

Asia: VN/35317/2025

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista**

### **1. Esitys varojen kohdentamisesta saatavan osille**

#### **Lausuntonne yleisesti varojen kohdentamista saatavan osille koskevista muutosehdotuksista.**

Asia on erittäin tärkeä ja koskettaa suurta määrää velallisia. Ulosotto, joka ei lainkaan johda velan pääoman pienenemiseen, on velalliselle erittäin raskas tilanne. Sitä on Suomessa helpotettu säättämällä velan lopullisesta vanhenemisesta pääsääntöisesti 15 vuoden kuluttua. Ilman näitä lainuudistuksia velkavastuu voisi periaatteessa jatkua velallisen koko elinajan.

Luottomarkkinat ovat muuttuneet suuresti viimeisten 20 vuoden aikana. Markkinoille on tullut erilaisia kulutusluottoja. Voidaan sanoa, että kulutusluotot on tuotteistettu. Niiden perintä on myös muuttunut. Velkoja voi periä saatavansa itse, turvautua ammattimaisen perintäyrityksen palveluun tai myydä saatavakantansa perintäyhtiölle. Kulutusluottomarkkina on muuttunut tehokkaaksi liiketoiminnaksi.

Markkinoilla toimiva luotonantaja joutuu varautumaan siihen, että osa velallisista ei selviydy veloitteistaan. Luottotappioiden ennakointi on yksi toiminnan kannattavuuden osatekijä. Yrityksen tuloksen kannalta on oleellista, että luottotappiot pienentävät tulosta, ja ne voi vähentää verotuksessa. Kun luottokanta myydään esimerkiksi perintäyhtiölle, luottotappio on jo kirjattu tai kirjataan myyjän tuloksessa tappioksi ja sen arvo on siis vähäinen. Jos perintäyhtiö siis perii ostamiaan saatavia niiden alkuperäisestä arvosta, se siis perii saatavia, jotka ovat jo menettäneet osan arvostaan.

Pitkään jatkuvalla ulosotolla on velalliselle monenlaisia haitallisia vaikutuksia. Velallisen taloudelliset olosuhteet ovat luonnollisesti niukat. Sen lisäksi ulosotto on psyykkisesti kuormittavaa ja on omiaan johtamaan sosiaaliseen syrjäytymiseen ja näköalattomuuteen. Yhteiskunnan kokonaistalouden kannalta pitkään jatkuva ulosotto on haitallista; se vähentää velallisen motivaatiota lailliseen, tuottavaan taloudelliseen toimintaan, yrityksen perustamiseen tai ammatilliseen panostukseen.

Oikeusjärjestelmän tasolla kysymys on velkojan ja velallisen välisten oikeuksien välisestä punninnasta. Lähtökohtaisesti sopimussitovuuden katsotaan kuuluvan velkojan omaisuuden suojan (PL 15 §) piiriin. Perustuslakivaliokunta on todennut, että kohtuuttomat sopimusehdot eivät nauti perustuslain suojaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain suoja koskee perusteltuja odotuksia. Arvottomien, mahdollisesti jo luottotappioiden vähennettyjen saatavien periminen ei

kuulune perusteltuihin odotuksiin eikä voine siten nauttia perustuslain mukaista omaisuuden suojaa. Siten on perusteltua, että säänneltäessä maksukyvyttömiä velallisten tilannetta otetaan huomioon se, että luottomarkkinoiden toimintaan sisältyy luottotappioiden riski. Tämän riskin kantamisen ei tulisi tarkoittaa velalliselle loputonta ulosmittausta. Johdonmukaisesti tämän kanssa perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevat lait voidaan säätää tavallisen lain säätämismenettelyssä.

Toiselta puolen kysymys on velallisen sosiaalisista oikeuksista. Kuten mietinnössä todetaan, perustuslain 19 § oikeudesta sosiaaliturvaan on otettava tässä yhteydessä huomioon. Sillä on erityistä merkitystä pienituloista velallisten kohdalla, joihin koskevan ulosoton ei tule olla niin ankaraa, että se loukkaa oikeutta ihmisarvoisen elämän turvaan, perustoimeentuloon, terveyteen ja asuntoon.

Lisäksi on huomattava, että PL 18 §:n mukaan ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.” Pitkäaikainen ulosotto johtaa helposti siihen, että velallisen mahdollisuudet saada työtä tai harjoittaa ammattiaan heikkenevät vakavasti.

Perustuslain säännöksiä lisäksi Suomen kansainvälisoikeudelliset veloitteet korostavat velallisen oikeuksia. Vastaava oikeus toimeentulon hankkimiseen sisältyy YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 ja 7 artikloihin. Euroopan sosiaalisen peruskirjan (1996 Suomen osalta voimaan 1.8.2002) 11 artiklan 1 kohdan mukaan

”...sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että tämä oikeus toteutetaan...”

Pitkäaikaisen ulosoton vaikutus – Suomessa erityisesti matalalla tulotasolla – johtaa siihen, että velallinen ei pysty kohentamaan elinehtojaan.

Nyt käsillä oleva ehdotus tuo pientä parannusta yhden pitkäaikaisen ulosoton kohteena olevan ryhmän tilanteeseen. Siten uudistus on myönteinen kehityssuunta. Se jättää kuitenkin ulkopuolelleen huomattavan joukon velallisia, jotka ovat yhtä lailla pitkäaikaisen ulosoton kohteina ja joiden tilannetta olisi myös syytä tarkastella velallisen oikeuksien näkökulmasta.

Ulosoton maksunsaantijärjestys on työn alla myös Ruotsissa, missä odotetaan asiaa koskevan selvityksen julkistusta 10.6.2026. Asian jatkovalmistelun yhteydessä on syytä perehtyä huolella Ruotsin suunnitelmiin.

### **Lausuntonne muutosehdotuksen kohdentamisesta kuluttajaluottoihin.**

Kuluttajaluotot ovat luonteeltaan sellaisia, että ne on tarkoitettu maksettaviksi takaisin melko lyhyen ajan kuluessa. Sen vuoksi rajattu soveltamisala vaikuttaa perustellulta.

Lain soveltamisalaan kuuluvat myös asuntoluotot. Ne kuuluisivat sääntelyn soveltamisalaan sen jälkeen, kun vakuus on realisoitu. Pidän soveltamisalaa tältäkin osin perusteltuna.

Laki kohdentuisi vain 1.1.2024 jälkeen annettuihin ulosottooperusteisiin. Tätä perustellaan sillä, että tuosta ajankohdasta eteenpäin ulosoton tietojärjestelmässä on riittävät tiedot muutoksen

toteuttamiseen tietojärjestelmää käyttäen. Perusoikeuksien näkökulmasta helpotuksen tulisi kohdistua niihin, jotka sitä eniten tarvitsevat. Eniten avun tarpeessa olevia velallisia, joiden maksuvara ei riitä pääoman lyhennyksiin, voisi arvioida olevan tätä aikaisemmin annettujen ulosottoperusteiden ryhmässä. Jos muutosta ei voida kohdistaa heihin tietojärjestelmässä, heillä tulisi olla mahdollisuus hakea kohdistamisjärjestyksen muutosta.

**Lausuntonne varojen kohdentamisjärjestyksen muuttamisen alkamisen edellytyksistä (kuluttajaluoton perimiseksi ollut vuoden aikana vähintään 9 kuukauden ajan voimassa toistuvaistulon ulosmittaus tai maksusuunnitelma, josta tulleet kertymät ovat lyhentäneet vain saatavan korkoa).**

Vuoden aikana selviää riittävästi, riittääkö maksuvara pääoman lyhentämiseen. Ehdotus on perusteltu.

**Lausuntonne varojen kohdentamiseen ehdotettujen muutosten vaikutuksesta velallisten ja velkojien asemaan. Arvioitko ehdotetuilla muutoksilla olevan sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu?**

Esityksessä selostetaan ansiokkaasti ulosoton maksunsaantijärjestyksen sääntelyä (2.1.1-2), joka on melko vaikeaselkoista ja hajallaan eri säännöksissä. Ottaen huomioon, miten sääntely vaikuttaa velallisten asemaan, sääntelyn tulisi olla läpinäkyvää ja helposti ymmärrettävää. Näin ei tällä hetkellä kaikin osin ole.

Yksi esimerkki lainsäädännön hajanaisuudesta: Yleislaki maksunsaantijärjestyksestä (1578/1992) täytäntöönpanossa koskee myös ulosottoa. Ko. lain yleisperiaate on velkojien yhtäläinen oikeus maksunsaantiin. Ulosotossa noudatetaan kuitenkin ulosottokaaren 6:2:n mukaan niin sanottua aikaprioriteettia. Maksunsaantilaissa olisi vähintäänkin aiheellista olla viittaus UK 6:2:een.

Vaikka ehdotus kokonaisuutena ja tekstin tasolla ansiokkaasti avaa ulosoton maksunsaantijärjestyksestä, samaa ei valitettavasti voi sanoa laskentataulukoista. Ensinnäkään sivun 20 taulukot maksunsaantijärjestyksestä eivät ole kovin havainnollisia, kun numerojärjestys hyppii kahdessa sarakkeessa. Voidaan myös kysyä, onko näin yksityiskohtainen erittely tarpeen ja lain vaatima. Voisiko pääoman ja kertyneen sopimuskoron sekä niille kertyvän viivästyskoron yksinkertaisesti niputtaa yhteen?

Sivulta 26 alkavia taulukoita tulisi avata enemmän. Ensinnäkin nykyisen lain mukaan tehdyt laskelmat päätyvät siihen, että osa veloista tulisivat maksetuiksi 9-177 kuukauden (alle vuoden – lähes 15 vuoden aikana), mikä tarkoittaa, että velallinen pystyy lyhentämään pääomaa (tosin vain vähän). Lainmuutos on tarkoitettu tilanteisiin, joissa lyhennykset eivät riitä pääoman lyhentämiseen nykysääntelyä sovellettaessa. Mikä siis on taulukoiden tarkoitus? Nyt ne näyttävät osoittavan, että muutokselle on laajempikin tarve kuin mitä ehdotuksessa on kaavailtu.

Lisäksi taulukoiden laskentaperusteet kaipaavat tarkempaa avaamista. Laskelmissa tulisi erotella korkojen ja kulujen osuudet maksusuorituksista, jotta tilannetta pystyy aidosti arvioimaan. Omat, suhteellisen karkeat laskelmani viittaavat siihen suuntaan, että muutoksella voisi olla osaan saatavista ehdotuksessa esitettyä jonkin verran suurempi vaikutus. Koska kohderyhmään kuuluu vain velallisia, joiden saatavien pääoma ei nykyisellään lainkaan pienene, uudistus joka tapauksessa helpottaa velallisen maksuvelvollisuutta vasta varsin pitkän ajan kuluttua.

Usein velallisilla on ulosotossa useita kulutusluottoja, joiden ulosottoerusteet on annettu eri aikoina. Siten kohdennussääntöjen ajalliset muutokset vaihtelevat eri velkojen kohdalla ja tosiasiallinen vaikutus ulosmitattavaan tuloon voi kestää vielä paljon kauemman kuin taulukoissa esitetään.

### **Lausuntonne varojen kohdentamista koskevan lain voimassaoloajasta.**

Lain kohdentumis- ja voimassaolosäännöksiä on perusteltu toisaalta lain kokeiluluoteella, toisaalta kohdentamisella siten, että ulosottoviranomaiselle ei aiheudu merkittävää lisätyötä, vaan kokeilu voidaan toteuttaa automaattisesti tietojärjestelmässä. Perusokeuksien näkökulmasta perustelut eivät ole kovin vakuuttavia.

Koska velallisen tilanne helpottuisi vasta varsin pitkän ajan kuluttua, mahdollisen kokeiluja tulisi myös olla pitkä, jotta vaikutus saadaan todella näkyviin. Vaikuttaa siltä, että lailla ei tosiasiallisesti tule olemaan kovin suurta vaikutusta velallisten asemaan. Sen vuoksi sen suurin merkitys voi olla symbolinen: velalliset tarvitsevat toivoa paremmasta. Uudistuksella voi toivoa olevan myös kannustavaa vaikutusta siihen suuntaan, että velallisen kannattaa käyttää maksuvaraansa velkojen lyhentämiseen.

Lain määräaikaisuutta on perusteltu sen kokeiluluonteisuudella. Laki edellyttää joitakin muutoksia tietojärjestelmiin, siis (varsin kohtuullisia) investointeja. Lain soveltamisalaan kuuluu varsin suuri joukko velallisia, mutta toisaalta sen ulkopuolelle jää myös suuri joukko velallisia (ulosottoeruste ennen 1.1.2024 sekä ne, jotka pystyvät hieman lyhentämään pääomaa), jotka yhtä lailla ansaitsisivat lain tuoman, sinänsä hyvin kohtuullisen helpotuksen. Siten kokeilun sijasta laki voitaisiin säätää pysyväksi ja arvioida sen laajentamista tietyn ajan jälkeen.

## **2. Etäosallistuminen ja videotallenteen tekeminen**

### **Lausuntonne etäosallistumista toimituksiin ja ulosottoselvitykseen koskevista ehdotuksista.**

### **Lausuntonne videotallenteen tekemistä ja säilytysaikaa koskevasta ehdotuksesta.**

-

## **3. Muut ulosottokaaren muutokset**

### **Lausuntonne muista ulosottokaaren ehdotetuista muutoksista.**

Muilta osin esitys sisältää eräitä täytäntöönpanoa tehostavia ehdotuksia.

Maksusuunnitelmaa koskevat ulosottokaaren säännökset edistävät asioiden sovinnollista ratkaisemista, mitä olisi syytä pikemminkin kannustaa kuin vaikeuttaa. Maksusuunnitelman raukeaminen voi useissa tapauksissa olla varsin ankara toimenpide. Sen sijaan että palkan ulosmittausta maksuohjelman noudattamisen vaikeuksien kohdalla tehostetaan, olisi pikemminkin harkittava, voisiko ulosoton virkahenkilö selvittää, mistä laiminlyönti johtuu ja voitaisiinko se korjata maksusuunnitelmaa muuttamalla.

Johanna Niemi  
Prosessioikeuden professori, emerita