Valtakunnanvoudinvirasto Helsinki 14.9.2018

HE 71/2018 vp

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntonaan hallituksen esityksestä laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi Valtakunnanvoudinvirasto ilmoittaa kunnioittaen seuraavaa.

Tausta ja tavoitteet

Ulosoton rakenneuudistus on osa oikeusministeriössä valmisteltua vuosille 2013-2025 suunnitellun oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimeenpanoa. Sen tarkoituksena on ollut

- parantaa ulosottotoimen tuottavuutta ja taloudellisuutta
- selvittää organisaation uudistustarve
- kehittää tietotekniikan hyväksikäyttöä
- parantaa henkilöstön osaamista ja hyödyntää sitä paremmin
- kehittää ulosottomenettelyä niin, että käsittelyketjut määräytyvät asian laadun ja vaativuuden mukaan ja
- kehittää palkkarakennetta

Uudella organisaatiolla on ollut tarkoitus tukea johtajuutta ja keventää hallintoa. Käsittelyketjujen uudistamisella on ollut tarkoitus hyödyntää koko henkilöstöä ulosottotoimituksissa.

Rakenneuudistus on ollut lähtökohtaisesti tuottavuus- ja taloudellisuushanke. Sen tavoite alun perin oli säästää ulosoton menoja vuositasolla noin kahdeksan miljoonaa euroa. Sittemmin vaatimukset ovat lisääntyneet vuosien varrella ja arviot hankkeelta edellytettävästä taloudellisesta hyödystä liikkuvat kaiken kaikkiaan noin 14 miljoonan euron tietämissä. Tämän kokoluokan säästöt voidaan saada lähinnä vain palkkauskustannuksissa, joita ulosoton budjetista on noin 80 prosenttia. Ulosottotoimi on palkkauskustannuksissa säästänyt URA-hankkeen suunnittelun aikana jo noin kahdeksan miljoonaa euroa tähän mennessä. 2020-luvun alkupuolen menokehykset näyttävät ulosottotoimelle tällä menotasolla muutaman miljoonan euron alijäämää, joten säästöjä olisi edelleen saatava.

Tuottavuuden ja taloudellisuuden parantamisen ohella rakenneuudistus on nähty tilaisuutena muutoinkin kehittää organisaatiota, menettelyä ja erityisesti tietotekniikkaa.

Palkkarakenteen kehittäminen perustuu virkaehtosopimusneuvotteluihin. Niitä on leimannut odottelu sen suhteen, eteneekö hanke. Palkkausrakenne ja sen muutospaineet ovat Valtakunnanvoudinviraston näkemyksen mukaan suuresti vaikuttaneet henkilöstön puolella hankkeeseen suhtautumiseen.

Valtakunnanvoudinviraston näkemyksen mukaan uudistuksen tavoitteet ovat hyväksyttäviä ja kannatettavia. Uudistus tulisi toteuttaa oikeusturvaa vaarantamatta. Oikeusturvaan kuuluu myös hyvä perimistulos.

Keskeiset ehdotukset tavoitteiden toteuttamiseksi

Hallituksen esityksessä tavoitteita pyritään toteuttamaan monin tavoin muun muassa tietotekniikan kehittämisen edellyttämillä säännösmuutoksilla (lähinnä teknisluontoisia) ja varsin keskeisesti ulosottotoimen organisoinnilla yhdeksi virastoksi sekä täytäntöönpanon jakamisella laajaan täytäntöönpanoon, perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Keskeiset ehdotukset koskevat siten lähinnä organisaatiota ja työnkulkuja eivätkä niinkään varsinaista ulosottomenettelyä.

Organisaatiorakenteen muutoksella kevennettäisiin hallintoa ja mahdollistettaisiin eräitä valtakunnallisia toimintoja, jotka parantavat ammattitaitoa, tehokkuutta ja tuovat taloudellisia säästöjä ja toiminnan parempaa yhdenmukaisuutta. Näitä ovat esimerkiksi uusien asioiden kirjaaminen ja ulosoton maksuliike ja kirjanpito.

Täytäntöönpanon jakamisella voitaisiin toteuttaa käsittelyketjujen määräytyminen asian laadun ja vaativuuden mukaan ja parantaa henkilöstön osaamista sekä saada ulosottotoimituksiin mukaan laajemmin muuta henkilökuntaa kuin nykyiset toimitusmiehet. Erityistäytäntöönpano vastaisi nykyistä erikoisperintää, eikä sen suhteen olisi tulossa mainittavia muutoksia. Muu täytäntöönpano jaettaisiin perustäytäntöönpanoon, joka huolehtisi sähköisin menetelmin pienempien saatavien nopeasta käsittelystä ja laajaan täytäntöönpanoon, jossa keskityttäisiin suurempiin, vaikeampiin ja enemmän työtä vaativiin tapauksiin, joissa muun muassa kenttäkäynnit, omaisuuteen kohdistuvat ulosmittaukset, muut ulosottotoimitukset, omaisuuden realisointi ja velallisen henkilökohtainen tapaaminen kuuluisivat keinovalikoimaan. Näin nykyisen vakinaisen kihlakunnanulosottomieskunnan osaaminen keskittyisi vaativampaa työhön ja myös virkojen kelpoisuusvaatimuksia laajassa täytäntöönpanossa nostettaisiin. Tämä olisi omiaan parantamaan henkilöstön osaamista ja sen hyödyntämistä. Nykyisin monissa ruuhkautuneissa piireissä pääosa toimitusmiesten ajasta kuluu rutiininomaisen perustäytäntöönpanotyyppisen työn suorittamiseen.

Valtakunnanvoudinvirasto kannattaa ehdotettua organisaatiomuutosta ja käsittelyketjujen määräytymistä esitetyllä tavalla.

Palvelujen saatavuus

Toimintaa järjestettäessä olisi huolehdittava palveluiden alueellisesta saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta (UK 1:11.4).

Ulosottolaitoksen toimipaikoista ja niitten tehtävistä säädettäisiin oikeusministeriön asetuksella. Näin päätöksenteko asiassa olisi poliittisesti vastuunalaisella oikeusministerillä. Konttoriverkko tulisi säilyttää suhteellisen tiheänä, jotta asiointimatkat ja virkamiesten toimitusmatkat eivät muodostuisi liian pitkiksi. Tosin asiakaskäyntien määrä on vähentynyt tuntuvasti viime vuosien kuluessa. Ulosoton toimipaikoissa käy keskimäärin vain noin viisi kävijää päivässä. Valtaosa yhteydenotoista voidaan hoitaa puhelimella tai sähköisesti. Tämä kehityssuunta vahvistunee entisestään tulevaisuudessa sähköisen asioinnin kehittyessä.

Perustäytäntöönpano palvelisi asiakkaita puhelimella ja sähköisesti. Jos asiakas kuitenkin haluaa jättää asiakirjoja henkilökohtaisesti tai muutoin itse saapua ulosoton toimipaikkaan, hän voi siellä asioida asiakaspalvelupisteessä. Tarvittaessa voidaan sieltä ottaa yhteys perustäytäntöönpanon toimitusmieheen. Jos tämäkään ei riitä selvittämään asiakkaan ongelmaa, asiakaspalvelua voidaan tukea paikalla olevalla laajan täytäntöönpanon toimitusmiehellä tai kihlakunnanvoudilla. Laajassa täytäntöönpanossa ja erityistäytäntöönpanossa asiakaspalvelu sujuisi kuten nyt. Ulosotossa on mahdollista myös tarvittaessa saapua velallisen luo, joten palvelujen saatavuutta voidaan joissakin tapauksissa näinkin edistää.

Ruotsinkielinen palvelu on tarkoitus järjestää vähintään samalla tasolla kuin nykyisin. Ruotsinkielisen keskitetyn asiakaspalvelun (puhelinpalvelu) avulla palvelu voi parantuakin nykyisestä.

Valtakunnanvoudinvirasto katsoo, että esitetyllä tavalla asiakaspalvelu on hoidettavissa asianmukaisesti. Jos asiakaspalvelun taso todettaisiin riittämättömäksi, sitä voitaisiin työmenetelmiä kehittäen parantaa ilman tarvetta lainmuutoksiin.

Lainkäyttö ulosottolaitoksessa

Ulosottopäätökset ovat lainkäyttöratkaisuja. Uudesta virastosta tulisi siten lainkäyttöviranomainen, joka huolehtisi myös eräistä hallintotehtävistä. Lainkäytön riippumattomuuden takaaminen asettaa tiettyjä vaatimuksia toiminnan organisoinnille. Periaatteessa tilanne on pitkälti samankaltainen kuin tuomioistuimessa.

Ulosottovirastoa johtaisi valtakunnanvouti, jonka apuna toimisi apulaisvaltakunnanvouti. Valtakunnanvouti johtaisi keskushallintoa ja ratkaisisi lähtökohtaisesti Ulosottolaitoksen päätettäväksi kuuluvat hallinnolliset asiat.

Valtakunnanvouti ja apulaisvaltakunnanvouti olisivat myös ulosottomiehiä eli heillä olisi kelpoisuus ulosottoasian ratkaisuun. Heidän lisäkseen ulosottomiehiä olisivat johtava kihlakunnanvouti, kihlakunnanvouti, Ahvenanmaan maakunnanvouti, ulosottoylitarkastaja ja ulosottotarkastaja. Ehdotetun UK 1:7.4:n mukaan ylempi vouti ei kuitenkaan saisi ottaa voudin toimivaltaan kuuluvaa asiaa itse hoitaakseen tai antaa sitä koskevia määräyksiä tai siirtää niitä toiselle. Velallisen asiat voisi siirtää vastoin asianomaisen voudin tahtoa silloin, kun siihen on hänen sairaudestaan, työmäärästään, asioiden viipymisestä tai muusta seikasta johtuva painava syy. Järjestely olisi siten sama kuin tuomioistuinlaissa säädetty.

Ehdotetun UK 1:12a.4:n mukaan viraston keskushallinnon olisi otettava toiminnassaan huomioon ulosottomiesten asema riippumattomina lainkäyttöviranomaisina. Säännös selkeyttäisi vielä lisää lainkäytön ja hallinnon rooleja ja tehtäväalueita.

Valtakunnanvoudinviraston käsityksen mukaan toiminnan lainkäytön luonne on otettu ehdotuksessa asianmukaisesti ja selkeästi huomioon. Nykyisessä ulosottokaaressa ei vastaavia säännöksiä ole.

Ehdotettu järjestely, jossa viraston päällikkö on myös lainkäyttövirkamies, on oikeassa linjassa muitten lainkäyttövirastojen organisoinnin kanssa. Kaikkien lainkäyttövirastojen päälliköt tuomioistuimissa, syyttäjälaitoksessa ja ulosottovirastoissa ovat lainkäyttövirkamiehiä. Ehdotettu järjestely vastaisi myös nykyisen ulosottoviraston rakennetta. Myös Ruotsin yhden viraston mallilla toimivaa ulosottolaitosta (Kronofogdemyndigheten) johtaa lainkäyttövirkamiehen kelpoisuuden omaava valtakunnanvouti (rikskronofogde). Joissakin keskustelussa esiin tullut vertaus suunniteltuun tuomioistuinvirastoon on epäonnistunut, koska tuomioistuinvirasto nimenomaan perustetaan hallintovirastoksi, jollainen Valtakunnanvoudinvirasto nykyisin on. Valtakunnanvoudinvirasto puolestaan lakkaisi ja sulautuisi yhteen ulosottovirastoon, jonka päätehtävä olisi lainkäyttö.

Valtakunnanvouti ja apulaisvaltakunnanvouti voisivat ottaa hoitaakseen asiakokonaisuuksia esimerkiksi kansainvälisen sidoksen omaavien asioiden osalta tai hoitaa muutoin ulosottoasioita ammattipätevyyden ylläpitämiseksi niin halutessaan. Järjestely vastaisi päällikkötuomarin asemaa. Viraston asianmukainen johtaminen, kanteluiden ratkaiseminen, vahingonkorvausasiat, lausuntojen antaminen, työnjakokysymyksien ratkaisu ja monet muut vastaavat työtehtävät edellyttävät, että päälliköllä on erinomainen perehtyneisyys ulosottotoimeen ja hän voi sitä halutessaan ylläpitää lainkäyttöön osallistumalla. Tällä ei vaaranneta lainkäytön riippumattomuutta.

Valtakunnanvoudin virkamiesoikeudellinen asema rinnastuu virkamieslaissa ministeriöiden alaisten virastojen päälliköiden asemaan. Tämä johtanee siihen, että henkilö ei säilytä entistä virkaansa tullessaan nimitetyksi valtakunnanvoudin määräaikaiseen virkaan toiseen kertaan (virkamiesL 65.2). Hän joutuu ottamaan riskin siitä, että toisen määräajan jälkeen ei ole virkaa, johon palata, jos ei tule enää uudelleen nimitetyksi valtakunnanvoudin määräaikaiseen virkaan. Järjestely voi olla hieman ongelmallinen. Tosin virasto voi lain mukaan erityisestä syystä päättää toisin. Esimerkiksi päällikkötuomareiden osalta asia on säännöksin järjestetty. Tähän ei tässä yhteydessä kuitenkaan esitetä Valtakunnanvoudinviraston puolelta muutoksia.

Valtakunnanvoudinviran haltijan kevennetty irtisanomissuoja tuntuu harkitsemattomalta (virkamiesL 26 § 4 verr. virkamiesA 28 §). Lainkäyttövirkamiehen ja suuren lainkäyttöviraston päällikön irtisanomissuoja olisi siis normaalivirkamiestä heikompi. Yleensä lainkäyttöä ainakin tuomarin tehtävissä on pyritty virkamiesoikeudessakin suojaamaan. Oikeusvaltioperiaate ja lainkäytön riippumattomuus edellyttävät tätä. Asia vaatisi virkamiesasetuksen 28 §:n korjauksen lisäämällä valtakunnanvouti viimeiseen momenttiin, jossa valtakunnansyyttäjän osalta jo on oma säännöksensä. Valtakunnanvoudinvirasto ehdottaa, että lakivaliokunta kiinnittäisi tähän huomiota, jos se on mahdollista hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.

Oikeusturvan taso, vaikutukset velallisen ja velkojan asemaan

Ehtona hankkeen toteuttamiselle oli, että oikeusturvaa ei vaaranneta. Kysymys on erittäin tärkeä. Sitä on vaikea mitata, aivan samoin kuin sitä, miten paljon nykyisellään oikeusturvaa ulosotossa vaarannetaan. On pyrittävä tekemään kuitenkin vertailua nykytilan ja ehdotetun välillä ja koetettava lausua siitä, mihin suuntaan oikeusturva voisi kehittyä. Korjaavia toimenpiteitä on luonnollisesti etsittävä heti, jos oikeusturvassa alkaisi näkyä heikentymisen merkkejä. Yksittäisistä kysymyksistä voidaan nostaa esiin seuraavaa:

1. Organisaatio
   Uudessa organisaatiossa voidaan keskittää tehtäviä ja vastata joustavasti henkilöstöresurssien muutostarpeisiin. Keskittämisellä voidaan saada aikaan tehokkuutta ja lisääntyvää asiantuntijuutta ja asianosaisten yhdenmukaista kohtelua. Organisaatiorakenteen tulee olla toimiva ja ketterä ja turvata asianosaisille tarvittavat palvelut joutuisasti.
2. Täytäntöönpanon jakaminen työn laatukysymyksenä
   Rutiiniasioitten vähentäminen nykyisten kihlakunnanulosottomiesten työssä vapauttaisi heidät enemmän selvitystyötä vaativien asioiden hoitamiseen. Perustäytäntöönpanossa voitaisiin tehostaa toimintaa suuremmissa yksiköissä, yhtenäistää massaluontoista asioiden käsittelyä ja edistää siten oikeusvarmuutta.
3. Toiminnallisuus ja tuloksellisuus
   Täytäntöönpanon jakamista on pilotoitu noin kahden ja puolen vuoden ajan 2-3 virastossa. Pilotointien tuloksia ja havaintoja työstä on seurattu intensiivisesti. Pilotoinneista on julkaistu ainakin kaksi kattavaa selvitystä. Näitten mukaan työ sujuu hyvin, tulokset ovat vertailukelpoisia vanhaan malliin verrattuna, osittain jopa hieman parempia, niin perimistuloksen kuin käsittelyaikojenkin suhteen. Rajapintaongelmia tai asioiden turhaa siirtelyä ei mainittavasti ole syntynyt. Menettelyä kehitetään edelleen muun muassa tietotekniikan osalta. Työn ”siiloutuminen” ei ole haitannut työn tekemistä tai heikentänyt tuloksia. Erilaista rutiiniasioiden hoitamisen järkiperäistä organisointia on lähes kaikilla aloilla.
4. Palvelu ja lainkäyttö
   Edellä lausunnossa on kuvattu riittävän palvelun varmistamista ja lainkäytön aseman vahvistamista.
5. Osaava henkilöstö
   Henkilöstö on jo nyt osaavaa ja sen osaamista hyödynnettäisiin erityisesti laajassa täytäntöönpanossa entistä paremmin. Samalla on huolehdittava henkilöstön jatkuvasta, riittävästä kouluttamisesta.

   Edellä olevan perusteella Valtakunnanvoudinvirasto katsoo, että ehdotus ei vaaranna oikeusturvaa, vaan voi sitä vahvistaakin.

Henkilöstön asema

Pääsääntönä olisi, että virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyisivät tehtäviensä mukana uuteen organisaatioon ja entisille virkapaikoilleen, jos toimipiste säilyy. Heidän asemaansa sovellettaisiin valiovarainministeriön ja oikeusministeriön päätöksiä henkilöstön asemasta ja

henkilöstöpoliittisista periaatteista muutostilanteissa. Perustäytäntöönpanon virat tulisivat haettaviksi. Pääsääntönä tulee olemaan jatkossakin, että tarvittavat virkojen siirrot toteutetaan viran tullessa avoimeksi. Työnantajan ja virkamiesjärjestöjen kesken on menossa neuvottelut palkkausrakenteesta.

Lopuksi

Ulosoton rakenneuudistus on huomattavan laaja ulosoton organisaatiota ja työnkulkuja koskeva uudistus. Sillä on oikeudenhoidon ja valtiontaloudenkin näkökulmasta suuri yhteiskunnallinen merkitys. On selvää, että uudistuksen toteutumista ja onnistumista seurattaisiin tarkasti ainakin oikeusministeriön ja Ulosottolaitoksen toimesta. Valtakunnanvoudinvirasto ehdottaa harkittavaksi, olisiko tuon seurannan merkitystä vielä lisättävä ja painotettava eduskunnan lausumalla, jossa edellytettäisiin hallituksen antavan selonteon uudistuksen toteutumisesta sopivaksi harkitun ajan kuluttua, esimerkiksi vuoden 2022 loppuun mennessä.

Juhani Toukola
valtakunnanvouti