

62/2012

Selvitys Konkurssiasiamiehen toimiston  
ja Valtakunnanvoudinviraston  
mahdollisen yhdistymisen vaikutuksista

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



62/2012

Selvitys Konkurssiasiamiehen toimiston  
ja Valtakunnanvoudinviraston  
mahdollisen yhdistymisen vaikutuksista



15.9.2012

<b>Julkaisun nimi</b>	Selvitys Konkurssiasiamiehen toimiston ja Valtakunnanvoudinviraston mahdollisen yhdistymisen vaikutuksista
<b>Tekijä</b>	Kari Liede, työryhmä
<b>Oikeusministeriön julkaisu</b>	62/2012 Mietintöjä ja lausuntoja
<b>OSKARI numero</b>	OM 1/012/2012
<b>ISSN-L</b>	1798-7105
<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7105
<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-249-1
<b>URN</b>	URN:ISBN:978-952-259-249-1
<b>Pysyvä osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-249-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-249-1</a>
<b>Asia- ja avainsanat</b>	Konkurssiasiamiehen toimisto, Valtakunnanvoudinvirasto, konkurssi, ulosotto
<b>Tiivistelmä</b>	Työryhmän mukaan Konkurssiasiamiehen toimiston ja Valtakunnanvoudinviraston yhdistyminen ei toisi lisäarvoa toiminnan laatuun, vaikuttavuuteen tai tehokkuuteen. Yhdistymisestä ei seuraisi säästöjä tai synergiaetuja. Yhdistyminen ei myöskään tehostaisi harmaan talouden torjuntaa, koska suoraa yhteistyötä tällä alueella virastojen välillä on vähän.

15.9.2012

<b>Publikationens titel</b>	Utredning om konsekvenserna av en eventuell sammanslagning av Konkursombudsmannens byrå och Riksfogdeämbetet
<b>Författare</b>	Kari Liede, arbetsgrupp
<b>Justitieministeriets publikation</b>	62/2012 Betänkanden och utlåtanden
<b>OSKARI nummer</b>	01/012/2012
<b>ISSN-L</b>	1798-7105
<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7105
<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-249-1
<b>URN</b>	URN:ISBN:978-952-259-249-1
<b>Permanent adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-249-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-249-1</a>
<b>Ämnes- och nyckelord</b>	Konkursombudsmannens byrå, Riksfogdeämbetet, konkurs, utsökning
<b>Referat</b>	Arbetsgruppen anser att sammanslagningen av Konkursombudsmannens byrå och Riksfogdeämbetet inte skulle ge mervärde i fråga om verksamhetens kvalitet, verkningsfullhet eller effektivitet. Sammanslagningen skulle inte medföra inbesparingar eller synergieffekter. Den skulle inte heller effektivisera bekämpningen av grå ekonomi eftersom det finns lite direkt samarbete mellan ämbetsverken på detta område.

## Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 17.2.2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli ministeriön strategisen suunnittelun tueksi selvittää, mitä vaikutuksia Konkurssiasiamiehen toimiston ja Valtakunnanvoudinviraston mahdollisella yhdistämisellä, niiden ydintehtävät huomioon ottaen, olisi toiminnan laatuun, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen sekä toisiko yhdistäminen säästöjä ja synergiaetuja.

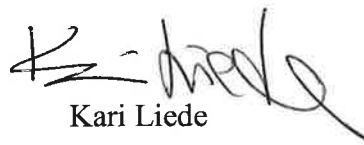
Työryhmän tuli perustellusti kirjata mietintöönsä ne hyödyt ja haitat, jotka se arvioi mahdollisesta yhdistymisestä seuraavan. Työnsä aikana työryhmän tuli kuulla henkilöstöryhmiä.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos Kari Liede ja sihteeriksi ylitarastaja Antti Rein oikeusministeriöstä sekä jäseniksi kutsuttiin konkurssiasiamies Eeva Arko-Koski, toimistopäällikkö Pekka Pulkamo ja konkurssiylitarkastaja Harri Hämäläinen Konkurssiasiamiehen toimistosta sekä valtakunnanvouti Juhani Toukola, johtava hallintovouti Elina Arpiainen ja johtava hallintovouti Petteri Katajisto Valtakunnanvoudinvirastosta.

Työryhmä on kokoontunut neljä kertaa.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 15.9.2012



Kari Liede



Eeva Arko-Koski



Harri Hämäläinen



Pekka Pulkamo



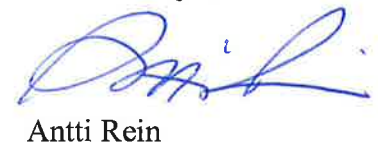
Juhani Toukola



Elina Arpiainen



Petteri Katajisto



Antti Rein





# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>Nykytila</b>	<b>10</b>
1.1	Lainsäädäntöpohja	10
1.2	Järjestelmien vertailua eräissä maissa	10
1.3	Toimintaympäristö	12
1.3.1	Konkurssiasiamiehen toimisto	12
1.3.2	Valtakunnanvoudinvirasto	16
1.4	Virastojen yhteneväisyydet ja eroavaisuudet	19
<b>2</b>	<b>Yhdistymisen vaikutukset</b>	<b>21</b>
2.1	Vaikuttavuus	21
2.2	Toiminta	21
2.3	Laatu	22
2.4	Säästöt	22
2.5	Synergiaedut	23
2.6	Virastojen ohjaus	24
<b>3</b>	<b>Henkilöstöryhmien kuuleminen</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>Työryhmän loppupäätelmät</b>	<b>26</b>

# 1 Nykytila

## 1.1 Lainsäädäntöpohja

Alla on lueteltuna keskeisimmät virastojen toimintaa ohjaavat säännökset.

Konkurssilaki (120/2004)

Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta (109/1995)

Asetus konkurssipesien hallinnon valvonnasta (111/1995)

Ulosottoaari (705/2007)

Laki Valtakunnanvoudinvirastosta (509/2009)

Valtioneuvoston asetus ulosottotoimen hallinnosta (1321/2007)

## 1.2 Järjestelmien vertailua eräissä maissa

### **Konkurssiasiamiesjärjestelmä**

Suomen konkurssiasiamiesjärjestelmää ei ole suoraan lainattu mistään toisesta maasta. Malli on kehitetty Suomessa osana insolvenssilainsäädännön kokonaisuudistusta, joka on toteutettu aikavälillä 1992–2004. Konkurssiasiamiehen virka ja toimisto on olennainen osa tätä rakennelmaa. Konkurssiasiamiehen keskeinen rooli perustuu erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- vuonna 1993 toteutettu etuoikeusuudistus poisti julkisvelkojien etuoikeudet ja niiden mukana taloudellisen intressin valvoa konkurssipesien hoitoa, jolloin kontrolli rakennettiin konkurssiasiamiehen toimintaan
- pesänhoitajina toimivat yksityisen sektorin asianajajat, joille on aste asteelta siirretty tuomioistuimen konkurssiin liittyviä tehtäviä. Ohjeistus ja valvonta kuuluu konkurssiasiamiehelle
- vähävaraisten konkurssipesien selvitystehtävä on annettu konkurssiasiamiehelle tarkoituksena torjua harmaata taloutta ja talousrikollisuutta (erityistarkastukset ja julkisselvitykset valtion varoin)
- yrityssaneerausjärjestelmän toimivuuden seuranta ja ohjeistus sekä selvittäjien valvonta on konkurssiasiamiehen tehtävä

Ruotsissa konkurssipesien hallinnon valvontaa varten on oma viranomaisensa – Tillsynsmyndigheten i Konkurser. Tämän viranomaisen edustajat toimivat kruununvoudin-virastojen yhteydessä seitsemällä eri paikkakunnalla.

Muissa Länsi-Euroopan maissa ei ole erikseen konkurssivalvontaviranomaisia. Konkurssipesien valvonta kuuluu yleensä tuomioistuimen tehtäviin (Saksa, Ranska, Tanska, Norja, Itävalta).

Angloamerikkalaisissa tai common law -maissa valvontaviranomainen on tärkeä osa konkurssivalvontajärjestelmää. Esimerkkeinä erillisestä viranomaisesta ovat esim. Kanadan ”Superintendent of Bankruptcy”, Englannin ”Insolvency Service”, Australian ”Insolvency and Trustee Service”, Uuden Seelannin ”Insolvency and Trustee Service”, Singaporen ”Insolvency and Public Trustee’s Office” ja Skotlannin ”The Accountant in Bankruptcy”.

Itä-Euroopan maissa insolvenssijärjestelmät ovat rakentuneet vasta viime vuosikymmeninä. Monissa maissa on otettu käyttöön konkurssipesien valvontajärjestelmä niin, että mallia on otettu angloamerikkalaisesta järjestelmästä mutta myös Suomen konkurssiasiamiesjärjestelmästä. Valvontatoimi on perustettu joko osaksi oikeus- tai kauppaministeriötä (Tsekin tasavalta, Viro, Unkari) tai itsenäiseksi viranomaiseksi (Serbian ”Bankruptcy Supervision Agency”)

## **Ulosottohallinnon järjestäminen**

Kansainvälisessä vertailussa on huomioitava se, että täytäntöönpanojärjestelmä on toteutettu hyvin erilaisilla periaatteilla ja tavoilla eri maissa. Suomeen verrattavia viranomaisjärjestelmiä on lähinnä Pohjoismaissa ja joissakin entisissä IVY maissa ja osittain vastaava Saksassa. Etenkin Keski-Euroopassa ja Baltian maissa täytäntöönpanosta huolehtivat itsenäiset elinkeinonharjoittajat, jotka ovat saaneet tietyt toimivaltuudet täytäntöönpanotehtävien hoitamiseen. Kaikissa mainituissa maissa oikeusministeriöllä on ohjaava rooli. Tuomioistuimilla on monissa Euroopan maissa iso rooli varsinaisissa täytäntöönpanotoimissa. Monessa Keski-Euroopan maassa mm. kiinteistöjen tai asuntoomaisuuden ulosmittauksesta päättää tuomioistuin.

Ruotsissa ulosotosta vastaa Kronofogdemyndighet, joka aiemmin toimi keskusviranomaisen eli Riksskatteverketin tulosohjaamana ja vuodesta 2006 itsenäisenä viranomaisena valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Kronofogdemyndighet huolehtii operatiivisesta täytäntöönpanosta Ruotsissa, mutta samalla se huolehtii myös hallinnollisesta ohjauksesta, johdosta ja valvonnasta. Ruotsissa Kronofogdemyndighet viranomaisessa on myös osasto (Tillsynsmyndighet), jolla on osittain vastaavia tehtäviä kuin Suomen konkurssiasiamiehellä.

Venäjällä ulosotosta vastaa FSSP eli Venäjän federaation ulosottovirasto. Se on toiminut itsenäisenä valtion viranomaisena vuodesta 2004. Sen tehtäviin kuuluu järjestyksen ylläpito tuomioistuimissa, tuomioistuinten, muiden viranomaisten ja virkamiesten päätösten täytäntöönpano, lainkäyttöön liittyvät tehtävät sekä valvontatehtävät laissa säädettyllä toimialalla. Ulosottovirasto toimii juridisesti sekä suoraan että alueellisten virasto-

jen kautta ja sillä on operatiivisten tehtäviensä lisäksi myös hallinnollisia tehtäviä. Vi-rastolla on erityinen ulosottomenettelyn hallinnosta vastaava yksikkö. Ulosottovirasto on Venäjän federaation oikeusministeriön alainen. Konkurssivalvonta ei kuulu Venäjäl-lä FSSP:n toimialaan.

Virossa ulosottotehtävät on jaettu paikallisille ulosottomiehille (kohtutäitur), jotka toi-mivat itsenäisinä elinkeinonharjoittajina. Ulosottomiesten ja pesänhoitajien (pankroti-haldur) yhdistys järjestää ulosottomiehiksi haluavien hakijoiden testaamisen ja haastat-telut. Oikeusministeriö nimittää heidät tehtäviinsä ja valvoo myös heidän toimintaa. Ulosottomiesten ja pesänhoitajien kamarin yhtenä tehtävänä on myös toiminnan yhte-näistäminen, organisointi ja koulutus.

Täysin suomalaista järjestelmää vastaavaa keskushallintoviranomaista ja ulosottolaitos-ta ei siis ole. Ruotsin viranomaisrakenne muistuttaa eniten suomalaista järjestelmää sillä erotuksella, että siellä koko ulosottolaitos on yksi ja sama viranomaisen ilman erillistä hallinnollista viranomaista.

## 1.3 Toimintaympäristö

### 1.3.1 Konkurssiasiamiehen toimisto

#### **Konkurssimenettely**

Konkurssi on velallisen kaikkia varoja ja velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely (yleistäytäntöönpano). Konkurssi päättää velallisen liiketoiminnan. Konkurssimenettely alkaa tuomioistuimen päätöksellä. Konkurssivelallisen varat ja velat muodostavat erilli-sen yksityisoikeudellisen oikeussubjektin, konkurssipesän. Konkurssipesän hallintoa varten tuomistuin määrää pesänhoitajan. Pesänhoitajina toimivat käytännössä asianaja-jat ja muut yksityissektorin lakimiehet. Pesänhoitaja saa palkkionsa konkurssipesään kuuluvista varoista.

Pesänhoitaja huolehtii velallisen toiminnan ja velkojen saatavan selvittämisestä, tutkin-tapyyntöjen tekemisestä ja oikeudenkäyntien ajamisesta, omaisuuden rahaksimuutosta sekä varojen jakamisesta velkojille. Pesänhoitaja päättää konkurssipesän juoksevista asioista, yleinen päätösvalta konkurssipesässä kuuluu velkojille, jotka käyttävät päätös-valtaansa velkojainkokouksessa. Konkurssipesän hallintoa valvoo konkurssiasiamies.

Vähävaraiset konkurssipesät raukeavat varojen puutteessa muutaman kuukauden kulut-tua konkurssin alkamisesta. Raukeamisesta päättää tuomioistuin. Vähävaraisen kon-kurssipesän selvitystä voidaan konkurssiasiamiehen hakemuksesta ja tuomioistuimen päätöksellä jatkaa julkisselvityksenä, jonka kustannukset maksaa konkurssiasiamies.

Täysimittaisessa konkurssissa järjestetään valvonta, jossa velkojat ilmoittavat saatavansa pesänhoitajalle, minkä pohjalta pesänhoitaja laatii jakoluetteloehdotuksen. Pesänhoitajalla, velkojilla ja velallisella on mahdollisuus riitauttaa valvontoja. Valvontojen ja riitautusten pohjalta pesänhoitaja laatii pesänhoitajan jakoluettelon, jonka tuomioistuin vahvistaa. Pesänhoitaja maksaa jako-osuudet velkojille vahvistetun jakoluettelon mukaisesti.

Kun konkurssipesä on selvitetty loppuun, konkurssipesässä pidetään velkojainkokous, jossa velkojat hyväksyvät pesänhoitajan lopputilityksen. Konkurssimenettely päättyy lopputilityksen hyväksymiseen. Sen jälkeen konkurssimenettelyä voidaan vielä tarvittaessa jatkaa jälkiselvityksenä.

Vuosittain alkaa nykytasolla 2 000 konkurssia. Täysimittainen konkurssimenettely kestää keskimäärin 3,5 vuotta ja raukeava konkurssi alle kuusi kuukautta. Noin 80–90 % konkurseista on yhtiömuotoisten yrittäjien konkurseja ja loput elinkeinoharjoittajien konkurseja. Kuluttajien konkurseja ei käytännössä ole.

## **Yrityssaneerausmenettely**

Yrityssaneerauksessa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle yritykselle vahvistetaan saneerausohjelma yritystoiminnan tervehdyttämiseksi ja velkajärjestelyn aikaansaamiseksi. Saneerausmenettelyn aloittamisesta päättää tuomioistuin. Tuomioistuin määrää selvittäjän toteuttamaan menettelyn tarkoitusta ja valvomaan velkojien etua. Selvittäjinä toimivat yksityissektorin asianajajat, lakimiehet ja yrityskonsultit.

Selvittäjän avuksi voidaan asettaa velkojatoimikunta. Päätösvalta yrityksen asioissa menettelyn aikanakin säilyy pääosin yrityksen omilla toimielimillä. Menettelyn aikana yrityksen on maksettava uudet velkansa niiden erääntyessä, saneerausvelat järjestellään saneerausohjelmassa. Konkurssiasiamies valvoo yrityssaneerausmenettelyn toimeenpanoa.

Selvittäjä laatii perusselvityksen velallisen toiminnasta sekä saneerausohjelmaehdotuksen. Saneerausohjelmaehdotukseen sisältyy määräykset yrityksen liiketoiminnassa ja hallinnossa tehtävistä järjestelyistä sekä saneerausvelkojen järjestelyistä. Velkojat äänestävät selvittäjän laatimasta saneerausohjelmasta. Äänestystuloksen perusteella tuomioistuin vahvistaa tai hylkää saneerausohjelman. Tuomioistuimen päätös päättää saneerausmenettelyn. Vahvistettu saneerausohjelma korvaa saneerausohjelmassa säänneltujen saneerausvelkojen ja muiden oikeussuhteiden alkuperäiset ehdot. Saneerausohjelman vahvistamisen yhteydessä tuomioistuin yleensä määrää valvojan valvomaan velkojien lukuun ohjelman toteutumista.

Vuosittain alkaa 300–400 saneerausmenettelyä. Saneerausmenettely kestää tuomioistuimessa noin vuoden ja ohjelman toteuttaminen keskimäärin kuusi vuotta.

## Konkurssiasiamiehen toimisto

Konkurssiasiamiehen toimisto on oikeusministeriön yhteydessä toimiva konkurssipesien hallinnon valvontaa hoitava itsenäinen viranomainen. Konkurssiasiamiehen pääasiallinen tehtävä on hyvän pesänhoitotavan kehittäminen ja konkurssi- ja yrityssaneerausmenettelyjen valvonta. Konkursseihin liittyvän talousrikollisuuden selvittäminen ja torjunta muodostaa edellisten lisäksi merkittävän osan konkurssiasiamiehen toiminnasta.

Konkurssiasiamiehen toimistoon kuuluu yhteensä kymmenen virkamiestä:

konkurssiasiamies  
toimistopäällikkö  
kuusi konkurssiylitarkastajaa  
kaksi sihteerää

Konkurssiasiamiehen toimiston vuosibudjetti on n. 1,5 miljoonaa euroa.

Konkurssiasiamiehen toimivalta ja tehtävät perustuvat konkurssilakiin (120/2004) ja lakiin konkurssipesien hallinnon valvonnasta (109/1995).

Konkurssiasiamiehen toimisto on operatiivinen toimija, jolla on kevyt hallinto. Vaikutavuutta on haettu pienin resurssein joustavuudella.

Konkurssi- ja saneerausmenettelyjen asiakirjojen hallintaa ja menettelyjen valvontaa varten ollaan kehittämässä KOSTI-tiedonhallintajärjestelmää. Järjestelmää käyttävät konkurssiasiamies, pesänhoitajat, selvittäjät ja velkojat. KOSTI mahdollistaa Konkurssiasiamiehen toimiston toiminnan virtaviivaistamisen ja tehostaa nykyistä toimintaa. Vaikuttavuuden mittaamiseen saadaan myös ajanmukaiset työkalut. KOSTI otetaan käyttöön vuoden 2013 alkupuolella.

Konkurssiasiamiehen toimiston ydintehtäviä ovat konkurssipesien hallinnon valvonta, insolvenssikäytännön kehittäminen ja palvelutoiminta sekä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta.

### Valvonta

- Hyvän pesänhoitotavan noudattaminen
  - perusvalvonta (velallisselvitysten ja pesäluetteloiden tarkastaminen, raukeamisharkinta, selontekojen laadinta jne.)
  - pesänhoitajan palkkiotason kohtuullisuus (lausunnot, neuvottelut jne.)
  - velkojainkokouksiin osallistuminen
- Konkurssimenettelyn toimivuus
  - velkojien päätöksentekomenettely
  - konkurssihallinnon toimenpiteet

- neuvottelujen järjestäminen ja vetäminen ongelmatilanteissa
- lausuntojen antaminen tuomioistuimille toimialaan kuuluvissa asioissa
- pesähoitajan, velallisen tai velkojan avustaminen konkurssiasianssa tai oikeudenkäynnissä
- Konkurssiasiamiehen kannanotot toimenpidepyyntöihin
  - toimenpidepyyntöön perehtyminen, kuuleminen ja kannanoton valmistelu
- Konkurssiasiamiehen toimenpiteet
  - pesähoitajan vapauttamishakemuksen ajaminen tuomioistuimessa
  - pesähoitajan palkkion alentamisvaatimuksen ajaminen tuomioistuimessa
  - rikosilmoitusten tekeminen pesähoitajista
  - muut hakemukset ja vaatimukset
- Konkurssihallinnon tarkastukset
  - oma tarkastustoiminta
  - toimeksiannot tilintarkastajille

#### Kehittämisen- ja palvelutoiminta

- Yrityssaneerausmenettelyn kehittäminen
  - yrityssaneeraus selvittäjien toimittamiin asiakirjoihin perehtyminen
  - selvittäjien ohjaus ja neuvonta
  - velkojatoimikuntien kokouksiin osallistuminen
- Hyvää pesähoito- ja yrityssaneeraustapaa koskevat suositukset
  - konkurssiasian neuvottelukunnan antamien suositusten valmistelu ja laatiminen
  - konkurssiasian neuvottelukunnan toimintaedellytyksistä vastaaminen
- Kouluttaminen, tiedottaminen ja neuvonta
  - asianosaisten neuvonta ja ohjaus puhelimitse ja kirjallisesti
  - koulutustilaisuuksien järjestäminen pesähoitajille, selvittäjille ja muille yhteistyötahoille
  - tiedottaminen kannanotoista, ratkaisuista jne.
  - toimialaa koskevan lainsäädännön toimivuuden seuraamisen ja lainsäädäntöaloitteiden tekeminen
  - yhteistyö toimialan keskeisten toimijoiden kanssa
- Kansainvälisten yhteyksien hoitaminen
  - vierailut, tilaisuudet ja konferenssit
  - yhteistyö eri maiden vastaavien viranomaisten kanssa
  - toimialan kansainvälisen kehityksen seuraaminen
  - pesähoitajien neuvonta rajat ylittävissä konkurseissa.

## Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta

- Erityistarkastusten teettäminen konkurssipesien tueksi
  - perehtyminen, harkinta, päätös ja seuranta
- Julkisselvitykset
  - julkisselvityksen hakeminen tuomioistuimesta ja julkisselvittäjän määrääminen
  - julkisselvityksessä olevan konkurssipesän ohjaus ja hallinnointi
  - julkisselvittäjän palkkiosta päättäminen ja julkisselvittäjän lopputilityksen hyväksyminen
  - julkisselvittäjänä toimiminen

### 1.3.2 Valtakunnanvoudinvirasto

#### **Ulosoton tehtävät**

Ulosotto on osa oikeussuojajärjestelmää. Ulosoton tehtävänä on tuomiossa tai muussa ulosottooperusteessa asetetun velvoitteen täytäntöönpano ja suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintä julkista valtaa käyttämällä viime kädessä pakkotoimin. Ulosottomies toimii tehtävässään riippumattomana lainkäyttövirkamiehenä huolehtien molempien asianosaisten oikeusturvasta. Ulosotto on erillistäytäntöönpanoa, eli saatavakohtaista menettelyä, jossa täytäntöönpanotoimet mitoitetaan kulloinkin perittävänä olevan saatavan mukaisesti.

#### **Ulosotto-organisaatio**

Ulosotto-organisaatio on kaksiportainen. Se muodostuu 22 paikallisesta ulosottovirastosta ja keskushallinnosta, josta huolehtii Valtakunnanvoudinvirasto. Ulosoton strategisesta ohjauksesta ja resursoinnista vastaa oikeusministeriö.

#### **Valtakunnanvoudinvirasto**

Valtakunnanvoudinvirastolle kuuluvat hallinnollinen ulosottotoimen yleinen johto, ohjaus ja valvonta. Valtakunnanvoudinvirastolla ei ole operatiivisia tehtäviä. Valtakunnanvoudinvirastossa työskentelee 23 virkamiestä. Viraston päällikkönä toimii valtakunnanvoudint. Viraston tehtävät on organisoitu kolmeen yksikköön; hallintoyksikköön, kehittämis- ja ohjausyksikköön sekä oikeudelliseen yksikköön, joissa työskentelee:



kolme johtavaa hallintovoutia  
viisi hallintovoutia  
talouspäällikkö  
tiedottaja  
kuusi ylitarkastajaa  
erikoissuunnittelija  
neljä toimistovirkailijaa  
virastomestari

Valtakunnanvoudinviraston vuosibudjetti on noin 1,8 miljoonaa euroa.

Valtakunnanvoudinvirasto toimivalta ja tehtävät perustuvat ulosottokaareen (705/2007), lakiin Valtakunnanvoudinvirastosta (509/2009) ja valtioneuvoston asetukseen ulosottoimen hallinnosta (1321/2007).

Valtakunnanvoudinviraston hallinnoima sektori on laaja. Ulosottolaitoksen vuosibudjetti vuonna 2011 oli noin 98 miljoonaa euroa. Ulosottolaitoksen palveluksessa on noin 1300 virkamiestä. Ulosotossa tulee vuosittain vireille noin 3 miljoonaa ulosottoasiaa ja velkojille tilitetään nykytasolla noin miljardi euroa. Ulosotossa käsitellään vuosittain noin 550 000 velallisen asioita. Ulosoton tietojärjestelmä Uljas on yksi valtionhallinnon suurimmista tietojärjestelmistä.

Valtakunnanvoudinviraston ydintehtäviä ovat ulosottolaitoksen kehittämis- ja ohjaustehtävät, talous- ja henkilöstöhallinto, oikeudelliset asiat ja tiedotus.

Ulosottolaitoksen kehittämis- ja ohjaustehtävät

- ulosoton toimintaa ohjaavien suositusten, ohjeiden ja määräysten antaminen
- ulosoton organisaation kehittämishankkeiden suunnittelu, valmistelu ja toimeenpano
- ulosottolaitoksen palvelujen alueellisesta saatavuudesta huolehtiminen
- ulosoton lainkäytön yhtenäisyyden ja lainsäädännön uudistamistarpeiden seuranta
  - oikeustapausrekisterin ylläpito
- paikallisten ulosottovirastojen toiminnan seuranta
  - toiminnan ja talouden tarkastus
  - hallinnolliset kantelut
- ulosottotoimen tilastotietojen, raporttien ja kertomusten laadinta
- paikallisten ulosottovirastojen tulosohtaus

- oikeusministeriön asiantuntija-apuna toimiminen ulosottoon liittyvissä asioissa
- ulosoton toiminnan, työmenetelmien ja tietojärjestelmien kehittäminen
  - työryhmätyö
  - sidosryhmäyhteistyö
- ulosoton kansalliseen ja kansainväliseen sidosryhmäyhteistyöhön osallistuminen
- täytäntöönpanossa välttämättömien tietojen (UK 3:64§) keskitetty hankkiminen
- ulosottolaitoksen henkilöstön koulutuksen suunnittelu ja toteutus

#### Talous- ja henkilöstöhallintotehtävät

- ulosottolaitoksen vuotuisen toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelu
- ulosottovirastojen talousarvioiden vahvistaminen (budjettiohjaus)
- ulosottolaitoksen määrärahakehityksen seuranta ja raportointi
- ulosottovirastojen maksuliikkeen ja kirjanpidon tarkastus
- ulosottovirastojen maksuliikettä ja kirjanpitoa koskevien ohjeiden ja määräysten antaminen
- ulosottolaitoksen henkilöstösuunnitelman laadinta
  - täyttölupien myöntäminen ulosottoviraston virkoihin
- viraston oman henkilöstön ja paikallisten ulosottovirastojen johtavien kihlakunnanvoutien ja kihlakunnanvoutien nimitykset
- johtavien kihlakunnanvoutien vuotuiset tulos- ja kehityskeskustelut
- voutien henkilökohtaisten suoritustasojen arvioinnin yhdenmukaisuudesta huolehtiminen ja suoritustasojen vahvistaminen
- johtavia kihlakunnanvouteja ja kihlakunnanvouteja koskevat kurinpitoasiat

## Oikeudelliset asiat

- ulosottoviranomaisten toimintaa koskevat hallintokantelut ja hallinnolliset korvausvaatimukset
- ulosottotoimen yleinen neuvonta ja asiakaspalvelu
  - kansalaiskirjeet
- valtion puhevallan käyttäminen tuomioistuimissa käsiteltäessä ulosottomiehen menettelyyn liittyviä vahingonkorvausvaatimuksia ja ulosoton muutoksenhakuun liittyviä, valtioon kohdistettuja oikeudenkäyntikuluvaatimuksia
- lausuntojen antaminen muille viranomaisille ulosottotoimeen liittyvissä asioissa
- lupien myöntäminen ulosoton tietojärjestelmähakijoille ja luottotietotoiminnan harjoittajille
  - tietojärjestelmähakijoiden toiminnan asianmukaisuuden valvonta

## Tiedotus

- ulosottotoimeen liittyvästä ulkoisesta ja sisäisestä tiedottamisesta huolehtiminen

## 1.4 Virastojen yhteneväisyydet ja eroavaisuudet

### Yhteneväisyydet

Molemmat virastot ovat osa oikeushallintoa ja keskeisiä maksuhäiriöpolitiikan toteuttajia. Tämän seurauksena ne ovat budjettiteknisesti samalla määrärahamomentilla 25.20.01. Momentin määrärahat saa käyttää Valtakunnanvoudinviraston, ulosottovirastojen, Ahvenanmaan maakunnanvoudinviraston ja Konkurssiasiamiehen toimiston toimintamenojen kattamiseen. Vuonna 2011 Momentin nettomenot olivat 99 443 000 euroa, josta ulosottovirastojen osuus oli 96 224 000 euroa, Valtakunnanvoudinviraston osuus 1 753 000 euroa ja Konkurssiasiamiehen toimiston osuus 1 433 000 euroa. Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto tulohjaa sekä Valtakunnanvoudinvirastoa että Konkurssiasiamiehen toimistoa.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta kuuluu kummankin viraston toimintaan. Kumpikin virasto on mukana asiaan liittyvissä valtakunnallisissa ohjausryhmissä ja koordinoinnissa. Ulosottolaitoksessa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan on keskittynyt erityisesti paikallisiin ulosottovirastoihin organisoitu erikoisperintä, jonka ohjaus, kehittäminen ja valvonta kuuluvat Valtakunnanvoudinviraston tehtäviin. Vuoden 2011 lopussa erikoisperinnässä toimi ulosottovirastoissa seitsemän kihlakun-

---

nanvoutia ja 38 kihlakunnanulosottomiestä ja lisäksi toimistohenkilöstöä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan lisärahoitus on ohjattu lähinnä erikoisperinnän kehittämiseen. Erityistarkastusten teettäminen vähävaraisissa konkurssipesissä ja julkis-selvitysten käynnistäminen ovat konkurssiasiamiehen keinoja selvittää konkurssieihin liittyviä taloudellisia väärinkäytöksiä. Konkurssiasiamiehen toimiston saama lisärahoitus on käytetty konkurssipesien erityistarkastusten tekemiseen.

Tämän hetkisten suunnitelmien mukaan Konkurssiasiamiehen toimisto ja Valtakunnanvoudinviraston Helsingin yksikkö siirtyvät työskentelemään samaan rakennukseen Helsingin Itä-Pasilaan vuoden 2013 aikana.

## **Eroavaisuudet**

Konkurssiasiamiehen toimisto valvoo yksityissektorilla toimivia lakimiehiä ja yritys-konsultteja, jotka vastaavat yksityisoikeudellisten oikeussubjektien (yrityssaneeraukses-sa olevat yritykset ja konkurssipesät) toiminnasta. Valtakunnanvoudinvirasto puolestaan ohjaa ja valvoo ulosottovirastojen toimintaa. Konkurssiasiamiehen toimiston ja Valta-kunnanvoudinviraston toiminnan kohteet, luonne, keinovalikoimat ja työtavat ovat hy-vin erilaisia.

Konkurssiasiamiehen toimisto valvoo pesänhoitajien ja selvittäjien toimintaa sisällöllis-esti. Valvonta kohdistuu valvottavien operatiiviseen toimintaan ja Konkurssiasiamie-hen toimistolla on myös itsellään velallisen toiminnan selvittämiseen ja pesänhoitajien virheisiin sekä laiminlyönteihin liittyviä operatiivisia tehtäviä. Valtakunnanvoudinviras-ton keskeinen tehtävä on puolestaan alaistensa virastojen hallinnollinen johto, ohjaus ja valvonta. Valtakunnanvoudinvirastolla ei ole toimivaltaa antaa yksittäisessä lainkäyttö-asiassa ulosottoviranomaista sitovia määräyksiä eikä sillä itsellään ole ulosottoon liitty-viä lainkäyttötehtäviä.

Kummankin viranomaisen toimintaa säätelee eri lainsäädäntö, koska ne ovat tehtävil-tään ja rakenteiltaan erilaisia. Valtakunnanvoudinvirasto on hallintovirasto, kun taas Konkurssiasiamiehen toimisto on toiminnallinen virasto.

Virastojen keskuspaikat sijaitsevat eri paikkakunnilla. Valtakunnanvoudinviraston pää-toimipaikka on Turussa, kun taas Konkurssiasiamiehen toimisto on Helsingissä. Kum-mankaan viraston toimitilojen yhteyteen ei ole mahdollista sijoittaa mahdollisen yhdis-tymisen myötä syntyvää virastoa henkilöstöineen. Valtakunnanvoudinvirasto on aloitta-nut toimintansa vasta 2010 vuoden alusta, jolloin hankittiin ja remontoitiin virastolle mitoitettut tilat Turusta.

## 2 Yhdistymisen vaikutukset

### 2.1 Vaikuttavuus

Ulosottolaitoksen yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina ovat tehokas perintä, ylivelkaantumisesta aiheutuvien haittojen vähentäminen ja kulutason pitäminen kohtuullisena. Hyvin toimiva ulosottojärjestelmä myötävaikuttaa yhteiskunnassa oikeusvarmuuteen, yhteiskuntajärjestyksen säilymiseen, laiminlyöntien ennaltaehkäisyyn ja hyvän maksumoraalin säilymiseen.

Konkurssiasiamiehen toiminnan keskeiset yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat tehokas, tulokellinen ja joutuisa konkurssimenettely eli konkurssipesiä hoidetaan konkurssilain ja hyvän pesänhoitotavan mukaisesti niin että konkurssiin osallisten oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat; talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta eli konkurssiin liittyvät taloudelliset väärinkäytökset ja muut epäselvyydet selvitetään ja saatetaan rikosvastuun toteuttamiseksi esitutkintaan sekä toimiva yrityksaneerausmenettely.

Viranomaisten yhdistämisellä ei ole nähtävissä yhteiskunnallista vaikuttavuutta tehostavia vaikutuksia. Kummallekin toiminnolle olisi jatkossakin määriteltävä omat vaikuttavuustavoitteensa, joiden saavuttamiseen pyrittäisiin erilaisilla toimintatavoilla.

### 2.2 Toiminta

#### **Virastoina**

Valtakunnanvoudinvirasto on ulosottolaitoksen hallintoviranomainen, jonka alaisuudessa on 22 ulosottovirastoa. Konkurssiasiamiehen toimisto on konkurssipesien hallinnon valvontaa harjoittava erityisviranomainen. Tällä hetkellä kumpikin virasto on substanssiltaan ehyt ja oman toimialansa erityispiirteisiin erikoistunut kokonaisuus. Ei ole nähtävissä, millä tavoin yhdistyminen toisi toimintaan lisäarvoa. Ulkoisia paineita tai vaatimuksia yhdistymiselle ei ole.

On mahdollista, että yhdistyminen voi hankaloittaa tällä hetkellä hyvin järjestettyä kummankin viranomaisen tiedonsaantia. Konkurssiasiamiehen toimistolla ja Valtakunnanvoudinvirastolla on kummallakin laissa tarkoin määritellyt toimialaa ja toiminnan luonnetta palvelevat tiedonsaantioikeudet sekä tiedonluovutus- ja -velvollisuudet. Konkurssiasiamiehen toimiston tiedonsaanti- ja luovutus- ja -velvollisuudet tähtäävät konkurssivelallisen väärinkäytösten selvittämiseen. Valtakunnanvoudinviraston tiedonsaantioikeudet sen sijaan mahdollistavat sen alaisten ulosottoviranomaisten toiminnan tarkastamisen ja valvonnan ulosoton tietojärjestelmään rekisteröityjen tietojen avulla. Tie-

---

donsaantioikeuksien ja velvollisuuksien eroavaisuudet säilyisivät toimintojen yhdistyessäkin ja edellyttäisivät sisäisten toimivaltarajojen säätämistä.

Molemmat virastot ovat suhteellisen uusia. Virastojen yhdistyminen merkitsisi jossakin määrin vakiintumassa olleiden virastojen muuttumista ja sitä kautta tunnettavuuden heikkenemistä. Virastojen yhdistyminen voisi myös hämärtää käsitystä niiden toimivaltasta.

Työryhmän käsityksen mukaan yhdistyminen ei toisi lisäarvoa virastojen toimintaan.

## **Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta**

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on viranomaisyhteistyötä. Viranomaisyhteistyössä on mukana useita eri viranomaisia ulosottolaitoksen ja Konkurssiasiamiehen toimiston lisäksi mm. poliisi, verohallinto ja tulli. Valtakunnanvoudinviraston rooli on valvoa ja kehittää erikoisperinnän toimintaa, mutta se ei osallistu itse operatiiviseen toimintaan. Ulosottolaitoksessa erikoisperintä on keskittynyt erityisesti harmaan talouden torjuntaan. Konkurssiasiamiehen toimiston harmaan talouden torjunta tapahtuu konkurssipesien erityistarkastusten ja julkisselvitysten kautta. Konkurssiasiamiehen toimisto on operatiivinen toimija.

Konkurssiasiamiehen toimistolla ja ulosottolaitoksella on vain vähän suoraa yhteistyötä harmaan talouden alueella. Siltä osin kuin yhteistyötä on, se tapahtuu paikallisten ulosottovirastojen ja Konkurssiasiamiehen toimiston välillä.

Työryhmän käsityksen mukaan mahdollinen yhdistyminen ei tehostaisi harmaan talouden torjuntaa nykyisestä tilanteesta.

## **2.3 Laatu**

Yhdistämisestä ei ole nähtävissä positiivisia vaikutuksia toiminnan laatuun. Virastojen toimialat ja tehtävät ovat luonteeltaan niin erilaisia ja erityisosaamista vaativia, ettei virastojen organisatorisella yhdistämisellä pystyittäisi nostamaan toiminnan kokonaislaatua.

## **2.4 Säästöt**

Yleensä virastojen yhdistämissä tehtäessä varsinaisia säästöjä on mahdollista saada pääasiassa toimitilakuluista ja henkilöstökuluista. Toimitilojen osalta siten, että yhdistyvät tahot luopuvat sen hetkisistä tiloista ja kumpikin toimija keskitettäisiin samoihin tiloihin. On myös mahdollista, että toimitilarave pienenee yhdistymisen jälkeen päällekkä-

käisten toimintojen karsimisen kautta. Henkilöstön osalta päällekkäisiä tehtäviä voisivat olla esim. erilaiset perinteiset toimistotehtävät.

Työryhmän käsityksen mukaan yhdistymisellä ei ole saavutettavissa säästäjä.

## **Henkilöstö**

Konkurssiasiamiehen toimistossa työskentelee 10 henkilöä: konkurssiasiamies, toimistopäällikkö, kuusi konkurssiylitarkastajaa, osastosihteeri ja toimistos sihteeri. Valtakunnanvoudinvirastossa työskentelee 23 henkilöä: valtakunnanvouti, kolme johtavaa hallintovoutia, viisi hallintovoutia, kuusi ylitarkastajaa, talouspäällikkö, erikoissuunnittelija, tiedottaja, kaksi johdon sihteeriä, kaksi osastosihteeriä ja virastomestari.

Kuten aiemmin on todettu, kummankin viraston tehtävät vaativat vahvaa erikoistumista, minkä vuoksi asiantuntijoiden resursseja ei voi hyödyntää toisen toimialan tehtävissä. Sen enempää hallinnollisten kuin substanssistehtävienkään määrä ei vähenisi kahden erilaisen viranomaistoiminnon yhdistämisestä. Jo nykyisin niukoilla resursseilla varustetut toiminnot tulisivat yhdistyttyäänkin edellyttämään vähintään nykyisen tasoiset resurssit.

## **Toimitilat**

Valtakunnanvoudinvirasto on perustettu 2010. Perustamisen yhteydessä virasto alueellistettiin Turkuun. Siirtymäkauden ajan vuoden 2014 loppuun Valtakunnanvoudinviraston henkilöstöä työskentelee myös Helsingissä, Mikkelissä ja Hämeenlinnassa. Helsinkiin on mahdollista jäädä siirtymäajan jälkeenkin joitakin virkamiehiä pääkaupunkisidonnaisia tehtäviä varten. Konkurssiasiamiehen toimiston toimipaikka on Helsingissä ja lisäksi yksi henkilö työskentelee Turussa ja yksi Tampereella.

Toimitilojen osalta kummallakaan virastolla ei ole ylimääräisiä tilaresursseja, joita voitaisiin hyödyntää mahdollisen yhdistymisen yhteydessä. Yhdistyminen edellyttäisi uusien toimitilojen hankkimista. Virastojen yhdistäminen ei tuo toimitilaratkaisuihin lisäarvoa.

## **2.5 Synergiaedut**

Lähtökohtaisesti yhdistettävissä toimijoissa tai niiden toiminnassa tulisi olla päällekkäisyyttä tai potentiaalisia toisiaan täydentäviä toimintoja, jotta yhdistymisestä olisi odotettavissa synergiaetuja. Tällaisia voisivat olla kustannussäästöt, parempi suorituskyky ja yleensäkin tehokkuuden ja taloudellisuuden paraneminen.

Työryhmän käsityksen mukaan yhdistymisellä ei saavutettaisi sellaista synergiaetujen tuomaa lisäarvoa, joka puoltaisi Valtakunnanvoudinviraston ja Konkurssiasiamiehen toimiston yhdistämistä. Nykyisten henkilöstöresurssien käyttöä ei voi tehostaa nykyisestään. Toimitilaressurssien osalta jouduttaisiin tekemään isojakin muutoksia, kuten edellä

---

on kuvattu kohdassa 3.4. Toiminnallisia synergiaetuja ei ole saavutettavissa, koska virastojen toiminta on niin erilaista ja vaatii laajaa erityisosaamista. Virastoilla ei myöskään ole päällekkäisiä toimintoja, joita karsimalla saataisiin säästöjä.

## 2.6 Virastojen ohjaus

Valtakunnanvoudinviraston ja Konkurssiasiamiehen toimiston yhteneväisyys resursiohjauksen näkökulmasta on se, että molempien toimintamenot rahoitetaan ns. maksuhäiriömomentilta 25.20. Kahden toiminnallisesti itsenäisen viraston yhteinen määräraha vaikeuttaa kuitenkin tuntuvasti toimintojen ohjausta sekä talouden suunnittelua ja seuranta. Tämä ongelma tulisi joka tapauksessa ratkaista. Työryhmän käsityksen mukaan perustelluin ratkaisu olisi se, että Konkurssiasiamiehen toimiston määräraha siirrettäisiin maksuhäiriömomentilta esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalan eräät virastot – momentille 25.01.03, jossa se on aiemminkin ollut. Ulosotto on toiminnan suunnittelun ja määrärahamitoituksen suhteen iso ja haasteellinen toimiala, jonka vuotuisiin volyymeihin vaikuttavat voimakkaasti maan yleisessä taloudellisessa tilanteessa tapahtuvat muutokset. Näin ollen kummallakin toiminnolla tulisi olla oma talousarviomomenttinsa, mikä mahdollistaisi rahoituksen kokonaistilanteen hahmottamisen nykyistä selkeämmin.



---

## 3 Henkilöstöryhmien kuuleminen

Valtakunnanvoudinviraston ja Konkurssiasiamiehen toimiston henkilöstöä edustaville kolmelle keskusjärjestölle Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö Juko ry:lle, Julkisten ja hyvinvointialojen liitolle JHL ry:lle ja Palkansaajajärjestö Pardia ry:lle toimitettiin lausuntopyyntö 14.6.2012. Lausuntopyynnössä järjestöjä pyydettiin lausumaan käsitksensä mahdollisesta yhdistymisestä henkilöstöä edustavien järjestöjen näkökulmasta.

JHL ry:n näkemyksen mukaan mahdollisen yhdistymisen tulisi tuoda mukanaan jotain lisäarvoa, parantaa vaikuttavuutta sekä tuloksellisuutta sekä tuoda parannuksia työn tekemiseen. Jos työryhmä pystyy osoittamaan, että yhdistyminen toisi ns. synergiaetuja, muutos on tehtävissä.

Pardia ry:n mukaan lausuntoa pyydetään liian aikaisessa vaiheessa. Yhdistyksellä ei ole käytössään työryhmän mietintöä eikä muutenkaan tarpeeksi tietoa asiasta.

Juko ry ei toimittanut lausuntoa annettuun määräaikaan mennessä.

Asiaa on käsitelty myös kummankin viraston henkilöstökokouksessa.

## 4 Työryhmän loppupäätelmät

Kahden itsenäisen viranomaisen yhdistyminen on mittava organisaatiouudistus, jonka taustalla tulisi olla punnitut strategiset linjaukset. Yhdistymisellä tulisi olla toiminnan tuloksellisuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta kohentava vaikutus. Työryhmän käsityksen mukaan Konkurssiasiamiehen toimiston ja Valtakunnanvoudinviraston yhdistäminen ei ole toiminnallisesti perusteltavissa. Näin ollen virastojen yhdistäminen jäisi keinotekoiseksi organisaatorakenteen muutokseksi, vailla haluttua vaikuttavuutta.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatapojen yhtenäistämiseen tähtäävä Kieku-tietojärjestelmä otetaan tämän hetkisten tietojen mukaan käyttöön oikeusministeriön hallinnonalalla 2015 vuoden alusta. Oikeusministeriön alustavien suunnitelmien mukaan Kiekun käyttöönottoon kytkettäisiin ulosotto- ja syyttäjälaitoksen erottaminen oikeusministeriöstä omiksi kirjanpitoyksiköikseen. Kirjanpitoyksikkönä ulosottolaitokselle kuuluisivat mm. valtion maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitaminen, tilinpäätöksen laatiminen sekä näiden tehtävien sisäinen valvonta. Työryhmän käsityksen mukaan kirjanpitoyksikön tehtävien kannalta olisi toivottavaa, että ulosottolaitoksen hallinnoima kokonaisuus olisi toiminnallisesti ja organisaatorakenteeltaan mahdollisimman selkeä.

Lakiteknisesti yhdistäminen olisi työryhmän käsityksen mukaan toteutettavissa ainoastaan siten, että uuteen virastoon säädettäisiin kaksi toimintoiltaan ja taustalainsäädännöltään hyvin erilaista osastoa. Yhdistyminen vaatisi mittavia lainsäädäntömuutoksia. Konkurssiasiamiehen toimistosta säädetään 12 laissa sekä asetuksessa ja Valtakunnanvoudinvirastosta seitsemässä.





OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105  
ISBN 978-952-259-249-1 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)