

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 4 kap. 48 § i utsökningsbalken

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 4 kap. 48 § i utsökningsbalken (RP 216/2022 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- lagmotion LM 88/2020 rd Sebastian Tynkkynen saf m.fl. Lagmotion med förslag till lag om ändring av 4 kap. 48 § i utsökningsbalken
- lagmotion LM 38/2022 rd Ritva Elomaa saf m.fl. Lagmotion med förslag till lag om ändring av 4 kap. 48 § i utsökningsbalken.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 59/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Terhi Salmela, justitieministeriet
- riksfogde Juhani Toukola, Utsökningsverket
- direktör, jurist Minna Backman, Garantistiftelsen sr
- jurist Emmi Meriranta, Konsumentförbundet ry
- professor Tuula Linna.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Sydvästra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt
- Skatteförvaltningen
- Finanssiala ry
- Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- Suomen velalliset ry.

Betänkande LaUB 15/2022 rd

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår en temporär ändring av utsökningsbalken. Enligt propositionen ska gäldenärens skyddade belopp höjas för 2023.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023 och gälla till och med den 31 december 2023.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 88/2020 rd föreslås det att 4 kap. 48 § i utsökningsbalken ändras så att det genom lagmotionen görs en nivåhöjning i gäldenärens skyddade belopp.

I lagmotion LM 38/2022 rd föreslås det att 4 kap. 48 § i utsökningsbalken ändras så att utsökningsgäldenärens skyddade belopp höjs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen gäller en temporär höjning av det skyddade beloppet vid utsökning för 2023. Målet är att öka de inkomster som blir kvar hos utsökningsgäldenärerna och på så sätt stödja deras ekonomiska möjligheter när levnadskostnaderna stiger betydligt på grund av exceptionella omständigheter. Dessutom är avsikten att få konkret information om vilka konsekvenser höjningen av det skyddade beloppet har för den fortsatta utvecklingen av utsökningssystemet.

Sammantaget anser utskottet att propositionen är behövlig och lämplig och tillstyrker lagförslaget, men med anmärkningarna nedan.

Höjning av det skyddade beloppet och dess konsekvenser

Det skyddade beloppet inverkar på hur mycket som utmäts från gäldenärens lön som betalas ut vid regelbundet återkommande tillfällen. Bestämmelserna om lön tillämpas också på vissa andra förmåner och ersättningar.

Bestämmelser om det skyddade beloppet vid utmätning av lön finns i 4 kap. 48 § i utsökningsbalken (705/2007). Det föreslås att det skyddade belopp som beräknas för gäldenären själv höjs från nuvarande 23,20 euro till 29,52 euro per dag för 2023. Dessutom är avsikten att efter att lagen har stadfästs genom förordning av justitieministeriet göra en indexjustering i det skyddade belopp som beräknas för gäldenären själv samt i det skyddade belopp som beräknas för gäldenärens make, eget barn och makens barn.

Betänkande LaUB 15/2022 rd

Genom den föreslagna ändringen höjs det skyddade beloppet till samma nivå som garantipensionen. Höjningen är betydande, eftersom det skyddade beloppet till exempel för en gäldenär som inte försörjer en enda person enligt uppgift stiger från 696 euro till 922,50 euro i månaden.

De sakkunniga som lagutskottet hörde hade divergerande åsikter om förslaget. En del av de sakkunniga har understött en höjning av det skyddade beloppet, medan andra har förhållit sig mycket kritiska till detta. Uppmärksamhet har fästs vid de negativa konsekvenserna av höjningen av det skyddade beloppet och vid andra alternativ, såsom att lindra utsökningsinnehållningen genom något annat beräkningssätt eller att bättre än för närvarande beakta gäldenärens faktiska betalningsförmåga på samma sätt som vid skuldsanering för privatpersoner. Sakkunniga har också föreslagit att betalningar inom utsökningen i första hand ska inriktas på skuldkapitalet och att ränte- och åtgärdskostnaderna ska frysas.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om propositionen att förslaget är betydelsefullt ur borgenärernas synvinkel framför allt med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen (GrUU 59/2022 rd). En försämring av borgenärens ställning får inte bli oskälig för denne. Grundlagsutskottet anser att regeringens proposition innehåller godtagbara grunder för den föreslagna höjningen av det skyddade beloppet med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. När det gäller proportionaliteten i den föreslagna regleringen vill grundlagsutskottet dock fästa uppmärksamhet vid att den på grund av den helhet som regleringen om utsökning utgör blir mer omfattande med avseende på målgruppen än vad som är det uttalade syftet. Enligt grundlagsutskottet bör lagutskottet granska regleringens inriktning.

Lagutskottet välkomnar en temporär höjning av det skyddade beloppet för att stödja utsökningsgäldenärernas möjligheter att klara sig i det skärpta ekonomiska läget. Det är fråga om en metod som snabbt förbättrar utsökningsgäldenärens ekonomiska situation och som också kan beredas och genomföras snabbt. Däremot är andra alternativa metoder, såsom ändring av utmättningsreglerna, mer komplicerade och det är därför inte möjligt att bereda och genomföra dem snabbt.

Höjningen av det skyddade beloppet har dock negativa konsekvenser: även om den ökar gäldenärens disponibla inkomster förlänger den tiden för betalning av skulderna och ökar således räntekostnaderna. Enligt utredning till utskottet konstateras det att eventuellt fler än 8 000 gäldenärer är medellösa, vilket innebär en anteckning om betalningsstörning i kreditupplysningsregistret. Ändringen kan också ha mer allmänna konsekvenser för kreditmarknaden, eftersom möjligheterna att använda olika kreditformer kan försämrats också för andra än utsökningsgäldenärer och konsumenterna som annars har betalningssvårigheter. I och med höjningen av det skyddade beloppet blir indrivningen av utsökningsskulder långsammare, vilket också hos vissa gäldenärer kan leda till att egendom, såsom bostaden, måste utmätas och säljas för att skulderna ska kunna betalas.

Ur borgenärernas synvinkel innebär en höjning av det skyddade beloppet att en del borgenärer får betalning för sina fordringar enligt en långsammare tidtabell än för närvarande. Det är inte alltid fråga om en slutlig förlust av fordran, utan om en senareläggning av betalningen av skulden. I de fall där skulden eller den utsökningsgrund som gäller skulden hinner preskriberas innan skulden betalas i sin helhet, innebär ändringen å andra sidan som helhet ett mindre utsökningsbelopp för fordran. Det finns inga uppgifter om hur stor del av skulderna eller utsökningsgrunderna detta

Betänkande LaUB 15/2022 rd

skulle påverka. Konsekvenserna kan dock bedömas bli små i praktiken, med beaktande av att den föreslagna ändringen gäller ett år, medan preskriptionstiden för utsökningsgrunden enligt huvudregeln är 15 år och den slutliga preskriptionstiden 20 år.

Vilka konsekvenser höjningen av det skyddade beloppet har för gäldenären beror på vilken inkomstklass gäldenären hör till enligt utsökningssystemets tre beräkningsregler, som bestämmer det belopp som ska utmätas av gäldenärens inkomster. Den lindrigaste beräkningsregeln gäller gäldenärer med låga inkomster som omfattas av så kallad inkomstgränsutmätning och vars nettoinkomster överstiger det skyddade beloppet och uppgår till högst två gånger det skyddade beloppet. Av dessa gäldenärer utmätts två tredjedelar av de nettoinkomster som överstiger det skyddade beloppet. Om utsökningsgäldenärens nettoinkomster däremot är mer än två gånger det skyddade beloppet och högst fyra gånger det skyddade beloppet, är det fråga om utmätningsgäldenärer i den mellersta inkomstklassen. Av deras nettoinkomster utmätts en tredjedel. Den strängaste beräkningsregeln gäller utsökningsgäldenärer med höga inkomster vars nettoinkomster uppgår till mer än fyra gånger det skyddade beloppet. Av dem utmätts en tredjedel av den del av inkomsten som är fyra gånger det skyddade beloppet och dessutom fyra femtedelar av den överstigande delen. Av lönen utmätts dock inte mer än hälften.

Av propositionen framgår det att på grund av de ovan beskrivna beräkningsreglerna för utsökning minskar höjningen av det skyddade beloppet på det föreslagna sättet det belopp som utmätts av lönen för de gäldenärer som omfattas av den lindrigaste beräkningsregeln för utsökning, således inkomstgränsutmätning, samt för en del av de gäldenärer med höga inkomster som omfattas av den strängaste beräkningsregeln (se RP, s. 8 och 9). Ändringen minskar dock inte utmätningen av inkomsterna hos alla utsökningsgäldenärer i den mellersta inkomstklassen.

Lagutskottet har bett justitieministeriet om ytterligare utredning om hur den föreslagna ändringen riktas. Enligt inkommen tilläggsutredning finns det inga uppgifter om antalet gäldenärer i olika inkomstklasser i Utsökningsverkets statistik, men justitieministeriet har bedömt situationen riktgivande utifrån utmätningmaterialet från mars 2016. Då har sammanlagt cirka 74 300 gäldenärer varit föremål för utmätning av inkomster. På basis av materialet kan man göra en försiktig uppskattning att efter höjningen av det skyddade beloppet och indexjusteringen samt med beaktande av att en del av gäldenärerna i och med ändringarna omfattas av regeln om lindrigare utmätning, kommer den lindrigaste inkomstgränsutmätningen att innefatta cirka 79 procent och medelinkomstgruppen cirka 20 procent av gäldenärerna. När det gäller gäldenärer med höga inkomster behöver utmätningen inte nödvändigtvis lindras, men den strängaste beräkningsregeln innefattar utifrån motsvarande material endast cirka 1 procent av gäldenärerna. Höjningen av det skyddade beloppet kan således bedömas beröra i huvudsak gäldenärer med låga inkomster, för vilkas del utmätningens beloppet behöver lindras.

Utskottet anser att det är ett betydande missförhållande att den föreslagna höjningen av det skyddade beloppet inte gynnar alla medelinkomsttagare. I ljuset av erhållen utredning kan ställningen för utmätningsgäldenärer med medelstora inkomster inte längre under utskottsbehandlingen förbättras genom att ändra utmätningsreglerna i större utsträckning än vad som föreslagits, eftersom detta inte är möjligt inom den snabba tidtabell som situationen kräver. Höjningen av det skyddade beloppet i enlighet med propositionen leder dock till att en del av de gäldenärer som hör till den mellersta inkomstklassen omfattas av inkomstgränsutmätning, alltså en lindrigare beräkningsre-

Betänkande LaUB 15/2022 rd

gel, varvid höjningen av det skyddade beloppet också gagnar dessa utmätningsgäldenärer. Utifrån utmätningmaterialet från mars 2016 har det uppskattats att det finns cirka 8 000 sådana gäldenärer.

Höjningen av det skyddade beloppet gagnar inte de utsökningsgäldenärer i den mellersta inkomstklassen vars nettoinkomster även efter den föreslagna höjningen av det skyddade beloppet är mer än två gånger det skyddade beloppet och högst fyra gånger det skyddade beloppet. Det här beror på att en tredjedel av deras inkomster utmäts, vilket innebär att det skyddade beloppet inte inverkar på beräkningen av deras utsökningssinnehållning. I utmätningmaterialet för mars 2016 finns det cirka 12 800 sådana gäldenärer, således 17 procent av utmätningsgäldenärerna. Deras behov av lättnader i utmätningen kan dock beaktas genom att de beviljas fria månader (4 kap. 52 och 53 § i utsökningsbalken) och genom att utmätningssbeloppet begränsas (4 kap. 51 § i utsökningssbalken). Fria månader kan beviljas, om utmätningen har fortgått oavbrutet eller nästan oavbrutet i ett år och gäldenärens nödvändiga boendekostnader eller övriga levnadskostnader är höga i förhållande till det belopp som återstår efter utmätningen eller om det finns särskilda skäl att avbryta utmätningen. Begränsningen av utmätningssbeloppet förutsätter inte att utmätningen har pågått en viss tid och beloppet kan begränsas, om gäldenärens betalningsförmåga har försvagats väsentligt exempelvis av särskilda skäl. Ovan nämnda bestämmelser gör det möjligt att enligt prövning från fall till fall lindra utmätningen till exempel på grund av höga, nödvändiga levnadskostnader.

Ställningen för utmätningssgäldenärer med medelinkomster förbättras också av att antalet fria månader ökas på det sätt som föreslås i en separat proposition (RP 142/2022 rd). Lagutskottet tillstyrkte i sitt betänkande nyligen den ändring som föreslås i propositionen (LaUB 14/2022 rd) och riksdagen har godkänt den. Reformen träder i kraft våren 2023 som en permanent ändring och i och med den ges en utsökningssgäldenär med medelinkomst i fortsättningen en fri månad per år utan egen begäran. För närvarande finns det ingen möjlighet till en fri månad som ges på tjänstens vägnar. Dessutom kan utsökningssgäldenärer som hör till inkomstklassen i fråga på gäldenärens begäran beviljas fria månader, dock så att sammanlagt högst tre fria månader per år kan beviljas på olika sätt. Likaså förbättras ställningen för medelinkomsttagare också av den ovan nämnda ändringen i propositionen, enligt vilken väsentligt nedsatt betalningsförmåga på grund av högre kostnader för inkomstens förvärvande än vanligt läggs till som grund för begränsning av utmätningssbeloppet.

Med hänvisning till det som sägs ovan betonar lagutskottet med tanke på utsökningssgäldenärer med medelhöga inkomster vikten av att utmätningssmännen tillämpar de ovannämnda bestämmelserna om fria månader och begränsning av utmätningssbeloppet rättvist och tidsmässigt med beaktande av det rådande ekonomiska läget. Det som sägs ovan måste beaktas i utbildningen av utmätningssmän, liksom också i övrigt en jämlik tillämpning av bestämmelserna om utsökning.

Med beaktande också av att höjningen av det skyddade beloppet förlänger betalningstiden för utsökningsskulder och därmed ökar de totala kostnaderna för skulden, anser utskottet det motiverat att utsökningssgäldenärerna informeras om möjligheten att frivilligt betala ut fordringar till ett större belopp än det lagstadgade utsökningssbeloppet tillåter.

Betänkande LaUB 15/2022 rd

De samlade effekterna av propositionerna om utökade fria månader och höjning av det skyddade beloppet

I propositionen beskrivs och bedöms inte de samlade effekterna av den temporära höjningen av det skyddade beloppet och den ovan nämnda ändringen gällande en permanent ökning av antalet fria månader (RP 142/2022 rd). Det finns skäl att bedöma hur höjningen av det skyddade beloppet påverkar antalet fria månader, eftersom en del av gäldenärerna i och med höjningen av det skyddade beloppet på det sätt som det redogörs för ovan börjar omfattas av den lindrigare regeln för utmätning och då sannolikt får fler fria månader. Lagutskottet har därför bett justitieministeriet om ytterligare utredning i ärendet.

Enligt justitieministeriets tilläggsutredning är det inte möjligt att göra noggranna kalkyler, men konsekvensernas storleksklass har bedömts med antagandet att antalet fria månader ökar med i genomsnitt 1,5—2 månader för de gäldenärer som övergår från den genomsnittliga inkomstklassen, således utmätning av en tredjedel, till den lindrigaste inkomstgränsutmätningen. Utifrån utmätningmaterialet från mars 2016 uppskattas det att cirka 8 000 personer kommer att omfattas av inkomstgränsutmätning och att den totala effekten på indrivningsresultatet för deras del blir cirka 2,4—3,2 miljoner euro. Vidare har det uppskattats att antalet fria månader ökar med en månad för de gäldenärer med höga inkomster som övergår från den strängaste bestämmelsen om utmätning till utmätning av en tredjedel, som gäller den mellersta inkomstklassen. Utifrån materialet från mars 2016 uppskattas det att finns cirka 2 000 sådana gäldenärer och att den totala effekt på indrivningsresultatet för deras del är cirka 1,8 miljoner euro. Att antalet fria månader ökar i och med höjningen av det skyddade beloppet beräknas således minska indrivningsinkomsterna från utmätning av inkomster med sammanlagt cirka 4,5 miljoner euro 2023.

Utifrån det som sägs ovan preciseras konsekvensbedömningen i den aktuella propositionen så att höjningen av det skyddade beloppet kalkylmässigt beräknas minska indrivningsinkomsterna med sammanlagt cirka 80 miljoner euro (76 miljoner euro i RP), varav den andel som redovisas till borgenärerna är cirka 76 miljoner euro (72 miljoner euro i RP). Det indrivningsresultat som redovisas för offentligrättsliga skulder beräknas minska med cirka 27 miljoner euro (26 miljoner euro i RP). Inkomsterna av utsökningsavgifter beräknas i sin tur minska med sammanlagt cirka 4,7 miljoner euro (4,4 miljoner euro i RP).

Frimånadsreformen beräknas i den relevanta propositionen (se RP 142/2022 rd, s. 9) kalkylmässigt göra indrivningsresultatet cirka 16,9 miljoner euro mindre, varav den andel som redovisas till borgenärerna är cirka 15,9 miljoner euro. Det indrivningsresultat som redovisas för offentligrättsliga skulder beräknas i sin tur minska med cirka 5,7 miljoner euro och inkomsterna av utsökningsavgifter med cirka 1,1 miljoner euro.

Propositionernas totala konsekvenser kan således bedömas vara att indrivningsresultatet minskar med sammanlagt cirka 96,9 miljoner euro, varav den andel som redovisas till borgenärerna är cirka 91,9 miljoner euro. Det indrivningsresultat som redovisas för offentligrättsliga skulder kan bedömas minska med cirka 32,7 miljoner euro och inkomsterna av utsökningsavgifter med totalt cirka 5,8 miljoner euro.

Betänkande LaUB 15/2022 rd

Vid bedömningen av de ovannämnda sammantagna konsekvenserna för borgenärerna anser utskottet att det på ovan nämnt sätt är av betydelse att det inte alltid är fråga om slutlig förlust av en fordran, utan om att den inflyter enligt en långsammare tidtabell än för närvarande. Sammantaget sett och med beaktande av de långa tidsfristerna för utsökningsgrunden och den slutliga preskriptionen av skulden är konsekvenserna inte oskäligen.

Giltighetstid och uppföljning

Lagutskottet anser att giltighetstiden på ett år för den temporära lagändringen är motiverad. På grund av de ovannämnda negativa konsekvenserna av höjningen av det skyddade beloppet bör konsekvenserna av ändringen följas noggrant under giltighetstiden på ett så omfattande sätt som möjligt. Uppmärksamhet bör fästas bland annat vid konsekvenserna för gäldenärer i olika inkomstklasser samt borgenärernas ställning, indrivningsresultat, kreditmarknaden och sysselsättningen.

I god tid innan giltighetstiden för den temporära lagändringen löper ut är det skäl att bedöma om det är nödvändigt och motiverat att fortsatt hålla i kraft höjningen av det skyddade beloppet eller om utsökningsgäldenärernas ställning bör stödjas på något annat sätt. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid att åtgärden riktas i rätt proportion till utsökningsgäldenärer i olika inkomstklasser med beaktande av det som sägs ovan om utsökningsgäldenärer med medelinkomster.

Erfarenheterna av och informationen om temporär lagstiftning bör utnyttjas i det pågående arbetet med att reformera utmätningssystemet. Det är motiverat att bland annat överväga möjligheterna att förenkla de ovan beskrivna komplicerade beräkningsreglerna för utsökningssystemet.

Avslutningsvis hänvisar utskottet till sitt betänkande om frimånadsreformen till den del det behandlar de motioner om utveckling av utsökningssystemet som sammanförts med propositionen. Utskottet föreslog i det sammanhanget att motionerna förkastas, men ansåg det ändå viktigt att man framöver överväger metoder för att vidareutveckla utsökningssystemet (se LaUB 14/2022 rd, s. 7).

Motionerna

Lagmotion LM 88/2020 rd

I lagmotionen föreslås det att 4 kap. 48 § i utsökningsbalken ändras så att det skyddade beloppet för gäldenärens egen del är 30 euro per dag. Enligt lagmotionen förbättrar en klar nivåhöjning särskilt incitamenten för utsökningsgäldenärer med låga inkomster att ta emot arbete. Enligt lagmotionen föreskrivs att det skyddade beloppet är 7,15 euro per dag för gäldenärens make, eget barn och makens barn.

Lagutskottet tillstyrker en temporär höjning av det skyddade beloppet utifrån propositionen och föreslår därför att lagmotionen förkastas.

Betänkande LaUB 15/2022 rd

Lagmotion LM 38/2022 rd

I lagmotionen föreslås det att 4 kap. 48 § i utsökningsbalken ändras så att det skyddade beloppet är 40 euro för gäldenärens egen del och 12 euro per dag för varje person som gäldenären försörjer. Enligt lagmotionen skulle en kännbar höjning av det skyddade beloppet medföra en betydande förbättring av många utsökningsgäldenärs försörjning och dessutom sporra dem att i vissa situationer ta emot arbete eller stanna kvar i arbetslivet. En betydande höjning av det skyddade beloppet motiveras i lagmotionen dessutom med den senaste tidens höga inflation och den kraftiga höjningen av levnadskostnaderna.

Lagutskottet tillstyrker en temporär höjning av det skyddade beloppet till det belopp som föreslås i propositionen och föreslår därför att lagmotionen förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 216/2022 rd utan ändringar.

Riksdagen förkastar lagförslagen i lagmotionerna LM 88/2020 rd och LM 38/2022 rd.

Helsingfors 15.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd (delvis)
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.