

Asia: VN/13298/2019

Lausuntopyyntö työryhmän mietinnöstä velkajärjestelylain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

58/010/2021

Kansaneläkelaitoksen lausunto velkajärjestelytyöryhmän mietinnöstä OM 2021:14

Oikeusministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta lausuntoa otsikossa mainitusta velkajärjestelytyöryhmän mietinnöstä.

Lausunnossa tarkastellaan säännösehdotuksia, joilla on merkitystä erityisesti elatusapuvelan perinnän näkökulmasta. Tarkasteltavilla säännösehdotuksilla ja esitetyillä näkökohdilla on merkitystä paitsi Kansaneläkelaitokselle sen lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta, myös yleisesti velkajärjestelymenettelylle asetettujen tavoitteiden sekä lapsen edun toteutumisen näkökulmasta. Lisäksi mietinnössä esitettyä elinkustannusnormin korottamista arvioidaan suhteessa velallisen toimeentulotuen tarpeeseen velkajärjestelyn aikana.

Etuoikeutetun elatusapuvelan suoritukset velkajärjestelymenettelyä aloitettaessa

1) Velallisen maksuvara ja ulosmittauksen jatkuminen elatusapuvelan etuoikeutetun lapsen saatavan suorittamiseksi

Mietinnössä yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993, VJL) 30 §:ään esitetään lisättäväksi 2 momentti, jonka mukaan

”Velallinen saa pitää velkajärjestelyn alkamisen ja maksuohjelman vahvistamisen välisenä aikana kertyneen maksuvaran itsellään siltä osin kuin sitä ei käytetä 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen menojen suorittamiseen tai 70 §:n 2 momentin nojalla selvittäjän saatavan suorituksiksi.”

Lisäksi ko. pykälän 6 momentin sisältö olisi seuraava

”Jos velallisen on 70 §:n nojalla suoritettava selvittäjän saatava eikä velalliselle velkajärjestelyn alkamisen ja maksuohjelman vahvistamisen välisenä aikana kertynyt maksuvara riitä velallisen maksuosuuden suorittamiseen, maksuohjelman kesto pitenee neljä kuukautta. Maksuohjelman kesto pitenee kuitenkin kuusi kuukautta, jos velallisen elinkeinotoiminnan velat järjestellään 45 a §:n nojalla. Jos velallisen osuus selvittäjän saatavasta kertyy hänen maksuvarastaan maksuohjelman vahvistamisen jälkeen edellä mainittua lyhyemmässä ajassa, maksuohjelman kesto pitenee vain tämän ajan.”

Mietinnön mukaan uudella säännöksellä toteutettaisiin maksukyvyttömyysdirektiivin edellyttämä muutos aiempaan oikeuskäytännössä vakiintuneeseen tulkintalinjaan, jonka mukaan velkajärjestelyn alkamisen jälkeen ennen maksuohjelman vahvistamista velalliselle kertynyt maksuvarasäästö on tilitettävä velkojille VJL 7 §:ssä säädetyn velallisen myötävaikutusvelvollisuuden perusteella. Lähtökohtana on ollut, ettei velallinen ole saanut pitää menettelyajan maksuvaraa itsellään. Maksuvara on voinut mennä myös VJL 17 §:n nojalla etuoikeutetun elatusapuvelan suorituksiksi. Nyt menettelyajan maksuvara esitetään jätettäväksi jatkossa velalliselle tai käytettäväksi mahdollisen selvittäjän palkkioon.

Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan kyseinen muutos ei huomioi riittävästi sitä, että velkajärjestelymenettelyn aikana velallisen maksuvaran/tulojen ulosmittaus on voinut jatkaa velkajärjestelyssä etuoikeutetun elatusapuvelan suorituksiksi VJL 17 §:n nojalla. VJL 17 §:n mukaan

”Velkajärjestelyn alettua velallisen omaisuutta ei saa ulosmitata velkajärjestelyn piiriin kuuluvasta velasta lukuun ottamatta etuoikeutettua elatusapuvelkaa...” (1 mom.)

” ... Ulosottomiehen on lapselle suoritettavaa elatusapua lukuun ottamatta säilytettävä rahavarat, kunnes maksuohjelma vahvistetaan tai toisin määrätään.” (2 mom.)

VJL 17 §:ään perustuvassa ulosmittauksessa ei ole kyse ehdotetun VJL 30 §:n 2 momentissa viitattujen, 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen välttämättömien menojen suorittamisesta menettelyaikana, vaan siitä, että ulosmittaus jatkuu velkajärjestelyyn piiriin kuuluvan etuoikeutetun elatusapuvelan suorittamiseksi velkajärjestelymenettelyn aloittamisesta huolimatta. Jos elatusapuvelassa on velkajärjestelyn alkaessa VJL 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettua etuoikeutettua lapsen saatavaa, mahdollisen ulosmittauksen tulisi VJL 17 §:n nojalla jatkaa etuoikeutetun lapsen saatavan suorituksiksi myös velkajärjestelymenettelyn aikana. Velalliselle mahdollisesti jäävää osuutta menettelyajan maksuvarasta voi siten kaventaa VJL 17 §:n nojalla jatkuva ulosmittaus.

VJL 17 §:n mukaisessa ulosmittauksessa perityt suoritukset lyhentävät käytännössä lapsen saatavaa ja turvaavat lapsen elatuksen ja edun toteutumista. Tästä näkökulmasta VJL 17 §:ssä säädetty mahdollisuus jatkaa ulosmittausta velkajärjestelyssä etuoikeutetun lapsen saatavan suorituksiksi olisi perusteltua säilyttää, mutta em. säännösten välinen ristiriitaisuutta tulisi selkeyttää.

Kansaneläkelaitos katsoo, että ehdotettua VJL 30 §:n 2 momenttia olisi täydennettävä viittaamalla VJL 17 §:ssä säädettyyn eli siihen, ettei velallinen saa pitää menettelyajan maksuvaraa itsellään myöskään siltä osin, kuin sitä on ulosmitattu VJL 17 §:n nojalla velkajärjestelyssä etuoikeutetun elatusapuvelan suorituksiksi. Myös esitettyä VJL 30 §:n 6 momenttia olisi täsmennettävä ainakin perustelujen osalta siten, ettei menettelyajan maksuvaraa voida käyttää selvittäjän palkkioon siltä osin, kuin sitä on ulosmitattu VJL 17 §:n nojalla etuoikeutetun elatusapuvelan suorituksiksi.

2) Menettelyaikana ulosmitattujen varojen tilittäminen elatusapuvelan etuoikeutetun lapsen saatavan suorittamiseksi

Maksuohjelman vahvistamishetkellä ulosottoviranomaisella voi olla hallussaan menettelyaikana VJL 17 §:n nojalla ulosmitattuja varoja, joita ei ole ehditty tilittää velkojalle. Laissa tulisi huomioida, miten tällaisten jo ulosmitattujen varojen osalta menetellään.

Ehdotetun VJL 30 §:n 2 momentin sanamuoto ja lakiehdotuksen perustelut viittaavat siihen, että ulosoton tulisi maksuohjelman tultua vahvistetuksi palauttaa menettelyaikana ulosmitatut suoritukset velalliselle, jos niitä ei ole ehditty tilittää elatusapuvelan velkojalle (Kelalle tai lähivanhemmalle, jos lähivanhempi itse ulosoton hakijana). Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan lapsen edun mukaista olisi, että menettelyaikana VJL 17 §:n nojalla ulosmitatut varat tilitetään tällaisessakin tilanteessa etuoikeutetun elatusapuvelan suoritukseksi, eikä niitä palauteta velalliselle itselleen tai käytetä selvittäjän palkkion suoritukseksi. Tämä olisi hyvä todeta ainakin esitetyn uuden VJL 30 §:n 2 momentin perusteluissa.

VJL 17 §:n esitöissä (HE 183/1992, s. 57–58) on todettu seuraavasti:

” Pykälän 1 momentti estää ulosmittauksen velkajärjestelyn alettua. Ulosmittauslakemuksen käsittely olisi keskeytettävä. Ulosmittauskiellon tarkoituksena on estää yksittäisten velkajärjestelyn piiriin kuuluvien velkojen suorittamiseksi toimitettava erillistäytäntöönpano. Tuomioistuimen tehtävänä on 54 §:n mukaan ilmoittaa velallisen kotipaikan ulosottoviranomaiselle velkajärjestelyn aloittamisesta. Jos ulosmittausmenettely on jo alkanut, se olisi keskeytettävä. Ulosottomiehen olisi säilytettävä haltuunsa ottama omaisuus ja mahdollisesti kertyneet rahavarat siihen saakka, kunnes maksuohjelma vahvistetaan tai toisin määrätään. Ulosottomiehen hallussa oleva varallisuus todetaan maksuohjelmassa ja otetaan myös huomioon velallisen maksukykyä arvioitaessa. Maksuohjelmassa määrätään, miten varallisuuden suhteen on meneteltävä. Ulosottomies voitaisiin määrätä tilittämään varat velkojille tai palauttamaan varallisuus velalliselle. Jos velkajärjestely evätään, myös ulosmittausta koskeva kielto lakkaisi, jollei tuomioistuin toisin määrää (22 §). Ulosmittauskielto ei kuitenkaan koskisi ulosmittauksen toimittamista menettelyn aikana lapselle suoritettavaa 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa määriteltyä etuoikeutettua tai velkajärjestelyn alkamisen jälkeen suoritettavaa elatusapua varten – Jos palkan, eläkkeen, elinkeinotulon tai muun toistuvaissuorituksen ulosmittaus toimitetaan lapselle suoritettavaa elatusapua varten, ulosottomiehen olisi tilitettävä rahavarat velkajärjestelyn piiriin kuuluvan elatusavun osalta siltä osin kuin elatusapu on velkajärjestelyssä etuoikeutettua. Muilta osin ulosmitatut rahavarat jäisivät ulosottomiehen haltuun. Jos maksuohjelma vahvistetaan, varoista määrätään siinä. Jos velkajärjestely evätään, ulosmitatut varat jaetaan ulosmittausvelkojen kesken ulosottolain säännösten mukaan.”

Säännösten sanamuodon pitäisi olla sellainen, ettei velkajärjestelyprosessin osapuolten kesken tai ulosotossa synny epäselvyyttä siitä, mihin menettelyajan maksuvara käytetään, jos velkajärjestelyn piiriin kuuluu etuoikeutettua elatusapuvetä. Säännösten tulisi olla sellaiset, että ne ohjaavat myös maksuohjelmaehdotuksen laatijaa tekemää maksuohjelmaehdotuksesta em. tilanteissa lain tarkoittaman mukaisen.

Saldopäivän käyttöä koskevat säännökset elatusapuvelan osalta

Mietinnössä on käsitelty kappaleessa 4.8 (s. 65–68) saldopäivän käyttöä velkajärjestelyssä. Mietinnössä todetaan nykyisen saldopäivämallin kehittämisen olevan pitkällä tähtäimellä hyvä ja tarpeellinen tavoite, mutta esitettyjen vaihtoehtojen valmistelun jatkamista ei tässä yhteydessä ole pidetty perusteltuna. Toisaalta mietinnössä painotetaan yhtäältä tavoitetta kehittää velkajärjestelyn käytännön menettelytapoja mahdollisimman toimiviksi sekä velkojien että viranomaisten resursseja säästäviksi. Tämän vuoksi Kansaneläkelaitos haluaa kiinnittää lausunnossaan huomiota elatusapuvelan saldon päivittämiseen liittyvään käytäntöön, jonka nykyisellään voidaan katsoa olevan epäyhtenäinen sekä raskas velkajärjestelyprosessin osapuolille ja joka myös viivästyttää velkajärjestelyhakemuksen käsittelyä.

Velkajärjestelylain lähtökohta on, että velat merkitään maksuohjelman saldopäivän tilanteen mukaisena, jos saldopäivästä on velkajärjestelyn alkaessa enintään 6 kuukautta. Jos velkaan on kertynyt saldopäivän jälkeen suorituksia, velan lyhennykset on kuitenkin huomioitava velkasaldossa. Jos saldopäivän jälkeen, mutta ennen velkajärjestelyn aloittamista on syntynyt uutta velkaa, tulee uusi velka sisällyttää maksuohjelmaan sen pääoman suuruisena. Myös erilaisten limiittimuotoisten luottojen, kuten tililuottojen sekä jatkuvien luottojen saldot voidaan lain esitöiden mukaan päivittää maksuohjelmaan velkajärjestelyn aloituspäivälle.

Saldopäivän käyttöä koskevassa lainvalmistelussa (HE 83/2014) ei ole huomioitu elatusapuvelan erityisluonnetta. Jos velallisen maksettavaksi eräänny kuukausittain elatusapua ja/tai elatusapuvelassa on VJL 3 §:n 1 mom. 9 kohdassa tarkoitettua elatusapuvelkaa, tulee elatusapuvelan saldo päivittää saldopäivän käytöstä huolimatta lähes aina velkajärjestelyn aloituspäivälle. Tämä johtuu siitä, että VJL 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan velkajärjestelyyn kuuluvat velat määräytyvät vasta velkajärjestelyn aloituspäivän perusteella ja etuoikeutetun elatusapuvelan osuus ko. säännöksen 9-kohdan perusteella.

Ilmoitettaessa velkasaldoa ns. saldopäivälle, tiedossa ei yleensä ole, mikä tulee olemaan velkajärjestelyyn kuuluvan elatusapuvelan määrä velkajärjestelyn alkaessa. Ainoastaan tilanteissa, joissa elatusapua ei enää eräänny lisää ja tällaiseen elatusapuvelkaan ei sisälly velkajärjestelyssä etuoikeutettua lapsen saatavaa, elatusapuvelka on mahdollista huomioida maksuohjelmassa saldopäivän tilanteen mukaisena.

Elatusapuvelan saldon päivittämistarvetta velkajärjestelyn aloituspäivälle ei kuitenkaan huomioida velkajärjestelyprosessissa automaattisesti, sillä lainsäädäntö ei tähän ohjaa. Käytännössä Kansaneläkelaitos joutuu lausumaan lähes joka kerta elatusapuvelan saldon päivittämisestä, kun velkajärjestelyhakemus ja maksuohjelmaehdotus tulevat yhtä aikaa lausumalle. Tuomioistuimien ei huomioi elatusapuvelan saldon päivitystarvetta millään tavalla viran puolesta, vaan elatusapuvelan velkojan on sitä erikseen vaadittava. Jos vaatimusta ei esitetä, voi hakemukseen liitetty maksuohjelmaehdotus tulla sellaisenaan suoraan vahvistetuksi ja saldopäivän jälkeen eräänntynyt elatusapuvelka jää puuttumaan maksuohjelmasta.

Saldon päivitystarve olisi sinänsä pääteltävissä velkajärjestelyasiakirjoista, sillä velallisen maksettavaksi eräänntyvä elatusapu on ilmoitettu velkajärjestelyhakemuksessa. Kansaneläkelaitoksen antamasta ns. saldopäivän saldoilmoituksesta ilmenee myös se, sisältyykö elatusapuvelkaan lapsen saatavaa ja miltä ajalta. Selkeintä olisi, että tuomioistuimien tutkisi viran puolesta, onko velkojen joukossa elatusapuvelkaa ja jos näin on, elatusapuvelan saldo päivitettäisiin osana menettelyä aina velkajärjestelyn aloituspäivälle. Käytännössä tämä edellyttäisi aina erillisen velkajärjestelyn aloituspäätöksen antamista, jos velallisella on elatusapuvelkaa. Menettely olisi myös lapsen edun

mukainen tilanteessa, jossa elatusapuvelan velkoja on Kansaneläkelaitoksen sijasta lapsen lähivanhempi - elatusapuvelan saldoa koskevaa päivitysvaadetta ei välttämättä aina osata esittää.

Jos elatusapuvelan velkasaldoa ei päivitetä saldopäivän jälkeen, voi syntyä tilanne, jossa saldopäivän ja maksuohjelman vahvistamisen välisenä aikana erääntynyt ja maksamaton elatusapuvelka jää puuttumaan maksuohjelmasta. Sen perintää ei voida kuitenkaan jatkaa, koska se on syntynyt ajalta ennen velkajärjestelyn aloittamista ja se kuuluu velkajärjestelyn piiriin. Ulosottokaan ei peri maksuohjelmasta puuttuvaa osuutta, vaan palauttaa sen perinnästä maksuohjelman vahvistamisen jälkeen velkojalle. Yleensä maksuohjelmasta puuttuva määrä ei ole kovin suuri, mutta tilanteessa, jossa elatusapua erääntyy useammasta lapsesta, määrä voi olla merkittävä.

Elatusapuvelan saldosta lausuminen velkajärjestelyprosessissa työllistää Kansaneläkelaitosta sekä tuomioistuinta, joka perustelee päätöksensä elatusapuvelan saldon huomioimisen osalta. Myös muille velkojille sekä talous- ja velkaneuvojalle/velallisen avustajalle koituu lisätyötä mm. uusien maksuohjelmaehdotusten käsittelystä. Tästäkin syystä selkeintä olisi, että elatusapuvelan saldon päivittämisen osalta prosessi olisi suoraan velkajärjestelylain nojalla kaavamainen eikä erillisiä vaatimuksia velkasaldon korjaamisen osalta tarvitsisi esittää.

Elinkustannusnormin muutokset suhteessa toimeentulotuen tarpeeseen

Kaikkien velallisten maksuohjelman aikaisen toimeentulon osalta mietinnössä ehdotetaan, että velallisen maksuvarassa huomioitaviin välttämättömiin elinkustannuksiin tehtäisiin kertaluonteinen tasokorotus. Tasokorotusta ei ole vielä kertaakaan aiemmin tehty, joten velkajärjestelyn elinkustannusnormi on jäänyt jälkeen kustannusten yleisestä kehityksestä ja esimerkiksi toimeentulotuesta.

Elinkustannusnormi on tähän asti ollut toimeentulotukilain (1412/1997) mukaisen perusosan määrä neljänneksellä korotettuna, mutta se ei ole sisältänyt perusosaan tehtyjä indeksi- ja muita tasokorotuksia, joten elinkustannusnormi on saattanut muodostua jopa pienemmäksi kuin toimeentulotuen perusosa. Nyt mietinnössä esitetään elinkustannusnormin nostoa siten, että se olisi nykyisen toimeentulotuen perusosan verran + 12% korotettuna, eli esimerkiksi yksinasuvan osalta 604,80 euroa. Elinkustannusnormin muutos koskee ehdotuksen mukaan vain taustalla olevan EU asetuksen voimaantulon jälkeen vahvistettuja velkajärjestelyjä.

Toimeentulotuen näkökulmasta muutos näyttäytyy hyvänä, sillä uusien velallisten tarve toimeentulotuelle vähenee. Velkajärjestelyyn pääsyn helpottamista sekä velkajärjestelyn ajan lyhentämistä koskevien tavoitteiden voidaan myös osaltaan katsoa ainakin välillisesti myös vähentävän pitkällä aikavälillä velallisten toimeentulotuen tarvetta.

