Valiokunnan lausunto TyVL 11/2017 vp─ HE 150/2017 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta (HE 150/2017 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Mari Aalto, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Ville Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- vanhempi tutkija Hannu Karhunen, Palkansaajien tutkimuslaitos
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry
- toiminnanjohtaja Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Velkaneuvonta ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Työttömyysetuuspäivät palkan ulosmittauksen lykkäyksen edellytyksenä

Esityksessä ehdotetun ulosottokaaren (705/2007) 4 luvun uuden 51 a §:n 1 momentin mukaan ulosottovelallisella on jatkossa oikeus palkan ulosmittauksen lykkäykseen, jos hän on saanut työttömyysetuutta vähintään 258 päivältä ja hän työllistyessään on tulorajaulosmittauksen piirissä. Lykkäys kestää puolet työsuhteen kestosta, kuitenkin enintään kuusi kuukautta. Uudistuksella muutetaan nykyinen harkinnanvarainen mahdollisuus lykkäykseen näiltä osin velallisen oikeu-

deksi. Niillä työttömillä, jotka eivät täytä säännöksessä määriteltyä ehtoa, on edelleen mahdollisuus saada ulosmittaukseen lykkäystä harkinnanvaraisesti.

Valiokunta pitää lykkäyksen harkinnanvaraisuuden muuttamista työttömän oikeudeksi hyvänä. Ehdotetun muutoksen ansiosta säännöksen edellytykset täyttävä työtön voi jatkossa olla työpaikan vastaanottaessaan varma ulosmittauksen lykkäämismahdollisuudesta. Muutoksesta ei aiheudu työttömälle haittavaikutuksia. Lykkäyskuukaudet eivät aiheuta varattomuusestettä, ja velallinen, joka haluaa esimerkiksi korkojen kertymisen estämiseksi maksaa ulosottovelkaansa mahdollisimman nopeasti, voi jättää pyytämättä lykkäystä tai pyytää sitä säädettyä kestoaikaa lyhyemmäksi ajaksi. Myöskään velkojien asemaan ehdotuksella ei arvioida olevan pitkän tähtäimen haittavaikutuksia.

Uudistuksen tavoitteena on parantaa työttömien ulosottovelallisten kannustimia ottaa vastaan työtä ja tällä tavoin helpottaa heidän asemaansa ja hyvinvointiaan. Esitys perustuu hallituksen syyskuussa 2016 tekemään työllisyyttä lisääviä toimia koskevaan kirjaukseen. Työelämä- ja tasaarvovaliokunta pitää uudistusta kannatettavana. Valiokunta katsoo, että ulosmittauksen lykkääminen on omiaan kannustamaan työn vastaanottamiseen lisäämällä työllistymisen ansiosta tosiasiallisesti henkilön käytettävissä olevia tuloja ja helpottamalla työnteon aloittamisesta aiheutuvien kertakustannusten kattamista.

Harkinnanvarainen palkan ulosmittauksen lykkäys

Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että uudistuksessa ne henkilöt, jotka ovat tosiasiassa voineet olla pitkäänkin työttömänä, mutta joille ei syystä tai toisesta makseta työttömyysetuutta jäävät 51 a §:n 1 momentissa säädetyn lykkäysoikeuden ulkopuolelle. Pitkäkestoisia työttömyysetuuden saamisen esteitä ovat työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 13—16 §:ssä tarkoitettu koulutusta vailla oleville nuorille asetettava seuraamus (voimassa toistaiseksi), 2 a luvussa tarkoitetut korvauksettomat määräajat eli ns. karenssit (kesto vaihtelee vähintään 15 päivästä 90 päivään), 2 a luvun 14 §:ssä tarkoitettu työssäolovelvoite (voimassa toistaiseksi) sekä 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettu työmarkkinatuen odotusaika (21 viikkoa). Työmarkkinatuen odotusajan asettaminen ei edellytä, että henkilö on menetellyt työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavasti.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yrittäjän perheenjäsen saattaa jäädä ilman työttömyysetuutta, vaikka hän olisi työttömäksi jäädessään ollut yrityksessä palkkatyössä, vaikka hän ei hän omistaisi yrityksestä mitään ja vaikka hänet työ- ja muussa sosiaalivakuutuslainsäädännössä katsotaan työntekijäksi. Tämä johtuu siitä, että työttömyysturvassa yrittäjäkäsite poikkeaa yrittäjäkäsitteestä muussa lainsäädännössä. Perheenjäsen saattaa epähuomiossa myös vakuuttaa itsensä väärin työntekijöiden kassassa yrittäjien työttömyyskassan sijasta. Niissä tapauksissa, joissa yrittäjän perheenjäsen ei työttömyydestään huolimatta saa työttömyysetuutta, hän jää ehdotetun 51 a §:n 1 momentissa säädetyn lykkäysoikeuden ulkopuolelle.

Työllistymisen perusteella myönnettävästä harkinnanvaraisesta lykkäysmahdollisuudesta säädetään ehdotetun ulosottokaaren 4 luvun 51 a §:n 2 momentissa. Säännöstä sovelletaan silloin, kun velallinen on ollut kohtuullisen pitkän aikaa työttömänä, mutta 1 momentissa mainitut edellytykset eivät vielä täyty. Lykkäys kestää tällöin enintään puolet työsuhteen kestosta, ei kuitenkaan yli

neljää kuukautta. Säännöstä ei ole tarkoitettu sovellettavan velallisiin, jotka työllistyvät lyhyen työttömyyden jälkeen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää, että lakivaliokunta vielä harkitsee uuden säännöksen muuttamista siten, että lykkäysoikeus on yhtäläinen kaikilla työttömillä siitä riippumatta, onko heille maksettu työttömyysetuutta vai ei. Valiokunta katsoo, että sääntely voitaisiin toteuttaa työ- ja elinkeinoministeriön valiokunnalle antamassaan selvityksessä ehdottamalla tavalla siten, että ehdotetun 5 a §:n 1 momentin mukaisiin työttömyysetuuden maksupäiviin rinnastetaan tilanteita, joissa henkilölle ei ole maksettu työttömyysetuutta, vaikka hän on ollut työtön. Säädöstasolla asia voitaisiin hoitaa esimerkiksi viittaamalla työttömyysturvalain 10 luvun 2 §:n 3 momenttiin. Tälläista muutosta ei hallituksen esityksen mukaan (s. 3) toteutettu, koska se monimutkaistaisi järjestelmää ja tekisi ulosottomiehen kannalta vaikeammaksi arvioida, milloin lykkäysoikeus syntyy. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tunnistaa toimeenpanon vaikeudet, mutta korostaa, että tietojärjestelmistä tai työn organisoinnin vaikeudesta johtuvat seikat eivät voi olla henkilöiden erilaisen kohtelun perusteena.

Valiokunnan esittämällä tavalla toteutettu muutos säilyttäisi hallituksen esityksen lähtökohtana olevan työttömyysetuuden maksupäiviin perustuvan lykkäyksen myöntämisen, mutta samalla kannusteita luotaisiin myös työttömyysetuuden menettäneille henkilöille. Osa etuuden menettämiseen johtavista seuraamuksista asetetaan, koska henkilö on kieltäytynyt tarjotusta työstä, joten kyseessä olevat henkilöt ovat sellaisia, joiden työllistymistä lykkäyksen saaminen voisi valiokunnan käsityksen mukaan edistää.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu malli voi aiheuttaa ns. lukkiutumisvaikutuksia silloin, kun työttömyys on jatkunut hieman alle 258 työttömyysetuuden maksupäivää. Voi käydä niin, että ulosoton lykkäyksen saadakseen työtön ei ota työtä vastaan ennen kuin 258 etuuspäivän raja täyttyy. Esityksen perustelujen mukaan lykkäystä myönnetään erityisen matalalla kynnyksellä silloin, kun työttömyyden kestoa koskevan edellytyksen täyttyminen on ollut lähellä. Tämä tulkintaohje ehkäisee osittain lukkiutumisvaikutusta. Valiokunta kuitenkin lisäksi huomauttaa, että harkinnanvaraisen lykkäyksen enimmäiskesto on neljä kuukautta toisin kun nyt ehdotettu maksupäiviin perustuvan lykkäyksen kesto, joka on kuusi kuukautta. Tämä voi lisätä lukkiutumisvaikutusta ja asettaa joka tapauksessa yhtä pitkään työttöminä olleet eriarvoiseen asemaan siitä riippuen, onko heille maksettu työttömyysetuutta vai ei.

Työllisyysvaikutukset

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2015 ulosoton piirissä olleesta 203 000 ulosottovelallisesta luokiteltiin työttömiksi 40 000 henkilöä, ja vuonna 2016 noin 214 000 ulosottovelallisesta työttömiä oli 44 000 henkilöä. Tilastokeskuksen tietojen mukaan ei ole mahdollista arvioida, miten moni näistä henkilöistä on pitkäaikaistyöttömiä. Arvioitavissa ei ole myöskään se, kuinka monen työttömän kohdalla työllistymisen ensisijaisena esteenä ovat kannustinloukkujen sijasta muut syyt, kuten heikko työmarkkina-asema tai se, ettei sopivaa työtä ole tarjolla. Käsittelyssä olevan esityksen lähtökohtana on, että vain pieni osa työttömistä jää työllistymättä yksinomaan tässä esityksessä tarkoitettujen kannustinloukkujen vuoksi. Ulosmittauksen lykkäämisen työllistymisen yhteydessä arvioidaan esityksessä kuitenkin lisäävän työllisyyttä noin tuhannella henkilöllä vuosittain.

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2017 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää ulosottoon liittyvien kannustinongelmien purkamista tärkeänä ja tarpeellisena ja katsoo, että vaikka esityksellä ei ole merkittävää vaikutusta työllisyyteen, se on kuitenkin oikean suuntainen ja omiaan helpottamaan ulosottovelallisten työllistymistä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että arvioidut työllisyysvaikutukset ovat olennaisesti riippuvaisia siitä, kuinka hyvin työttömät ulosoton piirissä olevat henkilöt ovat tietoisia mahdollisuudesta lykkäykseen. Valiokunta tähdentää velkaantumista ennalta ehkäiseviä toimia ja pitää tärkeänä, että lykkäykseen oikeutetut samoin kuin muut ylivelkaantuneet ohjataan talous- ja velkaneuvontaan selvittämään mm. mahdollisuutensa hakeutua yksityishenkilön velkajärjestelyyn. Näin velallisella voisi olla jo lykkäyskuukausien aikana mahdollisuus saada velkansa järjestykseen, mikä kannustaa velallista pysymään työelämässä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tarpeellisena, että ulosottojärjestelmä arvioidaan perusteellisesti yhdessä koko sosiaalietuusjärjestelmän kanssa, jolloin arvioinnin pohjalta voitaisiin tarvittaessa valmistella nyt käsillä olevaa merkittävästi laajempi järjestelmän muutos ottaen huomioon myös luottomarkkinoiden toiminta. Arviointia varten tulisi toteuttaa erilaisia satunnaistettuja kokeiluja luotettavan tiedon saamiseksi muutosten vaikutuksista. Lisäksi tulisi selvittää myös mahdollisia kansainvälisiä ratkaisuja. Työllistymisen kannustimiin liittyvien alueellisten erojen pienentämiseksi tulisi tarkastella erityisesti asumistuen ja ulosoton yhteisvaikutuksia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen