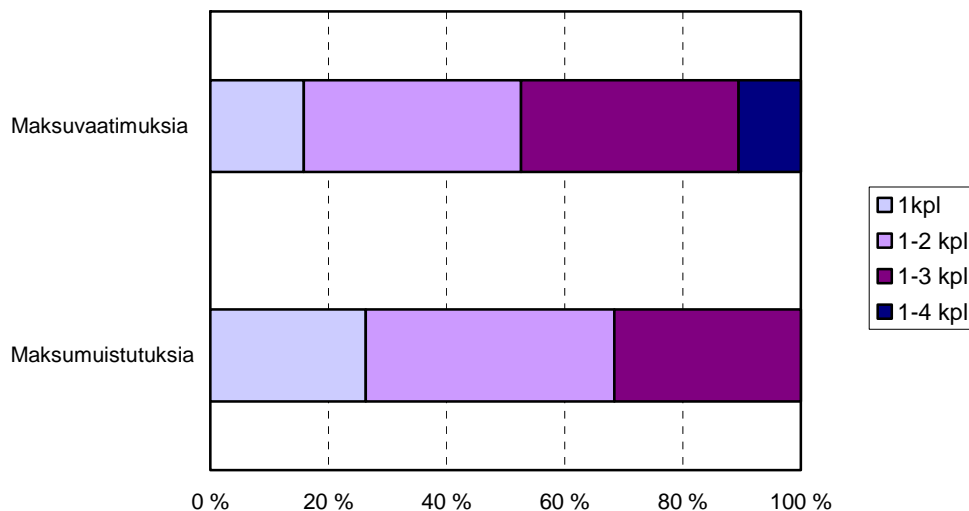
Useimmin 2. maksuvaatimuksen jälkeen, myöhemmin aktiivisesti. (PT)

¹²⁶ Kotikäynneistä perimistoimistoilta ei kysytty. Yhden haastatellun kuntaedustajan käsityksen mukaan perimistoimistot niitä kuitenkin tekevät. Vrt. edellä 2.3.

Useimmat toimistot eivät erikseen veloittaneet puhelinperinnästä (59 %), vaan se sisältyi taulukkomaksuihin. Puhelinsoiton hinnaksi ilmoitettiin useimmiten viisi euroa, joskus myös 10–15 euroa.

Maksumuistutuksia lähetettiin velalliselle yhteensä 1–3, mukaan lukien velkojan lähettämä maksumuistutus. Tavallisimmin lähetettiin kaksi muistutusta. Maksuvaatimuksia lähetettiin 1–4 kappaletta, tavallisesti kaksi tai kolme. Lukumäärissä ei ollut eroa alle ja yli 250 euron saatavissa.

Kuluttaja-asiamiehen kannanotoissa on katsottu, että normaalisti hyvän perintätavan mukaista ei ole lähettää kahta useampaa maksuvaatimusta.¹²⁷ Näyttää siltä, että käytännössä kolme tai neljäkin maksuvaatimusta kuitenkin lähetetään suhteellisen helposti.



Kuvio 6.2 Maksumuistutusten ja maksuvaatimusten lukumäärä

Laissa ja hyvää perintätapaa koskevissa ohjeissa on säännöksiä siitä, mitä maksuvaatimuksessa tulee ilmoittaa velalliselle. Oikeus maksumuistutusta korkeampaan kuluveloitukseen johtuu juuri siitä, että maksuvaatimuksen tulee täyttää laissa säädetyt edellytykset. Selvittääksemme, miten nämä edellytykset toteutuvat käytännössä, pyysimme suurimmilta perimistöimistöiltä kopioita julkisoikeudellisten saatavien perimisessä käytetyistä maksuvaatimuksista. Saimme tällaisen kopion kahdelta toimistolta, joista toinen perii pääosin vakuutusmaksuja yrityksiltä.

Meillä lähtee kaikki perintäaineisto e-kirjeaineistoina tulostettavaksi suoraan Itellaan, mistä kautta kirjeet sitten jatkavat eteenpäin. Näin ollen meillä ei valitettavasti ole nopeasti ja helposti tulostettavissa ja lähetettävissä maksuvaatimusta. Saamme tulostet-

¹²⁷ KA 2007, 6.

tua järjestelmästä e-kirjeaineiston, mutta se ei ole millään tavalla järkevässä muodossa, jotta se olisi helposti luettavissa. (PT)

Julkisoikeudellista saatavaa koskevassa maksuvaatimuksessa on ilmoitettava muiden tietojen ohella:

- saatavan perinnässä käytettävissä olevat oikeuskeinot sekä mahdollisuus hakea maksulykkäystä (perintälaki 5.1 § 6 kohta) sekä
- kenelle huomautukset on esitettävä; myös sen julkisyhteisön perintää hoitavan yksikön tai henkilön yhteystiedot, jolle velallinen voi tehdä saatavaa ja perintää koskevat huomautuksensa (perintälaki 5.1 § 7 kohta).

Nämä julkisoikeudellisen saatavanmaksuvaatimusta koskevat erityisvaatimukset tulivat lakiin lakivaliokunnan vaatimuksesta.¹²⁸ Niitä on myös korostettu kuluttaja-asiamiehen antamissa hyvää perintätapaa koskevissa ohjeissa.¹²⁹ Saamassamme maksuvaatimuksessa mainittiin sekä mahdollisuudesta saada maksunlykkäystä että tehdä maksun perustetta koskevia huomautuksia. Kummankin osalta kehoitettiin ottamaan yhteyttä perintätoimiston asiakaspalveluun. Lisäksi todettiin:

Tarkempia tietoja muutoksenhakekeinoista ja mahdollisuudesta hakea maksulykkäystä saatte asiakaspalvelustamme.

Mitään tietoja siitä, kuka julkisyhteisön puolella hoitaa asiaa, ei maksuvaatimuksessa ollut. Myöskään muutoksenhakekeinoja ei yksilöity eikä yksittäisiä muutoksenhakekeinoja mainittu. Nämä havainnot vastaavat myös sitä, mitä asiantuntijahaastatteluissa tuli esiin.

6.2.3 Perimiskulut

Perimiskuluilla katetaan lähtökohtaisesti perimistoimiston kaikki toimintamenot ja investoinnit. Perimistoimistojen liiton lausunnossa eriteltiin kustannusten koostumusta:

Kiinteät kustannukset:

- toimistokulut (vuokrat, kalusteet ja atk-laitteet)
- henkilöstökulut (palkat)
- toimeksiantojen vastaanottokulut (atk-kulut)
- postituskulut.

¹²⁸ LaVM 30/1998.

¹²⁹ KA 2007, 5–6; KA 2005, 8.

Työhön perustuvat kulut:

- saatavan vastaanotto ja rekisteröinti atk-järjestelmään
- saatavan oikeellisuuden ja perimiskelpoisuuden tarkistaminen saatavan perusteen tarkastus
- henkilötietojen ja osoitteen tarkastus
- maksuvaatimuksen sisällöstä päättäminen ja maksuvaatimuksen lähettäminen
- maksusuunnitelman tekeminen ja lähettäminen ja maksusuunnitelman valvonta
- puhelinperinnän suorittaminen
- maksusuorituksen käsittelykulut
- raportointi velkojalle.

Kyselyssä ja haastatteluissa tuli esiin, että ammattimaisessa perinnässä atk-järjestelmät ja muu investoinnit järjestelmään ja sen toimintaan muodostavat yhä suuremman osan perimistoiminnan kustannuksista. Näiden kiinteiden kulujen jakaminen yksittäisten toimeksiantojen kesken ei ole mitenkään yksinkertaista. Esimerkiksi verohallinnossa on yksittäisen maksumuistutuksen lähettämisen suora palkkakustannus arvioitu 0,04 euroksi,¹³⁰ mutta tällöin kustannukseen ei sisälly käytännössä muuta kuin kirjeen lähettäminen atk-järjestelmästä.

Perintälain sääntelyn lähtökohtana ovat kuitenkin yksittäisen toimeksiannon kustannukset. Perintälain mukaan kulujen tulee olla kohtuulliset ja kulujen ylärajat määritellään maksumuistutusten ja maksuvaatimusten osalta. Alle 250 euron suuruisen saatavan muistutus saa maksaa enintään 5 euroa ja maksuvaatimus enintään 21 euroa. Kokonaiskulut saavat nousta maksimissaan 190 euroon. Yli 250 euron saatavaa koskevaa muistutusta koskee myös 5 euron enimmäismaksu, mutta maksuvaatimus saa maksaa enintään 45 euroa. Kokonaiskulut saavat olla maksimissaan 220 euroa. Suoraan ulosottokelpoisten suhteen muistutus saa maksaa enintään 5 euroa, maksuvaatimus enintään 12 euroa, ja kokonaiskulut saavat nousta vain 59 euroon.

Taulukko 6.1 Perintälain mukaiset ylärajat

Saatavan suuruus	Muistutus	Maksuvaatimus	Kokonaiskulut
Alle 250	5	21	190
Yli 250	5	45	220
Suoraan ulosottokelpoiset	5	12	59

¹³⁰ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005, 19.

Maksumuistutukset

Maksumuistutusten ylärajalla on selvästi ollut suuri käytännön merkitys. Perimistoimistoilta saatujen vastausten mukaan ensimmäisestä maksumuistutuksesta veloitettiin lähes aina 5 euroa. Maksumuistutusten hinnoittelussa ei tullut esiin eroja yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten saatavien välillä.

Kaksi vastaajaa ilmoitti veloittavansa enemmän eli 5–10 euroa ja 35 euroa (pienehköjä toimistoja). Kolme vastaajaa ilmoitti veloittavansa toisinaan vähemmän eli 0–5 euroa. Kuten edellä kuntien käytäntöjä tarkasteltaessa tuli esiin, jotkut kunnat ovat perintätoimiston kanssa sopineet siitä, että ensimmäisestä maksumuistutuksesta ei velalliselta veloiteta perintäkuluja.¹³¹ Vain kaksi toimistoa ilmoitti joskus käyttävänsä perintälain suomaa mahdollisuutta periä todelliset, taulukkomaksua suuremmat kulut maksumuistutuksesta.

Ensimmäisen ja toisen maksumuistutuksen välillä ei ollut juuri eroa. Toisesta muistutuksesta perittiin yleisimmin 5 euroa (9 vastausta). Yksi toimisto ilmoitti perivänsä 10 euroa ja neljä toimistoa vähemmän kuin viisi euroa.

Maksuvaatimukset

Myös maksuvaatimusten kohdalla taulukkojen mukaisilla ylärajoilla oli suuri merkitys. Suurin osa toimistoista ilmoitti perivänsä ensimmäisestä maksuvaatimuksesta taulukon mukaisen korkeimman kulun. Siten ensimmäisestä maksuvaatimuksesta veloitettiin useimmiten kuluna 21 euroa alle 250 euron ja 45 euroa yli 250 euron yksityisoikeudellisen saatavan perinnässä. Toinen vaihtoehto oli soveltaa asteikkoa, jonka yläraja oli lain mukainen yläraja. Asteikon sisällä kulujen suuruus määräytyi esimerkiksi saatavan suuruuden, velallisen iän ja maksuhistorian perusteella.¹³²

Yksityisoikeudellisen saatavan perinnässä perintäkulut olivat alle 250 euron saatavan ensimmäisestä maksuvaatimuksesta keskimäärin 23,40 euroa (N=20). Alin kulu oli 19,50 ja korkein 48,80 euroa. Toisesta ja kolmannesta maksuvaatimuksesta veloitettiin jonkin verran vähemmän, mutta noin puolet toimistoista käytti myös

¹³¹ Edellä jakso 5.2.2.

¹³² Perimistoimiston edustajien haastattelu.

ylärajan mukaista veloitus. Keskimäärin kulu oli 17,60 euroa (N=18). Alin kulu oli 0 euroa ja ylin 48,80 euroa.¹³³

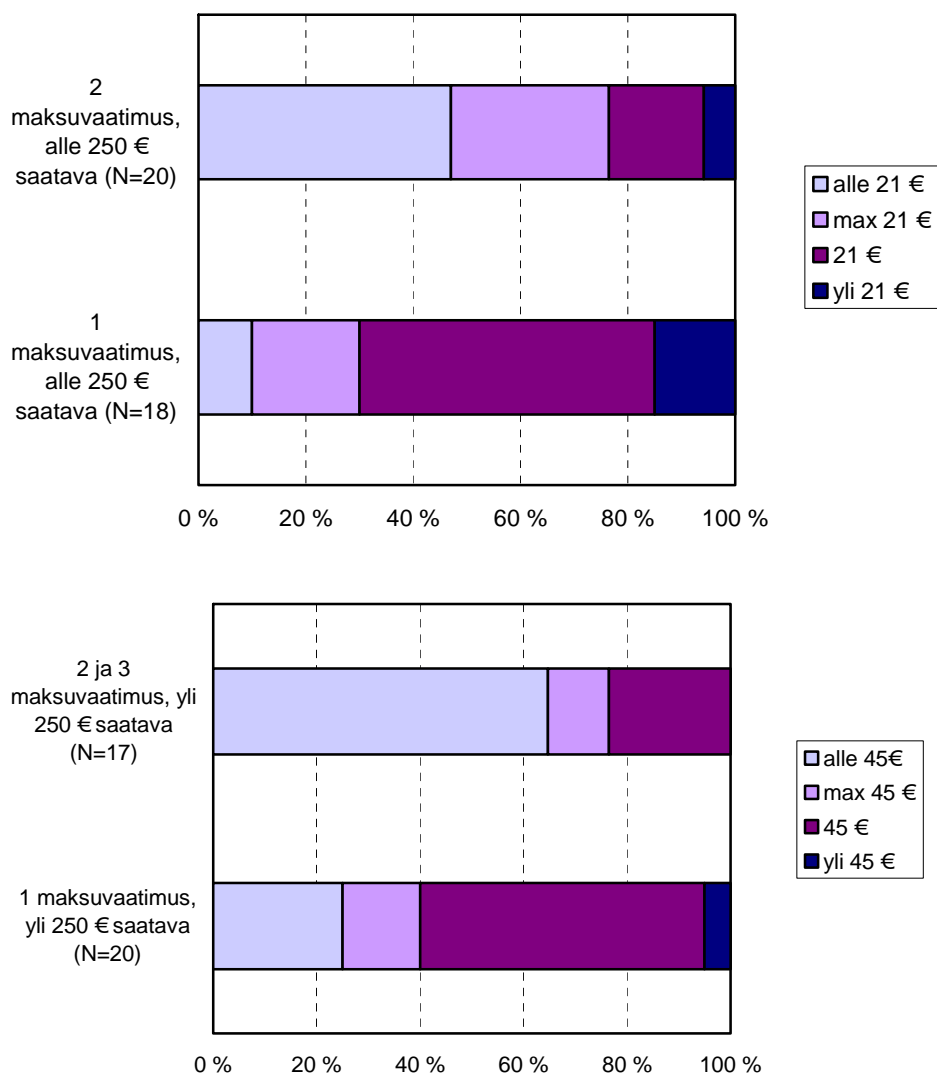
Yli 250 euron saatavan perinnässä ensimmäisen maksuvaatimuksen perintäkulut olivat keskimäärin 44,55 euroa (N=19). Alin kulu oli 35 euroa ja ylin 60 euroa. Toinen maksuvaatimus oli keskimäärin 31 euroa (N=17). Ylin veloitus oli 45 euroa, ja alimmillaan toisesta maksuvaatimuksesta ei veloitettu lainkaan.

Kuluttaja-asiamies on todennut, että myöhempien perintäkertojen kulujen tulisi niihin sisältyvän pienemmän työmäärän vuoksi olla pääsääntöisesti pienempiä kuin ensimmäisellä kerralla, koska valtaosa asiassa tehdystä työstä liittyy perintätoimeksiannon vastaanottamiseen.¹³⁴ Tämä ajatus ei ole kaikkien toimijoiden kohdalla toteutunut. Lähes kolmannes toimistoista näytti soveltavan samaa kuluveloitusta riippumatta siitä, oliko kyse ensimmäisestä, toisesta tai kolmannelta maksuvaatimuksesta. Jotkut toimitukset taas pudottivat veloitus huomattavastikin ensimmäisestä toiseen maksuvaatimukseen. Julkisoikeudellisten saatavien perinnässä toinen ja kolmas maksuvaatimus olivat vain vähän halvempia kuin ensimmäinen.¹³⁵

¹³³ Kulut on taulukoitu liitteessä 2.

¹³⁴ KA 2007, 5.

¹³⁵ Ks. Liite 2.



Kuvio 6.3 Vapaamuotoisen perinnän kulut

Vastausten mukaan kovin suurta tarvetta poiketa perintäkulutaulukoista ylöspäin suuren työmäärän takia ei esiintynyt (perintälain 10a.3 §). Neljännes vastaajista ilmoitti, että mahdollisuutta periä taulukon ylittäviä kuluja käytettiin. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta tuli esiin lähinnä osoitetietojen työläs etsintä.

Julkisoikeudellisten saatavien perimiskuluissa maksuvaatimuksen ylärajan (12 euroa) vaikutus oli vielä selvempi. Vain kaksi julkisoikeudellisia saatavia perivistä toimistoista ilmoitti ylipäänsä käyttävänsä ensimmäisestä maksuvaatimuksesta muuta kuluveloitusta kuin 12 euroa.

Toisen ja kolmannen maksuvaatimuksen kohdalla vaihtelua oli enemmän, mutta kuluveloitukset olivat hyvin lähellä 12 euroa. Keskimäärin toisesta ja kolmannelta perittiin 10 euroa, alimman palkkion ollessa 6 euroa ja ylimmän 12 euroa (N=6). Ylärajaa ei

saa ylittää suoraan täytäntöönpanokelpoisen saatavan perinnässä (Perintäl. 10a.3 §), eikä tällaista myöskään kyselyssä tullut esiin.

Maksusuunnitelma

Maksusuunnitelman tekemisestä saa perintälain mukaan laskuttaa korkeintaan 30 euroa. Kolmannes toimistoista ilmoitti kuitenkin perivänsä suunnitelmasta muitakin kuluja.

Kolme vastaajaa katsoi, että 30 euroon sisältyy 3–5 erän mittainen maksusuunnitelma. Pitemmissä maksusuunnitelmissa peritään maksueräkohtaista ”tilitysmaksua”, jonka suuruudeksi ilmoitettiin viisi euroa (3 vastaajaa), yksi euro tai 1–4 euroa (1 vastaaja kumpaakin).

Haastatteluissa tuli esiin, että maksusuunnitelmaa koskeva yläraja koettiin ongelmalliseksi. Sen koettiin rohkaisevan lyhyiden ja ehkä epärealististen maksusuunnitelmien tekemiseen. Haastatellut tuntuivat pitävän legitimiinä järjestelyä, jossa osasuorituksista veloitetaan erillinen perimiskulu.

Kulujen kokonaisveloitus

Kysyttäessä perintäkulujen kokonaismääriä toimistojen vastausten välillä esiintyi huomattavasti enemmän vaihtelua. Keskimääräiset kokonaiskulut jäivät kuitenkin reilusti alle perintälain mukaisten ylärajojen, mikä on luonnollista, kun joukossa on velallisia, jotka maksavat yhden maksu-
muistutuksen saatuaan.

Yksityisoikeudellisten saatavien perinnän kokonaiskulut olivat alle 250 euron suuruisten saatavien osalta keskimäärin 38 euroa (N=13) ja yli 250 euron suuruisten saatavien osalta 88 euroa (N=12).¹³⁶ Julkisoikeudellisten saatavien perimiskulujen kokonaismäärä vaihteli perimistoimistojen mukaan 19–50 euron välillä.

Perintälain mukaiset kokonaiskustannusten ylärajat ovat 190 (alle 259 €) ja 220 (yli 250 €). Keskimääräiskustannukset jäivät siis selvästi näiden rajojen alapuolelle.

¹³⁶ Keskiarvo on tässä laskettu toimistojen ilmoittamista keskimääräisistä perimiskuluista. Alle 250 euron saatavien pienimmät keskimääräiset kokonaiskulut olivat 20 euroa ja suurimmat 55 euroa. Yli 250 euron saatavien pienimmät kokonaiskulut olivat 45 euroa ja suurimmat 150 euroa.

Hallituksen esityksessä mainitaan perimiskulujen kokonaismäärästä, että *enimmäismäärä vastaa yhden maksumuistutuksen, kahden maksuvaatimuksen ja yhden maksusuunnitelman yhteenlaskettua enimmäismäärää. Maksumuistutuksia voi lähettää enemmänkin.*¹³⁷

Kahden maksumuistutuksen ja kahden maksuvaatimuksen lain mukainen taulukkomaksu on yksityisoikeudellisissa saatavissa 52 euroa ja 100 euroa saatavan suuruudesta riippuen.¹³⁸ Perimistoimistojen ilmoittamat veloitukset jäivät yhtä toimijaa lukuun ottamatta näiden rajojen alle. Noin kolmasosa toimijoista laskutti täsmälleen ylärajan mukaisesti. Keskimääräinen veloitus oli 47 euroa ja 85 euroa.

Julkisoikeudellisissa saatavissa kahden muistutuksen ja kahden vaatimuksen summa on 34 euroa ($2 * 12 + 2 * 5$). Toimistojen ilmoittamat veloitukset vaihtelivat 18,40 eurosta 82 euroon. Keskiarvot olivat 31 euroa ja 41 euroa saatavan suuruudesta riippuen. Valtaosaltaan nämäkin veloitukset pysyivät ylärajojen alapuolella.¹³⁹

Perimistoimistojen veloituskäytännöissä on ilmeisesti otettu huomioon sekä perintälain taulukot että hyvä perintätapa. Käytännössä perimiskulujen kokonaisuuden kannalta ratkaisevaksi näyttää siten muodostuvan se, kuinka monta maksumuistutusta ja maksuvaatimusta perimistoimisto lähettää.

Vertailu vuoteen 2001

Perimiskulujen vertaaminen vuoden 2001 tietoihin ei ole aivan yksinkertaista sen vuoksi, että erottelua maksumuistutuksiin ja maksuvaatimuksiin ei tuolloin vielä tehty. Seuraavassa on verrattu vuoden 2001 ensimmäisen perintäkirjeen kuluja maksumuistutukseen ja toisen perintäkirjeen kuluja maksuvaatimukseen.

Verrattaessa maksumuistutuksen vuoden 2008 kustannusta, joka valtaosassa tapauksia oli 5 euroa ja keskimäärin 9 euroa, vuoden 2001 ensimmäisen perintäkirjeen kuluihin, todetaan kustannusten tulleen selvästi alaspäin. Ensimmäisen perintäkirjeen kulu oli tuolloin keskimäärin 20–29 euroa ja mediaani 17–47 euroa alle 250 euron saatavissa.¹⁴⁰ Vain alimmat perityt kulut olivat samalla tasolla kuin nykyinen maksumuistutusten veloitus.

¹³⁷ HE 21/2004 vp.

¹³⁸ $2 * 21 \text{ €} + 2 * 5 \text{ €}$ alle 250 €saatava ja $2 * 45 \text{ €} + 2 * 5 \text{ €}$ yli 250 €saatava.

¹³⁹ Yksityiskohtaiset tiedot liitteessä 2.

¹⁴⁰ Vaihteluväli johtuu siitä, että eri suuruiset saatavat oli hinnoiteltu eri tavoin. Taulukko liite 3.

Maksuvaatimusten osalta vertailukohdaksi voidaan ottaa vuoden 2001 tiedoista 2. perintäkirje. Tällöin havaitaan, että ne oli tuolloin hinnoiteltu hyvin samankaltaisesti kuin 1. perintäkirje. Toisen perintäkirjeen kuluveloitus oli keskimäärin 18–37 euroa ja mediaani 16–26 euroa (alle 250 euron saatavat). Hintataso näyttää tulevan hyvin lähelle nykyisiä maksuvaatimuksia. Suurin ero on siinä, että keskimääräisen kulutason ylittävät kulut olivat käytännöllisesti katsoen pudonneet pois ja kulutaso siten yhdenmukaistunut huomattavasti.¹⁴¹

Muutos on suorastaan dramaattinen verrattaessa yli 250 euron saatavien perintää, joissa korkeimmat palkkiot vaihtelivat 230 eurosta yli tuhanteen euroon 2001. Vuonna 2008 ylin palkkio oli 60 euroa. Keskipalkkioita tarkasteltaessa ero ei ole läheskään niin suuri (61–158 euroa 2001 ja 45 euroa 2008), mutta selvästi samansuuntainen.

Kuluttaja-asiamies on arvioinut, että useat alan toimijat ovat alkaneet soveltaa perintäkuluissa säännönmukaisesti perintälain 10a §:n mukaisia enimmäismääriä.¹⁴² Tämä tarkastelu antaa tukea tälle arviolle, mutta käytäntö ei ole yhtenäinen. Monet toimijat pystyvät tuottamaan palvelua alemmilla kustannuksilla ja se voi myös olla kilpailutekijä.

6.3 Yksityisoikeudellisten saatavien perimiskulut käräjäoikeudessa

6.3.1 Velkomusasiat käräjäoikeuksissa

Tässä jaksossa 6.3 tarkastellaan yksityisoikeudellisten saatavien perimiskuluja käräjäoikeudessa. Jaksossa tarkastellaan sekä vapaamuotoisen perinnän kuluja (6.3.3) että oikeudenkäyntikuluja (6.3.4) sellaisina kuin niitä on tuomittu käräjäoikeuksissa velallisten maksettaviksi. Jakson empiirisenä aineistona on otos käräjäoikeuksissa annettuja yksipuolisia tuomioita 1.1.2008–28.2.2009 välisenä aikana. Aineisto esitellään jaksossa 6.3.2.

Tässä jaksossa tarkastellaan siis pelkästään yksityisoikeudellisten saatavien perintää, julkisoikeudellisia saatavia ei käräjäoikeuksissa esiinny. Edellä jaksossa 6.2 on tarkasteltu yksityisoikeudellisten saatavien perimiskuluja perimistoimistojen ilmoittamien veloituskäytäntöjen perusteella. Perintä siirtyy käräjäoikeuksiin vain tapauksissa, joissa vapaamuotoi-

¹⁴¹ Vertailutiedot on esitetty liitteessä 3.

¹⁴² KA 2007, 3.

nen perintä ei tuota tulosta, joten on odotettavissa, että näissä asioissa perimiskulut ovat korkeampia kuin edellisessä jaksossa.

Käräjäoikeuksissa käsiteltyjen velkomusasioiden määrä on kasvanut vuodesta 2005 alkaen voimakkaasti. Kaikkiaan käräjäoikeuksissa vireille tulleiden summaaristen asioiden määrä on kasvanut 62 prosenttia vuosina 2005–2008 eli 135 000 hakemuksesta 220 000 hakemukseen. Valtaosa kasvusta on ollut velkasuhteita koskevien asioiden lisääntymistä (88 %).

Velkomukset käsitellään käräjäoikeuksissa summaarisina asioina, jotka tulevat vireille suppeilla haastehakemuksilla. Kaiken kaikkiaan valtaosa käräjäoikeuksissa käsitellyistä asioista tulee vireille summaarisina asioina. Valtaosa niistä myös ratkaistaan kirjallisessa valmistelussa (yli 99 %). Noin puolet kirjallisessa valmistelussa ratkaistuista summaarisista asioista on kirjattu velka- ja saamissuhteita koskeviksi asioiksi. Velkasuhteita koskevien asioiden osuus on noussut 40 prosentista 60 prosenttiin vuosina 2005–2008.

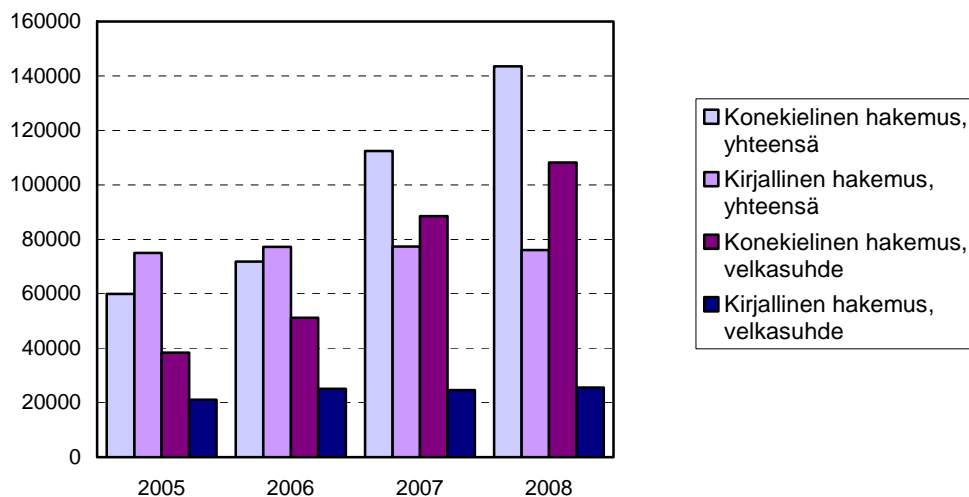
Summaarinen haastehakemus voidaan nykyisin panna vireille sekä konekielisenä että kirjallisella hakemuksella. Konekieliset hakemukset ovat olleet käytettävissä vuodesta 1993 toteutetusta käräjäoikeusuudistuksesta alkaen. Silloin toteutettiin edelleenkin voimassa oleva Santrajärjestelmä, johon summaariset haastehakemukset voidaan toimittaa konekielisesti. Samaan konekieliseen osoitteeseen voidaan toimittaa kaikkiin maan käräjäoikeuksiin menevät hakemukset, sekä yksittäisinä että massahakemuksina. Santrasta konekieliset hakemukset siirretään konekielisesti asiankäsittelyjärjestelmään (Tuomas), joka tulostaa velalliselle tiedoksi annettavan haastehakemuksen, ja päätökset voidaan lähettää konekielisinä velkojalle/kantajalle. Velkoja/kantaja voi toimittaa päätökset edelleen konekielisinä ulosoton tietojärjestelmään.¹⁴³

Santran käyttäjiä on tällä hetkellä seitsemän; viisi perimistoimistoa, yksi pankkiryhmä ja yksi suuri kaupunki. Lisäksi osa hakijoista voi toimittaa haastehakemuksen esimerkiksi sähköpostin liitteenä, mutta näitä hakemuksia käsitellään KO:ssa samoin kuin kirjallisia hakemuksia eli niiden tiedot syötetään käsin Tuomas-asianhallintajärjestelmään.¹⁴⁴

¹⁴³ Kujanen 1994, 81. Tavoitteena on lisätä sähköistä asiointia summaarisissa asioissa siten, että se ei rajoittuisi vain massaperijöihin. OM on asettanut työryhmän valmistelemaan sähköisen asiointin laajempaa käyttöä käräjäoikeuksien summaaristen asioiden käsittelyssä 15.4.2008 OM 8/31/2005 (<http://www.om.fi/1210772868146>) ja laajemmin sähköistä asiointia tarkastelevan ohjausryhmän 28.5.2008 OM 09/042/2008. <http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Kehittamishankkeita/1215524119113>. OMTR 2009:7.

¹⁴⁴ OMTR 2009:7, 14–15.

Santran kautta käsitellään konekielisesti noin kaksi kolmasosaa summaarisista asioista (kuvio 6.4). Asioiden lisääntyminen KO:issa koskee nimenomaan konekielisiä hakemuksia.



Kuvio 6.4 Valmistelussa ratkaistut summaariset asiat 2005–2008

Riita-asian selvästi tavallisin ratkaisu kärjäoikeuden kirjallisessa valmistelussa on yksipuolinen tuomio, joka voidaan antaa silloin, kun vastaaja ei lainkaan vastaa haastehakemukseen tai vastaa ilmoittamatta perustetta vastustamiselleen. Kuten taulukosta 6.2 käy ilmi, lähes 80 prosenttia asioista oli päättynyt yksipuoliseen tuomioon. Tavallisesti tällöin on kysymys riittämättömästä velkomuksesta tai muuhun sopimukseen perustuvasta saamisesta.

Muut vaihtoehdot asian ratkaisemiselle kärjäoikeuden kirjallisessa valmistelussa ovat tuomio, jos vastaaja myöntää kanteen oikeaksi, kanteen hylkääminen, jos se on ilmeisen perusteeton, ja sovinnon vahvistaminen. Mikään näistä vaihtoehdoista ei ole erityisen tavallinen. Todennäköistä onkin, että osa muulla tavalla päättyneistä asioista on sellaisia, joissa velallinen on maksanut saatavan asian tultua vireille ja kantaja on peruuttanut kanteensa. Tällöin asia ”jää sillensä”.

Taulukko 6.2 Summaaristen asioiden ratkaisut kärjäoikeuksissa 2008

	Yhteensä	Yksipuolinen tuomio	YPT %
Kirjallinen haastehakemus	76 419	54 874	71,8
Konekielinen haastehakemus	143 641	119 788	83,4
Yhteensä	220 060	174 662	79,4

6.3.2 Käräjäoikeusaineisto

Tässä jaksossa tarkastellaan velkomusasioiden perimiskuluja ja oikeudenkäyntikuluja käräjäoikeusaineiston perusteella. Luvun empiirisenä aineistona ovat summaarisissa velkomusasioissa annetut yksipuoliset tuomiot. Otos on pyydetty Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta, ja siihen sisältyvät kolmena päivänä joulukuussa 2008, tammikuussa ja helmikuussa 2009 kirjallisessa valmistelussa annetut yksipuoliset tuomiot. Konekielisesti saapuneista asioista pyydettiin lisäksi tiedot kolmelta päivältä joulukuussa 2008 ja kahdelta päivältä tammi- ja helmikuussa 2009. Aineisto on saatu konekielisesti excel-taulukkona Tuomas-järjestelmästä. Aineistoon ei sisälly tuomioasiakirjoja. Siten aineistosta voidaan saada vain tilastotietoja.

Koska tutkimuksen kiinnostuksen kohteena on nimenomaan yksityishenkilöihin kohdistuva saatavien perintä, otos rajattiin asioihin, joissa velkojana oli oikeushenkilö ja velallisena yksityishenkilö.¹⁴⁵ Aineistosta ei käy ilmi, onko velkojapuolella kysymys velkojan itsensä, perimistöimiston tai muun asiamiehen tekemästä hakemuksesta.¹⁴⁶ Velallispuolella on mukana myös yrittäjiä, jotka toimivat yksityisinä ammatin tai elinkeinon harjoittajina. On kuitenkin arvioitu, että 90 prosenttia summaaristen asioiden vastaajista on kuluttajia.¹⁴⁷ Myös kuluttajavelallisilla voi olla hyvinkin erilaisia saatavia, varsinaisista kulutusluotoista asuntovelkoihin ja yritysten toimintaan liittyviin takaussaataviin.

Tutkimusaineistoon tuli 483 kirjallisella haastehakemuksella ja 307 konekielisellä hakemuksella vireille tullutta velkomusasiaa.¹⁴⁸ Perityn saatavan suuruus oli kirjallisissa hakemuksissa keskimäärin 2 643 euroa ja konekielisissä hakemuksissa 876 euroa. Kirjallisten hakemusten kohdalla kuitenkin erityisen suuret saatavat nostivat keskiarvoa. Kun yli 100 000 euron saatavat (3 kpl) poistettiin aineistosta, keskiarvoksi tuli 1 375 euroa.

Kirjallisilla hakemuksilla haettiin sekä suuria että pieniä saatavia, kun taas konekielisten hakemusten saatavien hajonta oli pienempi.¹⁴⁹ Puolet kirjallisilla hakemuksilla perityistä saatavista jäi alle 338 euron, ja pie-

¹⁴⁵ Tietosuojaan ja tutkimusekonomiaan liittyvistä syistä aineistossa ei ole henkilötietoja.

¹⁴⁶ Velkojien joukossa voi olla myös julkisyhteisöjä yksityisoikeudellisten saatavien velkojina (esim. kunnan myöntämät lainat). Tällaisia saatavia tuskin voi olla aineistossa kovin montaa. Julkisoikeudellisia saatavia ei peritä käräjäoikeusteitse. Ks. luku 4.

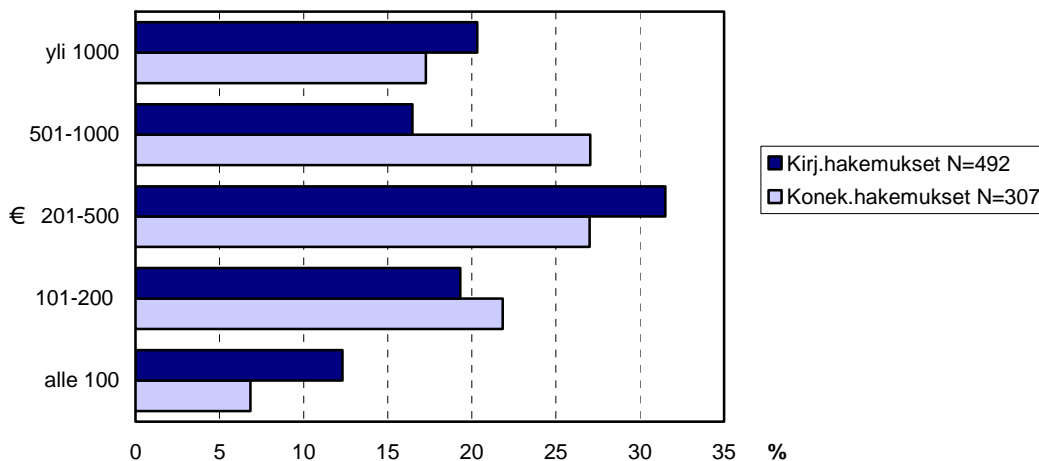
¹⁴⁷ Esim. OMTR 2009:7, 12.

¹⁴⁸ Tiedossa ei ole, miksi otokseen tuli vähemmän sähköisiä asioita kuin kirjallisia, kun koko vuoden aikana sähköisiä hakemuksia oli tullut lähes puolet enemmän kuin kirjallisia.

¹⁴⁹ Sähköisissä hakemuksissa saatavan keskihajonta oli 3 926 euroa, kun kirjallisissa hakemuksissa se oli 17 109 euroa.

nimmät saatavat olivat alle 50 euroa. Konekielisillä hakemuksilla ei haettu lainkaan alle 50 euron saatavia, ja saatavien mediaani oli 426 euroa.

Tavallista oli myös se, että velkoja peri samalla hakemuksella velalliselta useasta erästä koostuvaa saamista. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi toistuvaissuoritus, jonka useaa maksamatta jäänyttä erää peritään samalla kertaa. Konekielisissä hakemuksissa perittävänä oli keskimäärin 2,7 ja kirjallisissa hakemuksissa 1,5 erillistä erää.



Kuvio 6.5 Summaaristen velkomusten saatavat (%)

6.3.3 Vapaamuotoisen perinnän kulut

Tässä tarkastellaan, minkä suuruisia vapaamuotoisen perinnän kuluja velalliset oli velvoitettu maksamaan aineistoon kuuluneissa yksipuolisissa tuomioissa. Ensin tarkastellaan sitä, millainen oli veloitetujen perimiskulujen kokonaismäärä. Havaintoja eritellään erikseen konekielisten ja kirjallisten hakemusten suhteen. Sen jälkeen tehdään muutamia havaintoja siitä, mistä perimiskulut koostuivat. Seuraavassa jaksossa 6.3.3 tarkastellaan vielä tuomittuja oikeudenkäyntikuluja saman aineiston perusteella ja jaksossa 6.3.4 kulujen kokonaismäärää.

Konekielisillä hakemuksilla tehdään ns. massaperintää, kun taas kirjallisilla hakemuksilla peritään saatavia myös varsin yksilöllisesti. Tämä tuli esiin kulujen jakautumisessa eri tavoin.

Huomattavin ero kirjallisten ja konekielisten hakemusten perusteella vireille tulleiden asioiden välillä oli se, että edellisiin ei läheskään aina sisältynyt lainkaan vapaamuotoisesta perinnästä aiheutuneita kuluja, kun taas konekielisiin hakemuksiin niitä sisältyi käytännöllisesti katsoen ai-

na.¹⁵⁰ Kirjallisista hakemuksista viidesosa oli sellaisia, joissa ei vaadittu lainkaan korvausta vapaamuotoisen perinnän kuluista.

Tähän voi olla kaksi selitystä. Todennäköisesti ei ole lainkaan kysymys perimistoimistojen tekemästä massaperinnästä, jossa perintälain mukainen maksuvaatimus on välttämätön, vaan yksittäisistä saatavista mahdollisesti kahden elinkeinonharjoittajan tai kuluttajan välillä. Toinen mahdollinen selitys on se, että massaperintään sisältyvästä saatavasta on saatu osasuorituksia, jotka on käytetty vapaamuotoisen perinnän kulujen kattamiseen ja oikeudelliseen perintään on siirtynyt vain pääomaa.

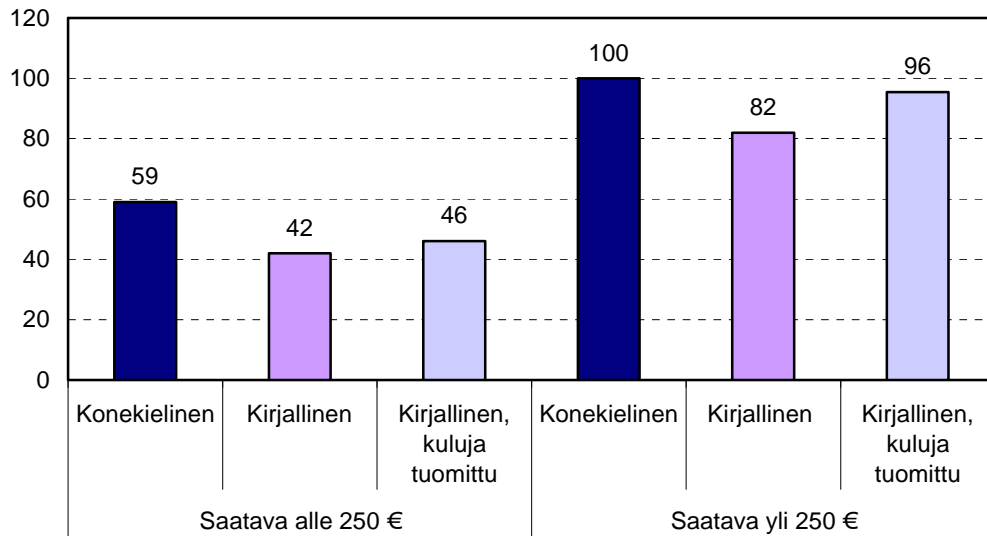
Kirjallisten hakemusten kohdalla yksilöllisestä perinnästä kertoo sekin, että niissä olivat suurimmat perintäkulut (maksimi 1 161 €). Konekielisissä hakemuksissa suurin perimiskulu oli 655 euroa. Kirjallisten hakemusten kulujen hajonta oli selvästi suurempi (119 €) kuin konekielisten (53 €). Kirjallisissa hakemuksissa esiintyi enemmän sekä pieniä että suuria perintäkuluja kuin konekielisissä hakemuksissa. Kirjallisten hakemusten pienin perintäkulu oli kolme euroa, kun se konekielisissä hakemuksissa oli viisi euroa.

Tuomittujen perimiskulujen keskiarvo oli konekielisissä hakemuksissa 89 euroa. Kirjallisissa hakemuksissa keskiarvo oli 85 euroa, ja jos vain ne asiat, joissa kuluja oli tuomittu, otetaan huomioon, 107 euroa. Perimiskulujen keskiarvo oli 54 euroa alle 250 euron saatavien perinnässä ja 105 euroa yli 250 euron saatavissa.

Alle 250 euron saatavissa perimiskulut olivat keskimäärin 60 euroa konekielisissä hakemuksissa ja 51 euroa kirjallisissa hakemuksissa (mediaani 59 ja 42 euroa). Jos kirjallisista hakemuksista otetaan mukaan vain ne, joissa kuluja tuomittiin, niidenkin keskiarvo on 61 euroa ja mediaani 46 euroa. Yli 250 euron saatavissa keskimääräinen perimiskulu oli 103 euroa konekielisissä ja 106 euroa kirjallisissa hakemuksissa (mediaani 100 ja 82 euroa).¹⁵¹

¹⁵⁰ Konekielisissä hakemuksissa perintäkuluja ei oltu tuomittu 1% tapauksista (N=307).

¹⁵¹ Saatavan suuruuden ja perintäkulun suuruuden välinen korrelaatio oli merkittävä tasolla 0.01 (Pearson .339 konekieliset ja .184 kirjalliset).



Kuvio 6.6 Vapaamuotoisen perinnän kulut summaarisissa asioissa, mediaani

Vapaamuotoisen perinnän tuomitut kustannukset jäivät lähes aina lakisääteisten rajojen alapuolelle. Perintälain mukaan alle 250 euron saatavan perintäkulut eivät saa ylittää 190 euroa ja yli 250 euron saatavan eivät saa ylittää 220 euroa. Konekielisissä hakemuksissa näitä rajoja ei ylitetty käytännöllisesti katsoen lainkaan.¹⁵² Kirjallisissa hakemuksissa yli 220 euron kuluja veloitettiin noin 9 prosentissa tapauksia.¹⁵³

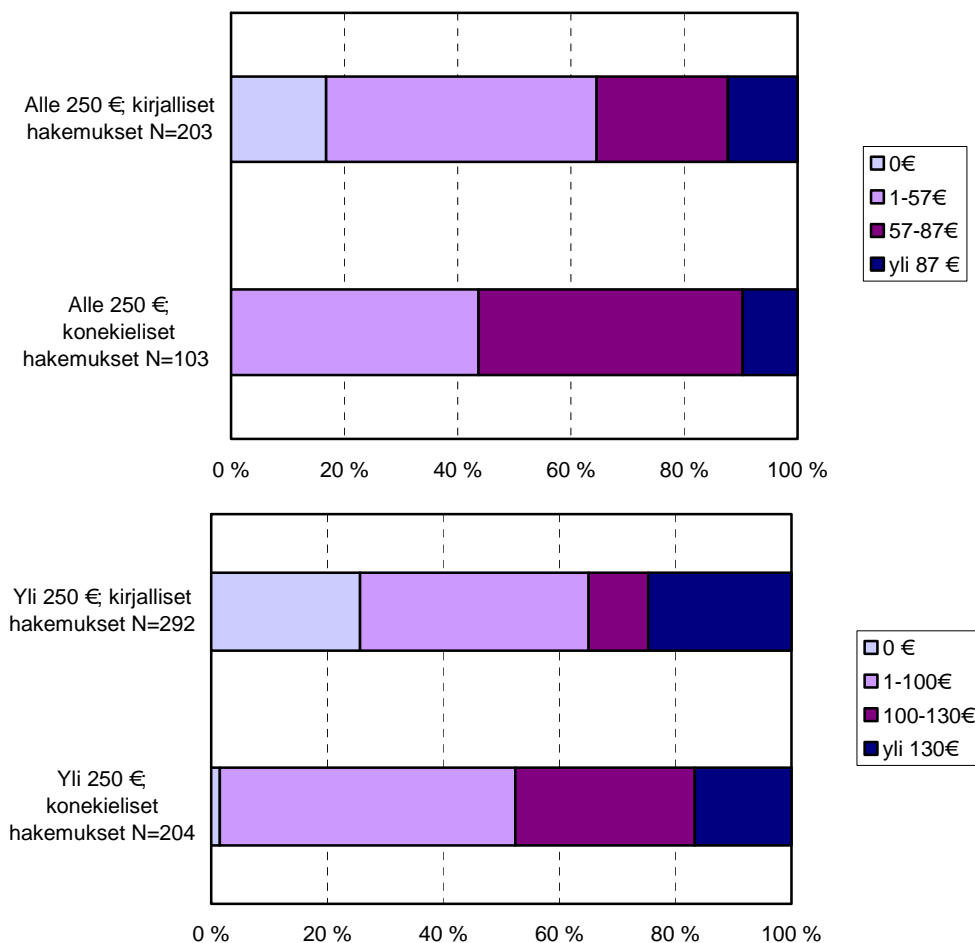
Hyvää perintätapaa koskevan suosituksen mukaan ei tulisi käyttää enempää kuin kahta maksuvaatimusta ja yhtä tai useampaa maksumuistutusta. Näiden yhteenlasketut ylärajat ovat alle 250 euron saatavissa 57 euroa¹⁵⁴ ja yli 250 euron saatavissa 100 euroa.¹⁵⁵ Hyvän perintätavan mukaiseen veloitukseen voi vielä sisältyä 30 euron suuruisen kulu maksusuunnitelman tekemisestä. Kuviossa 6.7 käräjäoikeuksissa tuomittuja kuluja on verrattu näihin suosituksiin.

¹⁵² Kustannukset jäivät alle 250 euron saatavan perinnän kokonaiskustannusten ylärajan, 190 euroa, alapuolelle 98 prosentissa tapauksia. Yli 250 euron saatavan perintäkulojen ylärajan, 220 euroa, alapuolelle jäi 99 prosenttia tuomituista kuluista.

¹⁵³ Näissä tapauksissa oli myös kysymys keskimääräistä suuremmista saatavista (ka 20 800 €, mediaani 1 324 €, N=33).

¹⁵⁴ Kolmen maksumuistutuksen kanssa $2 * 21 \text{ €} + 3 * 5 \text{ €} = 57 \text{ €}$

¹⁵⁵ Kahden maksumuistutuksen kanssa $2 * 45 \text{ €} + 2 * 5 \text{ €} = 100 \text{ €}$



Kuvio 6.7 Vapaamuotoisen perinnän kulut kärjäoikeudessa

Hyvän perintätavan mukainen suositus näytti toteutuvan hyvin, jos mittapuuna käytetään suositusta, johon sisältyy maksusuunnitelman laatiminen. Tällöin suosituksen alapuolelle jäi 90 prosenttia alle 250 euron saatavista tuomituista kuluista ja noin 80 prosenttia sitä suuremmistakin saatavista.

Koska kaikissa tapauksissa maksusuunnitelmaa ei laadita, on mielekäästä katsoa myös alemmaa suositusta. Sen alle jäi alle 250 euron saatavissa lähes kaksi kolmasosaa kirjallisista hakemuksista (64 %), kun taas konekielisistä hakemuksista suosituksen alle jäi 43 %. Yli 250 euron saatavissa puolessa tapauksista kulut jäivät tämän suosituksen alle.

Tulokset viittaavat siihen, että suosituksia noudatetaan kohtuullisen hyvin. Suositusten siihen osaan, joka edellyttäisi maksusuunnitelman tekoa, sijoittui nimenomaan massaperintää kuvaavia konekielisiä hakemuksia. Tämä voi tarkoittaa, että ammattimaiset perijät suosivat maksusuunnitelmia, mutta se voi myös kertoa siitä, että ne suorittavat runsaasti rutiininomaisia perimistöimiä, joista kertyy kuluja yli alemman suositusrajan.

Koska tutkimuksen aineisto saatiin taulukkomuotoisena, siitä ei suoranaisesti näy se, mistä tuomitut perintäkulut koostuivat. Jossain määrin tuomioissa oli kuitenkin eritelty yksittäisiä kulueriä, vaikka näin ei oltu tehty läheskään aina. Aineistosta ei myöskään näy kuluerän peruste, vaan ainoastaan sen suuruus. Kulueriä oli eritelty useammin konekielisiin hakemuksiin perustuvissa tuomioissa, mikä johtunee hakemusten automaattisesta siirrosta tuomiolauselmajärjestelmään.

Yksittäisissä kuluerissä näkyy maksumuistutusten tärkeä merkitys massaperinnässä. Konekielisessä aineistossa puolet yksittäisistä kulueristä oli kymmenen euroa tai sitä pienempiä; suurimpana ryhmänä 2,5 euron suuruiset erät, joita oli kolmannes yksittäisistä kulueristä (N=654).¹⁵⁶ Keskimäärin perityn kuluerän suuruus oli konekielisessä aineistossa 42 euroa ja mediaani 10 euroa.

Kirjallisista hakemuksista maksumuistutukset eivät erottuneet samalla tavalla, sillä niissä yksittäiset kuluerät olivat selvästi suurempia. Keskimäärin kuluerän suuruus oli 73 euroa ja mediaani 50 euroa.¹⁵⁷ Kirjallisissa hakemuksissa erottuivat tapaukset, joissa oli lähetetty useita maksuvaatimuksia. Tyypillisin arvo oli 42 euroa (= 2 * 21 € 7,9 %) ja tavallisia olivat 63 euroa (= 3 * 21 € 4,8 %) ja 84 euroa (= 4 * 21 € 3 %; N=559).

Maksusuunnitelmasta hyvän perintätavan mukaisesti veloitettava kulu, 30 euroa, ei esiintynyt konekielisessä aineistossa lainkaan yksittäisenä kulueränä. Kirjallisessa aineistossa se tuli esiin 2,5 prosentilla. Koska kuluerien peruste ei aineistossa näkynyt, tästä ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöksiä sen suhteen, paljonko maksusuunnitelmaa käytetään.

6.3.4 Oikeudenkäyntikulut

Merkittävä osa velan perimisestä aiheutuvista kustannuksista koostuu oikeudenkäyntikuluista, jotka asian hävinnyt asianosainen veloitetaan korvaamaan voittaneelle osapuolelle.

Käräjäoikeusaineistosta saatiin tietoja myös niistä oikeudenkäyntikuluista, joita vastaaja on määrätty summaarisissa asioissa korvaamaan kantajalle. Aineisto on tässä sama kuin edellä eli kysymys on yksipuolisista

¹⁵⁶ Muita tavallisia kulueriä olivat erilaiset maksumuistutusten ja -vaatimusten kombinaatiot: 40 euroa (6,7 %), 59 euroa ja 83 euroa (3,8 % kumpikin). Yksityiskohtaisempaa erittelyä aineistosta ei voi tehdä.

¹⁵⁷ Vain kymmenesosa (11,6 %) kirjallisten hakemusten kulueristä oli kymmenen euroa tai vähemmän eli tyypillisesti maksumuistutuksia (N=559).

tuomioista, joissa kantajana on yritys ja velallisenä yksityishenkilö. Tällaisten asioiden oikeudenkäyntikulua säännellään oikeusministeriön asetuksella, jolla on säädetty korvattaville kuluille ylärajat.¹⁵⁸ Korvattaviin oikeudenkäyntikuluihin sisältyy voittaneelle asianosaiselle asian valmistelusta, ajamisesta ja asiamiehen palkkiosta aiheutuneet kohtuulliset kulut (OK 21:1; 21:8). Asiamiehen palkkion ohella merkittävä kuluerä on oikeudenkäyntimaksu, joka näissä asioissa on 70 euroa.¹⁵⁹

Asetuksen muutos tuli voimaan tutkimusajankohtana siten, että vuonna 2008 vireille tulleissa asioissa sovellettiin aikaisempaa kulutaulukkoa ja vuoden 2009 puolella vireille tulleissa uutta.¹⁶⁰ Aineistoon sisältyi siten pieni määrä asioita, joissa sovellettiin uutta taulukkoa.

Oikeudenkäyntikulu voidaan määrätä joko perustaksan mukaisena tai, jos saatavan periminen on ollut erityisen vaativa tehtävä,¹⁶¹ korkean taksan mukaisina. Vuosina 2008 ja 2009 sovelletut taulukot on esitetty taulukossa 6.3.

Taulukko 6.3 Korvattavat oikeudenkäyntikulut summaarisissa asioissa

Saatavan suuruus	Ennen 31.12.08 vireille tulleet asiat		1.1.09 jälkeen vireille tulleet asiat	
	alle 250€	yli 250€	alle 250€	yli 250€
Perustaksa	192	222	210	243
Korkea taksa	267	302	292	330

Tutkimusaineistossa velallisen maksettavaksi määrättyt oikeudenkäyntikulut määräytyivät erittäin usein taulukon mukaan. Konekielisesti vireille tulleissa summaarisissa asioissa peräti 96 prosenttia oikeudenkäyntikuluista oli määrätty perustaksan mukaisina. Korkeampaa taksa oli käytetty vain yhdessä tapauksessa.

¹⁵⁸ Oikeusministeriön asetus vastapuolen maksettavaksi tuomittavista oikeudenkäyntikuluista oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 c §:ssä tarkoitetuissa asioissa 1311/2001.

¹⁵⁹ Laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista 701/1993, kirjallisessa valmistelussa päättyneen asian oikeudenkäyntimaksu 3 § (1024/2002).

¹⁶⁰ Taulukot OMA:n 3 §:ssä 31.12.2008 asti (119/2006) ja 1.1.2009 jälkeen vireille tulleet asiat (836/2008).

¹⁶¹ Tarkemmat kriteerit tehtävän vaativuudelle sisältyvät OikMA:n 2 §:ään.

Taulukko 6.4 Taksan mukaiset oikeudenkäyntikulut summaarisissa asioissa

	Kirjallinen hakemus		Konekielinen hakemus	
	n	%	n	%
Saatava alle 250€				
Perustaksa	142	29,2	100	32,6
Korkea taksa	22	4,5	1	0,3
Saatava yli 250€				
Perustaksa	167	34,4	194	63,2
Korkea taksa	41	8,4	0	0
Taksan mukaisesti yhteensä	372	76,5	295	96,1
	N=486		N=307	

Korvattavien oikeudenkäyntikulujen keskiarvo oli konekielisessä aineistossa 222 euroa ja kirjallisessa aineistossa 226 euroa.¹⁶²

Kun oikeudenkäyntikuluja ei tuomittu taksan mukaisina, ne olivat konekielisessä aineistossa suurempia kuin korkein taksa,¹⁶³ ja ylin kulu oli 729 euroa. Kirjallisella hakemuksella vireille tulleissa asioissa kulujen hajonta oli suurempi kuin konekielisesti vireille tulleissa, ja niissä tuomittiin sekä taksat alittavia että ylittäviä oikeudenkäyntikuluja. Kirjallisesti vireille tulleissa asioissa alimman taksan (192 €) alle jääneitä kuluja oli 11,5 prosentissa tapauksista, alimman kulun ollessa 72 euroa (3,5 %:ssa tapauksista). Korkeimman taksan (330 €) ylittäviä kuluja oli kuudessa prosentissa kirjallisista hakemuksista.

Kaiken kaikkiaan, oikeudenkäyntikulutaulukoilla on ollut erittäin suuri kuluveloitusta yhtenäistävä vaikutus. Taulukoiden mukaisista ylärajoista on käytännössä tullut vallitseva kuluveloitus.

6.3.5 Kulut yhteensä

Yksipuolisissa tuomioissa tuomitut kulut koostuivat siis vapaamuotoisen perinnän kuluista ja oikeudenkäyntikuluista. Yhteenlaskettujen kulujen keskiarvo oli aineistossa 311 euroa konekielisissä ja 306 euroa kirjallisissa hakemuksissa.

Kirjallisissa hakemuksissa näkyy jälleen suurempi hajonta kuin konekielisissä. Konekielisissä hakemuksissa kulujen mediaani oli 304 euroa ja pienin arvo 150 euroa, kun mediaani kirjallisissa hakemuksissa oli 264 euroa ja pienin arvo 72 euroa.

¹⁶² Luvuista puuttuvat oikeudenkäymiskuluille mahdollisesti tuomitut korot. Niitä ei tutkimuksessa selvitetty, ja ne määrätään maksettavaksi alkaen kuukausi tuomitsemispäivästä (OK 21:8.2).

¹⁶³ Vain yhdessä konekielisessä asiassa oli tuomittu taksan alittava oikeudenkäyntikulu, kun taas ylittäviä kuluja oli tuomittu 11 kertaa (yhteensä 4 %).

Vertasimme vielä yhteenlaskettujen kulujen suuruutta perittyyn pääomaan. Osoittautui, että ei ollut mitenkään harvinaista, että perimiskulut olivat suuremmat kuin perittävänä oleva pääoma. Kulut olivat suuremmat kuin peritty pääoma peräti 42 prosentissa aineiston yksipuolisista tuomioista. Osuus oli konekielisissä ja kirjallisissa hakemuksissa sama (konekieliset hakemukset 128/307; kirjalliset hakemukset 209/492). Kulut ylittivät näissä tapauksissa perityn saatavan suuruuden keskimäärin yli sadalla eurolla.¹⁶⁴

Perintäkulut ylittivät perityn saamisen suuruuden keskimääräistä huomattavasti pienempien saatavien kohdalla. Näissä tapauksissa perityn saatavan keskiarvo oli 176 euroa konekielisissä saatavissa, kun kaikkien konekielisten saatavien keskiarvo oli 876 euroa. Kirjallisesti perittyjen saatavien keskiarvo oli 169 euroa, kun kulut ylittivät saatavan määrän (kaikkien kirjallisesti perittyjen saatavien keskiarvo oli 1 375 euroa).

Suurimmat saatavat, joissa perimiskulut nousivat suuremmiksi kuin perittävä saatava olivat konekielisissä hakemuksissa 958 euron suuruinen saatava, jonka vapaamuotoisen perinnän kulut olivat 655 euroa ja oikeudenkäyntikulut 729 euroa, yhteensä 1 384 euroa, ja kirjallisissa hakemuksissa 643 euron saatava, jonka vapaamuotoisen perinnän kulut olivat 335 euroa ja oikeudenkäyntikulut 444 euroa, yhteensä 779 euroa.

Aineistossa oli yhdeksän tapausta (2 %),¹⁶⁵ joissa perityn saatavan suuruus oli alle 50 euroa. Pienin saatava oli 12,18 euroa, ja sen perimiskulut olivat 218 euroa, jotka koostuivat 26 euron vapaamuotoisesta perimiskulusta ja 192 euron oikeudenkäyntikulusta. Lisäksi aineistossa oli seitsemän tapausta, jossa oli tuomittu maksettavaksi vain perimiskuluja, mutta ei lainkaan pääomaa.¹⁶⁶ Näitä tapauksia oli kuitenkin yhteensä vain kolme prosenttia kirjallisilla hakemuksilla perityistä saamisista.

Esimerkiksi kolmessa tapauksessa käräjäoikeus oli tuominnut maksettavaksi perimiskulua 45 tai 50 euroa ja oikeudenkäyntikulua 192 euroa kussakin, mutta ei lainkaan pääomaa.

Tällaisissa tapauksissa kysymys on todennäköisesti siitä, että alkuperäinen pääoma on maksettu pois joko ennen oikeudenkäyntiä tai sen asian jo tultua vireille. Vastaavasti niissä tapauksissa, joissa kulut huomattavasti

¹⁶⁴ Konekielisten hakemusten kohdalla ylityksen keskiarvo ja mediaani olivat 103 euroa ja kirjallisten hakemusten kohdalla keskiarvo 110 euroa ja mediaani 101 euroa.

¹⁶⁵ Kaksi prosenttia kirjallisella hakemuksella vireille tulleista saatavista.

¹⁶⁶ Näitä ei ole otettu huomioon edellä saatavan keskiarvoa laskettaessa.

ylittävät pääoman, kysymys voi olla siitä, että pääomaa on jo lyhennetty, kun velkoja turvautuu oikeudelliseen perintään.

Konekielisissä hakemuksissa ei ollut lainkaan alle 50 euron saatavia. Tämä kertoo todennäköisesti siitä, että perimistoimistot käyttävät harkintaa oikeudelliseen perintään siirtymisestä.

Suurempi osa kuluista oli oikeudenkäyntikuluja kuin vapaamuotoisen perinnän kuluja. Tämä koski myös tapauksia, joissa yhteenlasketut perimiskulut ylittivät perityn saamisen määrän. Niissä vapaamuotoisen perinnän kulut olivat keskimäärin 73 euroa (konekieliset) tai 69 euroa (kirjalliset), eli jonkin verran pienemmän kuin koko aineistossa (89 € ja 85 €). Oikeudenkäyntikulujen keskiarvo oli vastaavasti 207 ja 210 euroa, samoin jonkin verran vähemmän kuin koko aineistossa (222 € ja 226 €). Ottaen huomioon, että perimiskulut ylittivät pääoman nimenomaan pienten saatavien kohdalla, tämä oli odotettavissa.

6.4 Julkisoikeudellisten saatavien perimiskulut ulosotossa

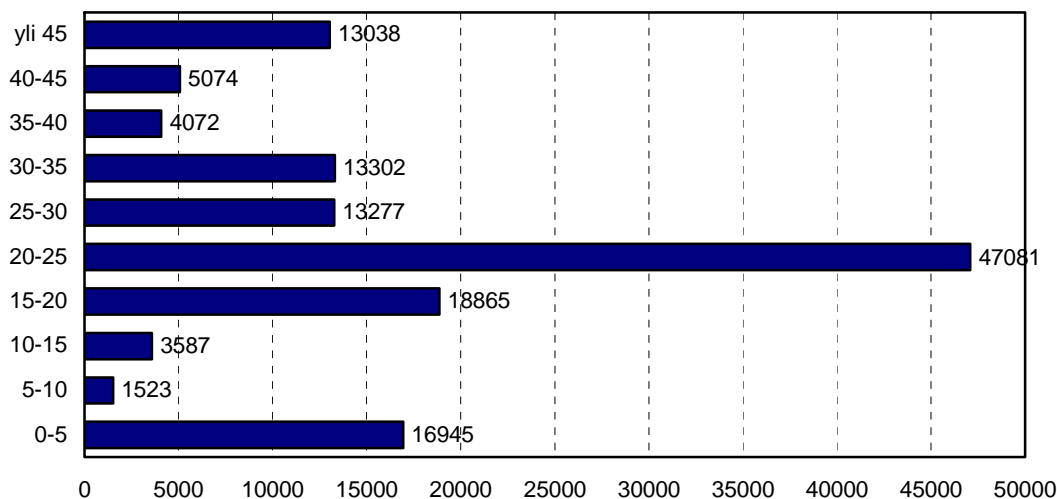
Vapaaehtoisen perinnän jäätyä tuloksettomaksi julkisoikeudellisen saatavaa perinnässä voidaan siirtää ulosottoon. Julkisoikeudellisen saatavan vapaaehtoisesta perinnästä aiheutuneet perintäkulut saadaan myös periä ulosottoteitse ilman tuomiota tai päätöstä (PerintäL 10.3 §). Asiamieskiellon vuoksi näitä kahta saatavaa ei peritä ulosotossa yhdessä kuten yksityisoikeudellista saatavaa ja sen perimiskulua, vaan ne erkaantuvat toisistaan. Nykyinen sääntely johtaa siis siihen, että julkisoikeudellinen saatava palautuu julkisyhteisölle perittäväksi, mutta sen vapaaehtoisesta perinnästä perintätoimistossa aiheutunut kustannus jää perintätoimiston perittäväksi. Tätä perintäkulua perintätoimisto voi periä ulosotossa ilman tuomiota erillisenä saatavana.

Julkisoikeudellisten saatavien perimiskuluja selvitettiin Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta saadun vuotta 2008 koskevan aineiston perusteella. Aineisto saatiin taulukkomuodossa, ja saatavakohtaiset tiedot rajoittuivat perityn kulun suuruuteen.

Tällaisia erillisiä perintäkuluja tuli ulosoton perittäväksi vuonna 2008 yhteensä 117 814. Kaiken kaikkiaan ulosoton perittäväksi oli 136 764 julkisoikeudellisen saatavan perintäkulua.¹⁶⁷ Valtaosa niistä tuli samalta

¹⁶⁷ Ero johtuu siitä, että suurempaan lukuun sisältyy myös edellisinä vuosina ulosottoon saapuneita asioita.

perintätoimistolta.¹⁶⁸ Ulosoton kautta perittyjen kulujen suuruus vaihteli alle viidestä eurosta 60 euroon. Keskimäärin perittävänä oli 23,80 euron suuruinen perintäkulu (mediaani 21,32).



Kuvio 6.8 Perintäkulut (saatavina) ulosotossa 2008

Perintälain mukainen 59 euron kokonaiskulujen katto ei ylittynyt kuin yhdessä tapauksessa, ja siinäkin vain kahdella eurolla. Jos kriteerinä käytetään hyvän perimistavan mukaisesti kahta maksuvaatimusta ja kahta maksumuistutusta ($2 * 12 + 2 * 5 =$) eli 34 euroa, todetaan, että 84 prosenttia kuluista jäi tämän rajan alle.

Tässä aineistossa maksumuistutusten suuri merkitys näkyy siten, että korkeintaan viiden euron suuruisia perintäkuluja oli suhteellisen paljon (12 %). Esimerkiksi 4,92 euron suuruinen kulu oli tavallinen (10 % aineistosta). Tavallisin perintäkulu oli 21 euroa, minkä suuruisia saatavia oli viidennes kaikista. Tämä perintäkulu oli tavallinen erityisesti vakuutusyhtiöiden perimissä saatavissa.¹⁶⁹ Muiltakin osin perintäkuluissa näkyi tietyn suuruisten saatavien suuri määrä. Esimerkiksi 19 euron suuruinen kulu oli tavallinen (noin 10 %), samoin kuin 48 euroa (9 %). Aineistosta ei näy, mistä yksittäinen perimiskulu koostuu. Vaikka kulujen kokonaismäärä jäi valtaosassa tapauksia kohtuulliseksi, voisi jatkossa olla mielenkiintoista selvittää, mistä tavanomaiset kulut koostuvat.

¹⁶⁸ OTTK saatu tieto.

¹⁶⁹ OTTK:n aineisto.

6.5 Ulosottokulut

Ulosottoimen kustannukset katetaan osittain asianosaisilta perittävillä ulosottomaksuilla. Näillä maksuilla on viime aikoina katettu noin 60 prosenttia ulosottoimen kokonaiskustannuksista, ja loput on katettu verovaroin.¹⁷⁰

Ulosoton kuluista vastaavat velallinen ja velkoja. Velalliselta peritään ulosottokuluja silloin, kun täytäntöönpano tuottaa tulosta. Maksusaatavan perimisestä peritään ns. taulukkomaksua, jonka suuruudesta säädetään asetuksella.¹⁷¹

Taulukko 6.5 Ulosoton taulukkomaksut

Peritty saaminen, euroa	Taulukkomaksu, euroa
enintään 14	2,50
yli 14 mutta enintään 27	5,00
yli 27 mutta enintään 67	7,00
yli 67 mutta enintään 165	11,50
yli 165 mutta enintään 335	25,00
yli 335 mutta enintään 670	51,00
yli 670 mutta enintään 1 680	76,00
yli 1 680 mutta enintään 8 400	118,00
yli 8 400	185,00

Velkojalta peritään onnistuneesta perinnästä käsittelymaksua 1,25 % peritystä saatavasta. Jos perintä ei onnistu, velkoja on velvollinen maksamaan käsittelymaksun, joka on 6,80 euroa saatavalta tai 3,40 euroa, jos on pyydetty ainoastaan ns. suppeaa ulosottoa.

Pysäköintivirhemaksuja perivä Helsingin kaupungin rakennusvirasto kuvasi ulosoton käyttämisestä aiheutuvia kustannuksia seuraavasti:

Hakijalle aiheutuu esteen toteamisesta ulosoton käsittelymaksu 3,40 euroa suppeasta perinnästä, joissain tapauksissa käytetään normaalia perintään, jolloin käsittelymaksu on 6,80 euroa. Ulosotovirastojen mahdollinen tilitys: tilityssummasta hakija maksaa 1,25 % tilitysmaksun. Näitä em. kuluja ei peritä asiakkaalta.

Ulosoton maksuja voidaan verrata vapaamuotoisen perinnän kustannuksiin. Esimerkiksi 250 euron saatavan ulosottomaksu, joka koostuu tauluk-

¹⁷⁰ Linna & Leppänen 2003, 650, jossa ulosottokuluista yksityiskohtaisesti.

¹⁷¹ Asetus ulosottomaksuista 35/1995, 2 § (1139/2006).

komaksusta 25 euroa ja 3,125 euroa käsittelymaksusta, on yhteensä 28,13 euroa. Edellä todettiin, että julkisoikeudellisen saatavan vapaamuotoisen perinnän keskimääräiset perimiskulut olivat 23,8 euroa niissä asioissa, joissa perimiskulua velottiin ulosoton kautta. Yksityisoikeudellisen alle 250 euron saatavan vastaavat kulut olivat perimistoimistoille suunnatun kyselyn mukaan keskimäärin 38 euroa ja käräjäoikeusaineiston mukaan 51–60 euroa. Tässä vertailussa ulosoton maksun voimakas porrastus saatavan suuruuden mukaan saattaisi olla velallisen kannalta edullista, mutta muutoin ulosotto näyttäisi olevan jonkin verran kalliimpi kuin vapaamuotoinen perintä julkisoikeudellisten saatavien kohdalla.

6.6 Havaintoja perinnän tuloksellisuudesta

Perintätoiminnan arvioinnin yksi keskeinen kriteeri on sen tuloksellisuus eli se, kuinka suuri osa saatavista saadaan perityksi. Tuloksellisuuden arviointi osoittautuu kuitenkin vaikeammaksi kuin voisi odottaa. Pääasiallinen syy tähän on se, että kyselyt eivät tuottaneet riittävää tietopohjaa vertailulle. Sen enempää kunnille kuin perimistoimistoillekaan suunnattu kysely ei tuottanut tilastollista tietoa perinnän tuloksellisuudesta sen eri vaiheissa. Teoreettisesti katsottuna vertailu on ongelmallista, koska aitoa vertailuasetelmaa on vaikea saada. Jos esimerkiksi verrataan perintätoimistojen ja ulosoton tuloksellisuutta verrataan yleensä erilaisia aineistoja. Saatavat on yleensä toimitettu perintätoimistoon nopeammin kuin ulosottoon, jonne saatavat tulevat ehkä useankin velkojan lähettämän muistutuskirjeen jälkeen.

Seuraavassa tehdyt havainnot perustuvat ulosoton osalta vuositilastoihin ja julkisoikeudellisten saatavien osalta OTTK:n meille toimittamaan aineistoon. Perimistoimistoilta saimme kyselyssä suuntaa-antavia prosenttilukuja perinnän onnistumisesta. Kuntasektorin tiedot perustuvat samoin toteutettuun kyselyyn, mutta ne ovat pikemminkin hajanaisia havaintoja kuin varsinaista tilastoaineistoa. Tämä johtunee erilaisista syistä, mutta yksi syy on selvästikin se, että kunnat perivät eri saataviaan eri reittejä eikä yhtenäisten tilastotietojen tuottaminen sen vuoksi kaikissa kunnissa ollut mahdollista.

Julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten saatavien välistä perimistulosta voidaan verrata sekä ulosottoperinnässä että perimistoimistossa. Ulosotossa julkisoikeudellisten saatavien perimistulos on yleisesti ottaen parempi kuin yksityisoikeudellisten. Vuonna 2008 rahatilitysten

määrä oli perintään saapuneista saatavista 27 % yksityisoikeudellisissa saatavissa ja 36 % julkisoikeudellisissa saatavissa.¹⁷²

Perimistoimistojen kohdalla tilanne oli päinvastainen. Ne raportoivat parempaa tulosta yksityisoikeudellisten saamisten vapaamuotoisessa perinnässä kuin julkisoikeudellisten.

Yksityisoikeudellisten saatavien perimistulokseksi ilmoitettiin noin 60 % (3 mainintaa) tai noin 70 % (4 mainintaa). Kaksi toimistoa ilmoitti selvästi korkeamman perimistuloksen (80–90 %) ja neljä selvästi alemman (25–50 %). Julkisoikeudellisia saatavia perivät kuusi toimistoa ilmoittivat alemman tuloksen näille saataville. Kahdella toimistolla ero oli suhteellisen pieni (reilut 50 %:n tulos yksityisoikeudellisissa verrattuna 60 %:n tulos julkisoikeudellisissa saatavissa), kun taas kahdella toimistolla ero oli noin 20 %.

Perimistavan tai -vaiheen mukaista tulosta voidaan verrata perimistoimistojen osalta. Perimistoimistot raportoivat yksityisoikeudellisten saamisten kertymät ulosotosta selvästi alhaisemmiksi kuin vapaamuotoisesta perinnästä.

Kolme toimistoa raportoi alle 10 %:n kertymän ulosotosta, kun neljä toimistoa oli 20–25 %:n kertymällä lähellä ulosoton tilaston mukaista 27 prosenttia. Edelleen neljä toimistoa raportoi tätä korkeampia tuloksia (40–50 %) ulosotosta. Ilmoitetut prosentit jäävät selvästi jälkeen vapaamuotoisen perinnän prosenteista.

Kuntien raportoimista luvuista on vaikeaa tehdä yhteenvetoa. Kahden kunnan edustaja käytti peukalosääntöä, jonka mukaan laskuista 10 % vaatii maksumuistutusta, muistutetuista laskuista 10 % lähtee perimistoimistolle tai edellyttää kunnalta maksuvaatimusta vastaavaa muistuttamista, ja perimistoimistolle lähetetyistä 10 % menee ulosottoon.

Saamamme lukumäärät viittasivat pikemminkin siihen suuntaan, että maksumuistutuksen saaneista suurempi osa, ehkä noin 20 % johtaa ankarampiin toimenpiteisiin, joko perimistoimistolle tai ulosottoon lähettämiseen.

Ulosotosta saimme myös yksityiskohtaisempaa tietoa julkisoikeudellisten saatavien perimistuloksesta saatavalajin mukaan. Tällöin vuonna 2008

¹⁷² Tässä tarkoitetaan muita kuin veroja ja sakkoja. Veroissa vastaava tulos oli 32 %. Yksityisoikeudellisiin saataviin ei sisälly elatusapuja, joissa tulos oli 49 %. Vuoden aikana käsiteltävinä olleista saatavista (joihin sisältyy siis aikaisempina vuosina perittäväksi tulleita), prosentit olivat julkisoikeudellisten saatavien kohdalla 32 % ja yksityisoikeudellisten 11 %.

perityksi saatua kertymää verrataan vuoden aikana perittävänä olleisiin saataviin. Parhaan perimistuloksen puolesta erottuu televisiomaksu, joista on saatu perittyä kaksi kolmasosaa (66 %).¹⁷³ Toimeksiantorajoituksen piiriin kuuluvista pysäköintivirhemaksu saatiin perittyä 42 prosenttisesti ja liikenteen tarkastusmaksuista perittiin kolmannes (34 %). Terveydenhuollon ja sosiaalitoimen maksujen perimisprosentit vaihtelivat välillä 30–47 %. Hammashoidon ja lasten päivähoidon maksut saatiin perittyä 45 ja 47 prosenttisesti; sairaalamaksujen ja terveyskeskusmaksujen prosentit olivat 39 ja 36 %.

Edellä mainitut saatavatyyppit kohdistuvat tyyppillisesti kuluttajavelallisiin. Alhaiset perimistulokset löytyivät sitä vastoin yrittäjiin kohdistuvista velvoitteista, erityisesti työnantajasuorituksista. Kuluttajavelallisiin kohdistuvista velvoitteista alhainen perimistulos koski opintolainoja, joiden saatavamäärät olivat paljon suurempia kuin muiden kuluttajavelallisilta perittävien saatavien.

6.7 Haastattelut – eri tahojen näkemyksiä

Perimiskulujen suuruuteen otettiin jonkin verran kantaa tekemissämme kyselyissä ja haastatteluissa. Taulukkomaksujen olemassaoloa ei kukaan vastaajista asettanut kyseenalaiseksi. Niitä kiiteltiin siitä, että erittäin korkeiden kulujen periminen oli saatu kuriin.

Kulut olivat vanhoina aikoina aivan toista luokkaa; siis suuremmat 1990-luvun alussa, ihan kohtuuttomiksi muodostuivat. (tvn)

Kaksi perimistoimistoa toi esiin tarpeen nostaa kulutaulukkojen taksoja:

Perintätaksat ovat pikkusen jo allaalla. Käräjäoikeus jo nosti. Nyt on liian allaalla, saisi olla 30 ja 50 [euroa maksuvaatimus]. Maksusopimus saisi olla 75 euroa, kun myös jouvutaan maksamaan alvit ja kuluttajalle ei alvia saa laittaa. (PT)

Perimiskuluihin liittyviä epäkohtia tuotiin esiin velka- ja talousneuvojen taholta. Heidän näkökulmansa liittyi nimenomaisesti vähätuloisten ja vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleviin asiakkaisiin. Helsingin velkaneuvonnasta tuotiin esiin, että julkisoikeudellisia maksuja ja niihin liittyviä perimiskuluja esiintyi suhteellisesti eniten sosiaalisen luototuksen

¹⁷³ Vain valtion asuntolainoilla on parempi perimistulos (82 %), mutta vakuudellisina luotoina ne eivät ole vertailukelpoisia muiden saatavien kanssa.

asiakkailla. Pienissä syrjäisissä kunnissa perimistöimistöjä pidettiin kalliina. Samoin toimeksiantorajoitusten piiriin kuuluvia saatavia perivät henkilöt pitivät omaa toimintaansa velallisten kannalta edullisena:

Mielestäni perintätoimistojen perimät kulut tulevat asiakkaalle kohtuuttoman kalliiksi.

Velkaneuvojat toivat esiin, että asiakkaalle saattoi kertyä huomattavia perintäkuluja perimistöimistön periessä saatavaa. Tällöin kuluja oli kertynyt useista samaa saatavaa koskevista maksumuistutuksista ja -vaatimuksista, samoin kuin useiden maksuerien karhuamisesta erillisillä muistutuksilla.

Jotkut perintätoimistot laittaa kymmenen kirjettä á 5 euroa ja ne on, että maksa, maksa, maksa. Saattaa mennä toiset kymmenet ja sitten vasta viedään ulosottoon. Asiakasta olisi säästetty niiltä lisäkuluilta, kun olisi viety se nopeasti ulosottoon. (tvn.)

jos sulla on vaikka päivähoitomaksu, joka erääntyy kuukausittain [] kaupungille. Niin ohjehan on, että sitten kun seuraavan kuukauden maksu erääntyy, niin ne pitäisi tavallaan yhdistää ja niistä lähettää yhteinen maksukehotus. Mutta ne lähettää joka kuukauden laskusta erikseen sen maksukehotuksen. Ja sitten kun jokaisesta lähettää kaks-kolme maksukehotusta, niin sitten tulee jokaisesta kuukauden erästä uudet, omat laskunsa. (tvn.)

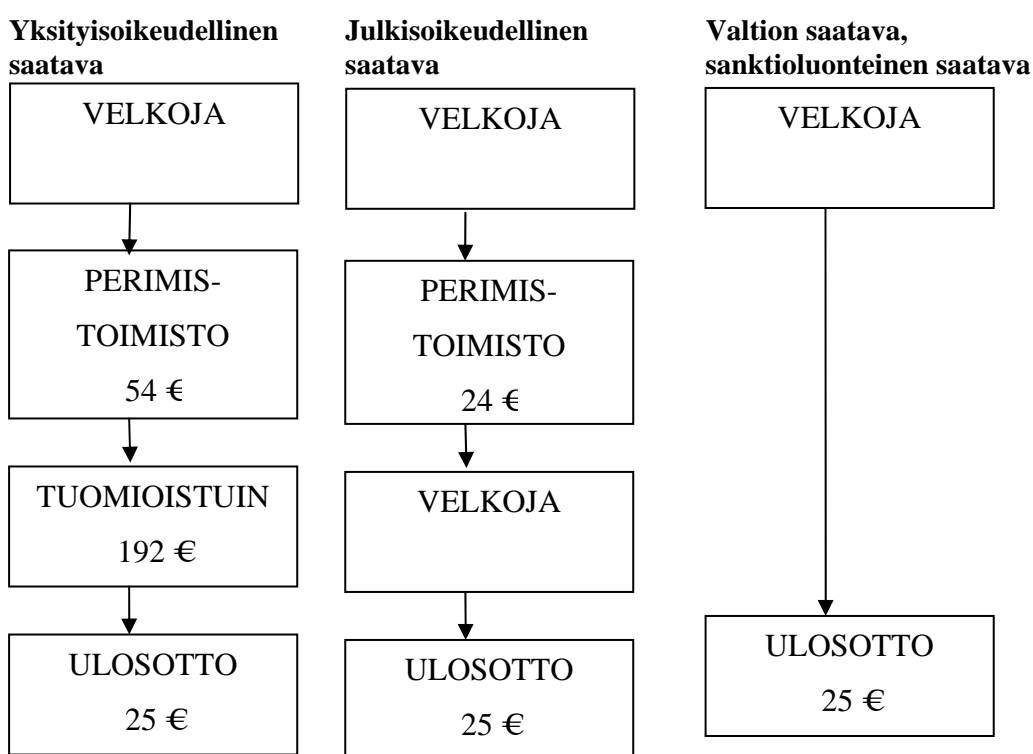
Velkaneuvojat toivat esiin, että maksusuoritukset käytetään ensisijaisesti perimiskulujen maksamiseen, jolloin velat eivät välttämättä lyhene.

Käytäntö on villi, sitä ei voi kieltää. Siinä varmasti vaadittaisi... on ihan oikein, että joitakin kuluja he saa, ei siitä ole kyse, mutta se on kaikkien meidän etu, että se olisi linjassa. Että ne velat myös lyhenisi, että sillä olisi jotain hyötyä sille velalliselle, että hän pääsisi yhteiskunnan rattaisiin taas nopeammin mukaan. (tvn.)

Sosiaalisella luotolla maksetaan myös julkisoikeudellisia maksuja. Tuntuu hölmöltä hakea sosiaalista luottoa summalle, josta suurin osa menee perintätoimistolle. (tvn.)

6.8 Johtopäätöksiä

Perimisprosessia ja kulujen kertymistä kuvataan yhteenvetona kuviossa 6.9, jossa kaavamaisesti esitetään 250 euron saatavan perimisestä aiheutuvat keskimääräiset kulut, jotka voidaan veloittaa velalliselta. Siitä todetaan, että velallisen maksettavaksi tulevien kulujen näkökulmasta julkisoikeudellisen saamisen periminen suoraan ulosoton kautta tulee velalliselle selvästi edullisimmaksi. Myös muiden suoraan ulosottokelpoisten saatavien periminen – perimistoimistoa käyttäen tai sitä käyttämättä – tulee selvästi edullisemmaksi kuin yksityisoikeudellisen saamisen periminen tuomioistuinteitse.



Kuvio 6.9 Saatavien perintäkaavio ja keskimääräiset kulut

Jos perinnän järjestämistä koskevat ratkaisut tehtäisiin yksinomaan velallisen maksettavaksi tulevia kustannuksia silmällä pitäen, perimistoimistoja koskevan toimeksiantorajoituksen eli myös vapaamuotoista perintää koskevan asiamieskiellon ulottaminen kaikkiin julkisoikeudellisiin saamiin olisi yksinkertainen johtopäätös. Ratkaisua ei kuitenkaan voitane tehdä yksinomaan velallisen maksettavaksi tulevien kulujen perusteella – vaikka ne ovatkin tärkeä tekijä järjestelmää kehitettäessä. Asiamieskielossa on kysymys myös kuntien tehtävien ulkoistamisesta. Kysymys voidaan esittää myös siten, voidaanko ulkoistaminen toteuttaa niin, että riit-

tävästi turvataan velallisten oikeusturva sekä velallisiin kohdistuvan kullurasituksen pysyminen kohtuullisena.

Perimiskulut käräjäoikeudessa

Perimiskuluja tarkasteltaessa huomio kiinnittyy siihen, että suurimmat velallisen maksettavaksi tulevat perimiskulut aiheutuvat yksityisoikeudellisten saatavien tuomioistuinkäsittelystä. Niiden osalta oikeusministeriön asettamista kulujen ylärajoista on käytännössä muodostunut standardiveloitus. Velallinen veloitettiin käräjäoikeudessa käytännöllisesti katsoen aina korvaamaan velkojan kulut ylärajan (192 euroa) mukaisesti. Vuoden 2009 alusta yläraja nousi 210 euroon ja kuluveloitukset ovat nousemassa sen mukaisesti.

Käräjäoikeuksissa käsiteltiin runsaasti summaarisia velkomuksia, joissa tuomittiin velallisen maksettavaksi perimiskuluja enemmän kuin varsinaisesta perittävänä olevaa saamista (42 %). Keskimäärin kulut olivat tällöin 280 euroa ja peritty saaminen 169–176 euroa. Kulut koostuivat vapaamuotoisen perinnän (keskimäärin 69/73 euroa) ja oikeudenkäymiskulujen (yleensä 192 euroa) yhteenlasketusta määrästä.

Kun perimiskulut ylittävät selvästi perityn saamisen suuruuden, voidaan kysyä, ovatko perimistoimet suhteellisuusperiaatteen mukaisesti perusteltuja.

Kustannusten alentamiseksi on aiemmin ehdotettu, että riidattomien saatavien oikeudellinen perintä siirrettäisiin ulosottoviranomaisille joko velkojan antaman maksuvaatimuksen perusteella tai Ruotsin mallin mukaan, jolloin saatavan osoittauduttua riitaiseksi asia siirtyisi käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Ks. Ulosotto 2000 -toimikunta KM 1998:2, 372–374. Anders Boström on asettanut kysymyksenalaiseksi käräjäoikeudessa tapahtuvan vahvistamisen kyvyn avulla oikeusturvaa. Hänkin ehdotti summaaristen asioiden siirtoa ulosottoviranomaisille. LM 1993, 394–5. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko tämänsuuntaiset ehdotukset sovittaa yhteen summaaristen saamisten perinnän EU-sääntelyn kanssa.

Kuluveloituksissa ei ollut eroa konekielisesti ja kirjallisesti vireille tulleiden asioiden välillä. Kuitenkin konekielinen asioiden käsittelyn todelliset kustannukset ovat sekä tuomioistuimessa että hakijavelkojalle ja tämän asiamiehelle huomattavasti edullisempia kuin kirjallisten asioiden käsittely. Oikeusministeriö onkin jo aloittanut valmistelutyön, jonka tavoitteena on paitsi lisätä asioiden konekielistä käsittelyä myös ottaa tämä huomioon kulujen määräämisessä.

Vapaamuotoisen perinnän kulut

Perimislakiin otetuilla vapaamuotoisen perinnän kulujen ylärajojen taulukoilla on ollut voimakas käytäntöä ohjaava vaikutus.

Yksittäisten perimiskulujen kohdalla ylärajat toimivat siten, että maksumuistutuksen yläraja 5 euroa on muodostunut muistutuksen vakiohinnaiksi. Myös maksuvaatimusten ylärajan mukaista ylärajaa (yksityisoikeudelliset 21/45 €, julkisoikeudelliset 12 €) käytetään paljon, mutta yksityisoikeudellisten saamisten kohdalla alempiakin hinnoitteluja esiintyy. Toinen maksuvaatimus voi olla halvempi kuin ensimmäinen.

Kulusääntelyn positiivisena piirteenä tuli esiin, että verrattuna aikaisempaan käytäntöön suurimmat ylilyönnit ovat karsiutuneet pois. Taulukoihin sisältyviä vapaamuotoisen perinnän kokonaiskustannusten ylärajoja (yksityisoikeudelliset saatavat 190/210 €, julkisoikeudelliset 59 €) ei juurikaan ylitetä. Pääosin vapaamuotoisen perinnän kokonaiskustannukset pysyivät myös hyvän perintätavan mukaisten suositusten rajoissa.

Toisaalta hyvän perintätavan mukainen suositus korkeintaan kahdesta maksuvaatimuksesta maksumuistutusten lisäksi ylitetään usein. Näyttääkin siltä, että nimenomaan maksuvaatimusten määrä on keino, jolla vapaamuotoisen perinnän kustannukset saattavat yksittäistapauksessa nousta korkeiksi. Myös maksumuistutusten määrä vaihteli. Hyvän perintätavan mukaista suositusta olisi syytä täsmentää maksumuistutusten määrää koskevalla ylärajalla.

Käytännön ongelma liittyy maksusuunnitelmien laatimiseen ja hinnoitteluun. Suunnitelman laatimista koskevan 30 euron ylärajan ei ole katsottu riittävän yksittäisten maksuerien tilitysten vastaanottamiseen (jos eriä on enemmän kuin neljä). Velkaneuvojat ovat myös kritisoineet perimistoimistojen kanssa tehtyjen maksusuunnitelmien kestävyyttä monivelkatilanteissa. Tällöin yksittäistä velkaa koskeva maksusuunnitelma ei yleensä ole realistisella pohjalla, koska siinä ei oteta huomioon velallisen kokonaistilannetta. Maksusuunnitelmien laatiminen on suositeltava toimintatapa. Niiden hinnoittelu voisi kannustaa kestävien suunnitelmien laatimiseen, jos kustannukset voitaisiin veloittaa suunnitelman aikana.

Suora ulosottokelpoisuus

Julkisoikeudellisten saamisten suora ulosottokelpoisuus on velallisen maksettavaksi tulevien kulujen kannalta suuri etu. Sen vastapainoksi on edellytetty korkeaa vastuuta maksujen asianmukaisuudesta ja oikeusturvasta huolehtimisesta. Tästä syystä lakivaliokunta lisäsi lakiin edellytyk-

sen, että julkisoikeudellista saamista koskevassa maksuvaatimuksessa tulee olla tiedot julkisyhteisön kontaktihenkilöstä ja oikeussuojakeinoista. Näyttää siltä, että tämä edellytys ei käytännössä toteudu. Vaikka perimistoimistot korostavat asiantuntemustaan, tutkijat eivät saaneet nähtäväksi maksuvaatimuksia. Näkemissämme maksuvaatimuksissa ei ollut informaatiota julkisoikeudellisten saatavien oikeussuojakeinoista eikä kunnan yhteyshenkilöstä. Haastattelut tukivat tätä havaintoa.

Näyttääkin siltä, että julkisoikeudellisten saatavien maksuvaatimusten sisältöä voitaisiin hyvän perintätavan kehittämisen yhteydessä täsmentää. Myös kuluttaja-asiamiehen ja lupaviranomaisena toimivan lääninhallituksen valvonnassa tämä näkökohta tulisi ottaa esiin.

Suora ulosottokelpoisuus koskee myös julkisoikeudellisten saatavien perimiskuluja, vaikka niistä ei tehdä viranomaisen päätöstä vaan ne peritään perimistoimiston ulosottoon lähettämän vaatimuksen perusteella. Asiamieskiellon johdosta julkisoikeudellinen pääsaatava ja sen perimiskulu erkanevat ulosotossa.

Tällaisia erikseen perittäviä julkisoikeudellisen saatavan perimiskuluja perittiin ulosotossa noin 130 000 kappaletta vuonna 2008. Keskimääräinen kuluveloitus oli 24 euroa, ja kulut pysyivät perintälain ylärajan (59 €) alapuolella. Ulosoton tietoaineiston perusteella ei kuitenkaan voitu selvittää yksittäisten kulusaatavien koostumusta.

On epäselvää, miten näiden ulosoton kautta perittävien julkisoikeudellisten perimiskulujen oikeellisuutta seurataan ja millaisia oikeussuojakeinoja velallisella on käytettävissään. Kuluveloitukset perustuvat velkojan ja perimistoimiston väliseen sopimukseen, mutta tämä ei perusta velalliselle mitään oikeussuojakeinoja. Ulosotto ei kuluveloituksia pysty valvomaan. Ulosottoimen edustajat ovat jo perintälain valmistelun yhteydessä kiinnittäneet huomiota tähän ja todenneet, että perintäkulujen maksuunpanoon pitäisi voida hakea muutosta ja tehdä niitä koskeva perustevalitus.¹⁷⁴

Perimiskulut lankeavat viime kädessä velallisen maksettavaksi, mutta velalliset eivät ole mukana neuvoteltaessa maksuista. Siten normaali markkina-asetelma ei pysty riittävästi valvomaan perimiskulujen asettamista oikealle tasolle. Nykyinen taulukkojärjestelmä on karsinut suurimmat ylilyönnit kuluveloituksista. Taulukoiden mukaisia yksikköveloitusten kattoja käytetään kuitenkin melko yleisesti standardiveloituksena. Se, että jotkut toimijat pystyvät käyttämään selvästi alempia veloituksia, viittaa kuitenkin siihen, että kilpailu ei yksin riitä pitämään kustannuksia kurissa.

¹⁷⁴ KM 1998:2, 214.

Velallisten edun valvonta näyttäisi vaativan tehostamista sen vuoksi, että perintäalalla on paineita löytää tapoja vyöryttää kustannuksia velallisille. Kuluttaja-asiamiehen ja lääninhallituksen harjoittamaa sopimusehtojen valvontaa olisi aiheellista lisätä, ja tällöin velkaneuvojille kertynyttä asiantuntemusta tulisi käyttää hyväksi.

7 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Tärkeimpiä tuloksia: Kuntien perimistoiminnan järjestäminen

- Kunnissa ja kuntayhtymissä on jo usean vuoden ajan ollut käynnissä julkisoikeudellisten saatavien perinnän ulkoistaminen perimistoimistoille.
- Kolme neljäsosaa kyselyyn vastanneista kunnista käytti perimistointoa ainakin joidenkin saataviensa perimisessä.
- Kolmannes vastanneista kunnista ilmoitti käyttävänsä perintätoimistoa ”teknisenä välittäjänä”.
- Erityisen selvästi perimistointojen käyttöön olivat siirtyneet suuret kaupungit.
- Mielipiteet perimistointon tarpeellisuudesta menivät julkisyhteisöissä ristiin. Toisaalta perinnän arvioitiin tehostuvan perimistointojen asiantuntemuksen ja teknisten järjestelmien ansiosta, toisaalta kuntien katsottiin pystyvän perimään omat saamisensa.
- Kuntatalouden kannalta periminen heikossa asemassa olevilta velallisilta koettiin ongelmaksi, koska perimiskulujen kasvu vaikuttaa toimeentulotukimenoihin.
- Kuntien julkisoikeudellisia saatavia, esimerkiksi terveydenhoidon maksuja, oli suhteellisen paljon perittävänä juuri heikoimmassa asemassa olevilta velallisilta, mikä tuli esiin esimerkiksi sosiaalisen luototuksen hakemuksissa.
- Osa kunnista oli onnistunut kilpailuttamaan perimistointoja siten, että velallisilta veloittettavia perimiskuluja oli saatu alaspäin.
- Sanktioluonteisten maksujen velkojatahoilta – joukkoliikenteen tarkastusmaksu, pysäköintivirhemaksu, televisiomaksu – ei tullut esiin tarvetta luopua toimeksiantorajoituksesta.
- Perimistointot vastustivat ulosoton asiamieskieltoa voimakkaasti, ja useimmat halusivat poistaa myös veroja ja sanktioluonteisia maksuja koskevan toimeksiantorajoituksen.

- Siirryttäessä vapaamuotoisesta perinnästä ulosottoon, pääsaatavan ja perintäkulujen tiedot erkanevat: pääsaatava tilitetään kunnalle, ja perimistöimisto voi lähettää kulusaatavansa suoraan ulosottoon. Järjestely on poikkeuksellinen, sillä yleensä suora ulosottokelpoisuus edellyttää julkisyhteisön päätöstä tai maksuunpanoa.
- Ulosoton asiamieskiellolla näyttää olevan nykytilanteessa tärkeä funktio: se varmistaa, että ulosoton kautta perityt varat menevät pääsaamisen maksamiseen eivätkä kattamaan perimiskuluja.

Tärkeimpiä tuloksia: Perintäkulut

- Vapaamuotoisen perinnän kulujen perintälain mukaisilla ylärajojen taulukoilla on ollut voimakas käytäntöä ohjaava vaikutus. Kohtuuttomien perimiskulujen veloittaminen on niiden ansiosta vähentynyt.
- Maksumuistutuksen yläraja 5 euroa on muodostunut muistutuksen vakiohinnaksi.
- Julkisoikeudellisten saamisten maksuvaatimuksen yläraja 12 euroa on perimistöimistöjen käytännössä vallitseva veloitus.
- Myös yksityisoikeudellisten saamisten perinnässä maksuvaatimuksista tavallisimmin veloitettiin ylärajan (21/45 €) mukaan, joskin toisen ja kolmannen maksuvaatimuksen osalta käytettiin alempia veloituksia.
- Perintälain mukaisilla kokonaiskustannusten katoilla (190/210 €) ei kuluttajasaatavien perinnässä ole juuri merkitystä, sillä kulut jäävät selvästi niiden alapuolelle.
- Sen sijaan hyvän perintätavan mukainen kahden maksumuistutuksen ja kahden maksuvaatimuksen sekä yhden maksusuunnitelman standardi on käytännössä erittäin tärkeä.
- Kulujen kokonaismäärään vaikuttaa eniten maksumuistutusten ja maksuvaatimusten määrä.
- Vapaamuotoisen perinnän kokonaiskulut olivat perimistöimistöjen mukaan keskimäärin 38 euroa alle 250 euron ja 88 euroa yli 250 euron saatavissa.
- Käräjäoikeuksissa oli tuomittu yksityisoikeudellisten saatavien vapaamuotoisen perinnän kuluja keskimäärin 54 euroa alle 250 euron saatavissa ja 105 euroa yli 250 euron saatavissa .
- Julkisoikeudellisten saatavien perimiskulujen kokonaismäärä vaihteli perimistöimistöjen mukaan 19–50 euron välillä. Ulosoton kautta pe-

rittujen julkisoikeudellisten saatavien vapaamuotoisen perinnän kulu-
jen keskiarvo oli 24 euroa.

- Yksityisoikeudellisten saatavien oikeudenkäyntikulut veloitettiin lähes aina oikeusministeriön hyväksymän maksutaulukon ylärajojen mukaisina.
- Perimiskulut ja oikeudenkäyntikulut yhteenlaskettuna ylittivät perittävän saamisen suuruuden 42 prosentissa käräjäoikeuksien yksipuolisista tuomioista.

Tutkimuksen arviointia

- Saamisten perintää ja ulosottoa koskevaa tutkimusta on vähän ja lisätutkimuksen tarve on ilmeinen.
- Tässä tutkimuksessa on pyritty kartoittamaan perinnän prosessia asiamieskiellon ja kustannusten näkökulmasta käyttäen erilaisia aineistoja. Yksittäisiin aineistoihin ei siten ole voitu syventyä.
- Suurin ongelma tutkimuksen tekemisessä oli aineiston saaminen sekä kunnista että perimistoimistoista.
- Tutkimus herättääkin uusia tutkimuskysymyksiä ja -aiheita.
- Erilaisten perimisjärjestelyjen vertailu edellyttäisi, että otettaisiin vertailun kohteeksi samankokoisia kuntia, joista yksi käyttää perimistointoa ja toinen hoitaa perimisen itse, ja seurattaisiin perimisprosesseja alusta loppuun. Suurin ongelma olisi löytää kunnat ja perimistointimisto, jotka ovat valmiit panostamaan tällaiseen tutkimukseen.
- Summaaristen saatavien käsittelystä käräjäoikeuksissa ei tiedetä kovinkaan paljoa ja oikeushallinnon tietojärjestelmä antaa mahdollisuuden erillistutkimukseen, jossa selvitetäisiin tarkemmin saatavien, kulu-
lujen ja velallisten piirteitä.
- Tutkimuksessa ei pystytty paneutumaan siihen kysymykseen, keitä kuntien velalliset ovat. Kiinnostava käsite ”asiakkaiden maksukäyttäytyminen” kaipaasi velallisiin kohdistuvaa tutkimusta eli onko kysymys maksujen priorisoinnista vai maksukyvyttömyydestä?

Johtopäätöksiä: Asiamieskielto

- Perimistoimistojen edustajat olivat yksimielisesti ja kuntien edustajat suurelta osin sitä mieltä, että asiamieskielto nykymuodossaan ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta.

- Perimistoiminta soveltuu periaatteessa toiminnaksi, jonka kunnat voivat halutessaan ulkoistaa.
- Asiamieskieltoa koskevien periaatekannanottojen – toisaalta oikeusturvanäkökohdat, toisaalta elinkeinonvapaus – nojalla asiamieskiellon kohtaloa ei voida ratkaista, mutta kyseiset periaatteet ovat tärkeitä harkittaessa, millä tavoin oikeusturva ja elinkeinonharjoittajien tasa-
puolinen kohtelu turvataan.
- Asiamieskiellon tavoitteena on myös perimiskulujen pitäminen kohtuullisina.
- Asiamieskiellon poistamiseen tulisi yhdistää mekanismeja, joilla kulujen kohtuullisuutta valvotaan nykyistä tehokkaammin.
- Nykymuodossaan asiamieskiellolla on tärkeä funktio sen varmistamisessa, että ulosotossa perityt varat käytetään velkojan saatavien maksamiseen eikä perimiskuluihin.
- Olisi syytä harkita, voidaanko nämä tavoitteet turvata muilla tavoin.
- Yksi mahdollisuus olisi muuttaa maksujen kohdentamista koskevia perimiskäytäntöjä tai lainsäädäntöä siten, että velallisen suoritukset käytetään ensisijaisesti korkojen ja pääoman ja vasta niiden jälkeen perimiskulujen suorittamiseen.
- Julkisoikeudellisten saatavien ulosoton kustannuksia hillitsee suora täytäntöönpanokelpoisuus.
- Sen sääntely, mitkä saatavat ovat suoraan ulosottokelpoisia, on hajanaista. Ei myöskään ole selvää, mitkä suoraan ulosottokelpoiset saatavat kuuluvat ulosoton asiamieskiellon piiriin ja mitkä toimeksiantorajoituksen (täyden asiamieskiellon).
- Suora ulosottokelpoisuus edellyttää, että saatava perustuu viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan tahon päätökseen tai maksumääräykseen. Julkisoikeudellisten saatavien perimiskulujen suora ulosottokelpoisuus on tästä merkittävä poikkeus.
- Suoran ulosottokelpoisuuden vastapainoksi julkisoikeudellisia saata-
via koskevat erityiset oikeussuojakeinot, kuten perustevalitus.
- Nykyistä selvemmin tulisi varmistaa, että tieto oikeussuojakeinoista saavuttaa velalliset perintälain edellyttämällä tavalla.
- Julkisoikeudellisten saamisten maksuvaatimuksia tulisi sen vuoksi kehittää yhdessä julkisyhteisöjen edustajien (esim. kuntaliitto), perintäalan ja kuluttajaviranomaisten kanssa.

Johtopäätöksiä: Perimiskulut

- Velallisten näkökulmasta perimiskulujen pitäminen kohtuullisina on erittäin tärkeää.
- Koska perimistoimistojen veloituksista sovitaan velkojien ja perimistoimistojen kesken, ilman velallisten edustusta, kulujen kohtuullisuuden valvontaan tarvitaan erityisiä järjestelyjä.
- Kuluttaja-asiamies, joka seuraa jo nyt perimiskäytäntöjä, voisi yhdessä talous- ja velkaneuvonnan kanssa selvittää perintäkäytännöissä esiin tulleita ongelmia.
- Voittaisiin myös harkita, pitäisikö kuluttaja-asiamiehen erityisesti seurata velkojatahojen ja perimistoimistojen välisiä neuvotteluja kuluttajien edustajana.
- Maksumuistutusten määrälle kaivattaisiin selkeämpää ylärajaa.
- Hyvän perintätavan mukaiseen suositukseen siitä, että maksuvaatimuksia tulisi olla korkeintaan kaksi, tulisi kiinnittää valvonnassa erityistä huomiota.
- Maksusuunnitelmaa koskevan veloituksen sääntelyä olisi syytä tarkastella uudelleen kiinnittäen huomiota siihen, että hinnoittelu tukisi kestävien suunnitelmien laatimista.
- Yksityisoikeudellisten saamisten perimisessä oikeudenkäyntikulujen sääntely on otettava kriittisen tarkastelun kohteeksi.
- Automatisoidun perinnän tuottaman kustannushyödyn tulee koitua myös velallisten hyväksi.
- Suunniteltaessa summaaristen asioiden käsittelyä konekielisesti voitaisiin harkita sitä, että järjestelmä tekisi ilmoituksen ylärajat ylittäviä kustannuksista.
- Perintätoimenpiteiden mitoittamisessa tulee ottaa huomioon suhteellisuusperiaate. Perintä, jonka kustannukset ylittävät saamisen suuruuden, ei ole suhteellista. Tämä tulisi ottaa entistä painokkaammin huomioon hyvää perintätapaa koskevissa ohjeissa. Jos ne eivät ole riittävät, perintälakia tulee täydentää tältä osin.

LÄHTEET

Kirjalliset lähteet

- Ben-Ishai Stephanie & Schwartz Saul: Are Governments causing the Overindebtedness of the Poor? Evidence from a Legal Aid Clinic. Paper at conference: Overindebtedness: Everyday Risk in Modern Societies? Theoretical Aspects and Empirical Findings in International Perspective. University of Technology Chemnitz / Department of Sociology 26.03.09–28.03.09
- Berthoud Richard & Kempson Elaine: Credit and Debt. London: Policy Studies Institute, 1992.
- Boström Anders: Voidsaanko velkojen perintää yksinkertaistaa? LM 3/1993, 391–397.
- Caplovitz David: The poor pay more: Consumer practices of low-income families. New York: Free Press, 1967.
- Enforcement of court decisions in Europe. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Strasbourg: Council of Europe 2007.
- Eduskunnan vastaus 275/2006.
- Eduskunnan vastaus 247/2004.
- Eduskunnan vastaus 302/1998.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulosottolain muuttamisesta sekä verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin 56/1960.
- Hallituksen esitys eduskunnalle riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi 15/1990.
- Hallituksen esitys eduskunnalle turvaamistointia koskevan lainsäädännön uudistamisesta 179/1990.
- Hallituksen esitys eduskunnalle vakuutuslainsäädännön muuttamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 114/1993.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 199/1996.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta 21/2004.
- Hallituksen esitys eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi 83/2006.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a luvun ja uhkasakkolain 10 §:n muuttamisesta 164/2007.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain ja velan vanhentumisesta annetun lain muuttamisesta 178/2007.
- Holmila Marja: Selvityksiä ulosotto toiminnasta Helsingissä, Nurmijärvellä ja Kontiolahdella. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu, 16/1973.
- Holmila-McCafferty Marja: Selvityksiä ulosotto perinnän kohdentumisesta. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu, 7/1975.
- Holzcheck Knut & Hörmann Günter & Daviter Jürgen: Praxis des Konsumentenkredits – Eine empirische Untersuchung zur Rechtssoziologie und Ökonomie des Konsumentenkredits. Köln: Bundesanzeiger, 1982.
- Internal Revenue Service: The Internal Revenue Service's use of private debt collection companies to collect federal income taxes: hearing before the Committee on Ways and Means. U.S. House of Representatives, 110th Congress, first session, May 23, 2007. Washington 2008.

- Kalliola Mari-Lea: Vapaaehtoisen saatavien perinnän oikeudellinen perusta ja perintälain muutos. Pro Gradu -tutkielma. Lapin yliopisto, 2005.
- KM 1998:2: Ulosotto 2000 -toimikunnan mietintö. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Koulu Risto, Havansi Erkki & Niemi-Kiesiläinen Johanna: Insolvenssioikeus. Helsinki: WSOYpro, 2005.
- Kujanen Kari: ATK-perusteinen summaarinen menettely. Teoksessa Lehtonen Yrjö (toim.): Uudet velkalait perinnässä. Helsinki: Tietosanoma, 1994. 61–104.
- Kuluttajavirasto: Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä, Lokakuu 2005. www.kuluttajavirasto.fi (lyh. KA 2005).
- Kuluttajavirasto: Kuluttajaperinnän valvonnassa esiin nousseita asioita, 16.12.2007. www.kuluttajavirasto.fi (lyh. KA 2007).
- Kuluttajavirasto: Kuluttajavelallisen aseman parantamiseen tähdänneet toimenpiteet 1990-luvulta lähtien. Kuluttajaviraston julkaisusarja 1/2009.
- Kurujoki Pasi: Velallisen asema perinnässä ja perintäkulojen merkitys velalliselle. Pro Gradu -tutkielma. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, 2008.
- Lakivaliokunnan mietintö 30/1998 vp – HE 199/1996 vp.
- Lakivaliokunnan mietintö 14/2004 vp – HE 21/2004 vp..
- Lakivaliokunnan mietintö 26/2006 vp – HE 83/2006 vp
- Lakivaliokunnan mietintö 9/2008 vp – HE 164/2007 vp.
- Lindström Jyrki: Luotonvalvonta ja saatavien perintä. Helsinki: Talentum, 2005.
- Linna Tuula & Leppänen Tatu: Ulosottomenettely. Helsinki: Talentum, 2003.
- Linna Tuula: Ulosottokaaren pääkohdat. Helsinki: Talentum, 2008.
- Muttilainen Vesa: Perintäala kuluttajien velkojana. Perintätoimistojen edustajien haastatteluihin perustuva tutkimus. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 99:1990.
- Muttilainen Vesa: Velkajärjestely ja velkojat. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 149:1997.
- Muttilainen Vesa: Luottoyhteiskunta. Kotitalouksien velkaongelmat ja niiden hallinnan muodonmuutos luottojen säännöstelystä velkojen järjestelyyn 1980- ja 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 189:2002.
- Muttilainen Vesa: Velkajärjestelyn kehityssuuntia 1993–2006. Verkkokatsaus 2/2007. (a) <http://www.optula.om.fi/uploads/y83b4g9bgd.pdf>.
- Muttilainen Vesa: Velkajärjestelyt tuomioistuimissa. Velalliset ja maksuohjelmat vuonna 2005. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja, 75:2007. (b)
- Myllymäki Juha & Pönkä Pasi: Kuntaperintä. Saatavat, perintälaki ja perinnän kilpailutus kunnissa. Helsinki: KL-Kustannus 2009.
- Niemi Johanna & Ramsay Iain & Whitford William C. (toim.): Consumer Credit, Debt and Bankruptcy: Comparative and International Perspectives. Oxford: Hart Publishing 2009.
- Niemi-Kiesiläinen Johanna & Hakalehto Suvianna: Selvitys ulosotto-perinnässä olevista veloista. Teoksessa Niemi-Kiesiläinen Johanna, Tala Jyrki & Wilhelmsson Thomas: Kuluttajien velkasaneeraus. Tarve ja mahdollisuudet. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 106:1990. 212–230.
- Niemi-Kiesiläinen Johanna & Henrikson Ann-Sofie: Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies. A Report to the Council of Europe. Skrifter från Juridiska Institutionen vid Umeå universitet, 13/2006.

- Niemi-Kiesiläinen Johanna & Ramsay Iain & Whitford William C.(eds): Consumer bankruptcy in global perspective. Oxford: Hart, 2003.
- Niemi-Kiesiläinen & Varis Minna: Ulosottovelallisten toimeentulo. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 29:1996.
- OM 8/31/2005 (<http://www.om.fi/1210772868146>)
- OM 09/042/2008
<http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Kehittamishankkeita/1215524119113>.
- OMTH 2008:1 Oikeusministeriön sähköisen asioinnin arkkitehtuuri 2008:1.
- OMTR 2009:7 Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen.
- Penttilä Juha: Yksityisoikeudellisen saatavan periminen – perintäkeinoista ja menettelyistä. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, 2005.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 27/2004 vp.
- Pulkkinen Kimmo & Hyttinen Kirsi: Lainhaku velan perinnässä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 95:1989.
- Pulkkinen Kimmo & Hyttinen Kirsi & Hämeen-Anttila Liisa & Pihlastie Kaija: Maksamismääräykset velan perinnässä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 98:1989.
- Pulkkinen Kimmo & Tala Jyrki: Pankkivelkojen perinnästä lainhaun tai oikeudenkäynnin avulla. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 109:1991.
- Pönkä Pasi & Willman Petri: Käytännön perintäopas. Helsinki: Edita, 2005.
- Rantala Kati & Tarkkala Heta: Kotitalouksien velkaongelmien nykytila ja kehitys. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 90:2009.
- Rock Paul: Making people pay. Taylor & Francis, 1973
- Sullivan Teresa A. & Warren Elizabeth & Westbrook Jay Lawrence: As we forgive our debtors. Bankruptcy and consumer credit in America. New York: Oxford University Press, 1989.
- Sullivan Teresa A. & Warren Elizabeth & Westbrook Jay Lawrence: The fragile middle-class. Americans in debt. New York: Yale University Press, 2000.
- Towards a Common European Operational Definition of Over-Indebtedness. European Union Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies Unit
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/study_overindebtedness_en.pdf
- Tala Jyrki & Muttilainen Vesa & Vasara Pekka: Velkajärjestelyt tuomioistuimissa 1994. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 13:1994.
- Tuori Kaarlo: Onko maksu maksu vai vero vai...?Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1994-12/6-2004 Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 463–484.
- Turunen Jorma: Tehokas perintä. Käsikirja kiinteistöalalle. Jyväskylä: Kiinteistöalan kustannus, 2001.
- Valkama Elisa & Muttilainen Vesa: Maksuvaikeudet pikaluottomarkkinoilla. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 86:2008.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus: Verosaatavien perinnän tehokkuus. 98/2005.
- Valtiovarainministeriö: Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 27/2008 .

Oikeuskäytäntö

KKO 1987:105

KKO 2005:108

KKO 2009:12

Haastattelut

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus		24.11.2008
Pekka Isola	ylitarkastaja	
Jari Saarela	ylitarkastaja	
Terttu Etholen	erikoissuunnittelija	
Pasi Pönkä	lakimies, Kuntaliitto	13.1.2009
Jyrki Lindström	Perimistöimistöjen liiton hallituksen pj	20.1.2009
Arto Kallio	business manager, julkisten alojen palvelut	15.6.2009
Petri Koivunen	tuotantojohtaja, Lindorff	15.6.2009
Anita Andsten	palveluvastaava, TALPA, Helsinki	23.1.2009
Elina Tirkkonen	palvelupäällikkö, TALPA, Hki (osaston johtaja)	23.1.2009
Markku Toivonen	talouspalvelujohtaja, Espoo	12.3.2009
Outi Nikkanen	talouspalveluesimies, Espoo	12.3.2009
Anne-Maj Berg	kanslisti, Porvoo	26.1.2009
Raija Vaniala	talousjohtaja, Porvoo	26.2.2009
Heikki Koso	kaupunginlakimies, Kouvola	29.1.2009
Jukka Riuttamäki	sosiaalisen luotonuksen päällikkö, Helsinki	9.6.2009
Jaana Vartia	velkaneuvoja, Helsinki	15.6.2009
Petra Ruotsalainen	laskutuspäällikkö, Viestintävirasto	12.3.2009
Toini Helin	eläkeläinen	3.4.2009
Elina Arpiainen	ylitarkastaja, oikeusministeriö	
10 kuntien perintätoimen henkilön puhelinhaastattelua		1.4–30.4.2009

Tutkimuksessa on lisäksi käytetty talous- ja velkaneuvojien haastatteluaineistoa tutkimuksesta Rantala & Tarkkala 2009.

LYHENTEET

Asiakasmaksulaki	= Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992
ElatustukiL	= Elatustukilaki 580/2008
EV	= Eduskunnan vastaus
HaVL	= Hallintovaliokunnan lausunto
HE	= Hallituksen esitys
KA	= Kuluttaja-asiamies
KELA	= Kansaneläkelaitos
KKO	= Korkein oikeus
KM	= Komiteanmietintö
LaVM	= Lakivaliokunnan mietintö
LaVL	= Lakivaliokunnan lausunto
OikMA	= Oikeusministeriön asetus
OMTH	= Oikeusministeriö Toiminta ja hallinto
OMTR	= Oikeusministeriön työryhmämietintö
OTTK	= Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus
PerintäL	= Laki saatavien perinnästä 513/1999 (perintälaki)
PerLupaL	= Laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta 517/1999
PeVL	= Perustuslakivaliokunnan lausunto
PT	= Perimistoimisto
SakkoTPL	= Laki sakon täytäntöönpanosta 672/2002
VanhL	= Laki saatavien vanhentumisesta 728/2003
VeroKL	= Veronkantolaki 609/2005
VeroTPL	= Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 706/2007
VeroUA	= Asetus verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin 368/1961 (kumottu)
VeroUL	= Laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin 367/1961 (kumottu)
tvn.	= talous- ja velkaneuvoja
UK	= Ulosottoaari 705/2007
YPT	= yksipuolinen tuomio

LIITE 1

Vastanneet kunnat ja niiden asukasluvut (31.12.2007)

Helsinki	570 576
Espoo	238 047
Tampere	207 866
Vantaa	192 522
Oulu	135 055
Jyväskylä	126 546
Lahti	99 308
Kouvola	88 813
Joensuu	72 105
Lappeenranta	70 036
Rovaniemi	58 825
Kotka	54 679
Porvoo	47 832
Hyvinkää	44 652
Rauma	40 053
Kajaani	38 089
Kemi	22 669
Hamina	21 737
Siilinjärvi	20 750
Heinola	20 612
Sipoo	17 425
Kurikka	14 928
Eura	12 676
Sotkamo	10 716
Kauniainen	8 511
Outokumpu	7 688
Iitti	7 208
Pyhäjärvi	6 124
Kannus	5 844
Vesilahti	4 086
Puumala	2 723
Hämeenkoski	2 139
Pelkosenniemi	1 063

LIITE 2

Vapaamuotoisen perinnän kulut perimistoimitokyselyn mukaan 2008

Yksityisoikeudelliset saatavat, alle 250 €

Ensimmäisestä maksuvaatimuksesta	Toisesta maksuvaatimuksesta	Seuraavasta maksuvaatimuksesta	3MV yht	3MV+10	2MV+10+30	2MV+10
21,00	10,00		31,00	41,00	71,00	41,00
25,00	0,00		25,00	35,00	65,00	35,00
21,00	21,00	10,00	52,00	62,00	82,00	52,00
21,00	21,00	21,00	63,00	73,00	82,00	52,00
21,00	21,00		42,00	52,00	82,00	52,00
21,00	21,00	21,00	63,00	73,00	82,00	52,00
35,00	0,00		35,00	45,00	75,00	45,00
21,00	17,75	14,45	53,20	63,20	78,75	48,75 a
21,00	19,85	17,75	58,60	68,60	80,85	50,85 b
19,50	12,00	12,00	43,50	53,50	71,50	41,50
24,40	48,80	48,80	122,00	132,00	113,20	83,20 a
48,80	48,80	48,80	146,40	156,40	137,60	107,60 b
21,00	0,00	0,00	21,00	31,00	61,00	31,00
21,00	10,00		31,00	41,00	71,00	41,00
15,00	12,00	9,00	36,00	46,00	67,00	37,00 a
15,00	17,00	19,00	51,00	61,00	72,00	42,00 b
5,00	5,00	5,00	15,00	25,00	50,00	20,00 a
21,00	5,00	5,00	31,00	41,00	66,00	36,00 b
21,00	17,00	10,00	48,00	58,00	78,00	48,00 a
21,00	17,00	10,00	48,00	58,00	78,00	48,00 b
21,00	21,00	21,00	63,00	73,00	82,00	52,00
21,00	16,00	16,00	53,00	63,00	77,00	47,00
12,00	8,40	8,40	28,80	38,80	60,40	30,40 a
21,00	21,00	21,00	63,00	73,00	82,00	52,00 b
14,00	14,00	0,00	28,00	38,00	68,00	38,00 a
21,00	21,00	-	42,00	52,00	82,00	52,00 b
21,00	15,00		36,00	46,00	76,00	46,00
keskiarvo				59,00	77,00	47,00

a ja b: saman yrityksen alin ja ylin perintäkulut

Yksityisoikeudelliset saatavat, yli 250 €

Ensimmäisestä maksuvaatimuksesta	Toisesta maksuvaatimuksesta	Seuraavasta maksuvaatimuksesta				
45	20		0,00	10,00	105,00	75,00 a
30			65,00	75,00	70,00	40,00 b
60	0		30,00	40,00	100,00	70,00
40	40	10	60,00	70,00	120,00	90,00
45	45	45	90,00	100,00	130,00	100,00
45,00	45,00	45,00	135,00	145,00	130,00	100,00
45	45	45	135,00	145,00	130,00	100,00
35	0		135,00	145,00	75,00	45,00 a
45	34,45	27,75	35,00	45,00	119,45	89,45 b
45	39,85	34,45	107,20	117,20	124,85	94,85
39,50	12	12	119,30	129,30	91,50	61,50
37,5	37,5	37,5	63,50	73,50	115,00	85,00
45	0	0	112,50	122,50	85,00	55,00
45	10		45,00	55,00	95,00	65,00 a
38	35	37	55,00	65,00	113,00	83,00 b
42	40	45	110,00	120,00	122,00	92,00 a
21	5	5	127,00	137,00	66,00	36,00 b
45	5	5	31,00	41,00	90,00	60,00 a
45	39	30	55,00	65,00	124,00	94,00 b
45	39	39	114,00	124,00	124,00	94,00
45	45	45	123,00	133,00	130,00	100,00
45	16	16	135,00	145,00	101,00	71,00 a
12	12	12	77,00	87,00	64,00	34,00 b
45	45	45	36,00	46,00	130,00	100,00
45	45	-	135,00	145,00	130,00	100,00
45	30		90,00	100,00	115,00	85,00
keskiarvo				95,00	108,00	95,00

a ja b: saman yrityksen alin ja ylin perintäkulut

Julkisoikeudelliset saatavat, alle 250 €

Ensimmäisestä maksuvaatimuksesta	Toisesta maksuvaatimuksesta	Seuraavasta maksuvaatimuksesta			
12,00	8,00	8,00	0,00	10,00	30,00 a
12	11	10,5	28	38,00	33,00 b
12	11,5	11	33,5	43,50	33,50
12	6		24	33,50	28,00 a
5	10	10	18	28,00	25,00 b
19	17	17	25	35,00	46,00
12	12	12	53	63,00	34,00
12	12	12	36	46,00	34,00 a
5	3,4	3,4	36	46,00	18,40 b
12	10,5	10,5	11,8	21,80	32,50
keskiarvo				36,00	31,00

Julkisoikeudelliset saatavat, yli 250 €

Ensimmäisestä maksuvaatimuksesta	Toisesta maksuvaatimuksesta	Seuraavasta maksuvaatimuksesta			
12,00	12,00	12,00	0,00	10,00	34,00 a
12	11	10,5	36	46,00	33,00 b
12	11,5	11	33,5	43,50	33,50
12	6		34,5	44,50	28,00 a
37	30	30	18	28,00	77,00 b
37	35	35	97	107,00	82,00
12	12	12	107	117,00	34,00
12	12	12	36	46,00	34,00 a
9,6	3,4	3,4	36	46,00	23,00 b
12	12	12	16,4	26,40	34,00
				51,00	41,00

a ja b: saman yrityksen alin ja ylin perintäkulu

LIITE 3

Perimiskulut vuosina 2001 ja 2008

2008 perintäkulut yksityisoikeudellisen saatavan perinnässä

	Lkm, kappaletta	Alin palkkio	Ylin palkkio	Keskipalkkio	Mediaani	Erotus
Saatava alle 250 euroa, 1. maksuvaat	20	19,50 €	48,80 €	23,40 €	21,00 €	29,30 €
Saatava alle 250 euroa, 2. maksuvaat	18	0,00 €	48,80 €	17,60 €	18,42 €	48,80 €
Saatava alle 250 euroa, seuraava mak	13	0,00 €	48,80 €	17,66 €	17,75 €	48,80 €
Saatava yli 250 euroa, 1. maksuvaatii	19	35,00 €	60,00 €	44,55 €	45,00 €	25,00 €
Saatava yli 250 euroa, 2.maksuvaatin	17	0,00 €	45,00 €	31,00 €	40,00 €	45,00 €
Saatava yli 250 euroa, seuraava maks	13	0,00 €	45,00 €	30,00 €	39,00 €	45,00 €

(LUVUT ENINTÄÄN-lukuja)

2008 perintäkulut julkisoikeudellisen saatavan perinnässä

	Lkm, kappaletta	Alin palkkio	Ylin palkkio	Keskipalkkio	Mediaani	Erotus
Saatava alle 250 euroa, 1. maksuvaat	6	12,00 €	12,00 €	12,00 €	12,00 €	0,00 €
Saatava alle 250 euroa, 2. maksuvaat	6	6,00 €	12,00 €	10,00 €	11,00 €	6,00 €
Saatava alle 250 euroa, seuraava mak	5	8,00 €	12,00 €	10,70 €	11,00 €	4,00 €
Saatava yli 250 euroa, 1. maksuvaatii	6	12,00 €	12,00 €	12,00 €	12,00 €	0,00 €
Saatava yli 250 euroa, 2.maksuvaatin	6	6,00 €	12,00 €	10,92 €	12,00 €	6,00 €
Saatava yli 250 euroa, seuraava maks	5	11,00 €	12,00 €	11,80 €	12,00 €	1,00 €

2008 kuluttajasaatavien perintäkulut puhelinperinnässä

	Lkm, kappaletta	Alin palkkio	Ylin palkkio	Keskipalkkio	Mediaani	Erotus
Puhelinperintä	15	0,00 €	48,80 €	11,39 €	5,00 €	48,80 €

Enintään hintoja, osa sovitun maksuohjelman hintoja

2008 maksumuistutusten perintäkulut

	Lkm, kappaletta	Alin palkkio	Ylin palkkio	Keskipalkkio	Mediaani	Erotus
Ensimmäinen, kirjallinen maksumuis	18	0,00 €	45,00 €	9,00 €	5,00 €	45,00 €
Toinen, kirjallinen maksumuistutus	14	0,00 €	10,00 €	5,00 €	5,00 €	10,00 €
Muut kuin perinälain 10 § 1 mom 1 k	6	0,00 €	60,00 €	14,06 €	0,00 €	60,00 €

2008 yhden kuluttajasaatavan kokonaiskulut perinnässä keskimäärin

	Lkm, kappaletta	Alin palkkio	Ylin palkkio	Keskipalkkio	Mediaani	Erotus
Julkisoikeudellinen saatava, alle 250	4	19,00 €	50,00 €	30,78 €	27,06 €	31,00 €
Julkisoikeudellinen saatava, yli 250 e	3	25,00 €	41,05 €	34,02 €	36,00 €	16,05 €
Yksityisoikeudellinen saatava, alle 250 e	13	20,00 €	55,00 €	38,00 €	40,00 €	35,00 €
Yksityisoikeudellinen saatava, yli 250 e	12	45,00 €	150,00 €	88,00 €	90,00 €	105,00 €

2001 tilanne 2008 euroina --> 1 markka = 0,189 euroa

	Lkm, kappaletta	Alin palkkio	Ylin palkkio	Keskipalkkio	Mediaani	Erotus
Saatava 18,90 e 1. perintäkirje	41	4,65 €	51,03 €	19,74 €	17,01 €	46,38 €
Saatava 18,90 e 2. perintäkirje	30	3,78 €	47,25 €	18,54 €	16,35 €	43,47 €
Saatava 56,70 e 1. perintäkirje	41	4,65 €	52,67 €	24,33 €	22,68 €	48,02 €
Saatava 56,70 e 2. perintäkirje	30	3,78 €	47,25 €	22,29 €	18,90 €	43,47 €
Saatava 113,40 e 1. perintäkirje	41	5,67 €	75,60 €	34,76 €	36,74 €	69,93 €
Saatava 113,40 e 2. perintäkirje	30	3,78 €	79,38 €	28,69 €	21,07 €	75,60 €
Saatava 226,80 e 1. perintäkirje	42	5,67 €	103,95 €	43,47 €	47,25 €	98,28 €
Saatava 226,80 e 2. perintäkirje	30	3,78 €	107,73 €	36,72 €	25,70 €	103,95 €
Saatava 945 e 1. perintäkirje	41	9,12 €	230,58 €	74,72 €	66,15 €	221,46 €
Saatava 945 e 2. perintäkirje	30	3,78 €	234,36 €	61,25 €	46,31 €	230,58 €
Saatava 1890 e 1. perintäkirje	42	9,12 €	260,82 €	104,04 €	75,60 €	251,70 €
Saatava 1890 e 2. perintäkirje	31	3,78 €	264,60 €	81,34 €	47,25 €	260,82 €
Saatava 9450 e 1. perintäkirje	41	9,12 €	1 152,90 €	203,82 €	113,40 €	1 143,78 €
Saatava 9450 e 2. perintäkirje	30	3,78 €	1 175,96 €	157,69 €	89,78 €	1 172,18 €