

Asia: VN/26600/2023

Lausuntopyyntö: Työryhmän mietintö ulosottosäntelyn uudistamisesta

Tulojen ulosmittaus

Lausuntonne yleisesti tulojen ulosmittausta koskevista muutosehdotuksista.

Työryhmän pääasiallisena tavoitteena on ollut toistuvaistulon ulosmittausta koskevan sääntelyn yksinkertaistaminen. Sääntelyn yksinkertaistaminen on edellytys viranomaisen toiminnan tehokkuudelle ja vaikuttavuudelle, mutta ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia on arvioitu huolellisesti myös velallisten näkökulmasta. Harkinnanvaraisuuden kaventamisen on arvioitu lisäävän velallisten kohtelun yhdenmukaisuutta ja tasapuolisuutta.

Työryhmä on hyödyntänyt tehokkaasti Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen Datahuoneen tuottamaa rekisteriaineistoa. Rekisteriaineistosta on tuotettu tilannekuvaa huojennussäntelyn soveltamiskäytännöstä ja saatu aikaan perusteltuja arvioita eri vaihtoehtojen vaikutuksista. Mietinnössä on pystytty osoittamaan, että ehdotetut suojaosuuden laskentasäännöt lieventävät vapaakuukausisääntelystä luopumisen haittoja. Ulosottomenettelyyn jäisi kuitenkin harkinnanvaraisia huojennusmahdollisuuksia, joilla voidaan ottaa huomioon velallisen yksilölliset olosuhteet ja niiden muutokset. Elatuksen varassa olevien huomioon ottaminen toistuvaistulon ulosmittauksen määrässä suojaosuuden sijaan on myös kannatettava uudistus.

Julkisvelkojan kannalta ehdotetuilla muutoksilla ei ole ratkaisevan suurta merkitystä. Työryhmä on arvioinut, että julkisvelkojien perintätulos todennäköisesti kasvaisi jonkin verran, kun otetaan kaikkien muutosehdotusten vaikutukset huomioon.

Verohallinnolla ei ole näistä edellä mainituista ehdotuksista huomautettavaa.

Lausuntonne ehdotuksesta säilyttää velallisen suojaosuus takuueläkkeen tasolla (ehdotettu muutos ulosottokaaren 4 luvun 48 §:ään).

-

Lausuntonne ehdotetuista ulosmittauksen määrän laskentasäännöistä (ehdotetut muutokset 4 luvun 49 ja 50 §:ään sekä ehdotettu uusi 49 a §).

-

Lausuntonne ehdotuksesta velallisen elatuksen varassa olevien henkilöiden huomioimiseen tulojen ulosmittauksessa (ehdotetut muutokset 4 luvun 48 ja 49 §:iin).

-

Lausuntonne ehdotuksesta poistaa vapaakuukausia koskevat säännökset sekä muuttaa ulosmittauksen rajoittamista koskevaa säännöstä. (Ehdotus muuttaa 4 luvun 51 § ja kumota 4 luvun 52 ja 53 §:t).

-

Lausuntonne työryhmän mietinnön jaksossa 5.1 esitetystä sekä oikeusministeriön muistiossa käsitellystä vaihtoehdosta, jossa velalliselle viran puolesta myönnettävät vapaakuukaudet säilytettäisiin osittain.

-

Lausuntonne ehdotetusta muutoksesta jatkuvan elatusavun perintää koskevaan säännökseen (ehdotettu muutos 4 luvun 54 §:ään).

-

Lausuntonne tulojen ulosmittaukseen ehdotettujen muutosten vaikutuksesta velallisten ja velkojien asemaan. Arvioitko ehdotetuilla muutoksilla olevan sellaisia vaikutuksia, joita mietinnössä ei ole tunnistettu?

-

Lausuntonne tulojen ulosmittaukseen ehdotettujen muutosten taloudellisista vaikutuksista sekä vaikutuksista palkan maksajien asemaan. Arvioitko ehdotetuilla muutoksilla olevan sellaisia vaikutuksia, joita mietinnössä ei ole tunnistettu?

-

Muut ulosottokaaren muutosehdotukset

Lausuntonne ehdotuksesta muuttaa velvollisuutta lähettää ulosmittauksen ennakkoilmoitus toistuvaistulon ulosmittauksesta ja ehdotuksen arvioiduista vaikutuksista. (Ehdotetut muutokset 3 luvun 33 ja 34 §:iin)

-

Lausuntonne ehdotuksesta muuttaa luonnollisen henkilön rahavaroja koskevaa erottamisetua ja ehdotuksen arvioiduista vaikutuksista. (Ehdotettu muutos 4 luvun 21 §:n 1 momentin 6 kohtaan)

-

Lausuntonne ehdotuksesta lisätä lakiin velallisena olevan kuolinpesän rahavaroja koskeva erottamisetu ja ehdotuksen arvioiduista vaikutuksista. (Ehdotettu 4 luvun 21 §:n uusi 3 momentti)

Työryhmä ehdottaa erottamisetua koskevaan säännökseen lisäyksenä momenttia, jossa säädettäisiin kuolinpesän erottamisedusta kohtuullisten pesänselvitysvelkojen kattamiseksi. Ehdotus on yhdenmukainen kuolinpesän hallintoa ja pesänselvitysvelkojen etusijaa koskevien perintökaaren säännösten kanssa. Oikeuskäytännön ja ulosoton ratkaisukäytännön epäyhtenäisyys on kiinnittänyt

myös laillisuusvalvojien huomion. Ehdotus on sen vuoksi hyvin perusteltu lisäyserottamisetäsäännökseen.

Ehdotettuun erottamisetuun vetoaminen tulee vaatimaan kuolinpesän osakkailta aktiivisuutta ja nopeita toimenpiteitä, koska lähtökohtaisesti erottamisedun saisi hyödynnettyä silloin, kun varat ovat vielä ulosoton hallussa. Kuolinpesään kuuluvien ulosmitattujen varojen myynti ja tilitys on mahdollinen melko pian perunkirjoituksen toimittamisen jälkeen tai ehdotetun muutoksen mukaan perunkirjoituksen määräajan päättymisen jälkeen. Voidaan olettaa, että pesät tulevat esittämään erottamisetua koskevia vaatimuksia myös silloin, kun varoja on jo tilitetty velkojille. Verohallinnon näkökulmasta kuolinpesien myöhässä esittämät erottamisetuvaatimukset saattavat lisätä ulosoton itseoikaisupäätöksiä – kuten mietinnössä on todettu – ja verojen suoritukseksi tilitettyjen varojen palautuspyyntöjä ulosottoon. Erottamisetuun vetoaminen ajoissa olisi myös kuolinpesän ulosottovelkojan edun mukaista. Tämän vuoksi Verohallinnon näkemyksen mukaan olisi hyvä, jos ulosottolaitos omalta osaltaan edistäisi kuolinpesän osakkaiden tietoisuutta ulosottomenettelyn erottamisedusta ja sen rajoituksista.

Lausuntonne ehdotuksesta muuttaa velallisen maksusuunnitelman lakkauttamista koskevaa säännöstä ja ehdotuksen arvioiduista vaikutuksista. (Ehdotettu muutos 4 luvun 59 §:n 2 momenttiin)

-

Lausuntonne ehdotuksesta muuttaa velallisena olevalta kuolinpesältä ulosmitattujen varojen tilittämistä koskevaa säännöstä ja ehdotuksen arvioiduista vaikutuksista. (Ehdotettu muutos 6 luvun 16 §:n 1 momenttiin)

Ulosottokaaren voimassa olevan 6 luvun 16 §:n mukaan kuolinpesältä ulosmitattujen varojen tilitys edellyttää käytännössä perunkirjoituksen toimittamista. Ulosotto pyytää tilitysten edellytyksiä selvittäessään perukirjan Verohallinnolta. Tilityksen edellytysten selvittäminen ei kuitenkaan ole yleisin ulosoton kyselyn syy; usein perukirja on ulosottomenettelyssä tarpeellinen siksi, että ulosottovelallisena on kuolinpesän osakas.

Ulosoton perukirjatiedustelut ovat aikaisemmin työllistäneet Verohallinnon virkailijoita. Vuoden 2025 alussa on otettu käyttöön kyselyjärjestelmä, jonka välityksellä ulosotto saa perunkirjoitustiedot suoraan Verohallinnon tietojärjestelmästä. Kyselyt eivät enää aiheuta Verohallinnossa virkailijatyötä. Uudessa järjestelmässä kyselyjä on tehty kuukausittain noin 2600 perinnönjättäjästä. Virkailijatyönä käsitellään vain vanhempia perukirjoja koskevat tietopyynnöt. Uuden kyselyjärjestelmän ansiosta ehdotetulla säännöksellä ei tulisi olemaan suurta vaikutusta Verohallinnon toimintaan, vaikka ulosoton kyselyiden määrä kasvaisi.

Työryhmän ehdotus on aiheellinen ja Verohallinnon kannalta myönteinen, koska perunkirjoituksen laiminlyönti tai perukirjan toimittamatta jättäminen Verohallinnolle aiheuttaa ongelmallisia tilanteita yhteistyössä: Joissakin tapauksissa ulosotto on pyytänyt Verohallintoa käyttämään perintökaaren 20 luvun 9 §:ssä säädettyä oikeuttaan ilmoittaa käräjäoikeudelle perunkirjoituksen viivästymisestä, jolloin käräjäoikeuden tulee määrätä sopiva henkilö toimituttamaan perunkirjoituksen. Menettely ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa Verohallinnolle välttämätön perintöverotusta varten, joten usein ulosoton pyyntöön ei ole ollut tarkoituksenmukaista suostua. Ehdotettu säännös poistaisi tämän ongelman, koska perunkirjoituksen laiminlyönti ei enää estäisi tilitystä.

Ulosottokaaren 6 luvun 16 §:ä koskevaa säännösehdotusta tai sen perusteluja olisi syytä tarkentaa siten, että perunkirjoituksen toimittamisen määräajalla tarkoitetaan myös pesän pyynnöstä ja Verohallinnon päätöksellä perintökaaren 20 luvun 1 §:n nojalla pidennettyä määräaika. Perunkirjoituksen määräajan pidentämistä koskevia pyyntöjä käsitellään Verohallinnossa vuosittain noin 20.000 kappaletta ja yleensä määräajan pidentämiseen on ollut perusteltu syy. Ulosottolaitos saa edellä kerrotulla tavalla suoraan kyselyjärjestelmästä myös tiedon perunkirjoituksen määräajan pidentämisestä.

Sosiaaliturvaetuuksien ulosmittaus

Lausuntonne työryhmän ehdotuksesta muuttaa sosiaaliturvaetuuksien ulosmittausta koskevaa lainsäädäntöä.

-

Lausuntonne työryhmän ehdotuksen vaikutuksista. Arvioitko sosiaaliturvaetuuksien ulosmittaukseen ehdotetuilla muutoksilla olevan sellaisia vaikutuksia, joita mietinnössä ei ole tunnistettu?

Verohallinto haluaa kiinnittää huomiota ehdotusten ja mahdollisesti tulevan yleistuen yhteensovittamiseen.

Hallituksen tavoitteena on saada aikaan yksi yleistuki, joka sisältäisi perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö valmistelee yleistukea.

Ulosottoviranomaisella on tiedonsaantioikeus tulorekisteriin ilmoitettuihin tietoihin ja se hyödyntää tulorekisterin tietoja ulosoton täytäntöönpanossa. Ensi vuoden alussa on tulossa voimaan uusi yleistuki, jonka ilmoittamista varten etuustietoilmoitukselle on lisätty uusi tulolaji (1445). Yleistuki on tulossa työttömien työmarkkinatuen ja peruspäivärahan tilalle vuonna 2026. Myöhemmin yleistuki laajenee ja tulee sisältämään myös muita tukia.

Mietinnössä on mainittu, että peruspäiväraha ei olisi ulosottokelpoinen eikä myöskään esimerkiksi asumislisä. Yleistukeen on kaavailtu sisällytettäväksi asumislisä myöhemmässä vaiheessa. Yleistuen on kaavailtu laajenevan myös kuntoutusrahaan, josta on mietinnön perusteella kaavailtu ulosottokelpoista.

Jos osa Yleistuki- tulolajilla ilmoitettavista tuloista olisi sellaisia, joilla on erilainen ulosotto-kohtelu, edellyttäisi se ilmeisesti sitä, että nämä tulot eriteltäisiin jollain tavalla erikseen. Tämä edellyttää, että muutosta tarvitseva sidosryhmä tekee asiasta muutospyyntönsä Verohallinnon Tulorekisteriyksikölle.

Henki- ja eläkevakuutusten ulosmittaus

Lausuntonne ehdotetusta ulosottokaaren 4 luvun 70 §:n muutoksesta ja sen arvioiduista vaikutuksista. Arvioitko ehdotetulla muutoksella olevan sellaisia vaikutuksia, joita mietinnössä ei ole tunnistettu?

Verohallinto kannattaa ehdotettua muutosta säästö- tai sijoitusluonteisten vakuutusten ulosmittauksesta ja realisoinnista. Työryhmän mietinnössä on todettu, että täytäntöönpanoperusteen vanhentuminen 15 tai 20 vuoden määräajassa vaikuttaa oleellisesti velkojien oikeuteen saada suoritus saatavalleen kyseessä olevista vakuutus tuotteista. Julkisvelkojan saatavat vanhentuvat huomattavasti lyhyemmässä ajassa, joten muutos parantaisi erityisesti

julkisvelkojan tilannetta. Vaikka ulosmittaus olisikin mahdollinen jo voimassa olevan lain mukaan, ja oikeus maksun saantiin pysyisi sen myötä voimassa, nykyisin ei ole tarkoituksenmukaista ulosmitata omaisuutta, jonka realisointi on mahdollinen vasta pitkän ajan kuluttua ja jonka ulosmittaus on uusittava määräajoin.

Lausuntonne ehdotetusta vakuutusopimuslain 54 §:n muutoksesta ja sen arvioiduista vaikutuksista. Arvioitteko ehdotetulla muutoksella olevan sellaisia vaikutuksia, joita mietinnössä ei ole tunnistettu?

-

Varojen kohdentaminen saatavan osille

Lausuntonne työryhmän muistiosta

Verohallinto kannattaa työryhmän mietinnön liitteenä olevan arviomuistion johtopäätöksiä. Ulosoton täytäntöönpano koskee maksuvelvoitetta - tuomiota tai päätöstä - sellaisenaan viivästysseuraamuksineen. Hallinnollisten päätösten viivästysseuraamuksista on säädetty laissa. Arviomuistiossa esitetyn tilaston mukaan ulosottooperinnässä olevista velvoitteista verojen ja julkisoikeudellisten velvoitteiden osuus on yli 60 %. Käännetty tilitysjärjestys ulosottooperinnässä olisi valtava ja kallis muutos julkisvelkojien tietojärjestelmille. Toteutuksen näkökulmasta on vielä epävarmaa, saataisiinko maksun kohdistaminen toimimaan aukottomasti oikein. Ehdotettu muutos olisi mahdollisesti jopa toteuttamiskelvoton automaatiassa ja jos näin olisi, muutoksen toteutus olisi sen kalliin hinnan vuoksi hyvin epätarkoituksenmukainen.

Verohallinto yhtyy työryhmän johtopäätökseen siitä, että muutosta ei voi pitää perusteltuna, sillä ulosoton kautta maksaminen olisi edullisempi vaihtoehto kuin Verohallinnolle suoraan maksaminen. Tämä voisi johtaa oikea-aikaisen maksamisen heikentymiseen. Lisäksi tämä johtaisi edelleen veronkantomenettelyn monimutkaistamiseen, kun osa maksuista kohdistetaan eri tavalla kuin toiset. Mahdollisesti myös maksujen selvittelytilanteiden lukumäärä kasvaisi eli manuaalityönmäärä lisääntyisi.

Ulosottotilitysten kohdentamisjärjestyksen muuttamisen sijaan tulisi kehittää maksukyvyttömän velallisen mahdollisuuksia menettelyihin, joissa esimerkiksi viivästysseuraamusten tai perintäkulujen maksuvelvollisuus voidaan poistaa.

Muut mietintöä koskevat huomiot

Lausunnonantajan muut huomiot työryhmän mietinnöstä, työryhmän varojen kohdentamista koskevasta muistiosta tai oikeusministeriön vapaakuukausia koskevasta muistiosta.

Verohallinto pyytää lisäksi huomioimaan Verohallinnon aikaisemmin oikeusministeriölle toimittamassa muistiossa esille nostetut lainsäädännön päivitystarpeet (15.4.2024 päivätyn muistion nimi on Verojen ja maksujen täytäntöönpanoa ja turvaamista koskevan lainsäädännön päivitystarpeita). Muistiossa käsitellään päivitystarpeita erityisesti (1) verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (verotäytäntöönpanolaki, 706/2007) ja (2) verojen ja maksujen turvaamisesta annetussa laissa (veroturvaamislaki, 395/1973). Lainmuutostarpeet liittyvät toimintaympäristön kansainvälistymiseen ja sen muihin muutoksiin, verovalvonnan tehostamista tukevaan oikeuskäytännön huomioon ottamiseen ja säädösviittausten täsmentämiseen muuhun lainsäädäntöön sekä nykyisten säännösten vanhentumiseen.

Näillä lainsäädännön muutostarpeilla on Verohallinnon toimintaympäristöön suuri merkitys ja tästä syystä Verohallinto pyytää kunnioittaen oikeusministeriötä huomioimaan Verohallinnon esittämät lainsäädännön muutostarpeet. Verohallinto on valmis osallistumaan tähän muutostyöhön.

Lehtonen Petri
Verohallinto