Olli Mäenpää
26.9.2018

Lakivaliokunnalle

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

Täytäntöönpanon lajit ja niiden määrittely

Laaja täytäntöönpano ja erityistäytäntöönpano

1. lakiehdotuksen 1 luvun 2 a §:n mukaan täytäntöönpano jaettaisiin kolmeen erilajiseen täytäntöönpanoon. Laajan täytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon tehtävien sisältöä ja niiden eroja ei lain tasolla juurikaan määriteltäisi, minkä vuoksi erottelun merkitys voi jäädä jossain määrin epäselväksi. Esityksen perusteluihin (lähinnä s. 39) sisältyy kuitenkin joitakin luonnehdintoja näiden täytäntöönpanolajien sisällöstä.

Perustuslain 119 §:n 2 momentti edellyttää, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Näihin perusteisiin kuuluvat säännöksen perustelujen mukaan muun muassa toimielimen pääasialliset tehtävät (HE 1/1998 vp, s. 174). Perustuslain vaatimusten kannalta arvioituna tehtävien laintasoista sääntelyä voidaan pitää hyvin yleisluonteisena. Myös täytäntöönpanon kohteiden kannalta on ongelmallista, jos tehtävien sisältö ja niiden keskeiset erot eivät käy ilmi lain tasoisesta sääntelystä.

Perustäytäntöönpano

Perustäytäntöönpano olisi täytäntöönpanon lajeista yksinkertaisin, ja sitä käytettäisiin tapauksissa, joissa täytäntöönpano ei edellytä velallisen henkilökohtaista tapaamista. Perustelujen mukaan valtaosa ulosottovelallisista (pilotoinnin mukaan noin 80 %) olisi perustäytäntöönpanon asiakkaita riippumatta velallisen asuin- tai kotipaikan taikka toimipaikan sijainnista. Perustäytäntöönpanon tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Asetusluonnoksen 1 §:n mukaan perustäytäntöönpanon ala muodostuisi varsin laajaksi. Asetuksen tasolla määriteltäisiin myös perustäytäntöönpanossa käytettävää toimivaltaa. Toimivalta perustuisi sinänsä lakiin, mutta selkeyden vuoksi olisi paikallaan nostaa myös perustäytäntöönpanon tehtävien määrittelyn perusteet lain tasolle. Sama koskee asetukseen sisältyviä kriteereitä, joiden perusteella ulosottoasia siirrettäisiin laajaan täytäntöönpanoon.

Ulosottolaitoksen organisaatio ja asema

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 sitä koskevan sääntelyn yleiset perusteet on perustuslain 119 §:n mukaan säädettävä lailla. Näillä perusteilla tarkoitetaan pääasiallisten tehtävien lisäksi lähinnä nimeä, toimialaa ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174). Ulosottolaitosta koskevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä edellytykset tehtävien määrittelyä lukuun ottamatta.

Täytäntöönpanotehtäviä pääasiassa hoitavan valtion viranomaisen ei tehtäviltään voida katsoa rinnastuvan tuomiovaltaa käyttävään tuomioistuimeen tai yleisemmin tuomioistuinorganisaatioon. Estettä ei siten ole sille, että Ulosottolaitos voidaan ehdotetulla tavalla määritellä päällikköviranomaiseksi (12 §).

Myös Ulosottolaitoksen alueellinen organisaatio voidaan lailla organisoida 11 §:n 2 ja 3 momentissa ehdotetulla tavalla. Mallina organisaation määrittelyssä on käytetty myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä verohallinnon organisaatiota (ks. siitä PeVL 5/2008 vp). Etenkin alueorganisaation toiminnan kannalta voidaan pitää aiheellisena velvoitetta huolehtia palvelujen alueellisesta saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta (11.4 §).

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 sinänsä pitää mahdollisena, vaikka erityisiä ongelmia tässä suhteessa ei ole ollut havaittavissa.

Ulosottomiehen määrittely ehdotetulla tavalla viranomaiseksi ei kuitenkaan ole perusteltua. Viranomaisella tarkoitetaan yleensä julkisyhteisön toimielintä, jonka julkista valtaa sisältäviä tehtäviä hoitavat virkamiehet. Myös perustuslain terminologia perustuu tällaiseen viranomaisen määritelmään (esim. PL 12, 17, 21, 47, 51, 65, 80, 81, 107-109, 124 ja 126 §).

Ulosotossa on yleisesti kysymys tuomiossa tai muussa ulosottoperusteessa todetun, lakiin perustuvan velvoitteen täytäntöönpanosta viime kädessä pakkoa käyttämällä (ks. myös PeVL 42/2006 vp, s. 2). Koska ulosottomiehen tehtävien sisältönä olisi myös 1. lakiehdotuksen 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.

Valituskielto

1. lakiehdotuksen 3 luvun 15 a §:n mukaan vastaavan ulosottomiehen määräytymiseen ei saa hakea muutosta. Säännöksellä tarkoitettaneen, että ulosottomiehen määräytymiseen ei saa *erikseen* hakea muutosta ulosottomenettelyn aikana. Sen sijaan voidaan pitää välttämättömänä hallinnon lainalaisuuden turvaamiseksi ja tehokkaan oikeusturvan takaamiseksi, että ulosottomiehen toimivallan lainmukaisuus voidaan valituksella saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Säännöstä olisi vastaavasti täsmennettävä, jos sitä voidaan pitää tarpeellisena.

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 täytäntöönpanotehtäviä suorittavan päällikköviraston toimintaorganisaatio ja -tapa huomioon ottaen.

Työjärjestyksessä määrättäisiin tarkemmin myös johtavien kihlakunnanvoutien tehtävistä. Koska lain tasolla ei määritellä johtavien kihlakunnanvoutien tehtäviä, työjärjestyksen alaa ja sisältöä voidaan tältä osin pitää ongelmallisen laajana. 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.

Hallintokantelu

Ulosottokaaren 10 luvun 27 §:ään ehdotetaan otettavaksi hallintokantelua koskeva sääntely. Tarkoituksena on, että lakiin otettaisiin hallintolain 8 a lukua (368/2014) tältä osin tarkentavat säännökset (s. 58). Ehdotettu sääntely on epäilemättä hyvin perusteltu. Koska hallintolakia ei kuitenkaan hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan sovelleta ulosottoon, olisi välttämätöntä lisätä lakiin täydentävä ja selventävä viittaus hallintolain 8 a luvun sisältämän menettelyä ja päätösvaltaa koskevan sääntelyn noudattamiseen.