Utlåtande GrUU 30/2018 rd– RP 71/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utsökningsbalken och till vissa andra lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utsökningsbalken och till vissa andra lagar som har samband med den (RP 71/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:
- regeringsråd Kari Liede, justitieministeriet
- professor Tuula Linna
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utsökningsbalken, lagen om stämningsmän, lagen om ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel och samiska språklagen ändras. Lagen om Riksfogdeämbetet och lagen om landskapsfogdeämbetet i landskapet Åland upphävs. Genom de föreslagna lagarna genomförs de organisationsändringar som hänför sig till reformeringen av utsökningsväsendets struktur.

Lagarna har när propositionen lämnades avsetts träda i kraft den 1 januari 2019.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslagen mot grundlagens 119 § om organiseringen av statsförvaltningen, 21 § om rättsskydd och 17 § om språkliga rättigheter. Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Klart
5.6

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår ändringar i utsökningsbalken och vissa andra lagar i syfte att genomföra de organisationsändringar som hänför sig till reformeringen av utsökningsväsendets struktur. Riksfogdeämbetet, som i nuläget fungerar som centralförvaltningsämbete, och de 22 utsökningsverken föreslås gå samman till en enda riksomfattande inrättning, Utsökningsverket. Verkställighetsförfarandet vid utsökning indelas i samband med reformen i omfattande verkställighet, specialverkställighet och basverkställighet.

Den gällande utsökningsbalken har till stor del tillkommit under grundlagsutskottets medverkan (GrUU 42/2006 rd, se även GrUU 5/2016 rd, GrUU 12/2002 rd). Utskottet har konstaterat att det vid utsökning generellt sett handlar om verkställighet, i sista hand genom tvång, av en privaträttslig skyldighet som fastställts i en dom eller någon annan utsökningsgrund. Med tanke på utsökningsmyndighetens befogenhet att ingripa till exempel i gäldenärens och till och med utomståendes grundläggande fri- och rättigheter är det viktigt att understryka att myndigheterna i sin praktiska verksamhet ska ta behörig hänsyn till kravet på laglighet i utövningen av offentlig makt i grundlagens 2 § 3 mom. och kravet på opartiskhet och ändamålsenlighet i utsökningsbalken. Dessutom menar utskottet att hänsyn ska tas till proportionalitetskravet när det gäller åtgärder som inskränker eller inverkar på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utsökningsmyndigheten får inte ingripa i någons grundläggande fri- och rättigheter utöver vad som är nödvändigt för att genomföra de verkställighetsåtgärder som bygger på lagen (GrUU 42/2006 rd, s. 2). Utskottet understryker att dessa synpunkter fortfarande är relevanta.

Olika slag av verkställighet

Bestämmelser om de olika slagen av verkställighet (omfattande verkställighet, basverkställighet och specialverkställighet) fogas enligt förslaget till lagens 1 kap. i en ny 2 a §. Innehållet i basverkställigheten anges i 3 mom., där det också ingår ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser om uppgifterna inom basverkställigheten genom förordning av statsrådet.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att bestämmelserna om rättsskydd i grundlagens 21 § också gäller utsökning i tillämpliga delar (se GrUU 5/2016 rd, s. 2, GrUU 42/2006 rd). De nationella förfaranden som hänför sig till verkställighet har inte heller uteslutits från tillämpningsområdet för artikel 6 i Europakonventionen (se t.ex. Di Pede mot Italien, 26.9.1996, Immobiliare Saffi mot Italien, 28.7.1999, Olsby mot Sverige, 21.9.2012).

Till följd av 21 § i grundlagen och kravet på laglighet i utövningen av offentlig verksamhet anser grundlagsutskottet att det i lag måste föreskrivas mer exakt om basverkställighet än vad regeringen föreslår. Grunderna för exempelvis behörighet vid basverkställighet och överföring av utsökningsärenden till omfattande verkställighet måste enligt utskottet framgå av lagen.

Arbetsordning

Bestämmelser om Utsökningsverkets arbetsordning föreslås i 2 a kap. 13 § i utsökningsbalken. I arbetsordningen bestäms det enligt förslaget närmare om bland annat de ledande häradsfogdarnas uppgifter.

Lagförslaget har tämligen knappa bestämmelser om de ledande häradsfogdarna. Av regleringen framgår till exempel inte att de ledande häradsfogdarna ska vara chefer för verksamhetsenheterna och svara för sin enhets resultat, vilket nämns i motiven (s. 44, 47).

Grundlagsutskottet noterar att de ledande häradsfogdarnas uppgifter i praktiken kan bestämmas i den arbetsordning som fastställs av riksfogden. Utskottet menar att grunderna för de ledande häradsfogdarnas uppgifter, till följd av deras betydelse, bör slås fast i lag.

Rätt att behandla uppgifter

I utsökningsbalkens bestämmelser om utsökningsregistret (1 kap. 24—35 §) föreslås det vissa ändringar av främst teknisk art. Bestämmelserna om registret grundar sig i hög grad på tidigare reglering i utsökningsbalken som tillkommit under grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 12/2002 rd, s. 5). Grundlagsutskottet fäster uppmärksamheten vid att bestämmelserna om skydd för personuppgifter sedan dess har ändrats avsevärt genom tillämpningen av unionens allmänna dataskyddsförordning (se i synnerhet GrUU 14/2018 rd). I den nu aktuella propositionen granskas likväl inte de föreslagna bestämmelserna med avseende på dataskyddsförordningen eller skyddet för personuppgifter överhuvudtaget.

I 1 kap. 27 § föreslås det bestämmelser om rätt för tjänstemän vid Utsökningsverket och justitieministeriet att behandla uppgifter i utsökningsregistret. Utsökningsregistret ska enligt förslaget föras av Utsökningsverket och användas med tanke på utförandet av utsökningsmyndigheternas uppgifter. En situation där en tjänsteman vid justitieministeriet behandlar uppgifter i registret måste enligt utskottet därför jämställas med att uppgifter i registret överlåts till ministeriet. Sett i det ljuset harmonierar bestämmelsen inte med grundlagsutskottets etablerade tolkningspraxis gällande myndigheternas rätt att få och lämna uppgifter trots sekretessbestämmelserna. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan enligt utskottet gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "informationen är nödvändig" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 2—3, GrUU 17/2016 rd, s. 2—3 och de utlåtanden som nämns där). I den nu föreslagna bestämmelsen i utsökningsbalken har rätten till information, med undantag av specialuppgifter, överhuvudtaget inte kopplats till något krav på behövlighet eller nödvändighet. På grund av 10 § i grundlagen är det nödvändigt att precisera bestämmelsen. Preciseringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Konsekvenser av förslaget samt uppföljning

Propositionen gäller en organisationsreform som enligt propositionsmotiven (s. 29) främst har konsekvenser internt inom utsökningsväsendet. Övergången till en organisation med en myndighet har enligt propositionen (s. 24) ingen större inverkan på gäldenärernas och borgenärernas ställning inom utsökningen. Grundlagsutskottet noterar dock att exempelvis uppdelningen i olika verkställighetsslag och centraliseringen av vissa utsökningsärenden kan ha relevans för de rättigheter som gäldenärer och borgenärer har enligt 21 § i grundlagen och artikel 6 i Europakonventionen, exempelvis när en gäldenär ska sköta sitt ärende.

Enligt förslaget till 1 kap. 11 § ska verksamheten vid Utsökningsverket ordnas så att de språkliga rättigheterna tillgodoses. I lagförslagets motiv till lagstiftningsordning redogörs för Utsökningsverkets språkliga ställning och ordnandet av tjänsterna på finska respektive svenska. Grundlagsutskottet noterar att regeringen vid bedömningen av propositionens konsekvenser inte har granskat strukturreformens konsekvenser för de språkliga rättigheterna. Utskottet menar att det i samband med en reform som den föreslagna finns anledning att bedöma dessa konsekvenser (se även GrUU 12/2017 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet anser att det finns anledning att noggrant bevaka vilka faktiska konsekvenser organisationsreformen inom utsökningsväsendet medför för gäldenärers och borgenärers rättigheter enligt 21 § i grundlagen och för de språkliga rättigheterna. Om reformen ger upphov till problem måste dessa åtgärdas. Grundlagsutskottet föreslår därför att lagutskottet överväger möjligheten att förelägga riksdagen ett förslag till uttalande om uppföljning av reformen.

Övrigt

Grundlagsutskottet noterar att det utkast till förordning (statsrådets förordning om utsökningsväsendets förvaltning) som ingår som bilaga till propositionen innehåller en bestämmelse enligt vilken ett av behörighetsvillkoren för en tjänst som ledande förvaltningsfogde och en tjänst som förvaltningsfogde är finskt medborgarskap. Enligt 125 § i grundlagen kan det dock endast genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Attributet "bestämda" framför "offentliga tjänster eller uppdrag" uttrycker principen att medborgarskapskrav ska ställas endast i begränsad utsträckning och av grundad anledning (RP 1/1998 rd, s. 180/I, se även t.ex. GrUU 33/2017 rd, s. 2—3).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 1 kap. 27 § beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 30/2018 rd

Helsingfors 10.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.