prof. Tuula Linna

5.2.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulosottokaaren ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta

HE 137/2015

Kiitän valiokuntaa tilaisuudesta saada lausua otsikkoasiassa. Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavaa:

1. Yleisiä huomioita

Säästöt – kokonaiskuva?

Kyseessä on laajan, lähes kymmenen vuotta voimassaolleen ulosottokaaren (705/2007) ensimmäinen *menettelyä* koskeva osauudistus (vuonna 2009 annettiin Valtakunnanvoudinviraston perustamiseen liittyvät säännökset). Ulosottokaari on toiminut hyvin. Osoituksena siitä on, että ulosottokaaren säätämisen jälkeen ulosoton perintätulos on kasvanut joka vuosi, vaikka kustannuksia on karsittu.

Kululeikkaukset kuitenkin jatkuvat jo tehtyjen säästöpäätösten perusteella. Puheena olevassa esityksessä todetaan tosin hieman epäselvästi: ”Ulosottolaitoksen taloudellinen tilanne tiukkenee vuoteen 2019 mennessä 8 miljoonalla eurolla vuoteen 2014 verrattuna johtuen jo tehdyistä säästöpäätöksistä.” Toteamuksesta ei käy ilmi, mikä on säästövelvoite vuotta kohden ja miten säästöt ajoitetaan. Ehdotettujen toimien kustannusvaikutus vuositasolla on sen sijaan pyritty kohtuullisen tarkasti arvioimaan.

Ulosoton uudistamisesta puuttuu kuitenkin se kokonaiskuva, paljonko on yhteensä säästettävä ja kuinka suuri osa säästöistä voidaan toteuttaa puheena olevalla uudistuksella ja paljonko säästöjä jää toteutettavaksi ulosoton *organisaation rakenneuudistuksella*. Rakenneuudistus on riskialtis ottaen huomioon, että nykyisellä järjestelmällä on päästy vuosittain kasvaneeseen ulosottotuloksen menoleikkauksista huolimatta. Valtion ja kuntien saatavat ovat ulosoton suuri asiaryhmä, joten ulosoton perintätulos on julkistalouden kannalta merkittävä tekijä. Jos suunnitteilla on syvälle käyviä organisaatiouudistuksia, pitäisi niiden sisältämät, perintätulosta koskevat riskit kyetä vakuuttavasti perustelemaan säästöillä.

Tekninen kehitys

Uudistuksen taustalla on säästöjen lisäksi tekninen kehitys. Hieman kärjistäen voidaan sanoa, että ”telekopioajasta” (fax) on siirrytty internetiin ja sähköiseen interaktiiviseen asiointiin. Muutos on tapahtunut nopeasti. On syytä ajantasaistaa ulosottokaarta teknisen kehityksen mukaiseksi. Ulosoton massamuotoisuus ja valtavat asiamäärät edellyttävät aina uusimman käytettävissä olevan tekniikan hyödyntämistä, kunhan se voi tapahtua oikeusturvaa vaarantamatta.

Velkojan saamisoikeus ja vanhentuminen

Yksityisen velkojan saamisoikeus on vahvistettu tuomiolla. Tällainen vahvistettu saamisoikeus on osa velkojan omaisuuden suojaa. Valtion täytäntöönpanokoneiston on turvattava saatavien perintä. Jos velkoja on tehnyt sen mitä voi, toisin sanoen on toimittanut asian ulosottolaitokseen täytäntöönpantavaksi, on velkojan omaisuuden suojan kanssa ristiriitaista, jos velallinen voi pakoilemalla välttää velkojan saamisoikeuden säilymisen.

On valitettavaa, että korkein oikeus on kahdella antamallaan ennakkopäätöksellä aiheuttanut epäselvän tilanteen jo täysin vakiintuneeseen ja tarkoitettuun oikeustilaan, toisin sanoen, että ulosoton hakeminen ja asian vireilletulo katkaisevat vanhentumisen. Tämä on erityisen vahingollinen kanta ottaen huomioon, että laki suojaa velallista 15/20 vuoden lopullisella vanhentumisella, jolloin velkojan tulee vastaavasti voida tehokkaasti katkaista vanhentuminen.

Kyseessä on lainsäätäjän aikoinaan harkitsema tasapainotila, jota korkeimman oikeuden tulkinta on horjuttanut. On välttämätöntä korjata tämä asia siihen oikeustilaan, jota aikoinaan on tarkoitettu ja jota vuosikaudet vakiintuneesti noudatettiin.

Yhteenveto

Ehdotettu uudistus on tarpeellinen ja hyvin valmisteltu. Se lisää ulosoton tehokkuutta oikeusturvaa ainakaan sanottavasti vaarantamatta sekä ajanmukaistaa ulosottomenettelyn vastaamaan uusimpia sähköisen asioinnin mahdollisuuksia.

2. Tiedoksianto

Tekniikan hyödyntäminen on erityisen tehokasta siellä, missä ei ole lainkäytöllistä harkintaa vaan massamuotoista rutiinitoimintaa. Tällainen osa-alue ulosotossa on erityisesti tiedoksianto. Ulosottolaitoksen postituskulut ovat lähes 3 miljoonaa euroa vuosittain. Osa postista hoidetaan yhä manuaalisesti, ja sen hoitamisen on esityksessä arvioitu vievän 16 henkilötyövuotta. On järkevää katsoa, mitkä tiedoksiannot ovat välttämättömiä ja miten ne tehokkaasti voidaan hoitaa kuitenkin niin, että turvataan tiedoksiannon tehtävä eli ilmoittaminen viranomaisen toimista.

Pieni oikeusturvakysymys liittyy kansalaisten asiointitiliin. Ehdotuksen mukaan aikoinaan kansalaisen antama suostumus käyttää asiointitiliä kattaa tiedoksiantojen vastaanottamisen myös viranomaisilta, jotka *liittyvät asiointitiliin kansalaisen jo otettua asiointitilin käyttöönsä*. Ehdotuksen mukaan erillistä suostumusta ulosottoasiakirjojen toimittamiseen asiointitilille ei tarvittaisi, vaan käyttöön ottamisen yhteydessä annettu yleinen suostumus olisi riittävä. Tätä perustellaan sillä, että kansalaisella olisi oikeus kieltää asiointitilin käyttäminen ulosottoasiakirjojen tiedoksiantoon.

Saattaa kuitenkin tulla kansalaiselle yllätyksenä, että esimerkiksi sosiaalietuuksia varten käyttöön otettuun asiointitiliin liittyy myöhemmin ilman eri ilmoitusta myös ulosotto, jonka antamissa ilmoituksissa osassa on asetettu jokin *velvoite*. Olisi harkittava, olisiko syytä antaa kaikille asiointitilin käyttöön ottaneille massamuotoinen ilmoitus siitä, että tili on jatkossa käytössä myös ulosottoasioissa, jolloin kansalainen voisi valita, asioiko hän myös ulosottoasioissa asiointitilin kautta.

Toinen oikeusturvaa koskeva kysymys tiedoksiannoissa koskee *vastaajan tiedoksianto-osoitetta*. Tähän saakka vastaajaa ei ole voitu velvoittaa ilmoittamaan niin sanottua prosessiosoitetta ulosottomiehelle. Nyt ulosottokaarta muutettaisiin niin, että myös vastaaja velvoitettaisiin ilmoittamaan tiedoksianto-osoitteeksi postiosoite. Tätä osoitetta käytettäisiin tiedoksianto-osoitteena ilman vastaajan suostumusta. Vastaajalla olisi ehdotuksen mukaan velvollisuus ilmoittaa myös tiedoksianto-osoitteen muuttumisesta.

Tällainen vastaajalle asetettu velvollisuus ilmoittaa postiosoite ja velvoite tehdä ”osoitteenmuutos” ulosottomiehelle saattaa olla arkielämälle vieras monen sellaisen vaikeassa tilanteessa olevan velallisen kohdalla, jolla ei ole vakituista osoitetta. Saattaisi olla kuitenkin selkeämpää, että tiedoksianto-osoitteena pidettäisiin *väestötietojärjestelmään* merkittyä osoitetta, jos sellainen osoite on sinne merkitty – tai niin, että tiedoksianto-osoitteena käytetään kulloistakin väestötietojärjestelmässä olevaa osoitetta, jollei velallinen muuta osoitetta ilmoita.

3. Ulosottomyynti

Tekninen kehitys on järkevää hyödyntää myös ulosottomyynneissä. Yksi keskeinen onnistuneen myynnin elementti on se, että tavoitetaan *mahdollisimman suuri ostajakunta*. Nykyisin ihmiset eivät enää liiku huutokaupoissa samassa määrin kuin aikaisemmin, vaan asioivat internetin kautta. Myös ulosottomyynnin painopisteen on syytä siirtyä sinne. Tämä vastaa myös jo tapahtunutta kehitystä, sillä vain noin 10 % kaikista ulosottomyynneistä toimitetaan huutokaupalla ja muut myynnin niin sanotulla vapaalla myynnillä. Osa vapaista myynneistä toteutetaan ”nettihuutokaupalla”.

Joitakin kysymyksiä liittyy kuitenkin myös tällaiseen nettimyyntiin. Voidakseen esittää tarjouksia, ostaja tarvitsee pankkitunnukset. Huutokauppasivuston pitäjä saattaa myös joutua ”antamaan porttikiellon” asiakkaalle, joka on häirinnyt hinnanmuodostusta. Näitä seikkoja voidaan kuitenkin pitää siinä määrin marginaalisina, ettei ole syytä jarruttaa kehitystä vaan käyttää internetin antamat mahdollisuudet hyödyksi myös

ulosottorealisoinneissa. Hyvä myyntihinta hyödyttää sekä velallista että velkojia sekä useimmissa tapauksissa säästää ulosottoviranomaisten työmäärää. Valokuvaamiseen ja niiden julkistamiseen liittyvät kysymykset on jo pitkälti ratkaistu Valtakunnanvoudinviraston antamilla ohjeilla.

Järkevää myös on, että käypään hintaan suhteutettu *vähimmäishinta* on sama kaikissa myyntimuodoissa. Vapaan myynnin vallattua paikan pääasiallisena myyntimuotona ei ole perusteita edellyttää ankarampaa hintavaatimusta kuin huutokaupassa. Riittää, että kaikissa myyntimuodoissa vähimmäishinta ylittyy, toisin sanoen hinta ei selvästi alita omaisuuden käypää hintaa paikkakunnalla. Lisäksi on otettava huomioon niin sanottu alin hyväksyttävä tarjous, jonka määrä määräytyy parhaassa etuoikeusasemassa olevan hakijan saatavan mukaisesti niin, että sitä paremmalla sijalla olevat saatavat on turvattu.

Myyntiä koskevat siirtymäsäännökset ovat asianmukaiset, jotta kesken myyntimenettelyn ei tarvitse vaihtaa sovellettavia säännöksiä.

4. Kielilaki

Ulosotto on siviiliprosessuaalista täytäntöönpanoa (ulosottokaari), jota menettelyä ”lainataan” erillisen viittaussäännöksen perusteella myös verojen ja julkisten maksujen täytäntöönpanossa (VeroTPL).

Ulosottokaari rakentuu ajatukselle, että on yksityisoikeudellinen riita-asia, kuten maksuvelvoite, häätövelvoite tai esimerkiksi tekemisvelvoite. Sen jälkeen, kun tällaisesta yksityisoikeudellisesta velvoitteesta on saatu ulosottoperuste, se pannaan täytäntöön tarvittaessa ulosottoteitse.

Ulosotto on perusluonteeltaan siten riita-asian oikeudenkäynnin jatkomenettely. Suomessa siviiliprosessuaalinen täytäntöönpano kuuluu tuomioistuinlaitoksesta erilliselle lainkäyttöorganisaatiolle, ulosottotoimelle. Perusteltua on, että johdonmukaisesti myös kielilain katsannossa ulosotto kuuluu samaan kategoriaan kuin riita-asiat tuomioistuinmenettelyssä.

Suomalaisessa järjestelmässä ulosottoasiat *eivät ole hallintomenettelyä*. Ulosottoasioiden lainkäytön luonne todettiin selkeästi esimerkiksi perustuslain säätämisen yhteydessä (LaVL 9/1998 vp — HE 1/1998 vp s. 6):

> ”Ulosottotoimen lainkäytön luonne on nykyisin todettu, paitsi hallitusmuodossa, myös esimerkiksi hallintomenettelylain 1 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ulosotto ei ole hallintomenettelyä. Myös prosessioikeustieteellisissä oppikirjoissa pidetään kiistattomana, että ulosotto on oikeudelliselta luonteeltaan siviiliprosessuaalista lainkäyttöä. Ulosoton yhteyttä siviiliprosessiin on vahvistettu riita-asiain oikeudenkäyntiuudistuksella. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkemyksistä käy ilmi, että ulosotto on läheinen osa siviiliprosessuaalista oikeudenkäyntimenettelyä.”

Se, että ulosoton perusteena on verotuspäätös tai muu vastaava viranomaispäätös ilman tuomioistuimen tuomiota (ns. suoraan ulosottokelpoiset saatavat), ei muuta itse täytäntöönpanon sisältöä. Samalla tavalla kuin riita-asiassa annetun tuomion täytäntöönpanossa, ulosottomies joutuu tekemään lainkäyttöratkaisuja ulosottomenettelyssä esimerkiksi sen suhteen, mikä on saatavan senhetkinen määrä, onko saatava vanhentunut tai kuka omistaa ulosmitattavaksi ajatellun kohteen.

5. Vanhentuminen

Korkein oikeus on ennakkopäätöksessään KKO 2012:107 katsonut, että ulosottomenettely ei johtanut saatavan vanhentumisen katkeamiseen. Tapauksessa ulosottomenettely oli päättynyt ilman, että velallisen oli selvitetty saaneen tietoa ulosottoasiasta. Ulosottoviranomainen oli yrittänyt tavoittaa velallista tiedossaan olleeseen postiosoitteeseen, ja muutoinkin menetellyt ulosottokaaren edellyttämällä tavalla.

Ennakkopäätöksen mukaan ulosottohakemuksen vireilletulolla on vanhentumisen katkaiseva vaikutus vain, jos velallinen saa vireilletuloilmoituksen, ennakkoilmoituksen tai jälki-ilmoituksen tiedokseen. Ennakkopäätöksessä KKO 2015:28 korkein oikeus on ollut samalla kannalla, joskin äänestyksen jälkeen.

Ratkaisussa KKO 2012:107 velallista oli yritetty tavoittaa USA:sta jo yksipuolista tuomiota koskevien haasteiden tiedoksiannoissa. Ne olivat velallisen mukaan tapahtuneet virheellisesti väärälle henkilölle Yhdysvaltojen Honolulussa. Velallinen myös katsoi, että yksipuolisen tuomion toimittaminen ulosottoon ei ollut katkaissut vanhentumista, koska velkojan ulosottoyritykset eivät olleet tulleet Yhdysvalloissa asuneen velallisen tietoon. Korkein oikeus katsoi, että ulosoton ilmoitukset ovat vanhentumislaissa tarkoitettuja tiedoksiantomenettelyitä vain, jos velallinen saa jonkin ilmoituksista tiedokseen.

Korkeimman oikeuden kanta oli kuitenkin selvästi vastoin sitä, mitä laissa oli aikoinaan tarkoitettu. Vanhentumislain esitöiden (HE 187/2002 vp s. 64) mukaan vanhentumisen katkeamisen kannalta ratkaisevaa on ulosottoasian vireilletulo. Hallituksen esityksessä todetaan nimenomaan, että:

> ”vanhentumisen keskeytymisen kannalta ei ole merkitystä, milloin velalliselle toimitetaan ilmoitus ulosottoasian vireilletulosta tai milloin ulosmittaus tai sen yritys toimitetaan. *Vanhentuminen katkeaisi silloinkin, kun velallisen olinpaikka jää tuntemattomaksi eikä edes tietoa ulosoton vireilletulosta voida toimittaa. Asianosaiset voivat tarkistaa vireilletulotiedot myös jälkikäteen ulosoton tietojärjestelmän kautta.”*

Edellä mainittuun ja siihen nähden, että ulosottokäytännössä oli toimittu jo vuosia vakiintuneesti edellä mainitun mukaisesti, on erikoista, että korkein oikeus on ottanut toisen linjan. Tosin myöhempi ratkaisuista oli jo äänestyspäätös.

On selvää, että vanhentumisen tulee katketa ulosottoasian vireilletulolla, jos velallisen olinpaikkaa ei voida selvittää. Jos taas vireilletuloilmoitus on jätetty antamatta, koska on

ollut aihetta olettaa, että ilmoitus tuntuvasti vaikeuttaa täytäntöönpanoa, ongelmia ei aiheudu, sillä tässä tilanteessa velallinen saa niin sanotun jälki-ilmoituksen (jos olinpaikka saadaan selville).

Korkeimman oikeuden antaman kahden ratkaisun aiheuttama sekaannus on tarpeen korjata selkeyttämällä vanhentumislakia ehdotetulla tavalla. Siirtymäsäännöstä muutokseen ei tule kirjoittaa, koska tilanne ei muutu siitä lain tasolla, mitä aikoinaan on tarkoitettu. Kyseessä on siten selventävä lainmuutos korkeimman oikeuden oikeuskäytännön aiheuttaman epäselvyyden korjaamiseksi.

Helsingissä 4.2.2016

Tuula Linna

Prosessioikeuden professori, Lapin yliopisto