

26.8.2005

869/4/03

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen**

## **VASTAANOTTAJAN ULOSOTTOVELAN MAKSAMINEN ULKOMAALAISEN MAAHANTULON EHTONA**

### **1 KANTELUKIRJOITUS**

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 1.4.2003 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Suomenlahden merivartioston yllirajavartijan menettelyä 21.2.2003 Helsingin Länsisatamassa, kun kantelija oli ollut vastaanottamassa virolaista vierastaan. Kantelijan vieraalla ei ollut varoja muutaman päivän oleskeluun Suomessa. Tämän johdosta kantelija oli tarjoutunut vastaamaan oleskelun kustannuksista Suomessa. Hän oli esittänyt yllirajavartijalle lompakossaan olleet varat noin 200- 300 euroa. Ne eivät yllirajavartijan mielestä kuitenkaan riittäneet vieraan oleskelukustannusten kattamiseen.

Kantelijan tiedustellessa hänen vieraansa elinkustannuksiin tarvittavaa summaa yllirajavartija oli ylimieliseen tyyliin ilmoittanut, että 3000 euroa riittäisi. Kantelijalla oli sattumalta juuri 3000 euron verran velkoja ulosotossa. Asiasta sisuuntuneena hän kävi lainaamassa ystävältään 3000 euroa ja palasi esittämään tämän summan yllirajavartijalle. Kantelijan yllätykseksi yllirajavartija ilmoitti että rahat ulosmitataan.

Kantelijan mielestä yllirajavartijan menettely asiassa oli ollut mielivaltaista ja lakiin perustumatonta. Yllirajavartija oli kantelijan mielestä suorittanut toimia, jotka eivät hänelle virkamiehenä lainkaan kuuluneet. Kantelija piti epäasianmukaisena sitä, että virkamies toimi toisen virkamiehen etäispäätteenä ja harhauttamalla hoiti toiselle virkamiehelle kuuluvia virkatoimia.

- - -

### **3 SELVITYSTEN SISÄLTÖÄ**

**Yllirajavartija** on kertonut selvittäneensä päivystävältä ulosottomieheeltä, oliko vierasta vastaanottamassa ollut henkilö varallisuutensa puitteissa kykenevä vastaamaan tämän oleskelukustannuksista. Yllirajavartijan saamien tietojen mukaan kantelijalle oli ulosottovelkaa noin 3000 euroa. Kysyttäessä kantelija oli ilmoittanut sen hetkiseksi varallisuudekseen 200- 300 euroa. Hänelle oli tällöin kerrottu, ettei tuo rahamäärä riittänyt, koska hän ei ollut muutoinkaan kykenevä varallisuutensa vuoksi vastaamaan vieraan maassa oleskelusta.

Ylirajavartija on kertonut ilmoittaneensa kantelijalle, että rahaa pitäisi tuoda hänelle 3000 euroa. Ylirajavartijan mukaan kantelijan olisi tuolloin tullut ymmärtää, minkä vuoksi tarvittava rahamäärä ilmoitettiin juuri 3000 euroksi. Vieraan maassa oleskelun kustannusten kattamiseksi ei tuota summaa missään tapauksessa ollut tarkoitettu tuotavaksi. Ylirajavartijan mukaan kantelija oli lähtenyt hakemaan ilmoitettua rahamäärää sen kummemmin asiaa kommentoimatta. Myös tästä syystä ylirajavartija oli uskonut kantelijan tienneen, että rahat oli tarkoitettu ulosottovelan kuittaamiseen.

Kantelija oli ylirajavartijan mukaan palannut vähän myöhemmin takaisin mukanaan 3000 euroa. Kantelija ilmoitti lainanneensa rahat ystävältään. Ylirajavartija oli ottanut rahat ulosottomieheltä saamansa määräyksen mukaisesti "väliaikaiseen hukkaamiskieltoon". Kantelija oli itse allekirjoittanut kuitenkin, josta asia myös selvisi. Ylirajavartija oli ilmoituksensa mukaan käyttäytynyt koko ajan kantelijaa kohtaan asiallisesti.

**Suomenlahden merivartioston** lausunnon mukaan ulkomaalaislain mukaisiin maahantuloedellytyksiin kuuluu muun muassa se, että ulkomaalaisella on toimeentuloon tarvittavat varat maassa oleskelun ajaksi. Mikäli ulkomaalaisella on oleskelusta ja kotimatkasta taloudellisesti vastaava vastaanottaja, ei hänellä itsellään tarvitse kuitenkaan välttämättä olla varoja. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota vastaanottajan kykyyn ja haluun vastata vieraansa aiheuttamista kuluista. Mikäli vastaanottajalla on ulosmitattavia rahasaatavia, hänen kykynsä vastata ulkomaalaisen kuluista tulee merivartioston mukaan arvioida huolella.

Kantelijan varallisuutta tiedusteltaessa avustava ulosottomies oli merivartioston mukaan esittänyt yksilöidyn suullisen virka-apupyynnön asiaa käsittelevälle rajavartiomiehelle rahavarojen ottamisesta "väliaikaisesti hukkaamiskieltoon".

Rajavartioston lausunnon mukaan rajavartiolaitos on velvollinen antamaan muulle valtion viranomaiselle virka-apua sen mukaan kuin siitä on erikseen laissa säädetty. Virka-avusta ei ulosottolaisissa ole nimenomaista säännöstä, mutta noudatettu käytäntö on käytännössä vakiintunut. Se perustuu ulosottolain (silloiseen) 3 luvun 28 §:ään, jonka mukaan ulosottomies voi, mikäli ulosmittaus ei ole heti mahdollinen ja on pelättävissä, että omaisuus kätketään, tietyin edellytyksin antaa ulkopuolisen vartioida omaisuuttaan. Säännöksen on katsottu soveltuvan virka-avun antajan suhteen myös rajavartiolaitokseen. Nimenomaisen säännöksen puuttuessa oli merivartioston mukaan toimittu noudatetun vakiintuneen käytännön mukaisesti.

**Rajavartiolaitoksen esikunnan** lausunnon mukaan ulkomaalaisella tulee olla suunniteltuun maassa oleskelua ja paluumatkaa varten tarvittavat varat. Ohjeellisenä arvona toimeentulon osalta henkilöä ja päivää kohden Suomessa pidetään Schengen-käsikirjan kansallisten lisäysten mukaan vähintään 40 euroa. Tässä tapauksessa vieraalla ei ole ollut itsellään rahavaroja lainkaan. Hänen vastaanottajakseen ilmoittautuneella kantelijalla on itsellään ollut ulosmitattavia velkoja. Tällaisessa tapauksessa vastaanottajaksi ilmoittautuneen henkilön edellytykset ulkomaalaisen kustannuksista huolehtimiseen pyritään arvioimaan huolella.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan ulosottomiehellä on (silloisen) ulosottolain 3 luvun 34 f §:n mukaan ollut oikeus saada yksittäisessä ulosottoasiassa salassapitosäännösten estämättä toiselta viranomaiselta muun muassa velallisen varallisuutta koskevat tiedot (nykyään UL 3:67). Rahavaroista ilmoittaminen on siis perustunut ulosottolakiin ja myös varojen väliaikainen takavarikoiminen suoritettu ulosottomiehen lakiin perustuvan pyynnön perusteella. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 57 §:ssä säädetään rajavartiolaitoksen velvollisuudesta ja oikeudesta virka-avun antamiseen.

**Avustava ulosottomies** on kertonut, että erikoisperintäosastojen ylläpitämä päivystys on oikeusministeriön suunnittelema viranomaisyhteistyötä ympärivuorokautisesti palveleva väline. Päivystäjän avulla muun muassa poliisi, tulli, ja rajavartiolaitos voivat tarkistaa yksittäisen henkilön tai yrityksen mahdollisen ulosottovelan määrän, todetut perimisesteet ja tehdyt ulosmittaukset. Jos velallisen hallusta on tavattu omaisuutta tai käteistä rahaa, eikä ulosmittausta ole voitu heti suorittaa, on se ulosottolain (silloisen) 3 luvun 28 §:n nojalla laitettu väliaikaiseen kieltoon ja varsinainen ulosmittaus on toimitettu heti seuraavana päivänä.

Avustava ulosottomies on kertonut yllämainitun soittaneen perjantaina 21.2.2003 hänelle kantelijan asiasta kolme kertaa. Ensimmäisellä kerralla avustava ulosottomies on ilmoittanut yllämainitulle kantelijan ulosottovelan määrän. Viimeisellä kerralla avustava ulosottomies oli määrännyt kantelijan esittämät rahavarat 3000 euron väliaikaiseen kieltoon. Avustava ulosottomies oli saanut myös tiedon väitteestä, että rahat oli lainattu joltain ystävältä. Hän oli todennut yllämainitulle, ettei se estänyt ulosmittausta, koska rahat oli katsottava sen henkilön omaisuudeksi, jonka hallusta ne oli tavattu.

Seuraavana maanantaina 24.2.2003 avustava ulosottomies oli puhelimesta neuvonut kantelijaa tuomaan näyttöä rahojen oikeasta omistajasta ulosottovirastoon mahdollista itseoikaisupäätöstä varten tai tekemään asiasta valituksen käräjäoikeuteen. Kumpaakaan muutoskeinoa kantelija ei avustavan ulosottomiehen mukaan ollut käyttänyt. Vielä samana päivänä oli suoritettu ulosmittaus ja noudettu rahat Suomenlahden merivartiostosta ja tilitetty myöhemmin hakijoille.

**Kihlakunnanvouti** on lausunnossaan ilmoittanut, että viranomaisyhteistyön tehostamiseksi on havaittu tarpeelliseksi saada ulosottotietoja myös virka-ajan ulkopuolella. Eri viranomaiset ovat omia tehtäviään hoitaessaan usein tekemisissä sellaisten henkilöiden kanssa, jotka ovat ulosottovelallisia, mutta joita ei ulosoton normaalin keinoin ole tavoitettu. Kun tavataan henkilö, jolla on varallisuutta, saattaa olla syytä tarkistaa, onko hänellä avoimia asioita ulosotossa.

Esillä olevassa tapauksessa rahavarojen ulosmittaus oli perustunut velallisen hallinnan luomaan omistusoikeusolettamaan, jonka perusteella velallisen katsotaan omistavan hallussaan olevan irtaimen omaisuuden, jollei sivullinen todista omistusoikeuttaan.

Ennen ulosmittausta varat on pantu ulosmittauksen valmistelevana toimena ulosottolain (silloisen) 3 luvun 28 §:n nojalla väliaikaiseen kieltoon. Kyseisen säännöksen mukainen kieltö on vakiintuneen ulosottokäytännön mukaisesti turvaavana toimenpiteenä silloin, kun on käsillä omaisuuden hukkaamisvaara, eikä ulosmittaukseen ole voitu heti ryhtyä. Kielto annetaan sellaiselle taholle, jolla on hallussaan velallisen omaisuutta.

Tapauksessa on kihlakunnanvoudin mukaan noudatettu ulosottomenettelyn asianmukaisuuden vaatimusta. Väliaikaisen kiellon antanut toimitusmies (avustava ulosottomies) on ulosmittauspäivänä antanut velalliselle ohjauksen itseoikaisun hakemiseksi ja ulosottovalituksen tekemiseksi. Velallinen tai mahdollinen sivullistaho ei ole kuitenkaan kääntynyt Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston tai Helsingin käräjäoikeuden puoleen asiassa.

#### 4 RATKAISU

Viranomaisten välinen virka-apu tarkoittaa sitä, että virka-apua antava viranomaiskäyttäjä toimivaltaansa toisen viranomaisen tehtäväpiirissä, jotta virka-apun saaja voisi toteuttaa tietyn virkatehtävänsä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että virka-apun saamisen yleisenä edellytyksenä on, että toimi ja tehtävä, johon virka-apua pyydetään, kuuluu sitä pyytävän viranomaisen tehtäväpiiriin. Virka-apun tulee lisäksi perustua nimenomaiseen säännökseen ja sen antajan pysyttävä oman toimivaltansa rajoissa toimiessaan virka-apuviranomaisena (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, s. 133- 134).

Tapahtuma-aikaan ei virka-avusta ollut ulosottolaissa muuta säännöstä kuin 3 luvun 30 §, joka koski ulosottomiehen oikeutta saada poliisilta virka-apua vastarintaa kohdatessaan. Ulosottolaissa ei ollut tällöin myöskään yleistä säännöstä ulosottomiehen oikeudesta kohdistaa vastaajaan täytäntöönpanotoimia ennen varsinaista ulosmittausta (HE 216/2001 vp s. 106). Vasta ulosottolain 1.3.2004 voimaan tulleen uudistuksen yhteydessä tuli myös ulosottolakiin nimenomaiset säännökset väliaikaistoimista (3 luvun 18 ja 19 § laissa 679/2003). Nytemmin ei ole siis enää tulkinnanvaraisuutta väliaikaistoimia koskevien säännösten soveltamisesta ennen ulosmittausta.

Ulosottolain uuden virka-apusäännöksen mukaan poliisi ja muu viranomaiskäyttäjä ovat velvollisia antamaan ulosottomiehelle täytäntöönpanossa tarpeellista virka-apua (ulosottolain 3 luvun 107 § laissa 679/2003). Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 216/2001 vp) mukaan ulosottoviranomaiskäyttäjä saa pyytää virka-apua nimenomaan täytäntöönpanon toimittamiseksi. Virka-avusta ei ole tarkoitettu menetelmää, jossa useamman viranomaisen tehtävät sulautuisivat yhdeksi kokonaisuudeksi. Virka-apupyynnössä on otettava huomioon myös tietosuojakysymykset julkisuuslain 26 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla.

Voimassa olevan ulosottolain mukaan viranomaisten on annettava tietoja ulosottomiehelle *pyydettyinä* (UL 3:67). Tässä tapauksessa aloite ulosottoasiassa on tullut merivartiostosta. Virka-apua on siis pyydetty vasta sen jälkeen, kun merivartiostosta on oma-aloitteisesti ilmoitettu ulosmittavissa olevasta rahamäärästä. Voimassa olevaan

rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin tai 1.9.2005 voimaan tulevaan rajavartiolakiin (577/2005) ei sisälly säännöksiä, jotka koskisivat rajavartiolaitoksen ja ulosottoviranomaisten välistä virka-apua.

Annetuissa selvityksissä on todettu, viranomaisyhteistoiminta tällaisessa tilanteessa perustuu vakiintuneeseen käytäntöön. Yhteistoiminnasta ei ole kuitenkaan vielääkään laintasoisia säännöksiä eikä valtakunnallista ohjeistusta. Myös apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio totesi tämän epäkohdan 15.11.2004 tekemässään ratkaisussa (dnro 605/4/02), jonka hän lähetti tiedoksi myös sisäasiainministeriölle ja oikeusministeriölle. Tietosuojavaltuutettukin arvioi mainitun kantelun johdosta antamassaan lausunnossa viranomaisyhteistyötä koskevan lainsäädännön epäselväksi (ks. myös apulaisoikeusasiamies Raution päätös 30.10.2002; dnrot 2109/4/00 ja 2525/4/01).

Perustuslain 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja tarkoittaa sitä, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE309/1993). Rajavartioston oma-aloitteista ilmoitusta ulosottoviranomaiselle voidaan mielestäni pitää sellaisena henkilön yksityisyyden suojaan kohdistuvana toimenpiteenä, jollaisesta tulisi säätää lailla.

Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että kaikki yksityishenkilön oikeusasemaan kohdistuva viranomaistoiminta on lakiin perustuvaa. Julkisen vallan käyttö ei voi perustua pelkästään esimerkiksi ministeriön ohjeisiin niin kuin sen on kerrottu tässä tapauksessa perustuvan. Nähdäkseni rajavartiolaitoksen tehtäviin ei ilman erityistä sääntelyä kuulu siviilioikeudellisten saamisten perimisen edistäminen.

On sinänsä ymmärrettävää, että perinnän tehokkuuden varmistamiseksi ja lisäämiseksi on aiheellista löytää uusia viranomaisyhteistyömuotoja. Edellä lausuttu huomioon ottaen on kuitenkin pidettävä epäkohtana sitä, että yhteistyöstä ei ole säännelty laissa.

Kantelija on katsonut, että hänet harhautettiin noutamaan täysin ylimitoitettu summa vieraan muutaman päivän oleskelun takaamiseksi Suomessa. Ylirajavartijakaan ei ole väittänyt, että kantelijaa olisi kehoitettu noutamaan nimenomaan ulosotossa ollut rahasumma. Annetut selvitykset ovat tältä osin keskenään ristiriitaisia. Niissä on toisaalta korostettu, että jos vastaanottajalla on ulosmitattavia rahasaatavia, hänen kykynsä vastata ulkomaalaisten kuluista tulee arvioida huolella. Toisaalta ylirajavartija on selvityksessään ilmoittanut, ettei 3000 euron rahamäärä ollut missään nimessä tarkoitettu vieraan oleskelukustannusten kattamiseksi.

Selvityksen mukaan kantelijalla oli jo alun perin hallussaan se rahamäärä, joka normaalisti vaaditaan maahantulijan oleskelukustannusten kattamiseksi. Ei voida mielestäni katsoa, että kantelijan kyky vastata vieraansa oleskelusta on parantunut sen johdosta, että hän on noutanut ylirajavartijan vaatiman, ulosottovelan kattamiseksi joutuneen rahamäärän. Selvityksen perusteella on ilmeistä, että rahavarojen joutuminen ulosottoviranomaisten käsiin on tullut kantelijalle yllätyksenä.

Yksi keskeisiä hyvän hallinnon oikeusperiaatteita on tarkoitussidonnaisuuden periaate. Sen mukaan viranomaisen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Periaate sisältää myös yleisen kiellon käyttää väärin mitä tahansa viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. Väärinkäyttökiellon kohteena on mm. viranomaisasema, joka määräytyy lähinnä viranomaisen yleisen toimivallan ja tehtävien perusteella. Harkintavallan käyttöä väärään tarkoitukseen voi olla esimerkiksi se, että viranomaisen käyttää erityisasemaansa painostuskeinona, joka perustuu julkisen vallan yksinomaiseen käyttöoikeuteen (Olli Mäenpää; Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, s. 90- 92).

Esillä olevassa tapauksessa yllämainitun virkatehtäviin on kuulunut selvittää maahantulijoiden ulkomaalaislain mukaisia maahantuloedellytyksiä. Hän on kuitenkin tosiasiallisesti asettanut henkilön maahantuloon ehdoksi sen, että vastaanottaja hankkii tarvittavan rahamäärän ulosottovelkansa maksamiseksi, vaikka tällä ehdolla ei ole ollut ainakaan myönteistä vaikutusta vastaanottajan kykyyn vastata vieraan ylläpidosta. Näin menetellessään katson yllämainitun toimineen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti. Lisäksi katson hänen toimineen harhaanjohtavasti, koska kantelija ei rahamäärää hankkiessaan tiennyt yllämainitun tarkoitusta pidättää rahat ulosmittausta varten.

5

## TOIMENPIDE

Saatan edellä esittämäni käsitykset viranomaisyhteistyön ja virka-avun antamisen asianmukaisuudesta sekä hyvän hallinnon edellyttämän tarkoitussidonnaisuuden noudattamisesta Rajavartiolaitoksen esikunnan, Suomenlahden merivartioston ja yllämainitun tietoon. Jäljennös päätöksestä lähetetään tiedoksi myös Helsingin kihlakunnanviraston ulosottovirastolle.

Käsitykseni mukaan ulosottoviranomaisten ja rajavartio- ym. viranomaisten puheena olevan kaltaisesta yhteistoiminnasta ja sen muodoista tulisi säätää tarkemmin laissa. Korostan lisäksi, että lakiin perustuvassakaan yhteistoiminnassa ei saa käyttää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisia tai harhaanjohtavia keinoja. Näihin kannanottoihin viitaten lähetän jäljennökset tästä päätöksestä myös sisäasiainministeriölle ja oikeusministeriölle.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan 28.2.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni sekä apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution edellä viitatuista 30.10.2002 ja 15.11.2004 antamista päätöksistä ovat mahdollisesti antaneet aiheita.