

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Petri Teerimäki

**VELALLISEN PERUS- JA IHMISOIKEUDELLINEN  
SUOJA ULOSOTTOVIRANOMAISEN SUORITTAMASSA  
OMAISUUDEN ULOSMITTAAMISESSA**

---

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2016

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

PETRI TEERIMÄKI: Velallisen perus- ja ihmisoikeudellinen suoja ulosottoviranomaisen suorittamassa omaisuuden ulosmittaamisessa

Pro gradu –tutkielma, ix + 97 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2016

---

Tutkimuksessa tarkastellaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista omaisuuden ulosmittauksessa oikeusdogmaattisin tutkimuskeinoin. Tarkastelun kohteeksi on valittu luonnollinen, yksityinen henkilö. Velan syntymisen muotona on tutkittu yksityisoikeudellista velkasuhdetta. Tarkoituksena on selvittää, miten perus- ja ihmisoikeuksien kasvanut merkitys näyttäytyy tulkittaessa ulosottoa prosessina kokonaisuutena. Koska tutkimus keskittyy omaisuuden ulosmittaamiseen, on tarkastelluiksi perus- ja ihmisoikeuksiksi nostettu suoraan velallisen taloudelliseen asemaan vaikuttavat oikeudet, kuten omaisuuden suoja, oikeus riittävään toimeentuloon sekä oikeus työhön ja elinkeinovapauteen. Tutkimuksessa nousee keskeiseksi myös se, miten ulosmittausprosessissa ja siihen liittyvissä muutoksenhakukeinoissa toteutuu oikeusturva sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeuksia tulkitaan sellaisina, kuin ne esiintyvät perustuslaissa (731/1999) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18–19/1990).

Tutkimuksessa tarkastellaan, antaako ulosottolainsäädäntö velalliselle sellaisen suojan tason, joka vastaa nykyistä oikeustieteellistä käsitystä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaan on hyödynnetty niitä koskevia oppeja, kuten perusoikeuden rajoitusedellytyksiä, heikennyskieltoa ja perus- ja ihmisoikeuksien horisontaalivaikutuksia. Velan syntyminen yksityisoikeudellisesta suhteesta, mutta sen periminen julkisen vallan käyttämin pakkokeinoin asettaa lisähaasteita sen suhteen, miten perus- ja ihmisoikeuksien velvoittavuutta tulkitaan. Samoin yksityisoikeudellinen suhde aiheuttaa jännitteen, jossa velallisen oikeuksien liian vahvan korostamisen kääntöpuolella on velkojan oikeuksien – erityisesti omaisuuden suojan – heikentyminen.

Yleisellä tasolla tutkimuksessa todetaan, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ulosottolainsäädännössä ja -menettelyssä on kehittynyt myönteisesti. Ongelmakohtina havaitaan sellaiset omaisuuden ulosmittaamisen menettelyt, joissa ulosmitattavasta omaisuudesta ei saada riittävää korvausta. Tämä on ongelmallista omaisuuden suojan riittävän toteutumisen kannalta. Samoin sellaisen omaisuuden ulosmittaaminen, jota velallinen tarvitsee elinkeinon ansaitsemiseen, voi olla ristiriidassa suhteessa oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen.

Oikeusturvan suhteen todetaan, että ulosottoviranomaisen rooli lainkäyttöviranomaisena sekä sen riidanratkaisufunktioiden oikeudenkäyntimäiset piirteet asettavat erityisvaatimuksia suhteessa oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Pääsääntöisesti ulosoton laaja muutoksenhakuoikeus sekä menettelyn tarkka lakisidonnaisuus vastaavat näitä vaatimuksia. Ongelmakohtina havaitaan muutoksenhaun paikoin pitkä kesto, sekä sellaiset muutoksenhaun rajoitukset, jotka tosiasiallisesti estävät velallisen mahdollisuuden saada asiansa käsitellyksi.

# Sisällysluettelo

Lähteet .....	iii
Lyhenteet .....	ix
<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuksen tausta.....	1
1.2 Kysymyksenasettelu ja tutkimusnäkökulma.....	3
1.2.1 Tutkimuksen rajauksesta .....	5
1.3 Aiheen aikaisempi tutkimus ja lähteet.....	6
1.4 Tutkimuksen metodiset valinnat .....	9
<b>2 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TULKINTA JA SUHDE ULOSOTTO-OIKEUTEEN .....</b>	<b>11</b>
2.1 Perus- ja ihmisoikeudet ja niiden tulkinta .....	11
2.2 Perus- ja ihmisoikeuksista ulosotossa.....	13
2.2.1 Perusoikeuksien rajoittamisesta ulosotossa.....	14
2.2.2 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta .....	18
2.2.3 Perus- ja ihmisoikeuksien horisontaaliulottuvuus.....	21
2.3 Ulosoton jäsentyminen oikeudenalana ja viranomaistoimintana .....	23
2.3.1 Ulosotto-oikeuden jäsentyminen oikeudenalajaottelussa.....	23
2.3.2 Perus- ja ihmisoikeusajattelun soveltuvuus julkis- ja yksityisoikeudellisiin kysymyksiin .....	24
2.3.3 Ulosottoviranomaisen toiminta – lainkäyttöä vai hallintoa? .....	27
2.4 Ulosotto-oikeuden sisäiset oikeusperiaatteet .....	29
2.4.1 Ulosoton oikeusperiaatteiden ja hallinnon oikeusperiaatteiden suhde .....	34
2.5 Ulosotto-oikeus yksityis- ja julkisoikeuden leikkauspisteessä .....	35
<b>3 ULOSOTTOVELALLISEN TALOUDELLISEN ASEMAN PERUS- JA IHMISOIKEUDELLINEN SUOJA.....</b>	<b>37</b>
3.1 Omaisuudensuoja .....	37
3.1.1 Julkisen vallan oikeus ja velvollisuus puuttua yksityisen omaisuuteen.....	39
3.1.2 Ulosotto-oikeuden omaisuutta suojaava sääntely .....	42
3.1.3 Velallisen ja muiden osallisten omaisuudensuojan punninta .....	44
3.2 Oikeus riittävään toimeentuloon .....	50

3.2.1 Oikeus riittävään toimeentuloon ja kollisiot suhteessa muihin perus- ja ihmisoikeuksiin .....	53
3.2.3 Ulosottoviranomaisen rooli riittävän toimeentulon varmistajana.....	54
3.3 Oikeus elinkeinon harjoittamiseen .....	55
3.3.1 Omaisuuden ulosmittaamisen vaikutukset työn tekemisen edellytyksiin .....	56
<b>4 ULOSOTON OIKEUSSUOJAKEINOT JA OIKEUSTURVA .....</b>	<b>59</b>
4.1 Oikeussuojasta ihmisoikeussopimuksessa ja perustuslaissa .....	59
4.1.1 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin .....	59
4.1.2 Oikeusturva perustuslain mukaisena perusoikeutena .....	61
4.2 Ulosottoprosessin oikeussuojakeinoista yleisesti.....	63
4.2.1 Yksityisoikeudellisen saatavan oikeellisuus ja muutoksenhaku .....	63
4.2.2 Oikeussuojakeinojen systematisoinnista.....	65
4.3 Ulosoton muutoksenhakukeinot .....	68
4.3.1 Itseoikaisu .....	68
4.3.2 Täytäntöönpanoriita .....	71
4.3.3 Ulosottovalitus.....	72
4.3.4 Tuomioistuimen antama täytäntöönpanon keskeytysmääräys .....	74
4.4 Yhteenvetoa: ulosoton oikeussuojakeinojen luonteesta .....	78
4.4.1 Ulosottoviranomaisen sisäinen riidanratkaisu ja ulosoton tehokkuus.....	81
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA ULOSOTON KEHITYSSUUNNISTA .....</b>	<b>84</b>
5.1 Ulosoton kehityssuunnista ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta .....	84
5.1.1 Ulosottomenettelyn uudistuksista ja oikeusturvasta .....	84
5.1.2 Tuomioistuimen ja ulosottoviranomaisen rooli tulevaisuudessa.....	86
5.1.3 De lege ferenda: ulosoton kehityssuunnista .....	89
5.2 Johtopäätöksiä .....	92
5.2.1 Velallisen taloudellisen aseman perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta.....	92
5.2.2 Velallisen oikeusturvasta .....	94
5.2.3 Ulosotto-oikeuden asemasta ja ulosottoviranomaisen roolista .....	95
5.2.4 Lopuksi .....	97

# Lähteet

## Oikeuskirjallisuus

- Alexy, Robert*: A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press 2002.
- Hallberg, Pekka*: Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, 2. uud. painos. Helsinki 2011. (Hallberg 2011 a)
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, 2. uud. painos. Helsinki 2011. (Hallberg 2011 b)
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, 2. uud. painos. Helsinki 2011. (Hallberg 2011 c)
- Havansi, Erkki*: Ulosotto-oikeus. Teoksessa Havansi, Erkki; Koulu, Risto & Niemi-Kiesiläinen Johanna: Insolvenssioikeus. Helsinki 2002.
- Helin, Markku*: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012, s. 11–30.
- Heuru, Kauko*: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999.
- Hovila, Maarit*: Alaikäisen velallisen perusoikeussuojan turvaaminen. Oikeus 3/2015, s. 281–299.
- Hupli, Tuomas & Linna, Tuula*: Ulosotto ja konkurssi lainkäyttömenettelynä. Lakimies 4/2001, s. 596–625.
- Hyttinen, Sanna*: Sosiaaliset ihmisoikeudet ja suomalaiset tuomioistuimet – ote-taanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 4/2012, s. 496–515.
- Kavonius, Petter*: Oikeusperiaatteet ja vakavasti otetut oikeudet. Lakimies 1/2004, s. 95–98.
- Karapuu, Heikki & Lavapuro, Juha*: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, 2. uud. painos. Helsinki 2011.
- Koivisto, Ida*: Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus? Lakimies 6/2013, s. 1032–1054.
- Koulu, Risto & Lindfors, Heidi*: Maksukyvyttömyys – yritys velkojana ja velallisenä. Helsinki 2009.
- Leppänen, Tatu & Linna, Tuula*: Ulosotto-oikeus I – ulosottomenettely. 2. uud. p. Helsinki 2014.
- Leppänen, Tatu & Linna, Tuula*: Ulosotto-oikeus II – ulosmittaus ja myynti. Helsinki 2015.

*Lindfors, Heidi:* Sivullisen asema ulosotossa: erityisesti omistusolettaman ja keinoitekoisen järjestelyn näkökulmasta. Helsinki 2008.

*Linna, Tuula:* Ulosotto-oikeuden yleiset opit – missä ja mitä? *Lakimies* 1/2009 s. 3–33.

*Linna, Tuula:* Ulosottokaaren pääkohdat. Helsinki 2008.

*Linna, Tuula:* Ulosoton oikeussuojakeinojen systematiikasta. *Lakimies* 1/1999, s. 3–20. (Linna 1999 a)

*Linna, Tuula:* Ulosottovalitus ja hallintokantelu. *Lakimies* 2/1999, s. 183–198. (Linna 1999 b)

*Linna, Tuula:* Ulosotto ja perusoikeudet. *Lakimies* 5/2000, s. 690–709.

*Linna, Tuula:* Täytäntöönpanoriita ja omistusoikeuskollisio. *Lakimies* 3/1999, s. 335–354.

*Länsineva, Pekka:* Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta. *Lakimies* 7-8/2006. s. 1177–1190.

*Länsineva, Pekka:* Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: *Perusoikeudet*. Perusoikeudet, 2. uud. painos. Helsinki 2011. (Länsineva 2011 a)

*Länsineva, Pekka:* Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002.

*Länsineva, Pekka:* Perusoikeusliike. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta, 2011, s. 339–355. (Länsineva 2011 b)

*Mak, Chantal:* Fundamental Rights in European Contract Law – A comparison of the Impact of Fundamental Rights on contractual Relationships in Germany, the Netherlands, Italy and England. Kluwer Law International 2008.

*Mikkola, Matti:* Sosiaaliturva ihmis- ja perusoikeutena Euroopassa. *Business Law Forum* 2005, 2. vuosikerta, s. 399–411.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. uud. painos. Helsinki 2008.

*Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli:* Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 2/2015, s. 222–248.

*Ojanen, Tuomas:* Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. *Lakimies* 7-8/2005, s. 1210–1228.

*Paasto, Päivi:* Analyyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus oikeus. Teoksessa Tammi-Salminen, Eva (toim.): *Omistus, sopimus, vaihdanta* – Juhlakirja Leena Kartiolle. Turku 2004.

*Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölönen, Pasi & Tapanila, Antti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uud. p. Helsinki 2012.

- Pitkänen, Maija:* Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtion positiiviset toimintavelvoitteet ja suhteellisuusperiaatteen huomioiminen. *Lakimies* 1/2013 s. 55–73.
- Pöyhönen, Juha (nyk. Karhu):* Uusi varallisuus oikeus. 2. uud. p. Helsinki 2003.
- Rautiainen, Pauli:* Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus* 3/2013, s. 261–283.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki. 2. uud. p. Helsinki 2011.
- Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.
- Tolvanen, Matti:* Asianosaisten ja tuomioistuimen roolit todistelussa. *Lakimies* 7–8/2006 s.1325–1343.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus, Turku 2002.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä. Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, 2. uud. painos. Helsinki 2011. (Viljanen 2011 a)
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, 2. uud. painos. Helsinki 2011. (Viljanen 2011 b)
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, 2. uud. painos. Helsinki 2011. (Viljanen 2011 c)

## **Virallislähteet**

- Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen.* Oikeusministeriön julkaisu 52/2014.
- Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2014.* Oikeusministeriön julkaisu 23/2015.
- Ulosottoasiat.* Suomen virallinen tilasto (SVT). Tilastokeskuksen verkkojulkaisu 2015. Saatavilla URL= [http://www.stat.fi/til/uloa/2015/uloa\\_2015\\_2016-04-08\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/uloa/2015/uloa_2015_2016-04-08_tie_001_fi.html) [tarkistettu 12.05.2016].
- Ulosotto Suomessa.* Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2014. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2015:1.
- Ulosottoimen rakenneuudistushanke.* Lainsäädäntöryhmän ensimmäinen mietintö – lausuntotiivistelmä. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2015:3.
- Ulosottolaitoksen toimintakertomus vuodelta 2015.* Valtakunnanvoudinviraston julkaisu VVV 198/031/16.

## **Valtiopäiväasiakirjat**

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 106/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulosottoviranomaisia ja ulosottoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 13/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 137/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulosottokaaren ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta.

HE 83/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LvL 9/1998 vp – HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 2/1990 vp – HE 22/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 9/1998 vp – HE 128/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lapsen elatusavun perintää koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

PeVL 12/2002 vp – HE 216/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 49/2005 vp – 107/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi lääkelain muuttamisesta.

PeVL 41/2006 vp – HE 192/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 42/2006 vp – HE 83/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.



PeVL 10/2007 vp – HE 48/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 ja 5 §:n muuttamisesta.

PeVL 5/2016 vp – HE 137/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulosottokaaren ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta.

## **Oikeustapaukset**

### ***Euroopan ihmisoikeustuomioistuin***

Young, James and Webster v. The United Kingdom (13.8.1981) 7601/76; 7806/77.

Lithgow v. Yhdistynyt Kuningaskunta (8.6.1986) 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81.

Di Pede v. Italia (26.9.1996) 15797/89.

Jokela v. Suomi (21.5.2002) 28856/95.

Hagert v. Suomi (17.4.2006) 14724/02.

Oy Hopotihoi Suomen Lelukamarit Toy & Hobby LTD ja Matti Kangasluoma v. Suomi (22.12.2009) 38158/07.

Olsby v Ruotsi (21.6.2012) 36124/06.

### ***Kotimaiset tuomioistuimet***

KKO:1988:113

KKO:1992:168

KKO:1993:155

KKO:1999:3

KKO:2001:100

KKO:2001:138

KKO 2003:86

KKO 2003:132

KKO:2004:52

KKO:2004:96

KKO:2006:5

KKO:2011:49

KKO 2014:28

Itä-Suomen HO 2014:890

KHO 2014:169

***Ylimmät laillisuusvalvojat***

AOa 6.10.2004 Dnro 73/4/03

AOa 22.2.2005 Dnro 1719/4/03

AOa 14.9.2006 Dnro 1117/4/05

AOa 12.6.2007 Dnro 3423/4/05

AOa 12.10.2010 Dnro 2857/4/09

OKV 10.7.2014 Dnro 1766/1/2012

OKV 8.7.2015 Dnro 1313/1/2014

# Lyhenteet

AOa = Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

Dnro = Diaarinumero

EIS = Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)

EIT = Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

HE = Hallituksen esitys

HO = Hovioikeus

KHO = Korkein hallinto-oikeus

KieliL = (Kielilaki 423/2003)

KKO = Korkein oikeus

LvL = Lakivaliokunnan lausunto

LPK = Lisäpöytäkirja

OK = Oikeudenkäymiskaari (4/1734)

OKV = Oikeuskanslerinvirasto

PeVL = Perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM = Perustuslakivaliokunnan mietintö

PL = Perustuslaki (731/1999)

ToimeentulotukiL = Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

UL = Ulosottolaki (viitattaessa vanhoihin lainsäädäntöihin)

UK = Ulosottokaari (705/2007)

Vp = Valtiopäivät

VVV = Valtakunnanvoudinvirasto

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Omaisuuuden ulosmittaaminen on volyymiltään valtava yhteiskunnallinen ilmiö. Vuonna 2015 erilaisia ulosottoasioita oli vireillä yli 1,6 miljoonaa, ja ulosottovelkaa oli yhteensä 4,1 miljardia euroa<sup>1</sup>. Taloudellisesti vaikeina aikoina ulosoton merkitys luonnollisesti kasvaa, koska entistä useampi kansalainen ajautuu henkilökohtaisten taloudellisten ongelmien vuoksi perintätoimien kohteeksi.

Samaan aikaan julkisen sektorin leikkauspaineet kohdistuvat myös ulosottoviranomaiseen. Kyseessä on siis entistä suuremman ulosottovelallisten joukon oikeusturvan takaaminen entistä pienemmillä resursseilla. Lähtökohtana tässä tutkimuksessa on tarkastella, kuinka hyvin nykyinen ulosottolainsäädäntö ja siihen liittyvät toimenpiteet varmistavat, että ulosoton kohteena olevan henkilön perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat ulosmittausprosessin aikana.

Yksilötasolla ulosoton asiakkaaksi joutuminen voi merkitä valtavia henkisiä ja taloudellisia rasituksia, kuten luottohäiriömerkintöjä ja velkakierrettä. Ulosoton uudistuksissa onkin pyritty parantamaan velallisten suojaa<sup>2</sup> ja pyritty siihen, että velallinen voisi omaisuuden ulosmittauksistaan huolimatta saada taloudellisen- ja elämänhallintansa kuntoon<sup>3</sup>.

Ulosoton yhteiskunnallinen funktio on kiistattoman tärkeä: pohjimmiltaan kyse on omaisuussuhteiden palauttamista niiden lailliseen järjestykseen. Tuon palauttamisen keinona käytetään julkisen vallan pakkokeinoin puuttumista ulosmittauskohteen omaisuuteen. Ulosoton toiminnan laajuudesta johtuen prosessissa on kyse pohjimmiltaan summaarisesta, yksinkertaistetusta menettelystä, jonka tarkoituksena ei ole selvittää jokaisen tapauksen taustoja juurta jaksain<sup>4</sup>. Samaan aikaan yksilöön kohdistuvana toimenpiteenä ulosotto voi merkittävästi puuttua tä-

---

<sup>1</sup> Ulosottoasiat. Suomen virallinen tilasto (SVT). Tilastokeskuksen verkkojulkaisu 2015.

<sup>2</sup> HE 13/2005 s. 5.

<sup>3</sup> Vrt. Linna 2008 s. 17.

<sup>4</sup> Linna 2008 s. 124.

män oikeuksiin. Ulosottolaitos pyrkii menettelyssään tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, mutta samalla tehtävänä on varmistaa yhteiskunnan oikeusturvan toteutuminen, mikä luo eittämättä jännitteitä.

Valtakunnanvoudinvirasto on määritellyt ulosottolaitoksen tehtäväksi oikeusturvapolitiikan toteuttamisen. Ulosottolaitos pyrkii tehokkaaseen perintätulokseen kohtuullisin perintäkustannuksin, mutta samaan aikaan se pyrkii myös edistämään ulosottovelallisten velkaongelmista ja ylivelkaantumisesta selviytymistä.<sup>5</sup>

Historiallisesti ulosottolainsäädäntö on ollut hyvin väljää, ja ulosottotoimenpiteiden oikeellisuus on jäänyt huomattavissa määrin ulosottomiehen omakohtaisen harkinnan varaan. Sittemmin lainsäädäntö on muodostunut huomattavasti tarkemmaksi, ja ulosotto toimenpiteenä on muuttunut luonteeltaan oikeudellisemmaksi. Yksittäisten ulosottomiesten toimivalta on hyvin laaja, ja he ovat lainkäyttäjinä riippumattomia organisaation sisäisistä siteistä sekä muista viranomaisista<sup>6</sup>. Tämä vuoksi myös ulosottomiesten ymmärrys ulosottolainsäädännöstä ja asemastaan on tärkeää ulosoton asianosaisten oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisen kannalta.

Ulosottolainsäädäntö, ensisijaisena lakinaan ulosottokaari (705/2007, myöhemmin UK), on kokenut merkittäviä uudistuksia 1990-luvulta tähän päivään, ja mahdollisia uusia uudistuksia on jälleen vireillä<sup>7</sup>. Samaan aikaan sijoittuu myös perusoikeuksien merkityksen kasvu ja ihmisoikeusajattelun mukaan tuleminen myös tuomioistuinten käytäntöihin ja erilaisiin täytäntöönpanotoimiin<sup>8</sup>. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on perehtyä siihen, onko tämä perus- ja ihmisoikeusmyönteisempi ajattelumalli sisäistetty myös ulosottolainsäädännön uudistuksissa ja siihen liittyvässä oikeuskäytännössä.

---

<sup>5</sup> Ulosottolaitoksen toimintakertomus vuodelta 2015. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu VVV 198/031/16, kuvailulehti.

<sup>6</sup> Hupli & Linna 2001 s. 607–608.

<sup>7</sup> Ulosottotoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntöryhmän ensimmäinen mietintö – lausuntotiivistelmä. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2015:3, HE 137/2015 vp.

<sup>8</sup> ks. esim. Länsineva 2011 b s. 340–343.

## 1.2 Kysymyksenasettelu ja tutkimusnäkökulma

Tutkimuksen ydinkysymykset ovat:

- *Millaista suojaa ulosottovelallisen omaisuus nauttii perus- ja ihmisoikeuksien nojalla?*
- *Toteutuuko velallisen oikeusturva ulosotto-prosessissa käytettävissä olevilla oikeussuojakeinoilla?*

Vastauksia pyritään löytämään myös seuraaviin sivukysymyksiin:

- *Takaako nykyinen lainsäädäntö ja sen tulkinta sellaisen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tason, mitä nykyinen oikeustieteellinen käsityksemme edellyttää?*
- *Miten ulosotto-oikeus näyttäytyy julkis- ja yksityisoikeuden rajapinnassa, ja miten tämä vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaan?*
- *Mikä on ulosottolaitoksen rooli viranomaisena, ja kuinka tämä vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä niiden takaaman suojan tasoon?*

Perus- ja ihmisoikeustarkastelu keskittyy tämän tutkimuksen yhteydessä *taloudelliseen asemaan* liittyviin oikeuksiin. Näihin on tässä yhteydessä katsottu tarkoituksenmukaiseksi lukea omaisuudensuojaan, työhön ja elinkeinovapautteen sekä riittävään toimeentuloon liittyvät kysymykset, sillä ne kaikki vaikuttavat suoraan velallisen henkilökohtaiseen talouteen.

Näiden oikeuksien toteutuminen edellyttää, että ulosottovelallisen *oikeusturva ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin* toteutuvat riittävällä tasolla. Nämä ovat nostettu tutkimuksessa yksittäisistä perus- ja ihmisoikeuksista keskeisimpään rooliin, sillä ilman niiden tehokasta toteutumista myös muiden oikeuksien toteutuminen vaarantuu. Ilman tehokkaita oikeussuojakeinoja velallinen ei pysty mahdollisessa ulosottomenettelyn virhetilanteissa palauttamaan omaisuussuhteitaan siihen tilaan, mihin ne oikeuden oikeaoppisen tulkinnan mukaan kuuluisivat. Tähän edelleen liittyy kysymys siitä, aiheuttaako ulosoton lähtökohta toimia taloudellisesti ja tehokkaasti jännitteitä oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös sitä, mikä on ulosottolaitoksen rooli viranomaisena. Ulosottoa ei perinteisesti nähdä osana hallintoa, vaan lainkäyttöviranomaisena<sup>9</sup>. Ulosottomenettelyn aikana tehdään runsaasti päätöksiä ja ratkotaan erilaisia riitaisuuksia. Nämä päätökset vaikuttavat suoraan asianosaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sijoittuminen hallinto–lainkäyttöakselilla vaikuttaa siihen, millaista oikeussuojaa prosessin osalliset nauttivat ja siihen, millaisia oikeusperiaatteita menettelyssä noudatetaan. Nämä piirteet heijastuvat myös siihen, kuinka oikeusturva ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin näyttäytyvät ulosottoprosessissa.

Tutkimusnäkökulmassa on tuotu myös esille *perus- ja ihmisoikeuksien nykyinen tulkinta*. Perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvu ja niiden myönteinen tulkinta pyritään tuomaan esille oikeuskirjallisuuden tulkintojen ja oikeuskäytännön muuttumisen myötä. Tältä osin tuodaan esille myös sitä jännitettä, että ulosottomenettelyn alkaminen on usein seuraus yksityisoikeudellisen velkasuhteesta, ja prosessina taas se on julkisoikeudellista toimintaa. Perus- ja ihmisoikeudet näyttäytyvät näillä oikeudenaloilla eri tavoin. Tavoite on osin tuoda esille näitä eroja, mutta toisaalta saada ulosotto näyttäytymään yhtenä, koherenttina prosessina.

Tutkimuksen loppupuolella tehdään ekskurssi ulosottolainsäädäntöön ja tuomioistuimen ja ulosottoviranomaisen työnjakoon liittyviin vireillä oleviin uudistuksiin. Kyseessä ei ole kokonaisvaltainen arviointi kaikista uudistushankkeista, vaan tarkoitus on soveltaa tutkimuksessa esitettyihin kysymyksiin löydettyjä vastauksia uudistuksien yksittäiskysymyksiin. Erityisesti tässä yhteydessä on keskitytty oikeusturvakysymyksiin.

---

<sup>9</sup> Hupli & Linna 2001 s. 596–597, LVL 9/1998 vp. s. 6. Huom. Kaarlo Tuori on esittänyt kommentissaan koskien esitystä LVL 9/1998 vp., että ulosotto ei ole lainkäyttöä. Hänen mukaansa ulosoton täytäntöönpanon rooli ei ole lainkäyttöä, vaan rinnastettavissa rikosasioissa annettujen rangaistusten täytäntöönpanoon (Hupli & Linna 2001 s. s. 597).

### 1.2.1 Tutkimuksen rajauksesta

Tutkimuksen tarkastelun kohteeksi on rajattu *ulosottovelallinen*. Lähtökohtaisesti tarkastelussa ovat siis velallisen oikeudet, eivät esimerkiksi prosessin sivullisen tai velkojan oikeudet, jotka toki myös ovat vahvasti ulosotossa läsnä. Velallinen on entisestään rajattu tässä yhteydessä koskemaan *luonnollisia henkilöitä*. Tämä ei tarkoita, etteikö myös oikeushenkilöillä voisi olla perus- ja ihmisoikeuksien suoja<sup>10</sup>, mutta yksityishenkilöillä tämä suoja voidaan nähdä vahvempaan<sup>11</sup>, ja tästä johtuen perus- ja ihmisoikeusongelmat nousevat herkemmin esille.

Perus- ja ihmisoikeustarkastelu on keskitetty nimenomaisesti velallisen taloudelliseen asemaan, sillä ulosottolaitoksen keskeisin toiminto<sup>12</sup> – omaisuuden ulosmittaaminen – puuttuu suoraan henkilön taloudelliseen asemaan yhteiskunnassa. Tämä ei suinkaan merkitse, etteikö ulosottomenettelyssä olisi myös muita perus- ja ihmisoikeudellisesti kiinnostavia kysymyksenasetteluja tarjolla. Tällaisia olisivat esimerkiksi velallisen yksityiselämän suojaan, ulosoton julkisuuteen sekä ulosottomiesten pakkokeinoihin liittyvät kysymykset.

Tutkimusnäkökulma keskittyy ensisijaisesti yksityisoikeudellisen saatavan perimiseen. Yksityisoikeudellinen saatavan perintä ulosotossa vaatii tuomioistuimen päätöksen, joten prosessi kulkee kahden viranomaisen kautta, mikä tuo siihen omia oikeusturvaelementtejään. Toisekseen, julkisoikeudellisessa saatavassa on kyse pääasiallisesti perus- ja ihmisoikeuksien vertikaalisesta ulottuvuudesta, sillä kyseessä on luonnollisen henkilön (velallisen) ja julkisen vallan (ulosottoviranomaisen ja saatavan julkisoikeudellisen velkojan) suhteesta. Yksityisoikeudellisessa saatavassa tämä vertikaalinen suhde on mukana (yksityinen velallinen ja ulosottoviranomainen), mutta se tuo keskusteluun mukaan myös perus- ja ihmisoikeuksien horisontaalisen ulottuvuuden<sup>13</sup> (yksityinen velallinen ja yksityinen velkoja).

---

<sup>10</sup> Hallberg 2011 c s. 41.

<sup>11</sup> esim. PeVL 10/2007 vp. s. 2. Lausunnossa kiinnitetään huomiota omaisuudensuojan vahvempaan asemaan yksityishenkilöillä.

<sup>12</sup> Ulosottolaitoksella on myös joitakin muita tehtäviä, esimerkiksi lapsen tapaamisoikeuden tai huollon täytäntöönpano. Ks. esim. Linna 2008 s. 6.

<sup>13</sup> ks. esim. Länsineva 2002 s. 39.



Vaikka keskeisenä fokuksena on varsinainen viranomaisen suorittama omaisuuden ulosmittaus, on ulosotto silti syytä hahmottaa laajana prosessina, jonka kaikkiin osiin perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat. Tämä tarkoittaa kokonaisuutta aina velan syntymisestä sen etenemisestä perintään, viranomaiskäsittelyyn, varsinaiseen ulosmittaustoimitukseen ja edelleen muutoksenhakukeinoihin.

### 1.3 Aiheen aikaisempi tutkimus ja lähteet

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ulosottoon liittyvät menettelyt on tyypillisesti nähty osana insolvenssioikeutta<sup>14</sup>, ja kysymyksenasettelu on tapahtunut tämän oikeudenalan logiikan mukaisesti. Ulosotto-oikeus on kokenut huomattavia muutoksia vuosituhaten vaihteessa, ja tähän samaan on ajoittunut myös perus- ja ihmisoikeuksien aseman vahva nousu.

Tässä työssä onkin kysymyksenasettelusta johtuen kiinnitetty erityisesti huomiota perus- ja ihmisoikeuksia käsittelevän tutkimuksen kehitykseen ja nykytilaan. Tähän kehitykseen on pyrkimyksenä liittää ulosotto-oikeudellisen tutkimuksen vallitsevaa tilaa, mutta keskeisesti huomio on perus- ja ihmisoikeudellisella puolella. Näiden oikeudenalojen synteesi on kansallisessa tutkimuksessamme ollut vähäistä: joidenkin opinnäytetöiden lisäksi puhutaan kourallisesta artikkeleista ja väitöskirjoista, kuten Tuula Linnan ”Ulosoton oikeussuojakeinojen systematiikasta” (1999), ”Ulosottovalitus ja hallintokantelu” (1999), ”Täytäntöönpanoriita ja omistusoikeuskollisio” (1999) ”Ulosotto ja perusoikeudet” (2000), Maarit Hovilan ”Alaikäisen velallisen perusoikeussuojan turvaaminen” (2015) sekä Heidi Lindforsin väitöskirja ”Sivullisen asema ulosotossa: erityisesti omistusolettaman ja keinoitekoisen järjestelyn näkökulmasta” (2008).

Ulosotto-oikeudellista tutkimusta on Suomessa tehty pitkälti prosessi- ja insolvenssioikeuden tutkijoiden toimesta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole paneutua syvällisesti tältä osin oikeudenalan sisäisiin nyansseihin, vaan hakea niitä yleisiä oppeja ja tulkintoja, jotka tarjoavat mielenkiintoisia kysymyksiä perus- ja ihmisoikeudellisesta näkökulmasta. Erityisesti Tuula Linna on jäsentänyt nykyistä

---

<sup>14</sup> Linna 2008 s. 18.

ulosottolainsäädäntöä ja sen prosesseja laajasti, esimerkiksi teoksessaan ”Ulosottokaaren pääkohdat” (2008) ja yhdessä Tatu Leppäsen kanssa teoksissa ”Ulosotto-oikeus I – ulosottomenettely” (2014) ja ”Ulosotto-oikeus II – ulosmittaus ja myynti” (2015). Myös Hannu Töyrylä on teoksessaan ”Ulosottoakaari – laki ja yksityiskohtaiset perustelut” (2007) suorittanut yleisen tason katsausta ulosottolainsäädäntöön. Merkittäviä tutkijoita saralla ovat myös esimerkiksi Erkki Havansi ja Risto Koulu, mutta heidän osaltaan tuotanto rajoittuu pääasiallisesti aikaan ennen ulosoton merkittäviä uudistuksia.

Yksi keskeisistä kysymyksistä tässä tutkimuksessa on, kuinka perus- ja ihmisoikeudellinen argumentaatio soveltuu ulosotto-oikeuteen. Yleisemmällä tasolla perusoikeuksien soveltuvuutta myös yksityisten välisiin oikeustoimiin on tutkinut esimerkiksi Pekka Lämsineva teoksessaan ”Perusoikeudet ja varallisuussuhteet” (2002). Samoin Juha Karhu on pyrkinyt systematisoimaan varallisuus-oikeusjärjestelmää perusoikeusjärjestelmän pohjalta teoksessaan ”Uusi varallisuus-oikeus” (2000). Sen sijaan kriittistä suhtautumista tällä saralla ovat esittäneet Päivi Paasto kirjoituksessaan ”Analyyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus-oikeus?” (2004) ja Markku Helin artikkelissaan ”Perusoikeuksilla argumentoinnista” (2012).

Ulosoton ja perusoikeusajattelun yhteensovittamiseen liittyy myös ulosotto-oikeuden sisäisten yleisten oppien tulkinta. Tuula Linna on artikkelissaan ”Ulosotto-oikeuden yleiset opit – missä ja mitä?” (2009) jäsentänyt sitä koherenssia, minkä ulosoton yleiset opit muodostavat, ja kuinka ulosotto-oikeutta tulisi tämän valossa tulkita. Tutkimuksessa on myös analysoitu tämän koherenssin suhdetta perusoikeuksiin pohjautuvaan argumentaatioon – joskaan se ei artikkelin keskeisiä teesejä ole.

Perus- ja ihmisoikeusajattelun soveltamiseen ulosotossa vaikuttaa myös se, millaisesta prosessista oikeastaan on kyse puhuttaessa ulosotosta *täytäntöönpanona*. Tuula Linna ja Tuomas Hupli ovat käsitelleet ulosotto-prosessin asemointia artikkelissaan ”Ulosotto ja konkurssi lainkäyttömenettelynä” (2001). Kirjoituksessa on analysoitu ulosoton täytäntöönpanon jäsentymistä lainkäytöksi, eikä hallinnolliseksi menettelyksi. Tätä erottelua on tehty esimerkiksi sen pohjalta, että ulosotolla on laaja sisäinen riidanratkaisufunktio, joka muistuttaa menettelyltään

monin paikoin tuomioistuimen suorittamaa lainkäyttöä. Tämä on merkityksellistä arvioitaessa myöhemmin tässä tutkimuksessa ulosoton suhdetta oikeusturvaan sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Oikeudenkäyntimäiset piirteet voivat luoda erilaisia velvoitteita esimerkiksi suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, myöhemmin EIS) tulkintaan verrattuna puhtaasti hallinnolliseen toimintaan.

Perus- ihmisoikeustutkimuksesta on aineistoon pyritty keräämään tietyn konsensusen saanutta materiaalia. Ulosoton sijoittamisessa yksityisoikeus–julkisoikeus -akselilla sekä edelleen hallinto–lainkäyttö -akselilla on omat haasteensa, ja tämän vuoksi jo perus- ja ihmisoikeusargumentaation soveltaminen joihinkin ulosotto-oikeudellisiin kysymyksiin on kritiikille altista. Tämän vuoksi perus- ja ihmisoikeustutkimuksesta on pyritty hakemaan sellainen aines, joka on saanut suhteellisen vakiintuneen aseman tiedeyhteisössä. Tästä johtuen aineistona on käytetty tällä saralla ensisijaisesti laajoja, yhteen kokoavia teoksia, joiden kirjoittamiseen on osallistunut laaja joukko kotimaisia tutkijoita<sup>15</sup>.

Oikeuskäytännön osalta lähteinä toimivat ulosotto-oikeudellisten kysymysten sijoittumisesta yleisiin tuomioistuihin<sup>16</sup> johtuen korkeimman oikeuden ratkaisut, sekä yksittäiset hovioikeuden ratkaisut. Aineisto painottuu tuoreempiin ratkaisuihin ulosottolainsäädännön merkittävien muutosten ja perusoikeudellisen ajattelun roolin kasvusta johtuen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä on pyritty hakemaan sekä suoraan ulosottoon liittyviä tapauksia että soveltuvien osin myös muiden aihepiirien ratkaisuja, kuten pakkolunastustapauksia. Näiden lisäksi aineistona on käytetty perustuslakivaliokunnan lausuntoja, hallituksen esityksiä, ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja sekä viranomaisten erinäisiä virallislähteitä.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on luoda käsitystä perus- ja ihmisoikeuksien nykytilasta ja niiden tulkinnasta kokonaisuutena, sekä yksittäisten oikeuksien soveltamisesta. Ulosoton ja perus- ja ihmisoikeuksien suhdetta tutkiva harvalukui-

---

<sup>15</sup> Esimerkiksi Pekka Hallbergin ym. teos ”Perusoikeudet” (2. uud. painos 2011) ja Matti Pellonpään ym. teos ”Euroopan ihmisoikeussopimus” (5. uud. painos 2012).

<sup>16</sup> Julkisoikeudellisissa saatavissa käsittely saattaa sijoittua hallintotuomioistuihin, mikäli kyse on perustevalituksesta, eli julkisen saatavan virheellistä määräystä tai maksuunpanoa koskeva valitus [laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007) 9–10 §]. Ks. myös esim. KHO 2014:169.

nen aiempi tutkimus on lähtenyt pitkälti prosessi- ja insolvenssioikeuden asiantuntijoiden lähtökohdista. Tässä tutkimuksessa asetelmaa on tarkoitus kääntää osin pääläelleen: ulosottolainsäädäntöä tarkastellaan nimenomaisesti perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavana (tai toteuttamattomana) foorumina. Odotettavissa tutkimuksen tulosten osalta on, että aiemman tutkimuksen lähestymistavoista johtuen useita ulosoton perus- ja ihmisoikeusulottuvuuksia on jäänyt liian vähälle huomiolle. Tavoite on tuoda näitä ongelmakohtia esille uudessa valossa.

## 1.4 Tutkimuksen metodiset valinnat

Tutkimuksen pääasiallinen metodi on oikeusdogmaattinen, eli pyrkimyksenä on oikeussääntöjen systematisointi ja tulkinta erilaisten oikeuslähteiden valossa. Tarkoituksena on jäsentää ensinnäkin ulosottolainsäädännön säännöksiä suhteessa oikeudenalan sisäiseen koherenssiin, erityisesti ulosotto-oikeuden yleisiin oppeihin ja periaatteisiin. Toinen, keskeisempi systematisointi tapahtuu sen suhteen, kuinka ulosottolainsäädännön säännöksiä sekä niiden luomaa kokonaisuutta voidaan tulkita suhteessa kansallisesti oikeushierarkisesti korkeammassa asemassa oleviin perustuslain perusoikeussäännöksiin, sekä edelleen ylikansallisiin ihmisoikeussäännöksiin.

Kuten aiemman tutkimuksen perusteella on huomautettu, perus- ja ihmisoikeuksien suhde ulosotto-oikeuteen on jäänyt kotimaisessa tutkimuksessamme melko vähäiselle huomiolle. On siis syytä perustella näiden oikeudenalojen sisäistä relevanssia ja yhteensovittamisen mahdollisuutta. Tematiikkaan palataan syvemmin luvussa 2, mutta tutkimusmetodin valinnan perusteluna lienee aihetta tehdä pintapuolinen katsaus myös tässä yhteydessä.

Perus- ja ihmisoikeudet nähdään tyypillisesti keskeisesti valtiosääntöoikeuden osana. Ulosotto-oikeus taas on osa insolvenssioikeutta<sup>17</sup>, laajempina kokonaisuutena prosessioikeutta. Varsinkin tarkasteltaessa yksityisoikeudellisten saatavien perintää ulosotto-prosessissa kyse on siis aineellisella tasolla yksityisoikeu-

---

<sup>17</sup> Linna 2008 s. 18.

dellisesta kysymyksestä. Samalla kyse on kuitenkin nimenomaisesti viranomaisen pakkotoimista, ja tätä kautta katsottuna kysymys on julkisoikeudellinen. Ai-neellisella tasolla katsottuna ulosotto-oikeudessa siis näyttäytyy osin yksityisoikeudellisena, sillä esimerkiksi velan syntymisen prosessi noudattaa varallisuus-oikeudellisia logiikoita, ja toisaalta taas prosessuaalisesti ajatellen kyseessä on julkisen vallan käyttö ja se voidaan sijoittaa julkisoikeuden puolelle.

Oikeusteoreettisesti tältä osin pohditaan sitä, millaisia ristiriitoja on perusoikeus-pohjaisella argumentoinnilla ja yksityisoikeudessa perinteisesti käytetyllä oikeu-denalan sisäisellä analyysillä<sup>18</sup>. Perus- ja ihmisoikeudet näyttäytyvät eri tavalla yksityis- ja julkisoikeudellisissa kysymyksissä, mutta ne eivät ole missään tapauk-sessa suljettu pois myöskään yksityisoikeudellista asioista. Perusoikeuksien vai-kutus aina siviilioikeuden ydinalueelle asti on laajasti tunnustettu<sup>19</sup>, ja esimerkiksi Juha Karhu on pyrkinyt systematisoimaan koko varallisuus-oikeutta uudelleen pe-rusoikeusjärjestelmän varaan<sup>20</sup>. Näin ollen esimerkiksi velan syntymisen perim-miltään yksityisoikeudellinen logiikka ei sulje perus- ja ihmisoikeusajattelua ulos. Tämänkaltaiset kysymykset eivät kuitenkaan ole tässä tutkimuksessa keskiössä, vaan huomio keskittyy enemmän siihen prosessuaaliseen puoleen, miten ulos-otto-oikeus näistä velkasuhteista syntyneet asiantilat ratkaisee. Tältä osin ky-seessä on hyvinkin julkisoikeudellinen viranomaisten toimivaltaa ja suhdetta kan-salaiseen koskeva prosessi, missä perus- ja ihmisoikeusajattelun sisäistäminen oikeusjärjestelmässämme on jo saanut vakiintuneen jalansijan<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Paasto 2004 s. 125–128.

<sup>19</sup> ks. Viljanen 2002 s. 34

<sup>20</sup> Juha Karhun (ent. Pöyhönen) teos ”Uusi Varallisuus-oikeus” 2000.

<sup>21</sup> Viljanen 2011 c s. 116–119.

## 2 Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinta ja suhde ulosotto-oikeuteen

### 2.1 Perus- ja ihmisoikeudet ja niiden tulkinta

Perusoikeudet ovat Suomen perustuslaissa (731/1999) säädettyjä ja turvattuja yksilöille kuuluvia oikeuksia. Niiden tarkoitus on toimia perusarvoina, jotka toimivat yksilön hyväksi julkisen toiminnan eri osa-alueille. Perusoikeudet turvaavat PL 1.2 §:ään kirjattuja valtiosääntömme perustavanlaatuisia arvoja: ihmisarvon loukkaamattomuutta, yksilön vaputta, oikeuksien turvaamista sekä oikeudenmukaisuuden edistämistä. Ihmisoikeuksilla sen sijaan tarkoitetaan kansainvälisiin sopimuksiin kirjattuja yksilöiden turvattuja oikeuksia.<sup>22</sup> Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien lähteet ovat erilaisia, on kysymys sisällöllisesti pitkälti samoista oikeuksista, joilla on läheisiä liittymäkohtia ja vuorovaikutussuhteita<sup>23</sup>.

Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys yhteiskunnassa on kasvanut, ja erityisesti 2000-luvun puolella perusoikeussäännöksistä on tullut tärkeä osa sekä tuomioistuinten, lainvalvojen että viranomaisten toiminnan kannalta. Muutos on merkittävä, sillä vielä 1990-luvulla perus- ja ihmisoikeuksien rooli arkisessa lainkäytössä oli vähäistä.<sup>24</sup> Aiemmin perusoikeuksiin vedottiinkin lähinnä lainsäädäntömenettelyn yhteydessä<sup>25</sup>. Samaan aikaan tämän kehityksen yhteydessä myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulman toimikenttä on laajentunut, ja sitä hyödynnetään nykyään useiden eri oikeudenalojen tutkimuksessa<sup>26</sup>.

Perusoikeudet voidaan jakaa kolmeen eri sukupolveen. Ensimmäisen sukupolven oikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan vapausoikeuksia, kuten henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta. Toisen sukupolven oikeuksilla taas tarkoitetaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia. Kolmantena sukupolvena voidaan nähdä kollektiiviset oikeudet, kuten erilaiset vähemmistöjen

---

<sup>22</sup> Hallberg 2011 c s. 29.

<sup>23</sup> Hallberg 2011 c s. 35–36.

<sup>24</sup> Länsineva 2011 b s. 340.

<sup>25</sup> Hallberg 2011 c s. 30.

<sup>26</sup> Länsineva 2011 b s. 340.

oikeudet.<sup>27</sup> Nykyään perusoikeudet ovat määritelty perustuslain 2 luvussa. Tämän muotonsa ne ovat saaneet vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Yhtenä keskeisenä tavoitteena uudistuksessa oli määrittää perustavanlaatuiset arvot sellaiseen muotoon, että ne pystyvät joustamaan yhteiskunnan muutoksien mukana.<sup>28</sup>

Kansainvälisistä ihmisoikeusoikeussopimuksista eräitä keskeisiä ovat YK:n alaiset sopimukset, kuten ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (10.12.1948), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus (SopS 7–8/1976) ja Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976) Myös Euroopan unionissa on oma perusoikeusjärjestelmänsä, jonka keskeisenä sopimuksena toimii EU:n perusoikeuskirja (2000/C/364/1).

Keskeisesti tässä tutkimuksessa ihmisoikeuksia kuitenkin tarkastellaan Euroopan neuvoston alaisen Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta, sillä EIS on noussut etenkin läntisessä Euroopassa ihmisoikeusjärjestelmässä keskeisimmäksi ihmisoikeussopimukseksi<sup>29</sup>. Samoin myös EU-oikeudellisesti ajatellen EIS:n sisältö on keskeinen: Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan perusoikeuksien vähimmäistason on oltava EIS:n mukainen<sup>30</sup>. Erityisesti toimeentuloon ja elinkeinovapauteen liittyvissä kysymyksissä otetaan kuitenkin vahvemmin kantaa myös suoraan Euroopan unionin perusoikeuskirjan sisältöön.

EIS:lla on erityinen luonne valtiosopimuksena siinä mielessä, että se luo suoria yksilöille ulottuvia oikeuksia, eikä sääntele sopimusvaltioiden välisiä suhteita. EIT on oikeuskäytännöllään katsonut, että sopimuksen mukaisien oikeuksien tulee olla yksilön kannalta täten myös käytännöllisiä ja tehokkaita, mitä kutsutaan *tehokkuusperiaatteeksi*. Esimerkiksi epäselvässä tulkintatilanteessa tulee valita sellainen tulkintamalli, joka on yksilön kannalta edullisin – vaikka se saattaisi merkitä sopimusvaltion kannalta epäedullista ratkaisua. EIS:sta tulee tulkita myös itsenäisesti, mitä kutsutaan autonomisen tulkinnan periaatteeksi. Tämä merkitsee, että sopimuksen sisältöä ei voida tulkita kansallisten oikeusjärjestelmien

---

<sup>27</sup> Hallberg 2011 c s. 39.

<sup>28</sup> Hidén 1999 s. 3.

<sup>29</sup> Saraviita 2005 s. 30.

<sup>30</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 42.

pohjalta, vaan omana dokumenttinaan. Tämän vuoksi myös oikeuskäytännösään EIT seuraa pääasiallisesti omaa aiempaa käytäntöään. Tämän oikeuskäytännön muuttumisesta ajan mittaan seuraa myös EIS:n evoluutis-dynaaminen luonne. Ihmisoikeussopimus on elävä asiakirja, jonka tulkintaan vaikuttavat yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset.<sup>31</sup>

## 2.2 Perus- ja ihmisoikeuksista ulosotossa

Perusoikeuksien merkityksen kasvua sekä ulosoton menettelyssä että sitä koskevassa lainsäädännössä on ollut nähtävillä 1990-luvun puolivälistä alkaen. Samaan aikaan ajoittuu myös vuoden 1995 perusoikeusuudistus, joka lisäsi perusoikeuksien painoarvoa lähes kaikilla oikeudenalioilla. Nykyinen ulosottoprosessi sisältää aineellisoikeudellista arviointia, määrämuotoista täytäntöönpanoa, tosiasiallisia täytäntöönpanotoimia ja asiakaspalvelua. Prosessin kaikkiin osiin liittyy perusoikeusaspekteja.<sup>32</sup>

Ulosottolainsäädäntöön tehtiin kokonaisuudistuksen yhteydessä useita osittaisuudistuksia, jotka kodifioitiin yhteen nykyiseen ulosottokaareen. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että ulosottolainsäädännössä säädellään tarkasti ulosottoviranomaisen toimivallasta puuttua esimerkiksi velallisen ja sivullisen perusoikeuksiin. Se korosti PL 2.3 §:n mukaista julkisen vallankäytön lainalaisuusvaatimusta ja ulosoton menettelyn puolueettomuus- ja tarkoituksensidonnaisuusvaatimuksia. Samoin se piti merkittävänä sitä, että ulosottoviranomainen ei saa puuttua kenenkään perusoikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä, jotta lakiin perustuvat täytäntöönpanotoimet saadaan suoritettua. Tässä yhteydessä korostettiin, että sellaisien ulosottotoimien, jotka rajoittavat perusoikeuksia tai vaikuttavat välillisesti niiden toteutumiseen, tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltaviin päämääriin.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 285–291.

<sup>32</sup> Linna 2000 s. 690–691.

<sup>33</sup> PeVL 42/2006 vp. s. 2.



## 2.2.1 Perusoikeuksien rajoittamisesta ulosotossa

Perusoikeuksien rajoittamiseen suhtaudutaan yhteiskunnassamme lähtökohtaisesti pidättyväisesti, mutta ne eivät ole kategorisesti kaikissa olosuhteissa tai laajuuksissa rajoittamattomia<sup>34</sup>. Rajoituksen yhteydessä on kyse julkisen vallan puuttumisesta yksilön sellaiseen oikeusasemaan, joka lähtökohtaisesti on suojattu perusoikeutena. Samalla tällöin kavennetaan kyseisen perusoikeussäännöksen soveltamisalaa.<sup>35</sup> Ulosoton kannalta selkeä esimerkki on omaisuuden suoja, joka on taattu sekä PL 15 §:ssä että EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. Viemällä henkilön omaisuutta pakkokeinoin – julkisen vallankäytön nimissä – on luonnollisesti kyse näiden säännösten takaamien oikeuksien rajoittamisesta. Tätä omaisuuteen puuttumisen prosessia tarkastellaan tarkemmin luvussa 3, tässä yhteydessä tarkastellaan ainoastaan yleisiä edellytyksiä rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia.

PL 15.2 § rajoittaa omaisuudensuojaa. Sen mukaan ”omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla”. Tässä on kyseessä perusoikeussäännökseen itseensä sisältyvä lakivaraus, mikä mahdollistaa perusoikeuden rajoituksen muiden lakien perusteella<sup>36</sup>. Ulosotto ei sisälly pakkolunastuksen käsitteen alaisuuteen, eikä esimerkiksi ulosottohuutokaupan yhteydessä edes ole mahdollista saada omaisuudesta täyttä korvausta. Täten PL 15 § ei tarjoa rajoituskeinoja omaisuudensuojalle omaisuutta ulosmitattaessa. Kuinka sitten ulosottoviranomaisen on mahdollista ulosmitata velallisen omaisuutta, jos PL 15.1 §:n mukaisesti ”jokaisen omaisuus on turvattu”?

Perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista noudattamalla *perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä*, jotka pohjautuvat perustuslakivaliokunnan mietintöön 25/1994. Näiden mukaan rajoituksesta on *säädetävä lailla*; sen on oltava *täsmällinen, tarkkarajainen ja hyväksyttävä*; *se ei saa ulottua rajoitettavan perusoikeuden ytimeen*; *se ei saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeuksien kanssa*;

---

<sup>34</sup> Helin 2012 s. 18.

<sup>35</sup> Viljanen 2011 b s. 141.

<sup>36</sup> Viljanen 2001 s. 61.

sen on oltava *oikeasuhteinen* ja sen yhteydessä tulee varmistua riittävästä *oikeusturvajärjestelystä*. Jotta perusoikeusrajoitus on hyväksyttävä, tulee kaikkien edellä mainittujen kriteerien täyttyä yhtäaikaisesti.

Koska perusoikeusrajoituksesta on *säädettyvä lailla*, ei rajoituksia voida siis säätää alemmilla tasoilla, kuten ministeriön asetuksilla<sup>37</sup>. Näin ollen myös ulosottoviranomaisen valtuudet puuttua velallisen omaisuuteen tulee säädellä lain tasoisesti. Edelleen *täsmällisyyden* ja *tarkkarajaisuuden* vaatimus edellyttää, että rajoitusten edellytysten pitää ilmetä laista selkeästi, ettei se jätä rajoitusehdon tulkittamista viranomaisen varaan. Selväksi täytyy tulla, kuka rajoituksia saa tehdä, miten on meneteltävä, ja mitä rajoituksia oikeuteen saa tehdä.<sup>38</sup> Ulosottoviranomaisen toimivaltaa onkin säännelty ulosottokaassa hyvin tarkasti, lakiin sisältyy peräti 460 eri momenttia.

*Hyväksyttävyyden* vaatimuksella tarkoitetaan, että perusoikeusrajoituksella tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve<sup>39</sup>. Lähtökohtaisesti omaisuuden ulosmittauksen yhteydessä yhteiskunnallinen tarve on selkeä: ilman pakottavia keinoja velkasuhteen osapuolia (lähinnä velallista) ei voida sitouttaa noudattamaan solmiensa sopimusta. Ongelmallisemmaksi tulkinta tulee siinä tilanteessa, kun velalliseen kohdistuvat ulosmittaustoimet ovat kohtuuttomia, esimerkiksi pakkohuutokaupattaessa omaisuutta alle sen markkina-arvon.

*Perusoikeuden ytimen koskemattomuus* on tulkinnanvarainen, mutta sen on katsottu merkitsevän esimerkiksi sitä, ettei rajoitus voi tehdä perusoikeuden sisältöä tyhjäksi ja merkityksettömäksi. Ydinalueella perusoikeuksia ei voida rajoittaa lainkaan, eikä perusoikeusajattelulle tyypillistä eri oikeuksien punnintaa voida suorittaa.<sup>40</sup> Ulosottokaassa on tarkasti rajattu velallisen omaisuuteen puuttumisen ehdot, esimerkiksi hänelle jäävät suojaosuudet sekä omaisuuden myymisen edellytykset. Olisi vaikea nähdä, että näiden tarkkarajaisien ehtojen valossa omaisuudensuojaan pystyttäisiin puuttumaan sillä tavalla, että se vaarantaisi koko perusoikeuden ydinalueen.

---

<sup>37</sup> Neuvonen & Rautiainen 2015 s. 226–227.

<sup>38</sup> Viljanen 2001 s. 120–121.

<sup>39</sup> Viljanen 2001 s. 125.

<sup>40</sup> Viljanen 2001 s. 229–231.

Perusoikeusrajoituksen tulee olla myös *ristiriidaton valtion kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa*. Tässä yhteydessä on huomattava, että EIS:n valtioille asettamat sopimusvelvoitteet valtioille ovat jo ilman perusoikeuksien ristiriidattomuustulkintaa tiukkoja. Ihmisoikeussopimuksessa määritellyt oikeudet eivät ole vain valtioille asetettuja tavoitteellisia päämääriä, vaan ne edellyttävät niihin sitoutuneilta osapuolilta sopimuksessa taattujen oikeuksien välitöntä turvaamista.<sup>41</sup> Tämä jo sinällään pitää sisällään sen ajatuksen, ettei kansallisella tulkinnalla perusoikeuden rajoittamisesta edes voitaisi tehdä sellaisia tulkintoja, jotka olisivat ristiriidassa EIS:n kanssa, sillä jäsenvaltio on sitoutunut turvaamaan sopimuksessa taatut oikeudet.

Perusoikeuksien ristiriidattomuuden vaatimuksen ja EIS:n velvoittavan luonteen vuoksi onkin syytä tarkastella omaisuudensuojan rajoittamista myös ihmisoikeussopimuksen valossa. EIS takaa valtioille mahdollisuuden omaisuuden suojan rajoittamiselle. EIS 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan 2 kohdan mukaan oikeussubjekteille tarjottu oikeus nauttia omaisuudestaan rauhassa ei ”*saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.*” Ulosoton kannalta säännös tarjoaakin selkeämmän mahdollisuuden poiketa oikeusvelvoitteesta kuin perusoikeusjärjestelmän PL 15 § mukainen omaisuudensuoja, johon vastaavaa rajoituslauseketta ei sisälly. Varsinkin julkisoikeudellisessa saatavassa rajoitusmahdollisuus on selkeästi ilmaistu, sillä säännös nimeää erikseen julkisoikeudellisia saatavia, kuten verot, sakot ja muut maksut. Yksityisoikeudellisen saatavan suhteen samainen säännös on tulkinnanvaraisempi, sillä rajoituksena toimii tällöin vain yleisluonteinen ”omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä”.

EIS:n mukaisia rajoituslausekkeitä – kuten edellä mainittua omaisuudensuojan rajoituslauseketta – tulkittaessa on syytä kiinnittää huomiota ihmisoikeuksien rajoittamisen erityispiirteisiin. Koska EIS on autonominen dokumentti, tulee myös näissä tapauksissa tulkinta tehdä ilman vertauksia kansallisiin oikeusjärjestelmiin. Esimerkiksi siis termin *laki* muodollisella asemalla Suomen sisäisessä oi-

---

<sup>41</sup> Pellonpää 2012 s. 15.

keusjärjestelmässä ei ole merkitystä. Tämän mukaisestihan kyse on nimenomaisesti eduskunnan säätämästä laista, mutta EIS:n rajoituslauseketta tulkittaessa kyseessä voi olla myös esimerkiksi ministeriön säätämä asetus.<sup>42</sup> Perustuslain mukaisesti sen sijaan esimerkiksi omaisuudensuojan rajoittaminen (PL 15.2 §) on nimenomaan tehtävä eduskunnan säätämällä lailla, sillä tuo rajoitus viittaa kansalliseen oikeusjärjestelmään.

Veli-Pekka Viljasen mukaan perusoikeuksien rajoitusperusteet toimivat vain osin arvioidessa sellaisia perusoikeuksia, joissa säännellään julkiselle vallalle turvaamis- tai edistämisvelvoitteita. Esimerkiksi ulosottoon mahdollisesti kiinnittyvät PL 18 § oikeus työhön ja elinkeinovapauteen ja PL 19 § oikeus sosiaaliturvaan sisältävät tällaisia velvoitteita (näiden oikeuksien suhdetta ulosottoprosessiin tarkastellaan luvussa 3). Viljanen katsoo, että tällaisissa tilanteissa perusoikeuksien rajoittamista tulisi tarkastella myös *perusoikeuden heikennyskiellon* käsitteen kautta.<sup>43</sup> Tätä on luonnehdittu mm. mainittujen toteuttamisvelvoitteiden – siis turvaamis- ja edistämisvelvoitteiden – kääntöpuoleksi<sup>44</sup>.

Heikennyskiellon mukaan perusoikeuden toteuttamisessa jo saavutetun tason heikentäminen on kiellettyä.<sup>45</sup> Heikennyskiellolla voidaan nähdä olevan erilaisia vaikutuksia suhteessa perusoikeuden toteuttamisvelvoitteen luonteeseen. Mikäli toteuttamisvelvoite edellyttää jonkin palvelun järjestämistä tietylle tasolle, ei tuota säädettyä tasoa heikommaksi voida yhteiskunnassa mennä. Tällainen on tilanne esimerkiksi PL 19.3 §:n suhteen: sen mukaan julkisen vallan on turvatta jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet, eli heikennyskiellon mukaisesti riittävän tason alapuolelle ei voida mennä – joskin ”riittävyden” arviointi onkin kysymys erikseen. Sen sijaan esimerkiksi PL 18.2 §:n mukainen toteuttamisvelvoite, julkisen vallan velvoite edistää työllisyyttä, on ympärilyöreämpi. Säännöksessä on tällöin kyse ”edistämisestä”, joka ei ole sidottu mihinkään tiettyyn tasoon. Tällöin voidaan nähdä, että julkiselta vallalta edellytetään jatkuvaa kehittämistä kyseisen oikeuden suhteen, ja kunakin ajankohtana saavutettua tasoa heikommaksi perusoikeuden takaama turva ei heikennyskiellon perusteella voi mennä. Aivan eh-

---

<sup>42</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 299–302

<sup>43</sup> Viljanen 2001 s. 60–61.

<sup>44</sup> Rautiainen 2013 s. 264.

<sup>45</sup> Viljanen 2011 a s. 845.

dottomana heikennyskieltoa ei ole kuitenkaan pidetty: esimerkiksi julkisen talouden vaikeudet voivat muodostaa perusteen heikennyskiellosta poikkeamiseen tiettyyn rajaan asti.<sup>46</sup> Taloudellisin perustein tehdyssä heikennyksessäkin tulisi kuitenkin huomioida, että perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden välittömään toteutumiseen liittyvät palvelut ja järjestelmät tulisi asettaa etusijalle suhteessa muihin palveluihin ja järjestelmiin<sup>47</sup>.

### 2.2.2 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta

Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset sekä niiden heikennyskiellot sääntelevät niitä edellytyksiä, millä niiden takaamasta suojasta voidaan poiketa. Asiaa voidaan lähestyä myös perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen muodossa. Yksi apuväline tähän on *perusoikeusmyönteinen laintulkinta*. Jo PL 22 §:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. Pelkkä pidättäytyminen perusoikeuksiin puuttumisesta ei siis riitä, vaan julkiselta vallalta edellytetään aktiivisia toimia näiden oikeuksien toteuttamiseksi<sup>48</sup>. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”*tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot*”<sup>49</sup>.

Perustuslaki antaa mahdollisuuden mennä vielä pidemmälle: PL 106 §:n mukaan jos lain säännöksen soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslaille. Kyseessä on kuitenkin vain poikkeuksellinen tilanne, sillä ensisijaisesti on tarkoituksena hakea sellainen lain tulkintavaihtoehto, joka sekä toteuttaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan edellytykset että on tulkittavan lain mukainen. PL 106 §:n mukainen tavallisen lain ohittaminen on ongelmallista, sillä se edellyttää nimenomaisesti *ilmeistä* ristiriitaa. Tarkoitus on estää sellaiset ratkaisut, joissa laki sivuutetaan silloin, kun ristiriita ei ole selvä ja riidaton. Lähtökohtaisesti on syytä olettaa, että lainsäätäjän

---

<sup>46</sup> Heuru 2006 s. 56–58.

<sup>47</sup> Rautiainen 2013 s. 271.

<sup>48</sup> Hallberg 2011 b s. 864–865.

<sup>49</sup> PeVM 25/1994 vp. s. 4.

ei ole ollut tarkoituksena säätää perustuslain vastaista lakia<sup>50</sup>. Perusoikeudet ovat myös väljään ja tulkinnanvaraiseen muotoon kirjoitettuja, mikä jättää ratkaisijalle paljon harkinnanvaraa<sup>51</sup>. Tästä johtuen myös tuomioistuimen tulkinta asiasta voi olla erilainen kuin lainsäätäjän käsitys.

Edellä mainitut lainsoveltamisen tulkinnat pätevät kuitenkin vain tuomioistuimiin. Ulosoton kohdalla ne soveltuvat siis vain ennen ulosottokelpoista päätöstä tehtyyn tuomioistuimen tutkintaan sekä mahdollisesti myöhemmin seuraaviin muutoksenhakumenettelyihin. Koska ulosottoviranomaisen kohdalla on kuitenkin kyse täytäntöönpanotoimista, onko perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla ulottuvuutta sen toimintaan?

HE 309/1993:n mukaan velvollisuus tällaiseen tulkintaan kuuluu kaikille viranomaisille, ja se toimii viranomaistoimintaa yleisesti ohjaavana periaatteena. Sen sijaan PL 106 §:n mukaista tavallisen lain sivuuttamista muut viranomaiset kuin tuomioistuin eivät saa tehdä. PL 107 § antaa tosin mahdollisuuden jättää soveltamatta lakia alemmanasteista säännöstä, kun se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. PL 106 §:n kaltaista ilmeisyysvaatimusta säännös ei sisällä.

Perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan ei kuitenkaan riitä, että valitaan sellainen laintulkinta joka ei ole ristiriidassa perusoikeuksien kanssa, vaan PeVM 25/1994:n mukaisesti tarkoitus on valita tulkinta, joka *parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista*. Kyse on tällöin perusoikeuksien *optimoinnista*. Lain soveltamistilanteessa saattaa tulla esille useita tulkintaversioita, jotka ovat riittäviä perusoikeuksien toteutumisen kannalta, mutta jokin vaihtoehdoista voi toteuttaa perusoikeuksia vahvemmin kuin muut. Samoin, jos tilanteessa on kyse kahden tai useamman eri perusoikeuden toteutumisesta, eri ratkaisumallit saattavat painottaa näitä eri oikeuksia erilaisessa suhteessa. Tavoitteena olisi valita kokonaisvaltaisella analyttisellä harkinnalla ratkaisu, joka parhaiten huomioi kaikki asiaan liitännäiset perusoikeudet.<sup>52</sup>

AOa 3423/4/05: Rovaniemen käräjäoikeus oli pitänyt voimassa kihlakunnanvoudin päätöksen useiden kiinteistöjen ulosmittauksesta. Velallinen oli valittanut asiasta Rovaniemen hovioikeuteen, joka määräsi

---

<sup>50</sup> Hallberg 2011 b s. 868–869.

<sup>51</sup> Helin 2012 s. 17.

<sup>52</sup> Kavonius 2004 s. 95–98.

ulosmittausten keskeyttämisen, kunnes valitus ratkaistaan tuomioistuinmessä tai asiasta määrätään toisin. Velallinen vaati määräyksen perusteella ulosottoviranomaiselta, että ulosmittaus erään kyseessä olevan kiinteistön osalta kumotaan. Kihlakunnanvouti ei hyväksynyt ulosmittauksen peruuttamista, sillä hovioikeuden antamassa määräyksessä ei ollut yksilöity millään tavalla kyseistä kiinteistöä, vaan se kohdistui täytäntöönpanoon yleisesti. Apulaisoikeusasiamies totesi, että lainsäädäntö asiaan liittyen oli tulkinnanvarainen. Kihlakunnanvouti oli kuitenkin tulkinnut lainsäädäntöä velallisen oikeusturvan toteutumisen kannalta suppeasti, ja suotavampaa olisi ollut valita sellainen menettely, joka olisi varmasti ollut myönteinen velallisen oikeusturvan kannalta – eli kiinteistön ulosmittauksen täytäntöönpanon keskeyttäminen.

Edelleen pelkästään ratkaisun *perusoikeus*myönteisyys ei riitä. Samoin lain tulkintatilanteessa tulisi huomioida, että ratkaisun tulisi olla myös ihmisoikeusystävällinen. Perustuslakivaliokunnan kannanotto asiaan on samansuuntainen kuin perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa: sen mukaan tulkinnassa tulisi valita sellainen vaihtoehto, joka parhaiten edistää ihmisoikeuksien toteutumista<sup>53</sup>. EIS asettaa vähimmäistason perus- ja ihmisoikeuksien suojalle Suomessa<sup>54</sup>, mikä jo implikoi sitä, että valitun ratkaisuvaihtoehdon pitäisi toteuttaa sopimuksen sisältöä mahdollisimman hyvin.

Olennaista on kuitenkin huomata, että EIS on evoluutis-dynaaminen dokumentti. Tämän mukaan sopimuksen sisällön tulkinta muuttuu ajan mittaan, minkä vuoksi ihmisoikeusmyönteisessä tulkinnassa on huomioitava myös EIT:n tuomiokäytäntö.<sup>55</sup> Mitä tulee mahdolliseen ristiriitatilanteeseen kotimaisen lainsäädännön ja EIS:n kanssa, EIS ottaa etusijan johtuen Suomen kansainvälisistä velvoitteista sopimuksen toteuttamisesta<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> PeVL 2/1990 vp. s. 3.

<sup>54</sup> Ojanen 2005 s. 1210.

<sup>55</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 289–291.

<sup>56</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 63–64.

### 2.2.3 Perus- ja ihmisoikeuksien horisontaaliulottuvuus

Perusoikeudet on perinteisesti nähty yksilön vapauspiirin suojaajina julkisen vallan käyttäjiltä<sup>57</sup>, eli kyse on tällöin yksilön ja julkisen vallan vertikaalisesta suhteesta. Nykyisessä perusoikeusajattelussa niillä kuitenkin nähdään kuitenkin olevan vaikutuksia myös yksilöiden keskinäiseen suhteisiin, eli heidän väliseensä horisontaaliseen suhteeseen<sup>58</sup>. Perusoikeuksien ulottuvuuden tarve myös näihin suhteisiin huomioitiin jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä<sup>59</sup>. Tarkempaa kantaa siihen, kuinka perusoikeudet tällaisessa suhteessa vaikuttavat, ei otettu. Sen sijaan oikeustieteessä kysymystä on jäsennelly.

Horisontaalivaikutus voidaan nähdä siten, että se velvoittaa välillisesti. Julkisen vallan tehtävänä on täten turvata perus- ja ihmisoikeudet yksilöiden välisissä suhteissa. Yksilöt sen sijaan eivät suoraan saa tämän suhteen mitään velvoitteita toisiaan kohtaan. Julkinen valta voidaan tällaisessa tulkinnassa nähdä vastuussa yksilöiden välisistä oikeuksien loukkaamisesta, sillä sen säätämä lainsäädäntö on tämän mahdollistanut.<sup>60</sup>

Toisaalta perus- ja ihmisoikeuksilla on voitu nähdä olevan myös välittömiä vaikutuksia. Tämän jyrkemmän näkökulman mukaan ne vaikuttavat yksilöiden välisessä suhteessa samaan tapaan kuin julkisen vallan yksilön välisessä suhteessa. Samoin ne aiheuttavat myös yksilöille velvoitteita, toisin kuin horisontaalivaikutuksen välillisen vaikutuksen tapauksessa.<sup>61</sup>

Erityisesti ihmisoikeuksien kohdalla välittömien vaikutusten soveltuvuus on rajallista johtuen niiden kansainvälisestä luonteesta. Ensinnäkin EIS asettaa velvollisuuksia vain valtioille, ja toiseksi EIT:lle kohdistetut valitukset voivat pohjautua vain valtioiden tekemiin ihmisoikeusloukkauksiin. Välittömät vaikutukset voivat

---

<sup>57</sup> Hallberg 2011 c s. 55–56.

<sup>58</sup> Länsineva 2006 s. 1183.

<sup>59</sup> HE 309/1993 vp. s. 18.: ”...ei voida pitää riittävänä, että niiden vaikutus koskee vain yksilön ja valtion välisiä suhteita, vaan perusoikeuksien vaikutuksen tulee säteillä koko yhteiskuntaan”.

<sup>60</sup> Alexy 2002 s. 356.

<sup>61</sup> Mak 2007 s. 50.



tulla tällöin kyseeseen lähinnä silloin, kun ihmisoikeussäännökset on tuotu valti-  
onsisäisesti voimaansaatetuiksi ja valtion sisäinen oikeusjärjestelmä tarjoaa  
mahdollisuuden välittömien vaikutusten soveltamiselle.<sup>62</sup>

Ulosotto-oikeudellisissa kysymyksissä myös perus- ja ihmisoikeuksien horison-  
taalivaikutus voi tulla esille. Ulosottoperusteena toimivan – aineellisesti siis yksi-  
tyisoikeudellisen – saatavan perimisen yhteydessä on syytä nähdäkseni huomi-  
oida vähintäänkin horisontaalivaikutuksen välillinen ulottuvuus. Mikäli yksityisoi-  
keudellisen saatavan luonteessa on jotain perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ky-  
seenalaista, voidaan julkisella vallalla nähdä olevan tässä ainakin jonkinasteinen  
turvaamisvelvoite. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi velkojan ja velallisen so-  
piman kohtuuttoman koron yhteydessä, millä voi olla vaikutuksia omaisuuden-  
suojan toteutumiseen. Vaikka kyse on lähtökohtaisesti yksilöiden välisestä va-  
paasta sopimisesta, on lainsäätäjät mahdollistanut tilanteen syntymisen säätämil-  
lään laeilla. Tämän lisäksi vielä tuomioistuin on vahvistanut saatavan laillisuuden  
ulosottokelpoisella ratkaisullaan, minkä jälkeen vielä ulosottoviranomainen on  
tehnyt asiasta ulosottopäätöksen sekä sitä seuraavat ulosottotoimet.

Myös EIT on todennut, että valtio voi olla vastuussa sellaisesta lainsäädännöstä,  
joka rikkoo ihmisoikeusvelvollisuuksia, vaikka kyseessä on osapuolten väliseen  
sopimiseen perustuva asia. Tapauksessa *Young, James ja Webster v. Yhdisty-  
nyt kuningaskunta* (13.8.1981) oli kyse työnantajan ja ammattiyhdistysten väli-  
isestä työehtosopimuksesta. EIT katsoi sopimuksen sisällön rikkovan EIS 11 ar-  
tiklan mukaista yhdistymisvapautta. Vaikka ehdot olivat sovittu osapuolten välillä,  
valtion lainsäädäntö oli tehnyt ihmisoikeussopimuksen vastaisen sopimuksen  
solmimisen mahdolliseksi, minkä vuoksi valtio oli rikkonut ihmisoikeusvelvoittei-  
taan.

---

<sup>62</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 25–26.

## 2.3 Ulosoton jäsentymisen oikeudenalana ja viranomaistointana

### 2.3.1 Ulosotto-oikeuden jäsentymisen oikeudenalajaottelussa

Ulosotto-oikeus jäsennetään tyypillisesti osaksi insolvenssioikeutta. Insolvenssilla tarkoitetaan maksukyvyttömyyttä silloin, kun velallinen on muutoin kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan. On syytä huomata, että ulosoton yhteydessä ei ole aina tästä kyse: velallinen saattaa myös olla yksinkertaisesti *haluton* maksamaan velkaansa pois, vaikka maksukyky olisikin olemassa. Laajassa merkityksessä insolvenssioikeuden piiriin luetaan myös se, että velallisen maksujen toteutumisen toteutumiseksi joudutaan käyttämään *pakkotäytäntöönpanoa*, mistä nimenomaisesti ulosotossa on kyse. Näin määritellen ulosotto luetaan insolvenssioikeuden piiriin.<sup>63</sup>

Yksityisoikeudellisessa suhteessa saatava on syntynyt kahden yksityisen oikeushenkilön välisestä lähtökohtaisesti vapaasta sopimisesta, ja täten yksityisoikeuden systematiikkaa noudattaen. Tällaisen saatavan maksamatta jättämisen – oli kyse sitten maksukyvyttömyydestä tai -haluttomuudesta – yhteydessä on siis aineellisesti kyse yksityisoikeudellisesta kysymyksestä.<sup>64</sup> Kuitenkin siltä osin, kun tätä maksua lähdetään hakemaan mainitun pakkotäytäntöönpanon keinoin, on kyse viranomaisen suorittamasta toimesta. Täytäntöönpanon valtuudet onkin jätetty kokonaan viranomaisen käsiin, sillä yksityisen omakätinen ulosotto on kielletty myös rikoslain 17:9 §:ssä. Tällä on turvattu oikeusrauhaa ja etenkin heikomman osapuolen oikeussuojaa, kun pakkokeinot on jätetty puolueettomalle virkavastuulla toimivalle viranomaiselle<sup>65</sup>.

Ulosottokysymyksissä prosessioikeudellinen puoli on edelleen jaettu yksityisoikeudellisen saatavan perinnässä kahden viranomaisen kesken. Yleiset tuomioistuimet ratkaisevat, onko ulosoton perusteena olevassa saatava edes olemassa, onko se oikea-aikainen, -laatuinen ja –määräinen, ja onko sen suhteen epäsel-

---

<sup>63</sup> Linna 2008 s. 18.

<sup>64</sup> Havansi 2002 s. 307–310.

<sup>65</sup> Havansi 2002 s. 310.

vyyttä tai riitaisuutta. Ulosottoviranomainen saa näin ollen keskittyä nimenomaisesti täytäntöönpanollisiin kysymyksiin, kun tuomioistuin on ensin ratkaissut saatavan oikeellisuutta koskevat kysymykset<sup>66</sup>. Ulosottoviranomaisen toiminnassa on siis kyse pitkälti perinteisestä, yksilön vapauspiiriin puuttuvasta julkisen vallan käytöstä, mihin perus- ja ihmisoikeusajattelu soveltuu suhteellisen ongelmattomasti.<sup>67</sup>

Ulosoton menettelyllinen puoli on hallintoviranomaisen suorittamaa lain täytäntöönpanoa. Oikeudenalallisesti se ei kuitenkaan sijoitu hallinto-oikeuden alaisuuteen: ulosotto on hallintolain (434/2003) mukaan suljettu pois sen soveltamisalasta<sup>68</sup>. Samoin ulosottoon liittyvät tuomioistuinkäsittelyt keskittyvät pääasiallisesti yleisiin tuomioistuihin, eivät hallintotuomioistuihin. Ulosottokaari tosin sisältää paljon hallintolain kanssa samankaltaisia säännöksiä koskien esimerkiksi ulosoton asianmukaisuutta, avoimuutta ja puolueettomuutta.

Siltä osin taas kun ulosoton aiheuttavassa velkasuhteessa on kyse yksityisoikeudellisesta kysymyksestä, on syytä tarkastella perus- ja ihmisoikeusajattelun soveltuvuutta. Mikäli perus- ja ihmisoikeuksien perinteisenä tehtävänä on aiemmin mainittu yksilön vapauspiirin suojaaminen julkisen vallan käytöltä, kuinka ne soveltuvat yksityisten väliseen vapaaseen sopimiseen perustuvaan oikeudenalaan? Kuten aiemmin on käsitelty, perus- ja ihmisoikeudet ulottuvat horisontaalivaikutuksensa myötä joiltain osin myös yksityisten välisiin suhteisiin. Tämä ei kuitenkaan tarjoa vielä suoraa vastausta siihen, kuinka hyvin ne soveltuvat kokonaisen oikeudenalan systematiikkaan.

### *2.3.2 Perus- ja ihmisoikeusajattelun soveltuvuus julkis- ja yksityisoikeudellisiin kysymyksiin*

Veli-Pekka Viljasen mukaan suomalaisessa oikeuskulttuurissa on tapahtunut perustavanlaatuisen muutos, perusoikeuskulttuurin murros. Perusoikeusuudistuksen myötä perusoikeudet eivät rajoitu enää julkisoikeudellisiin kysymyksiin, vaan

---

<sup>66</sup> Havansi 2002 s. 311.

<sup>67</sup> Hallberg 2011 c s. 56.

<sup>68</sup> HL 4.1 §:n mukaan hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon.

ne muodostavat koko oikeusjärjestyksen perusnormiston. Perusoikeudet vaikuttavat koko oikeuskenttään, jopa siviilioikeuden ydinasioihin<sup>69</sup>. Samoin myös Pekka Länsineva on todennut, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa hyödynnetään nykyään laajassa oikeudenalojen kentästössä, mihin kuuluu myös siviilioikeudellisia aloja.<sup>70</sup> Hän on myös peräänkuuluttanut perus- ja ihmisoikeusnäkökulmien laajentamista entisestään.<sup>71</sup>

Erityisesti varallisuus oikeudellisten asioiden sovittamista perus- ja ihmisoikeus systematiikkaan on tutkinut Juha Karhu (ent. Pöyhönen). Hänen mukaansa oikeudenalan perinteinen systematiikka pohjautui vapauden käsitteeseen, kun nykyään koko perusoikeusjärjestelmä on sen keskeinen perusta. Taloudellinen toiminta on muuttanut muotoaan, ja tämän seurauksena myös oikeudenalan on syytä muuttua. Perusoikeusuudistus on johtanut siihen, että kaikki oikeudelliset ratkaisutilanteet tulee hahmottaa perusoikeuslähtöisesti. Perinteinen varallisuus oikeudellinen analyysi on hänen mukaansa jäykkää, kun taas perusoikeuslähtöinen sen sijaan on harkintaa ja punnintaa painottavaa. Karhu esittää, että varallisuus oikeuden perinteinen systematiikka pohjautuu subjektin, objektin ja oikeussuhteen luokitteluun, mikä johtaa koko oikeudenalan luokitteluun luonteen. Tämä johtaa hänen mukaansa oikeudellisten kysymysten kokonaisharkinnan unohtamiseen, minkä taas perusoikeuslähtöinen ajattelu ottaa huomioon.<sup>72</sup>

Kaikki eivät kuitenkaan jaa näkemystä, että perus- ja ihmisoikeusajattelua voitaisiin soveltaa myös yksityisoikeudellisiin kysymyksiin ongelmitta. Päivi Paasto on esittänyt, että perusoikeuspohjainen kokonaisharkinta voi johtaa sille vierailta oikeudenaloilla (kuten varallisuus oikeudessa) kyseisten oikeudenalojen yleisten oppien tunnistamattomuuteen. Hän myös esittää, että perusoikeuksien tulkitseminen lain käyttäjää ensisijaisesti velvoittavaksi ei istu kaikkiin oikeudenaloille, ja saattaa jopa johtaa oikeudenalan tavoitteiden vastaisiin tuloksiin. Jokaisen oikeudellisen tilanteen tulkinta varallisuus oikeudessa perusoikeuslähtöisenä punnintana olisi ratkaisutilanteita suhteettomasti häiritsevää, ja tekisi koko oikeudenalan sääntelyjärjestelmän ymmärtämisestä vaikeaa.<sup>73</sup> Samoin varallisuus oikeudelle

---

<sup>69</sup> Viljanen 2002 s. 25.

<sup>70</sup> Länsineva 2011 b s. 340.

<sup>71</sup> Länsineva 2011 b s. 349–351.

<sup>72</sup> Pöyhönen 2003 s. 51–67.

<sup>73</sup> Paasto 2004 s. 124.

tarpeellinen ennakoitavuus häviäisi, eikä hän näe oikeudenalan jäsentämisen perusoikeusajattelulle tuovan sellaista lisäarvoa, joka ei toteutuisi nykyisessä oikeudenalan jäsentämisessä. Paaston mukaan perusoikeudet toimivat varallisuusoi-keudessa paremmin niiden perinteisen tehtävän pohjalta: lainsäätäjää velvoitta- vina ne heijastuvat oikeudenalan oman systematiikan välityksellä myös lainkäyt- tötilanteisiin.<sup>74</sup>

Myös Markku Helin on kritisoinut perusoikeusargumentoinnin yhteensovittamista yksityisoikeudellisiin asioihin. Helinin mukaan perusoikeuslähtöisen ajattelun läh- tökohtakin on ongelmallinen: perusoikeudet ovat suppeasti ja väljästi kirjoitettua käsitteistöä, jotka jättävät ratkaisijalle paljon harkinnanvaraa. Tämä johtaa oikeu- den heikkoon kontrolloitavuuteen, mikä ei ole ongelma perusoikeuksien perintei- sessä lakien perustuslaillisuuden arvioimisen tehtävässä ongelmallista, mutta yk- sityisoikeuden alueella on.<sup>75</sup>

Helin kritisoi myös sitä, että silloin kun siviilioikeuden omat systematiikat eivät ole tukena perusoikeusargumentaation ajaessa niiden ohi, tulisi jokaisesta mahdolli- sesta oikeudellisesta tilanteesta säätää erikseen lailla. Lisäksi hän esittää kritiik- kiä sellaiseen ajattelutapaan, että myös yksityisoikeudellisissa asioissa lähde- tään heti hakemaan perusoikeuspositioita. Tällä tarkoitetaan sitä, että oikeudelli- sesta kysymyksestä haetaan ensimmäisenä perusoikeudellisesti merkittävät te- kijät, joita lähdetään punnitsemaan.<sup>76</sup> Helinin mukaan perusoikeuslähtöinen ajat- telu saattaa johtaa aivan toisenlaisiin lopputuloksiin kuin yksityisoikeuden oma systematiikka. Hänen mukaansa ”perusoikeusajattelu ja perus- ja ihmisoikeusak- tivismi voi tuottaa outoja tuloksia sekä lainkäytössä ja lainvalvonnassa että tutki- muksessa”<sup>77</sup>.

Tämän tutkimuksen keskiössä on ulosoton menettelyllinen puoli. Kuten aiemmin jäsenelty, tämä on pääasiallisesti prosessuaalista julkisoikeudellista toimintaa, johon perus- ja ihmisoikeusajattelu soveltuu suhteellisen luontevasti. Kuitenkin, erityisesti omaisuudensuojakysymysten yhteydessä, myös ulosottomenettelyn synnyttävä velkasuhde on keskeinen. Olisi vaikeaa tulkita ulosottoa puhtaasti

---

<sup>74</sup> Paasto 2004 s. 139.

<sup>75</sup> Helin 2012 s. 17–18.

<sup>76</sup> Helin 2012 s. 25–26.

<sup>77</sup> Helin 2012 s. 30.

prosessuaalisena toimenpiteenä, missä siihen johtavalle aineelliselle pohjalle ei annettaisi mitään merkitystä. Tältä osin velan syntymisessä tiedostetaan tässä tutkimuksessa sen yksityisoikeudellinen pohja.

Yksityisoikeuden ja perusoikeusajattelun yhteensovittamisessa on toki haasteensa, mutta kuten esimerkiksi Juha Karhu ja Veli-Pekka Viljanen ovat esittäneet, perusoikeusajattelu voidaan ulottaa myös siviilioikeudellisiin asioihin. Mahdolltomalta tuntuisi myös sellainen malli, jossa velan syntymistä tarkasteltaisiin vain oikeudenalan oman systematiikan sisäisesti, ja vasta siirryttäessä ulosotto-prosessiin perus- ja ihmisoikeusajattelu saisi sijan. Kyseessä on yksi kokonainen prosessi, joka etenee vapaasta sopimisesta insolvenssin kautta ulosottoon, ja siitä edelleen muutoksenhakukeinoihin. Nähdäkseni tässä kokonaisuudessa on luontevaa käyttää perusoikeusajattelun systematiikkaa – joskin se soveltuu osaan prosessin vaiheista paremmin kuin toisiin.

### *2.3.3 Ulosottoviranomaisen toiminta – lainkäyttöä vai hallintoa?*

Ulosotto on tyypillisesti nähty lainkäyttönä<sup>78</sup>, jonka toteuttajana kuitenkin toimii hallintoviranomainen. Lainkäytöllä tarkoitetaan tyypillisesti tuomioistuimen menettelytapaa, jossa se käsittelee ja ratkaisee asian. Ratkaisussa sovelletaan aineellisoikeudellista lainsäädäntöä käsillä olevaan yksittäistapaukseen.<sup>79</sup> Ulosoton toiminnan sijoittaminen lainkäytöksi merkitsee myös, että hallintolakia ei lähtökohtaisesti sovelleta siihen (HL 4.1 §). Yhtenä perusteluna tälle on nähty, että ulosoton menettelystä on säädetty niin yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi sen omassa erityislaissa, ulosottokaareissa<sup>80</sup>.

Hallintolain soveltaminen ei kuitenkaan ole poissuljettua kaikilta ulosoton osilta: ensinnäkin, hyvän hallinnon periaatteita – yhdenvertaisuuden, tarkoituksensidonnaisuuden, objektiviteetin, suhteellisuuden ja luottamuksensuojan periaatteita – noudatetaan myös ulosotossa soveltuvin osin<sup>81</sup>. Toisekseen, kun kyseessä ovat

---

<sup>78</sup> Ks. esim. Linna 2001 s. 625, Linna 2008 s. 44, HE 137/2015 vp. s. 12.

<sup>79</sup> Havansi 2002 s. 310–311.

<sup>80</sup> Mäenpää 2008 s. 40.

<sup>81</sup> PeVL 12/2002 vp. s.6.

ulosottoviranomaisen sisäiset asiat, esimerkiksi henkilöstöasiat, sovelletaan myös tällöin hallintolakia<sup>82</sup>.

Nykyisen perustuslain säätämisen yhteydessä ulosoton asema lainkäyttönä nousi kuitenkin kysymykseksi. Vanhassa Suomen Hallitusmuodossa (94/1919) oli nimenomaisesti sanottu korkeimman oikeuden roolista, että se valvoo ”tuomiovaltaa oikeusasioissa sekä valvoo sen ohella tuomarien ja *ulosottoviranomaisten lainkäyttöä*”. Sen sijaan uuteen perustuslakiin ei tullut nimenomaista ilmaisua, josta ilmenisi ulosoton rooli.

Lakivaliokunta pyysi lausuntonsa LvL 9/1998 yhteydessä lausuntoja asiasta. Erkki Havansi ja Mikael Hidén totesivat, ettei ulosoton luonteessa lainkäyttömenettelynä ole epäselvyyttä, ja viittasivat niiden läheiseen suhteeseen siviiliprosessuaaliseen oikeudenkäyttöön. Sen sijaan Kaarlo Tuori esitti näkemykselle kritiikkiä: hänen mukaansa siviiliasioissa tuomioistuimen antamien päätösten täytäntöönpano rinnastuu rikosasioissa langetettujen rangaistusten täytäntöönpanoon, eikä täten olisi syytä nähdä omana lainkäyttöprosessinaan.<sup>83</sup> Lakivaliokunta päätyi näkemyksessään siihen, ettei nimenomaisen sanamuodon puuttuminen perustuslaista vaikuttanut ulosoton oikeudellisen aseman luonteeseen, vaan sen näkeminen edelleen lainkäyttönä oli perusteltua<sup>84</sup>.

Onko ulosotto siis organisaationa kokonaan syytä mieltää lainkäyttöviranomaiseksi? Otetaan tässä yhteydessä esimerkiksi julkisoikeudellisen sakkorangaistuksen täytäntöönpano ulosoton kautta. Yksinkertaisuuden vuoksi oletetaan vielä, että kyse on puhtaasta rahan siirtämisestä tililtä toiselle, ei siis esimerkiksi omaisuuden myymisestä – tosin on huomionarvoista, ettei edes omaisuuden myymisessä aseteta velalliselle mitään uusia velvoitteita, vaan toteutetaan ja konkretisoidaan jo asetettua määräystä<sup>85</sup>.

Aiemmin esitetyn määritelmän perusteella lainkäytössä on kyse siitä, että viranomaisen *käsitlee ja ratkaisee aineellisoikeudellisen lainsäädännön nojalla* käsillä olevan yksittäistapauksen. Onko sakkorangaistuksen täytäntöönpano puhtaasti fiskaalisin siirtoin tämän määritelmän mukaista, vai onko kyse pikemmin

---

<sup>82</sup> Mäenpää 2008 s. 41.

<sup>83</sup> Hupli & Linna 2001 s. 596–597.

<sup>84</sup> LvL 9/1998 vp. s. 6.

<sup>85</sup> Hupli & Linna 2001 s. 612.

sellaisesta täytäntöönpanosta, jonka Tuori rinnastaa rikosrangaistusten – kuten vankeusrangaistuksen – täytäntöönpanoon? Toinen esimerkki on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esittämä kysymys lainkäyttöluonteesta ulosotossa käytettävään käsittelykieleen liittyvän lausunnon yhteydessä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että tällaisissa asioissa voi olla mielekkäämpää rinnastaa ulosoton menettely hallintoasiaan, ei lainkäyttöön<sup>86</sup>. Samoin Olli Mäenpää on kuvaillut ulosoton menettelynä ”hallinnollisena täytäntöönpanona”<sup>87</sup>.

Näkemyks ulosotosta lainkäyttönä on kuitenkin aiemman esityksen perusteella vaikiintunut sekä oikeustietelijöiden näkemyksissä että myös lakivaliokunnan kannanotossa. Se päteekin ulosoton yleiseen luonteeseen, ja ulosottoviranomaisen monimutkaisemmat riidanratkaisut ovat hyvinkin pitkälle meneviä aineellisoikeudellisen lainsäädännön tulkintoja. Kaikkien ulosottolaitoksen funktioiden niiputtaminen tähän samaan kategoriaan voi kuitenkin olla liiallista yksinkertaistamista.

## 2.4 Ulosotto-oikeuden sisäiset oikeusperiaatteet

Aiemmin tässä luvussa on käsitelty perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän luonnetta ja sen suhdetta yleisellä tasolla ulosotto-oikeuteen ja –menettelyyn. Ennen siirtymistä yksityiskohtaisempaan yksittäisten perus- ja ihmisoikeuksien ja varsinaisten ulosottomenettelyjen suhteeseen on syytä tarkastella vielä laajoja, koko ulosotto-oikeuteen heijastuvia tulkintaperiaatteita. Näitä on jäsenelty tässä yhteydessä *ulosoton sisäisten oikeusperiaatteiden* muodossa. Vaikka kyseessä ovatkin oikeudenalan sisäiset periaatteet, on niillä siteitä myös perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään. Samoin niiden sisältö on keskeistä myös yksittäisten ulosottomenettelytapojen tulkinnan kannalta.

---

<sup>86</sup> *Ulosottoimen rakenneuudistushanke*. Lainsäädäntöryhmän ensimmäinen mietintö – lausuntotiivistelmä. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2015:3, s. 15.

<sup>87</sup> Mäenpää 2008 s. 41.



Ulosottomenettelyssä on lähtökohtaisesti kyse yksinkertaistetusta oikeudellisesta menettelystä, joka pyrkii tehokkaiisiin perintätuloksiin mahdollisimman nopeasti ja pienin kustannuksin<sup>88</sup>. Tällainen lähtökohta on velkojan intressiä palveleva, joten velallisen oikeuksien toteutumisen kannalta on keskeistä, että ulosoton oikeusperiaatteet tarjoavat suojaa myös velalliselle. Oikeusperiaatteet ovat merkityksellisiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, sillä ne turvaavat kansalaisten oikeusturvan toteutumista. Ulosotto-oikeuden sisäisten oikeusperiaatteiden lisäksi myös yleiset hallinnon oikeusperiaatteet<sup>89</sup> ohjaavat ulosottomenettelyä<sup>90</sup>, vaikka ulosotto onkin pääasiallisesti suljettu hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle.

Säädetty perusta ulosoton oikeusperiaatteille tuli vasta vuoden 2003 ulosoton kokonaisuudistuksen yhteydessä. Uudistuksen myötä ulosoton oikeusperiaatteet saivat institutionaalisen, kirjoitettuun lakiin perustuvan tuen, missä pyrittiin huomioimaan myös vuoden 1995 perusoikeusuudistus sekä ihmisoikeuksien toteutuminen<sup>91</sup>. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta kehitys on myönteinen: ulosottolainsäädäntö on muuttunut kokonaisuudistuksen myötä yksityiskohtaisemmaksi, jolloin ulosottomiehen harkintavalta on jäänyt pienemmäksi ja ratkaisut ovat aiempaa enemmän lakiin sidottuja. Toisaalta taas, kun harkintavaltaa joudutaan käyttämään, ovat kirjoitetut oikeusperiaatteet ohjaamassa tätä.

Ulosoton keskeiset oikeusperiaatteet on sisällytetty UK 1:19 §:ään, joka kuuluu seuraavasti: ” Ulosottomiehen tulee toimia virkatehtävissään *asianmukaisesti* ja *puolueettomasti*. Täytäntöönpanotehtävät tulee suorittaa *joutuisasti*, *tehokkaasti* ja *tarkoituksenmukaisesti* aiheuttamatta vastaajalle tai sivulliselle suurempaa haittaa kuin täytäntöönpanon tarkoitus vaatii. Ulosottomiehen tulee edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla.” Oikeusperiaatteet ovat säännöksessä kuvailtu hyvin suppeasti, joten niiden tarkempi avaaminen tässä yhteydessä on tarpeellista.

---

<sup>88</sup> Lindfors 2008 s. 82.

<sup>89</sup> Yhdenvertaisuusperiaate, tarkoituksensidonnaisuuden periaate, objektiveettiperiaate, suhteellisuusperiaate, luottamuksensuoja. Ks. esim. Mäenpää 2008 s. 64–65.

<sup>90</sup> PeVL 12/2002 vp. s.6. Lausunnon mukaan hyvän hallinnon takeita noudatetaan ulosotossa soveltuvin osin.

<sup>91</sup> Koulu & Lindfors 2009 s. 44.

Täytäntöönpanotehtäviltä edellytetään joutuisuutta ja tehokkuutta. Lähtökohtaisesti periaate siis toteuttaa velkojan intressiä<sup>92</sup>. Tehokkuusperiaate voidaan jakaa edelleen *summaarisuus-* ja *attraktioperiaatteisiin*. Summaarisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että ulosotto ei ole *täysitulkintaista*. Toisin sanoen ulosottomiehen ei ole perusteltua selvittää ulosottoasian tosiasioita perusteellisesti, vaan ulosottoperusteen olemassaolo riittää. Attraktioperiaate taas tarkoittaa, että ulosoton aikana esiin tulleet riitakysymykset ratkaistaan lähtökohtaisesti ulosottomiehen toimesta. Tuomioistuinkäsittelyyn edetään vain, mikäli ulosottomiehen ratkaisusta valitetaan.<sup>93</sup>

Tehokkuusperiaate nostaa esille kysymyksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Attraktioperiaate ohjaa ulosottomenettelyä oikeudenkäyntimäiseen suuntaan, kun asianosaisia kuullaan ja annetaan heille mahdollisuus lausua ulosottoasiasta<sup>94</sup>. Oikeudenkäyntimäisestä luonteesta riippumatta kyseessä on nimenomaisesti täytäntöönpanoasia, joka ei nauti yhtä laajaa suojaa PL 21 §:n mukaisen oikeusturvan tai EIS:n 6(1) artiklan oikeuden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin mukaisesti<sup>95</sup>. Samaan aikaan summaarisuusperiaate edelleen supistaa sitä pohjaa, jonka perusteella ulosottomiehellä olisi edellytyksiä ulosottoasian tosiasioita selvittää.

Kuitenkaan realistisesti ajatellen, ottaen huomioon ulosottoasioiden määrällinen laajuus, ei ulosottoasioita olisi mahdollista sisällyttää myöskään tuomioistuinmenettelyyn. Samalla tällainen pitkittynyt menettely olisi myös velkojan omaisuuden suojan toteutumisen kannalta kyseenalainen. Lisäksi on syytä huomioida, että ulosottomenettelyn tehokkuusperiaate palvelee osin myös velallisen intressejä: esimerkiksi viivästyskorot eivät juokse tarpeettomasti, ja ulosoton täytäntöönpanokustannukset<sup>96</sup> pysyvät maltillisina<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> Lindfors 2008 s. 82.

<sup>93</sup> Linna 2008 s. 44–45.

<sup>94</sup> Koulu & Lindfors 2009 s. 36.

<sup>95</sup> Myös täytäntöönpanoasiat nauttivat kuitenkin osin EIS:n suojaa, sillä kyse on oikeudenkäynnin elimellisestä osasta. Ks esim. Pellonpää ym. 2012 s. 489.

<sup>96</sup> UK 9:1 §: Täytäntöönpanokustannukset peritään lähtökohtaisesti velalliselta.

<sup>97</sup> Lindfors 2008 s. 82.

Velallisen oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeistä on myös ulosoton *asianmukaisuusperiaate*. Periaatteen mukaisesti ulosottomiehen on toimittava tavalla, joka edistää luottamusta ulosottoviranomaiseen. Tähän sisältyvät asianosaisten kuuleminen, ulosottomiehen päätöksenteon laadukkuus ja oikeussuojakeinojen mahdollisimman laaja tarjonta.<sup>98</sup>

AOa 2857/4/09: Tapauksessa oli kyse Rikosseuraamusvirastolle tuomittun korvausvelvollisuuden täytäntöönpanosta ulosotossa. Ulosottomenettelyssä tapahtui useita virheitä, jotka johtivat asian pitkittymiseen. Asiassa oli mm. vaadittu vakuutta varojen tilitystä varten, mutta tilitetty tämän jälkeen varat ilman vakuutta, tilitetty summa oli virheellinen, ja asian velkojalle oli lähetetty aiheettomia varojen palautuspyyntöjä. Ulosoton viranhaltijoiden menettely ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan täyttänyt UK 1:19 §:n mukaista asianmukaisuusvaatimusta.

Asianmukaisuusperiaatteeseen liittyy myös *avoimuusperiaate* (UK 1:20 §), joka tarkoittaa ulosottoasioiden julkisuutta ensisijaisesti *asianosaisiin* nähden. Avoimuusperiaate asettaa myös ulosoton viranhaltijoille veloitteen neuvoa kansalaisia, esimerkiksi kertoa velallisille heidän mahdollisuuksistaan saada ulosottoa rajoittavia oikeuskeinoja käyttöönsä.<sup>99</sup>

OKV/1766/1/2012: Ulosottoviranomainen oli hyväksynyt ulosottohakemuksen tarkistamatta sen vireilletulon edellytyksiä, jotka olivat puutteelliset, ja asia oli edennyt ulosmittaukseen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti ensinnäkin puutteellisesta tarkistuksesta, mutta myös siitä, ettei asiaa hoitaneen kihlakunnanulosottomiehen menettely ollut täyttänyt UK 1:20 §:n mukaista avoimuuden vaatimusta. Ulosottomies oli neuvonut velallista selvittämään asiaa velkojan kanssa, kun taas avoimuuden vaatimuksen mukaisesti olisi ollut syytä antaa velalliselle neuvontaa hänellä käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käytöstä.

On syytä huomata, että ulosottoviranomaisen asiakirjojen julkisuus poikkeaa monin paikoin PL 12.2 §:n mukaisesta lähtökohdasta viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta, sillä julkisuutta on rajattu ulosottokaareissa useissa kohdin<sup>100</sup>. PL 12.2 §:n mukaan julkisuuden rajaus on mahdollista välttämättömien syiden

---

<sup>98</sup> Linna 2008 s. 45.

<sup>99</sup> Linna 2008 s. 45–46.

<sup>100</sup> Esim. UK 1:30 § Rekisteritietojen julkisuus, UK 3:23 § Täytäntöönpanotoimituksen julkisuuden rajoitus, UK 3:69–73 §:t Ulosottoviranomaisen oikeus luovuttaa tietoja rajoittavat kaikki asiakirjajulkisuutta.

vuoksi, mitä on säädetty tässä tapauksessa lain tasolla. Ulosottoviranomaisen käsittelemät tiedot ovat lisäksi usein velallisen kannalta herkkäluonteisia, joten tietojen saamisen rajaaminen on perusteltua myös EIS 8 artiklan ja PL 10 § mukaisen yksityiselämän suojan nimissä. On kuitenkin selvää, että kyseessä on kahden perusoikeuden – viranomaisen toiminnan julkisuuden sekä yksityiselämän suojan – kollisio, jossa lainsäätäjän punninta on kallistunut velallisen yksityiselämän suojan puolelle.

Ulosottolaitoksen nykyisiin periaatteisiin kuuluu myös *rehabilitaatiotehtävä*, joka pohjaa periaatteeseen omatoimisuuden ja sovinnollisuuden edistämisestä. Ajatuksena on, että yhteiskunnan kannalta on parasta, jos velallinen voisi ulosotosta huolimatta saada taloudellisen- ja elämänhallintansa kuntoon<sup>101</sup>. Rehabilitaatioperiaatteella on kaksi puolta: *aktiivinen rehabilitaatio*, mikä tarkoittaa velallisen omaehtoista toimintaa, sekä *passiivinen rehabilitaatio*, mikä tarkoittaa velallisen suojaamista rajoittamalla ulosoton suorittamaa perintää ajallisesti ja määrällisesti<sup>102</sup>.

Luonnollisen henkilön osalta on vuodesta 2014 myös säädetty, että sopimukseen perustuva rahavelka vanhentuu lopullisesti, kun 20 vuotta on kulunut velan erääntymisestä (laki velan vanhentumisesta, 728/2003). Tämän taustalla on ollut nimenomaisesti estää elinikäinen tai kohtuuttoman pitkäkestoinen ulosotto<sup>103</sup>. Vaikka lähtökohtainen ajatus tämän taustalla on yhteiskunnallisen edun maksimointi, tarkoittaa se implisiittisesti myönteistä näkökulmaa myös velallisen perusoikeuksien kannalta. Esimerkiksi, rehabilitaatioperiaatteen mukainen velallisen taloudellinen hallinta edellyttää PL 19 §:n mukaisen riittävän sosiaaliturvan toteutumista. Lisäksi erityisesti passiivisen rehabilitaation mukainen ulosottoviranomaisen perinnän rajoittaminen ilmentää PL 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

---

<sup>101</sup> Linna 2008 s. 46.

<sup>102</sup> Linna 2008 s. 21.

<sup>103</sup> HE 83/2014 vp. s. 24.

### *2.4.1 Ulosoton oikeusperiaatteiden ja hallinnon oikeusperiaatteiden suhde*

Kuten aiemmin sanottu, ulosotossa noudatetaan hallinnon oikeusperiaatteita *soveltuvien osin*. Tarkkaa määritelmää sille, mikä tätä soveltuvaa osaa on, ei ole. Ulosoton oikeusperiaatteista on kuitenkin löydettävissä selkeästi myös suoria yhtymäkohtia hallinnon oikeusperiaatteisiin sellaisenaan.

Periaate siitä, että ulosoton tulee olla asianmukaista ja puolueetonta, sisältää yhtymäkohtia hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin yhdenvertaisuudesta ja objektiviteetista, jotka edellyttävät viranomaiselta velvollisuutta kohdella hallinnon asiakaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti, ja että viranomaisen toimet ovat objektiivisesti perusteltavia ja puolueettomia. Jo PL 6 §:n mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, ja yhdenvertaisuusperiaatekin koskee kaikkea viranomaistoimintaa riippumatta sen sisällöstä tai muodosta<sup>104</sup>.

Ulosoton asianmukaisuusperiaate sisältää samankaltaisia piirteitä myös luottamuksensuojaperiaatteen kanssa. Kuten aiemmin sanottu, ulosoton asianmukaisuusperiaatteen mukaan ulosottomiehen tulee toimia sellaisella tavalla, että se edistää luottamusta ulosottolaitokseen. Luottamuksensuoja edellyttää myös, että viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia<sup>105</sup>. Tämän edellytyksen toteutumista helpottaa se, että ulosoton erilaiset menettelytavat ja -muodot ovat kirjattu lainsäädäntöön hyvin tarkasti. Samoin luottamuksensuojaan kiinnittyy se ulosottomenettelyn lähtökohta, että ulosotto toimien pysyvyyteen tulee voida luottaa<sup>106</sup>. Luonnollisesti kuitenkin, mikäli menettelyssä on jotain virheellistä, on asianosaisella käytettävissään kaikki oikeussuojakeinot olosuhteiden oikeaan tilaan palauttamista varten.

Myös suhteellisuusperiaate ilmenee osin ulosoton rehabilitaatioperiaatteessa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimien tulee olla suhteessa tavoiteltuun päämäärään, ja niiden tulee olla asianmukaisia, tehokkaita, tarpeellisia, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia<sup>107</sup>. Kohtuuttoman suuret ulosmittaustoimet

---

<sup>104</sup> Mäenpää 2008 s. 65–66.

<sup>105</sup> Mäenpää 2008 s. 65.

<sup>106</sup> Linna 2008 s. 243.

<sup>107</sup> Mäenpää vuosi s.74.

sekä ajallisesti hyvin pitkään kestävä ulosotto voivat olla toimenpiteinä sellaisia, etteivät niistä velalliselle koituvat haitat täytä suhteellisuusperiaatteen mukaista vaatimusta. On sekä velallisen että yhteiskunnan kannalta edullista, että velallinen säilyttää jonkinlaisen taloudellisen toimintakyvyn. Pelkkä omaisuussuhteen palauttaminen ei välttämättä ole sellainen päämäärä, jonka perusteella velallisen edellytykset tehdä taloudellisia toimia voitaisiin täysin lamaannuttaa.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ei ole sellaisenaan ulosoton oikeusperiaatteissa. Tarkoituksensidonnaisuuteen kuuluu, että viranomaisen toimivallan käytön tulee linkittyä sen oikeaan tarkoitukseen ja tapahtua toimivallan käytön sallimissa rajoissa<sup>108</sup>. Tässä on huomattava ulosoton erilainen rooli suhteessa hallintoon: hallinnossa toteutetaan ainakin osin kyseisen hallinnonalan ulkopuolelta asetettuja tavoitteita, kun taas ulosottoviranomaisen tehtävä täytäntöönpanijana ja lainkäyttäjä on pikemminkin varmistaa oikeusnormiston sisäinen toteutuminen<sup>109</sup>. Tämä ei suinkaan tarkoita, että tarkoituksensidonnaisuus automaattisesti toteutuisi kaikissa tilanteissa tämän ansiosta, mutta se selkeyttää sitä, mikä ulosottoviranomaisen tarkoitus tulisi olla julkista valtaa käyttäessään: sen tehtävänä on nimenomaisesti oikeusnormien oikea tulkinta.

## 2.5 Ulosotto-oikeus yksityis- ja julkisoikeuden leikkauspisteessä

Perus- ja ihmisoikeuksien rooli on yhä suurempi ja ne yhdistetään yhä useampaan juridiikan osa-alueeseen<sup>110</sup>. Sellaisenaan niihin pohjautuva harkinta ei kuitenkaan välttämättä sovellu jokaiseen oikeudenalaan. Omaisuuden ulosmittaamisen yhteydessä tämä on syytä huomioida. Yksityisoikeudellisen saatavan muodostuminen ja velallisen insolvenssi ovat prosesseja, joihin perus- ja ihmisoikeudellista ajattelutapaa voidaan liittää, mutta tässä suhteessa on syytä huomioida myös kriittiset äänenpainot. Nähdäkseni tässäkin tapauksessa tulisi aina-

---

<sup>108</sup> Mäenpää vuosi s.72.

<sup>109</sup> Hupli & Linna 2001 s. 605.

<sup>110</sup> Länsineva 2011 b s. 339–440.

kin jossain määrin huomioida oikeuksien horisontaalivaikutuksia. Käytännön tasolla jokaisen velkasuhteen arviointi tällä tavoin olisi yksinkertaisesti mahdotonta, mikä ei kuitenkaan oikeuta perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamista. Oikeuksien toteutumista voidaankin varmistaa suuren mittaluokan linjavedoilla, esimerkiksi lainsäädännöllä ja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöllä.

Ulosottoprosessin kohdalla perus- ja ihmisoikeusajattelun sisällyttäminen on huomattavasti ongelmattomampaa. Kyseessä on juuri sellainen vertikaalinen suhde, jossa ulosottoviranomainen valtion edustajana käyttää julkista valtaa yksityistä luonnollista henkilöä, velallista kohtaan. Tässä suhteessa on huomioita perus- ja ihmisoikeudet kokonaisuudessaan sekä oikeustieteen muuttuva tulkinta niiden sisällöstä. Ihmisoikeuksissa jo EIS:n evoluutis-dynaaminen luonne asettaa velvollisuuden seurata sopimuksen sisällön kehittymistä. Samoin huomioitavia ovat useat oikeustieteessä muodostetut opit, kuten perusoikeuksien rajoitusedellytykset, heikennyskielto, horisontaalivaikutukset, perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta sekä oikeuksien optimointi. Prosessuaalisella puolella perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista onkin huomioitu jo ulosottolainsäädännön uudistuksista ulosotto-oikeuden sisäisten oikeusperiaatteiden myötä. Myös tulevissa uudistuksissa tulisi vastaavanlaisia painotuksia tehdä.

Ulosottoprosessin karkea jaottelu kahteen toisistaan täysin erilliseen osa-alueeseen, velan syntymiseen ja sen ulosmittaamiseen, on nähdäkseni ongelmallista. Tällöin ulosmittausperusteena toimivan aineellisen oikeuden muodostuminen jäsentyisi täysin erilaisen oikeudellisen argumentaation pohjalta kuin sitä seuraava prosessuaalinen oikeus, ulosmittaustapahtuma. Mikäli perus- ja ihmisoikeusargumentaatiota ei pystyittäisi ollenkaan soveltamaan tähän aineellisen oikeuden puolelle, jäisi ulosmittausprosessin arviointi vajaaksi.

Olisi vaikeaa puhua kokonaisvaltaisesta perus- ja ihmisoikeuksien harkinnasta ja analyysistä, mikäli tarkastelussa olisi vain julkisen vallankäytön prosessi, joka olisi täysin irrotettu niistä aineellisista lähtökohdista, minkä perusteella ulosotto on alun perin aloitettu. Mielestäni tarkoituksenmukaista olisi nähdä velan syntyminen, sen ulosmittaaminen ja muutoksenhakukeinot yhtenä kokonaisuutena, jonka eri vaiheissa perus- ja ihmisoikeuksien velvoittavuus voi vaihdella.

# 3 Ulosottovelallisen taloudellisen aseman perus- ja ihmisoikeudellinen suoja

## 3.1 Omaisuudensuoja

Sekä perus- että ihmisoikeuksien puolella käsitettä *omaisuus* on tulkittu laajasti. Keskeisenä kriteerinä on, että käsissä olevalla etuudella tai oikeudella tulee olla rahallista arvoa, ja että se on muutenkin konkreettista ja reaalista<sup>111</sup>. Ulosotossa on usein kyse yksityisoikeudellisesta varallisuudesta – varsinkin velalliselta perittäessä – ja tällöin on erityisesti katsottu omaisuudensuojan kattavan hyvin laajasti erilaiset omaisuuden muodot ja nauttivan kattavaa perustuslain mukaista omaisuudensuojaa<sup>112</sup>.

Omaisuuden suoja on mielletty vapausoikeudeksi<sup>113</sup>, eli se olisi näin ajatellen ensimmäisen sukupolven ihmisoikeuksia. Vaikka tämän sukupolven oikeudet kuuluvat yleensä EIS:n piiriin, ei alkuperäinen sopimus kuitenkaan pidä sisällä omaisuutta suojaavia säännöksiä. Tämän ja muutaman muun oikeuden puute huomiointiin jo sopimuksen laadintavaiheessa<sup>114</sup>, ja sopimuksen 1. lisäpöytäkirjaan lisättiinkin 1 artiklaksi omaisuudensuoja. Samoin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on säädetty omistusoikeudesta 17 artiklassa.

Perustuslaissa omaisuuden suojasta on säädetty 15 §:ssä. Sen 1. momentin mukaan jokaisen omaisuus on suojattu. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä takaa omaisuuden omistajalle lähtökohtaisesti vallan hallita, käyttää, hyödyntää ja määrätä siitä<sup>115</sup>. Tämä merkitsee, että mihin tahansa näihin oikeuksiin puuttuminen merkitsee puuttumista myös omaisuudensuojaan<sup>116</sup>. Ulosotossa omaisuudensuojaan puuttumisesta voi olla kyse myös sellaisesta tilanteesta, jossa omaisuus on määrätty ulosmitattavaksi, vaikka sitä tosiasiallisesti vielä ei ole fyysisesti poistettu henkilön hallinnasta. Tällöin on puututtu omaisuuden omistajan oikeuksiin hyödyntää ja määrätä tästä omaisuudestaan.

---

<sup>111</sup> Länsineva 2011 a s. 568.

<sup>112</sup> Länsineva 2011 a s. 570–571.

<sup>113</sup> Linna 2000 s. 692.

<sup>114</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 13.

<sup>115</sup> ks. esim. PeVL 41/2006 vp. s. 2, PeVL 49/2005 vp. s. 2.

<sup>116</sup> HE 309/1993 vp. s. 62.



PL 15.2 §:ssä säädetään omaisuuden pakkolunastuksen mahdollisuudesta. Sen mukaan ”*omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla*”. Voidaanko ulosotto laskea pakkolunastuksen piiriin? Yleisesti ulosotolla tarkoitetaan laiminlyödyn maksuvelvoitteen täytäntöönpanoa<sup>117</sup>. Pakkolunastus taas voidaan ymmärtää varallisuusosoikeuden siirtona oikeussubjektilta toiselle ilman alkuperäisen oikeudenomistajan suostumusta<sup>118</sup>.

Käsitteessä on siis kaksi kriteeriä: 1) omaisuuden siirtyminen taholta toiselle ja 2) tämän omaisuuden siirtyminen *pakolla*, vaikka tilanne voikin olla sellainen, että myös omaisuuden menettäjä sen hyväksyy. Tällaisen määritelmän sisään myös ulosmittaaminen lähtökohtaisesti mahtuu. Sen sijaan kysymys *alkuperäisestä oikeudenomistajasta* on monitulkintaisempi: osittain kyse on velkojalle kuuluvan omaisuuden palauttamisesta, mutta toisaalta esimerkiksi velallisen omaisuutta myytäessä puututaan omaisuuteen, jolla ei ole suoraa korrelaatiota velkojalle kuuluvaan saatavaan. Omaisuuden ulosmittaaminen voidaan pikemminkin määritellä tässä yhteydessä esimerkiksi suoritusvelvoitteiden pakkotäytäntöönpanoksi<sup>119</sup>, mutta sen pakkolunastuksen kanssa samankaltaisten piirteiden vuoksi on tässä luvussa tarkasteltu myös pakkolunastuksen käsitettä.

Perustuslain mukaiseen omaisuudensuojan rajaamiseen voidaan etsiä tulkintaohjeistusta myös muualta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta hahmotteli yleisiä tulkintasääntöjä<sup>120</sup> perusoikeuksien rajoittamisille, mitä on käsitelty luvussa 2.2.1. Nämä ovat toimineet ohjenuorana myös omaisuudensuojan rajaamisen yhteydessä.<sup>121</sup> Perustuslakivaliokunta on katsonut, että omaisuudensuojaa rajoittava ulosoton täytäntöönpanosääntely voidaan pääsääntöisesti toteuttaa tavallisella lailla.<sup>122</sup>

---

<sup>117</sup> Linna 2008 s. 17.

<sup>118</sup> Länsineva 2011 a s.579–580.

<sup>119</sup> Havansi 2002 s. 307.

<sup>120</sup> PeVM 25/1994 s. 5–6.

<sup>121</sup> Saraviita 2011 s. 228.

<sup>122</sup> PeVL 12/2002 vp. s. 2.

### 3.1.1 Julkisen vallan oikeus ja velvollisuus puuttua yksityisen omaisuuteen

EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla tarjoaa säädösten tasolla perustuslakiin nähden laajemman määritelmän sille, missä tilanteissa julkinen valta voi puuttua yksityisen omaisuuteen. Artiklan 1 kohdassa on kirjoitettu, että *”keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti”* Julkisen edun nimissä omaisuuden haltuun ottaminen on siis tietyissä tilanteissa mahdollista.

Edelleen EIS 1 LPK 1 art. 2 kohdan mukaan *”Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen”*. Artiklassa on siis nimenomaisesti nostettu esille, että julkisella vallalla on oikeutus puuttua omaisuuteen, jotta mainitun kaltaiset maksuvelvoitteet tulevat suoritetuiksi. Samoin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa edellytykset omaisuuteen puuttumiselle on määritelty tarkemmin suhteessa perustuslakiin. Sen 17 artiklan mukaan omaisuutta ei saada riistää *”paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädettyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti”*.

Tuula Linna on esittänyt, että omaisuudensuojaan puuttumisesta voidaan puhua vain, kun henkilön varallisuuteen puututaan tavalla, joka vähentää sen arvoa tai aiheuttaa sille haittaa. Ulosoton ajatuksena sen sijaan on vähentää velallisen omaisuudesta vain velkaa vastaava summa, eikä ongelmaa omaisuudensuojan suhteen lähtökohtaisesti näin ollen olisi.<sup>123</sup> Nähdäkseni tässä oletetaan suora korrelaatio velallisen velan ja velkojalle tilitettävän rahasuorituksen välille. Tästä voikin olla kyse, kun ulosmittaukseen liittyy suora rahasiirto velallisen tililtä velkojalle. Sen sijaan, kun kyseessä on esimerkiksi fyysisen omaisuuden ulosmittaaminen, myynti, ja vasta siitä syntyneen rahamääräisen summan siirtäminen velkojalle, ei tämä yhteys ole niin selkeä. Tällöin fyysinen ulosmitattava omaisuus

---

<sup>123</sup> Linna 2000 s. 693.

on oma objektinsa, joka ei ole suorassa suhteessa velallisen ja velkojan väliseen velkasuhteeseen.

Ongelmalliseksi ulosmitattavan omaisuuden ja rahallisen velan suora korrelointi voi tulla erityisesti silloin, kun omaisuuden myynnistä ei saada sitä vastaavaa todellista markkina-arvoa. Tällöin velalliselta on todellisuudessa vähennetty enemmän omaisuutta (fyysisen omaisuuden todellinen arvo) suhteessa velkojalle kuuluvaan osuuteen (raha-arvoinen velka). Tämä ei suinkaan merkitse että omaisuudensuoja olisi niin ehdoton, että se estäisi puuttumisen myös fyysiseen omaisuuteen, mutta omaisuudensuojakysymyksen ohittaminen sillä perusteella, että "omaisuus tosiasiallisesti kuuluu velkojalle" on nähdäkseni liian yksinkertaistettu. Linnakin tosin toteaa, että ulosotossa tapahtuu heikkoja realisoiteja, jolloin omaisuuden arvoa katoaa<sup>124</sup>.

Vaikka velallinen ei täyttä korvausta omistuksestaan saisikaan, ei tämä välttämättä tarkoita että EIS:n mukaista omaisuudensuojaa olisi rikottu. EIT on linjannut, että yksityisen henkilön omaisuuden ottaminen niin, että henkilö on saanut omaisuuden käypää arvoa pienemmän korvauksen, ei välttämättä riko sopimusta<sup>125</sup>.

Tapauksessa *Lithgow v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (8.6.1986) oli kyse lentokone- ja laivanrakennusteollisuuden kansallistamisesta. Valittajat eivät nähneet kansallistamista sinänsä ongelmallisena, mutta vetosivat siihen että heidän saamansa korvaus oli liian pieni ja rikkoi näin ollen EIS 1 LPK 1(1) art. kohtaa. Tuomioistuimen mukaan julkinen valta on velvollinen korvaamaan lunastuksensa kohtuullisesti:

" the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value would normally constitute a disproportionate interference which could not be considered justifiable"<sup>126</sup>

Tämän kohtuullisen korvauksen ei kuitenkaan tarvinnut olla täyden markkinahinnan arvoinen, ja tuomistuin katsoi äänin 13-5 että 1 LPK art. 1(1) ei tullut rikotuksi:

" Article 1 (P1-1) does not, however, guarantee a right to full compensation in all circumstances, since legitimate objectives of "public interest", such as pursued in measures of economic reform or measures

---

<sup>124</sup> Linna 2000 s. 693.

<sup>125</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 865.

<sup>126</sup> *Lithgow v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (8.6.1986) tuomion kohta 121.

designed to achieve greater social justice, may call for less than reimbursement of the full market value”<sup>127</sup>

Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on myös linjannut, että joissain tapauksissa omaisuuden virhearvioiminen voi olla artiklan vastaista:

EIT Jokela v. Suomi (21.5.2002): Tapauksessa todettiin Suomen rikkooneen artiklaa arvioidessaan valittajan kiinteistön arvon virheellisesti sekä perintöverotuksessa että pakkolunastuksen yhteydessä. Tapauksessa todettiin, että valtiolla on kyllä laaja harkintamarginaali asiassa<sup>128</sup>, mutta viranomaisten toiminnan pitää olla tarpeeksi johdonmukaista hintojen arvioimisessa<sup>129</sup>. Yksilön vahingoksi koitunut viranomaisten epäjohdonmukaisuus loukkasi artiklan takaamaa oikeutta.

Sopimuksen mukaista omaisuudensuojaan puuttumista laillisuusvaatimuksen täyttyessä<sup>130</sup> on muutenkin tulkittu pakkolunastuslainsäädäntöön ja tuotannon kansallistamiseen liittyvissä tapauksissa, ja EIT:lla ei ole ollut pääasiallisesti vaikeuksia tulkita kyseisen vaatimuksen täytyneen<sup>131</sup>. Myös valtion harkintamarginaalia on näissä tapauksissa pidetty laajana.<sup>132</sup> Pakkolunastuksissa verrattuna ulosottoon on toki se ero, että siinä tulkitaan aina julkisen edun toteutumista yksityisen edun kustannuksella, kun taas ulosotossa saattaa olla kyse myös toisen yksityisen edusta velallisen yksityisen edun kustannuksella. Tässäkin voidaan välillisesti ajatella, että velkojan yksityisen edun turvaaminen on samalla myös julkisen edun turvaamista, sillä siinä varmistetaan oikeusvaltioperiaatteiden ja yleisen maksumoraalin toteutumista.

Pakkolunastuksissa ja tuotannon kansallistamisissa yhteys julkiseen etuun ja kansallisiin politiikkalinjauksiin on hyvin vahva, minkä myötä EIT ei välttämättä halua puuttua kansallisen harkintamarginaalin piiriin. Ulosottoon ei liity näin vahvoja poliittisia linjauksia, joten aivan suoraan nämä asiat eivät ole verrannollisia.

---

<sup>127</sup> Lithgow v. Yhdistynyt Kuningaskunta (8.6.1986) tuomion kohta 121.

<sup>128</sup> Jokela v. Suomi (21.5.2002) tuomion kohta 52 ” In the field of Article 1 of Protocol No. 1 the national authorities therefore enjoy a wide margin of appreciation”

<sup>129</sup> Jokela v. Suomi (21.5.2002) tuomion kohta 65 ”The Court considers that the applicants could legitimately expect a reasonably consistent approach from the authorities and courts which were required to determine the market value of the land”

<sup>130</sup> EIS 1 LPK 1(1) art. jälkimmäinen osa ”Keneltäkään ei saa riistä hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti”.

<sup>131</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 863.

<sup>132</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 863.

Kuitenkin esimerkiksi jo sen periaatteen toteaminen, että haltuun otettua omaisuutta ei tarvitse aina korvata täydellä markkinahinnalla, sisältää vaikutuksia myös ulosottoon liittyvissä tapauksissa.

### *3.1.2 Ulosotto-oikeuden omaisuutta suojaava sääntely*

Ulosottokaareissa on pyritty varmistamaan, että ulosmitatun omaisuuden myynnistä saadaan käypä hinta. UK 5:15 § vaatii ulosottomiehen tarkistamaan omaisuuden kunnon ja selvittämään sen käyvän arvon. Pykälä ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä omaisuuden käyvän arvon mittaaminen suoritetaan vain jos se on mahdollista. Tämä tulkinnanvaraisuus jättää ulosottomiehelle paljon harkinnanvaraa, ja voi olla ongelmallinen omaisuudensuojan kannalta. Mikäli omaisuuden käyvästä arvosta ei ole tehty kunnollista selvitystä, voi sen realisointi johtaa mitaviin arvon menetyksiin.

UK 5:23 §:n mukainen itse myyntiä koskeva vähimmäishinnan vaatimus sen sijaan on sanamuodoltaan ehdottomampi: ” *Ulosottomies ei saa hyväksyä korkeinta tarjousta kiinteistön tai arvokkaan irtaimen omaisuuden huutokaupassa, jos hän arvioi, että tarjous alittaa selvästi omaisuuden käyvän hinnan paikkakunnalla.*” Tämäkin tosin jättää avoimeksi sen, pitääkö ulosottomiehen viran puolesta tulkita hinnan käypää arvoa (”jos hän arvioi”). Voitaneen kuitenkin olettaa, että jo hyvän hallinnon periaatteiden perusteella viranomaisen on tämä arviointi tehtävä.

Aikaisempi ulosottolainsäädäntö salli ainoastaan omaisuuden huutokauppaamisen<sup>133</sup>, mutta nykyään myyntitapoja on kaksi: huutokauppa ja vapaa myynti (UK 5:1 §). Jälkimmäisen kohdalla onkin vaikeuksia varmistua, että ulosottovelallinen saa omaisuudestaan käyvän arvon ja että omaisuudensuojan vaatimus tulee näin toteen. Lisäksi UK 5:75 §:n mukaan ulosottomies saa antaa irtaimen omaisuuden luotettavan huutokaupantoimittajan myytäväksi julkisella huutokaupalla. Mikäli myyjän luotettavuuden vaatimus toteutuu huolellisesti, voidaan tässä nähdä po-

---

<sup>133</sup> Linna 2008 s. 158.

sitiivisiä ulottuvuuksia omaisuudensuojan kannalta: myynnistä vastaa tällöin ammattilainen, jonka tietämys käyvästä markkina-arvosta lienee usein tarkempi, kuin muun työnsä ohessa myyntiä suorittavan ulosottomiehen.

Siinä missä ulosottomiehen suorittama huutokauppa on aina sallittu, vapaasta myynnistä säädellään erikseen UK 5:76–77 §:issä. UK 5:76 §:n nojalla ulosottomies saa myydä irtaimen tai kiinteän omaisuuden vapaasti *velallisen* sekä niiden *velkojien* ja muiden oikeuksien haltijoiden suostumuksella, joiden oikeutta vapaa myynti koskee. Omaisuudensuojan kannalta vaatimus suostumuksesta kummaltakin osapuolelta turvaa heidän oikeuksiaan. Toisaalta taas tällaista vapaata myyntiä ei suojele UK 5:23 §:n mukainen vähimmäishinnan sääntely, sillä se koskee nimenomaisesti huutokauppaa.

Myyntitavasta on kuitenkin mahdollista valittaa myynnin jälkeen, mutta valitus ei helposti johda toimitetun myynnin kumoamiseen<sup>134</sup>. Kynnys kumoamiselle on korkea, sillä UK 5:2.2 § edellyttää, että saatetaan todennäköiseksi, että muulla myyntitavalla olisi saatu *huomattavasti korkeampi* kauppahinta. Ulosottomiehen toimittama vapaa myynti voidaan suorittaa myös ilman osallisten suostumista, jos kauppahinta peittää kaikki etuoikeusvaatimukset ja vastaa käypää hintaa (UK 5:76.2.2 §), tai korkein tarjous huutokaupassa on hylätty ja kauppahinta vapaassa myynnissä nousee sitä korkeammaksi (UK 5:76.2.3 §). Lisäksi vapaa myynti voidaan antaa ulkopuolisen toimitettavaksi velallisen ja velkojien suostumuksella (UK 5:77 §). Velallisen omaisuudelle antaa lisäsuojaa myös se, että ulosmittaus ei vielä automaattisesti tarkoita, että omaisuus menisi myyntiin. UK 4:63 §:n mukaan sen myyntiä voidaan lykätä, jos velallinen tekee uskottavaksi, että hän suorittaa ulosmittausta hakeneen saatavan ulosottomiehelle kohtuullisessa ajassa maksusuunnitelman tai maksusopimuksen mukaisesti.

---

<sup>134</sup> Linna 2008 s. 158.

### 3.1.3 Velallisen ja muiden osallisten omaisuudensuojan punninta

Vaikka tämän tutkimuksen keskiössä onkin velallisen asema, on omaisuudensuojan yhteydessä syytä tarkastella myös muiden osallisten oikeuksia, sillä ne vaikuttavat merkittävästi toinen toisiinsa. Se, millaisen suojan lainsäädäntö antaa esimerkiksi yhteisomistuksessa olevalle omaisuudelle, vaikuttaa myös suoraan siihen, paljonko velallisen henkilökohtaista omaisuutta on tarvetta periä.

Yksinkertaisimmillaan eri osallisten välinen omaisuudensuojan yhteys on velallisen ja velkojan omaisuuksissa; mitä laajempaa omaisuudensuojaa velallisen omaisuus nauttii, sitä vähemmän velkojalla on keinoja saada oma omaisuutensa palautettua täysimittaisesti. Omaisuudensuojan tyypillinen piirre onkin, että sen soveltamistilanteissa on usein kyse yksityisten välisistä horisontaalisuhteista<sup>135</sup>.

Ulosottokaareissa on myös runsaasti sääntelyä siitä, missä järjestyksessä velkojat saavat velalliselta omaisuutta (etuoikeusjärjestys). Tässä on kuitenkin kyse eri velkojien omaisuudensuojasta suhteissa toisiinsa, ei velallisen ja muiden osallisten suhteista, joten sen tarkastelu jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

EIS 1 LPK 1(1) artk. takaa, että luonnollisten henkilöiden lisäksi omaisuudensuoja on taattu myös *oikeushenkilöille*. Tällä on merkitystä sen kannalta, että omaisuudensuoja ei ole taattu vain luonnollisena henkilönä toimivalle velalliselle, vaan myös esimerkiksi velkojana toimivalle yritykselle. Oikeushenkilön omaisuudensuojassa heijastuu osin myös luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojaa: oikeushenkilö on oikeudellinen konstruktio, joka kokoaa kollektiivisesti yksityisten henkilöiden oikeuksia yhteen.<sup>136</sup> Tämän perusteella voidaan ajatella, että oikeushenkilö tässä tapauksessa kokoaa yhteen yksityisten henkilöiden oikeuksia omaisuuteensa. Oikeushenkilön omaisuuden suojaaminen suojaa näin välillisesti siihen kuuluvien luonnollisten henkilöiden oikeuksia omaisuuksiinsa.

---

<sup>135</sup> Länsineva 2011 a s. 560.

<sup>136</sup> Saraviita 2011 s. 226.

Perustuslain mukaisen omaisuudensuojan on samoin katsottu kattavan myös oikeushenkilöt, ja tämä suoja muodostuu jo ilman, että pitäisi perusteellisesti selvittää oikeushenkilön omaisuuden suhdetta siihen kuuluvien luonnollisten henkilöiden omaisuuksiin<sup>137</sup>. On kuitenkin syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on linjannut, että oikeushenkilön omaisuus ei nauti yhtä laajaa suojaa kuin yksityiset henkilöt, sillä vaikutukset eivät tällöin ole yhtä välittömiä<sup>138</sup>.

Velallisen omaisuudensuojan merkitys suhteessa velkojaan saattaa jäädä voitolle oikeuksien punnissa myös osapuolten erivertaisuuden perusteella. Velkoja on hyvin usein ammattimaista luotonanto- tai perintätointa harjoittava yritys, joille voidaan asettaa erityisvelvoitteita, jotta velallisen oikeudellinen turva ja oikeutetut odotukset toteutuvat.<sup>139</sup> Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, ettei velallisen omaisuudensuojan huomioiminen saa olla sellaista, että velkojan aseman heikentyminen muodostuisi tämän vuoksi kohtuuttomaksi<sup>140</sup>.

Velallisen omaisuudensuojan suhde muiden vastaavaan oikeuteen tulee kysymykseen myös *sivullisen* omaisuudensuojasta puhuttaessa. Lähtökohtaisesti tilanne on jo ulosottokaaren puolella selkeä: UK 4:9.1 §:n mukaan ”*Sivulliselle kuuluvaa omaisuutta ei saa ulosmitata, paitsi jos se ulosottoperusteen mukaan vastaa hakijan saatavasta tai kuuluu velalliselta ulosmitattuun esineeseen sen ainesosana tai tarpeistona.*” Kohta ”paitsi jos se ulosottoperusteen mukaan vastaa hakijan saatavasta” tarkoittaa esimerkiksi sellaisia tilanteita, joissa sivullinen on vakuuttanut ulosottovelallisen velan esimerkiksi pantilla<sup>141</sup>. Tässä on kyseessä normaali vakuusmenettely, jossa sivullinen on vapaaehtoisesti sitoutunut velallisen velkaan.

Toinen poikkeustapaus, jossa sivullisen omaisuus ”kuuluu velalliselta ulosmitattuun esineeseen sen aineisosana tai tarpeistona” on sen sijaan omaisuudensuojan kannalta ongelmallisempi. Tämä tarkoittaa sellaisia suhteita, joissa sivullisen

---

<sup>137</sup> Länsineva 2011 a s. 565.

<sup>138</sup> PeVL 10/2007 vp. s. 2 ”Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomioita siihen, kohdistuvatko velvoitteet esimerkiksi pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin. Lainsäätäjän liikkumavara on tällöin omaisuuden näkökulmasta suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle”

<sup>139</sup> Länsineva 2011 a s. 597.

<sup>140</sup> PeVL 9/1998 vp. s. 2.

<sup>141</sup> Linna 2008 s. 123.



omaisuutta ei voida enää erottaa velallisen omaisuudesta. Omaisuuden ulosmittaamisen yhteydessä on tällöin hyvinkin todennäköistä, että myös tosiasiallisesti sivulliselle kuuluvaa omaisuutta tulee samalla ulosmitatuksi, mutta näyttökysymykset ovat näissä tapauksissa hankalia, eikä ulosottomenettelyssä voida ottaa suoraan huomioon tällaisen omaisuuden korvaamista<sup>142</sup>.

KKO:1992:168: Tapauksessa oli kyse kiinteistöstä, joka oli ostettu yksin aviomiehen nimiin. Kiinteistön ulosmittauksen jälkeen hänen vaimonsa väitti, että kiinteistö oli tosiasiallisesti ostettu heille yhteisesti, ja vaati että hänen omistusoikeutensa vahvistetaan. KKO:n ratkaisussa todettiin, että vaimo ei voinut tehokkaasti vedota väittämäänsä omistusoikeuteen. KKO totesi myös, että esineoikeudellisen suojan saaminen edellyttää sen kytkemistä seikkoihin, joiden olemassaolo on helposti selvitettävissä.

Omaisuuden sekoittuminen saattaa aiheuttaa sivullisen omaisuuden ulosmittausta myös rahavarojen sekoittumisen yhteydessä:

KKO:2001:138: Tapauksessa oli kyse velallisen varoista, jotka olivat yhtiön pankkitilillä ja tulleet ulosmitatuiksi. Sivullinen nosti kanteen, että ulosmitatun omaisuuden varat kuuluivat hänelle. Oikeuskäsittelyssä kävi selväksi, että myös sivullisen omaisuutta oli yhtiössä ollut. Tässä tapauksessa tosin hän ei pystynyt riittävän selvästi todistamaan, oliko ulosmitatussa omaisuudessa kyse hänen varoistaan, minkä vuoksi kanne hylättiin.

Ulosottokaarella lähtökohta on, että velallisen hallinnassa oleva irtain omaisuus voidaan olettaa kuuluvan hänelle ja ulosmitata, jos se on hänen hallinnassaan. Vasta, jos sivullinen osoittaa omaisuuden kuuluvan hänelle näytön kautta (tai tämä käy muutoin ilmi), ulosmittaus estyy (UK 4:10 §). Oikeuskäytännön perusteella<sup>143</sup> on todettu, että mikäli sivullinen ei pysty osoittamaan täysin omistusoikeuttaan, mutta pystyy sen tuomaan todennäköiseksi, ulosottomies antaa osoituksen UK 10:7 § mukaiseen täytäntöönpanoriitakanteen nostamiseen. Tällainenkin omaisuus voidaan ulosmitata, mutta sivulliselle annetaan siis mahdollisuus riitauttaa asia.

---

<sup>142</sup> Linna 2008 s. 124.

<sup>143</sup> KKO 2003:86: Veneen omistusta koskevassa kiistassa korkein oikeus totesi, että ulosotossa pitää tämä osoitus tehdä, jos saatetaan todennäköiseksi omistusoikeuden kiistanalaisuus.

Yhteisessä hallinnassa oleva irtain omaisuus katsotaan kuuluvan osallisille yhtä suurin osuuksin (UK 4:11 §), ja sivullisen hallinnassa – mutta velallisen omistuksessa oleva – omaisuus on myös ulosmitattavissa (UK 4:12 §). Näihinkin tapauksiin pätee samankaltaiset arvioinnit kuin velallisen hallinnassa olevaan omaisuuteen: lähtökohtaisesti ulosottomiehen arvioon omistussuhteista luotetaan, ja mikäli se kiistetään, tulee sivullisen se osoittaa.

Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta sääntely on mielenkiintoinen. PL 22 § nimenomaisesti määrää, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tätä velvollisuutta on erityisesti pidetty ominaisena TSS-oikeuksille<sup>144</sup>. Omaisuudensuoja on perinteisesti luokiteltu vapausoikeuksiin, mutta nykyään sillä tulkitaan olevan runsaasti myös hyvinvointivaltiollisia kytköksiä, ja näin ollen se sitoutuu osin myös TSS-oikeuksien piiriin<sup>145</sup>. Yhteisomistuksien kohdalla ulosottoviranomainen saa aiemmin esitetyn perusteella olettaa omaisuuden kuuluvan jollekin henkilölle, ja asianosaisten tehtäväksi jää näyttää tämä oletus vääräksi. Ainakaan kovin aktiivisesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta ei liene kyse.

Ulosotossa on kuitenkin kyse menettelystä ilman täysimittaista oikeudenkäyntiä (eli suppeammassa ja nopeammassa tutkinnassa), eikä siinä voida selvittää perinpohjaisesti omistussuhteita jokaisen ulosmitattavan omaisuuden kohdalla<sup>146</sup>. Täysimittainen selvittäminen joka ainoassa tilanteessa tekisi menettelystä niin raskasta ja kallista, ettei ulosotto enää käytännössä olisi lainkaan mahdollista. Tämä vaarantaisi erityisesti velkojien omaisuudensuojan. Mikäli omistussuhteet poikkeavat ulosottomiehen tekemistä oletuksista, on sivullisilla UK 4:10–12 §:ien mukaiset mahdollisuudet riitauttaa asiaa. Ulosottomiehen velvollisuus tuoda ilmi oikeus täytäntöönpanoriitakanteen nostamiseen tukee edelleen sivullisten mahdollisuuksia varmistaa omaisuudensuojansa tehokas toteutuminen. Tämä velvollisuus siis on myös osaltaan sitä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista, mitä PL 22 § vaatii.

Mikäli omaisuus on UK 4:11:n mukaisessa yhteisomistuksessa, nousee kysymys siitä, miten velallisen osuus voidaan ulosmitata. Omistukselle on kotimaisessa

---

<sup>144</sup> Hallberg 2011 c s. 39.

<sup>145</sup> Länsineva 2011 a s. 561–562.

<sup>146</sup> Linna 2008 s. 124.

oikeusjärjestelmässä kaksi erilaista määritelmää: se voi olla *jaotonta* tai *määräsosaista*. Jaottoman yhteisomistuksen kohdalla vain yhteisomistajat yhdessä voivat käyttää omistusoikeutta. Tämä omistuksen muoto on harvinainen, mutta esimerkiksi kuolinpesä ja avoin yhtiö kuuluvat tähän kategoriaan. Yhteisomistuksen jaotomuus estää välittömän ulosmittauksen, sillä sivullista ei voida velvoittaa vastaamaan velallisen puolesta. Tässä tapauksessa ulosmittaus tapahtuu vastaa yhteisomistuksen jaon jälkeen, kuten kuolinpesän jakamisen myötä.<sup>147</sup>

Tyypillisempi yhteisomistuksen muoto onkin määräsosainen yhteisomistus, sillä tähän kategoriaan kuuluvat irtaimet esineet, arvopaperit ja kiinteistöt. Tällaisen omaisuuden ulosmittaaminen ei ollut aiemman lainsäädännön<sup>148</sup> mukaan lähtökohtaisesti mahdollista, mutta nykyisessä ulosottokaareissa on<sup>149</sup>. Tällaiselle menettelylle on kolme edellytystä, joista on säädetty ulosottokaaren 4:73 §:ssä. Näiden kaikkien pitää täytyä, jotta koko omaisuus voidaan myydä.

Ensinnäkin velallisen osuudesta täytyy näin saada huomattavasti korkeampi arvo kuin myymällä pelkästään hänen osuutensa erikseen (UK 4:73.1.1 §). Toinen edellytys on, että velallisen osuuden erikseen myyminen ei todennäköisesti riitä kuitaamaan velkojalle olevaa velkaa (UK 4:73.1.2 §). Kolmas edellytys on, että menettely ei ole selvässä epäsuhteessa siitä aiheutuvaan haittaan nähden (UK 4:73.1.3 §). Koko omaisuus voidaan kuitenkin myydä, vaikka edellä mainitut ehdot eivät täyty, jos yhteisomistajat suostuvat siihen vapaaehtoisesti (UK 4:73.2 §). Yhteisomistusesineen kohdalla on kuitenkin kaikissa tilanteissa huomioitava että UK 4:75 § velvoittaa ulosottomiestä kuulemaan ulosmittaamisen yhteydessä aina sekä velallista että yhteisomistajia.

Vanhaan lainsäädäntöön nähden – milloin siis yhteisomistuksessa olevaa omaisuutta ei voinut lähtökohtaisesti myydä – tilanne on omaisuudensuojan kannalta mielenkiintoinen. Sivullisen omaisuutta voidaan myydä tapauksissa, jotka pitkälti pohjautuvat ulosottomiehen arvioihin omaisuuksien arvoista – etenkin siitä, saadaanko koko omaisuuden myymisellä parempi tuotto kuin sen osan myymisellä.

---

<sup>147</sup> Linna 2008 s. 147.

<sup>148</sup> Ennen ulosottolain 469/2006 voimaantuloa säädettiin nimenomaisesti yhteisomistuksen osalta vain alkuperäisen 37/1895 säädöksen mukaisesti: ”Velallisen pesästä älköön ulosmittattako mitään, joka havaitaan toisen omaksi”. Tällöinkin ulosmittaaminen oli mahdollista, jos ulosmittauksen hakijalla oli esiineseen kokonaisuudessaan kohdistuva panttioikeus (UL 788/2004 12 §).

<sup>149</sup> Linna 2008 s. 147–148

Sivullisen omaisuudensuoja on heikommassa asemassa<sup>150</sup> kuin aiemmin. Vaikka sivullisen osuutta omaisuudesta ei käytettäisikään velallisen velkojen kuittaamiseen, ei voida varmistua siitä, että menettelyssä saadaan myynnistä maksimaalista markkinahintaa. Toisekseen omaisuudensuojaan kuuluu myös yksilöiden taloudellinen vapaus ja itsemääräämisoikeus omaisuutensa suhteen<sup>151</sup>, mikä ei tällaisessa menettelyssä täyty. Sivullista toki kuullaan, mutta lopullinen päätös koko omaisuuden myynnistä jää ulosottomiehen harkintakyvyn varaan.

Sen sijaan velallisen kannalta omaisuudensuoja on koko yhteisomistuksen myynnin mahdollistavassa menettelyssä vahvistunut. Koska aiemmin ulosmittaus voitiin kohdistaa vain velallisen osuuteen, saattoi sellaisen osittaisen omaisuuden myyminen tuottaa velallisen reaalille omaisuudelle huomattavasti heikomman rahallisen tuoton kuin jos omaisuus myydään kokonaan. Yhteisomistusesineen luonne voi olla sellainen, ettei se pilkottuna ole arvokas, mutta kokonaan myytyinä on. Kun omaisuus voidaan tällaisessa tapauksessa nykyään UK 4:73 §:n mukaisesti edellytysten täytyessä myydä kokonaan, saa velallinen siis usein paremman kuittauksen reaalille omaisuudelleen, ja omaisuudensuojan vaatimus täyttyy vahvemmin.

Omaisuudensuoja on siis nähdäkseni velallisen osalta parantunut, mutta osin sivullisen (yhteisomistajan) kustannuksella. Yhteisomistusesineen ulosmittauksen haasteellisuus ja merkitykset osallisten oikeuksille on huomioitu myös ulosotto-karessa, sillä tällaisen päätöksen tekeminen on säädetty kihlakunnanvoudin yksinomaisen toimivallan alaisuuteen (UK 1:9.1.1 §). Lisäksi UK 4:73.1.3 § kohta edellyttää yleistä suhteellisuusharkintaa ulosmittaajalta:

Itä-Suomen HO 11.12.2014:890: Hovioikeus katsoi, että yhteisomistusesineen ulosmittauksessa ei ollut huomioitu UK 4:73.1.3 §:n mukaista suhteellisuusvaatimusta. Sen saatavan suuruus, minkä sivullinen (valittaja) oli saanut yhteisomistusesineen ulosmittauksesta, oli epäsuhteessa siitä aiheutuvaan haittaan nähden. Yhteisomistusesineen ulosmittauksen edellytykset eivät täytyneet.

---

<sup>150</sup> ks. toisin Linna 2008 s. 148. ”Sivullisyhteisomistajan oikeutta ei kuitenkaan loukata, koska hänen osuuttaan kauppahinnasta ei käytetä velallisen velkojen suorittamiseksi”. Kuitenkin tällöin puututaan sivullisen omaisuuteen hänen tahdostaan riippumatta, vaikkakin hän saa siitä rahallisen korvauksen oman osuutensa arvosta.

<sup>151</sup> Länsineva 2011 a s. 557.

Yksi ilmiö yhteisomistukseen liittyen ulosmittauksen yhteydessä on keinotekoinen järjestely, jossa yritetään väittää omaisuuden kuuluvan sivulliselle, vaikka se todellisuudessa kuuluu velalliselle (UK 4:14 §). Pyrkimyksenä on siis välttää ulosotto siirtämällä sen omistusoikeus sivulliselle, ja tähän liittyen on laajasti oikeuskäytäntöä<sup>152</sup>. Kyseessä on kuitenkin omaisuussuhteiden selvittämisestä, ja omaisuuden todellisen alkuperän selvittäessä noudatetaan normaalia menettelyä. Omaisuudensuojan kannalta aihepiiri ei siis tarjoa lähtökohtaisesti mielenkiintoisia kysymyksiä.

### 3.2 Oikeus riittävään toimeentuloon

Euroopan neuvoston alaisessa ihmisoikeusjärjestelmässä EIS keskittyy pitkälti yksilön vapausoikeuksiin, ja taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet sen sijaan ryhmittyvät Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78/2002) alaisuuteen. Sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien katsottiin olevan vaikea järjestää yksilön valitusoikeuden pohjalta, mihin EIS pohjautuu, joten ne jäseneltiin omaksi järjestelmäkseen. Samaa logiikkaa käytettiin myös YK:n ihmisoikeussopimuksissa, missä nämä oikeudet jäsenyivät TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) alle.<sup>153</sup> Järjestelylle löytyy myös historiallista taustaa: toimeentuloon liittyvät oikeudet kuuluvat ihmisoikeuksien toiseen sukupolveen, siinä missä EIS rakentuu ensimmäisen sukupolven ihmisoikeuksien varaan, eli käsittäen yksilön ja yhteisön turvallisuutta, vapautta ja tasa-arvoa koskevia oikeuksia.<sup>154</sup>

Kotimaisessa perusoikeusjärjestelmässä tällaista erottelua ei ole, oikeus sosiaaliturvaan on taattu PL 19 §:ssä. Sen 1. ja 2. momentti takaavat ihmisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja turvallisuuteen, minkä lisäksi suoja ulottuu pidemmälle: 3. ja 4. momentti velvoittavat julkisen vallan aktiivisiin toimenpiteisiin sosiaaliturvan takaamiseksi.

Ulosottokaareissa on useita velallisen vähimmäissuojaa turvaavia oikeuksia. Lisäksi ennen nykyisen ulosottokaaren voimaantuloa hallituksen esityksessä HE

---

<sup>152</sup> esim. KKO:2004:96, KKO:2004:52, KKO:2011:49.

<sup>153</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 31–33.

<sup>154</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 27–28.

13/2005 silloisen ulosottolain muuttamiseksi erityisesti korostettiin heikossa taloudellisessa asemassa olevien velallisten vähimmäissuojaa<sup>155</sup>. Sosiaalisia oikeuksia turvaavana elementtinä voitaisiin nähdä myös ulosotto-oikeuden sisäinen kohtuullisuusperiaate. Tällä tarkoitetaan, että maksuvelvoitteen täytäntöönpanoa ja häätöä arvioidessa tulee arvioida myös kohtuullisuusseikkoja. Tämä periaate on sisällöllisesti upotettu ulosottokaassa useaan ulosmittausta rajoittavaan kohtaan: esimerkiksi erottamisetuun, palkan ulosmittauksen sääntelyyn, ulosmittauskieltoihin ja ulosmittausjärjestykseen.<sup>156</sup>

Kohtuullisuusperiaate edellyttää myös yksittäisen ulosottomiehen käytössä olevien keinojen ja ulosottoviranomaisen päämäärien yhteensovittamista<sup>157</sup>. Myös yleinen hallintolain 6 §:n mukainen suhteellisuusperiaate – jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärän nähden – tukee ulosoton sisällöllistä kohtuullisuusperiaatetta. Nykyisen ulosoton yksi tehtävistä onkin rehabilitaatio, eli pyrkimys saada velallisen taloudellinen toimintakyky ennalleen<sup>158</sup>.

UK 4:45 § luo yleisen pohjan niistä tuloista, minkä perusteella velallisen ulosmittavat tulot lasketaan (*tulopohja*). Tähän kuuluvat ”--*kaikki velallisen saamat palkat ja luontoisedut sekä ulosmittauskelpoiset ja ulosmittauskelvottomat eläkkeet ja muut palkan sijasta maksettavat toimeentuloetudet*”.

KKO:1999:3: Tapauksessa oli kyse sen tulkitsemisesta, oliko maataloustuissa kyse jo elinkeinonsa harjoittamisen lopettaneen velallisen osalta tavallisista tuista, vai elinkeinotulosta – jota koskee laajempi suojaisuus. Turun käräjäoikeus tulkitsi tässä tilanteessa maataloustukien kuuluvan tavallisiin tukiin, jotka voitiin ulosmitata kuin tavalliset saatat. Turun hovioikeus sen sijaan muutti päätöstä siten, että maataloustuet tulkittiin elinkeinotuiksi. Korkein oikeus edelleen kumosi hovioikeuden tuomion, ja jätti asian käräjäoikeuden lopputuloksen varaan. Elinkeinonsa harjoittamisen lopettaneen tuet siis tulkittiin ulosmittauskelpoisuuteensa osalta samanlaisiksi tuloksi, kuin muutkin tuet.

Sen sijaan vastaavia tukia on korkeimmassa oikeudessa tulkittu kuuluvan elinkeinotuloksi, jos elinkeinon harjoittaminen on jatkunut (KKO:1988:113, KKO:1993:155).

---

<sup>155</sup> HE 13/2005 s. 1.

<sup>156</sup> Leppänen & Linna 2014 s. 38–39.

<sup>157</sup> Linna 2009 s. 24.

<sup>158</sup> Linna 2008 s. 17.

Ulosottokaaren käsite ”palkka” on laaja, sillä se tarkoittaa useita erilaisia tuloja, jotka rinnastetaan palkkaan, esimerkiksi eläkkeet, äitiys-, työttömyys-, ja sairauspäivärahat<sup>159</sup>. Tulolajeilla voi olla erilaisia vaikutuksia sen suhteen, miten ne vaikuttavat ulosmittauskelpoiseen omaisuuteen: esimerkiksi puhdasta toimeentulotukea ei saa ulosmitata (toimeentulotukiL 1412/1997 26 §), mutta se voi vaikuttaa velallisen tulopohjaan. UK 4:19 §:ssä säädetään lisäksi erinäisistä avustuksista, korvauksista ja muista varoista, jotka eivät kuulut tulopohjaan.

Lisäksi UK 4:21 §:ssä (erottamisetu) säädetään erinäisistä varallisuuksista, jotka tulee erottaa ulosmittauksesta. Esimerkiksi työ- ja opiskeluvälineet, jotka ovat tarpeellisia velallisen ja hänen perheenjäsentensä toimeentulon turvaamiseksi, tulee erottaa ulosmittauksesta. UK 4:48 § sen sijaan turvaa palkan ulosmittauksesta suojaosuuden. Tältä osin toimeentulon suoja on konkreettinen eikä jätä harkinnanvaraa: kyseessä on puhtaasti euromääräinen summa, joka tarkistetaan vuosittain asetuksella kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) mukaisesti.

UK 4:21.1.6 § takaa vielä lisäsuojaa suojaosuudelle: sen mukaan UK 4:48 §:ssä tarkoitettu osuus tulee turvata puolitoistakertaisena kuukauden ajaksi, jollei velallisella ole muuta vastaavaa tuloa. Lisäksi palkan ulosmittauksesta ansaitaan vuoden kestäneen ulosmittauksen jälkeen vapaakuukausia, jolloin ulosmittaus keskeytetään (UK 4:52-53 §). UK 4:51 §:ssä säädetään vielä olennaisesti heikentyneestä maksukyvyystä. Tämän perusteella velalliselta voidaan sairauden, työttömyyden, elatusavun tai muun erityisen syyn perusteella ulosmitata säännönmukaista pienempi määrä.

Ulosottokaaren muodostamat velallisen vähimmäistä toimeentuloa turvaavat säännökset eivät ole valtion takaamaa sosiaaliturvajärjestelmää, sillä velalliselle jäävä omaisuus ei ole peräisin valtion myöntämästä rahoituksesta. Velalliselle jäävät varat tässä tilanteessa muodostuvat sen sijaan siitä, että velkoja ei ole saanut täyttää suoritusta hänelle kuuluvasta omaisuudesta – joka on siis velallisella ulosmittauksessa.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Linna 2008 s. 130.

<sup>160</sup> Linna 2000 s. 700.

### *3.2.1 Oikeus riittävään toimeentuloon ja kollisiot suhteessa muihin perus- ja ihmisoikeuksiin*

PL 19 § mukaisesti jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon, ja julkisen vallan on aktiivisesti varmistettava oikeuden toteutuminen. Toteutumaton ulosmittaaminen merkitsee kuitenkin aina sitä, että velkoja ei saa täyttä korvausta omaisuudelleen. Ulosottoviranomaisen rooli puolueettomana viranomaisena korostuu tässä tapauksessa, sillä sen tyypillinen tehtävä on kerätä varoja velalliselta velkojalle, mutta samaan aikaan myös suojata velallisen omaisuutta niin, että taloudelliset ja sosiaaliset perusoikeudet toteutuvat. Kyseessä on myös eri intressitahojen perusoikeuksien kollisio. Velallisella on oikeutensa välttämättömään toimeentuloon, mutta samalla velkojalla on oikeus omaisuuden suojaan. On sekä lainsäätäjän, että toimeenpanevan viranomaisen – eli ulosottoviranomaisen – tehtävä huolehtia, että nämä perusoikeudet toteutuvat sopusuhtaisesti.

Toinen tyypillinen perusoikeuskollisio on nähtävillä hädän tapauksessa suhteessa PL 19.4 §:ään, jonka mukaan ”*julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.*” Ulosottoviranomainen sen sijaan on julkisen vallan edustajana hädän tapauksessa juuri siinä roolissa, että se aktiivisesti poistaa asukkaan tämän asunnostaan. Tässä asuntoon oikeuttavan perusoikeuden kanssa törmää asunnon omistajan omaisuuden suoja hänen omistamaansa tilaan. Ulosottokaassa on useita asunnon omistajan omaisuudensuojaa takaavia säännöksiä siinä mielessä, että ne helpottavat häätöprosessia ja tekevät sen keskeyttämisestä vaikeampaa.

Ensinnäkin häätö voidaan panna täytäntöön jo ilman lainvoimaa olevalla tuomiolla, mikäli häätöä hakeva taho asettaa vakuuden siltä varalta, että tuomioon tulee muutoksia (UK 2:6 §). Toisekseen tuomioistuimelle kohdistettu valitus voi antaa tuomioistuimelle mahdollisuuden määrätä suoritettava ulosmittaus keskeytettäväksi (*keskeytysmääräys*), mutta toimitettu häätö voidaan määrätä peruutettavaksi vain *painavasta syystä* (UK 2:13 §). Kolmanneksi, jos ulosottopeusteena oleva tuomio kumotaan, päättyy ulosottoasian vireillä olo ja ulosottomiehen tulee tällöin suorittaa käytettävissään olevat peruutustoimet, vaikka tästä tuomiosta haettaisiin edelleen muutosta. Hädän tapauksessa sen sijaan tässä tilanteessa peruutusta ei vielä tehdä; se suoritetaan vasta, kun jälkimmäinenkin



tuomio on lainvoimainen (UK 2:15 §). Tässä on osin kyse myös siitä, että ulosottomenettelyssä pyritään välttämään edestakaisia toimia, kuten omaisuuden siirtelyä paikasta toiseen prosessin eri vaiheissa. Myös tuomioistuin voi puuttua tällaiseen toimintaan muiden asioiden kuin hädön tapauksessa kieltämällä ulosoton peruuttamistoimet.<sup>161</sup> Hädön tapauksessa siis vastaavanlainen kiello on voimassa automaattisesti.

Häätöä vaativan omaisuudensuojaa on siis hädön kohdalla suojeltu ulosotto-kaassa laajalti, mutta hädettävän näkökulmasta sen tarjoama suoja asuntoon on huomattavasti niukempi. Tämän vuoksi onkin olennaista, että ulosottoviranomaisen suorittama häätö tapahtuu tuomioistuimen päätöksen nojalla, kuten on säädetty UK 2:6 §:ssä (häätöä edellyttävä käräjäoikeuden tuomio). Kun itse prosessuaalinen häätötapahtuma edellyttää kahden viranomaisen käsittelyn, voidaan olettaa sen laillisten perusteiden tutkimisen saaneen tehokkaamman arvioinnin.

### *3.2.3 Ulosottoviranomaisen rooli riittävän toimeentulon varmistajana*

Ulosoton piiriin joutuvat ovat tyypillisesti jo lähtökohdaltaan heikkovaraisia, joten on tärkeää, että laki on riittävän selkeätulkintainen varmistaakseen heidän oikeutensa riittävään toimeentuloon. Perustuslakivaliokunnan mukaan kohtuuttoman pitkäkestoinen ulosotto voi heikentää jopa yksilön mahdollisuuksia elää ihmisarvoista elämää<sup>162</sup>. Esimerkiksi suojaosuuden selkeät euromääräiset rajat ovat hyvä varmistus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistumiseen, sillä ne jättävät lainkäyttäjille vain vähän harkinnanvaraa.

Kuitenkin niissä asioissa, joissa harkinnanvaraa on käytettävissä, on varmistuttava riittävästä oikeusturvasta. Ulosmittaustoimenpiteiden määrällinen laajuus tarkoittaa, että konflikteja varmasti esiintyy. Ulosottovelallisten usein heikko sosiaalinen asema voi myös tarkoittaa, että he eivät aina kykene hakemaan oikeus-

---

<sup>161</sup> Leppänen & Linna 2014 s. 624.

<sup>162</sup> PeVL 42/2006 vp. s. 4.

teitse apua, kun he sitä tarvitsisivat. Tarkka lainsäädäntö ja tietyissä asioissa tuomioistuimen rooli – esimerkiksi häätöjen kohdalla – ovat omiaan edistämään sitä, ettei ulosottotoimintaan jää liikaa harkinnanvaraa.

Kuten aiemmin todettua, ulosottovelallisen oikeus riittävään toimeentuloon on osiltaan ristiriidassa velkojan oikeuteen omaisuuteensa. Velallisen riittävä toimeentulohan muodostuu juuri siitä, ettei velkoja saa täyttä korvausta omaisuudesta. Tässä korostuu julkisen vallan – ja sen edustajana ulosottoviraston – monijakoinen rooli, sillä sen pitäisi samaan aikaan varmistaa sekä velallisen että velkojan oikeuksien toteutuminen. Velkasuhteen luonteesta riippuen se voi olla vertikaalisuhteen välisenä tahona (yksityinen velallinen ja yksityinen velkoja), tai horisontaalisuhteen välisenä tahona (yksityinen velallinen ja julkinen velkoja). Kaikissa erilaisissa velkasuhteen muodoissa sen tulisi kuitenkin pysyä puolueettomana viranomaisena, ja puolueettomuusvaatimus onkin selvästi vahvistunut ulosottolainsäädännön uudistuksissa<sup>163</sup>.

### 3.3 Oikeus elinkeinon harjoittamiseen

Perustuslain 18 § takaa oikeuden työhön ja elinkeinovapautteen. Sen 1. momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Kyseessä on ensisijaisesti vapausoikeus, ja sen rooli on tarjota yksilölle mahdollisimman vapaa pääsy työmarkkinoille. Kyse ei siis ole, ainakaan välittömästi, positiivisesta velvoitteesta varmistaa yksilön tosiasiallinen mahdollisuus tehdä haluamaansa työtä<sup>164</sup>. Pykälän 2. momentti kuitenkin velvoittaa julkisen vallan edistämään työllisyyttä ja pyrkimään turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kyseessä on yleisesti minkä tahansa työn tarjontaan liittyvä edistämisvelvollisuus, eikä tähän sisälly 18.1 § kaltaista valinnanvapauden ajatusta<sup>165</sup>.

Oikeus työhön on suojattu myös Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa II osan 1 artiklassa. Artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan valtiot ”sitoutuvat suojelemaan

---

<sup>163</sup> Linna 2009 s. 23.

<sup>164</sup> Karapuu & Lavapuro 2011 s. 677–688.

<sup>165</sup> Karapuu & Lavapuro 2011 s. 694–695.

tehokkaasti työntekijän oikeutta ansaita elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa”. Tämä luo siis selkeästi julkiselle vallalle veloitteen toimia aktiivisesti sen puolesta, että työn tekemisen lähtökohdat ovat mahdollisia. Toisaalta kuitenkin sosiaalisen peruskirjan merkitys ihmisoikeusjärjestelmässä on edelleen hyvin matalaprofiilinen<sup>166</sup>.

### *3.3.1 Omaisuuden ulosmittaamisen vaikutukset työn tekemisen edellytyksiin*

Ulosottomenettely voi vaikuttaa velallisen työhön oikeuttavien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ensisijaisesti työn mahdollistavien esineiden ulosmittaamisen muodossa. Ulosottokaari sisältääkin suojaa elinkeinon harjoittamiseen liittyvän omaisuuden ulosmittaamiselta. UK 4:21.1.3 §:n mukaan velalliselle tarpeelliset työvälineet tulee erottaa ulosmittauksesta. Lisäksi erikseen saman momentin kohdassa 4 säädetään, että työvälineisiin *rinnastettavat* esineet tulee erottaa asetuksella säädettävään arvoon asti. Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen ulosottomenettelystä 1322/2007:n 11 §:n mukaan tuo raja on 3000 euroa tai erityisestä syystä 5000 euroa.

Työvälineisiin rinnastettavilla esineillä tarkoitetaan sellaista omaisuutta, joka on velalliselle tarpeellinen työn suorittamiseen liittyen, mutta ei kuitenkaan varsinainen työväline. Tällainen saattaa olla esimerkiksi auto työmatkoja varten. Arvoltaan asetuksen rajan ylittävä omaisuus voidaan tällöin ulosmitata, mutta velalliselle palautetaan asetuksen mukainen rahasumma uuden vastaavan, vähempiarvoisen, hankkimista varten. Sen sijaan varsinaiset työn suorittamiseen suoraan liittyvät työvälineet eivät ole ulosmitattavissa arvostaan riippumatta.<sup>167</sup> Näin ollen esimerkiksi maanviljelijänä toimivan henkilön suoraa työvälinettä, kuten maatalouskonetta, ei voida ulosmitata.

Työvälineisiin rinnastettavat esineet voivat kuitenkin joissain tapauksissa olla sellaista omaisuutta, että ne erotetaan ulosmittauksesta arvostaan riippumatta sa-

---

<sup>166</sup> Karapuu & Lavapuro 2011 s. 674.

<sup>167</sup> Linna 2008 s. 114–115.

malla tavalla kuin varsinaiset työvälineet. UK 4:21.1.5 §:n mukaan tällainen ulosmittauksesta erottaminen tulee tehdä, jos velallinen hankkii tämän omaisuuden avulla riittävästi ulosmittauskelpoista tuloa velkojan saatavan suorittamiseksi.

Ulosotosta erotettavia työvälineiden lajeja on siis kolme: 1) tarpeelliset työvälineet, 2) työvälineisiin rinnastettavat esineet, joita ei voida ulosmitata tiettyyn arvoon asti, sekä 3) työvälineisiin rinnastettavat esineet, joita ei voida ulosmitata arvostaan riippumatta.

KKO:2001:100. Tapauksessa oli kyse taksiliikennettä ammatikseen harjoittavan henkilön taksiautosta, jonka ulosottomies oli ulosmitannut. Alemmat oikeusasteet katsoivat, että kyseessä oli ollut velalliselle tarpeellinen työväline, joka tuli erottaa<sup>168</sup> ulosmittauksesta ja ulosottomiehen tekemä ulosmittaus oli kumottava. Korkein oikeus sen sijaan totesi, että kyseessä ei ole tarpeellinen työväline. Edelleen kysymykseksi jäi, onko taksi tässä tapauksessa työvälineeseen rinnastettava esine, jota ei voida ulosmitata tiettyyn arvoon asti vai arvostaan riippumatta. Arvostaan riippumatta ulosmitattavan esineen ulosmittauskielto edellyttää, että velallinen hankkii sillä riittävästi ulosmittauskelpoista tuloa velkojan saatavan suorittamiseksi. Tosiasioiden perusteilla oikeus katsoi, että tämä edellytys ei tässä tapauksessa täytynyt, ja kyseessä oli työvälineeseen rinnastettava väline, jota ei eroteta ulosmittauksesta sen ylittäessä asetuksen mukaisen arvon. Alempien oikeusasteiden päätökset kumottiin ja asia jäi alkuperäiseen ulosottomiehen ratkaisun varaan.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa oli kattavasti perusteltu historiallisilla seikoilla, mitä voidaan pitää varsinaisena työvälineenä ja mitä ei. Perustelu kuitenkin pohjautui lähes yksinomaan silloiseen ulosottolakiin, siihen liittyviin valiokunnan lausuntoihin, hallituksen esityksiin ja aiempaan oikeuskäytäntöön<sup>169</sup>. Sen sijaan ratkaisussa ei otettu kantaa asian yhteyksistä perus- ja ihmisoikeuksiin.

PL 18 § nimenomaisesti vaatii, että jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa *valitseamallaan* työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tähän nähden on erikoista, että esimerkiksi kirjoituskone nähdään työn kannalta välttämättömänä työvälineenä, mutta taksiautoa ei<sup>170</sup>. Korkeimman oikeuden ratkaisu on annettu aikana, jolloin

---

<sup>168</sup> Voimassa ollut UL 447/2001 oli työvälineiden erottamisedun osalta vastaava kuin UK 705/2007.

<sup>169</sup> KKO vetoaa ratkaisun perusteluissaan nimenomaisesti oikeuskäytäntöön, mutta ainoa viittaus autoaan ammattimaiseen elinkeinoharjoittamiseen käyttävään on hyvin vanha tapaus, KKO 1951 II 40.

<sup>170</sup> KKO:2001:100: Ratkaisun perusteluissa käytetään työvälineen esimerkkinä juuri näitä esineitä.

perus- ja ihmisoikeuksien asema ei ollut vielä vakiintunut arkiseen juridiikkaan<sup>171</sup>. Ennen perusoikeusuudistusta perustuslaki ei lisäksi edes tuntenut PL 18.1 §:n mukaista yrittämisen vapauden periaatetta<sup>172</sup>. Mielenkiintoista olisi nähdä, miten vastaavanlainen tapaus tulkittaisiin tänä päivänä.

Työn mahdollistavien esineiden ulosmittaamiskieltojen lisäksi perus- ja ihmisoikeusnäkökulma voisi teoreettisesti tulla esille myös puhtaasti rahallisia summia ulosmitattaessa. Esimerkiksi yrittäjä tarvitsee tietyn suuruisia pääomamääriä elinkeinonsa harjoittamiseen. Tällaisen ajattelun ongelmana on kuitenkin, että olisi hyvin tulkinnanvaraista pohtia sitä, minkä suuruinen summa voisi pitää elinkeinon harjoittamisen jatkumisen mahdollisena. Se olisi myös ristiriidassa velkojan omaisuuden suojan kanssa, sillä hänelle kuuluvaa omaisuutta jätettäisiin tällöin ulosmittaamatta suojellakseen velallisen oikeutta elinkeinon. Teoreettisella tasolla perus- ja ihmisoikeusvaikutus voisi kuitenkin olla positiivinen: mikäli velallisen yritystoiminnan edellytykset olisivat kohonneet ja hän pystyisi suorittamaan jälleen kannattavaa liiketoimintaa, tuottaisi hän tätä kautta enemmän ulosmittauskelpoista omaisuutta jatkossa. Tätä myötä myös velkoja voisi saada hänelle kuuluvan omaisuuden kuitatuksi näiden velallisen kasvaneiden pääomatulojen ulosmittauksen kautta. Käytännön toteutus tällaisessa harkinnassa olisi kuitenkin erittäin hankalaa.

---

<sup>171</sup> Länsineva 2011 b s. 340–342.

<sup>172</sup> Karapuu & Lavapuro s. 673.

## 4 Ulosoton oikeussuojakeinot ja oikeusturva

### 4.1 Oikeussuojasta ihmisoikeussopimuksessa ja perustuslaissa

#### 4.1.1 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

EIS 6 artikla takaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sen 1 kappaale sisältää oikeudenkäyntimenettelyä koskevat säännöt silloin, kun päätetään henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenstä. Jokaisella on tällöin ”*oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa*”. Oikeudet ja velvollisuudet ovat sopimuksen englanninkielisessä versiossa määritelty termeillä ”*civil rights and obligations*”. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että sitä sovellettaisiin tältä osin vain yksityisoikeudellisiin riita-asioihin. EIS:n autonomisesta luonteesta johtuen sitä tulee tulkita riippumattomana kansallisista oikeusjärjestyksistä, ja EIT:n nykyisen tulkinnan mukaan ”oikeuksia ja velvollisuuksia” voidaan tulkita myös, kun kyseessä on julkisen ja yksityisen välinen suhde.<sup>173</sup>

Myös omaisuuden ulosmittaaminen, kuten muutkin täytäntöönpanoasiat, voidaan nähdä artiklan 6(1) soveltamisalaan kuuluvana, sillä täytäntöönpanossa on kyse oikeudenkäynnin elimellisestä osasta<sup>174</sup>. Edellytyksenä EIS 6(1):n soveltamiselle on, että on olemassa oikeutta tai velvollisuutta koskeva erimielisyys tai riita. Tämä erimielisyys tai riita voi koskea sekä kysymyksiä jonkin oikeuden olemassaolosta että myös tosiasiakysymyksiä.<sup>175</sup>

EIT on todennut artiklan kohdalta enemmän rikkomuksia kuin yhdenkään muun sopimusmääräyksen kohdalla, joten EIS:n painoarvoa on syytä korostaa tässä yhteydessä kotimaisen perusoikeusjärjestelmän rinnalla. Toisaalta taas artikla on osoittautunut myös vaikeasti tulkittavaksi, sillä EIT on samaan aikaan halunnut

---

<sup>173</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 479–485.

<sup>174</sup> Di Pede v. Italia (26.9.1996): täytäntöönpanoasiat katsottiin kuuluvaksi artiklan soveltamisalaan. ks myös. esim. Pellonpää ym. 2012 s. 489: Matti Pellonpää on nimenomaisesti tarkentanut, että myös ulosotto voidaan katsoa tähän piiriin kuuluvaksi. Samoin perustuslakivaliokunta on viitannut tähän tuomioon antaessaan lausuntoa ulosoton lainsäädäntöuudistuksista (PeVL 5/2016 vp. s. 2.)

<sup>175</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 473.

korostaa valtioiden vapautta valita haluamansa valita haluamansa keinot 6 artiklan toteuttamiseksi, mutta toisaalta pyrkinyt myös itse oma-aloitteisesti varmistamaan sen sisällön toteutumisen jäsenvaltioissa.<sup>176</sup>

Artiklan mukaisesti henkilöllä on oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, kun hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan päätetään. Tälle on tulkittu olevan laaja merkitys: vaikka valtion sisäinen järjestelmä ei tarjoaisi oikeutta saada asiaa tuomioistuinkäsittelyyn, on EIT:n tulkintakäytännössä katsottu että ihmisoikeussopimus voi tällaisen oikeuden luoda. Samoin myös, mikäli ensiasiateisesti hallintoviranomainen päättää yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, on hänellä lähtökohtaisesti oikeus saada asia tuomioistuimen käsittelyyn. Ulosotto-menettelyssä on juuri kyse hallintoviranomaisen tekemästä lainkäytöstä, jossa puututaan suoraan yksilön oikeuksiin, joten jo ihmisoikeussopimuksen mukainen velvoite luo tällöin oikeuden saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä oikeus ei kuitenkaan ole absoluuttinen, sillä pääsyä tuomioistuimeen voidaan rajata, jos rajoituksella on hyväksyttävä päämäärä ja se on suhteellisuusperiaatteen mukainen.<sup>177</sup>

EIS 6(1) artikla sisältää myös määräyksen siitä, että oikeudenkäynnin on tapahduttava kohtuullisessa ajassa. Tällöin on kyse kokonaisvaltaisesta harkinnasta, johon vaikuttavat tapauksen vaikeusaste, osapuolten toiminta oikeusprosessin aikana, sekä tuomioistuinten ja viranomaisten toiminta prosessissa.<sup>178</sup> Oikeudenkäynnin kohtuulliseen aikaan liittyen Suomi on saanut ulosottoa koskevia EIT:n langettavia ratkaisuja, mitä käsitellään luvussa 4.4.

Ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltioille luomiin velvoitteisiin kuuluu, että käytettävissä olevan oikeuskeinon tulee olla *tehokas*. Tämä on sisällytetty sopimuksen 13 artiklaan, ”oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon”. Lähtökohtana on, että EIS:n mukaiset ihmisoikeudet tulee turvata tehokkaasti kansallisen oikeusjärjestyksen sisäisesti. EIS 13 artikla ei ole ns. itsenäinen oikeus, vaan sitä voidaan tarkastella vain suhteessa toiseen sopimuksen määräykseen.<sup>179</sup> Näin ollen,

---

<sup>176</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 461.

<sup>177</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 461–462.

<sup>178</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 540.

<sup>179</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 785–787.

mikäli henkilö kokee esimerkiksi EIS 6(1):n mukaisen oikeutensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tulleen loukatuksi, voidaan tätä tutkia yhdessä EIS 13 artiklan kanssa.

Tehokkaaseen oikeussuojakeinoon kuuluu, että tuomioistuimella tulee olla tarpeeksi laaja toimivalta käsitellä ja ratkaista sinne tuotu asia. Samoin oikeudenkäyntimenettelyssä tulee varmistua, että sen osallisella on mahdollisuus saada näkemyksensä kuuluviin, etteivät siitä aiheutuvat kulut ole kohtuuttomat ja että osallisella on mahdollisuus käyttää avustajaa. Tehokkaaseen oikeussuojakeinoon sisältyy myös joissain tapauksissa edellytys, että oikeuskäsittelyn aikana on mahdollista käyttää turvaamistoimia käsittelyyn liittyvän aineellisen asian suhteen, esimerkiksi täytäntöönpanon kieltä.<sup>180</sup> Tämä on erityisen merkittävää ulosoton kannalta: ulosotossa voidaan pääsääntöisesti täytäntöönpanna lainvoimaa vailla olevia tuomiota (UK 2:4 §), ja oikeusprosessin aikana tapahtuva täytäntöönpano voi jopa supistaa henkilön muutoksenhakedellytyksiä<sup>181</sup>. Tätä näkökulmaa tarkastellaan tarkemmin keskeyttämistoimenpiteitä käsittelevässä luvussa 4.3.4.

#### *4.1.2 Oikeusturva perustuslain mukaisena perusoikeutena*

PL 21 § takaama oikeusturva muistuttaa sisällöltään EIS 6(1):aa, mutta myös eroaa sisällöltään sen suhteen, että siinä on eroteltu oikeus *saada asiansa käsitellyksi* ja oikeus saada henkilöä koskeva *päätös lainkäyttöelimen käsiteltäväksi*. Asian käsittelyssä voi olla kyseessä myös muu viranomainen kuin tuomioistuin, ja säännös takaa jo kirjoitetulla tasolla oikeuden nauttia myös tällöin asianmukaisesta käsittelystä ilman aiheetonta viivästystä. Ihmisoikeussopimuksessa 6 artiklan mukainen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on katsottu koskevan muita viranomaisia kuin tuomioistuimia vasta tulkinnan kautta<sup>182</sup>.

PL 21.2 takaa lisäksi, että käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeu-

---

<sup>180</sup> Hallberg 2011 a, s. 787.

<sup>181</sup> Esim. UK 11.1.2 §: Mikäli ulosmitattava omaisuus on jo tilitetty kokonaan, voidaan ulosottovalitus tehdä enää vain tilityksessä tapahtuneesta virheestä.

<sup>182</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 480–482.



denkäynnin ja hyvän hallinnon takeet *turvataan lailla*. Aiemmin kansallisista perusoikeuksista tällaiset yksilön näkökulmaa painottavat säännökset puuttuivat, ja vasta perusoikeusuudistuksen myötä näihin kiinnitettiin huomiota. Tavoite oli saada oikeusturva samalle tasolle kansainvälisen perustuslakikäytännön ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tasolle.<sup>183</sup>

Oikeusjärjestelmässämme kaiken vallankäytön sitominen lakiin on ollut oikeusturvan lähtökohtana. *Lainalaisuus* voidaan ymmärtää oikeudelliseksi vakuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan tasapuolisesti, yhdenmukaisesti ja puolueettomasti<sup>184</sup>. Lainalaisuuden periaatteella on liittymäkohtia PL 80.1 §:ään, jonka mukaisesti ihmisten velvollisuuksien ja oikeuksien perusteet ovat säädettävä lailla, ei alempiasteisilla säännöksillä. Tällä on jälleen liitänköhtia PL 124 §:ään, jonka mukaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät voidaan antaa vain viranomaisten tehtäviksi.<sup>185</sup>

Kaikki ulosottotehtävät onkin säädetty ulosottoviranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan<sup>186</sup>. Ulosottomenettelyn osalta lakisidonnaisuutta on muutenkin pyritty toteuttamaan laajalti, sillä ulosottoakaari sisältää valtavan määrän säännöksiä ulosottoviranomaisen toimivallasta. Kuitenkin omaisuuden ulosmittaamisessa on runsaasti myös viranomaisen harkintavaltaan liittyviä ratkaisuja, kuten omaisuuden arvon arvioiminen. Lainalaisuus ei yksin riitäkään oikeusturvan mitaksi<sup>187</sup>, ja ulosotossa keskeinen periaate onkin, ettei täytäntöönpanossa aiheuteta kenellekään tarpeetonta vahinkoa ja haittaa<sup>188</sup>.

Lainalaisuusajatteluun sisältyykin myös mielivallan kieltö: viranomaisten hallinto-harkintaa on pyritty rajoittamaan erilaisten teorioiden, kuten tarkoituksensidonnaisuuden ja harkintavallan väärinkäyttöä koskevin opein. Samoin oikeusturvan elementteihin kuuluu, että ihmisiä tulee kohdella *yhdenvertaisesti* lain edessä. Tätä on pidetty yhtenä oikeusturvan kulmakivistä. Samoin yhdenvertaisuuteen

---

<sup>183</sup> Hallberg 2011 a s. 783–784.

<sup>184</sup> Hallberg 2011 a s. 784–785.

<sup>185</sup> Saraviita 2011 s. 283

<sup>186</sup> Rikoslain (39/1889) 17:9 §:n nojalla oman käden ulosotto on kiellettyä.

<sup>187</sup> Hallberg 2011 a s. 784–785.

<sup>188</sup> Linna 2008 s. 46.

liitetään nykyään syrjinnän ja perusteettoman erottelun kieltö. Yhdenvertaisuuden vaatimusta ilmentää PL 6 §:n nimenomainen säännös yhdenvertaisuudesta, joka velvoittaa sekä tuomioistuimia että muita viranomaisia.<sup>189</sup>

## 4.2 Ulosottoprosessin oikeussuojakeinoista yleisesti

### *4.2.1 Yksityisoikeudellisen saatavan oikeellisuus ja muutoksenhaku*

Tämä luku käsittelee ensisijaisesti ulosottomenettelyvaiheen säännöspohjaisia, kirjoitettuja oikeussuojakeinoja. Kuitenkin merkitystä on myös sen arvioinnilla, onko alkuperäinen, ulosottoon siirtyvä saatava oikealaatuinen, -määräinen, ja –aikainen<sup>190</sup>. Yksityisoikeudellisessa saatavassa tuon ensisijaisen saatavan oikeellisuuden arvion suorittaa tuomioistuin, sillä UK 2:2 §:n mukainen lista ulosotoperusteista sisältää ainoastaan viranomaisten antamia tuomioita ja päätöksiä. Tyypillisesti yksityisoikeudellisessa saatavassa ulosotoperusteena on UK 2:2.1 §:n mukainen tuomioistuimen riita-asiassa antama tuomio<sup>191</sup>.

Määrällisesti ylivoimaisesti suurin osa tuomioistuimen antamista ratkaisuista on yksipuolisia tuomioita oikeudenkäymiskaaren (7/1734; myöhemmin OK) 5:13:n §:n nojalla<sup>192</sup>. Tällöin kyse on yleensä siitä, että kanteen vastaaja ei ole kiistänyt häntä kohtaan esitettyjä väitteitä, joten ne voidaan olettaa oikeellisiksi. Ulosottoorganisaation rakenneuudistus voi tuoda merkittäviä uudistuksia tältä osin, sillä on ehdotettu, että yksinkertaisissa riita-asioissa ensisijainen saatavan oikeellisuuden arviointi siirrettäisiin ulosottoviranomaisen toimivaltaan<sup>193</sup>. Tämä tarkoittaa, että koko prosessi velkojan hakemuksesta alkaen noudattaisi ulosotto-oikeudellisia prosesseja, kun tällä hetkellä ensimmäinen vaihe (ulosottokelpoisen pää-

---

<sup>189</sup> Hallberg 2011 a s. 783.

<sup>190</sup> Havansi 2002 s. 311.

<sup>191</sup> Ulosotto Suomessa. Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2014. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2015:1 s. 2.

<sup>192</sup> Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2014. Oikeusministeriön julkaisu 23/2015 s. 35.

<sup>193</sup> Esim. Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 52/2014.

töksen saaminen) noudattaa oikeudenkäymiskaaren oikeusturvan takaavia elementtejä. Prosessin siirtymisestä yhden viranomaisen käsiin ja sen vaikutuksia arvioidaan myöhemmin luvussa 5.

Käräjäoikeuden ratkaisusta voidaan OK 25 luvun mukaisesti valittaa hovioikeuteen. Tämä pätee kuitenkin vain tuomioistuimen antamiin varsinaisiin tuomioihin; OK 5:13 §:n nojalla annettuihin *yksipuolisiin tuomioihin* valitusoikeus ei päde. Juuri näiden täytäntöönpanosta ulosottokelpoisissa päätöksissä on pääasiallisesti kyse. Tällöin muutoksenhakekeinona toimii OK 5:15 §:n mukainen takaisin saanti. Sen mukaisesti muutoksenhakua haetaan samaiselta tuomioistuimelta, joka yksipuolisen tuomion on antanut. Muutosta on haettava 30 päivän sisällä siitä, kun ” takaisinsaannin hakija hänen läsnäollessaan toimitetussa ulosmittauksessa taikka muulla tavoin todisteellisesti on saanut tiedon yksipuolisesta tuomiosta.” (OK 5:15.1 §).

Tilanne voi olla oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallinen. Henkilöllä, jota vastaan yksipuolinen tuomio on annettu, ei välttämättä ole pitkään aikaan mitään tietoa kyseisestä tuomiosta. Ensinnäkin, tuomioistuimella ei ole velvollisuutta antaa tällaista tuomiota tiedoksi sen vastaajalle kuin poikkeustilanteissa<sup>194</sup>, ja toisekseen ulosottomiehet toimittavat suurimman osan ulosmittaustoimenpiteistä ilman henkilön läsnäoloa<sup>195</sup>. Hänellä ei välttämättä ole alkuunkaan edes tietoa, että kyseinen velkomus on edes ollut käsittelyssä tuomioistuimessa, sillä OK 11:7 § (sijaistiedoksianto) ja OK 11:9 § (kuuluttaminen) mahdollistavat asian käsittelyn alkamiseen liittyvän tiedoksiannon tapahtumisen ilman varsinaista kontaktia henkilöön. Tästä huolimatta tuomioistuimen antama yksipuolinen tuomio pannaan ulosmittaustoimenpiteiltä samalla tavalla täytäntöön kuin tavallinen, lainvoimainen tuomio (UK 2:9 §), jopa ilman velkojan asettamaa vakuutta<sup>196</sup>. Se periaate, että ulosotossa täytäntöönpannaan myös ei-lainvoimaisia ratkaisuja, saattaa kuitenkin joissakin tapauksissa olla myös velalliselle edullinen:

---

<sup>194</sup> OK 12:14 §:n mukaan tällainen tiedoksiantovelvollisuus tuomioistuimella on vain, jos saamisen maksamiseen liittyy vakuutena olevaa kiinteää omaisuutta tai henkilö on veloitettu suorittamaan valtiolle korvausta oikeusapulain (257/2002) nojalla.

<sup>195</sup> Ulosotto Suomessa. Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2014. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2015:1 s. 19.

<sup>196</sup> Havansi 2002 s. 336.

AOa 73/4/03: Tuomioistuimen päätöksessä oli kumottu velallisen kiinteistön ulosmittaus. Velallinen oli vaatinut ulosottoviranomaista päätöksen nojalla peruuttamaan ulosmittauksen. Kihlakunnanvouti ei kuitenkaan suostunut tähän, vaan piti kiinteistöä ulosmitattuna vielä yli vuoden sen perusteella, ettei tuomioistuimen päätös ollut vielä lainvoimainen. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan menettely ei täyttänyt EIT:n tulkintaa EIS 6 artiklan soveltamisesta.

Mikäli velallisella ilmenee tarvetta hakea muutosta häntä kohtaan langetettuun yksipuoliseen tuomioon, voi tilanne aiheuttaa hankaluutta arvioidessa EIS 6(1) artiklan mukaista oikeudenkäyntiä ”kohtuullisessa ajassa”. Siviiliprosessissa katsotaan tyypillisesti, että kohtuullisen ajan määritelmään luettava aika alkaa kanteen vireillepanosta ja päättyy lainvoimaiseen tuomioon.<sup>197</sup> Aiemmin esitetyn mukaisesti henkilöllä ei ensinnäkään välttämättä ole tietoa häntä kohtaan nostetusta kanteesta, ja toisekseen tuomioistuimen antama yksipuolinen tuomio ei välttämättä ole lainvoimainen pitkään aikaan. Oikeusprosessin kohtuullista aikaa arvioidessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että yksipuolisen tuomion tiedoksiantovelvollisuus on sitä hakeneella asianosaisella (OK 12:14.1 §) – mitä todellisuudessa ei välttämättä toteuteta – mutta kuitenkin viime kädessä valtio vastaa oikeusprosessin kestosta kokonaisuudessaan<sup>198</sup>.

#### *4.2.2 Oikeussuojakeinojen systematisoinnista*

Ulosottomenettelyn muutoksenhakuoikeus on laaja, sillä muutoksenhakuun on oikeus laajalla henkilöpiirillä, ja muutoksenhaku on mahdollista useassa eri vaiheessa<sup>199</sup>. Ulosoton oikeussuojajärjestelmä uudistui vuoden 1996 muutoksenhaku-uudistuksen myötä. Tätä ennen ensimmäisen asteen muutoksenhakuviranomainen oli lääninhallitus, kun taas nykyään se on käräjäoikeus.<sup>200</sup> Ihmisoikeuskehityksen kannalta muutos on myönteinen, sillä EIS 6(1) artiklassa on nimenomaisesti taattu oikeus tuomioistuinkäsittelyyn, kun taas PL 21 §:ssä on säädetty

---

<sup>197</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 539.

<sup>198</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 541.

<sup>199</sup> vrt. Linna 2008 s. 240–242.

<sup>200</sup> Linna 1999 a s. 3–4.

tuomioistuimesta *tai muusta viranomaisesta*. Aiemminkin pääsy edelleen tuomioistuinkäsittelyyn oli mahdollista, mutta nyt se on taattu jo ensiasteen muutoksenhakuviranomaisen roolissa. Samaan aikaan muutoksenhaku-uudistuksen aikaan säädettiin myös ulosottoviranomaisen itseoikaisun<sup>201</sup> mahdollisuudesta<sup>202</sup>.

Millaisia seikkoja ulosotossa tulee huomioida oikeusturvan toteutumisen kannalta? Ensinnäkin oikeusturvan toteutuminen tulee varmistaa sekä velallisen, velkojan että sivullisen osalta. Tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta keskeisintä on luonnollisesti velallisen oikeusturvan toteutuminen. Tätä arvioidessa tulisi huomioida sekä varsinaiset oikeusnormien takaamat oikeussuojakeinot, kuten muutoksenhaut ja valitukset, että ulosottomenettelyn oikeellisuus. Menettelyn oikeellisuus on kiinteästi yhteydessä vallankäytön sitomisen lakiin. Tältä osin tulisi ensinnäkin huomioida, että menettelyssä noudatetaan prosessuaalisia menettelysäännöksiä. Tällä tarkoitetaan, ettei nimenomaisia prosessiin liittyviä säännöksiä rikota, kuten ulosmitata sellaista omaisuutta, jonka ulosmittaaminen on erityisen ulosmittauskiellon perusteella estetty.

Toiseksi on kiinnitettävä huomiota, että aineelliset kysymykset ovat ratkaistu oikein. Tässä voi olla kyse esimerkiksi sen arvioimisesta, onko omaisuudesta saatu riittävä korvaus myydessä velalliselle kuuluvaa omaisuutta.

Kolmanneksi on huolehdittava, että ulosoton muodolliset edellytykset täyttyvät. Tällöin on kyse esimerkiksi siitä, että ulosottooperusteena toimiva päätös on UK 2:2 §:n mukainen, tyypillisesti yksityisoikeudellisessa saatavassa siis tuomioistuimen antama tuomio<sup>203</sup>.

Ulosoton oikeussuojakeinot voidaan jakaa välittömiin ja välillisiin. Välittömiä keinoja ovat sellaiset, joiden tarkoitus on varmistaa ulosottomenettelyn oikeellisuus. Tähän kategoriaan kuuluvat ulosottoviranomaisen suorittamat *itseoikaisut* sekä tuomioistuimelle osoitettavat *ulosottovalitukset ja täytäntöönpanoriidat*, joilla välittömästi muutetaan ulosoton täytäntöönpanoa. Välillisiä oikeussuojakeinoja sen sijaan ovat erilaiset menettelylliset toimenpiteet, joilla pyritään varmistumaan prosessin oikeellisuudesta ja tätä kautta asianosaisen oikeusturvan toteutumisesta.

---

<sup>201</sup> Nykyisessä ulosottokaareissa (2007/705) säädelty luvussa 10.

<sup>202</sup> Linna 1999 a s. 3–4.

<sup>203</sup> Linna 1999 a s. 5–6.

Tällaisia ovat esimerkiksi velallisen kuuleminen, tiedoksiannot, pöytäkirjaamisvelvollisuus ja toimitustodistajan läsnäolo.<sup>204</sup> Suppeasti katsoen ensin mainittu kategoria (itseoikaisu, ulosottovalitus ja täytäntöönpanoriita) voidaan nähdä myös jälkikäteinä oikeussuojakeinoina, kun taas jälkimmäiset keinot ovat luonteeltaan ennakkollisia<sup>205</sup>.

Ulosoton oikeussuojakeinot voidaan edelleen jakaa sen mukaan, onko kyse *materiaalisesta* vai *menettelyllisestä* kysymyksestä. Materiaalisilla kysymyksillä tarkoitetaan esimerkiksi sellaisia tosiasiallisia kysymyksiä, kuin että onko ulosmitattava omaisuus todellisuudessa kuulunut velallisen omistukseen. Menettelylliset kysymykset sen sijaan koskevat esimerkiksi ulosmitatun omaisuuden huutokauppaamisesta tehdystä ilmoituksesta olevaa virhettä. Oikeussuojakeinoja voidaan jaotella myös sen mukaan, onko kyse *yleisestä* vai *erityisestä* oikeussuojakeinosta. Oikeussuoja on yleinen, jos se voi lähtökohtaisesti koskea mitä vaan ulosmittaukseen liittyvää toimitusta. Erityinen suojakeino on kyseessä silloin, kun on käsillä jokin yksittäistä toimenpidettä koskeva keino. Esimerkki tällaisesta on jälki-ilmoitusta koskeva säännös UK 3:36.3 §, joka antaa ulosottotoimituksesta tehdyn päätöksen tiedoksiannon yhteydessä mahdollisuuden velalliselle osoittaa muuta omaisuutta ulosmitattavaksi varsinaisen päätöksessä osoitetun omaisuuden sijaan. Toisin sanoen se suojaa siis vain yhtä nimenomaista prosessin osaa. Edelleen yksi mahdollinen jaottelutapa on ero *sisäisten* ja *ulkoisten* oikeussuojakeinojen välillä. Sisäiset suojakeinot tarkoittavat ulosottoviranomaisen itsensä taholta taattuja oikeussuojakeinoja. Ulkoisia sen sijaan ovat ulkopuolisen tahon, kuten tuomioistuimen, takaamat oikeussuojakeinot.<sup>206</sup>

Mainitut erittelyt ovat teoreettinen tapa systematisoida ulosoton oikeussuojakeinoja. Seuraavassa jaottelussa lähestytään asiaa käytännönläheisemmin tarjolla olevien erilaisten muutoksenhakekeinojen muodossa. Pääsääntöiset keinot tähän ovat siis ulosottoviranomaisen itseoikaisu, ulosottovalitus ja täytäntöönpanoriita. Täytäntöönpanoriitaa sovelletaan *aineellisiin* kysymyksiin, kun taas itseoikaisua ja ulosottovalitusta voidaan soveltaa sekä *aineellisiin että menettelyä*

---

<sup>204</sup> Linna 1999 s. 8–9.

<sup>205</sup> Myös itseoikaisu voi olla tietyissä tilanteissa ennakkollinen tosiasiallisilta vaikutuksiltaan. Esimerkiksi, vaikka ulosottoasiassa on päätös tehty, ei omaisuutta välttämättä ole myyty.

<sup>206</sup> Linna 1999 s. 13–17.

koskeviin kysymyksiin. Aineellisten kysymysten kohdalla on muistettava, että yksityisoikeudellisessa saatavassa ulosottoperusteen ensisijaisen arvioinnin voi tehdä vain tuomioistuin. Tähän perusteeseen liittyvää oikeudellista arviointia voidaan ulosoton yhteydessä tehdä vain siinä tapauksessa, kun siinä tapahtuu jotain muutoksia. Tällöin saattaa olla kyse esimerkiksi siitä, että perittävä velka on vanhentunut, tai että velallinen esittää maksaneensa siitä jo osan. Aineellisen oikeuden arviointia voidaan tehdä myös, mikäli se liittyy ulosmittaustapahtumiin. Esimerkiksi kyseessä voi olla väite, että ulosmitattava omaisuus kuuluukin sivulliselle osapuolelle. Tällöin siis ei kyseenalaisteta ulosottoperusteena toimivaa aineellisen oikeuden kysymystä, vaan kyse on ulosmittausprosessin aikana ilmynytsestä, uudesta aineellisesta kysymyksestä.<sup>207</sup>

## 4.3 Ulosoton muutoksenhakukeinot

### 4.3.1 Itseoikaisu

Itseoikaisu on kevyin ulosoton oikeussuojakeino, sillä tällöin mahdollinen virhe korjataan ilman tuomioistuinkäsittelyä. Itseoikaisua voivat pyytää ulosottoprosessin osallisten ja asianosaisen ulosottomiehen lisäksi myös sivulliset, ja päätöksen itseoikaisuun ryhtymisestä tekee kihlakunnanvouti (UK 1:9 §). Omasta aloitteestaan ulosottomiehellä itsellään ei kuitenkaan ole suoranaista velvollisuutta oikaista virhettä, vaan oikaisun tekeminen on hänen omassa harkinnassaan<sup>208</sup>. Itseoikaisussa voidaan korjata kirjoitusvirheenä kirjoitus- ja laskuvirheitä (UK 10:3 §), sekä myös varsinaisia asiavirheitä (UK 10:1 §)<sup>209</sup>. Kynnys asiavirheelle oikaisuna on kuitenkin korkeampi: pykälän mukaisesti ulosottoasiassa tehtyä tointa tai päätöstä voidaan oikaista, jos ne perustuvat *selvästi* virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka *ilmeisen* väärään lain soveltamiseen. Säännöstä on tulkittu niin, että tapahtuneen virheen tulee olla selkeästi kiistaton, sillä alhainen oi-

---

<sup>207</sup> Linna 2008 s. 240–241.

<sup>208</sup> HE 106/1995 vp. s. 62.

<sup>209</sup> Kaikki asiavirheet eivät ole ulosottokaaren mukaisesti korjattavissa itseoikaisuna. UK 10:2 §:ssä on säädetty tilanteista, joissa tämän menettelyn mukainen korjaaminen ei ole sallittu.

kaisukynnys voi heikentää ennustettavuutta ja luotettavuutta suhteessa ulosottoimien pysyvyyteen<sup>210</sup>. Liian herkkä puuttuminen voi myös olla kyseenalaista hyvän hallinnon perusteiden kannalta, sillä luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen tulee voida luottaa<sup>211</sup>.

Mikäli itseoikaisun aloittamisessa vedotaan puutteelliseen selvitykseen, on muistettava ulosottoasioiden summaarinen luonne: ulosottomenettelyssä ei ole tarkoituksenmukaista selvittää tosiasioiden olosuhteita perin pohjin<sup>212</sup>. Tämän vuoksi puutteelliseen selvitykseen vedottaessa on myös siinä tapahtuneen virheen oltava selkeä<sup>213</sup>. Kaikissa itseoikaisutilanteissa on tehtävä kirjallinen päätös, jolla virhe korjataan (UK 10:4 §). Sama koskee myös mahdollisia itseoikaisupyynnön hylkäämisiä. Hylkäyspäätökseen ei saa hakea muutosta (UK 10:4.2 §), joten tällöin on noudatettava muita muutoksenhakukeinoja.

Aiempaan ulosottolainsäädäntöön ei sisältynyt vastaavaa vaatimusta kirjallisesta päätöksestä, mikä saattoi aiheuttaa ongelmia velalliselle muutoksen hakemisessa. Samoin se saattoi heikentää hänellä käytössä olleita tosiasiallisia mahdollisuuksia saada asia PL 21.1 §:n mukaisesti tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, sekä PL 21.2 §:n mukaisesti saada asiassa perusteltu päätös.

AOa 1117/4/05: Kantelija arvosteli ulosoton viranhaltijoita muiden seikkojen lisäksi siitä, että hänen tekemänsä itseoikaisuvaatimus oli hylätty, eikä kyseistä päätöstä ollut millään lailla perusteltu eikä hänelle annettu valitusosoitusta. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan menettely ei ollut suoranaisesti silloisen lain vastaista, mutta velallisen ohjaaminen muutoksenhakukeinoihin ja päätöksen perusteleminen olisi turvannut selvemmin PL 21 §:n mukaista oikeutta saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sinänsä virheellisen ulosottomiehen toimen korjaaminen ei aina edellytä itseoikaisua. Mikäli toimenpide ei ole vaikuttanut asianosaisten oikeudellisiin asemiin, voidaan se oikaista yksinkertaisesti tekemällä se toisin<sup>214</sup>. Tällainen tilanne voi

---

<sup>210</sup> Linna 2008 s. 242–243.

<sup>211</sup> Mäenpää 2008 s. 76–77.

<sup>212</sup> Linna & Leppänen 2014 s. 53.

<sup>213</sup> Linna 2008 s. 243.

<sup>214</sup> Linna 2008 s. 244.



olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun ulosottomies on määrännyt velallisen palkkaa suoraan ulosmitattavaksi osoittamalla hänen palkanmaksajalle maksukiellon UK 4:56 §:n mukaisesti. Mikäli palkanmaksua ei ole vielä suoritettu, ei tehty toimenpide ole vielä saanut oikeusvaikutusta. Tällaisessa tilanteessa ulosottomies voi muuttaa palkanmaksajalle osoitettua maksukieltoa ennen kuin se saa oikeusvoiman.

Itseoikaisumenettelyn mahdollisuus tukee ulosoton attraktioperiaatetta, jonka mukaisesti erilaiset riita-asiat tulisi ensisijaisesti ratkaista ulosottomenettelyn yhteydessä<sup>215</sup>. Oikeusturvan toteutumisen kannalta tällainen mahdollisuus on lähtökohtaisesti myönteinen, sillä se on vain lisänä muiden, ulkoisten oikeussuojakeinojen rinnalla. Samoin attraktioperiaate myötäilee PL 21.1 §:n mukaista oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman tarpeetonta viivytystä viranomaisessa, sillä valituksen alainen asia saadaan jo menettelyn aikana nopeasti uudelleen arvioitavaksi ja ilman ylimääräisiä kustannuksia, mikä ei olisi mahdollista esimerkiksi tuomioistuimen menettelyn yhteydessä. Toisaalta taas jo ulosottolainsäädännön uudistuksen yhteydessä pohdittaessa itseoikaisumenettelyä huomioitiin, että se saattaa jonkin verran heikentää oikeusturvaa, mutta vaikutusta ei pidetty merkittävänä<sup>216</sup>.

Edellytykset itseoikaisumenettelylle ovat korkeat, sillä asian korjaaminen edellyttää virheen selkeyttä ja kiistattomuutta. Samoin ulosoton sisäisen korjausmenettelyn pohjalta on perusteltu sitä, että esimerkiksi täytäntöönpanoriidan soveltuvuusala voidaan supistaa<sup>217</sup>. Tällöin siis hallintoviranomaisen sisäisten muutoksenhakukeinojen perusteella pienennetään tuomioistuin käsittelyn soveltuvuusala, ja näin ollen supistetaan EIS 6(1) artiklan mukaista oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että EIT tulkinta tuomioistuimesta on laaja. Sillä, onko jäsenvaltio antanut lainkäyttöelimille kansallisen ”tuomioistuimen” statuksen, ei ole merkitystä. Sen sijaan keskeistä on se, että kyseinen lainkäyttöelin on puolueeton ja riippumaton. Puolueettomuudella tarkoitetaan sitä, että lainkäyttöelimestä ratkaisun tekevällä ei saa

---

<sup>215</sup> Linna 2008 s. 45.

<sup>216</sup> HE 106/1995 vp. s. 64 ” Selvien virheiden oikaiseminen ulosottomiehen päätöksellä ilman, että asianosainen joutuu hakemaan muutosta käräjäoikeudelta olisi ulosoton joutuisuuden kannalta perusteltua. Selvän virheen korjaaminen ei myöskään liiallisesti vaarantaisi asianosaisen oikeusturvaa.”

<sup>217</sup> Linna 2008 s. 45.

olla sidonnaisuuksia käsiteltävään asiaan, ja riippumattomuudella sitä, onko lainkäyttöelimellä asian ratkaisemisen kannalta haitallisia organisatorisia suhteita.<sup>218</sup> Itseoikaisussa muutosta päätöstä haetaan samaisesta organisaatiosta ja ratkaisun tehneen ulosottomiehen esimieheltä (kihlakunnanvoudilta), joten luonnollisesti puolueettomuuden ja riippumattomuuden edellytykset eivät täyty.

### 4.3.2 Täytäntöönpanoriita

Täytäntöönpanoriidassa voidaan käsitellä ulosmitattavaa omaisuutta koskevaa tosiasiallista epäselvyyttä, ei siis ulosottomenettelyssä tehtyä virhettä. Asia käsitellään tällöin tuomioistuimessa riita-asian kanteena (UK 10:6.1 §). Täytäntöönpanoriitana asia voidaan käsitellä keskeisesti velallisen oikeuksien kannalta kahdella<sup>219</sup> perusteella: riitauttaa voidaan ulosottooperusteeseen tulleet muutokset tai täytäntöönpanon yhteydessä määrätyt velvollisuudet.

Ensimmäisessä tapauksessa, mikäli ulosmittausperusteeseen on tullut muutoksia, voidaan sen perusteella nostaa kanne täytäntöönpanoriitana (UK 10:6.1.1 §). Yksityisoikeudellisessa saatavassa kyse voi esimerkiksi olla siitä, että tuomioistuimen määräämä ulosottooperuste ei enää pidä paikkaansa. Tuomioistuin on voinut määrätä maksuvelvollisuuden velalliselle, joka kuitenkin on suorittanut tuon saatavan kokonaan tai osittain. Mikäli tätä saatavaa yritetään yhä periä ulosoton kautta täysimittaisena, eivät tosiasiat (jäljellä oleva velka) ja ulosottooperuste (tuomioistuimen antama tuomio) enää täsmää.

KKO:2006:5: Tapauksessa oli kyse ulosottooperusteena toimineen tuomioistuimen antaman yksipuolisen tuomion myöhäisemmistä muutoksista. Asian valittaja A oli velkakirjan perusteella velkaa pankille, minkä he olivat keskenään sopineet vuonna 1998 solmitulla maksusuunnitelmalla, jossa maksettaisiin osa veloista. Maksusuunnitelman täytettyään A ei enää olisi vastuullinen veloista. Asianosainen B oli velkakirjassa takaajana, ja tämän takauksen perusteella oli vuonna 1996 (eli ennen maksusuunnitelmaa) annettu tuomio, jonka mukaan B joutuisi takaajan

---

<sup>218</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 491.

<sup>219</sup> Mainitut edellytykset ovat nimenomaisesti velallisen kannalta keskeisiä. Niiden lisäksi täytäntöönpanoriitana voidaan käsitellä velkojan oikeutta saada suoritus vakuudesta ilman ulosottooperustetta tai riittävä etuoikeuden tulkinta (UK 10:6.1.2 §), tai mikäli omaisuuden ulosmittaaminen loukkaa sivullisen oikeutta (UK 10:6.1.3 §), tai muu em. seikkoihin rinnastettava väite tai vaatimus, jos ulosoton täytäntöönpanon jatkaminen sen ratkaisemista edellyttää (UK 10:6.1.4 §)

roolistaan johtuen maksamaan velkakirjan mukaiset velat. A maksoi velkansa maksusuunnitelman mukaisesti vuonna 2003, joten pankin ja A:n välinen velkasuhde lakkasi olemasta. Myöhemmin samana vuonna ulosottomies suoritti ulosmittauksen, jonka perustana toimi B:tä kohtaan tuomittu yksipuolinen tuomio. Koska A oli vapautunut maksujensa perusteella velastaan, ei KKO:n näkemyksen mukaan myöskään samaan velkasuhteen takaukseen perustuva ulosottoeruste ollut enää voimassa. Täten myös B:hen kohdistuva maksuvelvollisuus lakkasi samalla kuin A oli vapautunut velastaan. Ulosottopäätös kumottiin.

Toiseksi kyse voi olla siitä, että riitautetaan jokin ulosmittauksen täytäntöönpanossa määrätty velvollisuus, kuten maksu- tai palautusvelvollisuus (UK 10:6.1.2 §). Tässä yhteydessä voidaan riitauttaa esimerkiksi sellainen asia, että velallisen näkemyksen mukaan hänelle määrätty ulosoton täytäntöönpanokustannusten maksu (UK 9:1 §) on kohtuuton. Palautusvelvollisuuden riitautusedellytyksen pohjalta taas voidaan riitauttaa esimerkiksi sellainen tilanne, että velallisen varoja on tilitetty velkojalle liikaa, eikä tämä ole suostunut niitä palauttamaan (UK 6:19 §).

### 4.3.3 Ulosottovalitus

Oikeussuojakeinona ulosottovalitus käsittelee osin samoja asioita kuin täytäntöönpanoriita, sillä siinä voidaan tuoda aineelliset kysymykset esille. Silloin, kun aineelliseen oikeuteen kohdistuva väite on oikeutukseltaan todennäköinen ja ulosottoasia on tullut sen vuoksi epäselväksi, käsitellään asia täytäntöönpanoriidan sijaan ulosottovalituksena.<sup>220</sup>

Ensisijaisesti ulosottovalitus on kuitenkin *ulosottomiehen toimintaan kohdistuva* oikeussuojakeino, jossa valitusoikeus on laaja. Ulosottomiehen päätöksestä on oikeus valittaa tuomioistuimeen sen, jonka oikeutta toimi tai päätös koskee (UK 11:1.1 §). Momentin mukaisesti päätöksen lisäksi myös täytäntöönpanotoimesta on mahdollista valittaa. Valituksen tekeminen on siis mahdollista materiaalistien kysymysten lisäksi myös *menettelykysymyksistä*. Tämä merkitsee, että myös ulosottomiehen tosiasialliset toimet voivat olla valituksen kohteena. Esimerkiksi

---

<sup>220</sup> Linna 1999 a s. 13–14.

ulosottomiehen tapa säilyttää velallisen omaisuutta voi olla sellainen, että se vähentää säilytettävän omaisuuden arvoa. Tällöin asiasta (omaisuuden säilytystapa) ei ole tehty mitään kirjallista tai suullista päätöstä, vaan kyseessä on reaaliaikaisen toiminnan toimi, joka siis myös on valitusoikeuden alainen.<sup>221</sup>

Ulosottovalituksen tekeminen edellyttää, että on olemassa jokin varsinainen päätös, menettely tai toimi, johon valitus voidaan kohdentaa. Tämä merkitsee, että esimerkiksi ulosottomiehen käytöksestä tai hitaasta toiminnasta ei voida valittaa. Tällaisiin asioihin voidaan oikeussuojakeinona käyttää esimerkiksi hallintokantelua tai kantelua yleisille laillisuusvalvojille<sup>222</sup>. Valituskelpoisia eivät myöskään ole sellaiset valmistelutoimet, joilla vasta pyritään jonkun toimen tai päätöksen tekemiseen. Tällöin ei ole vielä realisoitunut mitään varsinaista tosiallista tointa tai päätöstä, johon valitus voisi kohdentua.<sup>223</sup>

Ulosottovalituksen laaja-alaisuutta oikeussuojakeinona kuvastaa se, että jokaiseen ulosottoprosessin vaiheeseen voidaan hakea muutosta erikseen<sup>224</sup>. Yksittäinen prosessi voi sisältää lukuisia erillisiä päätöksiä. Suoraviivainenkin ulosmittaus edellyttää alkuperäisen ulosmittauspäätöksen ja siihen liittyvät myynti- ja tilityspäätöksen. Näiden lisäksi velallinen on voinut esittää velan vanhentumisväitteen ja sivullinen väitteen, että ulosmitattu omaisuus kuuluu hänelle. Nämä edelleen on jouduttu ratkaisemaan erillisillä päätöksillä. Kun otetaan huomioon näiden erillisten päätösten lisäksi kaikki ulosottomiehen tekemät tosiasialliset toimet, nousee erilaisten valituskelpoisten vaiheiden määrä hyvin suureksi. Laajasta valituskelpoisuudesta huolimatta valitus tulisi saada käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Liian pitkä ulosottovalituksen käsittely voi olla ongelmallinen EIS artiklan 6(1) ja siihen suhteessa artiklan 13 toteutumisen kannalta.

Tapauksessa Oy Hopotihoi Suomen Lelukamarit Toy & Hobby LTD ja Matti Kangasluoma v. Suomi (22.12.2009) oli kyse yritykseltä ulosmittausta ja konkurssipesälle siirretyistä varoista. Yrityksen ensimmäisestä valituksesta kesti yli 8 vuotta lainvoimaisen tuomion saamiseen. EIT:n mukaan 6(1) artiklan kohtuullisen ajan vaatimus oli ylittynyt, eikä valit-

---

<sup>221</sup> Linna 2008 s. 246–247.

<sup>222</sup> ks. esim. Mäenpää 2008 s. 85–87. ks. myös esim. AOa 2857/4/09 Helsingin ulosottoviraston menettelyistä, jotka aiheuttivat aiheetonta viivästystä asian käsittelylle.

<sup>223</sup> Linna 2008 s. 246–248.

<sup>224</sup> Linna 2008 s. 247.

tajalla ollut käytössään 13 artiklan mukaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tehokkaan oikeussuojakeinon puuttuminen liittyi tapauksessa myös kohtuullisen ajan vaatimukseen, sillä Suomen siviililainsäädäntö ei tuntenut oikeussuojakeinoja valittajalle oikeusprosessin venyessä ”no specific remedy against unreasonable length of civil proceedings is available under Finnish law”<sup>225</sup>.

Ulosottovalitus voidaan tehdä aina siihen asti kunnes ulosmitattava saatava on lopullisesti tilitetty velkojille<sup>226</sup>, tosin ulosottokaari sisältää useita yksittäisiä säännöksiä, joista valittaminen on nimenomaisesti kielletty<sup>227</sup>. Ulosottovalituksen tekeminen ei kuitenkaan lykkää tai poista ulosottopäätöksessä asetettuja velvoitteita. Esimerkiksi, mikäli on tehty ulosottopäätös, joka velvoittaa velallisen muuttamaan pois asunnostaan tiettyyn aikarajaan mennessä, ei ulosottovalituksella voida kumota tuon päätöksen aikarajaa. Ulosottovalituksen avulla ei voida keskeyttää edes ulosmittauksen täytäntöönpanoa: tämä voidaan pysäyttää ainoastaan erillisellä keskeytysmääräyksellä (UK 11:9 §)<sup>228</sup>.

#### *4.3.4 Tuomioistuimen antama täytäntöönpanon keskeytysmääräys*

Keskeytysmääräyksellä tarkoitetaan sitä, että omaisuuden ulosmittaaminen tähtäävät toimenpiteet kielletään. Kielto voi koskea joko täytäntöönpanon aloittamista, tai niiden jatkamista mikäli ulosmittaus on jo aloitettu.<sup>229</sup> Keskeytystoimenpiteillä voi olla merkittävä asema velallisen oikeussuojakeinoihin, sillä mikäli ulosmittauksen täytäntöönpanoa ei ole keskeytetty, kapenee valitusoikeus merkittävästi. Kun varallisuus on kokonaan tilitetty, voidaan ulosmittauksesta valittaa enää vain tilityksessä tehdystä virheestä (UK 11:1.2 §). Keskeyttämismääräyksen tekee tuomioistuin (UK 11:9.1 §). Koska ulosottovalitus ei automaattisesti

---

<sup>225</sup> Oy Hopotilhoi Suomen Lelukamarit Toy & Hobby LTD ja Matti Kangasluoma v. Suomi (22.12.2009) tuomion kohta 37.

<sup>226</sup> Poikkeuksena tähän UK 11:1.2 § mukainen tilitysvirhettä koskeva säännös.

<sup>227</sup> Esim. UK 3:13 ulosottomiehen määräytyminen, UK 4:6 maksuaika, UK 7:4 muuttopäivän lykkäys.

<sup>228</sup> Huomionarvoista on, että vastaavasti täytäntöönpanoriitakanteen nostaminen keskeyttää tilapäisesti täytäntöönpanon itsestään kahdeksi viikoksi (UK 10:19.2 §). Itseoikaisussa taas ulosottomies saa oman harkintansa perusteella keskeyttää täytäntöönpanon (UK 10:19.1 §)

<sup>229</sup> Linna 2008 s. 272.

keskeytä ulosmittauksen täytäntöönpanoa (UK 11:9.1 §), tulee sitä joko asianosaisten pyytää tai tuomioistuimen omasta harkinnastaan määrätä (UK 10:20.1 §).

Tuomioistuimen omaharkintainen keskeytysmääräys on kokonaisharkintaa, jossa ”otetaan huomioon täytäntöönpanon vaihe, todennäköisyys valituksen tai kanteen hyväksymiselle, keskeytyksestä tai täytäntöönpanon jatkamisesta osapuolille aiheutuva mahdollinen haitta sekä muut vastaavat seikat” (UK 10:21.1 §). Voidaan siis joutua tilanteeseen, jossa sinänsä perusteiltaan pätevää valitusta ei saada ollenkaan tuomioistuinkäsittelyyn. Mikäli esimerkiksi ulosottopäätös on perusteiltaan virheellinen, ja velallinen valittaa tästä määräajassa ja muodollisesti oikein, saattavat ulosottopäätöksen kohteena olevat varat olla jo ulosmitattu ja tilitetty velkojille oikeuskäsittelyn aikana. UK 11:1.2 §:n valitusoikeuden rajoituksen mukaisesti tässä tilanteessa voitaisiin siis valittaa enää tilityksessä olevasta virheestä. Perustuslakivaliokunta ei ulosottokaaren säätämisen yhteydessä pitänyt tätä valitusrajoitusta PL 21 §:n näkökulmasta ongelmallisena<sup>230</sup>.

KKO 2014:28: Tapauksessa oli kyse kihlakunnanvoudin tekemällä päätöksellä ulosmitatuista varoista. Velallinen oli yhdessä sivullisena olevan yrityksen kanssa valittanut, että osa varoista kuului yritykselle, ei ulosottovelalliselle. Oikeusproessin aikana velallisen varat oli tilitetty kokonaan velkojille, ja hovioikeus katsoi, että tämän perusteella UK 11:1.2:n mukaisesti valitusoikeus oli rajoittunut koskemaan enää tilitystä. Koska asianosaisten valitus ei koskenut tätä perustetta, hovioikeus hylkäsi valituksen. KKO edelleen otti kantaa siihen, oliko valitusoikeuden rajoittaminen tämän perusteella PL 21 §:n ja EIS 6(1):n mukaista. KKO:n tulkinnan mukaan ristiriitaa ei näiden osalta ollut. Se vetosi perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 42/2006 vp) UK 11:1.2 §:n ja PL 21 §:n suhteen ongelmattomuudesta, EIT:n ratkaisukäytäntöön valitusrajoitusten mahdollisuudesta, sekä siihen tosiasialliseen seikkaan, että valittajat eivät itse hakeneet keskeyttämistä ulosottopäätökselle, joka olisi voinut estää tilityksen päättymisen. KKO:n näkemyksen mukaan PL 21 §:ää ja EIS 6(1) ei ollut rikottu, ja hovioikeuden lopputulos jäi pysyväksi.

Mielenkiintoista tuomiossa on UK 11:1.2 §:n mukaisen valitusoikeuden rajoituksen tulkinta. Säännöksen tarkka sanamuoto on ”lopullisen tilityksen jälkeen voi-

---

<sup>230</sup> PeVL 42/2006 vp. s. 5

daan valittaa vain tilityksessä olevasta virheestä.” Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan tämä rajaus on ongelmaton suhteessa PL 21 §:ään silloin, kun valitus vasta tehdään siinä vaiheessa kun tilitys *on jo kokonaan tapahtunut*<sup>231</sup>. KKO:n tapauksessa oli kuitenkin kyse sellaisesta tilanteesta, jossa rahavarat *olivat vielä olemassa*, kun ensimmäisen asteen tuomioistuin sen otti tutkittavakseen (tilitys tapahtui vasta oikeusprosessin aikana). KKO:n tulkinnan mukaan säännös pätee myös tällaisessa tapauksessa: ”valitusoikeutta rajoittaa ulosottoaaren 11 luvun 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan lopullisen tilityksen jälkeen voidaan valittaa vain tilityksessä olevasta virheestä. Näin ollen ulosmittausvalitusta ei lähtökohdaisesti saa enää tilityksen jälkeen tehdä, eikä vireillä olevaa valitusta, vaikka se olisi tehty *ennen varojen tilitystä*, voida enää tutkia.”<sup>232</sup>

KKO nojaa tulkinnassaan omaan oikeuskäytäntöönsä. On kuitenkin huomionarvoista, ettei perustuslakivaliokunta ainakaan sanamuotonsa perusteella välttämättä tarkoittanut tällaista tilannetta tulkitessaan valitusoikeuden rajoituksen ongelmattomuutta suhteessa PL 21 §:ään. Toisaalta taas tapauksessa oli kuitenkin informoitu sekä velallista että yritystä mahdollisuudesta hakea asiaan ulosmittaamisen täytäntöönpanon keskeytyspäätös, joten tosiasiallinen mahdollisuus varojen lopullisen tilityksen estämiselle oli olemassa. Tosiallisesti siis velallisen sekä sivullisen tietouteen oli tuotu käytettävissä oleva oikeussuojakeino, jonka käyttämiseen he eivät olleet ryhtyneet. Ulosottoaari antaa kylläkin tällaisissakin tapauksissa mahdollisuuden myös ulosottomiehen omatoimiseen tilityksen keskeytykseen: UK 6:15.4 §:n perusteella ulosottomiehen on keskeytettävä tilitys, jos tilitys tekisi tyhjäksi henkilön oikeuden muutoksenhakuun, mikäli tämä on *ilmeisesti* tietämätön tämän toimen vaikutuksista hänen oikeuksiinsa.

Myös EIT on käsitellyt hieman vastaavanlaista valitusoikeuden rajoitusta Ruotsin osalta.

EIT Olsby v Ruotsi (21.6.2012). Tapauksessa oli kyse kruununvoudin tekemästä päätöksestä, jossa valittajan verovelkoja oli ulosmitattu. Valittaja teki valituksen ulosmittauspäätöksestä, joka kuitenkin jätettiin tutkimatta, sillä alkuperäisen ulosmittauspäätöksen varat oli jo tilitetty velkojalle. Valittaja oli saanut lomiensa vuoksi tiedon ulosmittauspäätök-

---

<sup>231</sup> PeVL 42/2006 vp. s. 5: ”ulosottovalitusta ei yleensä voida ottaa tuomioistuimessa tutkittavaksi enää sen jälkeen, kun ulosotossa kertyneet rahavarat on lopullisesti tilitetty velkojille”

<sup>232</sup> KKO 2014:28 tuomion kohta 17.

sestä vasta siinä vaiheessa, kun tilitys oli jo suoritettu. Kansalliset tuomioistuimet pitivät ratkaisun voimassa. Valittaja valitti ihmisoikeustuomioistuimeen, että häneltä oli tosiasiallisesti evätty pääsy tuomioistuimeen, vaikka valitus oli tehty säädetyssä valitusajassa. EIT:n totesi, että valitusoikeuksien rajoitukset ovat mahdollisia, mutta ne eivät saa tosiasiallisesti estää valituksen tekemistä asiakysymyksistä. Valittajalla tuli olla selvä ja käytännöllinen mahdollisuus riitauttaa toimenpide. Valitusoikeuksien rajoituksilla tulisi myös olla hyväksyttävät tavoitteet ja käytettyjen keinojen olisi tullut olla suhteessa tavoitteisiinsa. Valittaja ei ollut myöskään saanut tietoa häneen kohdistuvasta ulosmitattujen varojen luovuttamisesta, joten hän ei ollut tietoinen häneen kohdistuvasta valitusoikeuden rajoituksesta. Ihmisoikeustuomioistuimen näkemyksen mukaan EIS 6(1) artiklaa oli tapauksessa rikottu.

Tapauksessa *Olsby v. Ruotsi* ratkaisu on annettu ennen KKO:n ratkaisua 2014:28. KKO on myös huomionnut tämän omassa ratkaisussaan: sen näkemyksen mukaan kyseessä ei ole samankaltainen tilanne, sillä *Olsby*-tapauksessa valitusaika ei ollut päättynyt ennen omaisuuden ulosmittaamista, eikä valittajalle ollut kerrottu valitusoikeuden rajoituksesta. Ruotsalaisesta lainsäädännöstä vielä puuttuivat nimenomaiset säädökset valitusoikeuden rajoituksesta, vaan se pohjautui oikeuskäytäntöön.<sup>233</sup> Keskeistä kuitenkin EIT:n ratkaisussa on, etteivät sen näkemyksen mukaan mekaaniset valitusoikeuden rajoitukset voi puuttua oikeuden olennaiseen sisältöön. Valitusedellytyksien pitää olla sellaisia, että oikeusvarmuus toteutuu. Valitusoikeutta on kyllä mahdollista oikeuden toteutumisen ennakoitavuussyistä rajoittaa, mutta henkilöllä tulee silti olla selvä ja käytännöllinen mahdollisuus riitauttaa sellainen toimenpide, joka puuttuu hänen oikeuksiinsa<sup>234</sup>.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on antanut huomautuksen menettelyn perustelun vastaisuudesta tapauksessa, jossa varojen tilitys on tapahtunut liian nopeasti ja täten poistanut kantelijan tosiasiallisen mahdollisuuden saada asia oikeuskäsittelyyn.

AOa 1719/4/03: Kantelijan omaisuutta oli pakkohuutokaupattu Vantaan käräjäoikeuden ulosottovalitusasiassa antaman päätöksen jälkeen. Omaisuus oli kokonaisuudessaan myyty ja jo tilitetty velkojille, ennen kuin edes ratkaisun tyytymättömyydenilmoitusaika oli mennyt umpeen.

---

<sup>233</sup> KKO:2014:28 tuomion kohdat 13–15.

<sup>234</sup> *Olsby v. Ruotsi* (21.6.2012) tuomion kohdat 48–51.



Koska varat oli kokonaisuudessaan tilitetty, ei Helsingin hovioikeus ottanut asiaan kohdistuvaa valitusta tutkittavaksi silloisen ulosottolain UK 11:1:2 §:ää vastaavan säännöksen nojalla. Kantelija valitti Vantaan kihlakunnanviraston ulosotto-osaston menettelystä. Apulaisoikeusasiamies antoi asiaa hoitaneelle kihlakunnanvoudille huomautuksen. Apulaisoikeusasiamies vetosi siihen, että PL 22 §:n mukaan viranomaisille on asetettu velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista. Kihlakunnanvoudin menettelyn vuoksi perustuslaissa turvattu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluva oikeus muutoksenhakuun ei toteutunut.

Edelleen asiassa voi nousta oikeusturvan toteutumisen kannalta kysymyksiä, kun itse tilitys on tehty ulosottomiehen toimesta virheellisesti, ja täten rajattu velallisen valitusoikeutta:

OKV 1313/1/2014: Tuomioistuin oli antanut kantelun alaisessa asiassa keskeytysmääräyksen. Ulosottovirasto oli sitä aluksi noudattanut, mutta tuntemattomasta syystä keskeytysmääräys oli jäänyt myöhemmin huomioimatta, ja velallisen varat oli tilitetty lopullisesti velkojille. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että menettely oli estänyt velallisen tosiasiallisen mahdollisuuden muutoksenhakuun. Menettely oli PL 21 §:n ja EIS 6(1) artiklan vastainen.

Kyseisessä tilanteessa velallisella olisi siis ollut mahdollisuus valittaa, mutta hänen olisi pitänyt *nimenomaisesti vedota virheelliseen tilitykseen*, mikä edellyttää tietämystä lain sisällöstä. Nähdäkseni väite siitä, että *tosiasiallisia* mahdollisuuksia muutoksenhakuun on heikennetty, on tämän vuoksi perusteltu.

#### 4.4 Yhteenvetoa: ulosoton oikeussuojakeinojen luonteesta

Tämän luvun yhteydessä on tarkasteltu ulosoton nimenomaisiin säännöksiin perustuvia oikeussuojakeinoja, pääasiallisesti siis erilaisia muutoksenhakekeinoja. Tämä ei tarkoita, että pelkästään näiden oikeussuojakeinojen kattavuus ja toimivuus riittäisivät takaamaan oikeusturvan toteutumisen. Ensinnäkin jo täytäntöönpano sinällään voidaan EIS:n valossa nähdä oikeudenkäynnin elimellisenä osana<sup>235</sup>, joten myös sitä tulee tarkastella ainakin osin samoin oikeudenmukaisen

---

<sup>235</sup> Pellonpää ym. 2012 s. 489.

oikeudenkäynnin kriteerein kuin varsinaista tuomioistuinmenettelyä. Ulosoton attraktioperiaate sisältää vielä elementtejä, jotka tekevät sen luonteesta korostuneen oikeudenkäyntimäisen: tavoitteena on, että riitautuneetkin seikat saadaan ratkottua ulosottomenettelyn sisäisesti ulosottomiehen toimesta. Tämä merkitsee, että asianosaisia kuullaan ja heille annetaan tilaisuuksia lausua näkemyksiään samaan tapaan kuin tuomioistuinmenettelyssä.<sup>236</sup>

Asetelmaltaan ulosottomenettelyn riidanratkaisu muistuttaa oikeudenkäyntiä myös siinä mielessä, että siinä on tyypillisesti kyse ns. kaksiasianosaisuudesta, jonka puolueettomana ratkaisijana ulosottomies toimii. Kaksiasianosaisuudella tarkoitetaan tällöin tyypillisesti velkojan ja velallisen välistä riitaa, mutta myös muita asetelmia voi olla, esimerkiksi velkojan ja toisen velkojan riita, sivullisen oikeuteen ja velallisen oikeuteen perustuva riita jne.<sup>237</sup>

Ulosottomenettelyn riidanratkaisu ei kuitenkaan ole prosessimuotona yhtä kattava kuin tuomioistuinkäsittely. Merkittävä puute on, että tosiasioiden selvittämisen keinot eivät ole riittävän tehokkaita. Ensinnäkin ulosoton sisäisessä riidanratkaisussa ei ole mahdollista tehdä sellaista vapaata ja kattavaa todistelua kuin oikeudenkäynnissä. Toisekseen ulosottomiehen päätöksen oikeusvoimavaikutus rajoittuu ainoastaan kyseessä olevaan ulosottopäätökseen, siinä missä tuomioistuin voi ottaa kantaa myös muihin asiaan liitännäisiin oikeusseikkoihin. Ulosottomiehellä ei esimerkiksi ole oikeutta ottaa kantaa tuomioistuimen määräämään ulosottoperusteeseen, toisin kuin tuomioistuimella. Erottelu tuomioistuimen ja ulosoton välisessä riidanratkaisussa ei lähtökohtaisesti perustu niiden laadulliseen eroon riidan ratkaisijana; kyse on ennen kaikkea siitä, että tuomioistuimella on käytössään prosessuaalisesti laajemmat keinot mahdollistaa asianosaisten todistelua sekä laajempi päätäntävalta.<sup>238</sup>

Oikeudenkäyntimäisestä luonteestaan huolimatta ulosottoviranomaisen – pohjimmiltaan siis hallintoviranomaisen – sisäinen menettely ei nauti samanlaista suojaa kuin varsinainen oikeudenkäynti. Esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuus

---

<sup>236</sup> Koulu & Lindfors 2009 s. 36.

<sup>237</sup> Hupli & Linna 2001 s. 609.

<sup>238</sup> Hupli & Linna 2001 s. 606–607.

on keskeinen osa PL 21 §:n sisältöä<sup>239</sup>, mitä taas ulosottoviranomaisen sisäinen menettely lukuisine julkisuutta rajoittavine sääntelyineen<sup>240</sup> ei vastaa.

Ulosoton oikeudenkäyntimäiset piirteet huomioon ottaen on tärkeää, että oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset täytyvät jo täytäntöönpanovaiheessa, eli ennen muutoksenhakeinoja. Ottaen kuitenkin huomioon, että koko ulosottokaari keskittyy pääasiallisesti nimenomaan ulosottoviranomaisen toimivallan määrittelyyn, ei tämän oikeusturvan ulottuvuuden yksityiskohtainen käsittely ole tässä yhteydessä kuitenkaan mahdollista. Käytännössä se edellyttäisi jokaisen erillisen menettelytavan yksityiskohtaista vertailua suhteessa PL 21 §:ään ja EIS 6(1) ja 13 artikloihin.

Tässä luvussa esiteltyjen muutoksenhakeinojen lisäksi ulosottopäätöksiin voidaan soveltaa myös yleisen siviiliprosessin mukaisia ylimääräisiä muutoksenhakeinoja<sup>241</sup>. Lisäksi, vaikka kyseessä ei olekaan varsinainen muutoksenhakeino, on myös mahdollisuudesta tehdä hallintokantelu ulosottomiehen toimista syytä mainita. Tällä ei voida vaikuttaa mihinkään yksittäiseen päätökseen suoraan, mutta esimerkiksi viranomaisen passiivisuuteen voidaan tämän avulla reagoida, mitä varsinaiset muutoksenhakeinot eivät mahdollista.<sup>242</sup>

Vaikka ulosoton eri muutoksenhakeinot ovat sinällään erillisiä oikeussuojakeinoja, ei niitä voida arvioida täysin toisistaan irrallaan. Esimerkiksi itseoikaisumenettelyssä oleva asia voi olla samaan aikaan vireillä myös ulosottovalituksena. Tällöin asian korjaantuminen itseoikaisussa voi aiheuttaa valitusasian peruuttamisen.<sup>243</sup> Eri muutoksenhakeinojen päällekkäisyys voi vaikuttaa myös oikeusprosessin keston. Tällä on merkitystä esimerkiksi EIS 6(1) artiklan mukaista kohtuullisen ajan vaatimusta pohdittaessa. EIT on ottanut kannan, että kokonaisuutena arvioiden voi olla kyse yhdestä ja samasta oikeusprosessista, vaikka siihen sisältyisi erillisiä muutoksenhakeinoja.

Tapauksessa Hagert v. Suomi (17.4.2006) arvioitiin ulosottoprosessin ja sen oikeussuojakeinojen kohtuullisen keston kokonaisarviointiin liittyviä

---

<sup>239</sup> Saraviita 2011 s. 284.

<sup>240</sup> Ulosoton julkisuutta on rajattu useissa kohdissa, esim. UK 1:30 § Rekisteritietojen julkisuus, UK 3:23 § Täytäntöönpanotoimituksen julkisuuden rajoitus, UK 3:69–73 §:t Ulosottoviranomaisen oikeus luovuttaa tietoja rajoittavat kaikki asiakirjajulkisuutta.

<sup>241</sup> Havansi 2002 s. 433.

<sup>242</sup> Linna 1999 b s. 184.

<sup>243</sup> Havansi 2002 s. 435.

seikkoja. Alun perin tapaus oli lähtenyt liikkeelle ulosottovalituksena, ja myöhemmin asiaan liittyen oli tehty myös täytäntöönpanoriitakanne. Suomen valtio oli vedonnut, että nämä olivat erillisiä prosesseja, eikä kokonaisarvioissa voitaisi huomioida alkuperäistä täytäntöönpanovaihetta (ennen huhtikuussa 1996 nostettua täytäntöönpanoriitakannetta). Valittaja sen sijaan oli vedonnut, että oikeusprosessi oli alkanut jo alkuperäisestä ulosmittauspäätöksestä ja siihen liittyvistä ulosmittaustoimenpiteistä (huhtikuussa 1995). EIT:n näkemyksen mukaan kyse oli yhdestä ja samasta oikeusprosessista: sen mukaan kokonaisajan arviointi alkoi siitä hetkestä, kun täytäntöönpanovaiheeseen liittyvä ulosottovalitus (toukokuussa 1995) tehtiin. Lainvoimainen tuomio asiassa saatiin vasta joulukuussa 2001, ja näin katsottuna 6 vuotta ja 8 kuukautta kestänyt oikeusprosessi ei täyttänyt 6(1) artiklan asettamaa kohtuullisen ajan vaatimusta.

Erilaiset muutoksenhakukeinot ulosotossa liittyvät myös siinä mielessä toisiinsa, että esimerkiksi ulosottovalituksen oikeusvoimavaikutus toisiin, myöhemmin käytettäviin muutoksenhakukeinoin on rajoitettu. Tällä tarkoitetaan, että alkuperäisessä asiassa annettu ratkaisu ei välttämättä sido sillä tavalla, että ulosottoasiiaan ei voitaisi enää myöhemmin hakea muutosta.

Tapauksessa KKO 2003:132 asianosainen A teki ulosottovalituksen, koska velallisen B omaisuudesta oli ulosmitattu velkojen kattamiseksi A:lle kuuluvaa omaisuutta. Ulosottovalitus oli hylätty, sillä A ei ollut esittänyt riittäviä perusteita väitteilleen. A teki myöhemmin saman väitteen B:n omaisuuden kuulumisesta hänelle täytäntöönpanoriidan yhteydessä. Ulosottovalituksessa tehty hylkäyspäätös ei oikeusvoimavaikutukseltaan sitonut myöhempää täytäntöönpanoriitaa, ja A:n väite omaisuuden kuulumisesta hänelle tuli tutkia uudelleen.

#### *4.4.1 Ulosottoviranomaisen sisäinen riidanratkaisu ja ulosoton tehokkuus*

Ulosoton itseoikaisumenettely on muista muutoksenhakukeinoista poikkeuksellinen siinä mielessä, että tällöin tapahtunut virhe pyritään oikaisemaan jo samassa ensiasteen viranomaisessa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitus katsoi, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät aseta velvoitetta saada yksilön

oikeuksia tai velvollisuuksia koskevaa päätöstä aina tuomioistuimen käsiteltäväksi<sup>244</sup>, vaan PL 21.1 §:n mukainen ”muu riippumaton lainkäyttöelin” voi olla riittävä. Itseoikaisumenettely sisältää oikeusturvan toteutumisen kannalta sekä myönteisiä että kielteisiä piirteitä. Ennen nykyistä kirjoitettua itseoikaisunormistoa itseoikaisuja sallittiin jonkin verran oikeuskäytännön perusteella, mutta pääsääntöisesti sitä pidettiin oikeusvarmuutta ja ennalta-arvattavuutta heikentävänä tekijänä<sup>245</sup>.

Itseoikaisumenettely tarjoaa kuitenkin vaivattoman ja nopean muutoksenhakekeinoon. Ulosoton muutoksenhaussa keskeistä onkin nopean oikeusturvan saanti, sillä kuten aiemmin esitetty, muutoksenhaku ei automaattisesti katkaise ulosoton täytäntöönpanoa. Tämän vuoksi myös ulkoiset muutoksenhakekeinot, täytäntöönpanoriita ja ulosottovalitus, ovat määrätty tuomioistuimissa käsiteltäväksi kiireellisinä (UK 10:15 § ja 11:15 §). Selvää kuitenkin on, että mikäli virhe saadaan jo ulosottoviranomaisen sisäisellä päätöksellä korjattua, on menettely vielä huomattavasti nopeampi. Toisaalta taas silloin, kun itseoikaisumenettelyllä perustellaan esimerkiksi täytäntöönpanoriidan tai ulosottovalituksen soveltamisalan supistamista<sup>246</sup>, heikentää se asianosaisen mahdollisuutta saada asia varsinaiseen tuomioistuinmenettelyyn. Tämä heikentää EIS 6(1) artiklan mukaista oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ulosoton muutoksenhakekeinojen määrittely kiireelliseksi tuomioistuimissa tukee EIS:n 6(1) artiklan mukaista vaatimusta oikeudenkäynnistä kohtuullisesta ajassa. Ristiriidassa tämän kiireellisyysvaatimuksen kanssa ovat EIT:n langettamat tuomiot liian pitkistä käsittelyajoista tapauksissa<sup>247</sup>, joissa prosessi on kestänyt useita vuosia. Huomionarvoista on myös, että esimerkiksi tapauksessa Hagert v. Suomi (17.4.2006) annettu määritelmä varsinaisen oikeusprosessin keston arvioinnille ei vastaa koko ulosottoprosessin kestoja. Tässä tapauksessa oikeudenkäynnin keston aloitusajankohdaksi todettiin ulosottovalituksen tekeminen, mutta todellisuudessa asianosaiselle koko menettely voi kestää vielä merkittävästi pidempään. Kyseisessä tapauksessa oli kyse julkisoikeudellisesti saatavasta,

---

<sup>244</sup> HE 309/1993 vp. s. 73.

<sup>245</sup> HE 106/1995 vp. s. 7.

<sup>246</sup> Linna 2008 s. 45.

<sup>247</sup> esim. Hagert v. Suomi (17.4.2006) ja Oy Hopotihoi Suomen Lelukamarit Oy & Hobby LTD ja Matti Kangasluoma v. Suomi (22.12.2009).

jossa erillistä ulosottooperusteen arviointia ei tarvitse tehdä, toisin kuin yksityisoi-  
keudellisessa saatavassa (UK 1.1 §). Ulosottooperusteen hakeminen tuomioistuimelta ja mahdollinen viive haettaessa sen täytäntöönpanoa ulosottoviranomaiselta pitkittävät edelleen kokonaisprosessin kestoja.

Yksittäisistä pitkittyneistä tapauksista huolimatta ulosoton keskeinen periaate on juuri saada tehokkuusperiaatteen mukaisesti asiat käsiteltyä joutuisasti. Tehokkuusperiaate voi olla monin paikoin ristiriidassa oikeusturvan toteutumiseen nähden. Ensinnäkin tehokkuusperiaatteen lähtökohtainen ajatuskin on velkojia, ei velallista palveleva<sup>248</sup>. Toisekseen ulosoton summaarisuusperiaate, eli se, ettei menettelyssä ole tarkoituskaan selvittää tosiasioita perin pohjin<sup>249</sup>, ei edes pyri toteuttamaan erityisen kattavaa oikeusturvaa. Toisaalta, mikäli ulosottomenettelyssä ei noudattaisi tehokkuutta ja nopeaa toimintaa, olisivat asioiden käsittelyajat kohtuuttoman pitkiä. Myös velallisen oikeusturvan toteutumisen kannalta on myönteistä, että ulosottoasia saadaan käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Jo PL 21.1 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivästystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Toisaalta taas lähtökohtaisesti suoraviivaisen ulosottoprosessin vastapainona on, että ulosoton muutoksenhakekeinot ovat erittäin laajat: muutoksenhakekeinoja voidaan kohdistaa ulosottooperusteeseen, sen muuttumiseen ja ulosottoviranomaisen toimintaan; muutoksenhaun kohteena voivat olla aineelliset kysymykset, menettelylliset kysymykset sekä tosiasialliset toimet. Myös henkilöllinen soveltamispiiri on laaja, sillä muutoksenhakuoikeus on useilla eri tahoilla: muutoksenhakua voivat hakea oikeussuojakeinosta riippuen velalliset, velkojat, sivulliset sekä ulosottoviranomainen itse.

---

<sup>248</sup> Leppänen & Linna 2014 s. 36.

<sup>249</sup> Leppänen & Linna 2014 s. 53.

## 5 Johtopäätökset ja pohdintaa ulosoton kehityssuunnista

### 5.1 Ulosoton kehityssuunnista ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta

#### *5.1.1 Ulosottomenettelyn uudistuksista ja oikeusturvasta*

Valtakunnanvoudinvirasto asetti 18.11.2014 työryhmän valmistelemaan ulosoton rakenneuudistusta. Uudistuksen tavoitteena on ulosottomenettelyn yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta.<sup>250</sup> Asiasta on annettu hallituksen esitys HE 137/2015 vp. Tässä yhteydessä on tarkoitus tarkastella, kuinka ehdotetut uudistukset saattaisivat vaikuttaa velallisen perus- ja ihmisoikeuksien nauttimiin oikeuksiin. Tarkastelussa on jälleen usein aiemminkin tämän tutkimuksen yhteydessä toistunut tematiikka: millaisia jännitteitä on nähtävillä ulosoton täytäntöönpanon tehokkuusajattelulla sekä velallisen oikeusturvalla?

Ehdotetut uudistukset kohdistuvat menettelyn sähköistämiseen, tiettyihin menettelysäännöksiin ja ulosottoasioissa käytettävään kieleen. Menettelysäännöksiin muutoksiin ei tässä yhteydessä paneuduta syvällisemmin, sillä niissä on kyse hyvin yksityiskohtaisista ulosoton menettelytapojen muutoksista, joiden avaaminen tässä ei olisi tutkimuksen laajuuden rajaamisen vuoksi mielekäästä. Yleisesti kyse on kuitenkin menettelyjen lieventämisestä sekä sähköisen asioinnin huomioimisesta myös näissä yhteyksissä.<sup>251</sup>

Ulosottoasioissa käytettävä kieli on nykyisessä lainsäädännössä määritelty erittäin puutteellisesti. Ulosottokaarella ei asioinnista käytetystä kielestä ole säädetty ollenkaan. Ongelmallista on erityisesti asianosaisten oikeus saada häntä koskevan päätöksen ja asiakirjojen käännös. Kielilain (423/2003) 20.1 §:n mukaan asianosaisten on saatava maksuton virallinen käännös siltä osin kuin asia

---

<sup>250</sup> Ulosottoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntöryhmän ensimmäinen mietintö – lausuntotiivistelmä. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2015:3 s. 6.

<sup>251</sup> HE 137/2015 vp. s. 1.

koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Ehdotetun muutoksen mukaisesti jatkossa sovellettaisiin riita-asioihin kohdistuvaa säännöstä<sup>252</sup>, kielilain 20.2 §:ää, jonka mukaisesti asianosaisten on huolehdittava käännöksestä itse ja omalla kustannuksellaan, jollei asian ratkaiseva viranomaisen<sup>253</sup> asian laadun huomioon ottaen päätä toisin.

Muutos nosti keskustelua jälleen siitä, mihin ulosoton luonne sijoittuu – lainkäyttöön vai hallintoon. Suomen Asianajajaliitto ry lausui, että kielisääntelyn ei tulisi pohjautua tähän luokitteluun, vaan tarkoituksenmukaisempaa on huolehtia asianosaisten kielellisistä oikeuksista ja oikeusturvan toteutumisesta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti myös huomiota siihen, että on ristiriitaista soveltaa siviilioikeudellisen menettelyn säännöstä, sillä ulosotossa huolehditaan myös julkisoikeudellisten saatavien sekä rangaistusten täytäntöönpanosta. Molemmat lausijat katsoivat, ettei asiointikieltä koskevia oikeuksia tulisi ehdotetulla tavalla supistaa.<sup>254</sup>

PL ja EIS eivät edellytä siviiliasioissa oikeutta saada asian käsittelyä omalla kielellään maksutta. Sen sijaan kyseenalaista on se, että onko tällainen kielellisen oikeuden heikentäminen PL 21 §:n oikeusturvan ja EIS 6(1) artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta myönteistä kehitystä, kun otetaan vielä huomioon näitä oikeuksia koskevat heikennyskiellot ja perus- ja ihmis-oikeusmyönteiset tulkinnat huomioon. Toisaalta on huomattava, että kielilain 20.2 § kuitenkin sisältää edelleen harkinnanvaraisen mahdollisuuden tarjota käänнос maksutta, mikä asian laatu sitä edellyttää.

Ehdotettu sääntely sisältää ongelmansa, mutta myös nykytilanne puuttuvine sääntelyineen on kestävä. Siinä kuvastuu jälleen aiemmin esittämäni ongelmaa ulosottoprosessin kokonaisuuden hahmottamisesta yksityisoikeudellisten saatavien perinnän osalta: riita-asioihin kohdistuvaa kielisääntelyä noudatetaan tällä hetkellä ulosottooperusteen arvioinnissa sekä muutoksenhakuasioissa (kielil-

---

<sup>252</sup> Ulosottoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntöryhmän ensimmäinen mietintö – lausuntotiivistelmä. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2015:3 s. 15.

<sup>253</sup> Kielilain 20.2 §:ssä säädetään nimenomaisesti tuomioistuimen harkinnanvaraisuudesta, mutta ehdotuksen mukaisesti tätä sovellettaisiin myös ulosottoviranomaiseen.

<sup>254</sup> Ulosottoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntöryhmän ensimmäinen mietintö – lausuntotiivistelmä. Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2015:3 s. 19.



15 §), kun taas ulosottoviranomaiseen on pääasiallisesti sovellettu hallintoasioiden käsittelykieltä (kieliL 12 §), mutta puuttuva sääntely on aiheuttanut tästä tulkintaeroja<sup>255</sup>. Hallituksen esityksessä HE 137/2015 vp on korostettu lainsäätäjän tarkoituksen olleen jo aiemmin sen, että ulosottoasioissa sovellettaisiin käsittelykielen osalta sitä, mitä riita-asioista säädetään<sup>256</sup>.

Lakiehdotuksessa on myös ehdotettu, että velallisen ja ulosottoviranomaisen väliseen kommunikointiin otetaan käyttöön valtakunnallisen sähköisen asiointijärjestelmän palvelu. Tämä koskisi jopa viranomaisen toimittamia tiedoksiantoja.<sup>257</sup> Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon koskien ehdotettua sääntelyä. Jotta PL 21 §:n mukainen oikeusturva toteutuisi sähköisessä tiedoksiannossa, tulisi vastaanottajan saada tiedot selkeästi, ymmärrettävästi ja riittävän ajoissa. Lisäksi valiokunta arvioi sitä, täyttääkö sähköinen tiedoksianto PL 21.1 §:n mukaisen asianmukaisuuden vaatimuksen. Huomiota kiinnitettiin siihen, että järjestelmän käyttäminen ei ole pakollista, sen voi lopettaa halutessaan, ja että siihen sisältyy pakollinen vastaanottajalle saapuva heräteviesti uudesta asiakirjasta hänen valitsemaansa sähköpostiin tai tekstiviestillä puhelinnumeroon. Näin ollen voidaan aidosti olettaa, että vastaanottaja on saanut tiedon hänelle saapuvasta asiasta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että mikäli asiointitili on teknisesti toimintavarma, ja mikäli ulosottolaitos tiedottaa järjestelmän käyttöönotosta huolellisesti, ei se vaaranna oikeusturvaa.<sup>258</sup>

### *5.1.2 Tuomioistuimen ja ulosottoviranomaisen rooli tulevaisuudessa*

On esitetty myös, että yksinkertaiset, riidattomat velkomusasiat siirtyisivät ulosottoviranomaisen toimivaltaan. Oikeusministeriön teettämässä selvityksessä ehdotettiin, että tällaisissa asioissa ulosottoperusteen arviointi siirrettäisiin tuomi is-

---

<sup>255</sup> HE 137/2015 vp. s. 11.

<sup>256</sup> HE 137/2015 vp. s. 11.

<sup>257</sup> HE 137/2015 vp. s. 20–21.

<sup>258</sup> PeVL 5/2016 vp. s. 2–3.

tuimista ulosottoviranomaisille, ja että vaatimuksiltaan pienissä saatavissa voitaisiin käyttää tiedoksiantotapana postitse lähetettyä kirjettä<sup>259</sup>. Samanlaista postitse tiedoksiantamista on esitetty myös aiemmin, mutta se raukesi menettelyyn liittyviin oikeusturvaongelmiin<sup>260</sup>. Ongelmana on erityisesti se, ettei tiedoksiannon toteutumisesta saada mitään varmuutta. On hyvin kyseenalaista, vastaako menettely PL 21.1 §:n mukaista oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Ehdotuksen perusteluina on esitetty, että postitiedoksiannosta johtuvat oikeusturvaongelmat olisivat tosiasiallisesti määrällisesti vähäisiä, sillä asian riitauttaminen on harvinaista<sup>261</sup>. Argumentti on siinä mielessä puutteellinen, että vaikka riitautuneiden asioiden määrä onkin prosentuaalisesti pieni, on se määrällisesti silti merkittävä velkomusasioiden yleisyydestä johtuen. Ylipäänsä oikeusturvan toteutumisen arviointi sen perusteella, kuinka montaa henkilöä se koskettaa, on kyseenalaista, sillä PL 21 §:n ja EIS 6(1) artiklan mukainen oikeussuoja kuuluu jokaiselle.

Oma kysymyksensä nousee siitä, että oikeuskäytännössä on nykyään todettu myös tuomioistuimille velvollisuus puuttua viran puolesta riidattomissa velkomusasioissa yksityisten väliseen sopimukseen:

KKO:2015:60: Tapauksessa oli kyse tuomioistuimessa käsitelystä riidattomasta velkomusasiasta. Käräjäoikeus oli hylännyt omasta aloitteestaan perintäfirman sellaiset korkovaatimukset, jotka se katsoi kohtuuttomiksi ja selvästi perusteettomiksi. Korkein oikeus katsoi, että tuomioistuimella oli *velvollisuus viran puolesta tutkia* asia, ja totesi edelleen, että epäselvät ja kohtuuttomat ehdot eivät sitoneet kuluttajaa, ja hylkäsi ne myös selvästi perusteettomina.

Korkeimman oikeuden toteama tuomioistuimen velvollisuus oma-aloitteisesti puuttua yksityisten väliseen sopimukseen on merkittävä. Vaikka tuomion perusteluissa ei nojattukaan perus- ja ihmisoikeuksiin, on syytä huomata, että tosiasiallisesti se vaikuttaa myös velallisen omaisuudensuojaan, sillä tuomioistuimen tulee puuttua tämän omaisuuteen negatiivisesti vaikuttavaan kohtuuttomaan sopimukseen ja arvioida sen pätevyyttä. Tämän lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjassa kuluttajansuoja on nimenomaisesti kirjattu oikeudeksi (38 artikla).

---

<sup>259</sup> Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 52/2014 s. 6.

<sup>260</sup> Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 52/2014 s. 124–125.

<sup>261</sup> Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 52/2014 s. 124.

Mikäli tuomioistuimen puuttumisvelvollisuus katsotaan tällä tavoin myös omaisuuden- ja kuluttajansuojan takaamiseksi, voidaan tässä nähdä perus- ja ihmisoikeuksien välillistä horisontaaliulottuvuutta, missä julkinen valta turvaa oikeuksien toteutumista myös yksilöiden välisissä suhteissa<sup>262</sup>.

Kysymykseksi nousee, kuinka vastaavat asiat käsiteltäisiin, mikäli ne ratkaistaisiin ulosottoviranomaisen sisäisessä menettelyssä? Tässä yhteydessä on syytä huomioida myös perusoikeuden heikennyskielto: perusoikeuden toteuttamisessa jo saavutetun tason heikentäminen on kiellettyä<sup>263</sup>. Lähtökohtaisesti tällöin tulisi siis tulkita, ettei KKO:n ratkaisulla ole implikaatioita perus- ja ihmisoikeuksien suuntaan. Toinen vaihtoehto olisi luoda mekanismi, jolla myös ulosottoviranomainen voisi asian ratkaisussa puuttua sisältökysymykseen samaan tapaan kuin KKO katsoi tuomioistuimella olevan velvollisuuden puuttua.

Siviilioikeudellisten riita-asioiden – vaikkakin lähtökohtaisesti riidattomien – käsittely ulosottoviranomaisen sisäisessä menettelyssä nostaa myös jälleen kysymyksen siitä, mikä on ulosoton rooli lainkäyttäjänä ja hallintoviranomaisena. Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on käsitelty, ulosotto sisältää jo nyt runsaasti oikeudenkäyntimäisiä piirteitä<sup>264</sup>. Mikäli ulosottoviranomainen itsenäisesti ratkaisisi<sup>265</sup> siviilioikeudellisia kysymyksiä, tämä piirre korostuisi entisestään. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta katsoen tämä nostaa uudelleen pohdinnan alle sen, millainen on perus- ja ihmisoikeuksilla argumentoinnin mahdollisuus yksityisoikeudellisissa asioissa. Mikäli tällainen argumentointi katsotaan soveltumattomaksi yksityisoikeudellisiin kysymyksiin, tulisi ulosottooperusteen arviointi – eli siviilioikeudellisen riidan ratkaisu – tällöin tehdä ulosottoviranomaisessa lähtökohtaisesti vain yksityisoikeuden sisäisen logiikan mukaisesti. Täytäntöönpanovaiheessa sen sijaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on huomioitava, sillä kyse on hallintoviranomaisen julkisen vallan käytöstä<sup>266</sup>.

---

<sup>262</sup> Alexy 2002 s. 356.

<sup>263</sup> Viljanen 2011 a s. 845.

<sup>264</sup> Ks. luku 4.4.

<sup>265</sup> Tässä yhteydessä on tosin syytä huomata, että aidosti riitautuneet asiat tässä yhteydessä olisi edelleen tarkoitus siirtää tuomioistuimen käsiteltäväksi, ks. Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 52/2014 s. 90–91.

<sup>266</sup> Viljanen 2011 c s. 116–119.

Jo aiemmin luvussa 2.5 on tuotu esille, että ulosottoprosessin jyrkkä erottelu ulosottoperusteen – eli aineellisen oikeuden – arviointiin ja täytäntöönpanomenettelyyn voi olla ongelmallista arvioitaessa sitä, missä kohdin perus- ja ihmisoikeusajattelu soveltuu ja missä ei. Mikäli näitä erilaisia aineksia tuodaan saman viranomaisen toimivaltaan, korostuu tämä ongelmallisuus edelleen. Tällöin ei ole enää niin selkeästi erotettavissa, missä päättyy aineellisen oikeuden arviointi, ja missä alkaa sen täytäntöönpano.

Kysymykseksi nousee myös se, mikä on yksityisoikeudellisessa asiassa viranomaisen rooli prosessin ohjaajana. Tuomioistuimen rooli riita-asioissa on ainakin perinteisesti ollut korostetun puolueeton ja passiivinen asianosaisten tehdessä aktiiviset aloitteet<sup>267</sup>. Ulosottoon sisältyvä avoimuusperiaate (UK 1:20 §) sen sijaan asettaa ulosottomiehille velvollisuuksia pyynnöstä ja jopa oma-aloitteisesti neuvoa asianosaisille merkityksellisistä seikoista. Se, kuinka tämä soveltuisi yksityisoikeudellisen riidan käsittelyyn, jäisi nähtäväksi. Mikäli tällaista vahvempaa puolueettomuuden muotoa noudatettaisiin myös tässä yhteydessä, voisi vaikutus olla velallisen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta myönteinen heidän saadessaan viranomaisilta enemmän neuvontaa asian käsittelyssä. Tämä taas toisaalta voisi vaarantaa yksityisoikeuden sisäisiä periaatteita, kuten edellä mainitun lainkäyttäjän passiivisuuden. Yhtä kaikki, tilanne vaatisi joka tapauksessa asianosaisten ja puolueettoman viranomaisen roolien arvioimista uudelleen.

### *5.1.3 De lege ferenda: ulosoton kehityssuunnista*

Riidattomien velkomusasioiden siirtämistä ulosottoviranomaisille on perusteltu pitkälti kustannussyistä<sup>268</sup>. Nähdäkseni se voisi tehdä ulosottoviranomaisen roolista epäselvemmän, sillä se harjoittaisi täytäntöönpanon lisäksi myös suoraa siviiliasian ratkaisuvalltaa. Tällöin nykyinen ulosoton määrittelemisen lainkäyttöksi ei välttämättä olisi enää riittävä, vaan se menisi jo entistä lähemmäksi varsinaista tuomiovallan käyttöä. Kaavaillut kustannussäästöt voisi olla mahdollista toteuttaa myös puhtaasti teknisillä ja rakenteellisilla muutoksilla. Velkomusasioiden

---

<sup>267</sup> Tolvanen 2006 s. 1330.

<sup>268</sup> Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 52/2014 s. 9.

hosiirtämisellä ulosottoon on tarkoitus välttää kaksinkertaista työtä eri viranomaisissa: tämä voitaisiin toteuttaa myös yhdistämällä tietoteknisiä järjestelmiä eri viranomaisten välillä. Tällöin säilytettäisiin se lainopillinen ja käytännön osaaminen mikä tuomioistuimissa on siviiliasioiden ratkaisuisissa<sup>269</sup>. Tämä on nähdäkseni sekä velallisten että velkojien oikeusturvan kannalta positiivista.

Myös KKO:n antamassa ratkaisussa 2015:60 tullut tuomioistuimien velvollisuus viran puolesta puuttua esimerkiksi kohtuuttomiin sopimusehtoihin on luonut sellaisen ulottuvuuden, joka tulisi toteuttaa samalla tasolla myös ulosottoviranomaisessa, tai sitten perustellusti muuttaa järjestelmää. Samalla tulisi huomioida, että ratkaisulla on vaikutuksia velallisen omaisuudensuojaan, joten linjasta poikkeaminen vaatisi perustelut tämän oikeuden heikentämiseen. Mielestäni viranomaisten toimivallan jaon osalta ei tarvita lainsäädännön muutoksia, vaan järjestelmä- ja organisaatiomuutokset olisivat riittäviä.

Ulosottoon liittyviin tiedoksiantotapoihin on ehdotettu kahta erilaista muutosta. Ensinnäkin on puhuttu postitiedoksiannon mahdollisuudesta, olettaen että ulosottolaitokselle siirtyisi ulosottooperusteen arvioimistehtäviä. Toisekseen hallituksen esityksen 137/2015 mukaisesti on esitetty, että ulosottoasioissa voitaisiin ottaa käyttöön sähköiset tiedoksiannot kansalaisen asiointitilin kautta. Postitiedoksianto tavallisella kirjeellä sisältää merkittäviä oikeusturvaongelmia, koska tiedoksiannon perille menemisestä ei saada minkäänlaista varmuutta. Tämän vuoksi se onkin aiemmin jo hylätty<sup>270</sup>.

Sähköinen asiointi esityksessä ehdotetulla tavalla olisi oikeusturvan toteutumisen kannalta erittäin myönteinen, koska järjestelmä antaa aina kuittauksen viestin vastaanottajalle hänen valitsemallaan tavalla. Merkittävää on myös, että perustuslakivaliokunta on todennut ehdotuksen olevan perustuslain ja erityisesti PL 21 §:n mukainen. Mielestäni tätä järjestelmää voitaisiin edelleen kehittää myös ulosottooperusteen arviointitehtäviin säätämällä myös

---

<sup>269</sup> Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 52/2014 s. 88.

<sup>270</sup> Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 52/2014 s. 124–123.

oikeudenkäymiskaareen mahdollisuus sähköisestä tiedoksiantamisesta, mikäli järjestely osoittautuu toimivaksi. Tällöin voitaisiin mahdollisesti välttää oikeudenkäymiskaareen sisältyviä oikeusturvaongelmia liittyen OK 11:7 §:ään (sijaistiedoksianto) ja OK 11:9 §:ään (kuuluttaminen), joissa vastaanottaja ei välttämättä saa tietoa häntä koskevasta oikeudenkäynnistä.

Ulosottoasioinnin kieleen liittyvä muutos on ongelmallinen. Toisaalta se lisää luottamuksensuojaa viranomaiseen toimintaan, sillä nykyinen epäselvä lainsäädäntö on aiheuttanut erilaisia tulkintoja erityisesti siitä, kuuluuko asianosaisten saada maksuttomia asiakirjoja heitä koskevista päätöksistä. Ehdotus siitä, että asiassa sovelletaan jatkossa riita-asian kielilainsäädäntöä, on ongelmallinen erityisesti silloin, kun ulosotto täytäntöönpanee julkisoikeudellisia saatavia. Tällaisessa selkeässä julkisessa tehtävässä perus- ja ihmisoikeuksien painoarvo on suuri, eikä sitä koskevien asiakirjojen maksullisuus välttämättä täytä PL 21 §:n oikeusturvan ja EIS 6(1) artiklan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaatimuksia.

Lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus on ollut, että ulosottoasioissa noudatettaisiin riita-asioiden kielilainsäädäntöä<sup>271</sup>. Mikäli kuitenkin lainsäätäjän tahdonilmaisu on ollut niin epäselvä, etteivät viranomaiset ole osanneet tulkita sitä, vaan ovat pitkälti soveltaneet eri lainsäädäntöä (hallintoasioiden kielilainsäädäntöä), ei mielestäni ole perusteltua heikentää asianosaisten jo saavutettua oikeusturvan tasoa. Yhdyn eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mielipiteeseen, jonka mukaisesti sääntelyssä asiakirjojen maksullisuudesta tulisi viitata hallintoa koskevaan maksuttomaan sääntelyyn (kieliL 20.1 §), eikä riita-asioita koskevaan sääntelyyn (kieliL 20.2 §).

---

<sup>271</sup> HE 137/2015 s. 11.

## 5.2 Johtopäätöksiä

### *5.2.1 Velallisen taloudellisen aseman perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta*

Ulosottovelallisen taloudellista asemaa on pyritty nykyään huomioimaan ulosoton lainsäädäntöjen yhteydessä sekä jo ulosottolaitoksen toimenkuvan määrittelyssä. Perustuslaillisia näkökulmia on arvioitu uudemmissa lainuudistushankkeissa, ja ylipäänsä ulosottoa on menettelyllisesti muutettu huomattavasti enemmän kirjoitettuun lakiin perustuvaksi kuin se historiallisesti oli. Tämä on perusteltua jo PL 2.3 §:n nojalla, eli että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Velallisen omaisuudensuojaa pohdittaessa nousee ongelmalliseksi se, ettei perustuslaki tai ihmisoikeussopimus tarjoa selvää määritelmää edellytyksille rajoittaa omaisuudensuojaa ulosoton yhteydessä. PL 15.2 §:n säädetään omaisuuden pakkolunastuksesta. Tämä menettely sisältääkin samankaltaisia piirteitä ulosoton kanssa, mutta ei kuitenkaan täysin vastaa sitä. EIS 1 LPK 1 art. mukaisesti omaisuudensuojaan puuttuminen taas on sallittua julkisen edun nimissä. Tämän problematiikan osalta voidaan toki ajatella, ettei ulosotossa suoranaisesti ole kyse velalliselle kuuluvaan omaisuuteen puuttumisesta, vaan omistussuhteiden palauttamisesta niiden oikeaan järjestykseen pakkotäytäntöönpanon keinoin.

Ongelmaksi saattavat kuitenkin muodostua erilaiset ulosoton menettelyt, jossa velkojalle tilitettävää rahasummaa vastaan myydään velallisen omaisuutta sellaisella tavalla, ettei velallinen saa siitä täyttä markkina-arvon mukaista korvausta. EIT:n tuomiokäytäntö<sup>272</sup> pakkolunastukseen liittyvissä tapauksissa on osoittanut, että näissä tapauksissa edellytetään tapauskohtaista arviointi sen suhteen, onko markkinahinnan alittava korvaus omaisuudensuojavaatimuksen mukainen. Suoraa korrelaatiota ulosottoon ei ole tästä syytä vetää, mutta nähdäkseni on syytä olettaa, että joissain tilanteissa myös ulosmittauksen yhteydessä vastaavanlainen arviointi voisi tulla kysymykseen.

---

<sup>272</sup> Ks. esim. Lithgow v. Yhdistynyt Kuningaskunta (8.6.1986) ja Jokela v. Suomi (21.5.2002).

Velallisen omaisuutta on pyritty suojaamaan lainsäädännöllisin keinoin niin, että riittävän toimeentulon edellytykset täytyvät kaikissa olosuhteissa. Tältä osin on tärkeää, että esimerkiksi toimeentulotuki on ulosmittauskelvotonta, ja että ulosmittauskelpoisestakin varallisuudesta jätetään aina puhtaasti euromääräinen suojaosuus, jota ei voida ulosmitata. Tämän käänköpuolena on kuitenkin, että ulosoton asiakkuus voi tällöin kestää merkittävän pitkään. Perustuslakivaliokuntakin on todennut, että pitkäkestoinen ulosotto voi heikentää yksilön mahdollisuuksia elää ihmisarvoista elämää kuten PL 19.1 § edellyttää<sup>273</sup>. Ongelmalliseksi voi myös joissain tilanteissa osoittautua, ettei ulosmittauskelpoista varallisuutta arvioitaessa lainsäätöjä ole voinut varautua kaikkiin tilanteisiin. Tämä saattaa aiheuttaa tulkintavaikeuksia<sup>274</sup> esimerkiksi sen suhteen, mitkä kaikki tulolähteet luokituvat siihen tulopohjaan, minkä perusteella ulosmittauskelpoinen varallisuus arvioidaan.

Ulosottovelallisen oikeus työhön ja elinkeinoon kiinnittyy erityisesti niihin kysymyksiin, kuinka hänen työssään tarvitsemiaan välineitä voidaan ulosmitata. Lähtökohtaisesti ulosottolainsäädäntö tarjoaa tähän kattavan suojan. Ongelmalliseksi nousee lähinnä lainsäädännön hieman epäselvä ja tulkinnanvarainen jakaminen erilaisiin työvälineiden kategorioihin, joita koskevat erilaiset ulosmittauskiellot. Tältä osin voisi olla tarvetta lainsäädännön selkeyttämiselle. Lähtökohtaisesti velallisen mahdollisuus harjoittaa elinkeinoa on kaikille osapuolille edullista: velallinen saa jatkaa elantonsa tienaamista, ja velkojat edelleen saavat tätä kautta tilittyvien rahavarojen kautta korvauksen heille kuuluvista saatavista.

Velallisen taloudellista asemaa suojaavien perus- ja ihmisoikeuksien osalta on aina muistettava, että jokainen toteutumaton ulosmittaus merkitsee sitä, ettei velkoja saa täyttää korvausta omaisuudelleen. Näin ollen velallisen taloudellista asemaa suojaavat oikeudet ovat aina konfliktissa velkojan omaisuudensuojan kanssa. Lainsäätöjä on joutunut tältä osin aina suorittamaan punnintaa siitä, kuinka vahvasti eri osapuolien oikeuksia painotetaan. Henkilökohtainen mielipi-

---

<sup>273</sup> PeVL 42/2006 vp. s. 4.

<sup>274</sup> Ks. esim. KKO:1999:3.



teeni on, että nykyinen ulosottolainsäädäntö huomioi tämän tasapainon kohtuullisen hyvin. Yksittäisiä ongelmakohtia toki löytyy, mikä on väistämätöntä näin laajassa lainsäädäntökokonaisuudessa.

### *5.2.2 Velallisen oikeusturvasta*

Ulosoton oikeusturvaan liittyvät kysymykset ovat tässä tutkimuksessa olleet merkittävässä roolissa, ja siihen kiinnittyy myös eniten sekä kotimaista että EIT:n oikeuskäytäntöä. Lähtökohtaisesti velalliselle tarjolla olevat oikeussuojakeinot ovat kattavat, sillä hänellä on käytössään useita erilaisia muutoksenhakekeinoja, ja niiden käyttäminen on mahdollista useassa eri ulosottoprosessin vaiheessa. Tämä ei kuitenkaan itsessään ole vielä riittävää: myös ulosoton menettelyjen tulee olla sellaisia, että ne täyttävät oikeusturvan asettamat velvoitteet. Ulosoton tarkka lakisidonnaisuus tukee tätä.

Nähdäkseni ulosoton erikoispiirteet – sen oikeudenkäyntimäinen luonne ja ulosottoviranomaisen rooli lainkäyttäjä – asettavat erityisiä vaatimuksia sen suhteen, että EIS 6(1) artiklan mukainen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tulee ottaa vakavasti huomioon. Jos ulosoton menettelyä rinnastetaan tuomioistuinkäsittelyyn, tulee myös ihmisoikeudellisen suojan olla yhtä kattavaa. Mikäli artiklan takaamaa suojaa ei tältä osin aivan yhtä kattavaksi tulkittaisikaan, olisi vähintäänkin syytä huomioida, että yksityisoikeudellisessa saatavassa ulosotto on täytäntöönpanona sitä edeltäneen oikeudenkäynnin jatke, ja jo tämä takaa EIS 6(1) artiklan mukaista suojaa.

Ongelmalliseksi oikeusturvan toteutumisen kannalta saattavat nousta yksittäiset ulosoton menettelysäännökset, joilla prosessin osallisten valitusoikeutta rajoitetaan. Tällainen on kyseessä esimerkiksi luvussa 4.3.4 käsitellyssä lopullisen varojen tilityksen vaikutuksista valitusmahdollisuuksiin. Valitusoikeuden rajoitukset sinänsä ovat ulosottoprosessin toimivuuden kannalta perusteltuja, eikä niiden olemassaolo ole ristiriidassa PL 21 §:n tai EIS 6(1) artiklan kanssa. Tältä osin on kuitenkin muistettava, etteivät ne saa olla sellaisia, että ne tosiasiallisesti estävät osallisen mahdollisuuden riitauttaa häntä koskeva asiakysymys.

Toinen ongelmakohta, josta myös Suomi on saanut EIT:lta langettavia ratkaisuja, on muutoksenhaun paikoin liian pitkä kesto. Mikäli otetaan huomioon vielä, ettei koko oikeudellinen prosessi rajoitu pelkästään tähän – sitä ennen on tehty myös ulosottooperusteen alkuperäinen arviointi sekä sen perusteella ulosmittaustoimenpiteet – voi kokonaisprosessin kesto muodostua huomattavan pitkäksi. Tämä ongelmallisuus ei rajoitu pelkästään siihen, ettei EIS(6) artiklan edellyttämä oikeudenmukainen oikeudenkäynti tule täytetyksi: kuten aiemmin on todettu, perustuslakivaliokunnan arvion mukaan liian pitkä ulosoton asiakkuus voi estää velallista elämästä ihmisarvoista elämää. Pitkittyneissä oikeuskäsittelyissä omaisuussuhteita ei saada palautettua niille kuuluviin olosuhteisiin kuin vasta vuosien – jopa vuosikymmenen – päästä, ja velallinen saattaa olla tämän ajan sidottuna ulosmittauksessa aikanaan tehtyihin päätöksiin. Tämän perusteella on nähdäkseni syytä katsoa, että liian pitkäkestoinen oikeusprosessi voi kiinnittyä samaan ihmisarvoisen elämän problematiikkaan.

### *5.2.3 Ulosotto-oikeuden asemasta ja ulosottoviranomaisen roolista*

Ulosotto-oikeuden sijoittuminen julkis- ja yksityisoikeuden rajapintaan tuottaa haasteen sen tulkitsemiselle, kuinka velvoittavina perus- ja ihmisoikeusajattelua voidaan pitää. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkitaan pääasiallisesti ulottuvan myös yksityisoikeudellisiin kysymyksiin, mutta tämä näkemys saa osakseen myös kritiikkiä. Voitaneen kuitenkin sanoa, että oikeuksien velvoittavuuden taso on heikompi kuin sellaisissa julkisoikeudellisissa kysymyksissä, joissa on kyse julkisen vallan käytöstä. Samaan aikaan ulosottoviranomaisen rooliin kuuluvat kuitenkin kummatkin nämä piirteet: se on samaan aikaan sekä julkisen vallan käyttäjä että yksityisoikeudellisen riidan ratkaisija.

Prosessuaalisesti yksinkertaistaen voitaisiin ajatella, että yksityisoikeudellisen saatavan alkuperäisessä oikeellisuuden arvioinnissa tuomioistuimessa on kyse yksityisoikeudellisesti kysymyksen ratkaisemisesta, ja sen täytäntöönpanossa ulosottoviranomaisessa julkisen vallan käytöstä. Tässä näkemyksessä on kuitenkin heikkoutensa, sillä myös täytäntöönpanovaiheessa tehdään runsaasti osa-

puolten välisien riitojen ratkaisuja, ja se on näin ollen osin myös jatketta tuomioistuimessa alkaneelle oikeudenkäynnille. Samoin on ongelmallista, miten erilaiset käytettävissä olevat oikeussuojakeinot näyttäytyvät tässä valossa: osassa on nimenomaisesti kyse menettelyllisistä virheistä, kun taas osassa on kyse aineellisoikeudellisista kysymyksistä.

Nähdäkseni nykyinen perus- ja ihmisoikeuksien velvoittavuuden tulkinta ei pysty vastaamaan näihin kysymyksiin aukottomasti. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta on oikeustieteen kokonaiskuvassa vielä suhteellisen nuorta, ja toisaalta myös ulosottolainsäädäntö nykyisessä, tarkemmin lakisidonnaisessa muodossaan on vielä tuoretta.

Ulosottoviranomaisen roolin tulkitseminen lainkäyttäjänä perinteisen hallintoviranomaisen sijaan nauttii konsensusta sekä oikeustieteilijöiden että lainsäätäjän keskuudessa. Aivan ongelmaton tämä tulkinta ei kuitenkaan ole, kuten esimerkiksi ulosotossa käytettävän kielen arvioinnin kohdalla tulee vastaan. Koska ulosottolaitos toimii sekä julkis- että yksityisoikeudellisten saatavien täytäntöönpanoviranomaisena, eivät kaikki sen käsittelemät asiat näyttäyty hallinto-lainkäyttö-akselilla välttämättä samalla tavalla.

Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ulosoton tulkitseminen lainkäytöksi sisältää sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Lainkäytössä ollaan menettelynä hyvin lähellä oikeudenkäyntiä, ja tämä asettaa sille erityisiä oikeusturvavaatimuksia sekä velvoittaa noudattamaan EIS 6(1) artiklan mukaisia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita vahvemmin. Toisaalta taas mikäli ulosottoviranomaista rinnastetaan siviilioikeudellisia riita-asioita ratkaisevaan tuomioistuimeen, voidaan sille asettaa samanlaisia odotuksia passiivisesta tässä suhteesta kuin tuomioistuimelta. Samoin on huomattava, että hallintoviranomaiset ovat selkeästi sellaisia perinteisiä julkisen vallan käyttäjiä, joille perus- ja ihmisoikeuksien suora velvoittavuus on suuri.

#### *5.2.4 Lopuksi*

Ulosoton epätasällinen asettuminen sekä oikeudenalana että viranomaistointana luo mielenkiintoisen pohjan arvioida sen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin. Tämä sinällään loisi mahdollisuuden arvioida näitä suhteita huomattavasti syvällisemmin esimerkiksi oikeusfilosofian keinoin. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin pääsääntöisesti lähestytty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista lähempänä käytännön tasoa ja oikeusdogmatiikan keinoin. Tälläkin tasolla tämä rajapintaan asettuminen tulisi vahvemmin esille, mikäli tutkittavaksi otettaisiin esimerkiksi eroja yksityis- ja julkisoikeudellisen saatavan täytäntöönpanoista.

Oikeustieteessä vahvistunut perus- ja ihmisoikeusajattelu heijastuu myös ulosottoon. Tämä näkyy jo esimerkiksi siinä, että ulosottolaitos kokonaisuudessaan on ottanut tehtävänkuvakseen oikeusturvapolitiikan toteuttamisen. Tämä tulee huomioida myös tulevassa ulosottolaitoksen kehittämisessä. Sekä rakenteellisissa että lainsäädännöllisissä uudistuksissa on huomioitava, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat niiden edellyttämällä tasolla.