

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 42/2006 vp**

Hallituksen esitys ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä syyskuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 83/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tatu Leppänen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ulosottokaari, jolla korvataan nykyinen ulosottolaki. Kysymys on ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen neljännessä ja viimeisestä vaiheesta, joka suurelta osin perustuu aiemmin jo toteutettuihin ulosottolain osittaisuudistuksiin. Tässä mielessä ehdotettua uutta ulosottokaarta voidaan luonnehtia kodifikaatioksi. Sääntelyyn ehdotetaan toisaalta tehtäväksi erinäisiä teknisiä ja osin asiallisiakin vähäisiä tarkistuksia. Aiempiin osittaisuudistuksiin palautumattomista uusista ehdotuksista merkittävimmät liittyvät ulosottoitoimen hallinnon uudistamiseen, velkavastuun enimmäiskeston sääntelyyn ja ulosottomiehen velvollisuuteen tehdä ilmoitus alaikäistä koskevasta ulosottoasiasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi niin ikään uusi laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta, jolla on tarkoitus

korvata voimassa oleva laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottoitoimin. Lisäksi esitys sisältää näihin uudistuksiin liittyviä ehdotuksia useiden muiden lakien muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2008 alusta. Ulosoton keskushallintoa koskevien ulosottokaaren säännösten voimaantulosta säädetään kuitenkin erikseen lailla.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä velkavastuun enimmäiskestosta arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Lopulliseen tilitykseen liittyviä oikeussuojakysymyksiä perusteluissa tarkastellaan perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettavaksi ehdotetun lain sisältämää sääntelyä arvioidaan perustuslain 80 §:n säännösten kannalta lainsäädäntövallan siirtämisestä ja asetuksen an-

tamisesta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ulosottoakaari, jolla on tarkoitus korvata nykyinen ulosottolaki. Kysymys on ulosottolainsäädännön kokonaisuudistukseen tähänneen laajan hankkeen neljännessä ja viimeisestä vaiheesta. Sisällöltään ehdotus perustuu suurelta osin aiemmin — ja osaksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/2002 vp) — toteutettuihin ulosottolain osittaisuudistuksiin. Tässä mielessä ehdotettua uutta ulosottoakaarta voidaan luonnehtia kodifikaatioksi.

Ulosotossa on yleisesti kysymys tuomiossa tai muussa ulosottooperusteessa todetun, lakiin perustuvan yksityisoikeudellisen velvoitteen täytäntöönpanosta viime kädessä pakkoa käyttämällä. Velkojan tai muun ulosottoa hakevan oikeuksien ja oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että esimerkiksi tuomio ei jää vaille tosiasiallisia vaikutuksia, vaan on julkisen vallan toimesta tehokkaasti täytäntöön pantavissa (PeVL 12/2002 vp, s. 3/II). Ulosottoakaari sisältää nykyisen ulosottolain tapaan monia säännöksiä ulosottoviranomaisen toimivallasta puuttua esimerkiksi velallisen ja sivullisenkin perusoikeuksiin. Tämän vuoksi on tarpeen korostaa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallankäytön lainalaisuusvaatimuksen samoin kuin ulosottoakaariehdotuksen 1 luvun 19 §:stä ilmenevien puolueettomuus- ja tarkoitussidonnaisuusvaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen tärkeyttä viranomaisten käytännön toiminnassa. Lisäksi on huomioitava vaatimus perusoikeuksia rajoittavien tai niihin vaikuttavien toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta. Ulosottoviranomainen ei saa puuttua kenenkään perusoikeuksiin enempää kuin on välttämä-

töntä lakiin perustuvien täytäntöönpanotoimenpiteiden suorittamiseksi.

Ulosottoimen hallinto

Ulosottolaitos muodostuu ulosottoakaariehdotuksen 1 luvun 11 §:n mukaan keskushallinnosta ja sen alaisista paikallisista ulosottovirastoista. Keskushallinnosta huolehtii valtakunnallinen ulosoton hallintovirasto. Paikallisen ulosottoviraston toimialue eli ulosottopiiri muodostuu yhdestä tai useammasta kihlakunnasta. Toimialueista säädetään oikeusministeriön asetuksella. Oikeusministeriö päättää ulosottoviraston toimipaikoista.

Keskusvirastoksi perustettavalle ulosoton hallintovirastolle on tarkoitus siirtää osin oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoyksikölle ja osin lääninhallitusten oikeushallinto-osastoille nykyisin kuuluvia tehtäviä. Hallintovirastolle kuuluu lakiehdotuksen 1 luvun 12 §:n 1 momentin perusteella ulosottoimen hallinnollinen johto, ohjaus ja valvonta. Ulosoton hallintoviraston perustamisesta samoin kuin hallintovirastoa koskevien ulosottoakaren säännösten voimaantulosta on tarkoitus säätää myöhemmin erikseen lailla. Tästä samoin kuin hallintoviraston tehtävien kuulumisesta siihen saakka oikeusministeriölle ovat säännökset 13 luvun 2 §:n 3 momentissa. Näistä ehdotuksista ei ole perustuslain kannalta huomautettavaa.

Valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia, kuten perustuslain 119 §:stä ilmenee. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen. Perustuslaissa ei esimerkiksi aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon tapaan enää ole säännöstä valtionhallinnon järjestämisestä lääni- ja kihlakuntajaon pohjalta (HE 1/1998 vp, s. 173/II). Valtion alue- ja pai-

kallishallinnon perusteista tulee perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallishallintoviranomaisista voidaan antaa asetuksella (HE 1/1998 vp, s. 173/II).

Perustuslaista ei sinänsä johdu estettä sille, että paikallisen ulosottoviraston toimialueesta säätäminen osoitetaan lailla asetuksenantajan tehtäväksi (PeVL 29/2006 vp, s. 2/II). Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että ulosottopiireistä ehdotetaan säädettäväksi ministeriön eikä valtioneuvoston asetuksella. Tämä ei ole asian merkitys huomioon ottaen hyvin sopusoinnussa perustuslain 80 §:n 1 momentin sen lähtökohdan kanssa, jonka mukaan ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132/II, PeVL 27/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 6/II, PeVL 7/2005 vp, s. 11/I). Viranomaisen toimialueen sääntelyllä on myös perusoikeuskytkentöjä. Hallintoa järjestettäessä tulee nimittäin perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Kun aluejaotusten yhteensopivuuspyrkimyksen lisäksi otetaan huomioon se, että ulosottovalituksia käsittelevien käräjäoikeuksien tuomiopiireistä säädetään lakiehdotuksen 11 luvun 2 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella, on valiokunnan mielestä tärkeää, että toimivalta säätää ulosottopiireistä osoitetaan ministeriön asemesta valtioneuvostolle.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että valtionhallinnon yksikön sijoituspaikasta voidaan päättää ministeriön hallintopäätöksellä (PeVL 6/2002 vp, s. 2/I, PeVL 29/2006 vp, s. 2/I). Näin ollen ei ole perustuslain kannalta huomautettavaa ehdotuksesta, jonka mukaan oikeusministeriö päättää paikallisen ulosottoviraston toimipaikoista.

Valiokunta korostaa yleisesti sitä, että paikallisten ulosottovirastojen toimialueita ja toimipaikkoja järjestettäessä huolehditaan ulosotto- palvelujen alueellisesta saatavuudesta samoin

kuin perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Velkavastuun enimmäiskesto

Velallisen maksuvelvollisuus lakkaa ja saatava vanhentuu lopullisesti ulosottokaariehdotuksen 2 luvun 27 §:n 1 momentin perusteella silloin, kun ulosottoperusteen määräaika kuluu umpeen. Ulosottoperusteen määräaika on 2 luvun 24 §:n 1 momentin mukaan 15 vuotta, jos kysymys on luonnolliselle henkilölle asetetusta maksuvelvoitteesta. Määräaika on kuitenkin 20 vuotta, jos ulosottoperusteessa tarkoitettu velkoja on luonnollinen henkilö tai jos korvaussaatava perustuu rikokseen, josta velallinen on tuomittu vankeuteen tai yhdyskuntapalveluun. Tuomioistuin voi 2 luvun 26 §:n perusteella määrätä määräajan jatkumaan 10 vuotta alkuperäisen määräajan päättymisestä. Edellytyksenä on, että velallinen on olennaisesti vaikeuttanut velkojan maksunsaantia pykälässä mainituilla selvästi sopimattomiksi katsottavilla toimenpiteillä eikä määräajan jatkamista voida pitää velallisen kannalta kohtuuttomana.

Säännöksiä saatavan lopullisesta vanhentumisesta sovelletaan 13 luvun 2 §:n 7 momentin perusteella myös ennen lain voimaantuloa annettuun ulosottoperusteeseen ja siinä tarkoitettuun saatavaan sekä lain voimaan tullessa vireillä olevaan ulosottoasiaan. Ennen 1.3.1993 annetun ulosottoperusteen täytäntöönpanokelpoisuuden määräaika ja sen tarkoittaman saatavan lopullinen vanhentuminen lasketaan kuitenkin mainitusta päivästä. Tällaiset saatavat vanhentuvat siten ehdotuksen perusteella lopullisesti aikaisintaan 1.3.2008.

Ulosottokaariehdotuksen 2 luvun 24—26 §:n säännökset ulosottoperusteen täytäntöönpanokelpoisuuden määräaikaisuudesta vastaavat asiallisesti voimassa olevan ulosottolain säännöksiä. Tällaiset luonteeltaan täytäntöönpano-oikeudelliset säännökset on vakiintuneen käsityksen mukaan voitu saattaa omaisuuden suojaan kohdistuvinkin pääsääntöisesti voimaan tavallisella lailla (ks. esim. PeVL 9/1998 vp). Valiokunta on aiemmin pitänyt ulosottokaareen nyt siirrettäviksi ehdotettuihin ulosottolain säännök-

siin perustuvia määräaikoja sääntelyn suhteellisuuden näkökulmasta riittävän pitkänä. Valiokunta katsoi tuolloin, ettei määräaikasääntely muutoinkaan muodostunut velkojan kannalta kohtuuttomaksi (PeVL 12/2002 vp, s. 2/I).

Ehdotettu sääntely saatavan lopullisesta vanhentumisesta on nykytilaan verrattuna uutta. Ehdotus vaikuttaa myös ennen lain voimaantuloa syntyneiden velkasuhteiden osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Velkojan oikeus saada velalliselta suoritus velasta on velkasopimuksen olennainen ainesosa. Ehdotusta on siksi arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 13/2003 vp, s. 2—3, PeVL 56/2005 vp, s. 2).

Ehdotetun sääntelyn yleisenä tavoitteena on poistaa velallisille pysyvistä velkaantumisesta aiheutuvia ongelmia ja tukea heidän palaamistaan aktiivisiksi yhteiskunnan jäseniksi. Säännökset saatavan lopullisesta vanhentumisesta lisäksi poistavat velkasuhteisiin ulosoton määräaikaaisuudesta nykyisin johtuvaa oikeudellista epävarmuutta ja edistävät siten ylivelkaantuneiden

saattamista yhdenvertaiseen asemaan muiden luonnollisten henkilöiden kanssa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt pysyvän ylivelkaantumisen estämistä ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentämistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina rajoittaa omaisuuden suojaa (PeVL 5/2002 vp, s. 2/II, PeVL 12/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta on aiemmin lisäksi katsonut elinikäisen tai kohtuuttoman pitkäkestoisen ulosoton voivan oleellisesti heikentää sen kohteena olevan henkilön mahdollisuuksia elää ihmisarvoista elämää. Ehdotetulle sääntelylle saatavan lopullisesta vanhentumisesta voidaan näin ollen katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että saatava vanhentuu pääsäännön mukaan 15 tai 20 vuoden kuluttua ulosottoperusteen antamisesta. Velkojan näkökulmasta vanhentumisajat ovat valiokunnan mielestä riittävän pitkät. Velkojan mahdollisuuksia saada velan suorituksia puheena olevien määräaikojen kulumisen jälkeen voidaan käytännössä pitää varsin vähäisinä, etenkin kun suorituksia ei täytäntöönpanon määräaikaaisuuden vuoksi enää määräaikojen kuluttua muutenkaan peritä ulosottoin. Ehdotettu sääntely ei tästä syystä käytännössä heikennä velkojan oikeusasemaa merkittävästi nykyiseen verrattuna.

Tuomioistuin voi velkojan vaatimuksesta määrätä pääsäännön mukaisen määräajan jatkuamaan 2 luvun 26 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa 10 vuotta alkuperäisen määräajan päättymisestä. Sääntely suojaa velkojaa tilanteissa, joissa velallinen on selvästi sopimattomilla toimenpiteillä olennaisesti vaikeuttanut velkojan maksunsaantia. Tällöin saatava vanhenee lopullisesti 25—30 vuoden kuluessa, mikä on varsin pitkä aika velkojan oikeuksien toteuttamiseksi tarvittaville toimenpiteille. Lisäksi velallinen voidaan ainakin rikosasian yhteydessä tuomita korvaamaan velkojalle aiheutunut vahinko, jolloin velkoja saa uuden ulosottoperusteen asiallisesti aiempaan velkasuhteeseen perustuneelle saata-

valleen. Velkojalla on näin ollen käytettävissä keinoja etujensa ja oikeuksiensa valvomiseksi.

Vanhentuneeseen saatavaan sovelletaan ulosottokaariehtotuksen 2 luvun 27 §:n 1 momentin mukaan velan vanhentumisesta annetun lain säännöksiä. Velkojan oikeusaseman kannalta on tämän vuoksi aiheellista huomata, että velkojalla on esimerkiksi viitatus lain 15 §:ssä säädetyillä edellytyksillä oikeus käyttää vanhentunutta saatavaa kuittaukseen samoin kuin mahdollisuus lain 16 §:n nojalla saada suoritus sellaisesta vakuudeksi annetusta velallisen omaisuudesta, johon velkojalla on pantti- tai pidätysoikeus.

Saatava voi ulosottokaariehtotuksen siirtymäsäännösten perusteella vanhentua aikaisintaan 1.3.2008. Velkojalla on tuohon ajankohtaan tultaessa ollut valiokunnan edellä riittävän pitkäksi arvioima 15 vuoden aika saada maksuvelvoite täytäntöönpannuksi. Lisäksi velkojalla on valiokunnan arvion mukaan kohtuullinen aika varautua asianomaisen saatavan vanhentumiseen etenkin, kun otetaan huomioon, että luonnollisen henkilön saatava vanhentuu aikaisintaan 1.3.2013. Huomionarvoista on sekin, että mahdollinen kanne ulosottoperusteen määräjän jatkamisesta voidaan ulosottokaariehtotuksen 2 luvun 26 §:n 3 momentin perusteella nostaa vielä kahden vuoden kuluttua alkuperäisen määräajan päättymisestä.

Määräajat ulosottoperusteen täytäntöönpanokelpoisuudesta ja saatavan lopullisesta vanhentumisesta koskevat vain luonnollisille henkilöille asetettuja maksuvelvoitteita. Velkojina taas ovat valtaosassa tapauksista liiketoimintaa harjoittavat oikeushenkilöt, jotka toiminnassaan ottavat yleensä joka tapauksessa huomioon luottotappioiden riskit.

Keskeinen merkitys kokonaisarvioinnissa on vielä sillä, että ulosottolainsäädännön kehittämisen yhteydessä on viime vuosina toteutettu erinäisiä toimenpiteitä ulosottomenettelyn tehostamiseksi (PeVL 12/2002 vp, s. 2—3) ja siten velkojan oikeuksien toteutumisen edistämiseksi.

Edellä esitettyihin seikkoihin pohjautuvan kokonaisarvion perusteella ei ehdotettu sääntely saatavan lopullisesta vanhentumisesta tai sääntelyn taannehtivuudesta valiokunnan mielestä

muodostu velkojan kannalta kohtuuttomaksi eikä siten vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Muita seikkoja

Lopullisen tilityksen vaikutus valitusoikeuteen. Lopullisen tilityksen jälkeen voidaan ulosottokaariehtotuksen 11 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan valittaa vain tilityksessä olevasta virheestä. Näin ollen ulosottovalitusta ei yleensä voida ottaa tuomioistuimessa tutkittavaksi enää sen jälkeen, kun ulosotossa kertyneet rahavarat on lopullisesti tilitetty velkojille.

Lopullista tilitystä on valiokunnan mielestä luonnehdittava ulosottomenettelyn päätösvaiheeseen kuuluvaksi tosiasialliseksi toimenpiteeksi. Asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta on huomattava, että tilitystä edeltää muun ohella ulosottokaaren 6 luvussa tarkoitettu jako eli kertyneiden varojen kohdentaminen saataville ja että 6 luvun 15 §:n säännökset tilityksen keskeyttämisestä antavat asianosaisille oikeus-suojaa vielä tilitysvaiheessakin. Lisäksi asianosaisella on mahdollisuus kannella ulosottoviranomaisen virkatoimista samoin kuin mahdollisuus nostaa viranomaista vastaan vahingonkorvauskanne. Ehdotettu valitusrajoitus ei näiden seikkojen takia muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten kannalta.

Alaikäistä koskeva ilmoitus. Ulosottomiehen tulee ulosottokaariehtotuksen 3 luvun 113 §:n mukaan tehdä asian vireilletulosta ilmoitus velallisen kotikunnan holhousviranomaiselle mahdollisia holhoustoimesta annetun lain 91 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä varten, jos ulosottoperusteena on riita-asiassa annettu tuomio ja velallisenä on alle 18-vuotias henkilö. Ilmoitusta ei kuitenkaan tehdä vahingonkorvaussaatavasta. Viitatussa holhoustoimesta annetun lain pykälässä säädetään holhousviranomaisen velvollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tarvittaessa edunvalvojan määräämiseksi. Ulosottomiehen velvollisuudesta tehdä alaikäisestä velallisesta ilmoitus holhousviranomaiselle on säännös myös 2. lakiehdotuksen 7 §:ssä.

Säntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja perhe-elämän suojan kannalta. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on lisäksi julkiselle vallalle säädetty velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perusoikeussäännösten esitöiden mukaan perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. Julkisen vallan puuttumisen perheen sisäiseen elämään tulee aina olla poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata (HE 309/1993 vp, s. 71/II, ks. myös PeVM 7/2006 vp, s. 2/II).

Ehdotetulla säntelyllä pyritään puuttumaan alaikäisten velkaantumisesta johtuviin ongelmiin sekä viime kädessä estämään sellaisten oikeustoimien tekeminen lasten nimissä, jotka saattavat johtaa alaikäisen maksukyvyttömyyteen. Tällaisesta tarkoituksesta muodostuu säntelylle perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painava peruste.

Valiokunta kiinnittää säntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, että ulosottomies on ehdotuksen perusteella velvollinen tekemään ilmoituksen kaikista — vähäisistäkin — ulosottoon tulevista alaikäisen veloista. Laki-valiokunnan on aiheellista vielä harkita vähäisten velkojen rajaamista ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Suora ulosottokelpoisuus. Lakia verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sovelletaan 2. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen saatavien lisäksi muihin julkisoikeudellisiin tai niihin rinnastettaviin sellaisiin saataviin, jotka 3 §:n perusteella saadaan periä ilman ulosottokaareissa tarkoitettua ulosottoperustetta. Tällaisia ovat 3 §:n 2 momentin mukaan ensinnäkin sellaiset muut saatavat, joiden rahamääristä tai niiden määräytymisperusteista säädetään laissa tai valtioneuvoston asetuksessa, jos saatavan suorasta ulosottokelpoisuudesta säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Valiokunta huomauttaa, että 3 §:n 2 momentin maininta saatavan rahamäärän tai sen määräytymisperusteiden säätämisestä lailla tai valtioneuvoston asetuksella ei muodosta asetuksenantovaltuutta. Mainituista seikoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella vain, jos muussa laissa on seikkojen säntelyyn oikeuttava asianmukainen asetuksenantovaltuus. Rahamääriä tai niiden määräytymisperusteita sääntelevissä laeissa taas on asianmukaisinta säätää nimenomaisesti verojen ja maksujen täytäntöönpanolain soveltamisesta kulloisessakin laissa tarkoitettujen saatavien perintään. On lisäksi huomattava perustuslain 81 §:n 2 momentin lakivaraus, jolla valtion viranomaisten virkatoimien, palveluiden ja muun toiminnan maksullisuuden yleiset perusteet on pidätetty lailla säänneltäviksi. Lainsäädäntökäytännössä on näistä syistä valiokunnan mielestä omaksuttava pääsäännöksi se, että saatavan suorasta ulosottokelpoisuudesta säädetään lailla. Valtioneuvoston piirissä on siksi syytä ryhtyä toimenpiteisiin asiasta mahdollisesti voimassa olevien lakia alemmanasteisten säännösten nostamiseksi lain tasolle.

Ehdotuksessa on kysymys valtuudesta säätää asetuksella lain soveltamisalasta, mikä ei ole perustuslain 80 §:n ja säädösten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta täysin ongelmatonta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään lähtenyt siitä, että lain soveltamisalasta on asianmukaisinta säätää lailla ja että asetuksenantajan toimivaltaa rajataan valtuussäntelyn yhteydessä riittävän täsmällisillä lain säännöksillä (PeVL 4/2000 vp, s. 4/I, PeVL 26/2001 vp, s. 6/II, PeVL 8/2002 vp, s. 3/II, PeVL 40/2002 vp, s. 6—7, PeVL 14/2005 vp, s. 3/II). Lain soveltamisalan säntely vaikuttaa esillä olevassa tapauksessa välittömästi velallisen käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen valikoimaan. Tämä korostaa säntelyn täsmällisyyteen kohdistuvien vaatimusten merkitystä.

Ehdotetussa valtuussäännöksessä olevat maininnat saatavan julkisoikeudellisesta ja sellaiseen rinnastuvasta luonteesta samoin kuin edellytys saatavan rahamäärän tai sen määräytymisperusteiden säntelystä lailla tai valtioneuvoston asetuksella rajaavat jossain määrin asetuksen-

antajan toimivaltaa. Sääntely on kuitenkin asia-yhteys huomioon ottaen verraten väljää. Mahdollisuus säätää asetuksella saatavan suorasta ulosottokelpoisuudesta tulee valiokunnan mielestä rajata lähinnä sellaisiin tilanteisiin, joissa saatavan suuruuden määräytymiseen ei muun sääntelyn perusteella liity merkittävää harkinnanvaraisuutta. Ehdotettua säännöstä on tärkeää täsmentää tällä tavoin, jos valtuutta edellä esitetyn perusteella pidetään ylipäätään tarpeellisena.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 3 §:n 2 momentin perusteella lisäksi säätää yleisesti tietynlaisten laitosten saatavien suorasta ulosottokelpoisuudesta ja ministeriön asetuksella konkreettisemmin siitä, mitkä ovat näitä laitoksia asianomaisen ministeriön hallinnonalalla. Tarkoitus ehdotuksen perustelujen mukaan on, että ministeriö tarkastaisi saatavien määräytymisperusteet, määrän ja laitoksen yleisen luotettavuuden.

Valtuussäännöksen maininta "tietynlaisista laitoksista" ei epämääräisyydessään rajaa asetuksenantajan toimivaltaa käytännössä lainkaan. Tältä osin valtuutusta on välttämätöntä täsmentää kysymykseen tulevia laitoksia olennaisesti ehdotettua tarkemmin luonnehtivilla ilmaisuilla, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotuksessa kunkin ministeriön asetuksenantovallasta ei — etenkin kun otetaan huomioon saatavan suoran ulosottokelpoisuuden sääntelyyn liittyvät oikeussuojanäkökohdat — valiokunnan mielestä ole kysymys sellaisista teknisluonteisista tai yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisistä asioista, joiden sääntely olisi soveliaista jättää väljän valtuuden perusteella ministeriöiden tehtäväksi (ks. edellä s. 3/I). Laitosten nimeämistä merkitsevä asetuksenantovaltuus on siksi syytä osoittaa ministeriöiden asemesta valtioneuvostolle.

Tarkemmat säännökset, määräykset ja ohjeet. Tarkemmat säännökset ulosottoimen hallinnon järjestämisestä sekä ehdotetun lain muusta täytäntöönpanosta annetaan ulosottokaariehdotuksen 12 luvun 1 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta on vakiintu-

neesti katsonut perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuvan, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan antaa esimerkiksi lain voimaantullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 29/2004 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 10).

Oikeusministeriö ja hallintovirasto voivat ulosottokaariehdotuksen 12 luvun 2 §:n mukaan antaa hallinnollisia ohjeita ja määräyksiä lain täytäntöönpanemiseksi.

Valtuudessa on ensinnäkin kysymys yhtäältä ministeriön ja toisaalta keskusviraston toimivalta-antaa ulosottoviranomaisille ns. hallinnon sisäisiä määräyksiä. Tällaiset, lähtökohtaisesti vain viranomaisia velvoittavat määräykset eivät ole lainsäädäntövallan, vaan toimeenpanovallan alaan kuuluvia. Ministeriö voi perustuslain 65 ja 68 §:n 1 momenttiin perustuvan yleistoimivallan nojalla ja perustuslain 3 §:n 2 momentissa säädetyn lainalaisuusperiaatteen puitteissa antaa tällaisia määräyksiä oman hallinnonalansa viranomaisille, vaikka määräystenantovallasta ei olisi laissa erikseen säädetty. Keskusviraston toimivallasta sen sijaan on tarpeen säätää lailla. Täytäntöönpanoasetuksen antamiseen oikeuttavan valtuuden tavoin supistavasti tulkittuina ehdotetut määräystenantovaltuudet eivät sinänsä muodostu perustuslain kannalta ongelmallisiksi.

Oikeusministeriölle osoitettu valtuus hallinnon sisäisten määräysten antamiseen on ehdotuksen perusteella rinnakkainen hallintoviraston vastaavan valtuuden kanssa. Säännöksissä ei lainkaan osoiteta, miten toimivalta jakaantuu ministeriön ja hallintoviraston välillä. Tämä ei ole hallinnollisen määräystenantovallankaan sääntelyn yhteydessä asianmukaista (vrt. PeVL 43/2000 vp, s. 2—3). Sääntelyä on näiltä osin tärkeää selkeyttää esimerkiksi poistamalla säännöksestä kokonaan maininta oikeusministeriöstä, joka ulosottokaariehdotuksen 13 luvun 2 §:n 3 momentin perusteella muutenkin hoitaa hallintoviraston tehtäviä ennen viraston perustamista.

Ulosottokaaren kaltaisen laajan hankkeen yhteydessä lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä viranomaistoimenpiteitä voi ymmärrettävistä syistä olla tarpeen ohjata valtioneuvoston asetuksen lisäksi myös hallinnon sisäisillä määräyksillä. Norminasettamisvaltuudet on valiokunnan mielestä kuitenkin myös tällaisissa tapauksissa yleensä syytä muotoilla laissa perustuslain 80 §:n ilmentämän pääsäännön mukaan tarkoittamaan ministeriön asetuksen tai viranomaisen määräyksen antamista etenkin, jos sääntelyllä voi olla myös ulosottotoimenpiteiden kohteisiin ja siten hallinnon ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia (PeVM 4/2006 vp, s. 4/I). Valtuuksien tulee tällöin olla säännös- tai asiakohtaisia ja joka tapauksessa ehdotettuun yleisvaltuutukseen verrattuna olennaisesti tarkempia. Valtioneuvoston piirissä on näistä syistä asianmukaista ryhtyä toimenpiteisiin ulosottokaaren täytäntöönpanoa koskevien norminasettamisvaltuuksien saattamiseksi vastaamaan perustuslain 80 §:n pääsääntöä etenkin, jos lakia alemmanasteisen täytäntöönpanosääntelyn on tarkoitus olla lainsäädännön välitöntä voimaantulovaihetta pysyvämpää.

Ulosottokaariehdotuksen 12 luvun 2 § sisältää säännöksiä myös ohjeiden antamisesta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt tällaisia säännöksiä laissa tarpeettomina, koska viranomaisen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin. Ohjeiden antamista tarkoittavat säännökset ovat lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavien velvoittavien oikeusnormien ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa (esim. PeVL 14/2006 vp, s. 3, PeVM 4/2006 vp, s. 4/II). Säännökset ohjeiden antamisesta on syytä poistaa lakiehdotuksesta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Johannes Koskinen /sd
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk

Arto Satonen /kok
Ilkka Taipale /sd
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Anne Holmlund /kok (osittain)
Toimi Kankaanniemi /kd
Rosa Meriläinen /vihr
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.