

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 4 kap. 48 § i utsökningsbalken

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 4 kap. 48 § i utsökningsbalken (RP 32/2023 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Motion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motion:

- åtgärdsmotion AM 12/2023 rd Ari Koponen saf Åtgärdsmotion om att höja gäldenärens skyddade belopp.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Terhi Salmela, justitieministeriet
- biträdande riksfogde Jarmo Kivistö, Utsökningsverket
- direktör Minna Backman, Garantistiftelsen sr
- professor Tuula Linna.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Sydvästra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt
- Skatteförvaltningen
- Finanssiala ry
- Konsumentförbundet ry
- Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- Suomen velalliset ry.

Betänkande LaUB 3/2023 rd

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår att utsökningsbalken ändras så att giltighetstiden för nivåhöjningen av gäldenärens skyddade belopp förlängs. Enligt propositionen fastställs gäldenärens skyddade belopp i lagen till samma nivå som under den temporära lagens giltighetstid 2023.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

Åtgärdsmotionen

I åtgärdsmotion AM 12/2023 rd föreslås det att regeringen ska vidta åtgärder för att utreda behovet av att höja gäldenärens skyddade belopp.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Utsökningsbalken ändrades i fjol för att temporärt höja gäldenärens skyddade belopp till 2023. Höjningen innebar att det skyddade beloppet för en gäldenär som inte försörjer en enda person steg från 696 euro till 922,50 euro i månaden.

Syftet med höjningen av det skyddade beloppet var att öka de inkomster som står till utsökningsgäldenärernas förfogande och därmed stödja deras ekonomiska möjligheter att klara sig i en exceptionell ekonomisk situation där levnadskostnaderna steg betydligt. Dessutom var avsikten att få konkret information om vilka konsekvenser höjningen av det skyddade beloppet har för den fortsatta utvecklingen av utsökningssystemet.

I sitt betänkande om propositionen understödde lagutskottet den föreslagna ändringen för att stödja utsökningsgäldenärernas möjligheter att klara sig i det skärpta ekonomiska läget (se LaUB 15/2022 rd, s. 3). Utskottet konstaterade dock att höjningen av det skyddade beloppet har negativa konsekvenser för såväl gäldenärerna som borgenärerna och kreditmarknaden (se LaUB 15/2022 rd, s. 3 och 4). Ur gäldenärens synvinkel var det fråga om att även om höjningen av det skyddade beloppet ökar gäldenärens disponibla inkomster förlänger den tiden för betalning av skulderna och ökar således räntekostnaderna för skulderna. Att dessutom indrivningen av utsökningskulder blir långsammare ansågs också hos vissa gäldenärer kunna leda till att egendom, såsom bostad, måste utmätas och säljas för att skulderna ska kunna betalas. Också anteckningarna om betalningsstörningar uppskattades öka när fler gäldenärer än tidigare konstateras vara medellösa. I fråga om kreditmarknaden konstaterades att möjligheterna att använda olika kreditformer kan försämrats också för andra än utsökningsgäldenärer och konsumenter som annars har betalningssvårigheter. Ur borgenärernas synvinkel bedömdes i sin tur höjningen av det skyddade beloppet

Betänkande LaUB 3/2023 rd

innebära att en del borgenärer får betalning för sina fordringar långsammare än tidigare. Det är dock inte alltid fråga om slutlig förlust av fordran, utan om en senareläggning av betalningen av skulden.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om propositionen att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men fäste med tanke på proportionaliteten uppmärksamhet vid att den föreslagna regleringen på grund av den helhet som regleringen om utsökning utgör blir mer omfattande med avseende på målgruppen än vad som var det uttalade syftet med regleringen (se GrUU 59/2022 rd). Lagutskottet granskade hur höjningen av det skyddade beloppet riktades till utsökningsgäldenärer i olika inkomstklasser (se LaUB 15/2022 rd, s. 4 och 5) och konstaterade att även om den föreslagna åtgärden huvudsakligen riktades till utsökningsgäldenärer med låga inkomster, vars ställning man uttryckligen strävade efter att underlätta genom åtgärden, riktades den också till utsökningsgäldenärer med höga inkomster, för vilka det inte nödvändigtvis hade behövts en lindring av utmätningen. I ljuset av den utredning som utskottet fått var det dock fråga om en mycket liten del av gäldenärerna. Ett betydande missförhållande ansåg lagutskottet dock vara att höjningen av det skyddade beloppet inte gynnade alla utmätningsgäldenärer med medelstora inkomster. Inom den tidtabell som situationen kräver kunde ställningen för utmätningsgäldenärer med medelstora inkomster dock inte förbättras i utskottsfasen genom att ändra utmätningssystemets beräkningsregler i större utsträckning än vad som föreslagits.

På grund av de negativa konsekvenserna av höjningen av det skyddade beloppet förutsatte lagutskottet en noggrann och omfattande uppföljning av ändringens konsekvenser bland annat för gäldenärer i olika inkomstklasser samt borgenärernas ställning, indrivningsresultat, kreditmarknaden och sysselsättningen (LaUB 15/2022 rd, s. 7).

Propositionen och dess mål samt regleringssättet

I propositionen föreslås det att giltighetstiden för nivåhöjningen av gäldenärens skyddade belopp förlängs och fastställs till samma nivå som under den temporära lagens giltighetstid från ingången av 2024. Enligt propositionen justeras det skyddade beloppet årligen genom förordning av justitieministeriet med tillämpning av lagen om folkpensionsindex.

Propositionen är baserad på regeringsprogrammet enligt vilket man ser till att de inkomster som står till gäldenärernas förfogande är tillräckliga genom att det skyddade beloppet i fråga om utsökning hålls på nuvarande nivå, tills beslut om fortsatta åtgärder har fattats. Enligt regeringsprogrammet ska utmätningen av inkomster förenklas under regeringsperioden.

Lagutskottet konstaterar att propositionen innebär att gäldenärens skyddade belopp hålls indexjusterat på samma nivå som i år tills dess att nya beräkningsregler har föreskrivits. Med beaktande av det skyddade beloppet av det poängtal för folkpensionsindex som Folkpensionsanstalten fastställt efter det att propositionen lämnades blir det för gäldenärens egen del 32,56 euro per dag, dvs. 976,80 euro per månad.

Det är inte problemfritt att förlänga höjningen av det skyddade beloppet, eftersom den har motsvarande negativa konsekvenser som höjningen av det skyddade beloppet för innevarande år. Lagutskottet välkomnar dock propositionen och dess mål, eftersom en förlängning av giltighets-

Betänkande LaUB 3/2023 rd

tiden för höjningen av det skyddade beloppet gör det möjligt att stödja de gäldenärer som har de lägsta inkomsterna att klara sig under beredningen av en mer omfattande lagstiftningsreform i en situation där levnadskostnaderna har hållits på en högre nivå än tidigare. Om giltighetstiden för nivåhöjningen av det skyddade beloppet inte förlängs, minskar det skyddade beloppet betydligt vid ingången av 2024, vilket innebär att betydligt mer än 2023 utmäts också hos gäldenärer med låga inkomster. Med beaktande av den ökade nivån på levnadskostnaderna skulle detta vara en utmaning för utsökningsgäldenärer med låga inkomster.

Vid utskottsbehandlingen av propositionen har man till stöd för utsökningsgäldenärer med låga inkomster lyft fram alternativa metoder, såsom utvecklandet av modellen med fria månader inom utsökningen. Mot bakgrund av tidigare undersökningar är det dock sannolikt att effekterna av en sådan åtgärd skulle bli ganska små (se TEAS-utredningen "Utsökningsskuld, socialskydd och arbetsutbud", s. 69). Det är enligt lagutskottet inte heller ändamålsenligt eller motiverat att i detta sammanhang föreskriva om en ny åtgärd i stället för höjning av det skyddade beloppet, med beaktande av att avsikten är att revidera beräkningsreglerna för utsökning i sin helhet och att den nu föreslagna åtgärden ska gälla tills bestämmelsen i fråga har reviderats. Genom att förlänga giltighetstiden för höjningen av det skyddade beloppet får man också mer täckande uppgifter än tidigare om åtgärdens konsekvenser, vilket är viktigt och nödvändigt för den fortsatta utvecklingen av utsökningssystemet.

Utskottet anser det vara godtagbart att det inte föreslås bestämmelser om förlängning av giltighetstiden för höjningen av det skyddade beloppet genom en temporär lag, med beaktande av att avsikten är att ändringen ska gälla tills beräkningsreglerna för utsökningen har reviderats. Revideringen av beräkningsreglerna för utsökningen är ett omfattande lagstiftningsprojekt som kräver omsorgsfull beredning och verkställighet. Utskottet anser det vara viktigt att man vid lagberedningen kan koncentrera sig på att åstadkomma en sådan totalreform.

Konsekvenser

I propositionen beskrivs de olika konsekvenserna av höjningen av det skyddade beloppet (se bl.a. s. 6—18). I fråga om konsekvenserna för utsökningens indrivningsresultat nämns bland annat att den bedömning som gjordes när den temporära lagen stiftades stämmer i fråga om riktningen, även om den ligger lite i överkant (se RP, s. 8). Dessutom konstateras det att utsökningsverkets indrivningsresultat under den temporära lagens giltighetstid har legat nära nivån året innan (s. 25). Av propositionen framgår också att höjningen av det skyddade beloppet har en ganska måttlig inverkan på den tid inom vilken borgenärerna får in betalningen (se RP s. 13). Dessa omständigheter kan anses vara positiva ur borgenärernas synvinkel. Å andra sidan framgår det också av propositionen att statistikuppgifterna bekräftar uppfattningen om att en höjning av det skyddade beloppet klart ökar antalet betalningsanmärkningar (se RP, s. 12).

För en omfattande bedömning av konsekvenserna har giltighetstiden för den temporära ändringen av utsökningsbalken dock varit rätt kort. Av propositionen framgår det att konsekvenserna bedöms närmare i en utredning som görs i samarbete med justitieministeriet och VATT:s datarum (se RP, s. 6). Utskottet lägger stor vikt vid detta. Dessutom ger utskottet närmare uttalanden om vissa konsekvenser enligt följande.

Betänkande LaUB 3/2023 rd

Inriktning av höjningen av det skyddade beloppet till utsökningsgäldenärer i olika inkomstklasser. Enligt propositionen riktas höjningen av det skyddade beloppet i huvudsak på ett mycket ändamålsenligt sätt till utmätningsgäldenärer med de lägsta inkomsterna (s. 26). Denna grupp beräknas efter den föreslagna höjningen av det skyddade beloppet omfatta cirka 79 procent av gäldenärerna. Det är positivt med avseende på propositionens godtagbarhet, menar utskottet.

De sakkunniga har dock föreslagit en procentuell minskning av det skyddade beloppet för höginkomsttagare med tanke på proportionaliteten för att höginkomsttagarna inte ska dra nytta av en fortsatt höjning av det skyddade beloppet. Lagutskottet har bedömt frågan, men konstaterar att införandet av nya beräkningsregler för höginkomsttagare skulle komplicera de redan komplicerade beräkningsreglerna för utmätning. Dessutom förutsätter det ändringar i Utsökningsverkets och inkomsttagarnas informationssystem, som det inte är möjligt att genomföra inom denna tidsram. Det är enligt utskottet också av betydelse att antalet utsökningsgäldenärer med höga inkomster är rätt litet (se RP, s. 26).

Belopp för utmätning av egendom och bevarande av gäldenärens bostad. På det sätt som konstateras ovan har det bedömts att en långsammare indrivning av utsökningsskulder hos vissa gäldenärer kan leda till att egendom måste utmätas och säljas för att skulderna ska kunna betalas.

Lagutskottet har fått en tilläggsutredning av justitieministeriet om hur antalet utmätningar av egendom utvecklas. Enligt utredningen har utmätningsbeloppen enligt de statistiska uppgifterna från Utsökningsverket i slutet av september allmänt taget ökat under 2023, eftersom utmätningen har ökat för fordon med cirka 19 procent, för bostadsaktier med cirka 20 procent, för fastigheter med mera med cirka 19 procent, för bankkonton med mera med cirka 11 procent och för annan lös egendom med cirka 11 procent. Det går dock inte att med säkerhet fastställa vilken effekt just höjningen av det skyddade beloppet har på ökningen av utmätningsbeloppen. Höjningen av det skyddade beloppet beräknas inverka som en bakgrundsfaktor, men också andra faktorer inverkar.

Utskottet har också bedömt om det för att skydda gäldenärens bostad är nödvändigt att föreskriva exempelvis om att gäldenärens lön med gäldenärens samtycke kan utmätas mer än normalt exempelvis för att bevara bostaden. En sådan ytterligare reglering verkar dock inte vara nödvändig. Enligt 4 kap. 24 § i utsökningsbalken ska utmätning i första hand gälla lön eller annan egendom som i utmätningsordningen har företräde, såsom gäldenärens penningmedel, och utmätning av gäldenärens bostad ska ske i sista hand. Gäldenären kan också utan uttryckliga bestämmelser utöver utmätning av inkomster amortera sina skulder genom frivilliga prestationer.

Förvärrade skuldproblem och möjligheterna att få kredit. Lagutskottet har också bett justitieministeriet om ytterligare information om huruvida höjningen av det skyddade beloppet har ökat gäldenärernas skuldbelopp och således fördjupat skuldproblemen samt om huruvida möjligheterna för låginkomsttagare att få skäliga krediter har försvagats.

Enligt justitieministeriet kan man dock inte utifrån utsökningsverkets statistiska uppgifter verifiera hur stort det totala skuldbeloppet är exempelvis för de gäldenärer som vid utsökning konstaterats vara medellösa. Statistikcentralen publicerar statistik över skuldsättning, som beskriver privatpersoners och bostadshushållens skuldbelopp. Statistikcentralens uppgifter baserar sig på material från Skatteförvaltningen och totalstatistiken över inkomstfördelning och de publiceras en

Betänkande LaUB 3/2023 rd

gång om året. Den senaste tillgängliga uppgiften om skuldsättning gäller 2022, och konsekvenserna av höjningen av det skyddade beloppet kan således inte bedömas utifrån skuldsättningsstatistiken.

Utmätningarnas varaktighet. I propositionen bedöms höjningen av det skyddade beloppet förlänga betalningstiden i fråga om medianen med högst några månader. Bedömningen baserar sig dels på en bedömning i TEAS-utredningen, dels på utskottets statistiska uppgifter, enligt vilka den genomsnittliga behandlingstiden i juni 2023 är endast en halv månad längre än den genomsnittliga behandlingstiden i juni 2022.

Justitieministeriet har under utskottsbehandlingen uppdaterat konsekvensbedömningen till denna del. Enligt de senaste statistikuppgifterna, dvs. för september, är den genomsnittliga behandlingstiden år 2023 bara 0,3 månader längre än året innan. Höjningen av det skyddade beloppet verkar således inte heller i ljuset av de uppdaterade uppgifterna avsevärt ha förlängt utmätningarnas genomsnittliga längd.

Konsekvenser för sysselsättningen. Utifrån en tidigare TEAS-utredning bedömer justitieministeriet att nivåhöjningen av det skyddade beloppet antagligen inte har någon betydande stimulans-effekt när det gäller att sysselsätta gäldenärer och öka sysselsättningen. Utskottet anser det vara viktigt att också eventuella passiverande eller aktiverande effekter utreds noggrannare i fortsättningen.

Konsekvenser för utskottets verksamhet. Den föreslagna lagändringen ökar Utskottets arbetsbörda. Med hänvisning till sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2024 och planen för de offentliga finanserna 2024—2027 (se LaUU 14/2023 rd) anser lagutskottet det vara viktigt att Utskottets anslagsbehov tillgodoses.

Åtgärdsmotionen

I åtgärdsmotion AM 12/2023 rd föreslås att regeringen ska vidta åtgärder för att utreda behovet av att höja gäldenärens skyddade belopp.

I den aktuella propositionen är det fråga om att förlänga höjningen av gäldenärens skyddade belopp från och med ingången av 2024. Utskottet föreslår att åtgärdsmotionen förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 32/2023 rd utan ändringar.

Riksdagen förkastar åtgärdsmotion AM 12/2023 rd.

Betänkande LaUB 3/2023 rd

Helsingfors 15.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Elisa Gebhard sd
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Aleksi Jäntti saml
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Ari Koponen saf
medlem Minja Koskela vänst
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Maria Ohisalo gröna
medlem Susanne Päivärinta saml
medlem Markku Siponen cent
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.