



## Oikeusministeriölle

Viite: Lausunto työryhmän ehdotuksesta Velkajärjestelylain tarkistaminen,  
OMML 59/2013

### *Yleistä*

Ehdotuksessa on mielekkäitä uudistuksia, mutta lausunnossa erittelemme ainoastaan kahta yksittäistä osa-aluetta: velkajärjestelyn suuntaamista alle 25-vuotiaille nuorille ja velkajärjestelyn esteitä koskevaa muutosehdotusta.

Aluksi toteamme kuitenkin yleisen huomion. Sellaisenaan velkajärjestely on mielekäs toimenpide, joka on auttanut lukuisia velkaongelmista kärsiviä ja antanut heille mahdollisuuden uuteen alkuun. Järjestelyn kehittäminen vastaamaan yhä paremmin luottoyhteiskunnan luonnetta on pelkästään myönteistä, ja siihen esityksessä monin tavoin pyritäänkin. Silti velkajärjestelyn yhteiskunnallinen merkitys tänä päivänä on kohtalaisen marginaalinen, jos ajattelee velkaongelmaisten määrää ja ongelmien luonnetta suomalaisessa nyky-yhteiskunnassa. Luottotietonsa menettäneitä on jo yhtä paljon kuin lamavuosina, ja velkaongelmien kasvu rasittaa käräjäoikeuksia ja ulosottoa. Velkaongelmissa auttavat ammattilaiset korostavat, kuinka ongelmat elämänhallinnassa ovat keskeinen velkoja lisäävä tekijä.

Yllä kuvattua kokonais kuvaa silmällä pitäen velkajärjestely ei ole yhteiskunnan tasolla välttämättä kovin kustannustehokas tapa helpottaa tilannetta. Velkaongelmien hoitoon olisi hyvä paneutua mieltien koko oikeudellisen järjestelmän toimivuutta. Vastaavasti velkaongelmien ehkäisemistä ja korjaamista olisi hyvä pohtia laaja-alaisesti. On kuitenkin selvää, että yhtenä keinona tarvitaan myös velkajärjestelyä, jossa voidaan ottaa samalla kertaa huomioon velkojen syntyyn vaikuttaneita tekijöitä, velallisen kaikki maksuveloitteet ja tosiasiallinen kyky suoriutua niistä sekä mahdollisuus puuttua velkasuhteiden sisältöön.

### *Velkajärjestelyn edellytykset alle 25-vuotiaiden osalta*

Ehdotuksessa arvioidaan, että alle 25-vuotiaiden velkajärjestelyhakemukset lisääntyisivät 250 hakemuksella vuodessa. Ottaen huomioon myös yllä mainittu velkaongelmien yleinen laajuus suhteessa velkajärjestelyn volyymiin ehdotetulla lainmuutoksella ei voida vaikuttaa nuorten velkaongelmien hoitoon kovinkaan suuressa mittakaavassa. Se koskee parhaimmillaankin vain murto-osaa velkaisista nuorista. Tämä asetelma korostaa kohderyhmän huolellisen määrittelyn tärkeyttä niin järjestelyllä tavoitellun hyödyn kuin yhdenvertaisuuden näkökulmasta.



Laitos haluaa tässä yhteydessä painottaa, että velkajärjestelyn kohdentaminen mielekkäällä tavalla edellyttäisi tarkempaa tietopohjaa alle 25-vuotiaiden elinoloista. Olemassa olevaa tietoa voisi hyödyntää paremmin (tarkentuu osin alla). Sen lisäksi erityisen arvokasta olisi ikä- ja muita taustatekijöitä huomioon ottava tieto veloista selviytymisestä. Sitä ei kuitenkaan ole tarjolla, joten siitä työryhmää ei voi moittia. Puute tulee kuitenkin korjaantumaan lähitulevaisuudessa, sillä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa meneillään olevassa hankkeessa tarkastellaan, minkälaisiin väestöryhmiin velkaongelmat pääasiassa kohdistuvat ja millaiset tekijät vaikuttavat sekä ulosottoon joutumiseen että veloista selviämiseen.

#### Työttömät nuoret

Ehdotuksessa halutaan saattaa velkajärjestely mahdolliseksi alle 25-vuotiaille nuorille, jos työttömyys kestänyt yhtäjaksoisesti yli 9 kuukautta (kun aiempi edellytys oli käytännössä 2 vuotta). Työttömyyttä ei kuitenkaan määritellä. Oletettavasti sillä tarkoitetaan sitä, että henkilö on ollut vähintään 9 kuukautta työttömänä työhakijana eli työmarkkinoiden käytettävissä. Esityksessä ei oteta kantaa sellaisiin henkilöihin, jotka ovat työvoiman ulkopuolella, eivät siis opiskelemissa eivätkä työttöminä. Tutkimustiedon perusteella on syytä olettaa, että pelkän toimentulotuen varassa olevat koulutuksen ja työvoimapalveluiden ulkopuolella olevat henkilöt ovat keskimäärin suuremmissa syrjäytymisvaarassa kuin ”virallisesti” työttömät (ks. esim. <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2012/02/Syrjaytyminen.pdf>). Jäimme kaipaamaan tavoitellun kohderyhmän osalta tarkempia määrittelyjä ja perusteluja.

#### Opiskelijat

Ehdotuksen mukaan velkajärjestelyä ei suunnata opiskelijoille, koska heidän maksukyvyttömyytensä katsotaan olevan väliaikaista. Ehdotuksessa todetaan, että velkojan aseman turvaamiseksi ei haluta tilannetta, jossa velallinen voisi ajoittaa velkajärjestelyn sellaiseen aikaan, jolloin maksukyky on muutoinkin heikko. Velat olisi tällöin maksettu pois ennen työelämään siirtymistä.

Ehdotukseen sisältyy melko suoraviivaisia taustaoletuksia. Siinä ei ole otettu huomioon velkojen merkitystä opiskelijan näkökulmasta tavoin, jotka olisivat ehdotuksen kannalta kuitenkin mielekkäitä. Ensinnäkin ”opiskelija” on laeva kategoria, eivätkä kaikki opiskelijat pääse opintojen päätyttyä suhteellisen vakaaseen ja kohtuupalkkaiseen työhön, jonka tuloilla voi maksaa pois opintojen aikaista velkaa. Oppilaitoksessa kirjoilla olo ei myöskään aina tarkoita aktiivista opiskelua. Osa opiskelijoista saattaa myös keskeyttää opinnot, tai vähintään pitkittää niitä mennäkseen töihin, jotta voi maksaa velkojaan. Jos opiskelu on este velkajärjestelylle, esitetty lakimuutos voi pahimmillaan johtaa opiskelun keskeyttämiseen myös taktisista syistä, mikä tuskin on viimeaikaisten poliittisten linjausten mukaista. Ehdotuksen mukaan opiskelijoille sopii paremmin sosiaalinen luotto, mutta kuten esityksestäkin ilmenee, sitä ei ylipäänsä ole kattavasti saatavilla. Vastaavasti opiskelijoiden rajaaminen ehdotuksen ulkopuolelle vaatisi huolellisempia perusteluja kuin esityksessä on annettu.



### Vaikutusten arviointi ja ehdotusten toimeenpano nuorten osalta

Vaikutusten arviointi nuorten työttömien osalta toistaa lähinnä tavoitteita. Tavoitteiden toteutumista puolestaan edistäisi kohderyhmään kuuluvien tavoittaminen niin, että velkajärjestely saadaan tosiasiallisesti heidän tietoisuutensa piiriin. Jos velkaneuvonnan asiakaskunnan ikäjakaumaa (Valkama 2010) vertaa ulosotossa olevien ikäjakaumaan (OPTL/Uljas; meneillään oleva tutkimus), alle 25-vuotiaiden nuorten aliedustus velkaneuvonnassa on ilmeinen. Velkaneuvonta on toisaalta keskeinen välittävä taho velkajärjestelyn hakemiselle. Mietinnössä ei ole pohdittu sitä, kuinka työttömiä nuoria tavoitetaan velkajärjestelyn mahdollisuutta silmällä pitäen. Kansalaisia mahdollistava lainsäädäntö edellyttää vähintäänkin aktiivista tiedottamista, ja työttömien nuorten osalta siihen tulisi mobilisoida heidän kanssaan tekemisissään olevia tahoja, mutta tällaisiin toimenpiteisiin mietinnössä ei viitata.

### *Velkajärjestelyn esteitä koskeva muutosehdotus*

Työryhmä ehdottaa velkajärjestelyjen esteperusteiden muuttamista niin, että aiempi, ilmeisen kevytmielistä velkaantumista koskeva lainkohta korvattaisiin uudella säännöksellä. Ehdotuksen mukaan velkajärjestely estyisi, jos velallisen velkaantumiseen johtaneita toimia voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää *piittaamattomana* tai *vastuuttomana* ottaen huomioon velallisen ikä, asema ja muut olosuhteet sekä se, ovatko luotonantajat toimineet vastuullisesti (kurs. tässä). Muutosehdotusta perustellaan sillä, että käsite kevytmielinen velkaantuminen on ”nykyaikaisessa yhteiskunnassa vieras ja yleisesti vaikea ymmärtää, vaikka esteperusteen soveltamisesta onkin annettu lukuisia korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä” (s. 56).

Ehdotus ja sen perustelut ovat alttiita kritiikille. Kevytmielisen velkaantumisen käsitettä on jo hallituksen ensimmäisessä velkajärjestelyä koskevassa lakiehdotuksessa (183/1992, s. 52) selvennetty kertomalla, että esteperustetta arvioidaan kokonaisuutena ja siinä voidaan ottaa huomioon muun muassa niin velallisen nuori ikä kuin luotonantajan toimintatavat (luottojen tehokas markkinointi, luoton myöntäminen ilman velallisen maksukyvyyn selvittämistä tai ilman minkäänlaisia vakuuksia). Jo näillä lausumilla on pyritty ohjaamaan säännöksen soveltamiskäytäntöä.

Säännöksestä on sittemmin kertynyt laaja oikeuskäytäntö.

Hovioikeusratkaisuja on ilmeisesti satoja ja korkeimmasta oikeudesta lähemmäs 20 julkaistua ratkaisua, mikä on yhden lainkohdan osalta Suomen oikeuselämässä jokseenkin poikkeuksellista. Säännöstä on lisäksi eritelty oikeustieteellisessä kirjallisuudessa, ja sitä on käsitelty velka-alan keskeisiin toimijoihin (velka- ja talousneuvojat, rahoitusala, tuomioistuinhenkilöstö) kohdistuneessa koulutuksessa ja tiedotuksessa. On kyseenalaista, missä määrin mainittua oikeudellista käsitettä voidaan pitää epäselvänä tuollaisen yli kahdenkymmenen vuoden kehityskulun jälkeen.

Tätä tärkeämpi kriittinen huomio on kuitenkin se, että työryhmän ehdotuksessa jää epäselväksi, onko uudenlaisten käsitteiden avulla tarkoitus saada aikaan aito oikeustilan muutos vai ei. Pykälän peruskäsitteistö siis muuttuisi, mikä viittaa muutostarkoitukseen. Uudet elementit, nuoruus ja luotonantajan toiminta, on kuitenkin



mainittu jo aiemman säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa soveltamista ohjaavina kriteereinä, kuten edellä todettiin.

Epäselvyys työryhmän tarkoituksesta kiteytyy työryhmän lausumaan siitä, että kyseisen esteperusteen soveltamiskynnystä *ei* ole tarkoitus nostaa eikä laskea; kyseessä on vain terminologinen muutos (kurs. tässä). Jos esteen arvioimisessa kuitenkin annetaan tulevaisuudessa aiempaa enemmän merkitystä luotonantajan toiminnan epäasianmukaisuudelle tai suhtaudutaan aikaisempaa ymmärtävämmiin nuoren henkilön harkinnan puutteisiin tämän ottaessa velkaa, tietenkin esteperusteen soveltamiskynnys muuttuu nykyiseen verrattuna. Lainlaatijan olisi hyvä antaa omasta tarkoituksestaan yksiselitteinen ja ymmärrettävä viesti.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ei ota kantaa kyseisen esteperusteen muutostarpeeseen. Jos kuitenkin tarkoitus on muuttaa aidosti oikeustilaa, lainvalmistelussa on tarpeen harkita lähemmin, mitä toimenpiteitä muutoksen sujuva toteuttaminen edellyttää ja mitä kustannus- ja muita vaikutuksia tästä seuraa. Uuden oikeustilan selventämiseksi ja vakiinnuttamiseksi tarvitaan informaatio- ja koulutustoimintaa sekä velkajärjestelyn keskeisten toimijatahojen oppimisprosesseja. Niistä aiheutuu työtä ja kustannuksia eri tahoille. Lisäksi on ennakoitavissa, että toimintakäytäntöihin syntyy muutamaksi vuodeksi jossain määrin oikeudellista epävarmuutta, kunnes uusi oikeustila vakiintuu, viime kädessä korkeimman oikeuden ratkaisujen myötä.

Kati Rantala  
Tutkimusjohtaja, yleinen yksikkö  
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos

Jyrki Tala  
Lainsäädäntötutkimuksen  
emeritusprofessori