OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Hallitusneuvos Terhi Salmela

Muistio

4.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n väliaikainen muuttaminen (HE 216/2022 vp)

1. Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti ulosottokaaren suojaosuutta koskevaa säännöstä. Kyseessä olisi vuoden 2023 ajan kestävä kokeilu, josta saataisiin konkreettista tietoa suojaosuuden korotuksen vaikutuksista. Suojaosuutta korottamalla lisättäisiin velallisten käyttöön jäävien tulojen määrää ja tuettaisiin siten heidän ostovoimaansa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa.

Esityksen mukaan velallisen itsensä osalta laskettava suojaosuus korotettaisiin tällä hetkellä voimassa olevasta 23,20 eurosta päivässä 29,52 euroon päivässä. Velallisen elatuksen varassa olevan puolison, oman lapsen ja puolison lapsen osalta laskettava suojaosuus säädettäisiin samalle tasolle kuin vuonna 2022 eli 8,34 euroon päivässä. Velallisen, jolla ei ole yhtään elatuksen varassa olevaa henkilöä, suojaosuus olisi siten väliaikaisen lain nojalla 885,60 euroa kuukaudessa. Määrä vastaisi mahdollisimman tarkasti tällä hetkellä voimassa olevaa takuueläkkeen määrää, joka on 885,63 euroa kuukaudessa.

Väliaikaisen lain vahvistamisen jälkeen sekä velallisen itsensä osalta että velallisen elatuksen varassa olevan henkilön osalta säädetty suojaosuuden määrä tarkistettaisiin oikeusministeriön asetuksella vuoden 2023 alusta lukien. Tarkistamiseen sovellettaisiin kansaneläkeindeksistä annettua lakia. Indeksitarkistuksen tekemistä varten laissa säädettäisiin pisteluvuista, joiden mukaisina suojaosuuden euromäärät on väliaikaisessa laissa määritelty. Myös takuueläkkeen määrä tarkistetaan vuoden 2023 alusta lukien kansaneläkeindeksin muutosta

vastaavasti. Indeksitarkistuksen jälkeen velallisen itsensä osalta laskettava suojaosuuden määrä vastaisi mahdollisimman tarkasti takuueläkkeen määrää vuonna 2023.

Kansaneläkelaitos on vahvistanut 14.10.2022, että kansaneläkeindeksin pisteluku vuodelle 2023 on 1805. Sanotulla pisteluvulla laskettuna suojaosuuden määräksi tulisi oikeusministeriön asetuksella tehtävän indeksitarkistuksen jälkeen velallisen itsensä osalta 922,50 euroa kuukaudessa ja velallisen elatuksen varassa olevan henkilön osalta 269,70 euroa kuukaudessa. Kansaneläkeindeksin vuoden 2023 pisteluku ei ole ollut hallituksen esitystä valmisteltaessa vielä tiedossa, minkä vuoksi hallituksen esityksessä indeksitarkistetun suojaosuuden määrä on arvioitu hieman pienemmäksi (arvio hallituksen esityksessä 920,40 €/kk ja 269,10 €/kk). Vertailun vuoksi voidaan todeta, että voimassa oleva, velallisen itsensä osalta laskettava suojaosuuden määrä on 696 euroa kuukaudessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023 ja olemaan voimassa 31.12.2023 saakka. Lain voimaantulo ehdotetulla tavalla edellyttää esityksen kiireellistä käsittelyä.

2. Esityksen vaikutukset

Suojaosuuden korotus vaikuttaa velallisen tulojen ja rahavarojen ulosmittauksen määrään. Suurin vaikutus kohdistuu tulojen ulosmittaukseen. Ehdotettu muutos lisää velallisten käyttöön jäävien tulojen määrää pieni- ja suurituloisilla ulosmittausvelallisilla. Keskituloiset ulosmittausvelalliset, joilta ulosmitataan jatkossakin yksi kolmasosa tuloista, eivät sen sijaan hyödy suojaosuuden korottamisesta. Ulosmittauksen keventäminen johtaa velkojen maksuajan pitenemiseen ja siten usein myös korkokustannusten kasvuun. Joidenkin velallisten osalta omaisuuden ulosmittaukset ja myynnit voivat lisääntyä. Mahdollisesti hieman yli 8 000 velallista nykyistä enemmän todetaan varattomiksi.

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.

Esityksen vaikutusarviota on tarkennettu lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisen jälkeen. Tarkennetun vaikutusarvion mukaan suojaosuuden korottaminen pienentäisi perimistulosta laskennallisesti yhteensä noin 80 miljoonaa euroa (HE:ssä 76 milj. euroa), josta velkojille tilitettävä osuus olisi noin 76 miljoonaa euroa (HE:ssä 72 milj. euroa). Julkisoikeudellisille veloille tilitettävä perimistulos pienenisi noin 27 miljoonaa euroa (HE:ssä 26 milj. euroa). Valtion ulosottomaksutulot pienenisivät suojaosuuden korotuksesta johtuen yhteensä noin 4,7 miljoonaa euroa (HE:ssä 4,4 milj. euroa).

Vaikutusarvion osalta on lisäksi syytä kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä myös toinen hallituksen esitys ulosottokaaren muuttamisesta (HE 142/2022 vp). Sanotussa esityksessä ehdotetaan, että tulojen ulosmittauksessa annettavia vapaakuukausia lisättäisiin pysyvästi. Vapaakuukausien lisäämistä koskevan hallituksen esityksen ja suojaosuuden korottamista koskevan hallituksen esityksen yhteisvaikutuksista voidaan todeta, että molempien esitysten arvioitu kokonaisvaikutus saadaan laskemalla esityksiä koskevat vaikutusarviot yhteen. Vapaakuukausiuudistuksen on arvioitu pienentävän perimistulosta vuosittain laskennallisesti noin 16,9 miljoonaa euroa, josta velkojille tilitettävä osuus olisi noin 15,9 miljoonaa euroa. Julkisoikeudellisille veloille tilitettävän perimistuloksen arvioidaan vapaakuukausiuudistuksen myötä pienenevän noin 5,7 miljoonaa euroa ja ulosottomaksutulojen noin 1,1 miljoonaa euroa vuodessa.

Suojaosuuden korottamisen on arvioitu pidentävän velkojen maksuaikaa mediaanille mahdollisesti noin 2,4 kuukaudella, mutta vaikutus voi olla pienempikin, koska kyseessä on vain vuoden kestävä muutos. Vapaakuukausiuudistuksen on arvioitu pidentävän velkojen maksuaikaa mediaanille vajaalla kahdella kuukaudella.

3. Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Seuraavassa kiinnitetään huomiota näkökohtiin, jotka ovat oikeusministeriön käsityksen mukaan keskeisiä esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

Omaisuuden suoja

Suojaosuuden korottamista koskeva ehdotus on velkojanäkökulmasta merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Velkojalla on oikeus saada saatavansa Ulosottolaitoksen toimesta perityksi velalliselta. Kysymys on velkojan oikeusturvasta. Ulosottomenettelyssä on kuitenkin suojattava myös velallista. Velallisella on muun muassa oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään toimeentuloon myös ulosottomenettelyn aikana.

Viime kädessä velallisella on perustuslain 19 §:n tarkoittama oikeus saada sosiaaliturvaa yhteiskunnalta.

Tavallisen lain alaan sinänsä kuuluva täytäntöönpanosääntely kajoaa väistämättä tavalla tai toisella velkojan asemaan velkasuhteesta johtuvien varallisuusoikeudellisten oikeuksien haltijana. Perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan asianmukainen huomioon ottaminen tarkoittaa tällaisen sääntelyn yhteydessä ennen muuta sitä, että velkojan aseman heikentyminen ei saa muodostua velkojan kannalta kohtuuttomaksi. Omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä on arvioitava sen oikeasuhtaisuuden lisäksi myös perusoikeuksien muiden yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Velallisten selviytymismahdollisuuksien edistäminen samoin kuin pyrkimys turvata ihmisarvoisen elämän edellytyksiä ylivelkaantuneille ja heidän perheenjäsenilleen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita puuttua velkojan varallisuusarvoisiin oikeuksiin. Omaisuudensuojaan kohdistuvan sääntelyn on oltava riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä. Sääntelyn on otettava eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet oikeasuhtaisesti huomioon esimerkiksi niin, ettei se muodostu jonkun osapuolen kannalta kohtuuttomaksi taikka perusteettomasti jotakuta syrjiväksi tai suosivaksi.

Ehdotuksen tavoitteena on turvata ulosottovelallisten taloudellinen selviytyminen poikkeuksellisissa ja nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Suomea ja koko Eurooppaa uhkaa perustarpeisiin, kuten lämmitykseen, ruokaan ja kulutushyödykkeisiin, kohdistuva niukkuus, joka johtaa hintojen nousuun.

Suojaosuuden korottamisella on huomattavan suuri vaikutus ulosmittauksen määrään. Vaikutus kohdistuu kaavamaisesti ulosottovelallisiin huojennuksen yksilöllisestä tarpeesta tai taloudellisten vaikeuksien syystä ja laajuudesta riippumatta. Ulosmittausjärjestelmän rakenteen vuoksi muutos kohdentuu myös eri tavalla eri tuloluokkaan kuuluville velallisille.

Esityksessä ehdotetaan, että suojaosuus korotettaisiin vuoden määräajaksi. Taloudellisesti poikkeuksellisten ja epävarmojen olosuhteiden voidaan arvioida kestävän ainakin vuoden 2023 ajan. Velallisten taloudelliset vaikeudet usein myös heijastuvat ulosottomenettelyyn viiveellä. Näistä syistä vuotta lyhyempi voimassaoloaika olisi ehdotuksen tavoitteet huomioon ottaen todennäköisesti riittämätön. Muutoksen voimassaoloajan sitominen kalenterivuoteen on myös vaikutusten seurannan näkökulmasta perusteltua ja ulosoton suojaosuuteen vuosittain tehtävien indeksitarkistusten kannalta lakiteknisesti järkevää.

Korotuksen väliaikaisuus tarkoittaisi velkojien kannalta sitä, että muutoksesta ei johtuisi suoraa määrällistä muutosta velkojien maksunsaantioikeuteen, vaan ainoastaan maksunsaannin ajallinen lykkääminen. Ulosmittauksen määrän väliaikainen pieneneminen johtaa ulosmittauksen keston pitenemiseen ja ulosmittauskertymien kasvamiseen ulosmittausjakson loppupäässä. Niissä tapauksissa, joissa velka tai sitä koskeva ulosottoperuste ehtii vanhentua ennen kuin velka tulee kokonaan maksetuksi, suojaosuuden korottaminen merkitsee myös kokonaisuutena pienempää ulosmittauskertymää saatavalle. Ulosottoperusteen vanhentumisaika on pääsäännön mukaan 15 vuotta ja velan lopullinen vanhentumisaika 20 vuotta. Näihin yksityisoikeudellisia velkoja koskeviin määräaikoihin suhteutettuna maksuajan pitenemistä väliaikaisen lain seurauksena voidaan pitää kohtuullisena. On myös mahdollista, että joissakin tapauksissa velkojien maksunsaanti pitkällä aikavälillä paranisi, kun velallisten taloudellista selviytymistä poikkeuksellisten ja nopeasti muuttuvien olosuhteiden yli tuettaisiin ehdotetulla tavalla.

Yhdenvertaisuus

Esitys on velallisnäkökulmasta merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Lailla ei saa mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Ulosmittausjärjestelmän rakenteen vuoksi suojaosuuden korottamisen vaikutukset kohdentuvat eri tavalla eri tuloluokkaan kuuluville velallisille. Euromääräisesti suurin huojennus kohdistuu suurituloisille ulosottovelallisille eli velallisille joiden nettotulot ovat yli neljä kertaa suojaosuuden määrä. Muutos keventää myös pienituloisimpien eli tulorajaulosmittauksen piiriin kuuluvien velallisten tulojen ulosmittausta, ja osa heistä jää kokonaan ulosmittauksen ulkopuolelle. Tulorajaulosmittauksen piiriin kuuluvat velalliset, joiden nettotulot ovat yli suojaosuuden ja enintään kaksi kertaa suojaosuuden määrä. Suojaosuuden korotus ei sen sijaan vaikuta niihin velallisiin, joiden nettotulot ovat suojaosuuden korottamisen jälkeenkin yli kaksi kertaa suojaosuuden ja enintään neljä kertaa suojaosuuden määrä, eli ulosmittausjärjestelmässä niin sanotusti keskituloisiin velallisiin. Näiden velallisten nettotuloista ulosmitattaisiin jatkossakin yksi kolmasosa.

Suojaosuuden korottaminen kuitenkin siirtäisi osan niistä velallisista, joilta nykyisin ulosmitataan yksi kolmasosa, tulorajaulosmittauksen eli lievemmän laskentasäännön piiriin. Tällä tavalla suojaosuuden korottaminen auttaisi myös nykyisin keskimmäiseen tuloluokkaan kuuluvista ulosmittausvelallisista kaikista pienituloisimpia. Muilta osin keskituloisten velallisten tarpeet saada huojennusta ulosmittaukseen tulisi toteuttaa myöntämällä heille voimassa olevan lain mukaisesti vapaakuukausia ja rajoittamalla ulosmittauksen määrää. Molemmat säännökset mahdollistavat sen, että tapauskohtaiseen harkintaan perustuen ulosmittausta kevennetään esimerkiksi korkeiden, välttämättömien elinkustannusten vuoksi.

Asiassa on lisäksi syytä huomata, että keskituloisten velallisten asemaan on ehdotettu parannusta hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta (HE 142/2022 vp), jonka käsittely on eduskunnassa kesken. Sanotun esityksen mukaan velalliselle, jonka tuloista ulosmitataan yksi kolmasosa, annettaisiin yksi vapaakuukausi ilman velallisen pyyntöä. Tällaista mahdollisuutta viran puolesta annettavaan vapaakuukauteen ei voimassa olevan lain mukaan ole. Lisäksi sanotussa esityksessä ehdotetaan, että maksukyvyn olennainen heikkeneminen tavanomaista suurempien tulonhankkimiskulujen vuoksi lisättäisiin ulosmittauksen määrän rajoittamisperusteeksi. Ehdotetulla lisäyksellä selkeytetään ulosmittauksen rajoittamista koskevan säännöksen soveltamista tavanomaista suurempiin tulonhankkimiskuluihin ja siten parannetaan myös muun muassa keskituloisten velallisten asemaa.

Suojaosuuden korottaminen on toimi, joka pystytään toteuttamaan nopeassa aikataulussa vastauksena tilanteeseen, jossa inflaatio on korkea ja kuluttajahinnat kohoavat voimakkaasti. Lyhyessä ajassa ei ole mahdollista valmistella ja toimeenpanna laajempia tai monimutkaisempia väliaikaisia muutoksia ulosmittausjärjestelmään. Esimerkiksi ulosmittauksen laskentasääntöjen yksityiskohtaisempi muuttaminen vaatisi muutoksia paitsi Ulosottolaitoksen tietojärjestelmään myös tulonmaksajien tietojärjestelmiin. Laajempien, pysyvien muutosten toteuttaminen edellyttää huolellista valmistelua ja laajaa vaikutusten arviointia. Suojaosuuden korottamista koskevasta väliaikaisesta kokeilusta saatavaa tietoa on tarkoitus hyödyntää jatkossa ulosmittausjärjestelmän kehittämisessä.

Lopuksi

Ehdotetun muutoksen perusteita on hallituksen esityksessä pidetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä ja itse muutosehdotusta siten oikeasuhtaisena, ettei se muodostu kohtuuttomaksi. Arvion kannalta olennaista on, että ehdotettu muutos on väliaikainen.