Suomen Kihlakunnanvoudit ry HE 71/2018 vp

13.09.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ (HE 71/2018 vp)

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

Esitystä rasittavat selvät puutteet sekä nykytilan että uudistuksen vaikutusten arvioinnissa. Uudistuksen seurauksia ei ole tuotu avoimeen lainvalmisteluun kuuluvalla tavalla asianmukaisesti esille. Ulosoton sisällölliset, ulosottokaareen tehtävät muutokset edellyttävät osoitettua muutostarvetta sekä perusteellista lainvalmistelua ja vaikutusarviointia.

1. Vaikutukset valtion talouteen

Ulosottomenettely on esityksenkin mukaan (s. 14) tällä hetkellä tehokasta ja tuottavaa. Ulosottolaitoksen organisointi yhdeksi virastoksi ja toiminnan tehostaminen entisestään, mihin henkilöstöjärjestöt ovat sitoutuneet, eivät edellytä nyt ehdotetun laajuista toimintamallien, organisaation ja johtosuhteiden kokonaisvaltaista muuttamista.

Keskeiset säästöjä koskevat laskelmat puuttuvat. Esityksessä ei ole arvioitu sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat ulosottokertymiin ja ulosottomaksutuloihin, vaikka esityksestä on pääteltävissä (s. 35-), että mahdolliset ongelmat on sinänsä tunnistettu. Esityksessä ei ole tarkasteltu käytännössä lainkaan ulosottomaksuja, vaikka toimintamenoista katetaan ulosottomaksuilla lähes 80 prosenttia ja tuottavuusnäkökulma on esityksessä keskeinen.

Ulosoton perintätulos on yli miljardi euroa vuodessa (v. 2011-2017), josta julkisen sektorin osuus on puolet. Jos ulosoton perintätulos alenee 10 prosenttia, menetys on julkiselle taloudelle 50 miljoonaa euroa vuosittain. Suuret muutokset toiminnan perusperiaatteisiin merkitsevät riskiä siitä, että nykyinen erittäin hyvä ulosoton tulos menetetään.

2. Ulosottomenettelyn siiloutuminen ehdotetun täytäntöönpanon jakamisen seurauksena

Täytäntöönpanon jakaminen ns. perustäytäntöönpanoon ja laajaan täytäntöönpanoon johtaa ulosottomenettelyn siiloutumiseen ja vaarantaa ulosoton asianosaisten oikeusturvan. Ehdotettuun perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon erottamiseen liittyy ilmeinen vaara siitä, että velallisen tuntemus ja kokonaiskuva velallisen tilanteesta menetetään tai ainakin heikkenee. Tämä merkitsee radikaalia muutosta nykyiseen vastaavan ulosottomiehen järjestelmään. Tämä on omiaan johtamaan riskiin perintätuloksen heikkenemisestä.

On selvää, että ulosottoasioiden siirtely eri täytäntöönpanolajien välillä johtaa viiveisiin niiden käsittelyssä. Täytäntöönpanon jakaminen tulisi aiheuttamaan väistämättä huomattavaa päällekkäistä selvitystyötä ja viivästystä perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon välillä, kun velallista siirrellään vastuuhenkilöiden välillä toiminnosta toiseen. Turhan rajapinnan luominen voi johtaa puutteisiin velallisten taloudellisten olosuhteiden selvittämisessä.

Siiloutumisen seurauksena ulosotto etääntyy velallisesta. Velallisen mahdollisuutta tulla kuulluksi asiassaan sekä saada ulosoton tehtäviin kuuluvaa neuvontaa heikennetään. Tämä on ristiriidassa oikeusministeriön tavoitteeseen nähden torjua ylivelkaantumisen ongelmia ja tehostaa ulosotossa tehtävää velallisten neuvontaa.

Täytäntöönpanon jakamisella saatavien hyötyjen ja siihen liittyvien haittojen ja riskien erittely on suoritettu esityksessä erittäin puutteellisesti. Täytäntöönpanon jakamista koskevat pilotoinnit on tullut toteuttaa nykyisen lain rajoissa. Pilotoinneissa on ulosottoasiat käsitelty nykyjärjestelmässä ulosottomiesten perintätiimissä saman kihlakunnanvoudin johdon ja valvonnan alaisuudessa voimassa olevin virkasuhteen ehdoin. Pilotoinnit eivät siten vastaa ehdotettua järjestelmää, jossa velallisen ulosottoasioita siirrellään eri toiminnosta toiseen valtakunnallisten ja alueellisten yksiköiden välillä. Jos pilotoinnit ovat onnistuneet voimassa olevan lain puitteissa niin hyvin kuin annetaan ymmärtää, tarve nyt ehdotettuihin muutoksiin jää varsin epäselväksi.

Pääteltävissä on kuitenkin, että esityksessä keskeisenä olevaan säästötavoitteiseen on tarkoitus pyrkiä kihlakunnanulosottomiesten palkkausrakennetta heikentämällä. Esityksessä myös todetaan suoraan, että lähes kaikki säästöt on saatava palkkauskustannuksista (s. 17). Normaali tapa palkkauskysymysten ratkaisemiseksi on käydä virkaehtosopimusneuvottelut.

Erottelukriteereistä

Perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon eräs keskeinen erottelukriteeri olisi ehdotetun ulosottokaaren 1 luvun 2 a §:n 3 momentin mukaan se, ettei velallisen ulosottoasioiden käsittely edellytä hänen henkilökohtaista tapaamistaan. Tämä kriteeri on huomattavan ongelmallinen. Täytäntöönpanon alkaessa ei ole selvää, onko velallisen henkilökohtainen tapaaminen tarpeen hänen ulosottoasiansa hoitamiseksi. Esityksen perustelujen (s. 40) mukaan tarkoitus on, että perustäytäntöönpanoon ohjautuisivat vain velalliset, joiden maksuvelvoitteet tulevat tulopohjaselvityksen perusteella kokonaan perityiksi kohtuullisessa ajassa, joka pilotoinnissa saatujen kokemusten mukaan olisi noin kuusi kuukautta. Ehdotetun säännöksen tekstiin ei kuitenkaan ole otettu mainintaa kohtuullisen ajan vaatimuksesta, vaan tarkempia määräyksiä soveltamisesta ulosottomenettelyssä voitaisiin antaa hallinnollisilla määräyksillä. Perustäytäntöönpanon kaikista kriteereistä tulisi säätää lain tasolla.

Toimivalta ja tehtävät

Esityksestä ilmenee, että perustäytäntöönpanon tehtävistä on tarkoitus säätää varsin yksityiskohtaisesti valtioneuvoston asetuksella. Asetusluonnoksen 1 §:ssä

perustäytäntöönpanon toimivalta on määritelty huomattavan laajaksi. Luonnoksen mukaisesti toteutettuna se sisältäisi muun muassa maksuajan myöntämisen ulosottokaaren 4 luvun 6 §:n nojalla, ulosoton keskeyttämisen määräajaksi ulosottokaaren 4 luvun 52 §:n nojalla (ns. vapaakuukausien myöntämisen) ja ulosottokaaren 4 luvun 59 §:ssä tarkoitetun maksusuunnitelman tekemisen. Nämä ovat toimenpiteitä, jotka edellyttävät yhteydenpitoa velallisen ja ulosottomieheen välillä, joskaan eivät välttämättä velallisen henkilökohtaista tapaamista. Tällaisen yhteydenpidon tarpeeseen nähden esityksessä (s. 25) hahmoteltu järjestelmä, jossa perustäytäntöönpanon velallinen ensisijaisesti asioisi häntä lähinnä sijaitsevan toimipaikan asiakaspalvelussa tai tuon toimipaikan päivystävän ulosottomiehen kanssa, on varsin ongelmallinen.

Perustäytäntöönpanon tehtävien laajuus huomioon ottaen huomattavan ongelmallinen on myös suunnitelma siitä, että perustäytäntöönpanosta huolehtisi uusi virkamiesryhmä ulosottotarkastajat, joiden kelpoisuusvaatimukset olisivat ehdotuksen mukaan nykyisten kihlakunnanulosottomiesten (ehdotuksen mukaisessa järjestelmässä ulosottoylitarkastajat) kelpoisuusvaatimuksia alemmat.

Edellä mainitut maksuajan myöntäminen, ulosoton keskeyttäminen määräajaksi ja maksusuunnitelman tekeminen kuin myös palkan ja rahavarojen ulosmittaus ovat edellyttämänsä harkintavallan käytön vuoksi toimia, joiden tulisi pikemminkin kuulua laajaan täytäntöönpanoon kuin perustäytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpanon tehtävien määrittely olisi joka tapauksessa syytä siirtää lain tasolle eli ulosottokaareen, mikäli ehdotettu täytäntöönpanon jakaminen toteutetaan.

Alueelliset vaikutukset

Esityksen mukaan (s. 43) suurin osa ulosottovelallisista (80 %) keskitettäisiin valtakunnalliseen perustäytäntöönpanon toimintayksikköön riippumatta velallisen asuin- tai kotipaikan taikka toimipaikan sijainnista. Velallisella ei olisi maantieteellisistä etäisyyksistä johtuen käytännön mahdollisuutta päästä tapaamaan vastaavaa ulosottomiestä henkilökohtaisesti. Suunnitellut käyttöön otettavat sähköiset asiointipalvelut eivät täytä vaatimusta palvelujen alueellisesta saatavuudesta. Keskittämisellä on myös kielteisiä vaikutuksia työvoiman saantiin ulosoton tehtäviin ja työllisyyteen maan eri osissa sekä asianosaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kielteiset alueelliset vaikutukset piilotellaan oikeusministeriön asetuksen ja keskushallinnon omien ratkaisujen taakse eduskunnan kontrollin ulottumattomiin.

Mikäli täytäntöönpanon jakaminen toteutetaan, sekä perustäytäntöönpano että laaja täytäntöönpano tulee järjestää alueellisesti saman johdon eli täytäntöönpanosta vastaavan kihlakunnanvoudin alaisuudessa. Tällä varmistetaan, että velallisen asioita ja neuvontaa hoidetaan jatkossakin kotipaikan lähellä ja kustannustehokkaasti. Tämä edistäisi myös henkilöstöresurssien tehokasta ja joustavaa käyttöä. Vain näin voitaisiin tosiasiallisesti säilyttää vastaavan ulosottomiehen järjestelmä.

3. Lainkäyttö ja Ulosottolaitoksen hallinnollinen johtaminen

Ulosotto on riippumatonta lainkäyttöä, jonka oikeellisuutta viime kädessä valvoo korkein oikeus. Ulosottomiesten lainkäytön riippumattomuus edellyttää, että ulosottolaitoksen johto

ei voi antaa edes sitomattomia ohjeita tai suosituksia lainkäytön ohjaamiseksi. Näihin perustuslain lähtökohtiin nähden arviot siitä, että uudistuksella voitaisiin yhtenäistää ulosottomenettelyä, ovat hämmentäviä. Oikeuskäytännöstä ei ole tehtävissä sellaisia päätelmiä, jotka tukisivat menettelyn oikeellisuutta koskevaa väitettä. Myöskään laillisuusvalvojien kanteluratkaisut ja muut valvonnassa tehdyt havainnot eivät valtakunnallisella tasolla osoita, että ulosottomiehet suorittaisivat täytäntöönpanotehtäviä vierain vaikuttimin tai epäasianmukaisella tavalla. Lainkäytön yhtenäisyyttä ei ole mahdollista johtaa hallinnollisin ohjein ja määräyksin. Tällainen järjestelmä olisi selvässä ristiriidassa lainkäyttöorganisaation perusperiaatteiden kanssa (vrt. tuomioistuimet).

Valtakunnanvoudin asema

Ulosottolaitoksen hallinnollinen johtaminen on esityksessä keskitetty täysin valtakunnanvoudille ja täytäntöönpano-organisaatiosta säädettäisiin merkittävässä määrin jopa työjärjestystasolla. Näin laajamittainen työjärjestyssääntely on ongelmallinen erityisesti ehdotetussa tilanteessa, jossa Ulosottolaitos muodostaisi yhden alueeltaan valtakunnallisen viraston ja jossa työjärjestyksen vahvistaminen olisi yhden ainoan henkilön eli valtakunnanvoudin tehtävänä. Laajahkokin työjärjestyssääntely olisi paremmin hyväksyttävissä, jos työjärjestyksen vahvistaisi perustettavalle tuomioistuinvirastolle ehdotetun johtokunnan tyyppinen kollegiaalinen elin. Ulosottolaitokseen tulisikin muodostaa samankaltainen johtokunta kuin mitä on suunniteltu tuomioistuinvirastoon. Tällä turvataan merkittävää lainkäyttövaltaa käyttävän ulosottolaitoksen johtaminen ja myös pitkän aikavälin asianmukaisen kehittäminen.

Esityksen mukaan valtakunnanvoudilla ja apulaisvaltakunnanvoudilla olisi lisäksi ulosottomiehen asema. Tosiasiallisesti valtakunnanvoudilla ei voi olla lainkäyttötehtäviä: valtakunnanvoudin työpanoksen ja ajan käyttäminen, joihinkin vieläkin määrittelemättä oleviin, yksittäisiin täytäntöönpanoasioihin ei edistä valtakunnanvoudin viran tarpeen ja tarkoituksen toteutumista eikä ulosottolaitoksen vastuulla olevien täytäntöönpanoasioidenkaan tarkoituksenmukaista hoitamista. Ei ole uskottavaa, että suuren ulosottolaitoksen hallinnollinen johtaja kykenisi hoitamaan satunnaisia kansainvälisiä tai muita vaativia täytäntöönpanoasioita. Ulosottolaitoksesta muodostuu yli tuhannen virkamiehen organisaatio, jonka strategisen johtamisen ja kehittämisen siihen liittyvine monilukuisine tehtävineen voi perustellusti olettaa ja edellyttää vaativan valtakunnanvoudin täysimittaisen työpanoksen.

Johtavat kihlakunnanvoudit

Johtavan kihlakunnanvoudin virkojen osalta virkoihin liittyvä asema ja tehtävät jäävät ehdotettujen säädöstekstien valossa osin epäselviksi. Kun nykyisen ulosottokaaren 1 luvun 13 §:n 1 momentin mukaan johtava kihlakunnanvouti toimii ulosottoviraston päällikkönä, ehdotettuihin säännöksiin ei sisälly vastaavaa määräystä heidän asemastaan ehdotetussa Ulosottolaitoksessa. Esityksen perustelujen (s. 44 ja 47) mukaan johtavat kihlakunnanvoudit toimisivat toimintayksiköiden päällikköinä. Ehdotetuista säännösteksteistä tämä ei kuitenkaan varsinaisesti käy ilmi. Johtavan kihlakunnanvoudin tehtävät jäisivät lähes kokonaisuudessaan määriteltäviksi Ulosottolaitoksen työjärjestyksessä, mitä ei voida pitää asianmukaisena.

Erityistoimet

Ehdotetun 3 luvun 14 a §:n 2 momentin mukaan tiettyjä erityistoimia voidaan keskittää tietyille ulosottomiehille. Erityistoimista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tarkemmat määräykset erityistoimien keskittämisen järjestämisestä annettaisiin Ulosottolaitoksen työjärjestyksessä. Säännös on omiaan hämärtämään vastaavan ulosottomiehen asemaa, joka muodollisesti on ehdotuksessa säilytetty. Säännös merkitsisi tosiasiallisesti, että vastaavan ulosottomiehen järjestelmästä luovuttaisiin.