

30.10.2002

2109/4/00 ja 2525/4/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä

PÄÄTÖS KANTELUUN TULLIN ULOSOTTOMIEHELLE ANTAMAA VIRKA-APUA YM. KOSKEVASSA ASIASSA

1
KANTELUT

I Kantelu 2109/4/00

A on omasta ja kolmen muun henkilön puolesta osoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 26.9.2000 päivätyn kantelukirjoituksen, jossa hän arvostelee Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston ja Nuijamaan tullin menettelyä ulosmitatun henkilöauton haltuunottoa koskevassa asiassa. Kantelijan mielestä viranomaiset olivat menetelleet virheellisesti, kun tullin oli ulosottoviraston virka-apupyynnöstä ottanut A:n kuljettaman henkilöauton tullin haltuun. Autossa ollutta omaisuutta ei luetteloitu eikä sitä pyynnöistä huolimatta suostuttu palauttamaan esineiden oikeille omistajille.

II Kantelu 2525/4/01

A arvostelee Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisarion B:n tekemää päätöstä esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Tutkintapyyntö oli koskenut tullin virkamiesten menettelyä edellä mainitussa asiassa. Kantelijan mukaan päätöksessä oli virheellisesti vedottu tullilain 26 §:ään perusteena virka-avun antamiselle.

2
SELVITYS

3
RATKAISU

3.1
Tapahtumat

Avustava ulosottomies --- ulosmittasi 26.11.1999 ulosottolain 3 luvun 21 c §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla muun muassa nyt kysymyksessä olevan henkilöauton Rnro --- A:n omaisuutena hänen velkojensa suorituksiksi ilman omaisuuden haltuunottoa. Ulosmittauksen perusteella oli ajoneuvorekisteriin tehty merkintä muutoskiellosta. Ajoneuvorekisterin merkintöjen perusteella auto pysäytettiin Nuijamaan raja-asemalla 15.12.1999 noin kello 21.00. Auto otettiin tullin haltuun ulosottoviraston ylitarkastajan --- allekirjoittaman virka-apupyynnön nojalla. Virka-apupyyntö oli toimitettu raja-asemalle faksina 15.12.1999 kello 22.22. Toimenpiteen suorittanut tullimestari --- antoi virka-apupyynnön tiedoksi A:lle. Auto toimitettiin kuljetusliikkeen avulla Helsingin ulosottovirastoon.

3.2

Peruste haltuunotolle

Saadun selvityksen mukaan haltuunoton perusteena oli ensinnäkin ulosmittaus ja toiseksi esineen ulosottomiehen hallintaan saamiseksi esitetty virka-apupyynnö. Pyyntö oli osoitettu "Nuijamaan passintarkastukselle" ja rajavartiolaitoksesta annetun lain sekä PTR-yhteistyötä koskevien säännösten nojalla siirretty tullille.

Ulosottovirastosta ja tullista saadun tiedon mukaan tällainen menettely on käytännössä vakiintunut. Se perustuu ulosottolain 4 luvun 17 §:ään, jonka mukaan ulosottomies voi muun muassa panna ulkopuolisen henkilön hoitamaan ulosmitattu omaisuutta, jos ulosottomies katsoo, että ulosmitattua tavaraa ei voida jättää paikalleen velallisen vartioitavaksi.

Kahden viranomaisen välisellä virka-avulla tarkoitetaan sitä, että virka-apua antava viranomainen käyttää toimivaltaansa toisen viranomaisen tehtäväpiirissä, jotta virka-avun saaja voisi toteuttaa tietyn tehtävänsä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että virka-avun saamisen yleisenä edellytyksenä on, että toimi tai tehtävä, johon virka-apua pyydetään, kuuluu sitä pyytävän viranomaisen tehtäväpiiriin. Virka-avun tulee lisäksi perustua nimenomaiseen säännökseen ja sen antajan on pysyttävä oman toimivaltansa rajoissa toimiessaan virka-apuviranomaisena. Virka-apu on erotettava sellaisesta viranomaisen välisestä yhteistyöstä, josta on kysymys erityisesti tietojen ja asiantuntija-avun antamisessa (kts. Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, sivu 133-134. Näin myös hallituksen esityksessä Hallintolaiksi nro 72/2002 vp. sivu 56-57).

Virka-avusta ei ulosottolaissa ole nimenomaista säännöstä. Tullilain 19 §:ssä säännellään ainoastaan tulliviranomaisen oikeudesta saada virka-apua toiselta viranomaiselta tullilaitokselle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Näin ollen virka-avun saamisen ja antamisen edellytyksenä olevaa nimenomaista säännöstä ei nyt kysymyksessä olevassa virka-aputilanteessa ole. Perusteena käytetty ulosottolain 4 luvun 17 §:n säännös viittaa vain vartioimis- ja hallussapitotehtävään, joka voidaan uskoa kolmannelle henkilölle.

Toisaalta edellä mainitun sanamuodoltaan vanhentuneen ulosottolain säännöksen tulkinnassa voidaan perustellusti ottaa huomioon ulosottolain 3 luvun 21 c §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen "etäulosmittauksen" vaikutus. Oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut olevan luontevaa, että vartioimispykälää voitaisiin soveltaa myös tilanteissa, joissa ulosmittauksen edellytykset mitä ilmeisemmin ovat olemassa tai ulosmittaus on jo tehty, mutta ulosottomies ei heti pääse paikalle ottamaan löytynyttä velallisen irtainta omaisuutta haltuunsa. Kätkemisvaaran olemassaolo olisi luonnollisesti arvioitava kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

Oikeusministeriön lausunnossa on viitattu myös ulosottolain 3 luvun 30 §:n poliisilta saatavaa virka-apua koskevaan säännökseen. Säännöksen mukaan ulosottomiehellä on oikeus, mikäli täytäntöönpanossa tarvitaan, avauttaa lukkoja ja ovia sekä etsiä huoneita ja säilytyspaikkoja. Vastarintaa kohdatessaan ulosottomiehellä on oikeus saada poliisilta virka-apua, mutta hän voi itsekin käyttää sellaisia voimakeinoja, joita virkatehtävän laatuun ja vastarinnan vaarallisuuteen nähden sekä tilanteen muutoinkin huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Oikeusministeriön lausunnon mukaan lainkohta on vakiintuneesti katsottu voitavan soveltaa joustavasti siten, että virka-apua poliisilta on pyydetty ja saatu muissakin kuin väkivaltatilanteissa esimerkiksi osamaksukaupalla myydyin esineen takaisin saamiseksi osamaksukauppalaan mukaisen tilityksen yhteydessä. Vaikka säännös koskee poliisia, sitä on käytännössä tulkittu niin, että sen on katsottu soveltuvan virka-avun antajatahon suhteen myös rajavartiolaitokseen ja tulliin.

Tulli on vedonnut myös valtioneuvoston päätökseen viranomaisen välisestä virka-apusta (423/1936).

Edellä mainitun valtioneuvoston päätöksen mukaan, kun valtion viranomaiselta pyydettävä virka-apu koskee tiedonantoa, henkilötietojen hankkimista, asiakirjain täydentämistä, rikoksentekeijäin etsiskelemistä tai kiinniottamista, asianosaisten ja todistajain kutsumista tai noutamista oikeuteen tai muuta sellaista, jonka toimeenpanon paikallinen viranomainen voi suorittaa, eikä se voimassa olevien määräysten mukaan edellytä ylemmän viranomaisen toimenpidettä, on virka-apua pyytävän viranomaisen, ellei asianlaatu toisin vaadi, asian käsittelyn jouduttamiseksi käännyttävä suoraan asianomaisen paikallisen viranomaisen puoleen.

Säännöksen soveltamisen kannalta on ongelmallista, ettei se - ainakaan vanhahtavan sanamuotonsa perusteella - ole kuitenkaan suoranainen toimivaltanormi virka-avun antamisesta tai normi oikeudesta saada virka-apua.

Tullin osalta on mielestäni erityisesti otettava huomioon se, että tullille ei voida asettaa liian korkeaa vaatimusta ulosottolainsäädännön tuntemiselle varsinkaan tällaisessa tilanteessa, joka vaatii nopeita toimenpiteitä virka-ajan ulkopuolella.

Oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut, että edellä kerrotulle virka-apua koskevalle soveltamiskäytännölle tulisi hyväksyä tavanomaisen oikeuden status. Totean, että eduskunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä ulosottolain muuttamisesta (HE 216/2001 vp) on kuitenkin esitetty säännöstä ulosottomiehen oikeudesta saada virka-apua muulta viranomaiselta (esitetty uusi 3 luvun 107 §).

Edellä esitetyn perusteella katson, että virka-avun antamisen oikeudellinen perusta siitä huolimatta, että se perustuu vakiintuneeseen ulosottokäytäntöön, on säädöspohjaltaan ohut ja varsin tulkinnanvarainen. Kun lainsäädännön täsmentäminen ja selkeyttäminen on kerrotulla tavalla vireillä ja koska autoon jo ulosmittauksen perusteella kohdistui ulosottolain 4 luvun 30 §:n mukaisia vallintarajoituksia, ei haltuunotto mielestäni kuitenkaan loukannut A:n oikeuksia siten, että minulla olisi aiheutta puuttua asiaan enemmälti.

Sikäli kuin kantelussa voidaan katsoa olevan kysymys itse ulosmittausmenettelystä totean, että A on valittanut ulosmittauksesta Helsingin käräjäoikeuteen ja edelleen Helsingin hovioikeuteen. Helsingin hovioikeus antoi päätöksensä 14.6.2002. A:n valituslupahakemus on edelleen vireillä korkeimmasa oikeudessa. Koska oikeusasiamies ei voi puuttua tuomioistuimessa tai muussakaan viranomaisessa vireillä olevan asian käsittelyyn, ei kantelu tältä osin ainakaan tässä vaiheessa anna aiheutta toimenpiteisiini.

3.3

Haltuunottomenettely

Saadun selvityksen mukaan haltuunotto perustui ulosottoviraston yksilöityyn ja kirjalliseen virka-apupyynnöön. Virkapyyntö annettiin A:lle haltuunottotilaisuudessa tiedoksi ja todistus tiedoksiannosta merkittiin asiakirjaan. Osapuolilla on erilaiset käsitykset siitä, saiko A poistaa autosta kaikki tavarat vai ainoastaan omat tavaransa. Koska A ei sinänsä kiistä sitä, etteikö hän olisi saanut ja käyttänyt oikeutta poistaa ainakin joitain tavaroita autosta ennen haltuunottoa, pidän uskottavampana tullimestari --- kertomusta, että tätä oikeutta ei millään tavalla rajoitettu.

Pidän tullimestari --- menettelyä virka-apupyynnön tiedoksi antamisessa asianmukaisena siksi, että tiedoksiannolla ainakin haltuunotonperuste on tullut kantajan tietoon. Koska haltuunotossa oli

kysymys tosiasiallisesta toimesta, ei se mielestäni ollut ulosottolain 10 luvussa tarkoitettu toimi tai päätös, josta voitaisiin erikseen valittaa. A:lla on ollut oikeus valittaa itse ulosmittauksesta, mitä oikeutta hän on käyttänytkin. Näin ollen erillistä päätöstä haltuunotosta ei mielestäni ollut tarvetta laatia. Todistus haltuunotosta olisi kuitenkin ollut aiheellista merkitä tiedoksiannetulle asiakirjalle.

Tullimestari --- kertoo lukinneensa auton ja toimittaneensa avaimen esimiehelleen. Auton oli toimittanut Helsinkiin kuljetusliike. Katson, että saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että auton haltuunotossa ja kuljettamisessa olisi menetely huolimattomasti.

Autossa olleiden esineiden luetteloiminen ei, kun otetaan huomioon edellä omaisuuden poisotto-oikeudesta lausuttu, ole mielestäni kuulunut tullin virkamiesten velvollisuuksiin.

3.4

Ulosottomiehen velvollisuus luetteloida autossa olleet esineet

Kantelija kertoo, että autossa oli tarkemmin yksilöimättä jäänyttä kolmen muun kantelijan omaisuutta. Saadun selvityksen mukaan A:n asiamies oli osoittanut ulosottomiehelle 22.5.2002 päivätyn oikaisuvaatimuksen, jossa yksilöitiin muille kuuluvana omaisuutena nahkainen lentolaukku, jossa oli muun muassa NMT-puhelin ja kannettava tietokone kirjoittimeen, taskulamppu, naulakko ja aurinkolasit. Asiakirjassa todettiin, että autossa saattoi olla muutakin eri henkilöille kuuluvaa omaisuutta, koska auto oli useiden henkilöiden käytössä.

Kihlakunnanvouti --- teki vaatimuksen johdosta 16.6.2000 itseoikaisun suorittamatta jättämistä tarkoittaneen päätöksen, jossa hän totesi, että lentolaukkuja sisältöineen ei ollut autossa sen haltuunottohetkellä. Päätöksen mukaan itseoikaisun vaatija ei ollut myöskään esittänyt mitään näyttöä siitä, että esineet olisivat olleet ulosmitatussa autossa. Taskulamppu, naulakko ja aurinkolasit oli päätöksen perustelujen mukaan ulosmitattu velallisen hallinnan luoman omistusolettaman mukaisesti. Itseoikaisun vaatija ei ollut esittänyt minkäänlaista näyttöä kyseisten esineiden kuulumisesta sivulliselle. Muilta osin vaatimus hylättiin yksilöimättömänä.

Puhelimitse avustavalta ulosottomieheltä --- saadun tiedon mukaan autossa olleet, edellä mainitut taskulamppu, naulakko ja aurinkolasit ovat edelleen ulosottomiehen hallussa. Niin kuin ulosottomiehen selvityksestä tähän asiaan ilmenee, niiden omistajilla on oikeus noutaa esineet ulosottovirastosta. Avustavan ulosottomiehen --- kertoman mukaan asiasta on ilmoitettu A:lle.

Saadun selvityksen mukaan autossa ei ole ollut muuta omaisuutta kuin erikseen selvityksessä mainittu ja siinä vähäpätöiseksi arvioitu omaisuus. Vaatimusta omaisuuden palauttamisesta/kuvaamisesta ei oikaisuvaatimuksessa esitettyä lukuun ottamatta edes ollut yksilöity. Omaisuus on edelleen tallessa eikä sitä ollut myyty auton kanssa pakkohuutokaupalla. Saadun selvityksen mukaan omaisuudesta oli ilmoitettu A:lle, mutta A ei esimerkiksi esittämänsä valtakirjan perusteella ollut tullut ulosottovirastosta vaatimaan omaisuutta haltuunsa.

Mitä tulee omaisuuden luettelointiin ulosottovirastossa toteaa, että siihen ei mielestäni ollut aihetta varsinkaan, jos ulosottomies katsoi, että omaisuus oli vähäarvoista eikä kuulunut ulosmittauksen piiriin eikä sitä myyty ulosmitatun omaisuuden pakkohuutokaupassa. Saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että ulosottohenkilöstö olisi menetellyt tältä osin lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa.

3.5

Tutkinnanjohtajan menettely

A pyysi 2.4.2001 poliisia tutkimaan Nuijamaan tullin Helsingin kihlakunnan ulosottovirastolle antaman virka-avun laillisuuden. Rikoskomisario B teki tutkinnanjohtajana 9.5.2001 päätöksen esitutkinnan toimittamatta jättämisestä sillä perusteella, että tutkintapyynnöstä ja muuten saadun selvityksen mukaan asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta. Päätöksessä on viitattu esitutkintalain 43 §:ään sekä tullilain 26 §:ään. Viimeksi mainittua lainkohtaa oli käytetty perusteena tullin velvollisuudesta antaa virka-apua ulosottoviranomaiselle.

B kertoi selvityksessään, että hän oli selvittänyt tullin antaman virka-avun edellytyksiä Lappeenrannasta Itäisestä tullipiiristä.

Ensinnäkin totean, että päätöslomakkeeseen on erheellisesti merkitty päätöksen perustuvan esitutkintalain 43 §:ään, vaikka päätös esitutkinnan toimittamatta jättämisestä perustuu esitutkintalain 2 §:ään 1 momenttiin. Kyseisen lainkohdan mukaan poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Esitutkintalain 43 § koskee asian päättämistä esitutkinnan suorittamisen jälkeen.

Myös päätöksessä tullin toimivallan perusteena mainittu tullilain 26 § on virheellinen lainkohta. Ottaen kuitenkin huomioon edellä esitetty selvitys tullin menettelyn perusteista ja erityisesti siitä, että menettely oli vakiintuneen käytännön mukaista, asia ei anna minulle aihetta muuhun kuin että kiinnitän rikoskomisarion B:n huomiota päätöksen perustelujen virheellisyyteen sekä esitutkintalain edellä mainitun säännöksen että virka-avun antamisen perusteen osalta.

3.6

Toimenpiteet

Saatan Nuijamaan tullin tietoon käsitykseni haltuunottomenettelyn kirjaamisesta siten kuin olen edellä kohdassa 3.3 esittänyt. Saatan myös kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen rikoskomisario B:n menettelyn virheellisyydestä hänen tietoonsa lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestä hänelle ja kiinnitän B:n huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen esitutkinnan päättämistä koskevien päätösten perustelemisessa.