24.9.2018 EOAK/4489/2018

Lakivaliokunnalle

ASIA: Hallituksen esitys HE 71/2018 vp laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Esitetyn uudistuksen tavoitteena on lisätä ulosottomenettelyn taloudellisuutta, tuottavuutta ja laatua. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta keskeistä on ulosoton asianosaisten oikeusturvan toteutuminen esitetyn mukaisessa rakenneuudistuksessa. Siltä osin kuin kysymys on toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta, totean, että lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisuuskysymykset eivät kuulu laillisuusvalvojan toimivaltuuksiin.

Useat ulosoton velallisasiakkaat ovat heikommassa asemassa olevia henkilöitä, joilla ei itsellään ole mahdollisuutta valvoa oikeuksiaan ulosottomenettelyssä. Näin ollen itse menettelyn on oltava sellainen, että se parhaalla mahdollisella tavalla takaa oikeusturvan toteutumisen. Keskityn tässä lausunnossani arvioimaan esitystä erityisesti velallisen oikeusturvan valossa.

Esityksessä täytäntöönpanon laadun parantamisen erityiseksi tavoitteeksi mainittu suuremman yhdenmukaisuuden saavuttaminen käytännön menettelytavoissa ja lainkäyttöratkaisuissa sivuaa perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuden periaatetta, minkä edistäminen on tärkeä tavoite.

Esityksen mukaan täytäntöönpano jaettaisiin perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpanon osalta perusteluissa on todettu, että siinä käsiteltäisiin suuria velallis- ja asiamääriä varsin suppeatutkintaisessa menettelyssä. Esitettyyn perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluu muitakin kuin vain rutiininluonteisina pidettäviä toimia (ehdotettu valtioneuvos-

ton asetus ulosottomenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 1 §) ja velallisen kannalta merkittävien ratkaisujen tekemistä. Esimerkkeinä niin sanottujen ulosoton helpotusten (ulosmittauksen määrän rajoittaminen ja vapaakuukaudet) myöntäminen ja maksuhäiriömerkintään johtavan varattomuusesteen antaminen. Varsin tärkeää perustäytäntöönpanossa on sen havaitseminen, milloin täytäntöönpano edellyttää muitakin kuin vain perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvia toimia. Kovin suppeatutkintainen menettely voi vaarantaa asianosaisen oikeusturvan toteutumisen.

Perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon kuuluvia asioita käsiteltäisiin asianomaisessa valtakunnallisessa toimintayksikössä, laajaan täytäntöönpanoon kuuluvia asioita alueellisissa toimintayksiköissä. Lisäksi tietyt erityisosaamista vaativat täytäntöönpanotoimet (erityistoimi) voitaisiin keskittää tietyille ulosottomiehille (ehdotettu ulosottokaari 3 luku 14 a § 2 momentti).

Esityksessä vastaavan ulosottomiehen järjestelmä säilytetään, mikä on asianosaisen oikeusturvan kannalta varsin kannatettava ratkaisu. Velalliskohtaisesta käsittelystä poiketen ulosottomiehet, joille edellä tarkoitettuja erityistoimia on keskitetty, toimivat kyseisten toimien osalta vastaavina ulosottomiehinä. Luonnosta valtioneuvoston asetuksesta, jolla erityistoimista tarkemmin säädetään, ei vielä ole, joten sitä, missä määrin keskittäminen tulee mahdolliseksi, ei ole tiedossa. Valmistelun aiemmassa vaiheessa antamassaan lausunnossa apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin katsoi, että jos keskittämistä käytetään merkittävissä määrin, se voi johtaa asioiden käsittelyn pirstaloitumiseen. Mielestäni vastaava vaikutus voi olla sillä, että ulosottovelallisen asiat useampaan kertaan siirretään eri täytäntöönpanonmuodosta toiseen.

Velallisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hän tietää, missä hänen asioitaan käsitellään ja kuka hänen vastaava ulosottomiehensä on. Yhtä lailla tärkeää on, että velallinen voi ulosottoasiassaan kääntyä suoraan asioitaan käsittelevän vastaavan ulosottomiehen puoleen.

Esityksen mukaan vireilletuloilmoitukseen merkitään muun muassa vastaava ulosottoylitarkastaja tai ulosottotarkastaja ja hänen yhteystietonsa. Kuitenkin säännöksen (ehdotettu ulosottokaari 3 luku 33 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään, että asiakaspalvelua on tarkoitus kehittää siten, että asiakaspalveluhenkilöstö voisi nykyistä enemmän vastata asiakaspuheluihin ja muihin yhteydenottoihin selkeissä ja yksinkertaisissa asioissa, jotka eivät edellytä päätöksen tekemistä. Perusteluissa todetun mukaan tästä syystä ehdotetaan, että ulosottomiehen yhteystietojen sijaan vireilletuloilmoituksessa ilmoitettaisiin tarvittavat yhteystiedot, jotka esimerkiksi voisivat ohjata puhelut ensisijaisesti asiakaspalveluun. Nähdäkseni perustelujen tekstin tulisi vastata ehdotettua säännöstä. Viittaan apulaisoikeusasiamies Sakslinin asian aiemmassa vaiheessa antamassa lausunnossa jo esittä-

mään. Apulaisoikeusasiamies totesi, että kun koko organisaatiouudistus etäännyttää velallisen asioita hoitavan ulosottomiehen henkilökohtaisesta kontaktista velalliseen ja kun yhteydenpito on lähes ainoastaan tai vahvan pääsääntöisesti sähköpostin ja puhelimen välityksellä tapahtuvaa, on palveluperiaatteeseen kuuluvan asiamukaisen neuvonnan toteutumiseksi tärkeää, että velallinen saa vastaavan ulosottomiehen yhteystiedot vireilletuloilmoituksessa. Edelleen apulaisoikeusasiamies totesi, että vireilletuloilmoituksessa voi toki ulosoton yleistä toimintaa koskevia kysymyksiä varten ohjata velallinen ottamaan yhteyttä asiakaspalveluun. Esityksen säännöstekstin mukaan vireilletuloilmoituksessa ilmoitetaan vastaava ulosottomies ja hänen yhteystietonsa, mitä pidän oikeana ratkaisuna.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 24/2006 vp todennut, että perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten hyvän hallinnon vaatimusten kannalta on asianmukaista, että maistraatin asiakkaalle annetaan tieto siitä, mikä maistraatti hänen asiaansa käsittelee. Lausunnon mukaan tämän voidaan katsoa olevan perustuslain esitöiden mukaan osa hallinnon palveluperiaatetta ja sisältyvän hyvän hallinnon takeisiin. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta piti aiheellisena, että asianomaisiin pykäliin liitetään maininta, että kun asian käsittely siirretään hakemuksen vastaanottavasta maistraatista toiseen, tulee siirrosta ilmoittaa hakijalle. Kysymys oli ehdotetusta sääntelystä, joka poistaisi maistraattien alueellisen toimivallanjaon tietyissä tehtävissä, jolloin maistraatit muodostaisivat näiden tehtävien osalta yhden viranomaisen, jolla on palvelupisteitä eri tahoilla.

Ehdotetussa ulosottokaaren 3 luvun 15 §:ssä säädetään vastaavan ulosottomiehen vaihtumisesta. Mielestäni asianmukaista olisi, että vaihtumisesta ilmoitetaan velalliselle ilmoittamalla hänelle uusi vastaava ulosottomies ja tämän yhteystiedot.

Perus- ja erityistäytäntöönpanossa kuten myös valtioneuvoston asetuksella säädettävässä erityisosaamista vaativassa täytäntöönpanossa velallisella ei välttämättä aina olisi käytännön mahdollisuutta päästä tapaamaan vastaavaa ulosottomiestä henkilökohtaisesti. Esityksen perusteluissa esiin tuotua mahdollisuutta asioida missä tahansa ulosottolaitoksen toimipaikassa, jättää sinne asiakirjoja tai keskustella päivystävän ulosottomiehen kanssa ei mielestäni aina voida pitää asianosaisen oikeusturvan kannalta riittävänä yhteydenpitotapana. Asianmukainen asian käsittely ja myös ulosottokaaressa säädetty ulosoton avoimuuden vaatimus edellyttävät toisinaan henkilökohtaista asiointia vastaavan ulosottomiehen kanssa. Esimerkiksi velallisen kokonaistilanteen arvioiminen, mukaan lukien ulosoton niin sanottujen helpotusten edellytysten havaitseminen, saattaa edellyttää henkilökohtaista yhteydenpitoa.

Sikäli kuin mahdollisuutta henkilökohtaiseen tapaamiseen ei ole, on tärkeää, että velallisella on niin halutessaan mahdollisuus puhelimitse ja tarvittaessa muun sähköisen yhteyden, esimerkiksi verkkoyhtey-

den, kautta saada yhteys asioitaan hoitavaan vastaavan ulosottomieheen. Olennaista myös on, että velallisella on riittävä tieto näistä yhteydenottomahdollisuuksista.

Lopuksi joitakin huomioita hallituksen esityksen liitteenä olevasta luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi ulosottomenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

Asetuksen 1 luvun 2 §, joka koskee ulosottoasioiden siirtämistä laajaan täytäntöönpanoon, asettaa siirtämiselle varsin tiukat kriteerit. Siirtämisen kriteeriksi on esitetty perusteltu aihe olettaa, ”ettei saataville kerry kohtuullisessa ajassa täyttä suoritusta ja täytäntöönpano edellyttää muita kuin perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvia toimia”. Säännöksen sanamuoto esimerkiksi sulkisi siten pois sen, että asiaa, jossa saataville näyttäisi kertyvän tulopohjaselvityksen perusteella kohtuullisessa ajassa täysi suoritus ei voisi siirtää laajaan täytäntöönpanoon, vaikka täytäntöönpano edellyttäisi muita kuin perustäytäntöönpanon toimialtaan kuuluvia toimia kuten esimerkiksi velallisen henkilökohtaista tapaamista. Ehdotettu asetuksen säännös näyttäisi myös kaventavan perustäytäntöönpanon alaa siitä, miten perustäytäntöönpano on ehdotetussa ulosottokaaren 1 luvun 2 a §:n 3 momentissa määritelty.

Asetuksen 1 luvun 1 §:ssä ei ilmeisesti ole otettu huomioon ulosottokaaren 1.2.2018 voimaan tullutta muutosta 60/2018, jolla on kumottu lain 4 luvun 51 §:n 2 momentti ja säädetty lukuun uusi 51 a §.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.