



27.8.2025

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 19.6.2025, VN/26600/2023

Valtiovarainministeriön lausunto työryhmän mietinnöstä ulosottosääntelyn uudistamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainittuun työryhmän mietintöön. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Ulosottosääntelyn kehittämishankkeen ensisijainen tavoite on hallitusohjelman mukaisesti yksinkertaistaa tulojen ulosmittausta ja selvittää varojen kohdentamista ja muutostarpeita ulosotossa. Näkökulmana on tarkastella järjestelmän monimutkaisuuden vaikutusta ulosoton asiakkaiden taloudelliseen asemaan. Hankkeessa on vain rajoitetusti arvioitu muihin kuin ulosottokaaren (705/2007) ja sosiaaliturvaetuuksien ulosmittauksen sääntelyyn liittyvien erityislakien päivitystarpeita. Tämän vuoksi, ja koska valtiovarainministeriöllä on ollut edustaja työryhmässä ja Verohallinnolla työryhmän seurantaryhmässä, jäljempänä keskitytään valtiovarainministeriön hallinnonalan keskusvirastojen (Tulli, Valtiokonttori, Verohallinto) toimintaa julkisvelkojina sääntelevien erityislakien muutostarpeisiin. Tämän lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että oikeusministeriö ei ole pyytänyt Tullilta lausuntoa, vaikka Tulli toimii aktiivisesti julkisvelkojana myös ulosottoasioissa.

Lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöä verojen perinnästä ja veronkantoprosessista on arvioitu viime vuosina vain yksittäisiin lainvalmisteluhankkeisiin sisältyvissä nykytilan arvioinneissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi 20 vuotta sitten analyysin,¹ jossa mainitut säädökset on sittemmin kaikki kumottu ja korvattu uudistetulla sääntelyllä, kuten veronkantolakiin (11/2018) lisätyillä säännöksillä Verohallinnon omista perintätoimista. Oikeusministeriössä on aikanaan selvitetty julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevan yleislainsäädännön tarvetta ja todettu sen voivan vaikuttaa myös viranomaisten perintäkäytäntöihin, jotka nykyisin ovat hyvin epäyhtenäisiä. Toisaalta parhaiden käytäntöjen omaksumisen mahdollisuutta ja viranomaisten toimintatapojen yhtenäistämisen tarvetta voidaan selvittää ilman yleislainsäädäntöäkin,² ja esim. Verohallinnon perintä on nykyisin pitkälti automatisoitua ja valtakunnallisesti yhdenmukaista.

Verohallinnon lainmuutostoiveet

Verohallinto on koonnut näkemyksensä oikeusministeriölle aikaisemmin toimittamaansa muistioon (Verojen ja maksujen täytäntöönpanoa ja turvaamista koskevan lainsäädännön päivitystarpeita, 15.4.2024). Muistiossa käsitellään päivitystarpeita erityisesti (i) verojen ja

¹ Verosaatavien perinnän tehokkuus. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/04111316/verosaatavien-perinnan-tehokkuus-98-2005.pdf>.

² Vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma. Loppuraportti. LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2005:5, s. 23. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75793/omls_2005_5.pdf?sequence=1

maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (verotäytäntöönpanolaki, 706/2007) ja (ii) verojen ja maksujen turvaamisesta annetussa laissa (veroturvaamislaki, 395/1973). Verotäytäntöönpanolaki on melko uusi ja valmisteltiin ulosottokaaren valmistelun yhteydessä (HE 83/2006 vp). Veroturvaamislaki (HE 24/1972 vp) on puolestaan säädetty yli puoli vuosisataa sitten, tuolloin voimassa ollutta tsaarinaikaista ulosottolakia (37/1895) uudistettaessa.

Valtiovarainministeriö puoltaa Verohallinnon toiveita verojen täytäntöönpanoa ja perimisen turvaamista koskevan oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvan lainsäädännön kehittämiseksi ja teknisluonteiseksi ajantasaisitukseksi. Lainmuutostarpeet liittyvät toimintaympäristön kansainvälistymiseen ja sen muihin muutoksiin, verovalvonnan tehostamista tukevaan oikeuskäytännön huomioon ottamiseen, säädösviittausten täsmentämiseen muuhun lainsäädäntöön, ja hallitusohjelmassa tavoiteltuun sääntelyn keventämiseen ja norminpurkuun.

Verotäytäntöönpanolain kehittäminen.

Verotäytäntöönpanolain 8 §:n mukaan ulosottokaaren säännöksiä sovelletaan ”soveltuvien osin”. Viittaussäännös ei ole riittävän täsmällinen oikeusohje lain soveltajalle, sillä esim. ulosottokaaren 2 luvun 17 §:ssä säädetyn ankaran korvausvastuun aiheuttomasta ulosmittauksesta on oikeuskäytännössä katsottu perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla soveltuvan myös verojen täytäntöönpanoon (KKO:2021:87), ts. jos verotus kumotaan, ulosmittaus on ollut aiheeton. Toisaalta julkissaatava on täytäntöönpanokelpoinen jo ennen muutoksenhakuajan päättymistä (kolme vuotta veron määräämisvuotta seuraavan kalenterivuoden alusta lukien) ja vireillä olevasta muutoksenhausta huolimatta. Ulosmittauksen jälkeen tehdyn oikaisuvaatimuksen perusteella verotus voidaan alentaa tai kumota, vaikka ulosmittaus on ollut aikanaan sallittua. Ulosmittaus voi olla välttämätön muutoksenhakuprosessin pitkän keston vuoksi myös siksi, ettei saatavan vanhentumisen määräaikaa lasketa verotuspäätöksen lainvoimaiseksi tulosta vaan veron määräämisen ajankohdasta. Jos verosta ei ole saatu lainvoimaista ratkaisua ennen veron vanhentumista, oikeus maksun saantiin pysyy voimassa vain ulosmittauksella (tai velallisen julkisen haasteen tai konkurssiin asettamisen perusteella). Ulosmittauksen välttämättömyyden ja ankaran korvausvastuun suhde vaikuttaa siis jännitteiseltä, ja on tulkinnanvaraista, mitä ulosottokaaren säännöksiä kulloinkin sovelletaan ”soveltuvien osin” ja kenen näkökulmasta.

Verotäytäntöönpanolain 9–11 §:ssä säädetty perustevalitusmenettely ei ole verolainsäädännön nojalla enää sallittu muutoksenhakukeino Verohallinnon määräämiin ja kantamiin veroihin. Lainkohdissa perustevalituksesta ei selvästi ilmaista, että kysymys on yleislakina toissijaisesti sovellettavasta sääntelystä, jollei muualla lainsäädännössä ole toisin säädetty. Verotäytäntöönpanolain päivittämistä olisikin syytä harkita esim. siten, että laissa olisi selkeämmin todettu erityislakien ensisijaisuus (ja perustevalituksen kiellot).

Verotäytäntöönpanolain 12–19 §:n sääntelyä täytäntöönpanon keskeyttämisestä tulisi arvioida ja tarkentaa vastaamaan paremmin hallintoprosessin vaiheita (oikaisuvaatimus, valitus, kumoamisen ja viranomaisen käsiteltäväksi palauttamisen vaikutus, täytäntöönpano kumotun päätöksen uudelleen käsittelyn aikana, täytäntöönpanon keskeyttämismääräyksen voimassaolo ym.). Täytäntöönpanon keskeyttämismääräys on osa muutoksenhakua ja vaikuttaa samalla merkittävällä tavalla velvoitteiden perintään, joten siinä on otettava huomioon vastakkaisia intressejä, ts. tehokas oikeussuoja ja tehokas perintä. Erityislaeissa on säädetty täytäntöönpanon keskeyttämismääräyksen vaikutuksista eri tilanteissa ja niiden taustalla saattaa olla erilaisia käsityksiä täytäntöönpanon keskeytyksen sisällöstä ja merkityksestä.

Verotäytäntöönpanolain 20 ja 21 §:n mukaista verojen ja maksujen vanhentumista koskevat saatavan vanhentumisen ongelmallisimmat käytännön tilanteet johtuvat pitkittyneestä muutoksenhakuprosessista, jolloin vero voi olla vanhentunut saatavana, vaikka verotuspäätös ei ole vielä lainvoimainen. Näissä tapauksissa viranomaisen on viimeistään hieman ennen saatavan vanhentumista aloitettava ulosmittaukseen johtavat toimenpiteet. Tämä voi edellyttää täytäntöönpanon keskeytysmääräyksen muuttamista, koska vain näin oikeus maksun saantiin pysyy voimassa edes ulosmitatusta omaisuudesta. Olisikin syytä arvioida, tulisiko julkissaatavan vanhentumisen sääntelyssä ottaa huomioon tiettyjä nimenomaisesti säädettyjä tilanteita, joissa vanhentumisaikaa voitaisiin erityisen painavista syistä jatkaa, kuten ulosmittaukseen pakottava muutoksenhaku tai kansainväliset perintätilanteet. Toisaalta nykysääntely julkissaatavan vanhentumisesta soveltuu yksinkertaisuudessaan parhaiten suurten tapausmäärien käsittelyyn, ja kaikki poikkeusmenettelyt edellyttäisivät virkatyötä Verohallinnossa ja muissa viranomaisissa.

Veroturvaamislain ajanmukaistaminen

Veroturvaamislakiin on sen yli 50-vuotisesta voimassaoloajasta huolimatta tehty vain ulosottokaaren ja oikeudenkäymiskaaren (4/1734) muutosten edellyttämiä teknisiä muutoksia. Verotusmenettely ja veronkanto ovat kuitenkin kehittyneet viime vuosikymmeninä merkittävästi. Toimintaympäristökin on muuttunut siten, että turvaamistoimenpiteitä on tarve kohdistaa myös velallisiin tai omaisuuteen, jotka eivät ole Suomessa. Kansainvälisen tietojenvaihdon hyödyntäminen on otettu huomioon mm. pidennetyn oikaisuajan sääntelyssä verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 56 b §:ssä ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 46 §:ssä. Lain päivittämistä puoltasi vahvasti myös perinnän turvaamisen tehostaminen kansainvälisessä perinnässä ja kansainvälisessä perintäyhteistyössä.

Veroturvaamislain 1 §:ssä säädetään edellytyksistä jälkiverotuksessa, veronoikaisussa ja toistuvasti maksuunpantavissa veroissa ja maksuissa. Kyseisiä termejä tulisi ajanmukaistaa vastaamaan nykyistä verolainsäädäntöä ja samalla selvittää, millaisissa tilanteissa erot turvaamistoimen myöntämisen edellytyksissä ovat tarpeen.

Veroturvaamislain 2 §:n mukaan turvaamistoimenpiteen myöntäminen edellyttää, että veron tulee erääntyä kuuden kuukauden kuluessa turvaamistoimen myöntämisestä. Sääntelyn tavoite on ollut välttää kestoiltaan epämääräisiä ja liian aikaisin tehtyjä turvaamistoimia. Verosaatavan tulee kuitenkin lain mukaan olla riittävän todennäköinen, minkä lisäksi turvaamistoimi on voimassa vain laissa säädetyn rajoitetun ajan ja raukeaa, jollei veroa ole määrätty määräajan puitteissa. Nämä seikat turvaamistoimen hakijan tulee ottaa huomioon turvaamistoimihakemusta harkitessaan. Koska vaade-edellytys ja rajoitettu turvaamistoimen voimassaoloaika turvaavat lainsäätäjän tavoitteen, edellytys veron erääntymisestä kuuden kuukauden kuluessa voitaisiin kumota. Sääntely turvaamistoimen voimassaolon pituudesta on silti edelleen tarpeen, sillä verotuspäätöksen valmistuminen viivytyksettä on perusteltua tilanteessa, jossa verovelvollisen omaisuutta on takavarikoitu. Kansainvälistä perinnän turvaamista varten olisi kuitenkin tarpeen säätää erityinen voimassaoloaika tai menettely voimassaolon jatkamiseksi, jotta rajat ylittävien virka-apujen vaatima aika voitaisiin ottaa paremmin huomioon.

Veroturvaamislain 4 §:n säännöstä turvaamistoimen peruuttamisesta ja takavarikon määrään liittyvien muutosten ilmoittamisesta tulisi teknisesti tarkistaa. Lakia tulisi myös selkeyttää ottamalla kantaa siihen, milloin verosaatavaan liittyvä turvaamistoimi on ollut oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n mukaisesti tarpeeton tai aiheeton, jolloin

turvaamistoimen hakijana Verohallinto tulisi ankaraan korvausvastuuseen turvaamistoimen aiheuttamasta vahingosta. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 § soveltuu tapauksiin, joissa turvaamistoimi on voimassa ja sen tarpeellisuus voidaan arvioida koko oikeudenkäynnin ajan ennen täytäntöönpanoperusteen syntymistä. Verotuspäätöstä puolestaan käsitellään kokonaan toisessa prosessissa pääsääntöisesti turvaamistoimen lakkaamisen jälkeen. Normin puuttuessa Verohallinto on katsonut, että turvaamistoimi ei ole ollut tarpeeton, jos on tehty täytäntöönpanokelpoinen verotuspäätös ja sen perusteella ulosmittaus, mutta oikeuskäytännössä tämä näkemys on haastettu. Veroturvaamislain 4 §:n mukainen turvaamistoimen peruuttaminen on toimenpide, jonka perusteella ankaran korvausvastuun peruste on selvä. Jos verotuspäätös kumotaan tai muutetaan muutoksenhakuasteessa, ankaran korvausvastuun perusteen syntyminen on erittäin epäselvä.

Turvaamistoimen tarpeettomuuden tai aiheettomuuden määrittelyllä on merkitystä myös turvaamistoimen kohteena olevan verovelvollisen oikeusturvan kannalta. Tällöin kysymys on siitä, onko oikeutta korvaukseen aiheettomasta turvaamistoimesta johtuvasta vahingosta tilanteessa, jossa verotuspäätös on tehty, mutta se muuttuu tai kumotaan muutoksenhaun perusteella. Samasta syystä vahingonkorvauskanteen nostamisen määräaika on epäselvä, sillä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 12 §:n mukaan kanne on nostettava vuoden kuluessa turvaamistoimen peruuttamisesta. Verosaatavan turvaamistoimi peruutetaan vain silloin, kun verotuspäätöstä ei tulla tekemään. Verosaatavan turvaamistoimi puolestaan lakkaa, kun täytäntöönpanokelpoisen verotuspäätöksen perusteella tehdään vastaava ulosmittaus. Jos siis verotus alenee tai kumotaan, peruutetaan ulosmittaus ja ulosottihakemus, mutta ei turvaamistoimea. Koska kysymys on velallisen oikeusturvasta, korkein oikeus on ratkaissut kysymyksen kanteen nostamisen määräajasta ja vahingonkorvausvastuusta lain sanamuodosta poiketen perusoikeusmyönteisellä tulkinnallaan (KKO:2021:87). Verotusmenettelyn erityispiirteiden vuoksi määräajasta ja korvausvastuusta olisi yksiselitteisyyden varmistamiseksi kuitenkin syytä säätää veroturvaamislaisissa tai verotäytäntöönpanolaisissa.

Ulosottokaaren uudistaminen

Ulosottokaaren 4 luvun 62 §:n mukaan ulosmittauksen sijaan tehdyn maksusuunnitelman suoritukset ”katsotaan ulosmitatuiksi”. Korkeimman oikeuden antama, mainitun lainkohdan sanamuotoon perustuva ennakkoratkaisu takaisinsaannista konkurssipesään (KKO:2019:91) muutti täysin takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain (758/1991) 12 §:n vakiintuneen tulkinnan ulosmittauksella saadun maksun peräytymisestä. Verohallintoon kohdistuvien takaisinsaantivaatimusten määrä on tämän jälkeen kasvanut merkittävästi. Jos tämä ulosottokaaren tulkintavaikutus ei vastaa lainsäätäjän tarkoitusta, kyseisen lainkohdan muuttamista olisi syytä harkita. Muutos voitaisiin toteuttaa esim. siten, että pykälässä ei todettaisi varoja ulosmitatuiksi, vaan säädettäisiin nimenomaisesti niistä ulosottomenettelyn vaikutuksista, joita maksusuunnitelman maksuun tulee soveltaa. Tällöin velallisella ei olisi ulosottokaaren 4 luvun 7 §:ssä säädettyä valintaoikeutta, vaan varat jaettaisiin velkojille etuoikeusjärjestyksen mukaisesti. Näin vältettäisiin muuta lainsäädäntöä sovellettaessa syntyviä tulkintavaikutuksia, joita lainsäätäjä ei ole tavoitellut.

Ulosottomaksulain täsmentäminen

Tulli on toivonut ulosottomaksuista annetun lain (34/1995) 6 §:n luettelon ulosottomaksuista vapautetuista viranomaisista täydennettäväksi ja Tullin lisäämistä luetteloon. Valtiovarainministeriö puoltaa tätä lainmuutosta, joka liittyy hallitusohjelmankin kannustamaa sääntelyn keventämiseen, norminpurkuun ja viranomaisten tiedonkulun parantamiseen. Tullin tilastojen mukaan yli 5/6 (86,4 %) perintä- ja täytäntöönpanoasioista

on viiden vuoden tarkastelujaksolla (2019–2023) ollut ulosottohakemuksia (n = 146/169). Ehdotetulla lainmuutoksella Tulli saatettaisiin yhdenvertaiseen asemaan oikeus- ja veroviranomaisten sekä syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisten kanssa. Pykälän sanamuotoa voitaisiin muuttaa esim. näin: ”Oikeus-, tulli- ja veroviranomaiset sekä syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiset ovat vapaat ulosottomaksuista”.

Vapaata myyntiä koskevat viranomaiskäytännöt

Julkisvelkojen viranomaiskäytännöt ulosottokaaren 5 luvun 76 §:ssä säädetyn ulosottomiehen toimittaman vapaan myynnin noudattamiseksi vaihtelevat jonkin verran. Säännös edellyttää asianosaisten, myös velkojen, suostumusta. Julkisvelkoista Valtiokonttorissa velallisten vastuut saattavat olla merkittäviä. Lisäksi Valtiokonttori käsittelee velallisten talouteen liittyviä tervehdyttämissuunnitelmia, minkä vuoksi mahdollisuus velkojan kannanottoon ja tapauskohtaiseen arviointiin on Valtiokonttorille tärkeä erityisesti vakuusomaisuuden realisointitilanteissa. Myös Tullilla on edelleen kiinteistövakuuksia, vaikka uusia ei ole enää otettu. Toisaalta suostumusten hankkiminen on aiheuttanut tarpeetonta kirjelmointia ulosottolaitoksen ja Tullin välillä, sillä Tulli ei kertaakaan ole vastustanut vapaata myyntiä. Tulli on kesällä 2025 päässyt ulosottolaitoksen tietojärjestelmähakijaksi, mikä ilmeisesti vähentää ulosottolaitoksen manuaalista työtä Tullin tekemissä ulosottohakemuksissa.

Sen sijaan Verohallinnolla ei ole tällaista vakuusvelkojen roolia, sillä sen ainoat vakuudet ovat tilivakuuksia tai pankkitakauksia ja koskevat harmonisoituja valmisteveroja. Verohallinnolla on ulosottolaitoksen kanssa sopimusperusteinen erityisjärjestely, jossa Verohallinto on yleissuostumuksella ilmoittanut suostuvansa ulosottomiehen harkintaan perustuvaan myyntitavan valintaan aina eikä suostumusta tarvitse enää pyytää. Tullin tavoin myös Verohallinnon kokemus on osoittanut, ettei ole tarvetta poiketa ulosottomiehen harkinnasta. Myyntitavan valinnalla on myös häviävän pieni vaikutus realisointitulokseen, sillä kaikki tapahtuu ulosottomiehen harkinnan mukaan sekä hänen valvonnassaan ja hyväksynnällä. Verohallinto saa vuosittain 500–700 suostumuspyyntöä, joten julkisia huutokauppoja vähentävä menettely palvelee hallinnon tehokkuutta.

Koska vapaa myynti on osoittautunut tehokkaaksi, läpinäkyväksi ja pääsääntöiseksi menettelyksi, jossa julkisvelkoja käytännössä voi täysin luottaa ulosottomiehen harkintaan ja tietoihin velallisen tilanteesta, kohteen myyntiarvosta ja muista myyntiin liittyvistä keskeisistä seikoista, julkisvelkoilta edellytetyn suostumuksen lieventämistä tulisi harkita parhaiden käytäntöjen edistämiseksi esim. ulosottolaitoksen harkintavaltaa lisäämällä. Toisaalta säännös soveltuu kaikkiin ulosoton asianosaisiin, joten olisi ilmeisen vaikeaa säätää lain tasolla poikkeus edellytyksestä suostumuksen hankkimiseen koskemaan vain julkisvelkoja tai tiettyjä julkisvelkoja.

Ulosottosääntelyn uudistamisen vaikutukset valtiontalouteen

Ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2028. Esityksen toimeenpanoon liittyvien Ulosottolaitokselle vuosina 2027 ja 2028 aiheutuvien kertaluonteisten lisämäärärahatarpeiden vuoksi sen on todettu liittyvän valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lisämäärärahan tarpeeksi on arvioitu 488 000 euroa vuonna 2027 ja 319 000 euroa vuonna 2028. Lisämenoihin ei ole varattu rahoitusta julkisen talouden suunnitelmassa ja valtiovarainministeriö katsoo, että ne tulee 6.2.2024 annetun talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti kattaa lähtökohtaisesti nykyisen menokehityksen puitteissa. Työryhmämuistion pohjalta viimeisteltävä hallituksen esitys tulee yhteensovittaa

vuoden 2027 talousarviopäätösten kanssa. Mikäli jatkovalmistelun tuloksena esityksellä ei ole talousarviovaikutuksia, se ei ole talousarvioon liittyvä ns. budjettilaki.

Pidemmällä aikavälillä vapaakuukausien poistamisen arvioidaan vähentävän työmäärää Ulosottolaitoksessa. Ulosottolaitos on arvioinut työmäärän vähentyvän siten, että laskennallinen kustannusten vähennys olisi noin 750 000 euroa vuodessa. Ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksena perintätulos kasvaisi laskennallisesti noin 3 miljoonaa euroa verrattuna vuoteen 2023. Tästä summasta tilitykset valtiolle olisivat noin 855 000 euroa. Ulosottomaksutulokertymä kasvaisi noin 219 000 euroa. Arviot ovat laskennallisia ja kuvaavat arvioidun muutosvaikutuksen suuruusluokkaa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

VN/26600/2023-VM-55

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: