Valiokunnan lausunto PeVL 30/2018 vp– HE 71/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Kari Liede, oikeusministeriö
- professori Tuula Linna
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulosottokaarta, haastemieslakia, eurooppalaisesta tilivarojen turvaamismääräysmenettelystä annettua lakia ja saamen kielilakia. Laki Valtakunnanvoudinvirastosta ja laki Ahvenanmaan maakunnan maakunnanvoudinvirastosta kumottaisiin. Ehdotetuilla laeilla toteutettaisiin ulosoton rakenneuudistukseen liittyvät organisaatiomuutokset.

Lait on esitystä annettaessa tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan valtionhallinnon järjestämistä koskevan perustuslain 119 §:n, oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja kielellisiä oikeuksia koskevan 17 §:n kannalta. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valmis
5.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ulosottokaareen ja eräisiin muihin lakeihin muutoksia, joilla toteutetaan ulosoton rakenneuudistukseen liittyvät organisaatiomuutokset. Nykyisin keskushallintovirastona toimivasta Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta muodostetaan ehdotuksen mukaan yksi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Uudistuksen yhteydessä ulosotossa tapahtuva täytäntöönpano jaettaisiin laajaan täytäntöönpanoon, erityistäytäntöönpanoon ja perustäytäntöönpanoon.

Nykyinen ulosottokaari on suurelta osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 42/2006 vp, ks. myös PeVL 5/2016 vp, PeVL 12/2002 vp). Valiokunta on todennut, että ulosotossa on yleisesti kysymys tuomiossa tai muussa ulosottoperusteessa todetun, lakiin perustuvan yksityisoikeudellisen velvoitteen täytäntöönpanosta viime kädessä pakkoa käyttämällä. Ottaen huomioon ulosottoviranomaisten toimivallan puuttua esimerkiksi velallisen ja sivullisenkin perusoikeuksiin valiokunta on pitänyt tarpeellisena korostaa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallankäytön lainalaisuusvaatimuksen samoin kuin ulosottokaaresta ilmenevien puolueettomuus- ja tarkoitussidonnaisuusvaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen tärkeyttä viranomaisten käytännön toiminnassa. Lisäksi on valiokunnan mukaan huomioitava vaatimus perusoikeuksia rajoittavien tai niihin vaikuttavien toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta. Ulosottoviranomainen ei saa puuttua kenenkään perusoikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä lakiin perustuvien täytäntöönpanotoimenpiteiden suorittamiseksi (PeVL 42/2006 vp, s. 2). Valiokunta painottaa edelleen näiden näkökohtien merkitystä.

Täytäntöönpanon lajit

Täytäntöönpanon lajeista (laaja täytäntöönpano, perustäytäntöönpano ja erityistäytäntöönpano) ehdotetaan säädettävän ulosottokaaren 1 luvun 2 a §:ssä. Perustäytäntöönpanon sisältöä säänneltäisiin pykälän 3 momentissa, jossa on myös valtuus säätää perustäytäntöönpanon tehtävistä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten on katsottu koskevan soveltuvin osin myös ulosottoa (ks. PeVL 5/2016 vp, s. 2, PeVL 42/2006 vp). Täytäntöönpanoon liittyviä kansallisia menettelyjä ei ole suljettu myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle (ks. esim. Di Pede v. Italia, 26.9.1996, Immobiliare Saffi v. Italia, 28.7.1999, Olsby v. Ruotsi, 21.9.2012).

Perustuslain 21 §:n ja myös julkisen toiminnan lainalaisuusvaatimuksen vuoksi perustäytäntöönpanosta tulee perustuslakivaliokunnan mielestä säätää laissa täsmällisemmin kuin mitä on ehdotettu. Laista tulee valiokunnan käsityksen mukaan käydä ilmi perusteet esimerkiksi perustäytäntöönpanon toimivallasta ja ulosottoasioiden siirtämisestä laajaan täytäntöönpanoon.

Työjärjestys

Ulosottolaitoksen työjärjestyksestä ehdotetaan säädettäväksi ulosottokaaren 1 luvun 13 §:ssä. Työjärjestyksessä annetaan ehdotuksen mukaan tarkemmat määräykset muun muassa johtavien kihlakunnanvoutien tehtävistä.

Lakiehdotuksen johtavia kihlakunnanvouteja koskeva sääntely on varsin niukkaa. Sääntelystä ei esimerkiksi käy ilmi se perusteluissa (s. 44, 47) mainittu seikka, että johtavat kihlakunnanvoudit toimivat toimintayksiköiden päällikköinä ja vastaavat myös toimintayksikkönsä toiminnan tuloksellisuudesta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyssä johtavien kihlakunnanvoutien tehtävät ovat käytännössä määriteltävissä valtakunnanvoudin vahvistamassa työjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä johtavan kihlakunnanvoudin tehtävien perusteista tulee niiden merkittävyyden vuoksi säätää laissa.

Oikeus käsitellä tietoja

Ulosottokaaren ulosottorekisteriä koskevaan sääntelyyn (1 luvun 24—35 §) ehdotetaan esityksessä joitakin lähinnä tekniseksi luonnehdittavia muutoksia. Rekisteriä koskevat säännökset perustuvat pitkälti aiempaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn ulosottolain sääntelyyn (ks. PeVL 12/2002 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen suojan sääntely on sittemmin muuttunut merkittävästi Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen tultua sovellettavaksi (ks. erit. PeVL 14/2018 vp). Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä säännösehdotuksia ei kuitenkaan tarkastella tietosuoja-asetuksen tai muutenkaan henkilötietojen suojan kannalta.

Ulosottolaitoksen ja oikeusministeriön virkamiesten oikeudesta käsitellä ulosottorekisterin tietoja ehdotetaan säädettäväksi ulosottokaaren 1 luvun 27 §:ssä. Ulosottorekisteri on ehdotuksen mukaan Ulosottolaitoksen ylläpitämä, ja sitä käytetään ulosottoviranomaisille kuuluvien tehtävien suorittamista varten. Siten tilanne, jossa oikeusministeriön virkamies käsittelee rekisterin tietoja, rinnastuu perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siihen, että ministeriölle luovutetaan tietoja rekisteristä. Näin ymmärrettynä säännös ei ole sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan tulkintakäytännön kanssa. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 2, PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Nyt ehdotetussa ulosottokaaren säännöksessä tiedonsaantia ei erityistietoja lukuun ottamatta ole lainkaan kytketty tarpeellisuus- tai välttämättömyysvaatimukseen. Säännöstä on perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää. Tällainen täsmentäminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ehdotuksen vaikutukset ja seuranta

Hallituksen esityksessä on kysymys organisaatiouudistuksesta, jolla esityksen perusteluissa (s. 28) arvioidaan olevan vaikutuksia ensi sijassa ulosottolaitoksen sisällä. Siirtymisellä yhden viraston organisaatioon ei esityksen mukaan olisi merkittävää vaikutusta ulosoton velallisten ja velkojien asemaan (s. 24). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi täytäntöönpanon lajien erottelulla ja tiettyjen ulosottoasioiden käsittelyn keskittämisellä voi kuiten-

kin olla merkitystä niin velallisten kuin velkojienkin perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattujen oikeuksien kannalta esimerkiksi velallisen asiointia järjestettäessä.

Ulosottokaaren 1 luvun 11 §:ään ehdotetun säännöksen mukaan Ulosottolaitoksen toimintaa järjestettäessä on huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Lakiehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa tehdään selkoa Ulosottolaitoksen kielellisestä asemasta ja palveluiden järjestämisestä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksen vaikutuksia arvioitaessa ole tarkasteltu ulosoton rakenneuudistuksen vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Valiokunnan mielestä ehdotetun kaltaisen uudistuksen yhteydessä on syytä arvioida sanottuja vaikutuksia (ks. myös PeVL 12/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ulosottolaitoksen organisaatiouudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia velallisten ja velkojien perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen on syytä seurata tarkoin ja tarvittaessa ryhtyä havaittujen ongelmien korjaamiseen. Perustuslakivaliokunta ehdottaa tämän vuoksi, että lakivaliokunta harkitsee mahdollisuutta tehdä uudistuksen seurantaa koskeva lausumaehdotus eduskunnalle.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen liitteenä olevaan asetusluonnokseen (valtioneuvoston asetus ulosottotoimen hallinnosta) sisältyy säännös, jonka mukaan johtavan hallintovoudin ja hallintovoudin virkojen kelpoisuusvaatimuksena on muun muassa Suomen kansalaisuus. Perustuslain 125 §:n mukaan kansalaisuusvaatimuksesta määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan kuitenkin säätää vain lailla. Perustuslaissa käytetyllä sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180/I, ks. myös esim. PeVL 33/2017 vp, s. 2—3).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 1 luvun 27 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 10.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r

jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala