

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2006 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta (HE 30/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Liisa Lehtimäki, oikeusministeriö
- käräjätuomari Anna-Mari Porkkala-Hietala, Helsingin käräjäoikeus

- ylitarkastaja Timo Saastamoinen, Verohallitus
- hallituksen puheenjohtaja Kari Lehtola, Takuu-Säätiö
- asianajaja Olli Pohjakallio, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Timo Mäki, Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys ry
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät ry
- puheenjohtaja Pekka Lindberg, Velkaneuvonta ry
- puheenjohtaja Reijo Sivén, Katakombista elämään Kansanliike ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain säännöksiä, jotka koskevat velallisen velvollisuutta maksaa velkojaan maksuohjelman aikana saamallaan lisätuloilla. Ehdotuksen mukaan velallisen suoritusvelvollisuus lievenisi niin, että hänen olisi käytettävä lisätuloistaan puolet velkojen maksuun ja puolet jäisi hänen omaan käyttöönsä. Esitykseen sisältyy tarkistuksia eräisiin

muihinkin yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain säännöksiin, jotka liittyvät lisäsuoritusvelvollisuutta koskevaan muutosehdotukseen. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, milloin velalliselle tuomittu sakko kuuluu velkajärjestelyn piiriin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Lisäsuoritusvelvollisuuden lieventäminen

Esityksen keskeisenä tavoitteena on kannustaa velkajärjestelyssä olevia velallisia parantamaan taloudellista asemaansa hankkimalla lisätuloja. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi esityksessä ehdotetaan, että lisätuloihin perustuvaa lisäsuoritusvelvollisuutta lievennetään kahdella tavalla. Ensiksikin velallinen saisi pitää hankkimistaan lisätuloista puolet nykyisen yhden kolmasosan sijasta. Toiseksi lisätuloista vähennettäisiin päältäpäin sellaiset lisämenot, jotka ovat aiheutuneet välittömästi lisätulojen hankkimisesta.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn aikana ehdotuksesta on esitetty ristiriitaisia näkemyksiä. Osa valiokunnan kuulemistasi asiantuntijoista on vastustanut lisäsuoritusvelvollisuuden lieventämistä. Ehdotuksen on katsottu heikentävän velkojien asemaa. Sen on katsottu myös lisäävän eriarvoisuutta velallisten välillä, koska lievä lisäsuoritusvelvollisuus suosii niitä velallisia, jotka kykenevät maksuohjelman vahvistamisen jälkeen vaikuttamaan tulojensa määrään. Toistuvien muutosten lisäsuoritusvelvollisuutta koskeviin säännöksiin on lisäksi katsottu aiheuttavan lisätyötä tuomioistuimille, selvittäjille, velkaneuvonnalle ja velkojille sekä vaikeuttavan velallisten mahdollisuuksia hoitaa lisäsuorituksensa oma-aloitteisesti.

Osa asiantuntijoista on puolestaan pitänyt ehdotettuja lievennyksiä lisäsuoritusvelvollisuuteen riittämättöminä. Yrittäjinä toimivien velallisten osalta on katsottu tarvittavan lievempää erityissääntelyä. Lisäsuoritusvelvollisuuden synnyttävää tulorajaa 817 euroa vuodessa on pidetty kaikkien velkajärjestelyvelallisten osalta liian alhaisena. Lisäksi on katsottu, että lisätuloista

loista päältäpäin vähennettävät lisämenot tulisi määrittellä laajemmin kuin esityksessä.

Esille tulleita eri näkökohtia arvioituaan laki-valiokunta on päättänyt puoltamaan ehdotuksen hyväksymistä. Valiokunta pitää velkajärjestelyn kannustavuuden lisäämistä tärkeänä tavoitteena sekä velallisten itsensä että taloudellisen toimeliaisuuden lisääntymisen myötä myös yhteiskunnan kokonaisedun kannalta. Valiokunta katsoo, että lisäsuoritusvelvollisuuden lieventäminen ei välttämättä automaattisesti heikennä myöskään velkojien asemaa. Suhteellisen lievänkin lisäsuoritusvelvollisuus johtaa velkojan kannalta edullisempaan lopputulokseen kuin se, että velallinen ei järjestelmän ankaruuden vuoksi hanki lisätuloja lainkaan.

Esityksessä ehdotetut keinot lisätä kannustavuutta ovat valiokunnan mielestä perusteltuja. Valiokunta pitää lisätulojen hankkimisesta välittömästi aiheutuneiden lisämenojen vähentämistä päältäpäin kannustavuusvaikutuksen kannalta olennaisena. Siksi valiokunta puoltaa tätäkin ehdotusta, vaikka se väistämättä monimutkaistaa lisäsuorituslaskelmia.

Toisaalta valiokunta katsoo, ettei lisäsuoritusvelvollisuutta ainakaan tässä yhteydessä ole aiheellista lieventää ehdotettua enempää. Jos lisäsuoritusvelvollisuus olisi kovin lievä, osa velallisista saattaisi järjestellä tulotasonsa mahdollisimman alhaiseksi maksuohjelman vahvistamisvaiheessa. Myös kertymät velkojille voisivat jäädä niin pieniksi, että järjestelmän hyväksyttyvyys kärsisi.

Velkajärjestelyyn pääsemisen kynnys

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että velkajärjestelyyn pääseminen on liian vaikeaa ja että velkajärjestelyn myöntämisessä tulisi luopua jaosta hyväksyttävään ja paheksuttavaan velkaantumiseen.

Velkajärjestelyn esteitä koskevia säännöksiä on viimeksi tarkistettu vuoden 2003 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella. Tuolloin lakiin otettiin aikaisempaa yksityiskohtaisemmat säännökset niistä syistä, joiden vuoksi velkajärjestely

ly voidaan tuomioistuimen harkinnan mukaan myöntää silloinkin, kun sille on velkaantumisen perusteeseen liittyvä tai muu laissa tarkoitettu este. Uudistus on parantanut erityisesti 1990-luvun alun lamavuosina velkaongelmiin joutuneiden henkilöiden mahdollisuuksia vapautua veloistaan.

Oikeusministeriön asettama maksukyvyttömyystyöryhmä on arvioinut laaja-alaisesti maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämistarpeita.¹ Työryhmän mietinnössä on todettu, että työryhmän työn aikana oli käynyt selväksi, ettei velkajärjestelyn mahdollisuudesta ja sen sisällystä ole riittävästi tietoa.

Työryhmän mukaan velkajärjestelyä ei haeta muun muassa siksi, että järjestelyssä vaaditaan tarkkoja selvityksiä velkaantumisen syistä. Tällaisten selvitysten hankkiminen koetaan liian hankalaksi, kun ei ole tiedossa, että selvitysten hankkimiseksi voi turvautua myös kunnalliseen talous- ja velkaneuvontaan. Riittävää tietoa ei ole myöskään oikeuskäytännöstä siltä osin, kuin kysymys on ollut laissa säädettyjen velkajärjestelyn esteiden tulkinnasta. Velkajärjestelyhakemuksista hylätään selvästi alle 10 prosenttia. Liioin ei tiedetä sitä, että esteestä huolimatta velkajärjestely voidaan myöntää painavista syistä, joita harkittaessa otetaan huomioon muun muassa velkaantumisen kulunut aika ja velallisen toimet velkojen maksamiseksi. Velallinen voi siten itsekin vaikuttaa siihen, että velkajärjestely voidaan hänelle myöntää.

Työryhmä on katsonut, että velkaantuneiden ja erityisesti yritystoiminnassaan velkaantuneiden yksityishenkilöiden asemaa voidaan parantaa ilman lainsäädäntömuutoksiakin sillä, että heillä on riittävästi tietoa velkajärjestelystä ja muista velkaongelmien ratkaisukeinoista sekä mahdollisuus saada asiantuntevaa neuvontaa. Työryhmä on pitänyt tärkeänä huolehtimista siitä, että yritystoiminnassa velkaantuneilla on Internetin ja TE-keskusten kautta riittävästi tietoa velkajärjestelystä ja muista mahdollisuuksis-

ta puuttua velkaongelmiin. Vastuun toimenpiteiden käytännön toteuttamisesta on todettu kuuluvan kauppa- ja teollisuusministeriölle. Myös yrittäjäjärjestöillä on työryhmän mukaan tärkeä asema tiedon saatavuuden lisäämisessä.

Valtiontilintarkastajat ovat vuoden 2005 kertomuksessaan arvioineet velanhallinta- ja maksuhäiriömenettelyjä (K 16/2005 vp, s. 85—100). He ovat kannanotossaan todenneet muun ohella, että velkajärjestelymenettelyä kehitettäessä on jatkossakin otettava huomioon velallisen mahdollinen epärehellinen tai ilmeisen kevytmielinen toiminta.

Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen lakivaliokunta ei pidä lainsäädännöllisiä muutoksia velkajärjestelyn edellytyksiin tällä hetkellä ajankohtaisina. Valiokunnan mielestä on kuitenkin tarpeellista, että valtioneuvosto edelleen tarkkaan seuraa sitä, kuinka suuri osuus velkajärjestelyhakemuksista hylätään ja millaisista syistä. Seurannan perusteella on arvioitava, esiintyykö tilanteita, joissa velkajärjestelyn edellytyksiä koskevien nykyisten säännösten soveltaminen johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tiedottamista velkaongelmien ratkaisukeinoista lisätään sekä yleisesti kansalaisille että erityisesti yritystoiminnassa velkaantuneille. Tämän lisäksi valiokunta painottaa ennalta ehkäisevän talousneuvonnan tärkeyttä uusien velkaongelmien ehkäisemisessä.

Pikaluotot

Esityksen käsittelyn yhteydessä valiokunta on kiinnittänyt huomiota ns. pikaluottoihin. Pikaluottojen tarjonta on lisääntynyt nopeasti. Niitä markkinoidaan aggressiivisesti ja niiden ottaminen on tehty helpoksi. Luottokustannukset ovat erittäin korkeat. Nämä seikat antavat valiokunnan mielestä aihetta vakavaan huoleen siitä, että pikaluotto johtaa harkitsemattomaan velkaantumiseen ja kasvaviin velkaongelmiin.

Eduskunta on 17.10.2006 hyväksynyt talousvaliokunnan ehdotuksesta lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin pikaluottojen saamiseksi hallintaan muun muassa vel-

¹ Maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämistarpeiden arvioiminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:20, erit. s. 28—29 ja 36.

voittamalla pikaluottoyrietykset rekisteröitymään ja tekemään luottosopimukset kirjallisina ja huolehtivan siitä, etteivät luoton kokonaiskustannukset ole missään tilanteessa kohtuuttomia (TaVM 12/2006 vp — K 10/2006 vp).

Eduskunnan hyväksymän lausuman vuoksi lakivaliokunnalla ei ole tarvetta selvittää asiaa tässä yhteydessä enemmälti.

Yksityiskohtaiset perustelut

35 a §. Lisäsuoritusvelvollisuus. Pykälän 3 momentissa säädetään velallisen tuloihin perustuvasta lisäsuoritusvelvollisuudesta.

Hallituksen esityksessä lisäsuoritusvelvollisuuden aiheuttavan lisätulon määräksi ehdotetaan 817 euroa. Ehdotus perustuu siihen, että 1.1.2003 voimaan tullessa laissa säädetty 800 euron määrä on oikeusministeriön asetuksella vuosittain toteutettavien indeksikorotusten perusteella noussut 817 euroon 1.1.2006 lukien. Valiokunta ehdottaa rahamäärää korotettavaksi siten, että esityksessä ehdotetun lisäksi myös vuoden 2006 aikana tapahtunut inflaatiokehitys tulee huomioon otetuksi laissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan indeksitarkistuksen määrä on 1,7 prosenttia, joten rahamäärää tulee korottaa 831 euroon.

Momentin sanamuotoa on samalla kielellisesti selkeytetty.

43 a §. Velallisen kuolema. Pykälässä säädetään velallisen kuoleman vaikutuksesta maksuohjelmaan.

Asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että pykälästä ei käy ilmi, miten velallisen maksuohjelman mukaan säilyttämän, vakuutena olevan omistusasunnon myyntihinta on käytettävä, jos velallisen perilliset myyvät asunnon ennen kuin maksuohjelmaan perustuva maksuvelvollisuus on täytetty. Asiaa on tarkasteltu esityksen perusteluissa (s. 13/II). Niissä on todettu, että lain mukaan velkojan vakuusoikeus pysyy voimassa koko panttivelan määrän osalta, vaikka osa panttivelasta olisi maksuohjelman mukaan tavallista velkaa. Näin ollen asunnon myyntihinnasta mak-

setaan myyntikulujen jälkeen panttivelat niin suurelta osin kuin myyntihinta ne kattaa.

Säätelyn ymmärrettävyyden parantamiseksi valiokunta ehdottaa pykälää täydennettäväksi säännöksellä, josta esityksen perusteluissa esitetty omaisuuden myyntihinnan käyttöä koskeva sääntö käy nimenomaisesti ilmi.

64 §. Selvittäjän määrääminen. Hallituksen esitykseen sisältyvän säännösehdotuksen mukaan selvittäjä voitaisiin määrätä, jos siihen on erityinen syy. Edellytystä on asiantuntijakuulemisessa pidetty tarpeettoman tiukkana. Esityksen perusteluista (s. 13—14) on pääteltävissä, että erityisen syyn täyttymisen kynnystä ei ole tarkoitettu kovin korkeaksi. Perustelujen mukaan selvittäjä voidaan määrätä esimerkiksi silloin, kun lisäsuoritusvelvollisuuden perusteet vaativat pidemmältä ajalta tarkempia selvittelyjä.

Jotta säännöksen sanamuoto ei synnyttäisi virheellistä käsitystä selvittäjän määräämisen edellytyksistä, valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttia tarkistettavaksi. Valiokunnan ehdotuksen mukaan selvittäjä voidaan määrätä, jos se on tarpeen asian riitaisuuden tai epäselvyyden vuoksi taikka muusta erityisestä syystä.

70 §. Selvittäjän palkkio ja kustannusten korvaaminen. Pykälän 1 momentissa on käytetty vanhentunutta nimikettä "yleinen oikeusavustaja". Valiokunta on tarkistanut sen valtion oikeusapu-toimistoista annetun lain mukaiseksi nimikkeeksi "julkinen oikeusavustaja".

Momentin viimeisen virkkeen mukaan oikeusministeriö vahvistaa selvittäjän palkkion ja korvausten perusteet. Säännöksestä ei käy selvästi ilmi, että kysymys olisi perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitettua valtuudesta antaa yleisiä oikeussääntöjä ministeriön asetuksella. Siksi valiokunta ehdottaa, että se korvataan yksiselitteisellä valtuussäännöksellä, jonka mukaan oikeusministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä selvittäjän palkkiosta ja kustannusten korvauksesta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset**Laki****yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yksityishenkilön velkajärjestelystä 25 päivänä tammikuuta 1993 annetun lain (57/1993) 4 §:n 2 momentti, 35 a §:n 3 ja 7 momentti, 43 a §, 64 §:n 1 momentti sekä 70 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 4 §:n 2 momentti sekä 35 a §:n 3 ja 7 momentti laissa 1273/2002, 43 a § laissa 63/1997, 64 §:n 1 momentti laissa 113/1995 ja 70 §:n 1 momentti laissa 714/2000, sekä

lisätään lain 3 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

3 ja 4 §
 (Kuten HE)

35 a §

Lisäsuoritusvelvollisuus

— — — — —
 Jos velallisen tulot *vähennettyinä* lisääntyneillä työmatkakustannuksilla ja muilla tulojen hankkimisesta velalliselle aiheutuneilla välittömillä *lisämenoilla* kasvavat maksuohjelmaan merkittyihin tuloihin verrattuna kalenterivuoden aikana vähintään 831 euroa, velallisen on käytettävä velkojensa suorituksiksi puolet 831 euroa ylittävästä osasta. Näin laskettua määrää ei kuitenkaan tarvitse käyttää velkojen suorituksiksi siltä osin kuin velallinen on (poist.) tarvinnut sitä muihin välttämättömiin menoihinsa.

— — — — —
 (7 mom. kuten HE)

43 a §

Velallisen kuolema

Jos velallinen kuolee, velat on vainajan jälkeen otettava huomioon maksuohjelmassa säänneltyjen ehtojen mukaisesti. Velkojat ovat oikeutettuja niihin *lisäsuorituksiin*, jotka velallisen olisi maksuohjelman mukaan ollut maksettava. *Jos velallisen maksuohjelman mukaan säilyttämä, vakuutena oleva omaisuus muutetaan rahaksi ennen kuin maksuohjelmaan perustuva maksuvelvollisuus on täytetty, omaisuuden myyntihinnasta maksetaan rahaksimuuttokustannusten jälkeen velat, joista omaisuus on vakuutena.*

64 §

Selvittäjän määrääminen

Velkajärjestelyssä voidaan määrätä selvittäjä, jos se on velallisen taloudellisen aseman selvittämiseksi, omaisuuden rahaksimuuton vuoksi

tai muuten velkajärjestelyn toteuttamiseksi tarpeen. Selvittäjä voidaan määrätä myös takaus- ja vakuusvastuun järjestelyssä. Lisäsuoritusten vahvistamista koskevassa asiassa selvittäjä voidaan määrätä, jos *se on asian riittäisyyden tai epäselvyyden vuoksi taikka muusta erityisestä syystä tarpeen*.

— — — — —
70 §

Selvittäjän palkkio ja kustannusten korvaaminen

Selvittäjällä on oikeus saada tehtävästään kohtuullinen palkkio sekä korvaus hänelle aiheutuneista tehtävän kannalta tarpeellisista kustannuksista. Velallisen on maksettava selvittäjän saatavasta määrä, joka vastaa velallisen maksuvaraa enintään maksuohjelman vahvistamisen tai muuttamisen tai lisäsuoritusten vahvistamisen jälkeen seuraavien neljän kuukauden ajalta. Tämä velallisen maksuosuus voidaan ottaa myös velalliselle velkajärjestelyn alkamisen jälkeen kertyneistä varoista. Velallisen maksuosuuden ylittävä määrä selvittäjän saatavasta määrätään

maksettavaksi valtion varoista. Jos hakemus hylätään, saatava määrätään kokonaisuudessaan maksettavaksi valtion varoista. Velallisen on tällöin korvattava valtiolle sen varoista maksettu saatava, jos hakemuksen hylkääminen on perustunut siihen, että velallinen on laiminlyönyt menettelyyn liittyviä velvollisuuksiaan. Lisäsuoritusten vahvistamista koskevassa asiassa voidaan hakemuksen tehnyt velkoja määrätä korvaamaan valtiolle sen varoista maksettu saatava, jos hakemus on ollut ilmeisen perusteeton. Jos selvittäjä on määrätty huolehtimaan maksuohjelmassa vahvistetusta rahaksimuutosta, palkkio ja kustannukset tästä tehtävästä otetaan kuitenkin omaisuuden myyntihinnasta. Jos selvittäjänä on toiminut *julkinen* oikeusavustaja, palkkio ja korvaus suoritetaan valtion oikeusaputoimistolle. *Tarkempia säännöksiä selvittäjän palkkiosta ja kustannusten korvauksesta annetaan oikeusministeriön asetuksella.*

— — — — —
Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
jäs. Esko Ahonen /kesk
Leena Harkimo /kok
Lasse Hautala /kesk (osittain)
Tatja Karvonen /kesk
Petri Neittaanmäki /kesk
Lyly Rajala /kok

Jukka Roos /sd
Tero Rönkä /sd
Petri Salo /kok
Pertti Salovaara /kesk
Minna Simola /vas
Juhani Sjöblom /kok
Timo Soini /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuomo Antila.