Tuomas Ojanen
18.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 71/2018 vp laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Arvioinnin lähtökohdat

Viittaan esityksen pääasiallisesta sisällöstä esityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä valionhallinnon järjestämisestä säätävän perustuslain 119 §:n, oikeusturvasta säätävän perustuslain 21§:n sekä kielellistä oikeuksista säätävän perustuslain 17 §:n kannalta.

Koska ehdotettuun sääntelyyn sisältyy verraten paljon asetuksenantovaltuussäännöksiä, valtiosääntöoikeudellisen arvioinnissa saa kuitenkin merkitystä edellä mainittujen lähtökohtien ohella perustuslain 80 §:n säännös asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Samoin ehdotettu sääntely on merkityksellistä henkilötietojen suojasta säätävän perustuslain 10 §:n kannalta siltä osin kuin ehdotetussa sääntelyssä on kysymys ulosoton tietorekisteristä ja ulosottorekisteristä.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä peruslähtökohtana on, että monelta osin ehdotettu sääntely perustuu lähtökohdiltaan jo aiemmin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. erit. PeVL 42/2006 vp, ks. myös PeVL 12/2002 vp ja PeVL 5/2016 vp) säädettyihin lakiehdotuksiin.

Yleisarvio

Nähdäkseni ehdotettava sääntely vaikuttaa yleisesti ottaen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomalta edellä mainittujen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtien kannalta. Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan pitkälti yhtyä säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin näkemyksiin, joissa on huomioitu perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä samantapaisesta sääntelystä.

Seuraavassa esitän kuitenkin muutaman huomion eräistä ehdotetun sääntelyn esille tuomista valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä kysymyksistä.

Ulosoton kolmijako

Esityksessä ehdotetaan täytäntöönpanon jakamista täytäntöönpano- ja selvitystehtävien laajuuden suhteen kolmeen prosessiin: perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon.

Nähdäkseni lakiehdotuksen 2 a § jättää kuitenkin varsin avoimeksi näiden kolmen prosessin sisällön, samoin kuin keskinäissuhteet. Tämä ei ole ongelmatonta perustuslain kannalta muun muassa siitä syystä, että perustäytäntöönpanolla on merkitystä muun

muassa perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan kannalta (ks. . lakiehdotuksen 2 a §:n 3 momentti). Koska perustäytäntöönpanon tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella 2 a §:n 3 momentin mukaan, 1. lakiehdotuksen 2 a §:n avoimuus suhteessa kolmeen täytäntöönpanon muotoon tarkoittaa myös asetuksenantovaltuuden avoimuutta, mikä ei ole ongelmatonta perustuslain 80 §:n kannalta.

Nähdäkseni olisi syytä harkita, että laissa säädettäisiin enemmän ja tarkemmin nyt vain esityksen perusteluista ilmenevistä prosessien ominaispiirteistä (ks. esim. jakso 3.3.2).

Henkilötietojen suoja

Säännökset ulosoton tietojärjestelmästä ja ulosottorekisteristä lakiehdotuksen 1 luvun 24—35 §:ssä ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Nämä säännökset on alun perin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/2002 vp).

Tämän jälkeen henkilötietojen suojan sääntely on kuitenkin muuttunut perustavaa laatua olevalla tavalla unionin yleisen tietosuoja-asetuksen sovellettavaksi tulon myötä (ks. erit. PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut muut lausunnot).

Havaitakseni nyt käsillä olevassa esityksessä ei ole huomioitu unionin yleistä tietosuoja-asetusta, eikä säätämisjärjestysperusteluissa ole myöskään muutoinkaan arvioitu ehdotettua sääntelyä henkilötietojen suojan kannalta.

Ehdotetun sääntelyn suhde henkilötietojen suojaan jää siten avoimeksi esityksessä. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 35 §:n suhteen on kuitenkin huomautettava siitä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisesta lausuntokäytännöstä, jossa on pidetty tietojen luovuttamisen suhteen teknisen käyttöyhteyden avulla yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (ks. esim. PeVL 2/2018 vp).

Myöskään 1. lakiehdotuksen 27 § oikeudesta käsitellä tietoja ei ole muotoilultaan ongelmaton sen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä viime aikoina toistuvasti esiin tuodun vaatimuksen kannalta, että, viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn tulee sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta, jos tarkoitetut tietosisällöt ei ole luetteloitu laissa tyhjentävästi (ks. esim. PeVL 31/2017 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Kielelliset oikeudet

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on erikseen tarkasteltu ehdotettua sääntelyä perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta. Taustalla on perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 42/2006 vp), jossa valiokunta korosti, että paikallisten ulosottovirastojen toimialueita ja toimipaikkoja järjestettäessä huolehditaan perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Sama koskisi valtakunnallisen Ulosottolaitoksen toimialueita ja toimipaikkoja.

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan nimenomaista säännöstä, jonka mukaan toimintaa järjestettäessä on huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Säätämisjärjestysperusteluissa selostetaan erilaisia kielellisten oikeuksien toteuttamiseen liittyviä sääntelyratkaisuja, joilla esityksen mukaan ”…turvattaisiin ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään ja käyttää myös käytännössä omaa kieltään ulosottoviranomaisen kanssa asioidessaan.”

On syytä kuitenkin todeta, ettei hallituksen esitykseen lainkaan sisälly arviointia ehdotetun sääntelyn vaikutuksista kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisikin syytä muistuttaa tarpeesta arvioida tämän tyyppisten organisaatiomuutosten vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin, samoin kuin tarpeesta tarkoin seurata ehdotetun sääntelyn vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen sekä puuttua viipymättä havaittuihin epäkohtiin (ks. myös jäljempänä seurannan tarpeesta todettu).

Seurannan tarve

Esityksessä on kysymys organisaatiouudistuksesta, jonka ensisijaiset ja välittömät vaikutukset ovat ulosottolaitoksen sisäisiä. Silti esitys ei ole merkityksetön ulosoton riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä ulosoton asianosaisten oikeusturvan kannalta.

Ehdotettu sääntely vaikuttaa sinänsä yleisesti ottaen ongelmattomalta riippumattomuuden ja oikeusturvan vaatimusten kannalta. Silti ehdotetussa organisaatiorakenteessa operatiivisen hallinnollisen johtamisen ja lainkäytön välinen raja saattaa *tosiasiassa* ajan oloon hämärtyä, etenkin kun ehdotetun sääntelyn myötä valtakunnanvouti näyttäisi saavan jokseenkin suvereenin ”yksinvaltiaan” aseman ilman, että ulosoton hallintoasioiden käsittelyn lakiperusteinen sääntely sisältäisi mitään vaatimuksia henkilöstön kuulemisesta ennen esimerkiksi 13 §:n mukaisen työjärjestyksen vahvistamista.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta tarkoin seurata uudistuksen vaikutuksia kielellisten oikeuksien ohella riippumattomuuden ja oikeusturvan vaatimusten tosiasiallisen toteutumisen kannalta sekä tarvittaessa viipymättä puuttua havaittuihin epäkohtiin.

Helsingissä 18. päivänä syyskuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki