

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.

Lainsäädännön yksi keskeisimmistä tavoitteista on luoda vakautta ja ennakoitavuutta sekä ylläpitää oikeusvarmuutta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö jokin laki voisi olla voimassa vain säädetyn määräajan. Esimerkiksi erilaisten hallintokokeilujen toteuttamiseksi säädettävät kokeilulait ovat usein määräajan voimassa olevia lakeja. Nyt lausunnolla olevassa esityksessä todetaan sen ehdotettavan olevan voimassa määräajan, jotta sen tehokkuutta tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta voitaisiin arvioida. Esityksessä todetaan, että lakiehdotuksen määräaikaisen voimassaolon aikana saataisiin konkreettista tietoa kokeilun vaikutuksista siihen, onko esitetty keino tehokas tapa puuttua ylivelkaantumiseen sekä tietoa kokeilun vaikutuksista velallisten ja velkojien asemaan.

Oikeusministeriön oppaassa kokeilulakien valmistelun tueksi on selostettu kokeilulakeja koskevia perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Oppaassa todetaan, että kokeilu on mahdollista toteuttaa kunhan: 1) kokeilulla on hyväksyttävä tavoite, 2) kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset annetaan lailla, 3) kokeilusääntely on oikeasuhtaista, 4) kokeilualueesta ja/tai siihen osallistuvista säädetään lailla, 5) kokeilusääntely ei ole syrjivää, 6) kokeilusääntely on voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan, 7) kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty. Lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa sen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on tuotu esille tätä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Kuten esityksessä on todettu, velallisten selviytymismahdollisuuksien edistäminen samoin kuin pyrkimys turvata ihmisarvoisen elämän edellytyksiä ylivelkaantuneille ja heidän perheenjäsenilleen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita puuttua velkojan varallisuusarvoisiin oikeuksiin. Velkojan asema ei saa kuitenkaan sääntelyä muutettaessa muodostua kohtuuttomaksi (PeVL 33/2002 vp). Käsiteltävässä asiassa ehdotettava muutos rajoittuisi koskemaan selvästi maksuvaikeuksissa olevia velallisia, ja sen vaikutukset rajoittuisivat ammattimaisiin luotonantajiin

sekä perintätoimistoihin. Muutoksen vaikutukset rajautuisivat velkojan saatavalle kertyvään viivästyskorkoon. Esitykselle on mielestäni esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita.

Kaikki lainsäädännön uudistaminen on sikäli kokeiluluonteista, että lainsäätäjät ei voi täysin ennakoita säätämiensä lakien vaikutuksia, vaikka lainsäädännön vaikutuksia pyritäänkin tutkimustiedon perusteella ennakoimaan ja arvioimaan. Toisaalta kaikki määräaikainenkaan sääntely ei ole kokeilulainsäädäntöä. Ylivelkaantuneiden ulosottovelallisten aseman parantamiseen voidaan pyrkiä myös muilla lainsäädäntötoimilla kuin kokeilulainsäädännöllä. Pelkästään se, että lain toimivuuden seuraamiseksi on suunniteltu tutkimuksia tai selvityksiä ei tarkoita, että kyseessä on kokeilulainsäädäntö, vaan toimeenpanon seuranta voi liittyä mihin tahansa lakihankkeeseen. Yleisesti ottaen lainsäädännön toimivuutta tarkoituksiinsa on joka tapauksessa aiheellista seurata.

Kokeilulainsäädännön erottaa muusta määräaikaisesti voimassa olevasta tai tiettyyn henkilöpiiriin sovellettavasta lainsäädännöstä kokeilulainsäädännön tavoite tuottaa voimassa olonsa aikana kokeiluun liittyvää tietoa eli useimmiten tietoa siitä, pitäisikö pysyvä lainsäädäntö muuttaa kokeilulain säännösten kaltaiseksi. Tyypillisesti kokeilulaeissa on ollut kyse pysyväisluonteiseen lainsäädäntöön esimerkiksi alueellisesti tai henkilöllisesti tehtävistä poikkeuksista. Ilman hyvin suunniteltua koeasetelmaa ja sääntelyn vaikuttavuuden seuranta kokeilulainsäädäntö ei ole tarkoituksenmukainen. Nimenomaan tästä syystä kokeilun tulosten arvioinnin asianmukainen järjestäminen on yksi kokeilulainsäädännön välttämättömistä ehdoista. Kyseistä arviota esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi vahvistaa, mikäli kyse on nimenomaan kokeilulainsäädännöstä. Jatkovalmistelussa olisi aiheellista kuitenkin pohtia ylipäätään sitä, onko kyse edes kokeilulainsäädännöstä vai määräaikaisesta lainsäädäntömuutoksesta, jonka tarkoituksena on helpottaa selvästi ylivelkaantuneiden ulosottovelallisten asemaa.

Esityksessä sen suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa on todettu, että esitys varojen kohdentamista koskevan säännöksen väliaikaisesta muuttamisesta vaikuttaisi velkojien perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan. Koska kyseessä olisi rajoitettu kuluttajaluottosaataviin kohdistuva muutos, olisi ehdotuksella vaikutusta myös velallisten ja velkojien perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun yhdenvertaisuuteen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Kuten esityksessä on todettu, perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilulainsäädäntö saattaa ainakin

joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä esimerkiksi alueellisessa suhteessa (PeVL 44/2017 vp, s. 2 ja siinä viitatu lausunnot). Lainsäädännölle on myös ominaista se, että se kohtelee tietyn yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen esimerkiksi tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s 42–43).

Kokeiluluonteisen lainsäädännönkin yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Erot kokeiluun osallistuvien ja muiden välillä eivät saa muodostua kohtuuttoman suuriksi. Esityksessä on selostettu vaikutuksia velallisten ja velkojien yhdenvertaisuuteen ja kerrottu, että osa velallisista saisi hyväkseen edun, jossa ulosottoperinnässä olevista kulutusluottosaatavista maksettava viivästyskoron määrä olisi pienempi. Varsinainen arvio oikeasuhtaisuudesta jää suhdetta perustuslakiin ja sääntämisyjärjestystä koskevassa jaksossa vielä kuitenkin pitkälti puuttumaan. Esityksessä on syytä perustella avoimemmin se, miksi ehdotettava sääntely ei ole oikeasuhtaisuudenvaatimuksen vastaista. Tässä arvioissa merkityksellistä on luonnollisesti myös perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot. Perustuslakivaliokunta on oikeasuhtaisuusvaatimuksen osalta aiemmin antanut merkitystä muun ohella sille, kuinka syväälle käyvästä erilaisesta kohtelusta kokeilussa on kyse (PeVL 24/2017 vp, s. 3) ja sille onko kyse ollut esimerkiksi rikosoikeudellisen rangaistuksen kokeilemisen sääntelystä, joka kajoaisi yksilön oikeusasemaan syvemmin kuin säännökset tietystä taloudellisesta etuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 2–3).

Esitysluonnoksessa todetaan hallituksen pitävän suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Esityksessä ei ole kuitenkaan tarkemmin yksilöity, mitkä ovat niitä ehdotukseen sisältyviä säännöksiä tai oikeudellisia kysymyksiä, jotka perustuslain ja perustuslakivaliokunnan aiempien lausuntojen valossa vaikuttavat siten tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä pidetään suotavana. Esityksessä olisi tarpeen tuoda selkeästi esille se, mikäli perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen perustuu esimerkiksi siihen esityksessä todettuun, että ehdotettava sääntely erottuu perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissa käsitellyistä kokeiluista. Edellä todetu tavoin jatkovalmistelussa olisi mielestäni kuitenkin syytä arvioida myös sitä, onko asiassa kyse varsinaisesta kokeilulainsäädännöstä.

Eduskunnan tiedonsaantioikeudenkin kannalta on tärkeää, että esityksestä ilmenee, mitkä ovat hallituksen näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa edellyttävät esityksen tulkinnanvaraiset muutosesitykset. Pyyntöön riittävä yksilöinti on tärkeää myös sen takia, että mikä tahansa epävarmuus ei ole asianmukainen peruste valtioneuvoston pyynnölle lähettää esitys perustuslakivaliokuntaan lausuntoa varten. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota hallituksen esitysten laatimisohjeisiin, jonka mukaan lausumaa ei kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia (esim. PeVL 46/2024 vp, kappale 6 ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että muissa kuin ohjeissa mainituissa epäselvyytilanteissa tällaista lausumaa ei tulisi sisällyttää perusteluihin.

Lausuntonne muutosehdotuksen kohdentamisesta kuluttajaluottoihin.

-

Lausuntonne varojen kohdentamisjärjestyksen 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?

-

Lausuntonne varojen kohdentamista koskevan lain voimassaoloajasta.

-

2. Etäosallistuminen ja videotallenteen tekeminen

Lausuntonne etäosallistumista toimituksiin ja ulosottoselvitykseen koskevista ehdotuksista.

-

Lausuntonne videotallenteen tekemistä ja säilytysaikaa koskevasta ehdotuksesta.

-

3. Muut ulosottokaaren muutokset

Lausuntonne muista ulosottokaaren ehdotetuista muutoksista.

-

Lehtimäki Juho
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri