



**LAUREA**

AMMATTIKORKEAKOULU

*Yhdessä enemmän*

# Ennakollinen oikeussuoja - alaikäinen ja nuori ulosottovelallisena

Kandén, Annamari

2016 Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu  
Hyvinkää

## Ennakollinen oikeussuoja - alaikäinen ja nuori ulosottovelallisena

Annamari Kandén  
Yrittäjyyden ja liiketoiminta-  
osaamisen koulutusohjelma (YAMK)  
Opinnäytetyö  
Helmikuu, 2016

Annamari Kandén

**Ennakollinen oikeussuoja - alaikäinen ja nuori ulosottovelallisena**

Vuosi 2016

Sivumäärä 75

Ulosottolainsäädäntö edellyttää ulosottomiestä toimimaan virkatehtävissään asianmukaisesti. Sääntelyllä on pyritty turvaamaan oikeusturvan toteutuminen ulosotossa jo ennakollisesti. Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan asianmukaisuuden vaatimuksen lisäksi myös muita ulosoton ennakolliseen oikeussuojajärjestelmään kuuluvia tekijöitä ja keinoja ja annetaan kokonaiskuva oikeusturvan takeista ulosotossa. Opinnäytetyö on lainopillinen tutkimus, jonka oikeudellinen viitekehys muodostuu ulosottoviranomaisen toimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä, lakien esitöistä, oikeuskirjallisuudesta, artikkeleista ja verkkoaineistosta. Opinnäytetyössä on hyödynnetty myös ulosottolaitoksen laatimia asiakirjoja ja ulosoton omaa koulutusmateriaalia.

Opinnäytetyössä oikeussuojaa tarkastellaan erityisesti alaikäisen ja nuoren ulosottovelallisen näkökulmasta. Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin otettiin mukaan erityisiä alaikäisiä velallisia suojaavia säädöksiä, joilla parannettiin merkittävästi heidän oikeusturvaansa. Opinnäytetyössä arvioidaan alaikäisiä suojaavien säännösten riittävyyttä suhteessa lapsen etuun ja tuodaan esiin keinoja, joilla myös täysi-ikäisyyden saavuttaneen nuoren ulosottovelallisen asemaa olisi mahdollista parantaa.

Opinnäytetyön perusteella voi todeta, että julkisen vallan tulee lainsäädännöllä pyrkiä entistä voimakkaammin suojaamaan alaikäisiä velkaantumiselta ja ulosottoperintään päätymiseltä. Vaikka ulosottoviranomaiset toimivat ulosottokaaren säännösten mukaisesti, ei alaikäisten velkaantumiseen voida enää ulosottovaiheessa vaikuttaa. Koska etenkin nuorten velkaantumisongelma on lisääntynyt yhteiskunnassa huolestuttavasti, kannattaa ulosottolaitoksen tulevaisuudessa kiinnittää erityistä huomiota nuorten ulosottovelallisten asemaan ja panostaa erityisesti heille suunnattuun tiedotukseen ja koulutukseen.

Asiasanat: oikeusturva, ulosotto, ala-ikäiset, nuoret

Annamari Kandén

**Preliminary legal protection - underage and young debtor in enforcement**

Year	2016	Pages	75
------	------	-------	----

The law of enforcement requires that the execution officer works duly in his duties. The purpose of the regulation is to make legal protection come true in the enforcement beforehand. The purpose of this thesis is to examine the requirement of proper conduct and also other factors in preliminary legal protection in enforcement and give a general view of it. This thesis is a study governed by law. The judicial frame of reference consists of legislation, preliminary works of the laws, legal literature, articles and online resources. In this thesis, documents and educational material made by enforcement are also used.

In the thesis, legal protection is examined especially from the underage and young debtor's point of view. The legal protection for the underage was improved when the enforcement law was renewed. It is considered in the thesis whether the protection for the underage is still enough in relation to the advantage of the children and how to make the situation in enforcement better for young people who have reached majority.

The conclusion of the thesis is that the government must protect underage people from running to debt and recovery procedure by legislation better than at present. Even if the execution authorities do their work according to the Enforcement Code, there is no chance to affect underage people's debts when they are in enforcement. Especially the number of young people running into debt has increased in our society significantly. It is important that enforcement pays attention to young debtor's position and invests in information and education which has been directed especially at them.

Keywords: legal protection, enforcement, minors, young people

## Lakiluettelo

Asetus valtion talousarviosta 1243/1992

Hallintolaki 434/2003

Henkilötietolaki 523/1999

Laki holhoustoimesta 442/1999

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983

Laki valtion talousarviosta 423/1988

Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 706/2007

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999

Luottotietolaki 527/2007

Rikoslaki 39/1889

Suomen perustuslaki 731/1999

Ulosottokaari 705/2007

Vahingonkorvauslaki 412/1974

Valtioneuvoston asetus ulosottotoimen hallinnosta 1321/2007

Valtion virkamieslaki 750/1994

Utsökningsbalk 774/1981

## Sisällys

1	Johdanto.....	8
2	Tutkimus.....	10
	2.1 Tarkoitus ja tavoitteet .....	10
	2.2 Rakenne ja rajaukset .....	10
	2.3 Tutkimusmenetelmä.....	11
3	Ulosotto.....	12
	3.1 Ulosotto-organisaatio ja henkilöstö.....	13
	3.2 Ulosottoviranomaisen toimintaa ohjaava lainsäädäntö .....	14
	3.3 Ulosoton tehtävät .....	15
	3.4 Ulosoton asianosaiset ja sivulliset.....	17
	3.5 Ulosottomenettelyn pääpiirteet .....	18
4	Oikeussuojajärjestelmä .....	20
	4.1 Oikeussuoja Suomen oikeusjärjestelmässä .....	21
	4.2 Ulosoton oikeussuojajärjestelmän vaatimukset .....	23
	4.2.1 Asianmukaisuus .....	25
	4.2.2 Puolueettomuus .....	26
	4.2.3 Joutuisuus, tehokkuus .....	27
	4.2.4 Tarkoituksenmukaisuus.....	27
	4.2.5 Sovinnollisuus .....	28
5	Ennakollinen oikeussuoja .....	29
	5.1 Ennakolliset oikeussuojatekijät.....	29
	5.1.1 Hallintoon kohdistuvat vaatimukset .....	29
	5.1.2 Henkilöstöön kohdistuvat vaatimukset .....	31
	5.1.3 Virkavastuu .....	32
	5.1.4 Sisäinen valvonta .....	34
	5.2 Ennakolliset oikeussuojakeinot .....	36
	5.2.1 Kuuleminen.....	37
	5.2.2 Perustellun päätöksen saaminen .....	40
	5.2.3 Julkisuus .....	42
6	Alaikäiset ja nuoret ulosottovelalliset .....	47
	6.1 Lapsen etu ja alaikäisen velkaantuminen.....	47
	6.2 Alaikäiset ulosotossa.....	50
	6.2.1 Ulosottoviranomaisen ilmoitusvelvollisuus.....	52
	6.2.2 Julkisuuden rajoittaminen .....	53
	6.3 Nuoren ulosottovelallisen oikeusturvan parantaminen .....	54
	6.3.1 Yhteydenpito.....	56
	6.3.2 Tiedonvälitys .....	58

6.4	Alaikäisen ja nuoren ulosottovelallisen asema Ruotsissa .....	61
7	Yhteenveto ja johtopäätökset .....	64
	Lähteet .....	69
	Kuviot. ....	74
	Taulukot .....	75

## 1 Johdanto

Oikeusturva on yksi Suomen oikeusjärjestelmän kantavista periaatteista. Se on perustuslaissa jokaiselle turvattu perusoikeus, jonka toteuttamista viranomaisten tulee kaikin keinoin edistää. Käsitteenä oikeusturva on varsin monimuotoinen. Perusoikeutena oikeusturva sisältää useita erillisiä oikeuksia, kuten oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, asian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus perustellun päätöksen saamiseen ja oikeus muutoksenhakuun. Näiden perusoikeussäännösten rinnalla oikeusturvan määrittymiseen vaikuttavat muun muassa kansainväliset ihmisoikeusveloitteet sekä viranomaisten toimintaa säätelevien erityislakien oikeusturvasäännökset. Lisäksi perustuslaissa jokaiselle turvatut hyvän hallinnon takeet asettavat omat vaatimuksensa oikeusturvan täysimääräiselle toteutumiselle.

Viranomaisten tulee toiminnassaan turvata asiakkaansa oikeuksien toteutuminen. Ihannetilassa viranomaisen toiminta on virheetöntä, oikeudenmukaista ja luotettavaa. Näiden odotusarvojen täyttäminen vaatii, että viranomaistoiminta on järjestetty siten, että kansalaisten oikeussuojatoteutuu jo ennakkollisin keinoin. Tähän voidaan pyrkiä muun muassa sovellettavan lainsäädännön selkeydellä, riittäväillä henkilöresursseilla tai viranomaiseen kohdistuvalla valvonnalla. Parhainkaan ennakkollinen oikeusturvajärjestelmä ei tee viranomaistoiminnasta kuitenkaan sellaista, että kaikki kokevat siinä oikeuksiensa toteutuneen. Siksi on järjestettävä myös tehokas jälkivalvontajärjestelmä, jonka keskeiset osat ovat säännönmukainen muutoksenhaku ja muu laillisuusvalvonta. Nämä keinot tulee sopeuttaa oikeussuojajärjestelmä kokonaisuuteen siten, että se toteuttaa perustuslain perusarvoja ja -periaatteita, kuten ihmisoikeuksien kunnioittamista.<sup>1</sup>

Tässä opinnäytetyössä keskitytään ulosotto-oikeudellisen ennakkollisen oikeussuojajärjestelmän rakenteeseen ja sen keskeisiin tekijöihin. Ulosoton oikeussuojajärjestelmä on useasta eri osatekijästä koostuva kokonaisuus, joka muiden oikeussuojakeinojen tapaan jakaantuu ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeussuojaan. Ulosottotoiminnan tulee olla tehokasta, tuloksellista ja joutuisaa ja varmistaa samalla kuitenkin ulosoton asianosaisten ja sivullisten oikeussuojan täysimääräinen toteutuminen. Ulosotto on pyrittävä toteuttamaan tavalla, jossa eri tahojen oikeusturvasta huolehditaan mahdollisuuksien mukaan ennakkollisin oikeussuojakeinoin.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Pohjolainen – Tarukannel 2004, 1113 ja 1114.

<sup>2</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 13/2005, 18.



Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia perustuslain vaatimuksen mukaisesti. Ulosottoviranomaisen toiminnan keskeisin laki on ulosottokaari, joka korvasi yli 100 vuotta palvelleeseen ulosottolain vuonna 2008. Uuteen lakiin tehtiin merkittäviä ulosoton asianosaisen oikeusturvan parantamiseen keskittyneitä uudistuksia, kuten ulosoton jälkikäteisen muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen. Ulosottokaareen otettiin mukaan myös erityisiä alaikäisiä velallisia suojaavia säännöksiä, joiden pyrkimyksenä on rajoittaa alaikäistä koskevien maksuhäiriömerkintöjen syntymistä ja saada alaikäisen huoltajat toimimaan holhoustoimilain edellyttämällä tavalla.

Ennen ulosottolainsäädännön kokonaisuudistusta alaikäisten velallisten määrä oli ulosotossa huomattavan suuri ja jopa aivan pienillä lapsilla saattoi olla maksuhäiriömerkintöjä. Lakiuudistuksen jälkeen alaikäisten velallisten asema ulosotossa on kohentunut ja määrä vähentynyt merkittävästi. Samanaikaisesti täysi-ikäisten saavuttaneiden nuorten velkaantuminen on lisääntynyt voimakkaasti ja yhä useampi heistä ajautuu lopulta ulosoton asiakkaaksi. Useilla 18 vuotta täyttäneillä nuorilla on myös maksuhäiriömerkintöjä, joka vaikeuttaa itsenäisen elämän aloittamista. Nyky-yhteiskunnassa kulutustottumukset ovat muuttuneet, velkaantuminen on tehty helpoksi ja lainaa saa myös ilman takaisinmaksukykyä. Tämä aiheuttaa haasteita koko yhteiskunnalle.

Nykyt nuoret joutuvat yhä aiemmin tekemisiin oikeudellisen sääntelyn kanssa, vaikkei heillä ole välttämättä vielä riittävästi taitoa tai ymmärrystä selviytyä itsenäisesti asioidensa hoitamisesta. Täysi-ikäistynyttä nuorta kohdellaan lain edessä täysivaltaisena kansalaisena. Toisin kuin esimerkiksi rikoslaissa, ulosottokaareissa ei ole täysi-ikäisyyden eli 18 vuoden ikärajan saavuttaneita nuoria koskevia säädöksiä, joiden perusteella olisi mahdollista lieventää heidän ”rangaistustaan”. Täysi-ikäisiä nuoria kohdellaan ulosotossa yhdenvertaisesti muiden täysi-ikäisten rinnalla. Ulosotto voi kuitenkin olla nuorelle täysin uusi outo asia, jonka merkitystä esimerkiksi maksuhäiriömerkintöjen syntymiseen ei riittävästi mielletä.

Opinnäytetyössä tarkastellaan alaikäisen ulosottovelallisen asemaa ja arvioidaan alaikäisen velkaantumista suojaavien säännösten riittävyyttä suhteessa siihen, mihin perustuslailla ja lasten oikeuksien sopimuksilla on pyritty. Opinnäytetyön tutkimusosassa paneudutaan sellaisiin ulosoton ennakkollisiin oikeussuojakeinoihin, joilla erityisesti täysi-ikäisten saavuttaneen nuoren ulosottovelallisen asemaa voitaisiin ulosotossa parantaa. Yksi keino voi olla esimerkiksi nuorille jaettavan tiedon lisääminen. Ulosottolaitos on jo reagoinut tarpeeseen ja ulosottoviranomaisen nuorille pitämistä koulutustilaisuuksista on saatu hyvää palautetta. Vaikka ei ole sanottua, että esitetyt parannusehdotukset vähentäisivät tulevaisuudessa nuorten ulosottovelallisten määrää, on jo yhdenkin nuoren tilanteen paraneminen yksilötasolla niin merkittävä asia, että ulosottolaitoksen kannattaa kiinnittää asiaan jatkossa yhä enemmän huomiota.

## 2 Tutkimus

Ulosoton oikeussuojajärjestelmä on monitahoinen ja vaikeasti hahmottuva useista säännöksistä ja tekijöistä koostuva kokonaisuus. Kuten oikeussuojajärjestelmät yleensä, myös ulosoton oikeussuojajärjestelmä jakaantuu ennalta ehkäisevään eli preventiiviseen ja korjaavaan eli repressiiviseen osaan<sup>3</sup>. Tässä opinnäytetyössä ulosoton oikeussuojajärjestelmää tarkastellaan ennakkollisen oikeussuojan näkökulmasta.

Ulosottoviranomaisen toimintaa ohjaava laki on ulosottokaari (705/2007). Sen lisäksi ulosottoviranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon useiden muiden lakien säännösten lisäksi ohjeita ja määräyksiä, joiden kaikkien keskeinen pyrkimys on sekä varmistaa ulosottotoiminnan lainmukaisuus ja oikeellisuus että ulosoton asianosaisten oikeusturvan täysimääräinen toteutuminen. Viranomaisten toimintaan kohdistuvilla oikeusturvakeinoilla on useita toisiinsa liittyviä tehtäviä, joiden tarkoituksena on suojata asiakkaan oikeuksia ja etuja. Viranomaisen voi pyrkiä jo etukäteen varmistamaan näiden toteutuminen sekä tehostamaan niiden toteuttamista käytännön toiminnassaan.<sup>4</sup>

### 2.1 Tarkoitus ja tavoitteet

Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, millaisista tekijöistä ulosoton ennakkollinen oikeussuojajärjestelmä koostuu ja antaa kokonaiskuva siitä. Opinnäytetyön tutkimusosassa oikeussuojajärjestelmää tarkastellaan alaikäisen ja nuoren ulosottovelallisen näkökulmasta. Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin otettiin mukaan erityisiä alaikäistä ulosottovelallista suojaavia säädöksiä, joilla parannettiin heidän oikeusturvaansa. Työssä tuodaan esiin ulosottokaaren alaikäistä velallista suojaavat säännökset ja niiden vaikutukset alaikäisen aseman paranemiseen ulosotossa sekä arvioidaan alaikäisen velkaantumista suojaavien säännösten riittävyyttä suhteessa perustuslain ja lasten oikeuksien sopimuksen asettamiin vaatimuksiin. Opinnäytetyön tavoitteena on myös etsiä keinoja, joilla nuoren ulosottovelallisen asemaa olisi mahdollista parantaa.

### 2.2 Rakenne ja rajaukset

Opinnäytetyö jakaantuu seitsemään lukuun. Opinnäytetyön rakenne muodostuu siten, että johdannon ja tutkimuksesta kertovien lukujen jälkeen opinnäytetyön kolmannessa luvussa pyritään antamaan lukijalle kokonaiskäsitys ulosottolaitoksesta, sen henkilöstöstä, ulosottoviranomaista koskevasta lainsäädännöstä sekä ulosoton tehtävistä ja ulosottomenettelyn kuluista. Opinnäytetyön neljännessä luvussa on kerrottu Suomen oikeussuojajärjestelmästä sekä

---

<sup>3</sup> Husa – Pohjolainen 2014, 263.

<sup>4</sup> Mäenpää 2013, 281.

ulosoton oikeussuojajärjestelmän keskeisimmistä vaatimuksista, jotka muodostuvat asianmukaisuudesta, puolueettomuudesta, joutuisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta ja sovinnollisuudesta. Työn viidennessä luvussa tuodaan esiin tekijöitä, jotka ovat keskeisessä asemassa viranomaisen toiminnan lainmukaisuuden ja oikeellisuuden varmistamisen kannalta sekä välillisiä oikeussuojakeinoja, kuten kuuleminen ja julkisuus. Opinnäytetyön kuudennessa luvussa tarkastellaan oikeussuojaa alaikäisen ja nuoren ulosottovelallisen näkökulmasta sekä esittää keinoja nuoren ulosottovelallisen oikeussuojan parantamiseen. Työn seitsemännessä luvussa keskitytään johtopäätösten tekemiseen.

Opinnäytetyössä oikeussuojaa tarkastellaan ennakkolisten oikeussuojakeinojen näkökulmasta. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu ulosoton jälkikäteiset oikeussuojakeinot, kuten itseoikaisu, kantelu ja ulosottovalitus. Työn ulkopuolelle on rajattu myös varsinaiseen ulosottomenettelyn lainmukaisuuteen ja oikeellisuuteen liittyvät oikeusturvakysymykset.

## 2.3 Tutkimusmenetelmä

Opinnäytetyö on luonteeltaan oikeustieteellinen ja se toteutetaan oikeusdogmaattisen eli lainopillisen tutkimusmenetelmän avulla. Lainopillisessa tutkimuksessa paneudutaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimiseen ja tulkintaan. Lainopissa pyritään myös jäsentämään voimassa olevaa oikeutta ja hahmottamaan ja antamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä suhteista.<sup>5</sup>

Oikeustieteellisille tutkimuksille on ominaista, että niissä selvitetään ja analysoidaan jotain oikeudellista ongelmaa säännösmateriaalin ja kirjallisuuden pohjalta. Oikeuslähteet pitävät sisällään informaatiota oikeuden sisällöstä. Oikeusdogmatiikka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Oikeusdogmatiikan tärkeimpiä lähteitä ovat lait ja muut säädökset. Niiden lisäksi oikeustieteellinen tutkimus tarvitsee tuekseen myös muuta oikeudellista aineistoa, kuten säädösten valmisteluaineistoa, oikeustapauksia ja oikeuskirjallisuutta.<sup>6</sup>

Opinnäytetyön oikeudellinen viitekehys muodostuu ulosottoviranomaisen toimintaa säätelevästä lainsäädännöstä ja lakien esitöistä. Työssä käsiteltävät keskeisimmät lait ovat perustuslaki, ulosottokaari ja hallintolaki, jossa turvatut hyvän hallinnon takeet tulevat sovellettavaksi myös ulosottoviranomaisen hyvän hallintotoiminnan perustana. Opinnäytetyössä hyödynnetään säännösmateriaalin lisäksi alan kirjallisuutta sekä ulosottolaitoksen keskushallintoviranomaisen laatimia asiakirjoja, ulosoton omaa koulutusmateriaalia sekä verkkoaineistoa.

---

<sup>5</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20 ja 21.

<sup>6</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20, 32 ja 33.

Lainopin tutkimuskohteena on normien maailma. Siinä tuotetaan tietoa normien todellisuudesta eli tieteellistä tietoa oikeusnormeista. Lainopilla on ollut perinteisesti kaksi tehtävää, tulkinta ja systematisointi. Lainoppi selvittää voimassaolevien oikeusnormien sisältöä ja tutkii, mikä on voimassaolevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on. Lainoppi tuottaa tietoa lainsoveltamisen tarpeisiin. Lainsäätäjän tuottamat oikeusnormit muodostavat lainopille materiaalin, jota järjestetään ja jonka pohjalta rakennetaan yhtenäistä ja johdonmukaista oikeusjärjestelmää.<sup>7</sup>

### 3 Ulosotto

Ulosottotehtävät kuuluvat Suomessa ulosottolaitokselle. Ulosotto kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan, jonka tehtävänä on ylläpitää ja kehittää Suomen oikeusjärjestystä ja oikeusturvaa sekä huolehtia kansalaisten perusoikeuksista. Oikeusministeriön tavoitteena on tehdä Suomesta turvallinen yhteiskunta, jossa jokainen voi luottaa oikeuksiensa toteutumiseen.<sup>8</sup> Ulosotto on viimekätinen keino panna täytäntöön laiminlyödyt siviilioikeudelliset velvoitteet. Jollei velkaa saada muuten perittyä, ei velkojalle jää muuta vaihtoehtoa kuin periä saatavaansa ulosottoteitse valtion ulosottolaitoksen avulla. Ulosottolaitos huolehtii pakkotäytäntöönpanolla osaltaan kansalaisten ja yhteisöjen oikeusturvan toteutumisesta. Ulosoton tulee toiminnassaan huomioida aina perusoikeuksien ja yleisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen.<sup>9</sup>

Ulosottoa voidaan pitää yhtenä maksukyvyttömyysoikeuden eli insolvenssioikeuden lajina. Ulosoton aloittaminen ei edellytä muiden insolvenssioikeuden kuuluvien lajien, kuten konkurssin, yrityssaneerauksen tai yksityishenkilön velkajärjestelyn tavoin tuomioistuimen päätöstä siitä, että velallinen on maksukyvytön tai että häntä uhkaa maksukyvyttömyys. Ulosottoon joutuu myös silloin, kun on maksuhaluton.<sup>10</sup> Ulosotto on organisoitu kokonaisuudessaan viranomaispohjalle. Se on maksukyvyttömyysmenettelyistä selvästi virallistoimintoisin, toisin sanoen ulosottomies vie viran puolesta ulosottomenettelyä eteenpäin eikä ulosoton asianosaisilla ole juurikaan tehtäviä ulosotossa täytäntöönpanohakemuksen tekemisen jälkeen. Ulosottomies päättää lain sallimissa rajoissa täytäntöönpanotehtävien suorittamisesta ja huolehtii viran puolesta täytäntöönpanon kannalta tarvittavista toimenpiteistä.<sup>11</sup>

Lähtökohdiltaan ulosotto on siviiliprosessuaalista täytäntöönpanoa. Perusteen tälle luo ulosotokaareen 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin kirjattu lain soveltamisala, jonka perusteella lakia sovelletaan riita- tai rikosasiassa asetettuihin yksityisoikeudellisiin velvoitteisiin. Ulosottoa ”lai-

<sup>7</sup> Hirvonen 2011, 22-25.

<sup>8</sup> Oikeusministeriö 2014.

<sup>9</sup> Linna – Leppänen 2014, 1.

<sup>10</sup> Linna ym. 2014, 2 ja 3.

<sup>11</sup> Koulu – Lindfors 2010a, 23.

nataan” myös rikosprosessiin käyttöön tapauksissa, joissa rikosasiassa on tuomittu maksettavaksi rahaa. Myös julkishallinto käyttää ulosottoa saataviensa perimiseen ja esimerkiksi erääntynyt verovelka on käytännössä erittäin tavallinen ulosottooperuste.<sup>12</sup>

### 3.1 Ulosotto-organisaatio ja henkilöstö

Ulosotto on valtion hoitama erillisorganisaatio eli tuomioistuinlaitoksen ulkopuolinen lainkäyttöorganisaatio<sup>13</sup>. Vuodesta 2010 lähtien ulosotto-organisaatio on ollut kaksipuolinen muodostuen valtakunnallisesta keskushallintoviranomaisesta, Valtakunnanvoudinvirastosta sekä sen alaisuudessa toimivista paikallisista ulosottovirastoista. Aiemmin ulosotto-organisaatio toimi kolmiportaisena oikeusministeriön, lääninhallituksen ja paikallisten ulosottoviranomaisten kesken. Organisaatiouudistuksen yhteydessä muodostettu valtakunnanvoudinvirasto on oikeusministeriön alainen keskusvirasto, jonka tehtävänä on huolehtia ulosoton hallinnosta sekä ulosottolaitoksen palvelujen alueellisesta saatavuudesta. Ulosoton lainkäyttötehtävät kuuluvat puolestaan yksinomaan paikallisille ulosottovirastoille. Kunkin ulosottoviraston toimialueena on ulosottopiiri, joka muodostuu yhdestä tai useammasta kihlakunnasta. Ulosottopiirejä on yhteensä 22.<sup>14</sup>

Ulosoton henkilöstö jakautuu organisaatorakenteen mukaisesti ulosottoviranomaisiin ja ulosoton hallintoviranomaisiin. Hallintoviranomaiset eivät ole varsinaisia ulosottoviranomaisia vaan he hoitavat ulosoton hallintoasioita oikeusministeriössä tai valtakunnanvoudinvirastossa.<sup>15</sup> Varsinaiset ulosoton täytäntöönpanotehtävät kuuluvat paikallisissa ulosottovirastoissa toimiville ulosottoviranomaisille eli ulosottomiehille ja muille virkamiehille<sup>16</sup>. Ulosottovirastoissa työskentelee sekä ulosottomiehiä että toimistohenkilökuntaa ja kokonaisuudessaan ulosottohenkilöstön määrä on noin 1300 henkilöä<sup>17</sup>.

Ulosotossa on käynnissä rakenneuudistushanke, jonka pohjautuu ulosoton päätavoitteeseen eli mahdollisimman tehokkaaseen täytäntöönpanoon<sup>18</sup>. Toiminnan tulee olla tulevaisuudessa entistä tehokkaampaa ja tulosta pitää syntyä entistä vähemmillä kustannuksilla. Oikeusministeriön laatiman oikeudenhoidon uudistamisohjelman vaatimusten mukaisesti ulosotossa selvitetään nykyisen ulosotto-organisaation uudistamistarve ja mahdollisuus siirtyä yhden viraston malliin nykyisten 22 viraston sijasta<sup>19</sup>. Nykyisen järjestelmän epäkohtana on nähty muun muassa se, ettei virastojen toiminta ole valtakunnallisesti yhtenäistä yksittäisten virastojen eri-

<sup>12</sup> Havansi 2000, 1.

<sup>13</sup> Linna ym. 2014, 4.

<sup>14</sup> Leppänen ym. 2014, 9-12; Oikeus 2015, kohta ulosoton organisaatio.

<sup>15</sup> Linna 2008, 26; Oikeus 2015, kohta ulosoton organisaatio.

<sup>16</sup> Leppänen ym. 2014, 12.

<sup>17</sup> Oikeus 2015, kohta ulosoton organisaatio.

<sup>18</sup> Linna ym. 2014, 35.

<sup>19</sup> Oikeusministeriö 51/2013, 64.

laisten toimintatapojen johdosta. Tällä on luonnollisesti vaikutusta siihen, ettei myöskään ulosoton asianosaisten kohtelu ole valtakunnallisesti yhtenäisestä eikä oikeusturva siten toteudu täysimääräisesti.<sup>20</sup>

### 3.2 Ulosottoviranomaisen toimintaa ohjaava lainsäädäntö

Suomen ulosottolaitoksesta ja sen toiminnasta säädetään ulosottokaaressa, joka on ollut voimassa vuodesta 2008 lähtien. Se on ulosottotoiminnan keskeisin säädös. Ulosottokaarta edelsi vuodesta 1895 voimassa ollut ulosottolaki, jota uudistettiin useiden vuosikymmenien aikana. Ulosottolainsäädäntöä koskeva kokonaisuudistus aloitettiin 1990-luvun alkupuoliskolla, jolloin vallinnut taloudellinen lama johti kansalaisten voimakkaaseen velkaantumiseen ja velkataakan keskittymiseen suurvelallisille sekä ulosoton kiertämiseen epäasianmukaisin keinoin. Tämä johti tarpeeseen toteuttaa lakiin uudistuksia kiireellisesti.<sup>21</sup>

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistus aloitettiin uudistamalla ulosoton organisaatio ja muutoksenhakuprosessi. Kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe tuli voimaan vuonna 1996. Uudistuksessa luotiin erillinen ulosotto-organisaatio, joka rakennettiin kihlakuntajaotuksen pohjalle sekä uudistettiin ulosottoa koskeva muutoksenhakuprosessi. Tällä pyrittiin parantamaan ulosoton asianosaisten oikeussuojaa.<sup>22</sup> Ennen uudistusta muutoksenhakuaktiivisuus oli ulosotossa epätavallisen matala eivätkä tehdyt valitukset yleensäkin johtaneet tuloksiin<sup>23</sup>. Muutoksen hakua koskevien uudistusten myötä ulosoton oikeussuojajärjestelmä sai uusia lainsäädännöllisiä ratkaisuja<sup>24</sup>.

Kokonaisuudessaan ulosottolainsäädäntö uudistettiin vaiheittain pitkän prosessin tuloksena neljässä eri vaiheessa. Uudistuksen vuonna 2004 voimaan tullut toinen vaihe koski muun muassa ulosottoperustetta, ulosoton yleisiä menettelysäännöksiä ja häätöä ja vuonna 2007 voimaan tullut kolmas vaihe ulosmittausta, myyntiä ja tilitystä. Kokonaisuudistuksen viimeisessä vaiheessa kumottiin kokonaisuudessaan 111 vuotta palvellut ulosottolaki ja säädettiin ulosottokaari. Näiden neljän osauudistuksen lisäksi ulosottokaareen on tehty useita pienehköjä erillisuudistuksia.<sup>25</sup>

Ulosottokaari on mittava säädös sisältäen yli 450 pykälää. Nykyinen yksityiskohtainen ulosottolainsäädäntö on hyvin yksityiskohtaista, mikä tekee ulosoton toiminnasta läpinäkyvää. Ny-

<sup>20</sup> Valtakunnanvoudinvirasto työryhmien loppuraportti 2015, 21.

<sup>21</sup> Linna ym. 2014, 5 ja 6.

<sup>22</sup> Linna ym. 2014, 5; Hallituksen esitys Eduskunnalle ulosottoviranomaisia ja ulosottoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön uudistamisesta HE 106/1995, kohdat esityksen pääasiallinen sisältö ja lainkäyttöorganisaatio.

<sup>23</sup> Koulumäki – Lindfors 2009, 26.

<sup>24</sup> Linna 1999, 3.

<sup>25</sup> Töyrylä 2007, 23; Linna ym. 2014, 7.

kyinen ulosottolainsäädäntö muodostunee pitkäikäiseksi ja yleinen käsitys on, että ulosoton lainsäädännöllisen tehostamisen tie on nyt loppuun kuljettu. Jatkossa ulosottolainsäädännön uudistamisen painopistealue tulee todennäköisesti keskittymään ulosoton oikeussuojajärjestelmän kehittämiseen.<sup>26</sup>

Ulosottokaaren lisäksi tulee ulosotossa sovellettavaksi useita muita lakeja ja asetuksia. Näitä ovat esimerkiksi laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Kansallisten säädösten lisäksi ulosottoa koskevat muiden viranomais-ten tavoin Euroopan unionin antamat säädökset. Lisäksi ulosottotoiminnassa tulee noudattaa Oikeusministeriön antamia määräyksiä, Valtakunnanvoudin viraston menettelyohjeita ja muita hallinnon sisäisiä ohjeita ja suosituksia.

### 3.3 Ulosoton tehtävät

Ulosoton tehtävä on panna täytäntöön laiminlyöty maksuvelvoite tai muu ulosottokaaressa tarkoitettu velvoite. Toisin sanoen, ulosotto on laiminlyötyjen oikeudellisten suoritusvelvollisuuksien pakkotäytäntöönpanoa<sup>27</sup>. Jo historiallinen nimitys ulosoton pakkotäytäntöönpanosta pohjautuu siihen, että julkisen vallan käyttö ja sen tuoma pakko saavat ulosotossa korostuneen merkityksen.<sup>28</sup> Pääasiallisesti ulosotto koskee rahasaatavien perintää. Ulosotossa hoidetaan maksuvelvollisuuksien lisäksi myös muita ulosottokaaren 1 luvun 1 §:n mukaisia riita- tai rikosasiassa asetettuja yksityisoikeudellisia velvoitteita, kuten häättöjä, velvoitetta luovuttaa toiselle tietty omaisuus tai velvoite tehdä jotain.

Ulosottokaari koskee yksityisoikeudellisten velvoitteiden täytäntöönpanoa. Ensisijaisesti ulosotto on siviilitäytäntöönpanoa eli vastapuolen suoritusvelvollisuus on ensin tuomittava oikeudenkäynnissä ja vasta tuomioistuimen antama tuomio voidaan panna ulosotossa täytäntöön. Mikäli velallinen ei maksa velkaansa tai hoida muuta velvoitettaan vapaaehtoisesti eikä vastapuolen omat toimet tuota toivottua tulosta, on velkojan saatettava asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi nostamalla kanne velallista vastaan yleisessä tuomioistuimessa. Tuomioistuinlaitoksen ja ulosottolaitoksen välisellä tehtävänjaolla turvataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimus jokaiselle kuuluvasta oikeudesta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin.<sup>29</sup>

Ulosoton hakijalle annetaan ulosottomenettelyssä oikeussuojaa sen jälkeen, kun hän on saanut vaateestaan ulosottokaaressa tarkoitetun ulosottooperusteen<sup>30</sup>. Ulosottokaaren 2 luvun 2

<sup>26</sup> Koulu ym. 2009, 21-23.

<sup>27</sup> Havansi 2000, 1.

<sup>28</sup> Koulu – Lindfors 2010b, 25.

<sup>29</sup> Leppänen ym. 2014, 73; Euroopan ihmisoikeussopimus 6 artikla.

<sup>30</sup> Linna 2008, 17.

§:ssä on lueteltu ulosottoperusteiksi kelpaavat asiakirjat. Asia voi tulla ulosottoon täytäntöönpanoon esimerkiksi lastenvalvojan vahvistaman kirjallisen elatussopimuksen tai ulosottomiehen laatiman osamaksutilityspöytäkirjan perusteella. Jos perintään tuleva saatava on vero, julkinen maksu tai muu suoraan ulosottokelpoinen saatava, ei ulosottokaareissa tarkoitettua ulosottoperustetta tarvita vaan ulosottoon riittää toimivaltaisen viranomaisen maksuunpano<sup>31</sup>. Laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007) on lueteltu ne julkiset saatavat, joiden perintä ulosotossa ei edellytä tuomioistuimen tuomitsemää ulosottoperustetta. Näitä ovat lain 1 §:n 1 ja 2 momenttien perusteella verot ja julkiset maksut viivästyskorkoineen ja korotuksineen sekä muut julkisoikeudelliset tai niihin rinnastettavat saatavat.

Ulosoton tehtävänä on erilaisten velvoitteiden täytäntöönpano julkista valtaa käyttämällä. Asian voi nähdä myös siten, että ulosoton varsinainen tehtävä on oikeussuojan antaminen ulosoton hakijan ulosottoperusteessa todetulle oikeudelle, mikä on perimmäinen syy koko ulosottolaitoksen olemassaoloon. Koko lainkäytön kannalta on tärkeää, ettei esimerkiksi maksuhaltuudelle velalliselle tuomittu maksutuomio ole velkojan käsissä vain arvoton paperi, vaan velallisen on todella jouduttava vastuuseen velan maksusta. Ulosotolla on myös yleisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Toiminnallaan ulosotto ylläpitää kunnioitusta tuomioistuinten ratkaisuja kohtaan ja ulosotto vaikuttaa osaltaan yhteiskunnan yleiseen maksumoraaliin ja muiden velvoitteiden noudattamiseen. Tehokkaan ulosoton ja sen välillisten vaikutusten, kuten maksuhäiriömerkintöjen ja siitä aiheutuvien seurauksien voidaan katsoa vaikuttavan jossain määrin myös ihmisten yleiseen käyttäytymiseen.<sup>32</sup>

Ulosotto on vain osa yhteiskunnan maksuhäiriöpolitiikkaa. Jopa ulosottoa voimakkaammaksi kansalaisten maksukäyttäytymiseen vaikuttavaksi tekijäksi voidaan katsoa ne vaikutukset, jotka liittyvät luottotietoihin ja maksuhäiriömerkintöihin. Koska luottokelpoisuuden menettäminen estää luotonsaannin, on tämä luultavasti paljon tehokkaampi velanmaksun liittyvä kannustin kuin ulosoton uhka. Luottojärjestelmällä ja ulosotolla on keskenään selvä vuorovaikutus. Kasvavat luottotappiot lisäävät ulosoton tehokkuuteen liittyviä vaatimuksia.<sup>33</sup> Toisaalta ulosoton luottotietotoiminnan harjoittajille luovuttamien tietojen perusteella syntyvien maksuhäiriömerkintöjen kautta estetään jo velkaantuneiden henkilöiden lisävelkaantumista.

Ulosotossa käsitellään vuosittain valtaisa määrä asioita. Vuonna 2014 ulosottoon saapui käsiteltäväksi yli 2 700 000 ulosottoasiasiaa, ulosottovelkaa oli perinnässä yhteensä 4 miljardia euroa ja vuoden 2014 lopussa ulosotossa olevien velallisten määrä oli lähes 240 000<sup>34</sup>. Ulosottokaaren 1 luvun 19 §:n 1 momentin vaatimus ulosoton täytäntöönpanon suorittamisesta joutuisas-

<sup>31</sup> Linna 2008, 17.

<sup>32</sup> Linna ym. 2014, 32 ja 33.

<sup>33</sup> Koulum. 2009, 9 ja 10.

<sup>34</sup> Tilastokeskus 2015, 1 ja 2; Valtakunnanvoudinvirasto ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2014, 1.



ti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti onkin ymmärrettävää. Vaikka säännös on ulosoton asiakkaan oikeussuojan kannalta keskeinen, on sillä tärkeä merkitys myös ulosottolaitoksen yleisen toimintakyvyn säilyttämisessä.

### 3.4 Ulosoton asianosaiset ja sivulliset

Ulosotto koskettaa monia suomalaisia ikään, sukupuoleen, ammattiin tai asemaan katsomatta. Ulosottotoiminta perustuu lainsäädäntöön, joka on kaikille yhtenäistä ja ulosottoviranomaisen tulee asianmukaisuusvaatimuksen mukaan suorittaa tehtävänsä puolueettomasti asettamasta ketään ulosottoasiassa toista parempaan asemaan. Ulosoton asiakkaat koostuvat monenlaisista kansalaisista, joilla on toinen toistaan paremmat tai huonommat mahdollisuudet ymmärtää ulosottoon liittyviä asioita, hoitaa asioitaan tai selviytyä asioinnistaan ulosottoviranomaisen kanssa. Ulosoton oikeusturvan tulee kuitenkin toteutua kaikkien osalta täysimääräisesti, mikä edellyttää lainsäädännöltä oikeudenmukaisuutta ja viranomaistoiminnalta näiden asioiden huomioimista.

Ulosoton oikeusvaikutukset ulottuvat luonnollisesti niihin tahoihin, jotka ovat osallisina ulosottoasioiden käsittelyssä. Varsinaisia ulosottoasian asianosaisia ovat hakija ja vastaaja. Hakija on ulosottoa hakenut henkilö ja vastaaja puolestaan se, ketä vastaan ulosottoa on haettu. Nämä yleisnimikkeet koskevat kaikkia ulosottokaaren mukaisesti täytäntöönpantavia veloituksia. Kun kysymys on rahamääräisestä eli maksuvelvoitteiden täytäntöönpanosta, kutsutaan vastaajaa velalliseksi ja velkojaa puolestaan hakijaksi. Kaikki muut ulosottoasiassa mahdollisesti esiintyvät henkilöt ovat käsitteellisesti sivullisia.<sup>35</sup> Ulosottoasian sivullinen voi olla esimerkiksi ulosmitattavaan omaisuuteen kohdistuvan omistusoikeusväitteen esittäjä. Sivullisella ei tarvitse välttämättä kuitenkaan olla omaa taloudellista intressiä ulosottoasiaan vaan ulosottoasiassa sivullisia ovat kaikki ne, joihin ulosottokaaren 1 luvun 3 §:n 1-5 kohtien asianosaiskäsite ei ulotu.<sup>36</sup>

Ulosottokaaren säännökset koskevat luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöitä. Asianosaisia tai sivullisia ei aseteta ulosottomenettelyssä toisiaan parempaan asemaan sen perusteella, missä roolissa he ulosotossa näyttäytyvät. Vaikka ulosoton hakija on yleensä ulosottoa edeltäneen oikeudenkäynnin ”voittaja”, ei ulosottomies toimi hänen asiamiehenään vaan ulosottomiehen tulee suorittaa täytäntöönpanotoimet puolueettomasti ottamalla velkojan oikeuksien lisäksi myös velallisen ja sivullisen oikeudet.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Koulu ym. 2009, 54 ja 55.

<sup>36</sup> Linna ym. 2014, 19.

<sup>37</sup> Koulu – Lindfors 2010b, 166.

Seuraavassa taulukossa on esitetty ulosottovelallisten ikäjakauma vuoden 2014 lopussa.

Vireillä olevat velalliset vuoden lopussa syntymävuoden mukaan vuonna 2014						
Syntymävuosi	Velallisia, lkm	Asioita, kpl	Perittävä velka (1000 eur)	Asioita viireillä keskimäärin / velallinen	Perittävä velka keskimäärin / velallinen, euroa	Perittävä velka keskimäärin / asia, euroa
1950 tai aikaisemmin	19 767	122 248	585 310	6,2	29 610 €	4 788 €
1951-1959	31 318	233 306	675 304 €	7,4	21 563 €	2 895 €
1960-1969	52 069	407 994	1 109 980 €	7,8	21 317 €	2 721 €
1970-1979	50 381	395 042	727 472 €	7,8	14 439 €	1 842 €
1980-1989	50 189	343 817	398 419 €	6,9	7 938 €	1 159 €
1990-1996	20 335	84 413	53 154 €	4,2	2 614 €	630 €
1997-1999	981	1 409	275 €	1,4	280 €	195 €
2000 tai myöhemmin	63	90	129 €	1,4	2 054 €	1 438 €

Taulukko 1: Ulosottovelallisten ikäjakauma vuoden 2014 lopussa<sup>38</sup>

Kuten taulukosta käy ilmi, myös alaikäiset voivat olla ulosotossa velallisena. Vuoden 2014 lopussa Suomessa oli yli tuhat lasta, joiden velkoja perittiin ulosoton kautta<sup>39</sup>. Alaikäisten velkaantuminen voi johtua heidän itsensä tai heidän huoltajansa tekemästä oikeustoimesta. Velallisena olevat lapset ovat erityistä perusoikeussuojaa tarvitseva ihmisryhmä. Perusoikeuksien ohella lapsen etua turvaa YK:n lasten oikeuksia koskeva yleissopimus. Lainsäädäntö onkin keskeisin väline taata lapsien oikeuksien toteutuminen.<sup>40</sup> Myös ulosottokaareen on kirjattu erityisiä alaikäisiä velallisia koskevia erityissäännöksiä, joilla rajoitetaan muun muassa alaikäistä koskevien maksuhäiriömerkintöjen syntyä<sup>41</sup>.

### 3.5 Ulosottomenettelyn pääpiirteet

Ulosottomenettelyä koskevat yleiset säännökset on koottu ulosottokaaren kolmanteen lukuun, joka on ulosottokaaren luku pisin sisältäen lähes 120 pykälää. Luvun säännökset ovat asiallisesti peräisin ulosottolain kokonaisuudistuksen toisesta vaiheesta, uudistuksen neljännessä vaiheessa luvun säännöksiin tehtiin vähäisiä täydennyksiä ja kielellisiä korjauksia ja mukaan otettiin alaikäisiä velallisia koskeva erityissäännös. Ulosottokaaren kolmas luku seuraa ulosottomenettelyn kulkua kronologisessa järjestyksessä.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Valtakunnanvoudinvirasto ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2014, 42.

<sup>39</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2015, tilastotietoa alaikäisistä velallisista.

<sup>40</sup> Hovila 2015, 281.

<sup>41</sup> Koulu ym. 2009, 55.

<sup>42</sup> Koulu ym. 2009, 127.

Ulosottoasia tulee vireille hakemuksella. Hakemuksesta tulee ilmetä muun muassa hakijan ja vastaajan asianosaistiedot, saatava ja ulosottoperusteen tunnistetiedot. Ulosottoperuste on tietyin edellytyksin liitettävä hakemukseen mukaan.<sup>43</sup> Ulosottoviranomaisen tulee tarvittaessa neuvoa hakijaa asian vireillepanossa. Ulosottokaaren 3 luvun 4 §:n 1 momentissa oleva vireillepanoa koskeva neuvontasäännös täsmentää ulosottokaaren yleistä neuvontavelvollisuutta koskevaa säännöstä. Puutteellisen hakemuksen osalta ulosottoviranomaisen tulee kehottaa hakijaa määrääjässä täydentämään hakemustaan, jos se on asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Hakemuksen tekemisen jälkeen ulosottoviranomaisen on tarkastettava, että asia täyttää ulosottokaaren 2 luvun 1 pykälän 1 momentissa asetetut vireilletuloa koskevat vaatimukset.<sup>44</sup>

Asian vireilletulosta lähetetään vastaajalle vireilletuloilmoitus, johon merkitään muun muassa vireilletullutta asiaa koskevia perustietoja, vastaavan ulosottomiehen yhteystiedot, maksukehotus ja yhteydenottokehotus.<sup>45</sup> Jos velallisella on rahaa, johtaa maksukehotus usein velallisen suoritukseen. Ulosottomies voi myös antaa velalliselle maksuaikaa. Jollei maksua maksukehotuksen perusteella tai maksuajan jälkeen tapahdu, toimittaa ulosottomies ulosmittauksen, jonka kohteena voi olla veronpalautus, palkka, eläke tai muu toistuvaistulo tai velallisen rahavarat tai tilivarat. Toisinaan joudutaan ulosmittaamaan myös omaisuutta, joka edellyttää myyntiä. Tällaisia ovat esimerkiksi ajoneuvo tai kiinteistö. Ulosmitattu omaisuus myydään tällöin joku huutokaupalla tai vapaalla myynnillä. Kertyneet rahavarat tilitetään velkojille.<sup>46</sup>

Mikäli velallisella ei ole ulosmittauskelpoista tuloa eikä omaisuutta, toteaa ulosottomies velallisen varattomaksi eli tekee perittävänä olevaan ulosottoasiaan varattomuusesteen. Esteen yhteydessä velallisen ulosottoasia palautetaan velkojalle, jolla on tietyin edellytyksin mahdollisuus palauttaa asiansa uudelleen ulosottoon perittäväksi.<sup>47</sup> Varattomuusesteen antamisen edellytyksenä on, että ulosottomies on suorittanut asiassa tietyt vähimmäistoimet sekä tarvittaessa jatkoselvityksen ja voi näiden perusteella todeta, ettei vastaaja kykene maksuveloitettaan täyttämään. Nykyään ulosotossa esteen toteaminen on pitkälle standardisoitu ainakin vähimmäistojien osalta. Mikäli vastaajan olinpaikka jää tuntemattomaksi, annetaan yhdistetty varattomuus- ja tuntemattomuusestetodistus. Pelkkää tuntemattomuusestetodistusta ei anneta.<sup>48</sup>

Kun velkoja hakee ulosottoa, on hänellä mahdollisuus valita tavallisen ulosoton sijaan suppea ulosotto, joka on nopeaa ja hakijan ulosottomaksujen kannalta myös edullisempaa rekisteriperintää. Keskeinen ero normaalin ja suppean ulosoton välillä on se, missä laajuudessa velalli-

---

<sup>43</sup> Linna 2008, 61 ja 62.

<sup>44</sup> Linna ym. 2014, 226, 252.

<sup>45</sup> Linna 2008, 63.

<sup>46</sup> Linna 2008, 42.

<sup>47</sup> Oikeus 2015, maksuhäiriömerkinnät ulosotosta.

<sup>48</sup> Linna ym. 2014, 634.

sen omaisuutta etsitään, jos velkaa ei vapaaehtoisesti makseta. Suppeassa ulosotossa voidaan ulosmitata vain sellaista omaisuutta, jota voidaan etsiä tietyistä rekistereistä ja jota ei tarvitse muuttaa rahaksi. Mikäli velallinen ei maksuvelvoitettaan hoida eikä suppean ulosoton kohteeksi kelpaavaa omaisuutta löydy, annetaan hakijalle suppean ulosoton estetodistus.<sup>49</sup>

#### 4 Oikeussuojajärjestelmä

Viranomaiset käyttävät kansalaisten elämään ja yritysten toimintaan vaikuttavaa merkittävää julkista valtaa, jossa puututaan yksilöiden perusoikeuksiin. Koska julkishallinnon toiminta vaikuttaa jokaisen elämään ja yritysten toimintaan monin tavoin, on varmistauduttava siitä, että viranomaistoiminta on laillista ja asianmukaista ja yksilöiden oikeudet toteutuvat täysimääräisesti<sup>50</sup>. Vastapainoksi viranomaistoiminnan lainalaisuudelle, myös kansalaisten oikeussuoja on turvattava lailla. Oikeusturvan keskeisenä tehtävänä on varmistaa lainmukainen viranomaismenettely ja turvata kansalaisille oikeus heitä koskevien asioiden asianmukaiseen ja puolueettomaan käsittelyyn.

Oikeusturvan ja oikeussuojajärjestelmän keskeinen tehtävä on suojata yksilöitä ja vahvistaa heidän oikeuksiaan yksilöiden ja julkisen vallan välisissä suhteissa. Yksilön näkökulmasta oikeusturvan keskeinen sisältö on oikeudellisten päätösten lainmukaisuuden ja johdonmukaisuuden kohdistuvan luottamuksen suojaaminen ja yksilön oikeusjärjestystä kohtaan asettamien odotusten huomioiminen. Oikeusturvaan sisältyy tärkeä laadullinen elementti, joka edellyttää julkiselta päätöksenteolta asianmukaisuutta, hyväksyttävyyttä, avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta. Yksilöiden on voitava paitsi luottaa, mutta myös valvoa, että näitä tekijöitä noudatetaan viranomaistoiminnassa johdonmukaisesti.<sup>51</sup>

Erityisesti lasten ja nuorten yhteiskunnallinen asema on viime vuosikymmeninä muuttunut huomattavasti. Nyky-yhteiskunnassa lapset ja nuoret ovat aiempaa varhaisemmassa vaiheessa itsenäisiä toimijoita ja he joutuvat siten yhä nuorempina tekemisiin myös oikeudellisen sääntelyn kanssa.<sup>52</sup> Alaikäisten ja nuorten ylivelkaantumiskriisi on aikuisia suurempi ja he ovat erityistä perusoikeussuojaa tarvitseva ihmisryhmä. Lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan toimijoiden velvollisuus on pyrkiä kaikin keinoin torjumaan lasten ja nuorten velkaantumiseen liittyvien riskien toteutumista. Velvollisuus saa tukea perustuslain lisäksi lasten oikeuksien sopimuksesta.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Linna ym. 2014, 23 ja 24.

<sup>50</sup> Mäenpää 2003, 73.

<sup>51</sup> Mäenpää 2013, 791.

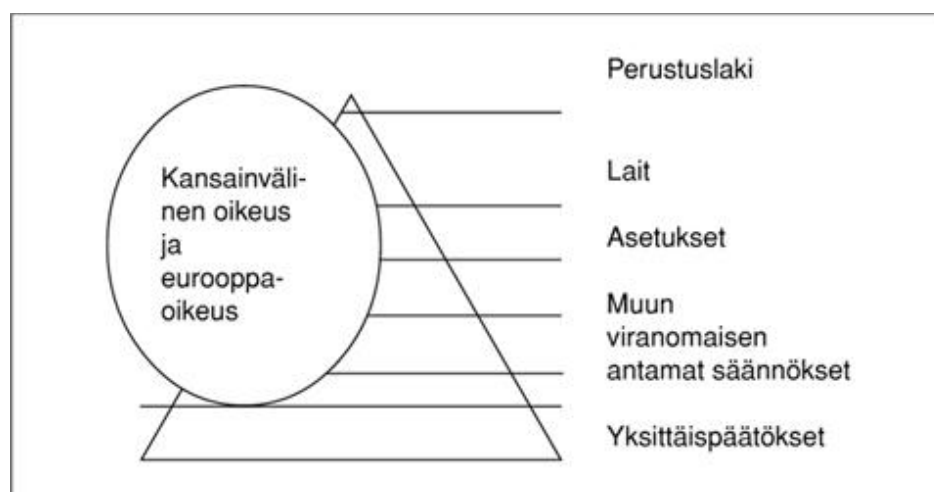
<sup>52</sup> Litmala — Lohiniva-Kerkelä 2005, 1.

<sup>53</sup> Hovila 2015, 282 ja 283.

#### 4.1 Oikeussuoja Suomen oikeusjärjestelmässä

Oikeussuojajärjestelmän lähtökohdat on kirjattu Suomen perustuslakiin (731/1999), mikä antaa niille korostetun ja merkittävän oikeudellisen aseman. Perusoikeustasoinen sääntely on etusijalla suhteessa lakeihin ja alemmantasoisiiin normeihin ja viranomaisilla on yleinen velvollisuus edistää perusoikeuksien toteuttamista.<sup>54</sup> Oikeusjärjestelmä on hierarkkinen normien muodostama systeemi, jossa toiset normit ovat ylemmänasteisia kuin toiset. Normihierarkialla on tärkeä merkitys normeja tulkittaessa. Ylemmän ja alemman tason normit saavat oikeudellisen pätevyytensä niitä ylemmistä normeista ja useimmat perustuslain normeistakin vaativat täsmennystä tavallisessa lainsäädännössä.<sup>55</sup>

Yksi perustuslain johtavista lähtökohdista on perustuslain 1 luvun 2 §:n säädös oikeusvaltioperiaatteesta, jolle ovat ominaisia vaatimukset julkisen vallan lainalaisuudesta ja viranomaisten velvollisuus lain noudattamisesta. Kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain säännösten lisäksi viranomaistoimintaa koskevia velvoittavia oikeuslähteitä ovat eduskunnan säätämät tavalliset lait, kansainväliset sopimukset ja yleiset oikeudelliset periaatteet.<sup>56</sup>



Kuvio 1: Normihierarkia<sup>57</sup>

Suomen oikeusjärjestelmä rakentuu perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Euroopan unionin oikeuden varaan<sup>58</sup>. Ihmisoikeussopimukset ovat osa kansainvälistä oikeutta ja valtiot ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että sen sitovaksi hyväksymää ja vahvistamaa

<sup>54</sup> Mäenpää 2008, 23.

<sup>55</sup> Pohjolainen ym. 2014, 11.

<sup>56</sup> Pohjolainen ym. 2014, 16, 66.

<sup>57</sup> Husa – Pohjolainen 2014, 11.

<sup>58</sup> Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori, Viljanen 2011, 171.

yleissopimusta noudatetaan kansallisesti. Sitovat ihmisoikeussopimukset on muunnettava lain-säädöntoimella osaksi Suomen oikeusjärjestystä eikä kansallisella lainsäädännöllä 731/7voida poiketa niistä sitoumuksista, mihin Suomi on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sitoutunut.<sup>59</sup> Suomessa asuvien ihmisten oikeusturva on turvattu perusoikeussäännöksillä tehokkaammin kuin ihmisoikeussäännöksillä, vaikka kumpikin järjestelmä kattaa samat oikeudet<sup>60</sup>.

Perusoikeudet kuuluvat kansalaisuudesta riippumatta kaikille oikeusjärjestyksen vaikutuspiirissä oleville<sup>61</sup>. Perusoikeuksilla tarkoitetaan Suomen perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perustuslain 1 luvun 1 §:ään on kirjattu kolme valtiosääntömme taustalla olevaa perusarvoa, jotka ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilönvapauden ja oikeuksien turvaaminen ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Nämä ilmaisevat yleisellä tasolla Suomen tasavaltaisen valtiosäännön peruseriaatteet.<sup>62</sup>

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva keskeinen perusoikeus<sup>63</sup>. Suomen oikeusturvaa koskeva perussäädos on kirjattu perustuslain 2 luvun 21 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeusturvan vaatimukset käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi, perustellun päätöksen saamisesta sekä oikeudesta muutoksenhakuun ja oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiin sekä hyvän hallinnon takeet turvataan 21 §:n 2 momentin mukaan lailla, ja käytännössä ne konkretisoituvat laajan säädösjoukon välityksellä.

Oikeusturvaa koskevaa sääntelyä voidaan pitää ihmisten oikeusaseman kannalta keskeisenä. Suomen oikeusjärjestykseen on sisältynyt pitkään säännöksiä, joiden tarkoituksena on ollut oikeusturvan takaaminen. Nykyinen Suomen perustuslaki tuli voimaan vuonna 2000 ja lakiuudistuksen yhteydessä oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös uusittiin ja sen sisältöä täsmennettiin ja laajennettiin.<sup>64</sup>

Perustuslakiin on ollut mahdollista kirjata ainoastaan oikeusturvaa koskevat peruseriaatteet. Oikeusturvan kokonaisvaltainen toteutuminen edellyttää myös lainsäädännöltä selkeyttä, moitteetonta säädösten valmistelua ja niiden soveltamista sekä lakien noudattamista kaikessa julkisessa toiminnassa. Näiden lisäksi myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa ja menettelyä koskevat säännökset on keskeisessä asemassa oikeusturvan toteutumisen

<sup>59</sup> Saraviita 2005, 37, 39.

<sup>60</sup> Saraviita 2005, 55 ja 56.

<sup>61</sup> Pohjolainen ym. 2014, 139.

<sup>62</sup> Hallberg ym. 2011, 29.

<sup>63</sup> Hallberg ym. 2011, 783.

<sup>64</sup> Pohjolainen ym. 2014, 159.

kannalta. Oikeusturva liittyy olennaisesti perusoikeuksien toteutumiseen. Ylipäättään oikeusturva ymmärretään useimmiten oikeudelliseksi turvallisuudeksi ja varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti.<sup>65</sup>

#### 4.2 Ulosoton oikeussuojajärjestelmän vaatimukset

Perustuslaissa on turvattu kansalaisille kuuluva oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Ulosottokaareen 1 luvun 19 §:ään kirjattu yleissäännös asianmukaisuuden vaatimuksesta turvaa osaltaan perustuslaissa tarkoitettujen oikeusturvaa koskevien perusoikeuksien toteutumista myös ulosottokäytännössä.

Ulosottokaaren perusteella ulosottomiehen tulee toimia virkatehtävissään asianmukaisesti ja puolueettomasti. Ulosottokaaren yleissäännös velvoittaa myös, että ulosottomiehen tulee suorittaa täytäntöönpanotehtävät ulosottokaaren 1 luvun 19 §:n perusteella joutuisasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti eikä tehtävien suorittamisesta saa aiheutua vastaajalle tai sivulliselle suurempaa haittaa kuin täytäntöönpanon tarkoitus vaatii. Lisäksi ulosottomiehen tulee toiminnallaan edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta. Oikeussuojaa on mielekästä lähestyä tietyn tahon intressien näkökulmasta. Ulosottomenettelyssä näitä tahoja ovat ulosoton asianosaiset eli velkojat ja velalliset. Heidän lisäksi myös sivullisen oikeussuoja on ulosotossa huomioitava.<sup>66</sup>

Ulosotto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä on monisyinen ja osin vaikeasti hahmotettava säännösten ja periaatteiden joukko. Vuonna 1996 toteutettu ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin tehty muutoksenhakua koskeva uudistus on lainsäätäjän muovaama oikeussuojakokonaisuus ja muilta osin ulosoton oikeussuojajärjestelmä on kerrostunut hiljalleen vanhan lain osittaisuudistusten myötä. Lopullisesti ulosoton oikeussuojajärjestelmä on muotoutunut ulosottokäytännön kautta.<sup>67</sup>

Varsinaisen ulosottomenettelyn oikeussuoja koostuu useista eri tekijöistä, jotka yhdessä turvaavat ulosottomenettelyn oikeellisuuden ja lainmukaisuuden. Ulosottomenettelyn oikeellisuus merkitsee sekä itse menettelyn virheettömyyttä että menettelyn aineellisten ja muodollisten seikkojen oikeellisuutta. Esimerkiksi velallisen suojan kannalta on keskeistä, että hänen taloudellista vähimmäissuojaansa koskevia säännöksiä, kuten ulosmittauskieltoja noudatetaan. Sivullisen näkökulmasta ulosottomenettelyn oikeellisuus merkitsee muun muassa sivullisen omistusoikeutta koskevien säännösten noudattamista. Ulosottomenettelyn oikeellisuus

<sup>65</sup> Hallberg ym. 2011, 784.

<sup>66</sup> Linna 1999, 4.

<sup>67</sup> Linna 1999, 3.

edellyttää lisäksi, että menettelyn yhteydessä tutkitut materiaaliset kysymykset ratkaistaan oikein. Ulosotossa on tehokkuudesta huolimatta pyrittävä aina saavuttamaan aineellinen to-  
tuus. Näiden lisäksi ulosoton muodollisten edellytysten, kuten ulosottooperusteen täytäntöön-  
panokelpoisuuden, tulee täytyä.<sup>68</sup>

Ulosotossa tehdään vuositasolla miljoonia ratkaisuja. Oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että mahdollisimman monet tehdyistä ratkaisuista ovat lainmukaisia. Ulosotossa tehtävien ratkaisujen lainmukaisuutta tai oikeusturvan toteutumista voidaan tarkastella joko muodolli-  
selta tai asialliselta kannalta. Periaatteessa jokainen ratkaisu, jota asianosainen ei kiistä, on muodollisesti lainmukainen. Muodollisesti lainmukainen ratkaisu voi kuitenkin olla asiallisesti joko lainmukainen tai lainvastainen. Se, että asianosainen ei reagoi ratkaisun lainvastaisuuteen, voi johtua hänen tietämättömydestään, osaamattomuudesta, välinpitämättömyydestään tai muusta passiivisuudesta.<sup>69</sup>

Koska ulosotto on viranomaistoimintaa, on sen tuotettava lainmukaisia ratkaisuja riippumatta siitä, miten asianosainen asiaan suhtautuu. Ulosottolainsäädännössä lainmukaisuusvaatimus on asetettu korkeaksi ja jokaisen yksittäisen lainmukaisen ratkaisun on vastattava myös ulos-  
ottokaaren asianmukaisuuden vaatimusta. Asianmukaisuuden vaatimus voidaankin nähdä kaik-  
kia ulosotossa tehtäviä ratkaisuja koskevana laatuvaatimuksena. Yksittäinen ratkaisu on asial-  
lisesti lainmukainen, jos se vastaa laissa asianmukaisuuden vaatimuksen kautta määriteltyä  
laatutasoa.<sup>70</sup>

Oikeussuoja jaetaan yleensä kahteen osaan: preventiiviseen eli ennaltaehkäisevään ja repres-  
siiviseen eli korjaavaan oikeussuojaan<sup>71</sup>. Ulosottolakiin kirjatulla oikeussuojaa koskevalla  
yleissäännöksellä on pyritty siihen, että oikeusturva toteutuu ulosotossa pääsääntöisesti en-  
nakoivien toimien kautta eikä vasta jälkikäteisten oikeussuojakeinojen kautta.<sup>72</sup> Säännöksestä  
käy ilmi, että vaikka ulosotossa pyritään täytäntöönpanon tuloksellisuuteen, ulosottotoimia ei  
kuitenkaan suoriteta hinnalla millä hyvänsä vaan tavoitteiden ja keinojen tulee olla oikeassa  
suhteessa toisiinsa.

Ulosoton oikeellisuuden turvaavista menettelyistä on säädetty ulosottolaissa. Nämä menette-  
lykeinot ovat ulosotto-oikeudellisia oikeussuojakeinoja. Varsinaisten säännösten lisäksi myös  
ulosoton keskeisillä periaatteilla, kuten summaarisuudella ja virallisperiaatteella on oikeus-

---

<sup>68</sup> Linna 1999, 5 ja 6.

<sup>69</sup> Heikkinen 2010, 142.

<sup>70</sup> Heikkinen 2010, 142.

<sup>71</sup> Pohjolainen ym. 2014, 263.

<sup>72</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi  
laeksi HE 216/2001, 45.



suoja koskevia ulottuvuuksia<sup>73</sup>. Ulosottokaaren oikeusturvaa koskeva yleissäännös koostuu useasta eri tekijästä, kuten asianmukaisuudesta, puolueettomuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, jotka yhdessä turvaavat oikeussuojan toteutumista ulosottomenettelyssä.

#### 4.2.1 Asianmukaisuus

Ulosottokaaren 1 luvun 19 § velvoittaa ulosottomiehen toimimaan virkatehtävissään asianmukaisesti ja puolueettomasti. Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä katsottiin tarpeelliseksi lisätä lakiin vaatimus asianmukaisuudesta vastapainoksi ulosottomiehen laajentuneille toimivaltuuksille ja melko väljälle lainkirjoitustekniikalle. Ulosottolaitos on toiminut asianmukaisesti myös aiemmin, mutta lakiin kirjattu vaatimus lisää kansalaisten luottamusta ulosottoviranomaisten toimintaa kohtaan, mikä puolestaan varmistaa ulosottolaitoksen yleisen hyväksyttävyyden myös tulevaisuudessa.<sup>74</sup>

Ulosottolainsäädännön uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, ettei asianmukaisuuden vaatimusta ole mahdollista määritellä tarkoin yleisellä tasolla vaan asianmukaisuus edellyttää kaikkia virkamiehiä koskevaa yleistä asiallisuutta. Asianmukaisuuden vaatimus tarkoittaa hallituksen esityksen perusteella myös sitä, että ulosottoviranomainen käyttää harkintavaltaansa ja tulkitsee säännöksiä yhdenmukaisin kriteerein samankaltaisissa tapauksissa.<sup>75</sup> Ulosottomenettelyn asianmukaisuus tarkoittaa menettelyllisiä oikeusturvatakeita eli ulosoton olla menettelynä asianmukaista, toisin sanoen reilua ja oikeudenmukaista. Asianmukaisuuden vaatimus täsmentyy ulosottokaarella lukuisissa menettelysäännöksissä. Koska asianmukaisuuden vaatimusta ei ole mahdollista tarkoin määritellä, täsmentyy sen merkitys viime kädessä konkreettisissa ulosottokaaren tulkinta- ja soveltamistilanteissa.<sup>76</sup>

Asianmukaisuuden käsite ei ole helposti hahmotettava tai tyhjentävästi määriteltävissä. Asianmukainen asian käsittely ja asianmukainen viranomaistoiminta pitää sisällään lukuisan määrän erilaisia viranomaisen toiminnalle asetettuja laatuvaatimuksia, joiden sisältö voi tapauskohtaisesti vaihdella.<sup>77</sup> Asianmukaisuus on tulkinnallisesti avoin käsite myös ulosottomenettelyssä. Tärkeimmät asianmukaisuuden vaatimukset voidaan johtaa ulosottoon suoraan perustuslaista.<sup>78</sup> Asianmukaisuutta ei ole myöskään perustuslaissa tarkoin yksilöity. Perustuslakiuudistusta koskevan hallituksen esityksen 309/1993 mukaan perusoikeuksien toteutuminen edellyttää asianmukaisesti toimivaa oikeudenkäyttökoneistoa, jonka tulee kyetä täyttämään hyvälle hallinnolle lakiesityksessä asetetut vaatimukset käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta

---

<sup>73</sup> Linna 1999, 7.

<sup>74</sup> HE 216/2001, 45.

<sup>75</sup> HE 216/2001, 45.

<sup>76</sup> Linna ym. 2014, 42 ja 43.

<sup>77</sup> Väättänen 2011, 87.

<sup>78</sup> Linna ym. 2014, 43.

tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja muutoksenhakuoikeudesta. Ulosoton tulee toimia asianmukaisesti turvaten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>79</sup>

#### 4.2.2 Puolueettomuus

Ulosottoviranomaiset ovat riippumattomia ja puolueettomia lainkäyttöviranomaisia. Ulosottokaaren 1 luvun 19 §:ssä edellytetään, että ulosottomiehen tulee toimia virkatehtävissään puolueettomasti. Puolueettomuus koskee sekä hakijan ja vastaajan välistä suhdetta, asianosaisen ja sivullisen välistä suhdetta että useiden velkojien sekä useiden velallisten keskinäisiä suhteita. Ulosottomies ei saa toiminnassaan asettaa ketään edellä mainituista toistaan parempaan asemaan tai ajaa toisen etua enemmän kuin toisen vaan hänen tulee suhtautua ulosoton osapuoliin tasapuolisesti ja huolehtia heidän oikeuksiensa ja etujensa toteutumisesta yhtäläisesti.<sup>80</sup>

Ulosottoviranomaisen puolueettomuusvaatimus täydentyy ulosottokaaren 1 luvun 21 §:ssä olevalla kiellolla, jonka tarkoituksena on estää ulosoton virkamiehiä käyttämästä viranhoidossa saamiaan tietoja joko omaksi tai jonkun toisen hyödyksi tai muutoin sopimattomalla tavalla, joka on vastoin asianosaisen etua. Säädös estää siten ulosottomiestä esimerkiksi hankkimasta itselleen sellaista omaisuutta, jonka hän on itse ulosmitannut tai ostamasta velalliselta alihintaan omaisuutta ulosmittauksen uhatessa. Ulkonaisen puolueettomuuden takaamiseksi on ulosottokaareissa vielä erikseen säädetty, ettei ulosottomies pääsääntöisesti saa olla tuomioistuimessa asianosaisena. Ulosottomies ei saa myöskään toimia ulosoton asianosaisen asiamiehenä tai avustajana joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta eikä ulosottomiehen ole mahdollista toimia työnantajansa eduksi tapauksissa, jossa ulosoton hakija on valtio.<sup>81</sup>

Ulosottoviranomaisen puolueettomuus ei saa olla pelkästään muodollista vaan sen tulee olla todellista. Se ei riitä, että ulosottomies tuntee itse toimivansa puolueettomasti vaan hänen toimintansa on näytettävä siltä myös ulospäin.<sup>82</sup> Ulosottomies on esteellinen toimimaan sellaisissa tapauksissa, mihin hänellä on jokin oma suhde tai intressi tai mikä horjuttaa hänen luottamustaan puolueettomaan tehtävien hoitoon.<sup>83</sup> Ulosoton osapuolten on voitava luottaa siihen, että ulosottotoiminta on joka suhteessa puolueetonta ja etteivät ulosottomiehet käytä harkintavaltaansa perusteettomasti toisen asianosaisen hyväksi.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993, kohta 4.3 esityksen vaikutukset.

<sup>80</sup> Linna ym. 2014, 45.

<sup>81</sup> Koulu ym. 2009, 32 ja 33.

<sup>82</sup> Linna ym. 2014, 45.

<sup>83</sup> Koulu ym. 2009, 52.

<sup>84</sup> HE 216/2001 vp, 46.

#### 4.2.3 Joutuisuus, tehokkuus

Ulosottomiehen päätöksentekoa koskee joutuisuusvaatimus. Ulosottokaaren 1 luvun 19 §:n mukaan ulosottomiehen tulee suorittaa täytäntöönpanotehtävät joutuisasti ja tehokkaasti. Ulosoton täytäntöönpanotoimituksen joutuisuuden vaatimus on kirjoitettu ulosottokaarella yleiseen muotoon eikä joutuisuutta ole tarkemmin määritelty edes lakia koskevissa hallituksen esityksissä. Ulosottokaaren joutuisuusvaatimusta täsmennetään ulosottokaaren säädöksessä siten, että täytäntöönpanoa saadaan lykätä, jos sitä voidaan pitää vastaajan edun mukaisena eikä lykkääminen aiheuta hakijalle vähäistä suurempaa haittaa, mutta toimitukselle säädettyjä määräaikoja on kuitenkin aina noudatettava.

Ulosotossa käsitellään vuosittain normaalisti 2-3 miljoonaa ulosottoasiasia. Vaikka ulosottomies voi ulosottomenettelyn kuluessa joutua ratkaisemaan vaikeita ja monimutkaisia oikeudellisia kysymyksiä, voidaan useimmat ulosottoasiat hoitaa kaavamaisesti ja rutiininomaisesti tietojärjestelmiä hyödyntäen. Tämä summaarinen eli suppeatutkintainen menettely on välttämättömyyden ulosoton työmäärästä selviämisen<sup>85</sup> ja asioiden kohtuullisten käsittelyaikojen kannalta. Ulosottomenettelylle on ylipäättään ominaista joustavuus kulloinkin käsiteltävänä olevan asian ja tilanteen mukaan. Yksi esimerkki ulosotossa esiintyvistä niin sanotuista massa-asioista ovat veronpalautuksen ulosmittaukset, jotka käsitellään pitkälti summaarisesti automaattisen tietojenkäsittelyn avulla.<sup>86</sup>

Joutuisuus palvelee ennen kaikkea ulosoton hakijan intressejä. Täytäntöönpanoasian hidas käsittely saattaa kuitenkin aiheuttaa haittaa myös velalliselle ja muodostua jopa loukkaukseksi hänen ihmisoikeuksillensa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun kohtuullisen ajan kuluessa tapahtuvan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin on katsottu tarkoittavan myös viivytyksetöntä täytäntöönpanovaihetta.<sup>87</sup> Ulosoton hallinnon tulee seurata ulosottoasioiden käsittelyaikoja. Ulosottolaitos julkaisee vuosittain tilastotietoa toimintansa kannalta keskeisimmistä luvuista. Ulosoton tavoitteena on ratkaista vireille tulleet asiat kohtuullisin kustannuksin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Hakijan oikeussuojan lisäksi tällä pyritään säilyttämään ulosottolaitoksen yleinen toimintakyky sekä ehkäisemään lisävelkaantumista.<sup>88</sup>

#### 4.2.4 Tarkoituksenmukaisuus

Ulosottokaaren 1 luvun 19 §:n säännöksessä vaaditaan, että ulosotossa täytäntöönpanotehtävät tulee suorittaa tarkoituksenmukaisesti aiheuttamatta vastaajalle tai sivulliselle suurempaa haittaa kuin täytäntöönpanon tarkoitus vaatii. Tarkoituksenmukaisuus kytkeytyy yhteen

<sup>85</sup> Koulumäki – Lindfors 2010b, 167.

<sup>86</sup> Linna ym. 2014, 40.

<sup>87</sup> HE 216/2001, 45, 110; Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. artikla.

<sup>88</sup> Valtakunnanhallinnon virasto ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2014, 22.

suhteellisuusperiaatteen kanssa, joka on ollut jo pitkään vakiintunut käsite ulosotto-oikeudessa. Ulosottolakiin se lisättiin lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä, koska sen merkitystä haluttiin korostaa<sup>89</sup>.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan ulosotossa valittavan täytäntöönpanotoimen tulee olla tarpeellinen ja välttämätön täytäntöönpanon toteuttamiseksi ja useasta vaihtoehtoisesta täytäntöönpanokeinosta tulee valita se, joka aiheuttaa pienimmät haittavaikutukset vastaajalle tai sivulliselle. Tehdyn täytäntöönpanotoimen on oltava myös oikeasuhtainen tavoitteisiin nähden.<sup>90</sup> Kyseessä on siis keinojen ja päämäärien oikeasuhtainen mitoittaminen<sup>91</sup>. Ulosottomiehet käyttävät työssään laajaa harkintavaltaa. Suhteellisuusperiaate saattaa tuoda ulosottomiehen eteen hankalia punnintatilanteita sekä käytettävien keinojen että niillä tavoitelluiden päämäärien suhteen<sup>92</sup>. Täytäntöönpanotoimet eivät saa olla täytäntöönpanotavoitteiden kannalta ylimitoitettuja<sup>93</sup>. Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on estää turha ulosotto<sup>94</sup>.

#### 4.2.5 Sovinnollisuus

Ulosottokaaren 1 luvun 19 §:n säädös edellyttää, että ulosottomies edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla. Ulosotossa tämä tarkoittaa käytännössä sovinnollisuuden edistämistä lähinnä sen suhteen, miten tuomiossa asetettu velvoite pyritään ulosotossa täyttämään. Näitä keinoja voi olla esimerkiksi maksusuunnitelman tai maksusopimuksen käyttö.<sup>95</sup> Velallisen taloudellinen toimeentulo saattaa joskus riippua velkojan tekemästä kannalta suhteellisen pienestä helpotuksesta, joka voi auttaa toisinaan myös lisäämään velallisen maksuhalukkuutta. Tämä voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi ulosottomiehen käymää neuvottelua velkojan kanssa velalliselle myönnettävistä vähimmäismäärän ylittävistä vapaakuukausien tai suojaosuuksien määrästä. Tällaiset helpotukset saattavat osaltaan pitää yllä velallisen motivaatiota toimeentulonsa hankkimiseen myös ulosottotilanteessa ja estää velallisen siirtymisen harmaan talouden piiriin.<sup>96</sup>

Ulosotossa on aina ensisijaisesti kysymys ulosottoperusteessa vahvistetun velvoitteen täytäntöönpanosta julkista valtaa käyttäen<sup>97</sup>. Ulosottomenettelyn sovinnollisuus ei merkitse virallistoimintoisuudesta luopumista, vaan sitä, että ulosottomies käyttää mahdollisuuksien mukaan valinnan- ja harkinnanvaraansa vastaajan omatoimisuutta edistävällä tavalla. Ulosottomiehen

---

<sup>89</sup> HE 216/2001, 45.

<sup>90</sup> HE 216/2001, 45 ja 46.

<sup>91</sup> Linna 2008, 46.

<sup>92</sup> HE 216/2001, 46.

<sup>93</sup> Linna ym. 2014, 39.

<sup>94</sup> Koulu ym. 2009, 41.

<sup>95</sup> Linna ym. 2014, 34.

<sup>96</sup> HE 216/2001, 46.

<sup>97</sup> HE 216/2001, 46.

tulee edistää asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla eli pyrkiä edistämään sovinnollisuutta sen suhteen, että tuomiossa asetettu velvoite tulee hoidetuksi. Sovinnollisuuden tavoitteesta huolimatta päätösvalta on kuitenkin ulosottomiehellä.<sup>98</sup>

## 5 Ennakollinen oikeussuoja

Oikeussuojajärjestelmä voidaan jakaa kahteen osaan: ennalta ehkäisevään eli preventiiviseen ja jälkikäteiseen eli repressiiviseen oikeussuojaan. Ennakollisen oikeussuojan tavoite on nimensä mukaisesti turvata ennakolta yksilön oikeussuoja eli estää virheelliset virkatoimet kun taas korjaavan oikeussuojan pyrkimys on korjata jo tehtyjä virheellisiä päätöksiä.<sup>99</sup> Myös ulosoton oikeussuojan voidaan katsoa jakaantuvan edellä mainitun jaottelun mukaisesti ennakolliseen ja jälkikäteiseen oikeussuojaan. Ennakolliset oikeussuojakeinot pyrkivät toteuttamaan ulosoton asianosaisen ja sivullisen oikeussuojan toteutumisen ennakollisin toimin ja tämä on myös ulosottolaitoksen keskeinen pyrkimys.

### 5.1 Ennakolliset oikeussuojatekijät

Ennakollisia oikeussuojatekijöitä ovat ne yleiset tekijät, joilla on merkitystä hallinnon toiminnan oikeellisuuden kannalta. Tällaisia ovat esimerkiksi virkamiesten hyvä koulutus, riittävät toimintaresurssit, sisäiset ohjeet ja määräykset, toiminnan sisäinen valvonta ja todettuihin epäkohtiin reagoiminen. Vuonna 2003 voimaan tullut hallintolaki (434/2003) on viranomaisten toimintaa koskeva yleislaki. Lain 1 luvun 1 §:n perusteella sen tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta sekä kansalaisten oikeusturvaa hallintoasioissa. Vaikkei hallintolakia sovelleta sen 1 luvun 4 §:n 1 momentin nojalla ulosottoon, voidaan laissa säädetyt hyvän hallinnon perusteet eli palveluperiaate, neuvontavaatimus sekä viranomaisen hyvän kielenkäytön vaatimus katsoa myös ulosottoviranomaisen onnistuneen hallintotoiminnan takeiksi ja oikeussuojan toteuttajiksi.

#### 5.1.1 Hallintoon kohdistuvat vaatimukset

Jokaisella on perustuslain mukaan oikeus hyvään hallintoon, jonka takeet on turvattu hallinto-laissa. Hyvä hallinto tarkoittaa tehokasta, asiakaslähtöisyydelle rakentuvaa palveluperiaatteen mukaista hallintoa, jossa viranomaistoiminta toteutuu asianmukaisesti ja viivytyksettömästi.<sup>100</sup> Viranomaispalveluita käyttävä asiakas on oikeutettu saamaan viranomaiselta hyvää ja asianmukaista palvelua. Palveluperiaate on hallintolain mukaan yksi hyvän hallinnon perustekijöistä.

<sup>98</sup> Linna ym. 2014, 51.

<sup>99</sup> Pohjolainen ym. 2014, 263.

<sup>100</sup> Litmala – Lohiniva-Kerkelä, 425 ja 426.

Hallintolain 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaisessa asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnon asiakas saa asianmukaisesti palvelua ja viranomainen pystyy suorittamaan tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaatetta on noudatettava kaikessa viranomaistoiminnassa riippumatta palvelun sisällöstä tai lopputuloksesta. Palveluperiaate ohjaa viranomaisten toimintaa suhteessa kaikenlaisiin hallinnon asiakkaisiin.<sup>101</sup> Lakiin sisältyvät hyvän hallinnon perussäännökset sekä käsittelyyn liittyvät menettelylliset vaatimukset velvoittavat viranomaisia toimimaan niiden mukaan luonnollisesti myös silloin, kun hallinnon asiakkaana on nuoria<sup>102</sup>.

Palveluperiaatteen toteutumiseen vaikuttavat palvelujen saatavuus, saavutettavuus ja hallinnon resurssit<sup>103</sup>. Viranomaisessa asiointi tulee tapahtua sekä siellä asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti ja kustannustehokkaasti. Asiakkaan tulee pystyä muodostamaan asiointinsa perusteella kokonais käsitys asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista.<sup>104</sup> Palveluperiaatteen nimissä ei saa kuitenkaan poiketa viranomaistoiminnan lainmukaisista edellytyksistä eikä tinkiä oikeussuojan perusvaatimuksesta vaan näiden tekijöiden tulee olla tasapainossa keskenään.<sup>105</sup>

Ulosottoa koskeva palveluperiaate koostuu eri tekijöistä, joista keskeisimpiä on ulosottokaaren 1 luvun 20 §:n vaatimus ulosottomiehen avoimuudesta ja 3 luvun 4 §:ssä säädetty ulosottoviranomaisen neuvontavelvollisuus. Avoimuuden vaatimus voidaan nähdä osana ulosotossa noudatettavaa laajempaa palveluperiaatetta<sup>106</sup>. Ulosottokaaren säännösten mukaan ulosottomiehen tulee tiedustelun johdosta tai itse tilanteen havaitessaan ilmoittaa velalliselle tälle kuuluvasta oikeudesta pyytää ulosoton määrän rajoittamista sekä antaa asianosaiselle tarvittaessa muuta ohjausta ulosottoasiassa ja tietoja täytäntöönpanon vaiheesta samoin kuin muista asianosaisille merkityksellisistä seikoista. Pykälä velvoittaa toisin sanoen ulosottomiestä ohjaamaan ja neuvomaan oma-aloitteisesti asiakkaitaan. Kynnys tähän tulee pitää lähtökohtaisesti matalana<sup>107</sup>.

Ulosottomies on velvollinen tekemään tarvittaessa asianosaisille selkoa ulosottolain sisällöstä. Ulosottomiehen tulee huolehtia kaiken merkityksellisen informaation antamisesta asianosaiselle, koska se on sekä asian valvonnan että heidän oikeusturvansa ja yhteistyön edellytysten kannalta ensiarvoisen tärkeää.<sup>108</sup> Ulosottokaaren 3 luvun 4 §:n säädös neuvontavelvollisuudes-

<sup>101</sup> Mäenpää 2013, 98.

<sup>102</sup> Litmala — Lohiniva-Kerkelä, 425.

<sup>103</sup> Väättänen 2011, 85.

<sup>104</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002, 57.

<sup>105</sup> Kulla 2012, 113-115.

<sup>106</sup> Linna ym. 2014, 52.

<sup>107</sup> Heinola 2011, ulosottokurssi kihlakunnanulosottomiehille.

<sup>108</sup> HE 216/2001, 48.

ta ulottuu ulosottomiehen lisäksi myös muihin ulosoton viranomaisiin. Varsinaisia neuvontatilanteita ei laissa ole erikseen yksilöity, vaan neuvonnan tarpeellisuus tulee ratkaista kulloinkin asian laadun ja asiaan ja asiakkaaseen liittyvien olosuhteiden valossa<sup>109</sup>.

Koska ulosottokaassa ole erikseen säädetty ulosottoviranomaisen kielenkäytölle asetettuja vaatimuksia, voidaan hallintolain 2 luvun 9 §:n 1 momentin säännökset asiallisesta, selkeästä ja ymmärrettävästä kielenkäytöstä katsoa koskevan myös ulosotossa toimivaa virkamiestä. Virkamiehen ilmaisutavan on oltava sellainen, että asiakkaan voidaan olettaa sen perusteella ymmärtävän sekä asian sisältö että saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Esitystavan on oltava siis sekä kielellisesti selkeä että sisällöllisesti ymmärrettävä.<sup>110</sup> Ulosoton asianosainen ei saa joutua tilanteeseen, että hän joutuu palkkaamaan oikeudellista asiantuntijaa apua selvittääkseen ulosotossa asioinnista.

Asiakkaita on kohdeltava ystävällisesti<sup>111</sup>. Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää, ettei viranomainen kohdista asiakkaaseen loukkaavia tai väheksyviä sanontoja eikä viranomaisen sävy saa olla tyly tai holhoava. Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Varsinkin suullisessa neuvonnassa viranomaisen on käytettävä täsmällistä ja yksiselitteistä kieltä ja vältettävä vaikeaselkoista, pitkistä virkkeistä muodostuvaa virkakieltä. Viranomaisen tulee myös avata käyttämänsä oikeudelliset erityiskäsitteet tarvittaessa ymmärrettävään muotoon.<sup>112</sup> Asiallisen kielenkäytön lisäksi virkamiehen on yleisesti käyttyävä valtion virkamieslain (750/1994) 4 luvun 14 §:n 2 momentin nojalla asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

### 5.1.2 Henkilöstöön kohdistuvat vaatimukset

Ulosottoviranomaiset käyttävät toiminnassaan huomattavaa julkista valtaa. Toiminnan laadun ja oikeellisuuden kannalta on välttämätöntä, että virkamiehillä on riittävä koulutus tehtävien suorittamiseen ja käytettävissä olevat henkilöresurssit ovat asianmukaiset. Tällä hetkellä ulosottolaitos kamppailee yhteiskunnan yleisen suuntauksen mukaisesti alati pienenevien määrärahojen puitteissa, mikä luonnollisesti aiheuttaa painetta virkamiesten määrän vähentämiseen henkilöstökulujen hallitsemiseksi. Ulosottolaitoksen on kehitettävä ja järjestettävä toimintansa tulevaisuudessa siten, että se pystyy turvaamaan toimintakykynsä resurssivähenyksistä huolimatta.

Ulosottovirastojen henkilöstö koostuu kihlakunnanvoudeista, kihlakunnanulosottomiehistä sekä toimistohenkilöstöstä. Ulosoton toimistohenkilökunnalle kuuluvia tehtäviä ovat esimerkiksi

<sup>109</sup> Kulla 2012, 115.

<sup>110</sup> HE 72/2002, 59.

<sup>111</sup> Väättänen 2011, 87.

<sup>112</sup> Kulla 2012, 121.

kirjaaminen, perinnän tuki ja realisoinnin valmistelutehtävät. Toimistohenkilökunnan virkoihin ei ole säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia vaan täytettävien virkojen kulloinkin edellyttämä koulutusvaatimus, kokemus ja henkilökohtaiset ominaisuudet riippuvat tehtävän luonteesta.<sup>113</sup>

Varsinaiset ulosoton lainkäyttötehtävät kuuluvat ulosottomiehille. Ulosottokaarella mainittu ulosottomies ei ole sinällään varsinainen virkanimike vaan ulosottomies voi tarkoittaa tehtäväkokonaisuuden ja toimivallan pohjalta joko johtavaa kihlakunnanvoutia, kihlakunnanvoutia tai kihlakunnanulosottomiestä.<sup>114</sup> Ulosottokaaren 1 luvun 14 §:n 2 momentissa asetetut kihlakunnanvoudin kelpoisuusvaatimukset edellyttävät voudilta oikeustieteen kandidaatin tai oikeustieteen maisterin tutkintoa, Suomen kansalaisuutta sekä perehtyneisyyttä ulosottotoimeen tai muita viran hoidon edellyttämiä taitoja ja ominaisuuksia. Kihlakunnanulosottomiehen kelpoisuusvaatimuksissa ei erikseen edellytetä lainopillista koulutusta vaan kihlakunnanulosottomieheksi voidaan nimittää ulosottotoimen hallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n perusteella Suomen kansalainen, joka on suorittanut korkeakoulututkinnon, virkaan soveltuvan ammatillisen tutkinnon tai ylioppilastutkinnon ja jolla on riittävästi taitoa ja kokemusta viran hoitamiseen.

Ulosottokaaren 1 luvun 7 §:n 1 momentin perusteella lakimieskoulutuksen saanut kihlakunnanvouti määrää ulosottomiehelle kuuluvat tehtävät sekä valvoo 2 momentin nojalla niiden tekemistä. Käytännössä kihlakunnanulosottomiehet hoitavat hyvinkin itsenäisesti päivittäisiä täytäntöönpanotehtäviä. Vaikka ulosottoviranomaisen on valtion virkamieslain 4 luvun 14 §:n 1 momentin pohjalta toimittava tehtävässään asianmukaisesti sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä, puututaan ulosotossa ihmisten perusoikeuksiin, minkä johdosta valvonnalla, koulutuksella ja ohjauksella on korostunut rooli oikeussuojan toteutumisen kannalta.

### 5.1.3 Virkavastuu

Koska virkamiehet käyttävät yksilöiden perusoikeuksiin puuttuvaa huomattavaa julkista valtaa, on heidän myös oltava vastuussa tekemistään virkatoimista. Virkavastuu turvaa osaltaan kansalaisten oikeussuojan toteutumista, koska sen uhka edellyttää virkamiestä suorittamaan tehtävänsä asianmukaisesti lain kirjainta noudattaen. Virkavastuun merkitys on erityisen tärkeä yksityiselle henkilölle, joka on oikeutettu saamaan korvauksen viranomaisen toiminnan hänelle aiheuttamastaan vahingosta. Virkavastuu ei saa kuitenkaan olla niin ankara, että vi-

<sup>113</sup> Valtakunnanvoudinvirasto työryhmien loppuraportti 2015, 24 ja 25.

<sup>114</sup> Linna 2008, 27.



ranomainen joutuu sen edessä kohtuuttomien vaatimusten eteen vaan myös heidän oikeussuojansa tulee olla turvattu.<sup>115</sup>

Virkavastuusta on säädetty perustuslaissa, jonka 10 luvun 118 §:n 1 momentin nojalla virkamies on vastuussa tekemiensä virkatoimien lainmukaisuudesta eli hän toimii virkavastuulla. Virkamiehen on virkatehtäviä hoitaessaan huomioitava suoritettavan toimen lainmukaisuuden lisäksi perustuslain 2 luvun 21 §:n 1 momentin edellyttämä asioiden asianmukainen ja joutuisa käsittelyvaatimus, palveluperiaate sekä muut hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon oikeusperiaatteet. Virkatehtävien virheellinen tai lainvastainen suorittaminen, virkavelvollisuuksien laiminlyönti, virkamiehen passiivisuus tai toimimattomuus voivat aiheuttaa virkamieheen kohdistuvan virkavastuun toteutumisen.<sup>116</sup> Oikeudellinen virkavastuu sanktioineen korostaa osaltaan yksilön oikeusturvan asianmukaista huomioimista viranomaistoiminnassa<sup>117</sup>.

Virkavastuun muotoja ovat rikosoikeudellinen vastuu, vahingonkorvausvastuu ja kurinpidollinen vastuu<sup>118</sup>. Virkavastuuta koskeva perussäännös on kirjattu perustuslain 10 luvun 118 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta sekä virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen. Virkavastuu toteutetaan määräämällä virkamiehelle rangaistusseuraamus rikosoikeudellisessa menettelyssä tai toteuttamalla häneen itseensä tai julkisyhteisöön kohdistuva vahingonkorvausvastuu. Näiden lisäksi virkamiehen virheelliseen tai moitittavaan menettelyyn voidaan puuttua esimerkiksi irtisanomisella.<sup>119</sup>

Virkamieheen kohdistuvan rikosoikeudellisen virkavastuun perusteet on määritelty pääasiassa rikoslain (39/1889) 40 luvussa, jonka piiriin kuuluvat erityisen moitittaviksi katsottavat virkavirheet kuten virkavelvollisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkasalaisuuden rikkominen<sup>120</sup>. Virheellisen virkatoimen aiheuttama virkamieheen ja hänen työnantajansa ulottuvasta vahingonkorvausvastuusta on säädetty vahingonkorvauslaissa (412/1974). Lain 2 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella se, joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen, jollei lain muun säännöksen nojalla asiasta muuta johdu. Virheellisen virkatoimen aiheuttama korvausvastuuta on kuitenkin mahdollisuus sovitella vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla, mikäli korvausvelvollisuus muodostuu kantajalleen kohtuuttoman raskaaksi.

<sup>115</sup> Koskinen – Kulla 2013, 255 ja 256.

<sup>116</sup> Mäenpää 2013, 1215-1218.

<sup>117</sup> Saraviita 2005, 121.

<sup>118</sup> Koskinen ym. 2013, 256.

<sup>119</sup> Mäenpää 2013, 297.

<sup>120</sup> Mäenpää 2011, 247.

Julkisyhteisön korvausvelvollisuudesta on määrätty lain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa, jonka mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Julkisyhteisö on lisäksi lain 3 luvun 2 §:n 1 ja 2 momenttien nojalla velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon, jos tehtävää suoritettaessa ei ole noudatettu sille kohtuudella asetettavia vaatimuksia. Julkisyhteisöjen korvausvastuun syntymisen kynnys on asetettu melko korkealle. Jos julkista valtaa käyttäen tehdyt toimet perustuvat lakiin ja ne on suoritettu lainmukaisesti ja muuten kohtuullisen huolellisesti, ei julkisyhteisölle tai virkamiehelle synny yleensä korvausvastuuta, vaikka toimesta aiheutuisikin siinä osallisena olevalle vahinkoa tai edunmenetystä. Vahingonkorvausvastuun välttäminen edellyttää kuitenkin viranomaiselta asianmukaista huolellisuutta.<sup>121</sup>

Käytännössä virkavastuu toteutuu useimmiten virkamieheen kohdistuvan vahingonkorvausvastuun tai rikosoikeudellisessa menettelyssä määrättävän rangaistusseuraamuksen kautta. Virkamiehen moitittavaan tai muuten virheelliseen menettelyyn voidaan puuttua muillakin tavoilla.<sup>122</sup> Vakavimpiin virkamiehen tekemiin virheisiin on mahdollista puuttua irtisanomalla virkamiehen virkasuhde valtion virkamieslain 7 luvun 25 §:n nojalla tai purkamalla se 7 luvun 33 §:n nojalla, jos virkamies on törkeästi rikkonut tai laiminlyönyt virkavelvollisuuksien hoitamista. Virkamiehelle on mahdollista antaa myös varoitus valtion virkamieslain 6 luvun 24 §:n nojalla.<sup>123</sup>

Sekä virkamieheen että hänen työnantajaansa kohdistuu merkittäviä rangaistusuhkia, mikäli virkamies ei toimi lain mukaisesti ja sen edellyttämällä tavalla. Siksi on paitsi yksilön oikeusturvan toteutumisen lisäksi myös työntekijän että työnantajan etu, että tehtävät hoidetaan asianmukaisesti ja lakia noudatetaan täysimääräisesti. Yksi keino tämän varmistamiseen on viranomaiseen kohdistuva valvonta, josta on säädetty laissa. Tämän lisäksi viranomainen tulee itse järjestää omaan toimintaansa kohdistuvaa valvontaa, jota voidaan toteuttaa esimerkiksi sisäisen tarkastuksen avulla.

#### 5.1.4 Sisäinen valvonta

Viranomaistoiminnan oikeellisuuden ja lainmukaisuuden varmistamisen kannalta on välttämätöntä, että viranomaistoimintaan kohdistuu valvontaa. Tällainen laillisuusvalvonta voidaan katsoa myös yhdeksi kansalaisten oikeusturvan toteuttamismuodoksi. Laillisuusvalvontaa toteutetaan Suomessa monissa eritasoisissa elimissä. Yleisiä ja ylimpiä laillisuuden valvontaviranomaisia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, jotka valvovat,

<sup>121</sup> Mäenpää 2011, 248 ja 249.

<sup>122</sup> Mäenpää 2011, 247.

<sup>123</sup> Mäenpää 2013, 297.

että tuomioistuimet ja muut viranomaiset ja virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.<sup>124</sup>

Yleisestä laillisuusvalvonnasta on säädetty perustuslaissa ja se ulottuu kaikkeen viranomais-toimintaan. Laillisuusvalvontaa hoitaessaan ylimmät laillisuusvalvojat valvovat perusoikeuksi-en ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Ylimmän tason laillisuusvalvontaa täydentää sektorivalvonta, jolloin hallinnonalan ylemmät viranomaiset valvovat saman sektorin alempia viranomaisia.<sup>125</sup> Valvontavelvollisuudella varmistetaan muun muassa toiminnan yleinen asian-mukaisuus sekä lakien ja ohjeiden noudattaminen viranomaisen omassa toiminnassa.

Varsinaisina viranomaisen sisäisen valvonnan järjestämisen lähtökohtina toimii valtion talous-arviolaki (423/1998) ja talousarvioasetus (1243/1992). Näiden lisäksi myös hallintolaissa sää-detyt hyvää hallintoa koskevat menettelytavat muodostavat lähtökohdan sisäisen valvonnan toteuttamiselle. Yleisestä valtion virastoja koskevasta sisäisen valvonnan järjestämisvelvolli-suudesta on säädetty valtion talousarviosta annetun lain 4 luvun 24 b §:n 1 momentissa, jonka perusteella viraston on huolehdittava sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Valvonnan järjestämisvastuu kuuluu lain perusteella viraston johdolle. Valtion talousarvioase-tus täydentää osaltaan viranomaiselle kuuluvaa valvontavelvollisuutta, koska sen 9 luvun 69 §:n 1 momentin vaatimuksen mukaan viraston johdon on huolehdittava siitä, että virastossa toteutetaan asianmukaiset sisäisen valvonnan menettelyt, joilla varmistetaan muun muassa toiminnan laillisuus.

Ulosottotoiminnassa vastuu sisäisen valvonnan järjestämisestä jakautuu edellä esitetyn mu-kaisesti. Ulosoton keskushallintoviranomaisen eli valtakunnanvoudinviraston tehtäviin kuuluu ulosottokaaren 1 luvun 12 §:n 1 momentin perusteella ulosoton hallinnon yleinen johto, ohja-us ja valvonta. Valtakunnanvoudinvirasto toteuttaa vuosittain ulosottovirastoissa vuositarkas-tuksia laatimansa yhteisen tarkastussuunnitelman mukaisesti<sup>126</sup>. Koko oikeusministeriön hal-linnonalan sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden varmistamisesta huolehtii oi-keusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö<sup>127</sup>.

Ulosottoviraston päällikön tehtäviin kuuluu ulosottotoimen hallinnosta annetun asetuksen (1321/2007) 9 §:n 1 momentin mukaan muun muassa ulosottotoiminnan yhdenmukaisuuden seuraaminen ja valvominen. Ulosottokaaren 1 luvun 7 §:n 2 momentissa on lisäksi esitetty kih-lakunnanvoutiin kohdistuva vaatimus valvoa, että kihlakunnanulosottomiehet ja muut hänen alaisenaan toimivat virkamiehet hoitavat heille annetut tehtävät lainmukaisesti, asianmukai-sesti ja noudattavat heille annettuja määräyksiä. Sisäinen valvonta ulottuu lainsäädännön li-

<sup>124</sup> Pohjolainen ym. 2014, 122 ja 123.

<sup>125</sup> Pohjolainen ym. 2014, 122-124.

<sup>126</sup> Laukkanen 2014, ulosoton peruskurssi.

<sup>127</sup> Oikeusministeriö 2015, sisäisen tarkastuksen yksikkö.

säksi sen nojalla annettujen määräysten, ohjeiden ja suositusten noudattamiseen. Ulosottoviranomaista koskevia velvoittavia ohjeita ja määräyksiä ovat muun muassa oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen taloussääntö, ulosottoviraston työjärjestys ja ulosottoviraston sisäisen valvonnan ohje. Vaikka viraston päällikkö on vastuussa sisäisestä valvonnasta, tulee myös jokaisen virkamiehen vastata osaltaan työjärjestyksellä tai erillisellä määräyksellä annettuihin tai sovittuihin tehtäviin kuuluvien sisäisen valvonnan velvoitteiden täyttämisestä.<sup>128</sup>

Tavallisimmin sisäinen valvonta toteutuu siten, että esimiesasemassa olevat henkilöt valvovat ja ohjaavat alaistensa toimintaa ja viraston johto valvoo koko viraston toimintaa. Sisäistä valvontaa voidaan osittain käytännössä toteuttaa myös sisäisen tarkastuksen avulla. Viraston sisäisellä tarkastuksella selvitetään viraston johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys. Näiden lisäksi sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvonnan tehokkuutta ja sitä, kuinka tehokkaasti virastossa sisäisen valvonnan yleiset tavoitteet saavutetaan.<sup>129</sup>

Ulosottovirastoissa toimivat sisäiset tarkastajat kuuluvat ulosoton toimistohenkilökuntaan<sup>130</sup>. He toimivat virastoissa suoraan johdon alaisina eli käytännössä ulosottoviraston johtavan kihlakunnanvoudin alaisina ja suorittavat tarkastustoimenpiteitä johdon vahvistaman tarkastussuunnitelman mukaisesti. Sisäiset tarkastajat raportoivat tekemistään tarkastushavainnoista johdolle ja tekevät kehitysehdotuksia sisäisen valvonnan toteuttamiseksi.<sup>131</sup> Sisäinen tarkastus tuo merkittävää lisäarvoa ulosottoviranomaisen toimintaan, koska se systemaattisesti pyrkii poistamaan ulosottomenettelyssä tapahtuvat virheellisyudet ja varmistaa, että lakeja ja annettuja määräyksiä ja ohjeita noudatetaan viranomaisen toiminnassa. Sisäinen tarkastus ei ole pelkästään ulosoton asianosaisen etu, vaan se turvaa osaltaan myös ulosotossa työskentelevän oikeusturvaa virheiden ja väärinkäytösten varalta.

## 5.2 Ennakolliset oikeussuojakeinot

Ennakollisia oikeussuojakeinoja koskeviksi tekijöiksi voidaan katsoa ne säännökset, joilla on keskeinen merkitys hallinnon toiminnan oikeellisuuden varmistamisessa. Tällaisia säännöksiä ovat erityisesti esteellisyysäännökset, asiaosaisen kuuleminen, päätösten perusteleminen ja viranomaisen toiminnan julkisuus.<sup>132</sup> Ulosoton oikeusturvan tärkeimmät osa-alueet voidaan johtaa suoraan perustuslaista. Perustuslain 2 luvun 21 §:n 2 momentin menettelylliset oikeusturvakeinot käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi, perustellun päätöksen saamisesta ja oikeudesta muutoksenhakuun ovat siten keskeisiä oikeussuojakeinoja myös ulosotto-toiminnassa.

<sup>128</sup> Laukkanen 2014, ulosoton peruskurssi.

<sup>129</sup> Valtionvarainministeriö.

<sup>130</sup> Valtakunnanvoudinvirasto työryhmien loppuraportti 2015, 21 ja 22.

<sup>131</sup> Laukkanen 2014, ulosoton peruskurssi.

<sup>132</sup> Pohjolainen ym. 2014, 264.

Ulosoton oikeussuojakeinot voidaan jakaa välittömiin ja välillisiin oikeussuojakeinoin. Välittömien oikeussuojakeinojen nimenomainen tarkoitus on pyrkiä varmistamaan viranomaistoinnin oikeellisuus säädösten ja keinojen kautta, kun taas välillisten oikeussuojakeinojen kautta vaikutetaan oikeellisuuteen epäsuorasti. Ulosottotoimintaan välillisesti vaikuttavina ennakkolisina oikeussuojakeinoina voidaan pitää esimerkiksi sellaisia oikeussuojakeinoja kuten asianosaisten tai väitteentekijän kuuleminen, ilmoitukset ja tiedoksiannot, pöytäkirjaamisvelvollisuus ja pöytäkirjan otteen lähettäminen asianosaisille ja sivulliselle, suostumuksen pyytäminen asianosaiselta, toimitustodistajan läsnäolo, perustellun väiteratkaisun tekeminen sekä eräin osin menettelyn julkisuus.<sup>133</sup>

### 5.2.1 Kuuleminen

Perustuslain oikeusturvaa koskevassa säännöksessä taattu oikeus kuulluksi tulemisesta on yksi tärkeimpiä oikeussuojakeinoja. Kuulemisperiaatteen keskeinen pyrkimys on taata asianosaiselle tilaisuus ennen asian ratkaisemista selityksen antamiseen muiden tekemistä vaatimuksista ja kaikista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.<sup>134</sup> Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin, jotka on turvattava lailla. Kuulemisperiaatteen taustalla vaikuttaa yleinen oikeusperiaate, jonka mukaan ennen päätöksentekoa on kuultava oikeussuhteen toista osapuolta eli asianosaista. Tämän periaatteen päätarkoitus on tasapainottaa yksipuolista julkisen vallan käyttöä ja vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa. Viranomainen ei yleensä voi tehdä asianosaista koskevaa päätöstä varaamatta tälle tilaisuutta tulla kuulluksi. Kuulemisella on keskeinen merkitys myös asian käsittelyn kannalta, koska asianosainen voi kuulemisen yhteydessä tuoda esiin seikkoja, joka voivat vaikuttaa asian käsittelyyn ja ratkaisuun. Kuuleminen lisää myös asian käsittelyn vuorovaikutteisuutta.<sup>135</sup>

Asianosaisen kuuleminen on yksi keskeisimmistä EU-oikeuden menettelyvaatimuksista ja se kuuluu EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa perusoikeudeksi määritellyn hyvän hallinnon keskeisiin tekijöihin. Perusoikeuskirjan perusteella jokaisella on oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti. Kuulemista ei voi kuitenkaan rajoittaa pelkästään tällaisiin tapauksiin, koska toisinaan vasta kuulemisen perusteella saadun selvityksen pohjalta on mahdollista ratkaista, onko tehtävällä päätöksellä epäedullisia vaikutuksia asianosaisen kannalta.<sup>136</sup> Oikeus kuulemiseen voidaan katsoa turvatun myös Euroopan Ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa 6 artiklassa, jossa taataan jokaiselle oikeus saada viipymättä tieto häneen kohdis-

<sup>133</sup> Linna 1999, 8 ja 9.

<sup>134</sup> Hallberg ym. 2011, 802.

<sup>135</sup> Mäenpää 2003, 204 ja 205.

<sup>136</sup> Mäenpää 2003, 204-206; Euroopan unionin perusoikeuskirja, 18.

tettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista, riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan ja oikeus puolustautumiseen<sup>137</sup>.

Koska ulosotossa on kysymys jo asetetun tuomion täytäntöönpanosta, ei kuulemista noudateta ulosotossa yhtä ehdottomasti kuin oikeudenkäynnissä. Ulosotto lähtee liikkeelle siitä olettamasta, että vastaaja on saanut oikeudenkäyntivaiheessa ainakin haasteen tiedokseen oikeudenkäymiskaassa asetettujen säännösten mukaisesti. Kuulemisen tarvetta vähentää myös ulosotossa noudatettava virallistoimintaisuus.<sup>138</sup> Ulosotossa vallitseva kaksiasianosaissuhde ei tarkoita ulosoton asianosaisten keskinäistä vuoropuhelua vaan virallistoimintoisessa menettelyssä asianomaiselle varataan tilaisuus lausua mielipiteensä ulosottomiehen toimista ja antaa selvitystä.<sup>139</sup>

Ulosottoviranomaista koskeva kuulemisperiaate on kirjattu ulosottokaareen 3 luvun 32 §:ään, jonka perusteella ulosottomiehen tulee, mikäli ulosottokaassa on säädetty kuulemisesta, varata asianosaiselle ennakolta tilaisuus tulla sopivalla tavalla kuulluksi. Ulosottomiehen tulee myös muissa kuin erikseen säädetyissä tapauksissa kuulla asianosaista tai sivullista, jos asialla arvioidaan olevan tälle huomattava merkitys eikä kuulemiselle ole estettä. Kuuleminen on suoritettava uudelleen, jos asiassa saadaan olennaista uutta selvitystä. Jos kuuleminen ei onnistu asianomaisen yhteystietojen puutteen tai muun seikan johdosta, ei se estä täytäntöönpanon jatkamista.

Kuulemisella on ollut perinteisesti tärkeä merkitys ulosotossa<sup>140</sup>. Ulosottolainsäädäntöön kuulemisperiaate otettiin vasta lain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Aiemmin laissa ei ollut yleistä kuulemistä koskevaa säännöstä, mutta kuulemistä koskevia asiakohtaisia säännöksiä oli laissa useita. Ulosottokaareen kirjatulla kuulemistä koskevalla säännöksellä on pyritty toteuttamaan oikeusturvaa perustuslain 2 luvun 21 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla ja lähentämään ulosottomenettelyä kuulemisperiaatteen osalta myös Euroopan Ihmisoikeussopimuksen vaatimuksiin nähden.<sup>141</sup>

Mitään yleistä eikä ehdotonta kuulemisvelvoitetta ei ulosotossa ole mahdollista asettaa. Tärkeimmistä ulosottomenettelyä koskevista kuulemisvelvoitteista on säädetty ulosottolaissa asiakohtaisesti ja yleisen kuulemissäännöksen tarkoitus on täydentää muita kuulemissäännöksiä ja varmistaa tietty kuulemistä koskeva minimitaso muun säännöksen puuttuessa.<sup>142</sup> Mitään tiukkaa kuulemisvelvoitetta ei ulosottolainsäädäntöön ole ollut myöskään tarpeellista tehdä,

<sup>137</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus, 6.

<sup>138</sup> Leppänen ym. 2014, 43 ja 44.

<sup>139</sup> Linna ym. 2014, 422.

<sup>140</sup> Leppänen ym. 2014, 43.

<sup>141</sup> HE 216/2001, 122.

<sup>142</sup> HE 216/2001, 122.

koska kuuleminen on lain säädöksiin turvattu aina, kun oikeusturvan toteutuminen sellaista edellyttää<sup>143</sup>.

Ulosottokaaren säännöksen pohjalta ulosottomiehen on varattava asianomaiselle tilaisuus tulla sopivalla tavalla kuulluksi. Laissa mainittu sopiva kuulluksi tuleminen tapa on tilannekohtaisesti harkittava, mutta kuten ulosottoasioissa tapahtuvassa yhteydenpidossa yleensä, myös kuuleminen tapahtuu yleisimmin puhelimitse tai henkilökohtaisessa tapaamisessa.<sup>144</sup> Ulosottomenettelyssä kuulemisperiaatetta on perinteisesti toteutettu varsinkin vastaajan osalta ensisijaisesti tälle annettavilla ilmoituksilla.<sup>145</sup>

Ensimmäinen tilaisuus tulla kuulluksi on pääsääntöisesti varattava ulosottokaaren 3 luvun 33 §:ssä 1 momentissa säädettyssä vireilletuloilmoituksessa, joka lähetetään vastaajalle häntä koskevan ulosottohakemuksen saavuttua ulosottomiehelle. Vireilletuloilmoitukseen merkitään säädöksen mukaan velalliseen kohdistuva tilaisuus tulla kuulluksi. Jollei velallinen ei jostain syystä, kuten yhteystietojen puuttumisen takia, saa vireilletuloilmoitusta tai jos tarve kuulemiseen tulee vasta myöhemmin, tulee kuuleminen järjestää erikseen. Kun vireilletuloilmoitus on annettu, ei ulosottoasiassa tulisi suorittaa mitään lopulliseksi tarkoitettua toimenpidettä kuulemiselle varattuna tai siihen tarvittavaksi katsottuna kohtuullisena aikana.<sup>146</sup>

Ilmoitusten lisäksi ulosottokaareissa on useita erityissäännöksiä asianomaisen tai sivullisen kuulemisesta eri tilanteissa. Kuulemisen merkitys korostuu ulosottomenettelyssä esimerkiksi tapauksissa, jolloin ulosottomies asettaa oikeuksia ja velvollisuuksia ulosottomenettelyssä tai valitsee ulosmittauksen kohdetta.<sup>147</sup> Ulosottokaareen kirjatusta erityisistä kuulemisista koskevista säännöksistä voidaan mainita esimerkiksi lain 3 luvun 75 §:n 1 momentin uhkasakon asettamista koskeva kuulemisvelvoite, lain 4 luvun 75 §:n 1 momentin yhteisomistusosuuden ulosmittaukseen liittyvä kuulemisvelvoite ja 10 luvun 8 §:n 2 momentin täytäntöönpanoriidan asianosaisia koskeva kuulemisvelvoite.

Ulosotto on pitkälti massaluonteista toimintaa ja tiukka ja moniulotteisempi kuulemisvelvoite heikentäisi ratkaisevasti ulosoton tehokkuutta. Laajan ja ehdottoman kuulemisvelvoitteen puuttumista puoltaa osaltaan se, että ulosotossa on melko laaja itseoikaisumahdollisuus, eli ulosottoviranomaisella on tietyin edellytyksin mahdollisuus korjata tekemäänsä päätöstään vielä lopullisen ratkaisun tekemisen jälkeen.<sup>148</sup>

<sup>143</sup> Lakivaliokunnanmietintö 34/2002, 11.

<sup>144</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi HE 83/2006, 45.

<sup>145</sup> Leppänen ym. 2014, 44.

<sup>146</sup> HE 216/2001, 122-126.

<sup>147</sup> HE 216/2001, 122.

<sup>148</sup> HE 216/2001, 122.

Ulosottokaassa ei ole erityisiä alaikäistä velallisen kuulemista koskevia säädöksiä. Myöskään holhoustoimilaissa ei ole säädöstä siitä, onko alaikäistä mahdollista kuulla ulosottomenettelyssä tai muissa viranomaisissa. Alaikäisten osalta tuleekin sovellettavaksi ulosottoaaren yleinen asianmukaisuuden vaatimus kuulemisen osalta. Asianmukaisuuden vaatimus saa erityisen korostuneen merkityksen, kun tietoja pyydetään alaikäiseltä velalliselta.<sup>149</sup>

Jos velallinen on alaikäinen eli alle 18-vuotias henkilö, hänen edunvalvojiaan ovat huoltajat. Alaikäisen kuulemista koskevan nimenomaisen säännöksen puuttuessa voidaan alaikäisen kuulemista välttämättömyys- ja asianmukaisuuskriteerien ohella arvioida myös siitä näkökulmasta, mitä hänen toimintakelpoisuudestaan on säädetty holhoustoimesta annetussa laissa. Holhoustoimilain mukaan alaikäisen toimintakelpoisuutta on rajoitettu. Holhoustoimilain sääntelyllä on pyritty täydentämään ja korvaamaan edunvalvonnan tarpeessa olevan puutteellista kykyä hoitaa taloudellisia asioitaan. Alaikäisen kuuleminen ulosotossa olisi ristiriidassa holhoustoimilain sääntelyn kanssa, koska hänellä ei sen mukaan ole katsottu olevan riittävää kykyä oikeustoimien tekemiseen tai esimerkiksi omaisuuden vallintaan.<sup>150</sup>

### 5.2.2 Perustellun päätöksen saaminen

Oikeus perustellun päätöksen saamisesta kuuluu perustuslain oikeusturvaa koskevan säännöksen 2 luvun 21 §:n 2 momentin mukaan hyvään hallinnon takeisiin, josta on säädettävä lailla. Päätösten perusteleminen on tärkeää ennen kaikkea asianosaisten oikeusturvan kannalta. Perustelujen antama tieto mahdollistaa asianosaisille tilaisuuden arvioida päätösten lainmukaisuutta ja mahdollista muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen avulla voidaan myös varmistaa, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti, mikä vahvistaa osaltaan kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan.<sup>151</sup> Perustelemisvelvoite pakottaa viranomaisia selvittämään huolellisesti päätöstä koskevat asiat, mikä edesauttaa lainmukaiseen lopputulokseen pääsemistä.<sup>152</sup>

Viranomaisen tulee perustella tekemänsä ratkaisut monipuolisesti. Pelkkä sovelletun lainkohdan mainitseminen ei riitä perusteluvelvoitteen täyttämiseksi. Tehtyjen perusteluiden on oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä. Perusteluista on käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun ja jokainen päätökseen mahdollisesti sisältyvä erillinen ratkaisu on myös perusteltava. Perustelujen tarkoitus on informoida päätöksen kohdetta siitä, mikä asian ratkaisijan kanta asiassa on ja miten hän on siihen päätenyt. Perusteluista tulee käydä selkeästi ilmi, mitkä seikat asiassa on katsottu selvitettyiksi ja mikä

<sup>149</sup> Linna ym. 2014, 472.

<sup>150</sup> Apulaisoikeusasiamiehen lausunto 2007, 3 ja 4.

<sup>151</sup> Mäenpää 2011, 158.

<sup>152</sup> Hallberg ym. 2011, 803.



oikeudellinen merkitys niille on annettu. Nämä seikat on asianosaisen oikeussuojan kannalta erityisen merkittäviä.<sup>153</sup>

Vaikka päätösten perusteluvelvollisuus on yleinen lähtökohta viranomaistoiminnassa, ei se kuitenkaan ole täysin ehdoton vaatimus. Perusteluvelvollisuudesta on mahdollisuus poiketa tapauksissa, jolloin perustelujen saamista ei voida pitää asianosaisen oikeusturvan kannalta ehdottoman välttämättömänä ja perusteluista luopumista puoltavat jotkin painavat perusteet. Koska perusteluilla on ensisijainen merkitys juuri asianosaisen oikeusturvaan, ei perustelujen esittäminen ole välttämätöntä tapauksissa, joissa asianomaisen hakemus tai muu vaatimus hyväksytään sellaisenaan eikä päätös koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea muutosta päätökseen. Perusteluvelvollisuudesta voidaan luopua myös, jos perusteleminen jostain syystä ilmeisen tarpeetonta, mutta tarpeettomuus on tällöinkin arvioitava ensisijaisesti asianosaisen oikeusturvan ja tiedonsaantioikeuden kannalta.<sup>154</sup>

Ulosottokaareen kirjattu ulosottomiestä koskeva päätöksen perusteluvelvollisuus on kirjattu lain 3 luvun 28 §:ään, jonka 1 momentin mukaan ulosottomiehen tulee tehdä asiassa kirjallinen päätös silloin, kun siitä on laissa erikseen säädetty. Lisäksi ulosottomiehen tulee tehdä kirjallinen päätös lain mukaan esimerkiksi silloin, kun jollekin asetetaan häntä koskeva maksuvelvoite tai jos asian luonne sitä muutoin edellyttää. Epäselvien tai tulkinnanvaraisten tilanteiden kohdalla tulee ulosottomiehen päätöksen sisältää ulosottokaaren 3 luvun 29 §:n mukaisesti asiassa hankitut ja saadut lausumat ja selvitykset, päätöksen perusteena olevat tosiseikat ja säännökset ja riittävä perustelu ottaen huomioon asian laatu ja merkitys asianosaisille sekä päätöksen lopputulos.

Perusteltu päätös voidaan tehdä kirjallisesti tai suullisesti. Kirjallisesti perusteltu päätös on ulosottokaaren 3 luvun 28 §:n 2 momentin nojalla tehtävä silloin, kun esitetty väite tai vaatimus hylätään ja asia on epäselvä tai tulkinnanvarainen. Muussa tapauksessa päätöksestä on ilmoitettava suullisesti. Jos väite tai vaatimus esitetään kirjallisesti ja ulosottomieheltä pyydetään siihen päätöstä, tulee ulosottomiehen tehdä asiassa perusteltu kirjallinen päätös. Ulosotossa käsiteltävien valtavien asiamäärien vuoksi ei kirjallisen päätöksen tekemistä voi kuitenkaan asettaa ulosottomenettelyssä pääsäännöksi edes niissä tapauksissa, joissa edellytetään kirjallista päätöksentekoa. Kirjallinen päätös tulee aina kuitenkin tehdä, jos päätös on ulosottomiehen mielestä epävarmalla pohjalla.<sup>155</sup>

Kuten muidenkin viranomaisen, myös ulosottoviranomaisen tekemä hyvin perusteltu päätös ehkäisee virheitä ja vähentää jälkikäteisten oikeussuojakeinojen tarvetta. Perustelut toimivat

---

<sup>153</sup> Mäenpää 2011, 158.

<sup>154</sup> Mäenpää 2011, 159 ja 160.

<sup>155</sup> HE 216/2001, 117.

myös jälkikäteisten oikeussuojakeinojen perustana. Ulosottokaareissa säädetty perusteluvelvollisuus on sopeutettu ulosottoasioiden luonteeseen ja sen merkitys on erityisen korostunut tapauksissa, jotka ovat jollain tavoin tulkinnanvaraisia tai epäselviä. Vaikka tehty päätös käy yleensä ulosottomiehen tekemistä toimista ilmi, on päätöksessä ilmoitettava myös sen lopputulos mahdollisimman selkeästi, koska juuri siihen päätökseen liittyvä mahdollinen muutoksenhaku kohdistuu.<sup>156</sup>

### 5.2.3 Julkisuus

Julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada julkista tietoa viranomaisten asiakirjoista. Menettely antaa kansalaisille mahdollisuuden valvoa julkisen vallan käyttöä sekä omien oikeuksiensa ja etujensa toteutumista ja avoimuus lisää osaltaan myös kansalaisten luottamusta viranomaisten toimintaa kohtaan. Viranomaistoiminnan julkisuutta ohjaavat useat laintasoiset säännökset, joista keskeisimpiä ovat perustuslaki sekä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöh. julkisuuslaki). Viranomaistoiminnan julkisuus voidaan jaotella kolmeen eri luokkaan, joita ovat läsnäolo- tai käsittelyjulkisuus, aktiivinen tiedottaminen ja asiakirjajulkisuus. Käytännössä keskeisin julkisuuden toteuttamistapa on asiakirjajulkisuus. Perusoikeuden tuoman turvan avulla asianosaiset ja muut kansalaiset voivat saada tietoa lähes mistä tahansa kirjallisesti tehdystä päätöksestä tai hallinnossa käsiteltävästä asiasta.<sup>157</sup>

Perustuslain 2 luvun 12 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Julkisuus on pääsääntö ja siihen tehtävät poikkeukset tarvitsevat yleisesti hyväksyttävät, riittävän painavat perusteet. Koska julkisuutta koskevat periaatteet on turvattu perusoikeuksissa, ovat ne yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttäviä perusarvoja, joiden toteutumista tulee edistää kaikin tavoin. Viranomaisten tulee toiminnallaan edistää perusoikeuksien toteutumista palvelemalla kansalaisia julkisuusmyönteisesti.<sup>158</sup>

Oikeudesta tiedonsaantiin viranomaisen julkisista asiakirjoista tarkennetaan julkisuuslaissa, jonka 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei niistä ole laissa toisin säädetty. Lain keskeinen sisältö määrää oikeudesta tiedonsaantiin viranomaisen julkisista asiakirjoista, viranomaisten vaitiolo- ja salassapitovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista rajoituksista, jotka turvaavat yleisiä ja yksityisiä etuja.<sup>159</sup>

<sup>156</sup> Linna ym. 2014, 381 ja 382.

<sup>157</sup> Pohjalainen ym. 2014, 258 ja 259.

<sup>158</sup> Mäenpää 2008, 23 ja 24.

<sup>159</sup> Korhonen 2003, 139 ja 140.

Viranomaistoiminnan julkisuus on yksi demokraattisen oikeusvaltion perusehdoista. Tehtyjen päätösten ja ratkaisujen avoimuus antaa kansalaisille tilaisuuden arvioida niiden oikeudenmukaisuutta, ymmärtää julkisen vallan käyttöä ja mahdollistaa osallistuminen yhteiskunnallisen keskustelun kautta. Viranomaistoiminnan julkisuus on edellytys hyvän hallinnon toteutumiselle ja se estää osaltaan epäasiallista ja lainvastaista toimintaa. Koska viranomaisten toiminta vaikuttaa jokaisen elämään, on toiminnan oltava asianmukaista ja laillista sekä yksilön oikeuksien on toteuduttava täysimääräisesti.<sup>160</sup>

Viranomaisilla on velvollisuus edistää kansalaisten tiedonsaantioikeutta. Julkisuuslain 5 luvun 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tarvittaessa laadittava tätä tarkoitusta varten muun muassa oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa-aineistoja palveluistaan. Viranomaisen on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa tiedon tuottamisesta ja jakamisesta säädetyn 20 §:n pykälän 2 momentin perusteella. Julkisuuslain velvoite viranomaistoiminnan avoimuudesta voidaan katsoa liittyvän ulosotto-kaaren asianmukaisuusvaatimukseen, jonka yhtenä elementtinä on korostettu avoimuuden merkitystä osana ulosoton laajempaa palveluperiaatetta.

Ulosottolaitos tuottaa vuosittain suuren määrän informaatiota ja erilaisia asiakirjoja. Ulosottoasiaan liittyy muun muassa hakemusasiakirjoja, ulosottomiehen päätöksiä ja pöytäkirjoja sekä tilitys- ja estetodistuksia. Myös valtakunnalliseen ulosottorekisteriin kertyy lukuisia rekisterimerkintöjä. Osa ulosoton asiakirjoista koskee kansalaisten asemaan vaikuttavia lainkäyttöraatkaisuja ja osa asiakirjoista on erilaisia selvityksiä sekä muuta taustamateriaalia.<sup>161</sup> Ulosoton julkisuuskysymyksiä sääntelevät keskeisimmät lait ovat laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, ulosottoakaari ja henkilötietolaki (523/1999). Julkisuuslaki on yleislaki ja ulosottoakaari erityislaki julkisuuden ja salassapidon kysymysten näkökulmasta eli se mitä ulosotto-kaareissa säädetään, on julkisuuslakiin nähden etusijalla.<sup>162</sup>

Suomalaisessa oikeuskulttuurissa on pyritty turvaamaan yleisöjulkisuus eli jokaiselle kuuluva oikeus saada tietoa viranomaisten asiakirjoista. Julkisuuslain pääperiaate on, että asiakirjat ovat julkisia, ellei laissa ole erikseen toisin säädetty.<sup>163</sup> Ulosoton yleisöjulkiset tiedot jakaantuvat kahteen ryhmään, ulosottorekisteriin talletettuun tietoon ja muihin asiakirjoihin, jollaisia ovat muun muassa ulosottoviranomaiselle lähetetyt ja sen vastaanottamat paperimuotoiset asiakirjat sekä puolin ja toisin lähetetyt sähköiset viestit. Muita asiakirjoja koskeva sääntely on kirjattu lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja ulosottorekisteriin talletettujen tietojen yleisöjulkisuudesta on säädetty ulosottoakaareissa. Julkisuuslain yleisöjulkisella

<sup>160</sup> Mäenpää 2003, 73, 102.

<sup>161</sup> Linna ym. 2014, 527.

<sup>162</sup> Soininen 2014. Ulosoton julkisuus ja todistukset toimiston asiakaspalvelutyössä.

<sup>163</sup> Pohjolainen ym. 2014, 259.

sääntelyllä on pyritty turvaamaan ulosottotoimitusten kulkua koskeva tiedonsaanti, jotta niiden lainmukaisuus on kaikkien kontrolloitavissa. Ulosottokaaren rekisterisäännösten tarkoitus on puolestaan turvata kaikille oikeus saada tietoa velallisten taloudellisesta tilasta.<sup>164</sup>

Ulosotossa yleisöjulkisuus on ymmärrettävästi suppeaa. Käytännössä ulosoton yleisöjulkisuus toteutuu ulosottokaaren 1 luvussa säädetyn ulosottorekisteristä annettavan todistuksen kautta. Ulosottokaaren 1 luvun 31 §:n 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada paikalliselta ulosottoviranomaiselta nimeämäänsä henkilöä ulosottoasian vastaajana koskeva todistus ulosottorekisteristä, johon merkitään pyynnön esittämispäivää edeltäneiden kahden vuoden ajalta ulosottovelallisen ulosottoasioita koskevia laissa julkiseksi säädettyjä tietoja. Todistus on mahdollista saada 3 momentin nojalla myös neljän vuoden ajalta, jos sen pyytäjä pystyy osoittamaan tiedon olevan tarpeen hänen toimeentulonsa tai muun painavan yksityisen etunsa tai tärkeän yleisen edun kannalta. Mikäli ulosottorekisterissä ei ole julkisia tietoja, annetaan myös siitä todistus 2 momentin perusteella. Ulosottorekisterin todistus annetaan henkilöstä ainoastaan vastaajan ominaisuudessa. Todistus voi palvella esimerkiksi vuokranantajan tarpeita hänen kartoittaessaan sopivaa vuokralaista. Todistuksen tarkoituksena onkin yleisöjulkisuuden toteuttamisen lisäksi toimia eräänlaisena jokamiehen luottotietovälineenä<sup>165</sup>.

Yleisöjulkisen kahden vuoden ajalta annettava todistuksen saaminen ei edellytä erityisiä perusteluita, vaan todistuksen voi saada myös pelkän uteliaisuuden tyydyttämiseksi. Esimerkiksi media käyttää todistusta saadakseen tietoa julkisuudessa kiinnostavien henkilöiden ulosotto-tiedoista. Ulosottorekisteriin talletetaan todistuksen pyytäjän nimi, ammatti ja asuinpaikka. Mikäli tietoja on pyydetty neljältä vuodelta, myös keskeinen perustelu laajennetulle tiedonsaantioikeudelle talletetaan rekisteriin. Ulosottorekisteriin merkityllä vastaajalla tai sellaisella, kenen osalta on annettu todistus, ettei ulosottorekisterissä ole häntä koskevia merkintöjä, on mahdollisuus saada pyynnöstään tieto siitä, kenelle on viimeisen kuuden kuukauden aikana annettu häntä koskeva todistus. Menettelyllä on pyritty takaamaan reiluus varsinkin vastaajaan nähden ja hillitsemään turhia pyyntöjä.<sup>166</sup>

Ulosottorekisteriä koskeva yleisöjulkisuuden erityistilanteena voidaan pitää luottotietojulkisuutta<sup>167</sup>. Tämä tarkoittaa ulosottolaitoksen luottotietotoiminnan harjoittajille luovuttamia tietoja ulosotossa varattomiksi todetuista henkilöistä. Tietojen luovuttamisesta säädetään ulosottokaaren 1 luvussa, jonka 32 §:n 1 momentin perusteella luottotoiminnan harjoittajalla on oikeus saada luottotietotoiminnan harjoittamisen kannalta tarpeelliset asianhallintatiedot sellaista ulosottoasioista, joissa on annettu ulosottokaaren 3 luvun 95 §:n 1 momentissa tarkoitettu varattomuusestetodistus tai 3 luvun 107 §:ssä tarkoitettu suppean ulosoton estetodis-

<sup>164</sup> Linna ym. 2014, 534-536.

<sup>165</sup> HE 216/2001, 58.

<sup>166</sup> Linna ym. 2014, 538.

<sup>167</sup> Linna ym. 2014, 529.

tus. Tiedot on annettava pyyntöä edeltävien kahden kuukauden ajalta eivätkä edes salassapitosäännökset voi niiden antamista estää. Tiedot tulee antaa myös niin sanotusta pitkäkestoisesta ulosotosta eli jos toistuvaistulon ulosmittaus on jatkunut pyyntöä edeltäneiden kahden vuoden aikana yhteensä vähintään 18 kuukauden ajan.<sup>168</sup>

Ulosottoviranomainen ei siis itse pidä luottotietorekisteriä vaan se lähettää tiedot luottotietorekisterien pitäjille<sup>169</sup>. Ulosotosta tietoja annetaan kahdelle luottotietotoiminnan harjoittajalle<sup>170</sup>. Luottotiedoilla tarkoitetaan tietoja, jotka koskevat luonnollisen henkilön tai yrityksen maksukykyä tai maksuhalukkuutta. Luottotietojen perusteella voidaan arvioida henkilön tai yrityksen taloudellista asemaa, luotettavuutta ja kykyä vastata sitoumuksiinsa<sup>171</sup>. Luottotiedoista säädetään vuonna 2007 voimaan tullessa luottotietolaissa (527/2007), jonka tarkoituksena on sen 1 luvun 2 §:n perusteella varmistaa luotettavien luottotietojen saatavuus, turvata yksityisyyden suoja luottotietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvää luottotietotapaa. Lailla pyritään turvaamaan luonnollisten henkilöiden ja yritysten oikeus tulla arvioiduksi oikeiden ja asianmukaisten tietojen perusteella.

Velallisen maksukäyttäytymistä voi seurata luottotietoja ylläpitävän rekisterinpitäjän tietokannoista<sup>172</sup>. Laissa taataan kaikille oikeus saada luottotietoja hyväksyttyä käyttötarkoitusta varten. Luottotietorekisteri toimii siten ulosottorekisteristä annetun todistuksen tavoin jokamiehen palveluna vastapuolen maksuvalmiuden tarkastamiseksi. Luottotietotoiminnan harjoittajan on annettu yksittäistapauksessa kohtuullista korvausta vastaan luottotietoja niitä pyytävälle henkilölle tai yritykselle. Näin myös kuluttajat pystyvät riittävän selvityksen perusteella hankkimaan luottotietoja toisesta kuluttajasta heidän keskinäisen kauppansa yhteydessä.<sup>173</sup>

Luottotietorekisterin maksuhäiriömerkintöihin rekisteröidään muun muassa yksipuoliset tuomiot velkomusasiassa, vireille tulleet konkurssihakemukset, yrityksen saneerausmenettelyt ja yksityishenkilöiden velkajärjestelyt sekä näiden menettelyjen myöhemmät vaiheet. Myös ulosottomenettelyssä todetut varattomuus- tai muut esteet ilmoitetaan luottotietorekisteriin.<sup>174</sup> Vuodesta 2012 lähtien luottotietorekisteriin on aiheutunut merkintä myös pitkäkestoisesta ulosotosta. Tieto luottotietoyhtiölle menee silloin, kun velallisen palkan, eläkkeen tai muun toistuvaistulon ulosmittaus tai sen sijaan tehty maksusuunnitelma on ollut voimassa viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana yhteensä vähintään 18 kuukauden ajan.<sup>175</sup>

<sup>168</sup> Linna ym. 2014, 543 ja 544.

<sup>169</sup> Oikeus 2015, maksuhäiriömerkinnät ulosotosta.

<sup>170</sup> Linna ym. 2014, 543.

<sup>171</sup> Nyyssölä 2014, luottotiedot ja luottotietorekisteri.

<sup>172</sup> Bräysy 2013, 39.

<sup>173</sup> Koulumäki – Lindfors 2010b, 51 ja 52.

<sup>174</sup> Bräysy 2013, 39.

<sup>175</sup> Oikeus 2015, maksuhäiriömerkinnät ulosotosta.

Luottotietolain 4 luvun 14 §:ssä on säännökset maksuhäiriötietojen ilmoittamisen ja tallettamisen edellytyksistä. Lain mukaan velkojan ilmoittamat maksuhäiriötiedot saadaan tietyin edellytyksin ilmoittaa rekisterinpitäjälle ja tallettaa luottotietorekisteriin, kun maksu on viivästynyt vähintään 60 päivää alkuperäisestä eräpäivästä. Velkojalla ei ole kuitenkaan ehdotonta velvollisuutta ilmoittaa havaitsemaansa maksuhäiriötä luottotietorekisteriin vaan ilmoituksen tekeminen tai tekemättä jättäminen on velkojan vapaassa harkinnassa<sup>176</sup>.

Luontoantajalla on oikeus päättää, myöntääkö se luottoa sellaiselle henkilölle tai yritykselle, jolla maksuhäiriömerkintöjä on. Pääsääntöisesti maksuhäiriömerkinnät estävät kuitenkin luotonsaannin ainakin pankeista ja rahoitusyhtiöistä. Maksuhäiriömerkintöjen tarkoitus on varoittaa luotonantajaa luotonannon riskeistä. Luottotiedot palvelevat osaltaan myös velallisten etuja, koska ne rajoittavat epätervettä velkaantumista ja estävät velkaongelmien yleistymistä.<sup>177</sup>

Velalliselle on turvattu luottotietolain 7 luvun 30 §:n 2 momentissa oikeus tarkastaa, mistä häntä koskevat maksuhäiriömerkinnät ovat peräisin ja kenelle häntä koskeva henkilöluottotieto on viimeisen vuoden aikana luovutettu. Tarkastusoikeus turvaa velalliselle mahdollisuuden suojautua hänestä virheellisesti tehtyjä luottotietorekisterimerkintöjä vastaan. Tämän oikeuden tehokas käyttäminen edellyttää kuitenkin, että velallinen saa tiedon siitä, että hänestä ylipäättään on merkintöjä rekisterissä. Rekisterinpitäjän onkin lähetettävä luonnolliselle henkilölle ilmoitus rekisteröidessään tämän ensimmäistä kertaa. Ilmoituksessa kerrotaan myös velallisen oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekoon ja siitä, miten saatavan suorittaminen asiaan vaikuttaa.<sup>178</sup>

Luottotietolain 4 luvun 18 §:ssä säädetään luottotietorekisteriin tallennettujen henkilöluottotietojen säilytysajoista. Luottotietolain mukaan ulosottoviranomaisen ilmoittama maksuhäiriötieto poistetaan viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä, kun tieto on rekisteriin tallennettu. Kolmen vuoden rekisteröintiaika on vain pääsääntö, koska rekisteröintiaika voi luottotietolain säännösten mukaan lyhentyä kahteen vuoteen, jos velka on maksettu tai pidentyä neljään vuoteen, jos samalle velalliselle tulee uusia merkintöjä<sup>179</sup>. Osa rekisterimerkinnöistä on poistettava luottotietolain 4 luvun 18 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella heti. Tämä koskee myös suppean ulosoton estemerkintää. Niitä vastaavasta ulosottomiehen ilmoitusvelvollisuudesta säädetään ulosottokaaren 1 luvun 32 §:n 3 momentissa, jonka mukaan ulosottomies tekee maksuhäiriötietojen peruuttamisilmoitukset ainoastaan velallisen pyynnöstä.

<sup>176</sup> Koulou – Lindfors 2013, 25.

<sup>177</sup> Koulou – Lindfors 2013, 24-26.

<sup>178</sup> Koulou – Lindfors 2010b, 52.

<sup>179</sup> Linna ym. 2014, 546.

## 6 Alaikäiset ja nuoret ulosottovelalliset

Tässä opinnäytetyössä käsitellään alaikäisten ja nuorten ulosottovelallisten asemaa. Työssä nuorella tarkoitetaan täysi-ikäisyyden eli 18 vuoden ikärajan saavuttaneita henkilöitä. Alaikäisten mahdollisuutta velkaantumiseen on rajoitettu holhoustoimilain säädöksin. Sen lisäksi perustuslaki ja lasten oikeuksien sopimus suojaavat alaikäisten oikeuksia ja velvoittavat julkisen vallan huolehtimaan lapsen etujen toteutumisesta. Alaikäisen erityisasema on lainsäädännössä huomioitu ja heidän oikeusturvaansa on parannettu erilaisin säädöksin. Täysi-ikäistymisen jälkeen lainsäädännön antama suoja poistuu ja usea nuori ajautuu ulosoton asiakkaaksi. Tämä tapahtuu vaiheessa, jolloin maksuvaikeuksien aiheuttamat luottotietomerkinät hankaloittavat tuntuvasti itsenäistymisvaiheessa olevan nuoren elämää. Viranomaisten tulisi huomioida nuorten velallisten erityisasema ja pyrkiä ennakkollisin keinoin parantamaan myös heidän oikeusturvaansa.

### 6.1 Lapsen etu ja alaikäisen velkaantuminen

Suomessa on toistatuhatta lasta, joiden velkoja peritään ulosoton kautta. Nuorimmat ulosottovelalliset ovat vasta vuoden, parin ikäisiä.<sup>180</sup> Vaikka alaikäisten ulosottovelallisten määrä on marginaalisen pieni verrattuna kokonaisvelallisten lukumäärään, ei alaikäisen velkaantumista ja ulosottoon joutumista voida pitää hyväksyttävänä etenkin tapauksissa, joissa velkaantuminen on tapahtunut lapsesta riippumattomista syistä. Alle 15-vuotiaiden velkaantuminen johtuu pääsääntöisesti vanhempien toimenpiteistä tai laiminlyönneistä. Sitä vanhempien alaikäisten velkaongelmat ovat yleensä seurausta omasta toiminnasta ja käyttäytymisestä.<sup>181</sup>

Alaikäisillä ja nuorilla henkilöillä on täysi-ikäisiä suurempi riski ylivelkaantua. Ylivelkaantumisen aiheuttamat sosiaaliset ja taloudelliset seurannaisvaikutukset voivat vaikuttaa merkittävällä tavalla velkaantuneen henkilön perusoikeusasemaan.<sup>182</sup> Julkisen vallan on perustuslain 2 luvun 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa, että julkisen vallan käyttäjien on pidättäydyttävä toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksien vastaisilta toimilta. Sen lisäksi perustuslain säännöksen voidaan katsoa edellyttävän, että lainsäätäjät toimivat aktiivisesti turvataksaan erityisesti heikommissa asemassa olevien henkilöiden perusoikeudet.<sup>183</sup>

Lapsilla on lainsäädännön tasolla lähes samat oikeudet kuin aikuisillakin.<sup>184</sup> Velkaantuneiden lapsien voidaan katsoa olevan erityistä perusoikeussuojaa tarvitseva ihmisryhmä. Perusoikeuk-

<sup>180</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2015, tilastotietoa alaikäisistä velallisista.

<sup>181</sup> Suomen Akatemia 2015, 23.

<sup>182</sup> Hovila 2015, 283.

<sup>183</sup> Hovila 2015, 283 ja 284.

<sup>184</sup> Hakalehto-Wainio 2011, 510.

sien ohella lapsen etuja turvaa YK:n lasten oikeuksia koskeva sopimus.<sup>185</sup> Perusoikeudet edustavat yhteiskunnan perusarvoja ja ne ovat iästä riippumatta kaikille, eli myös alaikäisille kuuluvia oikeuksia ja tästä lähtökohdasta poikkeaminen on erikseen mainittava<sup>186</sup>.

Lasten erityisasema käy ilmi perustuslaista<sup>187</sup>, jonka 2 luvun 6 §:n mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisessa asemassa eikä ketään saa asettaa ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan ikään liittyvällä perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisina yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Itsemääräämisoikeus on lapsen iän ja kehityksen mukaan vahvistuva oikeus, joka siirtää päätösvaltaa asteittain huoltajalta lapselle<sup>188</sup>. Perustuslaissa on myös erillisiä alaikäistä suojaavia perusoikeuksia, kuten 2 luvun 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslaissa turvataan jokaiselle kuuluva omaisuuden suoja. Tämä lain 2 luvun 15 §:n 1 momentin mukainen omaisuudensuojaperusoikeus tulee käsittää siten, että sen tarkoitus on suojata alaikäistä velkaantumiselta muiden alaikäisen hyvinvointia ja huolenpitoa koskevien säännösten lisäksi<sup>189</sup>. Omaisuuden suojan taustalla on ajatus, että jokaisella tulee olla oikeus päättää taloudellisista suhteistaan kanssaihmiisiinsä ja ohjata elämäänsä suuntaa erilaisissa taloudellisissa asioissa. Omaisuuden suojan tavoitteena on turvata ja edistää yksilöiden taloudellista vapautta ja itsemääräämisoikeutta sekä suojata sellaisia oikeuksia ja odotuksia, mitkä liittyvät heidän taloudellisen tilanteensa pysyvyyteen ja ennakoitavuuteen.<sup>190</sup>

Omaisuudensuojasäännös asettaa julkiselle vallalle erilaisia velvoitteita ja sen tulee pyrkiä lainsäädännön keinoin luomaan edellytykset sille, että omaisuudensuoja käytännössä myös toteutuu. Julkisen vallan tulee erityisesti pyrkiä torjumaan ja korjaamaan esimerkiksi sellaisia tilanteita, joissa jonkin ihmisryhmän taloudellinen perusta uhkaa ilman omaa myötävaikutusta olennaisesti heikentyä.<sup>191</sup> Julkisen vallan on kaikin keinoin suojattava myös alaikäisiä velkaantumiselta erityisesti tapauksissa, joissa he eivät voi itse asiaan vaikuttaa. On kohtuutonta, että nuori joutuu aloittamaan täysi-ikäisyytensä ulosoton asiakkaana etenkin, jos velkaantuminen on tapahtunut lapsesta riippumattomista syistä<sup>192</sup>.

---

<sup>185</sup> Hovila 2015, 282.

<sup>186</sup> Nieminen 2006, 133, 139.

<sup>187</sup> Nieminen 2006, 140.

<sup>188</sup> Hakalehto-Wainio 2011, 514.

<sup>189</sup> Hovila 2015, 284.

<sup>190</sup> Länsineva 2011, 556 ja 557.

<sup>191</sup> Länsineva 2011, 563 ja 564.

<sup>192</sup> Hovila 2015, 281.



YK:n lasten oikeuksien sopimus (60/1991) on lapsia koskeva ihmisoikeussopimus. Sopimus turvaa lasten oikeuksia perustuslain ohella<sup>193</sup>. Lasten oikeuksien sopimuksen velvoitteet ovat voimassa lain tasoisesti ja ne ovat Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Sopimus tuli voimaan vuonna 1990 ja Suomessa se saatettiin voimaan vuonna 1991. Normihierarkiassa YK:n lapsen oikeuksien sopimus asettuu samalle tasolle kuin Euroopan ihmisoikeussopimus.<sup>194</sup> Sopimus sisältää pitkälti samoja oikeuksia kuin muut ihmisoikeussopimukset eli siinä on muun muassa turvattu lapselle kuuluvia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia<sup>195</sup>.

Lapsen etua tarkasteltaessa perusoikeussäännöksiä on luettava yhdessä lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa. Kokonaisuudessaan ne asettavat lapsen edun ensisijaisuuden vaatimuksen kaikkeen lapseen liittyvään toimintaan, mikä sisältää myös taloudellisiin suhteisiin ja velkaantumista koskevat oikeudelliset ratkaisut.<sup>196</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksen tavoitteena on suojata lasta riskeiltä, jotka voivat olla haitaksi hänen kehitykselleen ja hyvinvoinnilleen<sup>197</sup>.

Lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1. osan 3 artiklan 1 kohta säätelee siitä, että kaikissa julkisen hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien oikeudet ja velvollisuudet. Sopimusvaltioiden on myös ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin tähän pyrkiessään.<sup>198</sup> Lasten edun periaatteen tarkoituksena on siten ohjata muun muassa lainsäätäjien työtä<sup>199</sup>.

Lasten oikeuksien sopimuksen 18 artiklan mukaan ensisijainen vastuu lapsen edun turvaamisessa on vanhemmilla. Alaikäisen oikeustoimikelpoisuus on rajoitettua. Alaikäisten velkaantuminen on pyritty estämään lainsäädännöllä, joista keskeisimmässä asemassa on holhoustoimesta annettu laki (442/1999). Lain 1 luvun 2 §:n mukaan alle 18-vuotias henkilö on vajaavaltaisen ja hänen taloudellisista asioista vastaa 3 §:n 1 momentin perusteella hänen edunvalvojansa. Alaikäisen edunvalvoja toimii lain 2 luvun 4 §:n mukaan hänen huoltajansa, ellei laissa ole toisin säädetty.

Alaikäisen velkaantumista koskevat rajoitukset on kirjattu holhoustoimilain 4 lukuun, jonka 23 §:n 1 momentin mukaan vajaavaltaisella ei pääsääntöisesti ole oikeutta itse vallita omaisuut-

<sup>193</sup> Hovila 2015, 282.

<sup>194</sup> Pajulammi 2014, 4, 164.

<sup>195</sup> Hakalehto-Wainio – Nieminen 2013, 19.

<sup>196</sup> Hovila 2015, 284.

<sup>197</sup> Hakalehto-Wainio ym. 2013, 25.

<sup>198</sup> Yleissopimus lapsen oikeuksista 60/1991.

<sup>199</sup> Hakalehto-Wainio ym. 2013, 35.

taan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia. Alaikäisen tekemä oikeustoimi on sitova 26 §:n perusteella ainoastaan, jos hänen edunvalvojansa on antanut siihen suostumuksensa tai hänen edunvalvojansa tai hän itse täysi-ikäisyyden saavuttaessaan sen hyväksyy. Alaikäisellä on kuitenkin oikeus määrätä omista työansioistaan ja huoltajan hänen käyttöönsä antamista varoista 25 §:n nojalla. Tämä oikeus ei kuitenkaan ulotu velkasopimuksen tekemiseen, vaikka velka olisikin tarkoitus maksaa alaikäisen omilla tulevilla työansioilla.<sup>200</sup>

Alaikäinen ei voi tehdä edes edunvalvojan suostumuksella muita velkasitoumuksia kuin ottaa valtion takaamaa opintolainaa. Muuhun alaikäisen lainanottoon tarvitaan holhousviranomaisen lupa. Ilman tällaista lupaa tehty toimi ei sido alaikäistä eikä siihen liittyvää perintää voida myöskään kohdistaa häneen. Elinkeinonharjoittaja kantaa riskin alaikäisen kanssa tehdyn sopimuksen pätemättömyydestä.<sup>201</sup> Vaikka alaikäinen olisi ollut pätevästi aktiivinen toimija ja oikeustoimen tekijä, ei kysymys kuitenkaan ole yleensä kahdesta tasavertaisesta sopimus-kumppanista. Heikompa sopimusosapuolta on tarpeen suojata.<sup>202</sup>

Pääsääntöisesti alaikäinen voi tehdä itse vain käteiskauppoja. Alaikäiseltä voidaan periä kuitenkin sellaisia kuluttajasaatavia, joiden osalta elinkeinonharjoittajalla ei lain mukaan ole oikeutta kieltäytyä sopimuksen tekemisestä alaikäisen kanssa. Tällaisia ovat esimerkiksi pakollisen liikennevakuutuksen myöntäminen moottoriajoneuvon ajoneuvorekisteriin merkitylle omistajalle ja haltijalle. Myös omaisuuden omistukseen tai vuokra-asunnon hallintaan perustuvia saatavia sekä vero- ja vahingonkorvaussaatavia voidaan periä alaikäisiltä.<sup>203</sup>

Yli 15-vuotiaat ovat itse rikosoikeudellisessa vastuussa, josta seuraa heille erilaisia maksuvelvoitteita<sup>204</sup>. Useimmiten alaikäisten velkaantuminen johtuu kuitenkin vanhempien laiminlyönneistä. Lapsen nimiin voi esimerkiksi rekisteröidä auton tai hankkia osakkeita. Vanhemmat voivat jättää esimerkiksi lapsen nimissä olevan kiinteistön verot maksamatta tai alaikäiselle voi jäädä maksettavaksi perintöveroja. Oman toimintansa seurauksena lapsella voi olla maksettavanaan vahingonkorvauksia ja rikesakkoja. Yleinen 15-17-vuotiaiden maksurästi on mopovakuutus.<sup>205</sup>

## 6.2 Alaikäiset ulosotossa

Vuoden 2014 lopussa ulosotossa oli yli tuhat alaikäistä velallista. Alaikäisiltä perittiin ulosoton kautta lukumääräisesti eniten maksuja, jotka liittyivät perintö- ja lahjaveroihin, jäännösve-

<sup>200</sup> Kuluttajavirasto 2014, 8.

<sup>201</sup> Kuluttajavirasto 2014, 8.

<sup>202</sup> Hovila 2015, 284.

<sup>203</sup> Kuluttajavirasto 2014, 8.

<sup>204</sup> HE 83/2006, 13.

<sup>205</sup> Länsi-Savo 2014.

roihin, kiinteistöveroihin ja muihin julkisoikeudellisiin maksuihin.<sup>206</sup> Oheisissa taulukoissa on esitetty alaikäisten velallisten lukumäärät syntymävuosittain. Vuonna 1996 syntyneet velalliset ovat saavuttaneet vuoden 2014 lopussa täysi-ikäisyyden, mikä näkyy taulukossa huomattavan velkamäärän kasvuna vuotta nuorempiin alaikäisiin ulosottovelallisiin verrattuna. Alaikäisiltä velallisilta saatavia oli perinnässä yhteensä lähes 400 000 euron edestä<sup>207</sup>, vaikka alaikäisten velkaantuminen pitäisi olla holhoustoimilainsäädännön mukaan varsin poikkeuksellista.

Synt. vuosi	Velallisia	Asioita	Kokonaissaldo	Kertymät
1996	750	1 352	531 271,38 €	53 852,79 €
1997	474	727	143 798,72 €	23 171,35 €
1998	334	458	99 764,95 €	13 142,11 €
1999	160	191	20 906,41 €	6 875,96 €
<b>Yhteensä</b>	<b>1718</b>	<b>2 728</b>	<b>795 741,46 €</b>	<b>97 042,21 €</b>

Taulukko 2: Ulosotossa vireillä olevat velalliset, joiden syntymävuosi on 1996-1999<sup>208</sup>

Synt. vuosi	Velallisia	Asioita	Kokonaissaldo	Kertymät
2000-2005	45	70	125 415,39 €	1 150,51 €
2006-2010	14	16	3 608,13 €	855,63 €
2011-2013	5	5	515,36 €	0,00 €
<b>Yhteensä</b>	<b>64</b>	<b>91</b>	<b>129 538,88 €</b>	<b>2 006,14 €</b>

Taulukko 3: Ulosotossa vireillä olevat velalliset, joiden syntymävuosi on 2000-2014<sup>209</sup>

Alaikäisten velallisten asema on ulosottolainsäädännössä huomioitu. Ulosottokaareen on kirjattu erityisiä alaikäisiä velallisia koskevia erityissäännöksiä, joilla on pyritty parantamaan alaikäisten oikeusturvaa ja heitä koskevien maksuhäiriömerkintöjen syntymistä. Ulosottolainsäädäntöön sisällytettyjen säännösten tavoitteena on saada alaikäisen huoltajat toimimaan holhoustoimilain mukaisesti ja ennaltaehkäistä alaikäisen nimissä tehtäviä oikeustoimia, jotka saattavat johtaa heidän maksukyvyttömyyteensä.<sup>210</sup>

Ulosottolainsäädäntöön alaikäisiä koskevat erityissäännökset otettiin lain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2008. Aiemmassa ulosottolaissa ei ollut lainkaan alaikäisiä koskevia erityissäännöksiä ja alaikäisten ulosottovelallisten määrä oli huomattavan suuri. Ennen lakimuutosta

<sup>206</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2015, tilastotietoa alaikäisistä velallisista.

<sup>207</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2015, tilastotietoa alaikäisistä velallisista.

<sup>208</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2015, tilastotietoa alaikäisistä velallisista.

<sup>209</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2015, tilastotietoa alaikäisistä velallisista, mukaillen.

<sup>210</sup> Kirjallinen kysymys KK 299/2009.

ulosotossa oli velallisenä yhteensä 4300 alaikäistä henkilöä, joiden velkamäärä oli yhteensä noin 2,3 miljoonaa euroa. Vaikka suurin osa alaikäisistä velallista oli 15-17-vuotiaita, oli ulosotossa alle 15-vuotiaita velallisia noin 800 henkilöä ja alle 10-vuotiaitakin 300 henkilöä. Nuorin ulosottovelallinen oli noin vuoden ikäinen.<sup>211</sup>

Alaikäisten voimakas velkaantuminen johtui pitkälti siitä, että heidän puolestaan oli tehty erilaisia velkaantumiseen liittyviä oikeustoimia tai muita järjestelyitä huoltajan taholta ja esimerkiksi suoraan ulosottokelpoisia julkisia hoitolaitosmaksuja oli kirjoitettu myös lasten nimiin. Alaikäisten velkaantuminen aiheutti heille kauaskantoisia seurauksia. Saatavia voitiin periä ulosotossa vuosia. Mikäli ulosoton perintä alaikäisten varattomuusestetodistuksen antamiseen, tuli alaikäisen luottotietoihin vuosia kestävä maksuhäiriömerkintä. Tilanne, jossa hyvinvinkin pieniä lapsia oli ulosottovelallisena ja maksuhäiriömerkinnöistä rekisteröitynä, oli eettisesti arveluttavaa.<sup>212</sup>

Asia oli ristiriidassa myös lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaan huoltajalle kuuluvien tehtävien kanssa. Huoltajan tehtävä on muun muassa lain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi sekä tarpeellinen huolenpito. Yli 15-vuotiaiden rikosoikeudellisen vastuun synnyttämille seuraamuksille ulosotossa ei voida mitään. Sen sijaan huoltajan toimista johtuvaan velkaantumiseen, josta alaikäinen ei itse ole vastuussa, oli tärkeää puuttua viranomaistoimin. Tilannetta, jossa edes viranomaiset eivät puuttuneet alaikäisen velkaantumiseen edes ulosottovaiheessa, ei voitu pitää missään määrin hyväksyttävänä.<sup>213</sup>

Ulosottokaareen otettiin mukaan kaksi alaikäisiä koskevaa säännöstä, joissa määrätään ulosottomiehelle erityinen ilmoitusvelvollisuus tapauksissa, jolloin ulosoton velalliseksi tulee alle 18-vuotias henkilö ja ulosoton yleisö- ja luottotietojulkisuuteen liittyvä rajoitus koskien alle 15-vuotiaista velallista. Perustuslakivaliokunta on todennut lakiuudistusta koskevassa lausunnossaan, että sääntelyllä on pyritty puuttumaan alaikäisten velkaantumisesta johtuviin ongelmiin sekä viime kädessä estämään sellaisten lasten nimissä tapahtuvien oikeustoimien tekeminen, jotka saattavat johtaa alaikäisen maksukyvyttömyyteen. Tästä tarkoituksesta muodostui alaikäisiä koskevalle erityissääntelylle perusoikeusjärjestelmän kannalta painavat perusteet.<sup>214</sup>

#### 6.2.1 Ulosottoviranomaisen ilmoitusvelvollisuus

---

<sup>211</sup> HE 83/2006, 12.

<sup>212</sup> HE 83/2006, 12 ja 13.

<sup>213</sup> HE 83/2006, 13.

<sup>214</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto 42/2006, 6.

Ulosottokaaren 3 luvun 113 §:n 1 momentin perusteella ulosottomiehen tulee salassapitosäännösten estämättä tehdä asian vireilletulosta ilmoitus velallisen kotikunnan holhousviranomaisille mahdollisia holhoustoimesta annetussa laissa säädettyjä toimenpiteitä varten. Ilmoitus tulee tehdä, jos ulosottooperusteena on riita-asiassa annettu tuomio ja velallisena on alle 18-vuotias henkilö. Ilmoitusta ei tehdä vahingonkorvaussaatavista. Ulosoton täytäntöönpano tulee olla keskeytyneenä tarpeellisen ajan.

Lakiuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan holhousviranomaiselle tehtävän ilmoituksen ulkopuolelle on rajattu tapaukset, jolloin alaikäisen maksettavaksi on tuomittu korvusta riita- tai rikosasiassa, maksettavana on sakkoa tai muuta sakkotäytäntöönpanolaissa tarkoitettuja seuraamuksia. Myöskään muusta kuin maksuvelvoitteen täytäntöönpanosta ilmoitusta ei tehdä, koska yleensä tällaisissa asioissa ei holhoustoimiviranomaisen selvitystoimilla ole nähty olevan samanlaista merkitystä kuin silloin, kun alaikäinen on joutunut velkavastuuseen yksityisoikeudellisen sopimuksen vuoksi.<sup>215</sup>

Jos alle 15-vuotiaalta haetaan ulosottoteitse muuta julkista saatavaa kuin veroa, tulee ulosottomiehen pyytää hakijaa tarkistamaan alaikäisen maksuvelvollisuus verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 6 §:n 2 momentin perusteella. Lisäksi lain 7 §:n 1 momentti edellyttää, että ulosottomiehen tulee tehdä holhousviranomaiselle ilmoitus silloin, kun velallinen on alle 18-vuotias ja hakemus koskee veroa tai muuta siihen rinnastettavaa julkista saatavaa.

Ulosottomiehen ei tarvitse alaikäisen velallisen kohdalla suorittaa itse harkintaa sen suhteen, onko alaikäinen velallinen edunvalvonnan tarpeessa. Holhousviranomaisena toimii maistraatti. Ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä virkavelvollisuuskiensä mukaan toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tarvittaessa tehdä hakemus käräjäoikeudelle tämän määrittämiseksi. Holhousviranomaisen tulee myös ottaa yhteyttä alaikäisen huoltajiin.<sup>216</sup>

Holhousviranomaisen yhteydenotto johtaa usein siihen, että alaikäisen velka hoidetaan nopeasti kuntoon. Jos velkaa ei saada maksetuksi, voidaan lapselle määrätä ulkopuolinen edunvalvoja. Ulosottovirasto on alaikäisiä koskevissa tapauksissa yhteydessä myös velkojaan, joka saattaa lopettaa perinnän kuultuaan, että velallinen on alaikäinen. Aina ei kuitenkaan käy näin hyvin ja nuorena hankittu tai vanhemmilta peritty velka jää rasittamaan luottotietoja.<sup>217</sup>

## 6.2.2 Julkisuuden rajoittaminen

---

<sup>215</sup> HE 83/2006, 48.

<sup>216</sup> HE 83/2006, 48.

<sup>217</sup> Länsi-Savo 2014.

Toinen erityisesti alaikäisiä koskeva merkittävä lakiuudistus suojaa alaikäisiä yleiseltä julkisuusperiaatteen toteutumiselta, jollaiseksi ulosoton luottotietojulkisuus voidaan myös lukea<sup>218</sup>. Ulosottokaareen otettiin mukaan erityinen alle 15-vuotiaita henkilöitä koskeva säännös, jolla pyritään edesauttamaan muun muassa sitä, että nuoren henkilön asemaan kiinnitetään jo rahoitusvaiheessa riittävästi huomiota. Nuoruuden aikaiset maksuhäiriömerkinnät hankaloittavat tuntuvasti elämää ja saattavat vaikuttaa muun muassa opintolainan saantiin.<sup>219</sup>

Aiemman alaikäisiä koskevan lainsäädännön puuttuessa maksuhäiriörekisterissä oli merkintöjä sekä alaikäisillä että sellaisilla jo täysi-ikäisyyden saavuttaneilla, joiden merkinnät olivat todennäköisesti aiheutuneet henkilön ollessa alaikäinen. Lähes kaikki alaikäisten maksuhäiriömerkinnöistä olivat peräisin ulosoton varattomuusesteilmoituksista ja useimmissa tapauksissa maksuhäiriömerkintä perustui suoraan ulosottokelpoiseen julkiseen saatavaan.<sup>220</sup>

Alaikäisen luottotietojen luovuttamista koskevat rajoitukset on kirjattu ulosottokaaren 3 luvun 113 §:ään, jonka 2 momentin mukaan alle 15-vuotiaasta ei anneta ulosottokaaren 1 luvun 31 §:ssä tarkoitettua ulosottorekisteristä annettavaa todistusta eikä luottotietotoiminnan harjoittajalle 32 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Kielto koskee kaikkia ulosottoasioita ulosottooperusteiden laadusta riippumatta. Ulosottokaaren alaikäisen tietojen luovuttamista rajoittava säännös koskee ainoastaan alle 15-vuotiaita henkilöitä. Sen sijaan 15 vuotta täyttäneistä alaikäisistä henkilöistä annetaan sekä todistus ulosottorekisteristä että tiedot luottotietotoiminnanharjoittajalle<sup>221</sup>.

Myös luottotietolakiin on kirjattu alaikäisiä koskevien tietojen käsittelystä. Lain 4 luvun 15 §:n mukaan luottotietorekisteriin saa tallettaa alaikäistä koskevana maksuhäiriötietoina vain lain 13 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetut ulosottotiedot, jotka on luovutettu luottotietotoimintaa varten. Tämä tarkoittaa, ettei alaikäisiä koskevia maksuhäiriömerkintöjä voi rekisteröityä muutoin kuin ulosottoviranomaisen ilmoittamien tietojen perusteella eikä alle 15-vuotiaista koskevia maksuhäiriömerkintöjä voi syntyä lainkaan.

### 6.3 Nuoren ulosottovelallisen oikeusturvan parantaminen

Lakiuudistuksen jälkeen alaikäisten velallisten osuus on ulosotossa laskenut. Samaan aikaan nuorten ulosottovelallisten osuus kaikkiin velallisiin nähden on noussut huolestuttavasti<sup>222</sup>. Ulosotossa oli vuoden 2014 lopussa vireillä noin 225 000 velallista, joista täysi-ikäisiä, alle 25-

<sup>218</sup> Linna ym. 2014, 529.

<sup>219</sup> HE 83/2006, 25.

<sup>220</sup> HE 83/2006, 12 ja 13.

<sup>221</sup> HE 83/2006, 48.

<sup>222</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2012.

vuotiaita nuoria oli yli 20 000 henkeä<sup>223</sup>. Nuorten velkaantumistahti lisääntyy huomattavasti sen jälkeen, kun nuori täyttää 20 vuotta. Nuorten ulosottovelallisten lukumäärä tulee todennäköisesti painumaan yhä synkemmäksi, koska maksuvaikeudet näkyvät ulosoton tilastoissa viiveellä.<sup>224</sup>

Nuorten ulosoton asiakkaiden velkaantuminen voi johtua esimerkiksi kykenemättömyydestä tai osaamattomuudesta omien raha-asioiden hoitamiseen. Kaikilla nuorilla ei ole eri tekijöistä, kuten perheestä tai koulusta johtuvista syistä riittäviä eväitä rahan käsittelyyn ja taloudelliseen ajatteluun. Myöskään velvoitteiden laiminlyöntien seurauksista ei kaikilla ole välttämättä oikeaa kuvaa tai se voi olla liian positiivinen tai negatiivinen. Esimerkiksi luotohäiriömerkinnän merkitystä asunnon, vakuutuksen, puhelinliittymän tai jopa työpaikan saamiselle ei tiedosteta.<sup>225</sup>

Nuorten velkaantuminen on tehty helpoksi. Kasvaneet kulutustottumukset ja rahan saannin helppous mahdollistavat nuorille tilaisuuden saada lainaa ilman takaisinmaksuvalmiutta. Nuoret toimivat aktiivisesti verkossa, jonka kautta monet ostokset syntyvät. Myös pienlainojen hankkiminen ja luotolla eläminen ovat yleistyneet. Nykyisessä luottoyhteiskunnassa rahan saaminen on tehty helpoksi ja erilaiset pikavipit ovat kaikkien ulottuvilla. Osa nuorista aikuisista on jo perheen perustamisen ja asunnon hankkimiseen liittyvinä ikävuosina jo niin velkaantuneita, etteivät he pysty mitenkään selviytymään näistä velvoitteistaan<sup>226</sup>.

Ala-ikäisiä nuoria koskevat velkaantumista ja maksuhäiriöitä estävät rajoitukset poistuvat henkilön saavuttaessa täysi-ikäisyyden. Nuorten heikkenevään taloudelliseen tilanteeseen ja velkaantumiseen on reagoitu yhteiskunnassa monin tavoin ja talousasioidensa kanssa vaikeuksissa kamppailevien nuorten on mahdollista kääntyä esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan tai takuusäätiön puoleen. Pahimmat velkaantumistilanteet on mahdollista hoitaa myös velkajärjestelyn avulla, se on ollut alle 24-vuotiaiden ikäryhmässä kuitenkin toistaiseksi harvinaista<sup>227</sup>. Talousasioiden hoitoon liittyvää asiantuntija-apua olisi tärkeä saada jo ennen kuin ongelmat kasaantuvat hallitsemattomaksi. Kaikki eivät kuitenkaan osaa tai halua hakea ulkopuolista apua talousongelmiinsa. Tähän ryhmään kuuluvat velalliset ajautuvat usein pitkäkestoisen perinnän tai ulosoton kohteeksi.<sup>228</sup>

Nuorten velallisten määrään on kiinnitetty ulosottolaitoksessa huomiota. Oikeusministeriö on jo vuonna 2004 todennut, että ulosottomiesten koulutuksissa tulisi kiinnittää erityistä huomio-

<sup>223</sup> Valtakunnanvoudinvirasto ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2014, 42.

<sup>224</sup> Linna 2014, 269 ja 270.

<sup>225</sup> Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes 2008, 90.

<sup>226</sup> Linna 2014, 269.

<sup>227</sup> Linna 2014, 271.

<sup>228</sup> Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes 2008, 90 ja 91.

ta ylivelkaantumisvaarassa olevien nuorten tilanteen tunnistamiseen<sup>229</sup>. Lisäksi oikeusministeriö ja valtakunnanvoudinvirasto seuraavat erityisesti nuorten ulosottovelallisten lukumäärää<sup>230</sup>. Nuorten velkaantumiselle ulosottolaitos ei voi nykyisen lainsäädännön puitteissa mitään eikä ulosoton ei ole myöskään mahdollista lieventää nuorille aiheutuvia seuraamuksia iän perusteella. Ulosottolaitos voi kuitenkin pyrkiä ennakkolisilla keinolla parantamaan nuorten oikeusturvaa vaikuttamalla heidän käsityksiinsä ja tietoisuuteensa ulosottoon liittyvissä asioissa sekä lisäämällä heidän ymmärrystään sen aiheuttamista seuraamuksista, kuten maksuhäiriömerkintöjen syntymisestä.

### 6.3.1 Yhteydenpito

Ensimmäinen kosketus ulosottoon syntyy nuorelle ulosottovelalliselle silloin, kun hän saa ulosotosta ulosottokaaren 3 luvun 33 §:ssä säädetyn vireilletuloilmoituksen, jossa on mainittu muun muassa velalliselle kuuluvasta oikeudesta tulla kuulluksi. Vireilletuloilmoituksessa velalliselle ilmoitetaan, että häntä koskeva velka on tullut ulosottoon perittäväksi ja annetaan kehoitus maksaa velka ohessa seuraavalla maksukehotuksella viimeistään eräpäivänä. Muussa tapauksessa velan perimiseen ryhdytään ulosottotoimin. Velallisen yhteydenottoa varten on vireilletuloilmoituksessa ilmoitettu asiaa hoitavan kihlakunnanulosottomiehen yhteystiedot.<sup>231</sup>

Nuori ulosottovelallinen ei välttämättä ymmärrä vireilletuloilmoituksen sanomaa eikä myöskään ulosoton itselleen aiheuttamaa merkitystä. Tilanne voi olla monelle nuorelle hämmäntävä. Hän on voinut saada samasta asiasta aiemmin postia perintätoimistolta tai suoraan ulosotokelpoisen julkisoikeudellisen saatavan osalta vain yhden laskun sen lähettäjältä. Nuori ei välttämättä näe mitään eroa perintätoimiston ja ulosottoviraston välillä. On yhteiskunnallisesti tärkeää, että nuorten tietoisuutta lisätään näiden asioiden osalta ja ongelmien kasaantumista ja pääsemistä hallitsemattomaan tilaan pyritään estämään kaikin tavoin.

Jollei nuorella ole mahdollisuutta maksaa maksukehotuksella ulosottoon menneitä velkojaan, olisi tärkeää, että hän olisi yhteydessä vireilletuloilmoituksessa ilmoitettuun, hänen asioistaan vastaavaan ulosottomieheen. Ulosottomies on viranomaisen palveluperiaatteeseen sisältyvän neuvontavelvoitteen perusteella velvollinen neuvomaan nuorta velallista ulosottomenettelyn ja asioiden hoitamisen suhteen. Ulosottoviranomaisen tulee suorittaa neuvonta ymmärrettävällä kielellä siten, että nuori tiedon vastaanottaja todella ymmärtää mistä on kysymys. Mikäli neuvonnassa käytetään ulosottoviranomaiselle ominaista virkakieltä tai ilmaisuja, tulee ne avata ymmärrettävään muotoon. Nuoret eivät ole vielä tottuneet hoitamaan asioitaan viranomaisten kanssa eikä heillä voi olla kokonais käsitystä siitä, miten asiat ulosotossa kulkevat.

<sup>229</sup> Oikeusministeriö 2004, 28.

<sup>230</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2012.

<sup>231</sup> Linna – Leppänen 2014, 706 ja 707.



Viranomaisen kohtaaminen voi olla nuorelle pelottava ja jännittävä asia tai hän ei muusta syystä kykene tai halua ottaa yhteyttä ulosottovirastoon päin. Nuoren tavoittaminen olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää.

Nykyinen ulosottolaki on tullut voimaan vuonna 2008 eikä se sisällä mitään erityisesti nuorten asemaan liittyvää sääntelyä. On nähty, että tulevaisuudessa ulosottolainsäädäntöön liittyvät uudistukset keskittyvät ennen kaikkea ulosoton oikeussuojajärjestelmän kehittämiseen<sup>232</sup>. Koska nuorten ulosottovelallisten määrän kasvu huolestuttaa myös ulosottoviranomaisia itseään, voidaan miettiä, onko tulevaisuudessa nuorten velallisten asemaa mahdollista ulosotossa parantaa lain nojalla? Onko tulevaisuudessa esimerkiksi mahdollista, että ulosottoviranomainen veloitettaisiin olemaan yhteydessä nuoreen ulosottovelalliseen päin? Ulosotto perustuu tehokkuuteen, eikä yhteydenotto ole siitä näkökulmasta tarkasteltuna perusteltua. Lisäksi ulosottoon liittyvät säästöveloitteet pienentävät tulevaisuudessa ulosoton käytettävissä olevia henkilöstöresursseja. Nuorten velkaantumisen kuriin saaminen on kuitenkin kansantaloudellisesti tärkeä asia ja sen vaikutus yksilötasolla on merkittävä.

Ulosottokaaren 3 luvun 32 §:n 2 momentin mukaan ulosottomiehen tulee varata asianosaiselle tai sivulliselle tilaisuus tulla kuulluksi, jos asialla arvioidaan olevan tälle huomattava merkitys eikä kuulemiselle ole estettä. Nykylainsäädännössä kuuleminen ulosotossa on lain säännöksiin järjestetty aina silloin, kun oikeusturvan on katsottu edellyttävän kuulemista<sup>233</sup>. Onko mahdollista ajatella, että nuoren oikeusturvan täysimääräinen toteutuminen edellyttäisi nuoren kuulemista häntä koskeva asian tullessa ensimmäistä kertaa ulosottoon perintään? Tämä voisi olla yksi kanava nuoren informaationsaannin kannalta. Kun nuori siirtyy ulosoton asiakkaaksi esimerkiksi perintätoimiston jälkeen, ei häneen välttämättä olla henkilökohtaisesti yhteydessä miltään taholta missään vaiheessa ennen ulosotosta luottotietotoiminnanharjoittajalle menneen maksuhäiriömerkinnän rekisteröitymistä. Kuulemisella ulosotto kantaisi osaltaan vastuuta nuorten velkaongelmista ja niistä selviytymisestä.

Nykyinen ulosotto toimii velalliskohtaisesti, joka tarkoittaa, että vastaava ulosottomies eli sama kihlakunnanvouti ja sama kihlakunnanulosottomies käsittelee kaikki samaa vastaajaa koskevat ulosottoasiat ulosottokaaren 3 luvun 13 §:n 1 momentin perusteella. Järjestelmän etuna on ennen kaikkea se, että vastaava ulosottomies tuntee asiakkaansa tilanteen ja pystyy siten käsittelemään hänen asiansa kokonaisvaltaisesti ja tehokkaasti.<sup>234</sup> Nykyisessä järjestelmässä velalliset on jaettu kihlakunnanulosottomiehille tietyn aakkosjaottelun mukaan eli kihlakunnanulosottomiehen käsittelemät yksityiset velalliset edustavat kaikenikäisiä kansalaisia, joiden lähtökohdat asioiden ymmärtämisen ja tiedon tarpeen suhteen ovat luonnollisesti eri-

---

<sup>232</sup> Koulumäki 2009, 23.

<sup>233</sup> LaVM 34/2002, 11.

<sup>234</sup> Linna ym. 2014, 58.

laiset. Tulevaisuudessa velalliskohtaisuus voisi tarkoittaa sitä, että ulosottomiehet olisivat erikoistuneet hoitamaan tietyn ”tyyppisiä” velallisia, kuten nuoria. Se voisi helpottaa myös nuoren yhteydenottoa viranomaiseen päin, koska häntä vastassa olisi henkilö, joka osaisi ottaa nuoren tilanteen oikealla tavalla huomioon.

### 6.3.2 Tiedonvälitys

Yksi oikeusturvan takeista on tiedonvälitys. Ulosottolaitos on muiden viranomaisten tavoin velvollinen edistämään toimintansa avoimuutta laatimalla palveluistaan oppaita ja muita julkaisuja sekä tiedottamaan toiminnastaan ja palveluistaan yksilöiden oikeuksien turvaamiseksi viranomaisten toiminnasta annetun lain 5 luvun 20 §:n perusteella. Valtakunnanvoudinviraston yhtenä tulostavoitteena on ollut ulosottolaitoksen verkkosivujen informatiivisuuden lisääminen<sup>235</sup>, joka on varmasti hyvä kanava myös nuorten tavoittamisen näkökulmasta.

On tärkeää, että nuoret ulosottovelalliset ymmärtävät velkavastuun merkityksen. Nuori ulosottovelallinen saattaa kokea, että hänellä ei ole enää mitään mahdollisuutta selvittää asioitaan, koska hänen asiansa ovat menneet ulosottoon. Toisaalta nuori saattaa ymmärtää, jos hänen asiansa on ulosotosta palautettu velkojalle estemerkinnoin, että hänen asiansa ovat kunnossa, koska ulosotossa ei ole hänellä perittävää. Jos nuori ei rohkaistu ottamaan yhteyttä suoraan viranomaiseen, on tärkeää, että hän löytää riittävän, selkeän ja ymmärrettävän informaation muualta.

Nuorten maksuhäiriömerkinnät lisääntyvät nopeasti täysi-ikäistymisen jälkeen<sup>236</sup>. Alle 20-vuotiailla nuorilla maksuhäiriömerkintöjä on vielä suhteellisen vähän, koska heille ei ole vielä ehtinyt kertyä maksamattomia laskuja. Nuorten tilanne muuttuu kuitenkin nopeasti ja jo yli kymmenellä prosentilla 20-29-vuotiaista nuorista on vähintään yksi maksuhäiriömerkintä. Valtiosa nuorten maksuhäiriömerkinnöistä aiheutuu kulutusluotoista, puhelinlaskuista, verkkostoksista tai maksamatta jääneistä vuokrista.<sup>237</sup> Maksamaton luotto vie pian käräjäoikeuteen. Viime vuosina noin puolet pienistä käräjäoikeuden antamista velkomustuomioista on kohdistunut alle 25-vuotiaisiin nuoriin. Käräjäoikeuden tuomion antamisen jälkeen on vuorossa ulosotto.<sup>238</sup>

Ulosotosta velalliselle lähetettävässä vireilletuloilmoituksessa on ilmoitettu selkeästi, että mikäli velan hoitaa maksukehotuksen eräpäivään mennessä, välttyy velan merkitsemiseltä ulosottorekisteristä annettavaan todistukseen. Näin ulosottovelallisille on vielä annettu mahdollisuus hoitaa asiansa kuntoon niin, etteivät heidän ulosottovelkaansa koskevat tiedot tulos-

<sup>235</sup> Oikeusministeriö ulosottolaitoksen tulossopimus vuodelle 2014, 7.

<sup>236</sup> Suomen Asiakastieto 2015, 4.

<sup>237</sup> Talouselämä 2013.

<sup>238</sup> Linna 2014, 270.

tu ulosoton yleisöjulkiseen todistukseen. Maksuhäiriömerkintöjen osalta vireilletuloilmoituksessa on tieto, että jos velkaa ei saada perittyä ulosottotoimin, voi siitä aiheutua maksuhäiriömerkintä luottotietorekisteriin. Merkintä syntyy myös pitkäkestoisesta ulosotosta.<sup>239</sup>

Vuonna 2014 ulosotossa tehtiin yli 550.000 estemerkintää<sup>240</sup>. Ulosoton hakijalle lähetetään todetusta esteestä ulosottokaaren 3 luvun 98 §:n mukainen estetodistus. Velallinen ei todetusta esteestä ulosottoviranomaiselta tietoa automaattisesti saa eikä hän saa ulosoton kautta myöskään tietoa siitä, että häntä koskevat estetiedot on lähetetty ulosottokaaren 1 luvun 32 §:n mukaisesti luottotietotoiminnan harjoittajalle. Vastuu maksuhäiriömerkinnän syntymisen ilmoittamisesta kuuluu luottotietotoiminnan harjoittajalle, jonka tulee lähettää luottotietolain 7 luvun 29 §:n 1 momentin perusteella luonnolliselle henkilölle tieto rekisteröinnistä. Tieto rekisteröinnistä on lain mukaan lähetettävä silloin, kun henkilöä koskevat tiedot on merkitty luottotietorekisteriin ensimmäisen kerran.

Kaikki luottotietorekisteriin tehtävät merkinnät eivät ole peräisin ulosotosta. Koska luottotietorekisterin pitäjällä on velvollisuus lähettää rekisteröidylle tieto syntyneestä maksuhäiriömerkinnästä vain ensimmäisen luottotietorekisteröintimerkinnän yhteydessä, saattaa olla, ettei ulosottovelallinen ole lainkaan tietoinen häntä koskevista ulosoton kautta syntyneistä maksuhäiriömerkinnöistä. Asiaa ei ole ilmaistu selkeästi myöskään vireilletuloilmoituksessa, jonka mukaan maksuhäiriömerkintä voi aiheutua, mikäli velkaa ei saa ulosottotoimin perittyä. Tämä voi jättää velalliselle arvoitukseksi, syntyykö merkintää vai ei.

Varsinkin nuorten ulosottovelallisten osalta asia saattaa olla ongelmallinen, koska heillä ei ole aiempaa käsitystä ulosoton vaiheista ja vaikutuksista. Ulosottoviranomaisen olisi hyvä lisätä tiedotustaan myös maksuhäiriömerkintöihin liittyvissä asioissa, etteivät ne tule velalliselle yllätyksenä. Ulosottotoimen rakenneuudistushankkeen yhteydessä on tuotu esiin mahdollisuus erityisen asiointitilin käyttöönotosta ulosotossa. Asiointitiliin on ensi vaiheessa liitetty mahdollisuus vastaanottaa ulosottoasioita koskevia asiakirjoja asiointitiliä käyttäen.<sup>241</sup> Esimerkiksi verohallinnolla henkilökohtainen sähköinen asiointitili on jo käytössä. Asiointitilin avulla ulosottovelallisetkin voisivat tulevaisuudessa saada tietoa omista asioistaan ja ulosoton kautta syntyneistä maksuhäiriömerkinnöistään.

Yksi keino nuorten tilanteen parantamiseen on lisätä viranomaisten välistä yhteistyötä ja vastuunjako. Esimerkiksi Ruotsissa ulosottolaitos työskentelee yhdessä toisten viranomaisten kanssa saadakseen nuorten velkaongelman hallintaan<sup>242</sup>. Ruotsissa ulosottolaitos on laatinut yhdessä kolmen muun viranomaistahon kanssa erityisesti kotoa muuttaville nuorille suunnatun

<sup>239</sup> Linna – Leppänen 2014, 706 ja 707.

<sup>240</sup> Valtakunnanvoudinvirasto ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2014, 22.

<sup>241</sup> Valtakunnanvoudinvirasto ulosottotoimen rakenneuudistushanke 2015, 4.

<sup>242</sup> Weins 2015.

talousasioihin liittyvän oppaan sekä nuorten parissa työskenteleville henkilöille oppaasta ker-  
tovan tiedotteen.<sup>243</sup> Suomessa vastaavaa materiaalia ei tiettävästi ole laadittu. Myöskään  
ulosoton verkkosivuilta [www.oikeus.fi](http://www.oikeus.fi) ei löydy erityisesti nuorille suunnattua materiaalia. Val-  
takunnanvoudinviraston verkkosivuilta on kuitenkin löydettävissä seuraavia kaikille suunnattu-  
ja taloudenhoitoon liittyviä käytännön vinkkejä:

1. Laske, miten suuren luoton voit maksaa takaisin ilman kohtuutonta räsitusta. Ota myös  
huomioon, että taloutesi saattaa heikentyä työttömyyden tai muun syyn takia.
2. Tee taloussuunnitelma. Tulojen on riitettävä menoihin.
3. Pidä taloudessasi riittävää puskuria yllättävien menojen varalta.
4. Jos maksuvaikeuksia ilmaantuu, ota heti yhteyttä velkoihin ja neuvottele maksuajasta tai  
muista järjestelyistä.
5. Muista, että velkojen joutuminen perintätoimiston hoidettavaksi tai oikeudelliseen perin-  
tään kasvattavat kulujaasi tuntuvasti. Tämä voi johtaa myös maksuhäiriömerkintään, mikä vai-  
keuttaa luotonsaantia ja hankintoja.
6. Hae ongelmatilanteessa talous- ja velkaneuvojan apua.<sup>244</sup>

Talous- ja velkaneuvonta on lakisääteistä, pääsääntöisesti kuntien järjestämää maksutonta  
neuvontapalvelua. Oikeusministeriö on kartoittanut vuosia 2013-2025 koskevassa oikeuden-  
hoidon uudistamisohjelmassaan mahdollisuutta siirtää talous- ja velkaneuvonta ulosoton yh-  
teyteen. Valtakunnanvoudinviraston näkemyksen mukaan talous- ja velkaneuvonta soveltuu  
huonosti ulosottolaitoksen tehtäväkenttään, koska se ei ole lainkäyttöä ja yksittäisen asiak-  
kaan talousneuvonta vaarantaisi ulosottoviranomaisen roolin puolueettomana lainkäyttäjä-  
nä.<sup>245</sup>

Ulosottolaitos on reagoinut velkaantuneiden nuorten tilanteeseen laatimalla heille suunnatun  
koulutusmateriaalin, jossa kerrotaan ulosotosta ja sen vaikutuksista nuorten elämään. Materi-  
aalia on mahdollista hyödyntää nuorille suunnatuissa koulutustilaisuuksissa. Ulosottolaitokses-  
sa on myös kokemusta näiden koulutustilaisuuksien järjestämisestä. Nuorille on pidetty kou-  
lutusta ainakin oppilaitoksissa ja työpajatoiminnassa. Koulutustilaisuuksissa nuorille on ker-  
rottu ulosottoviranomaisen toiminnasta ja nuorten talousasioihin liittyvistä näkökohdista.  
Ulosotto on myös saanut tilaisuuksista palautetta sekä nuorilta että heidän ohjaajiltaan.

Palautteiden perusteella nuoret ovat saaneet koulutuksesta uutta tietoa ulosottoasioista ja  
ulosottomiehen työstä. Osa nuorista on kokenut ulosottomiehen kertoneen tilaisuudessa hyö-  
dyllisiä asioita ja he ovat kokeneet, että tiedoista on hyötyä myös tulevaisuudessa. Nuoret

<sup>243</sup> Kronofogden 2011, följbrev.

<sup>244</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2012.

<sup>245</sup> Oikeusministeriö 51/2013, 64.

ovat myös saaneet esittää tilaisuuksissa kysymyksiä, joka on ollut nuorten mielestä tärkeä osa koulutusta.

Alla on esitetty lainauksia nuorten antamista palautteista:

”Hyvää kurssilla oli saada enemmän ja tarkemmin tietoa siitä, miten ulosotto-asiat voi hoitaa. Itse olen paljonkin ollut tekemisessä kyseisen asian kanssa, mutta esiin tuli paljon uutta tietoa. Ymmärrän nyt paremmin, että asioita pa-kenemalla asiat ei parane”

”Ulosottomies piti hyvän puheen ja kertoi hyödyllisiä asioita, jotka kaikkien tu-lisi tietää. Kuulemisen arvoinen tilaisuus”

”Sai vastaukset mietittyihin kysymyksiin”.<sup>246</sup>

Myös nuorten ohjaajilta saadun palautteen perusteella ulosottolaitoksen järjestämä koulutus-tilaisuus on ollut tarpeellinen ja tervetullut. Kouluttajat ovat kokeneet, että tilaisuus on avannut silmiä ja saanut vaikean asian tuntumaan selkeältä ja helppotajuiselta. Kouluttajien näkemyksen mukaan koulutus oli erityisen hyödyllinen niille nuorille, joilla ei vielä maksuhäiriömerkintöjä ollut. Koulutustilaisuudessa on tuotu selkeästi esiin ulosottomiehen puolueet-tomuus ja muutettu siten ennakkokäsitystä siitä, että ulosottomies olisi velkojan puolella. Erityisen tärkeäksi ohjaajat ovat kokeneet, että kouluttaja on korostanut yhteydenoton tär-keyttä ja ”mörkönä” pidetty ulosottomies on saanut koulutuksen perusteella inhimillisemmän kuvan, mikä ehkä helpottaa nuorten yhteydenottoa ulosottoon päin. Koulutus on myös madal-tanut nuorilla ulosotosta olevia myyttejä, mikä saattaa madaltaa nuorten yhteydenottokyn-nystä.<sup>247</sup>

#### 6.4 Alaikäisen ja nuoren ulosottovelallisen asema Ruotsissa

Ruotsin ulosottolaitoksena toimii kruununvoutiviranomainen eli kronofogden. Ruotsin ulosot-tolaitos uudistui vuonna 2008, jolloin kymmenen kruununvoutiviranomaista yhdistyi valtakun-nalliseksi yhden viranomaisen toimintamalliksi. Uudistuksen taustalla olivat hallituksen tavoit-teet ulosoton toiminnan yhteneväisyyden ja tehokkuuden parantamiseen. Nykyään lähes kaik-ki kruununvoutiviranomaisen operatiivisen toiminnan tehtävät hoidetaan keskitetysti yhdellä

---

<sup>246</sup> Nuoret ulosotossa 2015.

<sup>247</sup> Nuoret ulosotossa 2015.

tai useammalla paikkakunnalla.<sup>248</sup> Ruotsin ulosottokaari on nimeltään utsökningsbalk (1981:774) ja se on ollut voimassa vuodesta 1981 lähtien.<sup>249</sup>

Kruununvoutiviranomaiselle kuuluvat tehtävät ovat täytäntöönpano, perintä, summaarinen prosessi, velkajärjestely ja konkurssivalvonta. Näiden tehtävien tukitoimintoina toimii asiakaspalvelu ja velkaantumista ennaltaehkäisevä toiminta, joka on asetettu Ruotsin ulosottolaitoksessa tärkeään asemaan. Ruotsin ulosottolaitos panostaa asiakasviestinnässään ennen kaikkea uusien velallisten ensikontakteihin.<sup>250</sup> Tiedon jakamisella pyritään ennaltaehkäisemään talousongelmien syntymistä. Ohjausta annetaan myös henkilöille, jotka eivät vielä ole ulosotossa velallisina.<sup>251</sup>

Ruotsissa ulosottoviranomaiselle on asetettu samankaltainen alaikäisiä velallisia koskeva holhousviranomaisille tehtävä ilmoitusvelvollisuus kuin Suomessa. Ruotsin föräldrabalkenin (1949:381) 16 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää siitä, että tietyt viranomaiset ovat velvollisia tekemään ilmoituksen holhousviranomaiselle sellaisista toimeksaan selville saaduista seikoista, joilla voi olla merkitystä holhousviranomaisen valvontatehtävässä. Ulosottoviranomaisen tulee ulosottoasetuksen 2 luvun 9 §:n mukaan ilmoittaa holhousviranomaiselle tapauksista, kun se saa alle 18-vuotiasta henkilöä koskevan ulosottohakemuksen. Samalla tulee ilmoittaa myös velkaa koskevat tiedot. Ilmoitus voidaan jättää tekemättä tapauksissa, jos ei sillä ole merkitystä holhousviranomaisen valvontatehtävän kanssa.<sup>252</sup>

Ruotsissa oli vuoden 2014 lopussa alaikäisiä velallisia alle 800 henkilöä. Alaikäisten velallisten määrä on vähentynyt Ruotsissa yli puolella vuonna 2003 vallinneesta tilanteesta. Ruotsin ulosottoviranomaiset kokevat, että edelleen alaikäisten velallisten määrä on liian suuri ja ulosottolaitos työskenteleekin itsenäisesti ja yhteistyössä toisten kanssa saadakseen alaikäisten ulosottovelallisten määrää edelleen vähentymään.<sup>253</sup>

---

<sup>248</sup> Valtakunnanvoudinvirasto työryhmien loppuraportti 2015, 7 ja 8; HE 83/2006, 16.

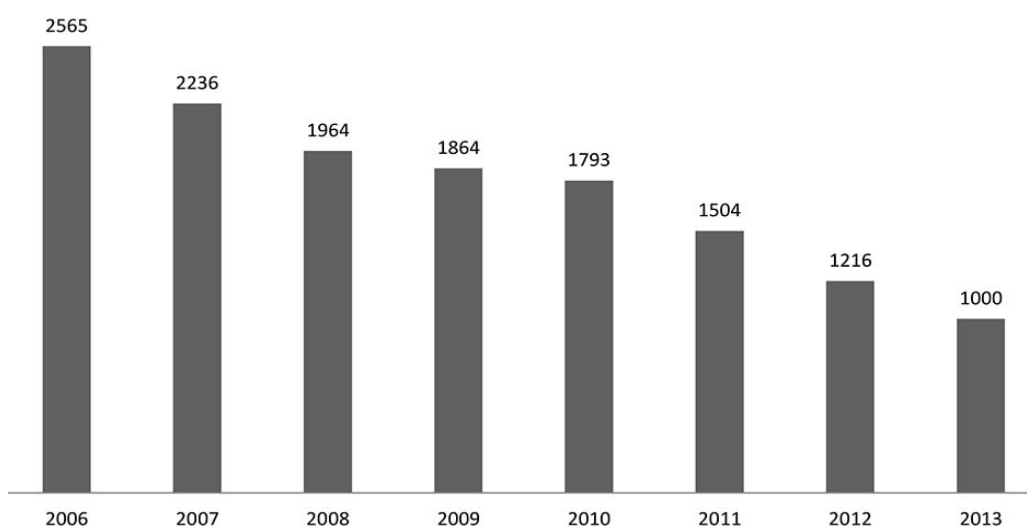
<sup>249</sup> Utsökningsbalk 1981:774.

<sup>250</sup> Valtakunnanvoudinvirasto työryhmien loppuraportti 2015, 8.

<sup>251</sup> Kronofogden i korthet.

<sup>252</sup> HE 83/2006, 16.

<sup>253</sup> Kronofogden barns skuldsättning.



Kuvio 1: Alaikäisten velallisten määrä Ruotsissa<sup>254</sup>

Ruotsin ulosottolaitoksen näkemys on, että alaikäisten velkaantumisen vähentyminen on usean eri tekijän summa. Positiivisen kehityssuunnan taustalla ovat olleet muun muassa ulosottolaitoksen ja tielaitoksen vuonna 2006 kehittämä ajoneuvojen käyttäjärekisteri, jonka pohjalta maksuvelvollisuus erilaisista ajoneuvoihin liittyvistä seuraamusmaksuista, kuten ajoneuvoveroista ja pysäköintivirhemaksuista, kuuluu ajoneuvoa kuljettaneelle, vaikka se olisikin rekisteröity alaikäisen nimiin. Vuodesta 2009 ruotsalaislapset eivät ole voineet tehdä enää velkaa ilman huoltajan suostumusta ja vuodesta 2010 lapset eivät ole olleet enää vastuussa terveydenhuoltoon liittyvistä kustannuksista.<sup>255</sup>

Ruotsissa ulosottolaitos työskentelee yhdessä kuntien ja läänien kanssa saadakseen niiden tekemien alaikäisiä koskevia ulosottohakemusten määrää vähentymään. Verottajan kanssa tapahtuvalla yhteistyöllä pyritään vähentämään erityisesti alle 16-vuotiaiden velkaantumista. Alaikäisen huoltajia informoidaan jo ennen kuin verovelka tulee ulosottoon perittäväksi. Ruotsin ulosotto on mukana myös viranomaisyhteistyöverkostossa, joka työskentelee lasten ja nuorten velkaantumiseen liittyvien kysymysten parissa. Verkoston jäsenet ovat muun muassa yhteyksissä sellaisiin yrityksiin ja organisaatioihin, joiden toiminta voi johtaa nuorten velkaongelmiin.<sup>256</sup>

Ruotsalaisnuorten velkaantuminen on aiheutunut samankaltaisista tekijöistä kuin Suomessa. On yleistä ostaa ensin ja maksaa myöhemmin. Internetin kautta tehtävät ostokset ovat lisääntyneet voimakkaasti ja rahan lainaaminen on tehty helpoksi. Velkaantumisen taustalla on

<sup>254</sup> Weins 2015.

<sup>255</sup> Weins 2015.

<sup>256</sup> Weins 2015.

usein tietämättömyys. On tärkeää, että nuoret oppivat taloustaitoja jo koulussa. Ruotsin ulosottolaitos tukee oppilaitoksissa tehtävää työtä laatimalla oppaita, ohjeita ja koulutusmateriaaleja, joita on tarkoitettu käytettäväksi toisen asteen oppilaitoksissa nuorille tapahtuvaa valistamista varten. Ulosotto on laatinut myös täysin valmiita koulutuspaketteja säästääkseen opettajien tuntien suunnitteluun kuuluvaa valmisteluaikaa.<sup>257</sup>

## 7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Oikeusturva on yksi Suomen oikeusjärjestelmän kantavista periaatteista. Käsitteenä se on useista tekijöistä ja oikeuksista muodostuva kokonaisuus, jonka toteutumista viranomaisen tulee kaikin keinoin edistää. Oikeusturvan lähtökohta on kirjattu Suomen perustuslakiin, jossa säädettyjä oikeusturvan keskeisimpiä takeita tarkennetaan eri viranomaisia koskevissa erityislaeissa. On tärkeää, että kansalaiset voivat luottaa oikeuksiensa toteutumiseen julkisen vallan käytössä. Viranomaisten tulee järjestää toimintansa siten, että oikeusturvalle asetetut vaatimukset toteutuvat täysimääräisesti ja oikeussuoja toteutuu pääsääntöisesti jo ennakkollisin keinoin.

Oikeusturvan toteutuminen on asetettu ulosottolaitoksessa tärkeään asemaan. Parhaillaan käynnissä olevan ulosottolaitoksen rakenneuudistushankkeen tavoitteena on, että taloudellisuutta ja tuottavuutta parannetaan oikeusturvaa vaarantamatta<sup>258</sup>. Ulosottolaitos on vaativan tilanteen edessä, koska jatkossa ulosottotoiminnan on oltava entistä tehokkaampaa ja tulosta on tehtävä alati pienenevien määrärahojen puitteissa. Tulevaisuudessa ulosottolaitos on siirtymässä nykyisen 22 ulosottoviraston sijasta yhden viraston malliin, jonka etuna voidaan nähdä muun muassa toimintatapojen yhdenmukaistuminen ja kansalaisten yhdenvertaisempi kohdelu.

Ulosottoviranomaisen toimintaa ohjaava laki on ulosottokaari, joka on ollut voimassa vuodesta 2008 lukien. Ulosottokaaren 1 luvun 19 §:ssä oleva asianmukaisuuden vaatimus on keskeisin ulosottoviranomaisen toimintaan liittyvä oikeusturvaa koskeva säädös, joka täydentää perustuslain oikeusturvalle asettamia vaatimuksia ulosottokäytännössä. Ulosottokaaren vaatimuksen mukaan ulosottomiehen tulee toimia virkatehtävissään asianmukaisesti ja puolueettomasti ja suorittaa täytäntöönpanotehtävät joutuisasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Opinnäytetyössä oli asetettu tavoitteeksi selvittää, mistä tekijöistä ulosoton ennakkollinen oikeussuojajärjestelmä koostuu ja antaa niiden perusteella kokonaiskuva siitä. Tämä on toteutunut työssä siten, että siinä on avattu ulosottokaaren asianmukaisuussäännökseen liittyviä osatekijöitä sekä esitetty keskeisimpiä oikeussuojakeinoja kuten kuulemista, julkisuutta ja

<sup>257</sup> Weins 2015.

<sup>258</sup> Valtakunnanvoudinvirasto työryhmien loppuraportti 2015, 3.



oikeutta saada perusteltu päätös. Työssä on lisäksi tuotu esille ne yleiset tekijät, joilla on vaikutusta hallinnon oikeellisuuden varmistamisessa, kuten palveluperiaate, ulosviranomaiselle asetetut pätevyysvaatimukset sekä sisäisen valvonnan ja virkavastuun merkitys.

Opinnäytetyön perusteella voi todeta, että ulosoton ennakollinen oikeussuojajärjestelmä koostuu lukuisista tekijöistä, jotka yhdessä varmistavat oikeusturvan toteutumisen. Ulosoton oikeusturvavaatimukset eivät ole yksiselitteisiä eikä kaikkia niistä ole mahdollista myöskään täysin tarkasti yksilöidä. Esimerkiksi ulosottoviranomaiselle asetettu asianmukaisuuden vaatimus edellyttää ulosottoviranomaiselta yleistä asiallisuutta ja se käsittää ulosoton menettelyllisen asianmukaisuuden lisäksi myös muun muassa ulosottomiehen harkintavallan käytön asianmukaisuuden. Asianmukaisuuden vaatimus toteutuu ulosotossa tapauskohtaisesti.

Ulosotossa käsitellään vuosittain valtava määrä ulosottoasioita ja useat suomalaiset asioivat ulosottoviranomaisen kanssa. Asiakkaat ovat oikeutettuja saamaan ulosottoviranomaiselta asiallista ja hyvää palvelua sekä tarvittaessa ohjausta ja neuvontaa. Ulosoton asianosaiset muodostuvat velallisista, velkojista ja sivullisista, jotka edustavat kaikenikäisiä kansalaisia. Erityisesti nuoret ovat uusia hallinnon asiakkaita, joiden erityistarpeet on toiminnassa syytä huomioida.

Tässä opinnäytetyössä oikeussuojaa tarkastellaan erityisesti alaikäisen ja täysi-ikäistyneen nuoren ulosottovelallisen näkökulmasta. Ulosottolain uudistusvaiheessa ulosottokaareen otettiin mukaan erityisiä alaikäisiä ulosottovelallisia suojaavia säädöksiä, joilla pyrittiin parantamaan heidän oikeusturvaansa. Alaikäiset ovat rajoitetusti oikeustoimikelpoisia ja pääsääntöisesti heidän etujaan valvoo heidän huoltajansa. Ulosottolain uudistusten tavoitteena oli saada alaikäisen huoltajat toimimaan holhoustoimilain mukaisesti sekä estää alaikäisiä koskevien maksuhäiriömerkintöjen syntymistä.

Alaikäisten velkaantuminen voi olla seurausta joko alaikäisen itsensä aiheuttamasta käyttäytymisestä tai toiminnasta tai se voi johtua alaikäisen huoltajan tekemistä toimista. Pääsääntöisesti alle 15-vuotiaat velkaantuvat vanhempiensa toimenpiteiden tai laiminlyöntien johdosta.<sup>259</sup> Alaikäisen velkaantumista rajoitetaan holhoustoimilain säännöksiin ja ulosottomiehen tulee ulosottokaaren perusteella tehdä tietyin edellytyksin holhousviranomaisille ilmoitus, kun alle 18-vuotiaasta henkilöä koskeva ulosottoasia tulee vireille. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaan ulosottomiehen on pyydettävä hakijaa tarkistamaan alaikäisen maksuvelvollisuus, jos alle 15-vuotiaalta haetaan ulosottoteitse muuta julkista saatavaa kuin veroa.

---

<sup>259</sup> Suomen Akatemia 2015, 23.

Ulosottokaaren voimaantulon jälkeen alaikäisten velallisten asema on kohentunut ja alaikäisten maksuhäiriömerkintöjä koskevat rajoitukset parantavat merkittävästi heidän oikeusturvansa. Ulosottokaaren valmisteluvaiheessa alaikäisten ulosottovelallisten määrä oli 4300<sup>260</sup> ja vuoden 2014 lopussa ulosotossa oli alaikäisiä velallisia 1050 henkilöä<sup>261</sup>. Alaikäisten ulosottovelallisten määrä on pudonnut lakiuudistuksen jälkeen noin neljännekseen ja näiden lukujen valossa kehityssuunta näyttää oikealta. Edelleen kuitenkin alaikäisiä velallisia ulosotossa esiintyy ja nuorin ulosotossa velallisena oleva on vain noin vuoden ikäinen. Hallituksen ulosottokaarta koskevassa esityksessä todettiin, että hyvin pienten lapsien oleminen ulosottovelallisena on eettisesti arveluttavaa eikä voida pitää hyväksyttävänä, että alaikäisen puolesta on tehty sellaisia oikeustoimia tai muita järjestelyitä, joiden perusteella alaikäinen on velkaantunut ja joutunut ulosottoon.<sup>262</sup> Vaikka alaikäisen asemaa on lainsäädännöllä parannettu, on tilanne silti osittain samankaltainen kuin ennen ulosottokaaren voimaantuloa.

Perustuslain mukaan lapsien tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Laissa on turvattu myös jokaiselle kuuluva omaisuuden suoja, mikä käsittää myös sen, että jokaisella tulee olla oikeus päättää taloudellista suhteistaan ja ohjata elämänsä suuntaa erilaisissa taloudellisissa asioissa. Lasten oikeuksien sopimuksen säännökset vahvistavat perustuslain vaatimuksia siitä, että lasten etujen valvonta kuuluu huoltajille ja julkisen vallan velvollisuus on huolehtia, että lasten etu on lainsäädöksin turvattu. Etenkin holhous-toimilain säädökset pyrkivät estämään alaikäisten velkaantumista ja saamaan huoltajat toimimaan heille asetettujen velvoitteiden mukaisesti.

Nykyinen ulosottoviranomaiselle asetettu ilmoitusvelvollisuus maistraattiin ei palvele toivotulla tavalla. Vaikka ulosottoviranomainen hoitaa lakisääteisen velvollisuutensa, ei holhousviranomaisella ole riittäviä resursseja poimia ulosottoviranomaisten ilmoitusten joukosta niitä tapauksia, jotka vaatisivat erityistä reagointia. Holhousviranomaisen mukaan ongelmaksi asiassa muodostuu se, että alaikäisiä ulosottovelallisia ilmoituksia tulee lukumääräisesti niin paljon, ettei maistraateilla ole mahdollisuutta toteuttaa ilmoituksista johtuvaa edunvalvontaoikeudellista arviointia siten kuin lainsäätäjät on tarkoittanut. Yli 15-vuotiaiden ulosottovelat eivät myöskään anna aihetta edunvalvontaoikeudellisiin toimiin.<sup>263</sup>

Suuri osa alle 15-vuotiaiden ulosottoveloista johtuu julkisoikeudellisista velvoitteista, kuten perintö- ja lahjaveroista, jäännösveroista ja kiinteistöveroista<sup>264</sup>. Maksamattomiin veroihin perustuvaa alaikäisten velkaantumista ei ole lainsäädännöllä estetty ja on selvää, etteivät he voi olla kaikilta osin myöskään itse vastuussa velkaantumisestaan. Julkiselle vallalle on ase-

<sup>260</sup> HE 83/2006, 12.

<sup>261</sup> Valtakunnanvoudinvirasto ulosottolaitoksen toimintakertomus vuodelta 2014, 21.

<sup>262</sup> HE 83/2006, 13.

<sup>263</sup> Suomen Akatemia 2015, 26.

<sup>264</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2015, tilastotietoa alaikäisistä velallisista.

tettu velvollisuus lapsen edun suojaamiseen ja sellaisten tilanteiden torjumiseen, jossa jonkun ihmisryhmän, kuten lasten, taloudellinen perusta voi ilman omaa myötävaikutusta heikentyä. Alaikäisen velkaantumista tulisikin lainsäädännöllä edelleen rajoittaa esimerkiksi siten, ettei alle 15-vuotiaita koskevia maksuvelvoitteita voisi laisinkaan syntyä vaan vastuu niistä olisi langetettu alaikäisen huoltajalle. Alle 15-vuotiaita koskevia velkoja ei pitäisi tulla ulosottoon lainkaan perittäväksi. Rikosoikeudellinen vastuukin alkaa vasta 15-vuotiaana.

Voimassa olevan ulosottokaaren säännökset suojaavat alle 15-vuotiaita maksuhäiriömerkintöjen syntymiseltä. Sitä vanhempien alaikäisten ulosottovelkoja tarkasteltaessa voi todeta, että velat ovat todennäköisesti aiheutuneet pääsääntöisesti omasta toiminnasta ja 15-vuoden ikäraja onkin varmasti tässä yhteydessä perusteltu. Eniten maksuvelvoitteita alaikäisillä, 15-vuotta täyttäneillä on aiheutunut joukkoliikenteen tarkastusmaksuista, sakoista, liikennevakuutuksista, hammashoitoon liittyvistä maksuista sekä muista yksityisoikeudellisista saatavista<sup>265</sup>. On mahdollista, että tässäkin ikäryhmässä joissain tapauksissa maksuvelvoite kuuluisi pikemmin huoltajalle.

Jokaiselle kuuluva oikeus päättää taloudellisista suhteistaan ja ohjata elämänsä suuntaa ei voi tarkoittaa sitä, että alaikäiset on mahdollisuus ajautua ulosottovelallisiksi huoltajiensa tekemien toimien johdosta. Julkisen vallan tulee pyrkiä kiinnittämään tulevaisuudessa enemmän huomiota siihen, että alaikäisen velkaantumista koskevaa ennakollista oikeussuojaa parannetaan ja lapsen etu huomioidaan lainsäädännössä entistä paremmin. Ulosottovaiheessa on liian myöhäistä puuttua ongelman ytimeen.

Myös nuorten ulosottovelallisten asemaan on syytä kiinnittää huomiota. Nuorten velkaantuminen on lisääntynyt, muuttuneet kulutustottumukset ja rahan saamisen helppous ajavat yhä useamman nuoren lopulta asiakkaaksi ulosottoon. Velkaantuminen lisääntyy nopeasti täysi-ikäistymisen jälkeen. Vuoden 2014 lopussa 17-vuotiaiden velallisten velkojen kokonaissaldo oli ulosotossa noin 144 000 euroa ja 18-vuotta täyttäneiden nuorten jo yli 530 000 euroa<sup>266</sup>. Velkamäärän kasvu on huomattava. Maksamattomat velat ja niistä aiheutuneet maksuhäiriömerkinnät hankaloittavat merkittävästi itsenäistymisvaiheessa olevan nuoren elämää.

Täysi-ikäisyyden saavuttanutta kohdellaan ulosottolainsäädännön näkökulmasta täysivaltaisina kansalaisina. Kaikilla nuorilla ei kuitenkaan ole riittävästi tietoa tai ymmärrystä asioidensa hoitoon. Nuorista saattaa tuntua, ettei heillä ole mitään menetettävää siinä vaiheessa, kun asiat ovat menneet jo ulosottoon perintään. Nuoret eivät välttämättä myöskään ymmärrä, mitä ulosotto ylipäätään tarkoittaa tai heiltä voi puuttua riittävä rohkeus asioidensa selvittämiseen.

<sup>265</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2015, tilastotietoa alaikäisistä velallisista.

<sup>266</sup> Valtakunnanvoudinvirasto 2015, tilastotietoa alaikäisistä velallisista.

On tärkeää, että nuoret saavat riittävästi tietoa ja oppivat ymmärtämään velkavastuun, ulosoton ja maksuhäiriömerkintöjen merkityksen tulevaisuutensa kannalta. Nykyisin yksikään taho ei ole välttämättä henkilökohtaisesti yhteydessä nuoreen, joka kamppailee perintätoimistolta tai lopulta ulosotosta tulleen maksukehotuksen kanssa. Myös maksuhäiriömerkintöjen syntyminen voi olla nuorelle epäselvää. Julkisen vallan tulee kiinnittää enemmän huomiota velkaantuneiden nuorten tilanteeseen ja pyrkiä saamaan ongelmien kasaantuminen ajoissa hallintaan.

Ulosottolaitos on jo järjestänyt nuorille tilaisuuksia, jossa on kerrottu taloudenhallintaan ja ulosottoon liittyviä asioita. Vastaavilla tilaisuuksilla on varmasti tarvetta myös tulevaisuudessa. Koulutustilaisuudet saattavat madaltaa nuoren yhteydenoton kynnystä ulosottoviranomaisen suuntaan. Olisi tärkeää, että nuori rohkenisi selvittämään tilannettaan häntä koskevien asioiden tullessa ulosottoon.

Ruotsissa ulosottolaitos panostaa erityisesti uusia asiakkaita koskeviin ensikontakteihin, mikä olisi varmasti hyvä toimintamalli myös suomalaisten ulosottovelallisten näkökulmasta. Tulevaisuuden ulosotossa voisi olla käytössä erityinen uusiin velallisiin kohdistuva ohjelma, jossa pyritäisiin lisäämään tietoisuutta ulosottomenettelyn kulusta ja vaikutuksista asioiden tullessa ensi kertaa ulosottoperintään. Ohjelmassa voitaisiin avata muun muassa nykyisen vireille-tuloilmoituksen sisältöä tehtävää varten erikoistuneiden ulosottoviranomaisten toimesta tapahtuvalla henkilökohtaisella yhteydenotolla tai tapaamisella. Erilaisten asiakasryhmien tarpeet tulisi ottaa ohjelmassa huomioon. Etenkin nuorten tulevaisuuden kannalta ohjelmalla saattaisi olla merkittäviä vaikutuksia.

Ulosottolainsäädäntöä uudistettaessa kannattaakin pohtia, voiko osa ulosottohenkilöstöstä suuntautua tulevaisuudessa esimerkiksi tämän kaltaiseen ennaltaehkäisevään työhön. Olisi kiinnostavaa tietää, minkälaisia kokemuksia velallisten suuntaan tapahtuvista yhteydenotoista on Ruotsissa saatu ja onko toiminnalla ollut esimerkiksi velallisten tai velkojen määriin liittyviä näkyviä vaikutuksia, joita myös Suomessa voitaisiin saavuttaa. Tässä olisi mielenkiintoinen aihe jatkotutkimukselle.

## Lähteet

### Painetut lähteet

Bräysy, P. 2013. Perintä käytännössä. Helsinki: Kauppakamari.

Hakalehto-Wainio, S. 2011. Lapsen oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis 4/2011, 510-525.

Hakalehto-Wainio, S. & Nieminen, L. 2013. Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. 2011. Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro.

Havansi, E. 2000. Ulosotto-oikeuden pääpiirteet. Helsinki: Yliopistopaino.

Hovila, M. 2015. Alaikäisen velallisen perusoikeussuojan turvaaminen. Oikeus 3/2015, 281-299.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 4., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.

Korhonen, R. 2003. Perusrekisterit ja tietosuojat. Helsinki: Edita Prima.

Koskinen, S. & Kulla, H. 2013. Virkamiesoikeuden perusteet. 6., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Koulu, R. & Lindfors, H. 2013. Velkavastuun toteuttaminen luottoyhteiskunnassa. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Koulu, R. & Lindfors, H. 2010a. Maksukyvyttömyyden oikeudelliset ulottuvuudet. Helsinki: Yliopistopaino.

Koulu, R. & Lindfors, H. 2010b. Maksukyvyttömyys. Yritys velkojana ja velallisena. Helsinki: Edita Prima.

Koulu, R. & Lindfors, H. 2009. Ulosotto-oikeus. Helsinki: Edita Prima.

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Linna, T. 1999. Ulosoton oikeussuojakeinojen systematiikasta. Lakimies 1/1999, 3-20.

Linna, T. 2008. Ulosottokaaren pääkohdat. Helsinki: Talentum.

Linna, T. Kohti aikuisuutta velkareppu selässä. Defensor Legis N:o 2/2014, 269-274.

Linna, T. & Leppänen, T. 2014. Ulosotto-oikeus I. 2., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Litmala, M. & Lohiniva-Kerkelä, M. 2005. Nuoren oikeudet. Helsinki: Edita Prima.

Länsineva, P. 2011. Omaisuuden suoja. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. 2011. Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro., 549-604.

Mäenpää, O. 2003. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.

Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro.

Mäenpää, O. 2008. Julkisuusperiaate. Helsinki: Talentum Media.

Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia.

Nieminen, L. 2006. Lapsuudesta vanhuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Helsinki: Edita Prima.

Nyyssölä, M. 2014. Yksityisyyden suoja työsuhteessa. Verkkojulkaisu: Talentum Media.

Pajulammi, H. 2014. Lapsi, oikeus ja osallisuus. Helsinki: Talentum.

Pohjolainen, T. & Tarukannel, V. Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. Defensor Legis N:o 6/2004, 1113-1123.

Saraviita, I. 2005. Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum.

Töyrylä, H. 2007. Ulosottokaari. Laki ja yksityiskohtaiset perustelut. Helsinki: WSOYpro.

Väätänen, U. 2011. Oikein ja joutuisasti. Lakimiesliiton kustannus.

#### Virallislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. HE 72/2002 vp.

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 216/2001 vp.

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi. HE 83/2006 vp.

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

Lakivaliokunnan mietintö LaVM 34/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 42/2006 vp.

Yleissopimus lapsen oikeuksista. 21.8.1991/60.

#### Sähköiset lähteet

Apulaisoikeusasiamiehen lausunto. 2007. Lapsen kuuleminen ulosottoasiassa Dnro 2393/4/05. Viitattu 6.11.2015.

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereopaa&\\${BASE}=ereopaa&\\${THWIDS}=0.26/1446811226\\_8217&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=0.26/1446811226_8217&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

Euroopan ihmisoikeussopimus. Viitattu 1.10.2015.

[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_FIN.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FIN.pdf)

Euroopan unionin perusoikeuskirja. 2000/C 364/01. Viitattu 1.10.2015.

[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf)

Heikkinen, A. 2010. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 19/2010. Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Viitattu 1.11.2015.  
[https://www.thl.fi/documents/470564/817072/paaseeko\\_asiakas\\_oikeuksiinsa.pdf/3763c13d-1f2f-4e38-83ca-054e89519d8d](https://www.thl.fi/documents/470564/817072/paaseeko_asiakas_oikeuksiinsa.pdf/3763c13d-1f2f-4e38-83ca-054e89519d8d)

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit. Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Viitattu 7.11.2015.  
[http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus\\_ja\\_julkaisut/julkaisut/yleinen\\_oikeustiede/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf](http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf)

Kirjallinen kysymys 299/2009 vp. Alaikäisten velkaantuminen. Viitattu 4.11.2015.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/kk\\_299+2009.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/kk_299+2009.pdf)

Kronofogden. Barns skuldsättning. Viitattu 25.10.2015.  
<https://www.kronofogden.se/Barnsskuldsattning.html>

Kronofogden. 2011. Följebrev. Viitattu 25.10.2015.  
<https://www.kronofogden.se/download/18.44812de6133c5768d6780005861/1371144369169/F%C3%B6ljebrev.pdf>

Kronofogden i korthet. Viitattu 25.10.2015.  
<https://www.kronofogden.se/Kronofogdenikorthet.html>

Kuluttajavirasto. 2014. Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä. Viitattu 6.11.2015.  
<http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/linjaukset/aihekohtaiset-linjaukset/hyva-perintatapa-kuluttajaperinnassa-2014.pdf>

Länsi-Savo. 2014. Ulosoton nuorimmat asiakkaat vasta taaperoiässä. Viitattu 4.11.2015.  
<http://www.lansi-savo.fi/uutiset/l%C3%A4hell%C3%A4/ulosoton-nuorimmat-asiakkaat-vasta-taaperoi%C3%A4ss%C3%A4-169090>

Oikeus. 2015. Maksuhäiriömerkinnät ulosotosta. Viitattu 28.8.2015.  
<http://oikeus.fi/ulosotto/fi/index/velallisenulosotossa/varattomuus.html>

Oikeus. 2015. Ulosoton organisaatio. Viitattu 4.9.2015.  
<http://www.oikeus.fi/ulosotto/fi/index/ulosotto/ulosotonorganisaatio.html>

Oikeusministeriö. 2014. Ministeriö ja hallinnonala. Viitattu 4.9.2015.  
<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/ministerio.html>

Oikeusministeriö. 51/2013. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025. Viitattu 5.9.2015.  
[http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1381731480444/Files/OMML\\_51\\_2013\\_lausuntotiiv\\_70.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1381731480444/Files/OMML_51_2013_lausuntotiiv_70.pdf)

Oikeusministeriö. 2015. Sisäisen tarkastuksen yksikkö. Viitattu 7.10.2015.  
<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/ministerio/organisaatio/sisaisentarkastuksenyksikko.html>

Oikeusministeriö. 2013. Ulosottolaitoksen tulossopimus vuodelle 2014. Viitattu 24.10.2015.  
[http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvвлиitteet/4aBBGUmMp/Ulosottolaitoksen\\_tulossopimus\\_2014.pdf](http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvвлиitteet/4aBBGUmMp/Ulosottolaitoksen_tulossopimus_2014.pdf)

Oikeusministeriö. 2004. Velkahallintaohjelma osa I. Työryhmämietintö 2004:7. Viitattu 25.10.2015.  
[http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20047velkahallintaohjelma-osaivelkahallintatyoryhmanehdotukset/Files/OMTR\\_7\\_2004\\_Velkahallintaohjelma\\_46\\_s.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20047velkahallintaohjelma-osaivelkahallintatyoryhmanehdotukset/Files/OMTR_7_2004_Velkahallintaohjelma_46_s.pdf)

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes. 2008. Avuttomuus lainsäädännössä. Viitattu 18.10.2015.

<http://www.stakes.fi/verkkajulkaisut/raportit/R14-2008-VERKKO.pdf>

Suomen asiakastieto. 2015. Maksuhäiriötilastot 1-3/2015. Viitattu 24.10.2015.

[http://www.asiakastieto.fi/documents/46608/48898/Maksuhairi%C3%B6tilastot\\_01\\_03\\_2015\\_YjaH.pdf/176362ca-f641-4ba3-a9a6-cb0395e1b4bd](http://www.asiakastieto.fi/documents/46608/48898/Maksuhairi%C3%B6tilastot_01_03_2015_YjaH.pdf/176362ca-f641-4ba3-a9a6-cb0395e1b4bd)

Suomen Akatemia. 2015. Nuoret, velka ja yhteiskunta - koukusta loukkuun. Rovaniemi: Lapin yliopisto. Viitattu 4.12.2015.

[https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/62224/Nuoret%20velka%20ja%20yhteiskunta%20KOUKUSTA%20LOUKKUUN\\_A.pdf?sequence=2](https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/62224/Nuoret%20velka%20ja%20yhteiskunta%20KOUKUSTA%20LOUKKUUN_A.pdf?sequence=2)

Talouselämä. 2013. Maksuhäiriöt: mitä ihmettä tapahtuu suomalaisen täyttäessä 20 vuotta? Viitattu 31.10.2015.

<http://www.talouselama.fi/uutiset/mita-ihmetta-tapahtuu-suomalaisen-tayttaessa-20-vuotta-maksuhairiomerkinnaat-ampaisevat-3357357>

Tilastokeskus 2015. Suomen virallinen tilasto, oikeus 2015. Ulosottoasiat 2014. Viitattu 5.9.2015.

[http://www.stat.fi/til/uloa/2014/uloa\\_2014\\_2015-04-08\\_fi.pdf](http://www.stat.fi/til/uloa/2014/uloa_2014_2015-04-08_fi.pdf)

Valtakunnavoudinvirasto. 2012. Ulosottotoimessa vilkkaampaa kuin vuotta aiemmin. Viitattu 11.11.2015.

<http://www.valtakunnavoudinvirasto.fi/fi/index/ajankohtaista/2010/03/ulosottotoimessavilkkaampaakuinvuottaaiemmin.html>

Valtakunnavoudinvirasto. 2015. Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2014.

[http://www.valtakunnavoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvliitteet/yJkhY8A0V/Ulosotto\\_Suomessa\\_2014\\_verkko.pdf](http://www.valtakunnavoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvliitteet/yJkhY8A0V/Ulosotto_Suomessa_2014_verkko.pdf)

Valtakunnavoudinvirasto. 2015. Ulosottolaitoksen toimintakertomus vuodelta 2014.

[http://www.valtakunnavoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvliitteet/euhGL7eiP/Ulosottolaitoksen\\_toimintakertomus\\_vuodelta\\_2014.pdf](http://www.valtakunnavoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvliitteet/euhGL7eiP/Ulosottolaitoksen_toimintakertomus_vuodelta_2014.pdf)

Valtakunnavoudinvirasto. 2015. Ulosottotoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntötyöryhmän ensimmäinen mietintö.

[http://www.valtakunnavoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvliitteet/PGw2XIGmf/Lainsaadantotyoryhman\\_ensimmaisen\\_mietinnon\\_lausuntotiivistelma.pdf](http://www.valtakunnavoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvliitteet/PGw2XIGmf/Lainsaadantotyoryhman_ensimmaisen_mietinnon_lausuntotiivistelma.pdf)

Valtiovarainministeriö. Sisäinen tarkastus valtionhallinnossa. Viitattu 1.10.2015.

<http://vm.fi/sisainen-tarkastus>

## Muut lähteet

Heinola, R. 2011. Valtakunnavoudinvirasto. Ulosottokurssi kihlakunnanulosottomiehille 5.-7.9.2011.

Laukkanen, J. 2014. Sisäinen valvonta. Valtakunnavoudinvirasto. Ulosoton peruskurssi 18.3.2014.

Nuoret ulosotossa. 2015. Koulutustilaisuus työpajojen nuorille 6.10.2015.

Soininen, A. 2014. Ulosoton julkisuus ja todistukset toimiston asiakaspalvelutyössä. Ulosottokurssi toimistohenkilöstölle 11.11.2014.

Valtakunnavoudinvirasto. 2015. Tilastotietoa ala-ikäisistä velallisista. Sähköposti 19.11.2015.



Valtakunnanvoudinvirasto. 2015. Ulosottotoimen rakenneuudistushanke. Organisaatio-, menettely- ja tietotekniikkatyöryhmien loppuraportti.

Weins, K. 2015. Kronofogden. Sähköposti 20.11.2015.

## Kuviot

Normihierarkia .....	21
Alaikäisten velallisten määrä Ruotsissa .....	63

## Taulukot

Ulosottovelallisten ikäjakauma vuoden 2014 lopussa .....	18
Ulosotossa vireillä olevat velalliset, joiden syntymävuosi 1996-1999 .....	51
Ulosotossa vireillä olevat velalliset, joiden syntymävuosi 2000-2014 .....	51