

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 29/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi ulosottolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä tammikuuta 1999 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulosottolain muuttamisesta (HE 275/1998 vp).

Lakialoitteet

Valiokunta on käsitellyt tämän esityksen yhteydessä

— lakialoitteen laiksi rikoslain 39 luvun 1 §:n muuttamisesta (LA 82/1998 vp — Annika Lapintie /vas ym.), jonka eduskunta on lähettänyt valiokuntaan 6 päivänä lokakuuta 1998,

— lakialoitteen laiksi ulosottolain 4 luvun muuttamisesta (LA 106/1998 vp — Johannes Koskinen /sd ym.), jonka eduskunta on lähettänyt valiokuntaan 20 päivänä lokakuuta 1998, ja

— lakialoitteen laiksi rikoslain 32 luvun 1 §:n muuttamisesta (LA 126/1998 vp — Kari Myllyniemi /kesk), jonka eduskunta on lähettänyt valiokuntaan 19 päivänä marraskuuta 1998.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuula Linna, oikeusministeriö
- ylikomisario Risto Karhunen, sisäasiainministeriö

- projektipäällikkö Markku Hirvonen, valtiovarainministeriö
- presidentti Jussi Kivinen, Kouvolaan hovioikeus
- laamanni Teuri Brunila, Turun käräjäoikeus
- ylitarkastaja Ilkka Stenius, Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto
- kihlakunnanvouti Jarmo Kivistö, Jyväskylän kihlakunnan ulosottovirasto
- rikostarkastaja Kimmo Markkula, keskusrikospoliisi
- oikeushallintopäällikkö Ari Ranta, Etelä-Suomen lääninhallitus
- asianajaja Jyrki Pekkala, Suomen Asianajajaliitto
- johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys
- valtiosyyttäjä Matti Nissinen, Suomen Syyttäjäyhdistys
- varatuomari Hannu Ijäs, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto
- lainopillinen asiamies Juha Ahvenniemi, Suomen Yrittäjät
- osastopäällikkö Antti Maijala, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- toiminnanjohtaja Marjatta Prosi-Berggren, Velkaneuvonta ry
- professori Erkki Havansi
- professori Juha Pöyhönen..

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että ulosottolakiin lisättäisiin säännökset, joiden avulla voitaisiin estää keinotekoisiiin järjestelyihin perustuva ulosoton välttäminen. Esityksen tavoitteena on edistää velallisten tasapuolista kohtelua ulosottomenettelyssä ja ulosoton tuloksellisuutta silloin, kun velallinen epäasianmukaisin keinoin välttelee velvoitteidensa täyttämistä.

Ulosottolakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan sellainen järjestely, jossa käytetään asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta vastaamatonta oikeudellista muotoa ilmeisesti ulosoton välttämiseksi tai omaisuuden pitämiseksi velkojien ulottumattomissa, ei muodostaisi ulosmittauksen estettä. Ulosmittaukseen ei kuitenkaan saisi ryhtyä, jos sivullinen saattaa todennäköiseksi, että ulosmittaus loukkaa hänen todellista oikeuttaan.

Ulosoton välttely perusteettoman suurten luontoisetujen avulla ehdotetaan estettäväksi. Kohtuullisen palkan määrittämisestä koskevan säännöksen soveltamisala ehdotetaan laajennettavaksi selvissä ulosoton välttelytapauksissa koskemaan myös velalliselle kuuluvaa yritystä. Lisäksi esitykseen sisältyy säännös, jonka avulla voitaisiin estää luotollisen tilin muodossa tapahtuva ulosoton välttely.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Lakialoitteet

Lakialoite 82/1998 vp

Lakialoitteessa ehdotetaan rikoslain 39 luvun 1 §:n muuttamista niin, että pankissa tai muussa luottolaitoksessa velallisen nimissä olevien luotollisten tilien käyttäminen rinnastettaisiin muihin velallisen epärehellisyysrikoksen tunnusmerkistössä tarkoitettuihin velvoitteiden lisäämistilanteisiin, mikäli velallinen tällä toiminnallaan on pyrkinyt aiheuttamaan oman maksukyvyttömäksi tulemisensa tai oleellisesti pahentanut maksukyvyttömyyttään tai vaarantaa tietoisesti velkojien maksun saamisen mahdollisesti joutuessaan suoritustilaan.

Lakialoite 106/1998 vp

Lakialoitteessa ehdotetaan, että ulosottolain 4 lukuun lisätään uusi 34 §, jonka tavoitteena on estää luotollisten pankkitilien järjestelmällinen käyttö perintätoimien karttamiseen.

Lakialoite 126/1998 vp

Lakialoitteessa ehdotetaan rikoslain 39 luvun 1 §:n muuttamista siten, että velallisen epärehellisyysrikoksen soveltamisala laajenisi huomattavasti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisiä näkökohtia

Hallituksen esitys on periaatteellisesti merkittävä uudistus, joka on suhteellisen ripeästi valmisteltu, ajankohtaisten ongelmien torjumiseen tähtäävä lainsäädäntöhanke.

Rikoshyödyn menettämistä pidetään tehokkaana keinona ammattimaisen taloudellisen rikollisuuden torjunnassa. Rikoshyödyn jäljittä-

misen yhtenä suurena esteenä on ollut ulosotosa noudatettu tiukka nimiperiaate, jolla tarkoitetaan sitä, että oikeustoimelle annettua muotoa pidetään lähtökohtaisesti oikeana. Tämän vuoksi ei ole voitu ulosmitata sellaista omaisuutta, jonka omistukselle on valeoikeustoimin tai muutoin annettu sellainen muoto, joka ei vastaa asiaan tosiasiallista luonnetta.

Esitys on otettu myönteisesti vastaan. Erityisen tärkeänä pidetään sitä, että velallisten yh-

denmukaista kohtelua voidaan parantaa ja saada käyttöön säännöstö, jolla voidaan puuttua ns. vahvojen velallisten toimiin.

Valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja taroituksenmukaisena sekä puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Keinotekoisia järjestelyjä koskeva yleissäännös (UL 4:9.4—5)

Common law -maissa, joissa on vanhastaan tunnettu nimellinen ja todellinen osakkeenomistus, on jo pitkän aikaa sitten varauduttu väärinkäytöksiin. Esimerkiksi Englannin oikeuskäytännössä osakkaan ja yhtiön erillisyyden voidaan sivuuttaa ns. "hunnun nostamisella" (lifting veil). Nyt Suomen oikeutta kehitetään vastaavalla tavalla.

Ehdotettu yleissäännös kohdistuu sivulliseen, joka on — vaikkakin keinotekoisesti — ulosmittattavan esineen omistaja, ja se oikeuttaa ulosotossa noudatetun nimiperiaatteen ja osakeyhtiön erillisen oikeushenkilöllisyyden syrjäyttämiseen. Tämän tasapainottamiseksi esityksessä on korostettu sivullisen oikeussuojaa.

Säännös toimii siten, että ulosottomiehen on ensin esitettävä näyttöä järjestelyn keinotekoisuudesta. Tämän jälkeen sivullinen voi estää ulosmittauksen esittämällä todennäköisiä syitä oikeutensa loukkamisesta. Jos sivullinen onnistuu estämään ulosmittauksen, velkojen käyttöön jää takaisinsaantisäännöstö ja takavarikko vaateensa turvaamiseksi.

Yleissäännöstä on pidetty pitkänä ja raskaana. Valiokunta ehdottaa, että rakenteen keventämiseksi säännös jaetaan kahdeksi erilliseksi momentiksi. Ensimmäisestä virkkeestä muodostetaan 4 momentti, joka sisältää varsinaisen pääsäännön, ja loppuosa eräin viitekorjauksin siirretään 5 momentiksi, johon sisältyvät mm. säännökset sivullisen oikeussuojasta.

Luotoisetuja koskeva säännös (UL 4:6 b)

Säännöksessä on pyritty korostamaan sitä, että luotoisetuja saavalle velalliselle ei saa asettaa liian ankaraa todistustaakkaa luotoisetujen hy-

väksyttävyydestä. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi vain räikeästi ylimitoitettuihin luotoisettuihin, kuten esimerkiksi luksusasunto-, loistovene-, etelänmatka- tms. ylimääräistä elämänlaatua ja mukavuutta tarjoaviin etuihin.

Jotta tavanomaisia tai lähes tavanomaisia luotoisettuja saaville velallisille ei asetettaisi liian raskasta näyttötaakkaa, on näyttötaakkaa koskevan säännöksen sanamuotoa syytä väljentää siten, että tulkinnallisessa tapauksessa velallisen katsottaisiin kysyneen täyttämään näyttövelvollisuutensa ja ulosmittauksesta luovuttasiin. Valiokunta ehdottaa, että säännökseen lisätään sana "ilmeisesti" seuraavasti:

"- - - jollei velallinen voi näyttää, että luotoisedut ovat tarpeen hänen ja hänen perheensä toimeentulon turvaamiseksi tai että ne muutoin ovat *ilmeisesti* perusteltuja.- - -"

Luotollisen tilin hyväksikäyttö ulosoton kiertämiseksi (UL 3:36 a)

Luotollisen tilin käyttö ulosmittauksen kiertotarkoituksessa ei ainakaan toistaiseksi ole ollut käytännössä suuri ongelma. Sitä koskeva säännös on kuitenkin tarpeen ennen kaikkea sen ennakkoehkäisevän merkityksen takia. Sillä voi myös olla myönteinen vaikutus yleiseen maksu-moraaliin.

Säännösehdoituksessa ei ole pyritty erityisen tiukkaan sääntelyyn, jottei normaalia luotonantoa häiritäisi. Säännös ei estä velallista kiellon jälkeen ohjaamasta tulojansa muualle. Tällöin, jos velallinen ohjaa varat toiseen rahalaitokseen tavalliselle tilille, ne ovat ulosmittattavissa normaaliin tapaan. Jos velallinen onnistuu aukaisemaan toisessa rahalaitoksessa uuden luotollisen tilin, pykälän nojalla annettava kielto voidaan antaa välittömästi. Silloin on jo velallisen aikaisemman menettelyn perusteella voitu pykälässä edellytetyin tavoin havaita, että velallinen käyttää hyväkseen luotollisia tilejä ulosoton välttämiseksi.

Valiokunnassa on selvitelty säännökseen liittyvää terminologiaa. Säännöksessä käytetyllä termillä "nostaa luottoa" tarkoitetaan varojen nostamista tililtä sovittujen luottorajojen puitteissa. Pykälän loppuosassa on, tarkasteltaessa

samaa asiaa pankin näkökulmasta, muun käyttökelpoisen termin puuttuessa käytetty ilmaisuja "luoton tai lisäluoton myöntäminen". Termillä "lisäluotto" on tarkoitettu selkeyttää säännöksen soveltamisalaa. Valiokunnan mielestä säännöksen sanamuoto vastaa pykälälle asetettuja tavoitteita. Valiokunta ehdottaa kuitenkin kielellistä korjausta: pykälään sisältyvä sana "hyväksikäyt-täen" jaetaan kahdeksi.

Uuden lainsäädännön toteuttaminen, koulu-tus ja seuranta

Uusi lainsäädäntö merkitsee ulosottotoimen teh-tävien painopisteen siirtymistä erikoisperinnän suuntaan. Erikoisperinnän tehostaminen vaatii riittäviä resursseja ja edellyttää henkilökunnalta uusia valmiuksia. Yleislausekkeisiin perustuva toimivalta puolestaan edellyttää korkeatasoista ammattitaitoa ja -osaamista. Hallituksen esityk-sessä onkin todettu koulutuksen tärkeys. Myös valiokunta korostaa koulutuksen merkitystä ja edellyttää, että niin ulosottomiehille kuin avus-taville ulosottomiehille järjestetään tehokasta ja motivoivaa, omaan tehtäväalueeseen kohdistu-vaa ja todellista tarvetta vastaavaa koulutusta.

Uudistus saattaa lisätä ulosottovalitusten määrää. Sen vuoksi myös tuomareita on sopival-la tavalla perehdytettävä uuteen lainsäädäntöön tavoitteena saada nopeasti luoduksi yhdenmu-kainen oikeuskäytäntö.

Hallituksen esityksessä on luvattu, että uu-sien säännösten vaikutuksia seurataan tarkasti mahdollisten oikeusturvaongelmien ja muiden epäkohtien havaitsemiseksi. Tarvittaessa sään-nöksiä tarkistetaan ulosottolain kokonaisuudis-tuksen seuraavassa vaiheessa. Tällöin tulee myös harkittavaksi avustavien ulosottomiesten toimivallan lisääminen siten, että heille anneaan mahdollisuus suorittaa ns. turvaava väliai-kainen ulosmittaus silloinkin, kun asia muutoin kuuluu kihlakunnanvoudin yksinomaiseen toi-mivaltaan. Myös luottolaitoksen oikeus suorit-taa ulosmittaustilanteessa kuittaus on silloin syytä selvittää kokonaisuudessaan.

Valiokunta pitää seurantaa tärkeänä myös sen suhteen, miten nyt ehdotettua säännöstöä kehit-tään edelleen. Ensisijaiseksi toimenpiteeksi on

jo nyt määritelty ulosotto selvitystä koskevien säännösten tarkistaminen. Sen jälkeen eräs ko-ventatismahdollisuus on kriminalisoinnilla te-hostettu säännös, joka velvoittaisi velallisen il-moittamaan saamisistaan kolmansilta.

Valiokunta pitää käynnistettävää velallisen rikosten tunnusmerkistöjen tarkistamista tar-peellisena ja välttämättömänä toimenpiteenä, jolla voidaan parantaa kansalaisten lain kunnioi-tusta.

Suomalaisilla ulosottoviranomaisilla on toi-mivalta vain Suomen alueella. Nyt ehdotetulla lainsäädännöllä voidaan puuttua vain niihin ti-lanteisiin, joissa omaisuus on Suomessa. Suoma-laisten tuomioiden täytäntöönpano maan rajojen ulkopuolella edellyttää kansainvälistä yleissopi-musta. Tehokkaamman yhteistyön tarve pakko-täytäntöönpanoa toteuttavien viranomaisten vä-lillä lisääntyy kansainvälisen rikollisuuden kas-vun myötä, mutta eri maiden toisistaan suuresti eroavat ulosottojärjestelmät vaikeuttavat yhteis-työn tehostamista. EU:n piirissä on kuitenkin käynnissä Brysselin ja Luganon yleissopimus-ten tarkistustyö, jolla pyritään nykyistä toimi-vampiin järjestelyihin. Valiokunnan saaman tie-don mukaan sopimusneuvottelut ovat edenneet melko tahmeasti. Sen vuoksi valiokunta edellyt-tää, että Suomen edustajat toimivat aktiivisesti neuvottelujen painopisteen muuttamiseksi käy-tännön vaatimusten suuntaan ja tuloksia aikaan-saavaksi.

Lakialoitteet

Valiokunta on käsitellyt asian hallituksen esi-tyksen pohjalta. Siitä seuraa, että lakialoitteet on hylättävä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunni-oittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettu-na (Valiokunnan muutosehdotus) ja

että lakialoitteet 82/1998 vp, 106/1998 vp ja 126/1998 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

ulosottolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 3 päivänä joulukuuta 1895 annetun ulosottolain (37/1895) 1 luvun 5 §:n 1 kohta ja 4 luvun 9 b §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 5 §:n 1 kohta laissa 792/1996 ja 4 luvun 9 b §:n 1 momentti laissa 197/1996, sekä

lisätään 3 lukuun uusi 36 a §, 4 luvun 6 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 394/1973, uusi 3 momentti ja 9 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 394/1973, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

5 §
(Kuten HE)

3 luku

Yleisiä säännöksiä tuomioiden ja päätösten täytäntöönpanosta

36 a §

Jos havaitaan, että velallinen ilmeisesti ulosoton välttämiseksi luotollista tiliä tai muuta vastaavaa luotonottoa *hyväksi käyttäen* nostaa luottoa tai lisäluottoa ja ohjaa saataviaan tai tuloaan tällaiselle tilille, ulosottomies saa kieltää velallista ulosottovelkojan vahingoksi maksamasta takaisin tai muutoin suorittamasta kiellon antamisen jälkeen nostamaansa luottoa. Kielto on annettava välittömästi tiedoksi myös luotonantajalle. Velalliselle annettu suorituskielto koskee sellaista luottoa tai lisäluottoa, jonka luotonantaja on kiellon tiedoksi saatuaan luotollisen tilin tai vastaavan luoton puitteissa tai muodossa velalliselle myöntänyt. Kiellon vastainen suoritus on tehoton. Luotonantaja ei saa käyttää kiellossa tarkoitetun luoton takaisinmaksuksi tehtyjä suorituksia myöskään kuittaukseen siltä osin kuin suoritukset vastaavat kiellon tiedoksisaannin jälkeen myönnettyä luottoa tai lisäluottoa.

Luotonantaja on velvollinen tilittämään ulosottomiehelle tehottomalla toimella suoritettua varat uhalla, että tilittämättä jätetty määrä voidaan välittömästi ulosmitata luotonantajalta.

(2 mom. kuten HE)

4 luku

Ulosmittauksesta

6 b §

Jos 1 momentissa tarkoitettujen luontoisetujen arvo ilmeisesti ulosoton välttämiseksi on niin korkea, että rahana maksettavasta palkasta ei voitaisi ulosmitata lain edellyttämää määrää, ulosottomies saa velallista ja työnantajaa sekä tarvittaessa myös velkojaa kuultuaan antaa maksukiellon niin kuin riittävä määrä palkasta suoritettaisiin rahana, jollei velallinen voi näyttää, että luontoisedut ovat tarpeen hänen ja hänen perheensä toimeentulon turvaamiseksi tai että ne muutoin ovat *ilmeisen* perusteltuja. Luontoisetuna pidetään myös tosiasiallisesti vastikkeetonta käyttöoikeutta, jos työnantajan tai muun 1 momentissa tarkoitetun käyttöoikeuden luovuttajan toiminnan luonne huomioon ottaen omaisuus on tarkoitettu pääasiallisesti velallisen yksityiseen käyttöön. Työnantaja on hänelle tiedoksi annetun maksukiellon mukaisesti velvollinen vähintään kerran kuukaudessa suoritta-

maan ulosmitatun määrän ulosottomiehelle. Kysymys tässä momentissa tarkoitettusta maksukiellosta voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi niin kuin 9 luvun 6—13 §:ssä säädetään.

9 §

Väite siitä, että omaisuus kuuluu sivulliselle, ei estä omaisuuden ulosmittaamista, jos havaitaan, että sivullisen asema perustuu sellaiseen varallisuus- tai muuhun järjestelyyn, jolle annettu oikeudellinen muoto ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta ottaen huomioon velallisen omistajan määräysvaltaan verrattava valta tai verrattavat toimet taikka hänen saamansa edut ja muut vastaavat seikat, ja sellaista oikeudellista muotoa ilmeisesti käytetään ulosoton välttämiseksi tai omaisuuden pitämiseksi velkojien ulottumattomissa. (Poist.)

Ulosmittausta ei kuitenkaan saa toimittaa, jos järjestelyssä mukana oleva sivullinen saattaa todennäköiseksi, että ulosmittaus loukkaa hänen todellista oikeuttaan. Ulosmittaus saadaan toi-

mittaa 4 momentin nojalla vain, jollei uloshaetua saatavaa todennäköisesti muuten saada velalliselta kohtuullisessa ajassa täysimääräisenä perityksi. Ulosottomiehen on ennen ulosmittausta varattava velalliselle ja sivulliselle sekä tarvittaessa velkojalle tilaisuus tulla sopivalla tavalla kuulluiksi, jos se täytäntöönpanoa haittaamatta käy päinsä. Mitä 4 momentissa säädetään omaisuudesta, koskee myös velallisen edellä mainittuun järjestelyyn ohjaamaa tuloa. Kysymys siitä, loukkaako ulosmittaus sivullisen todellista oikeutta, voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi niin kuin 9 luvun 6—13 §:ssä säädetään. Mitä 3 luvun 34 e—34 g §:ssä säädetään velallista koskevista tiedoista, koskee myös 4 momentissa tarkoitettua sivullista koskevia tietoja. (Uusi 5 mom.)

9 b §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäs. Sulo Aittoniemi /kesk
Juhani Alaranta /kesk
Janina Andersson /vihr
Toimi Kankaanniemi /skl

Juha Karpio /kok
Pekka Kuosmanen /kok
Annika Lapintie /vas
Markku Pohjola /sd
Pekka Saarnio /vas
Jukka Tarkka /nuors.

VASTALAUSE

Perustelut

Lakiehdotuksen 3 luvun 36 a § ei lainkaan estä luotollisella tilillä "kikkailua". Sellainen luotollinen tili, joka on perustettu ennen kieltoa, jää edelleen tässä tarkoituksessa käytettäväksi.

Ehdotus

Ehdotamme,

että lakiehdotuksen 3 luvun 36 a § hyväksytään muutettuna seuraavasti:

36 a §

Jos havaitaan, että velallinen ilmeisesti ulosoton välttämiseksi luotollista tiliä tai muuta vastaavaa luotonottoa hyväksi käyttäen nostaa

luottoa tai lisäluottoa ja ohjaa saataviaan tai tuloaan tällaiselle tilille, ulosottomies saa kieltää velallista ulosottovelkojan vahingoksi maksamasta takaisin tai muutoin suorittamasta (*poist.*) nostamaansa luottoa. Kielto on annettava välittömästi tiedoksi myös luotonantajalle. (*Poist.*) Kiellon vastainen suoritus on tehoton. Luotonantaja ei saa käyttää kiellossa tarkoitettun luoton takaisinmaksuksi tehtyjä suorituksia myöskään kuittaukseen siltä osin kuin suoritukset vastaavat kiellon tiedoksisaannin jälkeen myönnettyä luottoa tai lisäluottoa. Luotonantaja on velvollinen tilittämään ulosottomiehelle tehottomalla toimella suoritettut varat uhalla, että tilittämättä jätetty määrä voidaan välittömästi ulosmitata luotonantajalta.

(2 mom. kuten LaVM)

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 1999

Sulo Aittoniemi /kesk
Toimi Kankaanniemi /skl