

13.2.2009

Dnro 229/5/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

Viite:

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoyksikön kirje 22.1.2009 OM 12/43/2009

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI VALTAKUNNANVOUDINVIRASTOSTA JA ULOSOTTOKAAREN MUUTTAMISESTA

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa ehdotukseksi laiksi valtakunnanvoudinvirastosta ja ulosottokaaren muuttamisesta.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Esitys sisältää tarkemmat säännökset jo ulosottokaaren aikaisemmin sisällytetyistä säännöksistä ulosoton väliportaana hallinnon poistamisesta siirtämällä lääninhallitusten tehtävät ja osa oikeusministeriön tehtävistä perustettavalle hallintovirastolle.

Olen jo 16.9.2005 antamassani lausunnossa ehdotukseksi ulosottokaareksi ja verotäytännönpanolaiksi todennut, että ehdotuksessa viitattiin myös lainkäyttötehtäviä omaavan valtakunnallisen ulosottoviranomaisen perustamismahdollisuuteen. Tätä vaihtoehtoa ei tuossa esityksessä ollut enemmälti pohdittu. Sen esteenä katsottiin tuolloin olleen, että ulosottoitoimen tulisi olla kokonaisuudessaan irrotettu valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetusta laista (126/1992).

Tässä esityksessä ei sen aikaisempaa sääntelyä täydentävän ja täsmentävän luonteen vuoksi ole pohdittu erikseen kysymystä siitä, tulisiko virastolla olla lainkäyttötehtäviä. Ehdotuksessa esitetään viraston tehtäviksi pääasiassa ne tehtävät, jotka tällä hetkellä ovat oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoyksiköllä ja lääninhallituksilla. Huomio kuitenkin kiinnittyy siihen, että tehtävistä on poistettu ulosottokäytännön yhtenäisyyden seuranta, mikä oli aikaisemmin lääninhallitusten tehtävänä.

Ulosoton keskushallintotyöryhmän loppuraportissa (OM:n lausuntoja ja selvityksiä 2005:16) todetaan, että tehtäväkokonaisuus on jäänyt käytännössä kuolleeksi kirjaimiksi ja että lääninhallitusten oikeushallintopäälliköille tehdyn kyselyn mukaan oikeusministeriön oikeustapausrekisteri vastaisi tarpeisiin tältä osin.

Mainitussa loppuraportissa todetaan myös listattaessa kolmiportaisen hallinnon ongelmia, että lääninhallitusten kanteluratkaisujen ohjausvaikutus on jäänyt vähäiseksi. Hallituksen esityksessä ulosottokaareksi ym. (HE 83/2006 vp) todetaan kantelumenettelyn osalta, että kanteluasioiden kokoaminen hallintovirastolle vahvistaisi ulosottolaitoksen sisäisen hallintokantelun merkitystä yleisen laillisuusvalvonnan rinnalla sekä kantelijoiden tasavertaisuuden toteutumisesta. Ulosottomiesten menettelyn oikeellisuuden valvonnassa saatu asiantuntemus edesauttaisi mahdollisten koulutus- ja ohjaustarpeiden havaitsemista ja toteuttamista. Edelleen esityksessä

todetaan, että ohjaus ei tarkoittaisi varsinaisiin yksittäisiin lainkäyttöasioihin ulottuvaa ohjausta, vaan siinä suhteessa ulosottomiehet toimisivat jatkossakin itsenäisinä lainkäyttöviranomaisina. Valtavien asiamäärien vuoksi hallintoviraston ohjausvaltaa ei kuitenkaan tulisi määrittää myöskään liian suppeasti, jotta toiminnan yhtenäisyyttä ja asianosaisten välistä tasavertaisuutta eri piireissä voitaisiin edistää (s. 19 ja 20).

Mielestäni hallinnon sisäisen hallintokantelun merkityksen vahvistaminen nimenomaan edellyttää kantelujen tai koulutustarpeiden huomioon ottamisen lisäksi myös havaittuihin ulosottokäytännön epäyhtenäisyyksiin puuttumista ohjauksen kautta.

Ulosottokaaren 12 luvun 2 § koskee vain hallinnollisten määräysten antamista. Hallinnollisia määräyksiä ja tuolloin myös ohjeita koskeva säännös otettiin ulosottolain uudistuksessa 1.4.2004 lukien ulosottolakiin (679/2003). Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 216/2001 vp) todetaan, että ohjeita ei saisi antaa asioista, joilla on vaikutusta yksityisten tahojen tai kuntien asemaan. Ulosottoviranomaisten lainkäyttöratkaisut koskevat poikkeuksetta yksityisiä kansalaisia tai yhteisöjä. Tästä syystä ulosottoviranomaisten lainkäyttöratkaisuja voitaisiin ohjata ainoastaan antamalla ulosottoviranomaisille tietoa uudesta lainsäädännöstä tai oikeuskäytännöstä. Sitovasti lainkäyttöratkaisuja voitaisiin ohjata vain asetuksella ja silloinkin ainoastaan laissa olevan yllä mainitut vaatimukset täyttävän valtuutussäännöksen nojalla.

Hallituksen esityksessä 83/2006 vp käsitellään puolestaan hallituksen esityksen 1 luvun 12 §:n perustelujen kohdalla sitä, mitä tarkoitetaan hallintovirastolle kuuluvalla hallinnollisella ulosottoimen yleisellä johdolla, ohjauksella ja valvonnalla. Esityksessä rajataan hallintoviraston ohjaustehtävä eli velvollisuutta huolehtia ulosottoimen yhtenäisyydestä sellaisiin asioihin, joissa ei ole kysymys ulosottomiesten varsinaisesta lainkäytöstä. Esimerkiksi menettelytapoja voitaisiin ohjata antamalla suosituksia silloin, kun ei ole kysymys ulosottomiehen harkintaoikeudesta oikeus- ja näyttökysymyksissä. Yhtenäisyyttä ohjaavia hallintoviraston toimia voidaan pitää perusteltuina etenkin sellaisissa maksuluonteisissa ja yksinkertaisissa asioissa, joihin ei yleensä liity juridista harkintaa ja joiden yhdenmukainen ja tehokas sujuminen on keskeistä koko laitoksen toiminnan kannalta.

Pidänkin tärkeänä, että hallinnon sisäisen hallintokantelun roolia vahvistetaan erityisesti asianosaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen ja menettelyn laillisuuden valvonnassa.

Vaikka valtakunnanvoudinviraston virkamiehet eivät olisi ulosottolaissa tarkoitettuja ulosottomiehiä eikä valtakunnanvoudinvirastolle kuuluisi lainkäyttötehtäviä, olisi mielestäni ehdotuksessa tullut ottaa selvemmin huomioon tarve lainkäytön yhtenäisyyden ohjaamiseen.

Ehdotuksessa viitataan kaksiportaista hallintomallia esiteltäessä muun muassa Valtakunnansyyttäjänviraston hallintomalliin. Toisaalta ei aikaisemmissa selvityksissä eikä hallituksen esityksessä ulosottokaareksi taikka tässä ehdotuksessa ole pohdittu vastaavaa mallia itsenäisistä lainkäyttöviranomaisista ja ylimmästä hallinnonalalla lainkäyttövaltaa käyttävästä viranomaisesta (vrt. valtakunnansyyttäjä). Aikaisemmissa selvityksissä jää ainoastaan maininnalle malli, jossa – Ruotsissa toteutettavaa mallia mukaillen – olisi yhtenäinen valtakunnallinen viranomainen, joka toimisi hajautetusti ja jolla olisi ulosottopiirijakoa vastaavat toimipaikat.

Mielestäni vastaisuudessa olisi syytä pohtia ulosottokäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi esimerkiksi syyttäjälaitosmallia vastaavan kaltaisen mallin soveltuvuutta myös ulosottoimessa.

Ehdotuksessa esitetään ulosottokaareen asiallista muutosta 3 luvun 64 §:ään. Pykälään lisätäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan valtakunnanvoudinvirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä pykälän 1 momentissa tarkoitettuja tietoja. Lainkohdassa annettaisiin valtakunnanvoudinvirastolle oikeus saada tietoja ja luovuttaa niitä ulosottomiehelle käytettäväksi yksittäisissä ulosottoasioissa. Tällainen keskitetty tietojen hankkiminen voitaisiin järjestää, jos se on tarkoituksenmukaista. Ehdotuksen mukaan keskitettyä tietojen hankintaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena esimerkiksi silloin, kun on kyse suuresta tietomassasta ja keskittämällä voidaan välttää turhien kulujen ja henkilötyön syntymistä tietojen luovuttajalle. Tarkoituksena on helpottaa tietojen saantia silloin, kun lukuisissa asioissa tarvitaan tietoa samasta lähteestä. Valtakunnanvoudinvirasto toimisi teknisenä tiedonvälittäjänä niille ulosottomiehille, joilla on vireillä sellaisten henkilöiden ulosottoasioita, joita koskevia tietoja on löytynyt kyseisessä tietojen hankinnassa. Vain näitä henkilöitä koskevat tiedot toimitetaan ulosottopiireihin.

Mielestäni esitetty säännös on epätäsmällinen eivätkä perustelutkaan selvennä tarkemmin sitä, millaisesta ja miten rajatusta tietojen keruusta ja käsittelystä on kysymys. Näin ollen en pysty tarkemmin arvioimaan menettelyyn mahdollisesti liittyviä ongelmia.