OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Hallitusneuvos Terhi Salmela

Muistio

6.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Ulosottokaaren muuttaminen (HE 142/2022 vp)

1. Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulosottokaarta siten, että velalliselle tulojen ulosmittauksessa annettavia vapaakuukausia lisättäisiin. Tulorajaulosmittauksessa velalliselle annettaisiin ilman pyyntöä kolme vapaakuutta vuodessa nykyisen kahden vapaakuukauden sijaan. Lisäksi tulorajaulosmittauksessa velalliselle annettaisiin pyynnöstä neljäs vapaakuukausi, jos jokin muu vapaakuukauden myöntämisperuste täyttyy. Tulorajaulosmittauksen piirissä ovat velalliset, joiden nettotulot ovat yli suojaosuuden ja enintään kaksi kertaa suojaosuuden määrä. Velalliselle, jonka tuloista jätetään ulosmittaamatta kaksi kolmasosaa, annettaisiin ilman pyyntöä yksi vapaakuukausi vuodessa. Sanotun ulosmittauksen piirissä ovat velalliset, joiden nettotulot ovat yli kaksi kertaa suojaosuuden ja enintään neljä kertaa suojaosuuden määrä. Vapaakuukausien enimmäismäärä säilyisi kaikilla muilla paitsi tulorajaulosmittauksen piirissä olevilla velallisilla samana kuin voimassa olevassa laissa eli enintään kolmena vapaakuukautena vuodessa.

Esityksessä ehdotetaan, että maksukyvyn olennainen heikkeneminen tavanomaista suurempien tulonhankkimiskulujen vuoksi lisättäisiin lakiin perusteeksi, jonka nojalla palkasta ulosmitattaisiin toistaiseksi tai määrättynä aikana säännönmukaista pienempi määrä.

Lisäksi ehdotetaan, että säännöstä hakijan velvollisuudesta ilmoittaa ulosottomiehelle muuttuneista tiedoista tarkennettaisiin siten, että säännökseen lisättäisiin ilmoittamistapaa koskeva viittaus. Ilmoitus muuttuneista tiedoista tulisi tehdä samalla tavalla kuin ulosottohakemus. Varojen erikseen talletusta koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että erikseen tallettaminen ei

enää edellyttäisi koron kasvamista talletustilillä. Mahdollisesta talletustilin negatiivisesta korosta vastaisi se, jolle talletetut varat lopulta tilitetään.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan teknisenä muutoksena, että ulosottokaaressa useissa pykälissä käytetty *tekninen käyttöyhteys* -termi korvataan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) mukaisella *tekninen rajapinta* -termillä.

2. Esityksen vaikutukset

Vapaakuukausia koskeva esitys vaikuttaisi myönteisesti velallisten asemaan, sillä erityisesti pienituloisten velallisten käyttöön jäisi nykyistä suurempi osa tuloista. Arvion mukaan muutos pidentäisi ulosottovelkojen maksuaikaa mediaanille vajaalla kahdella kuukaudella ja keskiarvolla mitattuna noin puolella vuodella. Esitys ei lisäisi niiden velallisten lukumäärää, jotka jäävät kokonaan ulosmittauksen ulkopuolelle, eli maksuhäiriömerkintöjen määrä ei esityksen seurauksena kasvaisi. Automaattisten vapaakuukausien lisääminen ja tavanomaista suurempien tulonhankkimiskulujen säätäminen ulosmittauksen rajoittamisen perusteeksi olisivat omiaan lisäämään ulosottomiesten ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta. Tavanomaista suurempien tulonhankkimiskulujen huomioon ottamisella tuettaisiin yksittäistapauksissa velallisten mahdollisuutta työn vastaanottamiseen tai työssäkäynnin jatkamiseen.

Velkojien kannalta esitys tarkoittaisi sitä, että osa velkojista saisi suorituksen saatavilleen nykyistä hitaammassa aikataulussa. Kyse ei olisi kaikissa tapauksissa saatavan lopullisesta menetyksestä, vaan velan maksun siirtymisestä myöhempään ajankohtaan. Niissä tapauksissa, joissa velka tai sitä koskeva ulosottoperuste ehtii vanhentua ennen kuin velka tulee kokonaan maksetuksi, vapaakuukausien lisääminen merkitsisi myös kokonaisuutena pienempää ulosmittauskertymää velkojan saatavalle.

Muutosten arvioidaan pienentävän velkojille tilitettävää perimistulosta vuodessa laskennallisesti noin 15,9 miljoonaa euroa, josta julkisoikeudellisten velkojien osuus on noin 5,7 miljoonaa euroa. Ulosottomaksutulojen arvioidaan pienenevän laskennallisesti noin 1,1 miljoonaa euroa vuodessa.

Esityksellä on vaikutusta Ulosottolaitoksen työmääriin ja siten määrärahatarpeeseen. Tarvittavan pysyvän lisähenkilöstöresurssin kustannus on 325 000 euroa vuodessa. Vuoden 2023 osalta lisämäärärahan tarve on 244 000 euroa, ja se ehdotetaan rahoitettavaksi siirtämällä

oikeusministeriön toimintamenoista (momentilta 25.01.01) sanottu rahamäärä Ulosottolaitoksen toimintamenoihin (momentille 25.20.01). Pysyvä määrärahalisäys esitetään katettavaksi valtiontalouden kehyksen puitteissa, määrärahoja tarvittaessa uudelleen kohdentamalla.

3. Esityksen voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2023. Uudistuksen vaatimien tietojärjestelmämuutosten vuoksi laki voi kuitenkin tulla voimaan aikaisintaan neljän kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

4. Lakialoite laiksi ulosottokaaren 4 luvun 52 ja 53 §:n muuttamisesta (LA 35/2022 vp)

Lakialoitteen tarkoituksena on varmistaa ulosotossa olevalle oikeus vähintään kahteen ulosoton vapaakuukauteen. Ehdotuksen mukaan vapaakuukausia annettaisiin kaikille ulosottovelallisille vähintään kaksi vuodessa velallisen niin tahtoessa. Vapaakuukausien antaminen edellyttäisi nykyiseen tapaan sitä, että palkan ulosmittaus on jatkunut yhtäjaksoisesti tai lähes yhtäjaksoisesti vuoden, mutta muita edellytyksiä vapaakuukausien antamiselle ei säädettäisi. Vapaakuukausien enimmäismäärästä ei säädettäisi ehdotuksen mukaan muuta kuin, että hakijan suostumuksella vapaakuukausia voitaisiin hakemuksen raukeamatta antaa enintään kuusi vuodessa.

Oikeusministeriö ei puolla lakialoitteen hyväksymistä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tarkoituksenmukaisia muutoksia ulosottokaaren 4 luvun 52 ja 53 §:iin. On perusteltua, että annettavien vapaakuukausien määrään vaikuttaa se, kuinka suuret velallisen tulot ovat. Pienituloisille, tulorajaulosmittauksen piirissä oleville velallisille on tarpeen antaa enemmän vapaakuukausia kuin keski- ja suurituloisille velallisille, koska pienituloisten ulosottovelallisten taloudellinen tilanne on lähtökohtaisesti heikompi. Suurituloiset velalliset pystyvät lähtökohtaisesti kattamaan välttämättömät elinkustannuksensa ulosmittaamatta jätettävällä tulonosalla. Suurituloisille velallisille on perusteltua myöntää vapaakuukausia vain, jos jokin ulosottokaaressa säädetty tapauskohtaista arviointia edellyttävä peruste täyttyy. Vapaakuukausien enimmäismäärästä säätäminen on tarpeen, jotta myönnettyjen vapaakuukausien määrä ei ole liiaksi riippuvainen vapaakuukausipäätöksen tekevästä virkamiehestä.

5. Lakialoite laiksi ulosottokaaren 6 luvun 4 §:n muuttamisesta (LA 22/2022 vp) ja toimenpidealoite ulosottokaaren muuttamisesta (TPA 29/2021 vp)

Lakialoitteessa ehdotetaan muutettavaksi varojen kohdentamista koskeva ulosottokaaren 6 luvun 4 § siten, että ulosotossa kertyvät varat olisi kohdennettava ensin pääomalle, sen jälkeen kunkin saatavan korolle ja viimeksi kuluille. Kertyneelle korolle ei maksettaisi korkoa. Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin vastaavien lainsäädäntömuutosten tekemiseksi. Voimassa olevan ulosottokaaren 6 luvun 4 §:n mukaan ulosottomiehen on kohdennettava kertyneet varat ensin kunkin saatavan korolle, sen jälkeen pääomalle ja viimeksi kuluille, jos asianosaiset eivät ole ulosottokaaren 4 luvun 60 §:n mukaisesti muuta sopineet.

Oikeusministeriö ei puolla lakialoitteen hyväksymistä. Hallituksen esityksessä (s. 16-17) on arvioitu vaihtoehtoisena toteuttamisvaihtoehtona maksusuoritusten kohdentamisen muuttamista ja katsottu, ettei tällaista vaihtoehtoa tule toteuttaa. Ulosottokaaren mukainen kohdennusjärjestys vastaa kauppakaaren säännöstä, eikä ole perusteltua, että pakkotäytäntöönpanossa sovellettaisiin erilaisia säännöksiä, kuin maksettaessa velkaa vapaaehtoisesti. Lähtökohtana on aina, että ulosotto perustuu kyseistä vastuuta koskevaan sääntelyyn ja sopimukseen. Saataville peritään hakijan pyynnöstä ulosotossa korkoa, jos velallinen on ulosottoperusteessa velvoitettu maksamaan korkoa. Suorituksen kohdentaminen ensin pääomalle ja maksuvelvollisuuden pienentäminen ovat velkajärjestelyssä käytettäviä keinoja.

Jos ulosottomenettelyssä sovellettaisiin velalliselle edullisempia säännöksiä, voisi velalliselle olla edullisempaa jättää velka vapaaehtoisesti maksamatta ja antaa velkojan viedä saatava ulosottoon. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Pääoman asettaminen etusijalle johtaisi myös siihen, että viivästyskorko menettäisi merkityksensä tuoreidenkin velkojen perinnässä. Tällä olisi vaikutusta luottojen hintaan ja yleiseen maksumoraaliin.

Ulosottokaaren kohdennusjärjestystä koskevan säännöksen muuttaminen kohdistuisi kaikkiin luonnollisiin henkilöihin ulosottovelallisina riippumatta esimerkiksi velkojen määrästä vai velallisen maksukyvystä. Ehdotettu muutos ei siten kohdentuisi erityisesti pienituloisiin ulosottovelallisiin eikä se ole kannatettava keino nimenomaan pienituloisten ulosottovelallisten tilanteen parantamiseksi.

6. Toimenpidealoite ulosoton uudistamisesta ja suomalaisten ylivelkaantumisen ehkäisemisestä (TPA 42/2021 vp)

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ulosoton uudistamiseksi niin, että suojaosaa korotetaan vähintään takuueläkkeen tasolle, ulosoton progressiota lisätään ja velan vanhentumisaikaa lyhennetään. Lisäksi toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja laatii laaja-alaisen toimenpideohjelman suomalaisten ylivelkaantumisen ehkäisemiseksi. Toimenpidealoitteessa todetaan muun muassa, että ulosottovelkojen lopullinen vanhentumisaika olisi Suomessa pidempi kuin monessa muussa Euroopan maassa, ja että sitä tulisi lyhentää nykyisestä 15 vuodesta korkeintaan kymmeneen vuoteen. Ehdotetuilla toimilla nähdään olevan merkittävä työllisyysvaikutus.

Ulosottokaaren muutostarpeista on hallituskaudella tehty selvitys valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeena. Selvitystyön tulokset julkaistiin 26.5.2021 tutkimusraportissa Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta (jatkossa *TEAS-selvitys*) ja tutkimusraporttia koskevasta lausuntopalautteesta julkaistiin tiivistelmä (Ulosottokaaren muutostarpeet: Tutkimusraportti Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta : Lausuntotiivistelmä). TEAS-selvityksen ja siitä saadun lausuntopalautteen perusteella ulosottomenettelyä päätettiin uudistaa vapaakuukausia lisäämällä. Oikeusministeriössä on myös käynnistetty selvitys ulosmittauksen laskentasääntöjen ja sosiaaliturvaetuuksien yhteensovittamisesta. Selvityksellä luodaan tietopohjaa ulosmittausjärjestelmän laajemmalle uudistamiselle. Selvitystyö on oikeusministeriössä kesken.

Oikeusministeriössä on lisäksi valmisteltavana hallituksen esitys ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta siten, että suojaosuus korotettaisiin takuueläkkeen tasolle vuoden 2023 ajaksi. Suojaosuutta korottamalla on tarkoitus lisätä velallisten käyttöön jäävien tulojen määrää ja siten tukea heidän ostovoimaansa vallitsevassa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa. Vuoden kestävästä kokeilusta saadaan konkreettista tietoa suojaosuuden korottamisen vaikutuksista perimistulokseen, käsittelyaikaan sekä muutoin velallisten ja velkojien asemaan. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle lokakuussa 2022.

Vanhentumisajan lyhentämistä on arvioitu hallituksen esityksessä (s. 15-16) vaihtoehtoisena toteuttamiskeinona ja katsottu, ettei tällaista vaihtoehtoa tule toteuttaa. Toisin kuin toimenpidealoitteessa esitetään, Suomessa voimassa oleva velan lopullisen vanhentumisen malli on kansainvälisesti vertaillen velalliselle poikkeuksellisen edullinen. Maksutuomioiden täytäntöönpanokelpoisuuden kestoa on selvitetty 17 valtion osalta oikeusministeriön vuonna 2018

julkaisemassa selvityksessä Yrittäjän uusi mahdollisuus, kansainvälinen vertailu. Selvityksen mukaan täytäntöönpanokelpoisuudelle säädetty lopullinen enimmäiskesto on selvityksen kohdevaltioissa hyvin harvinainen. Selvityksen kohteena olleista valtioista Suomen lisäksi ainoastaan Irlannissa on järjestelmä, jossa tuomioiden täytäntöönpanokelpoisuus päättyy lopullisesti tietyn ajan kuluttua. Muissa valtioissa saatavan vanhentumisajan kuluminen on mahdollista katkaista esimerkiksi täytäntöönpanotoimin siten, että ajan kuluminen alkaa alusta.

Ulosottoperusteen määräaikaisuudessa kyse on siitä, että asiallisesti velka annetaan anteeksi ajan kulumisen perusteella. Ulosottoperusteen vanhentumiseen ei liity harkintaa eikä siihen vaikuta esimerkiksi se, miten ja miksi velka on syntynyt, miten sitä on hoidettu ja mitkä ovat velallisen mahdollisuudet jatkossa hoitaa velkaa. Vanhentumisen ainoa edellytys on laissa säädetyn määräajan kuluminen. Ulosottoperusteen vanhentuminen ja siihen tehtävät muutokset koskevat siten aina kaikkia niitä luonnollisia henkilöitä, joita vastaan on olemassa ulosottoperuste. Toimi ei erityisesti kohdentuisi pienituloisiin ulosottovelallisiin.

Maksuvelvoitteiden tulee olla täytäntöönpantavissa riittävän pitkän ajan, jotta oikeudet tosiasiallisesti toteutuvat ja luottoyhteiskunta toimii. Määräajan tulee olla myös velkojien kannalta kohtuullinen. Jos luotonantajien mahdollisuudet saada sopimuksen mukainen suoritus velalliselta heikkenisivät merkittävästi, johtaisi se luottojen myöntämisen ja vakuusvaatimusten kiristymiseen sekä luottojen hinnan nousemiseen. On myös huomattava, että ulosottovelkojien ja -velkojen joukko on hyvin moninainen. Kaupallisten toimijoiden lisäksi täytäntöönpanoa hakevat muun muassa yksityishenkilöt saadakseen suorituksen sopimukseen perustuvalle tai rikos- tai vahingonkorvausperusteiselle saatavalleen. Ulosottojärjestelmän uudistuksia tulee aina punnita niin velallisten kuin velkojienkin oikeudet huomioon ottaen.

Ulosottojärjestelmän uudistamisen lisäksi kuluneella hallituskaudella on tehty paljon muita toimia ylivelkaantumisen torjumiseksi ja taloudellisissa vaikeuksissa olevien kansalaisten ja yritysten auttamiseksi. Tällaisia toimia ovat olleet yrityssaatavien perintäkulujen enimmäismäärästä ja positiivisesta luottotietorekisteristä säätäminen sekä maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentäminen. Lisäksi elinkeinotoiminnassa velkaantuneiden pääsyä velkajärjestelyyn on nopeutettu ja helpotettu merkittävästi. Myös muiden velallisten selviytymistä velkajärjestelyn maksuohjelmasta on parannettu. Kuluttajaluottosääntelyn pysyviä muutoksia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle lokakuussa 2022. Siinä esitetään lisää ylivelkaantumista ehkäiseviä ja jo ylivelkaantuneita auttavia toimia. Hallituskauden aikana myös talous- ja velkaneuvonnan tavoitettavuutta on parannettu, ennaltaehkäisevää työtä ja monivi-

ranomaisyhteistyötä lisätty ja neuvonnan asiantuntemusta vahvistettu. Suomen Pankin johdolla on valmisteltu ehdotus kansalliseksi talousosaamisen strategiaksi ja strategian mukainen kehittämistyö on aloitettu oikeusministeriössä vuoden 2022 alussa.

7. Toimenpidealoite ulosottotoiminnan kehittämisestä ja ulosottomiesten palkkausjärjestelmän uudistamisesta (TPA 81/2020 vp)

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ulosottotoiminnan perusteelliseksi kehittämiseksi, mukaan lukien ulosottomiesten palkkauksen uudistaminen siten, että tulospalkkioista luovutaan. Toimenpidealoitteessa tuodaan esiin muun muassa tarve velallisten inhimilliseen kohtaamiseen, talousasioissa tukemiseen ja oikeudenmukaiseen kohteluun ulosotossa.

Ulosoton organisaatio ja toiminnot on uudistettu ulosottotoimen rakenneuudistuksessa, jota koskevat ulosottokaaren muutokset tulivat voimaan 1.12.2020. Ulosottolaitoksen palkkausjärjestelmästä päästiin sopimukseen ulosottoylitarkastajien osalta keväällä 2021. Uudessa virkaehtosopimuksessa palkkioperusteisesta palkkauksesta siirryttiin kokonaispalkkaukseen. Ulosottotarkastajien ja kihlakunnanvoutien osalta virkaehtosopimusneuvottelut ovat vielä kesken.

Ulosottolaitoksessa on syksyllä 2021 käynnistetty laatuhanke, jossa määritellään muun muassa Ulosottolaitoksen yhteiskunnallinen tehtävä ja arvot sekä ulosottomenettelyn tehokkuus- ja laatukriteerit sekä mahdollisuudet niiden mittaamiseen. Työtä ulosottotoimen laadun edelleen kehittämiseksi on näin ollen jatkettu rakenneuudistuksen toteuttamisen jälkeenkin. Hallituskauden aikana Ulosottolaitokseen on myös perustettu ja vakiinnutettu Ennakoivan talousneuvonnan toiminto, jonka kautta Ulosottolaitos osallistuu työhön ylivelkaantumiskehityksen hillitsemiseksi ja velkaongelmien ratkaisemiseksi.