

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 30 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä toukokuuta 2010 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 30 §:n muuttamisesta (HE 52/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuula Linna, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Ulla Karhu, työ- ja elinkeinoministeriö
- käräjätuomari Tiina Veranen, Espoon käräjäoikeus

- lakimies Paula Hannula, Kuluttajavirasto
- talous- ja velkaneuvoja Kirsti Mäkelä, Lahden kaupungin sosiaali- ja terveystoimi
- johtaja Helena Laine, Finanssialan Keskusliitto
- puheenjohtaja Jyrki Lindström, Suomen Perimistöimistojen Liitto ry
- puheenjohtaja Jorma Metsä-Ketelä, Fresh Start ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Janne Makkula, Suomen Yrittäjät ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— Velkaneuvonta ry
— Takuu-Säätiö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lakia muutetaan niin, että pääsääntöinen maksuohjelman kesto on kolme vuotta. Jos velallisen maksuvelvollisuus on kokonaan poistettu tai velkajärjestely on myönnetty velalliselle velkajärjestelyn esteestä huolimatta, maksuohjelman kesto olisi viisi vuotta.

Siinä tapauksessa, että velalliselta puuttuu pysyvästi maksuvara sairauden, iän tai muun vastaavan syyn vuoksi, maksuohjelma voisi olla viittä vuotta lyhyempikin.

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki ei koskisi ennen lain voimaantuloa vahvistettuja maksuohjelmia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Maksuohjelman kesto

Velkajärjestely on menettely, jonka tarkoituksena on auttaa vakaviin velkaongelmiin joutuneita yksityishenkilöitä. Velkajärjestelyssä velallinen maksaa velkojaan hänen maksukykynsä mukaan vahvistetun maksuohjelman mukaisesti ja vapautuu ohjelman päätyttyä maksamasta loppuja velkojaan. Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993, jäljempänä velkajärjestelylaki) voimassaolon aikana kymmenentuhannet ihmiset ovat velkajärjestelyn avulla vapautuneet vakavista velkaongelmistaan.

Voimassa olevan lain mukaan maksuohjelman normaali kesto on viisi vuotta. Nyt esitetään, että tämä lyhenee kolmeen vuoteen. Muutosesitys on osa laajempaa velkajärjestelylain uudistusta, jossa on tarkoitus selvittää muun muassa velkajärjestelyn edellytysten ja esteiden ajantasaisuutta, menettelyn yksinkertaistamista ja lain ongelmakohtia yritystoiminnan kannalta.

Lakivaliokunta toteaa, että velkajärjestelylakia säädettäessä 1990-luvun alkupuolella velkaongelmat olivat kärjistyneet luottosääntelyn purkamisen myötä helpottuneen luotonsaannin ja syvän taloudellisen laman vuoksi. Nyt annettun esityksen taustalla on yhteiskunnan entisestäänkin voimistunut luottoistuminen. Tavaroiden ja palvelujen hankkiminen luotolla on helppoa ja arkipäiväistä. Kotitalouksien velkaantumisaste on noussut jyrkästi ja on tällä hetkellä 113 prosenttia. Kotitaloudet ovat velkaantuneet asunto- ja kulutusluottojen, mukaan lukien pikaluotot, yhteisvaikutuksesta. Viime aikoina myös yleinen taloudellinen tilanne on Suomessa, kuten muissakin maissa, merkittävästi heikentynyt, minkä seurauksena työttömyys on lisääntynyt. Myös velkomus- ja maksukyvyttömyysasioiden määrä on tuomioistuimissa selkeässä nousussa.

Valiokunta kannattaa esityksen taustalla olevaa ajattelua siitä, että ylivelkaantuneiden mahdollisuuksia uuteen alkuun tulee edistää. Ylivelkaantuminen on sosiaalinen riski ja voi aiheut-

taa velallisen passivoitumista ja syrjäytymistä. Yhteiskunnan kokonaisedun kannalta on tärkeää, että ylivelkaantuneet saadaan palaamaan yhteiskunnan aktiivisiksi toimijoiksi tekemään työtä ja yrittämään. Näin voidaan myös vähentää harmaata taloutta. Yhteiskunnalle aiheutuu merkittäviä kustannuksia myös ulosotto- ja tuomioistuinlaitoksen sekä talous- ja velkaneuvonnan ylläpitämisestä. Kyse on ylivelkaantumisen aiheutuvien kustannusten oikeudenmukaisesta jakamisesta velallisen, velkojen ja yhteiskunnan kesken.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta puoltaa maksuohjelman normaalin keston lyhentämistä kolmeen vuoteen. Muutos on tarpeen tehdä lain- tasolla nimenomaisesti, koska voimassa olevaan lakiin sisältyvää mahdollisuutta vahvistaa erityisperusteilla viisi vuotta lyhyempi maksuohjelma on käytetty varsin varovaisesti eikä ole perusteita olettaa, että maksuohjelmien kesto riittävissä määrin lyhenisi jatkossakaan voimassa olevan lain nojalla. Valiokunta pitää lain muuttamista myös kiireellisenä, jotta maksuohjelman kesto lyhenisi jo niillä velallisilla, joiden velkaongelmat johtuvat viimeaikaisesta taloudellisen tilanteen huononemisesta. Myös pikaluottojen velkaannuttavaan vaikutukseen ja nuorten velkaantumiseen tulee reagoida nopeasti. Muutosta ei siten tule lykätä tehtäväksi myöhemmin velkajärjestelylain uudistuksen toisen vaiheen yhteydessä. Saadun tiedon mukaan useat velalliset ovat jättäneet tekemättä velkajärjestelyhake- muksia ja jääneet odottamaan, muutetaanko maksuohjelman kesto vai ei. Valiokunnan mielestä tätä epätietoisuuden tilaa ei ole syytä pitkit- tää.

Esitys ei valiokunnan näkemyksen mukaan heikennä yleistä maksumoraalia. Kolmen vuoden maksuohjelma on riittävän pitkäkestoinen ottaen huomioon, että velallisen on sinä aikana käytettävä velkojensa maksuun kaikki tulonsa, jotka ylittävät välttämättömät elinkustannukset, ja kaikki omaisuutensa, joka ei kuulu perustur- vaan. Näin ollen ei ole todennäköistä, että järjes- telmä sinällään houkuttelisi velkaantumiseen ja

vähentäisi maksuhalukkuutta. Velkajärjestely on jo sinällään velalliselle vaativa, ja siitä on hänelle haitallisia seuraamuksia, sillä velkajärjestelyn aiheuttama maksuhäiriömerkintä vaikuttaa velallisen luotonsaantiin. Myös velkajärjestelyn edellytykset ovat tiukat. Sellainen velallinen, joka on velkaantunut kevytmielisesti tai rikoksen vuoksi, ei voi laskea sen varaan, että pääsee velkajärjestelyyn. Jos tällaiselle henkilölle kuitenkin myönnetään velkajärjestely erityisperusteilla, maksuohjelman kesto säilyisi viitenä vuotena, kuten nykyisin. Lisäksi velallinen, jolle on jo kerran myönnetty velkajärjestely, ei yleensä voi vapautua sitä kautta veloistaan enää toista kertaa. Maksuohjelman kesto säilyisi viitenä vuotena myös niissä tapauksissa, joissa velallisen maksuvelvollisuus olisi kokonaan poistettu (nk. nollaohjelmat). Näissä tapauksissa kesto voidaan kuitenkin vahvistaa myös viittä vuotta lyhyemmäksi, mutta vain, jos velallisen maksuvara puuttuu pysyvästi.

Velkojien kannalta esitys merkitsee sitä, että se aika, jolta suoritteita kertyy, lyhenee kahdella vuodella nykyisestä. Valiokuntakäsittelyssä on tuotu esiin, että uudistuksella voi olla haitallisia vaikutuksia luotonantoon, sillä luotonanto ja vakuusvaateet voivat kiristyä.

Saadun selvityksen mukaan velkajärjestely tuottaa velkojille keskimäärin 1—3 prosenttia velkamääristä. Velkajärjestelyissä on paljon myös nollaohjelmia (noin 40 prosenttia ohjelmista), joissa velallinen ei maksa velkojille suorituksia lainkaan. Velkojille velkajärjestelyssä kertyvät suoritukset ovat siten saatavaan nähden yleensä varsin vähäisiä. Luotonantajat ja muut ammattivelkojat yleensä siirtävätkin velkajärjestelyvelalliselta olevan saatavansa jo varhaisessa vaiheessa luottotappioksi. Edellä esitetyn vuoksi ja ottaen huomioon, että velkojien menetyksiä on myös suhteutettava yhteiskunnalle yli-velkaantumisesta aiheutuneisiin kustannuksiin, valiokunta ei pidä maksuohjelman keston lyhenemistä velkojien kannalta kohtuuttomana. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että velkajärjestelylain uudistuksen toisessa vaiheessa pyritään löytämään keinoja, joilla voidaan kannustaa velallisia työllistymään ja siten lisätä velko-

jille kertyviä suorituksia. Keskeistä on pohtia muun muassa sitä, miten velalliset saadaan pois tuottamattomista nollaohjelmista jako-osuuksia kerryttävien maksuohjelmien piiriin.

Kotitalouksien korkea velkaantumistaso huomioon ottaen luoton saaminen vaikuttaa olevan nykyisessä luottoyhteiskunnassa liiankin helppoa. Luotonanto voisi valiokunnan mielestä jossain määrin jopa kiristyä esimerkiksi edellyttämällä omarahoitusosuutta. Velkaongelmien ennaltaehkäisemiseksi valiokunta korostaa myös vastuullisen luotonannon merkitystä. Olennaista on muun muassa, että velallisen maksukyky varmistetaan huolellisesti jo luottoa myönnettäessä.

Yksityisvelkojan asema velkajärjestelyssä

Maksuohjelman keston lyheneminen esitetyllä tavalla koskee myös yksityisvelkoja, kuten takajia tai sellaisia velkoja, joilla on vahingonkorvaukseen perustuvaa saatavaa velalliselta. Yksityisvelkojen asema eroaa luotonantajista ja muista ammattivelkojista siinä, että heidän saatavansa ei perustu voittoa tavoittelevaan toimintaan eikä heillä ole mahdollisuutta kirjata saatavaansa luottotappioksi. Yksityisvelkojalle velallisen maksukyvyttömyydellä voi siten olla erityistä merkitystä, myös omaisuuden suojan kannalta. Siksi valiokunta katsoo, että yksityisvelkojan asemaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota myös tämän esityksen yhteydessä.

Voimassa olevassa laissa yksityisvelkojan asema on otettu huomioon velkajärjestelylain 31 a §:ssä, johon ei nyt puheena olevassa esityksessä esitetä muutoksia. Kyseisen pykälän mukaan maksuohjelman kesto voidaan yksityisvelkojan vaatimuksesta jatkaa enintään kahdella vuodella sen jälkeen, kun maksuohjelma on muiden tavallisten velkojen osalta päättynyt. Tämä mahdollisuus on merkittävä etu, sillä jos maksuohjelman kestoja jatketaan, velallisen maksuvara käytetään tänä aikana kokonaan yksityisvelkojen hyväksi. Valiokunnan mielestä maksuohjelman jatkamismahdollisuus on perusteltu ja tarkoituksenmukainen keino edistää yksityisvelkojan asemaa velkajärjestelyssä myös jatkossa.

Käytettävissä olevan tutkimustiedon valossa näyttää kuitenkin siltä, ettei maksuohjelman keston jatkamismahdollisuutta ole käytännössä juurikaan sovellettu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksesta (OPTL:n tutkimustiedonantoja 75: Velkajärjestelyt tuomioistuimissa, velalliset ja maksuohjelmat 2005) ilmenee, että maksuohjelmia on yksityisvelkojan hyväksi jatkettu vain muutamassa prosentissa velkajärjestelyjä. Kuitenkin velkaa toiselle yksityishenkilölle sisältyy lähes joka neljanteen velkajärjestelyyn. Edellä esitetyn valossa valiokunta pitää välttämättömänä edistää maksuohjelmien jatkamista yksityisvelkojan hyväksi. Siksi valiokunta ehdottaa, että säännöksen soveltamiskynnystä lasketaan jäljempänä tarkemmin selvitettyllä tavalla. Velkajärjestelylain uudistuksen toisessa vaiheessa on arvioitava tarkemmin, onko yksityisvelkojan aseman edistämiseksi sääntelyä tarpeen muuttaa nyt ehdotettua laajemmin. Tärkeää on arvioida esimerkiksi sitä, miten voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa, että yksityisvelkoja on tietoinen jatkamismahdollisuudesta ja ymmärtää sen merkityksen.

Toimeenpano

Maksuohjelman keston lyheneminen todennäköisesti jossain määrin lisää velkajärjestelyhakemusten määrää käräjäoikeuksissa. Myös uudistuksen voimaantulon yhteydessä velkajärjestelyhakemusten määrä voi lisääntyä huomattavastikin ainakin väliaikaisesti, kun sellaiset velalliset, jotka ovat jääneet odottamaan uudistuksen voimaantuloa, laittavat hakemuksensa vireille. On myös mahdollista, että velkojat tulevat tekemään entistä enemmän esteväitteitä, minkä vuoksi käräjäoikeuksien suulliset käsittelyt voivat lisääntyä. Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitää tärkeänä, että velkaneuvojen ja käräjäoikeuksien voimavarojen riittävydestä huolehditaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

31 a §. Maksuohjelman keston jatkaminen yksityisvelkojan hyväksi. (Uusi) Voimassa oleva pykälä mahdollistaa maksuohjelman keston jatkamisen yksityisvelkojan vaatimuksesta enintään kaksi vuotta sen jälkeen, kun maksuohjelma on muiden tavallisten velkojen osalta päättynyt. Yleisperusteluihin viitaten valiokunta ehdottaa pykälän *1 momenttia* tässä yhteydessä tarkistettavaksi yksityisvelkojan aseman parantamiseksi.

Kun voimassa olevan säännöksen mukaan maksuohjelmaa voidaan jatkaa erityisen painavista syistä, valiokunta ehdottaa jatkamisen edellytykseksi, että sitä voidaan pitää kohtuullisena. Muutoksen tarkoitus on lieventää jatkamisen edellytyksiä. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että maksuohjelman jatkamisen harkinnassa on voimassa olevassa momentissa mainittujen seikkojen eli yksityisvelkojan saatavan määrän, hänen taloudellisen asemansa ja velallisen olosuhteiden lisäksi otettava huomioon yksityisvelkojan saatavan peruste. Näin voidaan antaa merkitystä sille, millaisesta saatavatyyppistä on kyse, sillä yksityisvelkojenkin saatavien perusteet ovat suojan tarpeen kannalta erilaisia. Vahvoina perusteina voidaan pitää esimerkiksi saatavaa, joka perustuu takaajan takautumisoikeuteen, vahingonkorvaukseen, rikokseen tai lapsen elatusapuun. Lisäksi valiokunta korostaa, että arvioitaessa yksityisvelkojan taloudellista asemaa huomiota tulee kiinnittää myös siihen, millainen merkitys saatavalla ja sille maksuohjelmasta kertyvällä määrällä on kyseisen velkojan taloudellisen tilanteen kannalta.

Edellä esitetyn vuoksi lakiehdotuksen nimikettä ja johtolausetta on tarkistettava.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 30 ja 31 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan yksityishenkilön velkajärjestelystä 25 päivänä tammikuuta 1993 annetun lain (57/1993) 30 § ja 31 a §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 30 § osaksi laeissa 63/1997 ja 1273/2002 sekä 31 a §:n 1 momentti laissa 63/1997, seuraavasti:

30 §
(Kuten HE)

31 a § (Uusi)

Maksuohjelman keston jatkaminen yksityisvelkojan hyväksi

Jos velkojana on yksityishenkilö (*yksityisvelkoja*), maksuohjelman kesto voidaan hänen vaatimuksestaan määrätä jatkumaan enintään kaksi vuotta sen jälkeen, kun maksuohjelma on muiden tavallisten velkojen osalta päättynyt. Jos velallinen säilyttää omistusasuntonsa, tämä kah-

den vuoden aika voidaan määrätä alkamaan myöhemmästäkin ajankohdasta kuin siitä, kun maksuohjelma on tavallisten velkojen osalta päättynyt. Edellytyksenä ohjelman jatkamiselle on, että *sitä voidaan pitää kohtuullisena* ottaen huomioon yksityisvelkojan saatavan *peruste ja* määrä, (*poist.*) hänen taloudellinen asemansa sekä velallisen olosuhteet.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Kalle Jokinen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /kok
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Outi Mäkelä /kok
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.