OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Oikeushallinto-osasto
Hallitusneuvos Kari Liede

14.9.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2018 vp).

Taustaa

Esityksen nojalla toteutettaisiin ulosoton rakenneuudistusta taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Rakenneuudistus on osa hallituksen kivijalkahankkeisiin kuuluvan oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimeenpanoa.

Ulosottolaitoksen toimintamäärärahojen taso on selkeästi aleneva. Määrärahat olivat vuonna 2014 105 377 000 euroa, kuluvan vuoden määrärahat ovat 101 322 000 euroa ja vuoden 2022 kehyksen määrärahat ovat 97 161 000 euroa.

Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö tekivät vuonna 2015 yhteistyösopimuksen tuottavuutta lisäävän hankkeen (URA-ICT-tuottavuushanke) rahoittamisesta. URA-ICT-hanke on osa ulosoton rakenneuudistuksen kokonaisuutta. Yhteistyösopimuksessa ja sen liitteissä on arvioitu, että rakenneuudistuksella saavutetaan nettosäästöä, jolla voidaan vastata asetettuihin säästövelvoitteisiin ja sen lisäksi alentaa ulosoton toimintamäärärahan tasoa talousarviossa: Vuonna 2020 500 000 euroa, 2021 1 milj. euroa ja vuodesta 2022 alkaen 4 milj. euroa. Kokonaishankkeen lopulliseksi nettosäästöksi arvioitiin noin 14,5 miljoonaa euroa sen hetkiseen kulutasoon verrattuna ja säästöjen toteutuvan täysimääräisinä vuodesta 2022 alkaen. –Lakiesityksen antamisajankohdan lykkääntyminen kaavaillusta voi tosin vaikuttaa tuottavuushyötyjen toteutumisen aikatauluun vastaavasti.

Tuottavuussäästöjen saavuttaminen täysimääräisinä edellyttää rakenneuudistushankkeen toteuttamista kokonaisuudessaan; henkilöstövähennysten ohella organisaation ja työnkulkujen uudistamisen tähän liittyvine palkkausratkaisuineen, sekä ICT:n kehittämistä.

Sopimuksen perusteella hanketta on rahoitettu yhteensä 10,027 milj. eurolla vuosina 2016-2018. Sen kokonaiskustannuksiksi arvioitiin 15,314 milj. euroa.

Ulosottolaitos on toteuttanut säästöjä etupainotteisesti. Säästöt on toteutettu pääasiassa palkkakustannuksista, koska ulosottolaitoksen menoista palkkakustannuksia on noin 80 prosenttia. Eläköitymisiä hyödyntäen henkilöstön määrää on vähennetty kohti rakenneuudistuksen toteutumisen mahdollistamaa tasoa. Valtakunnanvoudinvirastolta saadun tiedon mukaan henkilökustannusten arvioidaan pienentyneen vuosina 2014-2018 noin 8 milj. euroa. Säästövelvoitteet kuitenkin jatkuvat, mutta henkilöstövähennyksillä ei enää jatkossa voida merkittäviä säästöjä toteuttaa. Henkilöstö on jo nyt kuormittunutta. Sen sijaan vähentyneet henkilöstöresurssit edellyttävät vastapainoisesti organisaatiorakenteiden ja työnkulkujen uudistuksia, jotta ulosoton laatu, perintätulos ja asianosaisten oikeusturva säilyisivät hyvällä tasolla. Näillä uudistuksilla ja toimintoja keskittämällä voidaan henkilöstöresurssit saada nykyistä tehokkaammin ja joustavammin käyttöön.

Oikeusministeriö tulisi seuraamaan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia perintätulokseen ja julkisen talouden perintätulokseen vuoden 2022 loppuun erityisen tarkasti ja siitä raportoitaisiin asianmukaisesti.

Esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Esityksen tavoitteena on ulosottolaitoksen taloudellisuuden ja tuottavuuden lisääminen asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta sekä täytäntöönpanon laadun parantaminen ja ylläpitäminen supistuvista henkilöstövoimavaroista huolimatta. Tavoitteena on, että ulosottolaitoksen toiminta ja toimintamenot voitaisiin sopeuttaa hallitusti kehysaleneman edellyttämälle tasolle ja vastata myös tulevien vuosien menopaineisiin. Uudistuksen seurauksena työtä tehtäisiin kevyemmässä organisaatiorakenteessa, aiempaa pienemmällä henkilökunnan määrällä mutta tarkoituksenmukaisemmalla henkilöstörakenteella ja tehokkaammilla prosesseilla. Henkilöstön ammatillista erityisosaamista hyödynnettäisiin täytäntöönpanossa ja sen tukitehtävissä.

Esityksen keskeiset ehdotukset ovat ulosottotoimen organisoiminen yhden viraston mallin mukaisesti sekä täytäntöönpanon jakaminen laajaan täytäntöönpanoon, perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon.

Esitys pitää sisällään ulosoton organisaatiota ja sen sisäisiä rakenteita koskevan uudistuksen. Ulosottokaaren ulosottomenettelyä koskevia säännöksiä esitetään muutettavaksi vain uudistuksesta johtuvin välttämättömin osin. Ulosottovelallisten asemaan liittyvistä helpotuksista on säädetty erikseen viimeksi 1.2.2018 voimaan tulleella lailla ulosottokaaren muuttamisesta (ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkaminen).

Esityksen valmistelu

Oikeusministeriön toimeksiannosta Valtakunnanvoudinvirasto asetti tammikuussa 2016 työryhmän valmistelemaan ulosottotoimen rakenneuudistuksen vaatimat säännösehdotukset, jotka liittyvät organisaatioon ja virkarakenteeseen sekä näistä johtuviin välttämättömiin ulosottomenettelyä koskeviin muutoksiin. Työryhmä luovutti mietintönsä toukokuussa 2017. Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä työryhmän mietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta.

Ulosottolaitos

Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta muodostettaisiin yksi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Ulosottolaitoksessa olisi täytäntöönpano-organisaation ohella Valtakunnanvoudinvirastoa vastaava, hallinnosta huolehtiva keskushallinto. Keskushallinnon tehtäviä koskevat säännökset sisältyvät lakiesitykseen. Tehtävät vastaisivat Valtakunnanvoudinvirastolle nykyisin säädettyjä tehtäviä. Työn tarkemmasta järjestämisestä Ulosottolaitoksessa annettaisiin tarkemmat määräykset työjärjestyksellä.

Täytäntöönpano-organisaatio

Laajaa täytäntöönpanoa toimitettaisiin alueellisissa toimintayksiköissä. Perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon kuuluvia ulosottoasioita käsiteltäisiin asianomaisessa valtakunnallisessa toimintayksikössä.

Perustäytäntöönpano olisi sellaisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa, jotka voidaan käsitellä nopeasti, velallista tapaamatta ja lähtökohtaisesti sähköisin menetelmin. Perustäytäntöönpano koskisi vain rahamääräisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa. Ulosmitata voitaisiin vain tuloa ja omaisuutta, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi. Laajan täytäntöönpanon ulosottomiehellä olisi sama toimivalta kuin ulosottomiehellä on voimassa olevan lain nojalla. Erityistäytäntöönpano vastaisi nykyistä ulosoton erikoisperintää.

Uusi henkilöstöryhmä, ulosottotarkastajat, hoitaisi perustäytäntöönpanoa.

Asetuksenantovaltuutus

Lakiesitykseen sisältyvien valtuutussäännösten nojalla asetuksella ehdotetaan säädettäväksi:

1. Valtioneuvoston asetuksella laajan täytäntöönpanon toimintayksiköiden aluejaosta. Toimintayksiköitä on tarkoitus muodostaa viisi.
2. Valtioneuvoston asetuksella tarkemmin perustäytäntöönpanon tehtävistä.
3. Valtioneuvoston asetuksella tarkemmin erityistoimista. Esityksen mukaan tiettyjä erityisosaamista vaativia täytäntöönpanotoimia *(erityistoimi)* voitaisiin täytäntöönpanon tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi keskittää tietyille ulosottomiehille.
4. Valtioneuvoston asetuksella ulosottoylitarkastajan ja ulosottotarkastajan nimittämisestä ja virkojen kelpoisuusvaatimuksista sekä johtavan hallintovoudin ja hallintovoudin virkojen kelpoisuusvaatimuksista.
5. Oikeusministeriön asetuksella Ulosottolaitoksen toimipaikoista. Ahvenanmaan toimipaikasta ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi lailla.
6. Oikeusministeriön asetuksella Ulosottolaitoksen toimipaikkojen tehtävistä. Asetuksella säädettäisiin esimerkiksi ne toimipaikat, joissa toimitetaan perustäytäntöönpanoa.

Lainkäyttö ja sen riippumattomuus Ulosottolaitoksessa

Ulosottolaitos olisi lainkäyttöviranomainen, toisin kuin perustettava Tuomioistuinvirasto, josta tulee keskushallintoviranomainen kuten Valtakunnanvoudinvirasto nykyisin. Tästä syystä, ja koska kyseessä olisi päällikkövirasto, on perusteltua, että Ulosottolaitoksen päälliköllä olisi lainkäyttäjän asema muiden oikeuslaitokseen kuuluvien lainkäyttöviranomaisten päälliköitä vastaavasti.

Koska valtakunnanvoudin ja apulaisvaltakunnanvoudin tehtävät tulisivat painottumaan strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen sekä hallintoasioihin, he voisivat käsitellä ulosottoasioita vain siinä määrin kuin heidän muut tehtävänsä sen sallivat. Vastaavasti toimintayksiköiden päällikköinä toimivien johtavien kihlakunnanvoutien työn pääpaino tulisi olemaan johtamisessa ja hallinnollisten tehtävien hoitamisessa, mutta ammattitaitoaan ylläpitääkseen myös he jossain määrin käsittelisivät ulosottoasioita.

Lakiesitys pitää sisällään säännökset, joiden tarkoitus on taata ulosottomiesten riippumattomuutta uudessa organisaatiossa. Valtakunnanvouti ja apulaisvaltakunnanvouti eivät saa ottaa johtavan kihlakunnanvoudin tai kihlakunnanvoudin toimivaltaan kuuluvan yksittäisen velallisen ulosottoasioita itse hoitaakseen tai antaa niiden täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä eikä, laissa säädettäviksi ehdotettuja poikkeustilanteita lukuun ottamatta, siirtää niitä toiselle. Lähtökohtaisesti valtakunnanvoudin toimivalta Ulosottolaitoksen johtamisessa ja ohjauksessa ei poikkeaisi siitä toimivallasta, mikä on tällä hetkellä yksittäisen ulosottoviraston päälliköllä. Edellä sanottu kielto koskisi myös johtavaa kihlakunnanvoutia suhteessa kihlakunnanvoutiin.

Esitykseen sisältyy lisäksi hallinnon ja lainkäytön eroa korostava säännös, jonka mukaan Ulosottolaitoksen keskushallinnon on otettava toiminnassaan huomioon ulosottomiesten asema riippumattomina lainkäyttöviranomaisina.

Palvelujen saatavuus (access to court)

Uudistus toteutettaisiin asiakaslähtöisesti.

Lakiehdotukseen sisältyy nykyistä säännöstä asiallisesti vastaava säännös, jonka mukaan toimintaa järjestettäessä on huolehdittava palvelujen alueellisesta saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Hallituksen esityksen perusteluissa (yleisperustelut jakso 4.2.3, s. 25 sekä yksityiskohtaiset perustelut 1.11§ s.44-45, 3.14a§ s.55-56 ja jaksot 4.1 ja 4.2 s. 65-68.) on kuvattu velvoitteen toteuttamista käytännössä.

Valtakunnallisten toimintayksiköiden toiminta voisi oikeusministeriön asetuksella säädettävin tavoin keskittyä tiettyihin Ulosottolaitoksen toimipaikkoihin. Erityistoimia voitaisiin keskittää tietyille ulosottomiehille. Access to court –periaatteen toteutumisen varmistamiseksi myös näissä tapauksissa lakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan täytäntöönpanoa keskitettäessä on aina huolehdittava siitä, että vastaajan tosiasiallinen mahdollisuus valvoa etujaan tulee asianmukaisesti turvatuksi.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen varmistetaan muun muassa kihlakunnanvoutien kielitaitoa koskevilla erityisillä kelpoisuusvaatimuksilla alueilla, joihin ruotsinkieliset ulosoton asiakkaat ovat keskittyneet, ja huolehtimalla siitä, että muidenkin virkamiesten kielitaito vastaa toimialueella olevia tarpeita. Sähköiset asiointipalvelut tullaan tarjoamaan suomen ja ruotsin kielillä ja myöhemmin mahdollisesti muilla kielillä.

Henkilöstön asema muutoksessa

Viran siirtäminen

Organisaatiouudistuksessa on kyse valtion toimintojen uudelleen järjestelystä. Uudistus toteutetaan valtion virkamieslainsäädännön mukaisesti. Pääsääntönä olisi, että virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyisivät tehtäviensä mukana uuteen organisaatioon ja virkamiehet sijoittuisivat entisille virkapaikoilleen, jollei virkamies itse ilmoita haluavansa tulla sijoitetuksi toisaalle. Muutoksen kohteeksi joutuvan henkilöstön asemaan sovellettaisiin valtiovarainministeriön päätöksiä henkilöstön asemasta muutostilanteissa sekä oikeusministeriön henkilöstöpoliittisia periaatteita muutostilanteissa.

Ulosottomiesten virat sijoitettaisiin (toimeenpannaan ilmoittautumismenettelyssä) viiteen alueelliseen laajan täytäntöönpanon toimintayksikköön sekä valtakunnallisiin perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon toimintayksiköihin. Perustäytäntöönpanoa hoitavien ulosottotarkastajien virat täytettäisiin hakumenettelyn kautta. Nykyisten ulosottovirastojen toimistohenkilöstö keskitettäisiin Yhteiset palvelut –yksikköön, jonka tehtävänä olisi hoitaa täytäntöönpanoa tukevat tehtävät. Valtakunnanvoudinvirastossa oleva henkilöstö sijoitettaisiin Ulosottolaitoksen keskushallintoon.

Viraston yhteinen virka

Nyt ulosottovirastoissa ja Valtakunnanvoudinvirastossa olevat virat siirtyisivät yhteen valtakunnalliseen Ulosottolaitokseen ja muuttuisivat viraston yhteisiksi viroiksi. Tämän seurauksena työnantaja voisi lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseksi tarvittaessa jatkossa sijoittaa virkoja virka-alueellaan uudella tavalla.

Yhteisen viran sijoittaminen uudelleen ei edellytä virkamiehen suostumusta. Ulosottolaitoksessa noudatetun henkilöstöpolitiikan mukaisesti pääsääntönä tulee kuitenkin edelleenkin olemaan, että tarvittavat virkojen uudelleen sijoittamiset toteutetaan viran tullessa avoimeksi. Jos virka ei ole avoinna, sen uudelleen sijoittamisen tulee olla toiminnallisesti perusteltavissa ja edellyttää yhteistoimintalain mukaisia neuvotteluja. Viran sijoittaminen uudelleen ei tule kysymykseen virkamiehestä johtuvista syistä.

Valtion virkamieslaki on kaikkia valtion virkamiehiä yhdenmukaisesti koskeva yleislaki, joka sisältää kattavasti yhtäältä valtion toimintojen järjestämisen kannalta tarpeellisen ja toisaalta valtion henkilöstön oikeusturvan varmistavan sääntelyn. Henkilöstön asemasta tai virkojen sijoittamisesta valtakunnallisessa Ulosottolaitoksessa ei ole tarpeen säätää virkamieslaista poikkeavasti. Syyttäjälaitosta koskevassa uudistuksessa on omaksuttu vastaava linjaus ja katsottu, ettei virkojen muuttuminen Syyttäjälaitoksen yhteisiksi virroiksi vaaranna syyttäjien riippumattomuutta lainkäyttötehtävissä.

Määräajaksi täytettävät virat

Esityksessä ehdotetaan, että apulaisvaltakunnanvoudin ja johtavan kihlakunnanvoudin virat ovat määräajaksi täytettäviä virkoja. Erityisesti apulaisvaltakunnanvoudin, mutta myös johtavien kihlakunnanvoutien tehtävät keskittyisivät pääasiassa hallintoon. Esitykseen sisältyy lisäksi johtavien kihlakunnanvoutien osalta säännös, jonka mukaan määräaikaisuus ei koske virkaa ensi kertaa täytettäessä siihen nimitettävää virkamiestä, joka lain voimaan tullessa on nimitettynä johtavan kihlakunnanvoudin vakinaiseen virkaan. On myös oletettavaa, että jatkossakin johtavat kihlakunnanvoudit nimitettäisiin pääsääntöisesti ulosoton sisältä, jolloin johtava kihlakunnanvouti olisi toimikautensa ajan virkavapaalla vakinaisesta virastaan. Todettakoon, että perustuslaista ei johdu ehdotonta estettä nimittää myöskin tuomareita määräajaksi (esim. PeVL 26/2009 vp). Lainkäytön riippumattomuuden arvioinnissa on sen sijaan pidetty olennaisena välttää tuomareiden erityisen lyhyet määräaikaisuudet. Näistä lähtökohdista ei virkojen viiden vuoden määräaikaisuus, virkaan liittyvät tehtävät huomioon ottaen, oikeusministeriön käsityksen mukaan vaaranna kyseisten ulosottomiesten riippumattomuutta. Valtakunnanvoudin virka on määräajaksi täytettävä valtion virkamieslain 9 a §:n nojalla.

Vaikutukset velallisen ja velkojan asemaan

Hallituksen esityksen yleisperustelujen jaksossa 4.2 (s. 24) on arvioitu uudistusten vaikutuksia velallisen ja velkojan asemaan. Yhden viraston organisaatiossa voitaisiin keskittää tehtäviä sekä vastata joustavasti henkilöstöresurssien muutostarpeisiin. Tämä mahdollistaisi nykyistä enemmän myös erikoistumista ammatillista erityisosaamista vaativiin tehtäviin. Näillä keinoilla lisättäisiin ulosoton asianosaisten yhdenvertaista kohtelua ja tehostettaisiin toimintaa.

Laajaa täytäntöönpanoa toimittavat ulosottomiehet erikoistuisivat enemmän selvitystyötä edellyttävien ulosottoasioiden hoitamiseen, mikä tehostaisi vaativissa ulosottoasioissa täytäntöönpanoa. Perustäytäntöönpanon keskittämisellä voitaisiin yhtenäistää massaluonteisten ulosottoasioiden käsittelyä ja siten osaltaan edistää oikeusvarmuutta.

Muut lait

Muihin lakeihin tehtäisiin organisaatiomuutoksesta johtuvia lähinnä teknisluonteisia tarkistuksia.

Voimaantulo

Hallituksen esityksestä poiketen lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020.