Suomen Kihlakunnanulosottomiesten Yhdistys ry HE 71/2018 vp

18.09.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2018 vp)

Yleistä

Ulosoton rakenneuudistusta ei tule toteuttaa ehdotetussa muodossa. Esitys on perustuslain näkökulmasta kyseenalainen. Toteutuessaan uudistus heikentäisi vastaajien, ulosoton hakijoiden, ja henkilöstön asemaa sekä tulisi valtiolle taloudellisesti erittäin kalliiksi. Ulosoton toiminnallisuus ja tuloksellisuus heikkenisivät, mikä merkitsisi oikeusturvan vaarantumista nykyisestä.

Rakenneuudistuksen tavoitteet ovat tuottavuuden ja taloudellisuuden parantaminen. Tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta niitä ei saavuteta, koska ulosottomenettelyn uudistaminen ehdotetussa muodossa heikentäisi toiminnallisuutta ja säästöjen aikaan saaminen edellyttäisivät henkilöstön suostumista merkittäviin palkan alennuksiin. Palkan alennuksiin pakottaminen lainmuutoksella laskisi henkilöstön motivaatiota ja sitoutumista työhönsä.

Keinot ulosottolaitoksen talouden tasapainottamiseksi ja säästöjen aikaansaamiseksi olisi mahdollista sopia yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa. Henkilöstöjärjestöt ovat laatineet huolellisesti mietityn ratkaisuesityksen, joka olisi henkilöstön, ulosoton asiakkaiden ja valtion kannalta huomattavasti vähemmän riskialtis kuin hallituksen esitys. Ulosottolaitos on viimeisen kymmenen vuoden aikana saavuttanut huipputuloksia ja parantanut tuottavuutta yhdessä henkilöstön kanssa. Nämä samat keinot olisivat edelleen käytettävissä.

Sähköistä asiointia, organisaatiota ja ulosottomenettelyä voidaan uudistaa ilman, että se tehdään tuloksellisuuden ja oikeusturvan kustannuksella. Säästöjä voidaan saada aikaiseksi hallintoa keventämällä ja siirtymällä yhden viraston malliin. Myös sähköisen asioinnin lisääminen ja henkilöstön vähentäminen luonnollisen poistuman kautta sekä työn automatisointi tietojärjestelmän avulla mahdollistavat säästöjen aikaansaamisen.

Rakenneuudistuksella tavoiteltava kokonaissäästö on ollut epäselvä koko valmistelun ajan ja jäänyt täsmentämättä. Säästötarpeen määrä on vaihdellut. Valmistelun aikana on myös annettu ymmärtää, että henkilöstön luonnollinen poistuma riittäisi säästöjen aikaan saamiseksi.

Näyttääkin vahvasti siltä, että säästöjen varjolla halutaan selvästi ajaa läpi muutoksia, jotka eivät ilmene rakenneuudistuksen tavoitteista. Lisäksi esitetyt säästötavoitteet ovat korkeammat kuin mitä oikeusministeriö on asettanut. Perusteet korkeammille säästötavoitteille eivät käy ilmi esityksestä. Esityksessä ei ole myöskään täsmennetty rakenneuudistuksen vaikutuksia henkilöstön asemaan. Tämä luvattiin tehdä jo valmistelun varhaisessa vaiheessa.

Henkilöstön sijoittumisesta ei ole riittävästi tietoa, eikä työnantaja ole halunnut edetä virkaehtosopimusneuvotteluissa. Työnantajan suunnitelmat toteuttaa palkan alennukset lainmuutoksella ovat pöyristyttäviä.

Rakenneuudistuksen valmistelussa ja esityksessä on unohdettu se tosiasia, että valtionhallinnon ja ulosottolaitoksen keskeinen menestystekijä on ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö. Rakenneuudistus onnistuu vain henkilöstön sitoutumisen kautta.

Suomessa on tällä hetkellä erittäin tehokas, tuottava ja taloudellinen ulosottojärjestelmä. Tämän todistaa perimistuloksen ja tuottavuuden erinomainen kehitys pidemmältä ajalta. Ulosottolaitoksessa tarvittavien säästöjen aikaan saaminen ei edellytä niin massiivisia muutoksia kuin valtakunnanvoudinvirasto suunnittelee. Isot muutokset ovat valtava riski ulosottolaitoksen tuottavuudelle, tuloksellisuudelle ja palvelukyvylle. Samaa mieltä ovat lukuisat virastot, järjestöt ja asiantuntijat.

Ulosottolaitos huolehtii kansalaisten oikeusturvasta ja tilittää vuosittain velkojille yli miljardi euroa. Suurimpana hyödyn saajana on valtio, joka kerää vuosittain lähes 500 miljoonaa euroa. Rakenneuudistuksen toteutuessa esitetyssä muodossa valtion menetysten arvioidaan lähitulevaisuudessa olevan moninkertaiset tavoiteltuihin säästöihin nähden.

Valmistelu ja vaikutusten arviointi

Ulosottolaitoksen rakenneuudistusta uhkaa epäonnistuminen. Syynä ovat liian suuret riskit ja valmisteluun liittyvät puutteet. Henkilöstöä ei ole saatu muutoksen taakse, eivätkä asiantuntijatkaan koe tulleensa kuulluksi hankkeen valmistelussa.

Ulosoton kehittämisestä vastaava valtakunnanvoudinvirasto on valmistellut hanketta tavalla, joka sotii kestävän ja yhteistoiminnallisen valmistelun periaatteita vastaan. Osa hankkeeseen osallistuvista työryhmien jäsenistä ja henkilöstöedustajista on turhautunut kokiessaan kaiken vaikuttamisen merkityksettömäksi. Muutokset näyttävät olevan etukäteen päätetty. Osa työryhmien jäsenistä on myös vastalauseena eronnut työryhmistä, eikä pilotteihin ole saatu kokenutta henkilöstöä mukaan.

Valmistelua arvosteleville valtakunnanvoudinvirasto on vastannut saaneensa toimeksiannon oikeusministeriöltä ja vievänsä hanketta sen mukaisesti eteenpäin. Ulosottoa hyvin tuntevat tahot ja aikaisemmissa uudistuksissa mukana olleet ovat seuranneet huolestuneina kuinka ”maailman parhaaksi” kehuttua järjestelmää ollaan rapauttamassa. Yleisesti on vaadittu oikeusministeriötä estämään lainkäytön ja oikeusturvan heikentäminen.

Vaikutusten arviointi on suoritettu puutteellisesti. Esitetyt taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset oikeusturvan tasoon eivät ole uskottavia.

Täytäntöönpanon jakaminen

Suurimmat ongelmat esityksessä liittyvät täytäntöönpanon jakamiseen. Täytäntöönpanon jakamisen vaikutustenarviointi on tehty puutteellisesti. Täytäntöönpanon jakaminen erityistäytäntöönpanon lisäksi myös laajaan täytäntöönpanoon ja perustäytäntöönpanoon romuttaisi nykyisen

erinomaisen ulosottomiesjärjestelmän. Tämä merkitsisi suuria riskejä ulosottolaitoksen toiminnallisuuden, tuloksellisuuden ja asianosaisten oikeusturvan vaarantumisen suhteen.

Täytäntöönpanon jakamisen pilotointia ei ole lainkaan suoritettu siinä muodossa ja niillä ehdoilla kuin täytäntöönpano on tarkoitus järjestää ehdotuksen mukaan. Perinnän jakamista on esityksen mukaan kokeiltu kolmen viraston sisällä. Kyse on kuitenkin ollut enemmänkin perintätiimityöskentelystä nykyisellä kannustavalla palkkauksella, mikä ei vastaa esityksessä kuvattua perinnän jakamista.

Pilotointien puutteista johtuen esityksessä arvioidut jakamisen vaikutukset perintään eivät ole luotettavia ja verrannollisia. Palkkaukseen, työn sisältöön ja työmääriin esityksessä kaavaillut muutokset tulevat vaikuttamaan motivaatiota laskevasti. Esityksestä on jätetty pois kaksi pilottia, joiden tulokset eivät miellyttäneet valtakunnanvoudinvirastoa.

Esityksen mukaan perustäytäntöönpano olisi muutamille paikkakunnille keskitettävä toiminto. Ehdotetussa muodossa perustäytäntöönpanon voimakas keskittäminen merkitsisi paikallis- ja velallistuntemuksen katoamista. Ulosottomiehen työssä paikallistuntemuksella (velalliset, työnantajat ja pankit) on suuri merkitys.

Velallisten siirtely perustäytäntöönpanon ja laajantäytäntöönpanon välillä aiheuttaisi viivettä ja päällekkäistä työtä. Rajanveto perustäytäntöönpanon ja laajantäytäntöönpanon välillä on epäselvä. Erityisesti se, millä perusteella asioita siirretään täytäntöönpanomuotojen välillä on jäänyt täsmentämättä.

Ulosoton asianosaisten palvelu heikkenisi, kun täytäntöönpanon aikana asiaa voisi käsitellä useampi ulosottomies eikä asianosaisilla olisi mahdollisuutta hoitaa asiaansa henkilökohtaisesti vastaavan ulosottomiehen kanssa samalla tavoin kuin tänä päivänä.

Jos täytäntöönpano kaikesta vastustuksesta huolimatta jaetaan, perustäytäntöönpanoa ei kannata keskittää, vaan tarkoituksenmukaisempaa on, että perustäytäntöönpanoa on alueilla kaikissa toimipaikoissa.

Esityksessä annetaan kuva, että perustäytäntöönpano olisi yksinkertaista rutiininomaista perintää, jossa velallista ei tarvitse tavata. Käytännössä perustäytäntöönpano ei poikkea paljoakaan nykyisestä kihlakunnanulosottomiehen työstä. Perustäytäntöönpanon tehtävässä tulee olemaan merkittävää harkintavallan käyttöä ja tarvetta velallisien kohtaamiseen niin kuin nykyisessä kihlakunnanulosottomiehen tehtävässä.

Nykyinen vastaava ulosottomiesjärjestelmä tarjoaa kansalaisille tasavertaisemmat ja oikeusturvan kannalta varmemmat palvelut, kuin suunniteltu täytäntöönpanotehtävien jakaminen ja virkarakenteen muuttaminen.

Henkilöstön asema

Suuren muutoksen keskellä henkilöstöpolitiikan merkitys korostuu. Voimassa olevien henkilöstöpoliittisten periaatteiden mukaisesti valtion tulee olla esimerkillinen työnantaja ja huolehdittava

yleisestä työnantajakuvastaan, tehtävien houkuttelevuudesta, kannustavien palkkausjärjestelmien kehittämisestä, kannustavasta työilmapiiristä sekä henkilöstön asemasta.

Esityksen mukaan nykyisillä määräaikaisilla kihlakunnanulosottomiehillä olisi mahdollisuus hakea perustäytäntöönpanon virkoihin. On kuitenkin kyseenalaista jäävätkö nykyiset määräaikaisina kihlakunnanulosottomiehinä toimivat korkeasti koulutetut ammattilaiset tekemään perustäytäntöönpanoa, joka ehdotuksen mukaan olisi palkkaustasoltaan huomattavasti alhaisempi kuin heidän nykyinen työnsä.

Uudistuksen myötä ulosottolaitos kohtaisi ennennäkemättömän suuren rekrytointi – ja koulutusprosessin. Itse ammattitaidon oppiminen vie useamman vuoden. Tänä aikana perintätulos tulisi heikkenemään ja valtio menettämään enemmän tuloja kuin mitä uudistuksella tavoitetaan säästöjä.

Toimistohenkilöstöllä on tärkeä rooli ulosottolaitoksen tukitehtävien tuottamisessa Toimiston tehtävät liittyvät perinnäntukeen, asianhallintaan, realisointiin ja hallintoon. Nämä työt säilyvät myös tulevaisuudessa, vaikka rakenneuudistus pitää sisällään toimistoresurssien merkittävän vähentämisen. Toimistohenkilöstön tulevaisuutta leimaa epävarmuus, mikä on suuri epäkohta esityksessä.

Perustuslainmukaisuus

Perustuslain 21 §:n mukaan **jokaisella** on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Esitykseen sisältyvä täytäntöönpanon jakaminen merkitsee, että kaikki hakijat eivät pääse oikeuksiinsa viivytyksettä. Asiat tulevat täytäntöönpanoon perustäytäntöönpanon kautta, eikä perustäytäntöönpanossa ole käytettävissä kaikki täytäntöönpanon keinot ja osaaminen.

Vastaajien osalta heikennystä nykytilaan ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen merkitsee myös asiointimatkojen pidentyminen jopa satoihin kilometreihin, mikäli ennakkotiedot toimipaikkojen vähentämisestä pitävät paikkaansa.

Keskushallinto ja valtakunnanvoudin asema

Esityksenä on, että valtakunnanvoudista tulisi lainkäyttövirkamies. Esityksen perustelut eivät ole vakuuttavia. Valtakunnanvoudin tehtävänä on hoitaa ulosottolaitoksen operatiivisia hallintotehtäviä, jolloin on tarkoituksenmukaista, että valtakunnanvouti on jatkossakin hallinnollinen johtaja, eikä lainkäyttäjä. Ulosottoasioiden hoito keskushallinnossa ei ole millään tavalla perusteltavissa.

Virkanimikkeet

Esityksen mukaan kihlakunnanvoudin virkanimike säilyisi, mutta kihlakunnanulosottomiehen virkanimike korvattaisiin ulosottoylitarkastajalla. Uusi nimike ei kuvaa totutulla tavalla täytän-

töönpanovirkamiestä. Yhtenäisyyden vuoksi olisi parempi säilyttää myös kihlakunnanulosottomiehen virkanimike.

Muita huomioita

Esityksen mukaan valitusasioissa ulosottomiehen lausunnon antaisi jatkossa kihlakunnanvouti. Tarkoituksenmukaisempaa ja oikeusturvan kannalta perustellumpaa on, että lausunnon antaa toimitusmies eli ulosottomies, joka täytäntöönpanotoimen on suorittanut.

Esityksessä ulosottoylitarkastajan kelpoisuusehdot poikkeavat nykyisistä kihlakunnanulosottomiehen kelpoisuusehdoista. Nykyisillä kihlakunnanulosottomiehillä, myös määräaikaisilla, tulee olla mahdollisuus siirtyä ulosottoylitarkastajan tehtäviin, vaikka heillä ei olisi uusien kelpoisuusvaatimusten mukaista tutkintoa.

Ulosottomies on itsenäinen lainkäyttäjä, oli hän sitten kihlakunnanvouti, ulosottoylitarkasta ja tai ulosottotarkastaja. Esityksessä ulosottoylitarkastajan ja ulosottotarkastajan itsenäisyys ja riippumattomuus on kyseenalainen, koska ehdotuksessa painotetaan heidän alisteista asemaa kihlakunnanvoudin suhteen.

Organisaatiouudistuksen mahdollisesti toteutuessa ja toimintaa uudelleen järjestettäessä tulee huolehtia palvelujen alueellisesta saatavuudesta ja toimipaikkojen riittävästä määrästä. Asiointi- ja toimitusmatkoja ei voi nykyisestä enää pidentää.

Esityksessä katsotaan, että ulosottotarkastajan tehtävä on uusi tehtävä, vaikka käytännössä se vastaa hyvin pitkälle nykyisen kihlakunnanulosottomiehen tehtävää. Aiheellisesti voidaan kysyä, miksi vastaavasti perusperinnän kihlakunnanvoudin tehtävä tai johtavan kihlakunnanvoudin tehtävä ei ole uusi tehtävä, vaikka muutokset niissä tehtävissä ovat vielä suuremmat.