

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta (HE 34/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Terhi Salmela, oikeusministeriö
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Ulosottolaitos
- talous- ja velkaneuvonnan yksikkövastaava Virva Sirén, Helsingin talous- ja velkaneuvonta
- lakimies Antti Laitila, Finanssiala ry
- professori Tuula Linna

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Takuusäätiö sr
- Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- Suomen Vuokranantajat ry
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta. Laki vastaisi sisällöltään nykyistä ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia. Ulosottokaaren väliaikaiset säännökset, joissa säädetään ulosottomenettelyn keventämisestä, rajoittamisesta ja täytäntöönpanon lykkäämisestä covid-19-epidemian vuoksi, olisivat voimassa 31.12.2021 saakka.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2021.

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Toukokuun alussa 2020 tuli voimaan ulosottokaaren (705/2007) väliaikainen muutos (289/2020), jossa säädettiin ulosottomenettelyn keventämisestä, rajoittamisesta ja täytäntöönpanon lykkäämisestä koronavirusepidemian (covid-19) vuoksi. Väliaikainen ulosottokaaren muutos oli voimassa 31.10.2020 asti. Säännösten voimassaoloa on jatkettu uudella väliaikaisella lailla (726/2020) 30.4.2021 asti.

Nyt ehdotetaan väliaikaisen muutoksen voimassaolon jatkamista kahdeksalla kuukaudella 31.12.2021 saakka. Kyse on siten kolmannelta esityksestä, jolla ulosottokaarta muutetaan väliaikaisesti koronavirusepidemian vuoksi. Uuden väliaikaisen lain sisältö vastaa nyt voimassa olevan väliaikaisen lain sisältöä. Voimassaolon jatkamisella halutaan varmistaa, että ulosottomiehillä on lainsäädäntöön perustuva mahdollisuus myöntää ulosottomenettelyssä joustoja, jotka huomioivat poikkeuksellisen taloustilanteen, ja näin turvata kansalaisten ja yritysten taloudellinen selviytyminen covid-19-epidemian aiheuttamista vaikeuksista.

Hallituksen esityksestä ilmenevän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin.

Väliaikaisen lain voimassaolon jatkaminen

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa ulosottokaaren väliaikaisen muutoksen voimassaolon jatkamista on yleisesti kannatettu. Huomiota on kiinnitetty siihen, että kansalaisten ja yritysten taloudelliset ongelmat ja maksuvaikeudet näkyvät talous- ja velkaneuvonnassa sekä ulosottotoimessa viiveellä. Niin ikään covid-19-epidemian uuden pahenemisen katsotaan entisestään puoltavan väliaikaisen lain voimassaolon jatkamista.

Valiokunta on pyytänyt ehdotetuista väliaikaisista säännösmuutoksista myös valtiosääntöoikeuden asiantuntijan lausunnon. Sen mukaan ehdotetun sääntelyn tavoitetta turvata kansalaisten ja yritysten taloudellinen selviytyminen covid-19-epidemian aiheuttamista vaikeuksista voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena rajoittaa jossain määrin velkojan omaisuudensuojaa. Rajoituksen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on merkitystä sillä, että sääntelyllä ei puututa velkojan ja velallisen oikeusasemaan, vaan kyse on ainoastaan velkojan oikeuksien täytäntöönpanoa koskevasta sääntelystä ja sitä koskevan nykysääntelyn sovittamisesta yhteen koronaviruksen aiheuttamaan poikkeukselliseen taloustilanteeseen. Ehdotettuja sisältöisiä muutoksia pidetään lausunnossa myös varsin maltillisina.

Valtiosääntöoikeuden asiantuntijan lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksen johdosta väliaikaisen lainmuutoksen kokonaisuus pidentyisi merkittävästi. Sääntelyn voimassaolon jatkamiselle edelleen on lausunnon mukaan kuitenkin osoitettavissa painavia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä ottaen huomioon tämänhetkinen nopeasti heikentynyt epidemiatilanne ja se, että epidemiasta johtuvat taloudelliset seuraukset jatkuvat myös jonkin aikaa epidemiatilanteen aikanaan helpottaessa. Epidemiatilanne huomioon ottaen väliaikaisen sääntelyn kes-

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2021 vp

ton jatkamista kahdeksalla kuukaudella voidaan lausunnon mukaan pitää myös oikeasuhtaisena ja siten valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana. Valtiosääntöoikeuden asiantuntijan kokonaisarvio on, ettei ehdotettua sääntelyä voida pitää velkojien kannalta kohtuuttomana.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ulosottomenettely on toiminut poikkeusaikana varsin hyvin. Ulosottovelallisten määrä (noin 0,57 milj.) on viime vuonna pysynyt suunnilleen samalla tasolla kuin vuonna 2019, eikä niin sanottuja uusia eli ensikertalaisia velallisia ole ollut tavanomaista enempää (noin kolmannes velallisista). Myös ulosoton keskimääräinen käsittelyaika on pysynyt ennallaan (7,3 kk), eikä ulosoton perimistulos (1,157 miljardia euroa) ole laskenut, vaan se on ollut vuonna 2020 jopa hieman edellisvuotta korkeammalla tasolla. Väliaikaisen lain mahdollistamia lievennyksiä on ulosottomenettelyssä myös käytetty, ja erityisesti vapaakuukausi- ja huojennushakemukset ovat kasvaneet, vaikka tilastoista ei ole eroteltavissa, miten suuri osuus kasvusta selittyy covid-19-epidemiolla tai väliaikaisella lailla (ks. HE, s. 4).

Edellä esitetyn ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää ulosottokaaren väliaikaisen muutoksen voimassaolon jatkamista vuoden 2021 loppuun asti perusteltuna. Lain väliaikaisen muutoksen alkuperäiset tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia ottaen huomioon, että parhailaan on meneillään koronavirusepidemian kolmas aalto ja epidemia tulee käsillä olevan tiedon mukaan jatkumaan ja aiheuttamaan taloudellisia vaikutuksia, jotka näkyvät ulosottotoimessa viiveellä (ks. HE, s. 9).

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että ulosottokaaren voimassaoloa tulisi jatkaa enintään 30.9.2021 asti, joka vastaa konkurssilain väliaikaisen muutoksen (14/2021) voimassaolon päättymisajankohtaa. Valiokunta ei kuitenkaan pidä ongelmallisena sitä, että ulosottokaaren väliaikainen muutos on voimassa pidempään kuin konkurssilain väliaikainen muutos ottaen huomioon, että kyseisten lakien toimintalogiikka on eri. Ulosottomenettelyn lievennykset, maksuaikaa lukuun ottamatta, tulevat sovellettaviksi vain, jos käsillä on koronavirusepidemiasta johtuva syy, kun taas konkurssilain väliaikaista sääntelyä sovelletaan maksukyvyttömyyden syystä riippumatta. Lisäksi ulosottokaaren ja konkurssilain väliaikaisten muutosten vaikutukset kohdistuvat pääosin eri velallisryhmiin ja kyse on eri menettelyistä. Lainmuutoksilla ei siten ole sellaista yhteyttä, jonka vuoksi niiden voimassaoloaikojen tulisi olla yhtenevät.

On myös huomattava, että se, että väliaikaisen lain mahdollistamat ulosottomenettelyn lievennykset edellyttävät covid-19-epidemiasta johtuvaa perustetta, merkitsee sitä, että jos epidemiasta johtuvat taloudelliset seuraukset päättyvät aiemmin tai velallisen maksuvaikeudet eivät johdu epidemiasta, väliaikaisen lain soveltamistilanteita ei synny, lukuun ottamatta pidennettyä maksuaikaa (ks. LaVM 8/2020 vp). Myöskään tämä huomioiden valiokunta ei pidä väliaikaislain voimassaoloa vuoden 2021 loppuun asti ongelmallisena.

Saadun selvityksen mukaan tämän hetkisten tietojen pohjalta voidaan arvioida, että kuluvan vuoden loppuun mennessä epidemiatilanne on rokotusten myötä helpottanut siten, että väliaikais-sääntelystä voidaan mahdollisesti luopua. Valiokunta pitää tärkeänä, että koronavirusepidemian tilannetta ja tarvetta jatkaa väliaikaissääntelyä arvioidaan hyvissä ajoin ensi syksyllä. Tätä varten on aiheellista kerätä tietoja väliaikaisen lain soveltamisesta. Tämä on tarpeen myös sen arvioimiseksi, onko ulosottokaareen mahdollisesti aiheellista sisällyttää väliaikaisen sääntelyn pohjalta joitakin pysyviä muutoksia.

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2021 vp

Maksuajan myöntämiseen liittyen valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että poikkeuksellisesta tilanteesta huolimatta maksuaikaa ei tulisi myöntää ilman huolellista harkintaa silloin, kun velallisella ei käytännössä ole mahdollisuutta suoriutua velvoitteistaan ilman vakuuden realisointia. Tältä osin lakivaliokunta toteaa, että maksuajan myöntämistä koskevassa ulosottoakaaren 4 luvun 6 §:ssä maksuajan myöntämisen edellytyksenä on väliaikaisessa laissakin se, että velallinen todennäköisesti maksaa saatavan maksuaikaa saatuaan. Ulosottoakaaren 3 luvun 21 §:ssä säädetyn joutuisuusvaatimuksen mukaan täytäntöönpanotoimia saadaan lykätä vain, jos sitä voidaan pitää vastaajan edun mukaisena eikä lykkääminen aiheuta hakijalle erityistä haittaa. Näin ollen ulosottomiesten tulee kussakin tilanteessa myynnin osalta harkita myynnin ajankohta ottaen huomioon tasapainoisella tavalla sekä velallisen että hakijan etu. Lakivaliokunta korostaa, että ulosottokäytännön kehittymistä on tältäkin osin aiheellista seurata.

Koronaviruspandemian vuoksi annettujen väliaikaislakien yhteisvaikutukset

Lakivaliokunta on vastikään hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista antamassaan lausunnossa (LaVL 3/2021 vp) kiinnittänyt huomiota koronaviruspandemiaan liittyvien kiireellisten, väliaikaisesti voimassa olevien ulosottoa (LaVM 5/2020 vp ja LaVM 8/2020 vp), konkurssia (LaVM 4/2020 vp, LaVM 9/2020 vp ja LaVM 14/2020 vp) ja saatavien perintää (LaVM 12/2020 vp) koskevien hallituksen esitysten käsittelyyn. Valiokunta totesi, että kyseisissä yksittäisissä hallituksen esityksissä on tyypillisesti arvioitu vain kyseisen muutosesityksen vaikutuksia, vaikka muutos on usein osa isompaa kokonaisuutta, jolla pyritään helpottamaan koronavirustilannetta ja sen vaikutuksia. Valiokunta piti siksi tärkeänä, että jatkossa koronavirustilanteeseen liittyvissä kyseisissä hallituksen esityksissä arvioidaan myös eri muutosten yhteisvaikutuksia.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ole arvioitu edellä tarkoitettuja yhteisvaikutuksia, mutta oikeusministeriö on toimittanut niistä erikseen lisäselvitystä valiokunnalle. Lisäselvityksen mukaan edellä mainittujen lakien väliaikaisilla muutoksilla pyritään kullakin osaltaan helpottamaan covid-19-epidemian aiheuttamista taloudellisista vaikeuksista selviytymistä. Konkurssilain ja saatavien perinnästä annetun lain väliaikaiset muutokset kohdentuvat yrityksiin ja ulosottoakaaren väliaikaisten säännösten vaikutukset suurelta osin luonnollisiin henkilöihin. Muutosten vaikutukset ovat siten samansuuntaisia, mutta ne kohdistuvat ainakin osaksi eri velallisiin. Tarkempia johtopäätöksiä sanottujen väliaikaisten lakien yhteisvaikutuksista ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa tehtävissä, mihin vaikuttaa myös se, että saatavien perinnästä annetun lain väliaikainen muutos on ollut voimassa vasta vuoden 2021 alusta lähtien.

Ulosottolaitoksen resurssit

Vaikka ulosottomenettely on sinänsä toiminut poikkeusaikana varsin hyvin, väliaikaisen lain voimaantulon jälkeen on ollut havaittavissa ulosoton työmäärän lisääntymistä velallisten tehdessä lain tarkoittamia ulosottomenettelyn muutoshakemuksia (HE, s. 5). Aiempiin mietintöihinsä (LaVM 5/2020 vp, s. 6 ja LaVM 8/2020 vp, s. 5) viitaten valiokunta pitää välttämättömänä, että Ulosottolaitoksen resurssitilannetta seurataan tarkoin ja riittävästä resursseista huolehditaan.

Ulosottolaitokselle on saadun selvityksen mukaan myönnetty vuoden 2021 täydentävässä talousarvioesityksessä lisämäärärahaa koronavirusepidemiasta johtuvan lisääntyneen työmäärän hoitamiseen. Tämä on edellä esitetyn valossa välttämätöntä. Myös Ulosottolaitoksessa 1.12.2020 to-

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2021 vp

teutetun mittavan organisaatiouudistuksen ja sen toimeenpanon vuoksi Ulosottolaitoksen resurssit on aiheellista seurata.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 34/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 25.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Marko Asell sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Tuokila
valiokuntaneuvos Mikko Monto