Professori Tuula Linna 27.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Lausunto HE 71/2018 vp ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kiitän perustuslakivaliokuntaa mahdollisuudesta saada lausua ulosottokaaren muutosesityksestä. Nostan esiin sellaisia näkökohtia, joissa arvelen olevan perustuslakivaliokuntaa kiinnostavia seikkoja. Liitän tähän lausuntoon myös laajemman, lakivaliokunnalle toimittamani lausunnon.

1. Lainkäytön yhdenmukaisuuden vaatimus

Yhtenä syynä uudistusehdotukselle on (s. 13) mainittu se, että eri virastoissa ulosoton asianosaisia ei välttämättä kohdella samanlaisissa asioissa samalla tavalla.

Lainkäyttö on toimintaa yksittäisessä asiassa, ei massamuotoista hallintoa. Nykyisessä järjestelmässä lainkäyttöportaana on kihlakunnanvouti, jonka alaisuudessa kihlakunnanulosottomiehet toimivat ja noudattavat voudin määräyksiä. Se lainkäyttäjä, joka siis vastaa ulosoton lainkäytön yhtenäisyydestä on kihlakunnanvouti (87 virkamiestä) ja heidän alaisenaan – ja lainkäytön merkityksessä määräysvallassaan – toimii 505 virkamiestä.

Ilmeisesti yhtenäistymisellä viitataan siihen, että perustäytäntöönpanossa *ulosottotarkastajan virkanimikkeellä toimiva nykyinen toimistohenkilöstö* (yhteensä arviolta 180 henkilöä) ratkaisisi aikaisemmin kihlakunnanulosottomiehille kuuluneet asiat. Järjestelmässä lainkäyttötehtävät toisin sanoen delegoitaisiin nykyisiltä ulosottomiehiltä toimistohenkilökunnalle, joita olisi suurempi määrä yhden voudin alaisuudessa. Ilmeisesti tätä kautta haettaisiin yhtenäisyyttä perustäytäntöönpanossa.

Mielestäni ratkaisu ei ole oikea. Pelkona on, etteivät voudit kuitenkaan pysty valvomaan suurta määrää asioita, joita toimistohenkilökunta hoitaa. Pätevyysvaatimukseksi ulosottotarkastajille riittäisi ehdotuksen mukaan ammatillinen tutkinto.

Koska velallisten tilanteet vaihtelevat, on päinvastoin vaarana, että *velallisesta etäällä toimivat valtakunnalliset yksiköt tuottavat velallisten oikeusturvan kannalta ongelmallisia ratkaisuja* esimerkiksi siitä syystä, että *kaavamaisesti* noudattavat yleisiä ohjeita, joissa ei oteta riittävästi huomioon velallisen tilannetta.

Velallisten yksilöllisen tilanteen huomioon ottaminen vaatii tapauskohtaista harkintaa ja informaatiota velalliselta itseltään hänen tilanteestaan. Valtakunnallisessa työpinossa ei kumpaankaan ole asianmukaista mahdollisuutta. Tehokkuutta hallinnon näkökulmasta järjestelmä saattaa tuottaa, mutta tehokkuuden tuottaminen ei ole lainkäytön keskeinen tarkoitus.

Ulosottotoimessa tehtävät ratkaisut ovat lainkäyttöpäätöksiä ja koskevat *yksilöiden ja yhteisöjen yksityisiä oikeuksia ja velvollisuuksia*. Esimerkiksi kun velallinen pyytää maksuaikaa, hänen tilanteensa on joka kerta erilainen (tulot, menot, perhetilanne, terveys ym.). Kun ulosottolaitos tuottaa ratkaisun velallisen maksuaikapyyntöön, kyseessä on *lainkäyttöpäätös*. Ehdotetussa järjestelmässä nykyinen toimistohenkilökunta tuottaisi tällaisen päätöksen yleisten ohjeiden varassa *etäällä velallisesta*. Ennakoin oikeusturvaongelmia ja jäykkää päätöskulttuuria. En lainkaan ihmettelisi, jos järjestelmä lisäisi velallisten tyytymättömyyden vuoksi ulosottovalitusten määrää.

Lainkäytön yhtenäisyydestä vastaa *lainsäädäntö* ja viime kädessä *tuomioistuinlaitos* ulosottovalitusten ratkaisemisen kautta. Jos esimerkiksi vapaakuukausien myöntämisessä on ongelmia, perusteet tulee kirjoittaa lakiin velvoittavampaan muotoon ja vähentää harkinnallisuutta. Lisäksi jos VES-neuvotteluin palkkausjärjestelmän osittainen muutos toteutettaisiin, ei esimerkiksi vapaakuukausien myöntäminen vaikuttaisi palkkaan. Asia voidaan lisäksi järjestää niinkin, ettei vapaakuukauden myöntäminen vaikuta mahdolliseen palkkioon. Tätä voidaan perustella sillä, että harkinnallinen vapaakuukausi on aiheuttanut kiistatta työtä ulosottomiehelle tämän harkitessa kriteerien täyttymistä.

2. Ulosottomiesten asema itsenäisinä lainkäyttöviranomaisina vaarantuu

Esityksessä on lakitekstiin lisäilty ’korulauseita’, jotka ovat ristiriidassa sen kanssa, mitä ehdotetaan. Esimerkiksi UK 1:12a:ssä säädettäisiin, että keskushallinnon on otettava toiminnassaan huomioon ulosottomiesten asema riippumattomina lainkäyttöviranomaisina. Perusteluissa todetaan, että ”ulosottomiesten asemaan itsenäisinä lainkäyttöviranomaisina esityksellä ei olisi vaikutuksia” (esityksen pääasiallinen sisältö).

Olen asiasta eri mieltä. Esityksessä on *sisäänrakennettuna* useita sellaisia tekijöitä, jotka antavat mahdollisuuden puuttua nykyisin kihlakunnanvoutien käsissä olevaan lainkäyttöön. Kyseessä on järjestelmän sisäinen *piilovaikutus*, joka saattaa johtaa epäterveisiin ilmiöihin.

Esimerkkinä voidaan mainita se, että valtakunnanvouti nimittää kihlakunnanvoudit ja johtavat kihlakunnanvoudit. Sama nimittävä virkamies ratkaisee vouteja koskevat hallintokantelut. Lisäksi tämä nimittävä ja kantelut tutkiva hallinnollinen virkamies on samalla itsekin ulosottomies, joka käyttää eräänlaista ylemmän lainkäyttäjän valtaa ’alaisiinsa’ kihlakunnanvouteihin nähden.

Valtakunnanvouti voi siis vaihtaa virkahattua hallinnollisesta esimiehestä lainkäytölliseen ylempään viranomaiseen. Ehdotetun UK 1:7:n mukaan valtakunnanvouti (ja apulaisvaltakunnanvouti) voi päätöksellään siirtää ’alaisensa’ voudin toimivaltaan kuuluvan ulosottovelallisen kaikki ulosottoasiat ’painavasta syystä’. Pykäläehdotuksessa ei ilmaista, minne asiat siirrettäisiin.

Jos valtakunnanvoudille annettaisiin tällainen asema ylimpänä ulosottomiehenä, jonka alaisia myös lainkäyttötehtävissä kihlakunnanvoudit olisivat, on tilanne nähdäkseni arveluttava ja huolestuttava.

Jos valtakunnanvouti pysyisi nykyisessä roolissaan hallinnollisena johtajana, *ei itsenäisten lainkäyttöviranomaisten toimintaan voitaisi puuttua muutoin kuin virkamiesoikeudellisin perustein*. Nyt ehdotetaan, että ohi virkamiesoikeudellisten perusteiden nimittävä ja kantelut tutkiva hallinnollinen virkamies voisi ottaa voudilta pois tämän lainkäyttötehtäviä sillä perusteella, että on itsekin ulosottomies.

Perustuslaillinen lähtökohta on, että lainkäyttö on erillinen toiminto hallintoon nähden. Ehdotetussa järjestelmässä pakat menisivät ongelmallisella tavalla sekaisin. Nykyiset itsenäisesti ja riippumattomasti toimivat ulosottomiehet joutuisivat helposti tilanteeseen, jossa olisivat käytännössä pakotettuja ennakoimaan hallinnollisen johdon reaktioita. Pidän tätä epäterveenä ilmiönä etenkin, kun otetaan huomioon, että valtakunnanvouti olisi poliittisen tahon (valtioneuvosto) esittelystä nimitettävä virkamies.

Vertailun vuoksi todettakoon, että juuri annetun *tuomioistuinvirastoa* koskevan esityksen (HE 136/2018 vp) mukaan tuomioistuinlaitoksen *operatiivisen johdon yläpuolella toimisi ylimpänä päättävänä elimenä tuomarienemmistöinen johtokunta*, johon ehdokkaat valittaisiin tuomioistuinlaitoksen sisäisin toimin ilman poliittista kytkentää.

Valtakunnanvoudin ulosottomiestehtävien osalta esityksessä ei ole esitetty konkreettisesta, mitä lainkäyttötehtäviä valtakunnanvouti (tai apulaisvaltakunnanvouti) toimittaisi. Sen sijaan ulosottomiehen statuksen suojissa valtakunnanvoudille annettaisiin lainkäyttöön puuttuvia tehtäviä ’alaisiinsa’ ulosottomiehiin nähden. Oikeusvaltiossa tällainen lainkäyttötehtävien ja hallintotehtävien keskittämissykerö on ongelmallinen.

Esityksessä ei ole analysoitu riittävästi, miten ehdotus *vaikuttaa ulosottomiesten asemaan*. Vertailun vuoksi todettakoon, että tuomioistuinvirastoa koskevan uudistusehdotuksen osalta lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti huomiota siihen, että vaikutukset tuomioistuimiin jäivät osin epäselviksi. Puutteita korjattiin tältä osin hallituksen esitystä viimeisteltäessä. Todettakoon, että puheena oleva *ulosottoesitys ei ole ollut arviointineuvoston arvioitavana*.

Nykyjärjestelmässä ulosottokaaren mukaan kihlakunnanulosottomiehet toimivat kukin yhden kihlakunnanvoudin alaisuudessa. *Ulosottomies on siis kihlakunnanvouti, jonka alaisuudessa on hänen valvontavastuullaan ja määräysvallassaan toimivia kihlakunnanulosottomiehiä*. Kihlakunnanulosottomiehet joutuvat noudattamaan kihlakunnanvoudin määräyksiä, koska vouti vastaa heidän toimistaan. *Valta ja vastuu* ovat siis samoissa käsissä. On siten nykyjärjestelmässä perusteltua, että kihlakunnanvouti voi siirtää alaisiltaan virkamiehiltä asioita ja antaa ne toiselle alaiselleen virkamiehelle tai ottaa ne itse hoidattavakseen (UK 1:7). Kihlakunnanvouti joka tapauksessa vastaa siitä, mitä hänen alaisensa virkamiehet tekevät. Vaikeimmat tehtävät on lisäksi säädetty kihlakunnanvoudin yksinomaiseen toimivaltaan (UK 1:9). Nykyjärjestelmässä kihlakunnanulosottomiehillä on vain kihlakunnanulosottomiehen heille delegoimia tehtäviä, olkoonkin, että käytännössä asioita hoidetaan esimerkiksi velallisten aakkosten mukaisesti.

Sen sijaan johtavalla kihlakunnanvoudilla ei ulosottokaaren mukaan ole valtaa ottaa pois asioita kihlakunnanvoudeilta saatikka valtakunnanvoudilla. Nyt tällainen asioiden poisottamisvalta annettaisiin sekä johtavalle kihlakunnanvoudille että valtakunnanvoudille, vaikka heidän ’alaisensa’ kihlakunnanvoudit eivät toimi heidän vastuullaan. Ymmärtääkseni virkamieheltä voidaan ottaa tehtäviä virkamiesoikeudellisin perustein, mutta ei tällaisen ’ohituskaistan’ avulla. On kokonaan toinen asia, että johtava kihlakunnanvoutikin on voinut hoitaa omia ulosottoasioitaan johtamisen ohella kuin se, että hän pystyisi puuttumaan lainkäyttäjän roolissa toisen lainkäyttäjän hoidettavina oleviin asioihin.

Ehdotettu asetelma vertautuu siihen, että tuomioistuinviraston operatiivinen johtaja ottaisi tuomarin pöydältä asiat ja siirtäisi ne jonnekin, sillä perusteella, että olisi paitsi ylin hallinnollinen johtaja, myös jonkinlainen ’ylituomari’. Lainkäyttöorganisaatiossa tällaisen ei pitäisi olla mahdollista.

Valtakunnanvoudin ja apulaisvaltakunnanvoudin ulosottomies-status tulee poistaa ja katsoa heidät puhtaasti hallinnollisiksi toimijoiksi, kuten nykyisinkin.

Kannatan sitä, että valtakunnanvoudin kelpoisuusehdoista säädettäisiin ehdotetulla tavalla. Ei voine olla niin, että kelpoisuusehtojen säätäminen ehdotetulla tavalla edellyttää ulosottomiehen statuksen antamista kahdelle päällikköviraston ylimmälle päällikölle.

3. Ulosotto on lainkäyttöä – miksi tuomioistuiviraston malli ei kelpaa?

Niin aikaisempi ulosotto kuin nykyinen ulosottokaari on rakennettu vankasti sille perustalle, että ulosotto on *tuomioistuintoimintaan verrattavaa lainkäyttöä*.

Lakivaliokunta on lausunnossaan esityksestä hallitusmuodoksi (LaVL 9/1998 vp) korostanut sitä, että ulosotto on nimenomaan *lainkäyttöä eikä hallintoa ja että korkeimman oikeuden valvontatehtävä ulottuu tuomioistuinten lisäksi ulosottoviranomaisiin*. Lisäksi lakivaliokunta viittaa siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkemys on se, että ulosottomenettely on läheinen osa siviiliprosessuaalista oikeudenkäyntiä. Muun muassa prosessin kokonaiskestoa on arvioitu kanteen nostamisesta aina tuomion täytäntöönpanoon saakka. Useissa maissa – ja myös Suomessa varhaisina aikoina – ulosottoasiat hoidettiin tuomioistuinten toimesta.

Likeinen kytkentä tuomioistuimiin näkyy myös siinä, että ulosottomiehen päätöksistä valitetaan käräjäoikeuteen eikä hallinto-oikeuksiin. Yleiset tuomioistuimet siten tarkistavat valitusten myötä ulosottomiesten toimien lain mukaisuuden ja huolehtivat yhdenmukaisuudesta samanlaisissa asioissa.

Esityksessä ei ehdoteta minkäänlaista valvovaa tai ohjaavaa elintä valtakunnanvoudin ja keskushallinnon yläpuolelle. Sen sijaan ehdotetaan, että valtakunnanvouti voisi itse vahvistamassaan Ulosottolaitoksen työjärjestyksessä antaa tarkemmat määräykset 'johtoryhmästä'. Tällaisella johtoryhmällä ei olisi itsenäistä päätösvaltaa eikä valvontatehtävää vaan kyseessä olisi *puhtaasti valtakunnanvoudin apuna toimiva ryhmä*, jonka käsiteltävistä asioista valtakunnanvouti niin ikään päättäisi.

Olen ihmeissäni siitä, miksi Suomessa kaksi keskeistä lainkäytön muotoa – lainkäyttö tuomioistuimissa ja ulosotossa – ehdotetaan organisoitavaksi toisistaan suuresti poikkeavalla tavalla. Ulosotossa yhtä lailla kuin tuomioistuimissa ratkaistaan yksilöiden ja yhteisöjen yksityisoikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia sekä myös esineoikeuksia sivullisiin vaikutuksellisesti, esimerkiksi omistusoikeusväitteitä.

On käytännössä sama, ratkaiseeko esimerkiksi omistusoikeusriidan ulosottomies ulosmittausasiassa vai tuomioistuin kanteen johdosta. Toki ulosoton asiamäärät ovat valtavat, mutta myös ehdotetussa perustäytäntöönpanossa ratkaistaisiin jäljempänä todettavia lainkäyttökysymyksiä, kuten velallisen oikeus saada maksuaikaa tai vapaakuukausi. Ulosoton luonnetta lainkäyttönä ei sovi unohtaa tai vähätellä, vaikka kyseessä olisivat suhteellisen pienet perittävät saatavat.

Vaikka tuomioistuinvirastoa koskeva esitys (HE 136/2018 vp) on annettu hieman ulosottoesityksen jälkeen, ovat tuomioistuinviraston suuntaviivat ja ajatellut perusratkaisut olleet jo pitkään tiedossa (ks. Mietintöjä ja lausuntoja 23/2017). Kuitenkin nämä suuntaviivat on jätetty huomiotta ulosottoesityksessä. Oikeusministeriössä ole järjestetty lainvalmistelullista koordinaatiota näiden kahden suuren organisaatiouudistuksen välille. Kohdistaisin tästä moitteen oikeusministeriön lainvalmistelun johtamiselle.

Puheena olevassa esityksessä todetaan tuomioistuinviraston osalta ainoastaan (s. 34): "Ulosottolaitos olisi lainkäyttövirasto toisin kuin perustettava tuomioistuinvirasto. Ulosottolaitos olisi myös päällikkövirasto - - - ".

Miestäni tässä juuri on ongelman ydin. Ulosottolaitos olisi samalla lainkäyttöviranomainen ja hallinnollinen päällikkövirasto. Operatiivinen johto, valvonta, tulosvastuu ja nimitysvalta olisivat samoissa käsissä kuin esimerkiksi lainkäyttöasioiden poissiirtämisvalta kihlakunnanvoudeilta.

Tuomioistuinvirasto sen sijaan organisoitaisiin tavalla, jossa selvästi pidetään erillään hallinto ja lainkäyttö. Korkeimman päättävän elimen, johtokunnan, osalta tuomioistuinvirastoa koskevassa esityksessä on huolehdittu siitä, että nimitykset perustuvat tuomioistuinlaitoksen sisäiseen ehdokasasetteluun.

Kun tuomitsemistoiminta ja ulosotto ovat kaksi keskeisintä lainkäytön muotoa, olisi tullut perustella se, miksi ulosottolaitokselle ehdotettu organisaatio muistuttaa enemmän verottajan tai syyttäjälaitoksen organisaatiomalleja kuin perustettavassa tuomioistuinvirastoa.

Tuomioistuinlain muuttamista koskevassa esityksen mukaan tuomioistuinvirastossa olisi siis johtokunta ja ylijohtaja. Johtokunta olisi ylin päättävä elin, jonka tehtävistä ehdotetaan seuraavaa.

> Johtokunta:
> 1) päättää Tuomioistuinviraston toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, strategiasta ja ohjauksen periaatteista;
> 2) päättää oikeusministeriölle annettavista tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston talousarvioehdotuksista;
> 3) päättää määrärahojen jakamisesta tuomioistuimille hyväksytyn valtion talousarvion mukaisesti siltä osin kuin määrärahaa ei ole myönnetty suoraan tuomioistuimelle;
> 4) vahvistaa tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan järjestämisen yleiset periaatteet;
> 5) hyväksyy Tuomioistuinviraston kannalta merkittävät tai periaatteellisesti tärkeät sopimukset
> ja antaa lausunnon viraston toimialaa koskevassa periaatteellisesti tärkeässä asiassa;
> 6) päättää 14 luvun 4 §:n 4 momentissa tarkoitetun tuomarin erottamista koskevan hakemuksen
> tekemisestä;
> 7) nimittää ylijohtajan, irtisanoo tai päättää ylijohtajan virkasuhteen sekä tekee muut ylijohtajan
> virkasuhdetta koskevat merkittävät päätökset;
> 8) vahvistaa Tuomioistuinviraston työjärjestyksen;
> 9) tekee muut päätökset, jotka ovat Tuomioistuinviraston toiminnan ja tehtävien kannalta merkittäviä.

Kuten huomataan, vastaavat tehtävät pääosin kuuluisivat ulosoton puolella valtakunnanvoudille.

Tuomioistuinlaitoksen puolella johtokuntaan tulisi kuulumaan tuomareita eri oikeusasteista. Johtokunnan nimeämisestä on erikseen säännös, jossa – kuten todettiin – ehdokkaiden nimeämisoikeus kuuluisi tuomareille itselleen ja valtioneuvosto asettaisi sen jälkeen johtokunnan. Näin menetellen poliittinen päätöksenteko on eristetty tuomioistuinviraston ylimmästä päätösvallasta.

Ulosottolaitoksen osalta sen sijaan tällaista eristämismekanismia ei olisi, vaan valtakunnanvouti hoitaisi sekä tuomioistuinpuolella johtokunnalle kuuluvat tehtävät että operatiiviset tehtävät. Kulloinkin vallassa olevilla poliittisilla tahoilla olisi siten nimitysvalta lainkäyttöelimen ylimpään hallinnolliseen johtoon, joka toimii samalla ylimpänä lainkäyttöviranomaisena käyttäen direktiovaltaa alaisiinsa lainkäyttöviranomaisiin. Pidän tällaista asetelmaa ongelmallisena valtiovallan kolmijako-opin ja lainkäytön riippumattomuuden näkökulmasta.

4. Velallisen asema heikentyy

Ehdotettu organisaatiouudistus on tehty voimakkaasti hallinnon omista tarpeista käsin. Kun järjestelmässä olisi kolme siiloa, on velallisen vaikea hahmottaa, missä häntä koskeva ulosotto on kulloinkin hoidettavana. Asia saattaisi siirtyä useaankin otteeseen perustäytäntöönpanon, laajan täytäntöönpanon ja mahdollisesti

myös erityistäytäntöönpanon välillä. Suuri osa velallisista on yhteiskunnan vähäosaisia tai pienituloisia henkilöitä, joiden asioiden hoitaminen useassa siilossa aiheuttaa hämmennystä nykyjärjestelmään verrattuna.

Pidän ongelmallisena sitä, että ehdotuksen mukaan perustäytäntöönpano olisi sähköistä perintää tapauksissa, joissa velallisen ulosottoasioiden käsittely 'ei edellytä hänen henkilökohtaista tapaamistaan'. Perustäytäntöönpanossa voitaisiin ulosmitata tuloa ja omaisuutta, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi. Perustäytäntöönpanon tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Mielestäni *asetuksenantovaltuus on liian väljästi muotoiltu*, eikä ota huomioon velallisen tarpeita. Sitä seikkaa, edellyttääkö asian käsittely velallisen henkilökohtaista tapaamista, arvioidaan yksin ulosottolaitoksen näkökulmasta. Entä jos velallinen haluaa henkilökohtaisesti tavata virkamiestä, joka päättää hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan? Kysymys on velallisen oikeudesta tulla kuulluksi ja esittää näyttöä.

Ehdotus ei anna oikeutta velalliselle henkilökohtaiseen tapaamiseen. Ehdotuksen mukaan velallisella ei olisi, maantieteellisistä etäisyyksistä johtuen, käytännön mahdollisuutta päästä tapaamaan perustäytäntöönpanossa vastaavaa ulosottomiestä henkilökohtaisesti. Sitäkään ei ole säädetty, mitä tehdään, jos asian hoitaminen edellyttää velallisen henkilökohtaista tapaamista. Asia on ilmeisesti silloin siirrettävä– milloin, miten, onko jotakuta kuultava ym. seikat ovat kokonaan auki.

Se, että velalliset voisivat seurata asioiden etenemistä sähköisesti, ei korvaa puutteita kuulemisessa. Myöskään keskusteleminen päivystävän ulosottomiehen kanssa ei korvaa kuulemista, koska päivystävä ulosottomies ei ratkaise velallisen asioita. Edes puhelinyhteyttä tai sähköistä yhteyttä ei taata. On lisäksi vaikea kuvitella, että velallisen tulisi ensin matkustaa päivystävän ulosottomiehen luokse ja sitten olla esimerkiksi videoyhteydessä valtakunnalliseen työpisteeseen. Ehdotuksessa ei ole arvioitu myöskään sitä, mitä tällaisen yhteydenpidon järjestäminen maksaa.

Se, että ehdotetun UK 1:11.4:n mukaan toimintaa järjestettäessä on huolehdittava palveluiden alueellisesta saatavuudesta, ei asiaa auta silloin kun kyse on asioiden valtakunnallisesta keskittämisestä. Jos ratkaisutoiminta on keskitetty valtakunnallisesti, ei välitön henkilökohtainen kuuleminen ole mahdollista, jos velallinen asuu etäällä. Se, että palveluja on saatavilla – esimerkiksi päivystävä ulosottomies tai neuvova puhelin – ei tarkoita sitä, että velallisen oikeus tulla kuulluksi olisi toteutunut.

Ulosottovelallisen *henkilökohtainen kuuleminen vastaa suullista käsittelyä käräjäoikeudessa*. *Välittömyysperiaate* tarkoittaa sitä, että asian ratkaisija itse – eikä välikäsi – kuulee asianomaista.

Edellä on todettu, että ulosottoasiassa ratkaistaan velallisen (ja myös velkojan) yksityisoikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia, ja EIS 6 artikla pitkälle soveltuu menettelyyn. Oikeus tulla kuulluksi velalliselle tärkeissä asioissa on turvattava. Ainakin on säänneltävä avoimesti, milloin velallisen oikeus tulla henkilökohtaisesti ratkaisijan edessä kuulluksi voidaan evätä. Tässä on kyse keskeisistä lainkäytön perusperiaatteista sekä oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin merkityksessä ulosoton lainkäyttö.

Olen vakuuttunut siitä, että laajalla joukolla velallisia on akuutteja tarpeita saada tavata heidän asioitaan hoitava ulosottomies henkilökohtaisesti. Vaikka esityksessä annetaan ymmärtää, että perustäytäntöönpanon asiat ovat yksinkertaisia asioita, näin ei ole.

Asetusluonnoksen ja ulosottokaareen ehdotetun pykälän välillä onkin selvä ristiriita. Perustäytäntöönpanossa ei ole kysymys teknisistä ja summaarisista asioista. Päinvastoin, perustäytäntöönpanossa tehtäisiin muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

1) suorittaa ulosottokaaren 3 luvun 18 ja 19 §:ssä tarkoitettu väliaikaistoimi;

Väliaikaistoimesta päättämistä ei tulisi antaa perustäytäntöönpanoon lainkaan, koska kyseessä on lainkäytöllistä harkintaa edellyttävä, turvaamistoimen tyyppinen toimi, jossa tulisi tuntea kyseisen velallisen olosuhteet. Väliaikaistoimella ei saa vaikeuttaa velallisen toimeentuloa. Väliaikaistointa ei saa myöskään määrätä, jos on todennäköistä, että velallisen maksuvelvollisuus on lakannut. Väliaikaistoimi siis edellyttää yhteydenottoa velalliseen, jolla tulee olla oikeus saapua henkilökohtaisesti asiaa selvittämään.

2) toimittaa yksinkertaisessa asiassa ulosottoselvitys siten kuin ulosottokaaren 3 luvun 60 §:n 3 momentissa säädetään;

3) antaa ulosottokaaren 3 luvun 95 §:ssä tarkoitettu estetodistus;

Tätäkään kohtaa ei tule toteuttaa. Perustäytäntöönpanossa velallisen omaisuutta etsitään vain rajatusti (ks. asetusluonnoksen 4 §). On epäselvää, etsitäänkö esimerkiksi myös kiinteistöä tai kuolinpesän osuutta silloin, kun omaisuutta ei löydy perusselvityksessä. Jollei velallisen omaisuutta etsitä perusteellisesti, on seurauksena aiheettomia maksuhäiriömerkintöjä.

4) antaa ulosottokaaren 3 luvun 107 §:ssä tarkoitettu estetodistus;

5) antaa velalliselle pyynnöstä maksuaikaa siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 6 §:ssä säädetään;

Tässä herää kysymys, miten maksuaikaa voidaan myöntää valtakunnallisessa työpinossa ilman velallisen kuulemista. Velallisen tulee voida käydä esittämässä asiansa ulosottomiehelle ja saada kertoa syyt, miksi maksuaikaa tulisi myöntää sekä esittää asiaa koskevaa selvitystä ja näyttöä.

6) ulosmitata palkka tai rajoittaa taikka lykätä palkan ulosmittausta siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 51 §:ssä säädetään;

Tässä on kysymys ulosoton rajaamisesta velallisen heikentyneen maksukyvyn perusteella taikka ulosoton lykkäämisestä pitkän työttömyyden jälkeen. Nämä ovat juuri tyypillisiä asioita, joissa velallisen on tarve asioida kasvokkain ulosottomiehen kanssa ja esittää hänelle mm. reseptejä ja työsopimuksia.

7) keskeyttää ulosmittaus määräajaksi siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 52 §:ssä säädetään;

Vapaakuukausien myöntäminen on harkinnallista silloin, kun kyse ei ole niin sanotusta tulorajaulosmittauksesta. Kun esimerkiksi suppean ulosoton asiat ilman aikamäärettä kuuluisivat perustäytäntöönpanoon, tulee vapaakuukausien myöntäminen ajankohtaiseksi. Vapaakuukausia saatetaan joutua myöntämään myös silloin, kun asia saapuu uudelleen ulosottoon ja vuoden aikana velallisella on ollut ulosottoasioita vireillä lähes keskeytyksettä. Harkinnanvarainen vapaakuukausien myöntäminen edellyttää velallisen kuulemista, usein henkilökohtaisesti. Jos tilanne on tämä, esityksestä ei käy ilmi, miten asiassa toimitaan.

8) vahvistaa velalliselle maksusuunnitelma siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 59 §:ssä säädetään;

Velallinen joutuisi osallistumaan maksusuunnitelman laatimiseen etänä ilman mahdollisuutta keskustella kasvokkain ulosottomiehen kanssa. Maksuaikaa koskeva asianmukainen päätöksenteko edellyttää, että velallinen saa tilaisuuden tulla kuulluksi ja esittää selvitystä tilanteestaan.

9) toimittaa palkan ulosmittaus maksusopimuksen perusteella siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 60 §:ssä säädetään.

Ks. edellinen kommentti.

Ehdotuksessa todetaan suorastaan virheellisesti (s. 20), että perustäytäntöönpanossa suoritettaisiin ”vähän harkintavaltaa sisältäviä tehtäviä”. Kuten edellä esitetystä huomataan, tämä ei pidä paikkaansa. Esimerkiksi maksuajan, vapaakuukauden tai ulosottomäärän alennuksen myöntäminen sisältää tapauskohtaista harkintaa. Tämä ristiriita kuvaa hyvin sitä, kuinka esitys on rakennettu hallinnon lähtökohdista ja sivuutettu velallisnäkökulma.

Se, että asiamäärät ovat suuria, ei tarkoita, että yksittäisen velallisen näkökulmasta kyse olisi ”massaluonteisesta menettelystä” (vrt. ehdotus mm. s. 18, 20, 4, 26, 28, 30 ja 33). Mielestäni tärkeintä on, että *kukin velallinen* saa aidon tilaisuuden valvoa etuaan. Vaikka velka olisi vain esim. 2 000 euroa ja se kertyisi muutamassa kuukaudessa, ei kyseessä ole massa-asia velallisen näkökulmasta. Velallinen saattaa hyvinkin tarvita tilaisuuden saada tavata ulosottomies ja esimerkiksi esittää lääkärintodistuksen, sosiaaliviranomaisen päätöksen tai muita *arkaluonteisia asiakirjoja*. Uhkana on, että valtakunnallisen työpinon ja velallisen väliin muodostuu eräänlainen *tavoittamattomuuden – ja pahimmassa tapauksessa välinpitämättömyyden – muuri*.

Yhteenvetona totean, että ehdotus merkitsi sellaisten velallisten asioiden viemistä valtakunnalliseen työpinoon, joissa velallisen tulisi saada äänensä kuuluvaksi. On epärealistista ajatella, että tuhannet yhteydenottotarpeet hoidettaisiin esimerkiksi päivystävän ulosottomiehen kautta rajattuina aukioloaikoina toisella paikkakunnalla. Velallisen oikeusturvan kannalta kyseessä on huolestuttava kehityspiirre.

Esityksessä on pyritty välttämään velallisten suorien yhteydenottojen aiheuttamaa painetta.

Vireilletuloilmoitusta koskevan ehdotetun UK 3:33:n mukaan tulisi ilmoittaa vastaava ulosottoylitarkastaja tai ulosottotarkastaja ”ja hänen yhteystietonsa”. Muotoilu on – muuttuneita virkanimikkeitä lukuun ottamatta – sama kuin nykyisessä säännöksessä. Säännös tarkoittaa sanamuotonsa mukaan sitä, että velalliselle ilmoitetaan, kuka ulosottomies hoitaa hänen asioitaan ja *juuri hänen yhteystietonsa*.

Ehdotetun UK 3:33:n perusteluissa kuitenkin todetaan, että ”asiakaspalvelua on tarkoitus kehittää siten, että asiakaspalveluhenkilöstö voisi nykyistä enemmän vastata asiakaspuheluihin” ja että ”yhteystiedot - - - voisivat ohjata puhelut ensisijaisesti asiakaspalveluun”. Niinpä ulosottomiehen yhteystietojen sijaan perustelujen mukaan *ilmoitettaisiin asiakaspalvelun yhteystiedot*.

Tällainen lainsäätämistekniikka, jossa pykälän sanamuotoa ei muuteta, mutta perusteluissa todetaan, ettei tarkoitetakaan vastaavan ulosottomiehen yhteystietoja vaan yleistä neuvontapuhelinta, on harhaanjohtavaa ja huonoa lainvalmistelua. Tällaista nimitetään perusteluilla säätämiseksi.

Lisäksi ulosottomenettelyä koskevan asetusluonnoksen (8 §) mukaan enää ei tarvitsisi antaa velalliselle vastaavan ulosottomiehen yhteystietoja edes ulosmittauksen ennakkoilmoituksessa, vaan riittäisi maininta siitä, kuka on vastaava ulosottoylitarkastaja tai ulosottotarkastaja sekä ”*tarvittavat yhteystiedot*”. Ei siis edellytetä, että ulosmittauksenkaan ennakkoilmoituksessa annettaisiin asian ratkaisevan ulosottomiehen yhteystiedot, vaan annettaisiin asiakaspalvelun yhteystiedot.

Vastustan voimakkaasti tällaisen järjestelmän luomista. Tilanne vertautuu siihen, että asianosainen pyytää käräjäoikeudessa suullista käsittelyä, mutta hänet ohjattaisiin valtakunnalliseen neuvontapuhelimeen. Ei lainkäyttöä koskevia asioita voida eriyttää niin, että toinen neuvoo ja toinen ratkaisee. Velallisten kysymykset eivät yleensä koske sellaisia yleisiä lain sisältöä koskevia seikkoja, joista voidaan yleisellä tasolla antaa tietoja. Pikemminkin kysymys on siitä, miten lakia tulisi soveltaa velallisen tai velkojan konkreettisessa tilanteessa.

Tällaiseen voi ottaa kantaa vain se, joka hoitaa kyseistä ulosottoasiaa. Asiakaspalvelu on ’välikäsi’ velallisen ja ulosottomiehen välissä ja johtaa niin sanotun ’monen luukun ongelmaan’. Jos taas kynnys siirtää puhelu vastaavalle ulosottomiehelle on alhainen, on kyseessä turha ’puhelunvälitys’. Esityksessä ei ole myöskään kuvattu sitä, minkälaisia kustannuksia aiheutuu paitsi asioiden, myös tiedon siirtämisestä paikasta toiseen.

Velallisella on oikeus tulla kuulluksi *suoraan asian ratkaisevan ulosottomiehen* edessä eikä niin, että velallisen kuuleminen ja oikeus ajaa etuaan tyssää palvelunumeroon. Kysymys on siitä, että henkilön, joka päättää toisen oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee *itsensä* kuulla velallista. Kyseessä voi olla myös sivullinen, esimerkiksi työnantaja, joka riitauttaa palkan ulosmittauksen. Soittaako työnantaja tässä tapauksessa ulosoton palvelunumeroon?

Ilmeisesti on tarkoitus, että tällainen ulosottomiehen yhteystiedon ’panttaaminen’ koskisi myös laajaa täytäntöönpanoa.

Voimassa olevassa UK 3:32:ssä säädetään velallisen kuulemisesta ja uudelleen kuulemisesta. Ehdotettu sääntely ei ole sopusoinnussa pykälän kanssa, jota ei ehdoteta muutettavaksi. Kysymys on oikeudesta tulla *suullisesti ja välittömästi kuulluksi oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevassa asiassa*. Esitän huoleni siitä, että ’asiakaspalvelu’ rakennettaisiin asioista päättävän ulosottomiehen ja velallisen välille. Yhtä lailla myös velkojalla saattaa olla tarve päästä suoraan ulosottomiehen puheille. Kaikki velkojat eivät suinkaan ole pankkeja tai muita vahvoja tahoja vaan esimerkiksi elatusapua saavia lapsia ja heidän vanhempiaan tai yksityishenkilöitä, jotka perivät erilaisia korvaussaatavia.

Nykyisen UK 3 luvun 14 §:n mukaan vastaava ulosottomiehen määräytymisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Nykyisen asetuksenantovaltuuden mukaan ”perusteissa tulee ottaa huomioon vastaajan asuin- tai kotipaikka tai vastaajan muu tosiasiallinen mahdollisuus valvoa etuaan”. Perusteluissa todettiin, että käsittelypaikkaa ei saa määrätä esimerkiksi ruuhkahuippujen tasoittamiseksi. Nyt tästä luovuttaisiin kokonaan ja velallisten asiat nimenomaan koottaisiin valtakunnallisiin työpinoihin.

Myös ulosotto kuuluu lähtökohtaisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan EIS 6 artiklan soveltamisalaan. Pääsy oikeuksiin edellyttää sitä, että velallisella on helppo ja konkreettinen mahdollisuus valvoa etuaan, kun hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan päätetään. Mielestäni nämä perusvaatimukset eivät ehdotuksessa toteudu, eikä perustäytäntöönpanoa tulisi toteuttaa.

Se, että tuomioistuinlaitoksessa summaariset riita-asiat keskitetään osaan käräjäoikeuksista, ei käy perusteeksi ehdotukselle. Summaarinen riita-asia, esimerkiksi sähkölasku, on itsenäinen asia, jolla ei ole mitään tekemistä jonkin toisen, saman velallisen summaarisen asian, esimerkiksi puhelinlaskun, kanssa. Kumpikin menee omia teitään ja vasta ulosottomenettelyssä, jos ne ovat yhtä aikaa perittävänä, tarvitaan koordinaatiota niin, että niiden perimiseksi annetaan yhteinen maksukielto ja kertymä jaetaan saatavien kesken. Ulosotossa on myös täytäntöönpano koordinoitava niin, että laissa säädetty velallisen suoja otetaan huomioon.

Summaarisissa riita-asioissa velallinen saa saatavan perusteen riitauttamalla asian pois summaarisesta käsittelyputkesta normaaliin riita-asian oikeudenkäyntiin. Sen sijaan ulosottovelalliselle ei ehdoteta oikeutta vaatia asiansa käsittelemistä laajassa perinnässä.

Kuten edellä todettiin, perustäytäntöönpano kuuluisi nykyiselle toimistohenkilökunnalle virkanimikkeellä ulosottotarkastaja. Nykyinen toimistohenkilökunta on rautainen ammattiryhmä omissa tehtävissään, mutta esimerkiksi se, että ehdotetun UK 3:19:n mukaan ulosottotarkastaja voisi päättää harkinnallisen väliaikaistoimen suorittamisesta epäselvässä asiassa taikka olla myöntämättä maksuaikaa, on ongelmallisen suunta velallisen oikeusturvan kannalta.

5. Delegointi asetuksiin ja työjärjestys

Koska niin sanotut eritystoimet voitaisiin keskittää myös valtakunnallisesti (ehd. UK 3.14a), tulisi ehdotukseen sisältyä asetusluonnos, josta näkyy, *mitä toimia voidaan vielä erikseen siilouttaa valatakunnallisesti tai muutoin tarkoituksenmukaisuusperustein*.

Perustelujen mukaan tällaisia voisivat olla esimerkiksi kuolinpesän osuuden ulosmittaukset. Kuolinpesän osuuden ulosmittaus irrallaan saman velallisen muista ulosottoasoista johtaisi pitkäkestoiseen koordinaatiotarpeeseen: olisi koordinoitava muun muassa liikaperinnän estäminen. Avoin lainvalmistelu edellyttää, että eduskunta saa tietää, minkälaisia suunnitelmia ehdotetun UK 3:14a:n hyödyntämisen varalta on. Jos asetusluonnosta ei tehdä, annetaan ’avoin valtakirja’ perustaa asiakohtaisia siiloja, joka johtavat velallisen asioiden käsittelyn lisähajaantumiseen.

Ehdotettu UK 3:13 on ongelmallinen, koska sen mukaan valtakunnanvouti vahvistaa työjärjestyksen, jossa annettaisiin määräyksiä yllä todetun UK 3:14a:n mukaisista erityistoimista. Koko sääntelyketju olisi tältä osin liian epämääräinen: laissa ensin annettaisiin valta keskittää tehtäviä valtakunnallisesti tai muutoin ’täytäntöönpanon tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi’. Asiasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella ja työjärjestyksessä asia järjestettäisiin konkreettisesti. Olen tästä sen vuoksi huolissani, että jokainen tällainen erityisasiaryhmä muodostaisi oman siilonsa ja velallisen asioiden hoitaminen pilkkoutuisi useaan paikkaan aiheuttaen asioiden siirtelytarvetta ja velalliselle vaikeuksia pysyä perässä, missä asioita hoidetaan. Esityksessä ei ole arvioitu lainkaan tällaisia transaktiokustannuksia. Myöskään sitä ei ole pohdittu, miten uudistus vaikuttaisi ulosottomiesten työnkuvaan.

Valtakunnanvoudin vahvistama työjärjestys (UK 1:13) on myös liian alas delegointi päättää johtavien kihlakunnanvoutien tehtävistä. Niistä tulee säätää lain tasoisesti ja mahdollisesti tarkentavasti valtioneuvoston asetuksessa.

Lisäksi liian epämääräinen olisi 1 momentin 5 kohta, jonka mukaan työjärjestyksessä voitaisiin päättää ”tehtävien jakamisen ja niiden muun järjestämisen määräytymisperusteista”. Muotoilusta ei ilmene, mitä tehtäviä on tarkoitettu ja mitä tehtävien ’jakaminen’ tarkoittaa.

Se, että työjärjestys julkaistaisiin säädöskokoelmassa, ei asiaa paranna. Nykyisen ulosottokaaren mukaan ulosottoviraston päällikkö vahvistaa viraston työjärjestyksen. Tilanne muuttuisi ratkaisevasti sen suhteen, kuinka merkityksellisistä asioista voitaisiin määrätä työjärjestyksessä.

6. Lopuksi

Yllä todetun perusteella olen sitä mieltä, että käsillä olevaa esitystä ei tulisi hyväksyä. Lainkäyttöorganisaatio ja päällikköviraston hallinto-organisaatio yhdistettäisiin tavalla, joka aiheuttaa periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia lainkäytön itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta.

Vakavin moite koskee sitä, että velallisen asema on lähestulkoon unohtunut ja esitys on valmisteltu hallinnollisen tehokkuuden maksimoinnin näkökulmasta.

Helsingissä 26.9.2018

Tuula Linna, prosessioikeuden professori

Helsingin yliopisto

tuula.linna@helsinki.fi