OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Oikeusturvapalvelut

Selvitys

8.11.2022

Vastaus selvityspyyntöön

Eduskunta on ulosottokaaren (laki ulosottokaaren muuttamisesta 778/2019, HE 71/2018) muutosesitystä käsitellessään edellyttänyt, että hallitus seuraa tarkoin ulosoton rakenneuudistukseen liittyvän organisaatiomuutoksen ja täytäntöönpanon jakamisen toimivuutta ja vaikutuksia sekä antaa lakivaliokunnalle asiasta selvityksen vuoden 2022 loppuun mennessä. Seurannassa ja selvityksessä tulee kiinnittää erityistä huomiota uudistuksen vaikutuksiin velallisten ja velkojien asemaan, oikeusturvaan ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen sekä täytäntöönpanon laatuun, asiantuntemukseen ja perintätulokseen samoin kuin uudistuksella tavoiteltuihin säästöihin.

Taustaksi

Oikeusministeriö on selvityspyyntöön nojautuen pyytänyt Ulosottolaitokselta yksityiskohtaisen selvityksen lakivaliokunnan edellyttämistä seikoista[1]. Oikeusministeriö on ollut mukana selvityksen laadinnassa. Selvityksessä on käyty läpi selvityspyynnössä esitettyä laajemmin rakenneuudistuksen vaikutuksia ja mahdollisia kehityskohteita. Ulosottolaitoksen antama selvitys on tämän selvityksen liitteenä.

[1] Selvitys URA-hankkeen vaikutuksista, Ulosottolaitoksen sisäinen selvitys vuoden 2020 rakenneuudistuksen toimivuudesta ja vaikutuksista

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Eduskunnan oikeusasiamies on tarkastuksessaan 1.3.2022[2] tarkastellut rakenneuudistuksen jälkeisen Ulosottolaitoksen tilannekuvaa, organisaatiouudistuksen vaikutuksia, resursseja, tietojärjestelmiä, asiakaspalvelua ja asioiden käsittelyä sekä sisäistä valvontaa. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota pandemian vaikutukseen sekä rakenneuudistuksen toimeenpanon vielä osittaiseen keskeneräisyyteen sekä siihen liittyviin seikkoihin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi Ulosottolaitoksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2021 tilintarkastuskertomuksen 25.4.2022[3].Tarkastuksen perusteella voitiin lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Ulosottolaitos on päässyt mukaan valtiovarainministeriön vetämään virastoarviointiprojektiin, jossa on suunniteltu tehtäväksi ulosottotoimen rakenneuudistushankkeen toteutuksen, uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden kehityksen ulkopuolinen kokonaisarviointi sekä keskeisten kehityskohteiden tunnistaminen. Virastoarvioinnin suunnittelu on tarkoitus aloittaa vuoden 2022 marraskuussa ja varsinainen arviointityö tapahtuisi vuonna 2023.

Arvioinnin rajoitteet

Ulosottotoimen rakenneuudistusta (URA-hanke) koskevat ulosottokaaren muutokset tulivat voimaan 1.12.2020. Laajan uudistuksen vaikutusten kokonaisvaltaiseen arviointiin reilun vuoden tarkastelujakso on liian lyhyt ja siitä tehtävät johtopäätökset ovat vain suuntaa antavia. Tarkastelujakson lyhyyden lisäksi pandemia ja siihen liittyvä laaja etätyö ovat tehneet tarkastelujaksosta poikkeuksellisen. Rakenneuudistuksen täytäntöönpanoon liittyvät rekrytoinnit ovat aiheuttaneet paljon viraston sisäistä liikkuvuutta ja sen myötä toimintayksiköissä on toimittu vajaalla henkilöstöresurssilla. Lisäksi rakenneuudistukseen liittyvät virkaehtosopimusneuvottelut ovat kestäneet arvioitua pidempään. Palkkausratkaisun venyminen on vaikuttanut työtyytyväisyyteen, mahdollisten säästöjen toteutumiseen sekä jonkin verran myös rakenneuudistuksen toimeenpanon etenemiseen.

Täytäntöönpanon jakamisen toimivuus

Rakenneuudistuksessa täytäntöönpano jaettiin laajaan täytäntöönpanoon, perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Laajaa täytäntöönpanoa toimittavat ulosottomiehet erikoistuivat enemmän selvitystyötä edellyttävien ulosottoasioiden hoitamiseen, minkä oletettiin tehostavan vaativissa ulosottoasioissa täytäntöönpanoa. Perustäytäntöönpanon keskittämisellä pyrittiin yhtenäistämään massaluonteisten ulosottoasioiden käsittelyä ja siten osaltaan edistämään

[2] EOAK/679/2022
[3] D/561/04.08.01/2021

oikeusvarmuutta. Täytäntöönpanon jakamisella tavoiteltiin myönteistä vaikutusta muun muassa ulosottoasioiden käsittelyaikoihin, kun suurta volyymiä edustavien yksinkertaisten asioiden käsittely perustäytäntöönpanon myötä tehostuu ja nopeutuu. Erityistäytäntöönpanoon uudistuksella oli vähemmän toiminnallisia vaikutuksia. Keskeisin muutos verrattuna vanhaan järjestelmään oli toiminnon organisointi valtakunnalliseksi, keskitetysti johdetuksi erityistäytäntöönpanon yksiköksi.

Oikeusministeriön näkemyksen ja Ulosottolaitoksen laatiman selvityksen mukaan täytäntöönpanon uudelleen järjestelyn toteutus on edennyt oikean suuntaisesti. Tämä tulee näkyviin mm. ulosottolaitoksen tuloksellisuuden säilymisenä ja perimistuloksen kasvuna. Onnistumista ei pystytä kuitenkaan vielä kokonaisuudessaan arvioimaan, koska uudistuksen toimeenpano on tältä osin vielä kesken. Vajaiden henkilöstöresurssien vuoksi toiminnot eivät ole vielä päässeet toimimaan täysipainoisesti suunnitellulla tavalla. Rajapinnoissa on havaittu joitain ongelmia, joita vielä korjataan. Myös pandemian aiheuttamat poikkeusolot ovat hidastaneet tavoitteiden saavuttamista.

Vaikutukset velallisten ja velkojien asemaan

Laajasti ajatellen koko uudistuksen onnistumisella on vaikutusta velallisten ja velkojien asemaan. Merkittävimpinä voidaan nostaa esiin asiointi, velalliskohtainen käsittely ja vastaava ulosottomies –järjestelmä sekä asioiden joutuisa käsittely.

Ulosoton asianosaisten mahdollisuudet seurata omien asioittensa käsittelyn vaiheita koko ulosottoprosessin ajan ja hoitaa asioitaan omatoimisesti ovat merkittävästi parantuneet. Ulosoton asianosaisilla on mahdollisuus hoitaa asioitaan sekä kasvokkain, puhelimitse että sähköisin menetelmin riittävällä tavalla. Paikallinen käyntiasiakkaiden palvelu toimipaikoissa on pysynyt uudistusta edeltävällä tasolla. Ulosottolaitoksen toimipaikkaverkostoa ei uudistuksessa supistettu vaan se pysytettiin 64 toimipaikassa. Sähköinen asiointi on rakenneuudistuksen myötä kehittynyt merkittävästi. Osana rakenneuudistusta käyttöönotetussa ulosoton sähköisessä asiointipalvelussa Ulsassa on kattavasti palveluita velallisille, velkojille, maksukiellon saajille ja viranomaisille. Asioinnin kannalta alkuvaiheen merkittävin ongelma on ollut kirjaamisessa olevat viiveet. Tähän asiaan on kiinnitetty huomiota ja kirjaamon haasteisiin on etsitty vastauksia kehittämällä toimintatapoja, tietotekniikkaa ja johtamista. Tämän hetkisten tietojen mukaan edetään oikeaan suuntaan.

Rakenneuudistuksen valmisteluvaiheessa kommentoinnissa painotettiin velallisen aseman kannalta keskeisen ulosottoasioiden velalliskohtaisen käsittelyn ja vastaava ulosottomies -järjestelmän säilymistä. Rakenneuudistuksessa tapahtuneesta täytäntöönpanotehtävien

jakamisesta huolimatta velallisen kaikki asiat käsitellään kootusti yhdessä täytäntöönpanomenettelyssä vastaavan ulosottomiehen toimesta.

Alkuvaiheessa toimintojen keskeneräisyydestä johtunut velallisten siirrot edestakaisin täytäntöönpanolajien välillä ovat saattaneet aiheuttaa hämmennystä ja jossain määrin viivästyttää täytäntöönpanoa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asiassa on edetty oikeaan suuntaan. Saatujen tietojen mukaan tilanne on jo huomattavasti korjaantunut vuoden 2022 aikana.

Ulosottolaitoksen täytäntöönpanon joutuisuutta arvioitaessa esiin nousee keskimääräisen käsittelyajan kasvaminen aiempaan verrattuna. Tilanne ei kuitenkaan ole täysin verrannollinen vanhanmallisen täytäntöönpanon kanssa. On syytä tarkastella perustäytäntöönpanon, laajan täytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon käsittelyaikoja myös erikseen. Perustäytäntöönpanon käsittelyaika onkin huomattavan nopea tavoitteiden mukaisesti. Tämä tulee esille myös siinä, että aiempaa pidemmästä kokonaiskäsittelyajasta huolimatta asioita käsitellään ulosotossa tällä hetkellä enemmän kuin aiemmin. Laaja täytäntöönpano ja nimenomaan erityistäytäntöönpano keskittyvät vaativampiin tapauksiin, jolloin pidempi käsittelyaika onkin odotettavissa. Tämä taas heijastuu kokonaiskäsittelyaikaan. Toiminnan vakiintumisen jälkeen voidaan vasta arvioida, mikä olisi oikea kokonaiskäsittelyaikatavoite Ulosottolaitokselle.

Rakenneuudistuksen vaikutukset asianosaisten oikeusturvaan

Käräjäoikeuksissa vireille tulleiden ulosottovalitusten määrässä ei ole tapahtunut uudistuksen jälkeen merkittäviä muutoksia, jotka voisivat viitata lisääntyneisiin ongelmiin ulosoton asianosaisten oikeusturvan tasossa. Eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneiden ja ratkaistujen kanteluiden määrät ovat pysyneet yli 200 vuotuisen kantelun määrissä vuodesta 2019 lukien. Toimenpiteeseen johtavien, ulosottoviranomaisen menettelyä koskevien ratkaisujen suhdetta kaikkiin ratkaisuihin kuvaava toimenpideprosentti on pysynyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian keskiarvoa alhaisempana vuodesta 2017 lukien. Oikeuskanslerin virastossa ulosottoviranomaisten menettelystä tehtyjä kanteluita tuli vuonna 2021 vireille aiempia vuosia vähemmän. Ulosottolaitoksen keskushallinnon oikeudellisessa yksikössä vireille tulleiden, ulosottomiehen menettelyä koskevien kanteluiden määrä on ollut loivasti nouseva jo ennen rakenneuudistusta. Toisaalta Rakenneuudistuksen jälkeisenä toimintavuonna 2021 huomion kiinnittämiseen antoivat aihetta 55 ratkaistusta kantelusta vain kaksi. Oikeussuojakeinoista saatujen tietojen perusteella ministeriön näkemyksen mukaan rakenneuudistuksella ei ole ollut heikentävää vaikutusta asianosaisten oikeusturvaan.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Ennen organisaatiouudistusta osa ulosottovirastoista oli kielilain mukaan yksikielisiä. Uudistuksen yhteydessä Ulosottolaitoksesta tuli yksi, kaksikielinen virasto. Myös kielitaitovaatimukset laajenivat aiempaan verrattuna.

Valtakunnallisessa virastossa on aiempaa helpompi hyödyntää henkilöstön kielitaitoa yli alue- ja yksikkörajojen. Myös asiakaspalvelun painopisteen siirtyminen puhelinpalveluun ja sähköisiin viestimiin mahdollistaa käyntiasiointia helpommin kielitaitoisen henkilöstön voimavarojen hyödyntämisen tarpeen mukaan.

Ulosoton tietojärjestelmä Uljas ja sen rinnalla toimivat muut tietojärjestelmät ovat kaksikielisiä. Ulosoton asiakirjat voidaan tuottaa asiakirjojen hallintajärjestelmässä SAHA:ssa suomeksi ja ruotsiksi. Molemmilla kotimaisilla kielillä sähköisiä palveluja tarjoavan sähköisen asiointipalvelun (Ulsan) käyttöönoton myötä asianosaisilla on mahdollisuus omalla äidinkielellään seurata asioittensa käsittelyn vaiheita ja hoitaa asioitaan omatoimisesti. Ulsan käyttöönoton arvioidaankin tuntuvasti parantaneen ulosoton edellytyksiä asianosaisten kielellisten oikeuksien toteuttamiseen.

Käytännön ongelmana on toiminnan alkuvaiheessa ollut, että ruotsinkielisiä hakijoita on hakeutunut toivottua vähemmän avoinna oleviin tehtäviin. Lisäksi ulosoton asiakaskunnan kansainvälistyminen on tuonut mukanaan laajempia kielellisiä haasteita. Näistä haasteista huolimatta oikeusministeriön näkemyksen mukaan kielellisten oikeuksien toteutuminen on toteutunut uudessa Ulosottolaitoksessa hyvin ja jo tässä vaiheessa paremmin kuin aiemmin.

Vaikutukset toiminnan laatuun

Hyvin ja laadukkaasti toimivassa ulosotossa kaikki vireille tulevat velalliset ja asiat kyetään tutkimaan tarvittavassa laajuudessa oikea-aikaisesti. Perintätoimen uudelleen järjestelyllä pyrittiin juuri siihen, että yksinkertaisempi menettely pystytään hoitamaan nopeasti ja tehokkaasti perustäytäntöönpanossa. Vaativia tapauksia käsiteltäisiin vielä aiempaa tehokkaammin laajassa täytäntöönpanossa ja erityistäytäntöönpanossa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan toiminta on tältä osin ollut oikean suuntaista, mutta tavoiteltuun tilaan ei ole vielä täysin päästy. Perustäytäntöönpanon ja koko Ulosottolaitoksen mittavat rekrytoinnit ja uuden henkilökunnan koulutus ovat vaatineet voimakasta panostusta. Alkuvaiheessa laaja täytäntöönpano on joutunut osallistumaan myös perustäytäntöönpanon tehtävien hoitoon, mikä on hankaloittanut vaativaan perintään keskittymistä ja siihen kouluttautumista. Lisäksi, kuten aiemmin selvityksessä todettiin, toimintojen rajapinnat eivät toimi vielä optimaalisesti.

Erityistäytäntöönpanon osalta muutos aiempaan oli vähäisempi. Valtakunnallinen rakenne on tehostanut toimintaa erityistäytäntöönpanossa. Myös ylimääräisiin haasteisiin on pystytty vastaamaan, kuten on nähty Ukrainan sotaan liittyvien pakotteiden hyvin onnistuneessa hoidossa.

Toiminnan yhdenmukaisuus on myös tärkeää toiminnan laadun kannalta. Ulosottoasioita tulisi käsitellä tasalaatuisesti alueesta riippumatta. Yhden viraston malli onkin varmasti edesauttanut toiminnan yhdenmukaisuutta. Myös koulutustoiminnan tehostaminen tukee toiminnan yhdenmukaisuutta koko virastossa. Yhdenmukaisuuden turvaaminen on kuitenkin jatkuva prosessi ja rakenneuudistuksen jälkeenkin on osa-alueita, joissa on syytä pyrkiä parempaan tulokseen. Esimerkiksi yhdenmukaiseen dokumentointiin on syytä kiinnittää huomiota johtamisessa, perehdytyksessä ja koulutuksessa. Yhdenmukaisen dokumentoinnin edellytyksiä on syytä parantaa myös järjestelmäkehityksellä.

Vaikutus asiantuntemukseen

Muodollista pätevyyttä tarkasteltaessa, voidaan todeta, että uudistuksen yhteydessä annetulla ulosottotoimen hallintoasetuksella ulosottoylitarkastajien kelpoisuusvaatimuksia nostettiin koulutuksen osalta korkeammalle tasolle kuin edeltävän organisaation kihlakunnanulosottomiehillä. Myös Ulosottolaitoksen henkilöstön yleistä koulutustasoa kuvaava indeksi on hienokseltaan nouseva.

Rakenneuudistuksen toimeenpanon yhteydessä on kiinnitetty huomiota koulutustoiminnan edelleen kehittämiseen ja uuden organisaation koulutustarpeiden kartoittamiseen.

Perinnän uudelleen järjestäminen luo osaltaan mahdollisuuden asiantuntemuksen kasvattamiseen. Esimerkiksi laajan täytäntöönpanon suunniteltu työnkuva antaa aiempaa järjestelmää huomattavasti paremmat mahdollisuudet perehtyä vaativiin perintätapauksiin ja sitä kautta ammattitaidon lisäämiseen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan rakenneuudistuksen vaikutukset asiantuntemukseen ovat täytäntöönpanon tässä vaiheessa tavoitteiden mukaiset.

Perintätulos

Rakenneuudistuksen valmisteluvaiheessa monilta tahoilta esitettiin huoli siitä, että uudistus vaikuttaa Ulosottolaitoksen perintätulokseen heikentävästi. Tämä huoli on oikeusministeriön näkemyksen mukaan osoittautunut aiheettomaksi. Perintätulos oli heti uuden Ulosottolaitoksen ensimmäisenä toimintavuonna 2021 kaikkien aikojen korkein ja kuluvan vuoden raportointi ennakoi korkeaa perimistulosta. Perimistuloksen tasoa voidaan pitää erittäin hyvänä, kun otetaan

huomioon uuden organisaation käynnistäminen, pandemia ja henkilökunnan paineet muutostilanteessa.

Uudistuksella tavoitellut säästöt

Hallituksen esityksessä keskeisenä tavoitteena oli muuttaa Ulosottolaitoksen organisaatiota ja toimintaa siten, että se mahdollistaa sopeutumisen myös tulevaisuuden mahdollisiin määrärahaleikkauksiin, menettelyn tehokkuus ja oikeudenhoidon laatu säilyttäen. Tavoitteena oli luoda rakenteet, jotka vastaavat taloudellisiin ja toiminnallisiin haasteisiin myös pitemmällä tähtäimellä.

Uudistus pitää sisällään monenlaista sopeuttamista. Sen tuloksena työtä tehdään kevyemmässä organisaatiorakenteessa, pienemmällä henkilökunnan määrällä, mutta tarkoituksenmukaisemmalla henkilöstörakenteella ja tehokkaammilla prosesseilla. Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välillä laaditun yhteistyöpöytäkirjan[4] mukaan saavutettavien säästöjen kautta arvioitiin päästävän jopa tuottavuushyötyleikkauksiin (täysimääräisenä 4 milj. euroa vuodessa vuodesta 2023 lähtien).

Rakenneuudistuksen suunnitteluvaiheessa laaditussa kustannushyötyanalyysissa säästöjen arvioitiin tapahtuvan suurimmalta osin henkilöstömenojen supistumisen kautta. Ulosottolaitos onkin jo rakenneuudistuksen valmisteluvaiheessa vähentänyt merkittävästi virkojen määrää. Vuonna 2015 ulosotossa oli 1 364 virkaa. Rakenneuudistuksessa Ulosottolaitoksen suunniteltu virkojen määrä oli 1 140. Lisäksi Ulosottolaitoksen organisaatiorakennetta on muokattu ja prosesseja tehostettu. Ulosottolaitos on myös varautunut ennalta rakenneuudistuksen toimeenpanon jälkeisten vuosien rahoitustarpeeseen kasvattamalla siirtyvien määrärahojen osuutta.

Säästötoimista huolimatta Ulosottolaitos on siinä tilanteessa, että sille suunniteltu kehyskauden perusrahoitus on riittämätön. Erityisesti ennakoitua kalliimpi ulosottoylitarkastajien ves-ratkaisu[5] ja kasvaneet ict-menot sekä uudistuksessa suunniteltua laajempi toimipaikkaverkosto ovat aiheuttaneet sen, että Ulosottolaitos ei pysty toteuttamaan tuottavuushyötyleikkauksia ainakaan suunnitellussa aikataulussa vaarantamatta toiminnan tasoa ja tuloksellisuutta. Taloudellinen tilanne on erittäin hankala rakenneuudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Lisäksi taloudellinen tilanne kuormittaa henkilöstöä ja vaikuttaa myös työssäjaksamiseen.

[4] VM/2415/02.02.00.99/2015, OM 19/042/2015

[5] Perustäytäntöönpanon ja kihlakunnanvoutien ves-neuvottelut ovat vielä kesken ja sopimusten taloudellista vaikutuksia ei vielä pysty arvioimaan.

Yhteenveto

Rakenneuudistuksen täytäntöönpanossa ei ole miltään osin tapahtunut merkittävää notkahdusta toiminnan tai tuloksellisuuden tasossa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan Ulosottolaitoksen rakenneuudistus on edennyt oikeasuuntaisesti ja joiltain osin on jo päästy tavoitellulle tasolle.

Tarkastelujakson lyhyyden vuoksi ei voida kuitenkaan vielä antaa kokonaisarviota hankkeen onnistumisesta. Lisäksi mm. keskeneräiset virkaehtisopimusneuvottelut ja Ulosottolaitoksen taloudellinen tilanne aiheuttavat riskejä hankkeen tavoitteiden toteuttamiselle.

On myös otettava huomioon, että viraston henkilökunnan työhyvinvointi on rasittunut pitkän rakenneuudistuksen valmistelujakson aikana sekä ulkoisten tekijöiden, kuten pandemian ja siihen liittyvien seikkojen takia. Myös venyneet virkaehtosopimusneuvottelut ovat luoneet ylimääräisiä paineita. Henkilökunnan työhyvinvointiin on pyritty virastossa panostamaan ja näin ehkäisemään sen negatiivisia vaikutuksia rakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumiseen.

LIITE Selvitys URA-hankkeen vaikutuksista, Ulosottolaitoksen sisäinen selvitys vuoden 2020 rakenneuudistuksen toimivuudesta ja vaikutuksista