



**Palvelualojen  
ammattiliitto**

Servicefacket

Lausunto

21.06.2023

Asia: VN/10364/2022

## **Sosiaaliturvaetuuksien ulosmittaus; työryhmän mietintö**

### **1. Sosiaaliturvaetuuksien ulosmittaus**

#### **Pidättekö ehdotusta kannatettavana?**

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry pitää hyvänä, että oikeusministeriön asettama työryhmä on selvittänyt kattavasti sosiaaliturvaetuuksien ulosmittauksen nykytilaa. Työryhmän tärkeimpänä tavoitteena on luoda tietopohja ulosmittausjärjestelmän uudistamiselle. Esitetyillä uudistamisvaihtoehdoilla halutaan ensisijaisesti yksinkertaistaa ulosmittausjärjestelmää.

Työryhmämietinnössä ehdotetaan järjestelmän yksinkertaistamista kahdella tavalla. Ensinnäkin työryhmä ehdottaa, että jatkossa ulosmittauskelpoisten etuuksien määrää lisättäisiin. Toiseksi työryhmä ehdottaa, että ulosmittauksen laskentasäännöt uudistetaan.

Työryhmämietinnössä ehdotetaan, että jatkossa ulosmittauskielto koskisi vain ja ainoastaan sellaisia sosiaaliturvaetuuksia, jotka on myönnetty eläke- ja sosiaalilainsäädännön nojalla määrättyyn tarkoitukseen, eli etuuksia, jotka maksetaan tiettyä tarkoitusta varten. Tällaisia etuuksia ovat esimerkiksi asumistuet, lapsilisä ja toimeentulotuki. Muiden etuuksien osalta etuuden ulosmittavuus tehtäisiin, jos sosiaaliturvaetuudet ylittävät suojaosuuden määrän. Nykyjärjestelmässä monet etuudet lasketaan tulopohjaan, mutta ne eivät ole ulosmittauskelpoisia. Toisin sanoen, vaikka sosiaaliturvaetuudet ylittäisivät suojaosuuden, näitä sosiaaliturvaetuuksia ei ulosmitata lukuun ottamatta ansiosidonnaisia etuuksia. Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että vaikka sosiaaliturvaetuudet ovat ylittäneet suojaosan, niistä ei ole saanut tehdä ulosmittausta. Nyt työryhmä ehdottaa, että jatkossa kaikki sosiaaliturvaetuudet, joita ei ole myönnetty määrättyyn tarkoitukseen, olisivat ulosmittauskelpoisia suojaosuuden ylittämisen jälkeen. Toisin sanoen ehdotuksen mukaan ulosmittauskelpoisten etuuksien määrä kasvaisi. Tämä tarkoittaisi sitä, että

järjestelmän yksinkertaistamisen nimissä joidenkin velallisten osalta tehtäisiin ankarampaa ulosmittausta verrattuna nykytilaan.

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry kannattaa ulosmittausjärjestelmän yksinkertaistamista niin, että jokainen kansalainen pystyy ilman ammattihenkilön apua ja neuvoa ymmärtämään omat oikeutensa ja velvollisuutensa. PAM kuitenkin korostaa, että yksinkertaistaminen ei saa johtaa siihen, että jo valmiiksi heikossa taloudellisessa asemassa olevien toimeentuloa heikennetään entisestään järjestelmän yksinkertaistamisen nimissä. Kun kyse on ihmisistä ja heidän oikeuksistaan, pitää järjestelmän olla inhimillinen ja huomioida tapauskohtaisesti syyt, jotka ovat johtaneet ylivelkaantumiseen.

Palvelualojen työntekijät ovat pienituloisia, ja monet heistä ovat viime aikoina joutuneet velkaantumaan saadakseen ostettua elämiseen välttämättömiä tarvikkeita, kuten ruokaa ja lääkkeitä. PAMin tuoreimman jäsenkyselyn mukaan niistä vastaajista, jotka kertovat että heillä on merkittäviä taloushuolia, 27 % on joutunut turvautumaan pankkilainaan tai pikavippiin saadakseen välttämättömät menonsa katetuksi. Ylivelkaantumiseen ovat vaikuttaneet varsinkin tulotason romahdus korona-aikana ja sen jälkeen inflaatio ja elintarvikehintojen nousu. On erityisen huolestuttava ilmiö, että velkaantumisen syynä on yhä useammin peruseläminen. Yhteiskuntana meidän pitäisi puuttua tähän negatiiviseen ilmiöön ja vahvistaa ihmisten toimeentuloa eikä kurittaa heitä siitä, että yhteiskunta ei pidä huolta myös työssäkäyvistä köyhistä. Yhteiskuntana meidän pitäisi kantaa taakamme ja selvittää tarkemmin mistä syistä ihmiset velkaantuvat, ja huomioida nämä syyt ulosmittauksissa.

Ehdotettujen muutoksien osalta pitäisi selvittää vielä tarkemmin, miten ne vaikuttavat erityisesti työssäkäyviin pienituloisiin. Lisäksi pitäisi selvittää ja huomioida ylivelkaantumisen syitä. Usein helposti kuvitellaan, että ylivelkaantuminen on seurausta yltyöpäisestä kuluttamisesta. Todellisuudessa kuitenkin yhä enemmän ihmiset ylivelkaantuvat, koska heidän palkkansa ei riitä päivittäisiin välttämättömiin menoihin. Tämä ilmiö on tuttu Takuusäätiön velkalinja- ja chat-neuvonnassa, jossa päivittäin kuullaan ihmisten velkaantumisen syistä. Yhä useammat ylivelkaantuvat muista syistä kuin esimerkiksi pikavipeistä.

Ylivelkaantuminen on moniulotteinen ilmiö, jota tulee tutkia ja selvittää tarkasti. Siihen ei ole yksinkertaisia ja helppoja puuttumiskeinoja. Ulosmittausjärjestelmän lisäksi pitäisi vastuullisesti tehdä oikeanlaisia poliittisia päätöksiä sekä sosiaaliturvassa että laajemmin yhteiskunnan eri osaluilla, niin että hyvä elämä olisi jokaiselle mahdollista ilman ajautumista velkakierteeseen. Esimerkiksi opintotukijärjestelmän uudistamisella ajettiin opiskelijat ottamaan opintolainaa, ja nyt opiskelijat ovat ylivelkaantuneita ennen kuin edes pääsevät työelämään. Vastuullisuutta tarvitaan yhteiskunnallisessa päätöksenteossa kautta linjan. Järjestelmien uudistaminen ja yksinkertaistaminen ei saa tarkoittaa tuloerojen kasvattamista ja ihmisten köyhdyttämistä. Tarvitaan sosiaalisesti kestäviä ratkaisuja, joilla aidosti autetaan hädässä olevia ihmisiä ja huomioidaan heidän elämäntilanteensa ja ylivelkaantumisen syyt.

## Millaisia vaikutuksia ehdotuksen toteuttamisella nähdäksenne olisi?

Työryhmämietinnön ehdotus tarkoittaisi sitä, että joidenkin velallisten kohdalla tehtäisiin ankarampaa ulosmittausta nykytilaan verrattuna järjestelmän yksinkertaistamisen nimissä. Monet sosiaaliturvaetuudet, jotka on aiemmin laskettu vain tulopohjaan, olisivat jatkossa ulosmitattavissa suojaosan määrän jälkeen. Tämä muutos on huolestuttava, sillä se koskee kaikkein heikoimmassa asemassa olevia, joiden asemaa heikennetään entisestään. Pitäisi pohtia aidosti sosiaalisesti kestäviä ratkaisuja, sillä jotkut ratkaisut voivat vain näennäisesti parantaa pienituloisten toimeentuloa. Esimerkiksi suojaosuuden nosto parantaa pienituloisten toimeentuloa hetkellisesti, sillä ulosoton pidentymisen johdosta toimeentulo heikkenee vasta jakson lopussa eli pidentää ulosottojaksoa.

Tilastokeskuksen mukaan 570 000 henkilöä oli ulosottovelallisina viime vuonna. Valtioneuvoston ulosottovelan, sosiaaliturvan ja työn tarjonnan raportti vuodelta 2021 kertoo, että merkittävä osa ulosotossa olevista on pienituloisia, ja järjestelmän uudistamisella voidaan potentiaalisesti vaikuttaa heidän asemaansa merkittävällä tavalla. Jo tällä hetkellä pienituloisen menettää merkittävän osan tuloistaan ulosotossa ulosmittauksena. Tämä heikentää pienituloisten toimeentuloa ja työn kannustimia. PAM painottaa, että tarvitaan sosiaalisesti kestävä järjestelmä, joka pystyy maksimaalisesti tasapainottelemaan pienituloisten toimeentulon ja työhön kannustavien vaikutusten välillä. Ulosottojärjestelmän uudistamisen lisäksi tarvitaan kokonaisvaltaista tarkastelua siitä, miksi ihmiset velkaantuvat ja millaisia uudistuksia tarvitaan sekä sosiaaliturvassa että laajemmin yhteiskunnan eri osa-alueilla, jotta ihmisten heikkoa taloudellista asemaa ei käytetä väärin.

PAM korostaa sitä, että eurooppalainen ulosottojärjestelmä on luotu takaamaan velan takaisinmaksu velkojille, kun taas esimerkiksi Yhdysvalloissa velkajärjestelyjärjestelmä korostaa kuluttajan etua. Kun velkojen takaisinmaksu pysyy ulosottojärjestelmän ansiosta varmempana, vähentää tämä velkojen riskiä ja alentaa tämä velan hintaa eli korkoa. Luonteestaan johtuen järjestelmä ei voi nykyisillä säännöillään, arvovalinnoillaan ja periaatteillaan olla inhimillinen pienituloisten näkökulmasta.

Lopuksi PAM nostaa esiin, että järjestelmää voidaan yksinkertaistaa myös ottamalla käyttöön progressiivisempi maksutaulukko, jolla parannettaisiin pienempituloisten toimeentuloa korottamalla parempituloisten maksuja. Nykyjärjestelmä kaipaa myös inhimillistämistä, niin että tapauskohtaisesti olisi mahdollista erilaisilla velkajärjestelyillä parantaa pienituloisten hyvinvointia ja asemaa. Toisaalta tämä voi johtaa siihen, että pienituloisille myönnetään vaikeammin luottoa tai myönnetään kovilla ehdoilla. Ennen varsinaisia uudistuksia tulee ehdottomasti tehdä tarkat vaikutusarvioinnit. Arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon, miten muutokset vaikuttavat erityisesti toimeentulotuen käyttöön ja työnteon kannustimiin sekä muihin kannustimiin tilanteessa, jossa lapsiperheköyhyys on jatkuvasti kasvussa ja huoltosuhte heikkenee.

## Millaisia kustannuksia ehdotuksen toteuttamisesta aiheutuisi (mm. tietojärjestelmäkustannukset)?

On vaikeaa arvioida ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia, varsinkaan tietojärjestelmä-kustannuksia. PAM kuitenkin nostaa esiin, että riippuen suojaosan tasosta voidaan velalliset ajaa turvautumaan toimeentulotukeen, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen osalta. SOSTEn selvityksen mukaan viime vuonna ulosottoon meni liki puoli miljoonaa sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksua.

### **Mahdolliset muut kommentit ehdotuksesta?**

Vaikutusarvioinnin lisäksi pitäisi selvittää, miksi ihmiset velkaantuvat ja miksi vuodesta 2011 vuoteen 2022 ulosottojen määrä on peräti kaksinkertaistunut (SOSTEn 2023 selvityksen mukaan). Lisäksi pitäisi arvioida tukitoimien toimivuutta ja ihmisten tarpeita, jotta voidaan ennaltaehkäistä ylivelkaantumista ja tilanteiden kriisiytymistä. Ulosottojärjestelmän kehittäminen ei yksin riitä parantamaan ja ennaltaehkäisemään pienituloisten ylivelkaantumista. Tarvitaan ärhäkämpää tukitoimia ja tehokkaammin ennaltaehkäiseviä tapoja myös muilla yhteiskunnan osa-alueilla, joilla suojellaan pienituloisia ylivelkaantumasta.

## **2. Tulojen ulosmittausjärjestelmä**

### **Pidättekö ehdotusta kannatettavana?**

Työryhmä ehdottaa, että ulosmittauksen laskentasäännöt uudistetaan työryhmän hahmotteleman mallin mukaisesti. Mallissa on kiinnitetty huomiota suojaosuuden määrään, elatuksen varassa olevien henkilöiden huomioonottamisen tapoihin ja euromääriin sekä ulosmittausprosentteihin eri tulotasoilla.

PAM korostaa, että ennen lopullisia päätöksiä pitää tehdä tarkat arviot, miten esitetyt erilaiset pohdinnassa olevat mallit vaikuttavat pienituloisiin. PAM pitäisi erityisen huolestuttavana sitä, että käytetyissä laskentasääntöesimerkeissä on nostettu elatuksen varassa oleviin lapsiin liittyvät etuudet, kuten lapsilisä ja elatustuki. Pohdinnassa on ollut myös puolison poistaminen elatuksen varassa olevien joukosta. Tällä voi olla dramaattisia vaikutuksia pienituloisten toimeentuloon, jos puoliso poistetaan elatuksen varassa olevien joukosta ja samalla lasten kohdalla huomioidaan heihin liittyvät tuet.

Ulosottojärjestelmän uudistusehdotuksien vaikutuksia pitää arvioida ja jatkokehittää tutkitun tiedon pohjalta. Valtioneuvoston ulosottojärjestelmän kehittämiselvityksen mukaan ulosottojärjestelmän yksinkertaistamisella ja muuttamisella progressiivisemmaksi selkä velkajärjestelyyn pääsyn helpottamisella vaikutetaan suoraan pienituloisten toimeentuloon ja hyvinvointiin. Tutkittua tietoa pitäisi hyödyntää yhä enemmän.

### **Millaisia vaikutuksia uudistuksen toteuttamisella nähdäksenne olisi?**

Työryhmän esittämillä erilaisilla malleilla ja laskentasäännöillä on erilaisia seurauksia. Velallisten tilanteet voivat vaihdella nopeasti ja niin myös heidän saamansa tukimuodot. Lisäksi työryhmän pitäisi jatkossa ottaa paremmin huomioon työntekijöiden kannustimet. Työntekoon pitäisi kannustaa kaikissa olosuhteissa.

## **Millaisia kustannuksia uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi (mm. tietojärjestelmäkustannukset)?**

On vaikeaa arvioida ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia, varsinkaan tietojärjestelmä-kustannuksia. PAM kuitenkin nostaa esiin tulorekisterin hyödyntämispotentiaalin myös ulosottooperinnässä. Tällä hetkellä ylivelkaantuneet työssäkäyvät stigmatisoidaan, kun työnantajat osallistuvat ulosoton suorittamiseen, ja samalla työnantajalle syntyy kustannuksia. Tulorekisteriä käyttämällä työnantajan osallistuminen ulosmittausprosessiin jäisi pois ja välttyttäisiin ulosoton stigmalta. Tulorekisteriä hyödyntämällä järjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa ja automatisoida.

## **Muut mahdolliset kommentit ehdotetuista laskentasäännöistä ja ulosmittausjärjestelmän uudistamisesta?**

Työryhmämietinnössä on esitetty erilaisia vaihtoehtoja laskentasäännöistä ja tehty laskelmia, miten erilaiset laskentasäännöt vaikuttaisivat velallisen talouteen. PAM edelleen nostaa esiin, että on erityisen vaikeaa hahmottaa, mitkä vaihtoehtoista hyödyttäisivät eniten pienituloisia. Tarvitaan edelleen kattavampaa tutkimustietoa ihmisten ylivelkaantumisen syistä, jotta ulosmittausjärjestelmän ja sen laskentasääntöjen uudistamistarpeet voidaan ymmärtää velallisten näkökulmasta.

Ulosottokaareen tehtiin väliaikainen muutos, jossa velallisen suojaosuutta korotettiin väliaikaisella lainmuutoksella. Lakimuutos on voimassa 31.12.2023 asti. Tämä väliaikainen tasokorotus on näyttänyt kannustavan ihmisiä töihin, ja pienituloiset ovat pitäneet sitä erityisen hyvänä asiana. Vielä ei ole tutkimustietoa, miten tämä on vaikuttanut ihmisten pitkäaikaiseen käyttäytymiseen, talouteen ja velkojen maksuun. Eduskunnan lakivaliokunta on todennut suojaosuuden väliaikaista korottamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että tällä tavalla toteutettu suojaosuuden korottaminen keventää euromääräisesti eniten suurituloisten velallisten tulojen ulosmittausta nykyjärjestelmän laskentasäännöistä johtuen. Koska ulosottojärjestelmän uudistaminen on erityisen tärkeää pienituloisten velallisten kannalta, pitäisi ensin arvioida väliaikaisen tasokorotuksen vaikutukset. Tämän jälkeen arvioida ulosottojärjestelmän ja sen laskentasääntöjen uudistamissuuntaa.

## **Kumpaa vaihtoehtoa pidätte lähtökohtaisesti parempana? Voitte perustella vastauksenne valitsemanne vaihtoehdon alla olevaan tekstikenttään:**

-

## **Voimassa olevan ulosottokaaren mukaan velallisen suojaosuus on suurempi, jos hänellä on elatuksen varassa puoliso, oma lapsi tai puolison lapsi. Työryhmän näkemyksen mukaan olisi perusteltua harkita, tulisiko velallisen elatuksen varassa olevina jatkossa ottaa huomioon ainoastaan lapset eli poistaa mahdollisuus puolison huomioon ottamiseen. Miten arvioitte ehdotusta?**

Työryhmä arvioi, että puolison huomioiminen elatuksen varassa olevien henkilöiden joukossa ei ole linjassa sosiaaliturvaetuuksia koskevan lainsäädännön kanssa, jossa kytkentää puolison tuloihin ja elatusvelvollisuuteen on monilta osin purettu.

Ulosottojärjestelmän kehittämisen kohdalla pitäisi huomioida erityisesti se, että ulosottotoimella puututaan velallisen ja samalla sivullisen perusoikeuksiin eli oikeuteen toimeentuloon.

Ulosottoimien, jotka rajoittavat perusoikeuksia, pitäisi olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltaviin päämääriin. Ulosottoimien ankaruus ei saa johtaa siihen, että velalliset joutuvat ulosoton vuoksi turvautumaan toimeentulotukeen. Ulosoton piirissä olevista keskimäärin 20–50 % saa toimeentulotukea vuoden aikana. Ulosottojärjestelmää kehitettäessä pitäisi turvata velalliselle ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo jättämällä ulosmittauksen ulkopuolelle riittävä määrä tuloja. Jos velallisen käyttöön jäävät tulot ulosmittauksen jälkeen eivät riitä kattamaan tarpeelliseksi katsottavaa toimeentuloa, velalliselle maksetaan toimeentulotukea. Tämä tarkoittaa sitä, että epäsuorasti yhteiskunta maksaa pienituloisten velallisten velkoja. Näin ulosmittauksen määrä pitäisi pyrkiä mitoittamaan sellaiseksi, ettei ulosottopidätys pääsääntöisesti aiheuttaisi velalliselle tarvetta tukeutua yhteiskunnan maksamaan toimeentulotukeen. Tämä tavoite saavutetaan ainoastaan, jos velalliselle jätetään toimeentulotuessa katsottavat elämiseen riittävät tulot. Toimeentulotuessa huomioidaan koko perheen tulot. Myös ulosottojärjestelmässä pitäisi huomioida perheen koko ja tulot niin, että velallisten erilaiset elämäntilanteet tulevat huomioiduksi oikeudenmukaisesti ja perusoikeuksia turvaten. Esimerkiksi, jos puoliso on työtön, työkyvytön tai sairas, pitäisi puoliso huomioida velallisen elatuksen varassa olevaksi henkilöksi.

**Työryhmä on esittänyt kaksi vaihtoehtoista tapaa elatuksen varassa olevien huomioon ottamiseksi. Kumpaa vaihtoehtoa pidätte parempana? (Vaihtoehtoja arvioitu mietinnössä s. 57–59). Voitte perustella vastauksenne valitsemanne vaihtoehdon alla olevaan tekstikenttään:**

-

**Kumpaa vaihtoehtoa pidätte parempana? Voitte perustella vastauksenne valitsemanne vaihtoehdon alla olevaan tekstikenttään:**

-

### 3. Muut mietintöä koskevat huomiot

**Kirjoittakaa muut mahdolliset huomionne alla olevaan kenttään**

PAM korostaa lopuksi, että kuten kaikilla ihmisillä myös velallisilla on erilaisia elämäntilanteita, jotka pitäisi huomioida paljon paremmin ja yksityiskohtaisemmin kuin mitä ehdotetuissa laskentasäännöissä on huomioitu. Työryhmä ei ole tehnyt lopullisia ehdotuksia laskentasääntöjen yksityiskohdista, ja tarkoitus olisi tarkentaa niitä hankkeen seuraavassa vaiheessa vaikutusarvioinnin jälkeen. Työryhmän tulisi jatkossa huomioida vaikutusarvioinnissa yhä enemmän ylivelkaantumisen syitä ja tämän pohjalta tehdä sosiaalisesti kestäviä ratkaisuja. Ulosottoimien pitäisi pystyä mukautumaan velallisten nopeisiin elämänmuutoksiin sosiaalisesti kestäväällä tavalla. Työsuhteiden ollessa epävakaita toimeentulon lähteet muuttuvat nopeasti kuukaudesta toiseen. Samoin vaihtelevat perhetilanteet. Ulosottojärjestelmän kehittämistyössä pitäisi myös pohtia kokonaisvaltaisesti, miten viranomaisverkostojen yhteistyöllä voitaisiin ennaltaehkäistä ihmisten ylivelkaantumista. Millaista yhteistyötä ja lainsäädäntömuutoksia tarvitaan, jotta kansalaisten ylivelkaantumista ennaltaehkäistäisiin ja heidän hyvinvointiaan lisättäisiin. Parhaillaan on meneillä sosiaaliturvan uudistushanke, jossa tätä asiaa pitäisi myös pohtia. Sosiaalisesti ei ole kestäväää, että mietitään ainoastaan, miten velalliset maksaisivat velkansa nopeasti takaisin ilman toimeentulo-ongelmia. Fokuksena pitäisi olla myös se, miten voidaan ennaltaehkäistä kansalaisten ylivelkaantumista. Yhteiskuntana meidän pitäisi pitää kokonaisvaltaisesti huolta kansalaisista ja suojella heitä myös ylivelkaantumiselta. Pitäisi myös pohtia, onko pikavippiyhtiöillä vastuita ja

velvollisuuksia lainanhakijoita kohtaan. Pikavippiyhtiöt ottavat tietoisesti riskin myöntäessään lainaa liian helposti mutta ankarilla ehdoilla. Ei ole oikein, että pikavippiyhtiöiden riskinotto päättyy lopulta yhteiskunnan maksettavaksi, kun ulosottovelallinen joutuu turvautumaan toimeentulotukeen.

Lehtimäki Nora  
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry