

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 12/2002 vp**

Hallituksen esitys laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä joulukuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 216/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuula Linna ja lainsäädäntöneuvos Tatu Leppänen, oikeusministeriö
- professori Erkki Havansi
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi ulosottolain säännökset tuomioista ja muista ulosottopesteista sekä ulosottomenettelystä. Tarkoitus on lisätä ulosoton asiakaskeskeisyyttä ja joustavuutta. Hakijan valinnanmahdollisuuksia ehdotetaan laajennettavaksi ottamalla käyttöön erityinen suppean ulosoton muoto. Esitys sisältää säännökset myös luonnollista henkilöä koskevan maksuvelvoitteen täytäntöönpanon määräaikaaisuudesta. Määräaikoja ehdotetaan sovellettavaksi taannehtivasti enintään 10 vuoden ajalta ennen lain voimaantuloa. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset myös velalliselle kuuluvan omaisuuden etsimisestä. Esitys liittyy ulosoton uuden tietojärjestelmän käyttöön ottamiseen ja sisältää säännösehdotukset valtakunnallisesta ulosottorekisteristä.

Esitys sisältää lisäksi ehdotukset laiksi verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin annetun lain muuttamisesta, laiksi määräajasta velkomisasiossa sekä julkisesta haasteesta velkojille annetun asetuksen muuttamisesta, laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta, laiksi ulosottomaksuista annetun lain muuttamisesta, laiksi takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetun lain muuttamisesta, laiksi osamaksukaupasta annetun lain muuttamisesta, laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta, laiksi välimesmenettelystä annetun lain muuttamisesta, laiksi yrityksen saneerauksesta annetun lain muuttamisesta, laiksi yksityishenkilöiden velkajärjestelyistä annetun lain muuttamisesta sekä laiksi konkurssi-säännön muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2003 eli samaan aikaan, kun uusi tietojärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan omaisuuden suojan kannalta ehdotuksia täytäntöönpanon määräaikaisuudesta ja kotirauhan suojan kannalta ehdotuksia ulosottotoi-

mien ulottamisesta asuntoon. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asiaan liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt asianmukaisena, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Täytäntöönpanon määräaikaisuus

Ulosottolakiehdotuksen 2 luvun 24 ja 25 §:ään sisältyy säännöksiä luonnolliselle henkilölle asetetun maksuveloitteen täytäntöönpanon määräaikaisuudesta. Ehdotuksen mukaan ulosottooperuste on täytäntöönpanokelpoinen 15 vuoden ajan. Määräaika on kuitenkin 20 vuotta, jos velkojanakin on luonnollinen henkilö tai jos perittävänä on vakavaksi katsottavaan rikokseen perustuva korvaussaatava. Vastaava sääntely koskee 12. lakiehdotuksen mukaan myös konkurssia. Sääntely rajoittaa nykyisestä velkojan oikeutta saada varallisuusarvoisia oikeuksiaan toteutetuiksi ulosotossa ja konkurssissa. Ehdotuksia on sen vuoksi arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa jokaiselle turvatuksi omaisuudensuojan kannalta.

Tällaiset luonteeltaan täytäntöönpano-oikeudelliset säännökset voidaan vakiintuneen käsityksen mukaan saattaa omaisuuden suojaan kohdistuvinkin pääsääntöisesti voimaan tavallisella lailla (ks. esim. PeVL 9/1998 vp). Määräajat ovat sääntelyn suhteellisuuden näkökulmasta riittävän pitkiä, eikä sääntely muodostu velkojan kannalta kohtuuttomaksi.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 3 momentin mukaan säännöksiä täytäntöönpanon määräaikaisuudesta sovelletaan myös lain voimaantuloa aikaisempaan ulosottooperusteeseen ja lain voimaan tullessa vireillä olevaan ulosottoasiaan kuitenkin niin, että ehdotetut määräajat voivat ennen lain voimaantuloa kuluu taannehtivasti enintään 10 vuotta. Yhteisövelko-

jan saatavaa voidaan näin ollen periä ulosotossa lain voimaantulon jälkeen vähintään 5 vuotta ja luonnollisen henkilön saatavaa samoin kuin korvaussaatavaa vähintään 10 vuotta. Tämä sääntely koskee niin ikään myös konkurssia.

Sääntelyn tarkoituksena on estää elinikäinen tai kohtuuttoman pitkäkestoinen ulosotto ja siten parantaa lähinnä 1990-luvun alun laman johdosta ylivelkaantuneiden sellaisten luonnollisten henkilöiden asemaa, jotka eivät velkajärjestelyn keinoin tai muulla tavoin saa velkatilannetta hallintaansa tai ratkaistuksi. Pysyvän ylivelkaantumisen estäminen ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentäminen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perusteita rajoittaa omaisuuden suoja (ks. myös PeVL 5/2002 vp, s. 2/II). Ehdotus on perusteltu myös sen vuoksi, että elinikäinen tai kohtuuttoman pitkäkestoinen ulosotto voi oleellisesti heikentää sen kohteena olevan henkilön mahdollisuuksia elää ihmisarvoista elämää.

Perusoikeuteen puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että siirtymävaiheessa vähimmillään 5 tai 10 vuotta kestävä täytäntöönpanon mahdollistavat määräajat ovat tehokkaan ulosoton kannalta riittävän pitkät. Määräajat koskevat vain luonnolliselle henkilölle asetettuja maksuveloitteita. Niihin liittyvät velkojan tosiasialliset tuotto-odotukset pienenevät ulosoton jatkuessa pitkään. Täytäntöönpanon määräaikaisuus ei näin ollen heikennä velkojan tosiasiallista asemaa olennaisesti. Merkitystä on myös sillä, että esitys sisältää useita ehdotuksia ulosottomenette-

lyn tehostamiseksi. Ehdotettu sääntely on velkojan kannalta kohtuullinen.

Täytäntöönpanon määräaikaisuus on merkityksellistä myös velkojan oikeusturvan kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeusturvaan kuuluu muun muassa oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeusturvan käytännön toteutumisen kannalta on tärkeää, että tuomioistuimen päätös esimerkiksi oikeuden toteamisesta tai vahvistamisesta voidaan panna julkisen vallan toimin täytäntöön. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan samoista syistä kuin edellä on esitetty merkitse velkojan oikeusturvan kannalta kohtuuttomia täytäntöönpanorajoituksia.

Säännökset täytäntöönpanon määräaikaisuudesta tai sen taannehtivuudesta eivät vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. — Valiokunta ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, että sääntelyn ulkopuolelle rajataan sellaiset velalliset, joiden voidaan perustellusti epäillä salanneen omaisuuttaan tai toimineen muutoin lainvastaisella tavalla velkojien vahingoksi.

Asumaton kohdistuvat täytäntöönpanotoimet

Ulosmittaustoimitus voidaan ulosottolakiehdotuksen 3 luvun 22 §:n 1 momentin mukaan pitää vastaajan tai sivullisen asunnossa tämän suostumuksesta sen mukaan kuin 49 ja 51 §:ssä säädetään, ja muu toimitus, jos se on välttämätöntä täytäntöönpanon toimittamiseksi. Ulosmittauksen toimittamiseksi tarvittavat omaisuuden etsimistoimet voivat 49 §:n 2 momentin mukaan kohdistua velallisen asuntoon, jos on aihetta olettaa, että siellä on ulosmittauskelpoista omaisuutta eikä velalliselle riidattomasti kuuluvaa muuta omaisuutta ole riittävästi ulosottomiehen tiedossa. Sivullisen asunnossa etsiminen voidaan toimittaa, jos on perusteltu syy olettaa siellä olevan velalliselle kuuluvaa omaisuutta. Kotirauhan piirissä voidaan 51 §:n mukaan toimittaa myös ulosottoasiassa tarpeellisen selvitysaineiston etsimistä. Ulosottomiehellä on 3 luvun 82 §:n nojalla oikeus avata ja avauttaa lukkoja ja

ovia sekä käyttää muita vastaavia voimakeinoja siinä määrin kuin niitä voidaan olosuhteet huomioon ottaen pitää perusteltuina.

Jokaisen kotirauha on turvattu perustuslain 10 §:n 1 momentissa. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan säännöksessä siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotaan tai rikottavan (ks. esim. PeVL 12/2001 vp, s. 3/II).

Ulosotossa on vanhastaan kysymys tuomiossa tai muussa ulosottoperusteessa todetun lakiin perustuvan velvoitteen täytäntöönpanosta viime kädessä pakkoa käyttämällä. Erityisesti ulosmittauksen toimittaminen yksityisoikeudellisen saatavan täytäntöön panemiseksi turvaa omalta osaltaan velkojan omaisuudensuojaa. Myös velkojan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että esimerkiksi tuomio ei jää vaille tosiasiallisia vaikutuksia, vaan on julkisen vallan toimesta tehokkaasti täytäntöön pantavissa. Kotirauhan piiriin ulottuvat täytäntöönpanotoimet ovat näin ollen hyväksyttäviä perusoikeuksien turvaamiseksi.

Julkisoikeudellisten rahasaamisten ulosmittauksessa on niin ikään kysymys lakiin perustuvien velvoitteiden täytäntöönpanosta. Niissä on yleensä kysymys valtiolle tai muulle julkisyhteisölle veronsaajana tulevasta suorituksesta. Käytännön tilanteissa ulosottotoimenpiteiden erottelminen erityisesti samalta velalliselta perittävinä olevien saatavien oikeudellisten perusteiden mukaan on hankalaa. Oikeusvaltiossa ei ole perusteltua soveltaa velallisiin erilaisia toimenpiteitä saatavien sinänsä satunnaisesta oikeudellisesta luonteesta riippuen. Lisäksi kotirauhan piiriin ulottuvien täytäntöönpanotoimien tarve voi liittyä siihen, että on aihetta epäillä velallisen antavan lakiehdotuksen 3 luvun 52 §:n vastaisesti vääriä tai harhaanjohtavia tietoja omaisuudestaan taikka siihen, että on aihetta epäillä velallisen salaavan tai kätkevän omaisuuttaan

rangaistavaksi säädetyllä tavalla velkojien vahingoksi.

Näistä syistä ja huomioon ottaen ulosoton erityisluonne lakiin perustuvien velvoitteiden viimekätisenä täytäntöönpanomenettelynä on ulosottotoimien ulottaminen kotirauhan piiriin myös julkisoikeudellisten saatavien perimiseksi valiokunnan mielestä hyväksyttävää perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että asuntoon ulottuvien täytäntöönpanotoimien mahdollisuus sidotaan säännöksissä velallisen jonkinasteiseen moitittavana pidettävään käyttäytymiseen.

Lakiehdotuksen säännökset asuntoon kohdistuvasta etsimisestä koskevat 3 luvun 49 §:n 2 momentin mukaan myös sivullista, jos on perusteltu syy olettaa, että sivullisen asunnossa on velalliselle kuuluvaa omaisuutta. Sivulliselle on kuitenkin ensisijaisesti varattava tilaisuus luovuttaa tällainen omaisuus. Ehdotettu toimivalta on sivullisen käsitteen laveuden vuoksi epäasianmukaisen laaja, eikä väljä säännös etsinnän edellytyksistä rajoita riittävän täsmällisesti etsintää täytäntöönpanon kannalta välttämättömiin tilanteisiin. Jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on säännöstä sivullisen asunnossa toimitettavan etsinnän edellytyksistä täsmennettävä niin, että etsintä on poikkeuksellinen keino ja muodostuu siten oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta vastaavaksi.

Lakiehdotuksen 3 luvun 51 §:n mukaan 49 §:n säännökset asuntoon kohdistuvasta etsimisestä koskevat soveltuvin osin myös ulosottoasiassa tarpeellisen selvitysaineiston etsimistä. Ehdotus ei näiltä osin vastaa kotirauhan suojaa rajoittavalle laille asetettuja täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimuksia. Tämän vuoksi myös toimenpiteen oikeasuhtaisuutta koskevien vaatimusten täytyminen jää puutteelliseksi. Sääntelyn ongelmat liittyvät ainakin osittain ehdotuksessa käytettyyn viittaustekniikkaan. Jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tulee 3 luvun 51 §:n säännöksiä asunnossa toimitettavasta selvitysaineiston etsinnästä täsmentää. Laissa tulee riittävällä tarkkuudella säätää etsinnän edellytyk-

sistä samoin kuin toimenpiteen toissijaisuudesta esimerkiksi niin, että etsintä toimitetaan asunnossa vain, jos se on velallisen antamien tietojen ja muutoin saatavilla olevan selvityksen puutteellisuuden vuoksi välttämätöntä selvityksen hankkimiseksi ulosottokelpoisen varallisuuden olemassaolosta.

Ongelmallisen avoin on myös lakiehdotuksen 3 luvun 22 §:n 1 momentin säännös "muun toimituksen" pitämisestä asunnossa. Edellytyksenä ehdotuksen mukaan on ainoastaan, että toimituksen pitäminen asunnossa on välttämätöntä täytäntöönpanon toimittamiseksi. Muista toimituksista esityksessä mainitaan esimerkkeinä häätö ja ulosottoselvitys. Perustelujen mukaan ulosottoselvityksen toimittaminen asunnossa on poikkeuksellista ja edellyttää yleensä, että velallinen on piileskellyt ja että kysymyksessä on suuri intressi. Tällaiset velallisen moitittavaan käyttäytymiseen liittyvät edellytykset ja toimenpiteen poikkeuksellisuuteen viittaavat rajaukset eivät käy ilmi ehdotetuista säännöksistä. Lakiehdotusta on välttämätöntä täsmentää, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Laista tulee ilmetä, mitkä muut toimitukset voidaan pitää asunnossa. Laissa tulee olla myös esityksen tarkoitusta vastaavat riittävän täsmälliset säännökset asunnossa pidettävän toimituksen edellytyksistä ja rajoituksista.

Ulosottolakiehdotuksen 3 luvun 82 § sisältää säännökset ulosottomiehelle vanhastaan kuuluneesta oikeudesta käyttää voimakeinoja täytäntöönpanon toimittamiseksi. Ehdotuksessa oikeus rajoitetaan lukkojen ja ovien avaamiseen sekä muiden vastaavien voimakeinojen käyttämiseen. Säännöksen sanontaa muista vastaavista voimakeinoista on tulkittava supistavasti niin, että oikeus kohdistuu esineisiin. Tätä vakavamassa voimankäytössä ulosottomiehen tulee turvautua poliisin virka-apuun. Näin ymmärrettynä voimankäytösäännös ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Henkilökohtaisen koskemattomuuden suoja

Ulosottomies saa ulosottolakiehdotuksen 3 luvun 50 §:n nojalla ottaa velallisen yllä tai tämän vaatteissa olevan vähäistä arvokkaamman omai-

suuden haltuunsa ja tällöin käyttää vastarinnan murtamiseksi tarpeellisia voimakeinoja saman luvun 83 §:ssä säänneltävin rajoituksin. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 7 §:ssä jokaiselle turvaton henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Lakiehdotuksen mukaisen henkilöntarkastuksen edellytyksenä on, että velallinen ei ole noudattanut ulosottomiehen kehotusta vähäistä arvokkaamman omaisuuden luovuttamisesta ja että ulosottomies tietää tai hänen on perusteltua aihetta olettaa velallisella olevan sellaista omaisuutta yllään tai vaatteissaan eikä ulosottomiehen tiedossa ole riittävästi velalliselle riidattomasti kuuluvaa muuta omaisuutta. Omaisuuden haltuun ottamisen tulee voida tapahtua puuttumatta loukkaavalla tavalla velallisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perustuslain 7 §:stä ja ehdotusta kiellosta olla puuttumatta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen loukkaavalla tavalla johtuu, että ulosottomiehen toimivalta ulottuu vain velallisen päällysvaatteisiin ja hänen yllään näkyvästi oleviin esineisiin. Näin sovellettuna toimivaltasäännös rajoittaa riittävästi myös ulosottomiehen oikeutta käyttää itsenäisesti voimakeinoja. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Muita seikkoja

Henkilötietojen suoja. Säännökset ulosottorekisteristä lakiehdotuksen 1 luvun 24—35 §:ssä ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tärkeinä sääntelykohteina on valiokunnan käytännössä pidetty rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, tietojen luovutettavuutta ja tietojen säilytysaikaa sekä rekisteröidyn oikeusturvaa samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla (ks. PeVL 25/1998 vp, s. 2/II). Lailla sääntämisen vaatimus koskee myös mahdollisuutta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla.

Ulosottolain 1 luvun 35 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi oikeusministeriön oikeudesta päättää teknisen käyttöyhteyden perustamisesta ja ulosottorekisteriin merkittyjen tietojen luovuttamisesta sen avulla, jos tietojen vastaanottajalla on lain mukaan oikeus saada tietoja ulosottoviranomaiselta sähköisessä muodossa. Henkilötietolain säännöksistä johtuu, että oikeusministeriön on näissä tilanteissa huolehdittava tarvittavista toimista henkilötietojen suojaamiseksi niiden laittomalta käsittelyltä. Ehdotettuun säännökseen on kuitenkin valiokunnan mielestä tärkeää lisätä maininta, jonka mukaan tietoja pyytävän on ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista esitettävä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

Ulosottolakehdotuksen 3 luvun 64 §:n viimeisessä virkkeessä viitataan mahdollisuuteen antaa ulosottomiehelle tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Valiokunta korostaa, että ulosottomies voi tällä tavoin saada tietoja vain, jos ulosottomiehen oikeudesta saada tai tietoja luovuttavan oikeudesta antaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla on säädetty laissa. Pykälän ensimmäisen virkkeen sanamuoto ("...jos hän katsoo...") on tarkistettava objektiivisin perustein tapahtuvaa arviointia tarkoittavaksi.

Elinkeinovapaus. Ulosottolain 1 luvun 22 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ulosottomiehen ja hänen alaisensa virkamiehen elinkeinotoimintaa koskevista rajoituksista. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattujen oikeuksien kannalta. Rajoitukset koskevat yksityisten perintätehtävien hoitamista. Rajoitukset kohdistuvat henkilöihin, jotka virkansa perusteella suorittavat julkisen vallan käyttämiseen kuuluvia tehtäviä ja joille tästä syystä saattaa muodostua rooliristiriitatilanteita esimerkiksi yksityiseen perintätoimeen nähden (ks. PeVL 28/2001 vp, s. 7/I). Ehdotetut rajoitukset perustuvat hyväksyttäviin syihin, eivätkä ne ole epäasianmukaisen ankaria. Säännökset ovat liksiksi riittävän täsmällisiä. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Oikeusturva. Ulosottomiehen päätökseen uhkasakon asettamisesta ei ulosottolakiehdotuksen 3 luvun 77 §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Uhkasakon asettaminen on kuitenkin perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös, joka hänen tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (ks. PeVL 5/1997 vp, s. 6/II). Muutoksenhakukielto on poistettava lakiehdotuksesta, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Väitteen tai vaatimuksen johdosta ennakolta tehtyyn ulosottomiehen päätökseen ei lakiehdotuksen 3 luvun 30 §:n 1 momentin mukaan saa hakea erikseen muutosta. Tällaiseen ratkaisuun on siten mahdollista hakea muutosta ulosottomiehen annettua varsinaisen ulosmittauspäätöksen. Ennakkopäätös esimerkiksi jonkin omaisuuden omistussuhteita koskevasta väitteestä voi kuitenkin joissakin tapauksissa — kuten ulosmittauspäätöksen valmistelun pitkittyessä — vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin välittömän oikeussuojan tarpeen aiheuttavalla tavalla. Valtiosääntöoikeudellisesti selkeintä on poistaa muutoksenhakurajoitus lakiehdotuksesta.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon vaatimukset. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista lailla. Säännöksessä luetellaan näiden takeiden tärkeimmät osa-alueet eli käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Esimerkiksi oikeus saada oikeudellista apua sisältyy säännöksessä tarkoitettuihin takeisiin. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden yksityiskohtaiset järjestelyt samoin kuin niihin mahdollisesti tehtävät rajoitukset ja vähäiset poikkeukset ovat lailla säänneltävissä. Lainsäädännöllä ei toisaalta saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa (ks. HE 309/1993 vp, s. 74). Samat periaatteet koskevat soveltuvin osin myös ulosottoa.

Ulosottomiehen tulee ulosottolakiehdotuksen 3 luvun 32 §:n mukaan varata asianosaiselle tai sivulliselle tilaisuus tulla kuulluksi, jos asialla arvioidaan olevan tälle huomattava merkitys eikä kuulemiselle ole estettä. Oikeutta tulla kuulluksi tulee sanonnallisesti vahvistaa poistamalla pykälästä kuulemisvelvoitteen kynnystä tarpeettomasti nostava sana "huomattava". Uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen liittyviä kuulemissäännöksiä on niin ikään syytä tarkistaa. Oikeutta tulla kuulluksi ei valiokunnan mielestä ole asianmukaista rajoittaa täytäntöönpanon tehokkuuteen viittaavilla perusteilla siten kuin lakiehdotuksen 3 luvun 75 §:n 1 momentissa ja 78 §:n 2 momentissa on tehty. Säännökset on syytä muotoilla niin, että kuulemismahdollisuus käy niistä ilmi selkeänä pääsääntönä.

Avustajan läsnäolo ulosottoselvityksessä voidaan lakiehdotuksen 3 luvun 60 §:n 1 momentin mukaan kieltää tai asettaa sille ehtoja, jos on aihetta olettaa hänen läsnäolonsa tuntuvasti vaikeuttavan täytäntöönpanoa. Oikeutta avustajan käyttämiseen ei ole asianmukaista rajoittaa viranomaisen oletuksen perusteella. Säännöksestä tulee poistaa sanat "...on aihetta olettaa, että...".

Lakiehdotuksen 3 luvun 28 §:n 1 momentissa luetellaan tilanteet, jolloin ulosottomiehen tulee tehdä kirjallinen päätös. Myös tämän säännöksen sanontaa on aiheellista tarkistaa. On asianmukaista, että oikeus saada perusteltu päätös ilmenee laista pääsääntönä, josta voi olla mahdollista poiketa vain tietyissä oikeusturvan kannalta vähemmän tärkeissä tilanteissa.

Asetuksenantovaltuudet. Valtioneuvoston asetuksella säädetään ulosottolakiehdotuksen 3 luvun 100 §:n mukaan rahamäärästä, jota pienemmän määrän ulosottomies saa jättää perimättä. Ulosottomies voi 4 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan antaa hakijalle estetodistuksen arviotuaan, ettei velallisen omaisuudesta kerry valtioneuvoston asetuksella säädettävää vähimmäismäärää. Samoin valtioneuvoston asetuksella säädetään jako-osuuden määrästä, jota pienempi saatava voidaan 6 luvun 23 §:n nojalla jättää ottamatta huomioon jaossa.

Asetuksenantovaltuudet ovat ongelmallisen avoimia perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvän säännöksen kannalta lain alasta. Sen mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista on säädettävä lailla. Ehdotetut valtuudet koskettavat velkojan oikeutta saada ulosotossa kertyneistä varoista suorituksia, minkä vuoksi valtuussäännöksiä on välttämättä täydennettävä asetuksenantajan harkintavaltaa rajoittavin maininnoin esimerkiksi säännöksissä tarkoitettujen määrien vähäisyydestä.

Lakiehdotuksen 3 luvun 48 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään omaisuuden etsimistä ja vastaajan olinpaikan selvittämistä koskevista vähimmäistoimista. Valiokunta korostaa, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta rajoittaa suoraan asetuksella annettavien säännösten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa (ks. esim. PeVL 47/2001 vp, s. 3/I). Valtioneuvoston asetuksella ulosottomiehen vähimmäistoimista ei siten voida antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista, kuten ulosottomiehen

yksilöön kohdistuvista toimivaltuuksista. Näin ymmärrettynä valtuussäännös ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Ulosottolakia sovelletaan myös julkisoikeudellista saamista koskevassa ulosotossa, jollei 2. lakiehdotuksessa tarkoitettussa laissa tai sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa toisin säädetä. Lakiehdotuksen 2 §:ään sisältyvä toissijaisuuslauseke on harhaanjohtava, koska siinä viitataan mahdollisuuteen antaa asetuksella ulosottolaista poikkeavia säännöksiä. Viittaus on poistettava pykälästä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 luvun 22 §:n 1 momentista, 49 §:n 2 momentista, 51 §:stä ja 77 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäsen. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Petri Salo /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.