

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2005:3

*Ulosoton organisaatiotyöryhmän
loppuraportti*

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2005:3

*Ulosoton organisaatiotyöryhmän
loppuraportti*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2005

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-274-4
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 15.2.2005

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Loppuraportti	
Puheenjohtaja Timo Heikkinen Sihteeri Kari Liede		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 2.3.2004	
Julkaisun nimi Ulosoton organisaatiotyöryhmän loppuraportti			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Työryhmä esittää loppuraportissaan ulosottopiirien lukumääräksi 22 piiriä, kun työryhmä väliraportissaan esitti ulosottopiirien lukumääräksi 40 – 45 ulosottopiiriä nykyisen 65 asemesta. Perustelut ehdotettujen yhdistämisten lukumäärän kasvulle on kirjattu raportin jaksoon <i>1.1. Työryhmän ehdotus piirikoon suurentamiseksi</i>. Yhdistämiset toteutettaisiin kahdessa vaiheessa vuoden 2006 alussa ja vuoden 2008 alussa. Oikeusministeriö antaisi tarvittavat ohjeet yhdistämisessä noudatettavista menettelyistä.</p> <p>Työryhmä katsoo, että ulosoton keskushallinnon uudistamisessa tulisi edetä hallintovirastomallin pohjalta, jolle siirtyisivät oikeusministeriöllä ja lääninhallitusten oikeushallintoyksiköillä nykyisin olevat ulosoton toiminnalliset ohjaustehtävät. Pääosa henkilöstöstä pyrittäisiin rekrytoimaan ministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoimiston ja lääninhallitusten oikeushallintoyksiköiden virkamiehistä</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Ulosotto, organisaatio			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 14/36/2004, OM011/2004			
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2005:3		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-274-4
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 15.2.2005

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Slutrapport	
Ordförande Timo Heikkinen Sekreterare Kari Liede		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 2.3.2004	
Publikation (även den finska titeln) Slutrapport av organisationsarbetsgruppen för utsökning (Ulosoton organisaatiotyöryhmän loppuraportti)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Arbetsgruppen föreslår i sin slutrapport att det skall finnas 22 utsökningsdistrikt medan arbetsgruppen i sin mellanrapport föreslog att antalet utsökningsdistrikt skall vara 40–45 i stället för det nuvarande 65. Motivering till det större antalet distrikt som skall sammanslås finns i rapportens kapitel <i>I.I.</i></p> <p><i>Arbetsgruppens förslag till större distrikt.</i> Det föreslås att sammanslagningarna genomförs i två faser, vid ingången av 2006 och vid ingången av 2008. Justitieministeriet meddelar de behövliga anvisningarna om förfarandena vid genomförandet av sammanslagningarna.</p> <p>Arbetsgruppen anser att reformeringen av centralförvaltningen av utsökningen skall ske på grundval av en modell för ett förvaltningsämbete. Styrningsuppgifterna som nu hör till justitieministeriet och länsstyrelsernas justitieförvaltningsenheter övergår enligt förslaget till förvaltningsämbetet. Meningen är att största delen av personalen som anställs är tjänstemän från utsökningsbyrån vid ministeriets justitieförvaltningsavdelning och länsstyrelsernas justitieförvaltningsenheter.</p>			
Nyckelord Utsökning, organisation			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 14/36/2004, JM011/2004			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2005:3		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-274-4
Sidoantal 25	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 2.3.2004 ulosoton organisaatiotyöryhmän, jonka tehtävänä oli eduskunnalle vuonna 2005 annettavan, kihlakuntaudistuksen toimeenpanon edistymistä sekä keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita koskevan selonteon valmistelutyön tueksi

- 1) selvittää ulosoton toimivuuden ja tehokkuuden parantamiseksi vaihtoehtoisia organisaatiomalleja ja esittää vertaileva arvionsa niiden eduista ja haitoista,
- 2) laatia suunnitelma ja toteuttamisaikataulu ulosotto-organisaation tehostamiseksi ulosoton kehittämisen kokonaissuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti, sekä
- 3) tehdä ehdotus yhteistoimintamääräysten valmistelussa sekä määräysten toteuttamisessa noudatettavista menettelytavoista ja tiedottamisesta erityisesti henkilöstön näkökulmasta.

Työryhmän kokoonpano:

Ulosottojohtaja Timo Heikkinen, OM, oikeushallinto-osasto, ulosottotoimisto, pj
Hallitussihteeri Kari Liede, OM, oikeushallinto-osasto, ulosottotoimisto
Oikeushallintopäällikkö Heikki Karakorpi, Länsi-Suomen lääninhallitus
Kihlakunnanvouti Juhani Toukola, PUSH ry ja Suomen Kihlakunnanvoudit ry
Kihlakunnanvouti Antero Tuomi, PUSH ry ja Suomen Nimismiesyhdistys ry
Avustava ulosottomies Jarmo Savela, Suomen Ulosottoapulaisten Yhdistys ry
Avustava ulosottomies Antti Rein, Avustavat Ulosottomiehet ja Haastemiehet ry
Toimistos sihteeri Kirsi Olkkonen, Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry
Toimistos sihteeri Päivi Tyrkkö, Oikeushallinnon Toimihenkilöt ry

Työryhmän jäsenistä Liede toimi samalla työryhmän sihteerinä.

Työryhmä on kuullut asiantuntijana toimistopäällikkö Mirja Huttusta Helsingin kihlakunnan ulosottovirastosta.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 31.12.2004 mennessä. Kihlakuntaselonteon valmistelun aikatauluihin ja sen sisällön kehittymisestä saatuihin tietoihin liittyen työryhmä antoi siihenastisesta työstään väliraportin 27.9.2004 ja sai työlleen pyytämänsä jatkoajan 28.2.2005 saakka.

Saatuun työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa oheisena loppuraporttinsa oikeusministeriölle. Loppuraporttiin sisältyy yksi eriävä mielipide.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2005

Timo Heikkinen

Kirsi Olkkonen

Päivi Tyrkkö

Heikki Karakorpi

Antti Rein

Jarmo Savela

Juhani Toukola

Antero Tuomi

Kari Liede

SISÄLLYS	Sivu
1. PIIRIKOON SUURENTAMINEN	1
1.1. Työryhmän ehdotus piirikoon suurentamiseksi	1
1.2. Piirikoon suurentamisen aikataulu	2
2. ULOSOTTOTOIMEN OHJAUS	2
2.1. Poliittinen ohjaus	2
2.2. Oikeusministeriön strategiset linjaukset	3
2.3. Kehittämistavoitteiden toteuttaminen käytännössä	3
2.4. Kehittämistavoitteiden toteuttamisen aikataulu	5
2.5. Käytännön ohjaus	6
3. NYKYTILAN ARVIOINTIA	6
4. ESITYS ULOSOTTOTOIMEN ERIYTTÄMISEKSI RUOTSISSA	7
5. VIIME AIKONA TOTEUTETTUJA HALLINTOMALLEJA	7
5.1. Syyttäjälaitos	7
5.2. Rikosseuraamusvirasto	8
5.3. Hätäkeskuslaitos	9
6. VAIHTOEHDOT	9
6.1. Vaihtoehtojen vertailua	9
6.1.1 Nykymalli	9
6.1.2 Keskushallintovirastomalli	10
6.1.3 Valtakunnallinen ulosottoviranomainen	11
7. TYÖRYHMÄN EHDOTUS	11
8. TALOUDELLISET JA HENKILÖSTÖVAIKUTUKSET	11
9. ULOSOTTOHALLINTOVIRASTON SIJAINTI	12
ERIÄVÄ MIELIPIDE	14
LIITE	
Ulosoton yksikkökoon suurentaminen, A- ja B vaihe	16

1 Piirikoon suurentaminen

1.1 Työryhmän ehdotus piirikoon suurentamiseksi

Julkisen toiminnan tuottavuus ja taloudellisuus ovat kaksi keskeistä haastetta, jotka koskevat kaikkia toimintasektoreita. Mahdollisimman vaikuttava tulos tulee saada aikaan samoilla tai alenevilla resursseilla. Tuottavuuden toimenpideohjelmalla halutaan edistää julkisen hallinnon tuottavuuden nostamista muun muassa poistamalla toimialue-, organisaatio- ja sektorirajoja. Uudistuvaan lainsäädäntöön perustuvat odotukset lisäävät kustannuspaineita ulosotossa. Kustannusten kasvun hillitsemiseksi on välttämätöntä hyödyntää ne ilmeiset mittakaavaedut, joita suuremmat kokonaisuudet pitkällä tähtäyksellä tulisivat tuottamaan.

Toiminnan yhdenmukaisuus on keskeinen vaatimus ulosotossa, jossa tehtävät ratkaisut ovat luonteeltaan lainkäyttöä. Yhdenmukaisuuden aikaansaaminen edellyttää tehokasta ohjausta. Jotta valtakunnallinen ohjaus olisi tehokasta, edellyttää se puolestaan riittävän suuria ohjattavia yksiköitä.

Hallituksen kihlakuntaselonteko tulee ilmeisesti perustumaan kihlakuntajärjestelmän purkamiseen ja kihlakuntajaon lakkauttamiseen. Selonteon valmistelun loppuvaiheilla ensisijaiseksi ja ainoaksi noussut kihlakuntajärjestelmän kehittämisen vaihtoehto avasi myös työryhmän työlle uusia mahdollisuuksia. Mikäli paikallishallintolakia olennaisilta osiltaan tultaisiin muuttamaan tai se jopa kumottaisiin, olisi ulosoton hallinnollinen organisointi käytännössä ulkopuolisista, esimerkiksi kihlakuntajärjestelmään liittyvistä sidonnaisuuksista tai lainsäädännön esteistä riippumaton. Näistä lähtökohdista työryhmä on voinut tehdä pelkästään toiminnallisiin ja taloudellisiin tarpeisiin perustuvan ehdotuksen, joka tähtää ulosoton piiriorganisaation kehittämisessä pitemmälle yli välttämättömien ja väliittömästi toteutettavien yhdistämistoimenpiteiden.

Työryhmän väliraportissa (Oikeusministeriö, lausuntoja ja selvityksiä 2004:24) todettiin, että konkreettisen, piirikohtaisen esityksen yhdistettävistä ja vastaanottavista ulosottopiireistä sekä yhdistämisaikataulun työryhmä antaa loppuraportissaan. Edellä selostetut seikat huomioon ottava, täsmennetty työryhmän ehdotus on liitteenä.

Väliraportissa kaavailtiin, että noin 20 ulosottopiiriä nykyisestä 65:stä yhdistettäisiin toiseen ulosottopiiriin, jolloin piirien lukumääräksi jäisi 40-45. Yhdistettävät piirit olisivat sellaisia yhden kihlakunnanvoudin ulosottopiirejä, joissa kihlakunnanvoudin työmäärät ovat keskimääräistä vähäisempiä. Tämä kaavailu vastaa lähtökohtaisesti nyt loppuraportissa esitettyä A- vaihetta, joka on heti toteutettavissa nykyllä lainsäädännölläkin nojalla.

Vaiheen A toteutuksen jälkeenkin jäisi sellaisia ulosottopiirejä, joissa on yksi kihlakunnanvoudi. Näiden piirien ongelmaksi jää niiden haavoittuvuus. Henkilökunnan lukumäärä kaikissa henkilöstöryhmissä on melko vähäinen. Osassa piireistä kihlakunnanvoudin työmäärä on varsin suuri saapuneiden asioiden määrällä mitattuna ja verrattuna valtakunnalliseen keskitasoon. Haavoittuvuus konkretisoituu kihlakunnanvoudien eläköityessä. Käytäntö on osoittanut, että kokoneiden, jo virassa olevien kihlakunnanvoudien siirtyvyys toisille paikkakunnille on vähäistä, ja yhden kihlakunnanvoudin piirit eivät hyvin sovellu alalle tulevien perehdyttämiseen. Jollei vaihe B olisi jostain syystä kaavailussa aikataulussa toteutettavissa, olisi kyseisten piirien osalta erikseen löydettävä hallinnolliset ratkaisut työmäärien tasaamiseksi ja haavoittuvuuden vähentämiseksi.

Piirien lukumäärä olisi A- vaiheen yhdistämisten jälkeen 51 ulosottopiiriä. B- vaiheen jälkeen, mikäli nimismiespiirit viimeistään samassa yhteydessä lakkautettaisiin, lukumääräksi muodostuisi 22 edellyttäen, että kaikkien Lapin läänin nimismiespiirien ulosottosektorit ja Koillis-Lapin kihlakunnanviraston ulosotto-osasto yhdistetään (esimerkiksi Rovaniemen ulosottopiiriin, paitsi Tornionlaakso luontevimmin Kemin ulosottopiiriin) sekä Kuhmon nimismiespiiriin ulosotto yhdistetään Kajaanin ulosottopiiriin.

Yhdistämistoimenpiteiden tultua loppuun suoritetuiksi ulosottopiirien rajat, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, noudattelisivat hyvin pitkälti maakuntarajoja. Ahvenanmaan maakunnan maakunnanvoudinvirasto ja ehkä Kemi olisivat ainoat ulosottopiirit, joihin jäisi yksi voudin virka.

1.2 Piirikoon suurentamisen aikataulu

Väliraportissa esitetyistä syistä (ks. mm. väliraportin s. 4, kohta 3.3 taloudelliset syyt) yksikkökokoja olisi ryhdyttävä suurentamaan välittömästi. Työryhmä ehdottaa, että vuoden 2006 alussa toteutettaisiin A-vaihe (1.1.06 ja tarvittaessa 1.3. tai 1.5.06). Vaiheen B mukaiset yhdistämiset toteutettaisiin vuoden 2008 alussa. B-vaiheen toteuttamisen edellytyksenä olevat lainsäädäntömuutokset olisi tuolloin todennäköisesti saatettu voimaan ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen IV vaiheen yhteydessä. Tarkempi yhdistämisaikataulu ja toteuttamisjärjestys jäisi oikeusministeriön harkintaan (ks. myös kohta 2.4.).

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmän tulee myös tehdä ehdotus yhteistoimintamääräysten valmistelussa sekä määräysten toteuttamisessa noudatettavista menettelytavoista ja tiedottamisesta erityisesti henkilöstön näkökulmasta. Työryhmän tätä koskevia ehdotuksia sisältyy raportin eri osioihin. Työryhmä pitää parhaana menettelynä sitä, että oikeusministeriö, yhteistyössä yhdistämistoimet vuonna 2004 läpivieneiden ulosottopiirien kanssa, antaisi hyvissä ajoin ennen A-vaiheen käynnistymistä asiasta tarvittavin osin tarkemmat menettelyohjeet.

2 Ulosottotoimen ohjaus

2.1 Poliittinen ohjaus

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan sisältyy ulosottoviranomaisten toiminnan kehittäminen.

Valtion keskushallinnon uudistamisen keskeisenä tavoitteena on kooltaan pienet ja valtioneuvoston perustehtäviin sekä strategisiin poliittisiin ohjaus- ja valmistelutehtäviin keskittyvät ministeriöt. Hallinnon toimintojen päivittäiseen johtamiseen kuuluvat tehtävät pyritään sijoittamaan ministeriötä alemmalle tasolle, joko alue- tai paikallistasolle taikka keskushallinnolle.

Hallitus antaa vuonna 2005 eduskunnalle selonteon muun muassa kihlakuntaudistuksen toimeenpanon edistymisestä. Selonteon valmistelu tähtää siihen, että se voitaisiin antaa eduskunnalle jo maaliskuussa 2005. Selonteon linjauksilla, erityisesti kihlakuntajärjestelmää koskevilta osiltaan, on olennainen merkitys myös ulosoton organisaati-

on kehittämisen kannalta. Viime kädessä eduskunnan lausumat, jotka se tulee antamaan selonteon johdosta, asettavat reunaehdot tälle kehittämistyölle.

2.2 Oikeusministeriön strategiset linjaukset

Oikeusministeriön lähiajan tavoitteet ulosoton osalta on valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 tiivistetty pyrkimykseksi parantaa ulosoton palvelukykyä sekä kehittää ulosottomenettelyä ja ulosoton organisaatiota.

Tarkemmin kuvattuna ministeriön keskeiset tavoitteet ulosoton kehittämiseksi ovat:

Henkilöstön työpanoksen painopisteen siirtäminen nopeasti toimitettavaan velalliselvitykseen eli velallisen taloudellisen tilanteen ja olosuhteiden selvittäminen kaikissa tapauksissa (etupainotteisuus, optimaalinen käsittelyaika) sekä väärinkäytöstopausten tunnistamiseen ja asianmukaiseen hoitamiseen (erikoisperintä, vaativa perintä).

ulosottomenettelyn (toimintaprosessin) kehittäminen siten, että rutiininomaiset työvaiheet yhtenäistetään (olemassa olevia) parhaita käytäntöjä vastaaviksi ja hoidetaan siten, että menettelyn kaikissa vaiheissa tunnistetaan harkintaa edellyttävät tapaukset ja tilanteet siten, että ratkaisut tehdään asianmukaisesti perustellen ja toimenpiteet mitoitetaan ottaen asianmukaisesti huomioon sekä velkojan oikeus että velallisen suojan toteuttamiseksi käytössä olevat joustomahdollisuudet.

Toimintaprosessin kehittäminen tulee ajoituksellisesti seuraamaan ulosottolainsäädännön uudistustyön loppuun saattamisen aikataulua. Uudistustyöhön liittyy myös ulosottomaksulainsäädännön tarkistaminen. Hallituksen esitys ulosottolain kokonaisuudistuksen III vaiheeksi annettaneen vuonna 2005, jolloin koulutus painottuisi kehävääseen ja ennen kaikkea syksyyn 2006. Voimassa lakimuutokset olisivat todennäköisesti vuoden 2007 alussa. Viimeinen eli IV vaihe lähtenee lausunnolle keväällä 2005. Hallituksen esitys annettaneen vuonna 2006. Näiden lakimuutosten on arvioitu olevan voimassa aikavälillä 07 – 1.6.08. Keskeisinä keinoina toimintaprosessin kehittämisessä ministeriö näkee:

työnkulkujen mallintamisen ja velkojien sähköisen asioinnin edistämisen. Ulosottopiireille on jo vuodelle 2005 asetettu tavoitteet henkilöstösuunnitelmien laatimisen, perimistuloksen, väärinkäytöstopausten tunnistamisen ja selvittämisen sekä optimaalisen käsittelyajan suhteen.

Ulosoton henkilöstön ja osaamisen kehittämisen mm. johtamiskoulutuksella, laatimalla ulosottopiirikohtaiset suunnitelmat henkilöstön rakenteesta, osaamisesta, erikoistumisesta, eläkkeelle siirtymisestä ja rekrytoinnista syksyllä 2005 sekä tämän jälkeen kehittämällä koulutusta ja henkilöstön perehdyttämistä (peruskoulutus, erikoistumiskoulutus).

Toiminnan tuottavuuden ja taloudellisuuden kehittämisen varmistamalla resurssien oikea kohdentaminen ja kehittämällä organisaatiota. Organisaation kehittämistä valmistelee oikeusministeriön työryhmä. Kehittämisessä otetaan huomioon alkuvuonna 2006 eduskunnalle annettava selonteko. Organisaation kehittämislinjoista päätetään kevään 2005 aikana.

2.3 Kehittämistavoitteiden toteuttaminen käytännössä

Tietojärjestelmän ja tietojen käsittelyn merkitys työvälineenä on kasvanut ja edelleen kasvaa merkittävästi. Esimerkiksi ulosottovelallisten taloudellista asemaa koskevien tietojen hankinta tulee automatisoitumaan ja tehostumaan entisestään. Uusi teknologia mahdollistaa perinteisten toimintamallien kehittämisen ja myös organisaation rakenteisiin kohdistuvan kehityksen.

Ulosoton vanha tietojärjestelmä perustui pääosin paperitulosteille, ja tiedon siirto oli pääosin manuaalista. Järjestelmä oli piirikohtainen, kun taas ulosoton uusi tietojärjestelmä Uljas on valtakunnallinen. Kaikki velalliset ja asiat ovat nähtävissä kaikissa ulosottopiireissä. Uuden tietojärjestelmän käyttöönoton myötä on ulosoton henkilöstön työnkuva muuttumassa. Uljaksen mahdollistamat työnkuvan muutokset sekä sen myötä tehtävät työjärjestelyt tulevat vapauttamaan resursseja vaativampiin tehtäviin.

Uuden tietojärjestelmän käyttöönottoon ja ulosottolain uudistuksiin liittyvät toimeenpanotehtävät ovat viime vuosina olleet keskeisessä asemassa ja sitoneet valtaosan ohjaukseen käytettävissä olevista henkilötyövuosista. Samalla on yhteydenpito ulosoton velkojatahoihin ja muihin sidosryhmiin, esimerkiksi tiedon luovuttajiin, väistämättä jäänyt jossain määrin vähemmälle huomiolle. Hyvä yhteistyö sidosryhmien kanssa on kuitenkin välttämätöntä. Ohjausta ei voi toteuttaa tehokkaasti, jos yhteydenpito sidosryhmiin ei ole välitöntä ja jatkuvaa.

Ohjauksen kannalta ulosoton toiminnan ja organisaation muutokset vaikuttavat siten, että ulosottolaitokseen kohdistuva yhdenmukaisuuden vaatimus suhteessa velallisiin ja velkoihin, erityisesti valtakunnallisiin institutionaalisiin velkoihin, kasvaa. Verottajan ja muiden suurien hakijoiden osuus ulosottoon saapuvista perittävistä euromääristä arvioidaan olevan noin $\frac{3}{4}$. Uusista tulostavoitteista on seurauksena, että tulohjaus ja tuloksellisuuden arviointi monimutkaistuvat ja tuloksellisuuden arvioinnin merkitys korostuu. Ohjausjärjestelmän on oltava toimiva ja laadukas, koska muuten on vaarana, ettei asetettuja vaikuttavuus- ja toiminnallisia tavoitteita saavuteta.

Paikallistasolla ulosottopiireissä tulee toteutettavaksi vaativan perinnän ja erikoisperinnän järjestäminen. Kysymys on piirikohtaisesti siitä, miten pitkälle, järkevä ajankäytön ja yksilökohtaisen osaamistason puitteissa, avustavat ulosottomiehet hoitavat rooteliinsa kuuluvia vaikeita asioita. Ulosottopiireissä on luotava menettelytavat, siirretäänkö ja milloin siirretään tietyt vaikeat asiat rootelista ensisijaisesti oman piirin erikoisperintään, joka voi olla järjestetty monella eri tavalla, tai toissijaisesti mahdolliselle piirien väliselle erikoisperinnän yhteistoimintaryhmälle. Tavoitteena tulee olla, että ulosottopiiri pystyy huolehtimaan kaikista sille käsiteltäväksi tulevista ulosottoasioista.

Toinen suuri kokonaisuus on toimistotehtävien rationalisoiminen uuteen tilanteeseen siten, että uuden tietojärjestelmän johdosta ehkä vapautuva työpanos voidaan käyttää esimerkiksi perintää tukevaan velallisselvitystyöhön ja laadunvalvontaan (raportointi). Suuri osa perinteisestä toimistotyöstä, kuten ulosottoasioiden kirjaaminen ja täytäntöönpanokelpoisuutta koskevien ratkaisujen tekeminen, muutos- ja peruutusasioiden käsittely, maksujen käsittely ja tilitys jne., säilyy ennallaan. Paperittoman käsittelyn yhä lisääntyessä ja rutiinomaisten töiden poistuessa korostuu kuitenkin entistä enemmän toimistotyön toimintaprosessien kehittäminen mielekkäiden työkokonaisuuksien saavuttamiseksi.

Jotta muutokset saataisiin vietyä läpi, on olennaista, että ohjauksella ja koulutuksella on ensin ulosottopiirien johtamiseen ja piirien toimintojen seurantaan liittyvät menet-

telyt saatu kehitettyä muutosten edellyttämälle tasolle. Vuorovaikutus ja yhteistyö on saatava toimivaksi paitsi keskushallinnon ja piirien välillä, myös piirien välisessä toiminnassa ja yksittäisen piirin sisällä eri henkilöstöryhmien välillä.

Organisaatiouudistuksen vaikutukset kohdistuvat henkilöstöryhmistä voimakkaimmin kihlakunnanvouteihin. Piiriluvun vähentyminen muuttaa monien voutien tehtäviä. Vaikka paikallispiirien lukumäärä vähenee, yksikkökokojen suurentuessa voutien ammattitaidolle ja johtamistaidolle asetettavat vaatimukset kasvavat entisestään. He tulevat toimimaan paikallistoimistojen ja alueiden päällikköinä sekä aikaisempaa enemmän tiettyjen erikoistoimintojen johtajina suurilla alueilla. Työryhmä näkee voutien toimenkuvan erityistä asiantuntemusta edellyttävänä ja oikeuslaitoksessa poikkeuksellisen vaativana johtamistehtävänä, johon sisältyy substanssijohtajuutta, henkilöstöjohtamista ja operatiivista johtamista. Tämä asettaa vaatimuksia voutien rekrytoinnille, koulutukselle ja valtiotyönantajan puolelta hyvälle henkilöstöpolitiikalle. Myös voutienurakiertoa olisi syytä tarkastella erikseen.

Samalla työryhmä toteaa, ettei näin merkittävää hallinnollista ja toiminnallista muutosprosessia voida onnistuneesti viedä läpi kiinnittämättä kaikkien henkilöstöryhmien osalta huomiota kasvaneiden osaamisvaatimusten edellyttämiin palkkausksymyksiin sekä urakehitys- ja kouluttautumismahdollisuuksiin.

Yksikkökokojen suurentamisessa samaten kuin kaikissa muissakin organisaation kehittämiseen liittyvissä toimissa tulee ottaa huomioon kielilain säännökset ja ruotsinkielisten kansalaisten oikeudet. Heidän mahdollisuuksiaan saada palvelua äidinkielenään ei ole tarkoitus huonontaa. Tämä merkitsee todennäköisesti esimerkiksi sitä, että yhdistämisten jälkeen rannikkoseudun suuremmissa yksiköissä joudutaan osalle henkilöstöä nostamaan vaatimustasoa Ruotsin kielen taidosta.

2.4 Kehittämistavoitteiden toteuttamisen aikataulu

Ulosottolain kokonaisuudistuksen II vaiheen voimaan tulosta on kulunut vasta vajaa vuosi, ja merkittäviä muutoksia lakiin on tulossa ainakin vuoteen 2007 saakka. Kuten edellä on todettu, toimintaprosessin kehittäminen tulee ajoitukseksi seuraamaan ulosottolainsäädännön uudistustyön loppuun saattamisen aikataulua

Uuden tietojärjestelmän vaikutusta työtehtävien rutiineja vähentävästi ei ole vielä tällä hetkellä voitu lopullisesti selvittää ja todeta ennen kaikkea tietojärjestelmän käyttöönottoon liittyvistä vaikeuksista johtuen. Toimistohenkilökunnan ja avustavien ulosottomiesten välinen työnjako ja avustavien ulosottomiesten perinnän painopisteen kohdistamisen vaativampiin selvitystöihin on vasta kehitteillä. Oikeusministeriö suunnittelee hallinnonalansa talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja hoitavan palvelukeskuksen perustamista, jolla toteutuessaan olisi viimeistään vuoteen 2010 mennessä vaikutuksia myös ulosoton toimistotyön määrään.

Tässä tilanteessa on vielä vaikea arvioida esimerkiksi sitä, minkä suuruisen tulisi jatkossa olla yhdellä avustavalla ulosottomiehellä hoidossa oleva velallismäärä tai mikä loppujen lopuksi tulee olemaan se henkilötyövuosien määrä, joka toimistotyöhön tullessaan tarvitsemaan.

Eduskunta antanee hallituksen kihlakuntaselonteon pohjalta linjauksensa syksyllä 2005, jonka seurauksena on mahdollista, että myös työryhmän esitystä on tarkistetta-

va. Muun muassa tästä syystä edellä kohdassa 1.2. ehdotettu yhdistämisaikataulu A-vaiheen osalta painottuu vuoden 2006 alkuun.

2.5 Käytännön ohjaus

Ulosottoviranomaiset ja ulosoton hallinto kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan. Ministeriölle kuuluu ulosoton yleinen johto, ohjaus ja valvonta. Lainsäädännön valmistelua lukuun ottamatta ulosottoon liittyvät asiat kuuluvat ministeriössä sen oikeushallinto-osaston ulosottotoimistolle. Ulosottotoimistolle kuuluvat ulosoton kehittäminen ja hallinnon järjestäminen, tulohjaus- ja budjetointi, ulosottoimen koulutus, seuranta ja tarvittaessa ohjeistus. Ulosottotoimen valvontaan liittyen lääninhallitusten ohella myös ministeriössä ratkaistaan vahingonkorvaus- ja kanteluasioita.

Lääninhallitukset toimivat ulosottotoimen aluehallintoviranomaisina. Niiden tehtävänä on ohjata ulosottotoimen hallintoa sekä suorittaa ulosottotoimen valvontaa siten kuin oikeusministeriö tarkemmin määrää. Asetuksella on säädetty ne ohjaus-, valvonta- ja muut hallintotehtävät, jotka erityisesti kuuluvat lääninhallituksille. Lääninhallituksessa ulosoton hallintoasioita hoitaa oikeushallinto-osastossa maaherran alainen oikeushallintopäällikkö. Oikeushallintopäällikön nimittää kuitenkin oikeusministeriö.

Ohjaustehtäviä lääninhallitukset hoitavat yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Ministeriö vahvistaa tulostavoitteet ja määrärahat ulosottopiireille, mutta käytännön tuloneuvottelut virastojen kanssa käy lääninhallitus. Lääninhallitukset osallistuvat myös ulosoton henkilöstön koulutukseen. Lääninhallituksen suorittamaa ulosottopiiren rahaliikenteen ja kirjanpidon tarkastustoimintaa on viime aikoina kehitetty toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin suuntaan.

3 Nykytilan arviointia

Oikeusministeriön ulosoton tehtävät painottuvat johto- ohjaus- ja valvontatehtäviin operatiivisella tasolla, jolloin vaarana on strategisen suunnittelun ja kehittämistehtävien jääminen päivittäisen toiminnan ohjauksen ja tukipalvelujen alle. Merkittävänä osasyynä tähän on pieni henkilöstömäärä, 7 henkilötyövuotta ulosottotoimistossa.

Lääninhallituksissa ulosoton hallintotehtävissä on 15 htv. Nykymuodossaan ulosoton hallintotehtävien hoitaminen lääninhallitukseen organisoituna on toiminnallisesti epätarkoituksenmukaista. Kun henkilöresursseja ei voida lisätä ohjaukseen, on niiden koordinoitu ja tehokas käyttö varmistettava. Tästä asiasta ovat myös lääninhallitusten oikeushallintopäälliköt yksimielisiä.

Ulosotonhaltijan lakattua vuonna 1996 ja ulosoton muutoksenhakutehtävien siirryttyä tuomioistuineläimäkselle on lääninhallitusten oikeushallinto-osastoille jäänyt hoidettavaksi ulosoton hallintotehtäviä, joita hoidetaan osittain päällekkäin myös oikeusministeriössä. Pääosa ulosoton hallintotehtävistä on sen luonteisia, että ne voitaisiin ja olisi järkevääkin hoitaa keskitetysti. Nykymuodossaan hallinto on pirstoutunut viiteen lääninhallitukseen ja ministeriöön, minkä vuoksi olemassa olevia resursseja ei ole pystytty tehokkaasti kohdentamaan, eikä erikoistuminen ole ollut juurikaan mahdollista. Tilanteessa, jossa ohjauksen merkitys tulee entisestään korostumaan, koulutus lisääntymään ja tuloksellisuuden arviointi muuttumaan yhä vaativammaksi, on kehitettävä uusia toimintamalleja. Lisäksi on huomattava, että jo pelkästään paikallishallinnon yksikköjen suurentaminen tulee joka tapauksessa olennaisesti muuttamaan ohjauksen luonnetta.

Ulosoton hallintotehtävissä työskentelevien ammattitaitovaatimusten kasvaessa on käytännön tosiasia, että substanssin tuntevaa ammattitaitoista työvoimaa on ollut vaikea rekrytoida ja toisaalta saada pidettyä lääninhallituksissa ulosoton hallintotehtävissä. Yhtenä keskeisimpänä syynä tähän palkkauskysymysten ohella voidaan pitää sitä, että sisäasiainministeriön alaisissa lääninhallituksissa hoidettavia ulosoton hallintotehtäviä ei mielletä osaksi oikeushallintoa. Kahden eri hallinnon alla työskentely on osoittautunut käytännön työnkin kannalta epätarkoituksenmukaiseksi, kun muun muassa ohjauksen ja valvonnan kannalta välttämättömien tietoliikenneyhteyksien luominen ei ole ollut tietoturvasyistä toimivalla tavalla mahdollista.

Kansalaiset mieltävät lääninhallitukset keskeisten peruspalvelujen tukijoiksi ja kehittäjiksi. Ulosotto on osa oikeuslaitosta ja menettelyiltään lainkäyttöä. Tästä syystä ulosoton hallintotehtävät istuvat lääninhallitusten muuhun tehtäväkenttään huonosti. Lääninhallituksissa toimiva ulosottohallinto poikkeaa organisaatiomalliltaan muista oikeushallinnon sektoreista. Syyttäjälaitos, tuomioistuinlaitos ja oikeusapu ovat kokonaisuudessaan suoraan oikeusministeriön alaisia. Samaten hallintolainkäyttö on eriytetty lääninhallituksista.

Edellä kuvatuista syistä lääninhallitusten hoitamaan oikeushallintoon on kohdistunut uskottavuuden puute paitsi oman henkilöstön myös ulosottohenkilöstön taholta. Vaikka lääninhallitusten kantelupäätökset suurelta osin ovat laadukkaita, niillä ei ole selkeää ohjaavaa vaikutusta ulosottokäytäntöön kuin niillä pitäisi olla.

4 Esitys ulosottotoimen eriyttämiseksi Ruotsissa

Ruotsin valtiovarainministeriö on laatinut selvityksen ”En kronofogdemyndighet i tiden” (SOU 2003:97), joka on läpikäynyt laajan lausuntokierroksen.

Nykyään kruununvoutiviranomainen (KFM) toimii veroviranomaisen (Riksskatteverket) yhteydessä, ja KFM:n määrärahat myönnetään veroviranomaisen määrärahojen yhteydessä. Selvityksessä ehdotetaan KFM:n eriyttämistä veroviranomaisesta. Ulosottotoimi tulisi kuulumaan oikeusministeriön hallinnonalaan. Nykyiset kymmenen viranomaisesta muodostaisivat yhden valtakunnallisen ulosottoviranomaisen. Samalla siirrettäisiin KFM:ltä pois aktiiviset velkojatoimet. Tällä hetkellä KFM edustaa julkisissa asioissa velkojaa.

5 Viime aikoina toteutettuja hallintomalleja

5.1 Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitos koostuu paikallissyöttäjistä ja niiden yksikköinä toimivista kihlakunnanviraston syyttäjäsastoista tai kihlakunnan syyttäjävirstoista sekä valtakunnan syyttäjävirstosta.

Syyttäjälaitoksen uudelleen organisointi toteutettiin joulukuussa 1997 voimaan tulleella lailla yleisistä syyttäjistä (199/1997). Aikaisemmin syyttäjälaitoksen keskusjohto kuului oikeuskanslerille.

Uudistuksessa ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin oikeuskanslerilta valtakunnan syyttäjälle ja samalla poistui lääninsyyttäjistä koostunut väliporras. Valtakunnansyyttäjä myös johtaa oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa valtakunnansyyttäjävirstoa.

toa, joka toimii yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena. Valtakunnansyyttäjänvirasto huolehtii keskushallintoviranomaisena syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksistä eli henkilöstöön ja taloushallintoon liittyvistä tehtävistä, tiedotuksesta, koulutus- ja kehittämistehtävistä sekä syyttäjälaitoksen kansainvälistä toiminnasta. Virasto toimii myös valtakunnansyyttäjän esikuntana.

Syyttäjäorganisaation uudistamista perusteltiin (HE 131/1996) muun muassa sillä, että syyttäjäorganisaation järjestämisellä on välitön yhteys syyttäjän toimintaan. Mitä itsenäisempi ja riippumattomampi syyttäjistö on organisatorisesti yleishallinnosta ja mitä paremmat voimavarat sillä on, sitä selkeämmin ja tehokkaammin se voi toteuttaa sille rikosprosessuaalisessa työnjaossa uskottua tehtävää.

Tavoitteena oli luoda organisatoriset edellytykset yhdenmukaisesti, ennustettavasti ja tehokkaasti toimivalle syyttäjistölle. Uudistuksen perusteluissa katsottiin, että ylimmän syyttäjän apuna syyttäjälaitoksen johdossa ja siihen liittyvissä ohjaus-, koulutus-, kehittämis- ja valvontatehtävissä tuli olla riittävästi mahdollisimman asiantuntevaa henkilökuntaa.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa työskentelee yli 30 virkamiestä.

5.2 Rikosseuraamusvirasto

Oikeusministeriön alaisuudessa ovat kesällä 2001 aloittaneet uusina täytäntöönpanoviranomaisina kriminaalihuoltolaitos ja vankeinhoitolaitos sekä niiden keskushallinto- tehtäviä hoitavana keskushallintoviranomaisena rikosseuraamusvirasto (Laki rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta 135/2001). Uudistuksessa oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle kuuluneet vankeinhoitolaitoksen operatiiviseen johtoon, vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon ja vankeinhoitolaitoksen hallintoon liittyvät tehtävät siirrettiin pääosin ministeriöltä keskushallintotasolle.

Uudistus perustui linjauksiin, joita valtionhallinnossa oli tehty keskushallinnon kehittämisestä. Uudistuksen yhteydessä oikeusministeriön rooliksi jäi tämän mukaisesti hallinnonalan strateginen ohjaus. Tätä tehtävää hoitamaan perustettiin oikeusministeriön Kriminaalipoliittinen osasto. Kriminaalipoliittinen osasto käy vuosittaiset tulosneuvottelut rikosseuraamusviraston, vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen kanssa.

Uudistusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 136/2000) perusteluissa todettiin, että ministeriön mahdollisuudet hallinnonalan johtamiseen ja pitkäjänteiseen suunnitteluun paranevat kun vankeusrangaistusten ja täytäntöönpanon välittömään johtamiseen liittyvät tehtävät hallinto- ja tukipalvelutehtävineen siirretään ministeriöstä sen alaiselle virastolle. Perusteluissa katsottiin myös, että vankeinhoidon keskushallinnon tehtävät painottuvat aiempaa enemmän muutosten läpivientiin sekä toiminnan tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen. Toiminnan vaikuttavuuden parantamisen katsottiin edellyttävän resurssien uudelleen kohdentamista ja tehokkaampaa käyttöä. Uudelleenjärjestelyiden tavoitteena on luoda entistä paremmat edellytykset kriminaalipoliittisen päätöksenteon valmistelulle, viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyölle sekä kyseisen tehtäväalueen johtamiselle ja kehittämiselle niin, että toiminnan vaikuttavuutta voidaan parantaa.

Rikosseuraamusvirastossa on henkilöstöä noin 120.

5.3 Häätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitosta johtaa ja ohjaa sisäasiainministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Suomessa on 15 hätäkeskusta eri puolilla maata.

Hätäkeskuslaitoksen johtokunta koostuu puheenjohtajan lisäksi viidestä varsinaisesta jäsenestä, jotka edustavat eri viranomaistahoja.

Hallinnollisessa Hätäkeskusyksikössä työskentelee 19 henkilöä asiantuntijatehtävissä. Hätäkeskusyksikön tehtävänä on johtaa, ohjata, valvoa ja kehittää hätäkeskusten toimintaa. Hätäkeskusyksikköä johtaa Hätäkeskuslaitoksen johtaja.

6 Vaihtoehdot

Työryhmän yhtenä tehtävänä toimeksiantonsa mukaisesti on selvittää ulosoton toimivuuden ja tehokkuuden parantamiseksi vaihtoehtoisia organisaatiomalleja ja esittää vertaileva arvionsa niiden eduista ja haitoista.

Lähtökohtana työryhmällä on ollut etsiä vastausta kysymykseen, mikä olisi se hallintomalli, jolla parhaiten toteutetaan oikeusministeriön asettamat strategiset päämäärät (ks. edellä kohta 2.2.) ja samalla toiminnan päivittäinen ohjaus.

Realistisina vaihtoehtoja työryhmän käsityksen mukaan on

1. Säilyttää nykymalli
2. Siirtää ulosoton hallintoon liittyvät tehtävät pääosin ministeriöltä keskushallintovirastolle (ns. ulosottohallintovirasto)
3. Muodostaa yksi valtakunnallinen ulosottoviranomainen (valtion ulosottovirasto), jolla ulosottopiirijakoa vastaavat alueelliset yksiköt, palvelutoimistot.

Sen sijaan esimerkiksi ulosottolaitoksen yksityistämismallin esittäminen todellisenä vaihtoehtona olisi vaatinut laajoja yhteiskunnallisia ja perustuslaillisia selvityksiä sekä kansainvälisiä vertailuja, joihin työryhmällä ei annetun aikataulun puitteissa ole ollut mahdollisuutta.

6.1 Vaihtoehtojen vertailua

6.1.1 Nykymalli

Sinällään ulosottoimen yleiset ohjaustehtävät voitaisiin jatkossakin hoitaa keskitetysti ministeriössä esimerkiksi organisoimalla tukipalvelujen hoitoa entistä enemmän lääninhallitusten oikeushallintoyksiköihin. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että samanaikaisesti olisi löydettävä keinot edellä kohdassa 2.5. kuvattujen haittatekijöiden poistamiseksi. Mahdollista olisi myös keskittää hallinto- ja tukitehtäviä yhdelle tai muutamalle lääninhallitukselle (Vrt. lääninhallitusL 3 §).

Nykymallia lähellä olevan vaihtoehdon vahvuutena on sen organisoimien suhteellinen helppous. Perusorganisaatio on valmiina. Ongelmana on se, että pääasiassa toisen hallinnonalan yhteydessä toimimisesta johtuva uskottavuusvaje rasittaisi edelleen lääninhallituksen ulosottotehtäviä.

Arvioitaessa vaihtoehdon yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei jakautunut hallinnollinen rakenne ole paras mahdollinen myöskään ulosoton asiakkaan kannalta, esimerkiksi silmälläpitäen tavoitteena olevan toiminnallisen ja oikeudellisen yhdenmukaisuusvaatimuksen toteuttamismahdollisuuksia.

Nykyinen hallintomalli on lisäksi ristiriidassa edellä kohdassa 2.1. selostettujen linjausten kanssa, jotka tähtäävät ministeriöiden roolin selkeyttämiseen hallinnonalansa strategisena ohjaajana suhteessa muuhun hallintoon. Mikäli nämä linjaukset muodostuisivat esteeksi nykymallin kehittämiseksi, mikä työryhmän käsityksen mukaan siinänsä olisi mahdollista, vaihtoehdoksi jäisi päivittäisen toiminnan ohjaukseen liittyvät tehtävien sekä tukipalvelujen organisointi pois ministeriöstä.

6.1.2 Keskushallintovirastomalli

Kyseinen vaihtoehto vastaisi keskushallinnon uudistamisen yleisiä suuntaviivoja ja selkeyttäisi ulosottosektorilla oikeusministeriön roolia suhteessa muuhun ulosoton hallintoon. Vaikka käytettävissä olevat määrärahat eivät kasvaisikaan, niin ulosottohallintoviraston perustamisella avautuisi todennäköisesti mahdollisuus joustavampiin palkkaus- ja henkilöstöratkaisuihin. Rekrytointi erityisosaamista vaativiin tehtäviin helpottuisi.

Hallintoviraston johtaja tulisi käymään ulosottolaitosta koskevat budjettineuvottelut OM:n kanssa, jolloin tulosohjaus keskittyisi ja mahdollisuudet yhtenäisiin linjauksiin paranisivat. Paikallisyksiköiden vähenemisen myötä kentän tulosjohtamisen työläys tulee kevenemään.

Ulosotto on valtakunnallistunut ja valtakunnallistumisprosessi on käynnissä myös suurten ulosoton hakijatahojen osalla. Tämän seurauksena korostuu ulosoton sekä toiminnallinen että oikeudellinen yhdenmukaisuuden vaatimus suhteessa asianosaisiin ja sidosryhmiin. Keskushallinnon etuna voidaan pitää sitä, että itsenäisinä lainkäyttöviranomaisina toimiviin ulosottomiehiin kohdistuvaa operatiivista ohjausta voidaan tehdä hallinnollisesti ja organisatorisesti selkeältä pohjalta. Keskitetyllä ja siten yhdenmukaisella ohjauksella voidaan parhaiten edistää ulosoton toimintatapojen ja ratkaisujen yhtenäistämistä.

Ministeriöstä eriytetyllä ulosottohallintovirastolla olisi mahdollisuus itsenäiselle ja joustavalle toiminnan ohjaukselle sekä ohjaustehtävien organisointiin nykyisestä poikkeavaksi esimerkiksi alue- tai tehtäväkokonaisuuksien pohjalta. Yhdenmukaisuusvaatimuksen ei tarvitsisikaan merkitä sitä, etteikö tässäkin vaihtoehdossa keskitettyä ohjausta vaativien asiakokonaisuuksien ohella käytännön ohjaus- ja valvontatoimintaa tehtäisi osittain hajautetusti. Todennäköistä olisi, että ulosottohallintoviraston virkamiehiä olisi sijoitettuna myös alueellisesti ulosottovirastojen ja lääninhallitusten yhteyteen, erityisesti tulosohjaus- ja koulutustehtäviin sekä ulosoton rahaliikenteen ja kirjanpidon ynnä muihin tarkastustehtäviin, joita nykyisin hoitavat oikeushallinto-osastojen virkamiehet lääninhallituksissa.

Valtionhallinnossa on pyrkimyksenä lisätä niin sanotun tilaaja-tuottajamallin hyväksikäyttöä valtion palvelutuotannossa, mikäli se muun muassa kansalaisnäkökulmasta ja kustannustehokkuuden näkökulmasta on perusteltavissa. On katsottu, että tilaaja-tuottajamalli soveltuu erityisesti hallinto- ja muihin tukipalveluihin, jotka eivät välittömästi liity kansalaisiin. Nyt esillä olevassa vaihtoehdossa ulosottohallintovirasto voisi olla toimitila- ja muiden niihin verrattavien tukipalveluiden tilaajana sekä esi-

merkiksi lääninhallitus tai ulosottoapiiri niiden tuottajana sille osalle hallintovirastoa, joka tulisi toimimaan hajautetusti.

6.1.3 Valtakunnallinen ulosottoviranomainen

Tässä mallissa on saavutettavissa käytännössä samat edut kuin keskushallintoyksikkömallissakin. Lääninhallituksen asema rajoittuisi korkeintaan hallintopalvelujen järjestämiseen tilaaja-tuottajamallin mukaisesti.

7 Työryhmän ehdotus

Puhtaasti hallinnollisen lähestymistavan varassa tehdyssä keskushallinnon uudistamisessa on nähty vaarana se, että erilaiset hitausvoimat, kuten esimerkiksi vanhojen hallinnollisten toimintamallien säilyminen, ovat syöneet suuren osan oletetuista eduista. Ulosotossa on kuitenkin tapahtunut ja tapahtuu muun muassa lainsäädännöstä ja uudesta tietojärjestelmästä aiheutuvia olennaisia muutoksia. Lisäksi ulosottoapiireille on asetettu kokonaan uudet kehittämistavoitteet, joiden tavoitteet ovat muita kuin hallinnollisia. Uusien tavoitteiden toteuttaminen asettaa suuren haasteen ohjauksen toimivuudelle. Jotta ohjaus olisi toimiva muuttuneessakin toimintaympäristössä, ei ulosottolaitoksessa ole mahdollisuutta pitäytyä jäykkiin hallintomalleihin.

Työryhmän käsitys on, että juuri uusien kehittämistavoitteiden valtakunnalliseksi ja yhtenäiseksi toteuttamiseksi tarvitaan keskitettyä ohjausta. Muun muassa edellä kerrotuista hallintopolitiikassa vallitsevista suuntalinjoista johtuen lähtökohtana on pidettävä oikeusministeriöstä erillistä itsenäistä keskushallintoa, joko ulosottohallintovirastoa tai valtakunnallista ulosottoviranomaista.

Ulosottohallintovirasto on nykyllä lainsäädännön nojalla keveämmin ja nopeammin toteutettavissa. Malli vastaa paremmin myös niitä hallinnon järjestämisä, joita maassamme on lähiaikoina toteutettu. Vaikka valtakunnansyyttäjänviraston toimivalta ja käskyvalta hallinnonalaansa poikkeaa ulosottolainkäytön viranomaisjärjestelmästä, voidaan syyttäjälaitoksen organisointia pitää hyvänä esimerkkinä hallinnollisesta viranomaisorganisaatiosta, samaten kuin rikosseuraamusvirastoa ja uusimpana toteutuksena hätäkeskuslaitoksen hallintomallia. Näitä esimerkkejä hyväksi käyttäen voidaan vaivattomimmin toteuttaa ulosottoimen keskushallinnon uudelleen organisointi.

Työryhmä pitää molempia vaihtoehtoja lähtökohtaisesti samanveroisina. Edellä kerrotuista käytännön syistä tulisi kuitenkin ensisijaisesti edetä hallintovirastomallin pohjalta.

8 Taloudelliset ja henkilöstövaikutukset

Uudelleen organisoinnista syntyisi lähinnä kertaluonteisia kustannusvaikutuksia, jotka työryhmän käsityksen mukaan ovat samaa suuruusluokkaa valitusta hallintomallista riippumatta.

Keskushallintovirastomallissa keskushallintoviraston henkilöstön muodostaisivat ministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoimiston henkilöstö (7 htv), tai osa siitä, sekä lääninhallitusten oikeushallinto-osastoista oikeusministeriön hallinnonalalle siirtyvät virkamiehet (nyt 15 htv), jotka vastaisivat ohjauksen ja tarkastuksen alueellisesta toteutuksesta.

Lisäkustannuksia syntyyne siitä, että todennäköisesti siirtymäkaudeksi jouduttaisiin ulosottohallintovirastoon rekrytoimaan lähinnä ulosottohenkilöstön keskuudesta muutama henkilö projektiluonteisiin tehtäviin.

Matka- ja muut vastaavat kustannukset lisääntyvät sen myötä, mitä hajautetummaksi keskushallinto järjestetään.

Virkamiesten tehtävät ja virat siirrettäisiin heidän suostumuksellaan keskushallintoviraston viroiksi. Virkojen siirrossa olisi noudatettava periaatetta, jonka mukaan työskentelypaikkakunta ei asianomaisen henkilön suostumuksesta muuttuisi. Henkilösiirtoja olisi muutoinkin tehtävä vain vapaaehtoisuuden pohjalta.

9 Ulosottohallintoviraston sijainti

Ulosoton ohjaus toimii tällä hetkellä alueellisessa mielessä hajautetusti. Tämä tilanne ei muuttuisi keskushallintovirastomallissakaan. Ainoa konkreettinen muutos entiseen verrattuna olisi, että resurssit olisivat nyt koottuina toiminnallisesti tiiviiksi yksiköksi. Sen sijaan työryhmä katsoo, että toiminnalliset, taloudelliset ja henkilöstöpoliittiset tekijät puoltavat sitä, että ulosottohallintoviraston päätoimipaikan tulisi ehdottomasti olla pääkaupunkiseudulla, ennen kaikkea Helsingissä. Päätoimipaikan henkilöstö koostuisi viraston johdosta ja siitä osasta virkamiehiä, jotka vastaisivat virastolle kuuluvista keskeisistä operatiivista ohjaustehtävistä tai viranomais- ja sidosryhmäyhteistyöstä.

Nykyisellään ulosottohallinnon tehtävissä oikeusministeriössä työskentelee 7 virkamiestä. Jo olemassa olevan, tulevaisuudessakin suhteellisen pienen yksikön uudelleen sijoittamisella pois Helsingistä ei tavoitettaisi sellaisia alueelliseen kehittämiseen ja työllistämiseen liittyviä etuja verrattuna siirrosta aiheutuviin kustannuksiin ja toiminnallisiin haittoihin, että alueellistaminen olisi perusteltua. Tilanne olisi toinen, jos kyseessä olisi kokonaan uuden yksikön perustaminen. Tällöin voidaan, perustettavan yksikön pienuudesta riippumatta, alueellistamisen lähtökohdista ja ilman henkilöstöpolitiikkaan liittyviä rasitteita valita kyseisen yksikön sijoituspaikkakunta.

Vaikka ulosoton keskusjohto sijaitsisi Helsingissä, toteutuisi, kuten edellä on jo todettu, hallinnon järjestämisessä alueellistaminen nykytilannetta vastaavasti. Osa viraston henkilöstöstä tulisi joka tapauksessa joko tehtäväkohtaisilla tai alueellisilla perusteilla toimimaan, ja heidän sijaintipaikkansa olemaan, aluekeskuksissa eri puolella valtakuntaa. Tämä henkilöstö tulisi mahdollisuuksien mukaan muodostumaan lääninhallitusten oikeushallintotehtävissä nykyisellään työskentelevistä virkamiehistä. Kyseisen henkilöstön määrää voitaisiin kasvattaa aluepoliittisin perustein. Vaarana olisi kuitenkin paluu päällekkäisorganisaation, josta oltiin pyrkimässä eroon.

Ulosoton viranomaisorganisaatio on hajautettu. Alueellistamisen näkökulmasta ulosottosektorilla työryhmä pitää hyvänä kehittämissivaihtoehtona aluekeskuksissa sijaitsevien ulosottovirastojen vahventamista muun muassa ulosoton erikoisperintää taitavalla henkilöstöllä. Tämä voidaan toteuttaa olemassa olevan henkilöstön puitteissa sitä mukaa, kun henkilötyövuosia vapautuu muihin tehtäviin aiemmin kuvatuista uudesta tietotekniikasta ja yksikkökokojen suurentamisista johtuvista syistä.

Runsas 43 prosenttia ulosottoon vuosittain saapuvista uusista asioista saapuu Etelä-Suomen läänin ulosottopiireihin. Ulosottopiirien henkilöstöstä 41 prosenttia on sijoitettuna Etelä-Suomen lääniin. Tähän lääniin ja erityisesti pääkaupunkiseudun alueelle

ovat keskittyneet pitkälti myös kaikki ulosoton suurvelalliset, joiden ulosottoasioita hoitavat muun muassa kaksi erikoisperintäosastoa Helsingin kihlakunnan ulosottovirastossa. Helsingin ulosottovirasto on valtakunnan suurin ulosottovirasto, johon on keskittynyt tasokasta ulosottomenettelyn käytännön osaamista. Ulosoton keskushallinnolla ja pääkaupunkiseudun ulosottovirastoilla on tiivis kanssakäyminen ja yhteistyö, josta saavat lisäarvoa kaikki osapuolet. Ulosottovirastojen edustajat toimivat luonnoitsijoina ministeriön järjestämissä koulutustilaisuuksissa ja osallistuvat asiantuntijajäsenenä työryhmiin. Ulosottovirastot voivat päivittäisen yhteistyön puitteissa tehdä ministeriölle ehdotuksia ja aloitteita käytännön ulosottotyössä havaittujen epäkohtien poistamiseksi. Yhteistyön ehdottomana edellytyksenä tässä mittakaavassa säilymiseksi on sijaitseminen samalla paikkakunnalla tai pääkaupunkiseudulla. Vertailuesimerkkinä voi käyttää Verohallituksen ja Uudenmaan veroviraston yhteistoimintaa, joka on ollut toteutettavissa vain sijaintipaikkojen fyysisestä läheisyydestä johtuen.

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus sijaitsee Hämeenlinnassa. Ulosoton tietojärjestelmän vastuuhenkilöitä on päivittäin Helsingissä kokouksissa oikeusministeriössä tai tietotekniikan palveluja tarjoavissa yrityksissä. Matkapäiviä kertyy runsaasti. Jos keskushallintoviraston päätoimipaikka sijaitisi muualla kuin pääkaupunkiseudulla, olisi selvää, että tietotekniikkakeskuksen tilannetta vastaavasti suuri osa hallintoviraston johdon ja muiden virkamiesten työajasta tuhlautuisi matkusteluun. Tämä johtuu siitä, että lähtökohtaisesti kaikki suuret valtakunnalliset velkojатаhot ja muut ulosoton yhteistyökumppanit sekä viranomaisyhteistyötahot sijaitsevat pääkaupunkiseudulla. Näihin tahoihin hallintoviraston virkamiehillä tulisi jatkossakin, nykytilannetta vastaavasti, olemaan tiivis yhteys.

Yhteistyöyrityksissä ja –viranomaisissa on eri tehtävissä ulosoton substanssia hyvinkin tuntevaa henkilöstöä. Ne, samoin kuin pääkaupunkiseudun suuret ulosottovirastot, voisivat muodostaa luonnollisen rekrytointipohjan jatkossa myös keskushallintoviranomaisen tarpeisiin. Jos yritykset ja virastot sijaitsevat samalla seudulla, on siirtymiskynnys toisen työnantajan palvelukseen yleensä pienempi.

Eriävä mielipide

Eduskunnan tehtäväksiänto hallintonselonteossa

Hallitus on antanut vuoden 2000 marraskuussa eduskunnalle selonteon Aluehallinto 2000-uudistuksen toteutumisesta (3/2000). Selontekoa käsitellessään eduskunta hyväksyi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan vuoden 2005 loppuun mennessä kokonaisvaltainen selonteko maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Eduskunta oli lisäksi kihlakuntauudistuksen toteuttamista koskevaa selontekoa (VNS 1/199) käsitellessään liittänyt selontekoon lausuman, jonka mukaan kihlakuntauudistuksen toteuttamista koskevassa selonteossa tulisi ottaa huomioon muun ohella 13 eri asiakokonaisuutta.

Eduskunnan mainitusta tehtäväksiannosta ilmenee, että eduskunta on tarkoittanut valtion paikallishallintoa kehitettäväksi yhtenäisvirastojärjestelmän pohjalta. Edelleen siitä ilmenee, että kihlakuntajako on säilytettävä riittävän tiheänä.

Oikeusministeriön organisaatiotyöryhmän tehtävänä on eduskunnalle vuonna 2005 annettavan, kihlakuntauudistuksen toimeenpanon edistymistä sekä keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita koskevan **selonteon valmistelutyön tueksi mm**

- selvittää ulosoton toimivuuden ja tehokkuuden parantamiseksi **vaihtoehtoisia organisaatiomalleja**

- **laatia suunnitelma ja toteuttamisaikataulu** ulosotto-organisaation tehostamiseksi **ulosoton kehittämisen kokonaisuunnitelmassa** asetettujen tavoitteiden mukaisesti

- yhteistoimintamääräysten valmistelun menettelytavat.

- Työryhmän loppuraportti lähtee siitä ennenaikaisesta olettamuksesta, että kihlakuntajärjestelmä ja kihlakunnat lakkaavat. Työryhmän työssä ja lopputuloksessa olisi pitänyt myös tarkastella tilannetta siltä pohjalta, että eduskunta päättääkin säilyttää kihlakuntajärjestelmän ja kihlakunnat sekä pohtia vaihtoehtoisia organisaatiomalleja tältä pohjalta.

- Ulosoton kehittämisen kokonaisuunnitelmassa asetetut tavoitteet ja ulosotto-organisaation tehostaminen eivät edellytä ulosottopiirien vähentämistä 65 piiristä 23 piiriin.

- Tehokas ohjaus ei vaadi eikä edellytä piirien vähentämistä 65 piiristä 23 ulosottopiiriin. Tehokkaaseen ohjaukseen on monia

muitakin organisatorisia vaihtoehtoja kuin piirikoon radikaali suurentaminen.

- Yhden kihlakunnanvoudin ulosottopiirin väitetty haavoittuvuus on peruste vailla pohjaa.

- Yhden kihlakunnanvoudin ulosottopiirin väitetty rekrytointiongelma on peruste vailla pohjaa.

- Ennen voimakasta piirikoon suurentamista on odotettava eduskunnan linjaus kihlakuntaseloteosta ja sitä seuraavat lainsäädäntötoimet.

- Perusteet B vaiheen yhdistämisille puuttuvat kokonaan. B-vaihe edellyttää lainsäädäntötoimia. Lainsäädäntötoimet taas edellyttävät hallintoselonteon käsittelyä ja siitä vedettäviä johtopäätöksiä eduskunnassa.

- Ulosottolain 1 luvun 3 §:n 2 momentin 1-kohdan mukainen yhteistoiminta ja sen käyttömahdollisuudet käytettävä/tutkittava ennen B-vaiheen piirien yhdistämistä.

- Työryhmä ei ole ottanut lainkaan huomioon kansalaisnäkökulmaa, palvelujen saatavuutta, etäisyyksiä, kielioloja jne.; väliraporttivaiheessa näistä vielä keskusteltiin ns pehmentävinä arvoina, mutta "kihlakuntaselonteossa tapahtuneen yllättävän käänteen" jälkeen näistä arvoista on vaiettu.

- Piirien lakkauttamisaikataulukko on pääsääntöisesti perustuttava vapaaehtoisuuteen/luonnolliseen poistumaan.

lissalnessa 7.2.2005

Antero Tuomi
Suomen Nimismiesyhdistys r.y.
Luottamusmies

Ulosoton yksikkökoon suurentaminen, A- ja B vaihe

LIITE

A: Toteutus 1.1.2006 >

B: Toteutus 1.1.2008 >

Uusimaa ja Itä-Uusimaa

A

B

-

Espoo
Lohja
Raasepori

-

Vantaa
Hyvinkää
Keski-Uusimaa
PorvooKymenlaakso

A

B

-

Kouvola
KotkaEtelä-Karjala

A

B

Lappeenranta
Imatra

-

Kanta-Häme

A

B

Hämeenlinna
Forssa
Riihimäki

-

Päijät-Häme

A

B

-

-

Varsinais-Suomi

A

B

-

Turku
Vakka-Suomi
Raisio
Turunmaa
Kaarina
Salo
Loimaa

<u>Satakunta</u>	A	B
	-	Pori Kokemäki Rauma
<u>Pirkanmaa</u>	A	B
	-	Tampere Valkeakoski Nokia Kangasala
<u>Etelä-Pohjanmaa</u>	A	B
	-	Seinäjoki Lapua
<u>Pohjanmaa</u>	A	B
	Vaasa Mustasaari Pietarsaari	-
<u>Keski-Pohjanmaa</u>	A	B
	-	Raahe Kokkola
<u>Keski-Suomi</u>	A	B
	Jyväskylä Jämsä	Jyväskylä Äänekoski
<u>Pohjois-Karjala</u>	A	B
	Joensuu Kitee Lieksa	-
<u>Etelä-Savo</u>	A	B
	Mikkeli Pieksämäki Savonlinna	-
<u>Pohjois- Savo</u>	A	B
	Kuopion seutu Varkauden seutu	Kuopion seutu Ylä-Savo

Pohjois-Pohjanmaa**A****B****Oulu**

Kuusamo

Liminka

-

Raah

Haapajärvi

Raah

Kokkola

Kainuu**A****B**

-

Kajaani

Kuhmo

Lappi**A****B**

-

Kemi

Tornionlaakso

-

Rovaniemi

Muut Lapin nimismiespiirit

Koillis-Lappi