

## **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-

## **Valiokunnan lausunto TyVL 11/2017 vp**

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 työpai-  
kan vastaanottaessaan varma ulosmittauksen lykkäämismahdollisuudesta. Muutoksesta ei aiheu-  
du työttömälle haittavaikutuksia. Lykkäyskuukaudet eivät aiheuta varattomuusestettä, ja velalli-  
nen, joka haluaa esimerkiksi korkojen kertymisen estämiseksi maksaa ulosottovelkaansa mahdol-  
lisimman nopeasti, voi jättää pyytämättä lykkäystä tai pyytää sitä säädettyä kestoaikaa lyhyem-  
mäksi ajaksi. Myöskään velkojien asemaan ehdotuksella ei arvioida olevan pitkän tähtäimen hait-  
tavaikutuksia.

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 tasa-  
arvovaliokunta pitää uudistusta kannatettavana. Valiokunta katsoo, että ulosmittauksen lykkää-  
minen on omiaan kannustamaan työn vastaanottamiseen lisäämällä työllistymisen ansiosta tosi-  
asiallisesti henkilön käytettävissä olevia tuloja ja helpottamalla työnteon aloittamisesta aiheutu-  
vien kertakustannusten kattamista.

### ***Harkinnanvarainen palkan ulosmittauksen lykkäys***

Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että uudistuksessa ne henkilöt, jotka ovat tosi-  
asiassa voineet olla pitkäänkin työttömänä, mutta joille ei syystä tai toisesta makseta työttömyys-  
etuutta 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 lu-  
vussa tarkoitetut korvauksettomat määrääajat eli ns. karenssit (kesto vaihtelee vähintään 15 päi-  
västä 90 päivään), 2 a luvun 14 §:ssä tarkoitettu työssäolovelvoite (voimassa toistaiseksi) sekä  
7 luvun 2 §:ssä tarkoitettu työmarkkinatuen odotusaika (21 viikkoa). Työmarkkinatuen odotus-  
ajan asettaminen ei edellytä, että henkilö on menetellyt työvoimapolitiittisesti arvioituna moititta-  
vasti.

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

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

## **Valiokunnan lausunto TyVL 11/2017 vp**

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 mukaisesti työttömyysetuuden maksupäiviin rinnastetaan tilanteita, joissa henkilölle ei ole maksettu työttömyysetuutta, vaikka hän on ollut työtön. Säädöstatolla asia voitaisiin hoitaa esimerkiksi viittaamalla työttömyysturvalain 10 luvun 2 §:n 3 momenttiin. Tällaista 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 kestoä koskevan edellytyksen täytyminen 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