

27.2.2012

Dnro 4435/2/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lea Haapkylä

KELA TARKENTAA TIEDOTUSTA PERINNÄSSÄ OLEVIEN ETUUKSIEN ULOSMITTAUKSESTA

1 KANTELU

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan tuli 30 kantelua, joissa tyytymättömyyden aiheena oli se, että Kansaneläkelaitos (Kela) oli päättänyt pyytää ulosottovirastoja perimään saatavansa veronpalautuksista.

Kantelijoilla oli Kelan kanssa olemassa oleva osamaksusuunnitelma, jota he ovat kertomansa mukaan noudattaneet sopimuksen ehtojen mukaisesti. Kela ei voi kantelijoiden mielestä yksipuolisesti ja asiasta etukäteen ilmoittamatta muuttaa ehtoja kyseisellä tavalla.

Kantelijat arvostelivat myös sitä, että Kela ei antanut heille mahdollisuutta maksaa saataviaan pois ennen asian antamista ulosottoviranomaisille, jolloin he olisivat välttyneet ulosottokulujen maksamiselta. He kiinnittivät lisäksi huomiota siihen, että asian siirtämisestä ulosottoviranomaisille seuraa merkintä ulosottorekisteriin, joka puolestaan vaikeuttaa muun muassa vuokra-asunnon saamista.

Kantelukirjoituksista ja tänne hankituista selvityksistä ilmenee, että maksusuunnitelman tekemisen ja maksunsa asianmukaisesti suorittaneiden veronpalautukset perittiin ensimmäisen kerran vuonna 2011. Huhtikuusta 2011 lähtien on maksusuunnitelmiin tehty seuraava merkintä: "osamaksusuunnitelman tekeminen ei estä mahdollisten veronpalautusten ulosmittaamista".

2 SELVITYS

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja pyysi Kelaa antamaan selvityksen asiasta ja samalla arvioimaan, onko kyseinen merkintä mahdollisesta veronpalautusten ulosmittaamisesta riittävän informatiivinen, tarkkarajainen ja asianmukainen arvioitaessa tilannetta hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan periaatteiden näkökulmasta. Hän pyysi kiinnittämään huomiota myös siihen, että pitkään osamaksusuunnitelmaansa noudattaneiden veronpalautuksista ei aiemmin ole suoritettu ulosmittaamista.

Apulaisoikeusasiamies Pajuoja tiedusteli vielä, onko Kela ollut tietoinen veronpalautuksen ulosmittauspäätöksessä käytetystä sanamuodosta, jossa todetaan: "Koska velallinen ei ole suorittanut alla luoteltuja erääntyneitä saamisiansa, ulosmitataan niiden suorittamiseksi yllä mainitussa veronpalautuksessa niin paljon, että se vastaa saamisien määrää ja täytöntöönpanokuluja." Monien kantelijoiden näkemyksen mukaan tämä on ollut loukkaavaa eikä pidä paikkaan.

sa, koska he ovat suorittaneet maksunsa Kelan kanssa sovitun maksusuunnitelman mukaisesti.

Hän lähetti esimerkinomaisesti kuusi kantelukirjoitusta ja pyysi Kelaa antamaan asiassa selvityksen ja lausunnon. Kela antoi lausuntonsa 16.1.2012.

2.1

Kansaneläkelaitoksen lausunto

2.1.1

Yleistä

Kela on vuoden 2011 aikana pyrkinyt tehostamaan etuuksien liikamaksujen takaisinperintää. Veronpalautuksen perintä on ollut yksi tapa tehostaa perintää. Menettelyn tarkoituksena on ollut periä osamaksulla maksavien asiakkaiden velat nopeammin.

Kelalla on huomattava määrä asiakkaita, joiden kanssa on sovittu osamaksusta. Velan maksamiseen osamaksulla annetaan joustavasti aikaa ja osamaksusuunnitelmien kestot vaihtelevat muutamista kuukausista useisiin vuosiin. Kela ei peri etuuksien takaisinperintään liittyen viivästyskorkoa tai muita maksun viivästyksestä johtuvia kustannuksia. Kelan perintään liittyen ei maksukehotuksista tai osamaksusuunnitelman tekemisestä peritä kustannuksia, joita yksityisoikeudelliset velkojat perivät. Edellä mainitusta johtuen Kelan asiakkaat priorisoivat velan maksua velkoihin, joissa on viivästysseuraamuksia tai vaihtoehtoisesti käyttävät maksuvaraansa kulutukseen ennen velan maksua.

Kela pyrkii tekemään osamaksusuunnitelmat asiakkaan tosiasiallisen maksukyvyyn mukaan ja antamaan sen puitteissa maksuaikaa. Osamaksusuunnitelmaa tehtäessä Kela ei kuitenkaan tapausten lukumääristä johtuen pysty selvittämään tarkkaan asiakkaiden tosiasiallista maksukykyä. Euromääräisesti huomattavien takaisinperintäsaatavien osalta Kela tekee yleensä määräaikaisen sopimuksen, jotta asiakkaan maksukyvyyn kehittyminen voidaan ottaa huomioon osamaksuerän suuruudessa.

Osamaksusuunnitelmiin liittyvällä veronpalautuksen ulosmittauksella on pyritty saamaan asiakkaan parantunut maksuvara käytettäväksi velanmaksuun. Veronpalautuksen periminen osamaksusuunnitelmalla olevan velan maksuun johtaa siihen, että perinnän kustannuksia saadaan pienennettyä. Veronpalautuksen perinnällä on haluttu välttää asiakkaan maksukyvyyn muuttumiseen liittyvää riskiä osamaksusopimuksen aikana. Mitä nopeammin suoritus saadaan perittyä, sitä pienemmäksi käy riski siitä, että asiakas tulee maksukyvyttömäksi osamaksusuunnitelman kuluessa ja velka jää maksamatta. Veronpalautuksen perinnällä on vaikutusta asiakkaiden yleiseen maksukäyttäytymiseen.

2.1.2

Menettelyn muuttaminen vuonna 2011

Maininta veronpalautuksen ulosmittaamisesta

Kelan kirjallista osamaksusuunnitelmaa muutettiin huhtikuussa 2011 siten, että suunnitelmiin otettiin seuraava teksti: "Osamaksusuunnitelman tekeminen ei estä mahdollisten veronpalautusten ulosmittausta". Kaikki osamaksusuunnitelmat on huhtikuusta 2011 alkaen muotoiltu tämän sisältöisenä, koska etukäteen ei ole ollut tiedossa, ketkä osamaksulla maksavista asi-

akkaista saavat veronpalautusta. Osamaksusuunnitelmia, joissa mainintaa ei ole ollut, ei lähetetty veronpalautusten ulosmittaukseen.

Kela saa veronpalautusta saavien asiakkaiden tiedot verohallinnolta niiden asiakkaiden osalta, jotka ovat saamassa veronpalautusta 75 euroa tai enemmän. Veronpalautuksen tarkkaa määrää Kela ei saanut etukäteen tietoon. Verohallinnolta saatujen tietojen jälkeen Kela tuotti perintäyksiköilleen listat veronpalautusta saavista henkilöistä, joilla on perinnässä velkaa. Perintäyksiköt lähettävät tapaukset veronpalautusten ulosottoon.

Osamaksusuunnitelmassa on mainittu Kelan oikeudesta muuttaa yksipuolisesti osamaksusuunnitelmaa. Kyseinen lause ei koske tätä menettelyä. Asiakkaat ovat kanteluissaan sekoittaneet lauseen osamaksusuunnitelman ulosottoon ja käsittäneet, että Kela siirtää kyseisen lauseen nojalla saatavan yksipuolisella päätöksellä perittäväksi ulosottoon.

Vapaaehtoinen maksaminen

Asiakkaille on varattu vapaaehtoisen maksamisen mahdollisuus ennen osamaksusuunnitelman tekemistä ja asiakas on voinut osamaksusuunnitelmasta poiketen maksaa perittävänä olevan velkansa loppuun. Kela ei kuitenkaan ole lähettänyt asiakkailleen erillistä ilmoitusta veronpalautuksen ulosmittaukseen lähettämisestä. Erillisen ilmoituksen lähettäminen etukäteen ei ole ollut mahdollista ottaen huomioon veronpalautuksen ulosmittaukseen liittyvät aikataulut ja tapausten lukumäärät.

Ulosottorekisterimerkintä

Asian siirtäminen ulosottoon veronpalautuksen ulosmittausta varten ei aiheuta ulosottorekisterimerkintää. Asiakkaille tulee ulosottorekisterimerkintä, jos asiakas ei maksa ulosottoviraston lähettämällä maksukehotuksella velkaa ja ulosottoviranomainen suorittaa tästä johtuen veronpalautuksen ulosmittauksen. Tänä vuonna ulosottoviranomainen ei lähettänyt kaikille asiakkaille maksukehotusta, vaan toteutti ulosmittauksen ilman maksukehotusta. Edellä mainitusta johtuen Valtakunnanvoudinvirasto poisti keskitetysti kaikki ulosottorekisterimerkinnät niiltä asiakkailta, joille maksukehotusta ei ollut mennyt. Valtakunnanvoudinvirasto antoi asiasta tiedotteen 10.11.2011 otsikolla: "Veronpalautusten ulosmittauksen yhteydessä esiin tullut epäkohta korjataan."

Kela varmisti Valtakunnanvoudinvirastolta jo etukäteen, että veronpalautusulosmittauksen johdosta asiakkaille ei tule maksuhäiriömerkintää luottotietoihin. Maksuhäiriömerkinnällä luottotiedoissa on merkitystä vuokra-asunnon saamisessa. Kelan käsityksen mukaan ulosottorekisteritiedolla ei ole samaa merkitystä kuin luottotietomerkinnällä. Luotonantajat ja vuokranantajat tarkastavat pääsääntöisesti luottotiedot, eivät ulosottoviranomaiselta saatavaa rekisteritietoa.

Osamaksusuunnitelma

Teksti "osamaksusuunnitelman tekeminen ei estä mahdollisten veronpalautusten ulosmittausta" on otettu osamaksusuunnitelmaan sen varmistamiseksi, että asiakas saa mahdollista veronpalautuksen ulosmittausta koskevan tiedon. Osamaksusuunnitelmia tehdään perintäyksiköissä asiakkaan puhelimitse tapahtuvan yhteydenoton perusteella, jolloin perintäyksikön tulisi ottaa veronpalautusta koskeva asia keskustelussa esille. Osamaksusuunnitelmia tehdään perintäyksiköissä myös sähköpostin välityksellä ilman suoraa henkilökohtaista kontaktia asiakasiin, jolloin osamaksukirjeessä oleva merkintä asiasta on erityisen tärkeä.

Kelan käsityksen mukaan ongelmaa on aiheutunut siitä, että asiakkaat eivät välttämättä ole lukeneet tai ymmärtäneet osamaksusuunnitelmakirjettä. Varsinkin ne asiakkaat, jotka ovat neuvotelleet puhelimitse perintäyksikön kanssa, eivät ole enää lukeneet osamaksukirjettä tarvittavalla huolellisuudella.

Esille on tullut myös tapauksia, joissa Kelan perintäyksikkö ei ole osamaksusuunnitelmaa tehtäessä selostanut veronpalautusten ulosmittausta osamaksusuunnitelmaan liittyen. Perintäyksiköille annettu ohjeistus on ollut tältä osin puutteellinen. Kela tulee tarkistamaan osamaksusuunnitelman tekstiä ja ohjeistamaan perintäyksiköiden osamaksusuunnitelmien laatimisprosessia siten, että asiakasta tiedotetaan veronpalautusten perinnästä paremmin.

"Ei ole suorittanut erääntyneitä saamisia"

Selvityspyynnössä tiedusteltiin myös sitä, onko Kela ollut tietoinen veronpalautuksen ulosmittauspäätöksessä käytetystä sanamuodosta, jossa todetaan: "Koska velallinen ei ole suorittanut alla luokiteltuja erääntyneitä saamisia, ulosmitataan niiden suorittamiseksi yllä mainitussa veronpalautuksessa niin paljon, että se vastaa saamisien määrää ja täytöntöönpanokuluja." Monien kantelijoiden näkemyksen mukaan tämä on ollut loukkaava eikä se pidä paikkaansa, koska he ovat suorittaneet maksunsa Kelan maksusuunnitelman mukaisesti.

Kela on keskustellut veronpalautuksen ulosmittauksesta etukäteen Valtakunnanvoudinviraston kanssa. Osamaksulla maksavien osalta on pyritty selvittämään etukäteen aiheuttaako veronpalautuksen perintä ulosotossa vaikeuksia. Keskusteluissa ei tullut esille, että ulosmittauspäätöksessä käytetään sanamuotoa "erääntyneitä saamisia", joka näiden tapausten osalta on harhaanjohtava ilmaus.

Kela on ottanut esille osamaksutapauksiin liittyvän ulosottopäätöksen sanamuodon ja asia on selvitettävänä Valtakunnanvoudinvirastossa. Kelalla on viraston kanssa säännönmukaiset palaverit ja asiasta tullaan keskustelemaan seuraavassa palaverissa, joka on alkuvuodesta 2012.

Kela ei ole ollut tietoinen veronpalautuksen ulosmittauksessa käytetystä sanamuodosta etukäteen.

Toiminnan kehittäminen

Havaituista epäkohdista johtuen Kela aloitti osamaksusuunnitelman tekstin kehittämisen. Osamaksusuunnitelmakirjeessä mainittua veronpalautusten ulosmittaamista koskevaa lausetta tullaan selkeyttämään. Kelan perintäyksikköjen ohjeistusta tullaan tarkentamaan osamaksusuunnitelmien tekemisen osalta. Ohjemuutoksista tullaan järjestämään koulutus kaikille perintäyksiköille. Kela on sopinut Valtakunnanvoudinviraston kanssa, että veronpalautuksen ulosmittaamista koskevat menettelyt käydään edellä mainitussa palaverissa läpi. Kela pahoittelee tapahtunutta ja asiakkaille aiheutunutta mielihäpeää.

3

RATKAISU

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Myös hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Hyvän hallinnon perusteet on säädetty hallintolain 2 luvussa. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Saman lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Osamaksusuunnitelmiin liittyvä veronpalautuksen ulosmittaus on ensimmäisen kerran otettu käyttöön vuoden 2011 aikana. Osamaksusuunnitelmiin oli huhtikuusta 2011 alkaen otettu seuraavanlainen teksti: "Osamaksusuunnitelman tekeminen ei estä mahdollisten veronpalautusten ulosmittausta." Teksti otettiin Kelan mukaan osamaksusuunnitelmaan sen varmistamiseksi, että asiakas saa mahdollista veronpalautuksen ulosmittausta koskevan tiedon.

Osamaksusuunnitelmakirjeessä mainittu veronpalautusten ulosmittaamista koskeva tieto ei ole havaintojeni mukaan tavoittanut riittävän hyvin kaikkia niitä, joiden kanssa Kela on tehnyt maksusuunnitelman. Tekstin sijoittaminen maksusuunnitelman loppuun ei ole ollut omiaan varmistamaan tiedon perille menoa. Teksti ei ole mielestäni myöskään riittävän selkeä ja tarkkarajainen. Koska veronpalautusten ulosmittaus tuli uutena asiana vuonna 2011, olisi tästä asiasta tiedottamiseen ja tiedon saannin varmistamiseen tullut kiinnittää suurempaa huomiota.

Kela on ilmoituksensa mukaan aloittanut osamaksusuunnitelman tekstin kehittämisen. Veronpalautusten ulosmittausta koskevaa lausetta tullaan tässä yhteydessä selkeyttämään. Myös perintäyksikköjen ohjeistusta osamaksusuunnitelmien tekemisessä tullaan tarkentamaan ja ohjelmutooksista tullaan antamaan koulutusta kaikille perintäyksiköille.

Veronpalautuksen ulosmittauspäätöksessä on käytetty sanamuotoa: "Koska velallinen ei ole suorittanut alla lueteltuja erääntyneitä saamisista, ulosmitataan niiden suorittamiseksi yllä mainitussa veronpalautuksessa niin paljon, että se vastaa saamisien määrää ja täytäntöönpanokuluja". Tämä on monien kantelijoiden näkemyksen mukaan ollut loukkaavaa.

Kela ilmoitti keskustelleensa ulosmittauksesta etukäteen Valtakunnanvoudinviraston kanssa. Keskusteluissa ei ollut tullut esille, että ulosmittauspäätöksessä käytetään sanamuotoa "ei ole suorittanut erääntyneitä saamisista". Kela ei siten ollut alunperin tietoinen veronpalautuksen ulosmittauksessa käytetystä sanamuodosta ja piti ilmaisua harhaanjohtavana. Kela ilmoitti jo keskustelleensa ulosottopäätöksen sanamuodosta Valtakunnanvoudinviraston kanssa ja ottavansa asian perusteellisemmin esille seuraavassa palaverissa alkuvuodesta 2012. Asiaa on syytä käsitellä Valtakunnanvoudinviraston kanssa.

Asian siirtäminen veronpalautusten osalta ulosottoon ei aiheuta Kelan mukaan ulosottorekisterimerkintää. Ulosottorekisterimerkintä tulee, jos asiakas ei maksa ulosottoviraston lähettämällä maksukehotuksella velkaa ja ulosottoviranomainen suorittaa tästä johtuen veronpalautuksen ulosmittauksen. Ulosottoviranomainen ei lähettänyt vuonna 2011 kaikille asiakkaille maksukehotusta, vaan toteutti ulosmittauksen ilman maksukehotusta. Tästä syystä Valtakunnanvoudinvirasto poisti keskitetysti kaikki ulosottomerkinnot niiltä asiakkailta, joille ei ollut mennyt maksukehotusta. Valtakunnanvoudinvirasto antoi asiasta tiedotteen.

Kela varmisti Valtakunnanvoudinvirastolta jo etukäteen, että veronpalautuksen ulosmittaus ei aiheuta asiakkaalle maksuhäiriömerkintää luottotietoihin.

TOIMENPITEET

Kela on aloittanut osamaksusuunnitelman tekstin kehittämisen informatiivisemmaksi ja selkeämmäksi. Perintäyksikköjen ohjeistusta tullaan tarkentamaan osamaksusuunnitelmien tekemisen osalta ja perintäyksiköille järjestetään asiasta koulutusta. Valtakunnantoukuviraston kanssa on sovittu, että veronpalautuksen ulosmittaamista koskevat menettelyt käydään läpi alkuvuodesta 2012.

Kantelukirjoituksissa esiin tuodut epäkohdat ovat siis korjaantumassa. Kiinnitän kuitenkin Kelan huomiota edellä 3 kohdassa esitettyihin näkemyksiini hyvästä hallintotavasta siltä osin kuin on kysymys opintotuen ym. etuuden ulosmittaamisesta veronpalautuksista. Pyydän Kelaa lisäksi toimittamaan minulle selvityksen edellä kerrottujen jo käynnistettyjen toimenpiteiden toimeenpanosta 31.5.2012 mennessä.

Ilmoitan ratkaisustani kantelijoille.