

Lausunto

27.05.2026

Asia: VN/35317/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

1. Esitys varojen kohdentamisesta saatavan osille

Lausuntonne yleisesti varojen kohdentamista saatavan osille koskevista muutosehdotuksista.

-

Lausuntonne muutosehdotuksen kohdentamisesta kuluttajaluottoihin.

Esitysluonnoksessa ehdotettavan ulosottokaaren 6 luvun 4 a §:n 1 momentin mukaan ulosottomiehen olisi kohdennettava ulosmittauksesta kertyneet varat ensin saatavan pääomalle, sen jälkeen koroille ja viimeksi kuluille, jos – säännöksen 1 kohdan mukaan – toistuvaistulon ulosmittaus tai sitä vastaava maksusuunnitelma on tehty kuluttajaluottoon perustuvan yksityisoikeudellisen saatavan perimiseksi. Perusteluissa (s. 19 ja 48) on määritelty, mitä kuluttajaluotolla tarkoitetaan. Perustelujen (s. 29 ja 48) mukaan on kuitenkin mahdollista, että menettely saattaa eräissä tilanteissa vaikuttaa myös muiden kuin kuluttajaluottosaatavien perintään. Tällaiseen tilanteeseen vaikuttaisi kaksi tekijää. Ensinnäkin se, että velkojan eri perusteisista saatavista on annettu yksi ulosotoperusteena toimiva maksutuomio, ja toiseksi se, että ulosotossa kaikkia samaan maksutuomioon sisältyviä velkoja käsitellään yhtenä ulosottoasiana. Viimeksi mainittu johtuu esitysluonnoksessa esitetyn mukaan siitä, että ulosoton tietojärjestelmässä ei ilman tietojärjestelmän merkittävää kehittämistä ole mahdollista erotella sitä, sisältyykö tuomioon myös muita kuin kuluttajaluottoon perustuvia saatavia. Perusteluissa todetusti ehdotettu kohdennusjärjestyksen muutos koskisi siten ”kaikkia kuluttajaluottoasiaksi tunnistettavaan maksutuomioon sisältyviä saatavia riippumatta siitä, ovatko ne kuluttajaluottoja”. Siitä, kuinka paljon tällaisia ulosotoperusteita on, ei ole selvitystä.

Se, vaatiiko velkoja käräjäoikeudessa velalliselta maksua useammasta saatavasta samalla haastehakemuksella vai eri haastehakemuksilla vaikuttaisi siten siihen, kohdennetaanko varat muiden kuin kuluttajaluottosaatavien kohdalla ulosottokaaren 6 luvun 4 §:n vai nyt ehdotettavan kyseisen luvun 4 a §:n mukaisesti, mikäli 4 a §:n 1 momentin mukaiset muut edellytykset täyttyvät. Toisin sanoen velkojan ratkaisu siitä, vaatiiko velkoja kuluttajaluottosaatavia ja muita saatavia samalla vai eri haastehakemuksella voisi johtaa samanlaisten saatavien (muiden kuin kuluttajaluottosaatavien) erilaiseen kohteluun ulosotossa.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 54–55) on todettu, että yhdenvertaisuuden kannalta merkittäviä olisivat nimenomaan ehdotettavan muutoksen vaikutukset velallisen olevien luonnollisten henkilöiden asemaan. Yhdenvertaisuusvaikutuksia arvioitaessa on tuotu esiin ehdotettavan säännöksen soveltamisen rajaaminen kuluttajaluottosaataviin.

Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu sitä esitysluonnoksen perusteluista muutoin ilmenevää, että ehdotettu kohdennusjärjestys koskisi käytännössä yksittäisten saatavien sijaan ulosottoasiaa, jossa täytäntöönpanoperuste voisi siis kattaa myös muuhun kuin kuluttajaluottoon perustuvia velkoja.

Totean myös, että laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, ettei tietojärjestelmiin liittyvillä syillä voida perustella poikkeamista lain tai hyvän hallinnon viranomaismenettelylle asettamista vaatimuksista.

Lausuntonne varojen kohdentamisyjärjestyksen muuttamisen alkamisen edellytyksistä (kuluttajaluoton perimiseksi ollut vuoden aikana vähintään 9 kuukauden ajan voimassa toistuvaistulon ulosmittaus tai maksusuunnitelma, josta tulleet kertymät ovat lyhentäneet vain saatavan korkoa).

-

Lausuntonne varojen kohdentamiseen ehdotettujen muutosten vaikutuksesta velallisten ja velkojien asemaan. Arvioitko ehdotetuilla muutoksilla olevan sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu?

Edeltä ilmenevästi, esitysluonnoksen mukaan kohdennusjärjestyksen muutos saattaisi vaikuttaa myös muiden kuin kuluttajaluottosaatavien perintään. Tässä yhteydessä perusteluissa (s. 29) on tuotu esiin, että saatavien yhdistäminen samaan maksutuomioon on velallisen kannalta edullista. Mikäli eri saatavien vaatiminen samalla haastehakemuksella johtaisi siihen, että ehdotettua kohdennusjärjestystä sovellettaisiin myös täytäntöönpanoperusteen muihin saataviin kuin kuluttajaluottoihin, käsitykseni mukaan on mahdollista, että ehdotettu voi vaikuttaa siihen, vaatiiko velkoja saatavia samalla haastehakemuksella. Sikäli kuin velkoja ei enää vaatisi saatavia samalla haastehakemuksella, olisi muutoksella mahdollisesti vaikutusta velallisen maksettavaksi tuleviin oikeudenkäyntikuluihin niitä lisäten. Lienee myös mahdollista, että muutoksella lisättäisiin tuomioistuinten työmäärää, jos velkojille muodostuisi kannustin vaatia saatavia eri haastehakemuksilla.

Ehdotetun ulosottokaaren 6 luvun 4 a §:n 2 momentin mukaan säännöksen mukaisesti aloitettua varojen kohdennusta sovellettaisiin myös samaa ulosottooperustetta koskevissa myöhemmissä ulosottoasioissa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 53) on velkojien omaisuuden suojan kohdalla tuotu esiin, että ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentämisen sekä pyrkimyksen turvata ihmisarvoisen elämän edellytyksiä ylivelkaantuneille ja heidän perheenjäsenilleen on katsottu olevan

perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita puuttua velkojan varallisuusarvoisiin oikeuksiin. Ehdotettavasta muutoksesta on todettu, että se rajoittuisi koskemaan selvästi maksuvaikeuksissa olevia velallisia. Ehdotetun 2 momentin mukaisesti 4 a §:n mukaista varojen kohdennusjärjestystä kuitenkin sovellettaisiin vaikka 1 momentissa säädetyt edellytykset eivät enää – esimerkiksi asian tullessa uudelleen ulosottoon – täytyisi. Esitysluonnoksessa säännöksen 2 momenttia ei ole avoitu velkojen omaisuuden suojan kannalta tilanteessa, jossa aiemmin säännöksen 1 momentin edellytykset täyttäneen velallisen taloudellinen tilanne on sittemmin ehkä huomattavastikin parantunut.

Lausuntonne varojen kohdentamista koskevan lain voimassaoloajasta.

-

2. Etäosallistuminen ja videotallenteen tekeminen

Lausuntonne etäosallistumista toimituksiin ja ulosotto selvitykseen koskevista ehdotuksista.

Esitysluonnoksen mukaan ulosotto toimituksiin ja ulosotto selvitykseen olisi mahdollisuus osallistua etäyhteydellä. Etäyhteyden käyttäminen olisi ulosottomiehen harkinnassa. Ehdotettavien muutosten lähtökohdana on vapaaehtoisuus, ulosoton asiakasta ei voitaisi velvoittaa osallistumaan toimitukseen etäyhteydellä tai käyttämään siihen omaa päätelaitettaan.

Ehdotettavilla muutoksilla on vaikutusta toimituksiin osallistuvien yksityisyyden suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioinut etäyhteyksien avulla suoritettavaa tarkastusta lausunnossaan PeVL 21/2022 vp. Valiokunta totesi, että ehdotettavassa etäyhteyksin tapahtuvassa tarkastuksessa on mahdollista, että tarkastuksen kohteena oleva henkilö on perustuslain 10 §:n suojaaman kotirauhan piirissä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely soveltamisalaltaan merkittävän laajana ei tapauksessa täyttänyt perustuslain säännöksessä asettuja perusoikeuksien turvaamisen tai rikosten selvittämisen edellytyksiä sellaisena kuin niitä oli perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä sovellettu (ks. esim. PeVL 9/2019 vp ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunta lausui, että sen mielestä tarkastus on toimitettava siten, ettei etäyhteyksin toteutettavaa tarkastusta uloteta varsinaisesti kotirauhan suojaamiin eli pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ja siellä oleskelevien henkilöiden toimintaan. Edelleen valiokunta totesi, että etäyhteyksin toteutettavan tarkastuksen toimittamisesta ei ole ehdotuksessa tarkempia säännöksiä. Valiokunta piti kotirauhan suojan kannalta keskeisenä rajausta, jonka mukaan videoyhteyttä ei tule käyttää fyysisen tilan kuvaamiseen. Edelleen valiokunta esitti, että sen mielestä tarkastuksen toteuttamiseen käytettävä yhteys on säännösperustaisesti rajoitettava näkö- ja kuuloyhteyteen tarkastuksen kohteena olevaan henkilöön ja näkymään niihin ilmoitusvelvollisen järjestelmiin, joihin tarkastuksessa on välttämätöntä päästä. Sääntelyä oli valiokunnan mielestä välttämätöntä täsmentää siten, että siinä säädöspohjaisesti varmistetaan etäyhteyksin tapahtuvan tarkastuksen toimittaminen kotirauhan suojaan puuttumattomalla tavalla. Vaihtoehtoisesti sääntelyä oli muutettava siten, että se täyttää perustuslain 10 §:n 3 momentissa kotirauhan piiriin puuttuvalle toimenpiteelle asetetut edellytykset. Sääntelyä voitiin edelleen rajata myös siten, että sen nojalla ei ole mahdollista tehdä tarkastuksia etäyhteyksin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa.

Katson, että asian jatkovalmistelussa on aiheellista vielä tarkemmin arvioida etäyhteyden käyttöä perustuslain 10 §:n kannalta.

Lisäksi katson aiheelliseksi korostaa sen merkitystä, että toimitukseen tai ulosotto selvitykseen osallistuva myös saa tiedon sekä mahdollisuudesta etäyhteyden käyttöön että etäyhteyden käytön vapaaehtoisuudesta. Tiedolla voi joissakin tilanteissa olla merkitystä myös toimitukseen osallistuvan henkilön oikeusturvan kannalta. Esimerkiksi ehdotetun säännöksen perusteluissa (s. 40) esiin tuoduissa tilanteissa (esim. vastaako tietojenantovelvollinen kysymyksiin itsenäisesti) voi olla kysymys tilanteesta, jolla on merkitystä tietojenantovelvollisen oikeusturvaan, mutta josta ulosottomies ei etäyhteyden käyttömahdollisuutta harkitessaan ole tietoinen.

Lausuntonne videotallenteen tekemistä ja säilytysaikaa koskevasta ehdotuksesta.

Toimituksesta laadittavavasta pöytäkirjasta säädetään ulosotto kaaren 3 luvun 25 §:ssä. Säännöksen voimassa olevan 2 momentin mukaan pöytäkirjan sijasta lausumat voidaan äänittää. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että toimituksesta voitaisiin tehdä myös kuva- ja äänitallenne. Perustelujen (s. 41) mukaan kuva- ja äänitallenne olisi mahdollista tehdä myös etäyhteyksin toteutetusta toimituksista.

Perusteluissa (s. 34) on todettu, että ääni- ja kuvatallenteen tekeminen toimituksesta puuttuisi toimitukseen osallistuvan asianosaisen yksityisyyden suojaan äänitallenteen tekemistä enemmän. Esitysluonnoksessa tämä on otettu huomioon esittämällä kuva- ja äänitallenteelle muuta ulosoton selvitysaineistoa lyhyempää säilytysaikaa. Lisäksi tieto ääni- ja kuvatallenteista voitaisiin luovuttaa tiedonsaantiin oikeutetuille ainoastaan nähtäväksi ulosottoviranomaisen tiloissa.

Kuten esitysluonnoksessa on tunnistettu, kuva- ja äänitallenteen tekeminen on luonteeltaan enemmän yksityisyyden suojaan puuttuvaa kuin pelkän äänitallenteen. Ehdotetussa säännöksessä tallenteiden tekemistä ei ole mitenkään rajattu esimerkiksi kuvauskohteen osalta.

Totean edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVI 21/2002 vp, ja valiokunnan siinä esittämän muun muassa, että se piti kotirauhan suojan kannalta keskeisenä rajausta, jonka mukaan videoyhteyttä ei tule käyttää fyysisen tilan kuvaamiseen. Katson, että jatkovalmistelussa ehdotusta kuva- ja äänitallenteen tekemisestä on aiheellista tarkemmin arvioida perustuslain 10 §:n kannalta.

Videotallenteeseen liittyvän henkilötietojen suojan osalta esitysluonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu, että ehdotus rajoittaisi tietosuojasetuksen 15 artiklassa säädettyä oikeutta, mikä on mahdollista 23 artiklan perustella (teknisesti lienee niin, että samalla rajoitettaisiin 12 artiklassa säädettyä). Rajoittaminen on nähdäkseni asianmukaisesti perusteltu ja perusoikeuksien suojan kannalta perusteltua eritoten 23 artiklan i alakohdan perusteella (rekisteröidyn itsensä tai muille kuuluvien oikeuksien ja vapauksien suojele).

Ehdotetulla sääntelyllä ääni- ja kuvatallenteesta ja etäyhteyksien käytöstä on yhtymäkohtia, jotka eivät käy aivan selvästi ilmi hallituksen esityksen perusteluista. Etäyhteyksien käyttö säädettäisiin rekisteröidylle vapaaehtoiseksi, mutta ilmeisesti etäyhteydellä tapahtuneen ulosottoselvityksen äänitys ja kuvatallentaminen ei olisi vapaaehtoista. Tätä ratkaisua voisi vielä perustella yksityisyyden suojan ja erityisesti tietosuojan näkökulmasta.

3. Muut ulosottokaaren muutokset

Lausuntonne muista ulosottokaareen ehdotetuista muutoksista.

Ulosmittauksen ennakoilmoituksen antaminen

Ehdotetun 34 §:n 2 momentin mukaan toistuvaistulon ulosmittaus voitaisiin toimittaa ennakoilmoitusta antamatta, jos velallisen aikaisempi toistuvaistulon ulosmittaus on päättynyt enintään kolme kuukautta ennen uutta ulosmittausta. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tällä pyrittäisiin turvaamaan velkojien maksunsaantia velallisen tulonmaksajan vaihtuessa (s. 21, 35 ja 44). Ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella ehdotettava poikkeus velvollisuuteen ennakoilmoituksen lähettämisessä ei kuitenkaan rajoittuisi vain perusteluissa mainittuihin tilanteisiin, vaan koskisi myös muita tilanteita, joissa toistuvaistulon ulosmittaus on päättynyt säännöksessä tarkoitettuna aikana.

Totean, että ehdotettavassa säännöksessä ei näytettäisi otetun huomioon tilannetta, jossa joko aiempaan toistuvaistulon ulosmittaukseen liittyen tai uuteen säännöksessä tarkoitettuun asiaan liittyen ei ole annettu vireilletuloilmoitusta. Ehdotetusta säännöksestä ei myöskään ilmene edellytys vireilletuloilmoituksen antamisesta.

Toisin kuin voimassa olevassa 3 luvun 34 §:ssä muutettavaksi ehdotetusta säännöksestä ei nimenomaisesti mainittaisi sitä, ettei ulosmittausta saa toimittaa antamatta velalliselle ennakoilmoitusta, vaan velvollisuus ennakoilmoituksen lähettämiseen ilmenisi ikään kuin säännöksen taustalla olevana lähtökohtana. Säännöksessä säädettäisiin, milloin ulosmittaus voitaisiin toimittaa ennakoilmoitusta antamatta. Pitäisin selvempänä, että velvollisuus ennakoilmoituksen lähettämiseen ilmenisi säännöksestä selvästi.

Pesänselvitysvelkoja koskeva erottamisetu

Apulaisoikeusasiamies on 3.11.2022 antamassaan, esitysluonnoksessakin mainitussa ratkaisussa (EOAK/7704/2021) pitänyt perustuslaissa säädetyin yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisena sitä, että ulosottokäytännössä vainajan velkojen ulosottoperinnässä

pesänselvitysvelkojen maksamiselle annetaan vaihtelevasti erilainen etusija tilanteesta ja asiaa käsittelevästä ulosottoviranomaisesta johtuen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tilanne ei ollut suotava, sillä se johti kustakin ulosottoviranomaisesta ja pesän tilanteesta johtuen erilaisiin käytäntöihin ja lopputuloksiin.

Nyt erottamiseta koskevaan säännökseen ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti (4 luvun 21 §:n 3 momentti), jonka mukaan velallisen kuolinpesään kuuluvista rahavaroista tai muusta vastaavasta omaisuudesta tulisi vaatimuksesta erottaa määrä, joka esitetyn selvityksen perusteella tarvitaan kohtuullisten pesänselvitysvelkojen maksamiseen. Sitä, miksi erottamisedun toteuttaminen edellyttäisi tässä vaatimuksen tekemistä, ei ole perusteltu. Ehdotetun mukainen menettely edellyttäisi, että erottamiseta myös osataan vaatia. Tämä korostaa sen tärkeyttä, että kuolinpesät yhtäläisesti saavat tiedon erottamisedusta.

Maksusuunnitelman raukeaminen

Apulaisoikeusasiamies on esitysluonnoksessakin esille tuodussa ratkaisussa 30.8.2011 (Dnro 1075/4/10) katsonut sen olevan selvää, että maksusuunnitelman raukeamisesta on velalliselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei ulosmittauksen ennakoilmoituksen lähettäminen ollut oikeaaikainen ja riittävä keino velallisen kuulemiseksi päätettäessä maksusuunnitelman raukeamisesta, koska tätä ilmoitusta käytettäessä kuuleminen tapahtui käytännössä vasta raukeamispäätöksen tekemisen jälkeen ja koska maksusuunnitelman raukeaminen ei ilmennyt ennakoilmoituksesta.

Ehdotuksen mukaan maksusuunnitelmaa koskevassa säännöksessä säädettäisiin, että ennen maksusuunnitelman raukeamisesta päättämistä ulosottomiehen on kuultava velallista ulosmittauksen ennakoilmoituksen yhteydessä tai muulla sopivalla tavalla. Perusteluissa esitetyn mukaan (s. 36) velallisella olisi mahdollisuus esittää selvitystä ennen maksusuunnitelman lakkauttamista ja ulosmittauksen toimittamista.

Esitysluonnoksessa ei ole erikseen arvioitu, onko ulosmittauksen ennakoilmoituksen lähettämisessä käytettävää aikaa pidettävä velallisen oikeusturvan kannalta riittävänä tilanteessa, jossa velallista ehdotetun säännöksen mukaisesti kuullaan ennakoilmoituksen yhteydessä.

Arjola-Sarja Terhi

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo, esittelijänä esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja