Timo Heikkinen 26.9.2018

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ULOSOTTOKAAREN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI (HE 71/2018 VP)

1. Esityksen tavoitteet

Tavoitteena on esityksen mukaan ulosoton tuottavuuden ja taloudellisuuden parantaminen asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Tuottavuuden ja taloudellisuuden parantaminen tarkoittaa sitä, että sama tai parempi tulos tuotetaan aikaisempaa alemmilla kustannuksilla. Kustannusten alentaminen on tehtävä niin, että tuloksellisuuden ja oikeusturvan taso säilytetään. Ulosottotoimessa tämä tarkoittaa sitä, että rahamääräisen perimistuloksen miljardin euron taso säilytetään ja sen tuottamisen kustannuksia alennetaan. Oikeus ja asianosaisten, velkojien ja velallisten, oikeusturva toteutuu ja voi ulosotossa toteutua vain oikeana rahamääräisenä perimistuloksena. Velkojien osalta tämä on itsestään selvää. Velallisten osalta ulosotossa on tavoitteena se, että mahdollisimman moni velallinen saa maksettua kaikki velkansa mahdollisimman nopeasti.
Valtio on ulosotossa suurin velkoja ja sen osuus miljardin euron perimistuloksesta on noin 420 miljoonaa. Valtio saa sen lisäksi ulosottomaksutuloina noin 80 miljoonaa euroa. Pelkästään valtiontaloudellisista syistäkin uudistuksella täytyy olla kaksi tavoitetta, ulosoton tuloksellisuuden tason ja valtion tulojen säilyttäminen ja menojen pienentäminen. Säästötavoite on määriteltävä sillä tavalla, että valtion ja muiden velkojien ulosoton kautta saamat tulot eivät vähene eikä velallisten selviytyminen veloistaan maksamalla viivästy. Oikeusturvan ja tuloksellisuuden suhteen, jotka ulosotossa ovat yksi ja sama asia, ei voida ottaa hallitsemattomia riskejä. Tämä tavoitteenasettelun itsestään selvä lähtökohta on esityksessä hämärtynyt.

Esityksen jaksossa **4.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan** on määritelty säästötavoite eli se, kuinka paljon ulosoton kustannuksia halutaan alentaa.
”Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat arvioineet vuonna 2015 (oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välinen yhteistyöpöytäkirja tuottavuutta lisäävästä hankkeesta 16.10.2015, OM 19/042/2015), että rakenneuudistuksen toteuduttua kokonaishankkeen lopullinen nettosäästö olisi noin 14,5 miljoonaa euroa sen hetkiseen arvioituun kulutasoon verrattuna. Säästöjen arvioidaan toteutuvan täysimääräisenä vuodesta 2022 alkaen. Tuottavuussäästöjen saavuttaminen täysimääräisenä edellyttää rakenneuudistushankkeen toteuttamista kokonaisuudessaan, ICT:n kehittämistä, organisaatiomuutoksia ja työnkulkujen uudistamista tähän liittyvine palkkausratkaisuineen.”

Säästökeinoksi on valittu täytäntöönpanon jakaminen ja uusi virkarakenne kihlakunnanulosottomiesten palkan alentamiseksi ja määritelty säästötavoite sen kanssa yhteensopivaksi. Kihlakunnanulosottomiesten nykyinen työ jaettaisiin perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpanoa hoitaisivat toimitusmiehinä ulosottotarkastajat, joiden palkka olisi kihlakunnanulosottomiehen nykyinen kiinteä palkka eli noin kaksi kolmasosaa nykyisestä kokonaispalkasta. Näihin tehtäviin sijoitettaisiin nykyiset määräaikaiset kihlakunnanulosottomiehet, joita on noin kaksisataa ja joiden määräaikainen virkasuhde nykyisin ehdoin päättyy lain tullessa voimaan. Laajaa täytäntöönpanoa (ja erityistäytäntöönpanoa) hoitaisivat toimitusmiehinä ulosottoylitarkastajat ja niihin tehtäviin sijoitettaisiin nykyiset vakinaiset kihlakunnanulosottomiehet, joita on runsaat kolmesataa. Ulosottoylitarkastajien palkka olisi korkeampi kuin ulosottotarkastajilla. Perustäytäntöönpanossa hoidettaisiin ne asiat, joista voimassaolevan virkaehtosopimuksen mukaiset perimispalkkiot valtaosin kertyvät. Kun ulosottotarkastajille ei maksettaisi perimispalkkioita lainkaan ja kun ulosottoylitarkastajilla ei juurikaan olisi sellaisia tehtäviä, joista perimispalkkioita kertyy, voimassa olevan virkaehtosopimuksen mukaisten perimispalkkioiden maksaminen käytännössä lakkaisi. Näin syntyvä säästö olisi 14,5 miljoonaan euron tasoa.

Tämä 14,5 miljoonan euron säästötavoite vuoteen 2022 mennessä eli noin 14 % vuoden 2015 menotasoon verrattuna on kolminkertainen valtioneuvoston vahvistamaan julkisen talouden suunnitelmaan perustuvaan säästötavoitteeseen verrattuna. Esityksestä ei ilmene, miksi säästötavoite ulosottotoimessa on eri suuruusluokkaa kuin julkisen talouden suunnitelman mukainen säästötavoite.

Näin suuri säästö ei ole mahdollinen niin, että tuloksellisuuden ja oikeusturvan taso säilytettäisiin ja valtiontalouden kannalta perimistuloksen kolmen prosentin lasku tekisi uudistuksesta valtiontalouden kannalta tappiollisen, vaikka nämä 14,5 miljoonan euron tavoitellut säästöt toteutuisivatkin.

2. Nykytilan arviointi

Esityksen jaksossa **2.5 Nykytilan arviointi** todetaan kodassa **2.5.2 Ulosottomenettely**:
”Ulosottomenettely on tällä hetkellä tehokasta ja tuottavaa johtuen sitä hyvin tukevasta lainsäädännöstä, toimivasta tietojärjestelmästä ja tiedonsaannin helpottumisesta, kehittyneistä ja enenevästi automatisoiduista työmenetelmistä, toteutetuista organisaatiomuutoksista sekä motivoituneesta henkilöstöstä.” Johtopäätös on oikea.

Perusteluksi riittää tekstin alla oleva ulosoton rahamääräisen perimistuloksen, ulosottomaksutulojen ja toimintamenojen kehitystä 2007–2016 kuvaava taulukko. Perimistulos ja ulosottomaksutulot ovat pitkällä aikavälillä kasvaneet merkittävästi ja pysyneet viisi vuotta saavutetulla korkealla tasolla. Toimintamenot ovat pitkällä aikavälillä pysyneet samassa suuruusluokassa ja pienentyneet viimeiset kolme vuotta yhteensä viisi prosenttiyksikköä. Harvalla julkisen sektorin toimialalla taloudellisuus ja tuottavuus ovat koskaan parantuneet näin paljon näin lyhyessä ajassa.

Toiminnallisesti on kysymys siitä, että jo 1980-luvulla aloitettua työn automatisointia on 2000-luvulla jatkettu ja digitalisoitu rahasaatavien perinnän toimintaprosessi tiedonhankinnasta toimenpiteisiin. Toimitusmiesten ratkaisut ja täytäntöönpanotoimet perustuvat ajantasaisilla pankkitilitiedusteluilla ja muilla rekisteritiedusteluilla saatuihin paikkansapitäviin tietoihin ulosottovelallisen tilanteesta. Pääosa toimenpiteistä tehdään viikon käsittelyajassa. Reaaliaikaisiin ja paikkansapitäviin tietoihin perustuvien

toimenpiteiden seurauksena ulosoton rahamääräinen perimistulos on oikea tai lähes oikea siinä mielessä, että ulosotossa saadaan perityksi käytännöllisesti katsoen kaikki se, mikä lain mukaan pitää saada perityksi ja voidaan periä, ja siinä mielessä, että tulosta ei voida merkittävästi parantaa.

Tunnusluvuin ilmaistuina oikea tulos tarkoittaa miljardin euron perimistulosta vuodessa koko ulosottolaitoksessa ja oikea kustannustaso miljoonan euron perimistulosta toteutunutta henkilötyövuotta kohti tehokkaimmissa virastoissa.

Digitalisaatio, työn automatisointi ja toimintayksiköiden lukumäärän vähentäminen ovat mahdollistaneet myös henkilöstön hallitun vähentämisen luonnollisen poistuman kautta. Vähennys on ollut neljäsataa henkilötyövuotta kahdenkymmenen vuoden aikana, noin 1600 henkilötyövuodesta (1996) noin 1200 henkilötyövuoteen (2016).

Tuottavuuden ja taloudellisuuden hyvää kehitystä on merkittävästi tukenut kihlakunnanulosottomiesten tulosten mukaan maksettaviin perimispalkkioihin perustuva kannustava palkkaus. Vuonna 2008 tehtyyn virkaehtosopimukseen perustuva palkkaus vaikuttaa niin, että suurempi työmäärä ja paremmat tulokset parantavat palkkaa. Nykytilan arviossa esitetty kihlakunnanulosottomiesten palkkausperusteita koskeva kritiikki on niin yleisellä tasolla, että siihen on vaikea ottaa kantaa. Virkaehtosopimusneuvotteluja uusista paremmista palkkausperusteista ei kuitenkaan ole käyty kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Niin olisi pitänyt tapahtua, jos kritiikki olisi osittainkaan aiheellista. Esityksestä syntyy se vaikutelma, että virkaehtosopimusneuvottelut palkkausperusteista korvataan lainmuutoksella. Tähän kysymykseen palataan lyhyesti jäljempänä jaksossa 4.4.

Ulosottolaitoksen talous on tasapainossa. Toimintamenot ovat usean vuoden ajan olleet yhtä suuret tai pienemmät kuin valtion tulo- ja menoarviossa myönnetyt määrärahat. Kuluvalta vuodelta seuraavalle vuodelle siirtyvien määrärahojen määrä on vuodesta 2012 vuoteen 2018 noussut 7,3 miljoonasta eurosta 27,2 miljoonaan euroon eli 27 prosenttiin vuotuisista menoista. Tämä luku kuvaa käytettävissä olleiden ja käytettyjen määrärahojen välistä erotusta ja luvun muutokset talouden tasapainon kehitystä.

Nykytilan arvioinnin pääjohtopäätös on se, että digitalisointia, työn automatisointia ja toimintayksiköiden lukumäärän vähentämistä pitää jatkaa palkkakustannusten vähentämiseksi. Toimintamenoista on 90 % henkilöstömenoja, välittömiä tai välillisiä palkkamenoja tai muuten henkilöstön määrästä riippuvia menoja. Toimintamenot ovat 100 miljoonaa euroa, henkilöstömenot 90 miljoonaa euroa ja henkilötyövuosien määrä 1200. Kuuden prosentin vähennys toimintamenoihin vastaa noin 80 henkilötyövuoden vähennystä, kahdeksan prosentin vähennys noin 100 henkilötyövuoden vähennystä ja 14 % vähennys noin 180 henkilötyövuoden vähennystä. 6 %:n vähennys toimintamenoihin vuoteen 2022 mennessä on realistinen tavoite, todennäköisesti myös 8 %:n vähennys mutta ei 14 %:n vähennys.

Ulosoton asiakaspalvelu on tarkoitus digitalisoida. Ulosottovelalliset ja ulosottovelkojat voivat sellaisissa rutiiniasioissa kuin saldotiedustelut ja vastaavat asioida ulosoton kanssa asiointitilien kautta ja saada vastaukset tiedusteluihin suoraan ulosoton tietojärjestelmästä. Ulosoton asiakaspalvelu, josta suuri osa on vastaamista tällaisiin rutiiniluoteisiin kysymyksiin, hoidetaan nyt puhelimen ja sähköpostin välityksellä ja siihen käytetään noin 20 % henkilötyöpanoksesta. Kun koko henkilötyöpanos on 1200 henkilötyövuotta, asiakaspalveluun käytettävä panos on suuruusluokaltaan 240 henkilötyövuotta. Tästä henkilötyöpanoksesta

pitäisi vähentää noin 30 % (80 henkilötyövuotta), jotta päästäisiin 6 %:n säästöihin toimintamenoissa ja noin 40 % (100 henkilötyövuotta), jotta päästäisiin 8 %:n säästöihin toimintamenoissa. Ammattimaiset ulosottovelkojat, mitä velkojat pääosin ovat, tulevat varmuudella siirtymään digitaaliseen asiointiin heti kun se on mahdollista. Digitaalinen asiointi on yleistynyt erittäin nopeasti erittäin kattavaksi myös julkisella sektorilla, mistä verohallinto on hyvä esimerkki. Yksityisellä sektorilla esimerkiksi pankkitoiminnassa muuta kuin digitaalista asiointia on enää murto-osa asioinnista. Tätä taustaa vasten sadan henkilötyövuoden vähentäminen ulosoton asiakaspalvelusta on realistista. Kysymys on vain siitä, kuinka nopeasti tähän päästään.

Sadan henkilötyövuoden vähennys vuoteen 2022 mennessä vastaa alle kolmannesta eläkepoistumasta. Enemmän kuin kaksi kolmesta avoimeksi tulevista viroista voidaan täyttää ja vähemmän kuin yksi kolmesta täytyy lakkauttaa. Alueellisia toimintayksikköjä tulee olemaan viisi ja näistä neljä tulee olemaan henkilöstömäärältään 200–300 henkeä ja viideskin samaa suuruusluokka kuin Helsingin ulosottovirasto, joka nyt on ylivoimaisesti suurin yksikkö. Yksiköiden henkilöstömäärä tulee tekemään luonnollisen poistuman hyödyntämisen paljon aikaisempaa helpommaksi. Juuri tämä on se hyöty, joka asioiden käsittelyn keskittämisestä suurempiin toimintayksiköihin on saatu ja saadaan tulevaisuudessakin.

Esityksen lähtökohtana on se, että henkilöstömäärää voidaan vähentää vain pari prosenttia. Arviota ei ole perusteltu. Siinä ei ole otettu huomioon niitä huomattavia eroja, joita virastojen välillä on toiminnan taloudellisuudessa ja tuottavuudessa. Erot ilmenevät Valtakunnanvoudinviraston raporttiin **Ulosotto Suomessa 2016** sisältyvästä taulukosta (raportin sivu 65).

Käsitellyn ulosottoasian vertailukelpoiset kustannukset vaihtelevat virastojen välillä 24,1 eurosta 43,0 euroon (keskiarvo on 30,3 euroa), käsitellyn ulosottovelallisen kustannukset vaihtelevat 105,9 eurosta 159,0 euroon (keskiarvo 127,9 euroa) ja yhden perityn euron kustannukset 0,06 eurosta 0,11 euroon (keskiarvo 0,08 euroa). Erot ovat hätkähdyttävän suuria, useita kymmeniä prosenttiyksiöitä. Ne kertovat siitä, että joidenkin virastojen tuottavuudessa ja taloudellisuudessa on todella paljon parantamisen varaa.

Jos tuottavuus ja taloudellisuus olisivat koko maassa samaa tasoa kuin tulevalla Etelä-Suomen alueella (Helsingin, Itä- ja Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan ulosottovirastot) ulosottolaitoksen toimintamenot olisivat 80 miljoonaa euroa eli 20 % nykyistä alemmat ja suurin piirtein ulosottomaksutulojen tasoa. Näissä virastoissa ulosottomaksutulot kattavat varsinaisen ulosoton eli muun ulosoton kuin erikoisperinnän toimintamenot. Tämä voisi olla pitkän, 10 vuoden tähtäimen tavoite ulosottolaitoksessa. Siihen, että päästäisiin 8 %:n säästötavoitteeseen vuoteen 2022 mennessä, riittäisi, että tuottavuus ja taloudellisuus olisivat koko maassa samaa tasoa kuin Pirkanmaan ja Keski-Suomen ulosottovirastossa tällä hetkellä eli vastaisi koko maan keskiarvoa. Mitään nopeaa ja suurta muutosta ei tarvita.

Ulosottovirastojen väliset taloudellisuus- ja tuottavuuserot johtuvat siitä, että 1960-luvulta alkaen paljon väestöä, yritystoimintaa, muuta taloudellista toimeliaisuutta ja niiden mukana ulosottovelallisia ja ulosottoasioita on siirtynyt Itä- ja Pohjois-Suomesta Etelä-Suomeen. Ulosoton samoin kuin muun oikeushallinnon ja koko julkisen sektorin henkilöresurssit ovat ikään kuin jääneet väärään paikkaan. Tähän kehitykseen on 1990-luvun alun suuresta lamasta alkaen ollut pakko reagoida toimintayksiköiden koon suurentamisella ja tuottavuus- ja taloudellisuuserojen tasaamisella. Luonnollisen poistuman kautta tehtävät henkilöstövähennykset pitää nytkin kohdentaa ensisijaisesti niihin toimintayksiköihin, joiden taloudellisuudessa ja tuottavuudessa on eniten parantamisen varaa mutta digitalisointi ja muu työn

automatisointi ja yksikkökoon suurentaminen ovat mahdollistaneet ja tulevat mahdollistamaan henkilöstövähennykset luonnollisen poistuman kautta kaikissa yksiköissä. Ei siis ole kysymys mistään vaikeasta tehtävästä. Ainoa riski on se, että henkilöstövähennykset yritetään tehdä liian nopeasti mutta sitä riskiä voidaan hallita realistisella tavoitteenasettelulla.

Nykytilan arvio on oikea ja tosiasioihin perustuva seuraavilta osin:
– ulosotto on tuloksellista, kustannustehokasta, tuottavuus on parantunut merkittävästi
– ulosoton kustannuksia täytyy siitä huolimatta valtiontaloudellisista syistä alentaa
– kustannuksia voidaan alentaa vain vähentämällä henkilöstömenoja
– ulosoton asiakaspalvelu kannattaa digitalisoida ja työn automatisointi muutenkin jatkaa
– toimintayksiköt ovat liian pieniä, joten yksiköiden lukumäärää täytyy vähentää
– henkilöstön palkkauksen perusteita on tarkasteltava kriittisesti
Nykytilan arviota tulisi täsmentää ja korjata seuraavilta osin:
– ensisijaiset tavoitteet ovat oikeusturvan ja ulosoton tuloksellisuuden (rahamääräisen perimistuloksen ja valtion tulokertymän) tason säilyttäminen ja realistiset, oikein ajoitetut säästöt
– se, mikä säästötavoite on, kuinka paljon on välttämätöntä ja tuloksellisuutta vaarantamatta mahdollista alentaa kustannuksia, on määriteltävä yksiselitteisesti ja realistisesti
– henkilöstöä voidaan välttämättömien säästöjen aikaansaamiseksi edelleen hallitusti vähentää luonnollisen poistuman kautta ottaen huomioon taloudellisuus- ja tuottavuuserot virastojen välillä, asiakaspalvelun digitalisoinnista, muusta työn automatisoinnista ja toimintayksiköiden määrään vähentämisestä saatava hyöty
– palkkausperusteet on uudistettava tarpeellisilta osin uusilla virkaehtosopimuksilla

3. Keskeiset ehdotukset

Esityksen pääasiallinen sisältö koostuu kolmesta osittain toisiinsa kytkeytyvästä ehdotuksesta:
a) ulosottovirastojen ja Valtakunnanvoudinviraston yhdistäminen yhdeksi virastoksi, ulosottolaitokseksi,
b) ulosottolaitoksen keskushallinnon järjestäminen ja
c) täytäntöönpanon jakaminen laajaan täytäntöönpanoon, erityistäytäntöönpanoon ja perustäytäntöönpanoon
a) Ulosottolaitos voidaan organisoida joko yhdeksi virastoksi tai keskushallinnoksi ja viideksi erilliseksi ulosottovirastoksi nykyiseen tapaan. Toiminnallisesti näillä vaihtoehdoilla ei ole merkittävää eroa. Olennaista on toimintayksiköiden (ulosottovirastojen) lukumäärä. Niitä voi olla enintään viisi, jos taloudellisuutta ja tuottavuutta halutaan parantaa. Keskushallinto pitäisi kummassakin vaihtoehdossa järjestää niiden periaatteiden mukaan, joita jäljempänä jaksossa 5. käsitellään.
b) Ulosottolaitoksen keskushallinnon järjestämisen tapa on sekä periaatteellisesti että toiminnallisesti tärkeä ja sitä koskeviin periaatteisiin otetaan lyhyesti kantaa jäljempänä jaksossa 5.
c) Toiminnallisesti erittäin suuret riskit liittyvät täytäntöönpanon jakamiseen perustäytäntöönpanoon ja laajaan täytäntöönpanoon. Niitä käsitellään jäljempänä jaksossa 4.

4. Täytäntöönpanon jakamisen vaikutusten ja riskien arviointi

4.1. Täytäntöönpanon jakamisen kriteereistä

Täytäntöönpanon jakamisen kriteeriksi esitetään tarvetta tavata velallinen henkilökohtaisesti. Perustäytäntöönpanossa ei ole tarvetta tavata velallista henkilökohtaisesti, laajassa täytäntöönpanossa on. Toimitusmiehen välttämätön tarve tavata velallinen henkilökohtaisesti koskee muutamaa promillea velallisista. Tällä kriteerillä vain muutama promille ulosotosta olisi laajaa täytäntöönpanoa ja kaikki muu perustäytäntöönpanoa. Kriteerinä tapaamistarve tai tarve tehdä ulosottoselvitys on tulkinnanvarainen. Velallisen tapaaminen henkilökohtaisesti ulosottoselvityksen tekemistä varten on usein hyödyllistä mutta ani harvoin välttämätöntä. Useimmiten samaan lopputulokseen päästään haastattelemalla velallista vapaamuotoisesti puhelimessa. Sitä, tuleeko ulosottoasiassa olemaan tarvetta tavata velallinen henkilökohtaisesti, ei tiedetä etukäteen, vaan kysymys täytyy ratkaista tapauskohtaisesti siinä prosessin vaiheessa, jossa se nousee esiin.
Toiseksi kriteeriksi esitetään täytäntöönpanon kestoaikaa. Jos täytäntöönpanon kestoaika on alle kuusi kuukautta, on kysymys perustäytäntöönpanosta, jos kestoaika on yli kuusi kuukautta, on kysymys laajasta täytäntöönpanosta. Ei kuitenkaan ole niin, että pitkään kestävä täytäntöönpano edellyttäisi aina laajoja selvityksiä, eikä niin, että lyhytkestoisessa täytäntöönpanossa niitä ei tarvittaisi koskaan. Tilanne voi olla päinvastainen. Eikä ulosottoasiasta voida etukäteen tietää, kuinka kauan täytäntöönpano tulee kestämään.

Kolmanneksi kriteeriksi esitetään irtaimen tai kiinteän omaisuuden ulosmittausta ja myyntiä tai muita omaisuuden selvittelytoimia. Muuta omaisuutta kuin rahaa pankkitilillä on noin yhdellä prosentilla ulosottovelallisista ja omaisuuden realisointiin päädytään vain noin yhden promillen osalta. Tällä kriteerillä vajaa prosentti ulosoton volyymista olisi laajaa täytäntöönpanoa ja kaikki muu perustäytäntöönpanoa. Tälläkään kriteerillä, vaikka se on sinänsä yksiselitteinen, ei voida ulosottoasiasta varmuudella etukäteen sanoa kumpaan kategoriaan se kuuluu. Toimitusmies ratkaisee tapauskohtaisen harkinnan perusteella, ulosmitataanko velallisen omaisuus vai ei, vaikka ehdoton pääsääntö on se, että ulosmittaus tehdään aina, kun se on mahdollista. Omaisuuden realisointi on oma muusta ulosotosta erillinen prosessinsa. Kiinteistöjen ja asunto-osakkeiden osalta se kuuluu kihlakunnanvoudin yksiomaiseen toimivaltaan. Toimitusmiehenä on kihlakunnanvouti ja kihlakunnanulosottomies on avustavassa roolissa.

Perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon käsitteitä ei ole mahdollista määritellä niin, että ulosottoasiasta voitaisiin **etukäteen** tietää, kumpaan kategoriaan se kuuluu. Mistään ulosottoasiasta ei voida etukäteen tietää, minkälaisia toimenpiteitä se tulee edellyttämään eikä sitä, tarvitaanko siinä tapauskohtaisen harkintavallan käyttöä, lain tulkintaa tai näytön arviointia. Tämä koskee muutakin oikeudellista ratkaisutoimintaa. Valtaosa työstä on rutiinia ja vain osa ratkaistavista asioista edellyttää harkintavallan käyttöä, lain tulkintaa, näytön arviointia tai molempia. Mutta etukäteen ei ole mahdollista tietää, mihin kategoriaan mikäkin asia kuuluu.

On siis totta, että valtaosa ulosoton perimistuloksesta syntyy rutiininomaisilla toimenpiteillä. Toimitusmiesten työn varsinainen sisältö ei ole näiden rutiinitoimenpiteiden hoitaminen. Työn sisältönä ovat sekä ajan käytön että osaamisen kannalta ne asiat, jotka eivät ole rutiinia vaan edellyttävät tapauskohtaisen harkintavallan käyttöä. Vain ne ovat ulosottotyötä sanan varsinaisessa merkityksessä. Rutiinit hoidetaan kaikessa työssä kaupan päälle. Tietenkin edellytetään, että ratkaisijalla on työssä tarvittava pätevyys ja ammattitaito.

Näistä syistä ja velallisen tarvitseman palvelun varmistamiseksi ulosotto on organisoitava niin, että ratkaisijalla on pätevyys ja toimivalta käyttää tapauskohtaista harkintavaltaa niissä tapauksissa, joissa sitä tarvitaan, ja kyky ja mahdollisuus hoitaa tehokkaasti rutiiniasiat, joissa tapauskohtaista harkintaa ei tarvita. Juuri tähän suuntaan ulosoton organisoinnissa on Suomessa edetty vuodesta 1985 alkaen. Juuri tätä ulosottoasioiden velalliskohtainen käsittely Suomessa ja gäldenärsanpassad verkställighet Ruotsissa tarkoittaa. Täytäntöönpanotoimenpiteet määräytyvät ja niiden tulee määräytyä sen mukaan, mitä velallisen tilanne edellyttää.

4.2 Jaettuun täytäntöönpanoon liittyvä tuloksellisuus- ja oikeusturvariski

Täytäntöönpanon jakamisessa on tuloksellisuuden kannalta kaksi merkittävää riskiä. Molemmat liittyvät siihen, että ei ole mahdollista määritellä sellaisia kriteereitä, joiden perusteella voitaisiin **etukäteen** tietää, mihin prosessiin, perustäytäntöönpano, laaja täytäntöönpano vai erityistäytäntöönpano, ulosottoasia kuuluu, vaan kysymys on ratkaistava tapauskohtaisesti siinä prosessin vaiheessa, jossa se nousee esille. Perustäytäntöönpanon toimitusmiesten pitäisi paitsi hoitaa perustäytäntöönpanoon kuuluvat asiat, osata tunnistaa laajan täytäntöönpanoon kuuluvat asiat ja siirtää ne tapauskohtaisesti tekemänsä ratkaisun perusteella laajaan täytäntöönpanoon. Turhaan laajaan täytäntöönpanoon siirrettyjä asioita myös palautettaisiin perustäytäntöönpanoon. Osa vireillä olevista sadoistatuhansista asioista ja kymmenistä-tuhansista velallisista olisi aina sellaisessa kategoriassa, johon ne eivät kuulu ja siirtymässä kategoriasta toiseen. Jokainen siirto aiheuttaisi täytäntöönpanoon viiveen, joka heikentäisi tulosta. Reaaliaikaisessa ulosotossa erityisesti palkan ja muiden tulojen ulosmittauksessa viiveillä on tuloksen kannalta suuri merkitys, koska tulojen ulosmittauksessa kertymien menetykset ovat velkojien kannalta lopullisia. Ja jokaisen viiveen seurauksena velallisen selviytyminen maksamalla veloistaan lykkääntyy.
Satojen tuhansien viiveiden aiheuttamat kertymien menetykset olisivat huomattavan suuria. Menetykset moninkertaistuvat, jos perustäytäntöönpanossa ei ole oikea määrää päteviä ja motivoituneita toimitusmiehiä. Nimenomaan tämä toimitusmiesten määrän, kummassakin kategoriassa tarvittavan työpanoksen, määrittely on ratkaisematon yhtälö ja toinen merkittävä tuloksellisuusriski. Ei tiedetä, minkälainen työpanos perustäytäntöönpanossa ja laajassa täytäntöönpanossa tarvitaan. Ei tiedetä, miten ne 450 kihlakunnanulosottomiestä ja 80 kihlakunnanvoutia, jotka nyt hoitavat varsinaista ulosottoa eli muuta kuin erikoisperintää, sijoitetaan perustäytäntöönpanoon ja laajaan täytäntöönpanoon. Tarvittavien työpanosten suuruusluokat selviäisivät kyllä historiatiedon pohjalta parissa kolmessa vuodessa mutta suuruusluokkia tarkemmalle tasolle ei olisi koskaan mahdollista päästä. Kategoriat olisivat rakenteellisesti joko yli- tai aliresursoituja. Se heikentäisi sekä tuloksellisuutta että kustannustehokkuutta nykytilaan verrattuna. Perustäytäntöönpanon aliresursointi on tuloksellisuusriski ja laaja täytäntöönpanon yliresursointi on kustannusriski. Näistä ensin mainittu on riskien hallinnan kannalta ylivoimaisesti tärkein asia.

Perustäytäntöönpano käsittäisi muun muassa palkan ulosmittauksen tapauskohtainen suojaosuusharkinta siihen mukaan luettuna, maksusuunnitelmat, pankkitilin ulosmittauksen ja väliaikaistoimenpiteet ja näin ollen koko reaaliaikaisen ulosoton ja samalla erittäin vaativan osan ulosottotyön kokonaisuudesta. Jos näin määritelty perustäytäntöönpano resursoidaan niin, että tuloksellisuutta ei vaaranneta, toimitusmiesten määrä olisi vähintään 2/3 varsinaista ulosottoa eli muuta kuin erikoisperintää nyt hoitavien kihlakunnanulosottomiesten määrästä eli noin 300 henkilötyövuotta. Tämä arvio perustuu siihen, että jos koko maassa toimittaisiin sillä taloudellisuuden ja tuottavuuden tasolla kuin tehokkaimmissa virastoissa tällä hetkellä, tällainen resursointi olisi riittävä.

Jos perustäytäntöönpanon sijoitetaan vain 1/3 varsinaista ulosottoa nyt hoitavien kihlakunnanulosottomiesten määrästä, johon määrään esityksellä tavoitellut säästövaikutukset perustuvat, tuloksellisuus romahtaa. Esityksen taustalla oleva arvio, että perustäytäntöönpanoon riittäisi 180 henkilötyövuoden työpanos, on suuruusluokaltaan liian pieni. Tällainen määrä toimitusmiehiä ei pystyisi hoitamaan perustäytäntöönpanoa ja siirtämään tapauskohtaisen harkinnan perusteella laajaan täytäntöönpanoon kuuluvia asioita laajaan täytäntöönpanoon, vaikka siirtämiskynnys olisi olemattoman matala tai sitä ei olisi lainkaan. Viiveet ja kertymien menetykset muodostuisivat sietämättömän suuriksi.

Riskiä voi havainnollistaa tunnusluvuilla. Ulosoton rahamääräinen perimistulos, miljardi euroa, on tuloksellisuuden tunnusluku. Jos olemassa olevassa toimintaympäristössä päästään miljardin euron tasoon, perimistulos on velkojien ja velallisten kannalta oikea tai lähes oikea. Jos siihen ei päästä eikä toimintaympäristö ole muuttunut, tuloksellisuus ja asianosaisten oikeusturva, jotka, kuten edellä todettiin, ovat ulosotossa saman kolikon kaksi puolta, ovat syystä tai toisesta heikentyneet. Valtiontalouden kannalta kriittinen heikentyminen olisi kolme prosenttia. Jos ulosoton tulos heikentyy 3 % (30 miljoonaa euroa) valtion tulot vähenevät 15 miljoonaa euroa eli enemmän kuin ne 14,5 miljoonan euron menosäästöt, jotka valtionvarainministeriö ja oikeusministeriö toivovat saavansa. Sitä, mitä tämä kriittinen heikentyminen käytännössä tarkoittaisi, voidaan havainnollistaa tilitettyjen kertymien lukumäärällä, joka on tuloksellisuuden toinen tunnusluku.

Ulosotossa velkojille tilitettyjen kertymien lukumäärä on viime vuosina ollut 3,5 miljoonan kertymän tasolla. Miljardin euron perimistulos koostuu 3,5 miljoonasta keskimäärin 300 euron kertymästä. Tilitettyjä kertymiä on keskimäärin 35 yhden kihlakunnanulosottomiehen yhtä työpäivää kohti. Jos näistä 35 kertymästä menetettäisiin yksi kertymä henkilötyöpäivää kohti, perimistulos heikkenisi 30 miljoonaa euroa eli valtiontalouden kannalta kriittiset 3 %. Paljon tätä suurempikin menetys aiheutuu helposti pelkästään niistä viiveistä, joita jaetussa täytäntöönpanossa on siitä syystä, että satojatuhansia asioita on jokaisella hetkellä siirtymässä kategoriasta toiseen.

Riskit moninkertaistuvat, jos perustäytäntöönpano aliresursoidaan. Jos perustäytäntöönpanoon sijoitetaan vain 180 henkilötyövuotta, vaikutus on sama kuin, jos tehokkaimmissa virastoissa vähennettäisiin yhtäkkiä kihlakunnanulosottomiesten lukumäärää 50 %, sillä perusteella, että asiat, joissa on tarve tavata velallinen henkilökohtaisesti, joissa täytäntöönpano on kestänyt kuusi kuukautta tai joissa tehdään omaisuuden ulosmittaus siirretään erikoisperintään. Jos näin tehtäisiin, perimistulos huononisi varovaisimmankin arvion mukaan kymmeniä miljoonia euroja.

Esityksessä ei tuloksellisuusriskiin suhtauduta asian vaatimalla vakavuudella, vaan vakuutellaan, ettei mitään riskiä ole olemassa, ja vedotaan pilottien kokemuksiin. Piloteissa ei ole ollut eikä ole voinutkaan olla kysymys esityksen mukaisesta jaetusta täytäntöönpanosta eikä uudesta virkarakenteesta palkanalennuksineen. Pilotit on toteutettu voimassa olevan lain pohjalta. Niissä on kysymys parin kolmen henkilön muodostaman perintäryhmän uudenlaisesta sisäisestä työnjaosta. Kaksi tai kolme samassa virastossa olevaa kihlakunnanulosottomiestä on jakanut työnsä eri tavalla kuin aikaisemmin. Lain puitteissa voidaan kolmen tai useamman kihlakunnanulosottomiehen muodostaman perintäryhmän sisällä työt jakaa hyvinkin monella tavalla ja päästä huipputuloksiin. Tämä tiedetään vuosien kokemuksesta eikä sitä liene kukaan epäillyt. Ei ole mitään syytä epäillä, etteikö tulos piloteissa olisi pysynyt samana kuin aikaisemmin tai parantunut etenkin, kun tuloksellisuus ja kustannustehokkuus ovat yhdessä pilottivirastossa

valtakunnallista keskitasoa ja kahdessa muussa huomattavasti valtakunnallista keskiarvoa alempi. Mutta toteutettu pilotointi on aivan eri asia kuin esityksessä tarkoitettu täytäntöönpanon jakaminen kahdeksi erilliseksi funktioksi, joilla on omat resurssit ja oma johto. Edes kohtuullisen realistisiin vaikutus- ja riskiarvioihin tarvittaisiin perustellut ennusteet asia- velallis- ja toimenpidemääristä kummassakin funktiossa ja perustellut laskelmat suunnitelluista henkilötyöpanoksista kummassakin funktiossa. Tällaisia ei pilottien perusteella tietenkään voida tehdä. Yksittäisen toimitusmiehen, yhden kihlakunnanvoudin alaisten kihlakunnanulosottomiesten muodostaman osaston työssä ja virastotasollakin tuloksellisuus vaihtelee eri vuosina monista syistä. Toimitusmiesten välillä tietenkin on eroja tuloksellisuudessa, motivaatiossa ja pätevyydessä. Tällaiset ja kymmenet muut satunnaistekijät ovat voineet vaikuttaa pilottien tuloksiin. Piloteista ei voi tehdä johtopäätöksiä esitetyn lainmuutoksen vaikutusten ja tuloksellisuusriskin suhteen. Jos täytäntöönpano jaetaan, se tapahtuu silmät ummessa. Riskit tuloksellisuuden suhteen ovat aivan ilmeiset, vaikka menetyksiä ei pystytä esityksen perusteella arvioimaan.

Ruotsissa on 2000-luvun alkupuolella ollut käytössä jaettu täytäntöönpano siinä mielessä, että palkanulosmittaus oli erotettu muusta täytäntöönpanosta erilliseksi valtakunnalliseksi funktioksi. Siitä luovuttiin kustannussyistä ja palkanulosmittaus siirrettiin paikallisten täytäntöönpanotiimien velalliskohtaiseen käsittelyyn.

Esityksessä riskit, ”uusi organisaatio ja työnkulut eivät tuota odotettuja säästöjä”, ”euromääräisen perintätuloksen pitkäaikainen heikkeneminen”, ”määräaikaiset hakeutuvat muualle”, ”muutokset toimenkuvissa ja palvelusuhteen ehdoissa koetaan heikennyksinä ja muutoksen vastarinta voimistuu”, ”ulosoton henkilöstö ei sitoudu hankkeeseen”, ”ulosoton tehokkuus laskee” on sinänsä tunnistettu.

Esityksessä kuvatut keinot riskien torjumiseksi ovat yleisellä tasolla: ”huolellinen valmistelu ja benchmarking”, ”uusista työnkuluista riittävästi analysoitua tietoa ja pilotteihin perustuvia kokemuksia”, ”palkkauksen kannustavuus, ”onnistunut rekrytointi”, ”hyvä perehdyttäminen”, ”*ammattimainen johtaminen*”, ”tulosohjaus”. Kaikki nämä keinot ovat olleet käytettävissä koko sen seitsemän vuoden ajan, jona muutosta on valmisteltu. Sinänsä oikeita keinoja ei ole osattu käyttää. Henkilöstöön liittyvät riskit ovat toteutuneet. Kaikki henkilöstöjärjestöt vastustavat ja suurin osa ulosottovirastoista vastustaa täytäntöönpanon jakamista. Jos muutos toteutuu, toteutuvat muut riskit. Koska oikeita keinoja ei ole osattu käyttää tähän asti, ei niitä osata käyttää tulevaisuudessakaan.

Siitä, mitä ammattimainen johtaminen ja riskienhallinta voisi olla, lyhyt esimerkki:
Ulosottoon voidaan tietenkin lainsäädännössä määritellä erilaisia prosesseja, menettelyjä ja ”käsittelyketjuja” ja jakaa täytäntöönpano eri henkilöstöryhmien hoidettavaksi. Kihlakunnanvoudin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden käsittely on esimerkki tällaisesta. Riskien hallinnan kannalta on olennaista, että määrittely tapahtuu yksiselitteisin kriteerein ja että tiedetään, mitä tavoitellaan, miten muutos vaikuttaa, mitä riskejä siihen sisältyy, ja varmistetaan henkilöstön osallistumisella se, että henkilöstö ymmärtää, mistä muutoksessa on kysymys, hyväksyy muutoksen ja sitoutuu siihen.
Ulosoton taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi voitaisiin omaksi prosessikseen määritellä automatisoitu esiselvityspalvelu, jossa **estettäisiin** viimeisten kuuden kuukauden aikana varattomaksi todettujen velallisten asioiden eteneminen varsinaiseen ulosottoon, **jos** velallisen tilanne ei ole ajantasaisten pankkitilitiedustelujen ja rekisteritietojen perusteella muuttunut, tai **päästettäisiin** asia varsinaiseen ulosottoon ja aloitettaisiin palkan ja/tai pankkitilin ulosmittaus ja/tai väliaikaistoimet, **jos** velallisen tilanne on muuttunut.

Olennaista olisi, että olisi olemassa yksiselitteinen kriteeri (se, että velallinen on vastikään todettu varattomaksi) ottaa tai olla ottamatta asia esiselvitykseen. Ulosottoasiasta tiedettäisiin etukäteen, kuuluuko se esiselvitykseen vai ei. Sekin tiedettäisiin, että kriteerin täyttäviä asioita on satojatuhansia. Tällaisen esiselvityspalvelun toimitusmiesten tehtävä olisi aidosti uusi ja mahdollistaisi uudenlaisten virkojen perustamisen, jos sitä pidetään tärkeänä. Tällaista esiselvitystä voitaisiin kokeilla, jos kokeileminen mahdollistettaisiin laissa. Esiselvityspalvelun henkilövahvuutta voitaisiin kokeiluvaiheessa lisätä tai vähentää sen mukaan, kuinka hyödylliseksi palvelu osoittautuisi. Parissa vuodessa saataisiin selville, miten näin jaettu täytäntöönpano vaikuttaisi kustannuksiin. Käsittelyn yksinkertaistamisesta syntyvät säästöt voisivat olla merkittävät, kun asioita on satojatuhansia. Ulosoton tuloksellisuuden suhteen ei olisi riskiä eikä kokeilulla olisi vaikutusta olemassa olevan henkilöstön asemaan. Jos ulosoton tuottavuutta ja taloudellisuutta halutaan parantaa nimenomaan jakamalla täytäntöönpano ja samalla hallita siihen liittyvää tuloksellisuusriskiä, jakamista voisi ehkä lähestyä tässä kuvatulla tavalla.

4.3. Velallisen saamaan palveluun liittyvä riski

Yhtä tärkeää kuin ulosoton tuloksellisuuden kannalta ulosottoasioiden velalliskohtainen käsittely on velallisen saaman palvelun kannalta. Velallisen oikeusturvan kannalta on olennaista, että velallinen saa halutessaan niin vaivattomasti kuin mahdollista puhelimitse yhteyden vastaavaan ulosottomieheen. Tämä mahdollisuus saada puhelimitse yhteys vastaavaan ulosottomieheen toteuttaa käytännössä lähes sataprosenttisesti access to justice periaatteen ulosotossa eikä sen suhteen voida ottaa kohtuuttomia riskejä. Hyväkään asiakaspalvelu ei voi sitä korvata ja sen on oltava organisoinnin ehdoton lähtökohta.
Jos täytäntöönpano jaetaan, velallisen tarvitsema palvelu edellyttää perustäytäntöönpanon oikeaa resursointia, koska valtaosa velallistenyhteydenotoista koskee tietysti perustäytäntöönpanossa käsiteltäviä asioita.

4.4. Kihlakunnanulosottomiesten palkkausperusteiden muuttaminen palkan alentamiseksi

Kuten edellä jaksossa 2. todettiin sillä, että kihlakunnanulosottomiesten palkkaus perustuu osittain (noin yhdeltä kolmasosalta) tuloksista ja työmäärästä riippuviin perimispalkkioihin ja osittain (noin kahdelta kolmasosalta) kiinteään peruspalkkaan, on etunsa ja haittapuolensa. Toisaalta tällainen palkkaus kannustaa hyviin tuloksiin ja suuriin työmääriin. Toisaalta ei ole oikein, että toimitusmiehen tekemä ratkaisu voi vaikuttaa hänen omaan palkkaansa. Voimassa olevassa, oikeusministeriön ja henkilöstöjärjestöjen vuonna 2008 tekemässä, virkaehtosopimuksessa on määritelty perimispalkkioiden maksamisen perusteeksi kihlakunnanulosottomiehen velalliselta perityksi saamat kertymät. Nämä perusteet ovat paras mahdollinen, tuolloin neuvotteluteitse aikaansaatavissa ollut kompromissi noiden kahden keskenään ristiriidassa olevan intressin välillä.
Siitä, että uusista palkkausperusteista ei ole kuluneen kymmenen vuoden aikana käyty virkaehtosopimusneuvotteluja, siitä, että sopimuksen osapuolten yhteisessä arviointiryhmässä on todettu sopimuksen toimineen tarkoitetulla tavalla, ja siitä, että mitään raporttia tai muuta selvitystä tai dokumentaatiota vuosikertomuksissa tai vastaavissa asiakirjoissa ei ole palkkausperusteiden aiheuttamista ongelmista, voinee päätellä, että myös oikeusministeriö on pitänyt sopimuksen etuja sen haittoja suurempina. Ellei näin olisi, olisi uusista palkkausperusteista käyty virkaehtosopimusneuvottelut. Ja, jos kihlakunnanulosottomiehiä edustavat järjestöt eivät olisi hyväksyneet valtiotyönantajan oikeana pitämiä palkkausperusteita, valtiotyönantaja olisi pannut kihlakunnanulosottomiehet työsulkuun siihen saakka, kunnes he hyväksyvät valtiotyöantajan tarjouksen. Esitys viittaa kuitenkin siihen, että valtion puolelta

halutaan nyt lakia muuttaa niin, että voimassa olevaan virkaehtosopimukseen perustuvien perimispalkkioiden maksaminen käytännössä lakkaa ja kihlakunnanulosottomiesten palkka pienenee noin 30 %. Tämä tarkoittasi sitä, että valtion olisi määrättävä perustäytäntöönpanon toimitusmiesten, ulosottotarkastajien, palkka yksipuolisesti, koska on lähes mahdotonta, että tästä voitaisiin saada aikaan virkaehtosopimus. Sitä, mihin tämä johtaisi, on vaikea ennakoida, koska huonoja vaihtoehtoja on paljon. Lähes varmaa on, että osa määräaikaisista kihlakunnanulosottomiehistä hakeutuisi muihin tehtäviin. Sitä, kuinka suuri muualle hakeutuvien osuus olisi, ei kukaan pystyne ennakoimaan. Tämä olisi omiaan aiheuttamaan tuloksellisuuden ja sitä kautta oikeusturvan heikentymistä ja huomattavan rekrytointi- ja koulutushaasteen. Ulosottolaitoksen palvelukseen jäävän tärkeän henkilöstöryhmän huomattava palkan alennus heikentäisi työmotivaatiota ja työilmapiiriä, mikä sekin olisi omiaan heikentämään tuloksellisuutta ja oikeusturvaa. Säästöjen toteutumista vaarantaa se, että on vähintäänkin mahdollista, että työtuomioistuin katsoisi pääsopijajärjestöjen kanteesta, että voimassa oleva virkaehtosopimus koskee yleissitovana sekä ulosottotarkastajien että ulosottoylitarkastajien työtä, koska kummankin työ on samaa kuin kihlakunnanulosottomiehen työ tällä hetkellä. Esityksellä toteutettavan palkkausperusteiden muutoksen vaikutukset olisivat kaiken kaikkiaan kielteiset.

5. Ulosottolaitoksen keskushallinnon järjestäminen

Tuomioistuinvirastotoimikunta on 21.4.2017 julkaistussa mietinnössään 23/2017 tehnyt ehdotuksen tuomioistuinten keskushallinnon järjestämisestä. Mietintö perustuu erittäin ammattitaitoiseen ja laajapohjaiseen valmisteluun. Ulosottolaitoksen keskushallinto tulee tuomioistuinvirastotoimikunnan mietinnössä mainituilla perusteilla järjestää samalla tavalla, kuin toimikunta on tuomioistuinten osalta ehdottanut.
Keskushallinnon tehtävät ovat pääosin samat sekä ulosottolaitoksessa että tuomioistuinlaitoksessa. Ulosottolaitoksen keskushallinnon tehtävät ovat jonkin verran laajemmat kuin tuomioistuinlaitoksessa, koska sille kuuluvat myös kihlakunnanvoutien nimitysasiat ja nimittävälle viranomaiselle kuuluvat tehtävät kihlakunnanvoutien osalta.
Olennaisinta on päätösvallan käyttäminen keskushallinnossa. Päätösvallan täytyy myös ulosottolaitoksessa kuulua viraston hallitukselle (johtokunnalle) ei virkamiesjohtajalle. Hallituksen kokonpanon tulee ulosottolaitoksessa olla samanlainen, kuin se toimikunnan ehdotuksen mukaan tulee olemaan tuomioistuinlaitoksessa. Hallituksen (johtokunnan) jäsenet tulee valita samalla tavalla, kuin ne tullaan toimikunnan ehdotuksen mukaan valitsemaan tuomioistuinlaitoksessa.
Ulosottolaitoksessa toimitusmiehet kihlakunnanvoudit ja kihlakunnanulosottomiehet vastaavat tuomareita. Toimitusmiesten edustuksen viraston hallituksessa (johtokunnassa) tulee vastata tuomarien edustusta tuomioistuinviraston johtokunnassa.
Esityksessä lähdetään siitä, että ulosottolaitoksen työnjako määritellään työjärjestystasolla. Tämä on sinänsä mahdollista, jos työjärjestyksen vahvistamisesta päättää viraston hallitus (johtokunta). Tässäkin tapauksessa täytyy työjärjestyksen pääasiallisesta sisällöstä ja reunaehdoista säätää laintasolla siten kuin ulosottokaaressa nyt on tehty.
Ulosottolaitoksen keskushallinnon virkamiehillä ei voi olla toimivaltaa ulosottoasioissa. Keskushallinnon virkamiehet eivät voi olla ulosottomiehiä eikä siihen ole mitään todellista tarvetta. Esityksestähän ei käy ilmi, miten asiat joutuisivat keskushallinnon virkamiesten käsiteltäväksi. Pelkästään se osoittaa, että konstruktio on keinotekoinen.

Ulosottoasiat ovat ainakin klassisen siviiliitäytäntöönpanon osalta lainkäyttöasioita tai ne on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä rinnastettava lainkäyttöasioihin. Kun ulosottoasioiden velalliskohtaisessa käsittelyssä ei ole mahdollista tehdä eroa klassisen siviilitäytäntöönpanon ja muun täytäntöönpanon välillä, täytyy sen, mitä siviilitäytäntöönpano valtiosääntöoikeudellisessa mielessä on, koskea koko ulosottoa.

Samasta syystä se, että perustäytäntöönpano ja erityistäytäntöönpano olisi keskitetty ja alistettu keskushallinnon suoraan ohjaukseen, on ongelmallista. Ohjaus ei voi tapahtua muulla tavalla kuin tulosohjauksella ja koulutuksella. Myöskään ulosottokäytännön yhtenäisyyttä ei voida eikä tule voida edistää millään muulla tavalla. Näin ollen ei ole olemassa mitään asiallista syytä siihen, että nämä toiminnot olisivat keskitettyjä ja alistettuja keskushallinnon suoraan ohjaukseen. Niiden tulee osa alueellisia toimintayksiköitä ja niiden ohjauksen tulee tapahtua alueellisten yksiköiden tulosohjauksen kautta. Ulosottolaitoksen keskushallinnon järjestäminen tulisi valmistella tältä pohjalta uudelleen.

Lausunnonantaja on eläkkeellä oleva Helsingin ulosottoviraston johtava kihlakunnanvouti ja toiminut ulosottomiehenä, nimismiehenä ja kihlakunnanvoutina, 1976–1998, oikeusministeriössä ulosoton kehittämisestä vastaavana ulosottojohtajana 1998–2006 ja Helsingin ulosottoviraston johtavana kihlakunnanvoutina 2006–2016.