Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: HE 34/2021 vp laiksi ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 34/2021 vp. Keskityn lausunnossani arvioimaan hallituksen esityksen sisältämää lakiehdotusta yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta. Laki vastaisi sisällöltään 1.5.2020 voimaan tullutta lakia ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta (289/2020) ja sen säännösten voimassaoloa jatkanutta lakia (726/2020), jonka voimassaolo päättyy 30.4.2021. Kyseiset lait on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta (ks. HE 44/2020 vp, LaVM 5/2020 vp; HE 157/2020 vp, LaVM 8/2020 vp). Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.5.2021 ja se olisi voimassa 31.12.2021 asti. Väliaikaisen sääntelyn kokonaiskesto olisi siten 1 vuosi 8 kuukautta.

Olen antanut eduskunnan lakivaliokunnalle 8.10.2020 lausunnon hallituksen esityksestä 157/2020 vp, jolla sääntelyn voimassaoloaikaa jatkettiin. Lakivaliokunta on omassa mietinnössään LaVM 8/2020 vp käsitellyt asiaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä asianmukaisesti. Päädyin aikaisemmassa lausunnossani siihen, ettei hallituksen esityksen sisältämään lakiehdotukseen sisältynyt perustuslain kannalta ongelmallisia säännöksiä.

Esityksen perustelujen mukaan säännösten voimassaolon jatkamisella halutaan sääntelyä selkeyttämällä varmistaa, että ulosottomiehillä on lainsäädäntöön perustuva mahdollisuus myöntää ulosottomenettelyssä joustoja, jotka huomioivat poikkeuksellisen taloustilanteen, ja näin turvata kansalaisten ja yritysten selviytyminen covid-19-epidemian aiheuttamista vaikeuksista (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 velkojan ja velallisen oikeusasemaan, vaan kyse on ainoastaan velkojan oikeuksien täytäntöönpanoa koskevasta sääntelystä ja sitä koskevan nykysääntelyn sovittamisesta yhteen koronaviruksen aiheuttamaan poikkeukselliseen taloustilanteeseen. Pysyvään sääntelyyn tehdyt sisällölliset muutokset ovat varsin maltillisia. Sääntely on myös tarkoitettu väliaikaiseksi, vaikkakin hallituksen esityksen johdosta sen kokonaiskesto pidentyisi merkittävästi. Kun otetaan kuitenkin huomioon tämänhetkinen nopeasti heikentynyt epidemiatilanne ja se, että epidemiasta johtuvat taloudelliset seuraukset jatkuvat myös jonkin aikaa epidemiatilanteen aikanaan helpottaessa (ks. HE, s. 4-5), sääntelyn voimassaolon jatkamiselle edelleen on osoitettavissa painavia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä. Epidemiatilanne huomioon ottaen väliaikaisen sääntelyn keston jatkamista kahdeksalla kuukaudella voidaan pitää myös oikeasuhtaisena ja siten valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Kokonaisarviona katson, ettei ehdotettua sääntelyä voida pitää velkojien kannalta kohtuuttomana. Tätä osoittaa myös hallituksen esityksen vaikutusarvio, jonka mukaan väliaikainen laki ei toistaiseksi ole ainakaan merkittävällä tavalla vaarantanut velkojien oikeuksien toteutumista, eikä siitä ole käytettävissä olevien tietojen mukaan aiheutunut merkityksellistä haittaa. Lisäksi väliaikaisesta sääntelystä ei ole alkuperäisistä arvioista poiketen aiheutunut ulosoton perimistuloksen laskua (ks. HE, s. 5). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan määräaikojen muutoksilla ei ole merkittävää vaikutusta saatavien todellisille perimisajoille (HE, s. 8). Siten sääntely ei muodostu ongelmalliseksi myöskään perustuslain 21 §:ssä viranomaistoiminnalle asetetun joutuisuusvaatimuksen kannalta.

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 22.3.2021

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)