



VAASAN AMMATTIKORKEAKOULU
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Atte Alanne

ULOSOTTOTOIMEN RAKENNEUUDIS- TUSHANKE

Yksikkö Liiketalous
2020

TIIVISTELMÄ

Tekijä	Atte Alanne
Opinnäytetyön nimi	Ulosottotoimen rakenneuudistushanke
Vuosi	2020
Kieli	suomi
Sivumäärä	37 + liitteet
Ohjaaja	Marika Teirfolk-Naarmala

Tutkimuksen taustalla on ulosottotoimen käsillä oleva rakenneuudistushanke, jonka tarkoituksena on kehittää ulosoton organisaatiota, lainsäädäntöä, sen tietotekniikkaa, ulosottomenettelyä ja tarvittavaa henkilöstörakennetta luotettavuuden ja taloudellisuuden parantamiseksi oikeusturvaa vaarantamatta.

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää mitkä ovat syyt uudistukselle, kuinka se tullaan toteuttamaan ja millainen on uusi organisaatorakenne. Opinnäytetyössä tutkitaan lisäksi mitä käytännön vaikutuksia uudistuksesta seuraa velalliselle, kun ulosoton täytäntöönpanotehtävät jaetaan uudella tavalla. Tutkimuksen on tarkoitus lisäksi kartoittaa mahdolliset riskitekijät organisaatiomuutoksen takia, ja tutkia kuinka niihin varaudutaan.

Tutkimus on laadullinen ja se toteutettiin tapaustutkimuksena. Tutkimuksen tekeminen oli pitkä prosessi ja se keskittyi pitkälti hallitusten esitysten tutkimiseen ja niistä johtopäätösten tekemiseen. Tukena käytin teoksia ulosottokaaresta, jotta sain paremman kuvan ulosoton lainsäädännöstä. Tutkimuksen tulokset ovat suuntaa antavia, sillä on mahdotonta ennakoita tarkkoja vaikutuksia ennen kuin uudistus on ollut jonkin aikaa voimassa.

Lähteenä toimivat ajankohtainen lainsäädäntö, ulosottotoimen uudistusta koskevat hallituksen esitykset ja haastattelu. Tärkeimmät lait tutkimuksen suorittamisen kannalta ovat ulosottokaari sekä perustuslaki

VAASAN AMMATTIKORKEAKOULU
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES
Name of the Degree Program

ABSTRACT

Author	Atte Alanne
Title	Change in the Organization of Enforcement in Finland
Year	2020
Language	Finnish
Pages	37 + 1 Appendices
Name of Supervisor	Marika Teirfolk-Naarmala

The topic of the thesis was organization change in the enforcement organization. The aim of the structural change was to make the enforcement organization more efficient by improving the following aspects in the enforcement organization: legalization, construction of the organization, digitalization, the enforcement process and personnel structure.

These changes are meant to impact trust and economic efficiency without risking the protection stipulated in the law. Another mission of the study was to find out the reasons behind the need for change the construction of the organization, how the organization change is made and how organization has changed after these modifications are done. Thesis also studied how these changes are likely to impact the customers of foreclosure in practice after the enforcement missions are implemented. Still another aim of the study was also examining the possible challenges of the change and what kind of preparations are in place to make sure that those challenges can be overcome.

Thesis is qualitative and it was made as case study. Making this thesis was a long process and it is mostly based on government's presentations and conclusions based on those presentations. As a support for this study I used books about enforcement law so that I could form better picture from the whole case. Results of this thesis are directive. It is impossible to know how these changes will really affect enforcement organization before they are implemented.

The sources used were today's law, government presentations and interview of the leading distrainer Ulf Böling. Most important laws for the thesis were constitutional law and enforcement law.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1	JOHDANTO.....	7
2	ULOSOTTOVIRASTO MUUTOSTEN EDESSÄ.....	9
	2.1 Muutokset ulosoton piiri ja -hallinto-organisaatioon.....	9
	2.2 Ulosottoa sääntelevän lainsäädännön uudistukset vaiheittain	10
	2.2.1 Ulosottolainsäädäntö nykypäivänä.....	11
	2.3 Ulosottoprosessi ja sen täytäntöönpano	12
	2.3.1 Muutoksenhakeminen ulosoton päätökseen.....	14
3	ULOSOTTOVIRASTO TÄNÄÄN.....	16
	3.1 Ulosoton tilastoja	19
4	URA-HANKEEN TOTEUTUMINEN	21
	4.1 URA-hankkeen tavoitteet.....	21
	4.2 Kuinka hanke tullaan toteuttamaan.....	22
	4.3 Uudistukset täytäntöönpanoon.....	24
	4.4 Merkittävimmät riskit	25
	4.5 Koska hanke tulee toteutumaan	27
5	URA-HANKKEEN VAIKUTUKSET ULOSOTTOVIRASTON TOIMINTAAN.....	28
	5.1 Johtavan kihlakunnanvoudin Ulf Bölingin haastattelu	28
	5.2 Ulosottoa rakennemuutokseen liittyvät asetusluonnokset	31
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	33
	6.1 Tutkimuskysymykset	33
	6.2 Tutkimusongelma	34
	6.3 Mahdolliset jatkotutkimukset.....	34
	6.4 Opinnäytetyöprosessi.....	35
	LÄHTEET.....	36

LIITTEET

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuva 1 ulosottomenettelyn päävaiheet (Linna 2014, 24.).....	15
Kuva 3. Ulosottopiirit (Suomen kihlakunnanulosottomiesten yhdistys ry.)	18
Kuva 4. Erikoisperintäalueet (Suomen kihlakunnanulosottomiesten yhdistys ry.)	18
Kuva 5. Ulosottolaitoksen asiamäärät (Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018.)	19

LIITELUETTELO

LIITE 1. Haastattelukysymykset

1 JOHDANTO

Tämä opinnäytetyö käsittelee ulosotto organisaation nykytilaa ja ulosoton rakenneuudistushankkeen vaikutuksia siihen. Rakenneuudistushanke tulee muuttamaan ulosoton toimintaa merkittävästi ja se tulee vaikuttamaan niin velallisiin kuin myös virkamiehiin, jotka työskentelevät ulosoton piirissä.

Uudistuksen taustalla on oikeusministeriön toimeksianto valtakunnanvoudille, jossa on annettu tavoitteeksi parantaa taloudellisuutta ja tuottavuutta ilman, että asianosaisten oikeusturva vaarantuu. Toimeksianto perustuu saatuihin ulosottotoimen tulostavoitteisiin ja vuosille 2013–2025 laaditun oikeudenhoidon uudistusohjelmaan. Oikeudenhoidon uudistusohjelman mukaan ulosotto on organisoidava asianmukaisesti oikeudenhoidon, täytäntöönpanon tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä hyvän palvelukyvyn vaatimusten mukaisesti. Uusi organisaatio perustuu ulosotto-organisaation yksiportaistamiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että nykyiset 22 ulosottovirastoa ja Valtakunnanvoudinvirasto lakkaisivat ja tilalle perustettaisiin yksi koko valtakunnan kattava ulosottovirasto. Uudistuksen keskiössä on myös uudelleen jaetut täytäntöönpanotehtävät. Ulosottotoimen rakenneuudistushankkeen on tarkoitus toteutua 01.12.2020 mennessä. Oikeusministeriön ja Valtakunnanvoudinviraston välisen kaudelle 2018–2021 laaditun tulostavoiteasiakirjan (OM 35/013/2017) mukaan ulosottolaitoksen tavoitteena vuoteen 2025 on oikeudenmukainen, korkealaatuinen, tehokas ja taloudellinen ulosotto. (HE 71/2018 vp.)

Tutkimuksen idea lähti kiinnostuksestani ulosottotoimintaan, sillä se on osa monen suomalaisen elämää. Perinnällä vaikutetaan merkittävästi yksilön oikeusturvaan, siksi on myös tärkeää seurata ulosoton toimintaa. Uudistus on tällä hetkellä erittäin ajankohtainen aihe ja sen vaikutukset tulevat näkymään selvästi myös ulosoton toiminnassa.

Tutkimusongelmaksi muodostui, miten URA-hanke tulee käytännössä vaikuttamaan täytäntöönpanotoimintaan. Tällä hetkellä täytäntöönpanotehtävät on jaet-

tu laajaan, perus- ja eritystäytäntöönpanoon. Uudistuksen jälkeen täytäntöönpanotehtävät tullaan jakamaan uudella tavalla asian laadun ja vaativuuden mukaan. Perustäytäntöönpanossa tullaan käsittelemään rutiininomaiset perusasiat ja laajassa täytäntöönpanossa vaikeammat ja enemmän harkintavaltaa vaativat tapaukset. Opinnäytetyössä perehdytään kahteen tutkimuskysymykseen: Ensimmäiseksi tutkimuskysymykseksi muodostuu, kuinka tämä tulee vaikuttamaan ulosoton velallisiin. Toinen tutkimuskysymys on, kuinka uudistuksen mahdolliset ongelmat selvitetään ja kuinka niitä ennaltaehkäistään.

Opinnäytetyön tutkimusmetodi on laadullinen. Lähteinä opinnäytetyössä käytetään oikeuskirjallisuutta, haastattelua, oikeushallinnon ja -ministeriön julkaisuja. Näitä julkaisuja ovat hallituksen esitykset ja valtakunnanvoudinviraston julkaisut. Haastateltavana toimi johtava kihlakunnanvoudi Ulf Böling Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ulosottovirastosta.

Toisessa luvussa keskitytään ulosottoviraston nykytilaan ja sitä säätelevään lainsäädäntöön. Kolmannessa luvussa tarkastellaan ulosoton tilastoja ja sen rakenneverkostoa. Neljäs luku keskittyy rakennemuutoshankkeeseen ja siihen, kuinka hanke tullaan toteuttamaan ja miksi se tarvitaan sekä sen vaikutuksista ulosottoviraston toimintaan. Viidennessä kappaleessa on johtavan kihlakunnanvoudin Ulf Bölingin haastattelu. Lopuksi esitetään tutkimuksen johtopäätökset ja omia pohdintoja aiheen pohjalta.

Aikaisemmin URA-hanketta on tutkittu Henna Peltosen opinnäytetyössä 2018 Pirkanmaan viraston näkökulmasta hieman yksityiskohtaisemmin. Tämä tutkimus pyrkii avaamaan hanketta laajemmassa näkökulmassa menemättä liian tarkkoihin yksityiskohtiin.

2 ULOSOTTOVIRASTO MUUTOSTEN EDESSÄ

Tässä kappaleessa tullaan käsittelemään ulosoton organisaatio- ja lakimuutosten pääpiirteitä. Tarkoituksena on avata, kuinka nykypäivän organisaatorakenteseen on päädytty.

2.1 Muutokset ulosoton piiri ja -hallinto-organisaatioon

Ulosoton piiriorganisaatio on kokenut paljon muutoksia jo vuodesta 1996 lähtien. Tuolloin tehtiin siirtymä erilliseen ulosotonorganisaatioon nimismiesjärjestelmästä. Tässä poikkeuksena oli muutama Lapin kihlakunta ja Kainuun kihlakunta. Näissä paikoissa nimismies toimi edelleen myös ulosottomiehenä ulosottokaaren voimaantuloon saakka. (HE 71/2018 vp, 6.)

Ulosottopiirien määrä on vähentynyt uudistuksien myötä merkittävästi. Vuonna 1996 piirien määrä väheni 231:stä 70:een. Tämä johtui paikallishallintouudistuksesta. Piirit vähentyivät jälleen, kun oikeusministeriö päätti yhteistoiminta-alueista. Vuoteen 2005 mennessä piirien määrä oli 51. Vuonna 2008 Tuli voimaan valtioneuvoston asetus ulosottopiireistä (865/2007) Tämän päätöksen nojalla piirejä vähennettiin nykyiseen 22:een. Asetuksessa yhdistettiin yhden ulosottoviranomaisen piiriin yksi tai useita kihlakuntia. Tällä hetkellä on siis 22 päätoimipaikkaa ja näiden lisäksi löytyy 42 sivutoimipaikkaa. (HE 71/2018 vp, 6.)

Ulosoton hallinto-organisaatio on kokenut seuraavia muutoksia vuosien aikana. Vuonna 2010 organisaatio muuttui kolmiportaisesta kaksiportaiseksi, kun valtakunnanvoudinvirasto perustettiin ja läänihallitukset lakkautettiin. Tässä vaiheessa oikeusministeriön tehtäväksi jäi ulosottolaitoksen strateginen suunnittelu ja ohjaus, talousarvionsuunnittelu ja säädösvalmistelu. Valtakunnanvoudin viraston tehtävänä on hallinnollinen yleinen johto, ohjaus ja valvonta. Virastolla on vastuu ulosottotoimen operatiivisesta johtamisesta ja kehittämishankkeiden toteutumisesta. Valtakunnanvoudinvirasto toimii myös asiantuntijaorganisaationa ministe-

riön ohjaus- ja suunnittelujärjestelmälle, säädösvalmistelulle ja poliittiselle johdolle. (HE 71/2018 vp, 6.)

Tulevan uudistuksen tarkoitus on lakkauttaa nykyiset 22 ulosoton piiriä ja valtakunnanvoudinvirasto. Näiden tilalle perustetaan vain yksi suuri, koko valtakunnan kattava ulosottovirasto. On selvää, että uudistus on yksi suurimmista tähän mennessä.

2.2 Ulosottoa sääntelevän lainsäädännön uudistukset vaiheittain

Ulosottolainsäädäntö on muuttunut merkittävästi vuosien saatossa. Ulosottolainsäädäntö on käynyt läpi kokonaisuudistuksen. Tämä uudistus toteutettiin neljässä vaiheessa. Uudistus on alkanut 1990-luvun puolivälissä ja päättynyt 2008-luvun alussa voimaan tulleeseen ulosottokaareen (705/2007). Kokonaisuudistuksessa kehitettiin ulosoton organisaatiota, ulosottooperusteita sekä ulosotossa käytettyjä menettelyitä. (HE 71/2018 vp, 5.)

Ensimmäinen vaihe tuli voimaan 1.12.1996. Tämä uudistus koski ulosoton organisaatorakenteen uudistusta, jossa luovuttiin kaksijakoisesta järjestelmästä ja siirryttiin erilliseen ulosotto-organisaatioon. Toinen kokonaisuudistuksen vaihe tulivoimaan 2004 ja siinä käsiteltiin ulosottooperustetta, yleistä menettelyä ja häätöä. (Linna ja Leppänen 2014, 5,7.)

Kolmannessa vaiheessa uudistettiin ulosmittausta, myyntiä ja tilitystä koskevia säännöksiä (L 469/2006). Uudistuksen keskeisimmät kysymykset olivat velallisen taloudellisen vähimmäissuojan taso ja huutokauppaan nähden vaihtoehtoiset myyntimuodot. Kolmannen vaiheen uudistukset tulivat voimaan vuoden 2007 alussa. Neljännessä vaiheessa korvattiin ulosottolaki ja säädettiin ulosottokaari. Lainsäädäntöä on myös muutettu vuonna 2010, jolloin tehtiin muutoksia ulosottokaareen. Uudistuksessa tehtiin valtakunnanvoudinviraston perustamisesta aiheutuvat muutostarpeet. Virasto perustettiin samoihin aikoihin voimaan tulleella

valtakunnanvoudinvirastosta annetulla lailla. Viimeisin muutos lakiin on tehty vuonna 2016. (He/2018/71 vp, 5.)

2.2.1 Ulosottolainsäädäntö nykypäivänä

Ulosottokaari (15.6.2007/705) koostuu yhteensä kolmestatoista luvusta ja se sisältää ulosottoon kuuluvan lainsäädännön kokonaisuudessaan. Ensimmäinen luku pitää sisällään yleiset säännökset ja määritelmät. Ulosottokaaren mukaisesti pannaan täytäntöön riita- tai rikosasiassa asetettu yksityisoikeudellinen, tuomioon tai muuhun siinä tarkoitettuun ulosottoperusteeseen sisältyvä: velvoite, raha- tai tavarasuoritukseen (maksuvelvoite), velvoite luovuttaa toiselle kiinteää omaisuutta tai määrätty irtain omaisuus (Ulosottokaari 1§.)

Menettelyä ohjataan ulosottokaaren ensimmäisen luvun 19 §:ssä säädetyllä asianmukaisuuden vaatimuksella. Tällä ohjataan ulosottoviranomaisten toimintaa siten, että kaikkia tulee kohdella yhdenmukaisesti. Harkintavaltaa tulee siis soveltaa samantapaisiin tapauksiin yhdenmukaisesti. Ulosottoviranomaisilla on suhteellisen laajat toimivaltuudet, joita tulee käyttää lain sanelemalla tavalla. Viranomaisten tulee toimia tehtävissään myös puolueettomasti. Tämä tarkoittaa, että kaikkia velallisia tulee kaikkia kohdella samalla tavalla. Ulosoton tulee toimia avoimesti ulosottokaaren ensimmäisen luvun 20 §:n mukaan. Tämä käytännössä tarkoittaa, että ulosottomiehen tulee antaa asianosaiselle tietoa ulosotosta siinä määrin kuin on tarpeellista. Velallista tulee myös tarpeen mukaan ohjata ulosotomenettelyssä. Ulosotto pyrkii myös mahdollisimman tehokkaaseen toimintaan. On kaikkien edunmukaista, että asiat saadaan käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Varsinkin velallisen osalta on tärkeää, että täytäntöönpano etenee niin, että siitä ei synny lisäkustannuksia. Tehokkuus näyttäytyy myös ulospäin niin, että ulosotto toimii hyvin ja luotettavasti, mikä lisää kansalaisten luotettavuutta ulosoton toimintaan. (HE/2018/71 vp, 8.)

Tehokkuuteen ei kuitenkaan voida pyrkiä niin, että henkilön oikeusturva vaarantuu. Täytäntöönpanossa tulee siis huomioida tarkoituksenmukaisuus-, suhteelli-

suus- ja kohtuullisuusperiaatteet. Suhteellisuudella tarkoitetaan, että asianomaiselle ei saa aiheutua suurempaa haittaa kuin mitä täytäntöönpano vaatii. Suhteellisuudella pyritään siihen, että ulosoton tulee olla oikeasuhteinen. Asianomaiselta ei siis saa mitata ulos yhtään sen enempää mitä vaaditaan: turhan ulosmittauksen kieltö on yksi oikeasuhdanteen ilmentymä. Kohtuullisuus taas ilmenee erinäisinä kieltoina ulosotontäytäntöönpanossa. Tehokkuutta ja oikeusturvaa voidaan pitää toistensa vastapuolina, sillä juuri oikeusturvan toteutumisen valvomisesta seuraa se, että asioita käsitellään pidempään. Näin sanottaessa on kuitenkin muistettava mitä tehokkuudella tarkoitetaan. Ulosoton on johdettava tulokseen mahdollisimman joutuisasti, yksinkertaisesti ja edullisesti. Tästä näkökulmasta voidaan siis sanoa, että ulosoton tehokkuus on hakijan oikeusturvaa ja omaisuuden suojaa, jos tarkastellaan asiaa perusoikeuksien tasolta. Tehokkuudella tarkoitetaan siis hakijaa suosivaa laintulkintaa ja summaarisuutta hakijan hyväksi. (Koulu-Lindfors 2009, 40–41.)

Tässä kappaleessa käsitellyjä asioita voidaan kuvata ulosoton keskeisimmiksi periaatteiksi. Nämä periaatteet ovat lainsäätäjää ohjanneita ulosottokaaren yksittäisten säännösten taustalla olevia arvoja ja tavoitteita. Toiseksi nämä periaatteet ohjaavat ulosottomiestä työssään, sillä laki jättää paljon asioita myös heidän harkintavaltaansa. Ulosottokaareissa säätlemättömiä kysymyksiä tai ulosottokaaren tulkinnassa ja soveltamisessa tulee pyrkiä lopputulokseen, joka toteuttaa ulosoton arvoja mahdollisimman hyvällä tavalla. (Ulosotto-oikeus 1 Linna 2014, 30.)

2.3 Ulosotto prosessi ja sen täytäntöönpano

Ulosottokaaren toinen luku käsittelee ulosotto perusteita. Perusteina voidaan käyttää tuomioistuimen antamia tuomioita rikos- tai riita-asioissa. Ulosotto on siis laiminlyödyn velvoitteen täytäntöönpanoa. Ulosotto ei kuitenkaan ala automaattisesti. Velkojan on tehtävä hakemus, jolla asia saatetaan ulosoton piiriin.

Tässä edellytyksenä on myös, että saatavaan on olemassa tuomioistuimen päätös. Hakemus voidaan tehdä kirjallisesti tai sähköisesti. Sähköisessä hakemuksessa ulosottomiehen tulee varmistaa viestin oikeellisuus, jos sähköisen viestin lähettäjältä on epäselvyyttä (Ulosottokaari 1 luku 5§). Hakijan on ilmoitettava hakemuksessaan, ketä vastaan ulosottoa haetaan ja mikä on hänen saatavansa nykyinen määrä. Ulosotto voi myös alkaa käräjäoikeuden yksipuolisella tuomiolla (hypoteekki). Tässä poikkeuksena on verot ja julkiset maksut, jotka ovat suoraa ulosottokelpoisia. (Ulosottokaari 3 luku 2§) (Oikeus.fi Ulosotto.)

Tuomiot tarvitsevat kuitenkin lainvoiman ennen kuin ne voidaan laittaa eteenpäin. Lainvoimaisuus tarkoittaa, että tuomioon ei voida enää hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin, jolloin vain ylimääräinen muutoksenhaku on mahdollinen. Lainvoimaisuuden kannalta ulosottoerusteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: a) lainvoimainen tuomio tai siihen rinnastettava tuomio b) hovioikeuden lainvoimaa vailla olevaan tuomioon c) käräjäoikeuden lainvoimaa vailla oleva tuomio. (Linna 2019, 58–59.)

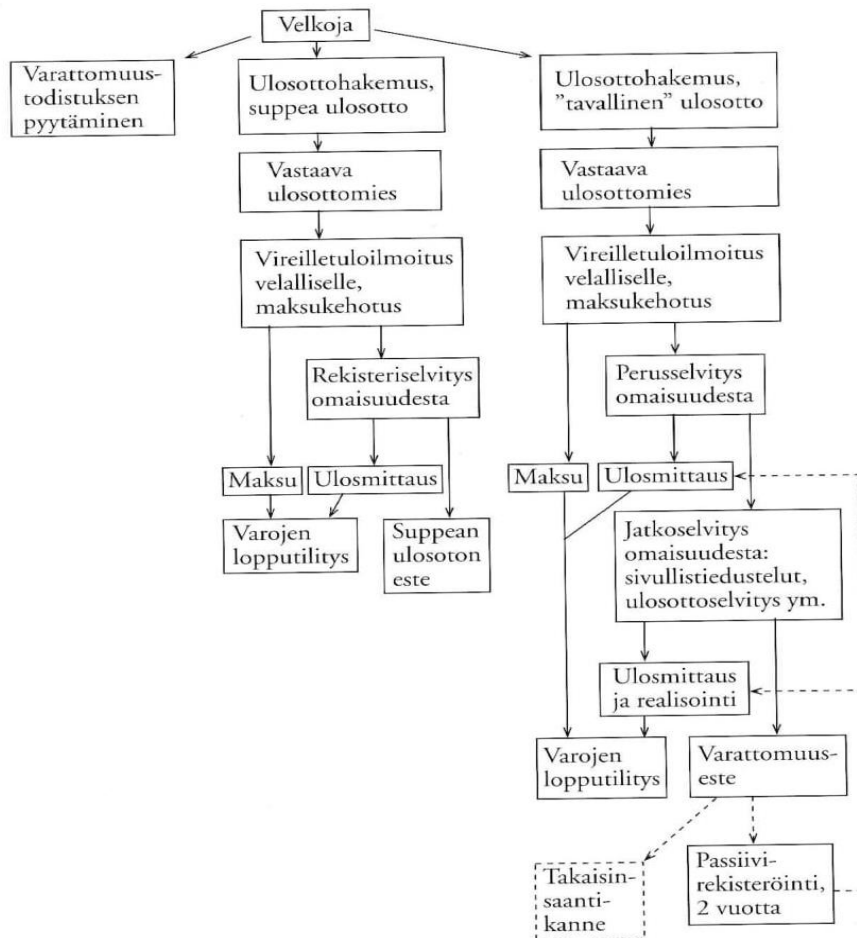
Ulosoton suorittamat täytäntöönpanotehtävät jaetaan kolmeen ryhmään: perustäytäntöönpano, laaja täytäntöönpano ja erikoisperintään (ulosottokaari 1 luku 2 a §) Perustäytäntöönpano pitää sisällään tehtävät, jotka voidaan suorittaa sähköisesti ulosoton tietojärjestelmässä olevan teknisen käyttöyhteyden avulla (Uljas). Tämä edellyttää siis sitä, että velallisen ulosottoasioiden käsittelyssä ei vaadita hänen läsnäoloaan. Perustäytäntöönpanossa velallinen voi olla muu luonnollinen henkilö kuin elinkeinoharjoittaja. Käytännössä kaikki muut täytäntöönpanotoimet siirretään joko laajaan täytäntöönpanoon tai erikoisperintään. Mikäli velallinen on aluksi kuulunut perustäytäntöönpanoon, mutta katsotaan tarpeelliseksi, että hänet siirretään laajaan tai erityistäytäntöönpanoon. Tulee se tehdä viipymättä ja niin, että siitä ei aiheudu velalliselle ylimääräistä haittaa. Laajan täytäntöönpanon tehtyä tarvittavat toimet voidaan velallinen siirtää takaisin perustäytäntöönpanoon.

Erikoisperintään siirretään asioita, joiden käsittelyyn kuluu paljon resursseja. Näitä tapauksia ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä perustäytäntöönpanon piirissä, sillä ne veisivät valtavasti aikaa ja näin viivästyttäisivät ulosoton toimintaa merkittävästi. Valtakunnallinen erityisperintä toimii kuudella erikoisperintäalueella, joita ovat Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Sisä-Suomen, Itä-Suomen, Pohjanmaan ja Pohjois-Suomen erikoisperintäalueet. (HE2018/71 vp, 10.)

2.3.1 Muutoksenhakeminen ulosoton päätökseen

Ulosoton päätöksestä pystyy valittamaan ja tämä on varsinainen muutoksenhakekeino ulosotossa. Päätöksestä voi valittaa se, jonka oikeuksiin ulosoton päätöksellä vaikutetaan. Esimerkiksi pääoman ulosmittauksessa voi pääoman haltija valittaa päätöksestä. Ulosottomies antaa ohjeet muutoksenhakua varten tätä kutsutaan valitusosoitukseksi. Päätökseen voi kolmen viikon ajan hakea muutosta. Valitusaika alkaa siitä hetkestä, kun toimitus on suoritettu, päätöksentekemisestä tai siitä kun asianomainen on saanut näistä tiedon. (Oikeus.fi ulosotto muutoksenhaku.)

Valitus on tehtävä kirjallisesti ja se toimitetaan ulosottomiehen kansliaan. Sieltä ulosotto toimittaa valituksen käräjäoikeuteen käsiteltäväksi. Tästä muutoksenhaku seuraa normaali kaava eli käräjäoikeuden päätöksestä voi valittaa hovioikeuteen ja sieltä eteenpäin korkeimpaan oikeuteen. Ulosottomiehellä on mahdollisuus myös suorittaa itseoikaisu seuraavissa tilanteissa: kirjoitus- tai laskuvirhe ja virheellinen ulosmittaus. Tämä suoritetaan joko ulosottomiehen omasta aloitteesta tai asianosaisen pyynnöstä. Riitaiset ja epäselvät kysymykset pystytään käsittelemään myös erillisessä oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäynti voidaan panna vireille joko ulosottomiehen tai tuomioistuimen antaman täytäntöönpanoriitaosoituksen perusteella tai ilman osoitusta, jos asianomainen sitä vaatii. Oikeudenkäynnin saamiseksi tulee myös esittää todisteita siitä, että ulosottoasia on tullut epäselväksi. (Oikeus.fi, muutoksenhaku.)



Kuva 1 Ulosottomenettelyn päävaiheet (Linna 2014, 24.)

3 ULOSOTTOVIRASTO TÄNÄÄN

Tämän päivän ulosottoviraston toimintamalliin on päästy monien uudistuksien ja muutosten kautta. Toimintaa on tehostettu paljon ja urahanke pyrkii vielä edistämään ja nykyaikaistamaan ulosottoviraston toimintaa. seuraavaksi tarkastelemaan tämän päivän organisaatorakennetta ruohonjuuritasolta eli yksittäisen ulosottomiehen näkökulmasta Ulosotto tapahtuu virastoissa, joiden päällikkönä toimivat ulosottomiehet. Ulosotto on organisoitu kihlakunnittain. Kihlakunnat muodostavat piirejä, jotka syntyvät yhdestä tai useammasta kihlakunnasta. Näitä piirejä on tällä hetkellä 22. Lisäksi on vielä valtakunnanvoudinvirasto ja kuusi erikoisperintäaluetta. (oma tieto/pohdintaa.)

Suomessa siviiliprosessuaalisesta täytäntöönpanosta huolehtivat virkavastuulla toimivat ulosottomiehet. Suomen ulosottolaitos perustuu valtion erityisviranomaisorganisaatioon. Ulosoton organisointi vaihtelee tuntuvasti Euroopassa. Joissakin Euroopan maissa ulosottotehtävät kuuluvat yksityisille tai puolivirallisille toimijoille. On myös mahdollista, että näitä tehtäviä hoitavat osittain tai kokonaan tuomioistuimet. (Linna 2019, 28.)

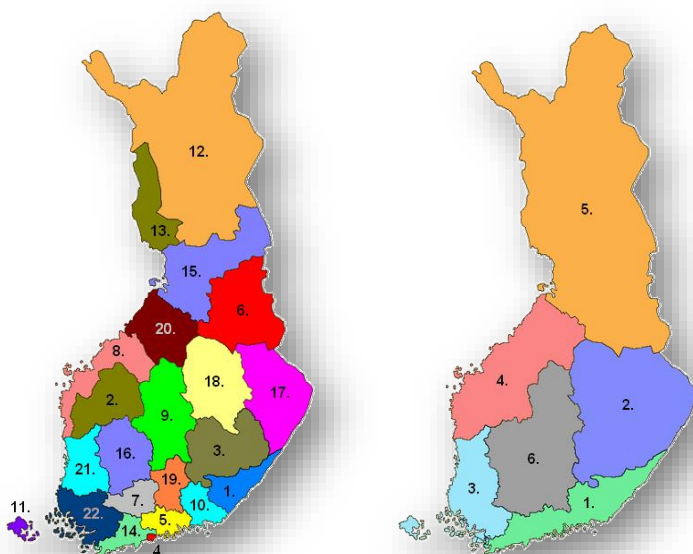
Ulosoton organisaatio jakautuu Ulosottoviranomaisiin ja hallintoviranomaisiin. Ulosottotehtäviä hoitavat johtavat ulosottomiehet, joiden virkanimike on kihlakunnanvouti yhdessä kihlakunnanulosottomiehien kanssa. Kihlakunnanulosottomiehet hoitavat suurimman osan yksittäisistä ulosottoasioista. Näiden lisäksi ulosottotoimistoissa työskentelee toimistohenkilökuntaa. Ulosottotoimistoissa työskentelevien virkamiesten määrä oli yhteensä 1168 marraskuussa 2017. Johtavien kihlakunnanvoutien, maakunnanvoudin ja kihlakunnanvoutien tehtävissä työskentelevien henkilöiden lukumäärä oli 87 (HE71/2018 vp, 8.)

Ulosoton hallintoviranomaiskoneisto koostuu ulosoton keskushallintovirastosta ja valtakunnanvoudin virastosta. Valtakunnanvoudinvirasto hoitaa pääasiassa ulosotonhallintotehtäviä kuten tulosohjausta, koulutusta, henkilöstöhallintoa ja tarkastusta. Näiden lisäksi erityistehtävänä on huolehtia, että palvelut ovat alu-

eellisesti saatavilla. Viraston päällikkönä toimii valtakunnanvouti ja virastossa henkilöstöä on noin 25. Virasto toimii sekä turussa ja pääkaupunkiseudulla. (Oikeus.fi Ulosotonorganisaatio.)

Valtakunnanvouti pitää huolen siitä, että ulosotolle asetetut tavoitteet tulevat hoidetuksi. Tämä tarkoittaa, että kuuluvat tehtävät tulee hoitaa tehokkaasti, taloudellisesti, tuloksellisesti ja laadukkaasti. Valtakunnanvouti työskentelee valtakunnanvoudinvirastossa ja ratkaisee siellä käsiteltävät asiat. Poikkeuksena työjärjestyksessä tai ylemmissä säännöksissä säädetyt asiat. Valtakunnanvouti pystyy myös määräämään jonkin asian tai asiaryhmän käsittelystä ja ratkaisemisesta toisin kuin mitä virastontyöjärjestyksessä on sanottu. Hänellä on siis merkittävän paljon päätäntävaltaa asioiden ratkaisemisjärjestyksessä. Valtakunnanvoudin sijaisena toimii hallintoyksikön päällikkö tai hänen erikseen määräämänsä muu johtava hallintovouti. (valtakunnanvoudinvirasto.)

Erityisen paljon ratkaisuvalltaa hänellä on asioihin, jotka koskevat koko virastoa tai useampaa yksikköä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia asioita, ulosotolaitoksen talousarviota ja tulostavoitetta, valtuutuksen antamista tuomioistuinasian hoitamisessa ja kansainvälisissä asioissa.



Kuva 2. Ulosottopiirit (Suomen kihlakunnanulosottomiesten yhdistys ry.)

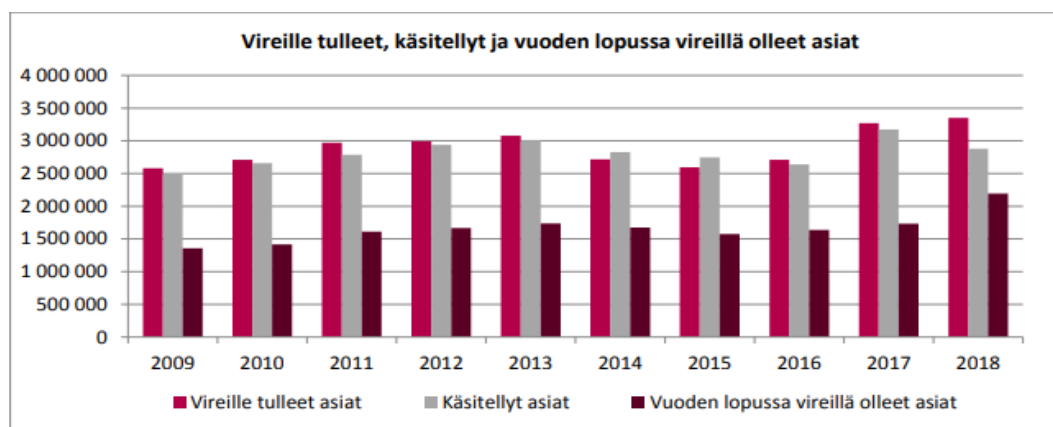
Kuva 3. Erikoisperintäalueet (Suomen kihlakunnanulosottomiesten yhdistys ry.)

Tämän päivän ulosottoviraston vahvuuksina voidaan pitää selkeää kaksiportaista ulosottolaitosta. Lainkäyttöä tekevät ulosottoviranomaiset ja hallinnolliset tehtävät kuuluvat valtakunnanvoudinvirastolle. Tälle hetkellä myös täytäntöönpano-organisaatio on koko maan kattava. Näin asiakkaat ovat lähellä omaa viranomaisiaan. Ongelmallisia ovat kuitenkin yhdestä tai kahdesta kihlakunnasta koostuvat ulosottopiirit. Näitä löytyy vielä huomattavasti 22 piirin joukosta. Tämä aiheuttaa sen, että ulosottoimen täytäntöönpano ei toimi välttämättä yhtenäisesti. Virastojen välillä on mahdollisesti erilaisia menettelytapoja. Kaikkia asiakkaita ei siis kohdella samalla tavalla samanlaisissa asioissa. Henkilöstö jaetaan myös usein eri toimipaikkoihin, mikä aiheuttaa pienten ja haavoittuvien toimipaikkojen syntymisen. Virastoissa tehdään suuri määrä päällekkäistä työtä. Tämä lisää tehokkuuden laskua ja vie ylimääräistä aikaa virastoilta. Kaiken tämän lisäksi virastoilla on myös oma budjettinsa ja henkilöstöhallintonsa. On siis selvää, että nykyisessä järjestelmässä on paljon parannettavaa. Tällainen hajautettu organisaatio on omiaan lisäämään vaikeutta johtaa ja hallinnoimaan kokonaisuutta. (HE2018/71 vp, 29.)

3.1 Ulosoton tilastoja

Ulosotto käsittelee vuosittain suuria asia määriä. Viime vuosina vireille tulleiden asioiden määrä on ollut noin 2 500 000–3 000 000. Ulosottovelallisten määrä taas on ollut vuonna 2016 noin 550 000 joista luonnollisia henkilöitä on vähän alle 500 000. Luonnollisten henkilöiden määrä on ollut kovassa kasvussa varsinkin vuosina 2015–2016, jolloin kasvu oli 2,3 %. Ulosoton perintätulos on nyt useampana vuonna ylittänyt miljardin euron rajan. Ulosotto toiminta on ollut hyvin sujuvaa vankan lainsäädännön ja hyvin organisoitujen tehtävien takia. Ulosoton henkilökunta on ollut myös hyvin motivoitunutta. (Valtakunnanvoudinviraston julkaisu Ulosotto Suomessa. Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018, 6.)

Ulosottolaitoksen asia määrät kertovat selvästi siitä, kuinka työmäärä viime vuosina on ollut kasvussa sekä siitä, että ulosottoon on tullut merkittävästi enemmän asioita vireille kuin kymmenen vuotta sitten.



Kuva 4. Ulosottolaitoksen asiamäärät (Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018.)

Ulosottovelallisten määrä on ollut jatkuvassa kasvussa vuodesta 2009 lähtien. Vuonna 2009 velallisia oli 508 059 näistä yksityishenkilöitä oli 457 435. Vuoteen

2018 mennessä velallisten määrä oli kasvanut n. 70 000 velallisella. Tämän päivän pikavippitrendi on mahdollisesti lisännyt varsinkin nuorten aikuisten velkaantumista. Velallisten määrän lisääntyminen johtaa yhä suurempaan ulosottolaitoksen työtaakkaan. Täytyy myös ottaa huomioon, että tilastoidessa ulosottoasiat käsittävät sekä kalenterivuoden aikana vireillä olleet sekä päättyneet ulosottoasiat. (Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018, 29.)

Asioiden käsittelyajat ovat myös muuttuneet. Vuonna 2015 asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 9,2 kuukautta, viime vuonna käsittelyaika oli laskenut 6,7 kuukauteen. Keskimääräisten käsittelyajan laskeminen on uudistettu vuonna 2016 ja se otettiin käyttöön 2017 vuoden alusta. Uudistettu laskentatapa kuvaa asioiden todellista käsittelyaikaa siitä hetkestä, kun asia on tullut vireille vireiläolon päättymiseen. Uudessa laskutavassa ei oteta enää huomioon aikaa, mikä meni vastuuhenkilöiden vaihtumiseen. Tällä on ollut vaikutusta myös käsittelyajan keskimääräiseen laskuun. (Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018, 29.)

4 URA-HANKEEN TOTEUTUMINEN

Ulosoton rakenneuudistushanke on käynnissä oleva lainsäädäntöhanke, jonka tarkoitus on tehostaa ulosottolaitoksen taloudellisuutta ja tuottavuutta. Hanke on asetettu 28.0.2017 ja sen on asettanut oikeusministeriö. Kuten jo edellä on mainittu, tämä uudistus tulisi poistamaan nykyiset 22 ulosottopiiriä. Näiden tilalle muodostettaisiin yksi koko valtakunnan kattava ulosottolaitos. Uudistuksella toteutetaan valtakunnanvoudin laatiman oikeudenhoidon uudistusohjelman tavoitteita. Rakenneuudistuksen on tarkoitus keventää organisaatorakenteita ja uudistaa henkilörakenteita. (HE 71/2018.)

4.1 URA-hankkeen tavoitteet

URA-hankkeen tavoitteena on lisätä ulosottomenettelyn tuottavuutta taloudellisuutta ja laatua. Täytäntöönpanon laadun parantamiseksi on erityisesti saavutettava suurempi yhdenmukaisuus samankaltaisten asioiden hoitamiseksi. Tällä tarkoitetaan yhdenmukaisuutta menettelytavoissa ja lainkäyttöratkaisuissa. Näillä saavutuksilla pystytään parantamaan merkittävästi myös oikeusvarmuutta. Suurin osa ulosottomiesten ajasta kuluu vaativampien ulosottoasioiden käsittelyyn, noin 70–80 prosenttia. Näitä vaativampia asioita on kuitenkin vain 20–30 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että noin 70–80 prosenttia asioista hoidetaan massaluontoisesti summaarisessa menettelyssä. Näin ollen on tärkeää oikeusturvan ja yhdenmukaisuuden kannalta ja, että asioiden hoitaminen tapahtuu samanlaisilla menettelytavoilla. Taloudellisuuden ja tuottavuuden edistämiseksi on tarkoitus tasata ulosottomiesten työtaakkaa ja näin samalla lisätä kihlakunnanulosottomiesten työaikaa vaativampien asioiden käsittelyyn. Asioiden käsittelyketjua tul-taisiin siis muuttamaan siten, että täytäntöönpanotehtäviä jaettaisiin uudella tavalla eri henkilöstöryhmille asian vaativuuden ja laajuuden mukaan. (HE 71/2018 vp, 17.)

Ulosottolaitoksen valtakunnallinen organisaatorakenne mahdollistaa tehtävien tarkoituksenmukaisen järjestelyn siten, että hyödynnetään erikoistumista, jonka

kautta voidaan lisätä laatua ja osaamista ja samalla edistää yhdenmukaistumista, tehostaa toimintaa ja saavuttaa kustannussäästöjä. Tavoitteena on luoda rakenteet, jotka paremmin tukisivat henkilöstön erityisosaamisen syventämistä.

4.2 Kuinka hanke tullaan toteuttamaan

Rakennemuutostusta aloitettiin rakentamaan kolmen vaihtoehdoisen mallin pohjalta. Ensimmäisessä mallissa suunnitelmassa oli poistaa yhden ja kahden kihlakunnanvoudin virastot, jolloin näin jäisi edelleen 18 ulosottovirastoa. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan poistaisi ongelmaa päällekkäisistä töistä, joita virastoissa tehdään. Tämä johtuu siitä, että kullakin virastolla on hallinnon suhteen eri laeissa asetettuja velvoitteita, jotka niiden on täytettävä. Tämä vaihtoehto nähtiin hallituksessa heikkona yrityksenä selvittää organisaatioon liittyviä ongelmia. (HE 71/2018 vp, 18.)

Toisena vaihtoehtona oli 6–11 ulosottoviraston pohja. Nämä olisivat nykyiset erikoisperintäalueet ja poliisin aluejako. Tämä vaihtoehto loisi jo merkittävästi suurempia piirejä ja mahdollistaisi henkilökunnan erikoistumisen asiatyyppeihin. Samoin myös virkojen lakkauttaminen tai siirtäminen työmäärän perusteella olisi joustavaa. Tässä mallissa on kuitenkin sama merkittävä vika, mikä löytyy myös ensimmäisestä mallista. Mallissa olisi miltei mahdotonta poistaa hallinnollisissa tehtävissä tehtyjä päällekkäisyyksiä. (HE 71/2018 vp, 19.)

Näin päästiin kolmanteen vaihtoehtoon, jossa virasto perustetaan yhden ulosottoviraston malliin. Tämän mallin eduksi listattiin seuraavat asiat hallituksen esityksessä: ”Toiminnan vapaamman organisoinnin, resurssien joustavan hyödyntämisen koko viraston käyttöön esimerkiksi vapautuvien virkojen siirtojen muodossa, toiminnallisten muutosten keskitetyn toteuttamisen sekä käytäntöjen yhtenäistämisen. Yhden viraston malli ei muodostaisi rajoitteita esimerkiksi valtakunnallisten työpinojen käyttöönotolle.” (HE 71/2018 vp, 19.)

Hallituksen esityksessä on käyty läpi myös mahdollisuus vastata toimintamäärärahojen vähennyksiin jatkamalla samalla rakenteella täytäntöönpanotehtäviä jakamatta, mutta vähentää henkilökuntaa luonnollisen poistuman kautta. Tämä tarkoittaisi kuitenkin eläköitymisen täysimääräistä hyödyntämistä. Vaihtoehtoa ei kuitenkaan voida toteuttaa ilman, että tuottavuus ja työn laatu vaarantuisi. (HE 71/2018 vp, 19.)

Ulosottolaitoksen on pystyttävä vastaan tämän hetken säästövaatimuksiin ja tulevaisuudessa myös mahdollisiin määrärahaileikkauksiin. Toiminnan pitäminen tehokkaana ja laadukkaana edellyttää ulosottolaitoksen jatkuvaa muutoskykyä myös tulevaisuudessa. Tämä sisältää myös täytäntöönpano-organisaation ja ulosoton käsittelyketjun uudistamista, sekä näiden edellyttämän henkilöstörakenteen muodostamista. (HE 71/2018 vp, 19–20.)

Pystyäksemme vastaamaan edellä mainittuihin seikkoihin hallituksen esityksessä on päädytty jakamaan täytäntöönpano ja selvitystehtävät niiden laajuuden mukaan kolmeen prosessiin: perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpano sisältää kaikki perusluonteiset asiat, joiden käsittelyyn ei vaadita yhtä paljon aikaa kuin laajan täytäntöönpanon asioihin. Laajassa täytäntöönpanossa käsitellään enemmän aikaa ja harkintaa vaativia asioita. Erityistäytäntöönpano käsittää nykyisen erityisperinnän. (HE 71/2018, 20.)

Valtakunnanvoudinvirasto on tehnyt kokeellisia pilotteja tehtävien jakamisen tehokkuudesta. Näissä on käynyt ilmi, että tämä toimintatapa on osoittautunut tehokkaammaksi kuin aikaisempi tapa jakaa tehtäviä. On tärkeää, että massaluonteiset perusasiat onnistuneesti jaetaan tasaisesti koko valtakunnan kattavassa ulosottolaitoksessa, jotta työmäärä ulosottomiehillä tasaantuu. Tarkoituksenmukaista on, että perustäytäntöönpano ei jakaudu osaksi laajaa täytäntöönpanomenettelyn alueellista organisaatiota suuren esimiesvoutimäärän alaisuuteen. Tämä on perustäytäntöönpanon yhdenmukaisen asioiden käsittelyn kannalta parempi vaihtoehto. (HE 71/2018 vp, 20.)

Tällä hetkellä valtakunnanvoudinvirasto on ulosoton keskusviranomaisen. Esityksessä ehdotetaan tätä koskevan lain kumoamista. Ulosotonkeskushallinto hoitaisi jatkossa keskusviranomaisen tehtävät, mutta kokonaisuudestaan ulosotto olisi lainkäyttöviranomaisen. (HE 71/2018 vp, 21.)

Samalla kun organisaatiota muutetaan, kehitetään myös ulosoton tietojärjestelmiä. Tietojärjestelmä Uljasta on kehitetty paljon jo 2000 vuoden alusta. Tällä hetkellä sen toimivuutta täytyy parantaa laajassa täytäntöönpanossa ja perustäytäntöönpanossa, jotta ulosottovirastossa selvittää uudistuksen aiheuttamista muutoksista. Tietojärjestelmän on tarkoitus tukea menettelyä siten, että se siirtäisi tai ehdottaisi tapausten siirtämistä täytäntöönpanosta toiseen tapauksen vaativuuden perusteella. Mahdollisesti, jos perustäytäntöönpanossa olevalle velalliselle tulisi esille häätöasia, siirtäisi Uljas tapauksen automaattisesti laajaan täytäntöönpanoon. Tietojärjestelmään voidaan myös asettaa euroraja, jonka ylittäminen johtaisi siirtämiseen. Siirrot tapahtuisivat siten, että järjestelmä siirtää tapauksen automaattisesti tai ehdottaa sen siirtämistä ulosottoviranomaiselle, joka hoitaa siirron. Siirrosta lähtisi suoraan tieto ulosottoylitarkastajalle. Tietojärjestelmästä voidaan myös seurata, onko tarpeen siirtää pitkittyneet tapaukset laajan täytäntöönpanon piiriin. (HE 71/2018 vp, 22.)

4.3 Uudistukset täytäntöönpanoon

Ulosottokaarta on uudistettava, kun tehdään muutoksia ulosottoviraston toimintaan. Seuraavat lakiehdotus muutokset löytyvät Hallituksen esityksestä 71/2018. Tässä kappaleessa käydään läpi vain suurimmat muutokset. Ensimmäinen lakiehdotus koskee ulosottokaaren ensimmäistä lukua, joka sisältää yleiset säännökset. Ehdotuksessa lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi §2 a. Ensimmäisessä momentissa täytäntöönpano jaetaan laajaan täytäntöönpanoon, perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Tämän pykälän toisessa momentissa säädettäisiin laajan täytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon toimivaltuuksista. Laaja täytäntöönpano olisi ulosoton paikallinen ydintehtävä. Ulosottomiehillä, jotka toimivat laajassa täytäntöönpanossa olisi yhtä suuret toimivaltuudet kuin ulosot-

tomiehillä on voimassa lain nojalla. Laajaan täytäntöönpanoon siirtyisivät ne tapaukset, jotka vaativat laajempaa ja enemmän aikaa vieviä selvitystoimia. (HE 71/2018 vp, 39).

Erityistäytäntöönpanolla tarkoitettaisiin käytännössä samaa kuin erikoisperinnällä. Erikoisperintä on käynnistynyt vuonna 1997. Erikoisperinnällä on saatu lakiin selvemmat säännöt niihin ulosottoasioihin, jotka ovat merkittävästi hankalampia kuin toiset. Tällä hetkellä erikoisperintä on vakiintunut osaksi ulosottolaitosta ja sillä on selkeät toiminnalliset puitteet. Erityistäytäntöönpanolla olisi sama tarkoitusperä kuin erityisperinnällä. Sillä pyritään ratkaisemaan tapauksia, joissa velallisen varallisuuden selvittäminen ja siitä aiheutuvien toimenpiteiden suorittaminen veisi merkittävästi aikaa ja muita voimavaroja. (HE 71/2018 vp, 39.)

4.4 Merkittävimmät riskit

Kuten mikään muukaan suurempi uudistus organisaatioissa ei tämäkään uudistus tule ilman riskejä. Riskit tunnetaan kuitenkin tässä tapauksessa sillä aikaisemmin suoritettut pilotoinnit ovat antaneet osviittaa siitä, mitä tuleva pitää sisällään. Hallituksen esitykseen on tehty riskikartoitusta, jossa otetaan myös huomioon, kuinka mahdolliset riskit onnistutaan torjumaan. Riskikartoituksen on laatinut valtakunnanvoudinvirasto ja se on jaettu neljään kategoriaan. Ensimmäinen koskee rakenneuudistuksella tavoiteltuja kustannushyötyjä. Tässä mahdolliset vaarat piilevät uudessa organisaatorakenteessa ja työnkulun uudelleen järjestämisessä. On mahdollista, että nämä uudistukset aiheuttavat päällekkäisyyksiä asioiden käsittelyssä ja uusi organisaatio ei palvelisikaan ulosoton toiminnallisia vaatimuksia. Toinen merkittävä riski on euromääräisen perintätuloksen pitkäaikainen heikkeneminen. Tämä vaikuttaisi esimerkiksi velallisten korkomenoihin. (HE 71/2018 vp, 35–36.)

Kategorian toinen osa koskee laadun laskemista ja asiantuntemuksen katoamista. Tässä riskit koskevat uuden henkilökunnan ammattitaidon riittämättömyyttä. On mahdollista, että uusiin tehtäviin palkattujen henkilöiden tietotaito ei ole oikealla tasolla, mikä puolestaan johtaa siihen, että täytäntöönpanomenettelyn laatu heikkenee. Lausunnoissa on keskusteltu myös siitä, johtaako täytäntöönpanon jakaminen henkilöstön kuormittumista. Kuitenkin toteuttamalla perustäytäntöönpano yhdessä valtakunnan kattavassa yksikössä helpotetaan henkilöstön hyvinvoinnin seuraamista ja työtehtävien tasaisesti jakamista. Ongelmaan voidaan kuitenkin varautua riittävällä koulutuksella ja hyvällä rekrytointiprosessilla. (HE 71/2018 vp, 36.)

Kolmas osa käsittelee henkilöstön motivaation ja hyvinvoinnin riskejä. On mahdollista, että muutokset toimikuvissa ja palvelusuhteen ehdoissa koetaan heikkenemisenä tämä johtaa siihen, että hankkeen vastustus pääsee kasvamaan. Riskin vaikutus on suora yhteydessä henkilöstön motivaatioon ja sitä kautta tulokellisuuden laskuun. Tämä pyritään torjumaan kannustavalla palkkauksella ja mielekkäillä työtehtävillä. (HE 71/2018 vp, 36–37.)

Neljäs riski on yksikertaisesti ulosoton tehokkuuden laskeminen. Tällä olisi vaikutus oikeusturvan heikkenemiseen ja velallisten velkaantumiskehitykseen. Koen itse tämän riskin kaikista vaarallisimpana, sillä se vaikuttaa suoraan niihin kansalaisiin, joilla on suuria velkoja. Oikeusturvan heikentämiseen on myös ajateltu vaikuttavan uudella käsittelyketjulla sekä näkemykset siitä, että uudessa organisaatiossa hallinto ja lainkäyttö sekaantuisivat keskenään. Hankkeen pilotoinnissa, jota on toteutettu kolmessa virastossa noin puolentoista vuoden ajan, ei ole huomattu oikeusturvan vaarantumista. (He 71/2018 vp, 38.)

4.5 Koska hanke tulee toteutumaan

URA-hanketta aloitettiin vuoden 2014 lopussa ja tällä hetkellä rakenneuudistus-hankeeseen liittyvä lain säädäntö on hyväksytty eduskunnassa ja hanketta aloitetaan laittamaan toimimaan käytännössä. Ulosottomiehiä on alettu sijoittamaan uusiin virkoihin, ja rekrytointi on myös osaltaan alkanut muihin virkoihin. Hankkeen on määrä olla valmis 01.12.2020. (oikeusministeriö.)

5 URA-HANKKEEN VAIKUTUKSET ULOSOTTOVIRASTON TOIMINTAAN

Ulostoton rakenneuudistushanke tulee vaikuttamaan ulosoton toimintaan kokonaisvaltaisesti. Tehtyjen pilottien mukaan tulokset ovat olleet varsin positiivisia ja niillä on huomattu olevan merkittäviä etuja ulosoton tehokkuuteen. On kuitenkin selvää, että on silti olemassa merkittäviä riskitekijöitä. Nämä ovat kuitenkin hyvin tiedossa ja niihin pystytään varautumaan jo hyvissä ajoin. Riskien mahdolliseen syntymiseen on pystytty tunnistamisen kautta löytämään jo keinoja, joilla ne saadaan korjattua. (He 71/2018 VP.)

5.1 Johtavan kihlakunnanvoudin Ulf Bölingin haastattelu

Saadakseni hieman paremman käsityksen siitä, kuinka hanke tulee vaikuttamaan toimijoihin käytännön tasolla, kävin haastattelemassa Pohjanmaan ulosottoviraston johtavaa kihlakunnanvoutia Ulf Bölingiä. Aluksi tarkastelimme uudistuksen suuruutta verratessa aikaisempiin ulosottolaitoksen uudistuksiin. Böling totesi, että hanke on toiseksi merkittävin ulosottotoimen lähihistoriassa heti vuoden 1996 kihlakuntaudistuksen jälkeen.

Seuraavaksi haastattelussa siirryimme keskustelemaan uudistuksen vaikutuksista velallisille. Tätä on kuitenkin hankala tarkasti arvioida ja varmasti saamme tietää lisää vasta siinä vaiheessa, kun uudistus on saatu valmiiksi. Böling kertoi, että on mahdollista, että velallinen joutuu olemaan asian vireilläolon aikana yhteydessä useampaan tahoon. Yleensä kuitenkin yksinkertaiset asiat pystytään hoitamaan uudistuksen kautta entistä tehokkaammin. Tästä pääsimme seuraavaan aiheeseen eli siihen kuinka paikalliset ulosottovirastot toimivat uudistuksen jälkeen. Tähän Böling vastasi: *”Osa paikallisten ulosottovirastojen volyymistä jää pois, eli töitä pystytään jakamaan paremmin, kun siirrytään yhden valtakunnallisen ulosottoviraston malliin. Työt kuitenkin jatkuvat hyvin samaan tapaan viraston sisällä*

uudistuksen jälkeenkin. Aikaisemmin esimerkiksi kirjaaja on joutunut tekemään muitakin töitä viraston sisällä, mutta nyt tehtävät pystytään jakamaan täsmällisemmin. Johdon keskittyminen vaikuttaa myös kihlakunnanvoudin tehtäviin viraston sisällä.” On siis selvää, että uudistuksella pystytään tehostamaan yksittäisten virastojen toimintaa merkittävästi.

Yksi merkittävimmistä kysymyksistä on, ajautuuko ulosotto mahdollisesti kauemmas kansalaisesta uudistuksen myötä. Böling totesi sen riippuvan uudesta toimipaikka-asetuksesta. Tämän lisäksi uudistus tuo tullessaan myös digitaalisen menettelyn vahvemmin ulosottotoimintaan. Tästä syystä suurin osa ulosoton ja velallisen välisestä kommunikaatiosta muuttuu sähköiseksi. Tämä muutos edellyttää tietenkin velallisen puolelta tiettyjä valmiuksia. Böling kiinnittää huomiota myös vanhempien ihmisten mahdollisiin haasteisiin toimia verkossa. Lopuksi voidaan kuitenkin todeta, että virasto siirtyy lähemmäs kansalaista digitalisaation ansiosta.

Uusiin täytäntöönpanomalleihin siirtyessä massaluonteisten yksinkertaisten asioiden selvittäminen tulee olemaan uudistuksen keskiössä. Tämä kuitenkin mahdollistaa myös tietyissä asioissa velallisten oikeusturvan heikkenemisen. Böling kertoo kuitenkin, että yksinkertaisissa asioissa näin ei tule tapahtumaan. Tämä johtuu siitä, että suurin osa velallisten veloista vain maksetaan pois, mikäli velallisuuden varallisuustilanne sallii sen. Vaikeammissa asioissa tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Oikeusturvan heikkenemisen välttämiseksi on siis tärkeää olla tietoinen siitä, koska asia tulee siirtää laajemman käsittelyn piiriin. Lopuksi Böling toteaa, että on kuitenkin mahdollista, että näiden asioiden välille syntyy hankalia rajapintoja.

Seuraavaksi kysymys oli täytäntöönpanomallien vaikutuksista ulosottoviraston työtaakkaan. Uusi malli mahdollistaa uuden henkilökunta mitoituksen. Tämä tarkoittaa, että henkilökuntaa pystytään siirtämään sinne missä sitä tarvitaan eniten eli käytännössä uudistuksella pystytään mahdollisesti merkittävästi tasoittamaan ulosottovirastojen työtaakkaa.

URA-hankkeen ollessa osavaltakunnanvoudin oikeudenhoidon uudistusohjelmaa on hankkeen tarkoitus myös parantaa ulosottolaitoksen taloudellisuutta ja tuotavuutta. Seuraava kysymys koskikin tätä ja kuinka tämä tullaan toteuttamaan. Böling kertoi uudistuksen tähtäävän siihen, että helpot asiat hoidetaan niiden vaatimalla työvoimalla. Uudistuksen avulla pystytään vapauttamaan enemmän työvoimaa haasteellisten asioiden käsittelyyn ja näin ollen laitoksen tehokkuus paranee. Uudistuksen avulla pystytään myös mahdollistamaan erikoistumisen hyödyntäminen vaikeammissa asioissa. Asioiden digitalisointi osaltaan myös vähentää töitä, sillä osa paperilla hoidettavista asioista siirtyy uudistuksen myötä verkkoon. Käytännössä tämä tarkoittaa, että papereita ei enää tarvitse siirrellä virastoista toiseen.

Digitalisoinnista puhuttaessa päästiin luontevasti siirtymään URA-hankkeen tuomista uudistuksista ulosoton tietojärjestelmä Uljaaseen ja kysymys onkin kuinka tietojärjestelmän muutokset näkyvät ulosottoimessa? Uudistukset johtavat siihen, että paljon nykyisestä manuaalisesta arkistoinnista muuttuu digitaaliseksi. Velallisen ja viraston välinen kommunikaatio siirtyy myös netin kautta tapahtuvaksi. Tämä helpottaa myös virastojen välistä kommunikaatiota, koska tiedot pystytään jatkossa siirtämään suoraan oikeaan paikkaan. Tämän jälkeen tiedot tarvitsee vain tarkastaa toisessa virastossa. Tätä kautta uudistus tuo myös merkittävää säästöä.

Eräs merkittävä seikka uudistuksen onnistumisen kannalta on henkilökunnan sopeutuminen uudistuksen tuomiin muutoksiin. Työpaikat tulevat säilymään, mutta johtamistehtäviin tulee muutoksia. Ennen paikallisella johdolla oli myös hallinnollisia tehtäviä, mutta jatkossa uudistuksen myötä niitä tulee olemaan vähemmän. Uudistuksen myötä syntyy myös uusia tarkastajan virkoja. Työtehtävät tulevat muuttumaan enemmän ryhmätyöskentelyksi. Vaikka pilotointeja on tehty eivät ne anna täydellistä kuvaa siitä, kuinka henkilöstön työtaakka muuttuu, sillä pilotoinneissa ei ole siirretty henkilöstöä toisiin tehtäviin.

Suurin haaste uudistuksessa tulee olemaan eriävät mielipiteet uudistuksesta. Böling ei kuitenkaan halua maalata mitään uusia uhkakuvia uudistuksesta. Tehdyt pilotitkaan eivät voi tarkasti kertoa asiamääriä, joita laajassa ja perustäytäntöönpanossa tulee olemaan. Böling uskoo kuitenkin, että mahdolliset epäkohdat pystytään korjaamaan muutoksilla.

Lopuksi kysyin Bölingiltä, uskooko hän, että uudistus on valmistumassa ajallaan. Tähän hän vastasi seuraavasti: *”Uudistus on tällä hetkellä hyvässä vaiheessa ja enää on toimipaikka-asetusten antaminen kesken. URA-hankkeen aikaisempi myöhästyminen on kuitenkin antanut mahdollisuuden henkilökunnan valmistautua tulevaan muutokseen. Näin pystytään edistämään uudistukseen siirtymisen sulavuutta”*.

5.2 Ulosottotoimen rakenneuudistukseen liittyvät asetuseronnokset

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoja liittyen ulosottotoimen rakenneuudistusta koskeviin asetuseronnoksiin. Lausuntopyyntö on kirjattu 28.02.2020 ja lausunnot on pyydetty toimittamaan viimeistään 13.03.2020.

Asetuseronnokset koskevat ulosotto-toimipaikkoja. Asetuksissa esitetään, että ulosotto toimisi 64 toimipaikalla kuten nykyisinkin. Laaja täytäntöönpano toimisi kaikilla toimipaikoilla, mutta perustäytäntöönpano toimisi alueellisesti kuudella toimipaikalla. Nämä kuusi toimipaikkaa olisivat: Helsinki, Tampere, Turku, Kuopio, Oulu ja Vaasa. Eryistäytäntöönpanon keskuspaikat pysyisivät samoina kuin ennen. Laaja täytäntöönpano jaetaan viiteen alueeseen. (Oikeusministeriön asetus ulosottotoimen toimipaikoista ja niiden tehtävistä, 1.)

Tällä asetuksella on merkittäviä vaikutuksia niin ulosoton asiakkaisiin, Henkilöstöön, talouteen ja alueelliseen vaikuttavuuteen. Ulosoton velallisten mahdollisuutta saada palveluita ei jouduta heikentämään tämän mallin pohjalta ja se tarjoaa myös velkojille paremmat edellytykset kontaktoida velallisia. Ulosoton palveluita tarjottaisiin samalla toimipaikkaverkostolla kuin tänäkin päivänä. Velalli-

silla on hyvät mahdollisuudet asioida paikallisesti omissa ulosoton toimipaikoissa ja jättää niihin tarvittavia asiakirjoja. Tietenkin uudistus tuo myös mukanaan aikaisemmin puhutusta sähköisistä asiointipalveluista, joissa velallinen voi seurata oman tapauksensa kehittymistä. (Oikeusministeriön asetus ulosottotoimen toimipaikoista ja niiden tehtävistä, 1.)

Nykyiseen henkilöstöön asetus ei vaikuta. Nykyisiä virkamiehiä ei jouduta irtisanoimaan, vaan uudistuksen yhteydessä perustettava perustäytäntöönpano on kokonaan uusi toimisto, johon järjestetään rekrytointi julkisen haun avulla. Tässä on otettu huomioon myös määräaikaisesti palkattu henkilökunta ja heillä on hyvät mahdollisuudet halutessaan hakeutua perustäytäntöönpanoon tai muihin ulosoton tehtäviin. (Oikeusministeriön asetus ulosottotoimen toimipaikoista ja niiden tehtävistä, 2.)

Taloudelliset vaikutukset tulevat pysymään lähestulkoon ennallaan. Toimipaikosta johtuviin kustannuksiin perustäytäntöönpanon organisointitavalla ei ole olennaista merkitystä. Laajan täytäntöönpanon paikat pysyvät ennallaan, joten kustannukset toimipaikoista pysyvät suurin piirtein samalla tasolla. Suunniteltu toimipaikkojen järjestäminen voi kuitenkin johtaa siihen, että henkilöstöä saadaan tehokkaammin käyttöön. Tällä tavalla pystytään myös valmistautumaan mahdollisiin taloudellisiin vaikutuksiin (Oikeusministeriön asetus ulosottotoimen toimipaikoista ja niiden tehtävistä, 2.)

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Viimeinen kappale tulee kertomaan vastaukset tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin. Tässä kappaleessa tarkastellaan myös työn luotettavuutta ja validiteettia.

6.1 Tutkimuskysymykset

Ensimmäinen tutkimuskysymys oli: Kuinka uudistus tulee vaikuttamaan ulosoton velallisiin. Velallisiin hanke tulee vaikuttamaan seuraavasti: On selvää, että perintäprosessi siirtyy enemmän digitaaliseksi, mikä johtaa seuraaviin seikkoihin. Ulosottoprosessi nopeutuu, sillä koko ajan enemmän pystytään automatisoida toimintoja Uljaassa. Näin vähentyy manuaalinen tietokoneen käyttö. Kääntöpuoli asiassa on se, että vanhempien asiakkaiden asiointi saattaa hankaloitua.

Toinen tutkimus kysymys on kuinka uudistuksen mahdollisten ongelmien selvittäminen ja niiden ennaltaehkäisy onnistuu? Näkisin, että merkittävimmissä roolissa uudistuksen onnistumisessa on henkilökunnan sopeutuminen ja uuden henkilökunnan koulutuksen onnistuminen. Henkilökunnan täytyy kokea muutos positiivisena, jotta se voidaan tehokkaasti sopeuttaa osaksi järjestelmää. Huonosti toteutetut muutokset voivat laskea henkilökunnan motivaatiota ja tätä kautta vähentää henkilökunnan tehokkuutta, mikä taas on suoraa sidonnainen asioiden käsittelyaikoihin ja sitä kautta myös koko ulosottoviraston tehokkuuteen. Henkilökunnan suoriutumista on tuettava ja seurattava, jotta tarpeen tullen ollaan valmiita tekemään korjausliikkeitä oikeaan suuntaan. Tällöin henkilökuntaan liittyvät riskit pystytään minimoimaan. Onnistuminen velallisten jakamisessa uusien täytäntöönpanotehtävien mukaan on tärkeässä roolissa. Jotta tämä onnistuisi on oltava varma, että henkilökunnalla on tarvittava tietotaito hoitaa tätä tehtävää.

6.2 Tutkimusongelma

Tutkimusongelmaksi muodostui, miten URA-hanke tulee käytännössä vaikuttamaan täytäntöönpanotoimintaan. Perintäprosessin muutoksista on vaikea antaa tarkkaa kuvaa tässä vaiheessa, sillä uran tullessa voimaan 01.12 on edessä paljon muutoksia. Ulosottomiehiä siirretään, joko laajan tai peruserintään ja heidän omat velallisensa tullaan myös jakamaan uudelleen. Perintäprosessissa tulee varmasti olemaan hieman hankaluuksia puhtaasti siitä syystä, että velalliset tullaan jakamaan uudelleen. Tästä aiheutuu se, että velallisen uusi ulosottomies ei välttämättä ole perillä siitä, mitä edellinen ulosottomies on jo tapauksessa tehnyt. Perus ja laajatäytäntöönpano eroavat toisistaan merkittävimmin siinä, että peruserinnässä ei ole tarvetta tavata velallista. Tapauksen tulee olla niin yksinkertainen, että se voidaan hoitaa esimerkiksi kokonaan verkossa. Laaja toimeenpano vaatii paljon suurempaa selvittelyä ja mahdollisesti velallisten tapaamista. Erikoisperintä pysyy ennallaan ja suurin muutos siinä on sen nimen muutos erityisperinnäksi. Erityisperintä tulee siis jatkossakin keskittymään juuri niihin velallisiin, joiden varallisuuden selvittäminen vaatii enemmän selvittelyä.

Tutkimus on validi, sillä tutkimuskysymykset ja tiedonkeräysmenetelmät olivat riittävät, jotta pystytin selvittämään vastauksen tutkimusongelmaan. Tutkimus on myös reliaabeli, sillä näillä tutkimusmenetelmillä pystytään tekemään sama tutkimus ja päätyämään jotakuinkin samoihin lopputuloksiin.

6.3 Mahdolliset jatkotutkimukset

Jatkotutkimusehdotukseksi suosittelisin URA-hankkeen seuraamista sen toteutumisen jälkeen pilottien vertaaminen siihen kuinka URA-hanke muutti oikeasti ulosoton tulosta ja tehokkuutta. Oliko hanke onnistunut vai jättikö se enemmän toivomisen varaan? Toteutuivatko uhkakuvat ja kuinka niihin on onnistuttu reagoimaan. Seurasiko uudistuksesta ja sen tuomista muutoksista merkittävää haittaa vai päästiinkö sillä tavoitteisiin?

6.4 Opinnäytetyöprosessi

Aluksi opinnäytetyön aloitus tuntui vaikealta, koska aiheeni on melkoisen laaja ja altis muuttumaan. Työn tekeminen itsessään on ollut mielenkiintoista ja hankkeen edistymistä on ollut mukava seurata. Tutkimusta pidän onnistuneena, sillä sain vastaukset edellä mainittuihin tutkimuskysymyksiin ja tutkimusongelmaan. Pääsin myös suorittamaan harjoittelun ulosottovirastoon tutkimuksen ansiosta, ja tätä kautta myös nähnyt käytännössä minkälaisia töitä ulosottovirastoissa tehdään. On tärkeää ottaa huomioon, että tulokset ovat suuntaa antavia eivätkä anna varmaa kuvaa ulosottoviraston käytännön muutoksista.

LÄHTEET

Eduskunta.fi Hallituksen esitys 71/2018 pdf. Viitattu 7.09.2019.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_71+2018.aspx

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 05.10.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180071>

Oikeus.fi ulosotto organisaatio Viitattu 05.10.2019.

<https://oikeus.fi/ulosotto/fi/index/ulosotto/ulosotonorganisaatio.html>

Oikeus.fi ulosotto muutoksenhaku viitattu 16.08.2020

<https://oikeus.fi/ulosotto/fi/index/velallisenaulosotossa/muutoksenhaku.html>

Oikeusministeriön asetus ulosottotoimen toimipaikoista ja niiden tehtävistä PDF. Viitattu 01.05.2020.

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=638fbbfc-fd21-4d44-9ec3-4087723a620e>

Suomen Kihlakunnanulosottomiesten Yhdistys ry. Perintäalueet. Viitattu 10.12.2019. <https://www.ulosotto.fi/alueet.htm>

Ulosottokaaren pääkohdat Tuula Linna Alma Talent 2019. Viitattu 19.08.2020

Ulosotto-oikeus Koulu-Lindfors Edita 2009. viitattu 26.11.2019.

Ulosotto-oikeus 1 Ulosottomenettely Tuula Linna Tatu Leppänen Talentum 2014. Viitattu 10.10.2019.

15.6.2007/705 Ulosottokaari. Viitattu 10.07.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070705>

Ulosottosuomessa 2018 numeroina. Viitattu 10.12.2019

https://valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/kJEYwmT4Z/Ulosotto_Suomessa_2018.pdf

Valtakunnanvoudinvirasto ajankohtaiset asiat urahanke. Viitattu 11.12.2019.

<https://valtakunnanvoudinvirasto.fi/fi/index/ajankohtaista/UlosottotoimienrakennemuudistushankeURA.html>

Valtioneuvoston asetus ulosottopiireistä. Viitattu 12.12.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070865>

Valtakunnanvoudinvirasto (valtakunnanvouti) Viitattu 13.03.2020

<https://valtakunnanvoudinvirasto.fi/fi/index/valtakunnanvoudinvirasto/valtakunnanvouti.html>

Liitteet

Haastattelu kysymyksiä

- Kuinka suuri uudistus on kyseessä, kun sitä verrataan aikeisempiin uudistuksiin?
- Millaisia vaikutuksia uudistus tuo tullessaan perittävälle?
- Kuinka paikalliset ulosottovirastot toimivat uudistuksen jälkeen?
- Onko mahdollista, että uudistuksen jälkeen ulosottovirasto ajautuu kauemmaksi kansalaisista?
- Uusiin täytäntöönpanomalleihin siirtyessä massaluonteinen yksinkertaisten asioiden selvittäminen tulee olemaan uudistuksen keskiössä. Heikentääkö tämä mahdollisesti henkilöiden oikeusturvaa?
- Uskotteko, että uudet täytäntöönpanomallit onnistuvat helpottamaan työtaakkaa ulosottovirastoissa vai jakautuuko työ epätasaisesti ulosottoviranomaisille?
- Urahanke toteutetaan osana valtakunnanvoudin oikeudenhoidon uudistusohjelmaa. kuinka ura hankkeella pystytään parantamaan ulosottolaitoksen taloudellisuutta ja tuottavuutta.
- Urahanke tuo merkittäviä uudistuksia myös tietojärjestelmän käyttöön. Kuinka uudistukset näkyvät ulosottoviraston toiminnassa?
- kuinka uskotte henkilöstön sopeutuvan muutokseen?
- Mitä mahdollisia uhkakuvia uudistuksella on?
- Uskotteko, että uudistus valmistuu ajallaan?