

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 33/2002 vp**

Hallituksen esitys laeiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 88 §:n muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 88 §:n muuttamisesta (HE 98/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Liisa Lehtimäki, oikeusministeriö
- johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti Pekka Lämsineva
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lakia. Lakiin ehdotetaan otettavaksi aikaisempaa yksityiskohtaisemmat säännökset velkajärjestelyn myöntämisedellytyksistä järjestelyn yleisistä esteistä huolimatta. Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi myös säännöksiä velallisen lisäsuoritusvelvollisuudesta, maksuohjelmassa vahvistetun maksuvelvollisuuden alentamisesta ja mahdollisuudesta määrätä maksuohjelma raukeamaan. Laissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi velallisen oikeudesta lykätä maksujaan hänen maksukykynsä tilapäisesti heikentyessä. Esitys sisältää ehdotuksen myös verotusmenettelystä annetun lain muuttamiseksi.

Esitys liittyy vuoden 2003 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön pohjalta esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan kaikilta osiltaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asiaan liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt asianmukaisena, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana myös perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Omaisuu den suoja

Yleistä. Laki yksityishenkilöiden velkajärjestelystä on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 23/1992 vp). Tuolloin valiokunta katsoi sääntelyn olevan asialliselta luonteeltaan ja merkitykseltään rinnastettavissa velallisen maksukyvyttömyyteen kytkeytyvään täytäntöönpanolainsäädäntöön, ennen kaikkea konkurssi- ja ulosottolainsäädäntöön. Tällainen tavallisen lain alaan sinänsä kuuluva täytäntöönpanosääntely kajoaa väistämättä tavalla tai toisella velkojan asemaan velkasuhteesta johtuvien varallisuus oikeudellisten oikeuksien haltijana. Valiokunnan mielestä perustuslaissa turvattu omaisuus suojan asianmukainen huomioon ottaminen merkitsee tällaisen sääntelyn yhteydessä ennen muuta sitä, että velkojan aseman heikentyminen ei saa muodostua velkojan kannalta kohtuuttomaksi. Valiokunta katsoi sääntelyn kuuluvan taannehtivanakin tavallisen lain alaan, jollei velkojan asemasta muuta johdu. Perustuslain 15 §:n 1 momentissa nykyisin turvattu omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä on arvioitava sen oikeasuhtaisuuden lisäksi myös perusoikeuksien muiden yleisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. esim. PeVL 5/2002 vp, s. 2/I), kuten hallituksen esityksessä on asianmukaisesti tehtykin.

Velkajärjestelyn myöntäminen ja maksuohjelman muuttaminen. Lakiehdotuksen 10 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä täsmällisemmin edellytyksistä, joiden vallitessa velkajärjestely voidaan myöntää lain 10 §:n mukaisista velkajärjestelyn yleisistä esteistä huolimatta. Ehdotus on luonteeltaan lähinnä nykyistä oikeustilaa selventävä, koska laissa säädetyt velkajärjestelyn yleiset esteet voidaan voimassa olevan lainkin nojalla sivuuttaa, jos tähän on erityisiä vastasyitä. Velkajärjestely voidaan ehdotuksen mukaan myöntää säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa, jos siihen on painavia syitä. Lisäksi ehdo-

tus sisältää säännökset seikoista, jotka on erityisesti otettava painavien syiden perustetta arvioidessa huomioon.

Nykyistä sääntelyä täsmentävänä on pidettävä myös ehdotusta 44 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkistamiseksi. Ehdotetusta säännöksestä ilmevät nykyistä selvemmin seikat, joiden perusteella velallisen maksukyvyyn heikentymistä on pidettävä maksuohjelmaa vahvistettaessa velallisten olosuhteiden niin olennaisena muutoksena, että maksuohjelmaa voidaan muuttaa.

Säännökset velkajärjestelyn myöntämisestä ja maksuohjelman muuttamisesta eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lisäsuoritusvelvollisuus. Lain 35 a §:ssä ehdotetaan tarkistettavaksi säännöksiä velallisen velvollisuudesta maksaa lisäsuorituksia velkojilleen maksuohjelman aikana saamistaan tuloista ja varoista. Uusia säännöksiä lisäsuoritusvelvollisuudesta sovelletaan voimaantulosäännösten mukaan myös ennen lain voimaantuloa vahvistettuihin maksuohjelmiin.

Velalliselle aiheutuu 2 momentin mukaan lisäsuoritusvelvollisuus, jos hän maksuohjelman aikana saa perinnön, lahjan tai muun kertaluonteisen suorituksen, jonka määrä yksin tai yhdessä muiden vastaavien suoritusten kanssa ylittää 1 000 euroa. Lisäsuoritusvelvollisuus rajoittuu 1 000 euroa ylittävään osuuteen, kun velallinen nykyisin on velvollinen suorittamaan saamansa varat velkojille kokonaisuudessaan.

Pykälän 3 momentissa on kysymys tilanteesta, jossa velallisen tulot kasvavat maksuohjelmaan merkittäviin verrattuna kalenterivuoden aikana vähintään 800 euroa. Velallisen on ehdotuksen mukaan käytettävä velkojensa suorituksiksi kaksi kolmasosaa 800 euroa ylittävästä osasta, ei kuitenkaan sitä määrää, jonka velallinen on välttämättä tarvinnut tulojen hankkimisesta aiheutuneisiin tai muihin menoihinsa. Nykyisin lisäsuoritusvelvollisuuden edellytyksenä on velallisen tulojen kasvaminen kalenterivuoden aikana vähintään 610 eurolla, jolloin hän on

velvollinen suorittamaan velkojilleen kolme neljäsosaa näistä tuloista.

Lisäsuoritusvelvollisuuden muutosten tarkoituksena on parantaa maksuohjelmaa noudattavan velallisen asemaa silloin, kun velallisen maksukyky kohentuu. Sääntely edistää myös velkajärjestelyn yleistä tavoitetta uuden alun toteutumisesta velalliselle kohtuullisessa ajassa. Velallisten selviytymismahdollisuuksien edistäminen samoin kuin pyrkimys turvata ihmisarvoisen elämän edellytyksiä ylivelkaantuneille ja heidän perheenjäsenilleen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita puuttua velkojan varallisuusarvoisiin oikeuksiin (ks. myös PeVL 5/2002 vp, s. 2/II, PeVL 12/2002 vp, s. 2/II).

Lisäsuoritusjärjestelmän rahamäärien muutokset eivät heikennä velkojan asemaa kohtuuttomasti, vaikka muutosten voidaankin arvioida vähentävän velkojien lisäsuorituksina saamaa kertymää jonkin verran nykyisestä. On toisaalta huomattava, että lisäsuoritusvelvollisuuden perusteena oleva velalliselle tuleva kertaluonteinen suoritus on sinänsä sattumanvarainen. Velallisen tulojen kasvu taas riippuu osin hänen omista toimistaan, ja ehdotettu sääntely on omiaan motivoimaan velallista tällaisiin toimiin.

Uusien lisäsuoritusvelvollisuutta koskevien säännösten soveltaminen myös jo vahvistettuihin maksuohjelmiin ei edellä esitetyn perusteella merkitse velkojan oikeuksien ja voimassa olevaan lakiin perustuvien oikeutettujen odotusten kohtuutonta heikentämistä. Sääntelyn taannehtiva soveltaminen on perusteltua myös velkaantuneiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Lisäsuoritusvelvollisuutta ja sen taannehtivaa soveltamista koskevat säännökset eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Maksuohjelman noudattaminen. Lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentin mukaan velallisella on hänen maksukykyensä heikentyessä oikeus lykätä maksuohjelman mukaisen maksun suorittamista enintään kolmen kuukauden maksuvelvollisuutta vastaavalla määrällä ilmoittamalla vel-

kojalle lykkäyksestä ja sen syystä. Säännöstä on ehdotettu sovellettavaksi myös ennen lain voimaantuloa vahvistettuun maksuohjelmaan. Lykätty maksu erääntyy maksettavaksi maksuohjelman päättyessä. Ehdotus ei siten merkitse velallisen suoritusvelvollisuuden poistamista. Sääntely ei muodostu velkojan kannalta kohtuuttomaksi eikä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Esityksen perustelujen mukaan kolmen kuukauden maksuvelvollisuutta vastaava määrä on tarkoitettu koskemaan kullekin velkojalle suoritettavien maksujen lykkäysten yhteismäärää. Tämä ei käy selvästi ilmi ehdotetun säännöksen tekstistä. Säännöksen sanamuotoa on tältä osin syytä täsmentää.

Muita seikkoja

Velallisen maksukyvyyn arvioinnin perusteista säädetään lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan tarkemmin oikeusministeriön asetuksella. Perussäännökset velallisen maksukykyä arvioidessa huomioon otettavista seikoista sisältyvät pykälän 1 momenttiin. Sen vuoksi maksukyvyyn arvioinnin perusteista säätämiseen viittaava valtuussäännöksen sanamuoto ei ole onnistunut.

Valtuussäännöksen sanamuoto on ongelmallinen myös perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvän lain alaa koskevan säännöksen kannalta. Sen mukaan mm. yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Velkajärjestelyssä velallisen maksukyvyyn arviointi vaikuttaa keskeisesti yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, eikä arvioinnin perusteista siten voida säätää ministeriön asetuksella. Tätä ei kuitenkaan esityksessä ole tarkoitettu.

Valtuussäännöksen sanamuotoa on välttämättä tarkistettava sen tarkoitusta paremmin vastaavaksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 33/2002 vp — HE 98/2002 vp

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Heli Paasio /sd
	Gunnar Jansson /r	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pekka Ravi /kok
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.