EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Asia

VNS 13/2022 vp Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta
Suomen Kihlakunnanvoudit ry:n lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO

Selonteko yleisesti

Suomen Kihlakunnanvoudit ry pitää perusteltuna ja onnistuneena ratkaisuna, että koko oikeudenhoitoa on pyritty tarkastelemaan kokonaisuutena sen sijaan, että tarkastelun keskiössä olisi ollut vain jonkin oikeudenhoidon osa-alueen omat erityiskysymykset. Oikeudenhoidon toimijoiden välillä vallitsee tyypillisesti monialainen keskinäisriippuvuus, jossa eri viranomaiset ja muut tahot osallistuvat ja vuorovaikuttavat prosessiin sen osana. Esimerkiksi ulosottomenettely kytkeytyy tuomioistuinmenettelyyn eri tavoin; tuomioon perustuvat velvoitteet muodostavat merkittävän osan ulosoton täytäntöönpanotehtävistä, ja samanaikaisesti mahdollisuus tuomioiden aineellisoikeudellisen sisällön tehokkaaseen toteuttamiseen täytäntöönpanomenettelyssä on edellytyksenä sille, että tuomioilla on myös niiden ansaitsema tosiasiallinen merkitys. Sektorikohtaisten erityistarpeiden ohella avoin tarkastelu oikeudenhoidon tilasta, tarpeista ja mahdollisista muutoksista muun muassa viranomaisten tehtävien osa-alueisiin on siten tarpeellista.

Yhdistyksemme pääosin kannattaa selonteossa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia. Pidämme esitettyjä toimenpiteitä tarpeellisina, ja niiden perusteena olevat nykytilan arviointi ja käsitys toimintaympäristön muutoksista ovat oikeaan osuneita. Lausumme selonteosta joiltain osin tarkemmin, lähinnä Ulosottolaitokseen ja ulosottomenettelyyn liittyvien seikkojen osalta.

Määrärahatarve

Selonteon liitteen 1 oikeudenhoidon resurssien varmistamista koskevat tavoitteet muodostavat keskeiset reunaehdot kroonisesta resurssivajeesta kärsivien oikeudenhoidon toimijoiden mahdollisuuksille suoriutua tehtävistään sekä suunnitella ja kehittää toimintaansa vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön tarpeita.

Selonteossa esitetyllä tavalla Ulosottolaitos on toteuttanut vastikään sekä absoluuttisesti että suhteellisesti arvioiden huomattavan suuret määräraha- ja henkilöstövähennykset, joiden tuloksena ulosoton htv-määrä on nyt n. 200 htv:ta viime vuosikymmenen puolivälin tilannetta alhaisempi. Säästöt toteutettiin Ulosottolaitoksen kokonaisvaltaisen rakenneuudistuksen yhteydessä. Uudistuksessa muutettiin organisaation ohella täytäntöönpanomenettelyä ja virkarakennetta merkittävästi, uudistettiin lainsäädäntöä sekä kehitettiin tietojärjestelmiä ja sähköisiä palveluita. Uudistusta voi

luonnehtia erittäin laajaksi ja taloudelliselta merkitykseltään mittavaksi kokonaisuudeksi.

Toteutettujen henkilövähennysten tuloksena Ulosottolaitoksen virkojen ja henkilöstön määrä ovat nykyisen tehtävä- ja työmäärän nähden jo niukat. Silti viraston perusrahoituksen määrä on riittämätön. Henkilöstövoimavarojen niukkuus aiheuttaa toiminnallista haavoittuvuutta sekä hankaluuksia mm. työn organisoinnissa. Ulosottolaitoksen henkilöstön työkuormituksesta aiheutuva sairastavuus on ollut huolestuttavan korkeaa, ja useissa työhyvinvointikyselyissä on todettu muun muassa työn määrän ja resurssien niukkuuden olevan merkittävä työhyvinvointia heikentävä tekijä.

Ulosottolaitokselta tulevina vuosina edellytettävät uudet säästövelvoitteet tulevat vaatimaan tuntuvia, jopa yli sadan henkilötyövuoden suuruisia, lisävähennyksiä vasta äskettäin toteutettujen n. 200 htv:n lisäksi. Uudet säästöt tulevat aiheuttamaan vakavan vaaran siitä, että viraston kyky suoriutua laissa säädetyistä tehtävistään heikkenee. Henkilöstö ei tule riittämään yhtä aikaa sekä tulokselliseen että laadullisesti tasokkaaseen työhön. Aiheutuu myös riski siitä, että toteutetun rakenneuudistuksen potentiaali jää saavuttamatta. Verraten todennäköisinä pidettäviä seurauksia tulisivat olemaan:

1. Ulosottomenettelyn asianosaisten kärsimät oikeusturvamenetykset.

    - Velkojat, joita ovat esimerkiksi julkisyhteisöjen ja luottolaitosten lisäksi myös esimerkiksi elatusapusaatavia ja rikosvahingonkorvauksia perivät yksityishenkilöt, joutuisivat kärsimään heille kuuluvien oikeuksiensa toteutumisen hidastumisesta käsittelyaikojen kasvaessa.

    - Yhtäläisesti velallisten lisävelkaantuminen pahenisi muun muassa velkojen hitaamman täytäntöönpanon ja samanaikaisen viivästyskorkojen kertymisen vuoksi.

    - Toiminnan laadullisen kehittämisen kärsiminen ja jopa suoranainen laadun heikkeneminen aliresursoinnin paineessa olisivat myös vaarana aiheuttaen haittaa kaikille ulosottomenettelyn asianosaisille.

2. Fiskaalisina vaikutuksina valtiolle tuloutettavien ulosottomaksutulojen vähentyminen sekä verojen ja julkisten maksujen perinnän volyymin vähentyminen.

    - Melko vähäinenkin suhteellinen pudotus Ulosottolaitoksen perintätuloksessa merkitsisi julkisen talouden hyväksi perittävien ja tuloutettavien rahamäärien moninkertaista menetystä määrärahasäästöihin verrattuna, jolloin määrärahavähennykset johtaisivat ilmeisen kontraproduktiiviseen lopputulokseen.

3. Ulosottolaitoksen entuudestaan kuormittuneen henkilöstön kuormittumisen pahentuminen.

    - Aliresursoidun viraston toiminnan haavoittuvuus lisääntyisi, ja johtamisen ja hallinnon painopiste siirtyisi entistä enemmän resurssien käytön johtamiseen ja hallitsemiseen toiminnan kehittämisen sijaan. Kaikki tämä tulisi johtamaan pahenevaan kierteeseen, jossa aliresursoidun ja sellaisenaan toiminnallisesti entistä haavoittuvamman viraston toimintakyky

heikkenisi suhteellisesti henkilöstövähennysten määrää enemmän sairastavuuden kasvaessa ja toiminnan muun haavoittuvuuden seurausten vuoksi.

- Määrärahavajeen vuoksi työn sujuvuutta ja hallintaa parantavien tietojärjestelmä- ja muiden hankkeiden kehittäminen myös vaikeutuisi.

Selonteossa on esitetty Ulosottolaitokselle 6,5 miljoonan euron lisämäärärahaa, joka muodostuisi osittain entisistä säästövelvoitteista luopumisesta ja pienemmältä osin määrärahalisäyksestä. Esitys on erittäin säästäväinen ja sen voi katsoa edustavan ehdotonta minimitasoa. Ulosottolaitoksen työmäärän voi ennustaa kasvavan tulevina vuosina ottaen huomioon vallitsevan taloustilanteen ja siihen liittyvät suuret epävarmuustekijät, mikä tulee aiheuttamaan uusia toiminnallisia haasteita.

Selonteossa on tuotu esiin myös tavoite toteuttaa Ulosottolaitoksessa hallittua henkilöstösuunnittelua ja kohdennettuja vähennyksiä automaatiota ja kehittyviä teknologioita hyödyntävien ratkaisujen myötä. Tältä osin haluamme kuitenkin korostaa, että teknologisen kehityksen mahdollisuudet vähentää henkilövoimavarojen tarvetta ovat rajalliset, ja niitä mahdollisuuksia, monien muiden uudistusten ja kehittämistyön ohella, on jo tähän mennessä toteutettu laajamittaisesti. Lainkäyttömenettelyn kysymyksessä ollessa on rajansa, kuinka paljon tehtäviä voidaan automatisoida lainkäyttöön kuuluvan huolellisen ratkaisuharkinnan siitä kärsimättä. Toki teknologian hyödyntämistä, toiminnan yleistä taloudellisuutta ja työn tuottavuuden parantamista tulee jatkossakin edistää. Yksistään säästöjen tavoittelun ei tulisi olla päämäärä, vaan teknologian kehittämisen ja muunkin kehitystyön tuottamia saavutuksia tulisi käyttää ensisijaisesti Ulosottolaitoksen toiminnan laadun ja tuloksellisuuden parantamiseen, mikä palvelisi asianosaisia, yhteiskuntaa ja myös julkista taloutta jatkuvien määrärahaleikkausten tuottamia säästöjä enemmän.

Toiminnan, johtamisen, työtapojen ja organisaation jatkokehittämisellä voidaan myös vähentää henkilöstön kuormittumista työn sujuvuutta ja hallittavuutta parantamalla. Mitkään näistä keinoista eivät kuitenkaan ole yksin riittäviä, mikäli henkilöstöä on liian vähän tarpeeseen nähden.

Ulosottolaitosta suoraan koskevat muut toimenpide-ehdotukset

Tietojärjestelmäkehitys

Ulosottolaitoksen tietojärjestelmäkehitystä on pidettävä suurelta osin onnistuneena, ja se on parantanut työnteon edellytyksiä sekä työn sujuvuutta, tuottavuutta ja myös laatua. Pidämme tärkeänä Ulosottolaitoksen tietojärjestelmien ja niihin liittyvien rajapintaratkaisujen kehittämistä edelleen (liite 1, sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostaminen, kohta 18). Tietojärjestelmäkehitykseen tulee kohdentaa riittävästi taloudellisia- ja henkilövoimavaroja.

Ylivelkaantumisen ehkäisy

Ylivelkaantumisen ehkäisyä on tarkasteltu selonteossa talous- ja velkaneuvonnan, Ulosottolaitoksen ja velkaneuvonnan yhteistyössä toteuttaman ennakoivan talousneuvonnan sekä talousosaamisen toiminnon näkökulmasta. Näitä palveluita pidämme tärkeinä ylivelkaantumisen estämisen ja velkaongelmien hallinnan näkökulmasta, mikä kuitenkin edellyttää myös toimintoihin osallistuvien viranomaisten riittävää resursointia. Käyttöön otetaan myös positiivinen luottorekisteri sekä on

toteutettu tai valmisteltu eräitä muitakin selonteossa mainittuja lainmuutoksia. Vaikkakin toteutettujen ja vireillä olevien keinojen voidaankin odottaa olevan osavaikutteisesti tehokkaita, tarvitaan ylivelkaantumisen vähentämiseksi jatkossa vielä laajempaa strategista ja poikkihallinnollista selvitystyötä ja selvitystyön tuloksena mahdollisesti löydettävien uusien harkittujen lainsäädännöllisten ja muiden ratkaisujen omaksumista.

Ulosottoasioiden kiertonopeuden hillitseminen

Pidämme tarpeellisena lainsäädännöllisten ja ilmeisesti ulosottomaksuihin perustuvien maksupoliittisten mahdollisuuksien selvittämistä ulosottoasioiden aiheettoman tiuhan kiertonopeuden hillitsemiseksi ja ulosottoasioiden passiivirekisteröinnin houkuttavuuden lisäämiseksi (liite 1, kohta 8). Näiden pyrkimysten toteuttaminen oikein valituilla keinoilla voi tuottaa Ulosottolaitokselle huomionarvoisia toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä ilman asianosaisten oikeusturvan heikkenemistä.

Ulosottolaitoksen asiakkaiden käynti- ja puhelinasiointia koskeva selvitystyö

Selonteossa on esitetty myös Ulosottolaitoksen toimipaikkaverkostoa ja puhelinpalveluvalmiuksien kehittämistä erikseen toteutettavan selvitystyön pohjalta (liite 1, oikeuspalvelujen saatavuuden ja asiakaspalvelujen parantaminen, kohta 7). Selvittämistä on aiheellista pitää perusteltuna. Selvitystyö tulee toteuttaa huolellisesti. Ulosottolaitoksen henkilöstön kuulemisesta ja osallistumisesta selvitystyöhön tulee huolehtia.

Muut toimenpiteet

Viranomaisten työnjakoon liittyvät ehdotukset

Aiemmin todetulla tavalla suhtaudumme myönteisesti siihen, että oikeudenhoitoa on pyritty tarkastelemaan kokonaisuutena sektorirajat ylittäen. Selonteon toimenpide-ehdotuksissa tämä laaja-alainen tarkastelu ilmenee muun muassa siten, että on kartoitettu tarkemman selvittämisen arvoisiksi katsottuja asiakokonaisuuksia, joiden osalta viranomaisten kesken vallitsevien työnjakojen uudelleenarviointi voisi olla paikallaan. On esimerkiksi ehdotettu tarkasteltavaksi viranomaisten työnjakoa sakon muuntorangaistukseen, menettämisseuraamuksiin ja rikosvahinkoasioihin liittyen (liite 1, sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostaminen, kohta 10) sekä riidattoman velkomusmenettelyn ja velkajärjestelyn kehittämisen tarkastelua ja jopa suoraan ulosottokelpoisten saatavien alan laajentamista (kohta 4). Tämän kaltaisten kysymysten avoin tarkastelu ja huolellinen jatkoselvittäminen ovat näkemyksemme mukaan perusteltuja.

Tietojärjestelmäkehitykseen liittyvät tavoitteet

Lisäksi selonteossa on aiheellisesti kiinnitetty huomiota oikeudenhoidon tietojärjestelmien yhteensopivuuden parantamiseen ja tietojärjestelmien toimintavarmuuden, ylläpidon ja jatkokehittämisestä huolehtimiseen (liite 1, sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostaminen, kohta 16) sekä viranomaisten järjestelmien rajapintojen kehittämiseen (kohta 17). Tietojärjestelmien yhteensopivuus ja rajapintaratkaisut viranomaisten välillä ovat tarpeellisia asioiden tehokkaan digitaalisen käsittelyn edistämiseksi, ja niihin on pystyttävä kiinnittämään aiempaa paremmin huomiota. Esimerkiksi oikeushallinnon sisällä ei pitäisi päästä syntymään sellaista tilannetta, jossa sektorikohtaisia tietojärjestelmiä kehitetään ottamatta huomioon koko oikeudenhoidon

ketjun yhteisiä sekä oikeuslaitoksen ja sidosryhmien yhteisiä hyötyjä ja tarpeita. Riita-asioiden käsittelyprosessin kannalta myös esitys luottojen yksilöintiin liittyvän järjestelmän kehittäminen (kohta 15) on käsityksemme mukaan jatkoselvittämisen arvoinen.

Yhdistyksemme pitää sähköisten asiointipalveluiden tarjonnan laadun ja monipuolisuuden parantamista myös tavoiteltavana (liite 1, oikeuspalvelujen saatavuuden ja asiakaspalvelujen parantaminen, kohta 2). Oikein suunnitelluilla ja toimivilla sähköisillä asiointipalveluilla voidaan saavuttaa entistä parempaa asiakaspalvelua, mutta myös saavuttaa hyötyjä viranomaisen työn kannalta, mikäli tarjottavat sähköiset asiointipalvelut integroituvat viranomaisten käsittelyjärjestelmiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Sähköisten asiointipalveluiden kehittämisessä tuleekin ottaa huomioon myös asiointipalveluiden ja asiankäsittelyjärjestelmien yhteensopivuus, rajapinnat ja integraatio.

Henkilöstötavoitteet

Kiitämme henkilöstörakenteen, henkilöstön osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittämisen sekä työtapojen kehittämisen tukemisen nostamista toimenpide-ehdotukseksi (liite 1, sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostaminen, kohta 19). Tältä osin on syytä korostaa myös riittävien henkilöstövoimavarojen tarvetta. Esitetyt, sellaisenaan kannatettavat tavoitteet eivät voi toteutua toivotulla tavalla, mikäli henkilöstövoimavarat eivät ole alkuunkaan riittävät.