

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:24

*Ulosoton organisaatiotyöryhmän
väliraportti*

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:24

*Ulosoton organisaatiotyöryhmän
väliraportti*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2004

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-265-5
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
27.9.2004

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Väliraportti	
Puheenjohtaja Timo Heikkinen Sihteeri Kari Liede		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 2.3.2004	
Julkaisun nimi Ulosoton organisaatiotyöryhmän väliraportti			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Väliraportti on rajattu koskemaan toimeksiannon kohtaa 2. Mainitun kohdan mukaan työryhmän tulee laatia suunnitelma ja toteutusaikataulu ulosotto-organisaation tehostamiseksi ulosoton kehittämisen kokonaissuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti.</p> <p>Työryhmä esittää, että noin 20 ulosottopiiriä nykyisestä 65:stä yhdistettäisiin yhteistoimintamääräyksiin toiseen ulosottopiiriin, jolloin piirien lukumääräksi jäisi 40-45. Yhdistettävät piirit olisivat sellaisia yhden kihlakunnanvoudin ulosottopiirejä, joissa kihlakunnanvoudin työmäärät ovat keskimääräistä vähäisempiä.</p> <p>Konkreettisen, piirikohtaisen esityksen yhdistettävistä ja vastaanottavista ulosottopiireistä sekä yhdistämissaikataulun työryhmä antaa loppuraporttissaan.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Ulosotto, organisaatio			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 14/36/2004, OM011/2004			
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2004:24		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-265-5
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
27.9.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Timo Heikkinen Kari Liede		Typ av publikation Mellanrapport	
		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 2.3.2004	
Publikation (även den finska titeln) Mellanrapport av organisationsarbetsgruppen för utsökning (Ulosoton organisaatioyöryhmän väliraportti)			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Mellanrapporten begränsar sig till punkt 2 i uppdraget. Enligt punkten skall arbetsgruppen göra upp en plan och en tidsplan för att effektivisera utsökningsorganisationen enligt de mål som framställs i helhetsplanen för utvecklande av utsökningen.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att cirka 20 utsökningsdistrikt av de nuvarande 65 sammanslås till ett annat utsökningsdistrikt genom bestämmelser om samarbete. Antalet distrikt blir 40–45. Distrikt som sammanslås är distrikt där det finns en häradsfogde och häradsfogdens arbetsmängder är mindre än genomsnittet. Arbetsgruppen lämnar ett konkret förslag om vilka distrikt som skall sammanslås med andra samt en tidsplan om sammanslagningar i sin slutrapport.</p>			
Nyckelord Utsökning, organisation			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 14/36/2004, JM011/2004			
Seriens namn och nummer Utlåtanden och utredningar 2004:24		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-265-5
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 2.3.2004 ulosoton organisaatiotyöryhmän, jonka tehtävänä on 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 toimii samalla työryhmän sihteerinä.

Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 31.12.2004 mennessä. Kihlakuntaselonteon valmistelun aikatauluihin liittyen työryhmä on kuitenkin päättänyt antaa tähänastisesta työstään väliraportin, joka on oheisena.

Helsinki 27.9.2004

Timo Heikkinen
Puheenjohtaja

Kari Liede
Sihteeri

SISÄLLYS

1. VÄLIRAPORTIN SISÄLTÖ.....	1
2. NYKYTILANNE.....	1
3. KEHITTÄMISTARPEET.....	2
3.1 Tausta.....	2
3.2 Toiminnalliset ja hallinnolliset syyt.....	2
3.3 Taloudelliset syyt.....	4
4. PALVELUJEN SAATAVUUDEN TURVAAMINEN.....	4
5. PIIRIORGANISAATION RAKENTEELLINEN KEHITTÄMINEN YHTEISTOIMINTAMÄÄRÄYKSIN.....	5
5.1 Yhteistoimintamääräys.....	5
5.2 Lainsäädännön asettamat reunaehdot.....	5
6. YHTEISTOIMINTAMÄÄRÄYSTEN KRITEERIT.....	6
7. YHTEENVETO.....	7
8. TYÖRYHMÄN ESITYS.....	8

1. Väliraportin sisältö

Työryhmä on rajannut väliraporttinsa koskemaan lähinnä toimeksiannon kohtaa 2. Mainitun kohdan mukaan työryhmän tulee laatia suunnitelma ja toteuttamisaikataulu ulosotto-organisaation tehostamiseksi ulosoton kehittämisen kokonaissuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Kokonaissuunnitelmassa asetettiin tavoitteeksi 35-45 ulosottopiiriä. Työryhmän käsityksen mukaan tavoite on mahdollista saavuttaa voimassa olevilla säännöksillä. Lainsäädäntöä on kuitenkin kehitettävä, jos halutaan mahdollistaa laajemmat muutokset paitsi yksikkökojojen myös ulosoton hallinnon osalta. Jäljempänä käsitellään lainsäädäntöön liittyvää problematiikkaa luvussa 5.

Luvussa 3 esitetään ne yleiset kehittämistarpeet ulosoton toimintakentässä, jotka ovat olleet vaikuttamassa 1.3.2004 toteutettuihin ulosottopiirien yhdistämisiin ja työryhmän saamaan toimeksiantoon. Suurelta osin samat tekijät on kirjattu muun muassa työryhmän asettamiskirjeen liitteenä olevaan muistioon.

Luvussa 4 tarkastellaan ulosottolaitoksen tarjoamia palveluja, niiden saatavuutta ja laatua, sekä palvelujen ja kattavan toimipaikkaverkon turvaamista organisaatorakenteen muuttuessa.

Luvussa 6 selostetaan tarkemmin niitä kriteerejä, joiden arvioinnin työryhmä on katsonut olevan edellytyksenä sille, onko yksittäistapauksessa tarkoituksenmukaista yhdistää ulosottopiiri toiseen.

Työryhmässä ei vielä tässä vaiheessa ole ollut esillä konkreettista, piirikohtaista ehdotusta yhdistettävistä ulosottopiireistä. Luvussa 6 esitetyillä perusteilla yhdistämistoimenpiteet kaikkien kriteerien täytyessä voisivat kohdistua arviolta runsaaseen 20 ulosottopiiriin (ks. työryhmän esitys, luku 8, ja liite 4). Esitys tältä osin kuin myös ehdotus toteutusaikatauluksi tarkentuu loppuraportissa.

2. Nykytilanne

Joulukuun alusta 1996 ulosotto toiminnallisesti eriytyi poliisitoimesta ja syyttäjän-toimesta. Ulosottomiehenä toimii kihlakunnanvouti seitsemää nimismieskihlakuntaa lukuun ottamatta.

Ulosottopiirejä on tällä hetkellä 65. Niistä 14 (ml. Ahvenanmaa) on erillisvirastoja ja 51 yhtenäisvirastoja eli kihlakunnanvirastojen osastoja. Ulosottopiirijako perustuu paikallishallintolain mukaisesti kihlakuntajakoon.

Ulosottolaitoksella on tällä hetkellä 141 varsinaista toimipaikkaa, joissa työskentelee pysyvästi ulosoton henkilöstöä (65 ulosottopiiriä ja 76 palvelutoimistoa) ja 48 palvelupistettä, joissa ulosoton henkilöstö on tavattavissa tiettyinä aikoina tai erikseen sovittuna aikana.

Ulosottolaitoksen henkilömäärä on yhteensä noin 1.470, jakautuen 87 kihlakunnanvoutiin ja 7 nimismieheen, noin 680 avustavaan ulosottomieheen ja n. 700 toimistohenkilökuntaan kuuluvaan. Suurin virasto on Helsingin ulosottovirasto (10 kihlakunnanvoutia, yhteensä n. 200 työntekijää). Muita suuria 2 voutin virastoja, joissa on yhteensä yli 35 virkaa, on 9. Keskisuuria 2 voutin virastoja (25-35 virkaa) on 5 kappaletta. Alle 25 viran virastoja, joissa on 2 voutia, on 4. Kaikki

muut virastot (39) ovat yhden kihlakunnanvoudin virastoja, joissa työntekijöiden lukumäärä vaihtelee välillä 7 – 24. Nimismiespiireissä ulosottohenkilöstön yhteismäärä virastoissa on vain 2-5 henkilöä.

Tällä hetkellä 26:ssa kihlakunnassa ulosottotehtävät hoidetaan toisen kihlakunnan ulosottoviraston tai –osaston toimesta ministeriön vuonna 1996 (21 kihlakuntaa) ja joulukuussa 2003 (5 kihlakuntaa) antamien yhteistoimintamääräysten perusteella. Viimeksi mainituilla päätöksillä määrättiin Seinäjoen kihlakunnanviraston ulosotto-osasto hoitamaan ulosottotehtävät myös Kauhajoen kihlakunnan alueella, Lahden kihlakunnan ulosottovirasto hoitamaan ulosottotehtävät myös Heinolan ja Orimattilan kihlakuntien alueella, Nokian kihlakunnanviraston ulosotto-osasto hoitamaan ulosottotehtävät myös Ikaalisten kihlakunnan alueella ja Kemin kihlakunnanviraston ulosotto-osasto hoitamaan ulosottotehtävät myös Tornion kihlakunnan alueella. Määräykset tulivat voimaan 1.3.2004. Päätöksissä todetaan tarkoituksena olevan, että nykyinen toimipaikkaverkko säilyy ennallaan.

3. Kehittämistarpeet

3.1 tausta

Oikeusministeriöllä on lainsäädännöstä johtuva velvoite huolehtia oman hallinnonalansa kehittämisestä sekä toiminnan ja talouden suunnittelusta sekä toteuttamisesta.

Vuonna 1999 hallituksen iltakoulussa käsitellyssä ja hyväksytyssä ulosoton kehittämisen kokonaissuunnitelmassa todetaan, että paikallistason organisaation kehittämisen tulee perustua ulosoton piirikkoon suurentamiseen. Konkreettiseksi tavoitteeksi asetettiin 35-45 ulosottopiiriä.

Oikeusministeriön vuonna 2002 laaditussa oikeuspolitiikan strategia-asiakirjassa tavoitteeksi asetetaan tuloksellinen, nopea ja edullinen sekä velallisen omatoimista suoritusta tukeva ulosotto. Tavoitteiden saavuttamiseksi on kirjattu kaksi vaihtoehtoista toimintamallia. Ulosottoviranomaisista muodostetaan joko nykyistä huomattavasti suurempia yksiköitä tai sitten yksi viranomainen, jolla on vahvat alueelliset yksiköt. Asiakirjassa todetaan, että kummassakin vaihtoehdossa toimipaikka- ja palveluverkko voidaan säilyttää suurin piirtein nykyisellään.

Valtion aluejakoneuvottelukunta pitää ulosoton organisaation kehittämistä välttämättömänä ja toteaa OM:lle 5.9.2003 antamassaan lausunnossa, että yhteistoiminta-alueiden muodostaminen on aluejaotustenkin kannalta mielekäs ja hyvä tapa kasvattaa yksiköitä nykytilanteessa.

Valtionhallinnossa on valtiovarainministeriön toimesta otettu käyttöön tuottavuuden toimenpideohjelma. Ohjelman ydinkohtia ovat uusien organisaatio- ja toimintaratkaisujen etsiminen sekä tietotekniikan parempi hyödyntäminen tavoitteena julkisen hallinnon ja palvelujen parantaminen.

Ulosoton organisaation kehittäminen kuuluu pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmaan.

3.2 toiminnalliset ja hallinnolliset syyt

Ulosottotoiminta on kehitetty suhteellisen voimakkaasti vuoden 1996 kihlakuntauudistuksen jälkeen ja kihlakuntauudistuksen antamat mahdollisuudet on käytetty hyväksi. Ulosottolainsäädäntöä on uudistettu ja uudistetaan edelleen. Keskeinen osa ulosottolain kokonaisuudistusta tuli voimaan

1.3.2004. Samaan aikaan otettiin käyttöön ulosoton uusi tietojärjestelmä, joka tulee merkitsemään sitä, että rutiininomaiset työvaiheet poistuvat tai vähenevät olennaisesti ja yhä suurempi osa velallisen taloudellisen aseman selvittämiseksi tarvittavista tiedoista hankitaan sähköisesti. Ulosotossa tullaan lähivuosina myös siirtymään hyvin pitkälti velkojien sähköiseen asiointiin.

Ulosottoviranomaisten toiminnan lähtökohtana on se, että jokaisen ulosottovelallisen taloudellinen tilanne selvitetään niin perusteellisesti, jotta toimenpiteet voidaan mitoittaa mahdollisimman hyvin kunkin velallisen tilannetta vastaavaksi. Näin turvataan ylivelkatilanteiden kohtuullinen ja tehokas hoitaminen, velkojien oikeuksien toteuttaminen sekä mahdollisuus torjua harmaata taloutta ja talousrikollisuutta sellaisissa tapauksissa, joissa ulosottoa pyritään välttämään keinotekoisin järjestelyin. Ulosoton asianmukaisuus ja uskottavuus edellyttävät, että ulosottoviranomaiset pystyvät selvittämään myös tapauksia, joissa edellytetään korkeaa oikeudellista ja taloudellista osaamista.

Palvelujen laadulle on asetettu erittäin korkeat vaatimukset. Niihin vastaaminen edellyttää henkilöstön osaamisen, tehtävärakenteen, työn organisoinnin, menettelytapojen ja toimintaprosessien kehittämistä.

Tarvittavan osaamisen aikaansaaminen edellyttää henkilöstön erikoistumista, tehokasta rekrytointia ja koulutusta. Ne mahdollisuudet, joita eläkkeelle siirtyvien osuuden kasvu tämän vuosikymmenen lopulla antaa, tulisi voida käyttää tehokkaasti hyväksi henkilöstön rakenteellisten muutosten toteuttamiseen ja voimavarojen joustavaan uudelleen kohdentamiseen. Tätä ei ole mahdollista toteuttaa tehokkaasti ulosottopiireissä, joissa henkilöstömäärä on vain viisitoista tai sitäkin vähemmän. Noin puolet nykyisistä ulosottopiireistä on tässä suhteessa liian pieniä.

Paikallishallintouudistuksesta 1996 lukien ulosottohenkilöstön työn tuottavuus on noussut (*ks. liite 2*). Syinä tähän ovat olleet lähinnä käsiteltävänä olevien asioiden (vanhat + saapuneet uudet) määrän väheneminen, ulosoton tietojärjestelmän käyttöönotto koko ulosottolaitoksessa ja henkilöstön määrän väheneminen noin 130:lla henkilötyövuodella.

Ulosottopiirien pieneneminen estää myös tehokkaan puuttumisen työn epätasaiseen jakautumiseen. Yksi avustava ulosottomies käsittelee keskimäärin 3884 asiaa vuodessa. Määrä vaihtelee kuitenkin yli 5000 asiasta alle 3000 asiaan vuodessa ulosottopiiristä riippuen. Asioiden epätasainen jakautuminen heikentää toiminnan tehokkuutta sekä ylikuormitetuissa että alikuormitetuissa ulosottopiireissä. Alikuormitetuissa ulosottopiireissä työn tuottavuus on olennaisesti heikompi kuin muissa piireissä. Suuressa osassa niitä ulosottopiirejä, joissa käsiteltävien asioiden määrä yhtä avustavaa ulosottomiestä kohti on keskimääräistä pienempi, avustavia ulosottomiehiä on vain noin viisi tai sitäkin vähemmän. Yhden viran lakkauttaminen tai siirtäminen tällaisesta piiristä toiseen merkitsisi 20 % tai suurempaa vähennystä sen resursseista. Tämän suuruisia ulosottopiirejä oli viime vuoden alussa 22 kappaletta.

Ulosottolaitoksen ja sen toimintojen kehittämisen keskeisenä tavoitteena on velkojien ja velallisten oikeusturvan varmistaminen, toiminnan tehokkuus sekä velkojille ja velallisille tarjottavan palvelun laatu ja saatavuus. Edellä selostetuista syistä on todettavissa, että mainittujen tavoitteiden toteuttaminen ja organisaatiouudistus ovat kytköksissä toisiinsa. Ainoastaan yksikkökojojen suurentamisen kautta voidaan taata tavoitteiden realistiset toteuttamismahdollisuudet. Toisaalta taas tavoitteiden mahdollisimman laajan vaikuttavuuden kautta kertyy hyöty myös ulosottolaitokselle muun muassa motivoituneena henkilöstönä ja kustannustehokkuutena.

3.3 taloudelliset syyt

Lähtökohtana tulee olla, että ulosotto voisi toimia nykyisellä määräraahasolla. Ulosottotoimen menot ovat kuitenkin jo muutaman vuoden ajan olleet suuremmat kuin talousarviossa myönnetyt määrärahat, minkä vuoksi taloudellinen liikkumavara on jatkuvasti supistunut. Menorakenne on erittäin jäykkä, koska noin 80 prosenttia menoista on sitoutunut pysyvän henkilöstön palkkoihin. Organisaation kehittämisen ei pyritä supistustoimiin, mutta julkisen talouden näkymien valossa on kuitenkin pakko varautua määrärahatason alenemiseen. Vaikka ulosoton uuden tietojärjestelmän ongelmat ovat vaikeuttaneet koko ulosottohenkilöstön työtä, ja osaltaan luoneet paineita organisaatiouudistuksen lykkäämiselle, on kuitenkin viisasta taloudenhoitoa katsoa nykytilanteen yli ja ryhtyä varautumistoimiin niin pian kuin se on mahdollista.

4. Palvelujen saatavuuden turvaaminen

Edellä on todettu, että toimimalla suuremmissa yksiköissä taataan parhaiten myös palvelujen saatavuus ja laatu. Hyvän palvelun turvaaminen edellyttää yksikkökokojen suurentamista. Sen sijaan yksikkökokojen suurentamisella ja kattavan palveluverkon säilyttämisellä ei ole välitöntä yhteyttä tai seurannaisvaikutuksia toisiinsa. Ulosottopiirien yksikkökokojen suurentaminen on pikemminkin omiaan turvaamaan sivutoimipaikkojen pysyvyyttä kuin vaikuttamassa niiden määrän vähenemiseen.

Yhteiskunnan kannalta ja toiminnallisesti ulosottolaitoksen tuottamat palvelut ovat velkojille tuotettuja palveluja. Ulosotossa palvelunsaajana ja tilaajana on velkoja. Ulosottovelkojat ovat lähes aina erilaisia instituutioita: viranomaisia, vakuutusyhtiöitä, perimistöimistöjä, pankkeja ja vastaavia. Valtaosa näistä velkojista asioi ulosoton kanssa sähköisesti, postin välityksellä ja puhelimitse. Velkojan edustaja tai velkoja niissä tapauksissa, joissa yksityinen kansalainen on velkojan asemassa, asioi harvoin henkilökohtaisesti ulosottoviranomaisten kanssa. Ulosottovelkojan kannalta on luonnollisesti tärkeintä, että ulosotto toimii nopeasti, tehokkaasti ja tuloksellisesti ja että asiakaspalvelu toimii joustavasti ja asiantuntevasti. Koska velkojilla on ulosottomenettelyssä harvoin tarvetta tavata ulosottoviranomaisia, ulosoton toimipaikkaverkolla ei ole velkojien asiointin kannalta suurta merkitystä. Sähköisen asiointin merkitys tulee velkojien ja ulosoton välisessä kanssakäymisessä tulevaisuudessa entisestäänkin kasvamaan.

Ulosottovelallinen on yleensä ulosottotoimenpiteiden kohteena vasten omaa tahtoaan, joten ulosottovelallisen näkökulmasta ulosotossa ei ole kysymys varsinaisesta palvelusta. Ulosottomenettelyn virallistoimintoisuudesta johtuen ulosottoviranomainen on aktiivinen ja aloitteellinen toimija. Ulosottomies ottaa varsin pitkälle ex officio huomioon velallisen lailliset intressit samalla kun velallisen tahdonvalta on melko rajoitettu. Viranomainen ottaa aktiivisesti yhteyttä velalliseen postin välityksellä tai puhelimitse. Viranomaisen toimipaikan sijainnilla ei varsinkaan tässä ulosottomenettelyn alkuvaiheessa ole velallisen kannalta merkitystä.

Henkilökohtaiset tapaamiset, silloin kuin niitä tarvitaan, tapahtuvat yleensä viranomaisen aloitteesta ennalta sovitussa paikassa ja ennalta sovittuna aikana, tällöin useimmiten viranomaisen toimipaikassa. On kuitenkin tilanteita, joissa velallisen etu saattaa vaatia henkilökohtaista asiointia, esimerkiksi ulosmittauksen keskeytysasioissa. Jos ulosottovelallisena oleva kansalainen haluaa oma-aloitteisesti ottaa yhteyttä ulosottoviranomaisiin, hänen kannaltaan on tärkeintä, että viranomainen on helposti tavoitettavissa ja että asiakaspalvelu toimii joustavasti ja asiantuntevasti. Viranomaisen tulee tarvittaessa olla tavattavissa kansalaisen kannalta kohtuullisen lähellä olevassa paikassa, sillä aina on asioita ja asiakkaita, joiden osalta puhelin ei korvaa henkilökohtaista kontaktia.

Kuten edellä olevasta käy ilmi, ei ulosoton asianosaisten, velkojien ja velallisten, tarve asioida henkilökohtaisesti ulosottoviranomaisen luona ole kovin suuri. Tarve tulee tulevaisuudessa entisestään vähenemään. Tästä huolimatta ulosottolaitoksella tulee olla, palvelun saannin tarve taloudellisiin näkökohtiin suhteuttaen, riittävän tiheä toimipaikkaverkko myös henkilökohtaista käyntiä edellyttävien palvelujen saamiseksi. Keinot palvelutarpeen tyydyttämiseksi voivat kuitenkin vaihdella. Harvaan asutuilla alueilla riittävä palvelu voitaisiin antaa esimerkiksi kuntien kanssa toteutettavan yhteispalvelutoiminnan muodossa.

Ulosottolaitoksen näkökulmasta on olennaista paitsi asiointimahdollisuuksien ja palvelujen laadukkuuden turvaaminen myös se, että perintä on tehokasta. Tämä edellyttää, että varsinaista perintätyötä tekevät avustavat ulosottomiehet tuntevat mahdollisimman hyvin ulosottovelallisten olosuhteet ja että heidän toimipaikkansa on maantieteellisesti riittävän lähellä. Myös perinnän tehokkuus ja ulosottovelallisten olosuhteiden hyvä tunteminen voidaan turvata säilyttämällä ulosottolaitoksen nykyinen palvelu- ja toimipaikkaverkko suurin piirtein nykyisellään.

Paikallishallintolain 4 §:n mukaan lääninhallitus päättää asianomaisia kuntia kuultuaan palvelutoimistojen lukumäärästä ja sijaintipaikasta. Käytännössä niissä tapauksissa, joita tosin on suhteellisen vähän, joissa ulosoton palvelutoimisto on muutettu palvelupisteeksi tai tosiasiallisesti lakkautettu, se on tapahtunut ulosottopiirin päällikön päätöksellä. Kyseessä ovat tällöinkin useimmiten olleet palvelutoimistot, joissa asamäärät ovat olleet vähäiset ja henkilöstön lukumäärä pieni, esimerkiksi toimipaikan ainoana työntekijänä yksi avustava ulosottomies. Pakkosiirtoja ei ole tehty, monissa tapauksissa lakkauttaminen on toteutettu henkilöstön siirtyessä eläkkeelle. Ohjausta voitaisiin kuitenkin tehostaa siten, että päätökset palveluverkosta tehtäisiin tulosneuvotteluissa oikeusministeriön vuosittain vahvistamien linjausten mukaisesti.

5. Piiriorganisaation rakenteellinen kehittäminen yhteistoimintamääräyksiin

5.1 Yhteistoimintamääräys

Yt-määräykset perustuvat ulosottolain 1 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan oikeusministeriö voi lääninhallitusta kuultuaan määrätä kihlakunnan ulosottoviraston tai kihlakunnanviraston ulosotto-osaston hoitamaan tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella. Käytännössä yhteistoimintamääräys merkitsee ulosottopiirien yhdistämistä. Ulosottopiirijako eriytyy tällaisella määräyksellä kihlakuntajaosta siten, että ulosottopiiri muodostuu kahdesta tai useammasta kihlakunnasta. Kihlakuntajakoon yhteistoiminta-alueiden muodostamisella ei ole vaikutuksia.

5.2 lainsäädännön asettamat reunaehdot

Ensi kädessä ulosoton piiriorganisaation uudistus toteutettaisiin oikeusministeriön antamin yhteistoimintamääräyksiin.

On kuitenkin tulkinnanvaraista, miten laajoihin yhteistoimintajärjestelyihin voidaan olemassa olevan lainsäädännön nojalla ryhtyä. On esitetty edellä mainitun lainkohdan perustelutekstiin kirjaimellisesti nojautuen, että säännöstä voidaan soveltaa yksinomaaisesti tilanteessa, jossa kihlakunta on väestömäärältään niin pieni, ettei ulosottoasiat riitä työllistämään yhtäkään päätoimista ulosottomiestä. Edelleen on epäilty, ettei yt-määräys voi koskea kaikkia ulosottotehtäviä. Nimismiesjohtoisten kihlakuntien osalta on joka tapauksessa otettava huomioon

ulosottolain 1 luvun 11 §:n 3 momentti, jonka mukaan näissä kihlakunnissa nimismies toimii paikallisena ulosottoviranomaisena.

Eduskunnan hallintovaliokunta on vuonna 2000 (HaVM 6/2000 vp ja HaVL 12/2000 vp)) tulkinnut valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetussa laissa ja ulosottolaissa säädettyä yhteistoimintaa ulosottolaitoksen osalta varsin rajoittavasti.

Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoo sisäasiainministeriön poliisiosastolle 12.6.2002 antamassaan lausunnossa (Dnro 13/20/02), että hallintovaliokunnan kannanottoja (poliisitoimen yhteistoimintaan) voidaan pitää lähtökohtina etsittäessä tulkintaa säännösten oikealle soveltamiselle. Oikeuskansleri toteaa, että kannanotoista voidaan poiketa vain perustein, jotka tukeutuvat vahvoin asiasyihin. Se, missä määrin tällaisia perusteita on esitettävissä, riippuu oikeuskanslerin mielestä konkreettisista muutosehdotuksista ja niiden perusteluista.

Oikeuskansleri on kantelupäätöksessään 12.1.2004 Dnro 18/21/01 todennut, että ulosottolain yhteistoimintaa koskevan säännöksen tulkinnanvaraisuus ja hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 6/2000 vp) esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ulosottoimen hoitamista toisen kihlakunnan alueella koskevat yhteistoimintamääräykset tulisi perustella huolellisesti.

Perusteltavissa olevat vahvat asiasyyt ovat puoltaneet ulosottoimen nykyisten yt-määräysten antamista eli ulosottopiirien suurentamista toiminnallisina ja hallinnollisina yksikköinä. Samat syyt ovat edelleen olemassa ja vaikuttaneet kokonaissuunnitelmassa tavoitteeksi asetettuun 35-45 ulosottopiirin määrään. Lähtökohtana voidaankin pitää sitä, että tavoitteeseen pääsemiseksi nykyainsäädäntö on riittävä. Mahdollisiin laajempiin organisaatiomuutoksiin tarvitaan uusia säännöksiä.

6. Yhteistoimintamääräysten kriteerit

Arvioitaessa sitä, kuinka työllistetty ulosottopiiri ja sen henkilöstöryhmät ovat, eivät perinteisistä tulostulokseista käsiteltyjen asioiden määrä tai perityn rahamäärän tarkastelu sellaisenaan johda oikeisiin päätelmiin. Perimistuloksen seuraaminen kertoo enemmän toiminnan volyyymista kuin työn paljoudesta tai vähäisyydestä. Käsitellyt asiat puolestaan on selkeä onnistumiskriteeri, mutta sekään ei anna kuvaa työmäärästä. Kun yksikköön suurentamisen eräänä olennaisena tavoitteena on työmäärän tasaaminen piirien välillä, paras nyt käytettävissä oleva tarkastelukohde on saapuneiden asioiden seuraaminen, joka antaa arvioinneille objektiivisemmän pohjan. Tulohajauksen ja tuloksellisuuden arvioinnin kehittyessä ja ulosoton tietojärjestelmän Uljaksen velalliskohtaisen raportoinnin tullessa täysimittaisesti käyttöön myös työmäärän arvioinnin kriteerit tarkentunevat.

Ulosottomiestä kohden saapuu koko maassa keskimäärin runsaat 29 000 asiaa. Yhden kihlakunnanvoudin ulosottopiireissä vastaava luku on runsaat 24 000 asiaa. Saapuneiden asioiden määrä ulosottomiestä kohti koko maassa vaihtelee parista tuhannesta aina noin 50 000 asiaan. Avustavaa ulosottomiestä kohden koko maassa saapui keskimäärin runsaat 3 700 asiaa, keskiarvon yhden vouden piireissä ollessa runsaat 3 400 asiaa. Toimistohenkilöstön osalta vastaavat luvut ovat 3 700 ja 3 500.

Selvää on, ettei saapuneiden asioiden vertailu sekään yksinään riitä kuvaamaan yksittäisen ulosottopiirin työmäärää, eikä se näin ollen myöskään voi olla ainoana kriteerinä yhdistämistarvetta arvioitaessa. Vaikuttavia tekijöitä voi olla monia alkaen piirin väestömäärästä ja -rakenteesta.

Työryhmä on listannut luettelon ”pehmentävistä tekijöistä”, jotka on asiamäärien ohella otettava huomioon piirikohtaisesti. Tällaisia voivat olla esimerkiksi:

- vaikeiden velallisten (esim. velkaa yli 160 000 €) määrä
- piirikoko ja toimipaikkojen lukumäärä, voudin tavoitettavuus
- elinkeino-olot
- kielitekiäjät
- tuomiopiirijako
- seutukuntajaotus

Ulosottopiirin henkilöstöryhmistä yhdistämistoimet vaikuttavat eniten kihlakunnanvoutien tehtäviin ja asemaan. Toisaalta juuri kihlakunnanvoutien osalta on ehkä vaikeinta arvioida voudin absoluuttisesti oikeata ”ihannetyömäärää”. Edellä tässä luvussa mainittujen tekijöiden lisäksi voudin työmäärään vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi piirissä mahdollisesti harjoitettavan erikoisperinnän tai runsaiden samaistuspäätösten väistämättä mukanaan tuomien ulosottovalitusten lukumäärä. Voutien työmäärästä, ks. *liite 3*.

Avustavien ulosottomiesten ja toimistohenkilökunnan työmäärien piirikohtaisesta jakautumisesta antavat valtakunnalliset työmäärätilastot jo sellaisenaan oikeamman kuvan kuin voutien osalta.

Kuten on jo todettu, tärkeä osasy tarpeelle yhdistää ulosottopiirejä on pienten piirien haavoittuvuus. Ulosottopiirejä, joissa on yksi kihlakunnanvouti, on 39. Valtaosassa näistä on avustavia ulosottomiehiä kuusi tai vähemmän.

Edellä olevan perusteella yt-määräyksen antamisen keskeiset perusedellytykset voidaan kiteyttää kahteen pääperusteeseen:

- **Vähäinen työmäärä:** Saapuneet asiat per kihlakunnanvouti ja lähtökohtaisesti myös per avustava ulosottomies on ulosottopiirissä alle keskitason ja edellä mainittujen ”pehmentävien tekijöiden” vaikutus ei ole olennainen (ylityöllistettyjen ulosottopiirien asemaan työryhmä ottaa kantaa myöhemmin työnsä aikana).
- **Haavoittuvuus:** Kyseessä lähtökohtaisesti yhden kihlakunnanvoudin ulosottopiiri jossa henkilöstön vähäinen lukumäärä ei tue työryhmän asettamia palvelujen saatavuuteen ja laatuun liittyviä tavoitteita.

7. Yhteenveto

Ulosoton nykyinen piiriorganisaatio ei edellä selostetun mukaisesti tue työn uudelleen organisointia esimerkiksi erilaisia ryhmätyöskentelyn muotoja kehittämällä, resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista, henkilöstön erikoistumista eikä korkeaa työn laatua. Ulosottopiirit ovat valtaosaltaan erittäin pieniä ja haavoittuvia, minkä lisäksi työt jakautuvat epätasaisesti ulosottopiirien kesken. Ulosottoitoimen kehittäminen edellyttää ulosottopiirien suurentamista hallinnollisina ja toiminnallisina yksikköinä. Yksikkökoon suurentamisen keskeinen tavoite on kustannusten kasvun hillitseminen resurssien kohdentamisella ja niiden tehokkaalla käytöllä.

Merkittäviä menovähennyksiä ei saada aikaan muutoin kuin virkoja vähentämällä. Ulosottopiirien yhdistämisillä ja niiden mahdollistamalla rationalisointi – ja työn kohdistustoimilla voidaan välttyä sekä ulosoton henkilöstön että kansalaisten kannalta epätarkoituksenmukaisilta supistustoimilta.

Virkoja olisi mahdollista hallitusti ja ilman irtisanomisia siirtää tai vähentää luonnollisen poistuman sen mahdollistaessa siellä, missä tällainen toimenpide suurempien yksiköiden puitteissa katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Lähtökohtana tulee olla, että henkilösiirtoja tehdään vain vapaaehtoisuuden pohjalta.

Nykyinen koko maan kattava palvelu- ja toimipaikkaverkko sinällään vastaa hyvin kansalaisten kaikenlaatuista asiointitarvetta ja ulosottolaitoksen toiminnallisia tarpeita pitkälti myös tulevaisuudessa. Lähtökohtaisesti tämä voisi merkitä sitä, että ulosoton keskuspaikat, joita on noin 70, pysytetään kaikissa olosuhteissa. Muut varsinaiset toimipaikat ja palvelupisteet ovat yhtä lailla tarpeellisia niin kauan kuin hyvän palvelun laatukselliset edellyttävät. Jos palvelun tarve yksittäisen toimipaikan alueella vähenee esimerkiksi väestön vähentyessä, toimipaikka kuitenkin säilytetään viime kädessä henkilöstön eläköitymiseen asti.

Työryhmä on saanut tehtäväkseen myös selvittää ulosottolaitokselle vaihtoehtoisia organisaatiomalleja. Tätä koskevat ehdotuksensa työryhmä esittää loppuraportissaan.

8. Työryhmän esitys

Työryhmä esittää, että noin 20 ulosottopiiriä nykyisestä 65:stä yhdistettäisiin yhteistoimintamääräyksiin toiseen ulosottopiiriin, jolloin piirien lukumääräksi jäisi 40–45. Yhdistettävät piirit olisivat sellaisia yhden kihlakunnanvoudin ulosottopiirejä, joissa kihlakunnanvoudin työmäärät ovat keskimääräistä vähäisempiä (*liite 4*). Konkreettisen, piirikohtaisen esityksen yhdistettävistä ja vastaanottavista ulosottopiireistä sekä yhdistämisaikataulun työryhmä antaa loppuraportissaan.