

# Ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkaminen



Oikeusministeriön julkaisuja 38/2017

# Ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkaminen

Ulosoton kannustinloukkutyöryhmä

*Suomi  
Finland*  
**100**

Oikeusministeriö

ISBN Nid.: 978-952-259-613-0

ISBN PDF: 978-952-259-614-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Marianne Laune

Helsinki 2017



## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö Lainvalmisteluosasto	3.7.2017
<b>Tekijät</b>	Ulosoton kannustinloukkutyöryhmä puheenjohtaja Mari Aalto, sihteeri Tuukka Vähätalo	
<b>Julkaisun nimi</b>	Ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkaminen	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisuja 38/2017	
<b>Diaari/hankenumero</b>	OM 18/41/2016	<b>Teema</b> Mietintöjä ja lausuntoja
<b>ISBN painettu</b>	978-952-259-613-0	<b>ISSN painettu</b> 1798-7091
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-614-7	<b>ISSN PDF</b> 1798-7105
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-614-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-614-7</a>	
<b>Sivumäärä</b>	52	<b>Kieli</b> suomi
<b>Asiasanat</b>	ulosotto, maksukyvyttömyysmenettely, kannustinloukut, työllistyminen	
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Hallituksen esityksen muotoon laaditussa mietinnössä ehdotetaan, että vähintään 258 päivältä työttömyysetuutta saaneet ulosottovelalliset olisivat suoraan pyyntönsä perusteella oikeutettuja saamaan lykkäystä palkan ulosmittaukseen, jos he työllistyessään ovat tuloajausmittauksen piirissä. Siten nykyinen harkinnanvarainen mahdollisuus lykkäyksen antamiseen muutettaisiin näiltä osin velallisen oikeudeksi. Ulosottomies voisi kieltäytyä lykkäyksen myöntämisestä ainoastaan, jos velalliselle on jo aiemmin myönnetty lykkäys ja uuden lykkäyksen antaminen vaarantaisi olennaisesti velkojan maksunsaantioikeuden. Käytännössä työttömyyden kestoja koskeva edellytys vastaisi nykyiseen tapaan noin vuoden työttömyyttä, mutta menettelyn yksinkertaistamiseksi edellytys sidottaisiin työttömyysetuuden maksupäiviin. Lykkäys kestäisi puolet työsuhteen kestosta, kuitenkin enintään kuusi kuukautta.</p> <p>Sellaisten velallisten osalta, jotka eivät ole ehtineet saada työttömyysetuutta 258 päivältä tai jotka työllistyvät tuloajausmittausta korkeammille tuloille, esityksessä ehdotetaan, että ulosmittauksen lykkäys säilyisi nykyiseen tapaan harkinnanvaraisena. Lykkäys kestäisi tällöin enintään puolet työsuhteen kestosta, ei kuitenkaan yli neljää kuukautta.</p>	
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö	
<b>Painopaikka ja vuosi</b>	Lönnerberg Print & Promo, 2017	
<b>Julkaisun myynti/ jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> , <a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>	

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet Lagberedningsavdelningen	3.7.2017	
<b>Författare</b>	Arbetsgruppen för utmätning vid arbetslöshetsfälla ordförande Mari Aalto, sekreterare Tuukka Vähätalo		
<b>Publikationens titel</b>	Avveckling av arbetslöshetsfallor förknippade med utmätning		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikation 38/2017		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	OM 18/41/2016	<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>ISBN tryckt</b>	978-952-259-613-0	<b>ISSN tryckt</b>	1798-7091
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-614-7	<b>ISSN PDF</b>	1798-7105
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-614-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-614-7</a>		
<b>Sidantal</b>	52	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	utmätning, insolvensförfarande, arbetslöshetsfälla, sysselsättning		
<b>Referat</b>	<p>I det betänkande som skrivits i form av en regeringsproposition föreslås det att utmätningsskyldiga som fått arbetslöshetsunderstöd under minst 258 dagar direkt skulle vara berättigade till uppskov avseende utmätning av lönen på egen begäran, om de omfattas av inkomstgränsutmätning när de sysselsätts. Därmed skulle den nuvarande prövningsbaserade möjligheten att ge uppskov till denna del ändras så att den skulle bli en rättighet för gäldenären. Utmätningstjänstemannen kan endast förneka beviljande av uppskov om gäldenären redan tidigare har beviljats uppskov och ett nytt uppskov väsentligen skulle riskera borgenärens rätt till mottagning av betalning. I praktiken skulle förutsättningen som avser längden på arbetslösheten motsvara cirka ett års arbetslöshet enligt nuvarande praxis, men för att förenkla förfarandet skulle förutsättningen kopplas till antalet dagar som arbetslöshetsunderstöd har betalats. Uppskovet skulle vara hälften av längden på anställningsförhållandet, dock högst sex månader.</p> <p>För sådana gäldenärer som inte har hunnit få arbetslöshetsunderstöd under 258 dagar eller som sysselsätts med en inkomst som är högre än inkomstgränsutmätningen föreslås det i propositionen att uppskovet av utmätningen fortsättningsvis skulle vara prövningsbaserad. Uppskovet skulle härvid vara hälften av längden på anställningsförhållandet, dock inte mer än fyra månader.</p>		
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Tryckort och år</b>	Lönberg Print & Promo, 2017		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> , <a href="http://www.justitieministeriet.fi">www.justitieministeriet.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

# Sisältö

<b>Oikeusministeriölle</b> .....	7
<b>Esityksen pääasiallinen sisältö</b> .....	9
<b>YLEISPERUSTELUT</b> .....	11
<b>1 Nykytila</b> .....	11
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	11
1.1.1 Palkan ulosmittaus .....	11
1.1.2 Sosiaaliturvajärjestelmä .....	14
1.2 Nykytilan arviointi.....	17
1.2.1 Työllistymisen kannustimet nykyisin.....	17
1.2.2 Suojaosuuden korottaminen ratkaisuvaihtoehtona .....	21
1.2.3 Ulosoton lykkääminen työllistymisen johdosta ratkaisuvaihtoehtona.....	26
1.2.4 Toistuvaistulon ulosmittauksen uudistaminen kokonaan tai osittain.....	28
1.2.5 Vaihtoehtojen vertailu ja johtopäätös.....	31
<b>2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset</b> .....	32
2.1 Tavoitteet.....	32
2.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	32
2.3 Keskeiset ehdotukset.....	34
<b>3 Esityksen vaikutukset</b> .....	35
3.1 Ulosmittauksen lykkäys.....	35
3.2 Erottamisedun euromäärien korotus .....	37
<b>4 Asian valmistelu</b> .....	38

<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT</b> .....	39
<b>5 Lakiehdotuksen perustelut</b> .....	39
<b>6 Tarkemmat säännökset ja määräykset</b> .....	43
<b>7 Voimaantulo</b> .....	44
<b>8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys</b> .....	45
<b>LAKIEHDOTUS</b> .....	46
<b>LAGFÖRSLAG</b> .....	49
<b>LIITE 1</b> .....	52



## OIKEUSMINISTERIÖLLE

Hallitus on osana työllisyyttä lisääviä toimia tehnyt 1 päivänä syyskuuta 2016 seuraavan kirjauksen: "Ulosottoon liittyviä työllistymisen kannustinloukkuja puretaan. Myönnetään helpotuksia ulosottoon työllistymisen kannustamiseksi ja pienituloisten ylivelkaantuneiden henkilöiden aseman helpottamiseksi. Valmistelussa arvioidaan erityisesti ulosoton suojaosuuden korottamisen mahdollisuudet ja vaikutukset."

Oikeusministeriö asetti tämän johdosta 17 päivänä tammikuuta 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää eri vaihtoehtoja ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkamiseksi sekä ehdottaa siihen parhaiten soveltuvaa ratkaisua. Työryhmän oli yhtenä vaihtoehtona arvioitava ulosoton suojaosuuden korottamisen mahdollisuuksia ja vaikutuksia. Työryhmän oli arvioitava myös muita vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia sekä selvitettävä ratkaisukeinoja, jotka kohdistuvat pitkään työttöminä olleisiin velallisiin.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin lainsäädäntöneuvos *Mari Aalto* oikeusministeriöstä ja jäseniksi hallitusneuvos *Kari Liede* oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies *Kirsi Päivänsalo* sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija *Jukka Mattila* valtiovarainministeriöstä ja kehityspäällikkö *Mari Männistö* Valtakunnanvoudinvirastosta. Lainsäädäntösihteerinä toimi työryhmän sihteerinä. Työryhmä kuuli neuvotteleva virkamies *Susanna Grimm-Vikmania* ja neuvotteleva virkamies *Marjaana Maisonlahtea* sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä vanhempi tutkija *Ohto Kannista* Palkan-saajien tutkimuslaitoksesta.

Hallitus on puolivälitarkastelussa (Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus) työryhmän työn pohjalta linjannut, että valmistelua jatketaan työllistymisen johdosta myönnettävään lykkäykseen perustuvan vaihtoehdon pohjalta.

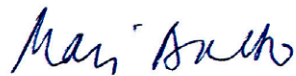
Työryhmä ehdottaa, että vähintään 258 päivältä työttömyysetuutta saaneet ulosottovelalliset olisivat suoraan pyyntönsä perusteella oikeutettuja saamaan lykkäystä palkan ulosmittaukseen, jos he työllistyessään ovat tulorajausmittauksen piirissä. Ulosottomies voisi tällaisessa tapauksessa kieltäytyä lykkäyksen myöntämisestä ainoastaan, jos velalliselle on

jo aiemmin myönnetty lykkäys ja uuden lykkäyksen antaminen vaarantaisi olennaisesti velkojan maksunsaantioikeuden. Lykkäys kestäisi puolet työsuhteen kestosta, kuitenkin enintään kuusi kuukautta. Lykkäyksen enimmäiskestoa pidennettäisiin siten nykyisestä neljästä kuukaudesta.

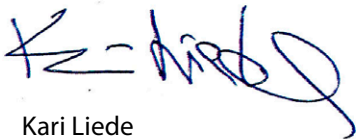
Sellaisten velallisten osalta, jotka eivät ole vielä saaneet työttömyysetuutta 258 päivältä tai jotka työllistyvät tulorajalosuomittauksesta korkeammille tuloille, työryhmä ehdottaa, että lykkäysmahdollisuus säilyisi nykyiseen tapaan harkinnanvaraisena. Lykkäys kestäisi tällöin enintään puolet työsuhteen kestosta, ei kuitenkaan yli neljää kuukautta.

Saatuun työhönsä valmiiksi työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 3 päivänä heinäkuuta 2017



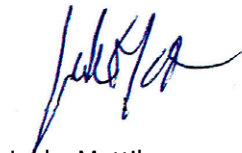
Mari Aalto




Kari Liede



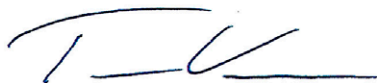
Kirsi Päivänsalo



Jukka Mattila



Mari Männistö



Tuukka Vähätalo

## **HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULOSOTTOKAAREN MUUTTAMISESTA**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että vähintään 258 päivältä työttömyysetuutta saaneet ulosottovelalliset olisivat suoraan pyyntönsä perusteella oikeutettuja saamaan lykkäystä palkan ulosmittaukseen, jos he työllistyessään ovat tulorajulosmittauksen piirissä. Siten nykyinen harkinnanvarainen mahdollisuus lykkäyksen antamiseen muutettaisiin näiltä osin velallisen oikeudeksi. Ulosottomies voisi kieltäytyä lykkäyksen myöntämisestä ainoastaan, jos velalliselle on jo aiemmin myönnetty lykkäys ja uuden lykkäyksen antaminen vaarantaisi olennaisesti velkojan maksunsaantioikeuden. Työttömyyden kestoa koskeva edellytys vastaisi noin vuoden työttömyyttä, mutta menettelyn yksinkertaistamiseksi edellytys sidottaisiin työttömyysetuuden maksupäiviin. Lykkäys kestäisi puolet työsuhteen kestosta, kuitenkin enintään kuusi kuukautta.

Sellaisten velallisten osalta, jotka eivät ole ehtineet saada työttömyysetuutta 258 päivältä tai joiden palkka ylittää tulorajulosmittauksen rajan, esityksessä ehdotetaan, että ulosmittauksen lykkäys säilyisi nykyiseen tapaan harkinnanvaraisena. Lykkäys kestäisi tällöin enintään puolet työsuhteen kestosta, ei kuitenkaan yli neljää kuukautta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on vahvistettu.



## YLEISPERUSTELUT

# 1 Nykytila

## 1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

### 1.1.1 Palkan ulosmittaus

#### **Palkasta ulosmitattava määrä**

Ulosmitattava palkka määritellään ulosottokaaren (705/2007) 4 luvun 2 §:ssä. Palkalla tarkoitetaan kaikenlaista palkkaa, palkkiota, luontoisetua sekä muuta etuutta ja korvauksia, joka saadaan työ- tai virkasuhteessa, samoin kuin ennakkoperintälain (1118/1996) 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua muuta etuutta. Palkkaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös eläkkeeseen sekä sairauspäivärahaan ja muihin sellaisiin palkan sijasta maksettaviin toimeentuloetuuksiin ja korvauksiin, joiden ulosmittaamista ei ole laissa kielletty. Säännöksen perusteella palkan tavoin ulosmitataan esimerkiksi työ- tai muu ansaintaeläke, ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, sairauspäiväraha sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainraha.

Ulosottokaaren 4 luvun 19 §:ssä säädetyn ulosmittauskiellon piiriin kuuluvat muun muassa eläke- tai sosiaalilainsäädännön nojalla määrättyyn tarkoitukseen myönnetty avustukset ja kustannukset, kuten toimeentulotuki, elatustuki, asumistuki ja lapsilisä. Näitä erä ei oteta huomioon mainitun luvun 45 §:n mukaisessa tulopohjan laskemisessa. Ulosottokaarella olevan yleisen ulosmittauskiellon lisäksi eläke- ja sosiaalilainsäädännössä on säädetty useita erityisiä ulosmittauskieltoja. Niiden nojalla ulosmittauskelvottomia ovat muun muassa pääsääntöisesti kansaneläke (kansaneläkelain, 568/2007, 111 §) sekä työttömän peruspäiväraha ja työmarkkinatuki (työttömyysturvalain, 1290/2002, 11 luvun 15 §). Tällaiset muualla lainsäädännössä ulosmittauskelvottomiksi säädetty etuudet otetaan huomioon ulosottokaaren 4 luvun 45 §:n mukaisessa tulopohjan laskemisessa.

Tulopohjaan kuuluvat kaikki velallisen saamat palkat ja luontoisedut sekä ulosmittauskelvottomat eläkkeet ja muut palkan sijasta maksettavat toimeentuloetuudet. Tulopohjaan eivät kuulu esimerkiksi edellä mainitut 4 luvun 19 §:n mukaiset avustukset, korvaukset tai muut varat taikka korvaus, joka suoritetaan kivusta, säyrystä tai

muusta tilapäisestä haitasta, pysyvistä haitasta tai kärsimyksestä. Tulopohjasta vähennetään veron ennakonpidätys sekä velallisen maksettava työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu.

Ulosottokaaren 4 luvun 48–55 §:ssä säädetään siitä määrästä, joka tulopohjasta ulosmitataan. Suojaosuudella tarkoitetaan määrää, joka velalliselle on aina jätettävä. Suojaosuuden suuruus määritellään laissa, ja se muuttuu vuosittain kansaneläkeindeksin muutoksia vastaavasti. Euromäärät vahvistetaan vuosittain oikeusministeriön asetuksella. Suojaosuuden päiväkohtainen määrä vuonna 2017 on velallisen itsensä osalta 22,41 euroa ja hänen elatuksensa varassa olevan puolison, oman lapsen ja puolison lapsen osalta 8,04 euroa. Suojaosuus lasketaan kuukaudessa 30 päivältä, joten kuukausittainen suojaosuus on velallisen itsensä osalta 672,30 euroa ja tämän lisäksi 241,20 euroa kunkin velallisen elatuksen varassa olevan henkilön osalta.

Palkan ulosmittauksen säännönmukainen määrä määräytyy portaittain siten, että pientuloisilta ulosmitataan suhteellisesti vähemmän kuin suurituloisilta. Jos velallisen nettopalkka on enintään suojaosuuden suuruinen, sitä ei ulosmitata lainkaan. Jos nettopalkka ylittää suojaosuuden enintään kaksinkertaisesti, sovelletaan niin sanottua tulo-rajaulosmittausta. Tällöin ulosmittaamatta jätetään suojaosuuden lisäksi yksi kolmasosa suojaosuuden ylittävästä nettopalkan osasta. Jos nettopalkka on suurempi kuin kaksi kertaa suojaosuus, ulosmitataan yksi kolmasosa nettopalkasta. Vuonna 2017 tällainen yhden kolmasosan ulosmittaus alkaa nettotulojen ylittäessä 1344,60 euroa, jos velallisen elatuksen varassa ei ole yhtään henkilöä. Ankarin ulosmittausluokka koskee velallisia, joiden nettopalkka on suurempi kuin neljä kertaa suojaosuuden määrä. Tällöin ulosmitataan yksi kolmasosa siitä palkanosasta, joka vastaa neljä kertaa velallisen suojaosuuden määrää, ja lisäksi neljä viidesosaa sen ylittävästä palkanosasta. Palkasta ulosmitataan kuitenkin enintään puolet.

### **Palkan ulosmittaamiseen liittyvät helpotukset**

Palkan ulosmittaamiseen liittyy eräitä ulosottovelalliselle myönnettäviä helpotuksia, kuten vuonna 1997 käyttöön otettu vapaakuukausijärjestelmä. Vapaakuukaudella tarkoitetaan ulosmittauksen keskeyttämistä määräajaksi ulosmittauksen jatkuttua yhtäjaksoisesti tai lähes yhtäjaksoisesti vuoden. Vapaakuukausista säädetään nykyisin ulosottokaaren 4 luvun 52–53 §:ssä. Velalliselle on tulo-rajaulosmittauksessa annettava vuosittain kaksi vapaakuukautta viran puolesta. Kaikki velalliset voivat pyynnöstä saada vapaakuukausia enintään kolme vuosittain. Edellytyksenä on, että velallisen välttämättömät asumiskustannukset tai muut elinkustannukset ovat hänelle ulosmittauksen jälkeen jäävään määrään nähden korkeat tai että vapaakuukausien myöntämiseen on erityinen syy, kuten tärkeä kertahankinta (HE 13/2005 vp, s. 83). Myös tulo-rajaulosmittauksen piirissä olevalle velalli-

selle voidaan mainituilla perusteilla antaa vuodessa kolmas vapaakuukausi säännönmukaisen kahden lisäksi.

Vuonna 2006 otettiin käyttöön mahdollisuus lykätä palkan ulosmittausta työttömyyden jälkeen. Mahdollisuudesta säädetään nykyisin ulosottokaaren 4 luvun 51 §:n 2 momentissa, jonka mukaan, jos velallinen on ennen ulosmittausta ollut pitkään työttömänä, palkan ulosmittausta voidaan lykätä, jollei hakijan maksunsaanti olennaisesti vaarannu. Lykkäystä voidaan antaa enintään neljä kuukautta laskettuna työsuhteen alkamisesta. Säännöksen perustelujen mukaan se, mitä voidaan pitää pitkänä työttömyytenä, voisi jossakin määrin vaihdella kunkin velallisen olosuhteiden mukaan, mutta ainakin yli vuoden kestänyttä työttömyyttä voitaisiin jo yleensä pitää pitkään jatkuneena. Perustelujen mukaan hakijan maksunsaanti ei saisi olennaisesti vaarantua, eikä lykkäystä voitaisi antaa esimerkiksi, jos on perusteita epäillä, että velallinen lopettaa työsuhteen sen jälkeen, kun lykkäys päättyy. Lykkäystä voitaisiin antaa velallisen pyynnöstä tai viran puolesta. (HE 13/2005 vp, s. 82.) Lykkäyksen pituutta harkittaessa olisi kiinnitettävä huomiota velallisen olosuhteisiin, muun muassa työttömyyden keston. Toisaalta olisi otettava huomioon, millainen kertymä lykkäyksen jälkeen hakijalle on odotettavissa. Jos kyseessä on vain lyhytaikainen sijaisuus, myös mahdollisen lykkäyksen tulisi olla lyhyt. (HE 13/2005 vp, s. 83.)

Jos palkan ulosmittaus toimitetaan juoksevan tai erääntyneen elatusavun taikka elatusavun ja muun saatavan perimiseksi, velalliselle voidaan antaa vapaakuukausia tai 4 luvun 51 §:n 2 momentissa tarkoitettu lykkäys vain painavasta syystä (ulosottokaaren 4 luvun 54 §:n 2 momentti).

Ulosottokaaren 4 luvun 51 §:n 1 momentin mukaan, jos velallisen maksukyky on sairauden, työttömyyden, velallisen maksaman elatusavun tai muun erityisen syyn vuoksi olennaisesti heikentynyt, palkasta ulosmitataan toistaiseksi tai määrättyä aikana säännönmukaista pienempi määrä. Säännöksen perusteluissa on työttömyyden osalta todettu, että se voi olla alentamisperuste erityisesti silloin, kun velallisella on vain pätkätöitä. Toisiaan seuraavat työllisyys- ja työttömyysjaksot saattavat tällöin olla niin lyhyitä, etteivät perusteet vapaakuukausien myöntämiseen tai työttömyyden jälkeisen lykkäyksen myöntämiseen täyty. Perustelujen mukaan ulosottomiehen olisi sovellettava säännöstä viran puolesta, joskaan ulosottomiehellä ei yleensä ole tietoa erityisestä syystä, ellei velallinen itse ilmoita siitä. (HE 13/2005 vp, s. 82.)

## 1.1.2 Sosiaaliturvajärjestelmä

Pitkään työttömänä olleet ulosottovelalliset ovat lähtökohtaisesti työttömyysturvan piirissä ja usein myös riippuvaisia asumistuesta ja toimeentulotuesta. Siten ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen arvioinnissa on syytä ottaa tarkasteluun myös nämä etuuslajit.

Työtulot vaikuttavat kaikkien mainittujen etuuksien määrään, ja etuuksia koskevassa lainsäädännössä on myös suojaosuuden kaltaisia säännöksiä. Työttömyysturvajärjestelmässä suojaosa otettiin käyttöön vuoden 2014 alusta kannustinloukkujen purkamiseksi. Suojaosan tavoitteena on työttömän kannustaminen osa-aikaisten ja lyhyidenkin työsuhteiden vastaanottamiseen. Muutoksen myötä osittain työllistynyt henkilö voi ansaita enintään 300 euroa kuukaudessa ilman, että työtulo vähentää työttömyysetuutta. Jos työtulo ylittää suojaosan, puolet ylimenevästä työtulosta vähennetään työttömyysetuudesta. Yleisen asumistuen osalta työttömyysturvajärjestelmää vastaava 300 euron suojaosa otettiin käyttöön syyskuun alusta 2015, jotta työttömyysturvaan liittyvä kannustava elementti ei olisi johtanut muiden etuuksien pienenemiseen.

### Työttömyysturva

Työttömyysetuuksista säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan työttömyyden aikaista toimeentuloa ja hänen taloudellisia mahdollisuuksiaan hakea työtä sekä parantaa hänen edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömälle henkilölle voidaan työttömyysaikaisen toimeentulon turvaamiseksi maksaa työttömyysetuuksia, joita ovat työttömyyspäiväraha (ansiopäiväraha ja peruspäiväraha) sekä työmarkkinatuki. Työttömyysetuuksia voidaan maksaa 17–64-vuotiaille ja tietyin edellytyksin lomautuksen ajalta 63–67-vuotiaille. Peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan muutoin samoin perustein, mutta ansiopäiväraha edellyttää työttömyyskassan jäsenyyttä. Työttömyyspäivärahaa maksetaan pääsääntöisesti enintään 400 työttömyyspäivältä. Jos henkilö on ollut työssä yhteensä enintään kolme vuotta, enimmäisaika on 300 päivää. Työttömyyspäivärahaa maksetaan 500 työttömyyspäivältä henkilölle, jonka työssäoloaika on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta. Työmarkkinatukea voidaan maksaa työnhakijalle, joka on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan tai ei täytä työttömyysturvan työssäoloahtoa ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa. Työmarkkinatuen kesto ei ole rajoitettu.

Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat työttömyysturvan vähimmäisetuuksia ja niiden tarkoituksena on turvata työttömyyden aikaista toimeentuloa sellaisten työttömien osalta, jotka eivät ole ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä. Vuonna 2017 peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat suuruudeltaan 32,40 euroa päivässä (kuukaudessa  $21,5 \times 32,40 = 696,60$  euroa). Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotusosa on 4,74 euroa päivässä. Korotusosaa maksetaan työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta enintään



200 päivältä. Peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea korotetaan lisäksi huollettavina olevien alle 18-vuotiaiden lasten perusteella. Vuonna 2017 lapsikorotus on yhdestä lapsesta 5,23 euroa, kahdesta lapsesta 7,68 euroa ja kolmesta tai useammasta lapsesta 9,90 euroa päivässä.

Työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki maksetaan soviteltuna, jos työnhakija on työllistynyt osittain. Työttömyysturvalain mukaan soviteltua työttömyysetuutta voidaan maksaa työnhakijalle, joka tekee osa-aikaista työtä tai jonka päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta. Lisäksi soviteltua päivärahaa voidaan maksaa työnhakijalle, joka on vastaanottanut enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyön tai jolla on tuloa sivutoimiseksi katsottavasta yritystoiminnasta tai omasta työstä.

Työttömyysetuutta soviteltaessa täydestä työttömyyspäivärahasta tai työmarkkinatuesta, jota kokonaan työtön olisi muuten saanut, vähennetään 50 prosenttia sovittelejaksen aikana ansaitusta palkasta tai muusta tulosta. Tuloista vähennetään kuitenkin ensin suojaosa, jonka suuruus on neljän viikon hakujaksolla 279 euroa ja kuukauden hakujaksolla 300 euroa. Etuuden saaja voi ansaita bruttona tämän määrän ilman, että ansiot vähentävät työttömyysetuuden määrää. Sovittelejakson aikana ansaittu palkka ja soviteltu päiväraha voivat olla yhteensä enintään saman verran kuin päivärahaperusteena oleva palkka. Poikkeuksena tästä päivärahaperusteena oleva palkka, jos ansaittu työtulo jää alle suojaosan.

Työttömyysturvalain 11 luvun 15 §:n mukaan peruspäivärahaa, työmarkkinatukea ja liikkuvuusavustusta ei saa ulosmitata. Ne otetaan kuitenkin huomioon ulosottokaaren 4 luvun 45 §:n mukaisen tulopohjan laskemisessa.

## **Yleinen asumistuki**

Yleisestä asumistuesta säädetään yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014). Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten asumismenoja ja turvata kohtuullinen asumistaso. Yleistä asumistukea voidaan maksaa Suomessa asuvalle pienituloiselle ruokakunnalle.

Ruokakunnan muodostavat samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt, ja asumistuki myönnetään ruokakunnalle yhteisesti.

Yleisen asumistuen määrä on 80 % hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Yleistä asumistukea laskettaessa huomioidaan hyväksyttävät asumismenot, esimerkiksi vuokra. Ruokakunnan asumismenoille on laissa määritelty enimmäismäärät, joiden mukaan asumismenot voidaan enintään huomioida. Jos ruokakunnan hyväksyt-

tävät asumismenot ovat suuremmat kuin enimmäisasumismenot, asumismenot huomioidaan enimmäisasumismenojen mukaan. Enimmäisasumismenoihin vaikuttavat ruokakunnan koko ja asunnon sijaintikunta. Enimmäisasumismenot vahvistetaan asunnon sijainnin perusteella määräytyvälle neljälle eri kuntaryhmälle.

Asumistuen perusomavastuun määrään vaikuttavat bruttokuukausitulot, joista on tehty mahdollinen ansiotulovähennys, sekä ruokakuntaan kuuluvien aikuisten ja lasten lukumäärä. Ansiotulovähennyksellä tarkoitetaan sitä, että jokaisen ruokakuntaan kuuluvan henkilön palkkatulosta, elinkeinotoiminnan tulosta tai maatalouden tulosta tehdään 300 euron vähennys. Tämä asumistuen suojaosa on henkilökohtainen. Se otettiin käyttöön 1.9.2015, jotta työttömyysturvajärjestelmään liittyvä kannustava elementti ei olisi johtanut muiden etuuksien pienenemiseen.

Yleisessä asumistuessa tulo huomioidaan jatkuvana tulona tai keskiarvotulona. Jos tulo jatkuu vähintään kolme kuukautta asumistuen myöntämis- tai tarkistamisajankohdasta lukien, tulo voidaan huomioida jatkuvana tulona. Jos tulot eivät jatku kolmea kuukautta myöntämis- tai tarkistamisajankohdasta lukien, kuukausitulo lasketaan keskiarvotulona sen tulon perusteella, jota ruokakunnan arvioidaan saavan vuoden aikana.

Yleisestä asumistuesta annetun lain 50 §:n mukaan asumistukea ei saa ulosmitata. Asumistukea ei myöskään oteta huomioon ulosottokaaren 4 luvun 45 §:n mukaisen tulopohjan laskemisessa.

## **Toimeentulotuki**

Toimeentulotuki on toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) 1 §:n mukaan sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotuki myönnetään harkinnan perusteella. Toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Toimeentulotuki koostuu perusosasta, muista perusmenoista, täydentävästä toimeentulotuesta sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta. Vuoden 2017 alusta lukien perustoimeentulotuesta vastaa Kela. Kunta vastaa edelleen täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Perusosan suuruus vuonna 2017 yksin asuvalla aikuisella on 485,50 euroa kuukaudessa. Se kattaa jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Muut perus-

menot otetaan huomioon tarpeellisen suuruisena. Perusosan lisäksi voidaan myöntää täydentävää toimeentulotukea tarpeellisen suuruisina huomioon otettaviin erityismenoihin.

Toimeentulotuessa huomioon otettavista tuloista säädetään toimeentulotukilain 11 §:ssä. Työnteon kannustamiseksi henkilön ansiotuloista jätetään tulona huomioimatta vähintään 20 prosenttia, kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa. Tämä etuoikeutettua tuloa koskeva säännös on ollut voimassa väliaikaisena vuodesta 2002. Sen voimassaoloa jatkettiin useaan kertaan, ja säännös vakinaistettiin vuoden 2015 alusta (laki 940/2014). Samalla säännöstä muutettiin kotitalouskohtaisesta tulonsaajakohtaiseksi. Hallituksen esityksen mukaan vähennyksen muuttaminen tulonsaajakohtaiseksi tekisi sen yhdenmuukaiseksi työttömyysturvaan jo säädetyn suojaosan ja asumistukeen tulossa olleen ansiotulovähennyksen kanssa ja helpottaisi työnhakutilanteessa sen arviointia, miten palkkatulo vaikuttaisi toimeentulotukea saavan käytettävissä olevaan tuloon. Muutoksella ei arvioitu olevan merkittävää kustannusvaikutusta, mutta sen arvioitiin yhdessä työttömyysturvan suojaosan ja asumistuen ansiotulovähennyksen kanssa auttavan aiempaa paremmin arvioimaan palkkatulon vaikutuksen käytettävissä olevaan tuloon ja kannustavan pienenkin ansiotulon vastaanottamiseen. Toimeentulotuen viimesijainen luonne huomioon ottaen ansiotulovähennyksen suuruudeksi esitettiin edelleenkin vähintään 20 prosenttia tulonsaajan ansiotulosta ja enintään 150 euroa kuukaudessa. Enimmäismäärä oli pysynyt samana vuodesta 2006. (HE 152/2014 vp, s. 4.)

Toimeentulotukilain 26 §:n mukaan toimeentulotukea ei saa ulosmitata eikä sitä saa käyttää kuittaukseen. Toimeentulotukea ei myöskään oteta huomioon ulosottokaaren 4 luvun 45 §:n mukaisen tulopohjan laskemisessa.

## 1.2 Nykytilan arviointi

### 1.2.1 Työllistymisen kannustimet nykyisin

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2015 noin 203 000 ulosottovelallisesta henkilöstä noin 40 000 luokiteltiin työttömiksi. Vuonna 2016 noin 214 000 ulosottovelallisesta noin 44 000 luokiteltiin työttömiksi. Tilastokeskuksen julkisten tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida, miten moni näistä henkilöistä on pitkäaikaistyöttömiä.

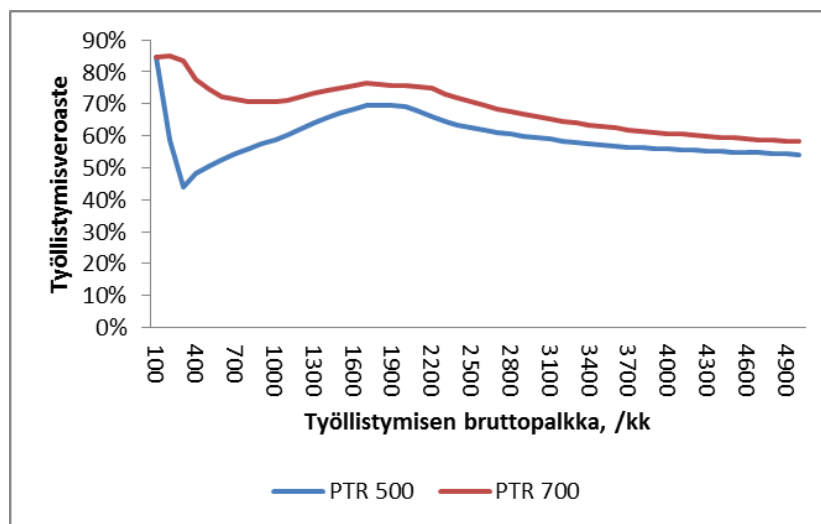
Työllistymisen kannustimia voidaan arvioida niin sanottujen efektiivisten marginaaliveroasteiden sekä työllistymisveroasteiden avulla. Näitä mittareita käytetään tyypillisesti verotuksen ja sosiaaliturvan kannustinvaikutusten arvioimiseen, ja niiden soveltamiseen ulosottoon liittykin varauksia. Ulosottoa ei nimittäin ole tarkoitettu pysyväksi tilaksi, ja on myös velallisen etujen mukaista saada ulosotossa oleva velka maksettua pois mahdol-

lisimman nopeasti. Lisäksi on otettava huomioon, että aiemman empiirisen tutkimuksen puutteen vuoksi kohderyhmän reagointia taloudellisiin kannustimiin tunnetaan huonosti. Palkansaajien tutkimuslaitoksessa on vireillä ulosoton suojaosuutta ja eräitä muita ulosoton elementtejä sekä työllistymiseen liittyviä kannustinvaikutuksia koskeva tutkimus (Optimal default regime and labor supply).

### Työnteon taloudelliset kannustimet ilman ulosottoa

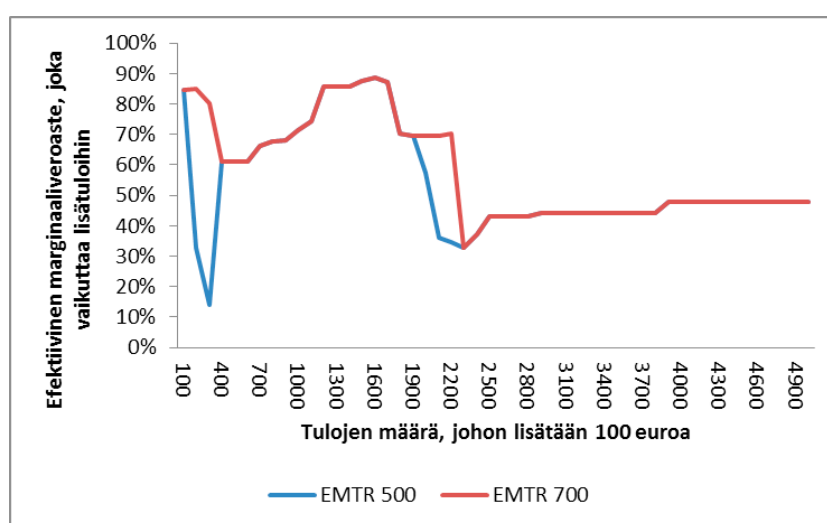
*Efektiivisellä marginaaliveroasteella* (EMTR) kuvataan sitä, miten paljon lisäansioista jää käteen, kun huomioidaan muun muassa verotus sekä sosiaaliturvan tuloharkinta. Esimerkiksi 80 prosentin efektiivinen marginaaliveroaste tarkoittaisi, että sadan euron lisäansioista käteen jää kaksikymmentä euroa. Vastaavasti *työllistymisveroasteella* (PTR) mitataan sitä käteen jäävien tulojen määrän muutosta, joka seuraa henkilön työllistymisestä. Mikäli henkilö työllistyy 2 000 euron bruttopalkalle ja hänelle jää käteen 400 euroa enemmän kuin työttömänä, henkilön työllistymisveroaste on 80 prosenttia. Tällöin 80 prosenttia bruttoansioista ”menetetään” sosiaalietuuksien pienenemisen sekä verotuksen muutoksen seurauksena. Efektiivisellä marginaaliveroasteella pyritään arvioimaan niin sanotun intensiivisen marginaalin eli lisätyönteon kannustimia (työtuntien määrän valinta) ja työllistymisveroasteella ekstensiivisen marginaalin eli työttömästä työllistymisen kannustimia.

Seuraavissa kuvioissa on huomioitu työmarkkinatuen, yleisen asumistuen, toimeentulotuen sekä verotuksen merkitys vuoden 2017 lainsäädännön mukaisina.



**Kuva 1.** Työllistymisveroaste eri tulotasolla, yksinasuva henkilö, vuokra 500 ja 700 euroa, ei ulosottoa. SISU-mikrosimulointimallilla tehty esimerkkilaskelma.

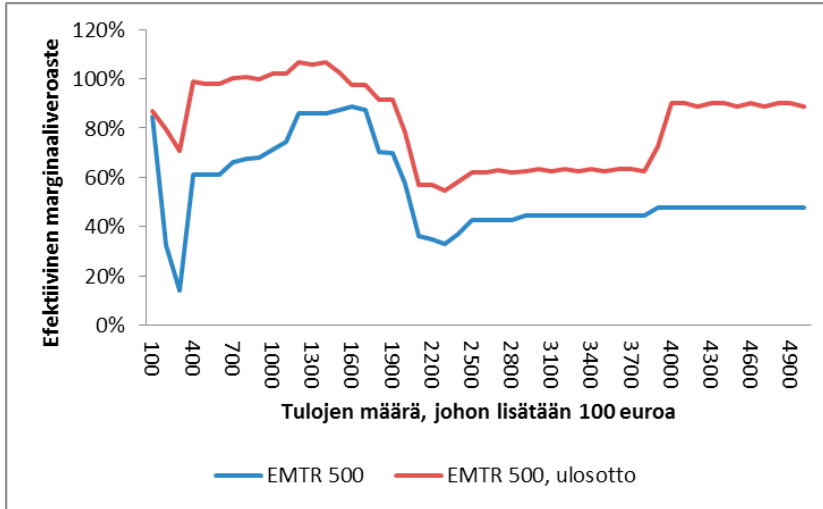
Korvattavat asumiskustannukset vaikuttavat merkittäväällä tavalla työllistymisveroasteiden tasoon. Sosiaaliturvan tarveharkinnan (miten paljon sosiaaliturva laskee jokaista ansaittua euroa kohden) vaikutus näkyy myös voimakkaasti matalien työllistymispalkkojen alueella. Vaikka kannustinloukuille ei ole yhtä yksittäistä määritelmää, pidetään yli 80 prosentin työllistymisveroasteita yleisesti ongelmallisina. Sosiaaliturvan poistumisen jälkeen työllistymisveroasteet laskevat tulojen noustessa, ja esimerkiksi keskipalkan tienoolla oleville tuloille työllistyminen on yksinasuvalle henkilölle pääsääntöisesti taloudellisesti jo melko kannattavaa.



**Kuva 2.** Efektiivisiä marginaaliveroasteita eri tulotasoilla, yksinasuva henkilö, vuokra 500 tai 700 euroa, ei ulosottoa. SISU-mikrosimulointimallilla tehty esimerkkilaskelma.

Sosiaaliturvan tarveharkinta näkyy myös efektiivisten marginaaliveroasteiden tarkastelussa. Esimerkkihenkilöllä tulojen kasvattaminen esimerkiksi 1 400 eurosta 1 500 euroon ei ole taloudellisten kannustimien näkökulmasta erityisen kannattavaa. Myös korkeamman asumisen kustannustason vaikutus näkyy: korkeampi efektiivinen marginaaliveroaste säilyy myös hieman korkeammilla tulotasoilla, sillä asumisen tuet ulottuvat näille tasoille. Noin 2 500 euron tulotason jälkeen sosiaaliturvan vaikutus poistuu, ja korkeammilla tulotasoilla lisätyönteon kannustimiin vaikuttaa lähinnä tuloverotuksen progressio. Lisätyönteon kannustimet ovat kaikilla yli 2 500 euron tulotasoilla tässä esimerkkitapauksessa melko hyvät.

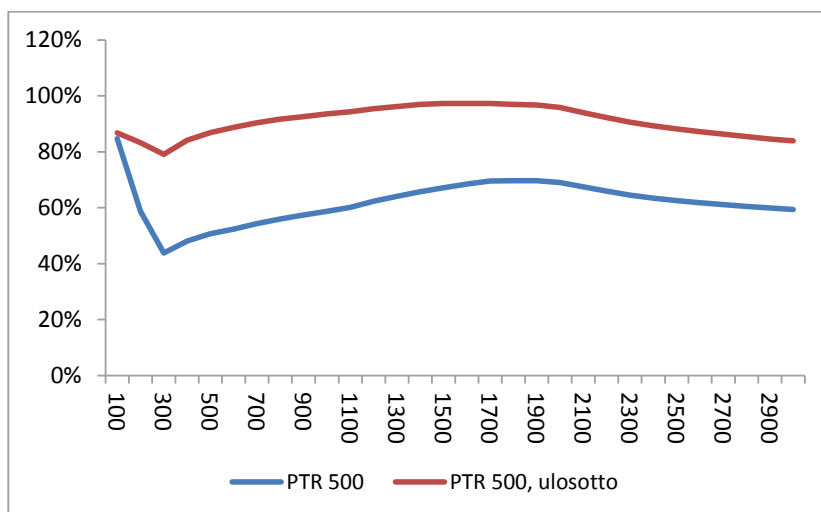
### Ulosoton vaikutus työnteon taloudellisiin kannustimiin



**Kuva 3.** Ulosoton vaikutus efektiivisiin marginaaliveroasteisiin eri tulotasoilla, yksinasuva henkilö, vuokra 500 euroa.

Ulosoton vaikutusta työnteon kannustimiin voidaan arvioida tarkastelemalla samaa esimerkkilaskelmaa ja lisäämällä ulosmittauksen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin. Ulosmittaus nostaa selvästi efektiivisiä marginaaliveroasteita erityisesti pieni- ja suurempituloisilla tulotasoilla. Ulosotto on kuitenkin luonteeltaan verotuksesta ja sosiaaliturvasta poikkeava toimenpide. Ulosotto ei ole pysyvä olotila, ja on velallisen etujen mukaista saada velan määrä maksettua mahdollisimman nopeasti muun muassa korkoihin liittyvien kustannusten johdosta. Näin ulosmittauksen rinnastaminen verotukseen ja sosiaaliturvaan ei ole ongelmattonta. Kuvaajan perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että mikäli ihmiset ovat esimerkiksi hyvin lyhytnäköisiä talouden suunnittelussaan, voivat työnteon kannustimet pienillä palkkatulojen tasolla muodostua ulosoton, sosiaaliturvan ja verotuksen samalla tuloalueella tapahtuvan yhteisvaikutuksen kautta melko heikoiksi.

Ulosotto vaikuttaa vastaavalla tavalla myös osallistumisveroasteisiin. Se vähentää työllistymisestä saatavan nettotulon lisäyksen määrää kuvan 4 mukaisesti.

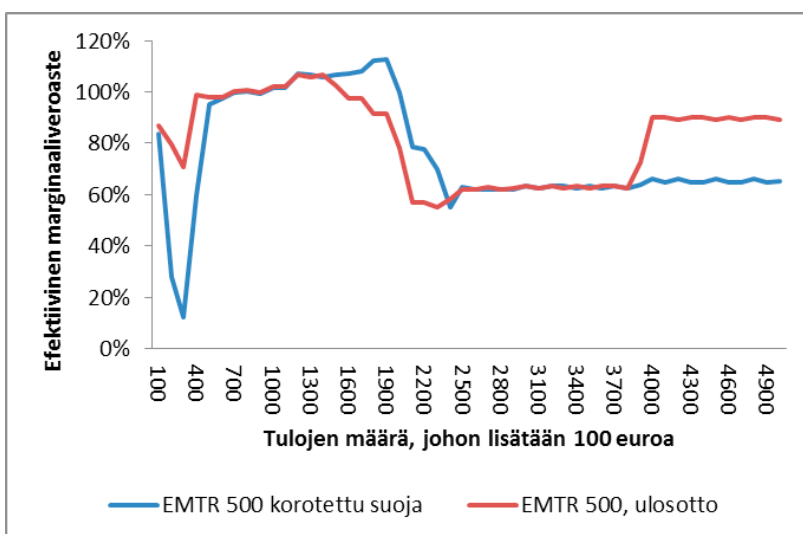


Kuva 4. Ulosoton vaikutus työllistymisveroasteisiin eri tulotasoilla, yksinasuva henkilö, vuokra 500 euroa.

### 1.2.2 Suojaosuuden korottaminen ratkaisuvaihtoehtona

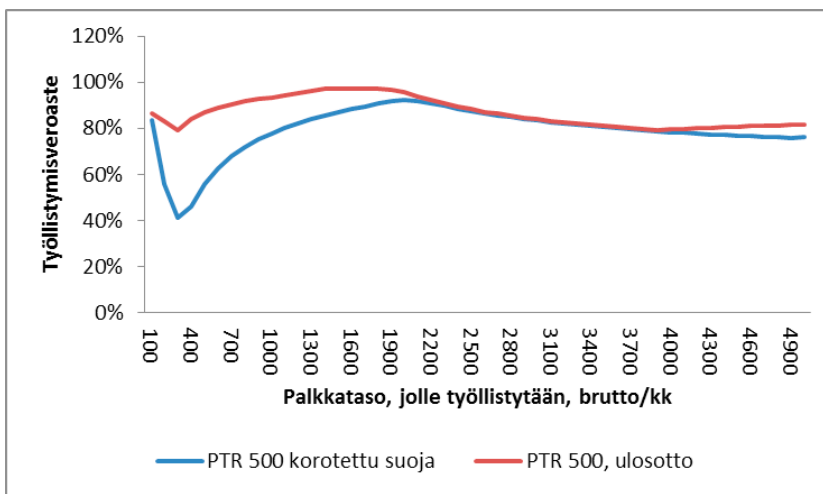
Työllisyyspaketti -työryhmä on vuonna 2016 esittänyt ulosoton suojaosuuden korottamista 30,09 euroon päivässä eli 902,60 euroon kuukaudessa (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu – Työelämä – 33/2016, s. 21). Tämän mukaisesti alla on arvioitu suojaosuuden korottamista 30 euroon päivässä eli 900 euroon kuukaudessa.

#### Vaikutukset työnteon taloudellisiin kannustimiin



Kuva 5. Efektiivisiä marginaaliveroasteita, nykyinen (672,40 euroa/kk) sekä korotettu (900 euroa/kk) ulosoton suojaosuus, yksinasuva henkilö, vuokra 500 euroa.

Korotetun suojaosuuden vaikutuksesta pienimuotoinen työnteko tulisi nykyistä kannattavamaksi. Tämä on seurausta siitä, että ennen ulosmittaukseen joutumista olisi mahdollista tehdä nykyistä enemmän töitä. Koska työmarkkinatuki luetaan ulosottokaaren mukaiseen tulopohjaan, lisätuloja aletaan ulosmitata nykyään melko nopeasti. Toisaalta suojaosuuden korottaminen heikentäisi efektiivisen marginaaliveroasteen näkökulmasta kannustimia noin 1 600 ja 2 300 euron tulovälillä nykytilaan verrattuna. Ilmiö vastaa luonteeltaan hieman sosiaaliturvan suojaosia: ne eivät poista kannustinloukkuja, vaan siirtävät niitä paikasta toiseen. Vastaavasti korkeampituloisten henkilöiden kannustimet paranisivat.



**Kuva 6.** Työllistymisveroasteita eri tulotasolle työllistytessä, nykyinen ja korotettu ulosoton suojaosuus, yksinasuva henkilö, vuokra 500 euroa.

Työllistymisveroasteita tarkasteltaessa havaitaan, että suojaosuuden korottaminen parantaisi kannustimia sekä yli 4 000 euron tulotasolla että matalilla tulotasolla. Matalien tulotasojen osalta kannustimet paranisivat erityisesti sellaisten henkilöiden osalta, jotka työllistyivät työehtosopimusten tyypillisten vähimmäispalkkojen alittavalle kuukausitulolle. Noin 2 200 ja 4 000 euron välillä työllistymisen kannustimet eivät muutu juuri lainkaan.

### Vaikutukset velkojien asemaan ja julkiseen talouteen

Suojaosuuden korottaminen vaikuttaisi ulosmittauksen määrään kaikissa tuloluokissa ja vähentäisi siten tuntuvasti myös hyvätuloisten ulosmittauksen määrää. Alla olevissa taulukoissa on esitetty esimerkkejä siitä, miten ulosmittauksen määrä laskisi, jos suojaosuus nousisi 900 euroon. Suojaosuuden korottaminen jäisi vaikutuksettomaksi ainoastaan niiden velallisten osalta, jotka kuuluisivat molemmissa laskelmissa siihen luokkaan, jolta ulosmitataan yksi kolmasosa nettopalkasta eli heidän nettopalkkansa olisi molemmissa tapauksissa välillä 2 x suojaosuus – 4 x suojaosuus. Elatuksen varassa olevien henkilöiden osalta on oletettu, että suojaosuus (241,20 €/kk/elätettävä) säilyisi ennallaan.



**Taulukko 1. Velallinen, jolla ei ole elätettäviä.**

nettopalkka €	ulosmittaus € suojaosuudella 672,30 €	ulosmittaus € suojaosuudella 900 €	erotus €
800	85,13	0	85,13
1 000	218,47	66,67	151,80
1 500	500	400	100
2 000	666,67	666,67	0
2 500	833,33	833,33	0
3 000	1 145,04	1 000	145,04
3 500	1 545,04	1 166,67	378,37
4 000	1 945,04	1 520	425,04
4 500	2 250	1 920	330
5 000	2 500	2 320	180
7 000	3 500	3 500	0
8 000	4 000	4 000	0

**Taulukko 2. Velallinen, jolla on kolme elätettävää (esim. puoliso ja kaksi lasta).**

nettopalkka €	ulosmittaus € suojaosuudella 672,30 € (=suojaisuus 1395,90 €)	ulosmittaus € suojaosuudella 900 € (=suojaisuus 1623,60 €)	erotus €
800	0	0	0
1 000	0	0	0
1 500	69,40	0	69,40
2 000	402,73	250,93	151,80
2 500	736,07	584,27	151,80
3 000	1 000	917,60	82,40
3 500	1 166,67	1 166,67	0
4 000	1 333,33	1 333,33	0
4 500	1 500	1 500	0
5 000	1 666,67	1 666,67	0
7 000	2 994,32	2 569,28	425,04
8 000	3 794,32	3 369,28	425,04

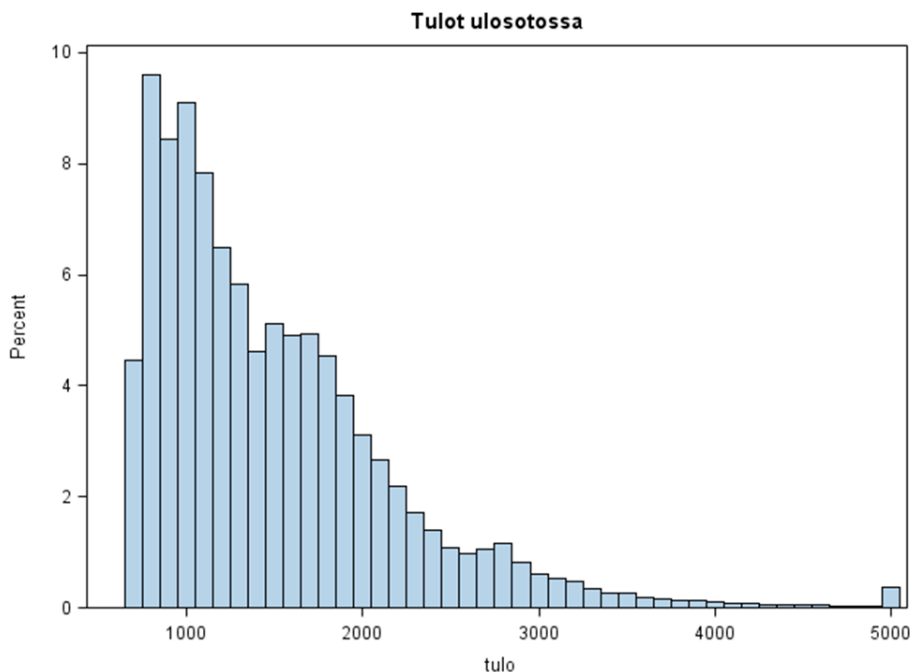
Ulosoton tietojärjestelmä Uljaksesta ilmenevien tietojen perusteella on laskettu, kuinka paljon velkojat menettäisivät, jos suojaosuutta nostettaisiin 900 euroon kuukaudessa. Elatuksen varassa olevien henkilöiden osalta on oletettu, että suojaisuus (241,20 euroa/kk/elätettävä) säilyisi ennallaan. Maaliskuun 2016 toistuvaistulon ulosmittausten perusteella tehdyn laskelman mukaan korotetulla suojaosuudella olisi jäänyt kertymättä kokonaisuudessaan 7 522 996 euroa eli vuositasolla 90 275 955 euroa. Syyskuussa 2016 vastaava kertymän menetys olisi ollut 7 912 303 euroa eli vuositasolla 94 947 636 euroa. Nämä luvut vastaavat 25–26 prosenttia toistuvaistulon ulosmittauskertymästä ja 8,4–8,9 prosenttia kaikista ulosmitatuista varoista. Lisäksi useampi velallinen tulisi tulorajaulosmittauksen piiriin, jolloin ulosmitattujen tulojen määrä vähenisi lisää sen johdosta, että tulora-

jaulosmittauksessa (nettopalkka enintään kaksi kertaa suojaosuus) velalliselle myönnetään automaattisesti kaksi vapaakuukautta vuodessa.

Ulosoton perintätuloksesta Verohallinnolle kertyi vuonna 2016 noin 349 504 000 euroa ja muille julkisoikeudellisille velkojille noin 129 556 000 euroa eli yhteensä varoja tilitettiin julkisoikeudellisille velkojille noin 479 060 000 euroa, mikä vastaa noin 44,7 prosenttia kokonaisperintätuloksesta. Laskennallisesti suojaosuuden korottaminen 900 euroon vähentäisi julkisvelkojen kertymiä noin 40,4–42,5 miljoonaa euroa vuodessa. Julkisen sektorin velkojen osalta saamatta jääneet tulot olisi kerättävä jollakin muulla tavalla.

Vuoden 2016 maaliskuussa toistuvaistulon ulosmittaus on suoritettu 74 318 velalliselta. Jos suojaosuus olisi ollut 900 euroa kuukaudessa, kokonaan ulosmittauksen ulkopuolelle olisi jäänyt 17 239 velallista eli 23 prosenttia toistuvaistulon ulosmittauksen piirissä olevista velallisista.

Julkiselle taloudelle koituisi hyötyä työllisyyden kasvusta siltä osin kuin velallisten oletetaan reagoivan taloudellisten kannustimien parantamiseen eikä työllistymiselle ole muuta estettä kuin kannustinloukku.



**Kuva 7.** Ulosottovelallisten nettokuukausitulojen jakauma maaliskuussa 2016, arvioituna ulosoton tietojärjestelmä Uljaksesta saatujen ulosmittaustietojen perusteella. (5000 euroon sisältyvät kaikki ne, joiden tulo on vähintään 5000 euroa.)

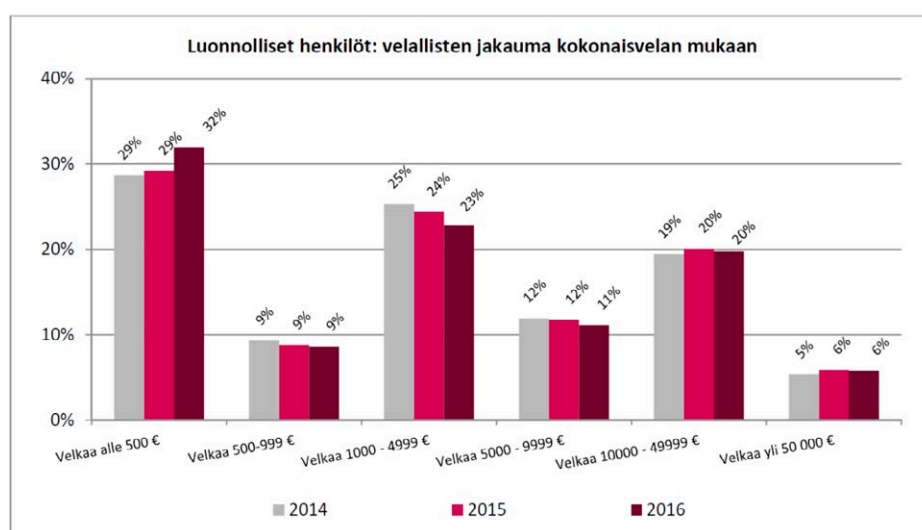
Ulosottovelallisten tulojakauman pakkautuminen matalammille tulotasoille merkitsee sitä, että velkojien kertymän menetys olisi huomattava myös siinä tapauksessa, että suojaosuutta korotettaisiin muulle tasolle kuin vertailuarvona käytettyyn 900 euroon.

On myös huomattava, että osa velkojista on yksityishenkilöitä, kuten lapsia, joiden vanhempi ei maksa elatusapua vapaaehtoisesti, rikoksen uhreja ja yksityisten välisen riidan voittaneita jne. Suojaosuuden korottaminen saattaisi olla heidän kannaltaan kohtuutonta. Esimerkiksi elatusapuasioita käsitellään ulosotossa vuosittain noin 20 000 kappaletta.

### Vaikutukset velallisen asemaan ja maksumoraaliin

Suojaosuuden korottaminen tarkoittaisi, että nykyistä useampi velallinen todettaisiin ulosotossa varattomaksi. Ulosoton varattomuusesteestä seuraa maksuhäiriömerkintä, jonka perusteella luotonantaja näkee, ettei henkilöltä saada ulosotonkaan kautta perittyä mitään. Tämä johtaa käytännössä velallisen luottokelvottomuuteen. Suojaosuuden korottamisella vaikeutettaisiin siten alimpien tulonsaajaryhmien mahdollisuutta saada luottoa ja rahoittaa hankintojaan. Esimerkiksi kodinkoneen ostaminen osamaksukaupalla, puhelinliittymän avaaminen, vuokra-asunnon vaihtaminen tai vakuutuksen ottaminen vaikeutuisi huomattavasti.

Suojaosuuden korottaminen, kuten myös muut ulosmittausta vähentävät toimenpiteet, tarkoittavat sitä, että velan maksu siirtyy myöhäisempään ajankohtaan. Viivästyskoron kertymisen vuoksi velkamäärä kasvaa. Tämän näkökohdan painoarvo on sitä suurempi, mitä suurempi velallisen ulosottovelan kokonaismäärä on.



**Kuva 8.** Ulosottovelallisten jakauma kokonaisvelan mukaan, luonnolliset henkilöt.

Suojaosuuden korottamisella saattaisi olla myös maksumoraalia heikentäviä vaikutuksia. Tuntuva korotus suojaosuuteen antaisi signaalin siitä, ettei alimpiin tulonsaajaryhmiin kuuluvien tarvitsisi edes yrittää maksaa velkojaan, kun heiltä ei ulosotonkaan kautta saataisi perittyä mitään. Tuntuva korotus tarkoittaisi, että nykyistä suurempi osa veloista jäisi maksamatta. Tämä voisi heikentää luotonantajien luottamusta luottojen takaisinmaksuun, ja näkyä esimerkiksi kohonneen riskin johdosta korkeampina luottojen hintoina.

### 1.2.3 Ulosoton lykkääminen työllistymisen johdosta ratkaisuvaihtoehtona

Ulosottokaaren 4 luvun 51 §:n 2 momentin mukaista mahdollisuutta työllistyvän velallisen ulosmittauksen lykkäämiseen on käytetty erittäin vähän. Velallisten tietämys mahdollisuudesta on heikkoa, ja ulosottomiehelle jää paljon harkintavaltaa siinä, myöntääkö hän lykkäyksen.

Säännöstä voitaisiin muuttaa siten, että ulosottomies olisi velvollinen myöntämään pitkän työttömyyden jälkeen työllistyneelle velalliselle lykkäystä ulosmittauksen alkamiseen, jos velallinen pyytää lykkäystä. Pitkään työttömänä olemista koskevaa kriteeriä voitaisiin täsmentää yhden vuoden työttömänä oloa vastaavaan määrään työttömyysetuuspäiviä, jotta lykkäyksen saaminen olisi aiempaa helpompaa ja ennakoitavampaa. Ulosottomiehelle tulisi jättää harkintavaltaa sellaisia tilanteita varten, joissa säännöstä käytetään väärin eli velallinen työskentelee toistuvasti vain lykkäysjakson ajan. Lykkäyskuukausien enimmäismäärää voitaisiin lisätä kuuteen kuukauteen. Tämänkaltaisen velallisen oikeus lykkäyskuukausiin voitaisiin rajoittaa alimpiin tulonsaajaryhmiin (tulorajausmittaukseen), joissa sosiaaliturvan suuruus vaikuttaa eniten työn vastaanottamishalukkuuteen. Lykkäysmahdollisuus voisi säilyä harkinnanvaraisena ja enimmäiskestoltaan neljään kuukauteen rajattuna niiden velallisten osalta, jotka työllistyvät tulorajausmittausta korkeammille tuloille tai jotka ovat saaneet työttömyysetuutta alle vuoden ajalta.

Lainsäädännön muuttamisesta olisi tiedotettava velallisia riittävän hyvin, jotta lykkäysmahdollisuutta osataan pyytää. Ulosottomiehiä tulisi kouluttaa lykkäyksen myöntämistä koskevista muutoksista, jotta he ottaisivat lykkäysmahdollisuuden aiempaa useammin esille velallisen kanssa esimerkiksi työllistyvän velallisen tiedustellessa mahdollisuutta vapaakuukauteen.

Seuraavassa tarkastellaan tällaisen ratkaisuvaihtoehdon vaikutuksia samoja kriteerejä vasten kuin suojaosuutta koskevassa jaksossa 1.2.2 on tehty.

#### **Vaikutukset työnteon taloudellisiin kannustimiin**

Lykkäys eli täysi keskeytys ulosmittaukseen olisi velallisen näkökulmasta tuntuva, vaikutuksiltaan ulosottokaaren 4 luvun 52 §:ssä tarkoitettua vapaakuukautta vastaava toimi.

Lykkäyksen keston aikana työllistymisen taloudelliset kannustimet olisivat kuvissa 1 ja 2 esitetyllä tasolla, koska ulosmittausta ei tehdä lainkaan. Käytännön kokemusten perusteella tiedetään, että velalliset ovat olleet verrattain aktiivisia saadakseen harkinnanvaraisia vapaakuukausia. Siten lykkäyksen myöntämisen tehostamisen ja siitä tiedottamisen voidaan arvioida kannustavan ulosottovelallisia työllistymiseen etenkin työn vastaanottamisvaiheessa sekä lykkäyksen keston aikana.

Kannustinvaikutuksen pysyvyyttä lykkäyksen päättymisen jälkeen on vaikeaa arvioida empiirisen tutkimuksen vähäisyyden vuoksi. Yhtäältä lyhytnäköisemmät ulosottovelalliset saattaisivat lopettaa työntöön pian lykkäyksen päätyttyä. Toisaalta pitkähkön työttömyyden jälkeinen kiinnittyminen työmarkkinoille voi katkaista negatiivisen kierteen ja aktivoida henkilöä myös pitkäkestoisemmin. On myös huomattava, että lykkäystä vaikutuksiltaan vastaavia vapaakuukausia on saatavissa vuosittain, minkä voidaan olettaa lieventävän lykkäyksen päättymisen negatiivista vaikutusta. Tähän suuntaan vaikuttaisi myös se, että uuden lykkäyksen saamista vaikeutettaisiin erityisesti niiden tapausten osalta, joissa velallisen havaitaan tarkoituksellisesti työskennelleen vain lykkäysjakson ajan.

### **Vaikutukset velkojien asemaan ja julkiseen talouteen**

Toimenpiteen vaikutus velkojien asemaan jäisi pieneksi sen vuoksi, että se kohdentuisi tarkasti kohderyhmäänsä eli vähintään noin vuoden työttömänä olleisiin ulosottovelallisiin. Niiden henkilöiden osalta, jotka ovat ennen työllistymistään saaneet ainoastaan työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa, negatiivisia vaikutuksia velkoihin ei aiheutuisi lainkaan siltä osin kuin henkilön oletetaan ilman kannustinta jättävän työn vastaanottamatta. Tämä johtuu siitä, ettei työmarkkinatuesta tai peruspäivärahasta voida tehdä ulosmittausta, eli velkoja olisi joka tapauksessa jäänyt ilman kertymää saatavalleen.

Kertymän saamatta jääminen lykkäysajalta liittyisi lähinnä ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavien työttömien henkilöiden velkoihin. Toisaalta velkojien voidaan olettaa saavan työllistymisestä hyötyä lykkäyksen päättymisen jälkeen henkilön kiinnittyttyä uudelleen työelämään.

Niiden velallisten osalta, jotka olisivat joka tapauksessa työllistyneet ilman lainsäädännön muuttamistakin, velkojille aiheutuisi lyhyellä tähtämellä jonkin verran kertymän menetyksiä. Kysymys ei kuitenkaan olisi saatavan lopullisesta menetyksestä, vaan täytöntöönpanon siirtymisestä myöhempään ajankohtaan. Lykkäyksen kesto voidaan pitää ulosottoerusteen lopulliseen vanhentumisaikaan nähden varsin lyhyenä aikana. Tämä korostuu erityisesti verrattaessa lykkäysvaihtoehtoa suojaosuuden korottamiseen, joka jäisi rasittamaan ulosottokertymää aina saatavan lopulliseen vanhentumiseen saakka.

Vastaavista syistä haittavaikutukset julkisvelkojen kertymiin jäisivät vähäisiksi.

Julkiselle taloudelliselle koituisi hyötyä työllisyyden kasvusta siltä osin kuin velallisten oletetaan reagoivan taloudellisten kannustimien parantamiseen eikä työllistymiselle ole muuta estettä kuin kannustinloukku.

### **Vaikutukset velallisen asemaan ja maksumoraaliin**

Vaihtoehto vaikuttaisi myönteisesti velallisten asemaan, koska he saisivat tuntuvan kannustimen työn vastaanottamiseen. Muutos ei aiheuttaisi velallisille varattomuusestettä eikä siten vaikuttaisi heidän elämäänsä vaikeuttavasti.

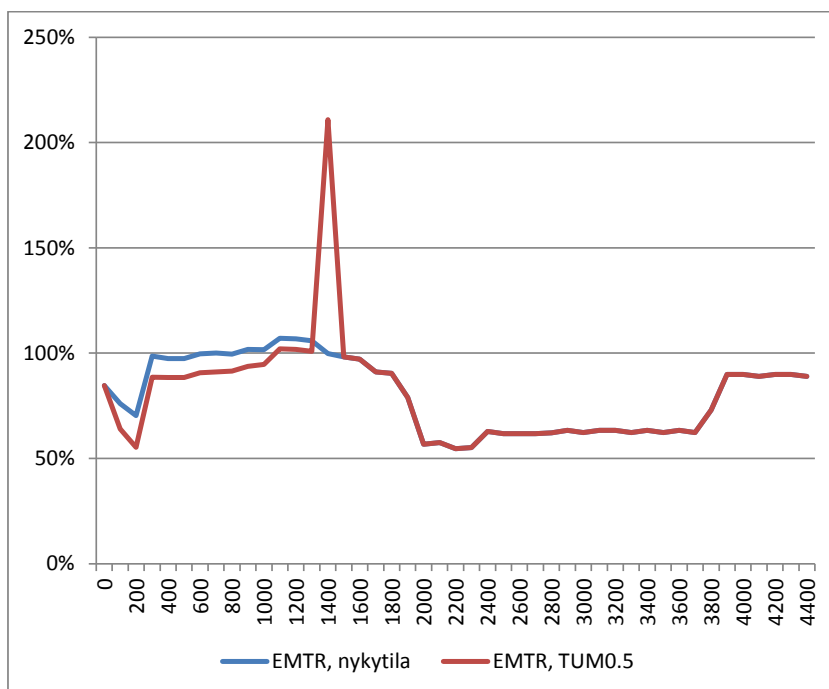
Lykkäyskuukausien lisääminen tarkoittaa muiden ulosmittausta vähentävien toimenpiteiden tapaan sitä, että velan maksu siirtyy myöhäisempään ajankohtaan. Viivästyskoron kertymisen vuoksi velkamäärä kasvaa. Toisaalta velallisella itsellään olisi viimekätinen määräysvalta sen suhteen, pyytääkö hän lykkäystä. Ulosottovelan mahdollisimman nopeaan lyhentämiseen pyrkivä velallinen voisi jättää pyytämättä lykkäystä tai pyytää sitä lyhempanä kuin laki mahdollistaa. Siten vaihtoehto olisi velallisten näkökulmasta joustavampi kuin esimerkiksi suojaosuusjärjestelmään tehtävät muutokset.

Lykkäysvaihtoehdolla ei voida arvioida olevan merkityksellisiä haittavaikutuksia maksumoraaliin. Kysymys olisi tarkasti määritellylle kohderyhmälle myönnettävästä kannustimesta, jonka väärinkäyttöä pyrittäisiin ehkäisemään estämällä usean lykkäyksen tarkoituksellinen ketjuttaminen. Vaihtoehdon ei voida arvioida johtavan siihen, että nykyistä suurempi osa veloista jäisi maksamatta tai että luottojen hinnat nousisivat.

### **1.2.4 Toistuvaistulon ulosmittauksen uudistaminen kokonaan tai osittain**

Edellä jaksossa 1.1.1 on selostettu palkan ja muun toistuvaistulon ulosmittauksen määrän suuruus eri tuloluokissa. Työryhmä on kahden edellä selostetun vaihtoehdon lisäksi selvittänyt ulosmittauksen määrän vähentämistä tulorajaulosmittauksessa sekä ulosmittauksen määrää koskevan laskentajärjestelmän muuttamista kokonaisuudessaan.

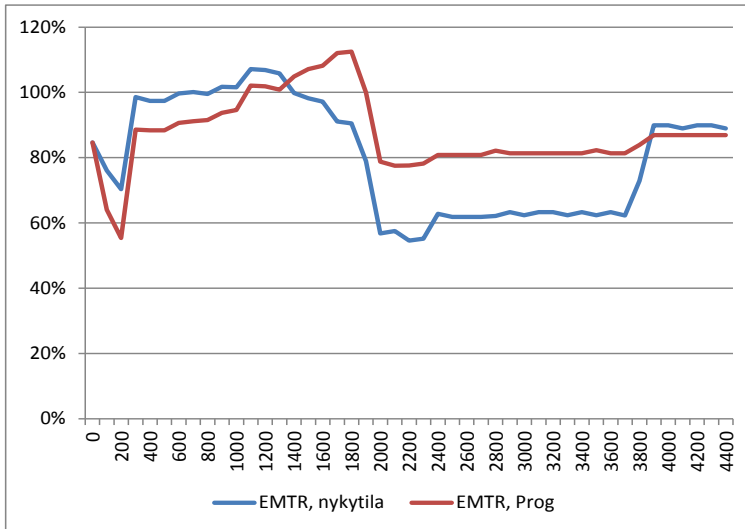
Ulosmittauksen määrää koskevasta järjestelmästä seuraa, että ulosoton eri osia ei voida yksittäin muuttaa ilman, että aiheutetaan epäjatkuvuuskohtia ulosmittauksessa. Jos esimerkiksi tulorajaulosmittaus laskettaisiin kahdesta kolmasosasta puoleen suojaosuuden ylittävästä nettotulosta, siitä seuraisi kaksi kertaa suojaosuuden kohdalle epäjatkuvuuskohta. Tämä epäjatkuvuuskohta näkyy ns. efektiivisissä marginaaliveroasteissa, jotka mittaavat käteen jäävien tulojen määrää ansiotulojen kasvaessa.



**Kuva 9.** Efektiivinen marginaaliveroaste (miten suuri osa lisätuloista menetetään mm. sosiaaliturvan, ulosmittauksen ja verotuksen muutosten seurauksena) nykytilassa sekä matalammalla tulorajausmittauksella (puolet suojaosuuden ylittävästä tulosta).

Kuvasta 9 havaitaan, että tulorajausmittauksen keventäminen puoleen parantaisi työntekijöiden kannustimia efektiivisellä marginaaliveroasteella mitattuna aina siihen pisteeseen asti, jossa tulorajausmittaus loppuu. Tähän pisteeseen syntyisi epäjatkuvuuskohta, jossa ylimääräisen euron ansaitseminen vähentäisi merkittävästi käteen jääviä tuloja. Tätä epäjatkuvuuskohtaa korkeammilla tulotasoilla muutoksella ei olisi merkitystä. Ulosoton tietojen perusteella voidaan arvioida, että muutos aiheuttaisi noin 36 miljoonan euron vähenemän vuosittaisessa ulosmittauksenkertymässä.

Toinen vaihtoehto ulosmittauksen määrän muuttamiseksi nykyjärjestelmään verrattuna olisi muuttaa järjestelmä tyypillisemmällä tapaa progressiiviseksi järjestelmäksi. Tämä tarkoittaisi, että kunkin tulorajan ylittävistä tuloista ulosmitattaisiin tietty prosenttiosuus, mutta tulorajojen ylittäminen ei vaikuttaisi alempien tulo-osien ulosmittaukseen. Järjestelmä muistuttaisi tällöin nykymuotoista progressiivista tuloveroasteikkoa.



**Kuva 10. Efektiiviset marginaaliveroasteet, nykytila ja progressiivinen ulosottojärjestelmä.**

Esimerkinomaisessa progressiivisessa järjestelmässä (kuva 10) suojaosan allittavia tuloja ei ulosmitattaisi. Vastaavasti suojaosan ylittävien tulojen osalta ulosmitattaisiin puolet, kaksi kertaa suojaosan ylittäviltä tuloilta kaksi kolmasosaa, ja neljä kertaa suojaosan ylittäviltä tuloilta neljä viidesosaa. Näin järjestelmä olisi hieman nykyistä järjestelmää suopeampi hyvin matalilla tulotasolla, mutta taas huomattavasti ankarampi 2 000 ja 4 000 euron bruttotulojen välimaastossa. Työllistyminen matalille tulotasolle muuttuisi käteen jäävien tulojen kannalta katsottuna nykyistä kannattavammaksi, ja hieman korkeammille tulotasolle selvästi vähemmän kannattavaksi kuin nykyisin. Lisäksi järjestelmä ei olisi tällä tavoin tasoitettunakaan kustannusvaikutuksiltaan neutraali, vaan se vähentäisi ulosoton perintätulosta noin 12 miljoonalla eurolla vuodessa.

Järjestelmän muuttaminen edellä esitetyin tavoin olisi merkittävä muutos, joka edellyttäisi asteikon huolellista uudelleenarviointia sekä sovittamista yhteen loogisesti ja toimivasti sosiaaliturvajärjestelmien kanssa. Näin merkittävän järjestelmämuutoksen osalta olisikin syytä odottaa Palkansaajien tutkimuslaitoksessa meneillään olevan ulosottoa koskevan tutkimuksen (Optimal default regime and labor supply) tuloksia, jotta mahdollinen uudistus voitaisiin tarvittaessa toteuttaa huolelliseen tutkimustietoon perustuen. Työryhmän saaman selvityksen perusteella vuoden 2017 alussa käynnistyneen hankkeen kokonaiskeston arvioidaan olevan kolme vuotta.

Lisäksi uudistus tarkoittaisi sitä, että ulosoton tietojärjestelmä Uljakseen olisi tehtävä merkittäviä muutoksia, joilla on kustannusvaikutuksia. Työnantajien olisi myös uudistettava palkanmaksujärjestelmiään, mistä syntyisi kustannuksia sekä yrityksille että julkisyhteisöille.



### 1.2.5 Vaihtoehtojen vertailu ja johtopäätös

Edellä jaksossa 1.2.4 mainituista syistä valmistelussa ei ole pidetty ulosmittausjärjestelmän kokonaisuudistusta ajankohtaisena eikä asetettuihin tavoitteisiin nähden tarkoituksenmukaisena ratkaisuvaihtoehtona. Siten vaihtoehtoisina ratkaisumalleina on syytä tarkastella erityisesti ulosoton suojaosuuden korottamista 900 euroon kuukaudessa ja sitä, että pitkään työttömänä ollut velallinen voisi työllistymisensä johdosta saada palkan ulosmittaukseen lykkäyksen aiempaa helpommin ja aiempaa pidemmäksi ajaksi.

Suojaosuuden korottamisen vaikutukset olisivat pääosin negatiiviset. Toimenpide kohdentuisi heikosti ja vaikuttaisi myös suurituloisten ulosmittauksen määrää vähentävästi. Korottaminen parantaisi työllistymisen laskennallisia kannustimia matalissa ja korkeissa (bruttotulot yli 4 000 euroa kuukaudessa) tuloluokissa. Sen sijaan sillä ei olisi juuri lainkaan vaikutuksia ennakoitujen bruttoansioiden ollessa noin 2200–4000 euroa kuukaudessa. Suojaosuuden korottaminen aiheuttaisi velkojille 90–95 miljoonan euron menetykset vuodessa, sillä tämän verran velkoja jäisi maksamatta. Julkisvelkojen osuus tästä on 40–43 miljoonaa euroa vuodessa. Suojaosuuden korottaminen pudottaisi noin 17 000 henkilöä ulosoton piiristä (23 % toistuvaistulon ulosmittauksen piirissä olevista velallisista) ja tekisi heistä käytännössä luottokelvottomia. Suojaosuuden korottaminen saattaisi vaikuttaa maksumoraalia heikentävästi. Se johtaisi myös siihen, että entistä suurempi osuus veloista jäisi maksamatta, mikä voisi vaikuttaa luoton saantiin ja hintaan.

Lykkäyskuukausiin perustuva vaihtoehto kohdentuisi suoraan oikeaan kohderyhmään eli pitkään työttömänä olleisiin velallisiin. Se olisi velallisen näkökulmasta merkittävä, suojaosuuden nostoa tuntuvampi, joskin kestoaltaan määräaikainen kannustin. Vaikutukset velkojen kertymiin olisivat oikean kohdentumisen vuoksi vähäiset. Vaihtoehto ei pudottaisi ketään ulosoton piiristä, eikä vaikuttaisi velallisten elämää vaikeuttavasti. Vaihtoehto olisi toteutettavissa nopeasti.

Valmistelussa on päädytty siihen, että lykkäyskuukausiin perustuva vaihtoehto on tarkoituksenmukainen ja tehokas toimenpide esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, eikä suojaosuuden korottaminen ole tarkoituksenmukaista.

## 2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

### 2.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa työttömien ulosottovelallisten kannustimia ottaa vastaan työtä ja tällä tavoin helpottaa ulosottovelallisten asemaa. Tavoitteen saavuttamiseksi on tarkasteltu eri ratkaisuvaihtoehtoja, joiden välisessä valinnassa on otettu kannustinvaikutusten lisäksi huomioon muun muassa vaikutukset velkojien ja velallisten asemaan.

### 2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Tavoitteen saavuttamiseksi arvioituja päävaihtoehtoja on kuvattu edellä jaksossa 1.2 "Nykytilan arviointi". Tässä yhteydessä tarkastellaan vielä sitä, millä tavoin valittu ratkaisuvaihtoehto eli työllistymisen perusteella myönnettävän lykkäyksen tehostaminen olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa.

Tehostamistoimenpiteiden osalta luontevia vaihtoehtoja ovat ennen muuta lykkäyskuukausien enimmäismäärän lisääminen sekä lykkäyksen muuttaminen harkinnanvaraisesta mahdollisuudesta velallisen oikeudeksi. Näin merkittäviä toimenpiteitä ei voida kuitenkaan ulottaa kaikkiin ulosottovelallisiin, vaan on syytä tarkastella erityisesti työllistyvän velallisen tulotasoon ja työttömyyden kestoon liittyviä edellytyksiä.

Edellä jaksossa 1.2.1 "Työllistymisen kannustimet nykyisin" tehtyjen havaintojen johdosta voidaan pitää erityisen tärkeänä parantaa niiden ulosottovelallisten asemaa, jotka työllistyvät pienehköille ansioille. Tarkoituksenmukaisena on pidetty tehostamistoimenpiteiden kohdentamista niihin ulosottovelallisiin, jotka työllistyessään tulevat tulo- ja rajausmittauksen piiriin. Muiden velallisten mahdollisuutta harkinnanvaraisen lykkäyksen saamiseen ei tulisi samalla heikentää nykyisestä.

Pitkähkön aikaa jatkunutta työttömyyttä voidaan sinänsä pitää edelleen tarpeellisena edellytyksenä. Koska lykkäyksestä muodostettaisiin velallisen oikeus, sen edellytykset olisi kuitenkin määriteltävä täsmällisemmin kuin nykyisessä säännöksessä, jonka mukaan velallisen on tullut olla ”pitkään työttömänä”. Täsmällisten ja helposti todennettavien soveltamedellytysten voidaan myös arvioida helpottavan ulosottomiehen ratkaisutoimintaa sekä kasvattavan velallisilta tulevien pyyntöjen määrää, mikä puolestaan edistäisi esityksen työllisyystavoitteiden toteutumista. Tältä osin vaihtoehtoisina ratkaisuuina voidaan nähdä lykkäysoikeuden sitominen joko työttömyyden keston (esimerkiksi yksi vuosi, joka mainitaan voimassa olevan säännöksen perusteluissa) tai työttömyysetuuden maksupäiviin (esimerkiksi 258 etuuspäivää, joka niin ikään vastaisi noin vuoden työttömyyttä laskettaen 21,5 x 12 mukaisesti). Esityksen valmistelussa on käynyt ilmi, että näistä jälkimmäisenä mainittu on velallisen näkökulmasta helpommin todennettava ja ulosottomiehen näkökulmasta yksiselitteisesti tulkittava vaihtoehto. Niiden päivien lukumäärä, joilta velallinen on saanut työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa, on nimittäin suoraan velallisen nähtävissä esimerkiksi etuuden maksajien sähköisissä asiointipalveluissa. Lykkäysoikeuden sitominen tietyn aikaa kestäneeseen työttömyyteen herättäisi sen sijaan kysymyksiä esimerkiksi siitä, olisiko velallisen tullut tänä aikana pidättäytyä hyvin pienimuotoisestakin työnteosta täyttääkseen edellytyksen. Työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukainen määritelmä, joka työttömän tulee täyttää etuutta saadakseen, muodostaa riittävän väljän lähtökohdan, joka ei estä pienimuotoista työntekoa.

Seuraavaksi on arvioitu, miten lykkäyskuukausien lukumäärää tulisi säännellä. Lykkäyksen enimmäiskesto voidaan tulorajaulosmittauksen piirissä olevien velallisten osalta lisätä kuuteen kuukauteen, jos työttömyysetuutta on saatu ainakin 258 päivältä. Olisi kuitenkin pyrittävä huolehtimaan siitä, että lykkäyksen suhde velkojalle lykkäyksen jälkeen odotettavissa olevaan kertymään säilyy tasapainoisena. Samoin tulisi välttää sääntelyä, joka olisi omiaan kannustamaan työllistymiseen vain lykkäyksen enimmäiskeston ajaksi. Määräaikaisten työsuhteiden osalta mainittuja tavoitteita voitaisiin edistää sitomalla lykkäyksen kesto puoleen työsuhteen keston. Samankaltaista mallia on vuoden 2017 alusta käytetty työttömyysturvalain 8 luvun mukaisen liikkuvuusavustuksen keston sääntelyssä. Toistaiseksi voimassaolevat työsopimukset oikeuttaisivat käytännössä lykkäykseen enimmäisajaksi eli työsuhteen kuuden ensimmäisen kuukauden ajaksi.

Valmistelussa on muutoinkin harkittu mahdollista tarvetta väärinkäyttötilanteiden ehkäisyyn ja sanktiotyyppeihin järjestelyihin. Varsinaista sanktiointia on pidetty tarpeettomana ja vaikeasti toteutettavana. Sen sijaan välttämättömänä on pidetty, että ulosottomiehelle jätetään harkintavaltaa sellaisia tilanteita varten, joissa velallinen pyytää uutta lykkäystä, vaikka hänen havaitaan aiemmin tarkoituksellisesti työskennelleen vain lykkäyksen keston ajan. Harkintavalta voitaisiin muotoilla kahdeksi edellytykseksi, joista molempien olisi täyttyvä: velallisen olisi jo aiemmin tullut saada lykkäys ja uuden lykkäyksen myöntämisen tulisi olennaisesti vaarantaa velkojan maksunsaantioikeus.

## 2.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että vähintään 258 päivältä työttömyysetuutta saaneet ulosottovelalliset olisivat suoraan pyyntönsä perusteella oikeutettuja saamaan lykkäystä palkan ulosmittaukseen, jos he työllistyessään ovat tulorajulosmittauksen piirissä. Siten nykyinen harkinnanvarainen mahdollisuus lykkäyksen antamiseen muutettaisiin näiltä osin velallisen oikeudeksi. Ulosottomies voisi kieltäytyä lykkäyksen myöntämisestä ainoastaan, jos velalliselle on jo aiemmin myönnetty lykkäys ja uuden lykkäyksen antaminen vaarantaisi olennaisesti velkojan maksunsaantioikeuden. Menettelyn yksinkertaistamiseksi työttömyyden kestoa koskeva edellytys sidottaisiin työttömyysetuuden maksupäiviin, vaikka käytännössä edellytys vastaisi nykyiseen tapaan noin vuoden työttömyyttä. Lykkäys kestäisi puolet työsuhteen kestosta, kuitenkin enintään kuusi kuukautta, eli enimmäiskestoa pidennettäisiin nykyisestä.

Sellaisten velallisten osalta, jotka eivät ole ehtineet saada työttömyysetuutta 258 päivältä tai jotka työllistyvät tulorajulosmittausta korkeammille tuloille, esityksessä ehdotetaan, että ulosmittauksen lykkäys säilyisi nykyiseen tapaan harkinnanvaraisena. Lykkäys kestäisi tällöin enintään puolet työsuhteen kestosta, ei kuitenkaan yli neljää kuukautta.

## 3 Esityksen vaikutukset

### 3.1 Ulosmittauksen lykkäys

Esityksen työllisyysvaikutusten täsmällinen arviointi on vaikeaa. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuoden 2016 lopussa noin 214 000 ulosottovelallisesta noin 44 000 luokiteltiin työttömiksi. Yhteensä noin 95 400 ulosotossa vuoden 2016 aikana olleesta työttömästä velallisesta vuoden lopussa edelleen ulosotossa oli siis alle puolet.

Tilastokeskuksen julkisten tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida, kuinka moni työttömistä ulosottovelallisista on pitkäaikaistyötön. Arvioitavissa ei myöskään ole se, kuinka monen työttömän ulosottovelallisen kohdalla työttömyyden jatkuminen johtuu kannustinloukkujen sijasta pääasiassa muusta syystä, kuten heikosta työmarkkina-asemasta tai siitä, ettei sopivaa työtä ole tarjolla. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että vain vähemmistö työttömistä velallisista jää työllistymättä yksinomaan sen johdosta, että he kannustinloukkujen vuoksi kieltäytyvät saatavilla olevasta työstä.

Vaikutusarvioinnissa on otettava huomioon myös, että aiemman empiirisen tutkimuksen puutteen vuoksi työttömien ulosottovelallisten reagointia taloudellisiin kannustimiin tunnetaan heikosti. Palkansaajien tutkimuslaitoksessa on vireillä aihepiiriä koskeva tutkimus (Optimal default regime and labor supply), mutta työryhmän saaman selvityksen mukaan noin kolme vuotta kestävä hanke on vielä alkuvaiheessa.

Työryhmä on päätenyt siihen arvioon, että esityksen työllisyysvaikutus tulisi todennäköisesti olemaan alle tuhat henkilöä vuodessa.

Esitys vaikuttaisi myönteisesti velallisten asemaan, koska he saisivat tuntevan kannustimen työn vastaanottamiseen sekä helpotusta esimerkiksi työnteen aloittamisesta aiheutuvien kertakustannusten kattamiseen. Esityksellä ei olisi velallisten kannalta haittavaiikutuksia. Lykkäyskuukaudet eivät aiheuta velalliselle varattomuusestettä, ja velallinen, joka haluaa esimerkiksi korkojen kertymiseen liittyvistä syistä maksaa ulosottovelkaansa

mahdollisimman nopeasti, voi jättää pyytämättä lykkäystä tai pyytää sitä säädettyä enimmäiskestoja lyhempana.

Esityksellä ei arvioida olevan pitkän tähtäimen haittavaikutuksia velkojien asemaan. Väliaikaisia kertymän menetyksiä voidaan arvioida jakamalla esimerkiksi vuoden tarkasteluvälillä työllistyvät ulosottovelalliset kahteen ryhmään: 1) niihin, jotka eivät olisi työllistyneet ilman esitettyä uutta kannustinta, sekä 2) niihin, jotka olisivat tarkasteluvälillä työllistyneet joka tapauksessa päästen silti osallisiksi ehdotettavista uusista kannustimista. Molemmissa tapauksissa kysymys on tulorajaulosmittauksen piiriin tulevista velallisista, sillä muiden osalta lykkäysmahdollisuus säilyy ennallaan.

Ensin mainittuja on edellä arvioitu olevan enimmillään tuhat henkilöä vuodessa, eikä heidän osaltaan merkittävää kertymän menetyksiä käytännössä aiheutuisi, koska henkilöt olisivat muutoin jääneet työttömiksi ja todennäköisesti suurilta osin perusturvan varaan. Lykkäyksen keston jälkeen velkojille koituu päinvastoin hyötyä velallisten kiinnittymisestä työelämään. Jälkimmäisenä mainittuja eli joka tapauksessa työllistyviä voidaan suuntaa-antavasti arvioida olevan noin 1000–5000 henkilöä vuodessa. Koska kysymys on tulorajaulosmittauksen piirissä olevista henkilöistä, keskimääräiseksi kertymän menetykseksi voidaan laskea 224 euroa kuukaudessa, jos käytetään laskennan pohjana yksin asuvaa henkilöä ja henkilöiden oletetaan jakautuvan tasaisesti tulorajaulosmittauksen alueelle (tulorajaulosmittauksen ylärajalla ulosmitataan noin 448 euroa). Mikäli näiden henkilöiden oletettaisiin ilman esitettyjä muutoksia saavan nykyisen säännöksen mahdollistaman neljän kuukauden lykkäyksen, esityksen vaikutukset olisi laskettava ainoastaan kahden kuukauden lisämenetyksen perusteella. Koska kuitenkin lykkäyksiä on nykyisin myönnetty vain harvoin, on asianmukaista käyttää vertailussa enimmäisarvoa eli kuuden kuukauden menetyksiä. Tämän mukaan arvioitu kertymän menetys olisi  $(1000 \times 224 \times 6 =)$  1,3 miljoonan ja  $(5000 \times 224 \times 6 =)$  6,7 miljoonan euron välillä. Tältäkin osin kysymys ei olisi saatavan lopullisesta menetyksestä, vaan täytäntöönpanon siirtymisestä myöhempään ajankohtaan. Ulosottooperusteiden lopulliseen vanhentumisaikaan nähden enintään kuuden kuukauden kestoista lykkäystä voidaan pitää verrattain lyhyenä.

Vastaavasti esityksellä ei arvioida olevan mainittavia pitkän tähtäimen vaikutuksia julkisvelkojien kertymiin. On myös otettava huomioon, että työllisyysvaikutusten kautta saavutetaan positiivisia vaikutuksia julkisessa taloudessa. Mikäli verrataan vuoden työttömänä työmarkkinatuella olevan henkilön (vuosittainen etuustulo 8 400 euroa) maksamia veroja ja maksuja osa-aikaisesti töitä tekevän henkilön veroihin ja maksuihin (vuosittainen etuustulo 4 200 euroa ja palkka päätoimesta 12 000 euroa), ovat osatyöllisen henkilön tuloverot ja maksut yhteensä 580 euroa korkeammat. Työttömyysturvamenot vähenisivät noin 4 200 eurolla vuodessa työllistyvää henkilöä kohden, yleisen asumistuen menot noin 1 400 eurolla ja toimeentulotuen menot noin 850 eurolla. Verotus ja työntekijän vakuutusmaksut huomioiden vuotuinen nettosäästö julkiselle taloudelle voisi olla noin 7 000 euroa työl-

listyvää kohden, eli yhteensä alle 7 miljoonaa euroa. Lisäksi työllistymisen kautta kertyisi tuloja myös työnantajan maksamista vakuutusmaksuista.

Ulosoton tietojärjestelmä Uljakseen tehtävistä muutoksista syntyisi vaikutuksia julkiseen talouteen. Muutokset ovat tarpeen, jotta lykkäyksiä voitaisiin myöntää mahdollisimman sujuvasti ja jotta uudistuksen vaikutuksia voitaisiin seurata. Kysymyksessä on arviolta 20 000–40 000 euron suuruinen kertakustannus. Uudistus hoidetaan valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Esityksestä ei aiheutuisi viranomaisiin henkilöstövaikutuksia tai organisatorisia vaikutuksia. Ulosottolaitoksen henkilökuntaa tulisi kuitenkin kertaluonteisesti kouluttaa uudistuksen johdosta.

Työttömistä ulosottovelallisista noin kaksi kolmasosaa on miehiä. Esityksellä olisi siten vaikutuksia ennen muuta miesten asemaan.

## 3.2 Erottamisedun euromäärien korotus

Jäljempänä jaksossa 6 ”Tarkemmat säännökset ja määräykset” esitetään erottamisetua koskevien, ulosottomenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (1322/2007) 11 §:ään sisältyvien euromäärien (3 000 ja 5 000 euroa) korottamista 5 000 ja 7 000 euroon. Käytännössä muutos tarkoittaisi, että ulosottovelallinen voisi hieman aiempaa useammin säilyttää ajoneuvon, jota hän välttämättä tarvitsee toimeentulonsa tai perheenjäsenensä toimeentulon turvaamiseksi.

Vuonna 2016 suoritettiin 966 muun irtaimen omaisuuden kuin asunto-osakkeen myyntiä. Ajoneuvojen myyntejä oli vain osa mainituista. Edelleen euromäärien korotukset vaikuttaisivat vain 3 000 – 5 000 euron (tai erityisen syyn käsillä ollessa 5 000 – 7 000 euron) arvoisten ajoneuvojen ulosmittaukseen, eivät sen sijaan tätä vähempi- tai suurempiarvoisiin ajoneuvoihin. Näillä perusteilla korotuksesta velkojille aiheutuvan ulosottokertymän menetyksen arvioidaan olevan vähäinen.

## 4 Asian valmistelu

Hallitus teki osana työllisyyttä lisääviä toimia 1 päivänä syyskuuta 2016 seuraavan kirjauksen: "Ulosottoon liittyviä työllistymisen kannustinloukkuja puretaan. Myönnetään helpotuksia ulosottoon työllistymisen kannustamiseksi ja pienituloisten ylivelkaantuneiden henkilöiden aseman helpottamiseksi. Valmistelussa arvioidaan erityisesti ulosoton suojaosuuden korottamisen mahdollisuudet ja vaikutukset."

Oikeusministeriö asetti tämän johdosta 17 päivänä tammikuuta 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää eri vaihtoehtoja ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukujen purkamiseksi sekä ehdottaa siihen parhaiten soveltuvaa ratkaisua. Työryhmässä oli oikeusministeriön lisäksi edustus valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Valtakunnanvoudinvirastosta.

Työryhmän mietintö valmistui 3 päivänä heinäkuuta 2017.



## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

# 5 Lakiehdotuksen perustelut

### 1 luku Yleiset säännökset

**32 §.** *Tiedot luottotietotoiminnan harjoittajalle.* Pykälän 3 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä katettaisiin ulosottooperusteen määräajan umpeen kulumisen lisäksi myös tilanteet, joissa ulosotto päättyy saatavan vanhennuttua lopullisesti velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) 13 a §:n nojalla. Ulosottomiehen olisi siten tehtävä velallisen pyynnöstä luottotietotoiminnan harjoittajalle antamia tietoja koskeva peruuttamisilmoitus riippumatta siitä, kummalla perusteella saatavan lopullinen vanhentuminen on tapahtunut.

### 2 luku Ulosottooperusteet

**24 §.** Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä otettaisiin huomioon ulosottooperusteen määräajan umpeen kulumisen lisäksi tilanteet, joissa saatava vanhentuu lopullisesti velan vanhentumisesta annetun lain 13 a §:n nojalla. Jos saatavan perimiseksi on toimitettu ulosmittaus tai saatava on ilmoitettu 5 luvussa tarkoitussa myynnissä, ulosottooperusteen määräajan umpeen kulumisen lisäksi myöskään velan vanhentuminen lopullisesti velan vanhentumisesta annetun lain 13 a §:n nojalla ei estäisi maksun saamista ulosmitatuista varoista. On perusteltua, että molempia velan lopulliseen vanhentumiseen johtavia tilanteita kohdellaan tältä osin samalla tavoin.

### 4 luku Ulosmittaus

**48 §.** *Suojaisuus.* Pykälän 2 momenttiin sisältyvään pykäläviittaukseen tehtäisiin tekninen muutos, joka on tarpeen uuden 51 a §:n säätämisen johdosta.

**51 §.** *Olennaisesti heikentynyt maksukyky.* Pykälän 2 momentti kumottaisiin, ja työttömyyden jälkeisestä ulosmittauksen lykkäämisestä säädettäisiin 51 a §:ssä.

**51 a §.** *Lykkäys ulosmittaukseen työllistymisen perusteella.* Pykälä on uusi. Siihen otettaisiin säännökset ulosmittauksen lykkäämisestä sillä perusteella, että pitkään työttömänä ollut velallinen on työllistynyt.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, milloin velallisella on oikeus ulosmittauksen lykkäämiseen työllistymisen perusteella. Oikeus lykkäämiseen koskisi velallisia, jotka kuuluvat tulorajaulosmittauksen piiriin eli velallisia, joiden nettopalkka ylittää enintään kaksinkertaisesti suojaosuuden määrän. Velallisilla, joiden nettopalkka ylittää tulorajaulosmittauksen rajan, ei olisi ehdotonta oikeutta ulosmittauksen lykkäämiseen työllistymisen perusteella, mutta heille voitaisiin myöntää lykkäystä harkinnanvaraisesti pykälän 2 momentin nojalla.

Lykkäysoikeus koskisi velallisia, jotka ovat saaneet työttömyysturvalaissa tarkoitettua työttömyysetuutta vähintään 258 päivältä. Työttömyysturvalaissa tarkoitettuja työttömyysetuuksia ovat työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki. Työttömyyspäivärahalla tarkoitetaan palkansaajalle ja yrittäjälle myönnettävää peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Pykälässä edellytetty lukumäärä vastaa yhden vuoden täyttä työttömyyttä.

Velallisella olisi oikeus lykkäykseen vähintään 258 maksetun työttömyysetuuspäivän perusteella, vaikka hän ei olisi saanut etuutta yhtäjaksoisesti. Maksamisessa voi olla katko esimerkiksi toisen etuuden, kuten sairauspäivärahan saannin vuoksi. Kertymässä voi olla katko myös palkkatyön vuoksi. Työttömyysetuuden maksupäivät ovat niitä arkipäiviä, joilta etuuden saajalle maksetaan työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Vähennetty etuus kerryttää etuuspäiviä samassa tahdissa kuin täysimääräinen. Soviteltu etuus sen sijaan kerryttää päiviä hitaammin kuin täysi etuus, koska etuuden saajalla on tuloja. Myös sovitellun etuuden saaminen oikeuttaisi lykkäykseen, kunhan täysiksi muunnettuja päiviä on kertynyt vähintään 258. Täysien päivien mukainen määrä näkyy etuuden maksajan laskurissa, eikä velallisen tai ulosottomiehen siten tarvitsisi tehdä soviteltujen päivien muuntamiseen liittyviä laskutoimituksia.

Velallisen tulisi toimittaa ulosottomiehelle selvitys siitä, että hän on saanut työttömyysturvalaissa tarkoitettua työttömyysetuutta lykkäykseen oikeuttavalta ajalta. Etuuden maksajien ylläpitämien sähköisten asiointipalvelujen kautta velallinen voi saada tiedon saamastaan työttömyysetuudesta, työttömyysetuuden maksupäivistä ja maksuhistoriasta. Etuuden maksajana on työmarkkinatuen ja työttömän peruspäivärahan osalta Kela ja ansiopäivärahan osalta työttömyyskassa. Velallinen voi esimerkiksi tulostaa oman maksuhistoriansa haluamaltaan ajalta. Vaihtoehtoisesti velallinen voi tulostaa näkymän, jolta maksettujen etuuspäivien yhteismäärä ilmenee, tai esittää useita erillisiä etuuspäätöksiä, joista etuuspäivien riittävä yhteismäärä käy ilmi. Velallinen voi myös asioida etuuden maksajan kanssa puhelimitse tai henkilökohtaisesti ja pyytää tarvitsemansa asiakirjat.

Maksetut etuuspäivät ilmenevät edellä mainituista sähköisistä järjestelmistä suoraan lukuina, joten ulosottomies ei joudu tulkitsemaan työttömyyden kestoa. Tarvittaessa ulosottomies voi kuitenkin olla yhteydessä etuuden maksajaan. Sivullisen ja viranomaisen tietojenantovelvollisuudesta ulosottomiehelle säädetään ulosottokaaren 3 luvun 64–68 §:ssä.

Lykkäyksen kesto olisi puolet työsuhteen kestosta, kuitenkin enintään kuusi kuukautta. Lykkäyksen kesto pyöristettäisiin täysiksi kalenterikuukausiksi ylöspäin. Esimerkiksi kahdeksan ja puolen tai yhdeksän kuukauden pituiseen työsuhteeseen työllistyvä velallinen voisi siten saada lykkäystä ulosmittaukseen viideksi kuukaudeksi työsuhteen alkamisesta. Toistaiseksi voimassa oleva työsuhde luonnollisesti oikeuttaisi lykkäykseen työsuhteen ensimmäisen kuuden kuukauden ajaksi. Jos velallinen pyytäisi enimmäismäärää lyhyempää lykkäystä, tulisi lykkäyskuukausien määrä rajoittaa pyynnön mukaiseksi. Lykkäyksen kesto laskettaisiin työsuhteen alkamisesta. Jos velallinen esimerkiksi pyytäisi lykkäystä vasta maaliskuun alusta, vaikka oikeus kuuden kuukauden kestoiseen lykkäykseen olisi alkanut vuoden alusta, velallisella olisi oikeus lykkäykseen 1.3.–30.6. väliseksi ajaksi.

Jos velallinen työllistyy määräaikaisiin työ- tai virkasuhteisiin, jotka jatkuvat keskeytyksettä, hänelle olisi lähtökohtaisesti myönnettävä lykkäystä 1 momentin mukaisesti jokaiseen työ- tai virkasuhteeseen, jollei lykkäyksen enimmäiskesto täyty. Tarkoituksenmukaista olisi, että velallisen asema olisi sama riippumatta siitä, työllistyykö hän esimerkiksi vuoden alusta kahdeksaksi kuukaudeksi kerrallaan vai keskeytyksettä jatkuviksi kahden kuukauden jaksoiksi neljä kertaa. Ensin mainitussa tapauksessa vuoden alusta työllistynyt velallinen saisi lykkäyksen tammikuun alusta huhtikuun loppuun, jälkimmäisessä puolestaan tammi-, maaliskuu-, touko- ja heinäkuun ajaksi.

Velallisen olisi pyydettävä lykkäystä. Ulosottomiehellä ei siten olisi oma-aloitteista velvollisuutta selvittää, onko velallisella oikeus lykkäykseen. Ulosottomiehellä on kuitenkin ulosottokaaren 1 luvun 20 §:n mukainen neuvontavelvollisuus. Ulosottomiehen on siten tilanteen niin vaatiessa otettava lykkäysoikeus velallisen kanssa esiin ja velallisen mainitessa työllistymisestä annettava hänelle neuvontaa lykkäyksestä.

Pykälän 1 momentissa olisi kysymys velallisen oikeudesta saada lykkäystä ulosmittauksen alkamiseen. Jos edellä selostetut lykkäyksen saamisen edellytykset täyttyvät, ulosottomies voisi kieltäytyä lykkäyksen myöntämisestä vain, jos velalliselle on jo aiemmin myönnetty lykkäys ja uuden lykkäyksen antaminen vaarantaisi olennaisesti velkojan maksunsaantioikeuden. Tällainen tilanne voi olla käsillä erityisesti silloin, kun havaitaan, että velallinen on tarkoituksella työskennellyt vain lykkäyksen ajan, jäänyt työttömäksi ja työllistynyt uudelleen pyytäen uutta lykkäystä. Siten epäminen tulisi kysymykseen ennen muuta lykkäysoikeuden väärinkäyttöön viittaavissa tilanteissa. Harkinnassa voitaisiin ottaa huomioon myös se, kuinka pitkäksi ajaksi velalliselle on aikaisemmin myönnetty lykkäys ja se, mikä on velkojan asema ja odotettu kertymä lykkäyksen jälkeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työllistymisen perusteella myönnettävästä harkinnanvaraisesta lykkäysmahdollisuudesta. Sitä sovellettaisiin silloin, kun 1 momentissa mainitut edellytykset eivät täyty. Jos velallinen olisi saanut työttömyysturvalaissa tarkoitettua työttömyysetuutta alle 258 päivältä tai jos hänen tulonsa ylittäisivät tuloarajausmittauksen rajan, palkan ulosmittausta voitaisiin 2 momentin nojalla lykätä, jollei hakijan maksunsaanti olennaisesti vaarannu. Säännös soveltuisi myös silloin, kun henkilö ei ole ollut palkkatyössä, muttei ole saanut työttömyysetuuttakaan esimerkiksi vapausrangaistuksen suorittamisen vuoksi.

Harkinnassa otettaisiin huomioon vastaavia seikkoja kuin voimassa olevan 51 §:n 2 momentin nojalla myönnettävässä lykkäyksessä. Tarkoituksenmukaista olisi, että lykkäystä myönnettäisiin erityisen matalalla kynnyksellä silloin, kun 1 momentissa tarkoitettujen edellytysten täyttyminen on ollut lähellä. Arvioidessaan lykkäyksen antamista ulosottomiehen tulisi käyttää harkintavaltaansa 1 luvun 19 §:n tarkoittamalla asianmukaisella tavalla. Estettä ei olisi sille, että ulosottomies voi myöntää lykkäystä 2 momentin nojalla myös viran puolesta, kuten voimassa olevan säännöksen mukaan voidaan menetellä (HE 13/2005 vp, s. 82).

Myös lykkäyksen kesto jäisi 1 momentista poiketen ulosottomiehen harkintaan. Lykkäystä voitaisiin myöntää enintään puolet työsuhteen kestosta, ei kuitenkaan yli neljää kuukautta. Lykkäys laskettaisiin työsuhteen alkamisesta. Lykkäyksen pituutta harkittaessa olisi kiinnitettävä huomiota velallisen olosuhteisiin, muun muassa työttömyyden keston. Toisaalta olisi otettava huomioon, millainen kertymä lykkäyksen jälkeen hakijalle on odotettavissa. Koska lykkäyksen pituus perustuisi ulosottomiehen harkintaan, momenttiin ei otettaisi nimenomaista pyörityssääntöä. Pituuden ehdottoman enimmäiskeston osalta pyörityssääntö olisi kuitenkin 1 momentin mukainen. Siten esimerkiksi neljän ja puolen kuukauden ajaksi tehty työsopimus oikeuttaisi enimmillään kolmen kuukauden pituiseen lykkäykseen. Käytännössä lykkäystä kuitenkin myönnettäisiin tällaisessa tilanteessa yleensä kolmea kuukautta lyhemmäksi ajaksi.

Vastaavasti kuin nykyisin momentissa tarkoitettua lykkäysaikaa ei luettaisi mukaan 52 §:ssä tarkoitettuun vapaakuukausiin oikeuttavaan aikaan.

**54 §. Elatusapu.** Pykälän 2 momenttiin sisältyvä viittaus 51 §:n 2 momenttiin muutettaisiin viittaukseksi uuteen 51 a §:ään, johon säännös työllistymisen perusteella myönnettävästä lykkäyksestä palkan ulosmittaukseen siirrettäisiin. Ulosmittauksen lykkääminen voisi siten koskea lapsen elatusavun perimistä vain, jos lykkäämiseen on painavia syitä.

**59 §. Maksusuunnitelma.** Pykälän 1 momenttiin sisältyvään pykäläviittaukseen tehtäisiin tekninen muutos, joka on tarpeen uuden 51 a §:n säätämisen johdosta.

## 6 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ulosottoaaren 4 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan, jos velallinen on luonnollinen henkilö, ulosmittauksesta tulee erottaa työvälineisiin rinnastettavat esineet valtioneuvoston asetuksella säädettyyn kohtuulliseen rahamäärään ja elinkeinon harjoittamisessa tarvittavat eläimet kohtuulliseen arvoon, jos ne ovat välttämättömiä velallisen ja hänen elatuksensa varassa olevien perheenjäsenten toimeentulon turvaamiseksi. Ulosottomenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (1322/2007) 11 §:n mukaan luonnollisen henkilön ulosmittauksesta erotetaan ulosottoaaren 4 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa työvälineisiin rinnastettavia esineitä 3 000 euron tai erityisestä syystä enintään 5 000 euron arvosta. Ajoneuvot ovat tyypillisin esimerkki tässä tarkoitetuista työvälineisiin rinnastettavista esineistä.

Edellä mainitut euromäärät ovat pysyneet samoina vuodesta 2007. Merkittäviä korotuksia ei myöskään ole tehty vuosien 1997–2017 välisenä aikana. Kun erottamisetua koskevaa ulosottolain (37/1895) sääntelyä uudistettiin vuonna 1997 (HE 8/1997 vp), samassa yhteydessä markkamääräksi säädettiin asetuksella 15 000 markkaa ja 25 000 markkaa (asetus 379/1997 ulosottoasetuksen muuttamisesta).

Siten euromäärien korottamisen arviointi on ajankohtaista. Korotuksella voitaisiin jossain määrin edesauttaa erityisesti kaupunkien ulkopuolella asuvien ulosottovelallisten työllistymistä, sillä työssäkäynti voi monessa tapauksessa välttämättä edellyttää auton säilyttämistä. Toisaalta korotuksen vaikutukset velkojien kertymiin jäisivät jaksossa "Vaikutusten arviointi" kuvatuista syistä vähäisiksi. Edellytyksenä olisi jatkossakin, että esineen säilyttäminen on välttämätöntä toimeentulon turvaamiseksi. Sopiviksi euromääräksi on valmistelussa katsottu 5 000 euroa ja erityisestä syystä enintään 7 000 euroa.

## 7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on vahvistettu, viimeistään alkuvuonna 2018. Ulosoton tietojärjestelmä Uljakseen on tarkoitus tehdä lain johdosta muutoksia, mutta laki voidaan saattaa voimaan tietojärjestelmämuutoksen valmistumisesta riippumatta.

## 8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotus on velkojanäkökulmasta merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuus suojan kannalta. Sääntely kuitenkin rajoittaa vain hyvin vähäisissä määrin velkojan oikeutta saada varallisuusarvoisia oikeuksiaan toteutetuiksi. Esitetyt muutokset koskevat ainoastaan vähintään vuoden kestäneen työttömyyden jälkeen työllistyviä ulosottovelallisia, jotka tulevat työllistyessään tulorajaulosmittauksen piiriin.

Lainmuutoksen piiriin tulevien velallisten osalta esityksessä on kysymys ulosmittauksen lykkäämisen edellytysten lieventämisestä ja tarkentamisesta sekä lykkäyskuukausien enimmäismäärän lisäämisestä neljästä kuuteen. Monessa tapauksessa velkojat jäisivät joka tapauksessa vaille ulosottokertymää velallisten jäädessä työllistymättä heikkojen kannustimien vuoksi, sillä työmarkkinatuesta tai työttömän peruspäivärahasta ei tehdä ulosmittausta.

Ulosottomiehelle jätetään esityksessä mahdollisuus kieltäytyä lykkäyksen myöntämisestä lykkäysoikeuden väärinkäyttöön viittaavissa olosuhteissa. Tasapaino lykkäyksen keston ja velkojalle sen jälkeen odotettavissa olevan kertymän välillä otetaan huomioon sitomalla lykkäyksen kesto puoleen työsuhteen kestosta. Elatusapuvelkojen ensisijaisuuteen perustuva lähestymistapa ehdotetaan säilytettäväksi, joten lainmuutos ei vaikuttaisi elatusapuvelkojen asemaan.

Lisäksi on otettava huomioon, että velkojille koituu pidemmällä tähtäimellä hyötyä siinä tapauksessa, että lykkäys auttaa ulosottovelallisia kiinnittymään työmarkkinoille.

Esityksen arvioinnissa on velallisenäkökulmasta myös otettava huomioon perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetty oikeus työhön, jonka toteutumisedellytyksiä esitys edistää. Mainitun pykälän 2 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä sekä pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Näiden seikkojen perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

# LAKIEHDOTUS

## **Laki ulosottokaaren muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* ulosottokaaren (705/2007) 4 luvun 51 §:n 2 momentti,

*muutetaan* 1 luvun 32 §:n 3 momentin 3 kohta, 2 luvun 24 §:n 3 momentti sekä 4 luvun 48 §:n 2 momentti, 54 §:n 2 momentti ja 59 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä on 1 luvun 32 §:n 3 momentin 3 kohta laissa 93/2009, sekä

*lisätään* 4 lukuun uusi 51 a § seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

32 §

*Tiedot luottotietotoiminnan harjoittajalle*

Ulosottomiehen tulee velallisen pyynnöstä tehdä luottotietotoiminnan harjoittajalle antamia tietoja koskeva peruuttamisilmoitus, kun:

.....

3) ulosottoperusteen määräaika on kulunut umpeen tai ulosotto päättyy sen vuoksi, että velka on vanhentunut lopullisesti velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) 13 a §:n nojalla;

.....



2 luku  
Ulosottoperusteet  
24 §

*Määräaika*

.....

Jos ulosottoperusteiden määräajan kuluessa saatavan perimiseksi on toimitettu ulosmittaus tai saatava on ilmoitettu 5 luvussa tarkoitettua myynnissä, määräajan umpeen kuluminen tai velan vanhentuminen lopullisesti velan vanhentumisesta annetun lain 13 a §:n nojalla ei estä maksun saamista ulosmitatuista varoista.

4 luku  
Ulosmittaus  
48 §  
*Suojaisuus*

.....

Puolisolla tarkoitetaan 1 momentissa aviopuolisoa ja avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää. Velallisen elatuksen varassa olevana pidetään henkilöä, jonka saama tulo ei ylitä velallisen itsensä osalta laskettavaa suojaosuutta, ja tällaista lasta siitä riippumatta, osallistuuko myös toinen puoliso hänen elatukseensa. Velallisen maksama elatusapu voidaan ottaa huomioon siten kuin 51, 51 a, 52 ja 53 §:ssä säädetään.

.....

51 a §  
*Lykkäys ulosmittaukseen työllistymisen perusteella*

Jos velallinen on ennen ulosmittausta saanut työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua työttömyysetuutta vähintään 258 päivältä, tulorajaulosmittauksessa palkan ulosmittausta on velallisen pyynnöstä lykättävä niin, että lykkäys kestää puolet työsuhteen kestosta, kuitenkin enintään kuusi kuukautta. Lykkäyksen kesto lasketaan työsuhteen alkamisesta, ja lykkäyskuukausien määrä pyöristetään täysiksi kalenterikuukausiksi ylöspäin. Lykkäys voidaan jättää antamatta, jos velalliselle on aiemmin myönnetty lykkäys ja uuden lykkäyksen antaminen vaarantaisi olennaisesti hakijan maksunsaantioikeuden.

Jos velallinen ei täytä 1 momentissa tarkoitettuja ehtoja, palkan ulosmittausta voidaan lykätä työllistymisen perusteella niin, että lykkäys kestää enintään puolet työsuhteen kestosta, ei kuitenkaan yli neljää kuukautta työsuhteen alkamisesta, jollei hakijan maksunsaantioikeus olennaisesti vaarannu.

54 §

*Elatusapu*

.....

Jos palkan ulosmittaus toimitetaan juoksevan tai erääntyneen elatusavun taikka elatusavun ja muun saatavan perimiseksi, velalliselle voidaan antaa vapaakuukausia tai 51 a §:ssä tarkoitettu lykkäys vain painavasta syystä.

.....

59 §

*Maksusuunnitelma*

Ulosottomies voi palkan ulosmittauksen sijasta vahvistaa velalliselle kirjallisen maksusuunnitelman, jos velallinen tekee uskottavaksi, että hän suorittaa suunnitelman mukaisesti ulosottomiehelle säännönmukaisen taikka 51, 51 a tai 52–54 §:ssä tarkoitettun määrän. Ulosottomiehen tulee vaatia velalliselta vähintään kerran vuodessa selvitys tulopohjaan kuuluvista tuloista ja etuuksista.

.....

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 20    .

## LAGFÖRSLAG

### Lag om ändring av utsökningsbalken

I enlighet med riksdagens beslut

*upphävs* i utsökningsbalken (705/2007) 4 kap. 51 § 2 mom.,

ändras 1 kap. 32 § 3 mom. 3 punkten, 2 kap. 24 § 3 mom. samt 4 kap. 48 § 2 mom.,  
54 § 2 mom. och 59 § 1 mom., av dem 1 kap. 32 § 3 mom. 3 punkten sådan den  
lyder i lag 93/2009, 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.

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 bestäms i 51, 51 a, 52 och 53 §.

.....

51 a §  
*Uppskov med utmätning på grundval av sysselsättning*

Har gäldenären före utmätningen fått arbetslöshetsförmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) för minst 258 dagar, ska utmätning av lönen vid inkomstgränsutmätning på gäldenärens begäran skjutas upp så att uppskovet varar halva anställningstidens 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.

Uppfyller gäldenären inte de villkor som avses i 1 mom., kan utmätningen av lönen skjutas upp på grundval av sysselsättning så att uppskovet varar högst halva anställningstidens längd, dock inte över fyra månader från det att anställningsförhållandet inleddes, om inte sökandens rätt att få betalning väsentligt äventyras.

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.

.....

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.

.....

Denna lag träder i kraft den 20 .

## LIITE 1

### **Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen 11 §:n muuttamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti

*muutetaan* ulosottomenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (1322/2007) 11 § seuraavasti:

#### 11 §

#### *Erottamisetu*

Luonnollisen henkilön ulosmittauksesta erotetaan ulosottokaaren 4 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa työvälineisiin rinnastettavia esineitä 5 000 euron tai erityisestä syystä enintään 7 000 euron arvosta.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .





OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (painettu)  
ISSN 1798-7105 (PDF)  
ISBN 978-952-259-613-0 (nid.)  
ISBN 978-952-259-614-7 (pdf)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)