

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n muuttamisesta (HE 32/2023 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Toimenpidealoite TPA 12/2023 vp Ari Koponen ps Toimenpidealoite velallisen suojaosuuden korottamisesta

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Terhi Salmela, oikeusministeriö
- apulaisvaltakunnanvouti Jarmo Kivistö, Ulosottolaitos
- johtaja Minna Backman, Takuusäätiö sr
- professori Tuula Linna

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Verohallinto
- Finanssiala ry
- Kuluttajaliitto ry
- Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- Suomen velalliset ry

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulosottokaarta siten, että velallisen suojaosuuden tasokorotuksen voimassaoloa jatketaan. Esityksen mukaan velallisen suojaosuuden määrä säädettäisiin laissa samalle tasolle kuin väliaikaisen lain voimassaoloaikana vuonna 2023.

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2023 vp

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Toimenpidealoite

Toimenpidealoitteessa TPA 12/2023 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin selvittääkseen velallisen suojaosuuden korottamisen tarpeellisuutta.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Tausta

Ulosottoaarta muutettiin viime vuonna velallisen suojaosuuden korottamiseksi väliaikaisesti vuodeksi 2023. Muutoksen myötä sellaisen velallisen, jonka elatuksen varassa ei ole yhtään henkilöä, suojaosuus nousi 696 eurosta 922,50 euroon kuukaudessa.

Suojaosuuden korottamisen tavoitteena oli lisätä ulosottovelallisten käyttöön jääviä tuloja ja siten tukea heidän taloudellista selviytymistään poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa, jossa elinkustannukset nousivat merkittävästi. Lisäksi tarkoituksena oli saada konkreettista tietoa suojaosuuden korottamisen vaikutuksista ulosottojärjestelmän jatkokehittämiseksi.

Esityksestä antamassaan mietinnössä lakivaliokunta piti ehdotettua muutosta kannatettavana ulosottovelallisten selviytymismahdollisuuksien tukemiseksi kiristyneessä taloudellisessa tilanteessa (ks. LaVM 15/2022 vp, s. 3). Valiokunta kuitenkin totesi suojaosuuden korottamisella olevan negatiivisia vaikutuksia niin velallisten kuin velkojien kuin myös luottomarkkinoiden kannalta (ks. LaVM 15/2022 vp, s. 3 ja 4). Velallisen kannalta kyse oli siitä, että vaikka suojaosuuden korottaminen lisää käyttöön jääviä tuloja, se myös pidentää velkojen maksuaikaa ja siten kasvattaa veloista aiheutuvia korkokustannuksia. Lisäksi ulosottovelkojen tuloista perimisen hidastumisen arvioitiin myös joillakin velallisilla voivan johtaa siihen, että omaisuutta, kuten asunto, joudutaan ulosmittaamaan ja myymään velkojen suorittamiseksi. Niin ikään maksuhäiriömerkintöjen arvioitiin lisääntyvän, kun aiempaa useampi velallinen todetaan varattomaksi. Luottomarkkinoiden osalta vuorostaan arvioitiin, että muidenkin kuin ulosottovelallisten ja muuten maksuvaikeuksissa olevien kuluttajien mahdollisuudet käyttää erilaisia luottomuotoja voivat heikentyä. Velkojien näkökulmasta vuorostaan suojaosuuden korottamisen arvioitiin tarkoittavan sitä, että osa velkojista saa suorituksen saatavilleen aiempaa hitaammassa aikataulussa. Kyse ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole saatavan lopullisesta menetyksestä, vaan velan maksun siirtymisestä myöhempään ajankohtaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi esityksestä antamassaan lausunnossa, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, mutta kiinnitti oikeasuhtaisuuden kannalta huomiota siihen, että ulosottoa koskevan sääntelyn kokonaisuudesta johtuen ehdotettu sääntely muodostui kohderyhmältään laajemmaksi kuin ehdotetun sääntelyn julkilausuttu tarkoitus oli (ks. PeVL 59/2022 vp). Lakivaliokunta tarkasteli suojaosuuden korottamisen kohdentumista eri tuloluokan

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2023 vp

ulosottovelallisiin (ks. LaVM 15/2022 vp, s. 4 ja 5) ja totesi, että vaikka ehdotettu toimenpide pääasiassa kohdistui pienituloisiin ulosottovelallisiin, joiden asemaa toimenpiteellä nimenomaan pyrittiin helpottamaan, se kohdistui myös suurituloisiin ulosottovelallisiin, joiden osalta ulosmittauksen keventäminen ei välttämättä olisi ollut tarpeen. Valiokunnan saaman selvityksen valossa kyse oli kuitenkin määrällisesti hyvin pienestä osasta velallisia. Merkittävänä epäkohtana lakivaliokunta piti kuitenkin sitä, ettei suojaosuuden korottaminen hyödyttänyt kaikkia keskituloisia ulosmittausvelallisia. Tilanteen vaatimassa aikataulussa keskituloisten ulosmittausvelallisten asemaa ei kuitenkaan voitu valiokuntavaiheessa parantaa muuttamalla ulosmittausjärjestelmän laskentasääntöjä ehdotettua laajemmin.

Suojaosuuden korottamiseen liittyvien negatiivisten vaikutusten vuoksi lakivaliokunta edellytti muutoksen vaikutusten tarkkaa laaja-alaista seurantaa muun muassa eri tuloluokan velallisiin sekä velkojien asemaan, perimistulokseen, luottomarkkinoihin ja työllisyyteen (LaVM 15/2022 vp, s. 7).

Esitys ja sen tavoitteet sekä sääntelytapa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että velallisen suojaosuuden korotuksen voimassaoloa jatketaan väliaikaisen lain tasoisena vuoden 2024 alusta alkaen. Esityksen mukaan suojaosuuden määrää tarkistetaan vuosittain oikeusministeriön asetuksella soveltaen kansaneläkeindeksistä annettua lakia.

Esitys perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan velallisten käyttöön jäävien tulojen riittävästä huolehditaan säilyttämällä ulosoton suojaosuus nykyisellä tasolla, kunnes jatkotoimista on päätetty. Hallitusohjelman mukaan hallituskaudella tulojen ulosmittausta yksinkertaistetaan.

Lakivaliokunta toteaa esityksen merkitsevän velallisen suojaosuuden säilymistä kuluvan vuoden tasolla indeksitarkistettuna siihen saakka, kunnes uusista laskentasäännöistä on säädetty. Ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen hallituksen esityksen antamisen jälkeen vahvistaman kansaneläkeindeksin pisteluvun suojaosuuden määräksi tulee velallisen itsensä osalta 32,56 euroa päivässä eli 976,80 euroa kuukaudessa.

Suojaosuuden korotuksen voimassaolon jatkaminen ei ole ongelmatonta, sillä siihen liittyy vastaavia edellä kuvattuja negatiivisia vaikutuksia kuin suojaosuuden korottamiseen kuluva vuodeksi. Lakivaliokunta pitää hallituksen esitystä ja sen tavoitteita kuitenkin kannatettavina, sillä suojaosuuden korotuksen voimassaolon jatkamisen avulla voidaan tukea pienituloisimpien velallisten selviytymistä laajemman lainsäädäntöuudistuksen valmistelun aikana tilanteessa, jossa elinkustannukset ovat pysyneet aiempaa korkeammalla tasolla. Jos suojaosuuden tasokorotuksen voimassaoloa ei jatkettaisi, suojaosuuden määrä pienenisä vuoden 2024 alusta merkittävästi, jolloin myös pienituloisilta velallisilta ulosmittattaisiin merkittävästi enemmän kuin vuonna 2023. Elinkustannusten kohonnut taso huomioon ottaen tämä olisi pienituloisten ulosottovelallisten kannalta haasteellista.

Esityksen valiokuntakäsittelyssä on pienituloisten ulosottovelallisten tukemiseksi tuotu esiin vaihtoehtoisia keinoja, kuten ulosoton vapaakuukausimallin kehittäminen. Aiempien tutkimusten valossa tällaisen toimenpiteen vaikutukset olisivat kuitenkin todennäköisesti melko vähäisiä

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2023 vp

(ks. TEAS-selvitys " Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta", s. 69). Se, että tässä yhteydessä säädettäisiin uudesta toimenpiteestä suojaosuuden korottamisen sijasta, ei lakivaliokunnan näkemyksen mukaan olisi myöskään tarkoituksenmukaista eikä oikeustilan selkeyden kannalta perusteltua ottaen huomioon, että tarkoitus on uudistaa ulosoton laskentasäännöt kokonaisuudessaan ja nyt säädettävän toimenpiteen on tarkoitus olla voimassa, kunnes kyseiset säännökset on uudistettu. Jatkamalla suojaosuuden korotuksen voimassaoloaika saadaan myös aiempaa kattavampia tietoja toimenpiteen vaikutuksista, mikä on tärkeää ja tarpeellista ulosottojärjestelmän jatkokehittämiseksi.

Sitä, että suojaosuuden korottamisen voimassaolon jatkamisesta ei ehdoteta säädettäväksi väliaikaisella lailla, valiokunta pitää hyväksyttävänä ottaen huomioon, että muutoksen on tarkoitus olla voimassa, kunnes ulosoton laskentasäännöt on uudistettu. Ulosoton laskentasääntöjen uudistamisessa kyse on mittavasta lainsäädäntöhankkeesta, joka edellyttää huolellista valmistelua sekä toimeenpanoa. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainvalmistelussa voidaan keskittyä kyseisen kokonaisuudistuksen aikaansaamiseen.

Vaikutukset

Hallituksen esityksessä kuvataan suojaosuuden korotuksen eri vaikutuksia (ks. mm. s. 6—18). Vaikutuksista ulosoton perimistulokseen mainitaan muun muassa, että väliaikaista lakia säädettäessä tehty arvio on oikeansuuntainen, mutta mahdollisesti hieman yläkanttiin (ks. HE, s. 8). Lisäksi todetaan Ulosottolaitoksen perimistuloksen säilyneen väliaikaisen lain voimassaolon aikana lähellä edellisvuoden tasoa (s. 24). Niin ikään esityksestä ilmenee suojaosuuden korotuksen vaikutuksen velkojen maksunsaantiaikoihin olevan melko maltillinen (ks. HE s. 12). Mainittuja seikkoja voidaan velkojen kannalta pitää myönteisinä. Toisaalta esityksestä ilmenee myös, että tilastotiedot vahvistavat käsitystä siitä, että suojaosuuden korottaminen lisää selvästi maksuhäiriömerkintöjen määrää (ks. HE, s. 11).

Vaikutusten kattavaksi arvioimiseksi ulosottokaaren väliaikaisen muutoksen voimassaoloaika on kuitenkin ollut varsin lyhyt. Esityksestä ilmeneekin, että vaikutuksia arvioidaan tarkemmin oikeusministeriön ja VATT:n Datahuoneen kanssa yhteistyössä tehtävässä selvityksessä (ks. HE, s. 6). Valiokunta pitää tätä erittäin tärkeänä. Lisäksi valiokunta lausuu eräistä vaikutuksista tarkemmin seuraavaa.

Suojaosuuden korotuksen kohdistuminen eri tuloluokan ulosottovelallisiin. Esityksen mukaan suojaosuuden korotus kohdistuu pääosin varsin tarkoituksenmukaisella tavalla pienituloisimpiin ulosmittausvelallisiin (s. 25). Tähän ryhmään arvioidaan kuuluvan ehdotetun suojaosuuden korotuksen jälkeen noin 79 % velallisista. Valiokunta pitää tätä myönteisenä esityksen hyväksyttävyyden kannalta.

Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin oikeasuhtaisuuden kannalta esitetty suurituloisten suojaosuuden prosentuaalista pienentämistä, jotta suurituloiset eivät hyötyisi suojaosuuden korottamisen jatkamisesta. Lakivaliokunta on arvioinut asiaa, mutta toteaa, että uusien laskentasääntöjen säätäminen suurituloisille monimutkaisiksi ulosmittauksen jo ennestään monimutkaisia laskentasääntöjä. Lisäksi se edellyttäisi muutoksia Ulosottolaitoksen ja tulonmaksajienkin tietojär-

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2023 vp

jestelmiin, joita ei tässä aikataulussa ole mahdollista toteuttaa. Merkityksellisenä valiokunta pitää myös sitä, että suurituloisten ulosottovelallisten määrä on varsin pieni (ks. HE, s. 25).

Omaisuuksien ulosmittausten määrät ja velallisen asunnon säilyttäminen. Ulosottovelkojen tuloista perimisen hidastumisen on edellä todettu tavoin arvioitu voivan joillakin velallisilla johdattaa siihen, että omaisuutta joudutaan ulosmittaamaan ja myymään velkojen suorittamiseksi.

Lakivaliokunta on saanut oikeusministeriöltä lisäselvitystä omaisuuden ulosmittausten määrien kehittymisestä. Sen mukaan Ulosottolaitoksen syyskuun lopun tilastotietojen perusteella omaisuuden ulosmittausten määrät ovat yleisesti ottaen kasvaneet vuoden 2023 aikana, sillä ajoneuvojen ulosmittaukset ovat lisääntyneet noin 19 %, asunto-osakkeiden ulosmittaukset noin 20 %, kiinteistöjen ym. ulosmittaukset noin 19 %, pankkitilien ym. tilien ulosmittaukset noin 11 % sekä muun irtaimen omaisuuden ulosmittaukset noin 11 %. Tilastotiedoista ei kuitenkaan voida varmuudella todeta, mikä on juuri suojaosuuden korottamisen vaikutus ulosmittausmäärien kasvuun. Suojaosuuden korottamisen arvioidaan vaikuttavan taustalla yhtenä tekijänä, mutta myös muilla tekijöillä on vaikutusta.

Valiokunta on arvioinut myös sitä, onko velallisen asunnon suojaamiseksi tarpeen säätää esimerkiksi sen mahdollistamisesta, että velallisen palkasta voidaan velallisen suostumuksella ulosmittata säännönmukaista enemmän esimerkiksi asunnon säilyttämiseksi. Tällainen lisäsäätely ei kuitenkaan vaikuta tarpeelliselta. Ulosottokehyksen 4 luvun 24 §:n nojalla ulosmittaus kohdistetaan ensisijaisesti palkkaan tai muuhun ulosmittausjärjestyksessä etusijalla olevaan omaisuuteen, kuten velallisen rahavaroihin, ja velallisen asunnon ulosmittaaminen on viimesijaista. Velallinen voi myös ilman nimenomaista säännöstäkin lyhentää velkojaan tulojen ulosmittauksen lisäksi vapaaehtoisin suorituksin.

Velkaongelmien syveneminen ja mahdollisuudet saada luottoa. Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lisätietoja myös siitä, onko suojaosuuden korottaminen kasvattanut velallisten velkamääriä ja siten syventänyt velkaongelmia samoin kuin siitä, onko pienituloisten kansalaisten mahdollisuus saada kohtuuehtoisia luottoja heikentynyt.

Oikeusministeriöltä saadun lisäselvityksen mukaan Ulosottolaitoksen tilastotietojen perusteella ei kuitenkaan voida todentaa, kuinka suuri kokonaisvelkamäärä on esimerkiksi niillä velallisilla, jotka on todettu ulosotossa varattomiksi. Tilastokeskus julkaisee velkaantumistilastoa, joka kuvaa yksityisten henkilöiden ja asuntokuntien velkojen määrää. Tilastokeskuksen tiedot perustuvat Verohallinnon ja tulonjaon kokonaistilaston aineistoihin ja ne julkaistaan kerran vuodessa. Tällä hetkellä saatavilla oleva tuorein tieto velkaantumisesta koskee vuotta 2022, eikä suojaosuuden korottamisen vaikutuksia voida siten arvioida velkaantumistilaston perusteella.

Ulosmittausten kesto. Hallituksen esityksessä on arvioitu suojaosuuden korottamisen pidentävän velkojen maksuaikaa mediaanille enintään muutamalla kuukaudella. Arvio perustuu yhtäältä TEAS-selvityksessä tehtyyn arvioon ja toisaalta ulosoton tilastotietoihin, joiden mukaan vuoden 2023 kesäkuun keskimääräinen käsittelyaika on ainoastaan puoli kuukautta pidempi kuin vuoden 2022 kesäkuun keskimääräinen käsittelyaika.

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2023 vp

Oikeusministeriö on valiokuntakäsittelyn aikana päivittänyt vaikutusarviota tältä osin. Uusimpien eli syyskuun tilastotietojen mukaan keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2023 vain 0,3 kuukautta edellisvuotta pidempi. Suojaosuuden korotus ei siten päivitettyjenkään tietojen valossa vaikuta merkittävästi pidentäneen ulosmittausten keskimääräistä kestoja.

Vaikutukset työllistymiseen. Aiemmin tehdyn TEAS-selvityksen perusteella oikeusministeriö arvioi, ettei suojaosuuden tasokorotuksella oletettavasti ole merkityksellistä kannustavaa vaikutusta velallisten työllistymiseen ja työnteon lisäämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös mahdollista passivoivaa tai aktivoivaa vaikutusta selvitetään jatkossa tarkemmin.

Vaikutukset Ulosottolaitokseen. Ehdotettu lainmuutos lisää Ulosottolaitoksen työmäärää. Vuoden 2024 talousarvioesityksestä ja vuosien 2024—2027 julkisen talouden suunnitelmasta antamaansa lausuntoon (ks. LaVL 14/2023 vp) viitaten lakivaliokunta pitää tärkeänä, että Ulosottolaitoksen määrärahatarpeista huolehditaan.

Toimenpidealoite

Toimenpidealoitteessa TPA 12/2023 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin selvittääkseen velallisen suojaosuuden korottamisen tarpeellisuutta.

Käsiteltävässä hallituksen esityksessä on kyse velallisen suojaosuuden korottamisen jatkamisesta vuoden 2024 alusta alkaen. Valiokunta ehdottaa, että toimenpidealoite hylätään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 32/2023 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää toimenpidealoitteen TPA 12/2023 vp.

Valiokunnan mietintö LaVM 3/2023 vp

Helsingissä 15.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Maria Ohisalo vihr
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila