

26.10.2012

Dnro 4139/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **VERONPALAUTUSTA EI SAA ULOSMITATA ILMAN ILMOITUSTA VELALLISELLE**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvostelee Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja ulosottoviranomaisten menettelyä veronpalautuksen ulosmittauksessa Kelan opintotuen takaisinperintäsaatavan perimiseksi. Kantelijan mielestä sopimusta takaisinmaksusta ei ole syntynyt eikä Kelan käsityksen mukaan siihen sisältyvää veronpalautuksen ulosmittauslauseketta ei siten voinut perustaa sopimukseen. Kantelijan mielestä Kelalle velkautuneita kohdeltiin ulosotossa eriarvoisesti muihin velallisiin nähden, koska tämä ryhmä ei saanut samoja mahdollisuuksia maksaa saatavaa pois ennen ulosmittausta.

2

### **SELVITYS**

Kirjoituksenne ja seitsemän muun kantelun johdosta on tänne hankittu Valtakunnanvoudinviraston selvitys.

#### *Veronpalautuksen ulosmittausmenettely*

Selvityksen mukaan veronpalautusten ulosmittausmenettely toteutetaan syksyisin lokamarraskuun vaihteessa. Vuonna 2011 veronpalautustiedot tulivat ulosottovirastojen käsiteltäväksi 24.10. ja ulosmittauksia voitiin tehdä ajalla 1.11.–9.11. Ulosmittausajan päättymisen jälkeen tiedot ulosmittauksista lähetetään verohallinnolle, minkä jälkeen ulosmittausta ei enää voi peruuttaa tai tehdä muutoksia ulosmitattavaan määrään. Verohallinto tilittää varat ulosottovirastoihin joulukuun alussa samaan aikaan kuin veronpalautukset muutoinkin maksetaan. Vuonna 2011 tämä päivä oli 2.12. Veronpalautusten ulosmittaus on massamenettelyä (yli 200 000 ulosmittausta vuosittain) jossa kireällä aikataululla joudutaan toimittamaan suuri määrä ulosmittauksia ja huolehtimaan häiriöttömästä toimitusten ja rahaliikenteen kulusta ja yhteistyöstä ulosottoviranomaisten ja verohallinnon välillä.

Ulosoton hakija voi rajoittaa täytäntöönpanoan siten, että se pyytää ainoastaan ulosmittaamaan velalliselle tulevan veronpalautuksen. Ulosottoasian täytäntöönpano päättyy, kun veronpalautusmenettely on saatettu loppuun eli varat on tilitetty velkojalle tai on todettu, ettei saatavalle tullut kertymää veronpalautuksen ulosmittauksessa. Tässä nyt kysymyksessä olevassa menettelyssä Kela oli rajannut täytäntöönpanon ainoastaan veronpalautuksen ulosmittaamiseen.

Vuoteen 2006 asti vain veronpalautuksen ulosmittausta varten täytäntöönpanoon tulleista asioista lähetettiin velalliselle vireilletuloilmoitus ja maksukehotus. Ulosoton ULJAS-tietojärjestelmän kehittämistyöryhmä teki 26.10.2006 päätöksen siitä, ettei vireilletuloilmoitusta ja maksukehotusta enää lähetetä näissä asioissa velalliselle. Velalliselle lähetettiin näissä asioissa pelkästään

ulosmittauksen ennakoilmoitus. Tämä menettely otettiin käyttöön vuoden 2007 veronpalautuksen ulosmittauksissa. Syynä muutokselle oli se, että vireilletuloilmoituksen ja maksukehotuksen lähettäminen näissä asioissa aiheutti erittäin paljon tiedusteluja ulosottovirastoille ja epätietoisuutta ja päällekkäisyyttä velallisen maksaessa velan maksukehotuksella, kun veronpalautus oli jo ehditty ulosmitata.

Kun hakemus on saapunut vastaavalle ulosottomiehelle, vastaajalle on ulosottokaaren 3 luvun 33 §:n nojalla viipymättä annettava vireilletuloilmoitus. Ilmoitusta ei tarvitse antaa, jos vastaajan olinpaikkaa ei ole saatu selville tai on aihetta olettaa, että ilmoitus tuntuvasti vaikeuttaa täytäntöönpanoa. Tällaiset tilanteet liittyvät ennen muuta omaisuuden kätkemis- ja hukkaamisvaaran olemassa oloon. Lain esitöiden mukaan (HE 216/2001 s. 124 vp.) täytäntöönpanon tuntuva vaikeutumisen saattaa olla käsillä esimerkiksi vastapuolta kuulematta määrätyn väliaikaisen takavarikon täytäntöönpanossa, joka usein edellyttää korostetun nopeaa menettelyä. Lain ja sen esitöiden vaietessa on epätietoista, miten paljon edellä kuvatun suuren ja kiireisen ulosmittausprosessin häiriöttömän läpiviemisen vaikeutumisen mahdollisine päällekkäisine toimineen voidaan laskea täytäntöönpanon vaikeutumiseksi. Valtakunnanvoudinviraston käsityksen mukaan sillä voi olla jossakin määrin merkitystä, mutta tällainen merkitys tulisi voida ensisijaisesti osoittaa myös yksittäisessä ulosottoasiassa, ei pelkästään prosessiin liittyvänä yleisenä ilmiönä. Tämä taas on käytännössä vaikeaa.

Päätöstä jälkikäteen arvioitaessa voitiin Valtakunnanvoudinviraston käsityksen mukaan todeta, että on epätietoista, onko siinä riittävästi huomioitu laissa säädetty velvollisuus lähettää vireilletuloilmoitus viipymättä velalliselle. Sanottu päätös oli tehty vuonna 2006 aikana, jolloin ulosottojen ylin johto, ohjaus ja valvonta kuuluivat oikeusministeriölle. Kyseiset tehtävät ovat siirtyneet Valtakunnanvoudinvirastolle 1.1.2010 alkaen.

Vuoden 2011 veronpalautuksen ulosmittausmenettelyssä luovuttiin ulosmittauksen ennakoilmoituksen lähettämisestä velallisille. Tämä päätös tehtiin muun muassa kustannussyistä. Ulosottokaaren 3 luvun 34 §:n mukaan ennakoilmoitusta ei tietyissä tapauksissa tarvitse antaa, mikäli vireilletuloilmoitus on annettu. Vain veronpalautuksen ulosmittausta varten ulosottoon tulleista asioista ei kuitenkaan lähetetty vireilletuloilmoitusta eikä maksukehotusta vuoden 2006 linjauksen perusteella mitä tässä asiayhteydessä ei selvityksen mukaan havaittu. Velallisille on näiden sijaan lähetetty ulosottokaaren 3 luvun 36 §:ssä säädetty jälki-ilmoitus. Selvityksessä todetaan, että ulosmittauksen ennakoilmoituksen lähettämisellä tai lähettämättä jättämisellä ei ole kuitenkaan vaikutusta rekisterimerkinnän syntymiseen.

Valtakunnanvoudinviraston toiminta-aikana menettelyn ongelmat eivät olleet nousseet esiin ennen kuin vasta vuonna 2011 toimitetun veronpalautuksen ulosmittauksen yhteydessä. Ongelmien tultua Valtakunnanvoudinviraston tietoon, se on välittömästi ryhtynyt alla selostettuihin toimiin tilanteen korjaamiseksi.

#### *Veronpalautuksen ulosmittaus vuonna 2011*

Kantelutapauksissa arvosteltiin muun muassa sitä, että velallisille ei ollut lähetetty maksukehotusta ja annettu mahdollisuutta maksaa velkaa ja välttyä siltä, että velka merkittäisiin ulosottorekisteristä annettavaan todistukseen. Tämän epäkohdan korjaamiseksi Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti, että ulosottolaitos poistaa keskitetysti merkinnät ulosottorekisteristä annettaviin todistuksiin kaikissa niissä tapauksissa, joissa maksukehotusta ei ollut lähetetty ennen veronpalautuksen ulosmittausta. Valtakunnanvoudinvirasto antoi asiasta 10.11.2011 tiedotteen.

## *Ulosottomaksun maksuvelvollisuus*

Valtakunnanvoudinvirasto toteaa selvityksessään, että Kela oli syksyllä 2011 lähettänyt ulosottovirastoihin täytäntöönpantavaksi vain veronpalautuksesta ulosmittausta varten takaisinperintäpäätöksiin, joiden maksamisesta sillä oli ollut velallisen kanssa sovittu maksusuunnitelma, perustuvat saatavat. Kun velalliset olivat maksaneet maksusuunnitelman mukaisia eriä Kelalle, Kela oli ilmoittanut maksumuutokset ulosottovirastoille. Tällaisista ns. ohimaksusta velallisen tulee pääsääntöisesti maksaa ulosottomaksu. Koska Kelan täytäntöönpanopyynnöt näissä tapauksissa olivat koskeneet vain veronpalautuksen ulosmittaamista, voitiin Valtakunnanvoudinviraston mielestä katsoa, että maksun periminen oli kohtuutonta. Asianmukaisen käytännön edistämiseksi Valtakunnanvoudinvirasto suositteli ulosottovirastoille ulosottomaksujen perimättä jättämistä näissä tapauksissa.

Vain veronpalautusten ulosmittausta varten tulleiden saatavien perinnässä esiin tulleiden ongelmien johdosta Valtakunnanvoudinvirasto oli käynnistänyt toimet menettelyjen ja asiakirjojen täsmentämiseksi. Vuonna 2012 veronpalautusten ulosmittausmenettelyssä vain veronpalautuksen ulosmittausta varten täytäntöönpanoon tulevista asioista lähetetään velallisille uudenmalliset viireilletuloilmoitukset ja maksukehotukset. Viireilletuloilmoitusten ja maksukehotusten tekstiasu muotoillaan siten, että siitä ilmenee täytäntöönpanon rajoittaminen veronpalautuksen ulosmittaukseen. Maksukehotuksissa on lisäksi muun muassa selostettu, mikä merkitys maksukehotuksella maksamisella on yleisöjulkiseen todistukseen tulevan merkinnän suhteen.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

Kantelut Kelan ja ulosottoviranomaisen menettelystä veronpalautuksen ulosmittauksessa Kelan opintotuen takaisinperintäsaatavan perimiseksi

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on kaikkiaan tullut noin 40 kantelua, jotka koskevat sekä Kansaneläkelaitoksen että ulosottoviranomaisen menettelyä saatavan perimisessä veronpalautuksista. Kelan menettelyn osalta apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja on tutkinut noin 30 kantelua ja antanut asiassa päätöksensä 27.2.2012 dnro 4435/2/11. Tästä päätöksestä oheistetaan jäljennös kantelijalle tiedoksi. Olen vielä yhdeksän kantelun osalta tutkinut asian myös ulosottoviranomaisen menettelyä koskevilta osin. Siltä osin kuin kantelussa arvostellaan Kelan menettelyä viittaa apulaisoikeusasiamies Pajujan oheiseen päätökseen. Liitän tähän vielä jäljennöksen Kelan Pajujan päätökseen antamasta selvityksestä jatkotoimenpiteistään asiassa.

### 3.2

## Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Ulosottokaaren 1 luvun 19 §:ään sisältyy yleinen säännös asianmukaisesta ulosottomenettelystä. Ulosottomiehen tulee toimia virkatehtävissään asianmukaisesti ja puolueettomasti. Täytäntöönpanotehtävä tulee suorittaa joutuisasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti aiheuttamatta vastaajalle tai sivulliselle suurempaa haittaa kuin täytäntöönpanon tarkoitus vaatii. Ulosottomiehen tulee edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla.

Ulosottokaaren 1 luvun 20 §:ssä säädetään avoimuuden vaatimuksesta. Ulosottomiehen tulee tiedustelun johdosta ja havaitessaan tilanteen niin vaativan omatoimisesti ilmoittaa velalliselle tämän oikeudesta pyytää ulosoton määrän rajoittamista sekä antaa asianosaisille tarvittaessa muuta ohjausta ulosottoasiassa ja tietoja täytäntöönpanon vaiheesta samoin kuin muista asianosaisille merkityksellisistä seikoista.

Ulosottokaaren 3 luvun 33 §:ssä säädetään vireilletuloilmoituksesta. Kun hakemus on saapunut vastaavalle ulosottomiehelle, vastaajalle on viipymättä annettava vireilletuloilmoitus. Ilmoitusta ei tarvitse antaa, jos vastaajan olinpaikkaa ei ole saatu selville tai on aihetta olettaa, että ilmoitus tuntuvasti vaikeuttaa täytäntöönpanoa. Ilmoitukseen merkitään muun muassa maksukehotus.

Maksukehotuksesta säädetään ulosottokaaren 4 luvun 5 §:ssä. Maksukehotuksessa asetetaan määräpäivä, jolloin velallisen on viimeistään suoritettava hakijan saatava ulosottomiehelle. Väli-aikaistoimi ja tarvittaessa veronpalautuksen ulosmittaus saadaan toimittaa ennen määräpäivää. Jos velallinen maksaa saatavan viimeistään maksukehotuksessa asetettuna määräpäivänä, asian vireilletuloa ei merkitä 1 luvun 31 §:ssä tarkoitettuun todistukseen.

Ulosottokaaren 3 luvun 34 §:n 1 momentin mukaan ulosmittausta ei saa toimittaa antamatta velalliselle ennakoilmoitusta. Ilmoitusta ei tarvitse antaa, jos vireilletuloilmoitus on annettu eikä kysymys ole toistuvaistulon ulosmittauksesta tai jos velallinen on ulosmittaustoimituksessa läsnä. Ilmoitusta ei myöskään tarvitse antaa, jos velallisen olinpaikkaa ei ole saatu selville tai on aihetta olettaa, että ilmoitus tuntuvasti vaikeuttaa täytäntöönpanoa. Ennakoilmoituksen sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Ennakoilmoituksessa velallinen on samalla kutsuttava toimitukseen, paitsi jos ulosmittaustoimitus pidetään ulosottomiehen virkahuoneessa tai toimituksen aikaa tai paikkaa ei voida ennakolta määrätä.

Ulosottokaaren 3 luvun 36 §:n 3 momentin mukaan, jollei velalliselle ole annettu vireilletuloilmoitusta eikä ennakoilmoitusta, hänelle on jälki-ilmoituksen yhteydessä tai muuten jälkikäteen varattava tilaisuus osoittaa muuta omaisuutta ulosmittavaksi tai asettaa mahdollinen vakuus. Jälki-ilmoitus tulee toimittaa viipymättä siten, että asianomainen saa tilaisuuden mahdollisimman varhaisessa täytäntöönpanon vaiheessa pyytää tuomioistuimelta keskeytysmääräystä.

Ulosottokaaren 1 luvun 31 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada paikalliselta ulosottoviranomaiselta nimeämäänsä henkilöä ulosottoasian vastaajana koskeva todistus (niin sanottu yleisöjulkinen todistus) ulosottorekisteristä. Todistukseen merkitään pyynnön esittämispäivää edeltäneiden kahden vuoden aikana talletetut seuraavat tiedot: 1) hakijan ja vastaajan nimi sekä vastaajan syntymäaika ja kotikunta; 2) ulosottoasia, sen vireillöaloaika ja passiivisäättäväksi rekisteröinti; 3) hakijan saatavan määrä ja hakijalle tilitetty määrä; 4) estetodistuksen laatu ja päivämäärä.

Ulosottomaksuista annetun lain 4 §:n mukaan ulosoton asianosaisten maksuvelvollisuus alkaa asian ulosottoon saapumisesta. Taulukkomaksu, josta tässä on kysymys, peritään velalliselta myös siinä tapauksessa, että saaminen ulosoton aikana on maksettu muulle kuin ulosottomiehelle. Sanotun lain 5 §:n mukaan taulukkomaksu tai muu ulosottomaksu voidaan jättää kokonaan tai osittain perimättä, jos siihen on perusteltu syy tai jos maksun periminen olisi kohtuutonta.

### 3.3

#### Arviointi

Valtakunnanvoudinviraston selvityksestä ilmenee, että vuonna 2006 ulosoton tietojärjestelmän kehittämissuunnitelmassa oli tehty päätös siitä, ettei vireilletuloilmoitusta ja maksukehotusta enää lähetetä näissä asioissa, joissa täytäntöönpanoa oli pyydetty vain veronpalautuksesta. Tällöin kuitenkin päätettiin edelleen lähettää asioissa ulosmittauksen ennakoilmoitus.

Kuten ulosottokaaren 3 luvun 33 §:n sanamuodosta ilmenee, voidaan vireilletuloilmoituksesta luopua ainoastaan, jos on aihetta olettaa, että ilmoitus tuntuvasti vaikeuttaa täytäntöönpanoa. Myöskään lainkohdan esitöistä ei ole pääteltävissä, että kysymys olisi muuta kuin yksittäistapaustilanteesta tai täytäntöönpanon onnistumisen välittömästi vaarantavasta toimenpiteestä.

Tulkittaessa ulosottokaaren 3 luvun 33 §:n säännöstä, on kiinnitettävä huomiota siihen, että hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusperiaatteisiin kuuluu asianosaisten oikeus tulla kuulluksi. Tämä on keskeinen oikeusturvan tae, jonka edistämismääräyksiä perustuslain 22 §:n nojalla on julkisella vallalla. Näin ollen perusoikeuden kaventamista koskevaa sääntelyä tulee tulkita suppeasti. Syynä kuulemisesta luopumiseen näyttää olleen ilmoitusten aiheuttama runsas tiedustelujen määrä ulosottovirastoissa. Tältä osin totean, että veronpalautusmenettely on eittämättä massaluontoista runsaiden tapausmäärien vuoksi ja riippuvainen tiukasta aikataulusta. Tämä seikka ei kuitenkaan voi olla perusoikeuksien toteutumisen esteenä. Veronpalautusmenettely voidaan järjestää siten, että ennakoilmoitukset ovat riittävän selkeitä ja informatiivisia niin, että epätietoisuutta ei synny menettelyn kulusta, sen vaikutuksesta rekisterimerkintöihin tai velallisen asemaan. Tätä edellytetään jo ulosottokaaren 1 luvun 20 §:n avoimuuden vaatimus. Myös menettelyn aikatauluja laadittaessa tulee ottaa huomioon, että velallisella on tosiasiallinen mahdollisuus saada ennakoilmoitus ja maksukehotus.

Ennen vuotta 2011 velallisille kuitenkin lähetettiin ulosottokaaren 3 luvun 34 §:n mukainen ennakoilmoitus ulosmittauksesta. Tällöin velallinen on saanut tiedon asian ulosottohistoriasta ja on voinut vapaaehtoisesti maksaa saatavan. Tosin ennakoilmoituksen lähettäminen ei ole oikeusvaikutuksiltaan sama kuin vireilletuloilmoituksen ja maksukehotuksen lähettäminen, koska maksukehotuksen perusteella ennen eräpäivää suoritettu maksu estää merkinnän yleisjulkiseen ulosottorekisteriin toisin kuin ulosmittauksen ennakoilmoituksen jälkeinen maksu.

Kansaneläkelaitoksen velallisen kannalta vuoden 2011 menettely veronpalautuksen ulosmittauksessa merkitsi sitä, että ennakoilmoituksen lähettämisestä luopumisen vuoksi velallinen ei saanut lainkaan ennakkoon tietoa asian saapumisesta ulosottoon tai veronpalautuksen ulosmittausaikeesta. Toki hän sai ulosottokaaren 3 luvun 36 §:ssä säädetyn jälki-ilmoituksen. Selvityksen mukaan tätä päätöstä ennakoilmoituksesta luopumista tehtäessä ei havaittu nyt kysymyksessä olevaa ongelmaa velallisen kuulemisessa.

Näin ollen katson, että asiassa olisi menettelyä vuonna 2011 harkittaessa tullut ottaa huomioon vuoden 2006 ratkaisu ja kun ennakoilmoituksestakin luovuttiin, ryhtyä lähettämään vireilletuloilmoitus ja maksukehotus ulosottokaaren 3 luvun 33 §:n edellyttämällä tavalla. En ole tutkinut vuoden 2006 ratkaisun perusteita enemmälti, koska oikeusasiamies ei ilman erityisiä perusteita tutki yli 2 vuotta vanhaa menettelyä.

Valtakunnanvoudinvirasto on tämän ongelman esiin tultua nyt kysymyksessä olevien vuoden 2011 veronpalautuksen ulosmittausmenettelyn osalta päättänyt, että se poistaa ulosottorekisterimerkinnän niiden saatavien osalta, joissa maksukehotusta ja vireilletuloilmoitusta ei ollut lähetetty

ennen veronpalautuksen ulosmittausta. Ulosottomaksun periminen ulosottoon saapuneesta asiasta on perustunut ulosottomaksuista annettuun lakiin. Valtakunnanvoudinvirasto on suositellut siltä osin kuin maksut ovat perustuneet velallisen Kelan kanssa tekemään maksusuunnitelmaan ja olleet sen mukaisia, että ulosottovirastot luopuisivat perimästä näitä maksusaatavia. Päätösvalta asiassa on asianomaisella ulosottomiehellä.

Kantelussa tarkoitettu ulosottomaksu on peritty veronpalautuksen ulosmittauksesta ulosottomaksuista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaisesti. Velvollisuus maksaa ulosottomaksu alkaa asian ulosottoon saapumisesta. Velalliselta peritään saatavan suuruuden mukaan määräytyvä taulukkomaksu kertyneestä suorituksesta. Näin ollen veronpalautuksen ulosmittauksesta on peritty lainmukainen ulosottomaksu. Maksuvelvollisuus olisi ollut, vaikka velallinen olisi asian ulosotto-perintään saapumisen jälkeen itse maksanut saman määrän joko ulosottoon tai velkojalle. Valtakunnanvoudinviraston suositus koskee vain niitä ohimaksuja Kelalle, jotka olivat osamaksusuunnitelman mukaisia. Näin ollen ulosottomaksun periminen ei ole ollut virheellistä.

Lisäksi Valtakunnanvoudinvirasto on lähettänyt tänne selvityksen, miten se uudistaa maksukehottuksen ja vireilletuloilmoituksen tekstiä, kun se kuluvan vuoden veronpalautusten ulosmittausmenettelyn osalta lähettää velalliselle säännönmukaisesti kysymyksessä olevat vireilletuloilmoitukset ja maksukehotukset. Katson, ettei minulla näiden toimenpiteiden osalta ole huomautettavaa.

#### 4 TOIMENPITEET

Vuoden 2011 veronpalautuksen ulosottomenettelyssä olisi Kansaneläkelaitoksen takaisinperintäsaatavan perinnässä tullut lähettää velallisille vireilletuloilmoitus ja maksukehotus ulosottokaa-  
ren 3 luvun 33 §:ssä edellytetyllä tavalla. Valtakunnanvoudinvirasto oli vastuussa valitusta menettelytavasta. Korostan, että veronpalautuksen ulosmittausmenettely tulee järjestää siten, että velallisen oikeusturvaa ei vaaranneta. Saatan käsitykseni menettelyn virheellisyydestä Valtakunnanvoudinviraston tietoon.