

31.5.2006

33/2/06 ja 34/2/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

OIKEUSMINISTERIÖN MENETTELY ULOSOTON ULJAS-TIETOJÄRJESTELMÄHANK-KEEN TOTEUTUKSESSA

1

KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

Oikeusministeriö otti 1.3.2004 käyttöön uuden ulosoton tietojärjestelmän (ULJAS). Samalla tuli voimaan laki ulosottolain muuttamisesta (679/2003), jolla ulosoton menettelysäännöksiä merkittävästi täydennettiin.

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen ulosottolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 30.11.2001 (HE 216/2001 vp). Eduskunta hyväksyi lain muutettuna 10.6.2003 ja Tasavallan presidentti vahvisti lain 27.6.2003.

Ehdotettujen lakien oli hallituksen esityksen mukaan tarkoitus tulla voimaan 1.3.2003, mutta lakiehdotusten voimaantulosäännökseen tehtiin eduskuntakäsittelyn aikana muutos, jolla voimaantuloksi määrättiin 1.3.2004, koska "ulosoton uusi tietojärjestelmä, jonka valmistumiseen ulosottolain voimaantulo on sidottu, ei valmistu suunnitellun mukaisesti" (LaVM 34/2002 vp).

Lain voimaantulon jälkeen oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut useita kanteluita, joissa arvostellaan ulosoton toiminnassa 1.3.2004 jälkeen ilmenneitä viivästyksiä ja virheellisyyksiä. Ulosottopiireistä saadun selvityksen mukaan näissä asioissa ilmenneillä virheillä ja puutteellisuuksilla on ollut yhteys ULJAS-tietojärjestelmän käyttöönottoon.

Nämä kantelut, joihin olen erikseen antanut ratkaisuni, ovat koskeneet perityn elatusapumaksun rahatilityksen viivymistä velkojalle, liikaa kertyneiden varojen palautuksen viivästymistä, saatavan perinnän viivästymistä ja erilaisten ulosoton tulosteiden, kuten maksukehoitusten, ulosmittauspöytäkirjojen ja perimiskuittien virheellisyyttä tai puuttumista. Eräässä tapauksessa tosite oli annettu myös muulla kuin velallisen äidinkielellä.

Olen vielä ottanut omana aloitteena tutkittavakseni seuraavista lehtiartikkeleista ilmenevät asiat:

1) Kaleva-lehdessä 11.1.2005 olleen artikkelin mukaan "Sakkonsa maksamatta jättäneiden ja muuntorangaistukseen tuomittujen pelätään ruuhkauttavan jo muutoinkin yliasutut suomalaisvankilat. – Käräjäoikeudet

ovat antaneet noin 10 000 muuntorangaistusta. Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmän takkuilun takia niitä ei ole kuitenkaan kyetty panemaan täytäntöön sitten maaliskuun 2004."

Oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2005 todetaan va nkeinhoidon yleiskatsauksessa, että vankien määrän kasvun osasyynä, joskin ennakoitua pienempänä, oli edellä mainitusta tietojärjestelmävirheestä johtunut sakon muuntorangaistusten täytäntöönpanon viipyminen.

2) Ålandstidningen-lehdessä 29.10.2004 olleen artikkelin mukaan ULJAS-tietojärjestelmä oli käytössä vain suomenkielisenä. Velalliset olivat myös saaneet suomenkielisiä ilmoituksia ja muita tulosteita. Maakunna nvouti arvostelea artikkelissa myös sitä, että oikeusministeriön tietohallintoyksiköstä oli vaikea saada tietoa toimintahäiriöistä.

2

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON SELVITYS

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) suoritti ulosoton tietojärjestelmähanketta koskeneen tarkastuksen ja antoi sen perusteella 4.11.2005 tarkastuskertomuksensa (nro 110/2005). VTV katsoi, että hankkeen ohjauksessa ja läpiviennissä käytetyt menettelyt eivät täyttäneet niitä vaatimuksia, jotka valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeille tulee asettaa. Projektin sisäinen valvonta ei ollut säännösten edellyttämällä tasolla. VTV edellytti, että oikeusministeriö teettää erillistarkastuksen laskutuksesta ja tekee perustellun päätöksen sanktioiden soveltamisesta ja sillä olevista vaatimuksista projektin viivästyksen johdosta sekä toimituksen vastaanotosta.

VTV:n tarkastuskertomuksessa todetaan toimituksen vastaanottamisesta seuraavaa:

ULJAS-ohjelmistoprojektin ohjausryhmän 3.2.2004 pidetyn kokouksen pöytäkirjan kohdan 3 mukaan päätettiin, että peruspaketin virallinen hyväksyminen tapahtuu ohjausryhmän seuraavassa kokouksessa projektiryhmän päätösdokumentin pohjalta.

Seuraavan, 25.2.2004 pidetyn kokouksen pöytäkirjan kohdan 4 (ULJAS-peruspaketin hyväksyminen) mukaan ohjausryhmä totesi, että asiakas (OM) on hyväksynyt kohdassa 3.2 kuvatun toimituksen. Päätettiin, että laaditaan hyväksymisdokumentti, joka allekirjoitetaan sillä viikolla. Edelleen pöytäkirjan mukaan sovittiin, että hyväksymisen pohjana on toimituspaketti tp23. Se täyttää hyväksymiskriteerit ja sen työasemaohjelmisto on levitetty.

Ohjelmisto otettiin tuotantokäyttöön 1.3.2004 (em. pöytäkirjan kohta 6). Sen hyväksymisestä on tehty pöytäkirja huomattavasti käyttöönoton jälkeen eli 23.6.2004. Pöytäkirjan nimi on "Perustoimituksen hyväksymispöytäkirja" ja sen allekirjoittajina ovat ohjausryhmän puheenjohtaja ja oikeusministeriön hankepääällikkö.

Sopimuksessa vastaanottopöytäkirjan allekirjoittajilla tarkoitetaan hankintasopimuksen allekirjoittajia eli oikeusministeriön puolelta

kansliapäällikköä ja oikeushallinto-osaston osastopäällikköä, joiden olisi tullut oikeusministeriön puolelta vastaanottaa tilattu työ. Tällaista toimituksen hyväksymistä ei ole kuite nkaan oikeusministeriön taholta tehty.

Uusi ohjelmisto on ollut käyttöönottovaiheessa monin osin epätydyttävä. Järjestelmä on kuitenkin otettu käyttöön ulosoton uutena tietojärjestelmänä ja liitetty valtion kirjanpitojärjestelmään. Ohjelmiston toimivuudesta olisi tullut varmistua asianmukaisella ja riittävällä testauksella.

VTV:n yksittäisistä tarkastushavainnoista mainittakoon:

- Projektiin lähdetty puutteellisesti valmisteltuna. Ohjelmistomäärittelyt olivat keskeneräiset.

- Hankkeen asettamiskirjeessä tarkoitettua kokonaishankkeen ohjaamiseen keskittyntä ohjausryhmää ei ole ollut.

- Päätöksenteko sopimusrikkomuksen seurauksista ei ole ollut sopimuksen mukaista. Selvitys ei ollut riittävän täsmällinen ja korvaus oli alimittainen.

- Testaus kattavuudeltaan ja vaatimustasoltaan suunniteltua huomattavasti vähäisempi. Siirto-ohjelmisto jäi puutteellisesti testatuksi, mikä näkyi käyttöönottovaiheessa lukuisina virheinä.

- Tilaajan olisi tullut puuttua virheisiin aikaisemmin ja voimakkaammin.

- Kustannusarvio ylitettiin 154 %:lla. Lisäksi sen muutoshallinnan ja lisätöiden kustannukset olivat n. 155 % urakkahinnasta. Tämä osoitti VTV:n mielestä hankkeen heikkoa suunnittelua ja projektin hallintaa. Selvitystä lisätöiden jakaumasta aiheuttamisperiaatteen mukaan ei ole tehty. Kustannusten seurantasuunnitelma on puuttunut.

Oikeusministeriö totesi tarkastuskertomusluonnoksesta VTV:lle antamassaan lausunnossa muun muassa seuraavaa:

Kun oikeusministeriön edustajat hyväksyivät hankkeen ohjausryhmässä ns. perustoimituksen käyttöönotettavaksi 1.3.2004 alkaen, niin tällöin ei ollut tiedossa yhtäkään vakavaa, käytön estävää virhettä järjestelmässä. Oikeusministeriö ei näin ollen ottanut tietoisesti käyttöön virheellisesti toimivaa järjestelmää vaan viat ilmenivät vasta käyttöönoton jälkeen. Käyttöönottoaikataulua ei voinut vähäisin perustein siirtää, joten järjestelmä päätettiin ottaa käyttöön ja siten vastaanottaa perustoimitus.

Ulosottolainsäädännön ja järjestelmän käyttöönoton välillä oli asiallinen kytkentä siten, että ulosottolain muutoksen voimaantulo edellytti tietojärjestelmän olevan käytössä. Käyttöönotosta oli asiallisesti päätetty lainsäädäntöprosessissa. Ohjausryhmä ei sinänsä päättänyt eikä voinutkaan päättää siitä, otetaanko järjestelmä käyttöön vai eikö oteta. Ohjausryhmä vain totesi oikeusministeriön puolesta sen teknisen asiantilan, että järjestelmä voidaan teknisesti ottaa käyttöön. Jos oikeusministeriön puolesta olisi todettu, että järjestelmää ei voida ottaa käyttöön, päätös olisi pitänyt tehdä lainsäädäntöä muuttamalla.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tehty ratkaisu oli oikea. Vaikka järjestelmässä olikin puutteita ja vaikka käyttöönotossa oli pahojakin ongelmia, eivät ne olleet sen tasoisia, että ne olisivat antaneet aiheutta lainsäädännön muuttamiselle, joka olisi ollut toinen vaihtoehto. Sen seikan teknisessä toteutamisessa, oliko järjestelmä käyttöönotettavissa vai ei, ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ollut kyse ylipäätään minkään toimivallan käytöstä, vaan teknisestä ja toiminnallisesta asiantuntija-arviosta.

3

OIKEUSMINISTERIÖN SELVITYS LAUSUNTOPYYNTÖÖNI

Pyysin oikeusministeriötä antamaan minulle selvityksen ja lausuntonsa paitsi erikseen kunkin yksilöidyn asian osalta, myös tästä asiakokonaisuudesta ja ottamaan kantaa VTV:n tarkastuskertomuksessa (s. 92) esitettyyn käsitykseen, että ohjelmisto otettiin puutteellisten testausten jälkeen keskeneräisenä ja virheitä sisältävänä käyttöön. Kiinnitin oikeusministeriön huomiota siihen, että tämän ratkaisun seurauksena on asianosaisille tai sivullisille voinut syntyä vahinkoa.

Oikeusministeriö totesi 17.3.2006 päivätyssä selvityksessään, että tietojärjestelmähankkeen yleisinä tavoitteina olivat seuraavat seikat:

- Järjestelmän tuli sisällöllisesti vastata ulosottolain muutosta ja sisältää muuttuvaa käytännön ulosottomenettelyä vastaava toiminnallisuus.
- Järjestelmä tuli toteuttaa kiinteässä, ennalta määrättyssä aikataulussa ja ottaa käyttöön lain muutoksen voimaan tullessa yhtenä kokonaisuutena.
- Järjestelmän tuli olla elinkaarikustannuksiltaan mahdollisimman edullinen sekä
- sisältää sellainen toiminnallisuus, joka mahdollistaa tuottavuuden kehittämisen ja ulosoton kokonaiskustannusten hallinnan pitkällä tähtäyksellä.

Nämä lähtökohdat oli ilmaistu periaatteessa kaikissa ulosottoa koskevissa oikeusministeriön yleisissä suunnitteluasiakirjoissa 16.11.1999 hyväksytystä ulosoton kehittämisen kokonaissuunnitelmasta alkaen. Nämä tavoitteet olivat olleet taustaoletuksina kaikissa ulosoton kehittämistä koskevassa suunnittelussa ja valmistelussa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan nämä hankkeen yleiset lähtökohdat ovat oikeat. Ne olivat olennaisesti vaikuttaneet hankkeen toteutuksen aikana tehtyihin ratkaisuihin ja määränneet hankkeen luonteen. Tässä yhteydessä olennaisia piirteitä ovat nimenomaan se, että hanke oli erittäin laaja ja että se tuli toteuttaa kiinteässä aikataulussa. Ulosoton kehittämisen kokonaissuunnitelma käsiteltiin hallituksen iltakoulussa joulukuussa 1999 eli siis välittömästi ennen hankkeen käynnistymistä. Näin ollen tavoitteenasettelu oli oikeusministeriön käsityksen mukaan hyväksytty varsin kattavasti ja se vastasi myös Lipposen toisen hallituksen hallitusohjelman tavoitetta vähentää ulosoton pitkäkestoisuudesta aiheutuvia haittoja.

Ulosoton tietojärjestelmä oli sekä säädösten osalta että käytännössä välttämätön edellytys lainsäädännön toimeenpanolle. Ulosottolaki ei voinut olla voimassa eikä sitä voi toimeenpanna ilman tietojärjestelmää. Tietojärjestelmää koskevat säännökset sisällytettiin ulosottolain kokonaisuudistuksen toiseen vaiheeseen, jonka oli alun perin tarkoitus tulla voimaan 1.3.2003, mutta joka sitten järjestelmähankkeen viivästymisen vuoksi tuli voimaan vasta vuotta myöhemmin.

Lainsäädäntömuutos oli oikeusministeriön selvityksen mukaan asiallisesti jakamaton kokonaisuus. Kun ulosotolle säädettiin enimmäiskesto, oli velkojan näkökulmasta välttämätöntä, että ulosotto tämän ajan oli tehokasta ja että velkojalla tämän ajan kuluessa oli reaalin mahdollisuus saada saatavansa ulosoton kautta perityksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa lain säätämisen järjestyksestä viitataan nimenomaan tähän.

Hankkeen suunnittelussa ja valmistelussa pidettiin täysin välttämättömänä ja kaikkien tavoitteiden kannalta parhaana ja käytännössä ainoana vaihtoehtona sitä, että järjestelmä otetaan käyttöön kokonaisuudessaan yhdellä kertaa.

Vuonna 1999 arvioitiin, että tietojärjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön aikaisintaan maaliskuun alussa 2003. Jotta tämä olisi mahdollista, hanke piti käynnistää heti eli siis alkuvuodesta 2000, vaikka tiedossa olikin, että järjestelmä ei ollut kokonaan määritelty. Vaikka lainsäädännön sisältö oli periaatetasolla selvä, sen yksityiskohdat tulivat määriteltyiksi vasta joulukuussa 2001, kun hallituksen esitys ulosottolain muuttamisesta annettiin. Lain voimaantulon päiväksi määriteltiin 1.3.2003 ja tietojärjestelmähanke käynnistettiin tavoitteena järjestelmän käyttöönotto samana päivänä.

Oikeusministeriö toteaa, että jälkikäteen arvioiden päätetty aikataulu oli liian tiukka, mutta vuonna 1999 sitä pidettiin realistisena ja oikeana. Hankkeen laajuus ja vaikeusaste arvioitiin silloin väärin nimenomaan tarvittavan toiminnallisuuden ja lisätöiden osalta. Arviot tehtiin sillä parhaalla mahdollisella asiantuntemuksella, joka silloin oli olemassa. Sellaisia menetelmiä, joilla tämän kokoluokan hankkeissa näitä arvioita voitaisiin tehdä paremmalla tarkkuustasolla, ei oikeusministeriön mukaan ollut käytettävissä.

Muutoshallintatehtävien eli lisätöiden määrää selitti järjestelmän koon lisäksi tietojärjestelmän käsittelysääntöjen (sisällön) kompleksisuus, joka johtui järjestelmän sisäisistä ja ulkoisista riippuvuuksista. Se aiheutti niiden vaikean hallittavuuden. Muutostehtävät olivat usein hyvin laajavaikutteisia; määritystasolla pienehkö tehtävä moninkertaistui toteutus- ja testausvaiheessa johtuen runsaista sidoksista muualle järjestelmään. Toteutuksen kannalta seurannaisvaikutukset saattoivat tulla esiin vasta seuraavaan toimituspakettiin kuuluvan tehtävän yhteydessä. Edellä mainitusta aiheutui odotettua suurempi työmäärän ja vastaavasti kustannusten kasvaminen.

Lisätöiden teettäminen ja hallinta perustui siihen, että oikeusministeriö tunsu toiminnallisuuden ja järjestelmän riippuvuudet sinänsä. Oikeusministeriö tilaajana oli selvityksensä mukaan tietoinen siitä, mitkä toiminnalliset

ominaisuudet olivat järjestelmän kannalta välttämättömiä ja missä yhteydessä lisätyöt oli tarkoituksenmukaista tehdä. Tällä tavalla lisätöiden teettäminen oli asiallisesti hallinnassa, vaikka niiden määrä projektihallinnan, toteutuksen ja kustannusten kannalta nousi huomattavasti ennakoitua suuremmaksi.

Syvälle järjestelmään menevien muutosten, kuten suppeaa ulosottoa ja passiiviperintää koskevien, toteuttaminen erillisinä kokonaisuuksina olisi edellyttänyt äärimmäisen kehittyntä suunnittelua, toteutus- ja testausjärjestelmää, jonka aikaansaaminen ei olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan ollut käytännössä mahdollista.

Oikeusministeriö on aikaisemmissa lausunnoissa todennut, että testausaika jäi käytännössä liian lyhyeksi. Tällä tarkoitetaan viime vaiheen hyväksymistestausta. Yleisesti järjestelmän testaus on kokonaisuudessaan tehty niin huolellisesti ja täydellisesti kuin se olosuhteet huomioon ottaen on ollut mahdollista ja siihen on kokonaisuudessaan käytetty useita henkilötyövuosia. Keskeinen ongelma oli se, että järjestelmän toimittajan työn laatu kehittyi hitaasti vastaamaan järjestelmän monimutkaisuuden asettamia vaatimuksia. Ohjelmistotoimitus oli jaettu toimituspaketteihin, joista yhtäkään ei hankkeen aikana hyväksytty oikeusministeriön hyväksymistestauksessa. Näin ollen koko järjestelmän hyväksymistestaus jo uduttiin tekemään yhdellä kertaa viimeisenkin toimituspaketin valmistuttua.

Testausaikaa ei ollut mahdollista pidentää lykkäämättä ulosottolain muutoksen voimaan tuloa, koska järjestelmä piti ottaa käyttöön lain voimaan tullessa. Lykkäämispäätös olisi edellyttänyt lainmuutosta, joten se olisi pitänyt tehdä viimeistään marraskuussa 2003. Sen asiantuntemuksen valossa, joka silloin oli käytettävissä, lykkäyspäätöstä ei pidetty tarpeellisena. Siinä vaiheessa arvioitiin, että kaikki järjestelmän käytön estävät virheet ja valtaosa käyttöä haittaavista virheistä pystytään korjaamaan ennen käyttöönottoa, kuten tapahtuikin. Tämä merkitsi kuitenkin sitä, että hyväksymistestauksessa jouduttiin keskittymään järjestelmän toiminnan ja samalla ulosoton kannalta kaikkein tärkeimpiin asioihin, ennen kaikkea rahan käsittelyyn. Tästä luonnollisesti seurasi, että sinänsä tärkeitä muita ominaisuuksia jäi vähemmälle huomiolle hyväksymistestauksessa. Testauskapasiteettia ei olisi ollut mahdollista lisätä millään kohtuullisella aikataululla siitä syystä, että testaus edellyttää erityistä osaamista. Tällaista osaamista on vain hankkeessa pitkään mukana olleella henkilöstöllä. Hyväksymistestaus oli harkittu ja oikein priorisoitu kokonaisuus, joka nimenomaan mahdollisti käyttöönoton erittäin vaativissa olosuhteissa.

Kattavallakaan testauksella ei olisi voitu päästä täysin virheettömään toimintaan, vaikka virheitä olisikin voitu vähentää. Esimerkiksi Nordea-pankilta ei ollut saatavissa sellaista testausaineistoa, jolla rahatilitysten sujuvuus olisi voitu etukäteen täydellisesti varmistaa. Tulosteiden kattava testaaminen olisi edellyttänyt massaluonteista lähettämistä todellisiin osoitteisiin, mikä ei ollut mahdollista.

Siirtoaineiston, joka käsitti vanhasta tietojärjestelmästä siirrettyjen 1,5 miljoonan 28.2.2004 vireillä olleen ulosottoasian tiedot, kattava testaaminen olisi kestänyt kuukausia, koska vanhan ja uuden järjestelmän tietokantojen

rakenteet olivat erilaiset. Tästä olisi seurannut se, että ulosottolain muutoksen voimaan tulo ja tietojärjestelmän käyttöönotto olisi pitänyt lykätä vuoden 2005 puolelle.

Tietojärjestelmän käyttöönoton olennaisin piirre oli se, että ulosoton toiminta hidastui normaalista maaliskuun 2004 alusta lukien useiden kuukausien ajaksi. Maaliskuussa ja vielä huhtikuussa rahatilitykset toimivat hitaasti. Hidastuminen koski maaliskuun alussa kaikkia rahatilityksiä ja myöhemmin lähinnä julkisoikeudellisten velkojen rahatilityksiä. Yksittäisissä asioissa hitautta on esiintynyt myöhemminkin. Ulosoton asianosaisille toimittamissa asiakirjoissa esimerkiksi maksukehotuksissa, ulosmittausten ennakoilmoituksissa, ulosmittauspöytäkirjoissa ja perimiskuiteissa eli tietojärjestelmän tulosteissa, oli virheellisyyksiä vielä kesäkuussakin. Yksittäisissä asioissa, erityisesti ruotsinkielisissä tulosteissa virheellisyyksiä on esiintynyt myöhemminkin. Ulosoton kanssa sähköisesti asioivien velkojen ulosottoasioita koskevien peruutus- ja muutosilmoitusten sähköinen käsittely toimi normaalisti vasta kesäkuussa. Ulosottoasioiden siirtäminen sähköisesti viranomaiselta toiselle toimi kaikilta osin normaalisti vasta syyskuussa. Sakon muuntorangaistusten täytäntöönpano viivästyi koko vuoden 2004 ajalta.

Kysymys oli siitä, että suoritusten oikeellisuuden varmistaminen oli nostettu niiden joutuisuuden edelle. Tästä seurasi rahatilitysten viivästyminen, joka joissakin yksittäistapauksissa oli kohtuuttoman pitkä.

Ohjauksen ja neuvonnan osalta oikeusministeriö totesi, että koulutus on toteutettu koko henkilöstölle vuosina 2000–2005. Koulutus on koostunut menettelykoulutuksesta vuosina 2000–2001, jossa on käsitelty muuttuvaa ulosottomenettelyä ja muutoksen taustaa, lainsäädäntökoulutuksesta vuosina 2002–2004 ja tietojärjestelmäkoulutuksesta vuonna 2003.

Se, mihin koulutuksessa ei oltu riittävästi kiinnitetty huomiota, oli oikeusministeriön mukaan nimenomaan siirtymävaiheen ongelmat. Tämä johtuu pelkästään siitä, että tietojärjestelmän käyttöönotossa esiin tulleita ongelmia ei osattu ennakoida täsmällisemmin tai että ongelmat olivat ennakoitua lukuisampia ja pitkäkestoisempia. Näin ollen tilanne tuli tässä mielessä yllätyksenä sekä oikeusministeriölle että ulosottohenkilöstölle. Se koulutus ja ohjeistus, joka sinänsä on varmasti hyvää ja riittävääkin koski sellaista tilannetta kuin tällä hetkellä, jossa järjestelmä toimii virheettömästi. Sen sijaan siihen tilanteeseen, jossa näin ei ollut asianlaita, ei ollut olemassa systemaattista ohjeistusta.

Oikeusministeriöllä oli koko käyttöönottovaiheessa ajan myötä täsmentyvä kokonais käsitys tilanteesta. Jälkikäteen arvioiden oikeusministeriö ei pystynyt välittämään tätä kokonaiskuvaa ulosottohenkilöstölle, mikä luonnollisesti vaikeutti ulosottoviranomaisten työtä. Tiedonvälitys pyrittiin hoitamaan reaaliaikaisesti sähköisillä ilmoitustaluuilla, mutta tiedotusta ei saatu niin kattavaksi ja systemaattiseksi, että oikea kokonaiskuva olisi välittynyt. Tilannetta käsiteltiin myös kaikille kihlakunnanvoudeille huhtikuussa ja koko henkilöstölle myöhemmin järjestetyissä koulutustilaisuuksissa, mutta kokonaiskuva tilanteesta oli epäselvä suurelle osalle henkilöstöä pitkälle

syksyyn. Tässä suhteessa oli suuria eroja virastojen ja yksittäisten henkilöiden välillä. Tälläkin hetkellä osaamisvajeiden korjaaminen on keskeinen tavoite.

Oikeusministeriö on edellä mainittujen lehtileikkeiden johdosta todennut antamassaan selvityksessä seuraavasti.

Uutinen Åland-lehdessä:

Ruotsinkieliseksi tarkoitettu tuloste on lähetetty suomenkielellä.

Asiassa on kysymys siitä, että tietojärjestelmä ei ole toiminut virheettömästi. Kuten edellä on todettu, tietojärjestelmän tulosteissa oli virheellisyyksiä ja nämä virheellisyydet saatiin korjattua viimeiseksi ruotsinkielisistä tulosteista. Kuten Ahvenanmaan maakunnanvoudin haastattelulausunnosta ilmenee, puutteellisuudet ruotsinkielisyyden suhteen oli mahdollista korjata maakunnanvoudin viraston toimesta, kun ne saatettiin sen tietoon. Tiedotuksen ja tiedonkulun osalta viitataan edellä lausuttuun.

Uutinen Kaleva-lehdessä:

Sakonmuuntorangaistuksia ei olla lähetetty täytäntöönpanoon tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Sakon muuntorangaistusten täytäntöönpanon viivästyminen vuonna 2004 johtuu siitä, että ulosoton tietojärjestelmä otettiin käyttöön 1.3.2004 ja oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmä 1.6.2004. Molemmat järjestelmähankkeet olivat myöhässä, ulosoton tietojärjestelmähanke vuoden ja oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmähanke huomattavasti pitempään. Lähes samanaikaisesta käyttöönotosta seurasi, että järjestelmiä ei saatu erilaisten ylläpitoaikataulujen vuoksi yhteensopiviksi ennen joulukuuta 2004. Muuntorangaistusten täytäntöönpano porrastettiin Rikosseuraamusviraston, Oikeusrekisterikeskuksen, ulosottoviranomaisten ja oikeusministeriön yhteistyöllä siten, ettei lehtijutussa ennakoitua täytäntöönpanon ruuhkautumista vankiloissa tapahtunut.

4

RATKAISU

4.1

Oikeusohjeet

Jokaisella on Suomen perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. (1 mom.)

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (2 mom.)

Säännöksen ensimmäinen momentti esittää kolme hallintotoimintaa ohjaavaa periaatetta, joista ensimmäinen liittyy menettelyn kaikkinaiseen asianmukaisuuteen, toinen oikeuteen saada asiansa käsiteltäväksi ja kolmas menettelyn joutuisuuteen. Joutuisuutta voidaan luonnehtia ohjelmalliseksi periaateveloitteeksi, joka viittaa kaikkia olosuhteita koskevaan veloitteeseen pyrkiä mahdollisimman joutuisaan asian käsittelyyn (Husa, LM 3/2002 s. 359 ja viittaukset siinä).

Ulosoton tietojärjestelmähankkeen toteutuksessa on – toisin kuin itse ulosottotoiminnassa – kysymys hallintotoiminnasta.

Hallituksen esityksen (HE 216/2001 vp) perusteluissa korostetaan myös ulosottomenettelyn perusoikeusulottuvuutta:

Ulosottoviranomaisen laajat toimivaltuudet edellyttävät, että ulosottomenettely perustuu ole n naisesti lakiin eikä käytännössä muotoutuvaan ulosottotapaan. Asianmukaisuutta koskevia yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä ei kuitenkaan ole pidetty tarpeellisina. Pikemminkin on tavoiteltu yleisten menettelyohjeiden antamista, joissa tuodaan esiin asianmukaisen ja puolueettoman menettelyn merkitystä ja avoimuutta. Tällä tavoin pyritään myös ulosoton osalta korostamaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa ilmaistua yleistä viranomaistoiminnan asianmukaisuuden vaatimusta.

Ulosottotoiminnan asianmukaisuusvaatimuksesta on säädetty 1.3.2004 voimaan tullessa ulosottolain 1 luvun 19 §:ssä. Sen mukaan ulosottomiehen tulee toimia virkatehtävissään asianmukaisesti ja puolueettomasti. Täytäntöönpanotehtävät tulee suorittaa joutuisasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti aiheuttamatta vastaajalle tai sivulliselle suurempaa haittaa kuin täytäntöönpanon tarkoitus vaatii. Ulosottomiehen tulee edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta sopivalla tavalla.

Asian arvioinnin kannalta on myös merkitystä perustuslain omaisuudensuojaa koskevalla säännöksellä (PL 15 §), koska täytäntöönpanotoimet (erityisesti yksityisoikeudellisen saatavan täytäntöönpanossa) turvaavat omalta osaltaan velkojan omaisuuden suojaa (ks PeVL 12/2002 vp, s.3).

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle on asetettu velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös korostaa perusoikeuksien aineellista turvaamista muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän turvan rinnalla. Tämä viittaa muun muassa perusoikeuksien tosiasiallisiin käyttämismahdollisuuksiin (ks HE 309/1993 vp).

4.2 Arviointi

Oikeusministeriö on todennut, että järjestelmän suunnittelussa, käyttöönottossa ja käytön opastuksessa ilmeni puutteita. Oikeusministeriön käsityksen mukaan viivästyksiä ja virheitä ei kuitenkaan olisi voitu välttää kulloinkin käytettävissä olevien tietojen varassa toimittaessa ja lähtien siitä, että hanke oli tavoitteenasettelunsa mukaisesti toteutettava kiinteässä

aikataulussa ja samanaikaisesti ulosottolain aineellisoikeudellisten ja prosessuaalisten säännösten voimaantulon kanssa.

Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan koko projektin ohjaus ja valvonta oli oikeusministeriössä ollut puutteellista. Kun ohjaus ja toteutus ei täyttänyt niitä vaatimuksia, mitä Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeelle voitiin asettaa, oli ulosoton asiakkaan näkökulmasta seurauksena lukuisia virheitä, joita ei kuitenkaan ole yksilöity tarkastusviraston raportissa.

Tässä asiassa saadun selvityksen mukaan virheitä ilmeni niissä tiedoissa, joita ulosottoviranomaisen on ulosottolain nojalla annettava velkojalle, velalliselle tai sivulliselle, jotta hän on tietoinen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Puutteita ilmeni myös rahatilityksissä ja tiedonsaannissa, kuten lähemmin olen eri kanteluihin antamissani ratkaisuissa todennut. Lisäksi sakon muuntorangaistusten täytäntöönpanon keskeytyminen lähes täysin 1.3.2004 lukien vuoden loppuun on ainakin estänyt rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 1 §:ssä edellytetyn täytäntöönpanon viivytyksettömyyden toteutumisen. Nämä virheet ovat kokonaisuutena loukanneet ulosoton asianosaisten perustuslaissa turvattua oikeusturvaa ja omaisuuden suojaa sekä olleet vastoin asianmukaisen viranomaistoiminnan vaatimuksia.

Käyttöönottoon liittyvä opastus ja neuvonta on kanteluasioissa ja tarkastuskäynneillä saamani tiedon mukaan ollut puutteellista. Tämä on todettu myös oikeusministeriön lausunnossa. Asiasta vastaavalla henkilöstöllä ei selvityksen valossa ole ollut käsitystä ongelmien laajuudesta ja tarvittavan opastuksen ja ohjauksen määrästä, koska tehtyjen ratkaisujen vaikutukset järjestelmän toimintaan ovat jääneet epäselviksi. Järjestelmä on kuitenkin otettu käyttöön keskeneräisenä ja vaikka tiedossa on ollut, etteivät suoritettut testaukset taanneet järjestelmän riittävän virheetöntä toimintaa.

Ymmärrän, ettei käyttöönottoa hevin voitu lykätä pidempään. Käyttöönottoa oli jo lykätty vuodella ja uusi lykkäys olisi edellyttänyt lainmuutosta. Tietojärjestelmän käyttöönotto oli myös edellytys ainakin keskeisten ulosottolain uudistettujen säännösten voimaantulolle ja tämä ulosottolain säätely palveli merkittäviä yhteiskunnallisia intressejä. Toisaalta juuri näistä syistä olisi viimeistään lain voimaantuloa siirrettäessä tullut huolehtia siitä, että järjestelmän kehittämiseen ja testaamiseen olisi varattu sellaiset voimavarat, että järjestelmän asianmukaisesta toiminnasta sitä käyttöön otettaessa olisi voitu olla varmoja.

En sinänsä epäile, etteikö ministeriössä olisi menetelty kulloinkin käytettävissä olleen parhaan ymmärryksen mukaan. Ministeriön olisi kuitenkin tullut varautua odottamattomiin ongelmiin, jollaisia laajojen tietojärjestelmähankkeiden kehittämiseen näyttää liittyvän. Varautumiseen olisi antanut aihetta esimerkiksi oikeusministeriön saamat kokemukset syyttäjien ja käräjäoikeuksien rikosasioiden diaariointi- ja asianhallintajärjestelmän (SAKARI) kehittämisestä ja käyttöönotosta.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole ottaa kantaa siihen, miten oikeusministeriön olisi tullut kussakin järjestelmän kehittämisen vaiheessa menetellä. Laillisuusvalvonnan kannalta on keskeistä, että järjestelmä ei käyttöönotettaessa täyttänyt asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen viranomaistoiminnan vaatimuksia. Tästä oikeusministeriö on viime kädessä vastuussa.

4.3

Kannanotto

Saatan käsitykseni oikeusministeriön virheellisestä menettelystä tietojärjestelmähankkeen toteutuksessa oikeusministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestä.

Yksittäisiin kanteluihin antamissani ratkaisuissa otan kantaa niihin seurauksiin, joita oikeusministeriön virheellisen menettelyn johdosta on kantelijalle mahdollisesti aiheutunut järjestelmän toimiessa puutteellisesti tai virheellisesti.

Ruotsinkielisten asiakirjojen toimittamiseen asianosaisille otan kantaa kantelun dnro 2854/4/04 ratkaisussa.