

LAKIALOITE 27/2001 vp

Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoitteessa esitetään velkajärjestelyn esteiden vähentämistä siten, että velkajärjestelyn piiriin voisi päästä maksukyvyttömyyden väliaikaisuudesta huolimatta samoin kuin mahdollisuutta päästä velkajärjestelyyn kahden vuoden jälkeen tilanteessa, jossa esteperusteella ensimmäinen anomus on hylätty, jos velallinen on osoittanut

kyseisen kahden vuoden aikana maksuhalukkuutensa eikä enää ole ottanut uutta velkaa. Maksuohjelman muuttamiskynnystä ansiotulojen ja kertaluonteisen suorituksen osalta ehdotetaan korotettavaksi. Lisäksi maksuohjelman raukeamiskynnystä ehdotetaan korotettavaksi.

PERUSTELUT

1 Yleistä

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annettu laki (57/1993), jäljempänä velkajärjestelylaki, on ollut voimassa vuodesta 1993, jonka jälkeen lakia on merkittäväällä tavalla muutettu pari kertaa, viimeksi vuonna 1997. Lain säätäminen tuli 1990-luvun alkupuolella tarpeelliseksi, kun syvä talouslama oli johtanut kymmenientuhansien ihmisten ajautumiseen henkilökohtaisiin talousvaikeuksiin ja ylivelkaantumiseen. Lain mukaan velkajärjestelyssä oleville henkilöille vahvistetaan tuomioistuimessa maksuohjelma.

Velkajärjestelylain mukaisen menettelyn piirissä on noin 50 000 kansalaista, joista noin 6 000:n maksuohjelma on jo päättynyt. Hakemusten määrä oli suurimmillaan noin 14 000 vuosina 1994—1995. Vuonna 1999 tehtiin tuomioistuimissa noin 3 700 velkajärjestelypäättös-

tä ja maksuohjelman muutoksia noin 3 400. Maksuohjelma purettiin noin 760 tapauksessa.

Yli puolet velallisista on hakenut velkajärjestelyä ensi sijassa joko epäonnistuneeseen yritystoimintaan liittyneiden velkojen tai toisen yrityksen tai yksityisveloista annettujen takausten vuoksi. Yritystoiminta on näistä takauksia hallitsevampi hakuperuste. Velallisista lähes 40 prosenttia on toiminut yrittäjänä ja kaikkiaan 60 prosentilla on ollut sidoksia yritystoimintaan. Pääosa velkamäärästä on useimmiten yritys- tai takausvelkaa ja päävelkojana on yleensä pankki.

Velkajärjestely on siis helpottanut monien velallisten asemaa. Velkajärjestelylaissa on kuitenkin selviä puutteita, joiden vuoksi osa ylivelkaantuneista ei ole päässyt tai hakeutunut velkajärjestelyyn.

2 Velkajärjestelyn esteet

Velkajärjestelyn edellytykset on muotoiltu varsin yleisesti, mutta esteet on säännelty suhteellisen yksityiskohtaisin ja täsmällisin sanakäantein. Esteiden avulla pyritään siihen, ettei velkajärjestelyllä olisi yleistä maksumoraalia heikentäviä vaikutuksia. Yksittäistapauksissa saattaa esteestä huolimatta kuitenkin olla sellaisia piirteitä, jotka puhuvat velkajärjestelyn puolesta. Sen vuoksi laki mahdollistaakin velkajärjestelyn myöntämisen esteestä huolimatta, jos siihen on erityisiä vastasyitä.

Tätä mahdollisuutta tulisikin käyttää nykyistä useammassa tapauksissa, sillä yksi nykyiseen velkajärjestelymenettelyyn liittyvistä yhteiskunnallisesti vaikeimmista ongelmista on velkajärjestelyn saatavuus. Hylkäämisen syyksi on saatanut riittää liiallinen optimismi, tavanomaista suurempi solidaarisuus kanssavelallisia kohtaan tai vain pankinjohtajan tai ystävän vääryyden neuvon luottaminen. Valtaosa niistä runsaasta kymmenesosasta velallisia, joilta velkajärjestely evätään, on vastuuntuntoisia, taitavia kansalaisia, ja heidän työpanoksensa olisi yhteiskunnalle tarpeen. Velkajärjestely tulisikin pääsääntöisesti myöntää, mikäli hakija on kohtuullisena pidettävän ajan kohtuullisena pidettävällä tavalla maksanut velkojaan. Erityistä huomiota tulee kiinnittää velallisen haluun maksaa velkojaan edes osaksi.

Vuonna 1997 tehdyn lainmuutoksen jälkeen velkajärjestelyä ei ole voitu myöntää velalliselle, joka ei väliaikaisena pidettävän syyn vuoksi maksaisi velkajärjestelyssä velkojaan lainkaan tai maksaisi niitä vain vähän. Lainmuutos on osaltaan vähentänyt vakavien velkaongelmien selvittelyä tuomioistuimissa. Velkajärjestelyn saaneiden joukossa on nyt aikaisempaa vähemmän nuoria, työttömiä, opiskelijoita ja vähän koulutettuja.

Velkajärjestelyn ulkopuolelle jäävien odotukset tulevaisuudesta ovat hyvin heikot. Lisäksi näiden henkilöiden kohdalla tilanne vain pahenee, kun viivästyskorko kasvattaa jatkuvasti velan kokonaismäärää. Nykyinen laki ruokkii ennen kaikkea pimeän työn tekemistä ja syrjäytymistä. Velkataakka vaikeuttaa usein myös seu-

raavan sukupolven asemaa ja pahimmassa tapauksessa siirtyy velallisen kuoltua perillisten kannettavaksi. Jossakin tapauksessa varsin nuori henkilö on vanhempiensa yritystoiminnan kariuduttua saattanut joutua maksuvelvolliseksi veloista, joiden syntymiseen hän ei ole käytännössä lainkaan vaikuttanut. Tällaisessa tilanteessa velkajärjestelyn epäminen on kohtuutonta, vaikka kyseessä olisikin vain väliaikainen maksukyvyttömyys. Siksi tuleekin palata vuotta 1997 edeltäneeseen tilanteeseen, jossa väliaikainen maksukyvyttömyys ei estänyt velkajärjestelyn piiriin pääsyä.

Ongelmallinen on myös se tilanne, jossa henkilö on hakenut velkajärjestelyä ja häneltä se on esteperusteella hylätty, tai tilanne, jossa jo meneillään oleva velkajärjestely esimerkiksi myyntivoittoveron johdosta on rauennut. Nykyisen velkajärjestelylain mukaan, kun yhden kerran on saanut kielteisen päätöksen tai maksuohjelma on rauennut, velkajärjestelyyn pääseminen tai rauenneen ohjelman jatkaminen on kokonaan poissuljettu mahdollisuus. Siksi velkajärjestelylakia tuleekin muuttaa siten, että edellä mainituissa tilanteissa, jos ensimmäisen kerran velkajärjestelyyn pääsyä anottaessa järjestelyä ei lain esteperusteiden vuoksi ole myönnetty, velallisella on oikeus päästä kahden vuoden kuluttua velkajärjestelyyn, jos hän on tämän kuluneen ajan osoittanut maksuhalukkuutta eikä hän sinä aikana ole uudella velalla lisävelkaantunut. Edellä mainittua menettelyä tulee soveltaa myös tilanteissa, joissa maksuohjelma on rauennut.

3 Maksuohjelman muuttaminen

Joka neljättä maksuohjelmaa on muutettu velkajärjestelyn aikana. Maksuohjelmien muutosten määrä osoittaa, kuinka paljon ihmisten elämäntilanteet saattavat muuttua suhteellisen lyhyenkin ajan kuluessa. Maksuohjelmien purkautumisten suuri määrä osoittaa, että nykyinen lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö ovat liian tiukkoja.

Lain 44 § säätelee maksuohjelman muuttamisen edellytyksiä. Lainkohdan mukaan maksuohjelmaa voidaan velallisen tai velkojan hakemuksesta muuttaa, jos velallisen maksukyvyssä tai muissa velkajärjestelyn kannalta merkitykselli-

sissä olosuhteissa on ohjelman vahvistamisen jälkeen tapahtunut olennainen muutos. Velallisen maksukyvyyn muuttumista voidaan pitää olennaisena mm. tilanteessa, jossa velallisen tulot ovat kasvaneet tai välttämättömät asumiskustannuksista johtuvat menot alentuneet vähintään 3 600 markkaa kalenterivuodessa. Tällöin velallisen on suoritettava kolme neljäsosaa lisääntyneistä varoistaan velkojille, kun velalliselle jää yksi neljäsosa.

Kannustavuuden näkökulmasta on perusteltua, että velallinen saa omaan käyttöönsä osan ansaitsemistaan lisätuloista. Näin voitaisiin parantaa velallisten mahdollisuuksia selviytyä arkipäiväisestä elämästään, sillä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan välttämättömiin elinkustannuksiin maksuohjelmassa varattu rahamäärä on riittänyt kohtuullisesti ruokaan ja ravintoon, mutta esimerkiksi terveystoimissa tai asumiskustannusten noustessa useilla velallisilla on suuria ongelmia. Vuonna 1997 tehty muutos lakiin oli kannustavuuden kannalta oikeasuuntainen mutta riittämätön. Mahdollisuus lisätuloihin voi ehkäistä ylivelkaantuneen henkilön syrjäytymistä ja passivoitumista. On huomattava, että maksuohjelman pituus on yleensä viisi vuotta, mutta pisimmillään kymmenen vuotta, kun velallinen saa pitää omistusasuntonsa. Tämä on pitkä aika ihmisen elämässä, mutta myös työmarkkinoilla, sillä vuosia työmarkkinoilta poissa olleen henkilön mahdollisuudet pitää työ- ja toimintakykynsä sekä osaamisensa riittävällä tasolla heikkenevät. Käytännössä 3 600 markan raja ja 1/4-sääntö johtavat siihen, että ylivelkaantuneen ei kannata tehdä työtä, koska työstä saatava tulo menee lähes kokonaan velkojen maksamiseen tai veroihin. Neljänneksen osuus tulojen kasvusta on pieni varsinkin siinä tilanteessa, jossa velallinen on ensin maksanut merkittävää tuloveroa lisätulosta.

Velallisen maksukyvyyn muuttumista pidetään olennaisena myös silloin, kun velallinen saa perinnön, lahjan tai muun kertaluonteisen suorituksen, jonka määrä yksin tai yhdessä muiden suoritusten kanssa ylittää 6 000 markkaa. Markkaraja eroaa ansiotulojen muutoksen arvioinnis-

ta siten, ettei sitä oteta huomioon kalenterivuoden ajalta, vaan koko maksuohjelman ajalta.

Käytännössä tällaisia kertaluonteisia suorituksia ovat muun muassa veronpalautukset, joiden summa vaihtelee yleensä 1 000 ja 5 000 markan välillä. Palautuksia saattaa tulla useamman kerran maksuohjelman aikana. Toinen suuri ryhmä, joka johtaa maksuohjelmien muuttamiseen, ovat pienet perinnöt. Maksuohjelman muuttaminen ja varojen jakaminen velkojille on pienissä, alle 20 000 markan perinnöissä kustannuksiltaan kallista (kustannukset käräjäoikeuksissa, velkaneuvojilla, velkojilla ja selvittäjillä) ja työlästä. Lisäksi velkojien jako-osuudet jäävät pieniksi.

Kohtuullista on myös ottaa huomioon asuminen kustannuksissa syntyneet muutokset. Siksi lakiesityksessä esitetäänkin, että velallisen maksukyvyyn muutosta voidaan pitää olennaisena, jos asumiskustannukset ovat nousseet tai alentuneet yli 3 600 markkaa vuodessa.

4 Maksuohjelman raukeaminen

Toisin kuin maksuohjelman muuttaminen, maksuohjelman raukeaminen on selvästi sanktio- luonteinen toimi. Velkoja voi tuomioistuimelta hakea maksuohjelman raukeamista niin kauan kuin velallinen ei ole täyttänyt kaikkia ohjelman mukaisia suorituksia ja vielä kaksi vuotta tämän jälkeenkin. Velkajärjestelyn raukeamisen johdosta maksuohjelman oikeusvaikutukset lakkaavat, ja velkojien oikeudet palaavat ennalleen.

Käytännössä maksuohjelma voidaan määrätä raukeamaan, vaikka velallinen on useita vuosia noudattanut maksuohjelmaa moitteettomasti. Siksi raukeamispäätöstä tehtäessä tulee noudattaa kokonaisharkintaa ja ottaa huomioon kohtuullisuusseikat. Kynnyksen maksuohjelman raukeamiselle tulee erityisesti myötävaikutusvelvollisuuden laiminlyöntitapauksissa olla korkea, sillä velallisen velvollisuudet on määritelty tulkinnanvaraisesti.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan yksityishenkilön velkajärjestelystä 25 päivänä tammikuuta 1993 annetun lain (57/1993) 9 a §, sellaisena kuin se on laissa 63/1997,

muutetaan 42 §:n 4 momentti ja 44 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta sekä 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 42 §:n 4 momentti, 44 §:n 2 momentin 3 kohta ja 3 momentti mainitussa laissa 63/1997, sekä

lisätään 10 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi viimeksi mainitussa laissa, uusi 2 momentti seuraavasti:

10 §

Velkajärjestelyn yleiset esteet

Velallisella, jolta on evätty velkajärjestely 1 momentissa säädetyn esteen perusteella, on oikeus päästä velkajärjestelyyn kahden vuoden kuluksi epäamispäätöksestä, jos hän tämän ajan on osoittanut halukkuutta maksaa velkojaan eikä mainittuna aikana ole ottanut lisävelkaa. Vastavilla perusteilla velallisella on oikeus 1 momentin 10 kohdan estämättä saada velkajärjestely, jos aikaisemmin myönnetty velkajärjestely on rauennut oleellista pienempien seikkojen johdosta.

42 §

Maksuohjelman laiminlyönnin seuraamukset ja maksuohjelman raukeaminen

Tuomioistuin voi määrätä maksuohjelman raukeamaan, jollei se ole ilmeisen kohtuutonta, jos:

1) velallinen on törkeästi tuottamuksesta laiminlyönyt maksuohjelman noudattamisen ilman hyväksyttävää syytä;

2) maksuohjelman vahvistamisen jälkeen ilmenee seikkoja, jotka olisivat estäneet velkajärjestelyn, jos ne olisivat olleet tiedossa velkajärjestelystä päätettäessä; tai

3) velallinen on vaarantanut maksuohjelman toteutumisen velkaantumalla ilman välttämättö-

mään toimeentuloonsa liittyvää tai siihen rinnastettavaa perustetta taikka laiminlyönnillä muulla tavoin myötävaikutusvelvollisuutensa.

44 §

Maksuohjelman muuttaminen

Velallisen maksukyvyyn muuttumista voidaan pitää olennaisena vain, jos:

2) velallisen maksukyky on parantunut sen vuoksi, että velallisen tulot ovat kasvaneet vähintään 12 000 markkaa kalenterivuodessa tai välttämättömät menot velallisen asumisolissa ja -kustannuksissa tapahtuneen muutoksen vuoksi alentuneet tai nousseet 3 600 markkaa kalenterivuodessa; tai

3) velallinen saa perinnön, lahjan tai muun kertaluonteisen suorituksen, jonka määrä yksin tai yhdessä muiden suoritusten kanssa ylittää 20 000 markkaa kalenterivuodessa.

Muutos, joka maksuohjelmaan tehdään velkojien hyväksi, koskee kaikkia velkojia. Edellä 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa velallisen on suoritettava velkojilleen puolet lisääntyneistä varoistaan. Velkoja, jolle kertyisi vähäinen, asetuksella säädettävää markkamäärää pienempi osuus, voidaan kuitenkin jättää ilman suoritusta. Muutos velkojien vahingoksi koskee niitä velkojia, joille ohjelman mukaan vielä tulisi suoritus. Jos ohjelmaa muutetaan 1 momentin 3 kohdan nojalla, muutoksen on oltava

va sisällöltään sellainen, että velallisen on maksuohjelman kestoja koskevien säännösten estämättä suoritettava velkojalle yhtä suuri osuus velasta kuin muille samassa asemassa oleville velkojille, jollei se ole kohtuutonta ottaen huo-

mioon velan määrä ja peruste sekä suorituksen taloudellinen merkitys velallisen olosuhteissa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2001.

Helsingissä 15 päivänä maaliskuuta 2001

Esa Lahtela /sd
Marjaana Koskinen /sd
Kari Rajamäki /sd
Lauri Oinonen /kesk
Sulo Aittoniemi /alk
Matti Kangas /vas
Kari Uotila /vas
Unto Valpas /vas
Pertti Turtiainen /vas
Valto Koski /sd
Pia Viitanen /sd
Kalevi Olin /sd
Inkeri Kerola /kesk
Niilo Keränen /kesk
Kyösti Karjula /kesk
Petri Neittaanmäki /kesk
Lauri Kähkönen /sd
Jukka Gustafsson /sd
Raimo Vistbacka /ps
Leea Hiltunen /skl
Leena Rauhala /skl
Ilkka Taipale /sd
Marja Tiura /kok
Raija Vahasalo /kok
Riitta Korhonen /kok
Klaus Bremer /r
Iivo Polvi /vas
Osmo Puhakka /kesk
Arto Seppälä /sd
Raimo Mähönen /sd
Ismo Seivästö /skl
Seppo Lahtela /kesk
Mikko Kuoppa /vas
Matti Saarinen /sd

Annika Lapintie /vas
Tapio Karjalainen /sd
Reijo Laitinen /sd
Toimi Kankaanniemi /skl
Marja-Leena Kemppainen /skl
Pertti Hemmilä /kok
Risto Kuisma /rem
Eero Lämsä /kesk
Mikko Immonen /vas
Jaakko Laakso /vas
Tero Rönni /sd
Matti Väistö /kesk
Harry Wallin /sd
Pekka Vilkuna /kesk
Antti Rantakangas /kesk
Anu Vehviläinen /kesk
Säde Tahvanainen /sd
Esko-Juhani Tennilä /vas
Mikko Elo /sd
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /kesk
Markku Rossi /kesk
Pekka Kuosmanen /kok
Hannes Manninen /kesk
Kari Myllyniemi /kesk
Tero Mölsä /kesk
Timo Kalli /kesk
Johannes Leppänen /kesk
Olavi Ala-Nissilä /kesk
Erkki Kanerva /sd
Pentti Tiusanen /vas
Päivi Räsänen /skl
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Hannu Takkula /kesk

LA 27/2001 vp — Esa Lahtela /sd ym.

Markku Laukkanen /kesk
Paula Lehtomäki /kesk
Seppo Kanerva /kok
Pekka Ravi /kok
Olli Nepponen /kok
Rauha-Maria Mertjärvi /vihr
Pauli Saapunki /kesk
Juhani Sjöblom /kok
Jussi Ranta /sd
Esko Kurvinen /kok
Juha Karpio /kok
Tuija Brax /vihr
Pekka Nousiainen /kesk
Mika Lintilä /kesk
Jouni Lehtimäki /kok
Hannu Aho /kesk
Reijo Kallio /sd
Merikukka Forsius /vihr
Susanna Rahkonen /sd
Katja Syvärinen /vas
Seppo Kääriäinen /kesk
Kimmo Kiljunen /sd
Jari Leppä /kesk
Virpa Puisto /sd
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Mirja Ryyänen /kesk
Liisa Hyssälä /kesk

Anneli Jäätteenmäki /kesk
Eero Akaan-Penttilä /kok
Pirkko Peltomo /sd
Marjatta Stenius-Kaukonen /vas
Tuija Nurmi /kok
Timo Ihamäki /kok
Kalervo Kummola /kok
Petri Salo /kok
Nils-Anders Granvik /r
Klaus Hellberg /sd
Anne Huotari /vas
Lasse Virén /kok
Jukka Vihriälä /kesk
Matti Vanhanen /kesk
Tanja Karpela /kesk
Sirpa Pietikäinen /kok
Håkan Nordman /r
Hanna Markkula-Kivisilta /kok
Kari Urpilainen /sd
Timo Seppälä /kok
Tarja Kautto /sd
Juha Rehula /kesk
Margareta Pietikäinen /r
Rakel Hiltunen /sd
Ulla Juurola /sd
Tuula Haatainen /sd
Mari Kiviniemi /kesk