

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utsökningsbalken

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utsökningsbalken (RP 150/2017 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till ekonomiutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- ekonomiutskottet EkUU 50/2017 rd
- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 11/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Mari Aalto, justitieministeriet
- specialsakkunnig Ville Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- ledande förvaltningsfogde Jorma Niinivirta, Riksfogdeämbetet
- överinspektör Seija Kareinen, Skatteförvaltningen
- jurist Antti Laitila, Finanssiala ry
- ordförande Jyrki Lindström, Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry
- chef för lagstiftningsärenden Tiina Toivonen, Företagarna i Finland rf
- verksamhetsledare Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- professor Tuula Linna.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- utsökningsverket i Västra Nyland
- Finlands näringsliv rf
- Skuldrådgivning rf.

Betänkande LaUB 15/2017 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utsökningsbalken ändras i syfte att avveckla de arbetslöshetsfällor som är förknippade med utsökning. Utsökningsgäldenärer som fått arbetslöshetsförmån i minst ett år ska enligt förslaget vara berättigade till högst sex månaders uppskov med utmätningen av lönen, om de omfattas av inkomstgränsutmätning. Andra gäldenärer kan av utmätningssmannen beviljas uppskov för högst fyra månader.

Det föreslås också att ett större belopp än fem sjättedelar ska kunna undantas från utmätning av en fysisk persons regelmässiga näringsinkomst, om gäldenären blir näringsidkare efter en lång period av arbetslöshet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har blivit stadfäst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen är det fråga om att avveckla arbetslöshetsfällorna i samband med utsökning. Propositionens syfte är att göra utsökningsgäldenärer som varit arbetslösa länge mer motiverade att ta emot arbete eller att bli näringsidkare. I detta syfte föreslår regeringen att den nuvarande möjligheten att få uppskov med utmätning av lönen efter prövning ändras så att gäldenärer som har varit arbetslösa länge har rätt att få sådant uppskov (4 kap. 51 a § 1 mom. i lagförslaget). Uppskovet fås för halva anställningsförhållandets längd, dock högst sex månader. Utmätningssmannen kan vägra uppskov endast på de grunder som anges i lagen. Möjligheten att skjuta upp utmätningen av lönen efter prövning kvarstår i de fall när förutsättningarna för rätten till uppskov inte uppfylls (4 kap. 51 a § 2 mom. i lagförslaget).

Lagutskottet anser utifrån de uppgifter det fått att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen utan ändringar men med följande kommentarer och mindre ändringsförslag.

Alternativ

Vid beredningen av propositionen övervägde man många olika alternativ för att avveckla arbetslöshetsfällorna i samband med utsökning (justitieministeriets publikationsserie, Betänkanden och utlåtanden 38/2017). Som ett alternativ bedömdes vilka konsekvenser det skulle ha att höja det skyddade beloppet vid utmätning från nuvarande 672,30 euro till 900 euro i månaden. Man avstod ändå från det alternativet, eftersom man kom fram till att en sådan höjning skulle ha vittgående konsekvenser för gäldenärerna, borgenärerna och samhället. Borgenärerna skulle orsakas förluster på ca 90—95 miljoner euro, varav de offentliga borgenärernas andel skulle vara ca 40—43 miljoner euro. Det bedömdes att en höjning av det skyddade beloppet skulle ha negativa konsekvenser också för gäldenärerna, eftersom betalningen av skulden skulle skjutas upp varvid de totala skulderna skulle öka på grund av dröjsmålsräntan. Dessutom uppskattades det att en höjning av det skyddade beloppet skulle innebära att allt fler gäldenärer skulle konstateras vara medellösa vid utsökningen. Medellöshetshinder vid utmätning skulle leda till en betalningsanmärkning, som i sin tur kunde göra det svårare att få lån. Vid bedömningen av detta alternativ kom man

Betänkande LaUB 15/2017 rd

även fram till att en höjning av det skyddade beloppet skulle inverka sänkande på det belopp som utmäts i samtliga inkomstklasser och särskilt gynna förvärvsarbetande utsökningsgäldenärer med goda inkomster.

En höjning av det skyddade beloppet skulle således ha vittgående konsekvenser också för andra än sådana utsökningsgäldenärer som varit arbetslösa länge och med tanke på propositionens syfte inte träffa målet särskilt bra. Med beaktande av att propositionens syfte uttryckligen är att eliminera arbetslöshetsfallor för utsökningsgäldenärer som varit arbetslösa länge, understöder lagutskottet utifrån de uppgifter det fått alternativet med uppskov med utmätning av lön i fråga om en viss grupp. Uppskovet innebär att utmätningen av lönen avbryts helt och hållet, och det har således stor betydelse för gäldenären. Den föreslagna åtgärden kan följaktligen bedömas ha önskad effekt när det gäller motivationen att ta emot arbete, och den kan hjälpa utsökningsgäldenärer att etablera sig på arbetsmarknaden. Uppskovet har inte heller några negativa konsekvenser för en utsökningsgäldenär, såsom medellöshetshinder eller betalningsanmärkning. Eftersom uppskovet med utmätningen av lönen är beroende av gäldenärens prövning, kan en gäldenär som t.ex. av orsaker som hänger samman med upplupna räntor önskar betala sin utsökningsskuld så snabbt som möjligt, låta bli att be om uppskov eller begära uppskov för en kortare tid än den föreskrivna maximilängden. Enligt uppgift orsakar ett uppskov med utmätningen av lön inte heller några betydande ekonomiska förluster för borgenärerna. Det föreslagna alternativet kan således anses vara en balanserad lösning från både gäldenärernas och borgenärernas synpunkt.

Som det konstateras ovan är en höjning av det skyddade beloppet å andra sidan inte någon bra lösning om man vill motivera utsökningsgäldenärer att ta emot arbete. Utskottet anser ändå att det finns vissa frågor kring systemet med det skyddade beloppet vid utsökning som kräver en separat bedömning längre fram. Utskottet framhåller särskilt ställningen för de utsökningsgäldenärer med låga inkomster som lyfter garantipension, eftersom garantipensionen, 760,20 euro i månaden, är högre än det skyddade beloppet. Utskottet anser därför att det är befogat att senare göra en övergripande bedömning av det skyddade beloppet och behoven av och möjligheterna till att utveckla systemet.

Uppskov med utmätningen av lön

Rätt till uppskov med utmätningen av lön har enligt den föreslagna reformen utsökningsgäldenärer som har fått arbetslöshetsförmån i minst 258 dagar och omfattas av inkomstgränsutmätning. Förutsättningarna för den föreslagna rätten har således knutits både till utsökningsgäldenärens inkomstnivå och till hur länge arbetslösheten varat.

Kriteriet att omfattas av inkomstgränsutmätning hänför sig till målet att förbättra ställningen för de utsökningsgäldenärer vars sysselsättning ger rätt små inkomster och hos vilka uteblivna eller lägre sociala bidrag påverkar viljan att ta emot arbete mest (RP, s. 9). Det framgår av propositionen (s. 3) att det regelmässiga beloppet vid utmätning av lönen bestäms stegvis så att man av låginkomsttagare proportionellt sett mäter ut mindre än av höginkomsttagare. Om gäldenärens nettolön är högst lika stor som det skyddade beloppet, utmäts ingenting av lönen. Om däremot nettolönen överstiger det skyddade beloppet med högst det dubbla, tillämpas så kallad inkomstgränsutmätning. Utöver det skyddade beloppet undantas då en tredjedel av det överskjutande lönebeloppet från utmätning. Hos de vars nettolön är större än två gånger det skyddade beloppet utmäts

Betänkande LaUB 15/2017 rd

en tredjedel av nettolönen. Med stöd av det som sägs ovan anser utskottet att det är motiverat och lämpligt att rätten till uppskov med utmätningen av lön ska gälla utsökningsgäldenärer som omfattas av inkomstgränsutmätning. Sådana utsökningsgäldenärer vars lön överskrider gränsen för inkomstgränsutmätning har möjlighet att ansöka om uppskov med utmätning av lön efter prövning i enlighet med det föreslagna 4 kap. 51 a § 2 mom. i utsökningsbalken.

Den förutsättning som gäller arbetslöshetens längd har för enkelhetens skull knutits till antalet dagar då arbetslöshetsförmån har betalats. Det motsvarar ungefär ett års arbetslöshet. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet fäster i sitt utlåtande om propositionen allvarlig uppmärksamhet vid att personer som faktiskt har kunnat vara arbetslösa under en lång tid men som av någon orsak inte får arbetslöshetsförmån inte omfattas av rätten till uppskov (AjUU 11/2017 rd, s. 2). Långvariga hinder för arbetslöshetsförmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) är påföljden för unga utan utbildning enligt 2 kap. 13—16 § (gäller tills vidare), tidsperioder utan ersättning, alltså så kallade karenstider, enligt 2 a kap. (periodens längd varierar mellan minst 15 dagar och 90 dagar), skyldighet att vara i arbete enligt 2 a kap. 14 § (gäller tills vidare) och väntetiden för arbetsmarknadsstöd enligt 7 kap. 2 § (21 veckor). Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslog att lagutskottet överväger att ändra de föreslagna bestämmelserna på så sätt att alla arbetslösa får lika rätt till uppskov oberoende av om de har fått arbetslöshetsförmån eller inte. Enligt arbetslivs- och jämställdhetsutskottet kunde bestämmelserna utformas så att de situationer där en person inte har fått arbetslöshetsförmån trots arbetslöshet jämföras med de dagar för vilka arbetslöshetsförmån betalas ut. På författningsnivå kunde detta möjliggöras genom en hänvisning till 10 kap. 2 § 3 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Lagutskottet anser att arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag och dess mål att stödja samsättningen av också andra utsökningsgäldenärer än de som får arbetslöshetsförmån är förståeliga. Å andra sidan bör man beakta att uppskovet med utmätningen av lön grundar sig på gäldenärens rätt och att det därför är motiverat att förutsättningarna för rätten anges exakt och entydigt. Bakom förslaget om att arbetslöshetens längd ska knytas till antalet dagar med arbetslöshetsförmån ligger också målet att förfarandet med uppskov med utmätningen av lön inom utsökningen ska vara så enkelt och tydligt som möjligt och att tillämpningspraxis ska vara enhetlig. Det underlättar för både gäldenären och utmätningssmannen när gäldenären enkelt kan fastställa antalet dagar med arbetslöshetsförmån och därmed grunden för uppskovsrätten utifrån uppgifter från förmånsbetalaren. Om uppskovet med utmätningen skulle knytas till 10 kap. 2 § 3 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa skulle utmätningssmannen däremot tvingas bedöma om gäldenären har rätt till uppskov i de situationer som avses i bestämmelsen. Förfarandet vid utmätningen skulle således bli mer komplicerat till dessa delar.

Enligt lagutskottet talar också principiella skäl för den modell som regeringen föreslår. Det beror på att orsaken till att en gäldenär inte får arbetslöshetsförmån ofta är till exempel att gäldenären handlat på ett arbetskraftspolitiskt klandervärd sätt eller att en ung person i första hand uppmuntras att studera. Det handlar då om situationer där gäldenären har vägra ta emot arbete eller inte har sökt sig till utbildning. Utskottet anser inte att det är motiverat att beakta sådana perioder när man beräknar arbetslöshetens längd eller att de skulle berättiga till avbrott med utmätningen av lön på samma sätt som för utsökningsgäldenärer som har fått arbetslöshetsförmån i minst ett år.

Betänkande LaUB 15/2017 rd

Det bör också noteras att det att en utsökningsgäldenär inte uppfyller förutsättningarna för arbetslöshetsförmåner i bestämmelsen inte betyder att gäldenären inte alls skulle ha möjlighet att få uppskov med utmätningen av lönen. En sådan utsökningsgäldenär får ansöka om högst fyra månaders uppskov med utmätningen av lönen utifrån prövning så som avses i det föreslagna 4 kap. 51 a § 2 mom. i utsökningsbalken. Enligt propositionsmotiven ska tröskeln för att bevilja uppskov efter prövning vara synnerligen låg när gäldenären har varit nära att uppfylla förutsättningarna för rätten till uppskov (s. 9 och 16).

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har också fäst uppmärksamhet vid att familjemedlemmar till företagare kan bli utan arbetslöshetsförmån för att de av misstag tecknat försäkring hos en arbetstagar-kassa i stället för hos en arbetslöshetskassa för företagare. I de fall där familjemedlemmar till företagare trots arbetslöshet inte får arbetslöshetsförmån undantas de från rätten till uppskov enligt föreslagna 51 a § 1 mom. (AjUU 11/2017 rd, s. 2). Enligt uppgifter som lagutskottet fått från social- och hälsovårdsministeriet ska familjemedlemmar till företagare ändå inte undantas från den föreslagna uppskovsrätten enligt utsökningsbalken på grund av en felaktig försäkring. Det beror på att personen i en sådan situation kan få arbetslöshetsförmån från FPA, vilket betyder att han eller hon får arbetslöshetsförmåner på det sätt som avses i de föreslagna bestämmelserna.

I det fall som avses i det föreslagna 4 kap. 51 a § 1 mom. i utsökningsbalken handlar det om gäldenärens rätt att få uppskov med utmätningen av lön. Enligt den föreslagna bestämmelsen behöver uppskov ändå inte ges om gäldenären tidigare har beviljats uppskov och ett nytt uppskov väsentligt skulle äventyra borgenärens rätt att få betalning. Utskottet anser att det är viktigt att man i bestämmelserna på detta sätt också beaktar situationer där man misstänker missbruk av uppskovsrätten.

På gäldenärer som inte uppfyller förutsättningarna för uppskov med utmätningen av lön tillämpas på ovan nämnt sätt den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 51 a § 2 mom. i utsökningsbalken om uppskov med utmätning av lön efter prövning. Enligt bestämmelsen får uppskov dock inte beviljas bland annat om arbetslösheten har varat endast en kort tid. Till dessa delar påpekar utskottet att frågan om när arbetslösheten har varat endast en kort tid lämnar rum för tolkning, vilket kan leda till att det finns olika åsikter om saken. Särskilt när en gäldenär på grund av kortvariga anställningar fortlöpande är arbetslös i korta perioder kan det uppstå en situation där förhållandet mellan tiden i arbete och arbetslöshetstiden på lång sikt talar för att bevilja uppskov med utmätningen av lön. Utskottet anser att det är behövligt att bestämmelsen bland annat med tanke på sådana situationer är tillräckligt flexibel och ger utmätningens mannen tillräcklig prövningsrätt. Utskottet föreslås därför att den sista meningen i det föreslagna 4 kap. 51 a § 2 mom. i utsökningsbalken kompletteras med en ny sats ”..., om inte det finns särskilt vägande skäl att bevilja uppskov.”

Utmätning av näringsinkomst

Enligt den föreslagna reformen kan mer än fem sjättedelar av gäldenärens periodiska bruttonäringsinkomst undantas från utmätningen, om gäldenären har blivit näringsidkare efter en lång period av arbetslöshet (föreslagna 4 kap. 64 § i utsökningsbalken). När det gäller utmätning av näringsinkomst genomförs lättnaderna således så att det belopp som utmäts sänks, eftersom sök-

Betänkande LaUB 15/2017 rd

ningsbalkens bestämmelser om tidsmässiga lättnader i det belopp som utmäts tillämpas endast på utmätning av lön eller periodisk inkomst. Genom ändringen beaktar man de utsökningsgäldenärer som efter en lång period av arbetslöshet sysselsätter sig själva som företagare. Lagutskottet anser i likhet med ekonomiutskottet (EkUU 50/2017 rd) att det är viktigt att man i reformen också har beaktat behovet att uppmuntra till företagsamhet

Konsekvenser för sysselsättningen

Enligt propositionen (s. 10) är det svårt att göra en exakt bedömning av vilka konsekvenser propositionen har för sysselsättningen, eftersom det utifrån den tillgängliga statistiken inte är möjligt att bedöma hur många av de arbetslösa utsökningsgäldenärerna som är långtidsarbetslösa. Det kan inte heller bedömas för hur många arbetslösa utsökningsgäldenärer arbetslösheten fortgår i huvudsak av någon annan orsak än arbetslöshetsfällor. I propositionen anses utgångspunkten ändå vara den att endast en minoritet av de arbetslösa gäldenärerna inte blir sysselsatta enbart på grund av arbetslöshetsfällorna i samband med utsökning. Vid beredningen har man således kommit till den slutsatsen att propositionens konsekvenser för sysselsättningen sannolikt kommer att omfatta färre än tusen personer per år.

Lagutskottet betonar i ljuset av det som sägs ovan vikten av att informera om reformen, så att gäldenärerna blir medvetna om den och vet att de kan begära uppskov med utmätning av lönen. I vissa fall är ändå skuldsanering för privatpersoner ett bättre alternativ än utsökning för att lösa gäldenärens skuldproblem. Utskottet anser att det är viktigt att man fäster uppmärksamhet vid detta i utsökningen och att sådana gäldenärer som har möjlighet att få skuldsanering för privatpersoner styrs till den ekonomisk rådgivningen och skuldrådgivningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 150/2017 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av utsökningsbalken

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utsökningsbalken (705/2007) 4 kap. 51 § 2 mom.,

Betänkande LaUB 15/2017 rd

ändras 1 kap. 32 § 3 mom. 3 punkten, 2 kap. 24 § 3 mom. samt 4 kap. 48 § 2 mom., 54 § 2 mom., 59 § 1 mom. och 64 § 1 mom., av dem 1 kap. 32 § 3 mom. 3 punkten sådan den lyder i lag 932/2009, samt

fogas till 4 kap. en ny 51 a § som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

32 §

Utlämnande av uppgifter till den som bedriver kreditupplysningsverksamhet

På gäldenärens begäran ska utmätningsmannen göra återtagningsanmälan om de uppgifter som han har givit till den som bedriver kreditupplysningsverksamhet, om

3) utsökningsgrundens tidsfrist har löpt ut eller utsökningen upphör på grund av att skulden har preskriberats slutgiltigt med stöd av 13 a § i lagen om preskription av skulder (728/2003),

2 kap.

Utsökningsgrunder

24 §

Tidsfrist

Har det inom utsökningsgrundens tidsfrist förrättats utmätning för indrivning av fordran eller har fordran uppgivits vid försäljning som avses i 5 kap., hindrar det att tidsfristen har löpt ut eller att skulden har preskriberats slutgiltigt med stöd av 13 a § i lagen om preskription av skulder inte att betalning fås ur de utmätta medlen.

Betänkande LaUB 15/2017 rd

4 kap.

Utmätning

48 §

Skyddat belopp

Med make avses i 1 mom. äkta make och den som bor med gäldenären under äktenskapsliknande förhållanden. Gäldenären anses försörja en person vars inkomst inte överstiger det skyddade beloppet för gäldenären själv, och ett sådant barn, oberoende av om även den andra maken bidrar till försörjningen av barnet. Underhållsbidrag som gäldenären betalar kan beaktas på det sätt som föreskrivs i 51, 51 a, 52 och 53 §.

51 a §

Uppskov med utmätning på grundval av sysselsättning

Om gäldenären vid den tidpunkt då ett arbetsförhållande inleds har fått arbetslöshetsförmåner enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) för minst 258 dagar, ska vid inkomstgränsutmätning utmätningen av lönen på gäldenärens begäran skjutas upp så att uppskovet varar halva anställningsförhållandets längd, dock i högst sex månader. Uppskovstiden räknas från det att anställningsförhållandet inleddes, och antalet uppskovsmånader avrundas uppåt till hela kalendermånader. Uppskov behöver inte ges om gäldenären tidigare har beviljats uppskov och ett nytt uppskov väsentligt skulle äventyra den sökandes rätt att få betalning..

Om förutsättningarna enligt 1 mom. för uppskov inte uppfylls, kan utmätningen av lönen dock skjutas upp på grundval av sysselsättning så att uppskovet varar högst halva anställningsförhållandets längd, dock inte över fyra månader från det att anställningsförhållandet inleddes. Uppskov får dock inte beviljas, om sökandens rätt till betalning väsentligt äventyras eller om arbetslösheten har varat endast en kort tid, såvida det inte det finns särskilt vägande skäl att bevilja uppskov.

54 §

Underhållsbidrag

Om utmätning av lön verkställs för indrivning av ett löpande eller förfallet underhållsbidrag eller för indrivning av ett underhållsbidrag och en annan fordran, kan gäldenären ges fria månader eller uppskov enligt 51 a § endast av vägande skäl.

Betänkande LaUB 15/2017 rd

59 §

Betalningsplan

Utmätningssmannen kan i stället för utmätning av lön fastställa en skriftlig betalningsplan för gäldenären, om gäldenären gör det troligt att han eller hon planenligt till utmätningssmannen betalar det regelmässiga beloppet eller ett belopp enligt 51, 51 a eller 52—54 §. Utmätningssmannen ska minst en gång om året av gäldenären begära en utredning om de inkomster och förmåner som ingår i inkomstbasen.

64 §

Periodisk näringsinkomst för fysiska personer

Är gäldenären en fysisk person som bedriver näringsverksamhet, ska fem sjättedelar av hans eller hennes periodiska näringsinkomst undantas från utmätningen. Gäldenären kan få behålla

1) mer än fem sjättedelar, om gäldenären därmed kan fortsätta med näringsverksamheten, om gäldenären har blivit näringsidkare efter en lång period av arbetslöshet eller om gäldenärens betalningsförmåga väsentligt har nedsatts av någon särskild orsak, eller

2) mindre än fem sjättedelar, om det kan anses skäligt med beaktande av gäldenärens förmögensställning eller om gäldenären väsentligt har försummat betalningsskyldigheter i samband med näringsverksamheten.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 12.12.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Ari Jalonen blå
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml

Betänkande LaUB 15/2017 rd

medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.