Marika Koivisto

VALIKOITUMINEN TOIMIVAN RAJAPINNAN KAUTTA OIKEAAN PERINTÄMENETTELYYN
CASE: PERUSTÄYTÄNTÖÖNPANO

Johtamisen ja palveluliiketoiminnan koulutusohjelma
Oikeudellinen suuntautuminen
Ylempi AMK
2018

samk
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

VALIKOITUMINEN TOIMIVAN RAJAPINNAN KAUTTA OIKEAAN PERINTÄMENETTELYYN
CASE: PERUSTÄYTÄNTÖÖNPANO

Koivisto, Marika
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Johtamisen ja palveluliiketoiminnan koulutusohjelma, ylempi AMK-tutkinto
Maaliskuu 2018
Ohjaaja: Saarikko, Simo
Sivumäärä: 69

Asiasanat: ulosotto, täytäntöönpano, ulosottomiehet

Ulosottolaitoksessa on käynnissä rakenneuudistus (URA-hanke) ja ulosoton täytäntöönpanotehtävät tulevat muuttumaan merkittävästi. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019. Ulosottomenettelyä sääntelevä ulosottokaari tulee jakamaan perinnän perustäytäntöönpanoon ja laajaan täytäntöönpanoon. Lakiin ei tulla kirjaamaan yksityiskohtaisia menettelyohjeita, vaan ne on linjattava erikseen.

Opinnäytetyössä selvitettiin perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon rajapintoja eli sitä, millä perusteella velallinen ja hänen ulosottoasiansa valikoituvat perustäytäntöönpanon kautta laajaan täytäntöönpanoon ja miten velallisen asioita perustäytäntöönpanossa hoidetaan. Opinnäytetyössä tutkittiin myös, miten eri perintämenettelyiden välinen rajapinta saadaan toimivammaksi ja joustavammaksi.

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmät olivat lainoppi ja empiirinen tutkimus. Nämä kaksi tutkimusmenetelmää on yhdistetty siten, että uudelle vielä luonnosvaiheessa olevalle oikeusnormille on annettu käytännönläheinen tulkinta ja ohje käytännön soveltamisesta. Empiirinen osuus toteutettiin osallistuvana havainnointina olemalla mukana uutta perintämenettelyä pilotoivassa ryhmässä. Perintäpilotissa etsittiin parhaita käytänteitä uudistuvaan perintämenettelyyn. Empiiristä osuutta syvensi lakiuudistuksesta saatujen lausuntojen analysointi ja niissä esitettyyn kritiikkiin vastaaminen.

Osana opinnäytetyötä syntyi työohje perustäytäntöönpanoon rekrytoitaville uusille ulosottomiehille eli ulosottotarkastajille. Käytännönläheiselle työohjeelle oli tilaus, sillä perustäytäntöönpanon asiamäärät ovat suuria ja perintäpilotissa testatut käytänteet ohjaavat ja yhdenmukaistavat suositusluontoisesti perintämenettelyä. Rekrytointien jälkeen toteutettavalla koulutuksella ja perehdytyksellä on tärkeä rooli uuden perintämenettelyn käyttöönotossa. Erityisesti tulee tukea eri perintämuotojen välistä vuorovaikutusta, jotta uhkakuvana olevaa menettelyiden eriytymistä ei synny.

SELECTING A SUITABLE DEBT RECOVERY PROCEDURE THROUGH A FUNCTIONAL INTERFACE
CASE: BASIC EXECUTION

Koivisto, Marika
Satakunta University of Applied Sciences
Master Programme in Business Administration
March 2018
Supervisor: Saarikko, Simo
Number of pages: 69

Keywords: distraint, execution, distrainors

The enforcement system is currently being restructured and the execution enforcement tasks will change significantly. The reform is to enter into force on 1 January 2019. The extradition regulating the enforcement procedure will be divided into debt collection into basic and extensive execution. The law does not include detailed procedural guidelines.

The thesis clarified the interfaces of basic execution and extensive execution, that is, the grounds on which debtors and their enforcement matters are selected through basic execution to extensive execution and how the debtors' matters are dealt with in basic execution. The thesis also examined how to make the interface between the different enforcement methods more functional and flexible.

The research methods of the thesis were legal and empirical research. These two methods of research have been combined in such a way that a pragmatic interpretation has been given to the new legal norm in draft stage, as well as instructions on practical application. The empirical part was carried out as participatory observation by being involved in a group piloting a new debt recovery procedure. The debt recovery pilot sought for new best practices for a debt recovery procedure. The empirical part was deepened by the analysis of the statements regarding the law reform and replying to the criticism towards the reform.

As part of the thesis, instructions were created for new distrainors recruited to basic enforcement. Practical instructions were needed since the number of cases in basic enforcement is high, and the practices tested in the pilot guide and harmonize the debt recovery procedure, as recommendations. Training and induction after recruitment plays an important role when introducing the new debt recovery procedure. In particular, the interaction between different forms of recovery has to be supported to avoid the risk that the two procedures become differentiated.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO 6
2 TEORIATAUSTA JA TYÖN TOTEUTUS 8
2.1 Uudet perintämuodot 8
2.2 Opinnäytetyön tavoite, viitekehys ja teoriatausta 9
2.3 Uusi ulosottolainsäädäntö ja siitä johdettava työohje 11
2.4 Lähestymistapa ja käytettävät tutkimusmenetelmät 12
2.5 Uuden perintämenettelyn pilotointi ja oma havainnointi 16
3 ULOSOTTOLAITOS 18
3.1 Lähtötilanne 18
3.2 Rakenneuudistus 19
4 ULOSOTON NORMISTO JA PERIAATTEET 21
4.1 Voimassa oleva lainsäädäntö 21
4.2 Ulosoton yleiset periaatteet 22
4.3 Vastaavan ulosottomiehen järjestelmä 24
5 UUDISTUVA PERINTÄMENETTELY 25
5.1 Velallisten jakautuminen vireilletulon jälkeen 25
5.2 Ohjautuminen suoraan perustäytäntöönpanoon 25
5.3 Ohjautuminen suoraan laajaan täytäntöönpanoon 26
6 PERUSTÄYTÄNTÖÖNPANON TOIMINTAKUVAUS JA TYÖOHJE 27
6.1 Uuden ulosottovelallisen käsittely 28
6.2 Perustäytäntöönpanossa pitkään ollut velallinen 30
6.3 Perustäytäntöönpanon toimivalta 31
6.4 Ulosottoasioiden siirtäminen laajaan täytäntöönpanoon 44
6.5 Edellytykset varattomuusesteen tekemiseen perustäytäntöönpanossa 46
7 PERINTÄMENETTELYN JAKAMISESTA JA PILOTOINNISTA ANNETUT LAUSUNNOT 48
7.1 Perinnän jakamisen puolesta annetut lausunnot 49
7.2 Perinnän jakamista vastustavat lausunnot 50
7.3 Perustäytäntöönpanon harkintavallan rajat 53
7.4 Muita lausunnonantajien tekemiä havaintoja 54
7.5 Perintäpilotti 55
8 TUTKIMUSTYÖN TULOKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET 56
8.1 Käytännön työohje ja sen hyödynnettävyys jatkossa 56
8.2 Perinnän jakamisen ongelmakohtia 57
8.3 Perustäytäntöönpanon harkintavallan rajat 59

8.4 Havaintoja perinnän jakamisesta ja pilotoinnista 61
9 LOPUKSI 64
LÄHTEET 67

1 JOHDANTO

Ulosottolaitoksessa on käynnissä rakenneuudistus (URA-hanke) ja työtehtävät tulevat muuttumaan myös kihlakunnanulosottomiehillä merkittävästi. Ulosottomenettelyä sääntelevä ulosottokaari (705/2007) tullaan kirjoittamaan uusiksi mm. työmenetelmien osalta ja täytäntöönpanotoimet tullaan jakamaan perustäytäntöönpanoon ja laajaan täytäntöönpanoon. Tällä hetkellä kihlakunnanulosottomiehen työ sisältää erottelemattoman yhdistelmän molemmista täytäntöönpanolajeista.

Valtakunnanvoudinvirasto, joka on ulosottolaitoksen keskushallintovirasto, on saanut oikeusministeriöltä toimeksiannon jatkaa rakenneuudistuksen toimeenpanoa. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019. Uudistuksella tavoitellaan mm. ulosottomenettelyn tehostamista ja kustannussäästöjä. Oikeusministeriön vuosille 2013-2025 laaditun oikeudenhoidon uudistamisohjelman mukaan tavoitetilana on, että ulosottolaitos on organisoitu asianmukaisen oikeudenhoidon, täytäntöönpanon tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä hyvän palvelukyvyn vaatimusten mukaisesti (Oikeusministeriö 2013, 16). Oikeusministeriön ja Valtakunnanvoudinviraston välisen kaudelle 2017-2020 laaditun tulostavoiteasiakirjan mukaan ulosottolaitoksen tavoitteena vuoteen 2025 on olla oikeudenmukainen, korkealaatuinen, tehokas ja taloudellinen ulosotto (Oikeusministeriö 2016, 4).

Tässä työssä selvitetään perustäytäntöönpanoon liittyviä käytännön toimintatapoja ja eri perintämuotojen rajapintoja eli sitä, millä perusteella velallinen ja hänen ulosotto-asiansa valikoituvat perustäytäntöönpanon kautta laajaan täytäntöönpanoon ja miten velallisen asioita perustäytäntöönpanossa hoidetaan. Työn tuloksena syntyy työohje perustäytäntöönpanoon rekrytoitaville ulosottomiehille eli ulosottotarkastajille. Työohje sisältyy lukuun 6. Opinnäytetyön tilaaja on Valtakunnanvoudinvirasto.

Uudistuva lainsäädäntö edellyttää työmenetelmien uudelleenjärjestelyä ja kokonaan uudenlaista tapaa käsitellä ja jakaa ulosottoperintää. Opinnäytetyön tavoitteena on koota ja kirjata selkeät ja yhtenäiset menettelytavat perustäytäntöönpanon työohjeeksi. Koska perustäytäntöönpanon velallismäärät ovat huomattavan suuria, tulee ohjeistuksen olla seikkaperäinen ja harkintavallan rajat tulee kirjata selkeästi työohjeeseen.

Uuteen lakiin ei tulla kirjaamaan tarkkoja menettelysäännöksiä, joten seikkaperäistä käytännön ohjeistusta tarvitaan. Työohjeelle on tarve, sillä virat ovat uusia ja niihin voidaan rekrytoida virkamiehiä myös oman hallinnonalan ulkopuolelta. Kyseessä on kokonaan uusi menettely, joten jo aikaisemmin kihlakunnanulosottomiehinä toimineetkin tarvitsevat ohjeistusta uusiin menettelytapoihin, tulevat he sitten jatkossa toimimaan perustäytäntöönpanossa tai laajassa täytäntöönpanossa. Ulosotto on miljoonien asioiden massamenettelyä ja se sisältää monia erilaisia työnkulkuja, joten yhtenäiset käytännöt ovat tarpeen asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun vuoksi eikä sitä saada aikaiseksi vain muutoksenhaun kautta ennakkoratkaisuin (Toukola 2018, 430). Koska ulosottotarkastajat ovat yksittäistä ulosottoratkaisua tehdessään itsenäisiä lainkäyttäjiä, ei laadittava työohje voi olla kuitenkaan liian pakottava eikä työohjeeseen voida kirjata jokaista mahdollista ratkaisuvaihtoehtoa ja tilannetta. Kussakin tilanteessa lopullinen harkintavalta jää aina ulosottotarkastajalle.

Olen toiminut kihlakunnanulosottomiehenä Pirkanmaan ulosottovirastossa noin kuuden vuoden ajan. Olen mukana perintäpilotissa, joka tutkii lakiuudistuksen myötä muotoutuvan perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon rajapintoja. Perintäpilotin yhteydessä olen testannut molempia perintämuotoja ja tehnyt niistä jatkossa hyödynnettävissä olevia havaintoja.

Opinnäytetyö rajataan perustäytäntöönpanoon ja se tehdään pääosin perustäytäntöönpanoa hoitavan ulosottotarkastajan näkökulmasta. Oikeuskäytännön ja ulosottokäytännön yhteensovittaminen uudenlaisessa toimintaympäristössä, jossa menettelytapoja joudutaan miettimään kokonaan uudelleen, on haasteellinen, mutta erittäin tärkeä tutkimuskohde.

2 TEORIATAUSTA JA TYÖN TOTEUTUS

2.1 Uudet perintämuodot

Uuden lainsäädännön myötä ulosottomiesten käyttämä keinovalikoima ei muutu, mutta uutta on jako laajaan täytäntöönpanoon, perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Tämä on kirjattu lakiehdotuksen 1 luvun 2 a §:ään. Ulosottomiehen toimivallan laajuus vaihtelee sen mukaan, mistä täytäntöönpanolajista on kyse. Valtakunnanvoudinvirasto on URA-hankkeen yhteydessä määritellyt eri perintämenettelyiden sisällön ja laajuuden.

Uudistettavan ulosottokaaren 1 luvun 2 a §:n mukaan laajassa täytäntöönpanossa ulosottoylitarkastajalla tulee olemaan yhtä laaja toimivalta kuin kihlakunnanulosottomiehellä on nykyisin voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Laajassa täytäntöönpanossa tehdään kiinteän ja irtaimen omaisuuden ulosmittaukset, laajemmat ulosottoselvitykset, realisoidaan ulosmitattu omaisuus ja pannaan täytäntöön häätöjä tai muita toimenpideasioita. Laajassa täytäntöönpanossa eli laajatutkintaisessa perintämenettelyssä keskitytään velallisiin, joiden velkojen perintä edellyttää aikaa vieviä selvittelytoimia. Laajassa täytäntöönpanossa hoidetaan perintätehtävän edellyttämät velallisen tai muun asiakkaan henkilökohtaiset tapaamiset joko virastolla tai kentällä asiakkaan luona. Laajassa täytäntöönpanossa ulosottomies voi tehdä myös samoja toimenpiteitä kuin perustäytäntöönpanossa tehdään. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017a, 1.)

Perustäytäntöönpano muodostuu tehtäväkokonaisuudesta, jossa velallisen ulosottoasiat hoidetaan velallista tapaamatta lähtökohtaisesti sähköisin menetelmin rekisteriselvitysten perusteella. Tarvittavat velallis- ja ulosottoselvitykset tehdään puhelimessa tai sähköpostitse. Perustäytäntöönpano koskee vain rahamääräisen maksuvelvoitteen täytäntöönpanoa eli ulosmitata voidaan vain tuloa tai omaisuutta, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi. Perustäytäntöönpanossa tehdään mm. toistuvaistulon ja pankkitilin ulosmittauksia. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017a, 1.)

Perustäytäntöönpanossa ulosottotarkastajat hoitavat niiden velallisten asioita, joiden velat tulevat rekisteri- ja tulopohjaselvityksen perusteella maksetuiksi kohtuullisessa

ajassa. Perintäpiloteissa kohtuullisen ajan rajana on pidetty noin kuutta kuukautta (Valtakunnanvoudinvirasto 2017b, 24). Käytännössä suurin osa velallisista tullaan käsittelemään perustäytäntöönpanossa. Jos perinnän aikana velalliselle tulee uusia ulosottoasioita, joiden velkamäärä on niin suuri, etteivät ne tule loppuun maksetuiksi kuudessa kuukaudessa, on velallinen siirrettävä laajaan täytäntöönpanoon. Vuonna 2016 luonnollisista henkilöistä 64 %:lla oli ulosotossa velkaa alle 5 000 euroa ja 72 % asioista käsiteltiin alle kuudessa kuukaudessa (Valtakunnanvoudinvirasto 2017c, 6). Vain 20 % ulosottovelallisista on vireillä ulosotossa enemmän kuin kuusi kuukautta (Valtakunnanvoudinvirasto 2017a, 1).

Erityistäytäntöönpano vastaa nykyistä erikoisperintää, joka keskittyy velallisiin, joiden varallisuusaseman selvittäminen ja siitä aiheutuvat täytäntöönpanotoimet vaativat suurta työmäärä ja erityisosaamista. Tämän vuoksi selvittelyn jatkaminen ei ole tarkoituksenmukaista normaalissa perinnässä. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017b, 23.) Kyseessä on rajattu erityistehtävä, jota ei tässä opinnäytetyössä avata enempää.

Tässä opinnäytetyössä käytetään virkanimikkeitä ulosottomies, kihlakunnanulosottomies, ulosottotarkastaja ja ulosottoylitarkastaja. Voimassa olevassa ulosottokaaressa ja oikeuskirjallisuudessa käytetään nimikkeitä ulosottomies ja kihlakunnanulosottomies. Asiayhteydestä riippuen niillä viitataan joko ulosottotarkastajaan, ulosottoylitarkastajaan tai molempiin.

2.2 Opinnäytetyön tavoite, viitekehys ja teoriatausta

Opinnäytetyön ja siihen liittyvän työohjeen tavoitteena on selvittää, miten uusi ulosottolainsäädäntö määrittelee perustäytäntöönpanoon kuuluvat tehtävät ja miten niitä on tarkoituksenmukaisinta hoitaa. Työohje sisältyy opinnäytetyön lukuun 6 ja se on käytettävissä jatkokehityksen pohjaksi, kun uusia menettelytapakysymyksiä myöhemmin nousee esille. Työssä selvitetään perustäytäntöönpanoa hoitavan ulosottotarkastajan harkintavallan rajoja, uusia työtapoja sekä siirtokynnystä laajan ja perustäytäntöönpanon välillä. Edellä mainitut muodostavat uudistuvan lainsäädännön ohella opinnäytetyön viitekehyksen, joka on esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1. Opinnäytetyön viitekehys

Opinnäytetyön tutkimuskysymykset ovat:
Miten perustäytäntöönpanossa toimiva ulosottotarkastaja käytännössä suorittaa uuden lainsäädännön edellyttämiä täytäntöönpanotehtäviä?
Miten eri perintämenettelyiden välinen rajapinta saadaan toimivammaksi ja joustavammaksi?

Keskeisimmät lähteet opinnäytetyössä ovat voimassa oleva ja uudistuva ulosottolainsäädäntö, lainvalmisteluasiakirjat sekä oikeuskirjallisuus. Tutkimuksen haasteellisuutta lisää se, että olemassa olevaa oikeuskäytäntöä tai oikeuskirjallisuutta uudesta lainsäädännöstä ei vielä ole. Tukea omille johtopäätöksille on haettava hyväksi havaitusta nykyisestä ulosottokäytännöstä sekä keskusteluista kollegoiden ja kihlakunnanvoutien kanssa. Tiukoissa rajanvero- ja tulkintakysymyksissä olen saanut apua uudistuvan ulosottokaaren lainsäädäntötyöryhmässä mukana olleilta asiantuntijoita, joista läheisimpänä on ollut oman perintäpilottini esimiehenä toiminut johtava kihlakunnanvouti Jarmo Kivistö. Nykyisin Kivistö toimii URA-hankkeen kehittämispäällikkönä. Voimassaolevasta ulosottokäytännöstä on olemassa runsaasti ulosottokirjallisuutta. Alan asiantuntijoita ovat mm. Tuula Linna, Tatu Leppänen, Risto Koulu ja Heidi Lindfors. Heidän teoksistaan löytyy tukea nykyisen ulosottokäytännön soveltamiseen, johon tätä tutkimustyötä on pyritty peilaamaan.

Teoriaosuudessa on käsitelty voimassa olevaa ulosottolainsäädäntöä ja uudistuvaa perintämenettelyä. Opinnäytetyössä on kuvattu myös ulosotto-organisaatio nykyisessä ja tulevassa muodossaan sekä keskeiset ulosottoa ohjaavat periaatteet, jotta lukija saa yleiskäsityksen siitä toimintaympäristöstä, jossa perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja toimii.

2.3 Uusi ulosottolainsäädäntö ja siitä johdettava työohje

Lakiehdotus on valmis ja lausuntokierros käyty. Oikeusministeriö antanee ehdotuksen eduskunnalle ulosottokaaren uudistukseksi vielä kevään 2018 aikana. Tehtävien jako perustäytäntöönpanoon ja laajaan täytäntöönpanoon on kirjattu ehdotetun ulosottomenettelystä annetun Valtioneuvoston asetuksen 2 §:ään seuraavasti:

”Velallista koskevat ulosottoasiat on ilman tarpeetonta viivytystä siirrettävä perustäytäntöönpanosta ulosottokaaren 1 luvun 2 a §:n 2 momentin mukaiseen laajaan täytäntöönpanoon, jos on perusteltua aihetta olettaa, ettei saataville kerry kohtuullisessa ajassa täyttä suoritusta ja täytäntöönpano edellyttää muita kuin perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvia toimia. Velallisen ulosottoasiat voidaan siirtää perustäytäntöönpanoon sen jälkeen, kun laajan täytäntöönpanon toimet on suoritettu.”

Perusteena jakoon on siten kohtuullinen aika ja se, tarvitaanko velallisen asioiden hoitamiseen perustäytäntöönpanon vai laajan täytäntöönpanon keinoja. Uljas-järjestelmään (Ulosottolaitoksen velallishallintajärjestelmään) määriteltävät jakokriteerit ohjaavat suuren osan velallisista oikeaan perintämenettelyyn. Lisäksi virkamiehet sekä laajassa että perustäytäntöönpanossa harkitsevat, edellyttääkö velallisen asioiden käsittely perustäytäntöönpanon vai laajan täytäntöönpanon keinoja. Tällöin siirto eri perintämuotojen välillä tehdään manuaalisesti. Tarve ulosottomiesten ohjeistamiselle on olemassa, sillä laki ei anna riittävän yksityiskohtaisia ohjeita käytännön soveltamiselle.

Nykyinen ulosottomenettely pohjautuu 1.12.1996 aloitettuun ulosottolaitoksen kokonaisuudistukseen, jonka viimeinen vaihe valmistui 1.1.2008, jolloin ulosottokaari tuli

voimaan. Ulosottokaarta on viimeksi täsmennetty helmikuussa 2018. Ulosottomenettely ja sen hyväksi havaitut käytänteet eivät ole merkittävästi muuttumassa. Kokonaan uutta tulee olemaan jako perustäytäntöönpanoon ja laajaan täytäntöönpanoon. Nykyiseen ulosottokaareen kirjattuja menettelytapoja sovelletaan jatkossa molemmissa perintämuodoissa. Ulosottokäytännöstä ja menettelytavoista on laajasti kirjoitettua aineistoa, jota on tarpeellisin osin hyvä avata perustäytäntöönpanon työohjeessa.

2.4 Lähestymistapa ja käytettävät tutkimusmenetelmät

Opinnäytetyön lähestymistapana on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus ja siinä on tapaustutkimuksen piirteitä. Kvalitatiivinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa, tutkimusaineiston kokoamista todellisissa tilanteissa ja se perustuu pitkälti omiin havaintoihin (Hirsjärvi, Remes & Sajavaaara 2009, 164). Tapaustutkimuksessa tutkitaan rajattua kokonaisuutta ja eri menetelmillä hankittua tietoa. Tyypillistä tapaustutkimukselle on valita tutkimuskohteeksi esim. joukko tapauksia, joiden tarkastelussa kiinnostuksen kohteena ovat usein prosessit. Tavoitteena on tutkimuskohteen ominaispiirteen systemaattinen kuvailu eri metodeja käyttämällä, esim. havainnoin tai dokumentteja tutkien. (Hirsjärvi ym. 2009, 135.) Olennaista tapaustutkimuksessa on, että tutkittava tapaus muodostaa kokonaisuuden (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tapaustutkimuksessa saadaan useita menetelmiä käyttämällä syvällinen, monipuolinen ja kokonaisvaltainen kuva tutkittavasta tapauksesta (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 54-55). Tutkimuksen kohteena oleva tapaus on tässä opinnäytetyössä perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon välinen rajapinta ja siihen liittyvä problematiikka.

Opinnäytetyössä on konstruktiivinen tutkimusote: Opinnäytetyön tuloksena syntyy tuotos eli työohje perustäytäntöönpanon tueksi. Työohje on kuitenkin vain osa opinnäytetyötä, sillä perintämenettelyn pilotoinnin yhteydessä toteutettu osallistuva havainnointi, uusien perintäkäytänteiden luominen ja koko yhtenäinen oppimisprosessi on pyritty Valtakunnanvoudinviraston toimeksiannon mukaisesti raportoimaan huolellisesti. Tässä toteutuu näkemys kokemuksellisesta oppimisesta osana tiimimäistä yhteistyötä (Lukka 2014).

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmät ovat oikeusdogmatiikka eli lainoppi ja empiirinen tutkimus. Näitä tutkimusmenetelmiä ja opinnäytetyön rakennetta kuvataan tarkemmin seuraavissa kappaleissa ja alla olevassa kuviossa 2.



Kuvio 2. Opinnäytetyön tutkimusmenetelmät ja rakenne

Empiirinen oikeustutkimus on pohjimmiltaan lainsäädännön antaman mallin ja todellisuuden vertaamista, selvitetään sitä, miten oikeus käytännössä toteutuu. Empiiristä oikeustutkimusta tehtäessä on otettava huomioon tieteenalan omat lähtökohdat, joihin oikeustieteessä kuuluu oikeuslähdeoppi. (Korkea-Aho 2004, 83.) Oikeusnormia (laki, asetukset tms.) tutkittaessa lähtökohtana on tekstianalyysi, ts. oikeusnormin moniselitteiselle ilmaukselle annetaan sisältöä selventävä tulkinta (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 25).

Lainopin metodit ovat itsessään varsin lähellä laadullisia menetelmiä, joita käytetään tyypillisesti empiirisessä tutkimuksessa silloin, kun havaintojoukko on suppea (Husa ym. 2008, 25). Empiirinen oikeustutkimus on tarpeen niin käytännön kuin tieteenkin näkökulmasta. On tarpeen tietää, miten oikeusjärjestys toimii todellisuudessa, esimerkiksi miten lainsäädäntö toteutuu käytännössä. Lainopissa tarvitaan reaalimaailmaa koskevaa tietoa. (Ervasti 2004, 12-13.) Tutkimus on oikeustieteellinen siitä syystä, että tarkastelun kohteena on juridinen instituutio ja säännökset. Havaittuihin ongelmiin pyritään etsimään ratkaisu juridisin keinoin. (Lindfors 2004, 80.)

Empiirinen tutkimusosuus on toteutettu osallistuvana havainnointina pääosin vuoden 2017 aikana. Havainnoinnissa kerätään tietoa tutkittavasta ilmiöstä sen luonnollisessa ympäristössä. Osallistuvassa havainnoinnissa tutkija osallistuu luonnollisen ympäristön toimintaan joko tutkijana tai jossain muussa roolissa. Systemaattinen havainnointi edellyttää havaintojen kirjaamista. (Ronkainen, Pehkonen, Lindblom-Ylänne & Paavilainen 2011, 115.) Olen ollut mukana perintäpilotissa ja saanut omakohtaista kokemusta uuden perintämenettelyn tuomista haasteista ja ongelmakohdista. Perintäpiloteissa mukana olevat kollegat ovat jakaneet kokemuksiaan yhteisissä palavereissa ja ongelmakohtia on käyty yhdessä läpi.

Ulosottolaitoksessa perintäpilotteja oli alun perin kolme ja tällä hetkellä niitä on kaksi, Pirkanmaalla ja Satakunnassa. Molemmissa pilottitiimeissä esimiehenä toimii kihlakunnanvouti. Pilotointia koordinoi URA-hankkeen kehityspäällikkö. Perintämenettelyn pilotointia ja siitä tehtyä havainnointia käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Empiirinen tutkimus on ensikätisesti hankittua tietoa tutkittavan ilmiön toteuttamisesta käytännössä. Tämä ideaali toteutuu puhtaimmillaan silloin kun tutkija tekee varsinaista kenttätutkimusta eli osallistuu tutkittavan ilmiön toteutumisen käytänteihin. Tämä on oikeustieteessä harvinainen metodi. (Korkea-Aho 2004, 86.) Olen saanut olla mukana uutta oikeuskäytäntöä kehittävässä pilotoinnissa ja tutkimuksessa, jota pystyn samalla käyttämään oikeustieteessä poikkeuksellisena tutkimuslähteenä.

Olen dokumentoinut perintäpilotissa tekemiäni havaintoja muistio-, päiväkirja- ja mind map -tyyppisiin taltioihin. Piloteista raportoidaan säännöllisesti Valtakunnanvoudinvirastoon, joka tuottaa omaa tutkimusaineistoaan lakiuudistuksen tausta-aineistoksi. Olen saanut tämän tausta-aineiston käyttööni tutkimustani varten (palaverimuistiot, yhteenvedot, kirjelmät, tilastot). Pilotoinnin yhteydessä olen tehnyt kihlakunnanulosottomiehen tehtäviä molemmissa perintämuodoissa, joten olen saanut omakohtaista kokemusta rajanvetokysymyksiin. Tämä havainnointi on tärkeää, sillä sen perusteella luodaan yhteiset menettelytavat ja arvioidaan eri menettelytavoissa tarvittavan työpanoksen määrä.

Omaa havainnointia on vahvistettu suppealla sähköpostikyselyllä perustäytäntöönpanossa työskenteleville kihlakunnanulosottomiehille. Tällaisia uusia Ulosottolaitoksen

ulkopuolelta rekrytoituja virkamiehiä on tällä hetkellä kaksi. Kysely toteutettiin joulukuussa 2017. Kyselyssä tiedusteltiin mm. siirtokynnystä laajaan täytäntöönpanoon, työmäärien mitoitusta ja asiakaskontaktien määriä. Molemmat kihlakunnanulosottomiehet vastasivat samansuuntaisesti kyselyyn. Näitä vastauksia on käytetty lähinnä perustäytäntöönpanossa tehtyjen havaintojen ja omien johtopäätösten tukena. Lisäksi pilottitiimi on ollut jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään ja hyvistä toimintatavoista ja esiin tulleista ongelmista on keskusteltu aina kun siihen on ollut tarvetta.

Oikeustiede ja empiria on yhdistetty tässä työssä siten, että ensin on kerrottu ulosottoa sääntelevä normi ja sen jälkeen sille on annettu käytännönläheinen tulkinta ja ohje käytännön soveltamisesta. Näitä metodeja yhdistämällä on syntynyt opinnäytetyön varsinainen työohjeosuus perustäytäntöönpanon työtehtävien ydinkohdista.

Lindfors (2004, 80) näkee, että empiiristä aineistoa hyödyntävä oikeustieteellinen tutkimus jakautuu kolmeen vaiheeseen: 1) empiirisen aineiston hankinta, kerääminen ja käsittely 2) aineiston käyttäminen tutkimuskohteeseen liittyvien ongelmien ja epäkohtien paikallistamiseen 3) ratkaisun etsiminen havaittuihin ongelmiin. Toisin sanoen empiirisen aineiston avulla havaittu ongelma pyritään ratkaisemaan perustelemalla tutkimuksessa tiettyä tulkintaa, joka ohjaa toimintaa tavoiteltuun suuntaan sitä kautta, että tulkinta hyväksyttäisiin oikeuskäytännössä ja noudatettaisiin käytännön ratkaisutoiminnassa.

Edellä olevan mukaisesti 1) olemalla mukana perintäpilotissa olen kerännyt aineistoa tutkimustyöni pohjaksi, 2) olen kirjannut esiin tulevia ongelmakohtia muistiinpanoihin ja saanut tätä tausta-aineistoa myös muilta perintäpiloteissa olevilta kihlakunnanulosottomiehiltä, pilottiryhmän voudeilta ja Valtakunnanvoudinviraston asettamalta ohjausryhmältä, 3) olen yhdistänyt uudistuvan lainsäädäntöehdotuksen asettamia suuntaviivoja perustäytäntöönpanon parhaiksi toimintamalleiksi ja
-käytännöiksi.

Opinnäytetyön empiiristä osuutta syventää lakiuudistuksesta saatujen lausuntojen analysointi ja niissä esitettyyn kritiikkiin vastaaminen. Valtakunnanvoudinvirasto pyysi lausuntoja 65 eri sidosryhmään kuuluvalta organisaatiolta tai kansalaiselta. Valtakun-

nanvoudinvirasto sai ulosoton rakenneuudistushanketta koskevasta lainsäädäntötyöryhmän mietinnöstä yhteensä 60 lausuntoa. Lisäksi kolme lausunnonantajaa ilmoittivat, ettei heillä ole asiassa lausuttavaa. Lausunnon ovat antaneet oma-aloitteisesti myös viisi muuta tahoa.

Lausuntokoosteen (Valtakunnanvoudinvirasto 2017e) ulosottotoimen rakenneuudistushankkeesta on koonnut kehityspäällikkö Mari Männistö Valtakunnanvoudinvirastosta. Luvussa 7 olen perehtynyt näihin lausuntoihin siltä osin kuin ne koskevat perinnän jakamista, perustäytäntöönpanoa ja pilotointia. Husan ym. (2008, 91, 93) mukaan tällainen aiemmin kootun tutkimusaineiston koonti ja hyödyntäminen oikeustieteissä on perusteltua, kun tutkimusaiheen muu kirjallinen lähdeaineisto ei yksin riitä. Tässä tutkimustilanteessa oikeuslähteitä ei edes vielä lakitekstin ja työryhmämietinnön lisäksi ole. Oikeuskäytäntö muotoutuu vasta vuosien viiveellä. Erilaisia tutkimusotteita yhdistämällä voidaan oikeudellisesta ilmiöstä saada monipuolisempi ja täydellisempi käsitys (Keinänen & Väätänen 2016, 264).

2.5 Uuden perintämenettelyn pilotointi ja oma havainnointi

Ulosoton perintäpilotissa tutkitaan uutta perintämenettelyä eli perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon rajapintoja. Alun perin perintäpilotteja oli kolme: Etelä-Karjalan, Pirkanmaan ja Satakunnan ulosottovirastoissa. Pilotit aloittivat uuden perintämenettelyn testaamisen maalis–huhtikuussa 2016 ja niiden kokoonpano on sen jälkeen vaihdellut. Pirkanmaan ja Satakunnan pilottien on tarkoitus jatkaa työskentelyä vuoden 2018 loppuun saakka eli kunnes rakenneuudistuksen on tarkoitus tulla voimaan.

Itse tulin mukaan Pirkanmaan ulosottoviraston perintäpilottiin syyskuussa 2016 tekemään laajaa täytäntöönpanoa. Tammikuusta elokuuhun 2017 tein perustäytäntöönpanoa, jonka jälkeen siirryin jälleen laajaan täytäntöönpanoon, kun pilottitiimiimme rekrytoitiin uusi ulosottomies tekemään perustäytäntöönpanoa. Rekrytoitu henkilö tuli ulosotto-organisaation ulkopuolelta ja toimin hänen perehdyttäjänään. Tällä hetkellä Pirkanmaalla on viiden kihlakunnanulosottomiehen ja Satakunnassa kolmen kihlakunnanulosottomiehen pilottitiimit.

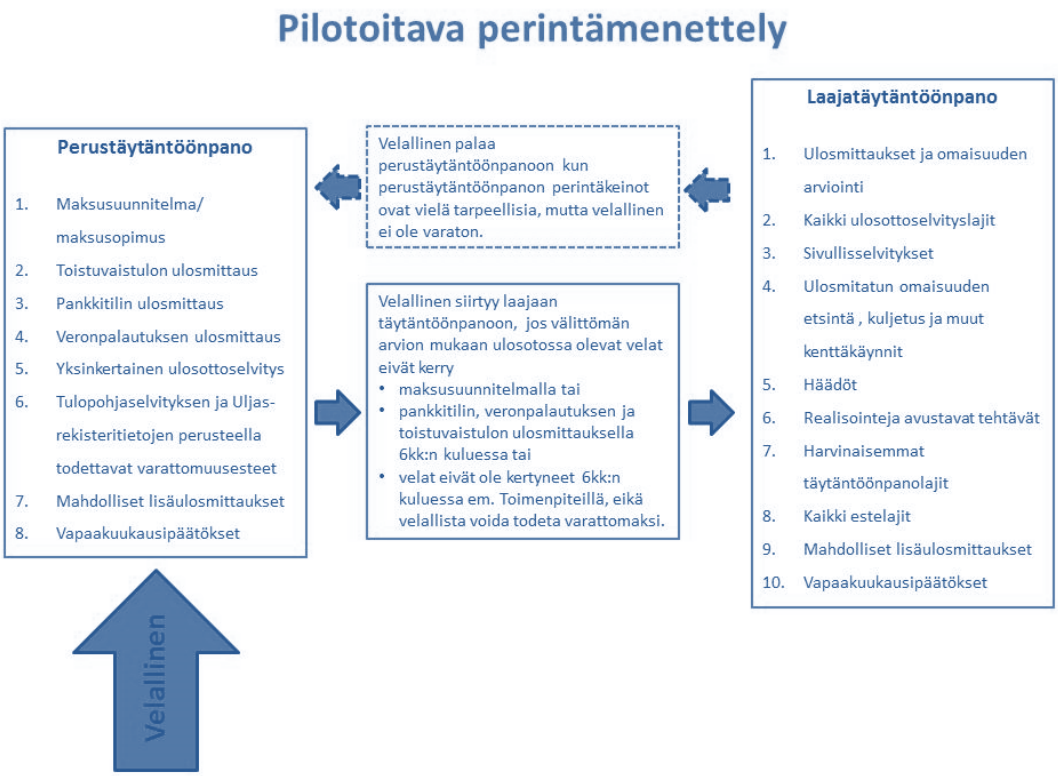
Pilotissa perustäytäntöönpanoa hoitavat ulosottomiehet ovat käsitelleet niiden velallisten asioita, joiden velat tulevat tulopohjaselvityksen perusteella maksetuksi kohtuullisessa ajassa. Pilotissa kohtuullisena velkojen kertymisaikana on pidetty kuuden kuukauden määräaikaa. Laaja täytäntöönpano on keskittynyt sellaisten ulosottovelallisten asioiden hoitamiseen, joiden velkojen periminen on edellyttänyt laajempia ja aikaa vieviä selvittelytoimia sekä realisointia edellyttävän omaisuuden ulosmittausta. (Valtakunnanvoudinvirasto 2016, 1.) Pilotoinnissa on noudatettu vastaavan ulosottomiehen periaatetta. Perustäytäntöönpanossa on hoidettu vain luonnollisten henkilöiden ulosottoasioita. Laajassa täytäntöönpanossa on käsitelty lisäksi yritysvelallisten täytäntöönpanotehtäviä. (Tammenkoski 2017a.)

Pilotissa perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottomies on tehnyt kaikkia lakiehdotuksessa mainittuja perustäytäntöönpanossa mainittuja toimia, kuten toistuvaistulon, pankkitilin ja veronpalautuksen ulosmittauksia, maksusuunnitelmia, väliaikaistoimia sekä yksinkertaisia ulosottoselvityksiä. Yhteydenpito ulosottomiehen ja velallisen välillä on hoidettu puhelimitse ja sähköpostitse. Perustäytäntöönpanossa on voitu todeta ulosottomiehen harkinnasta varattomuuseste asiakkaan velkamäärästä riippumatta. (Valtakunnanvoudinvirasto 2016, 1; Tammenkoski 2017a.)

Mikäli perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottomies on arvioinut, etteivät ulosottovelat tule tulopohjaselvityksen perusteella maksetuiksi kohtuullisessa ajassa eikä velallista ole voitu todeta perustäytäntöönpanossa varattomaksi, niin velallinen on siirretty laajaan täytäntöönpanoon tarkempaa selvittelyä varten. Ulosottomies on voinut siirtää velallisen laajaan täytäntöönpanoon myös velallisen vireilläolon myöhemmässä vaiheessa havaittuaan olosuhdemuutoksen, joka edellyttää velallisen taloudellisen tilanteen selvittämistä laajan täytäntöönpanon keinoin. (Tammenkoski 2017a.)

Laajassa täytäntöönpanossa ulosottomies on voinut tehdä samoja toimenpiteitä kuin perustäytäntöönpanossa. Lisäksi laajassa täytäntöönpanossa on tehty lakiehdotuksen mukaiset yksinomaan laajan täytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvat tehtävät, kuten häädöt, kiinteistön ja irtaimen ulosmittaukset sekä ulosmitatun omaisuuden realisointiin liittyvät tehtävät. Velallisen ulosottoasioita on käsitelty laajassa täytäntöönpanossa vain siihen saakka, kun laajan täytäntöönpanon toimet ovat olleet tarpeen. Jos velallisella on ollut ulosmitattavissa ainoastaan toistuvaistulo tai ulosmitattu omaisuus on jo

myyty, niin velallinen on siirretty perustäytäntöönpanoon. (Valtakunnanvoudinvirasto 2016, 1; Tammenkoski 2017a.) Pilotoitava perintämenettely on esitetty kuviossa 3.



Kuvio 3. Pilotoitava perintämenettely (Valtakunnanvoudinvirasto)

3 ULOSOTTOLAITOS

3.1 Lähtötilanne

Ulosottoviranomaiset ja ulosottotoimen hallinto-organisaatio kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan. Ulosotto-organisaatio on kaksiportainen, siihen kuuluvat valtakunnallinen keskusvirasto ja paikalliset ulosottovirastot. (Linna 2008, 25.) Valtakunnanvoudinvirastolle kuuluu hallinnollinen ulosottotoimen yleinen johto, ohjaus ja valvonta. Virasto vastaa ulosottolaitoksen operatiivisesta johtamisesta ja kehittämishankkeiden toteutuksesta. Valtakunnanvoudinvirasto toimii myös asiantuntijaorganisaationa mm. säädösvalmistelulle. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017b, 5.)

Ulosottopiirejä on nykyisin 22. Paikallisissa ulosottovirastoissa ulosottotehtäviä hoitavat johtavat kihlakunnanvoudit, kihlakunnanvoudit ja Ahvenanmaalla maakuntavouti. Heidän alaisuudessaan toimivat kihlakunnanulosottomiehet hoitavat pääosan käytännön perintätehtävistä (n. 2,5 miljoonaa asiaa/vuosi). Lisäksi ulosottovirastoissa työskentelee toimistohenkilökuntaa. (Oikeushallinnon www-sivut 2017.) Tällä hetkellä voimassa oleva ulosottohallinnon organisaatio on esitetty kuviossa 4.



Kuvio 4. Organisaatio, nykytila (Valtakunnanvoudinvirasto)

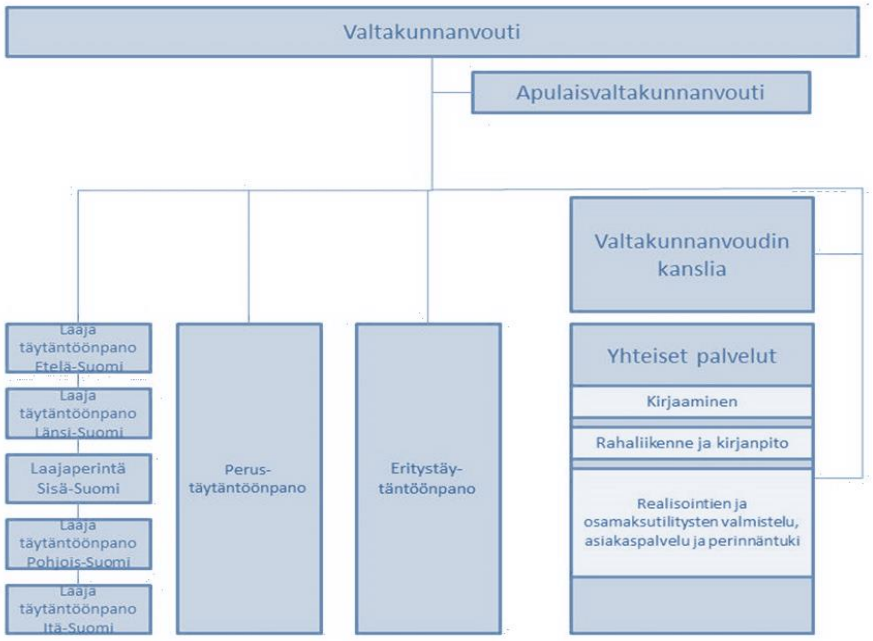
3.2 Rakenneuudistus

Rakenneuudistukseen liittyvä organisaatiomuutos on tarkoitus toteuttaa siten, että ulosottolaitos olisi jatkossa yksiportainen: Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta muodostetaan yksi oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Valtakunnanvoudinvirastolle kuuluvat operatiivisen joh-

don ja ohjauksen tehtävät siirretään lainkäyttöorganisaation hallintoa keskitetysti hoitavalle Ulosottolaitoksen keskushallinnolle. Ulosottolaitosta tulee johtamaan valtakunnanvouti apunaan apulaisvaltakunnanvouti. (Ulosottokaari 1 luku 11 § ja 12 §, lakiehdotus.)

Uudistettavan ulosottokaaren 1 luvun 2 a §:n mukaan täytäntöönpano jaetaan laajaan täytäntöönpanoon, perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Lain 1 luvun 11 §:ssä säädetään Ulosottolaitoksen toimintayksiköistä: Lainkohdan mukaan laajalle täytäntöönpanolle on omat alueelliset toimintayksikkönsä. Lisäksi Ulosottolaitoksessa on perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon toimintayksiköt. Toimintaa järjestettäessä on huolehdittava mm. palveluiden alueellisesta saatavuudesta.

Ulosottolaitoksessa tulee olemaan laajalle täytäntöönpanolle omat alueelliset toimintayksikkönsä. Näitä yksiköitä tulee yhteensä viisi. Uudet toimintayksiköt on esitelty kuviossa 5. Perustäytäntöönpanoa ja erityistäytäntöönpanoa johdetaan valtakunnallisesti ja ne ovat koko maan kattavia. Uusi ulosottomiehen aseman omaava henkilöstöryhmä, ulosottotarkastajat, tulevat käsittelemään perustäytäntöönpanon ulosottoasioita. Nykyisten kihlakunnanulosottomiesten virkanimikkeeksi tulee ulosottoylitarkastaja ja he tulevat työskentelemään laajan täytäntöönpanon tehtävissä. (Ulosottokaari 1 luku 7 §, lakiehdotus; asetus ulosottotoimen hallinnosta 1 §, asetusehdotus). Uusi organisaatiomalli toteutetaan paikallisella tasolla hyvin pitkälti samoin kuin nykymallissa, toimivaltasuhteet säilyvät ennallaan.



Kuvio 5. Organisaatio 2019- (Valtakunnanvoudinvirasto)

4 ULOSOTON NORMISTO JA PERIAATTEET

4.1 Voimassa oleva lainsäädäntö

Ulosotto on viimesijainen keino panna täytäntöön laiminlyödyt siviilioikeudelliset velvoitteet (Linna & Leppänen 2014, 1). Keskeinen ulosottomenettelyä ohjaava normisto löytyy ulosottokaaresta, jota on uudistettu vaiheittain. Kokonaisuudistuksen lopputuloksena säädettiin ulosottokaari vuonna 2007. Ulosottokaaressa on ulosoton menettelysäännökset, mutta myös ulosoton valtakunnallista tietojärjestelmää (Uljas) koskevat säännökset sekä keskeiset säännökset ulosotto-organisaatiosta (Linna 2008, 19). Myös joissakin erityislaeissa on viittauksia ulosottokaaren säännösten täydentävästä soveltamisesta. Tällaisia asiaryhmiä ovat mm. verojen ja julkisten maksujen täytäntöönpano sekä sakkojen ja menettämisseuraamusten täytäntöönpano. (Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 706/2007; Laki sakon täytäntöönpanosta 672/2002; Linna & Leppänen 2014, 2.) Lisäksi ulosottomenettelyä säännellään useilla asetuksilla, näitä ovat

mm. valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä 1322/2007 ja oikeusministeriön asetus suojaosuuden määrästä määräajoin maksettavan palkan ulosmittauksessa 636/2012.

4.2 Ulosoton yleiset periaatteet

Ulosottomenettelyä ohjaa yleisesti ulosottokaaren 1 luvun 19 §:ssä säädetty asianmukaisuuden vaatimus. Lainkohdan mukaan ulosottotoimet tulee suorittaa puolueettomasti, joutuisasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti tarpeetonta haittaa aiheuttamatta sekä vastaajan omatoimisutta ja asianosaisten sovinnollisuutta edistäen. Asianmukaisuuden vaatimus edellyttää muun muassa sitä, että harkintavaltaa tulee käyttää samankaltaisissa tapauksissa yhdenmukaisin kriteerein (Valtakunnanvoudinvirasto 2017b, 7).

Ulosotto on puolueetonta lainkäyttöä. Puolueettomuus tarkoittaa sitä, että ulosottomiehen tulee suhtautua tasapuolisesti velalliseen ja velkojaan ja kohdella yhdenvertaisesti useita eri velkojia (Valtakunnanvoudinvirasto 2017b, 7). Samalla se on julkisen vallan käyttämistä ja siinä tulee noudattaa tarkasti ulosottokaarta ja muita lakeja (laillisuusperiaate). Ulosotossa on kyse oikeussuojan antamisesta ulosoton hakijalle. (Linna 2008, 44.)

Ulosottoviranomaiset toimivat asiassa virallisperiaatteen mukaan sen jälkeen, kun asia on tullut vireille. Tämä tarkoittaa sitä, että ulosottomies vie täytäntöönpanoa viran puolesta eteenpäin ilman, että hakijan täytyy esittää uusia vaatimuksia. Ulosottomiehen tulee myös viran puolesta huomioida velallisen etu esimerkiksi noudattamalla ulosmittauskieltoja ja –rajoituksia tai erottamissäännöksiä. (Linna 2008, 44.) Ulosottomiehen on hankittava oma-aloitteisesti ulosoton etenemisen kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. (Koulu & Lindfors 2009, 35).

Velallisen suojan periaate on vanhin insolvenssi- eli maksukyvyttömyysoikeuden periaatteista ja se konkretisoituu erityisesti ulosotossa. Periaatteen mukaan velkavastuun toteutus ei saa muodostua liian ankaraksi, vaan velalliselle on aina jätettävä toimeen-

tulon vähimmäistaso. (Koulu & Lindfors 2010, 58.) Ulosottokaaressa säädetään velallisen suojaksi tietyt rajoitukset, joiden puitteissa ulosottomiehen tulee pyrkiä täysimääräiseen täytäntöönpanoon. Tällä tehokkuusperiaatteella toteutetaan hakijan oikeussuojavaade. Koska asiamäärät ovat suuria, on asioiden hoitaminen ulosotossa summaarista. Summaarisuusperiaate tarkoittaa sitä, ettei ulosottomenettely ole täysitutkintaista tuomioistuinkäsittelyn tapaan. Toisin sanoen ulosotossa voidaan edetä, jos väitteitä tai vaatimuksia ei esitetä eikä ulosottomies havaitse selvittämistä vaativia seikkoja. (Linna 2008, 44-45.) Useimmat ulosottoasiat voidaan hoitaa kaavamaisesti ja rutiininomaisesti, eikä perusteellista selvitystä päätösten tueksi ole tarpeen hankkia (Koulu & Lindfors 2010, 140.)

Myös attraktioperiaatteella on välillisesti liittymäkohtia tehokkuusvaatimukseen. Attraktioperiaatteella tarkoitetaan aineellisten riitakysymysten käsittelemistä ulosottomenettelyssä. Toisin sanoen lähtökohta on, että ulosottomies ratkaisee itse ulosoton aikana esiin tulleet riitakysymykset. Asia voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi valittamalla ulosottomiehen päätöksestä. (Linna 2008, 45.) Attraktiivinen päätöksenteko tehostaa ja nopeuttaa ulosottomenettelyä, kun ei tarvitse odottaa mahdollisen oikeudenkäynnin lopputulosta (Koulu & Lindfors 2009, 49). Käytännössä tämä periaate tulee sovellettavaksi päivittäin ulosottomiehen ottaessa kantaa velallisen tai velkojan esittämiin väitteisiin. Usein asiat ratkaistaan keskustelunomaisesti ilman kirjallista päätöstä.

Asianmukaisuusperiaatteen mukaisesti ulosottoviranomaisten on toimittava tavalla, joka edistää luottamusta ulosottotointa kohtaan. Keskeisesti asianmukaisuuteen kuuluvat myös menettelylliset oikeusturvan takeet, kuten asianosaisten ja sivullisen kuuleminen sekä ulosottomiehen tekemien päätösten laadukkuus. (Linna 2008, 45.) Valtion virkamieslain (750/1994) 14 § 2 mom. mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Asianmukaisuuden vaatimus edellyttää siten ulosottomieheltä kaikkien osapuolten asianmukaista kohtelua ja muutenkin asiallista käytöstä (Linna & Leppänen 2014, 46). Asianmukaisuuden vaatimusta täydentämään on ulosottokaareen otettu säännökset avoimuuden vaatimuksesta sekä hyödyn tavoittelun ja sopimattoman menettelyn kiellosta.

Avoimuusperiaate ilmenee ulosotossa siten, että asiat ovat lähtökohtaisesti julkisia etenkin asianosaisiin, mutta tietyissä rajoissa myös ulkopuolisiin nähden. (Linna 2008, 45-46.) Avoimuuteen kuuluu myös ulosottomiehen neuvontavelvollisuus, velalliselle tulee kertoa esimerkiksi oikeudesta velalliskohtaisiin helpotuksiin (Ulosottokaari 1 luku 20 §). Avoimuuden vaatimus voidaan nähdä myös osana nykyaikaisessa ulosotossa noudatettavaa laajempaa palveluperiaatetta (Linna & Leppänen 2014, 53).

Ulosottomies ei saa käyttää toimivaltuuksiaan tai harkintavaltaansa sopimattomasti eikä täytäntöönpanoon kuulumattomien pyrkimysten toteuttamiseksi. Ulosottomies ei saa väärinkäyttää asemaansa tai saamiaan tietoja. (Ulosottokaari 1 luku 21 §.) Sopimattoman menettelyn kielto korostaa ulosottomiehen vastuuta hallussaan olevan tiedon suhteen (HE 216/2001, 48).

Suhteellisuusperiaatteen mukaan täytäntöönpanosta ei saa aiheutua kenellekään tarpeetonta haittaa tai vahinkoa. Kyseessä on keinojen ja päämäärien oikeasuhtainen mitoittaminen. Käytettävissä olevista keinoista tulee valita se, joka aiheuttaa vähiten haittaa. Ulosottolaitoksen rehabilitaatiotehtävää ilmentää omatoimisuuden ja sovinnollisuuden edistäminen. Yhteiskunnan kannalta olisi parasta, jos velallinen voi ulosotossa tai siitä huolimatta saada takaisin taloudellisten asioidensa hallinnan. (Linna 2008, 46.)

4.3 Vastaavan ulosottomiehen järjestelmä

Ulosottoasioita käsitellään velalliskohtaisesti siten, että sama kihlakunnanvouti ja kihlakunnanulosottomies käsittelevät kaikki samaa velallista koskevat ulosottoasiat (Ulosottokaari 3 luku 13 §). Vastaavalla ulosottomiehellä on yksinomainen toimivalta käsitellä saman velallisen kaikki ulosottoasiat (Linna & Leppänen 2014, 280). Vastaavalla ulosottomiehellä on toimivalta koko maassa ja hän voi pyytää virka-apua muilta ulosottomiehiltä täytäntöönpanotehtävien hoitamiseen. Lisäksi ulosottomiehillä on oikeus saada virka-apua muilta viranomaisilta. (Valtakunnanvirasto 2017b, 8.) Vastaavan ulosottomiehen järjestelmästä ei ole tarkoitus luopua. Uudessa lakiehdotuksessa on kuitenkin lisäys, joka mahdollistaa samaa velallista koskevien ulosottoasioiden käsittelyn yhteisesti useampien ulosottomiesten kesken perintäryhmässä (Valtakunnanvoudinvirasto 2017b, 34). Ulosottovelallisen kannalta ulosottokaareen tuleva uudistus

merkitsee sitä, että vaikka velallinen siirtyy perintämenettelystä toiseen, hänellä on siitä huolimatta aina oma vastaava ulosottomies, joka hoitaa kaikkia hänen ulosotto-asioitaan.

5 UUDISTUVA PERINTÄMENETTELY

5.1 Velallisten jakautuminen vireilletulon jälkeen

Uudistettava Uljas-järjestelmä tulee jakamaan osan velallisista suoraan joko perustäytäntöönpanoon tai laajaan täytäntöönpanoon tietyillä edellytyksillä. Ne velalliset, joita ei automaattisesti ohjata laajaan täytäntöönpanoon, seulotaan perustäytäntöönpanossa ulosottotarkastajan tekemän harkinnan perusteella. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 1.)

Valtakunnanvoudinvirasto on alustavasti määritellyt tietyt kriteerit sille, kuinka Uljas-järjestelmä jatkossa jakaa ulosottovelallisen vireilletulon jälkeen perustäytäntöönpanoon ja laajan täytäntöönpanoon. Perusteet jaolle ovat ulosottovelan määrä tai asian laatu. Seuraavissa luvuissa käydään läpi näitä tilanteita tarkemmin.

Mikäli velallisella on ennestään asioita ulosottoperinnässä, velallisen uudet asiat ohjautuvat lähtökohtaisesti tälle samalle ulosottomiehelle. Jos velallisella ei ole ennestään vireillä olevia asioita ulosotossa, hän on ns. uusi velallinen. Uudet velalliset Uljas ohjaa automaattisesti järjestelmään luotujen jakosääntöjen perusteella joko perustäytäntöönpanoon tai laajaan täytäntöönpanoon. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 1.)

5.2 Ohjautuminen suoraan perustäytäntöönpanoon

Uljas-järjestelmä ohjaa perustäytäntöönpanoon ne luonnolliset henkilöt, joiden maksuvelvoitteet tulevat tulopohjaselvityksen (pankki- ja muiden rekisteritiedustelujen perusteella tehtävä selvitys, kts. tarkemmin luku 6.1) kokonaan perityiksi kohtuullisessa

ajassa. Piloteista saatujen kokemusten perusteella kohtuulliseksi ajaksi perustäytäntöönpanon toimenpiteille on osoittautunut noin kuusi kuukautta, jonka perusteella saldorajaksi on perustäytäntöönpanon toimenpiteille kaavailtu 4 000 euroa. Euromäärä on myöhemmin tarkistettavissa. Jos perustäytäntöönpanon ulosottotarkastaja myöntää velalliselle lykkäystä palkan ulosmittaukseen ja lykkäyksen seurauksena velka ei kerry sanotussa kohtuullisessa ajassa, velallisen asioiden perintää jatketaan perustäytäntöönpanossa. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 1-2.)

Lisäksi perustäytäntöönpanoon ohjautuvat suoraan ne luonnolliset henkilöt, joiden velkasaldo on yli 4 000 euroa, mutta velalliselle on todettu laajassa täytäntöönpanossa varattomuuseste viimeisen 12 kuukauden aikana. Myös velalliset, joilta löytyy kuolintieto Väestörekisterin kautta (kuolinpesät) ohjautuvat suoraan perustäytäntöönpanoon velkasaldosta riippumatta, mikäli velalliselle on tehty varattomuuseste laajassa täytäntöönpanossa kuoleman jälkeen. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 2.)

Kaikki ne luonnolliset henkilöt velan määrästä riippumatta, joilla on ainoastaan suppean perinnän asioita, ohjautuvat niin ikään suoraan perustäytäntöönpanoon (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 2). Suppea perintä rajoittuu omaisuuteen, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi, ts. velallisen palkkaan, eläkkeeseen tai muuhun toistuvaistuloon tai palkan sijasta maksettavaan toimeentuloetuuteen (Ulosottokaari 3 luku 105 § 2 mom.). Lisäksi ulosottomies voi suppean perinnän asiassa ulosmitata saatavan, esimerkiksi pankkitilillä olevat varat tai veronpalautuksen (Linna 2008, 106).

5.3 Ohjautuminen suoraan laajaan täytäntöönpanoon

Uljas-järjestelmä ohjaa suoraan laajaan täytäntöönpanoon ne luonnolliset henkilöt, joiden velkasaldo on yli 4000 euroa tai joilla on voimassa oleva omaisuuden ulosmittaus. Uljas ohjaa laajaan täytäntöönpanoon myös kaikki yritysvelalliset ja luonnolliset henkilöt, jotka toimivat elinkeinonharjoittajina sekä velalliset, joilta löytyy kuolintieto velkasaldosta riippumatta, kun vainajavelallinen tulee ensimmäisen kerran ulosottoon. Uljas ohjaa velallisen laajaan täytäntöönpanoon, kun vireille tulee muuntorangaistus-

asia, häätö tai muu toimenpideasia. Velalliset ohjautuvat vastuuvirkamiehelle määriteltyjen maantieteellisten alueiden puitteissa, joita on viisi. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 2-3.) Alueellinen jako on esitelty aiemmin kuviossa 5.

Kun laajan täytäntöönpanon keinoja vaativat toimet on toteutettu, asia siirretään pääsäännön mukaan takaisin perustäytäntöönpanoon. Uljas-järjestelmä tulee ehdottamaan asian siirtämistä perustäytäntöönpanoon, mikäli ulosottoylitarkastaja ei ole sitä oman harkintansa perusteella aikaisemmin tehnyt.

6 PERUSTÄYTÄNTÖÖNPANON TOIMINTAKUVAUS JA TYÖOHJE

Tämän työohjeen lähtökohtana on, että ulosottotarkastajalla on jo yleiset tiedot Uljas-järjestelmästä ja sen ominaisuuksista sekä järjestelmällisestä työtavasta. Lisäksi ulosottotarkastajalla tulee olla perusvalmiudet päivittäisiin käytännön rutiinitehtäviin (ulosmitattujen varojen jakaminen, työpinotyöskentely, rekisteri- ja pankkitiedustelut, asiakaskontaktit puhelimitse ja sähköpostitse sekä niihin liittyvät vakiomenettelyt ym.).

Tässä työohjeessa keskitytään perustäytäntöönpanon ydintehtäviin ja erityisesti ulosottotarkastajan toimivaltaan. Toisena tarkastelukohteena on perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon rajapinta erityisesti perustäytäntöönpanoa hoitavan ulosottotarkastajan näkökulmasta. Rajapinnalla arvioidaan siirtokynnystä laajaan täytäntöönpanoon tai tehdään ratkaisu velalliseen kohdistettavista ulosottotoimista perustäytäntöönpanossa. Kaikkia ulosottotarkastajalle kuuluvia eri työvaiheita ei tässä työohjeessa ole tarkoituksenmukaista kuvata, sillä ne omaksutaan vain käytännön ulosottotyössä oppimalla. Joihinkin täytäntöönpanotehtävien vaiheisiin on jo olemassa Valtakunnanvoudinviraston menettelysuosituksia. Tämä työohje toimii osana uuden virkamiesryhmän eli ulosottotarkastajien perehdytystä ja sitä on mahdollista myöhemmin täydentää uusien menettelytapakysymysten noustessa esiin.

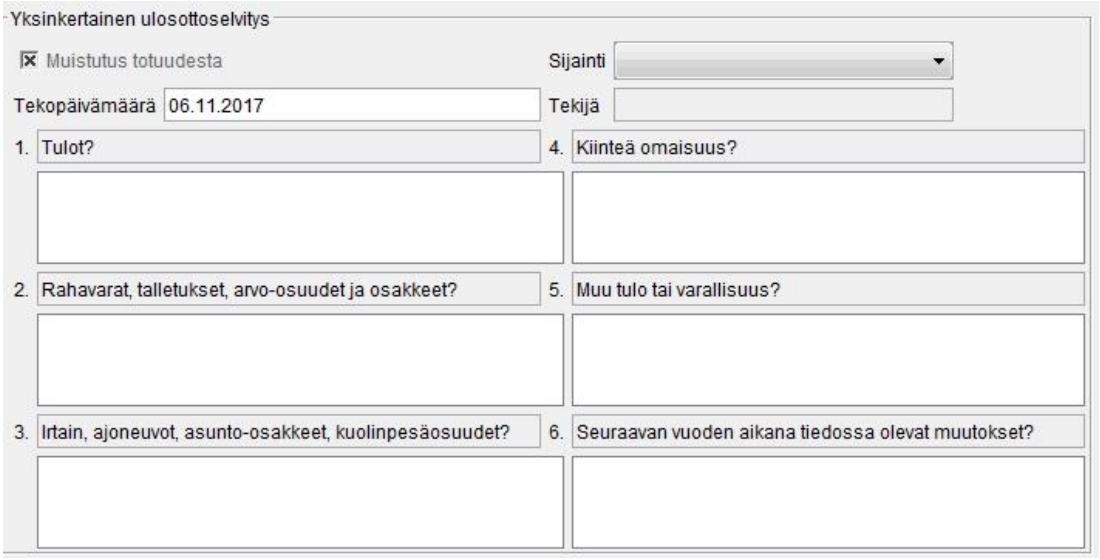
6.1 Uuden ulosottovelallisen käsittely

Kun perustäytäntöönpanoon tulee uusi ulosottovelallinen, ulosottotarkastaja tekee tulopohjaselvityksen Uljaksen pankkitiedustelujen ja muiden käytettävissä olevien rekistereiden perusteella (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 3). Ulosottotarkastajan käytössä tulee olemaan ainakin samat vastaajan olinpaikkaa ja omaisuutta koskevat rekisteritiedot kuin nykyisessä Uljas-järjestelmässä (väestötietojärjestelmä, verottaja, työvoimaviranomainen, Kansaneläkelaitos ja Eläketurvakeskus). Lisäksi omaisuutta voidaan selvittää ajoneuvorekisteristä, venerekisteristä ja kiinteistötietojärjestelmästä sekä tarvittaessa väestötietojärjestelmän manuaalikyselyillä (Tammenkoski 2017b). Tulopohjaselvityksen vakiotiedustelut on koottu kuvioon 6.



Kuvio 6. Tulopohjaselvitys ja jatkotoimet

Lisäksi tehdään manuaalisesti pankkitiedustelut muihin kuin Uljas-pankkeihin, jos tiedusteluun on erityinen syy. Tällainen syy on esim. tieto tai epäilys, että tili on jossain muussa pankissa, johon ei ole suorakysely-yhteyttä. Ulosottotarkastaja voi tehdä myös yksinkertaisen ulosottoselvityksen puhelimitse tai sähköpostitse. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 3.) Yksinkertaisen ulosottoselvityksen kysymykset on esitetty kuviossa 7.



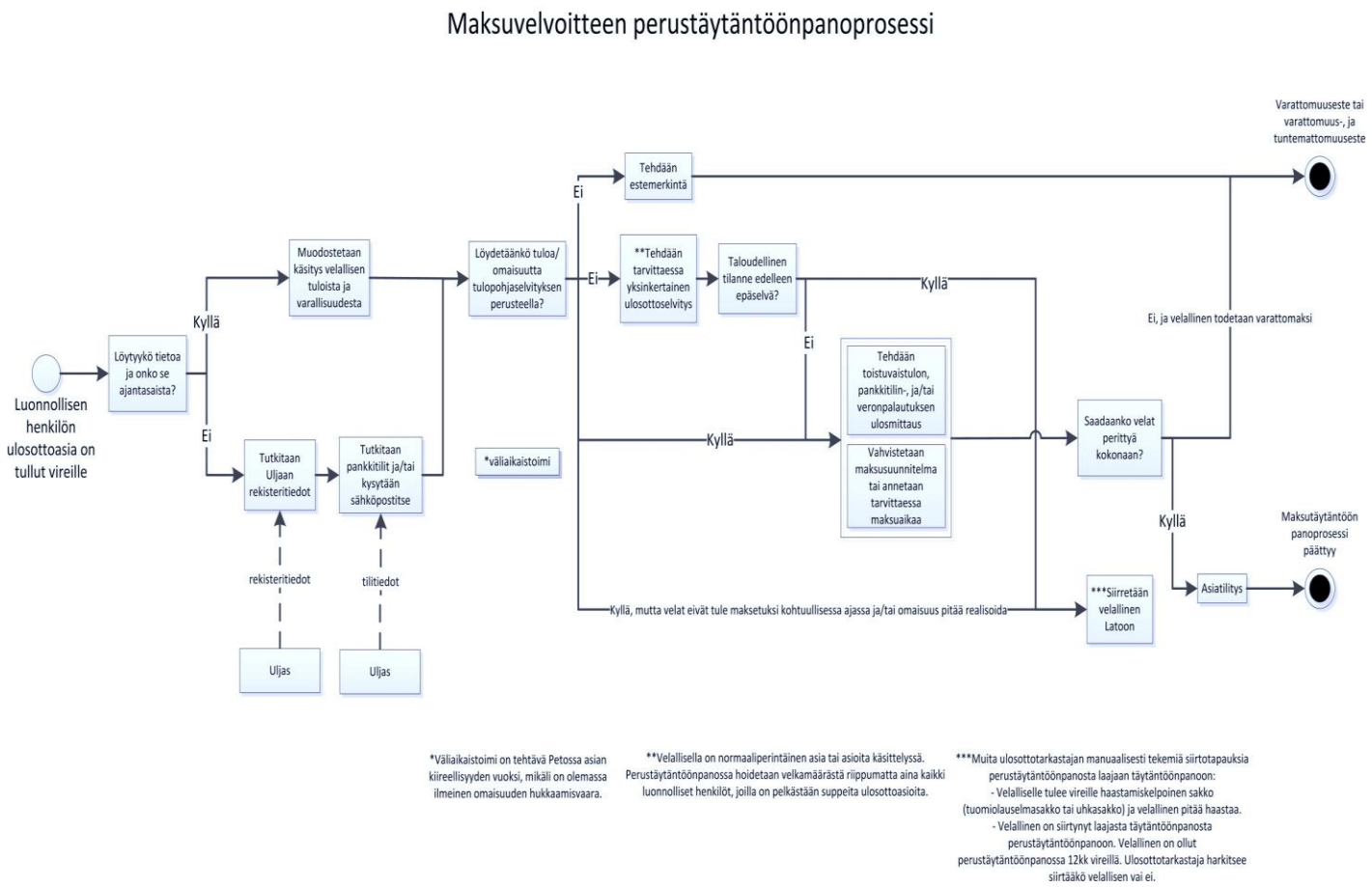
Kuvio 7. Yksinkertainen ulosottoselvitys, näkymä Uljas-järjestelmän kyselypohjasta

Kun ulosmittauskelpoista tuloa löytyy, esim. palkka tai eläke, ulosottotarkastaja tekee ulosmittauksen. Ulosottotarkastaja tekee varattomuusesteen, mikäli hänelle on tehtyjen tiedustelujen ja ulosottohistorian perusteella selvää velallisen varattomuus. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 3.) Edellä kerrotut toimenpiteet on tarkoituksenmukaisinta tehdä hyödyntäen järjestelmällistä työpinotyöskentelyä eli ratkaisuiden tekemistä Uljas-tietojärjestelmässä olevia eri perustein valittuja vakiosisältöisiä työpinoja käyttäen. Uusi Uljas-järjestelmä saattaa poiketa nykyisestä työpinoihin perustuvasta lajitteluperiaatteesta, mutta oleellista on joka tapauksessa järjestelmällisyys ja järjestelmän eri kriteerein seuloman aineiston hyödyntäminen työskentelyssä.

Ulosottotarkastaja siirtää velallisen asiat laajaan täytäntöönpanoon, mikäli tilanne on jostain syystä epäselvä tai jäljempänä selvennettävät siirtokriteerit täyttävä. Ulosottotarkastaja merkitsee järjestelmään syyn siirtoon: 1) velallisen varallisuusasema on epäselvä, 2) tulo ulosmitattu, mutta velka ei kerry kohtuullisessa ajassa, 3) omaisuustieto, mutta velka ei tule maksetuksi kohtuullisessa ajassa tai 4) muu syy yksilöllisen perusteen kirjaamista varten. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 3.)

6.2 Perustäytäntöönpanossa pitkään ollut velallinen

Ulosottotarkastaja harkitsee 12 kuukauden kuluttua, tarvitseeko velalliselle tehdä laajan täytäntöönpanon toimenpiteitä. Mikäli laajan täytäntöönpanon toimenpiteitä tarvitaan, on velallinen siirrettävä laajaan täytäntöönpanoon. 12 kuukauden määräaika lasketaan siitä, kun velallinen on tullut perustäytäntöönpanoon. Harkinnan tulos tulee merkitä Uljakseen: 1) olosuhteissa ei havaittu muutosta tai 2) tyhjä kenttä yksilöllisen syyn kirjaamista varten. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017d, 4.) Siirtoharkinnassa tulee ottaa huomioon velallisen ulosottotausta ja ulosottoselvityksen tekemisen tarve. Tätä tarkennetaan myöhemmin luvussa 6.4. Kaikki edellä luetellut toimet ja koko perustäytäntöönpanon toimintaprosessi on esitetty kuviossa 8.



Kuvio 8. Maksuvelvoitteen täytäntöönpanoprosessi (Valtakunnanvoudinvirasto)

6.3 Perustäytäntöönpanon toimivalta

Ulosottokaaren muuttamista koskevan lakiehdotuksen 1 luvun 2 a §:n 3 mom. määrittää perustäytäntöönpanon sisällön ja laajuuden. Lainkohdan mukaan:

Perustäytäntöönpano on ulosottorekisterin ja ulosoton tietojärjestelmässä olevan teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisin menetelmin toimitettavaa rahamääräisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa tapauksissa, joissa velallisen ulosottoasioiden käsittely ei edellytä hänen henkilökohtaista tapaamistaan. Perustäytäntöönpanossa voidaan ulosmitata tuloa ja omaisuutta, jota ei tarvitse muuttaa

rahaksi. Perustäytäntöönpanon tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Em. lainkohdassa tarkoitetulla tulolla ja omaisuudella tarkoitetaan toistuvaistuloa (esim. palkka tai eläke), veronpalautusta, pankkitilivaroja ja muita saatavia. Ulosottomenettelyn muuttamista koskevan asetusehdotuksen 1 luvun 1 §:ssä luetellaan perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvat toimet yksityiskohtaisemmin. Sen mukaan perustäytäntöönpanossa voidaan:

1) suorittaa ulosottokaaren 3 luvun 18 ja 19 §:ssä tarkoitettu väliaikaistoimi;
2) toimittaa yksinkertaisessa asiassa ulosottoselvitys siten kuin ulosottokaaren 3 luvun 60 §:n 3 momentissa säädetään;
3) antaa ulosottokaaren 3 luvun 95 §:ssä tarkoitettu estetodistus;
4) antaa ulosottokaaren 3 luvun 107 §:ssä tarkoitettu estetodistus;
5) antaa velalliselle pyynnöstä maksuaikaa siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 6 §:ssä säädetään;
6) ulosmitata palkka tai rajoittaa taikka lykätä palkan ulosmittausta siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 51 §:ssä säädetään;
7) keskeyttää ulosmittaus määräajaksi siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 52 §:ssä säädetään;
8) vahvistaa velalliselle maksusuunnitelma siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 59 §:ssä säädetään;
9) toimittaa palkan ulosmittaus maksusopimuksen perusteella siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 60 §:ssä säädetään.

Seuraavissa kappaleissa käydään yksityiskohtaisemmin läpi perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvat toimet. Kutakin kohtaa peilataan nykylainsäädäntöön, oikeuskäytäntöön ja perintäpilotissa tai omassa työssäni tehtyihin huomioihin sekä annetaan esimerkkejä käytännön soveltamisesta. Esimerkit ovat aitoja perustäytäntöönpanopilotissa esiin tulleita soveltamistilanteita ja ne on hyväksytetty perintäpilotin ohjausryhmällä.

Väliaikaistoimi

Asetusehdotuksen mukaan perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja voi toimittaa ulosottokaaren 3 luvun 18 ja 19 §:ssä tarkoitetun väliaikaistoimen. Nykyisin voimassa olevan ulosottokaaren 3 luvun 18 §:ään on kirjattu seuraavaa:

Jollei ulosmittausta voida heti toimittaa esteellisyyden, kuulemisen, asiakirjan puuttumisen, omistusta koskevan epäselvyyden tai muun seikan johdosta, ulosottomies saa suorittaa väliaikaistoimen, jos se on tarpeen täytäntöönpanon jatkumisen turvaamiseksi. Väliaikaistointa ei saa suorittaa, jos on todennäköistä, että velallisen maksuvelvollisuus on lakannut. Väliaikaistoimi voidaan suorittaa vireillä olevassa tai passiivirekisteriin merkityssä asiassa. Väliaikaistoimi voidaan määrätä myös ehdollisena etsittäessä velalliselle kuuluvaa omaisuutta, jos väliaikaistoimeen on perusteltua aihetta.

Väliaikaistoimella ei saa tarpeettomasti vaikeuttaa velallisen tai sivullisen elinkeinoa tai toimeentuloa. Suoritetusta väliaikaistoimesta ja sen peruuttamisesta on ilmoitettava sille, jota toimi koskee.

Väliaikaistoimi on peruutettava heti, kun toimeen ei ole enää aihetta ja viimeistään kolmen viikon kuluessa sen tekemisestä. Jos väliaikaistoimen kohteena oleva omaisuus ulosmitataan, väliaikaistoimi peruuntuu ulosmittauspäätöksellä. Väliaikaistoimeen ei saa hakea muutosta. (Ulosottokaari 3 luku 19 § ja 20 §). Voimassa olevia säännöksiä väliaikaistoimesta sovelletaan jatkossakin.

Oikeusnormin soveltaminen käytännössä:

Väliaikaistoimen tekeminen on tarpeen perustäytäntöönpanossa, mikäli asialla on kiire ja ilmeinen omaisuuden hukkaamisvaara on olemassa. Toisin sanoen väliaikaistointa ei tule tehdä pelkästään varmuuden vuoksi. Väliaikaistoimi perustuu jossain määrin epävarmalle pohjalle eikä tarvittavaa lisäselvitystä ole mahdollista hankkia perustäytäntöönpanossa. Tämän vuoksi väliaikaistointa harkittaessa korostuu suhteellisuusperiaate (HE 216/2001, 206.)

Väliaikaistoimen jälkeen velallinen siirretään jatkotoimia varten laajaan täytäntöönpanoon, jos omaisuuden ulosmittaus voidaan tehdä vain laajassa täytäntöönpanossa. Laajassa täytäntöönpanossa ulosottoylitarkastaja selvittää tarkemmin omaisuuden arvoa ja muita ulosmittausharkintaan liittyviä kysymyksiä. Mikäli väliaikaistoimi tehdään omaisuuteen, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi (esim. pankkitilillä oleva varat), ulosmittauksesta päätetään perustäytäntöönpanossa.

Perustäytäntöönpanossa esiin tulleita esimerkkejä:

- Velallinen ilmoittaa puhelinkeskustelussa ulosottotarkastajalle, että on juuri myymässä omistamaansa omaisuutta, esim. asunto-osakkeen tai kiinteistön. Perustäytäntöönpanossa on tarpeen tehdä väliaikaistoimi, jotta velkojien maksunsaanti ei vaarannu. Väliaikaistoimen jälkeen perintä siirretään laajaan täytäntöönpanoon, jossa ulosottoylitarkastaja selvittää tarkemmin omaisuuden arvoa, panttivelan määrää ja muita ulosottoharkintaan liittyviä kysymyksiä.

- Poliisiviranomainen ilmoittaa ulosottotarkastajalle, että poliisilla on velalliselle kuuluvaa arvokasta irtainta omaisuutta (kultakoruja tms.), jotka on löydetty velallisen hallusta muun asian yhteydessä kiinni otettaessa. Perustäytäntöönpanossa on tarpeen tehdä väliaikaistoimi, jotta omaisuutta ei ehditä luovuttaa takaisin velalliselle. Väliaikaistoimen jälkeen perintä siirretään laajaan täytäntöönpanoon, jossa ulosottoylitarkastaja selvittää tarkemmin omaisuuden arvoa ja muita ulosottoharkintaan liittyviä kysymyksiä.

- Maksukehotuksen eräpäivä ei ole vielä kulunut umpeen ja velallisen pankkitililtä löytyy varoja. Väliaikaistoimen tekeminen on tarpeen, mikäli on aihetta olettaa, että velallinen ei maksa velkaa maksukehotuksella ja on vaara, että tilivarat häviävät ja velka ei muuten tule maksetuksi kohtuullisessa ajassa.

- Vakuutusyhtiö ilmoittaa, että velalliselle ollaan maksamassa korvausta. Korvaus saattaa sisältää ulosmittauskieltojen alaista omaisuutta, jota on

syytä selvittää tarkemmin ennen varsinaisen ulosmittauksen tekemistä. Mikäli vakuutusehtojen selvittely edellyttää tarkempia selvittelytoimia, on velallinen syytä siirtää laajaan täytäntöönpanoon väliaikaistoimen tekemisen jälkeen.

- Sivullinen ilmoittaa ostavansa velalliselta esim. maatalouskoneita huomenna. Tässä tapauksessa kriteerit kiire ja ilmeinen hukkaamisvaara täyttyvät.

- Lapsen elatusapuperinnästä huolestunut ex-vaimo ilmoittaa ulosottotarkastajalle, että velallisen isän perinnönjako on pankissa huomenna ja velallinen on saamassa perintöä. Perusteet väliaikaistoimen tekemiselle ovat olemassa, mikäli asian paikkansapitävyys saadaan varmistettua esim. puhelinsoitolla pankkiin.

Yksinkertainen ulosottoselvitys

Asetusehdotuksen mukaan perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja voi toimittaa yksinkertaisessa asiassa ulosottoselvityksen siten kuin ulosottokaaren 3 luvun 60 §:n 3 momentissa säädetään. Kyseisen lainkohdan mukaan:

Yksinkertaisessa asiassa ulosmittaus voidaan toimittaa esittämällä tietojenantovelvollisen vastattavaksi kysymyksiä puhelimitse tai muulla sopivalla tavalla. Ulosottoselvityksestä tulee tällöin tehdä tarpeelliset merkinnät asiakirjaan.

Oikeusnormin soveltaminen käytännössä:

Yksinkertaisena pidetään esimerkiksi asiaa, jossa ulosottomies voi jo etukäteen olettaa, ettei tietojen saannin suhteen ilmene ongelmia eikä kysymyksessä ole laaja varallisuusselvitys. Yksinkertainen ulosottoselvitys voi koskea esimerkiksi luonnollista henkilöä, joka ei ole kirjanpitovelvollinen. Kysymys voi olla myös yksittäisten ulosottomiehen hankkimien tietojen oikeellisuuden tarkistamisesta. (HE 216/2001, 155.)

Hallituksen esityksen (HE 216/2001, 155) mukaan myös sähköpostin käyttäminen yksinkertaisessa ulosottoselvityksessä on mahdollista. Tällöin on huolehdittava siitä, että salassa pidettävä tieto pysyy salassa.

Puhelinselvitys kannattaa tehdä aina, kun velallinen ottaa yhteyttä ja edellisestä selvityksestä on kulunut vähintään vuosi, tai tilanteen selvittäminen muuten vaatii lisäselvitystä. Sähköposti soveltuu erinomaisesti varsinkin yksittäisen tiedon tai asian selvittämiseen tai kun velallista ei muuten puhelimella tavoiteta.

Perustäytäntöönpanossa esiin tulleita esimerkkejä:

- Ulosottotarkastaja saa yhteyden velalliseen ja tiedustelee, onko tämä työllistynyt. Vastauksesta riippuen voidaan tehdä lisäkysymyksiä tai yksinkertainen ulosottoselvitys.

- Rekisteritiedustelujen perusteella ilmenee seikka, joka edellyttää lisäselvityksen hankkimista (esimerkiksi palkanmaksajaan liittyvä epäselvyys, tulopohjaan liittyvät tarkistukset tai maksusuunnitelmaan liittyvät laiminlyönnit). Velalliseen saadaan yhteys joko puhelimitse tai sähköpostilla. Ulosottotarkastaja harkitsee, kysyykö yksittäistä kysymystä vai tehdäänkö yksinkertainen ulosottoselvitys. Harkinnassa otetaan huomioon se, kuinka pitkä aika edellisestä ulosottoselvityksestä on.

Ulosottokaaren 3 luvun 95 §:ssä tarkoitettu este

Asetusehdotuksen mukaan perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja voi antaa ulosottokaaren 3 luvun 95 §:ssä tarkoitetun estetodistuksen. Ulosottokaaren 3 luvun 95 §:n mukaan:

Jollei saatavalle ole kertynyt täyttä suoritusta (varattomuuseste) tai jollei myöskään velallisen olinpaikasta ole tietoa (varattomuus- ja tuntemattomuuseste), hakijalle on annettava sitä koskeva todistus.

Myös silloin, kun maksuvelvoitteen täytäntöönpano päättyy muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun esteeseen, hakijalle on annettava sitä koskeva todistus.

Ulosottoasian vireilläolo päättyy estetodistuksen antamispäivänä.

Omaisuuden etsimisvelvollisuudesta ja velallisen olinpaikan selvittämisestä säädetään ulosottokaaren 3 luvun 48 §:ssä. Ulosottomiehen tulee toimittaa tietyt vähimmäistoimet (perusselvitys, tulopohjaselvitys) ennen estetodistuksen antamista ja tarvittaessa jatkoselvitys (Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä 1322/2007, 4 ja 5 §). Jos perusselvitys ei riitä ja asiaan jää epäselvyyksiä, on velallinen siirrettävä laajaan täytäntöönpanoon. Varattomuusesteen antamisesta perustäytäntöönpanossa kerrotaan myöhemmin luvussa 6.5.

Ulosottokaaren 3 luvun 107 §:ssä tarkoitettu este

Asetusehdotuksen mukaan perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja voi antaa ulosottokaaren 3 luvun 107 §:ssä tarkoitetun estetodistuksen. Kyseiseen lainkohtaan on kirjattu mm. seuraavaa:

Suppeaa ulosottoa koskevan asian vireilletulolla on sama oikeusvaikutus kuin tavallisella ulosottoasialla. Varattomuusestetodistuksen sijaan annetaan estetodistus, jonka mukaan velalliselta ei ole löydetty riittävästi omaisuutta, joka voi olla suppean ulosoton kohteena. Jollei myöskään velallisen olinpaikasta ole tietoa, annetaan lisäksi todistus tuntemattomuusesteestä.

Suppean ulosoton estetodistus ei ole tavanomainen varattomuusestetodistus. Se osoittaa, että suppeaan ulosottoon kuuluvaa omaisuutta (omaisuutta, jota ei tarvitse realisoida) ei ole löytynyt. Suppean ulosoton tuloksettomuudesta huolimatta velallisella saattaa olla realisoitavissa olevaa omaisuutta. (Linna & Leppänen 2014, 636.)

Mikäli velallisella on perinnässä ainoastaan suppean perinnän asioita, eikä suppeaan ulosottoon kuuluvaa omaisuutta löydy, tehdään suppean ulosoton estetodistus perustäytäntöönpanossa. Mikäli perinnässä on myös normaaliperinnän asioita, tulee noudattaa lukujen 6.4 ja 6.5 ohjeistusta.

Maksuajan myöntäminen

Asetusehdotuksen mukaan perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja voi antaa velalliselle pyynnöstä maksuaikaa siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 6 §:ssä säädetään. Kyseinen lainkohta on sisällöltään seuraava:

Jollei velallinen maksa hakijan saatavaa viimeistään maksukehotuksessa asetettuna määräpäivänä, toimitetaan ulosmittaus. Ulosottomies saa kuitenkin erityisestä syystä antaa velalliselle pyynnöstä maksuaikaa, jos velallinen todennäköisesti maksaa saatavan maksuaikaa saatuaan. Maksuaikaa voidaan antaa enintään kolme kuukautta maksukehotuksen määräpäivästä laskettuna. Jos velallinen osoittaa hakijan siihen suostuneen, maksuaikaa voidaan antaa tätä pitempi aika, hakemuksen raukeamatta ei kuitenkaan yli kuutta kuukautta. Tarvittaessa ulosottomies saa toimittaa maksuaikana turvaavan ulosmittauksen.

Ilman hakijan suostumusta ulosottomies ei saa antaa maksuaikaa, jos perittävänä on lapsen elatusapu.

Maksuaikaa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta.

Oikeusnormin soveltaminen käytännössä:

Erityinen syy maksuajan myöntämiseen voi olla esimerkiksi velallisen sairastuminen tai työttömyysjakso. Lisäksi edellytetään, että velallista voidaan pitää maksuhaluisena ja maksukykyisenä. Ulosottomieheltä ei edellytetä velallisen maksukyvyn tarkkaa selvittämistä, vaan maksuaikaa annetaan ulosottomiehen käytettävissä olevan selvityksen perusteella. Maksuaikaa voidaan antaa paitsi hakijan koko saatavalle myös sen osalle.

Velallinen voi esimerkiksi maksaa puolet saatavasta heti ja puolet kuukauden kuluttua. (HE 13/2005, 39.)

Perustäytäntöönpanossa tulee usein tilanteita, joissa velallinen pyytää maksuaikaa yksittäiselle pienehkölle saatavalle, esimerkiksi velallinen ilmoittaa puhelimessa tai sähköpostitse, ettei pysty maksamaan saatavaa eräpäivänä, mutta lupaa hoitaa asian tulevana palkan- tai etuudenmaksupäivänä. Tähän voidaan suostua, mikäli velallisen ulosottohistoria ei anna aihetta epäillä maksuhalua tai –kykyä.

Perustäytäntöönpanossa esiin tulleita esimerkkejä:

- Velallinen saa ulosmittauskelpoista eläkettä. Uljaksesta ilmenevän velallisen aikaisemman maksuhistorian perusteella häntä voidaan pitää luotettava maksajana; hän on hoitanut aiemminkin pienet, yksittäiset ulosottovelat (kunnan /kaupungin hammashoitomaksu, rikesakko tms.) sovitun mukaisesti. Maksuaikaa voidaan antaa enintään kolme kuukautta maksukehotuksen alkuperäisestä eräpäivästä, mikäli perintähistoriasta ei muuta johdu.

- Velallinen saa palkkatuloa. Uljaksesta ilmenevän velallisen aikaisemman maksuhistorian perusteella maksuaikaa on myönnetty aikaisemmin muille veloille, mutta maksu ei ole toteutunut sovitusti: palkkaa on jouduttu ulosmittaamaan maksuajan jälkeen. Maksuaikaa ei tule myöntää ja velalliselle tulee antaa ennakkoilmoitus palkan ulosmittauksesta. Velallisella on mahdollisuus maksaa saatava ulosmittauspäivään mennessä, jolloin ulosmittaus peruutetaan.

- Velallinen on toimeentuloetuuden varassa, mutta haluaa hoitaa pienen ulosottoperinnässä olevan saatavan välttyäkseen maksuhäiriömerkinnältä. Maksuaikaa voidaan antaa enintään kolme kuukautta maksukehotuksen alkuperäisestä eräpäivästä, mikäli perintähistoriasta ei muuta johdu.

Palkan ulosmittaus, rajoittaminen tai lykkääminen

Asetusehdotuksen mukaan perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja voi ulosmitata palkan tai rajoittaa taikka lykätä palkan ulosmittausta siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 51 §:ssä säädetään. Nämä tehtävät muodostavat keskeisimmän osan ulosottotarkastajan perintätyöstä ja seuraavassa ne käydään pääpiirteittäin läpi. Ulosottokaaren 4 luvun 2 §:ssä säädetään palkan ulosmittauksesta mm. seuraavaa:

Palkalla tarkoitetaan kaikenlaista palkkaa, palkkiota, luontoisetua sekä muuta etuutta ja korvausta, joka saadaan työ- tai virkasuhteessa, samoin kuin ennakkoperintälain (1118/1996) 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua muuta etuutta. Ulosmittaamatta jätetään kohtuullinen korvaus matkakuluista, omien työvälineiden käyttämisestä ja muista työn suorittamisen edellyttämistä kustannuksista. Työnantajan myöntämä etuus, jonka saaminen tai arvo perustuu pörssinoteeraukseen tai sattumanvaraiseen seikkaan, saadaan ulosmitata kokonaan.

Palkkaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös:
1) eläkkeeseen sekä sairauspäivärahaan ja muihin sellaisiin palkan sijasta maksettaviin toimeentuloetuuksiin ja korvauksiin, joiden ulosmittaamista ei ole laissa kielletty;
2) korvaukseen, joka maksetaan luonnolliselle henkilölle patenttia koskevan oikeuden, tekijänoikeuden ja muun vastaavan oikeuden luovutuksesta tai käyttämisestä;
3) apurahaan ja muihin vastaaviin varoihin, jotka julkisyhteisö taikka yleishyödyllinen yhteisö tai säätiö on myöntänyt luonnolliselle henkilölle, jollei saaja osoita, että varat on myönnetty 19 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaiseen tarkoitukseen.

Palkan ulosmittauksessa jätetään aina tietty murto-osuus ulosmittaamatta ja se määräytyy tulopohjan (palkat, luontoisedut ja palkan sijasta maksettavat toimeentuloetuudet yhteensä) suuruuden mukaan. Suojaosuuden määrä jätetään aina ulosmittaamatta, mutta sen ylittävästäkin tulosta jätetään osuus velalliselle. (Koulu & Lindfors 2009, 257, 261.) Suojaosuudesta ja ulosmittausmäärän laskentaperiaatteista säännellään tarkemmin ulosottokaaren 48-50 §:ssä. Suojaosuuden määrä tarkistetaan vuosittain oikeusministeriön asetuksella (1125/2016).

Palkan ulosmittausta voidaan rajoittaa tai lykätä ulosottokaaren 4 luvun 51 §:n 1 mom. säädetyissä tapauksissa. Palkasta ulosmitataan toistaiseksi tai määrättynä aikana säännönmukaista pienempi määrä, jos velallisen maksukyky on sairauden, työttömyyden, velallisen maksaman elatusavun tai muun erityisen syyn vuoksi olennaisesti heikentynyt. Jos velallinen on ennen ulosmittausta ollut pitkään työttömänä, palkan ulosmittausta voidaan lykätä, jollei hakijan maksunsaanti olennaisesti vaarannu.

Helmikuussa 2018 voimaan tulleen ulosottokaaren 4 luvun 51 a §:n mukaan palkan ulosmittausta on tietyin edellytyksin lykättävä työllistymisen perusteella. Lykkäyksen pituus on puolet määräaikaisen työsuhteen kestosta, kuitenkin enintään kuusi kuukautta työsuhteen alkamisesta. Tämä peruste koskee vain pienituloisimpia eli tulorajaulosmittauksen piirissä olevia velallisia ja edellyttää työllistymistä edeltävää vähintään 258 päivän jaksoa, jolta on maksettu työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua työttömyysetuutta. Mikäli em. erityisehdot eivät täyty, lykkäämisessä sovelletaan neljän kuukauden maksimääräaikaa. Lakiin kirjattujen erityisehtojen täyttyessä lykkäys on myönnettävä, muuten kyse on ulosottotarkastajan harkinnassa olevasta asiasta. (Valtakunnanvoudinvirasto 2018, 1-2.)

Toistuvaistulon ulosmittausmäärän rajoittaminen ja lykkääminen kuuluvat perustäytäntöönpanoa hoitavan ulosottotarkastajan toimivaltaan ja perustuvat aina tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan. Rajoitus- ja lykkäysperusteita ei tässä yhteydessä käsitellä enempää, sillä ne perustuvat voimassa olevaan ulosottolainsäädäntöön ja -käytäntöön.

Ulosmittauksen keskeyttäminen

Asetusehdotuksen mukaan perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja voi keskeyttää ulosmittauksen määräajaksi siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 52 §:ssä säädetään. Kyseisessä lainkohdassa sanotaan, että:

Sen jälkeen, kun palkan ulosmittaus on jatkunut yhtäjaksoisesti tai lähes yhtäjaksoisesti vuoden, ulosmittaus on keskeytettävä määräajaksi (vapaakuukaudet), jos:

1) ulosmittaus on toimitettu 49 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna tulorajaulosmittauksena;
2) velallisen välttämättömät asumiskustannukset tai muut elinkustannukset ovat hänelle ulosmittauksen jälkeen jäävään määrään nähden korkeat; tai
3) keskeyttämiseen on erityinen syy.

Kohdan 1) mukaisia vapaakuukausia on annettava pienituloisimmille velalliselle viran puolesta kaksi vuodessa. Kohtien 2) ja 3) mukaiset ulosmittauksen keskeytysperusteet edellyttävät aina ulosottomiehen velalliskohtaista harkintaa ja niitä voidaan antaa velallisen pyynnöstä enintään kolme vuosittain. (Ulosottokaari 4 luku 53 §.) Valtakunnanvoudinvirasto on antanut täydentäviä menettelyohjeita vapaakuukausien myöntämisestä. Kyse on vakiintuneesta ulosottokäytännöstä, jota ei tässä yhteydessä ole tarpeen avata enempää.

Maksusuunnitelman vahvistaminen

Asetusehdotuksen mukaan perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja voi vahvistaa velalliselle maksusuunnitelman siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 59 §:ssä säädetään. Kyseisen lainkohdan mukaan:

Ulosottomies voi palkan ulosmittauksen sijasta vahvistaa velalliselle kirjallisen maksusuunnitelman, jos velallinen tekee uskottavaksi, että hän suorittaa suunnitelman mukaisesti ulosottomiehelle säännönmukaisen tai 51–54 §:ssä tarkoitetun määrän. Ulosottomiehen tulee vaatia velalliselta vähintään kerran vuodessa selvitys tulopohjaan kuuluvista tuloista ja etuuksista.

Jos velallinen ilman hyväksyttävää syytä laiminlyö maksusuunnitelman noudattamisen tai selvityksen antamisen eikä laiminlyöntiä voida pitää merkitykseltään vähäisenä, ulosottomies voi päättää maksusuunnitelman raukeamisesta ja välittömästi ulosmitata palkan.

Palkan ulosmittaus on aina ensisijainen vaihtoehto maksusuunnitelman vahvistamiseen nähden ja maksusuunnitelma voidaan vahvistaa vain luotettavaksi arvioidulle velalliselle. Täydentäviä menettelyohjeita maksusuunnitelmaan on saatavissa kihlakunnanulosottomiesten valtakunnallisesta koulutusmateriaalista. Koulutusmateriaalissa korostuu huolellisen dokumentoinnin tärkeys ja että palkan ulosmittauksen sijaan vahvistettavan maksusuunnitelman tulee lähtökohtaisesti vastata palkasta ulosmittavaa määrää.

Palkan ulosmittaus maksusopimuksen perusteella

Asetusehdotuksen mukaan perustäytäntöönpanoa hoitava ulosottotarkastaja voi toimittaa palkan ulosmittauksen maksusopimuksen perusteella siten kuin ulosottokaaren 4 luvun 60 §:ssä säädetään. Kyseinen säännös asianosaisten tekemästä maksusopimuksesta on seuraavanlainen:

*Ulosottomies voi toimittaa palkan ulosmittauksen velallisen ja hakijan tekemän kirjallisen sopimuksen (*maksusopimus*) perusteella, jos sopimus voidaan toteuttaa ulosottomenettelyssä eikä sopimusta voida pitää kohtuuttomana. Ulosottomies voi palkan ulosmittauksen sijasta antaa velalliselle luvan tehdä sopimuksen mukaiset suoritukset ulosottomiehelle.*

Maksusopimuksessa asianosaiset voivat sopia ulosmittauksen määrästä, rajoittaa hakijan saatavan määrää tai ulosmittauksen kestoa taikka sopia siitä, miten varat kohdennetaan hakijan saataville tai saatavan osille. Velalliselle on kuitenkin jäätävä 48 §:ssä tarkoitettu suojaosuus.

Käytännössä maksusopimusta ei tule vahvistettavaksi kovinkaan usein. Kyse on niin harvinaisesta tilanteesta, että ennen maksusopimuksen vahvistamista on syytä keskustella asiasta perustäytäntöönpanovoudin kanssa - varsinkin, jos sopimusehdoissa on vähänkin tulkinnanvaraisuutta. Tällöin tapauskohtaisesti ratkaistaan, miten asiassa on tarkoituksenmukaisinta menetellä.

6.4 Ulosottoasioiden siirtäminen laajaan täytäntöönpanoon

Perustäytäntöönpanoa tekevä ulosottotarkastaja harkitsee, tarvitseeko velalliselle tehdä laajan täytäntöönpanon toimenpiteitä. Käytännössä siirto laajaan täytäntöönpanoon tulee tehdä, mikäli velka ei kerry kohtuullisessa ajassa ja velalliselle on tehtävä ulosottoselvitys tai velalliselta löytyy tulopohjaselvityksen perusteella ulosmittauskelpoista omaisuutta.

Ulosottokaaren 3 luvun 57 § ulosottoselvityksen toimittamisesta tulee harkittavaksi tässä tilanteessa. Lainkohdan mukaan ulosottomiehen tulee toimittaa ulosottoselvitys, jollei velkojan saatava kerry täyteen määrään eikä velallisen taloudellista tilannetta ole muulla tavoin luotettavasti selvitetty. Velallisen on saavuttava ulosottoselvitykseen henkilökohtaisesti ja annettava kattavat tiedot sekä nykyisestä että aiemmin omistamastaan omaisuudesta. Tiedot on annettava viime kädessä sakon uhalla. Velallinen vahvistaa ulosottomiehelle antamansa tiedot oikeiksi allekirjoittamalla selvityksestä laaditun pöytäkirjan.

Jos edellisestä ulosottoselvityksestä on ennen asian vireilletuloa kulunut 1) enintään kuusi kuukautta, ulosottoselvitystä ei tarvitse toimittaa, ellei tiedossa ole, että olosuhteet ovat muuttuneet; 2) yli kuusi kuukautta, mutta enintään vuosi, ulosottoselvitys tulee toimittaa, jos se olosuhteet huomioon ottaen on aiheellista; 3) yli vuosi, ulosottoselvitys tulee toimittaa, jollei se ole ilmeisen aiheetonta. Jos velallisen toistuvaistulo on ulosmitattu, ulosottoselvitys tulee toimittaa, jos siihen on uusien hakemusten tai muun syyn vuoksi aihetta. (Ulosottokaari 3 luku 57 §.)

- Mikäli velallisen taloudelliseen tilanteeseen liittyy niin paljon epäselvyyksiä, ettei yksinkertaista ulosottoselvitystä ole tarkoituksenmukaista tehdä perustäytäntöönpanossa, on velallinen siirrettävä laajaan täytäntöönpanoon. Velallinen voidaan siirtää laajaan täytäntöönpanoon myös sen jälkeen, kun yksinkertainen ulosottoselvitys on tehty, mutta avoimeksi jää vielä kysymyksiä, joita on selvitettävä tarkemmin.

- Erikseen on syytä pohtia tilannetta, jossa on todettu varattomuuseste aikaisemmin vain määrältään vähäisille saataville laajassa täytäntöönpanossa pelkän rekisteriselvityksen perusteella. Jos esteen toteamisen jälkeen perustäytäntöönpanoon tulee uusia asioita, tulee harkittavaksi ulosottoselvityksen tekemisen tarve. Hiljattain todetusta varattomuusesteestä huolimatta velallisen asiat voi olla tällöin perusteltua siirtää uudelleen laajaan täytäntöönpanoon ulosottoselvitysharkintaa varten.

Epäselvä varallisuusasema

Silloin kun velallisen asemaan tai yritystoimintaan liittyvät nopeat ja huomattavat varallisuusaseman muutokset, ulosottoselvitys voidaan toimittaa niin usein kuin tarve vaatii. Sitä ei kuitenkaan pidä tehdä tarpeettomasti tai liian usein. Ulosottoselvityksessä on rikosoikeudellisen vastuun alaisena tiedusteltu velallisen omaisuudesta ja muutoksista, jotka ovat odotettavissa seuraavan vuoden aikana. Tästä syystä voidaan lähteä siitä oletuksesta, että velallisen varallisuusaseman olennainen muuttuminen tavalla, jota ei voitu ennakoida puolta vuotta aikaisemmin, on epätodennäköistä. Ulosottomies voi joka tapauksessa tarvittaessa ulosottoselvitystä tekemättä tiedustella velalliselta vapaamuotoisesti esimerkiksi, onko hän saanut työpaikan. (HE 216/2001, 152.) Velallinen on velvollinen antamaan tiedot ulosottomiehelle totuudenmukaisesti (Ulosottokaari 3 luku 52 §). Tästä velvoitteesta voidaan velallista muistuttaa.

Siirtoharkinnassa perustäytäntöönpanotehtävää hoitava ulosottotarkastaja voi ottaa huomioon seuraavia seikkoja:

- Huomattavan suuri velka (100 000 euroa) puoltaa siirtoa laajaan täytäntöönpanoon.

- Velallisen kokonaistilanne huomioon ottaen tulee harkittavaksi, onko tarvetta tehdä ulosottoselvitys.

Perustäytäntöönpanossa esiin tulleita esimerkkejä

- Velallista ei tavoiteta ja tilanne näyttää rekisterikyselyiden perusteella epäselvältä.

- Jos vapaamuotoinen kontaktointi ei johda tulonlähteen löytymiseen velallisen kieltäydyttyä sitä kertomasta, on velallinen siirrettävä laajan täytäntöönpanoon. Laajassa täytäntöönpanossa on tehokkaammat keinot tilanteissa, joissa velallinen ei ole yhteistyöhaluinen.

- Muutokset velallisen varallisuustilanteessa, esim. verotustiedoissa näkyy osinkotuloja tai kiinteistöomistus.

- Myös pankkitilitiedusteluissa esiin tulleet huomattavan suuret selvittämättömät käteispanot tai muut epäselvät varallisuusmuutokset (omaisuutta myyty tai muuten luovutettu) ovat peruste laajaan täytäntöönpanoon siirtämiselle.

- Kasvava velkamäärä, joka viittaa toimivaan elinkeinotoimintaan, esim. ulosottoperintään tulleet YEL (yrittäjän eläkevakuutus), MYEL (maatalousyrittäjän eläkevakuutus), arvonlisävero, ennakkovero tai muu viite siitä, että velallisella on yritysyhteyksiä.

- Ylipantatun omaisuuden ulosmittausarvo on voinut muuttua vuosien kuluessa.

6.5 Edellytykset varattomuusesteen tekemiseen perustäytäntöönpanossa

Kun velallisella on ulosottoperinnässä vain suppean perinnän asioita, tehdään suppean perinnän este aina perustäytäntöönpanossa. Varattomuuseste normaaliperinnän asioille voidaan tehdä perustäytäntöönpanossa, jos se voidaan todeta perustäytäntöönpanon keinoin. Perustäytäntöönpanossa on tällöin tehty pankkitiedustelut ja tutkittu omaisuustiedot, eikä mitään ulosmitattavaa tuloa, omaisuutta tai ilmeistä lisäselvityksen tarvetta ole löytynyt. Estettä ei pidä tehdä, jos sitä ei voida todeta perustäytäntöön-

panon keinoin. Esteharkinnassa perustäytäntöönpanon ulosottotarkastaja voi tehdä Uljaasta saatavat rekisterikyselyt, yksinkertaisen ulosottoselvityksen sekä tiedustelut niihin pankkeihin, joissa velallisella on tiedossa oleva pankkitili. Uljas-järjestelmän rekisterien kehitystyön aikana kyselyt Trafista (Liikenteen turvallisuusvirasto), Maanmittauslaitokselta ja asunto-osakkeista tehdään muulla tavalla.

Hallituksen esityksessä (HE 216/2001, 152) todetaan, että ulosottoselvitys on ilmeisen aiheeton, jos velallisen yksinomainen tulo on jo pitkään muodostunut ulosmittauskelvottomasta toistuvaistulosta tai sosiaalietuudesta. Jos velallisen alhainen tulotaso johtuu väliaikaiseksi katsottavasta syystä, esimerkiksi opiskelusta tai työttömyydestä, tulisi toimittaa yksinkertainen ulosottoselvitys puhelimitse.

Varattomuusestetodistus voidaan antaa myös silloin, kun velallisen toistuvaistulo on ulosmitattu, mutta velkojan saatavalle ei kerry riittävää jako-osuutta. Palkan, eläkkeen ja muun toistuvaistulon ulosmittauksesta kertyvä vähimmäismäärä lasketaan seuraavan kuuden kuukauden ajalta. (Ulosottokaari 4 luku 17 §.) Ulosottomenettelystä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (680/2003) vähimmäismääräksi on säädetty 40 euroa.

Esteharkinnassa perustäytäntöönpanon ulosottotarkastaja voi ottaa huomioon seuraavia seikkoja ja arviointiperusteita:

- Velallisen varattomuus on selvinnyt tehtäessä yksinkertaista ulosottoselvitystä.

- Pankki- ja muiden käytettävissä olevien rekisteritiedustelujen perusteella ei ole löytynyt ulosmittauskelpoista tuloa tai omaisuutta.

Perustäytäntöönpanossa esiin tulleita esimerkkejä

- Velallinen saa vain Kelan eläkettä, joka on ulosmittauskelvotonta ja asuu vuokralla, omaisuutta ei ole tai se on ulosottotoimin myyty aiemmin, tilanne on ollut vakiintunut usean vuoden ajan.

- Velallisen tulot ovat alle suojaosuuden eikä hänellä ole ulosmittauskelpoista omaisuutta, tilanne on ollut vakiintunut usean vuoden ajan.

- Velallinen on toimeentulotuen ja Kelan työttömyysetuuden varassa. Työttömyys on jatkunut pitkään eikä velallisen ikä huomioon ottaen ole todennäköistä, että hän työllistyisi. Velallisella ei ole ulosmittauskelpoista omaisuutta.

- Velallisen palkka on ulosmitattu. Ulosmittauskelpoista omaisuutta ei ole. Kaikille veloille ei kerry ulosottomiehen arvion mukaan 40 euron jako-osuutta seuraavan kuuden kuukauden aikana tai jako-osuutta viimesijaisille saataville (esim. rikesakot, pysäköintivirhemaksut, rahamääräiset menettämisseuraamukset, veron korotukset). Täydellinen luettelo viimesijaisista saatavista on kirjattu velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 6 §:ään.

Jäljempänä luvussa 8 pohditaan perustäytäntöönpanon toimivaltaa, harkintavallan rajoja ja siirtokynnystä laajaan täytäntöönpanoon. Tämä pohdinta syventää ja avaa edellä kerrottujen esimerkkien taustalla olevaa ajatusmaailmaa, joka muovautunee tulevaksi perustäytäntöönpanoa ohjaavaksi ulosottokäytännöksi.

7 PERINTÄMENETTELYN JAKAMISESTA JA PILOTOINNISTA ANNETUT LAUSUNNOT

Valtakunnanvoudinviraston valmistelema ulosottolainsäädännön uudistus on saanut voimakasta kritiikkiä, jossa erityisesti perinnän jakamista ja siitä tehtyjä pilotointeja on arvosteltu. Edellä kerrotun työohjeen lisäksi on tarkoituksenmukaista avata tätä kritiikkiä, jotta lukijalle muodostuu selkeämpi käsitys siitä, mistä tässä voimakkaita reaktioita herättäneessä perinnän jakamisessa on kysymys.

Valtakunnanvoudinvirasto sai ulosoton rakenneuudistushanketta koskevasta lainsäädäntötyöryhmän mietinnöstä yhteensä 60 lausuntoa organisaatioilta ja kansalaisilta.

Lisäksi kolme lausunnonantajaa ilmoittivat, ettei heillä ole asiassa lausuttavaa. Mietintö oli nähtävillä ja lausuttavana www.lausuntopalvelu.fi -sivustolla. Pyydettyjä lausuntoja ovat antaneet Eduskunnan oikeusasiamies, Valtiovarainministeriö, neljä käräjäoikeutta, kaikki 22 ulosottovirastoa, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Kansaneläkelaitos, Konkurssiasiamiehen toimisto, Maanmittauslaitos, Oikeusrekisterikeskus, Poliisihallitus, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Verohallinto, Väestörekisterikeskus, Helsingin kaupungin talous- ja velkaneuvonta, Velkaneuvonta ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Finanssiala ry, Suomen Asianajajaliitto ry, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Perimistoimistojen Liitto ry, Suomen Tuomariliitto ry, Suomen Kuntaliitto ry, Takuusäätiö, Suomen Kihlakunnanvoudit ry, Suomen Kihlakunnanulosottomiesten Yhdistys ry, Kihlakunnanulosottomiehet ry, Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry, Oikeushallinnon toimihenkilöt JHL ry, Ålands landskapsregering ja professori Tuula Linna. Lisäksi lausunnon ovat antaneet oma-aloitteisesti viisi muuta tahoa.

Olen käynyt lausunnoista laaditun koosteen (Valtakunnanvoudinvirasto 2017e) yksityiskohtaisesti läpi siltä osin kuin ne koskevat perintämenettelyn jakamista ja pilotointia. Avaan seuraavassa keskeisimpiä teemoja ja väitteitä. Pyrin vastaamaan esitettyyn kritiikkiin sillä kokemuksella ja käsityksellä, joka perintäpilotin myötä minulle on muotoutunut uusista työtavoista ja kahden perintämenettelyn rajapinnasta ottamatta kantaa tuloksellisuus- ja taloudellisuuskysymyksiin. Tämä pohdinta sisältyy lukuun 8.

7.1 Perinnän jakamisen puolesta annetut lausunnot

Lausunnonantajista mm. Oikeusrekisterikeskus ja Verohallinto ovat kannattaneet ulosottomenettelyjen valtakunnallisen yhdenmukaisuuden edistämistä. Lausuntojen mukaan suurin osa ulosottoon vireille tulevista velallisista on palveltavissa perustäytäntöönpanon keinoin. Perustäytäntöönpanossa tehtävät täytäntöönpanotoimet ovat pääsääntöisesti standardi- ja rutiiniprosessia ja määrällisesti ne ovat suurin osa perintätyöstä. Pitkällä tähtäimellä perustäytäntöönpano valtakunnallisesti johdettuna tullee olemaan työtavoiltaan yhtenäisempää ja tasalaatuisempaa kuin nykyisessä järjestelmässä. Toimintatapojen yhtenäistämisellä voi lausuntojen mukaan olla positiivisia vaikutuksia ulosottomenettelyyn ja sitä kautta velkojien asemaan. Huomiota on kuitenkin

kiinnitetty siihen, onko ulosotto-organisaation keskushallinnolla koulutuksen lisäksi muita keinoja ohjata lainkäyttöratkaisuissaan riippumattomia ulosottomiehiä.

Useat ulosottovirastot ovat lausunnoissaan todenneet, että erikoistumisen tukeminen ja perinnän toteuttaminen oikein mitoitetuilla resursseilla tulee mitä ilmeisimmin lisäämään tuottavuutta ja tehokkuutta. Lausunnoissa pidettiin hyvänä sitä, että laajan täytäntöönpanon ulosottoylitarkastaja pystyy keskittymään nykyistä paremmin vaativimpien perintätapausten selvittämiseen, kun massaluonteiset asiat keskitetään perustäytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpanon eriyttäminen tulee parantamaan laajan täytäntöönpanon ulosottoylitarkastajien selvittelytyössä käytettävissä olevaa aikaa.

7.2 Perinnän jakamista vastustavat lausunnot

Professori Tuula Linna, Suomen kihlakunnanvoudit ry, Suomen Lakimiesliitto ja monet muut lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että perinnän jakamisessa laajaan täytäntöönpanoon ja perustäytäntöönpanoon liittyy siiloutumisen riskejä. Siiloutumista eli perintämenettelyiden ei-toivottua organisatorista eriytymistä avataan tarkemmin luvussa 8.2. Uhkana on katsottu olevan myös turhan rajapinnan luominen. Valtiovarainministeriö on lisäksi tuonut esille riskin siitä, että nousevatko perustäytäntöönpanosta oikeat tapaukset laajaan täytäntöönpanoon ja riittääkö perustäytäntöönpanoa tekevien ulosottotarkastajien asiantuntemus tunnistaa tätä. Velallisen siirtyminen eri täytäntöönpanomuodosta toiseen aiheuttaa lausuntojen mukaan viivettä ja muita ongelmia. Perinnän jakamisen tuomia ongelmakohtia on tuotu esille myös monissa ulosottovirastojen ja niitä lähellä olevien tahojen antamissa lausunnoissa, joissa esiin tuotuja näkökantoja esitetään seuraavissa kappaleissa.

Lausunnonantajat ovat olleet huolissaan mm. siitä, että järjestelmästä tulee kasvoton, jossa kenelläkään ei ole kokonaiskuvaa velallisen asioista ja vastaavaa ulosottomiestä ei vaikeuksitta tavoiteta. Ulosotto on summaarista menettelyä, jossa liikkuu suuri määrä asioita. Summaarisen menettelyn perusvaatimus on, että se on selkeää ja ennalta arvattavissa kaikille osapuolille. Ulosoton kaikkien osapuolten on koko menettelyn ajan oltava selvillä siitä, missä hänen asioitaan käsitellään.

Lukuisissa lausunnoissa on otettu kantaa oikeusturvakysymyksiin liittyen perinnän jakamiseen: Jaetussa täytäntöönpanossa syntyy helposti rajapintaongelmia ja käsittelyn pirstaloitumista. Uusi perustäytäntöönpanoa hoitava henkilöstöryhmä, jolla on vähiten koulutusta ja kokemusta, suorittaa velalliseen kohdistuvat ensimmäiset päätökset ja toimenpiteet sekä päättää, mitkä ovat riittävät toimenpiteet kussakin tapauksessa.

Lausuntojen mukaan erottelu laajaan ja perustäytäntöönpanoon on keinotekoinen ja johtaa pallotteluun erilaista perintää tekevien virkamiesten kesken. Siirrot laajan täytäntöönpanon ja perustäytäntöönpanon välillä tarkoittavat luopumista ulosoton etupainotteisuudesta. Kokonaisvastuu velallisen asioista häviää. Samalla monta virkamiestä joutuu perehtymään saman velallisen tilanteeseen, kun velallinen siirretään perintälajista toiseen. Lausuntojen mukaan riskinä on, ettei velallisen taloudellinen asema tule oikein ja riittävän ajoissa selvitetyksi ja velallisen taloudellisesta asemasta saatava kokonaiskuva hämärtyy. Tämän vuoksi oikea ja oikea-aikainen toimenpide voi jäädä tekemättä. Perinnän jakaminen on ongelmallista ulosottomenettelyn joutuisuusvaatimuksen, velkojien maksunsaantioikeuden ja laajemmin ulosoton asianosaisten oikeusturvan kannalta. Velallisen segmentointi ja oikean menettelyn valinta on haastavaa. Yleisenä huolena lausunnoissa on, että siirtäminen menettelystä toiseen viivyttää oikeita toimenpiteitä ja velallisen kokonaiskuvan hahmottaminen menetetään tai se ainakin heikkenee.

Perinnän jakaminen on koettu ongelmalliseksi useissa lausunnoissa. Kriittisten lausuntojen mukaan ulosottoprosessin alkuvaiheessa tehdään kartoitus siitä, minkälaisia toimenpiteitä velallisen ulosottoasioiden hoitaminen vaatii. Erityisen tärkeää tämä on uusien ulosottovelallisten kohdalla, jotta heidän ulosottoasiansa saadaan hoidettua oikeilla toimenpiteillä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä on ulosottomiehen ammattitaidon ydintä, eikä tätä päätöksentekoa ole perusteltua viedä perustäytäntöönpanoon, jonka toiminnan massaluonteisuutta korostetaan. Tarvittavat toimenpiteet pitää pystyä ratkaisemaan heti velallisen vireilletulon jälkeen, mikä vaatii velallisen kokonaistilanteen hahmottamista. Tämä ei toteudu lausuntojen mukaan perinnän jakamisella. Täytäntöönpanon alkaessa ei monesti edes vielä ole selvää, onko velallisen henkilökohtainen tapaaminen tarpeen hänen ulosottoasioidensa hoitamiseksi. Kysymys tulee ratkaista tapauskohtaisesti siinä prosessin vaiheessa, jossa se nousee esiin.

Lausunnoissa todetaan myös, että valtaosa työstä on rutiinia ja vain pieni osa ratkaistavista asioista edellyttää todellista harkintavallan käyttöä, lain tulkintaa tai näytön arviointia. Perinnän jakamisesta annetun kritiikin mukaan laajan ja perustäytäntöönpanon käsitteitä ei ole mahdollista kuitenkaan määritellä niin, että voitaisiin etukäteen tietää, kumpaan kategoriaan ulosottovelallinen kuuluu. Ulosottoasian velallisen siirtyessä täytäntöönpanolajista toiseen ja käsittelijän vaihtuessa kokonaiskuva velallisen olosuhteista menetetään ja nykyiseen katkeamattomaan ulosottoprosessiin olennaisesti liittyvä riittävä velallistuntemus katoaa. Vaarana on velallisen asioiden kokonaisvastuun häviäminen. Perustäytäntöönpanon keskittäminen merkitsee lausuntojen mukaan paikallis- ja velallistuntemuksen katoamista. Paikallis- ja velallistuntemuksen katsottiin olevan oleellisen tärkeää kaikenlaatuisessa perintätyössä. Etenkin perustäytäntöönpanon osalta on oltu huolissaan siitä, että ulosottoperintä hoidetaan velallista tapaamatta sähköisin menetelmin. Näin velallisen asioiden kokonaisvaltainen ja yksittäistilanteet huomioiva käsittely vaarantuu.

Lausuntojen mukaan perustäytäntöönpanon massaluonteisuutta on ylikorostettu. Perustäytäntöönpano on julkisen vallan käyttöä, jossa puututaan velallisen perustuslain suojaamaan omaisuuden suojaan. Lausunnoissa on katsottu, että perustäytäntöönpanossa tehtävät ulosottotoimet voivat muodostaa oikeusturvariskin, mikäli esim. pankkitilin ulosmittauksia tai varattomuusesteitä tehdään liian vähäisellä harkinnalla. Samalla on vaarana, että isompaa selvittelyä vaativat tapaukset häviävät perustäytäntöönpanon massaan. Suuri riski liittyy siihen tunnistamiseen, onko velallinen kullakin hetkellä oikeassa perintämuodossa.

Lausunnoissa katsottiin myös, että ongelmaksi voi muodostua myös tiedonkulku eri täytäntöönpanoyksiköiden välillä. Perinnän jakaminen aiheuttaa päällekkäisiä selvityksiä ja toimintoja. Tämän katsottiin olevan hämmentävää myös asiakkaiden näkökulmasta. Riskinä on myös eri täytäntöönpanolajien välille syntyvä kuilu, jossa velallisen asioiden hoitamiseen kuluvasta ajasta huomattava osa käytetään erilaisiin selvittelyihin ja tietojen vaihtoon. Ulosotto on yksi yhtenäinen prosessi, jonka keinot tulee päättää heti velallisen vireilletulon jälkeen ilman keinotekoisia rajanvetoja.

Lausunnoissa on kannettu huolta siitä, tulevatko perustäytäntöönpanon virkamiehet selviämään työstään ja jos eivät, mitä se merkitsee täytäntöönpanotoimien viivästymiselle ja ulosmittauskertymille. Rutiininomaisilta vaikuttavien työtehtävien hoitaminen on erittäin haastavaa ja aikaa vievää. Suurin osa yhteydenotoista puhelimitse tai sähköpostitse koskee toistuvaistulon ulosmittausta, maksusuunnitelmia ja vapaakuukausipyyntöjä. Vaarana tulee olemaan, että perustäytäntöönpanossa työ tulisi olemaan pakkotahtista suurten velallismäärien rutiininomaista käsittelyä. Toimenkuvan on katsottu olevan myös kapea, yksipuolinen ja liikaa rutiineja sisältävä ”liukuhihnatyö”.

7.3 Perustäytäntöönpanon harkintavallan rajat

Useat ulosottovirastot ovat ottaneet kantaa perustäytäntöönpanon harkintavallan rajoihin ja siirtotarpeen arviointiin: Lausunnonantajien mukaan työnjako eri perintämuotojen välillä tulee saada mahdollisimman selvärajaiseksi. Perustäytäntöönpanossa hoidettavat täytäntöönpanotoimet ja selvitykset tulisivat olla mahdollisimman kaavamaisia ja peruste velallisen siirtämiseen laajaan täytäntöönpanoon selkeämpää. Velallisen siirtyessä laajaan täytäntöönpanoon tulisi siellä asiaa hoitavalla virkamiehellä olla aina selvää, missä laajuudessa velallisen varallisuusasemaa on selvitetty. Velallisen siirto- ja jakokriteereihin liittyy lausunnonantajien mukaan ongelmia; kyse on velallisen kokonaistilanteen selvittämisestä ja jako eri täytäntöönpanolajeihin ei vastaa velallistilanteiden käytännön todellisuutta. Varattomuuden toteamiseen liittyy harkintaa ja päätöksentekoa ja sillä on velallisen kannalta huomattavia oikeusvaikutuksia. Nopeimmillaan täytäntöönpanotavasta riippuen varattomuus on todettavissa rekisterikyselyjen perusteella etenkin silloin, kun havaitaan, ettei ole tapahtunut muutosta aiempaan varallisuustilanteeseen verrattuna.

Toisaalta eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota perustäytäntöönpanossa käsiteltävien velallisten osalta siihen, että maksuhäiriömerkintöihin johtavia varattomuusesteitä ei saisi syntyä liian pintapuolisen selvittelyn vuoksi. Professori Tuula Linnan mukaan esim. maksuajan myöntäminen, ulosmittauksen keskeyttäminen määräajaksi ja maksusuunnitelman tekeminen edellyttävät niin suurta harkintaa, että näiden toimien tulisi kuulua laajaan täytäntöönpanoon. Samoilla linjoilla on

Tuomariliitto ry. Perustäytäntöönpanoon voisi näiden näkökantojen mukaan kuulua vain täysin mekaaninen perintä.

7.4 Muita lausunnonantajien tekemiä havaintoja

Velallisasiakkailla on tarve henkilökohtaisiin yhteydenottoihin myös jatkossa. Perustäytäntöönpano koskee valtaosaa ulosoton asiakkaista ja erityisesti toistuvaistulon ulosmittaukseen saattaa liittyä tulkintaa vaativia ja lisäselvitystä kaipaavia väitteitä liittyen esim. suojaosuuksiin, vapaakuukausiin tai ulosmittauksen kohtuullistamiseen. Tämän vuoksi lausunnoissa on katsottu, että velalliselle tulee taata mahdollisuus asiakaspalvelumalliin, jossa voi tavata henkilökohtaisesti asiaa hoitavan virkamiehen. Päivystävä ulosottomies voi antaa asiassa vain yleisluonteisia neuvoja. Hän ei voi käytännössä ratkaista velallisen asiaa eikä ottaa kantaa yksittäiseen velallisen esittämään kysymykseen. Asia tulisi voida selvittää vastaavan ulosottomiehen kanssa, koska hänellä on paras tietämys asiasta. Perustäytäntöönpanossa tulee olemaan merkittävää harkintavallan käyttöä ja tarvetta velallisen kohtaamiseen kuten nykyisessäkin kihlakunnanulosottomiehen tehtävässä. Näillä linjoilla ovat olleet mm. useat ulosottovirastot.

Näissä lausumissa on lisäksi pyydetty huomioimaan vailla vakinaista virkaa olevien koulutettujen ja ammattitaitoisten kihlakunnanulosottomiesten asema: Jokseenkin selvää on, ettei heitä tulla ainakaan alkuvaiheessa nimittämään laajaan täytäntöönpanoon ulosottoylitarkastajiksi. Olettamus siitä, että heillä olisi mielenkiintoa siirtyä perustäytäntöönpanoon ulosottotarkastajiksi, on epärealistinen. Täytäntöönpanon eriyttämisen myötä riski ammattitaidon katoamisesta on suuri.

Velkaneuvonta ry on pyytänyt kiinnittämään huomiota muun ohella myös siihen, että ulosoton rooli velallista neuvovana ja eteenpäin ohjaavana viranomaisena turvataan myös jatkossa. Kaikilla velallisilla ei ole mahdollisuutta ja voimavaroja hoitaa asioitaan sähköisesti, joten mahdollisuus henkilökohtaiseen asiointiin on turvattava myös tulevaisuudessa perintämenettelystä riippumatta. Perustäytäntöönpanon keskittäminen voi vaikuttaa velallisen asiointimahdollisuuksiin Ulosottolaitoksessa ja heikentää siten hänen oikeusturvaansa.

7.5 Perintäpilotti

Ulosottovirastot ovat lausunnoissaan kritisoineet perintäpilotteja lähes poikkeuksetta. Samaa kritiikkiä ovat esittäneet myös mm. Suomen Kihlakunnanvoudit ry ja professori Tuula Linna. On katsottu, että pilottien toteuttamistapa ei vastaa suunniteltua perinnän jakoa eikä perinnän jakamisesta ole aitoja käyttökokemuksia. Pilotoinnit eivät ole aidosti pystyneet vastaamaan ja antamaan todellista kuvaa tulevasta muutoksesta, koska ne ovat lähinnä olleet organisoitua tiimityöskentelyä saman esimiehen alaisuudessa samoilla toimivaltuuksilla, samoissa tiloissa ja nykyisellä tietojärjestelmällä. Pilottien tulokset eivät ole vertailukelpoisia, koska niiden kokoonpanot ja toimintatavat ovat olleet erilaisia. Tuloksia arvioitaessa tulee huomioida, että pilotit eivät anna puolueetonta kuvaa ja oikeaa tulosta, koska perustäytäntöönpanoa on tehnyt kokenut kihlakunnanulosottomies. Pilotin tilastolliset esitykset eivät ole vertailukelpoisia, koska tarkastetulla ajanjaksolla rootelit (ulosottomiehen asiakaskunta eli velallisjoukko, jonka ulosottoasioita tietty vastaava ulosottomies hoitaa), henkilöstö ja esimiehet ovat vaihtuneet. Täytäntöönpanon jakamista ei ole pilotoitu riittävällä laajuudella siten kuin URA-hankkeessa on ajateltu tapahtuvan.

Lausunnoissa on katsottu ongelmaksi se, että pilotoinneissa perustäytäntöönpanoa ovat tehneet kokeneet kihlakunnanulosottomiehet virkaehtosopimuksen mukaisin palkkaeduin. Pilotoinneissa ei ole siten huomioitu palkkaratkaisuja, työntekijöiden aikaisemman työkokemuksen vaikutusta perustäytäntöönpanossa eikä aluesidonnaisuuden poistumisen vaikutusta. Lausuntojen mukaan pilotoinneissa on kyse saman katon alla tapahtuvasta tiimityöstä nykyisten kihlakunnanulosottomiesten kannustavalla palkkauksella. Tämä ei vastaa ehdotuksessa kuvattua perinnän jakamista. Piloteissa ei ole testattu suunniteltua perinnän jakamista siten, että täytäntöönpanotehtävät suoritettaisiin eri puolella Suomea. Laajaa ja perustäytäntöönpanoa hoitavat henkilöt ovat olleet samassa toimipaikassa ja toimineet läheisessä yhteistyössä. Piloteilla ei ole ollut konkreettista muutosta velalliselle, kun asiat on edelleen hoidettu paikallisessa virastossa paikallisten kihlakunnanulosottomiesten toimesta. Pilotointi on tapahtunut pääosin nykyisten ammattitaitoisten kihlakunnanulosottomiesten toimesta samassa toimipaikassa alueellisesti saman kihlakunnanvoudin alaisuudessa. Vuoropuhelu ja tietojen vaihto velallistilanteen osalta on piloteissa voinut tapahtua välittömästi.

Monissa lausunnoissa todetaan, että perinnän jakamista ei ole testattu valtakunnantasolla vaan lähinnä pilotoitu tiimin sisäistä toimintaa. Tiedonkulun hallinta ja asioiden siirtäminen pilottitiimin sisällä ei vastaa tulevaisuuden perintämenettelyä. Pilotointia on nyt testattu olemassa olevan lainsäädännön puitteissa, joten pilotointi ei anna oikeaa kuvaa tulevasta muutoksesta. Pilottien perusteella voidaan tehdä vain rajattuja johtopäätöksiä siitä, miten täytäntöönpanon jakaminen onnistuisi siirrettynä valtakunnallisesti ja maantieteellisesti viiteen kaupunkiin keskitetysti hoidettavaksi. Haasteellisuutta lisää se, että tehtävää tulisi hoitamaan uusi henkilöstö rajatuin toimivaltuuksin ilman kokonaisvaltaista tuntemusta ulosottomenettelystä. Pilotointien tulokset eivät ole niin kattavat, että perinnän jakamisen haittoja ja hyötyjä voitaisiin aidosti tutkia. Pilottien työn tuloksellisuus vastannee ilman laajempaa näyttöpohjaa hyvin organisoidun tiimityöskentelyn tuloksellisuutta. Pilotoitavassa menettelyssä on ollut jonkin verran epäselvyyksiä ja eroavaisuuksia nyt suunnitteilla olevaan menettelyyn verrattuna, eikä esimerkiksi pilottien perusteella määriteltyjä velallisen jakautumista perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon kesken voida tämän vuoksi pitää täysin selvitettyinä.

8 TUTKIMUSTYÖN TULOKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET

8.1 Käytännön työohje ja sen hyödynnettävyys jatkossa

Opinnäytetyön tärkeimpänä tuloksena on syntynyt pilotointien kautta saatujen kokemusten perusteella laadittu työohje, joka on suunnattu perustäytäntöönpanossa työskenteleville ulosottotarkastajille. Työohje sisältyy lukuun 6. Työohje voidaan tarvittaessa erottaa muusta opinnäytetyöstä ja ottaa jatkokehityksen pohjaksi sen jälkeen, kun lakiehdotus on hyväksytty ja uutta ulosottokaarta ryhdytään soveltamaan käytäntöön.

Työohjeessa on käyty seikkaperäisesti läpi yleisimmät perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvat päätöksentekotilanteet. Työohjeeseen kirjatut esimerkkitapaukset ja niihin annetut soveltamissuositukset ovat aitoja perustäytäntöönpanopilotissa esiin tulleita ongelmatilanteita. Olen koonnut tutkimusaineistoni tekemällä havaintoja pilottiryhmän toiminnasta ja ratkaisuvaihtoehdoista olemalla pilottiryhmän yksi jäsenistä.

Kanasen (2008, 70) mukaan tutkimustulosten luotettavuus edellyttää edellä kuvatun kaltaista toimintaa ja luottamuksellista suhdetta tutkittavaan yhteisöön. Työohje on hyväksytetty perintäpilotin ohjausryhmällä. Myös tämä lisää tutkimustulosten luotettavuutta.

Käytännön esimerkkitapaukset auttavat ymmärtämään päivittäin ulosottotarkastajan ratkaistavaksi tulevien päätösten luonnetta. Hyvän kokonaiskuvan saaminen koko ulosotto-organisaatiosta on hyödyksi myös perustäytäntöönpanoa tekevän virkamiehen ammattitaidon kehittämisessä. Tämän vuoksi opinnäytetyössä on käyty pääpiirteittäin läpi koko ulosotto-organisaatio ja ulosottoa ohjaavat yleiset periaatteet.

8.2 Perinnän jakamisen ongelmakohtia

Suurimpana ongelmakohtana perinnän jakamisessa on nähty perintämuotojen väliin muodostuva uusi rajapinta, jonka läpäisykyky ja toimivuus on kyseenalaistettu. Toisena uhkana on nähty siiloutuminen, jolla tässä yhteydessä on tarkoitettu sitä, että kumpikin perintämuoto luo oman toimintakulttuurinsa ja niiden välinen synergia ja vuorovaikutus heikkenevät.

Kivekäs (2014, 11) on tutkielmassaan määritellyt siiloutumisen asenteeksi, joka ilmenee erityisesti asiantuntijaorganisaatiossa ryhmän tai yksikön haluttomuutena jakaa tietoa ja olla vuorovaikutuksessa toisten vastaavien ryhmien yksilöiden kanssa samassa organisaatiossa. Siilojen purkamisen tärkeä tekijä on funktioiden välinen tiedonjako. Jakamalla hyviä käytänteitä eri prosesseihin lisätään koko organisaation tehokkuutta. Vuorovaikutusmahdollisuuksia organisaatioiden jäsenten välillä on lisättävä, jotta asiantuntijuus saadaan parhaiten käyttöön. (Kivekäs 2014, 46-48, 130.)

Lakiehdotuksesta annetun kritiikin mukaan kokonaiskuva ja –vastuu velallisen asioista hämärtyy, kun velallista siirretään perintämuodosta toiseen. Päällekkäiset toiminnot ja tiedonkulun heikkeneminen lisäävät riskiä käsittelyaikojen pitenemiselle ja siihen, että velalliseen ei kohdisteta tarkoituksenmukaisia perintätoimia riittävän ajoissa tai tarve niihin jää huomaamatta.

Valtakunnanvoudinvirasto ei ole erikseen ottanut kantaa väitteisiin perinnän jakamisen riskeistä. Valtakunnanvoudinvirasto on katsonut, että uusien työmenetelmien ja uusien työntekijöiden sisäänajon myötä erikoistumisen tuomat hyödyt ovat suuremmat kuin alkukitkan aiheuttamat ongelmat. Koulutus ja toiminnan tarkka seuranta helpottavat ja nopeuttavat tätä vaihetta. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017b, 10.)

Täytäntöönpanotapojen rajapinnat ja siirtokynnyksen ja –tarpeen arviointi laajaan täytäntöönpanoon tulee olemaan pääosin ulosottotarkastajan vastuulla tilanteissa, joissa järjestelmä ei suoraan ohjaa velallisen asioita laajaan täytäntöönpanoon. Tämän vuoksi on tärkeää, että uudet toimintamenetelmät luodaan riittävän selviksi käyttäen hyväksi sitä kokemusta, joka perintäpiloteista on hankittu. Rekrytointivaiheessa on tärkeää saada perustäytäntöönpanoon mukaan sellaisia henkilöitä, joilla on aiempaa kokemusta kihlakunnanulosottomiehen tehtävistä. Käytännössä tämä tulee todennäköisesti toteutumaan rekrytoimalla ulosottotarkastajan tehtäviin myös nykyisiä määräaikaisessa virkasuhteessa toimivia kihlakunnanulosottomiehiä. Uusien virkamiesten onnistunut koulutus on alkuvaiheessa ratkaisevan tärkeää, jotta uuden perintämenettelyn käyttöönotto sujuu mahdollisimman pienin ongelmin. Tärkeänä osana koulutusta ja perehdyttämistä työtehtäviin on jo ulosottokokemusta omaavan henkilöstön hyödyntäminen toimivia käytänteitä ja työtapoja uusille virkamiehille opetettaessa.

Tarkka ja selkeä dokumentointi velallisen käsittelyn jokaisessa vaiheessa on korostetun tärkeää uudessa tilanteessa, jossa entistä useampi virkamies voi käsitellä saman velallisen asioita. Tarvetta päällekkäisille toiminnoille ei ole, kun jo tehdyt työvaiheet on huolellisesti ja luotettavasti dokumentoitu. Eri perintämuotojen välillä oleva toimiva vuorovaikutus vähentää siiloutumisen riskejä ja helpottaa siirtymistä eri perintämuotojen välillä niin, että rajapinnasta ei muodostu muuria, vaan sen läpäisykyky säilyy. Velallisen asioita käsittelevän virkamiehen tulee voida luottaa aikaisemmissa asianvaiheissa Uljas-järjestelmään tehtyihin merkintöihin. Tässä yhteydessä on syytä korostaa myös järjestelmällisen työpinotyöskentelyn tai sen tilalle tulevan muun automatisoidun toiminnallisuuden kautta tapahtuvan työskentelyn tärkeyttä.

8.3 Perustäytäntöönpanon harkintavallan rajat

Tavoitteena on, että suurin osa perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon velallisista ohjautuu oikeaan perintämenettelyyn Uljas-järjestelmään rakennettujen tunnistusmenetelmien mukaan automaattisesti. Automatisoinnista huolimatta suuresta velallismäärästä seuloutuu vääjäämättä osa sellaisia velallisia, joiden osalta tarvitaan ulosottotarkastajan tekemää ratkaisua siitä, kummassa perintämuodossa velallista on tarkoituksenmukaisinta käsitellä. Kriteerit harkinnalle on kirjoitettu Valtioneuvoston ulosottomenettelystä annetun asetusehdotuksen 2 §:ään. Lausuttavana olleen uuden säädöksen mukaan asiat on ilman tarpeetonta viivytystä siirrettävä perustäytäntöönpanosta laajaan täytäntöönpanoon, jos on perusteltua aihetta olettaa, ettei saataville kerry kohtuullisessa ajassa täyttä suoritusta *tai* täytäntöönpano edellyttää muita kuin perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvia toimia. Asetuksen sanamuoto edellyttää näin kirjoitettuna siirtoa jo toisen asetukseen kirjatun siirtokriteerin täyttyessä.

Kyseinen säädös oli kirjoitettu lausuntovaiheessa siten, että jotkut lausunnonantajat tulkitsivat, että ulosottotarkastajalla ei olisi lainkaan itsenäistä harkintavaltaa, vaan velallisen ulosottoasiat tulisi siirtää laajaan täytäntöönpanoon heti kun asian selvittely vaatii minkäänlaista harkintaa. Tämä ei ollut lainvalmistelijan tarkoitus. Suuret velallismäärät edellyttävät, että niin sanotut rutiiniratkaisut tehdään perustäytäntöönpanossa. Asetuksen sanamuodosta johtuva tulkintaongelma havaittiin perintäpiloteissa ja Satakunnan ulosottovirasto raportoi siitä omassa lausunnossaan Valtakunnanvoudinvirastolle.

Edellä mainittua lainkohtaa muutettiin lausuntokierroksen jälkeen seuraavasti: ”Velallista koskevat ulosottoasiat on ilman tarpeetonta viivytystä siirrettävä perustäytäntöönpanosta ulosottokaaren 1 luvun 2a §:n 2 momentin mukaiseen laajaan täytäntöönpanoon, jos on perusteltua aihetta olettaa, ettei saataville kerry kohtuullisessa ajassa täyttä suoritusta *ja* täytäntöönpano edellyttää muita kuin perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvia toimia. Velallisen ulosottoasiat voidaan siirtää perustäytäntöönpanoon sen jälkeen, kun laajan täytäntöönpanon toimet on suoritettu.” (Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä 2 §, asetusehdotus.)

Tällä säädöksen sanamuotoon esitettävällä muutoksella varmistetaan, että täytäntöönpanotehtävän edellyttämää harkintavaltaa voidaan käyttää myös perustäytäntöönpanossa. Tämä tulee lähinnä sovellettavaksi silloin, kun varattomuuseste voidaan todeta perustäytäntöönpanossa, vaikka saatava ei kerry loppuun kohtuullisessa ajassa. Työohjeeseen on koottu esimerkkitapaukset erilaisista tyyppitilanteista. Mikäli varattomuuseste on todettavissa perustäytäntöönpanon keinoin, se tulee siellä tehdä.

Niiden velallisten kohdalla, joissa harkintavalta siirrosta on ulosottotarkastajalla, ei siirtämisvelvoite voi olla liian tiukka, jotta laaja täytäntöönpano ei ruuhkaudu sellaisista rutiininomaisista ratkaisuista, joiden tarkoituksenmukaisin käsittelypaikka on perustäytäntöönpanossa. Kun tarpeellinen harkintavalta säilyy perustäytäntöönpanoa tekevällä ulosottotarkastajalla, turhat siirrot eri täytäntöönpanolajien välillä vähenevät. Tarkoituksena on pitää suuri massa perustäytäntöönpanossa. Siirtokynnys laajaan täytäntöönpanoon ei saa kuitenkaan olla liian korkea, vaikka turhia siirtoja tulee välttää. Epäselvässä tilanteessa siirto on syytä mieluummin tehdä, kuin jäädä pitkäksi ajaksi harkitsemaan siirron tarpeellisuutta. Työkokemuksen lisääntyessä tällainen siirtopohdintaan käytetty aika vähenee ja siirtokäytänteet vakiintuvat. Kun velallinen siirretään perintälajista toiseen, on velallisen taloudellisessa tilanteessa jokin epäselvyys, joka ulosottotarkastajan mielestä vaatii tarkempaa selvittelyä. Vaikka ulosmitattavaa tuloa tai omaisuutta ei laajassa täytäntöönpanossa löytyisikään, niin lopputuloksena todetaan vähintäänkin laadukas este eli varattomuuseste, jota on edeltänyt perusteellinen velallisen taloudellisen tilanteen kartoittaminen.

Selvyyden vuoksi on todettava, että perustäytäntöönpano ei tarkoita nykyisinkin käytössä olevaa suppeaa perintää, jossa velallisen taloudellinen tilanne selvitetään pelkästään tulorekistereiden ja pankkitiedusteluiden perusteella. Perustäytäntöönpanossa voidaan käsitellä suppean perinnän asioiden lisäksi normaaliperinnän asioita, jos ne voidaan ratkaista perustäytäntöönpanon keinoin. Ulosottokaaren 3 luvun 48 §:n mukaan ulosottomiehen tulee olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa etsiä velalliselle kuuluvaa omaisuutta suorituksen saamiseksi hakijalle. Ulosottomenettelystä annetun asetuksen 5 §:n mukaan perusselvityksessä saatujen tietojen perusteella vastaajan olinpaikan ja omaisuuden etsintää jatketaan, jos siihen on olosuhteet huomioon ottaen aihetta. Etsimistointen mitoittamisessa on lähtökohtana ulosoton hakijoiden yhdenver-

tainen kohtelu eli samantasoisen palvelun tuottaminen eri velkojille (Linna & Leppänen 2014, 456). Kaikki normaaliperinnän asiat eivät vaadi laajatutkintaista ulosottomenettelyä. Ulosottoasiat ratkaistaan sen selvityksen perusteella, mitä toimenpiteitä kussakin tapauksessa on tarkoituksenmukaista tehdä. Selvitystarpeen laajuuden arvioi velallisen asioista vastaava ulosottomies on hän sitten ulosottotarkastaja tai ulosottoylitarkastaja. Perusselvitys tehdään kuitenkin kaikissa tilanteissa.

8.4 Havaintoja perinnän jakamisesta ja pilotoinnista

Opinnäytetyön empiirinen osuus on toteutettu osallistuvana havainnointina olemalla mukana Pirkanmaan ulosottoviraston perintäpilotissa. Perustäytäntöönpanotehtävien liiallista rutiinia ja pakkotahtisuutta on pidetty lakiehdotuksessa annetuissa lausunnoissa yhtenä huolenaiheena. Myös perintäpilottien toteuttamistapaa on arvostelu ja pilotoinnista saatuja tuloksia on kyseenalaistettu. Lisäksi on pyydetty kiinnittämään huomiota myös siihen, että ulosoton velallisella on oltava myös jatkossa mahdollisuus ulosottomiehen henkilökohtaiseen tapaamiseen. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi on perusteltua, että myös perintäpilotin toteuttamistapaa ja siinä tehtyjä havaintoja käydään läpi osana tätä opinnäytetyötä, jotta lukijalle muodostuu todellinen kuva ulosottotarkastajan arjesta ja perintäpilotin toiminnasta sen kuvaajana.

Valtakunnanvoudinvirasto on lausunut oikeusministeriölle antamassaan esityksessä, että täytäntöönpanon jakamisen hyötynä on kohdistaa velallisiin ja työtehtäviin niiden vaatima asiantuntemus. Perustäytäntöönpano valtakunnallisena, keskitettynä toimintona lisää rutiinitoimenpiteiden yhdenmukaisuutta ja työtehtävien tasaisempaa jakoa. Valtakunnanvoudinvirasto on todennut, että ulosottomenettelyn jakamisella on pilotointien perusteella nähtävissä täytäntöönpanoa tehostavia vaikutuksia. Valtakunnanvoudinvirasto on määritellyt piloteissa käytetyn toimintamallin ja seurannut pilotointien tuloksellisuutta koko pilotoinnin keston ajan, kokoontunut pilottiryhmien kanssa säännöllisesti ja kerännyt piloteista seurantatietoa. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017c, 7-10.)

Suppean sähköpostilla toteutetun kyselyn perusteella perintäpiloteissa mukana olevat kihlakunnanulosottomiehet, joilla ei ole aikaisempaa kokemusta ulosottomiehen tehtävistä, ovat kokeneet työn mielekkääksi eikä heidän mielestään rutiineja ole ollut liikaa. Velallismäärät ovat perintäpiloteissa tuntuneet kuitenkin osittain ylimitoitetuilta. Tämä on ollut myös pilotissa olevien kokeneiden kihlakunnanulosottomiesten toteama havainto. Oikean työmäärän mitoittaminen erityisesti perustäytäntöönpanossa on tärkeää. Perintäpilotin kokemusten mukaan perustäytäntöönpanossa työajasta kuluu 40-50 % asiakaskontakteihin joko puhelimitse tai sähköpostitse. Tämä tulee huomioida ulosottotarkastajan velallismääriä mitoitettaessa. Osa asiakaskontakteista voitaisiin hoitaa keskitetystä asiakaspalvelusta tai sähköisestä asiointiportaalista, jolloin ulosottotarkastajan työaika kohdistuisi paremmin varsinaiseen perintätyöhön. Useimpiin perustäytäntöönpanossa kohdattaviin asiakaskontakteihin sisältyy sellaisia yleisluontoisia tiedusteluja, joihin voi vastata myös joku muu kuin velallisen vastaava ulosottomies.

Lakityöryhmän mietinnössä on esitetty, että selkeissä ja yksinkertaisissa asioissa asiakaspalveluhenkilöstö voisi nykyistä laajemmin vastata asiakaspuheluihin ja muihin yhteydenottoihin silloin, kun asia ei edellytä päätöksen tekemistä. Tämä mahdollistuisi lisäämällä vireilletuloilmoitukseen vastaavan ulosottomiehen nimen lisäksi asiakaspalvelun yhteystiedot. (Valtakunnanvoudinvirasto 2017b, 39.) Esitetty uudistus vähentäisi perustäytäntöönpanoon tulevien asiakaskontaktien määrää, joka on kannatettavaa, sillä se vapauttaa ulosottotarkastajan työaikaa tehokkaaseen perintätyöhön.

Harkintaa ja päätöksentekoa edellyttävät asiakaskontaktit tulee aina ohjata vastaavalle ulosottotarkastajalle tai ulosottoylitarkastajalle. Kun velallisaloitteinen yhteydenotto joka tapauksessa keskeyttää ulosottotarkastajan sen hetkisen työn, kannattaa syntynyt asiakaskontakti hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Hyvä ohje uudelle ulosottotarkastajalle onkin, että puhelinkeskustelun aikana on perusteltua tehdä nopea tilannearvio velalliseen kohdistuvista senhetkisistä toimenpiteistä (koska ulosottoselvitys on tehty, onko työpaikka- tai tulotietoa ym.). Keskustelun aikana tietoja voidaan täydentää ja tarvittaessa tehdä puhelimessa yksinkertainen ulosottoselvitys tai muuten vapaamuotoisesti kartoittaa tilannetta. Tiedot tulee päivittää Uljas-järjestelmään ja joh-

topäätöksenä jatketaan perintää kuten tähän saakka, tehdään toistuvaistulon ulosmittaus/varattomuuseste tai siirretään velallinen laajaan täytäntöönpanoon jatkoselvitystä varten. Velallisen antamat uudet tiedot varmistetaan eri rekistereistä.

Pilottiryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella perintäpilotissa on koettu laajan täytäntöönpanon tehtävät pääosin mielekkäiksi ja hyvänä on pidetty sitä, että on voitu keskittyä aikaa vieviin vaativampiin tapauksiin. Omana pilotin myötä saatuna havaintona on, että ulosottoselvityksiä ja muuta tarkempaa selvitystä vaativaa perintätyötä on ollut mahdollista tehdä merkittävästi aiempaa enemmän ja siten on saatu parempi kokonaiskäsitys velallisen taloudellisesta tilanteesta. Se, että vastaava ulosottomies voi tulevaisuudessa vaihtua useammin kuin nykyisessä järjestelmässä voi osoittautua myös perintää tehostavaksi tekijäksi. Uusi käsittelijä voi huomata perintää edistävän seikan, joka on vuosia vallinneessa asiakassuhteessa saattanut jäädä rutiinien alle.

Perintäpiloteissa on ollut pakko soveltaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja nykyistä Uljas-tietojärjestelmää. Pilotointi on toteutettu tiimeissä käytännön syistä, sillä ulosottotarkastajan kiinteäpalkkaista virkaa ei vielä ole olemassa. Varsinkin perustäytäntöönpanoa tekevä kihlakunnanulosottomies on toiminut itsenäisesti ja tehnyt siirtoharkinnan pääosin yksin. Siirroista laajaan täytäntöönpanoon on keskusteltu lähinnä yleisellä tasolla ja tieto siirrosta käsittelijälle on välittynyt Uljas-järjestelmän kautta laajan perinnän käsittelijälle. Laajaa perintää tekevät kihlakunnanulosottomiehet ovat voineet toimia tiiminä.

Perintäpilotteihin on alun perin valikoitunut kokeneita kihlakunnanulosottomiehiä, jotka hallitsevat tehokkaan työpinotyöskentelyn ja joilla on valmius testata ja kehittää parempia työtapoja ja käytänteitä. Siirtokynnystä ja rajapintaa on tehokkaasti päästy testaamaan rekrytoimalla vuoden 2017 aikana molempiin pilottitiimeihin perustäytäntöönpanoon virkamies ulosotto-organisaation ulkopuolelta. Kokonaan uusien virkamiesten rekrytoiminen perustäytäntöönpanoon antaa mahdollisuuden tutkia uuden työn omaksumista, oikean työmäärän mitoittamista ja siirtokynnyksen toimivuutta. Pilotointeja jatketaan vuonna 2018, jolloin päästään kaavailujen mukaan testaamaan myös tietojärjestelmään tehtäviä ulosottokaaren uudistuksen edellyttämiä muutoksia.

Lomakautena ja loppuvuoteen sijoittuvana ruuhkahuippuna perustäytäntöönpanoa hoitava kihlakunnanulosottomies on tarvinnut apua muilta pilottitiimin jäseniltä. Käytännössä laajaa täytäntöönpanoa tekevät kihlakunnanulosottomiehet ovat tuolloin osallistuneet perustäytäntöönpanon työtehtäviin, jotta työpinot on saatu pidettyä kunnossa. Tämä osoittaa sitä, että tehtävämäärät vaihtelevat ajankohdan mukaan, joka tulee huomioida työmääriä arvioitaessa.

Perustäytäntöönpanon asiakas on perintäpiloteissa pyytänyt puhelimitse tai sähköpostitse ulosottomiehen henkilökohtaista tapaamista arviolta kerran viikossa tai harvemmin. Tämän lisäksi joitakin yksittäisiä asiakkaita on tullut etukäteen aikaa varaamatta virastolle tapaamaan ulosottomiestä. Käytännössä nämä kaikki tilanteet on hoidettu siten, että joku laajan täytäntöönpanon kihlakunnanulosottomiehistä on ottanut velallisen vastaan. Velallisen vastaavaa ulosottomiestä ei ole tapaamisen vuoksi vaihdettu, ellei tapaamisessa saadun tiedon perusteella tähän ole ollut syytä. Tulevaisuudessa asiakkaan kohtaamistarpeet ja asiakkaan esittämästä tapaamispyynnöstä aiheutuvat tilanteet tulee linjata ja ohjeistaa selkeästi niiden kokemusten perusteella, joita perintäpilotit ovat raportoineet. Pelkän velallisaloitteisen tapaamisen toteuttamiseksi siirtoa laajaan täytäntöönpanoon ei ole kuitenkaan syytä jatkossakaan tehdä. Avoimiksi jääviin kysymyksiin ja käytännön menettelytapoihin löytynee vastaukset vuoden 2018 aikana, kun perintäpilotteja jatketaan.

9 LOPUKSI

Uusi ulosottolainsäädäntö tulee vuonna 2019 merkittävästi muuttamaan ulosoton täytäntöönpanotehtävien toteuttamista. Suurimpana hyötynä voidaan nähdä rutiiniluonteisten perustäytäntöönpanotehtävien hoitaminen yhdenmukaisesti ja tehokkaasti. Tulevaisuudessa perustäytäntöönpanossa tehtävä työ on ulosoton ydinaluetta, jossa mahdollistetaan se, että ulosotolle asetetut odotukset saavutetaan. Perustäytäntöönpanon onnistuessa ulosottoylitarkastajan työpanos ja -resurssit ovat käytettävissä vaativampiin työtehtäviin laajassa täytäntöönpanossa. Asiantuntijuus ja erikoistuminen laajassa perinnässä tulevat korostumaan.

Kaikki normaaliperinnän asiat eivät vaadi laajatutkintaista ulosottomenettelyä – eivät nyt, eivätkä tulevaisuudessa. Ulosottoasiat ratkaistaan sen selvityksen perusteella, mitä toimenpiteitä kussakin tapauksessa on tarkoituksenmukaista tehdä. Velallisen ulosottoasioista vastaava kihlakunnanulosottomies on tähänkin saakka valinnut tarkoituksenmukaisimmat perintäkeinot, joten tässä mielessä nykyiseen tilanteeseen ei ole tulossa muutosta. Uudessa mallissa jaottelun tekee ensi sijassa Uljas-järjestelmä valikoimalla tiettyjen kriteereiden perusteella velallismassasta ne tapaukset, jotka täyttävät laajalle täytäntöönpanolle asetettavat tunnusmerkit. Osan siirroista laajaan täytäntöönpanoon tekee ulosottotarkastaja perustäytäntöönpanossa siirtokynnyksen ylityttyä. Laajaa täytäntöönpanoa hoitava ulosottoylitarkastaja voi keskittyä vaativampiin tapauksiin ilman rutiinitoimenpiteiden aikaa vievää painolastia.

Pitää kuitenkin muistaa, että esiin tuotu siiloutuminen eli menettelyjen eriytyminen on todellinen uhka, johon tulee kiinnittää huomiota heti uuden lainsäädännön voimaantulosta lähtien. Ulosottomenettely on yhtenäinen kokonaisuus, jota ei voida pilkkoa eriarvoisiin osiin. Siitä ei perinnän jakamisessa ole kysymys. Ulosottovelallisella tulee jatkossakin olemaan oma vastaava ulosottomies, vaikka se välillä voikin vaihtua. Vuoropuhelu ja tiedon jakaminen eri perintämenettelyjen välillä tulee tehdä mahdollisimman helpoksi ja siihen pitää kannustaa. Tämä vuoropuhelu tapahtuu ensisijaisesti laadukkaalla dokumentoinnilla käsittelyn jokaisessa vaiheessa. Näin uudesta rajapinnasta tulee ulosottomenettelyä vahvistava mahdollisuus eikä sitä heikentävä uhka.

Tällä tietoa perintäpilotit jatkavat hyvien uusien käytänteiden testaamista koko vuoden 2018 ajan. Perustäytäntöönpanossa tähän mennessä testatut uudet toimintamallit on kattavasti kirjattu opinnäytetyöhön sisältyvään työohjeeseen. Osallistuvaan havainnointiin pohjautuva tutkimustyö osana kokeneista kihlakunnanulosottomiehistä muodostettua pilottiryhmää takaa sen, että työohjeeseen kirjatut menettelytavat ja esimerkkitapaukset kuvastavat uudistuvaa ulosottolainsäädäntöä ja siitä johdettavaa ulosottokäytäntöä. Ulosottotarkastajille suunnattu työohje tullee vielä muokkautumaan ja sitä täydennetään tarpeen vaatiessa. Toimeksiantaja eli Valtakunnanvoudinvirasto voi käyttää opinnäytetyötä ja erityisesti lukuun 6 sisältyvää työohjetta perehdytysaineistonsa runkona ja sen pohjalta täydentää jatkossa tarvittavaa ohjeistusta. Työohje on

hyvä lähtökohta uuden perintämenettelyn ja perustäytäntöönpanon tehtävien hahmottamiselle.

Ulosottotarkastajan tulee työssään ratkaista jatkuvasti erilaisia väitteitä ja pyyntöjä. Näitä päivittäisen perintätyön moniulotteisia kysymyksiä ja niiden ratkaisuita oppii vain käytännön kautta sekä hyvällä perehdytyksellä, koulutuksella ja ohjeistuksella. Jokaiseen ongelmaan ei ole valmista etukäteisratkaisua, vaan monet pienetkin asiat on ratkaistava tapauskohtaisella harkinnalla. Tämän opinnäytetyön tuloksena syntynyt työohje antaa suuntaviivat, jonka pohjalta ulosottotarkastaja itsenäisenä lainkäyttäjänä tekee oman ratkaisunsa yksittäisessä asiassa.

LÄHTEET

Ennakkoperintälaki 20.12.1996/1118 muutoksineen.

Ervasti, K. 2004. Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Lindfors, H. (toim.) Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 9-16. Viitattu 2.4.2017. https://helda.helsinki.fi

HE 216/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 13/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. 15. uud. p. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.

Kananen, J. 2008. Kvali - Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Keinänen, A. & Väätänen, U. 2016. Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Teoksessa Miettinen, T. (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Helsinki: Edita, 246-271.Viitattu 04.1.2018. https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi

Kivekäs, R. 2014. Siilot organisaatiokulttuurisena ilmentymänä. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Kauppakorkeakoulu. Pro gradu –tutkielma. Viitattu 3.1.2018. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2014052225973

Korkea-Aho, E. 2004. Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa Lindfors, H. (toim.) Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 81-90. Viitattu 2.4.2017. https://helda.helsinki.fi

Koulu, R. & Lindfors, H. 2009. Ulosotto-oikeus. Helsinki: Edita.

Koulu, R. & Lindfors, H. 2010. Maksukyvyttömyyden oikeudelliset ulottuvuudet. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Laki sakon täytäntöönpanosta 9.8.2002/672 muutoksineen.

Laki velkojien maksunsaantijärjestyksestä 30.12.1992/1578 muutoksineen.

Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 15.6.2007/706 muutoksineen.

Lindfors, H. 2004. Empiirinen tieto insolvenssioikeudessa. Teoksessa Lindfors, H. (toim.) Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 77-80. Viitattu 2.4.2017. https://helda.helsinki.fi

Linna, T. 2008. Ulosottokaaren pääkohdat. Helsinki: Talentum.

Linna, T. & Leppänen, T. 2014. Ulosotto-oikeus I – Ulosottomenettely. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.

Lukka, K. 2014. Konstruktiivinen tutkimusote. Metodix - Metoditietämystä kaikille. Viitattu 4.1.2018. https://metodix.fi

Oikeushallinnon www-sivut. 2017. Viitattu 2.4.2017. https://oikeus.fi

Oikeusministeriön asetus suojaosuuden määrästä määräajoin maksettavan palkan ulosmittauksessa 9.12.2016/1125.

Oikeusministeriö. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025. 2013. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013.

Oikeusministeriö. Ulosottolaitoksen ja konkurssiasiamiehen toimiston tulostavoiteasiakirja kaudelle 2017-2020. 2016. OM 27/013/2016.

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2014. Kehittämistyön menetelmät – uudenlaista osaamista liiketoimintaan. 3. uud. p. Helsinki: Sanoma Pro.

Ronkainen, S., Pehkonen, L., Lindblom-Ylänne, S. & Paavilainen, E. 2011. Tutkimuksen voimasanat. Helsinki: WSOYpro.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 4.1.2018. http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/

Tammenkoski, R. Kehityspäällikkö. 2017a. Pilottien menettelyn kuvaus 2.10.2017.

Tammenkoski, R. Kehityspäällikkö. 2017b. Omat muistiinpanot perintäpilottikokouksesta 4.10.2017.

Toukola, J. 2018. Ajattomia ja ajankohtaisia näkökulmia ulosottotoimeen. Teoksessa Riekkinen, J. (toim.) Oikeutta oikeudenkäynnistä täytäntöönpanoon. Juhlajulkaisu Tuula Linna 1957 – 25/9 – 2017. Helsinki: Alma Talent, 425-441.

Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290 muutoksineen.

Ulosottokaari 15.6.2007/705 muutoksineen.

Valtakunnanvoudinvirasto. 2015. Valtakunnanvoudinviraston suositus vapaakuukausien myöntämisestä. 610.030.14.

Valtakunnanvoudinvirasto. 2016. Ulosottomenettelyn pilotointi. 31.11.2016.

Valtakunnanvoudinvirasto. 2017a. Perintäpilotti. Pilotin tilastot ajalta 04/16-02/17.

Valtakunnanvoudinvirasto. 2017b. Ulosottotoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntötyöryhmän toinen mietintö. Julkaisu 2017:2.

Valtakunnanvoudinvirasto. 2017c. Ulosottotoimen rakenneuudistushankkeen edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Valtakunnanvoudinviraston esitys oikeusministeriölle 241/030/13.

Valtakunnanvoudinvirasto. 2017d. Tietojärjestelmän kehittämistä varten laadittu menetelmäkuvaus. 2.11.2017.

Valtakunnanvoudinvirasto. 2017e. Ulosottotoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntötyöryhmän toinen mietintö. Lausuntokooste. Koonnut Männistö, M. Julkaisu 2017:3.

Valtakunnanvoudinvirasto. 2018. Palkan ulosmittauksen lykkääminen. Koulutusdiojen oheismateriaali. 15.1.2018.

Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä 3.7.2003/680.

Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä 20.12.2007/1322.

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750 muutoksineen.