Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: HE 157/2020 vp laiksi ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseen 157/2020 vp sisältyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä ja erityisesti siitä, tulisiko hallituksen esityksestä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta. Laki vastaisi sisällöltään 30.4.2020 säädettyä lakia ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta (289/2020), jonka voimassaolo päättyy 31.10.2020. Kyseinen laki on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta (ks. HE 44/2020 vp, LaVM 5/2020 vp). Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.11.2020 ja se olisi voimassa 30.4.2021 asti.

Lakiehdotuksella halutaan varmistaa, että ulosottomiehillä on lainsäädäntöön perustuva mahdollisuus myöntää ulosottomenettelyssä joustoja, jotka huomioivat poikkeuksellisen taloustilanteen, ja näin turvata kansalaisten ja yritysten taloudellinen selviytyminen covid-19-epidemian aiheuttamista vaikeuksista. Tavoitteena on, että velallisille laissa tarkoitetut ulosmittauksen rajoitukset ja huojentamiset helpottavat poikkeusolojen aiheuttamasta talouden tilapäisestä ahdingosta selviytymistä (HE, s. 4).

Lakiehdotuksessa muutettaisiin väliaikaisesti ulosottokaaren säännöksiä, joilla mahdollistetaan ulosottomenettelyn määräaikainen rajoittaminen ja huojentaminen. Maksuajan osalta velalliselle voidaan antaa normaalia pidempi maksuaika (4 luvun 6 §). Covid-epidemiasta tai siitä johtuvista poikkeusoloista johtuva väliaikainen maksuvaikeus voidaan ottaa huomioon ulosottokaaren olennaisesti heikentynyttä maksukykyä koskevassa säännöksessä (4 luvun 51 §). Vapaakuukausien myöntämistä koskevassa säännöksessä otettaisiin niin ikään huomioon covid-

19 –epidemiasta tai siitä aiheutuvista poikkeusoloista johtuva väliaikainen maksuvaikeus (4 luvun 52 §). Luonnollisen henkilön toistuvan elinkeinotulon osalta mahdollistetaan normaalia suurempi ulosmittaamatta jäävä osuus, jos velallisen maksukyky on covid-19 –epidemiasta tai siitä johtuvista poikkeusoloista johtuvan väliaikaisen syyn vuoksi olennaisesti heikentynyt (4 luvun 64 §). Häädön osalta muuttopäivää voidaan poikkeuksellisesti siirtää pidemmälle kuin ulosottokaaren pysyvä sääntely edellyttäisi (7 luvun 4 §). Ulosottokaaren yleisten menettelysäännösten osalta joutuisuusvaatimusta täsmennetään siten, että covid-19 –epidemian tai siitä johtuvien poikkeusolojen aiheuttaman lisäajan tarve on huomioitava tehtäessä täytäntöönpanotoimia tai asetettaessa määräaikoja ulosoton hakijoille tai vastaajille (3 luvun 21 §).

Ehdotettua sääntelyä on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan sekä perustuslain 21 §:ssä turvatun viranomaiskäsittelyn joutuisuusvaatimuksen kannalta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ulosottolainsäädännön kaltainen täytäntöönpanosääntely kuluu sinänsä tavallisen lain alaan, vaikka se kajoaa väistämättä tavalla tai toisella velkojan asemaan velkasuhteesta johtuvien varallisuusoikeudellisten oikeuksien haltijana. Valiokunnan mielestä perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan asianmukainen huomioon ottaminen merkitsee tällaisen sääntelyn yhteydessä ennen muuta sitä, että velkojan aseman heikentyminen ei saa muodostua velkojan kannalta kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 33/2002 vp, s 2).

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn suhdetta omaisuudensuojaan voidaan sääntelyn tavoitetta turvata kansalaisten ja yritysten taloudellinen selviytyminen covid-19-epidemian aiheuttamista vaikeuksista pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena rajoittaa jossain määrin velkojan omaisuudensuojaa. Ehdotetulla sääntelyllä turvataan esimerkiksi velallisen mahdollisuuksia poikkeusoloista riippumatta jatkaa elinkeinotoimintaa ja velallisen mahdollisuuksia ylipäänsä selvitä väliaikaisista taloudellisista vaikeuksista tilanteessa, jossa velallisen taloudellisen aseman heikentyminen on johtunut nimenomaan covid-19 –epidemiasta ja siitä aiheutuneista poikkeusoloista. Tässä mielessä sääntelyn taustalla voidaan nähdä julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) myös poikkeusoloissa.

Rajoituksen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on merkitystä sillä, että sääntelyllä ei puututa sinänsä velkojan ja velallisen oikeusasemaan, vaan kyse on ainoastaan velkojan oikeuksien täytäntöönpanoa koskevasta sääntelystä ja sitä koskevan nykysääntelyn sovittamisesta yhteen

koronaviruksen aiheuttamaan poikkeukselliseen taloustilanteeseen. Nykysääntelyyn tehdyt sisällölliset muutokset ovat varsin maltillisia. Sääntely on myös lakiehdotuksen mukaan väliaikainen. Kun otetaan huomioon tämänhetkinen epidemiatilanne ja se, että epidemiasta johtuvat taloudelliset seuraukset voivat ilmetä viiveellä, voidaan ehdotettua puolen vuoden voimassaoloaikaa pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana. Kokonaisarviona katson, ettei ehdotettua sääntelyä voida pitää velkojien kannalta kohtuuttomana. Tätä osoittaa myös se, että hallituksen esityksessä tehdyn vaikutusarvion mukaan 1.5.-30.10.2020 voimassa oleva väliaikainen laki ei ole ainakaan merkittävällä tavalla vaarantanut velkojan oikeuksien toteutumista (HE, s. 5). Edellä olevan perusteella ehdotuksiin ei arvioni mukaan sisälly perustuslaillisia ongelmia omaisuudensuojan näkökulmasta.

Ehdotettu sääntely merkitsisi joissakin tapauksissa täytäntöönpanoajan pidentymistä. Pidennykset olisivat kuitenkin laajuudeltaan varsin rajoitettuja. Esimerkiksi maksuaikaa ja vapaakuukausien perusteita ja muuttopäivää koskevat säännökset sisältäisivät edelleen enimmäisajat, joita on pidettävä poikkeusolot huomioon ottaen kohtuullisina. Hallituksen esityksen vaikutusarvion mukaan väliaikainen laki on osaltaan ”hieman pidentänyt” ulosoton käsittelyaikoja (HE, s. 5). Käsittelyaikojen pidentymisen ei voitane kuitenkaan katsoa vaarantaneen velkojan oikeuksien toteutumista. Katson, ettei sääntely ehdotetussa muodossa muodostu ongelmalliseksi myöskään perustuslain 21 §:ssä viranomaistoiminnalle asetetun joutuisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Arvioni mukaan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sisältämään lakiehdotukseen ei sisälly sellaisia perustuslain kannalta ongelmallisia säännöksiä, joiden vuoksi lakivaliokunnan tulisi pyytää asiassa perustuslakivaliokunnan lausunto.

Vantaalla 8.10.2020

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto