

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eurooppalaisesta tilivarojen turvaamismääräysmenettelystä

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eurooppalaisesta tilivarojen turvaamismääräysmenettelystä (HE 109/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Mari Aalto, oikeusministeriö
- käräjätuomari Lauri Länsman, Helsingin käräjäoikeus
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Valtakunnanvoudinvirasto
- asianajaja Kari Jaatinen, Suomen Asianajajaliitto
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry
- professori Tuula Linna

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirasto
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Finanssialan Keskusliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eurooppalaisesta tilivarojen turvaamismääräysmenettelystä. Lailla annettaisiin täydentävät kansalliset säännökset mainittua menettelyä koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen.

Toimivalta turvaamismääräyksen antamiseen keskitettäisiin Helsingin käräjäoikeuteen.

Ulosottomies vastaisi turvaamismääräyksen täytäntöönpanosta, jos turvaamisen kohteena oleva pankkitili sijaitsisi Suomessa. Täytäntöönpanossa tarvittavat asiakirjat voitaisiin Suomessa toimittaa myös Valtakunnanvoudinvirastolle, joka toimittaisi asiakirjat edelleen ulosottomiehelle.

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2016 vp

Asetuksen mukainen menettely muistuttaisi Suomessa mahdollisimman pitkälti oikeudenkäymiskaaren mukaisia turvaamistoimia ja niiden täytäntöönpanoa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 18 päivänä tammikuuta 2017.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet eurooppalaista tilivarojen turvaamismääräysmenettelyä koskevan asetuksen, joka tulee täysimääräisesti sovellettavaksi 18.1.2017. Asetuksessa luodaan uusi menettely, jonka avulla velkoja voi rajat ylittävissä tilanteissa saada eurooppalaisen tilivarojen turvaamismääräyksen, joka estää nostamasta tai siirtämästä jäsenvaltiossa sijaitsevalta pankkitilillä olevia velallisen varoja ja näin parantaa velkojan mahdollisuuksia varmistaa saatavansa maksu. Asetuksen mukainen menettely vähentää velkojille turvaamistoimen hankkimisesta ja täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia sekä lyhentää niihin kuluva aikaa. Asetuksen mukainen menettely ei korvaa kansallisia turvaamistoimenpiteitä, vaan se on käytettävissä niiden vaihtoehtona. Lakivaliokunta on asetusehdotuksen neuvotteluissa pitänyt uutta unionin menettelyä tärkeänä, koska jäsenvaltioiden turvaamistoimia koskevat säännökset poikkeavat merkittävästi toisistaan ja koska kansallisilla turvaamistoimilla ei juurikaan ole vaikutusta kansallisten rajojen ulkopuolella (LaVL 19/2011 vp).

Hallituksen esityksen tarkoituksena on mahdollistaa asetuksen soveltaminen Suomessa antamalla sitä koskevat täydentävät kansalliset säännökset siltä osin kuin ne ovat tarpeen asetuksen soveltamiseksi käytännössä. Asetuksen mukainen menettely poikkeaa eräissä suhteissa kansallisista oikeudenkäymiskaaren 7 luvun mukaisista turvaamistoimista. Ehdotettu menettely on kuitenkin käytännön soveltamisen helpottamiseksi pyritty mahdollisimman pitkälle rakentamaan kansallisten turvaamistoimien ja niiden täytäntöönpanon pohjalle. Lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin.

Toimivaltaiset viranomaiset

Toimivaltaa asetuksen mukaisen turvaamismääräyksen antamiseen ei ehdoteta kaikille yleisille tuomioistuimille, vaan se ehdotetaan keskitettäväksi Helsingin kärjäoikeuteen. Tältä osin esitys poikkeaa kansallisen lainsäädännön mukaisesta menettelystä. Seikkoja, jotka puoltavat yhtäältä turvaamismääräyksen antamisen keskittämistä ja toisaalta sen hajauttamista, on käsitelty esityksessä monipuolisesti (s. 32—34). Esityksessä on päädytty siihen, että toimivallan keskittämistä puoltavia seikkoja voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää painavampina kuin toimivallan hajauttamista puoltavia seikkoja. Ottaen huomioon, että asetuksen soveltamistilanteiden arvioidaan jäävän käytännössä lukumäärältään vähäisiksi, lakivaliokunta tukee ehdotettua linjaa. Keskittämällä voidaan tällöin varmistaa tarvittavan asiantuntemuksen kertyminen.

Turvaamistoimen täytäntöönpanon osalta ehdotetaan, että asetuksen mukaisessa menettelyssä toimivalta kuuluu ulosottomiehelle, jos turvaamisen kohteena oleva pankkitili sijaitsee Suomes-

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2016 vp

sa. Ehdotettu toimivalta vastaa tältä osin toimivaltaa kansallisten turvaamistoimien täytäntöönpanossa. Valiokunnalla ei ole huomauttamista ehdotukseen.

Asetuksen mukaisessa menettelyssä turvaamismääräystä koskevasta hakemuksesta ei ilmoiteta velalliselle eikä häntä kuulla ennen määräyksen antamista. Tällaisen niin sanotun ex parte -menettelyn tarkoituksena on varmistaa määräyksen yllätysvaikutus ja se, että menettely on velkojalle hyödyllinen. Koska velallista ei kuulla ennen turvaamismääräyksen antamista, asetuksessa säädetään erityisistä takeista menettelyn väärinkäytön estämiseksi ja velallisen oikeuksien suojaamiseksi. Asetuksen mukaisessa menettelyssä velallinen voi hakea oikeussuojakeinoja sekä turvaamismääräystä että turvaamismääräyksen täytäntöönpanoa vastaan.

Asetuksen oikeussuojakeinojen osalta on tarpeen antaa kansallisia säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista. Turvaamismääräyksen osalta hallituksen esityksessä ehdotetaan, että oikeussuojakeinoa haetaan turvaamismääräyksen antaneelta tuomioistuimelta eli Helsingin kärjäoikeudelta. Helsingin kärjäoikeuden oikeussuojakeinosta antamaan ratkaisuun haetaan muutosta vuorostaan Helsingin hovioikeudelta. Oikeussuojakeinoa turvaamismääräyksen täytäntöönpanoa vastaan ehdotetaan vuorostaan haettavaksi ulosottomieheltä, jonka päätöksestä voi hakea muutosta ulosottovalituksia käsittelevältä kärjäoikeudelta. Ulosottovalituksia käsittelevät kärjäoikeudet määräytyvät ulosottokaaren (705/2007) 11 luvun mukaan, mikä merkitsee sitä, että ulosottomiehen ratkaisemista oikeussuojakeinoista muutoksenhaku hajautuu ulosottovalituksia käsitteleviin kärjäoikeuksiin. Hallituksen esityksessä on pohdittu ulosottomiehen tekemien päätösten osalta sekä muutoksenhaun keskittämistä että hajauttamista, mutta hajauttamista puoltavia argumentteja on päädytty pitämään painavampina kuin keskittämistä puoltavia seikkoja (s. 49). Lakivaliokunta pitää ehdotettua ratkaisua perusteltuna ottaen huomioon, ettei turvaamismääräyksen täytäntöönpanoa ulosotossa ole keskitetty. Tällöin on luontevaa, että muutoksenhaku ulosottomiehen päätöksistä seuraa yleisiä säännöksiä muutoksenhausta ulosottomiehen päätöksistä.

Velkojalta vaadittava vakuus

Asetuksen mukaan tuomioistuin voi ennen turvaamismääräyksen antamista vaatia velkojaa antamaan määrältään riittävän vakuuden, jolla estetään menettelyn väärinkäyttö ja turvataan velalliselle määräyksen johdosta mahdollisesti aiheutuvien velkojan korvausvastuulle kuuluvien vahinkojen korvaaminen. Vakuus on pääsääntöisesti vaadittava, jos velkoja ei ole turvaamismääräystä hakiessaan vielä saanut saamisestaan tuomiota (12 artiklan 1 kohta). Jos taas velkoja on jo saanut tuomion, sovinnon tai virallisen asiakirjan saamisestaan, vakuus voidaan vaatia, jos tuomioistuin katsoo sen olevan tarpeen ja asianmukaista (12 artiklan 2 kohta). Hallituksen esityksessä ehdotetaan asetusta täydentäviä säännöksiä vakuuden palauttamisesta (5 §). Täydentäviä säännöksiä sovelletaan niissä tapauksissa, joissa tuomioistuin on asetuksen mukaisesti vaatinut velkojaa asettamaan vakuuden.

Vakuudesta päättää asetuksen mukaan tuomioistuin. Tässä asetuksen mukainen menettely poikkeaa kansallisesta lainsäädännöstä, jonka mukaan tämä kuuluu ulosottomiehelle. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että vaikka tuomioistuin päättää vakuudesta, vakuus annetaan ulosottomiehelle. Valiokunnalla ei ole huomauttamista ehdotukseen.

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2016 vp

Velkojan vahingonkorvausvastuu

Velkojan ja velallisen etuja tasapainotetaan myös velkojan vahingonkorvausvastuuta koskevalla säännöksellä. Asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan velkoja on vastuussa turvaamismääräyksestä velalliselle mahdollisesti aiheutuneesta, velkojan virheestä johtuvasta vahingosta. Todistustaakka on velallisella. Asetuksen 13 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti mainituissa tapauksissa kuitenkin oletetaan, että kyse on velkojan virheestä, jollei velkoja muuta osoita. Tällainen tapaus on muun muassa se, että turvaamismääräys peruutetaan tai sen täytäntöönpano lopetetaan siitä syystä, että velkoja ei ole noudattanut asetuksen mukaisia asiakirjojen tiedoksianto- tai käänösvelvoitteitaan.

Asetuksen mukainen velkojan vahingonkorvausvastuu edellyttää velkojan virhettä, ja todistustaakka on artiklan 2 kohtaa lukuun ottamatta velallisella. Kansallisia turvaamistoimia koskevassa oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:ssä säädetään, että hakijan, joka on tarpeettomasti hankkinut turvaamistoimen, on korvattava vastapuolelle turvaamistoimesta ja sen täytäntöönpanosta aiheutunut vahinko ja asiassa aiheutuneet kulut. Näin ollen, jos hakija häviää pääasiaa koskevan oikeudenkäynnin, hän vastaa velalliselle turvaamistoimesta ja sen täytäntöönpanosta aiheutuneesta vahingosta. Kansallisen lain mukaisen vastuun on katsottu olevan tuottamuksesta riippumatonta eli ankaraa vastuuta (ks. HE s. 10), mikä tarkoittaa sitä, että hakija ei vältty vastuulta, vaikka osoitaisi toimineensa huolellisesti. Asetuksen 13 artiklan 1 ja 2 kohdan mukainen velkojan korvausvastuu on siten mainituilta osin kansallista sääntelyämme rajoitetumpaa. Toisaalta asetuksen mukaisessa menettelyssä turvaamismääräyksen antamisen edellytykset ovat kansallista menettelyämme vaativammat.

Asetuksen 13 artiklan 3 kohdasta toisaalta ilmenee, että sen estämättä, mitä artiklan 1 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisessa lainsäädännössään muita vastuuperusteita tai -lajeja tai todistustaakkaa koskevia sääntöjä. Lisäksi kohdasta ilmenee, että kaikkia muita velkojan vastuuta velalliseen nähden koskevia näkökohtia, joita ei nimenomaisesti käsitellä 1 tai 2 kohdassa, säännellään kansallisessa lainsäädännössä.

Hallituksen esityksen (s. 10) mukaan asetuksen 13 artiklan mukainen vahingonkorvausvastuu on artiklan 3 kohdan nojalla vähimmäissääntelyä. Siltä osin kuin velkojan vastuusta velalliseen nähden ei säädetä 13 artiklan 1 tai 2 kohdassa, sovelletaan hallituksen esityksen mukaan kansallista lainsäädäntöä. Velkojan vastuuseen voidaan siten esityksen mukaan soveltaa oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n vastuusäännöstä siltä osin kuin vastuusta ei säädetä 13 artiklassa. Tämä koskee kuitenkin 13 artiklan 4 kohdan nojalla ainoastaan tilanteita, joissa Suomi on täytäntöönpanovaltio eli turvattava pankkitili sijaitsee Suomessa.

Saamansa selvityksen valossa valiokunta katsoo, että asetuksen mukaisen korvausvastuun suhde kansallisen lainsäädännön mukaiseen vastuuseen on asetuksen 13 artiklassa muotoiltu jossain määrin tulkinnanvaraisesti. Taustalla lienee se, että vahingonkorvausta koskeva sääntely oli asetusehdotuksesta neuvoteltaessa jäsenvaltioille lainsäädäntöjen eroavaisuuksien vuoksi vaikea kysymys ja lopputulos on tästä syystä kompromissi (ks. LaVL 11/2013 vp). Valiokunnan näkemyksen mukaan 13 artiklassa säännellään velkojan vahingonkorvausvastuuseen liittyvistä kysymyksistä vain velkojan vastuuperusteen ja todistustaakan osalta. Koska artikla ei ole tyhjentävä, kan-

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2016 vp

sallisia säännöksiä voidaan soveltaa täydentävästi niihin kysymyksiin, joista asetuksessa ei säädetä (13 artiklan 3 kohdan toinen virke).

Lisäksi on otettava huomioon, että asetuksen 13 artiklan 3 kohdassa mahdollistetaan se, että artiklan 1 kohdassa säädetyn estämättä jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisessa lainsäädännössään muita vastuuperusteita tai -lajeja tai todistustaakkaa koskevia sääntöjä. Asetuksesta ilmenee nimenomaisesti myös se, että tällaisten muiden vastuuta koskevien perusteiden osalta jäsenvaltioiden olisi myös voitava pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vastuulajeja, kuten ankara vastuu (johdanto-osan kappale 19). Valiokunnan näkemyksen mukaan edellä mainittuja asetuksen kohtia voidaan tulkita siten, että ne mahdollistavat kansallisen lainsäädännön mukaisten vastuuperusteiden soveltamisen asetuksen mukaisessa menettelyssä. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:ää voidaan siten soveltaa velkojan vahingonkorvausvastuuseen niissä tapauksissa, joita kyseinen säännös koskee, silloinkin, kun turvaamistoimi perustuu asetukseen.

Lakiehdotuksen 19 §:ssä säädetään täydentävästi sovellettavista kansallisista menettelysäännöksistä. Sen mukaan asetuksen mukaisessa menettelyssä noudatetaan, mitä oikeudenkäymiskaaressa säädetään turvaamistoimista ja mitä ulosottokaaressa säädetään turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanosta, jollei asetuksessa tai tässä laissa toisin säädetä. Hallituksen esityksen mukaan asiasta säädetään selvyiden vuoksi (s. 72). Esityksestä ilmenee myös, että oikeudenkäymiskaaren ja ulosottokaaren täydentävä soveltaminen koskee lähtökohtaisesti ainoastaan menettelyä. Aineellisten edellytysten soveltaminen edellyttää, että tämä nimenomaisesti sallitaan asetuksessa, kuten esimerkiksi velkojan vastuuta koskevassa 13 artiklan 3 kohdassa on tehty (s. 73). Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että 19 §:n viittaussäännös kattaa myös velkojan vahingonkorvausvastuuta koskevan oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n. Velkojan vahingonkorvausvastuun osalta ei siten ole tarpeen antaa muita asetusta täydentäviä kansallisia säännöksiä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 109/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 11.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2016 vp

jäsen Mika Niikko ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Joona Räsänen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila