OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Oikeushallinto-osasto
Hallitusneuvos Kari Liede

18.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2018 vp).

Esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Esityksen nojalla toteutettaisiin ulosoton rakenneuudistusta taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Rakenneuudistus on osa hallituksen kivijalkahankkeisiin kuuluvan oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimeenpanoa.

Esityksen tavoitteena on ulosottolaitoksen taloudellisuuden ja tuottavuuden lisääminen asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta sekä täytäntöönpanon laadun parantaminen ja ylläpitäminen supistuvista henkilöstövoimavaroista huolimatta. Tavoitteena on, että ulosottolaitoksen toiminta ja toimintamenot voitaisiin sopeuttaa hallitusti kehysaleneman edellyttämälle tasolle ja vastata myös tulevien vuosien menopaineisiin. Uudistuksen seurauksena työtä tehtäisiin kevyemmässä organisaatiorakenteessa, aiempaa pienemmällä henkilökunnan määrällä mutta tarkoituksenmukaisemmalla henkilöstörakenteella ja tehokkaammilla prosesseilla.

Esityksen keskeiset ehdotukset ovat ulosottotoimen organisoiminen yhden viraston mallin mukaisesti sekä täytäntöönpanon jakaminen laajaan täytäntöönpanoon, perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpano olisi sellaisten pienempien maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa, jotka voidaan käsitellä nopeasti, velallista tapaamatta ja lähtökohtaisesti sähköisin menetelmin. Laaja täytäntöönpano käsittelisi suuremmat, vaikeammat ja enemmän työtä vaativat ulosottoasiat. Erityistäytäntöönpano vastaisi nykyistä ulosoton erikoisperintää.

Ulosottolaitos

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, kun niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa tehtäviksi vaan niitä voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätöksin (PeVL 6/2002 vp, s. 2/I, PeVL 29/2006 vp, s. 2/I, PeVL 42/2006 vp, s. 3/I ja PeVL 5/2008 vp).

Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta muodostettaisiin yksiportainen ja valtakunnallinen viranomainen, Ulosottolaitos. Uudessa organisaatiossa ei olisi alue- tai pakallishallinnon viranomaisia. Täytäntöönpano-organisaatio muodostuisi laajan täytäntöönpanon alueellisista toimintayksiköistä sekä perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon valtakunnallisista toimintayksiköistä.

Ulosottolaitoksessa olisi Valtakunnanvoudinvirastoa vastaava, hallinnosta huolehtiva keskushallinto. Keskushallinnon tehtäviä koskevat säännökset sisältyvät lakiesitykseen. Tehtävät vastaisivat Valtakunnanvoudinvirastolle nykyisin säädettyjä tehtäviä. Työn tarkemmasta järjestämisestä Ulosottolaitoksessa annettaisiin tarkemmat määräykset säädöskokoelmassa julkaistavalla työjärjestyksellä.

Asetuksenantovaltuutus

Lakiesitykseen sisältyvien valtuutussäännösten nojalla asetuksella ehdotetaan säädettäväksi:

1. Valtioneuvoston asetuksella laajan täytäntöönpanon toimintayksiköiden aluejaosta. Toimintayksiköitä on tarkoitus muodostaa viisi.
2. Valtioneuvoston asetuksella tarkemmin perustäytäntöönpanon tehtävistä.
3. Valtioneuvoston asetuksella tarkemmin erityistoimista. Esityksen mukaan tiettyjä erityisosaamista vaativia täytäntöönpanotoimia *(erityistoimi)* voitaisiin täytäntöönpanon tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi keskittää tietyille ulosottomiehille.
4. Valtioneuvoston asetuksella ulosottoylitarkastajan ja ulosottotarkastajan nimittämisestä ja virkojen kelpoisuusvaatimuksista sekä johtavan hallintovoudin ja hallintovoudin virkojen kelpoisuusvaatimuksista.
5. Oikeusministeriön asetuksella (nykyistä vastaavasti) Ulosottolaitoksen toimipaikoista. Ahvenanmaan toimipaikasta ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi lailla.
6. Oikeusministeriön asetuksella Ulosottolaitoksen toimipaikkojen tehtävistä. Asetuksella säädettäisiin esimerkiksi ne toimipaikat, joissa toimitetaan perustäytäntöönpanoa.

Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan (PeVL 5/2008 vp) koskien hallituksen esitystä laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta nähnyt estettä sille, että Verohallinnon organisaation uudistamisen yhteydessä Verohallinnon yksiköiden lukumäärästä, nimistä, toimialueista ja pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtakunnanvoudin asema ja lainkäytön riippumattomuus Ulosottolaitoksessa

Ulosottolaitos olisi lainkäyttöviranomainen. Ulosottolaitoksen päälliköllä olisi lainkäyttäjän asema muiden oikeuslaitokseen kuuluvien lainkäyttöviranomaisten päälliköitä vastaavasti. Tuomioistuimissa, syyttäjälaitoksessa ja paikallisissa ulosottovirastoissa päälliköt ovat lainkäyttäjiä. Todettakoon, että myös Ruotsin yhden viraston mallilla toimivaa ulosottolaitosta (Kronofogdemyndigheten) johtaa lainkäyttövirkamiehen kelpoisuuden omaava valtakunnanvouti (rikskronofogde).

Valtakunnanvouti ja apulaisvaltakunnanvouti voisivat ottaa hoitaakseen asiakokonaisuuksia esimerkiksi kansainvälisen sidoksen omaavien asioiden osalta tai hoitaa muutoin ulosottoasioita ammattipätevyyden ylläpitämiseksi. Järjestely vastaisi päällikkötuomarin asemaa. Päällikkötuomari osallistuu lainkäyttöön siinä määrin kuin hänen muut tehtävänsä sen sallivat (tuomioistuinlaki 8:2.2). Ulosottolaitoksen asianmukainen johtaminen, kanteluiden ratkaiseminen, lausuntojen antaminen, työnjakokysymyksien ratkaisu ja monet muut vastaavat työtehtävät edellyttävät, että päälliköllä on erinomainen perehtyneisyys ulosottotoimeen ja hän voisi sitä ylläpitää osallistumalla lainkäyttöön mahdollisuuksiensa mukaan. Tällä hetkellä suurimpien ulosottovirastojen päälliköt voivat itse tehdä ulosottotoimituksia vain vähäisissä määrin.

Esityksen valmisteluvaiheessa asiasta saaduissa eräissä lausunnoissa on katsottu, että Ulosottolaitoksen keskushallinto pitäisi organisoida samalla tavoin kuin on ehdotettu Tuomioistuinviraston osalta. Tuomioistuinvirasto kuitenkin perustetaan hallintovirastoksi, jollainen Valtakunnanvoudinvirasto on tällä hetkellä. Valtakunnanvoudinvirasto esityksen mukaan lakkaa ja sulautuu yhteen virastoon, jonka julkisena tehtävänä olisi lainkäyttö. Edellä todetusta syystä esitykseen ei myöskään sisälly säännöstä eräissä lausunnoissa ehdotetusta, valtakunnanvoudin yläpuolelle sijoitettavasta ja samankaltaisesta johtokunnasta kuin on suunniteltu Tuomioistuinvirastoon. Ulosottolaitos olisi päällikkövirasto, johon kolleginen päätöksentekotapa ei sellaisenaan sovellu.

Valtakunnanvoudin toimivalta Ulosottolaitoksen johtamisessa ja ohjauksessa ei lähtökohtaisesti poikkeaisi siitä toimivallasta, mikä on tällä hetkellä paikallisen ulosottoviraston lainkäyttäjäpäälliköllä. Siihen ei kuuluisi puuttumista toisella ulosottomiehellä käsiteltävänä olevaan yksittäiseen ulosottoasiaan liittyviin oikeus- ja näyttökysymyksiin eikä muutoinkaan itsenäisen ja riippumattoman lainkäyttäjän ratkaisutoimintaan. Todettakoon, että tuomioistuinlaitoksessa ei kuitenkaan ole nähty ongelmallisena sitä, että päällikkötuomarin tehtäväksi on asetettu valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta tuomioistuimen ratkaisuissa. Säännös tästä sisältyy tuomioistuinlain (673/2016) 8 luvun 2 §:n 1 momenttiin. Saman luvun 6 §:n nojalla osaston johtajalla on vastaava valvontavelvollisuus osastonsa ratkaisuissa.

Lakiesitys pitää sisällään nimenomaiset säännökset, joiden tarkoitus on korostaa ja taata ulosottomiesten riippumattomuutta uudessa organisaatiossa. Valtakunnanvouti ja apulaisvaltakunnanvouti eivät saisi ottaa johtavan kihlakunnanvoudin tai kihlakunnanvoudin toimivaltaan kuuluvan yksittäisen velallisen ulosottoasioita itse hoitaakseen tai antaa niiden täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä eikä siirtää niitä toiselle. Velallisen asiat voisi siirtää vastoin asianomaisen voudin tahtoa ainoastaan silloin, kun siihen on hänen sairaudestaan, työmäärästään, asioiden viipymisestä tai muusta seikasta johtuva painava syy. Järjestely olisi siten sama kuin tuomioistuinlaissa on säädetty.

Edellä sanottu kielto koskisi myös johtavaa kihlakunnanvoutia suhteessa kihlakunnanvoutiin. Nykyisessä ulosottokaaressa ei vastaavaa säännöstä ole ulosottovirastojen päälliköiden osalta.

Esitykseen sisältyy lisäksi hallinnon ja lainkäytön eroa painottava säännös, jonka mukaan Ulosottolaitoksen keskushallinnon on otettava toiminnassaan huomioon ulosottomiesten asema riippumattomina lainkäyttöviranomaisina.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaaminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista lailla. Säännöksessä luetellaan näiden takeiden tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

Esitys ei sisällä muutoksia ulosottolaitoksen nykyiseen toimialaan, ulosoton tehtäviin eikä toimivaltuuksiin.

Muutoksenhakuforum määräytyisi samalla tavoin riippumatta siitä, missä täytäntöönpanossa muutoksenhaun kohteena oleva päätös olisi tehty. Pääsääntönä olisi ulosottoasian vastaajana olevan luonnollisen henkilön osalta hänen kotipaikkansa tai vakituinen asuinpaikkansa ja oikeushenkilön osalta tämän kotipaikka tai paikka, josta hallintoa hoidetaan.

<u>Palvelujen saatavuus</u>
Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 42/2006 vp), joka koski hallituksen esitystä ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 83/2006 vp), korostanut yleisesti sitä, että paikallisten ulosottovirastojen toimialueita ja toimipaikkoja järjestettäessä huolehditaan ulosottopalvelujen alueellisesta saatavuudesta.

Lakiehdotukseen sisältyy nykyistä säännöstä asiallisesti vastaava säännös, jonka mukaan toimintaa järjestettäessä on huolehdittava palvelujen alueellisesta saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Hallituksen esityksen perusteluissa (yleisperustelut jakso 4.2.3, s. 25 sekä yksityiskohtaiset perustelut 1.11§ s.44-45, 3.14a§ s.55-56 ja jaksot 4.1 ja 4.2 s. 65-68.) on kuvattu velvoitteen toteuttamista käytännössä.

Valtakunnallisten toimintayksiköiden toiminta voisi oikeusministeriön asetuksella säädettävin tavoin keskittyä tiettyihin Ulosottolaitoksen toimipaikkoihin. Erityistoimia voitaisiin keskittää tietyille ulosottomiehille. Access to court –periaatteen toteutumisen varmistamiseksi myös näissä tapauksissa lakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan täytäntöönpanoa keskitettäessä on aina huolehdittava siitä, että vastaajan tosiasiallinen mahdollisuus valvoa etujaan tulee asianmukaisesti turvatuksi. Hän voisi muun muassa asioida missä tahansa Ulosottolaitoksen toimipaikoista.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen varmistetaan muun muassa kihlakunnanvoutien kielitaitoa koskevilla erityisillä kelpoisuusvaatimuksilla alueilla, joihin ruotsinkieliset ulosoton asiakkaat ovat keskittyneet, ja huolehtimalla siitä, että muidenkin virkamiesten kielitaito vastaa toimialueella olevia tarpeita. Sähköiset asiointipalvelut tullaan tarjoamaan suomen ja ruotsin kielillä ja myöhemmin mahdollisesti muilla kielillä.

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan Ulosottolaitokseen sovelletaan valtakunnallisena viranomaisena saamen kielilakia. Esityksellä ei heikennettäisi saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentilla turvattua oikeutta käyttää omaa kieltään ulosottoviranomaisen kanssa asioidessaan.

Asianosaisten oikeusturva

Esitys pitää sisällään monia asianosaisten oikeusturvaa vahvistavia elementtejä. Edellä todetun mukaisesti oikeusministeriö katsoo, että Ulosottolaitos voi tarjota asianmukaiset, toiminnallisesti riittävät ja maantieteellisten etäisyyksien osalta kohtuullisesti saavutettavissa olevat ulosottopalvelut. Asianosaisten, erityisesti vastaajan asiointi- ja vaikutusmahdollisuudet olisivat turvatut. Tämän ohella muun muassa:

Yhden viraston organisaatiossa voitaisiin keskittää tehtäviä sekä vastata joustavasti henkilöstöresurssien muutostarpeisiin. Tämä mahdollistaisi nykyistä enemmän myös erikoistumista ammatillista erityisosaamista vaativiin tehtäviin. Laajaa täytäntöönpanoa toimittavat ulosottomiehet erikoistuisivat enemmän selvitystyötä edellyttävien ulosottoasioiden hoitamiseen, mikä tehostaisi vaativissa ulosottoasioissa täytäntöönpanoa ja parantaisi sen laatua. Perustäytäntöönpanon keskittämisellä voitaisiin yhtenäistää massaluonteisten ulosottoasioiden käsittelyä ja siten osaltaan edistää oikeusvarmuutta. Valtakunnanvoudinviraston toimesta ulosottovirastoissa suoritetut täytäntöönpanon jaon pilotoinnit osoittavat perimistuloksien ja käsittelyaikojen pysyneen hyvinä.

Ulosotto-organisaation ja osin myös täytäntöönpanomenettelyn muuttuessa valtakunnalliseksi ehdotetaan asianosaisten oikeusturva huomioiden, että valitus voitaisiin toimittaa mihin tahansa Ulosottolaitoksen toimipaikkaan. Asianosaisten oikeusturvan kannalta merkityksellistä olisi myös se, että muutoksenhakuasiassa lausunnon käräjäoikeudelle antaisi muutoksenhakuasiakirjojen ja toimitusmiehen selvityksen pohjalta kihlakunnanvouti. Oikeustieteellisen koulutuksen saaneiden kihlakunnanvoutien osaamista hyödynnettäisiin niissä asioissa, joissa kysymys on asianosaisen kokemaan väärään ratkaisuun tai virheelliseen menettelyyn liittyvistä juridisista arvioinneista.

Henkilöstön asema muutoksessa

<u>Viran siirtäminen</u>
Organisaatiouudistuksessa on kyse valtion toimintojen uudelleenjärjestelystä. Siirtyvän henkilöstön asema määräytyy valtion virkamieslain 2 luvun mukaisesti. Pääsääntönä olisi, että virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyisivät tehtäviensä mukana uuteen organisaatioon ja virkamiehet sijoittuisivat entisille virkapaikoilleen, jollei virkamies itse ilmoita haluavansa tulla sijoitetuksi toisaalle. Muutoksen kohteeksi joutuvan henkilöstön asemaan sovellettaisiin valtiovarainministeriön päätöksiä henkilöstön asemasta muutostilanteissa sekä oikeusministeriön henkilöstöpoliittisia periaatteita muutostilanteissa.

Ulosottomiesten virat sijoitettaisiin (toimeenpannaan ilmoittautumismenettelyssä) viiteen alueelliseen laajan täytäntöönpanon toimintayksikköön sekä valtakunnallisiin perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon toimintayksiköihin. Perustäytäntöönpanoa hoitavien ulosottotarkastajien virat täytettäisiin hakumenettelyn kautta. Nykyisten ulosottovirastojen toimistohenkilöstö keskitettäisiin Yhteiset palvelut –yksikköön, jonka tehtävänä olisi hoitaa täytäntöönpanoa tukevat tehtävät. Valtakunnanvoudinvirastossa oleva henkilöstö sijoitettaisiin Ulosottolaitoksen keskushallintoon.

Viraston yhteinen virka

Nyt ulosottovirastoissa ja Valtakunnanvoudinvirastossa olevat virat siirtyisivät yhteen valtakunnalliseen Ulosottolaitokseen ja muuttuisivat viraston yhteisiksi viroiksi.

Yhteisen viran sijoittaminen uudelleen ei edellytä virkamiehen suostumusta. Työnantaja voisi lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseksi tarvittaessa jatkossa sijoittaa virkoja virka-alueellaan uudella tavalla. Jos virka ei ole avoinna, sen uudelleen sijoittamisen tulee olla toiminnallisesti perusteltavissa ja edellyttää yhteistoimintalain mukaisia neuvotteluja. Viran sijoittaminen uudelleen ei tule kysymykseen virkamiehestä johtuvista syistä.

Ulosottolaitoksessa noudatetun henkilöstöpolitiikan mukaisesti pääsääntönä tulee kuitenkin edelleenkin olemaan, että tarvittavat virkojen uudelleen sijoittamiset toteutetaan viran tullessa avoimeksi.

Valtion virkamieslaki on kaikkia valtion virkamiehiä yhdenmukaisesti koskeva yleislaki, joka sisältää kattavasti yhtäältä valtion toimintojen järjestämisen kannalta tarpeellisen ja toisaalta valtion henkilöstön oikeusturvan varmistavan sääntelyn. Henkilöstön asemasta tai virkojen sijoittamisesta valtakunnallisessa Ulosottolaitoksessa ei ole tarpeen säätää virkamieslaista poikkeavasti. Syyttäjälaitosta koskevassa uudistuksessa on omaksuttu vastaava linjaus ja katsottu, ettei virkojen muuttuminen Syyttäjälaitoksen yhteisiksi virroiksi vaaranna syyttäjien riippumattomuutta lainkäyttötehtävissä.

Määräajaksi täytettävät virat

Esityksessä ehdotetaan, että apulaisvaltakunnanvoudin ja johtavan kihlakunnanvoudin virat ovat määräajaksi täytettäviä virkoja. Erityisesti apulaisvaltakunnanvoudin, mutta myös johtavien kihlakunnanvoutien tehtävät keskittyisivät pääasiassa hallintoon. Esitykseen sisältyy lisäksi johtavien kihlakunnanvoutien osalta säännös, jonka mukaan määräaikaisuus ei koske virkaa ensi kertaa täytettäessä siihen nimitettävää virkamiestä, joka lain voimaan tullessa on nimitettynä johtavan kihlakunnanvoudin vakinaiseen virkaan. On myös oletettavaa, että jatkossakin johtavat kihlakunnanvoudit nimitettäisiin pääsääntöisesti ulosoton sisältä, jolloin johtava kihlakunnanvouti olisi toimikautensa ajan virkavapaalla vakinaisesta virastaan. Todettakoon, että perustuslaista ei johdu ehdotonta estettä nimittää myöskin tuomareita määräajaksi (esim. PeVL 26/2009 vp). Lainkäytön riippumattomuuden arvioinnissa on sen sijaan pidetty olennaisena välttää tuomareiden erityisen lyhyet määräaikaisuudet. Näistä lähtökohdista ei virkojen viiden vuoden määräaikaisuus, virkaan liittyvät tehtävät huomioon ottaen, oikeusministeriön käsityksen mukaan vaaranna kyseisten ulosottomiesten riippumattomuutta. Valtakunnanvoudin virka on määräajaksi täytettävä valtion virkamieslain 9 a §:n nojalla.

Muut lait

Muihin lakeihin tehtäisiin organisaatiomuutoksesta johtuvia lähinnä teknisluonteisia tarkistuksia.

Voimaantulo

Hallituksen esityksestä poiketen lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020.