

16.9.2005

2032/5/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA ULOSOTTOKAAREKSI JA VEROTÄYTÄNTÖÖNPANOLAIKSI

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa ehdotuksesta ulosottokaareksi ja verotäytäntöönpanolaiaksi (Oikeusministeriö, lausuntoja ja selvityksiä 2005:18).

Oikeusasiamiehen päättämän tehtäväjaon mukaan lausunnon antaminen asiassa kuuluu allekirjoittaneelle apulaisoikeusasiamiehelle.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

Yleistä

Esitys muodostaa ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen neljännen ja viimeisen vaiheen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ulosottokaari, jolla kumottaisiin nykyinen ulosottolaki. Uudistus ennen kaikkea kokoaisi aikaisemmat osittaisuusitukset uudeksi laiksi eikä sinänsä sisällä merkittäviä sisällöllisiä uudistuksia jo voimassa oleviin tai eduskuntakäsittelyssä oleviin säännöksiin. Laillisuusvalvonnan kannalta pidän esityksessä tärkeänä alaikäistä velallista koskevaa sääntelyä ja niitä tuomioistuimen ja ulosottomiehen välistä tiedonkulkua ja täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevia säännöksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa se, että oikeusturvan takeisiin perustuslaissa kuuluva oikeus saada asiansa toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi turvataan.

Esityksen keskeisiä uudistuksia olisi ulosoton väliportaana hallinnon poistaminen siirtämällä lääninhallitusten tehtävät perustettavalle hallintovirastolle samalla kun operatiivisia ohjaustehtäviä siirrettäisiin sille myös ministeriöstä. Esitys on hallintoviraston organisaation ja toiminnan osalta vielä keskeneräinen. Ehdotuksessa viitataan myös lainkäyttötehtäviä omaavan valtakunnallisen ulosottoviranomaisen perustamismahdollisuuteen. Tätä vaihtoehtoa ei esityksessä ole enemmälti pohdittu. Sen esteenä katsotaan olevan, että ulosotto-toimen tulisi olla kokonaisuudessaan irrotettu valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetusta laista (126/1992).

Laillisuusvalvontatehtävien hoitamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että hallinnon sisäinen valvonta- ja hallintokantelu-järjestelmä on toimiva. Kuten esityksen perusteluissa on todettu, on lääninhallitusten toiminnassa ilmennyt ongelmia muun muassa kanteluasioiden merkittävän ruuhkautumisen vuoksi. Uudistuksessa on mielestäni tärkeää vahvistaa hallinnon sisäisen

hallintokantelun roolia erityisesti asianosaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen ja menettelyn oikeellisuuden valvonnassa.

2

Eräistä esitetyistä säännöksistä

2.1

Organisaation muutokset

Edellä esitetty ulosotto-organisaation muutos sekä ulosottopiirien yhdistäminen 22 ulosottopiiriksi vähentää merkittävästi ainakin itsenäisten yksiköiden lukumäärää. Tällöin on mielestäni myös säännösten turvattu, että palveluiden alueellinen saatavuus ei uudistuksessa vaarannu. Tämä onkin ulosottokaarta koskevassa esityksessä otettu huomioon nimenomaisena säännöksenä. Pidän palveluiden saatavuuden turvaamista yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta tärkeänä.

2.2

Alaikäistä velallista koskeva ilmoitus

Ulosottokaaren 3 luvun 112 §:ssä säädetään alaikäistä koskevista ilmoituksista. Säännösehdotuksen mukaan, jos ulosottooperusteena on riita-asiassa annettu tuomio ja velallisena on alle 18-vuotias henkilö, ulosottomiehen tulee salassapitosäännösten estämättä tehdä asian vireilletulosta ilmoitus velallisen kotikunnan holhousviranomaiselle mahdollisia holhustoimista annetun lain 91 §:ssä tarkoitettuja toimia varten. Säännöksen 2 momentin mukaan ennen edellä tarkoitettua ilmoituksen tekemistä asiasta tulee ilmoittaa alaikäisen huoltajille, jos heidän yhteystietonsa saadaan selville. Lainkohdan perustelujen mukaan ilmoituksella huoltajalle pyritään siihen, että huoltajat saisivat ennalta tiedon ja voisivat varautua siihen, että maistraatista otetaan yhteyttä. Perusteluissa todetaan edelleen, että joissakin tapauksissa ilmoitus saattaisi johtaa siihen, että huoltajat hoitaisivat asian niin, että ulosottoasian vireilläolo voisi päättyä ilman ulosottoa tai alaikäisen varattomaksi toteamista.

Tämä säännös antaa aihetta muutamaan täsmentävään huomautukseen.

Ensinnäkin säännöksen ja sen perustelujen valossa jää jossain määrin epäselväksi, onko siinä tarkoituksena, että ilmoitus ulosotosta maistraatille tehtäisiin joka tapauksessa senkin jälkeen, jos huoltajat hoitaisivat asian ilmoituksen saatuaan. Jos tämä ei ole tarkoituksena, voidaan kysyä, jäisikö maistraatin tietoon tulematta sellaisia tapauksia, joissa lapsen edun nimissä ilmoitus maistraattiin olisi aiheellinen. Näin ollen katson, että säännöksen tavoitteiden kannalta olisi aiheellista, että ilmoitus on joka tapauksessa holhousviranomaiselle tehtävä riippumatta siitä, hoitavatko vanhemmat velat maksamalla ne pois ulosotosta.

Toiseksi kiinnitän huomiota ehdotettuun verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 6 §:ään sisältyvään säännökseen vastaavasta ilmoituksesta tässä laissa tarkoitettujen saatavien osalta. Säännöksen perusteluissa viitataan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain

(785/1992) 9 §:ään, jossa säädetään hoidostaan päättämään kykenevän alaikäisen oikeudesta kieltää terveydentilaansa ja hoitoansa koskevien tietojen antamisesta huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen. Ehdotettu 6 § sisältää kuitenkin ulosottoaarta vastaavan säännöksen ilmoituksesta viranomaiselle ja alaikäisen vanhemmalle.

Mielestäni ei verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain eikä ulosottoaarenkaan säännökset voi olla ristiriidassa lapsen yksityisyyden suojaa korostavan edellä mainitun potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 9 §:n säännöksen kanssa. Näin ollen velalliselle tulee varata oikeus edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettussa tapauksessa kieltää huoltajalle tehtävä ilmoitus, jos siitä voisi paljastua hänen terveydentilaansa ja hoitoansa koskevia seikkoja.

Kiinnitän huomiota siihen, että verotäytäntöönpanolain mainittu säännös on muutenkin rakennettu siten, että asioista, joista ilmoitus tehdään, säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Mielestäni ilmoitusvelvollisuuden tulisi olla laissa tältä osin yksiselitteisesti säädetty eikä pidä aiheellisena, että säännös näyttäisi jättävän ulosottomiehelle harkintaa siitä, milloin ilmoituksella olisi merkitystä holhousviranomaisten tehtävien kannalta. Mielestäni ilmoitusvelvollisuus voisi koskea kaikkia tässä laissa tarkoitettuja saatavia mahdollisin määrää koskevin rajoituksin. Ilmoitusvelvollisuudella voi nimittäin olla merkitystä myös holhousviranomaiselle kuuluvassa edunvalvojan tilinpidon valvonnassa, mihin ulosottoaaren 3 luvun 112 §:ssä voitaisiin viitata.

Pykälän perustelun mukaan tarkoituksena on, että täytäntöönpano olisi keskeytyneenä sen ajan, joka on tarpeen tilanteen selvittämiseksi. Mielestäni täytäntöönpanon keskeyttämisestä tulisi ottaa nimenomainen säännös ao. pykälään.

Vielä täsmennyksenä 112 §:n sanamuotoon pitäisin aiheellisena, että ilmoitus alaikäisen huoltajien lisäksi tulisi tehdä tämän edunvalvojalta, mikäli tämä on eri henkilö kuin huoltaja.

Totean vielä, että alaikäisen henkilön asemaa ulosotossa olisi aiheellista pohtia yleisemminkin. Esimerkiksi sivullisen kuulemisessa ja ulosotoselvitystilanteessa voi syntyä tilanteita, joissa lapsen oikeus ikänsä mukaiseen kohteluun tulisi jo säännösten ottaa huomioon.

2.3

Valitusosoituksen sisältö

Ulosottoaaren 11 luvun 14 §:n 2 momentissa on 1 momentissa mainittujen seikkojen lisäksi todettu, että valitusosoituksessa tulee myös ilmoittaa valituksen vaikutus täytäntöönpanoon, valittajan mahdollisuus pyytää täytäntöönpanon keskeytystä käräjäoikeudelta sekä se, ettei mahdollinen itseoikaisupyynnö jatka valituksen määräaika. Tältä osin olisi mielestäni myös aiheellista määrätä, että valitusosoituksessa tulee ilmetä, mikä vaikutus varojen tilityksellä on valituksen tutkimiseen. Tällä on osaltaan merkitystä asianosaiselle täytäntöönpanon keskeytyspyynnön kiireellisyyden

arvioinnissa. (Näin myös apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution päätöksessä 20.6.2002, dnro 1627/4/99).

2.4

Oikeudenkäyntikulut

Totean tyydytyksellä, että ulosottokaaren 11 luvun 2 §:ään esitetään tärkeänä pitämäni säännöstä, jonka mukaan, jos sivullisen valitus hyväksytään, valtio voidaan sivullisen vaatimuksesta määrätä osittain tai kokonaan korvaamaan tämän kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jos kulujen jäämistä sivullisen vahingoksi voidaan olosuhteet huomioon ottaen pitää kohtuuttomana. Valtio voidaan määrätä korvaamaan myös ulosoton asianosaisen oikeudenkäyntikulut, jos asiassa on sattunut vakava ja selvä virhe, jonka ulosottomies on laiminlyönyt oikaista.

Erityisesti säännöksen perustelujen valossa tarkoitus näyttää kuitenkin olevan asettaa valtion korvausvastuun melko korkealle. Erityisesti sivullisen ollessa kysymyksessä olisi mielestäni aiheellista, ettei ulosottomiehen menettelyvirheestä johtuvalle korvausvelvollisuudelle asetettaisiin suuria lisäedellytyksiä erityisesti siitä syystä, joka ilmenee perusteluistakin: ulosottomiehellä on ensiasteen menettelyssä ratkaisupakko olosuhteissa, joissa usein joudutaan tekemään ratkaisu nopeasti suuntaan tai toiseen ja samalla velkojan intressi edellyttää toiminnalta tehokkuutta. – Tällainen tilanne on luonnollisesti altis johtamaan lain virheelliseen soveltamiseen.

2.5

Täytäntöönpanon keskeytyspyyntö ja sen käsittely

Ulosottokaareissa on säännös tilityksen keskeytyksestä 6 luvun 15 §:ssä. Se vastaa eduskunnan käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä (HE 13/2005 vp.). Säännösesityksessä yksilöidyissä tapauksissa ulosottomiehen on keskeytettävä tilitys paitsi, jos ulosottomies arvioi, että asianomaisella ei selvästikään ole oikeutta hakea muutosta taikka, jos väite tai vaatimus on selvästi perusteeton. Ulosottomies saa myös edellyttää kirjallista keskeytysvaatimusta, jos se on olosuhteet huomioon ottaen aiheellista. Perusteluissa (sivu 85) todetaan seuraavaa: "Toisinaan velallinen haluaa hakea muutosta sivullisen puolesta. Vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, ettei velallisella ole yleensä muutoksenhakuoikeutta, paitsi, jos hänellä on asiassa itsenäinen intressi".

Mielestäni kysymys muutoksenhakuoikeudesta on siinä määrin tulkinnanvarainen (katso esim. KKO 2004:93), että kysymys tulisi jättää tuomioistuimen harkintaan ja tämä peruste tulisi näin ollen poistaa pykälästä. Se, että ulosottomiehen harkintavalta olla keskeyttämättä täytäntöönpanoa 6 luvun 15 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa on riittävän suppea, on oikeusturvan takeita koskevan perusoikeuden toteutumisen kannalta tärkeää.

Lainkohdan perusteluissa todetaan edelleen, että ulosottomiehen tulisi ilmoittaa keskeytyksen tarkka päivämäärä asianomaiselle. Tätä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti säännelty. Mielestäni tältä osin tulisi kyseiseen lainkohtaan ottaa asiasta nimenomainen säännös.

Verotäytäntöönpanolain 13 §:ssä säädetään täytäntöönpanon keskeytyspyynnön sisällöstä ja sille asetetuista määräajoista. Velalliselle on asetettu melko tiukka määräaika ilmoittaa ulosottomiehelle, että hänen tarkoituksenaan on saattaa maksuvelvollisuus valitusviranomaisen käsiteltäväksi ja esittää keskeytyspyyntö. Jos tämä ilmoitus on tehty viikon kuluttua ulosmittauksesta, ulosottomiehen tulee keskeyttää täytäntöönpano. Erilliselle ilmoitukselle on asetettu vaatimus kirjallisesta muodosta tai sen toimittamisesta sähköisenä viestinä. Mielestäni tältä osin määräajan ollessa näin lyhyt tätä vaatimusta voitaneen pitää liian tiukkana.

Ulosottomiehen tulee verotäytäntöönpanolain 13 §:n mukaan toimittaa keskeytyspyyntö, mahdollinen valituskirjelmä ja keskeytysvaatimusta koskeva lausuntonsa valitusviranomaiselle. Perustelujen mukaan tarkoitus on, että ulosottomies ilmoittaisi lausunnossaan valitusviranomaiselle sen, missä vaiheessa täytäntöönpano on. Lisäksi ulosottomiehen olisi aiheellista selvittää seikkoja, joilla voi olla merkitystä valitusviranomaisen harkitessa keskeytysmääräyksen sisältövaihtoehtoja ulosottoaaren 10 luvun 22 §:n mukaisesti. Mielestäni tässä lausunnossa olisi aiheellista myös tuoda esiin sellaisia ulosottomiehen tiedossa olevia seikkoja, joihin velallinen ei ole täytäntöönpanon keskeytystä pyytäessään tai muutoksenhakukirjelmässään osannut vedota liittyen esimerkiksi omaisuuden merkitykseen velalliselle, omaisuuden käyttöön tai mahdollisiin kohtuusharkintaan liittyviin seikkoihin.

2.6

Muita seikkoja

Laillisuusvalvonnassa on muutamassa tapauksessa kiinnitetty huomiota vapaamuotoiseen ja sääntelemättömään viranomaisyhteistyöhön, joka liittyy eri viranomaisten oma-aloitteiseen ulosmittauskelpoisen omaisuuden ilmoittamiseen ulosottomiehelle ja sitä seuraaviin ulosottomiehen virka-apuopyyntöihin.

Olen kiinnittänyt huomiota näihin ongelmiin päätöksessäni 26.8.2005 dnro 869/4/03 ja pyytänyt oikeusministeriötä ilmoittamaan 28.2.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni ja siinä mainitut apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution kaksi päätöstä ovat mahdollisesti antaneet aiheita.

Mielestäni ulosottoaaren säätämisen yhteydessä olisi aiheellista pohtia, miten tätä eri hallinnonaloja koskevaa kysymystä pitäisi säännellä.