Olli Mäenpää
18.9.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Ulosottolaitoksen yleiset perusteet

Ulosottolaitos olisi 1. lakiehdotuksen 1 luvun 11 §:n mukaan ulosottokaaressa säänneltyä täytäntöönpanoa varten oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva valtakunnallinen viranomainen. Ulosotto on luonteeltaan pääosin julkisen vallan käyttöä, joten ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida 119 §:n kannalta. Tällä varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen. (HE 1/1998 vp, s. 173).

Perustuslain 119 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen 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, s. 174). Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä edellytykset. Lailla voidaan ehdotetulla tavalla säätää myös siitä, että Ulosottolaitos toimii päällikköviranomaisena (12 §).

Ehdotetun säännöksen mukaan Ulosottolaitoksessa olisi alueelliset toimintayksiköt laajaa täytäntöönpanoa varten. Valtakunnalliset toimintayksiköt huolehtisivat perus- ja erityistäytäntöönpanosta. Aluejaosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Ehdotusta on tältä osin perusteltua arvioida perustuslain 119 §:n 2 momentin toisen virkkeen kannalta. Sen mukaan valtiolla voi keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia, joiden perusteista säädetään niin ikään lailla.

Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteilla tarkoitetaan alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita. Lakiehdotuksen 1 luvun 11 §:ään sisältyvän sääntelyn voidaan katsoa täyttävän myös näiltä osin perustuslain vähimmäisvaatimukset (ks. myös PeVL 5/2008 vp).

Kielelliset oikeudet

Ulosottolaitoksen virka-alueena olisi koko maa, joten se toimisi kaksikielisenä viranomaisena. Laajaa täytäntöönpanoa toimitettaisiin viidessä alueellisessa yksikössä, joten niiden kielellinen asema määräytyisi kielilain 6 §:n 2 momentin määrittelemällä tavalla. Tämä tarkoittaa, että nämä yksiköt olisivat joko yksi- tai kaksi-

kielisiä, riippuen yksikön toiminta-alueella olevien kuntien kielestä. Perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon toimintayksiköt olisivat valtakunnallisia ja siten kaksikielisiä.

Sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan kielilain määrittelemiin yleisiin lähtökohtiin ja vaatimuksiin. Ne merkitsevät myös sitä, että laajassa täytäntöönpanossa vastaava ulosottomies määräytyisi velallisen asuin- tai kotipaikan mukaan. Jos laajan täytäntöönpanon toimintayksikkö on kielilain mukaisesti yksikielinen, välitöntä ruotsinkielistä palvelua ei voitaisi esityksen perustelujen mukaan kaikissa tapauksissa taata. Perustelujen mukaan tällöin voitaisiin käyttää esimerkiksi tulkkia (s. 67). Tätä voidaan pitää sinänsä mahdollisena, mutta Ulosottolaitoksen valtakunnallisena organisaationa tarjoamien kielellisten palveluresurssien tehokas hyödyntäminen tällaisissa tilanteissa olisi ilmeisesti järjestettävissä sujuvamminkin. Tätä edellyttää myös 1. lakiehdotuksen 1 luvun 11 §:n 4 momentin velvoite huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Ulosottotoiminnan riippumattomuus

1. lakiehdotuksen 1 luvun 12 a §:n 4 momentin mukaan Ulosottolaitoksen keskushallinnon on otettava toiminnassaan huomioon *ulosottomiesten asema riippumattomina lainkäyttöviranomaisina.* Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on vahvistaa ulosottomiesten itsenäistä asemaa ulosottoon kuuluvissa täytäntöönpanotehtävissä ja niihin sisältyvässä julkisen vallan käytössä. Ulosottomiesten toiminnan riippumattomuutta korostavaa laintasoista sääntelyä voidaan pitää asiallisesti perusteltuna, vaikka mitään ongelmia tässä suhteessa ei ole ollut havaittavissa.

Ulosottomiesten aseman määrittely lainkäyttöviranomaiseksi ei kuitenkaan perustuslain sisältämien lähtökohtien, käsitteiden ja systematiikan kannalta ole ainakaan ongelmitta perusteltavissa, sillä perustuslaissa lainkäyttö rinnastetaan tuomiovallan käyttöön (etenkin 21 ja 99 §). Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten kannalta ei myöskään voida pitää perusteltuna, että lainkäyttömenettelyssä annetun lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanossa aloitettaisiin uusi lainkäyttömenettely. [1]

Perustuslakivaliokunnan esittämän, edelleen käyttökelpoisen arvion mukaan ulosotossa on kysymys yleisemmin täytäntöönpanosta: ”Ulosotossa on yleisesti kysymys tuomiossa tai muussa ulosottoperusteessa todetun, lakiin perustuvan yksityisoikeudellisen velvoitteen täytäntöönpanosta viime kädessä pakkoa käyttämällä.” (PeVL 42/2006 vp, s. 2). Tuomion täytäntöönpano ei sen sijaan ole oikeu-

[1] Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota myös Euroopan neuvoston ministerikomitean siviilioikeudellisten tuomioiden täytäntöönpanoa koskevaan suositukseen Recommendation on enforcement (Rec(2003)17), jonka mukaan jäsenvaltioiden tulisi estää se, että osapuolet käyttävät tuomion täytäntöönpanomenettelyä uutena oikeudenkäynti- tai lainkäyttömenettelynä: ”states should set up a mechanism to prevent misuse of the enforcement process by either party which should not be considered as a re-adjudication of the case”, kohta III.1.e.

denkäynti tai siihen rinnastettava lainkäyttömenettely. Kun tuomio pannaan täytäntöön ulosotossa, tuomiota ei myöskään käsitellä uudelleen oikeudenkäynnissä tai siihen verrattavassa lainkäyttömenettelyssä.

Arvioitava lakiesitys perustuu täytäntöönpanon lähtökohtaan. Toisaalta lakiehdotuksessa ei määritellä ulosottoon kuuluvia lainkäyttötehtäviä sen paremmin kuin lainkäyttöviranomaisia. Tällaista sääntelyä ei voitane pitää ulosottotoiminnan vaatimusten kannalta aiheellisena eikä perustuslain lähtökohdat huomioon ottaen myöskään perusteltuna. Koska ulosottomiehen tehtävien sisältönä olisi ehdotetun 1 luvun 2 a §:n mukaan täytäntöönpano, olisi tältä osin perusteltua ja johdonmukaista säätää laissa yleisesti esimerkiksi siitä, että ulosottomies toimii riippumattomasti tämän lain mukaisissa täytäntöönpanotehtävissä.

Muutoksenhakukielto

1. lakiehdotuksen 3 luvun 15 a §:n mukaan vastaavan ulosottomiehen määräytymiseen ei saa hakea muutosta. Säännös sisältyy voimassa olevaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin (3 luvun 14 §:n 2 mom.). Kieltosäännöstä ei tuossa yhteydessä perusteltu säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tai säätämisjärjestysperusteluissa (HE 83/2006 vp, s. 44, 102-107). Kieltoa ei myöskään arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 42/2006 vp. Ehdotetun säännöksen merkitys ja tarpeellisuus jäävät kaiken kaikkiaan epäselviksi.

Tällaista muutoksenhakukieltoa, jonka kohteena on julkista valtaa käyttävän virkamiehen toimivaltaisuuden määräytyminen, voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan saatavuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Ulosotossa käytetään julkista valtaa ja myös merkittävää julkista valtaa, jonka käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin. Näin määritellyn lainalaisuusperiaatteen merkitys jää vähäiseksi, jos sen noudattamista ei voida saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Toisaalta oikeudenkäyntiä ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan voida pitää oikeudenmukaisena, jos tuomioistuin ei voi tutkia kaikkia päätöksenteon lainmukaisuuteen vaikuttavia oikeus- ja tosiasiakysymyksiä (esim. Al-Dulimi, EIT 2016, § 128; Menarini, EIT 2011, § 63–65).

Esitetyt näkökohdat perustelevat arviota, jonka mukaan ulosottomiehen toimivallan määräytymisen lainmukaisuus tulee voida saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Valtiosääntöoikeudellisesti selkeintä olisi siten poistaa tämän tutkimisen estävä muutoksenhakukielto lakiehdotuksesta. Muutoksenhakukiellon poistaminen olisi perusteltua myös siltä kannalta, että ulosottokaaren 11 luvun 1 §:n mukaan valituksen kohteena voi olla vain täytäntöönpanotoimi ja ulosottomiehen päätös. Koska ulosottomiehen toimivalta määräytyy suoraan lain nojalla ja siten ilman erityistä päätöstä, se ei ole erikseen valituskelpoinen toimi tai päätös.

Muut asetuksenantovaltuudet

1. lakiehdotuksen 2 a §:n mukaan täytäntöönpano jaettaisiin kolmeen erilajiseen täytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpano olisi näistä yksinkertaisin, ja sitä käytet-

täisiin tapauksissa, joissa täytäntöönpano ei edellytä velallisen henkilökohtaista tapaamista. Perustäytäntöönpanon tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Muuten täytäntöönpanon lajien eroja ei lain tasolla juurikaan määriteltäisi, minkä vuoksi erottelun merkitys voi jäädä jossain määrin epäselväksi.

Asetusluonnoksen 1 §:n mukaan perustäytäntöönpanon ala muodostuisi joka tapauksessa melko laajaksi. Asetuksen tasolla määriteltäisiin myös perustäytäntöönpanossa käytettävää toimivaltaa. Toimivalta perustuisi sinänsä lakiin, mutta selkeyden vuoksi olisi paikallaan nostaa sääntelyn perusteet lain tasolle. Sama koskee kriteereitä, joiden perusteella ulosottoasia siirrettäisiin laajaan täytäntöönpanoon 2 §).

Työjärjestys

Valtakunnanvouti vahvistaisi Ulosottolaitoksen työjärjestyksen, jossa annettaisiin 1. lakiehdotuksen 1 luvun 13 §:n mukaan tarkemmat määräykset valtakunnanvoudin ja apulaisvaltakunnanvoudin välisestä tehtävänjaosta, Ulosottolaitoksen johtoryhmästä, toimintayksiköiden tehtävien järjestämisestä ja erityistoimien keskittämisen järjestämisestä sekä tehtävien jakamisen ja niiden muun järjestämisen yleisistä määräytymisperusteista. Työjärjestykseen sisältyvää sääntelyä voidaan näiltä osin pitää tavanomaisena päällikköviraston toimintaorganisaatio ja -tapa huomioon ottaen. Lisäksi työjärjestyksen sisältö rajautuisi koskemaan Ulosottolaitoksen sisäisiä määräyksiä (vrt. PeVL 14/2016 vp).

Ongelmallisen laajana suhteessa laintasoiseen sääntelyyn voidaan sen sijaan pitää valtuutusta, jonka mukaan työjärjestyksessä määrättäisiin tarkemmin johtavien kihlakunnanvoutien tehtävistä. Ongelma johtuu etenkin siitä, että lain tasolla ei määritellä johtavien kihlakunnanvoutien tehtäviä muuten kuin, että he toimivat ulosottomiehinä ja heihin sovellettaisiin, mitä kihlakunnanvoudista tässä laissa säädetään (1 luvun 7 §).

Esityksen perusteluista käy kuitenkin ilmi, että johtava kihlakunnanvouti hoitaisi ulosottomiehen tehtävien ohella ulosottoviraston päällikön tehtävät (s. 7). Hän myös vastaisi toimintayksikkönsä toiminnan johtamisesta ja tuloksellisuudesta (s. 44 ja s. 47). Näitä tehtäviä voidaan pitää sisällöltään siinä määrin merkittävinä, että niiden perusteiden tulisi käydä ilmi laintasoisista säännöksistä.

Lisäksi voidaan tältä osin kiinnittää huomiota 1 luvun 12 §:n säännökseen, jonka mukaan valtakunnanvouti ratkaisee Ulosottolaitoksen päätettäväksi kuuluvat hallinnolliset asiat, joita ei säädetä tai työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen ratkaistaviksi. Jos johtavien kihlakunnanvoutien tehtävien perusteita ei määritellä laissa, ne olisivat vapaasti valtakunnanvoudin muotoiltavissa.