OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Vastine

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Oikeusturvapalvelut
Hallitusneuvos Terhi Salmela

18.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle annettujen kirjallisten lausumien johdosta (HE 142/2022 vp)

1 Yleistä

Seuraavat lausunnot ovat olleet oikeusministeriön käytössä:

- Finanssiala ry, Hannu Ijäs
- Kuluttajaliitto ry, lakimies Emmi Meriranta
- Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, johtaja Lasse Fager
- Professori Tuula Linna
- Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- Suomen Yrittäjät ry, lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen
- Suomen velalliset ry, puheenjohtaja Jari Kaikkonen ja sihteeri Mirja Wasenius
- Takuusäätiö sr, toimitusjohtaja Juha A. Pantzar ja lakimies Minna Backman
- Ulosottolaitos, valtakunnanvouti Juhani Toukola
- Verohallinto, ylitarkastaja Markus Kautto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulosottokaarta siten, että velalliselle annettavia vapaakuukausia lisättäisiin. Lisäksi ehdotetaan, että maksukyvyn olennainen heikkeneminen tavanomaista suurempien tulonhankkimiskulujen vuoksi lisättäisiin lakiin perusteeksi, jonka nojalla palkasta ulosmitattaisiin toistaiseksi tai määrättynä aikana säännönmukaista pienempi määrä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2023. Uudistuksen vaatimien tietojärjestelmämuutosten vuoksi laki voi kuitenkin tulla voimaan aikaisintaan neljän kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Hallituksen esityksen lakivaliokunnassa saama asiantuntijapalaute on pääosin esitystä tukevaa. Esityksen hyväksymistä ovat puoltaneet tai sen voivat ainakin pääpiirteissään hyväksyä Finanssiala ry, Kuluttajaliitto ry, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, professori Tuula Linna, Suomen velalliset ry, Suomen Yrittäjät ry, Takuusäätiö sr, Ulosottolaitos ja Verohallinto. Muutosehdotuksia ovat esittäneet Kuluttajaliitto ry, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, professori Tuula Linna, Suomen Perimistoimistojen Liitto ry ja Suomen Yrittäjät ry. Suomen Perimistoimistojen Liitto ry katsoo, ettei Suomi enää välttämättä ole luottoyhteiskuntana toimiva suhteessa muihin maihin, jos ulosottokertymiä pienennetään jälleen vapaakuukausia lisäämällä.

Seuraavassa esitetään sisennetyissä kappaleissa oikeusministeriön kannanotot asiantuntijalausunnoissa esitettyihin keskeisiin ehdotuksiin. Oikeusministeriö ei vastineessaan kommentoi kannanottoja siltä osin kuin ne ovat hallituksen esitystä puoltavia.

2 Lausunnoista ilmenevät muutosehdotukset

2.1 Ulosmittauksen määrän rajoittaminen (UK 5:51)

Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri ehdottaa, että tulonhankkimiskuluista työmatkakulut tulisi ensi sijassa ottaa aina huomioon kokonaisuudessaan eikä vain siltä osin kuin ne ovat tavanomaista suuremmat. Toissijaisesti lausunnonantaja ehdottaa, että työmatkakulut otettaisiin huomioon tarkemmin määriteltynä määränä. Lisäksi lausunnossa ehdotetaan, että ulosmittauksen määrän rajoittamisen perusteeksi lisättäisiin se, että velallinen saa palkan ulosmittauksen vuoksi säännöllisesti toimeentulotukea.

> *Oikeusministeriö* ei puolla ehdotusta. Ulosmittausjärjestelmä rakentuu sille lähtökohdalle, että ulosottovelallinen pystyy rahoittamaan välttämättömät kustannuksensa tuloista ulosmittaamatta jätettävällä palkanosalla. Jos velallisella kuitenkin on normaalitilanteesta poikkeavia yksilöllisiä perusteita, ulosmittausta voidaan keventää ulosottokaaressa säädetyllä tavalla. Pääsääntönä ei voi ehdotetulla tavalla olla se, että ulosmittauksen määrä määriteltäisiin jokaisen työssäkäyvän velallisen osalta yksilöllisesti huomioon ottaen hänen tosiasialliset työmatkakulunsa. Ulosoton suuren asiamäärän vuoksi ulosottomenettelyn täytyy olla jossain määrin summaarista ja perustua kaavamaisiin laskelmiin. Velkajärjestelyssä kunkin velallisen yksilölliset olosuhteet voidaan sen sijaan ottaa tarkemmin huomioon maksukykyä laskettaessa. Vertailun vuoksi todettakoon, että velkajärjestelyhakemusten määrä on vuosittain alle 4 000 hakemusta,

kun taas ulosottoasioita tulee vuosittain vireille lähes kolme miljoonaa asiaa. Ulosmittauksen rajoittamisperusteiden riittävän väljällä muotoilulla mahdollistetaan velallisten erilaisten tilanteiden huomioon ottaminen tarkoituksenmukaisella tavalla.

Oikeusministeriössä on käynnissä selvitystyö ulosmittauksen laskentasääntöjen ja sosiaaliturvaetuuksien yhteensovittamisesta. Tässä selvitystyössä arvioidaan tarkemmin myös toimeentulotuen ja ulosmittauksen välistä yhteyttä. Vuonna 2021 valmistuneen TEAS-selvityksen tulosten perusteella voidaan kuitenkin jo todeta, että vain pieni osa henkilöistä, joilta ulosmitataan toistuvaistuloa, saa toimeentulotukea.

Professori Tuula Linna kiinnittää huomiota siihen, että palkkaa koskevia säännöksiä sovelletaan ulosottokaaren 4 luvun 2 §:n 2 momentin nojalla myös muun muassa eläkkeisiin, tiettyihin toimeentuloetuuksiin, korvauksiin, jotka maksetaan patenttia koskevan oikeuden, tekijänoikeuden ja muun vastaavan oikeuden luovutuksesta ja käyttämisestä, sekä tiettyihin apurahoihin. Linnan mukaan vaarana voi olla, että edellä mainitut tulonsaajat jäisivät väliinputoajaryhmäksi, koska heillä ei ole välttämättä tulonhankkimiskuluja. Linna esittää pohdittavaksi, että ulosmittauksen määrän rajoittamisen perusteena olisi ”tavanomaista suuremmat tulonhankkimiskulut tai elantomenot”, koska on epävarmaa, voidaanko elantomenoja pitää säännöksessä todettuna erityisenä syynä ulosmittauksen määrän rajoittamiseen.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta. Ulosottokaaren 4 luvun 51 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että velallisen palkasta ulosmitataan toistaiseksi tai määrättynä aikana säännönmukaista pienempi määrä, jos velallisen maksukyky on sairauden, työttömyyden, velallisen maksaman elatusavun, tavanomaista suurempien tulonhankkimiskulujen tai muun erityisen syyn vuoksi olennaisesti heikentynyt. Ehdotetun lainmuutoksen tavoitteena on nostaa tulonhankkimiskulut selvemmin näkyviin rajoittamisen perusteeksi ja siten yhdenmukaistaa ulosottomiesten ratkaisukäytäntöä. Säännöksessä todettu muu erityinen syy mahdollistaa erilaisten tapauskohtaisten perusteiden huomioon ottamisen hyvin laajasti. Oikeusministeriö ei näe syytä sille, miksi erityinen syy ei voisi olla velallisen tavanomaista suuremmat elantomenot. Velallinen voi esimerkiksi esittää, että hänen maksukykynsä on olennaisesti alentunut kodin lämmityskulujen poikkeuksellisen suuren kohoamisen vuoksi, ja ulosottomies voi tällä perusteella katsoa, että käsillä on lainkohdassa tarkoitettu erityinen syy ulosmittauksen määrän rajoittamiseen.

Suomen Perimistoimistojen Liitto ry esittää, että ulosmittauksen määrän rajoittamisen perusteeksi olisi tarkoituksenmukaisempaa säätää tavanomaista suuremmat työmatkakustannukset kuin tavanomaista suuremmat tulonhankkimiskustannukset.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta. Tulonhankkimiskulut termi kattaa työmatkakuluja laajemmin mahdolliset työssä käymisestä aiheutuvat kustannukset ja mahdollistaa siten kulujen joustavan huomioon ottamisen.

2.2 Vapaakuukaudet (UK 4:52 ja 53)

Kuluttajaliitto katsoo, että olisi ollut perusteltua harkita, että ennen vapaakuukausien myöntämistä ulosotolta vaadittua kestoa lyhennettäisiin nykyisestä noin vuodesta kuuteen kuukauteen.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta. Määräajan lyhentäminen ei ole perusteltua, sillä osa velallisista saa velkansa hoidettua alle vuodessa eikä vapaakuukaudet näissä tilanteissa ole välttämättä tarpeen. Ulosmittauksen kestoa koskevan määräajan lyhentäminen puoleen vuoteen voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin, joissa velalliselle myönnettäisiin ilman pyyntöä vapaakuukausia esimerkiksi juuri ennen, kuin hän on saamassa velkansa maksetuiksi. Velallisten perustellut tarpeet ulosmittauksen määrän keventämiseen ennen vuoden määräajan kulumista voidaan ottaa huomioon soveltamalla ulosottokaaren 4 luvun 51 §:ää ulosmittauksen määrän rajoittamisesta.

Professori Tuula Linna pitää ehdotettua 4 luvun 53 §:n 2 momenttia hieman vaikeaselkoisesti kirjoitettuna ja esittää vaihtoehtoista muotoilua. Lisäksi Linnan mukaan suurituloisten velallisten osalta vapaakuukausien myöntämistä voitaisiin rajata siten, että vapaakuukausien antaminen edellyttäisi aina erityistä syytä. Vapaakuukausia ei tällöin annettaisi suurituloisille sillä perusteella, että velallisen välttämättömät asumiskustannukset tai muut elinkustannukset ovat hänelle ulosmittauksen jälkeen jäävään määrään nähden korkeat.

Oikeusministeriö toteaa, että asiasisältö sekä hallituksen esityksen mukaisessa lakiehdotuksessa että professori Tuula Linnan esittämässä vaihtoehdossa on sama. Mikäli lakivaliokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua säännöstä vaikeaselkoisena, professori Tuula Linnan esittämä yksityiskohtaisempi muotoilu on oikeusministeriön näkemyksen mukaan mahdollinen. Toinen vaihtoehto on lakivaliokunnassa keskustellun mukaisesti se, että hallituksen esityksessä ehdotettua 53 §:n 2 momentin toista virkettä täsmennetään siten, että 2 momentti kuuluisi seuraavasti (lisäys alleviivattu):

”Lisäksi tulorajaulosmittauksessa annetaan velallisen pyynnöstä yksi vapaakuukausi vuosittain 52 §:n 3 tai 4 kohdassa tarkoitetulla perusteella. Velalliselle, jonka palkan ulosmittaus toimitetaan muuna kuin tulorajaulosmittauksena, annetaan pyynnöstä vapaakuukausia mainituissa lainkohdissa tarkoitetuilla perusteilla siten, että velallinen voi saada vapaakuukausia enintään yhteensä kolme vuosittain mukaan lukien 1 momentissa tarkoitettu vapaakuukausi. Hakijan suostumuksella vapaakuukausia voidaan kuitenkin hakemuksen raukeamatta antaa enintään kuusi vuosittain. ”

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena sitä, että suurituloisille ei voitaisi lainkaan myöntää vapaakuukausia korkeiden asumiskustannusten tai muiden elinkustannuksen perusteella. Lainkohdan soveltaminen edellyttää, että ulosottomies arvioi, ovatko kulut yhtäältä välttämättömiä ja toisaalta, ovatko ne korkeat suhteessa ulosmittaamatta jätettävään palkanosaan. Tämän arvioinnin kautta varmistetaan, ettei suurituloisille velallisille myönnetä perusteettomasti vapaakuukausia tarpeettoman suurien asumis- tai elantokustannusten hoitamiseen. Yksittäistapauksissa myös suurituloisen asumis- ja elantokustannusten huomioon ottaminen voi kuitenkin olla tarpeen.

Suomen Perimistoimistojen Liitto ry toteaa, että olisi syytä selvittää, voivatko useat vapaakuukaudet aiheuttaa keinotekoisia taloudellisia järjestelyjä siten, että velallisen maksukyky ajoittuu käytännössä vapaakuukausille ja todellinen maksukyky jää muutoinkin pimentoon.

Oikeusministeriö toteaa, että vapaakuukausia myönnetään määräajoin maksettavien tulojen ulosmittauksessa. Velallinen saa vapaakuukautena itselleen palkka-, eläke- tai muun vastaavan tulon kokonaisuudessaan. Vapaakuukausi ei sen sijaan vapauta velallista suorittamasta velkaansa muilla mahdollisilla kyseisen kuukauden aikana saamillaan varoilla. Vapaakuukausi voi hyvin olla esimerkiksi velallisen lomarahakuukausi, eikä tässä kyse ole keinotekoisesta järjestelystä.

2.3 Muut muutosehdotukset ja huomiot

Professori Tuula Linna toteaa, että hallituksen esityksessä olisi ollut syytä tehdä kokonaisvaltaisempi analyysi eri ulosoton lieventämiskeinojen keskinäissuhteista ja yhteisvaikutuksesta. Käsittelemättä on jäänyt esimerkiksi maksuaikaa koskevan säännöksen merkitys kohdennettaessa helpotuksia pienituloisille. Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriötä ottamaan kantaa Linnan näkemykseen vastineessa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan maksuaikaa koskevaa ulosottokaaren 4 luvun 6 §:ää ei ole tarpeen muuttaa. Lainkohdan mukaan ulosottomies voi antaa erityisestä syystä velallisen pyynnöstä maksuaikaa, jos velallinen todennäköisesti maksaa saatavan maksuaikaa saatuaan. Maksuaikaa voidaan voimassa olevan lain mukaan antaa enintään kolme kuukautta maksukehotuksen eräpäivästä laskettuna.

Hallituksen esityksen tavoitteena on helpottaa erityisesti pienituloisten ulosottovelallisten tilannetta. Maksuaikasäännös koskee kaikkia ulosottovelallisia heidän tulotasostaan riippumatta, ja sen soveltaminen edellyttää, että velka tulee todennäköisesti kokonaan maksetuksi myönnetyn maksuajan kuluessa. Maksuaikaa antamalla voidaan siten lähtökohtaisesti ratkaista vain sellaisia tilanteita, joissa velallisella on suhteellisen hyvä maksukyky. Jos velallisella ei tällaista maksukykyä ole, on perusteltua, että tulojen ulosmittaus aloitetaan, mutta ulosmittauksen määrää voidaan rajoittaa säännönmukaisesta, jos on olemassa yksilöllisiä perusteita määrän rajoittamiseen. Vapaakuukausia voidaan myöntää sen jälkeen, kun ulosmittaus on jatkunut yhtäjaksoisesti tai lähes yhtäjaksoisesti vuoden ajan. Vapaakuukaudet ovat siten keino helpottaa vaikeammin velkaantuneiden tilannetta. Vapaakuukausia voidaan myöntää myös niissä tilanteissa, kun ulosmittauksen määrää on rajoitettu heikentyneen maksukyvyn vuoksi. Samalla perusteella ei kuitenkaan ole perusteltua myöntää molempia helpotuksia. Ulosottokaari tarjoaa kokonaisuutena kattavan keinovalikoiman ulosottomenettelyn keventämiseen niissä tilanteissa, kun se on velallisen yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen perusteltua.

Suomen Yrittäjät esittää, että myös pienituloisen yrittäjän, jonka tulot ovat palkkatulon sijaan elinkeinotuloa, tulisi saada ulosottovelallisena helpotusta ulosmittaukseen elinkeinokustannusten nousuun rinnasteisen syyn vuoksi.

Oikeusministeriö ei puolla ulosottokaaren muuttamista tältä osin. Luonnollisen henkilön toistuvan elinkeinotulon ulosmittaamisesta säädetään ulosottokaaren 4 luvun 64 §:ssä. Elinkeinotulosta jätetään lähtökohtaisesti ulosmittaamatta viisi kuudesosaa. Ulosmitata voidaan kuitenkin tätä vähemmän, jos velallinen voi siten jatkaa elinkeinotoimintaa, velallinen on ryhtynyt elinkeinonharjoittajaksi pitkän työttömyyden jälkeen tai jos velallisen maksukyky on erityisen syyn vuoksi olennaisesti heikentynyt. Pykälässä säädetään myös perusteista, joiden nojalla elinkeinotulosta voidaan ulosmitata säännönmukaista enemmän. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa varsin laajasti velallisten yksilöllisten olosuhteiden tarkoituksenmukaisen huomioon ottamisen, eikä tarvetta sääntelyn muuttamiseen tältä osin siten ole.

3 Muut huomiot

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen liitteenä olevassa rinnakkaistekstissä on kirjoitusvirhe ulosottokaaren 4 luvun 53 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä. Rinnakkaistekstissä lukee seuraavasti:

> *Velalliselle, jonka palkan ulosmittaus toimitetaan muuna kuin tulorajaulosmittauksena, annetaan pyynnöstä vapaakuukausia enintään yhteensä kolme vuosittain.*

Rinnakkaistekstissä pitäisi lukea vastaavasti kuin lakiehdotuksessa seuraavasti:

> *Velalliselle, jonka palkan ulosmittaus toimitetaan muuna kuin tulorajaulosmittauksena, annetaan pyynnöstä vapaakuukausia mainituissa lainkohdissa tarkoitetuilla perusteilla siten, että velallinen voi saada vapaakuukausia enintään yhteensä kolme vuosittain.*

Ruotsinkielisessä esityksessä vastaavaa virhettä ei ole.