

Asia: VN/34680/2022

Lausuntopyyntö Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit alatyöryhmän 1. Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano ehdotuksista

-

2. Kommentit alatyöryhmän 2. Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot ehdotuksista

Toimenpide-ehdotuksessa 35 esitetään selvitettäväksi riidattomien velkomusasioiden siirtoa tuomioistuimista esimerkiksi ulosoton ratkaistavaksi. Kyseessä olisi valtava periaatteellinen muutos, jolloin riidattomien asioiden täytäntöönpanoperusteena ei olisi enää tuomioistuimen ratkaisu. Ottaen huomioon, että nykyiset rajapintaratkaisut mahdollistavat sähköisen tiedonsiirron, ei tarvetta voida perustella tiedonsiirtoon liittyvillä seikoilla. Tiedonsiirtoa ja -hallintaa voidaan myös kehittää entisestään ilman, että ratkaisijaa vaihdetaan. Ratkaisu edellyttäisi esimerkiksi haastemiesresurssien jakamista tuomioistuimien ja ulosoton kesken. Suomen kihlakunnanvoudit Ry katsoo, että on vaikea nähdä uudistuksella saatavan sellaisia hyötyjä, jotka selvästi ylittäisivät muutoksen haasteet. Asiaa on myös selvitetty jo menneinä vuosikymmeninä eikä siirtoa ole tuolloin katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Uudelleen selvittämiseksi pitäisi olla painavat perusteet, jotta sitä voitaisiin pitää resurssien tarkoituksenmukaisena kohdentamisena.

Toimenpide-ehdotuksessa 65 esitetään selvitettäväksi mahdollisuutta periä tuomioistuinmaksut prosessin alussa verkkosovelluksella, mikä vähentäisi maksujen perimiseen nykyisin liittyvää hallinnollista työtä. Suomen kihlakunnanvoudit Ry pitää esitystä erittäin kannatettava. Tuomioistuinmaksut eivät toimi tarkoitetulla tavalla, koska ne ovat osalle merkityksettömiä, vain rivi ulosottorekisterissä. Esimerkiksi joillakin velallisilla on huomattavan monia, jopa yli 100, tuomioistuinmaksua perittävänä ulosotossa.

3. Kommentit alatyöryhmän 3. Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat ehdotuksista

-

4. Kommentit alatyöryhmän 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen ehdotuksista

5. Kommentit alatyöryhmän 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta ehdotuksista

Oikeuslaitostyöryhmien alustavissa toimenpide-ehdotuksissa on käsitelty varsin kattavasti oikeudenhoitoa. Arvioitaessa yleisellä tasolla täytäntöönpanoa ja ulosottolaitoksen toimintaa koskevan alatyöryhmän toimenpide-ehdotuksia, voidaan havaita, että osa toimenpiteistä on luonteeltaan enemmän periaatteita ja sisäistä työskentelyä koskevia. Osa puolestaan on pienempiä tai suurempia lainsäädäntömuutoksia edellyttäviä konkreettisia muutoksia. Osa esitetyistä toimenpiteistä edistää selvästi useampaa kuin yhtä tavoitekenttää.

Suomen kihlakunnanvoudit Ry:n näkemyksen mukaan täytäntöönpanon kehittämiseksi tärkeimmät toimenpiteet ovat jaoteltavissa kolmeen kokonaisuuteen, jotka ovat:

1. ulosottolainsäädännön kehittäminen
2. ulosottoprosessin sekä ulosoton ja velkajärjestelyn suhteen kehittäminen
3. sisäisen työskentelyn kehittäminen

Suomen kihlakunnanvoudit Ry:n lausuman pääpaino on lainsäädäntömuutoksia edellyttävissä toimissa erityisesti oikeusturvan ja asiointikokemuksen parantamiseksi, huomioiden myös viranomaistoiminnan tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimukset.

1. Ulosottolainsäädännön kehittäminen ja nykyaikaistaminen tarkoituksenmukaisella tavalla oikeusturvan ja asiointikokemuksen parantamiseksi.

Alatyöryhmä on tunnistanut kehittämiskohteiksi ainakin tulojen ulosmittauksen yksinkertaistamisen (118), digitaalisten ratkaisujen hyödyntämisen esim. ulosotto selvityksiä tehtäessä ja välttelytapauksiin puuttumisen tehostamisen (119) sekä asiakkaille lähetettävien postitusten määrän hallinnan (esim. vastaavan vaihdos) (129). Lisäksi esitetään selvityshanketta tulorekisterin hyödyntämisen mahdollisuuksista tulojen ulosmittauksen toteuttamiseksi (137).

Kaikki edellä mainitut kehittämiskohteet ovat kannatettavia ja lisäksi muutakin kehittämistarvetta on. Ulosotto toimii osana yhteiskuntaa ja näin ollen ulosottolainsäädännön tulee pysyä mukana yhteiskunnan kehityksessä.

Olemassa oleva lainsäädäntöhanke toistuvaistulojen ulosmittauksen kehittämiseksi on hyvä, kunhan lopputulos on se, että oikean ulosottopidätyksen tekeminen on myös käytännössä yksinkertaista ja mahdollista, eikä vain paperilla. Haasteita on luvassa tilanteissa, joissa henkilöllä on useita työnantajia, kuten nykyään usein on. Tulorekisterin hyödyntäminen voisi vähentää useisiin epäsäännöllisiin tulonlähteisiin liittyviä haasteita toistuvaistulojen ulosmittauksessa, joten ehdotuksen nro. 137 toteutettavuutta on kannatettavaa selvittää. Toteuttamistapana voitaisiin selvittää myös mallia, jossa maksukiellonsaajat saisivat tiedon ulosottopidätyksen määrästä tulorekisteristä, mutta ulosottopidätyksen osalta tilitys tehtäisiin edelleen Ulosottolaitokselle.

Toistuvaistulon ulosmittauksen kehittämishankkeessa arvioidaan myös tiettyjen ulosmittauskieltojen tarpeellisuutta. Laajemmallekin arvioinnille olisi kuitenkin tarvetta: esimerkiksi yksityiset eläkevakuutukset ovat lisääntyneet ja lisääntymässä. Niiden osalta ulosmitattavuuteen liittyy kuitenkin sattumanvaraisuuksia, ulosmittauksen ollessa toisinaan sallittua ja toisinaan kiellettyä. Mikäli ulosmittaus on mahdollista, voidaan ulosmitata koko säästö.

Oikeudenmukaisempaa saattaisi olla, että kaikki eläke- ja sijoitusvakuutukset ovat ulosmitattavissa ilman rajoituksia, mutta harkittavaksi tulisi ottaa, tulisiko vakuutuksista kuukausittain maksettaviin suorituksiin soveltaa toistuvaistulon ulosmittauksen sääntöjä. Tällöin lisäeläkkeitä kohdeltaisiin esimerkiksi yrittäjien osalta neutraalisti verrattuna tilanteeseen, jossa yrittäjä on järjestänyt eläketurvansa kokonaan YEL-maksujen kautta.

Lisäksi tulisi säätää paremmin ja tarkemmin epätyypillisen omaisuuden (esimerkiksi edellä mainittujen eläke- ja sijoitusvakuutusten sekä asumisoikeusasuntojen) realisoinnista ulosottomenettelyssä. Nykyisessä lainsäädännössä ulosottomiehellä on toimivalta realisointiin, mutta menettelyn osalta ulosottomiehen toimivaltaa olisi tarpeen tarkentaa. Myös olemassa olevien myyntisäädösten vastaavuutta käytännön tarpeisiin on tärkeää arvioida säännöllisesti, jotta prosessi toimii mahdollisimman sujuvasti edistäen siten asianosaisten oikeusturvaa.

Hallitusohjelmaan on kirjattu selvityshanke ulosoton välttelyn puuttumiskeinojen tehostamisesta. Tämä on hyvä ja tarpeellinen hanke, joka toivottavasti johtaa myös lainsäädäntöuudistuksiin. Hanke kattaa osin toimenpiteessä 119 esiin nostettuja tarpeita uudistaa ulosottokaarta digitalisoituvan yhteiskunnan tarpeita vastaavasti ja ulosoton välttelytapauksiin puuttumisen tehostamiseksi, mutta ei kokonaisuudessaan. Esityksen 119 mukaisesti tulisi arvioida digitaalisten ratkaisujen hyödyntämisen mahdollisuuksia ulosottoselvitysten tekemiseen, tulisi arvioida myös mahdollisuuksia lisätä velalliselle itselleen lisää vastuuta tietojen antamisesta, esimerkiksi edellytyksenä helpotusten myöntämiselle. Vertailukohdaksi voitaisiin ottaa toimeentulotuki, joka edellyttää asiakkaalta itseltään riittävän selvityksen toimittamista.

Ulosottokaari on esimerkiksi selvitysaineiston hankkimista koskevien pakkokeinojen osalta edelleen ajassa, jossa tietojen siirtymistä puhelimiin ja tietokoneisiin ei ole huomioitu. Pakkokeinolain uudistamisesta on jo yli 10-vuotta ja vastaavaa asianosaisten oikeusturvasta ja laillisuusperiaatteesta juontuvaa päivitystarvetta olisi ulosottolainsäädännössä. Asianosaisten oikeusturva ja laillisuusperiaate edellyttäisivät täsmällistä ja tarkkarajaista lainsäädäntöä. Erittäin tärkeää harmaan talouden torjumiseksi olisi myös saada viranomaisille laaja oma-aloitteinen tietojenanto-oikeus sekä esitutkintaviranomaisille suorakäyttöyhteys ulosoton tietojärjestelmään, mallia voitaisiin katsoa Ruotsista.

Toimenpiteissä (129) on mainittuna paperipostituksen määrän vähentämistä ja todettu, että esimerkiksi asiakkaille lähetettävien ilmoitusten vastaavan vaihdoksesta tulisi arvioida. Arviointi on kannatettavaa ja vastaavaa arviointia tulisi tehdä muiltakin osin, esimerkiksi tilityksistä voitaisiin arvioida asiakkaiden tarpeita kuittien osalta. Asiakkaat saavat varsin paljon tietoa ulosottomenettelyn vaiheista ja oikeusturvariskinä on, että tärkeät tiedot hukkuvat massaan.

Arvioida voitaisiinko olisiko riittävää, että osa tiedoista olisi saatavilla vain sähköisessä asiointijärjestelmässä ja toimitettaisiin kirjallisina vain erillisellä pyynnöllä.

Työryhmän toimenpide-ehdotuksissa ei ollut mainittuna sähköisen tiedoksiannon laajentamismahdollisuuksien selvittämistä. Ilmeisesti asia on jo selvityksessä, mutta ottaen huomioon, että sähköisen tiedoksiannon mahdollistaminen olisi avain monille muutoksille ja tehostamismahdollisuuksille koko viranomaiskentässä, sen esiin nostaminen myös oikeuslaitostyöryhmän raportissa voisi olla kannatettavaa.

Yhteenvedona ulosottolainsäädännön kehittämistarpeista voidaan todeta, että osittain tarpeellisista uudistuksista on jo selvityshankkeita vireillä, mutta nämä toimeksiannot eivät kata kaikkia päivitystarpeita. Laaja-alaisemmalle ulosottolainsäädännön kehittämishankkeelle olisi siten tarvetta.

2. Ulosottoprosessin sekä ulosoton ja velkajärjestelyn suhteen kehittäminen

Toimenpide-ehdotuksessa 130 esitetään, että valtakunnalliset työpinot voisivat tuoda tehokkuutta ja tasalaatuisuutta ja esitetään selvityshanketta vastaavan ulosottomiehen järjestelmästä luopumiseksi.

Nykyinen vastaavan ulosottomiehen järjestelmä on kuitenkin ollut menestystarina ja sen toimivuus on todettu lukemattomia kertoja.

Työpinot eivät ole kaikissa asioissa oikotie onneen. Työpinot tuovat myös mukanaan uuden haasteen; jos kaikki vastaavat kaikesta, niin lopulta kukaan ei vastaa mistään.

Tosiasiasa ulosotto toimii varsin yhdenmukaisesti ja merkittäviä poikkeamia ei ole raportoitu eikä tuomioistuimien ja laillisuusvalvojien ratkaisuksista sellaisia ilmene. Yksittäistapauksellinen arviointi kuuluu lainkäyttöön ja parhaat edellytykset tehdä oikea arvio nopeasti ja tehokkaasti, on tapauksen jo tuntevilla henkilöllä, ei työpinoa selaavalla taholla.

Velallisen oikeusturva edellyttää, että hänen asioitaan hoidetaan kokonaisuutena, ei pisteittäin.

Nykyinen täytäntöönpanon jakaminen oikein resursoituna ja tarkoituksenmukaisesti kehitettynä tuottaa kaikki ne hyödyt, joita vastaavan ulosottomiehen järjestelmästä luopumisella voitaisiin teoreettisesti saavuttaa ilman sellaisia haittoja ja riskejä, joita luopuminen väistämättä toisi mukanaan.

Haasteet, jotka vastaavan ulosottomiehen järjestelmän romuttaminen toisi, ovat mittavat. Ensinnäkin asiat liittyvät toisiinsa, ulosmittaus ja realisointi liittyvät kiinteästi yhteen ja niiden

erottaminen toisi tehottomuutta ja asiakkaalle epävarmuutta asiansa etenemisestä. Edelleen myyntiin voi liittyä myös häätö ja tämänkin osalta olisi erittäin epätarkoituksenmukaista, että kesken prosessin asiaa hoitava henkilö vaihtuisi. Lisäksi on hyvä huomata, että ulosotto on jo varsin erikoistunut toimi: täytäntöönpanomuotoja on jo kolme ja täytäntöönpanoa tukevilla toimistotöissä on jo erikoistuttu varsin pitkälle. Ulosottovelallisen asioiden hoitaminen esimerkiksi viidestä eri työpinnasta olisi ongelmallista, koska pahimmillaan se tarkoittaisi, että sama asiakas asioisi yhtenä päivänä viiden eri ulosottomiehen kanssa. Tämä ei varmastikaan olisi tarkoituksenmukaista.

Alatyöryhmä esittää, että työpinnat voisivat tasata loma-aikojen painetta. Muitakin keinoja kuitenkin on, kuten asiointikanavien kehittäminen. Lisäksi on hyvä huomata, että myös työpinnat täyttyisivät loma-aikoina eikä loma-aikojen pienempi henkilöstöresurssi muuksi muuttuisi.

Kun selvitys- ja kehityshankkeita pitää priorisoida niin vastaavan ulosottomiehen järjestelmä ei Suomen kihlakunnanvoudit Ry:n näkemyksen mukaan ole se, mistä kannattaa aloittaa.

Suomen kihlakunnanvoudit Ry kannattaa työryhmän esitystä selvittää mahdollisuudet parantaa luottojen elinkaaren hallintaa (136), joka parantaisi asioimiskokemusta merkittävästi sekä voisi myös ennalta estää lisävelkaantumista.

Samoin Suomen kihlakunnanvoudit Ry kannattaa työryhmän esitystä selvittää ulosottoasioiden kiertonopeuden hallintaa (138-142) ja lisäksi voitaisiin arvioida laajemminkin vaihtoehtoja nykyiselle järjestelmälle.

Nykyinen ulosottojärjestelmä toimii paperiaikaan kehitetyn mallin mukaan, jossa hakemukset palautetaan, jos ulosmitattavaa ei löydy ja kirjataan uudestaan, kun hakija pyytää. Ei ole harvinaista, että iso asia on juuri palautettu hakijalle, kun toisen asian yhteydessä ulosmitattavaa löytyisikin tai asia, joka juuri on palautettu hakijalle, saapuu kirjattavaksi uudelleen kuukauden päästä. Nykyinen digitaalinen maailma mahdollistaisi muunkinlaisen järjestelmän. Teknisesti järjestelmä voitaisiin rakentaa enemmän jatkuvan vireillöolon periaatteelle. Pisimmälle vietyinä asiat voisivat pysyä ulosottooperinnässä, kunnes saadaan suoritus, hakija peruu asian tai asia vanhenee. Jatkuva vireillöolo edellyttäisi kehittyneitä automatiota, jossa tietojärjestelmään saadaan kattavasti tietoja ja se pystyisi analysoimaan tiedot laadukkaasti. Toisaalta asian tutkimisessa ja palauttamisessa on puolensa muun muassa maksukyvyttömyysjärjestelmän selkeyden ja hakija-autonomian kannalta. Kuitenkin varattomaksi toteaminen tulisi tehdä tarvittaessa tietyin väliajoin, vaikka asia pysyisikin vireillä varattomuudesta huolimatta. Hyödyt hitaammasta kiertonopeudesta ja laadukkaampi oikeusturva voisi olla saavutettavissa melko yksinkertaisesti passiivirekisteröinnin kehittämisellä. Kuten alatyöryhmä on todennut, kiertonopeudesta tarvitaan tarkempaa tietoa eri velkojaryhmien osalta. Jos kiertonopeus todetaan ongelmalliseksi, tarvitaan tietoa kiertonopeuden taustalla olevista syistä oikeiden ratkaisujen löytämiseksi.

Toimenpide-ehdotuksista 136 – 141 olisi kannatettavaa käynnistää erillinen laaja ja riittävästi resursoitu selvityshanke vaihtoehtojen kartoittamiseksi ja arvioimiseksi. Selvityshankkeessa tulisi arvioida myös vanhentumisajat sekä hankkeella olisi myös merkitystä jäljempänä käsiteltävään tarpeeseen uudistaa velkajärjestelylainsäädäntöä.

Kohdassa 142 mainittu hakijan oikeuksien rajoittaminen vireillepanoon, on Suomen kihlakunnanvoudit Ry:n näkemyksen mukaan vastoin tavoitetta, oikeusturva toteutuu. Periaatteellisesti ja lainsäädännöllisesti haastavaa olisi, että hakija, jolla on täytäntöönpanoperuste, menettäisi oikeuden täytäntöönpanoon, vaikkakin väliaikaisesti, ottaen huomioon, että muitakin keinoja tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuuslähtökohdista kumpuavalle kehittämiselle on.

Mikäli päädytään selvityshankkeeseen ulosottoasioiden vireillä oloon liittyen, tulevat myös ulosottomaksut tarkastelun alle. Joka tapauksessa ulosottomaksujen suuruutta olisi tarpeen tarkastella. Osa niistä on pahasti jäljessä todellisesta kustannustasosta, esimerkiksi hädön, osamaksutilitysten ja turvaamistoimien täytäntöönpano maksut sekä asunto-osakkeen myyntimaksu.

Kannatettava hanke on myös selvittää velkajärjestelymenettelyn keventämisen mahdollisuudet sekä mahdollisuudet liittää velkajärjestely kiinteämmin ulosottoprosessiin (144).

Nykyinen velkajärjestely on varsin monimutkainen sekä työläs prosessi, joka on myös asianosaisille ja yhteiskunnalle kallis. Lisäksi kysymyksiä herättää hakeutuuko järjestelyyn yhteiskunnallisesti oikea joukko velallisia. Kun velkajärjestelyssä maksuvara lasketaan täysin eri tavalla kuin ulosotossa, johtaa tämä siihen, että velkajärjestely on sitä parempi vaihtoehto velalliselle, mitä pienemmät tulot hänellä on. Lisäksi ulosotolla on varsin paljon tietoa velallisen historiasta, mutta ulosoton asiantuntemusta ei juurikaan hyödynnetä päätöksenteossa, kuka velkajärjestelyyn pääsee.

Yksinkertaisimmillaan velkajärjestelyn maksuohjelma olisi samanlainen, kuin perinnän tapahtuessa ulosoton kautta. Lisäksi tulisi arvioida ennakoivan talousneuvonnan ja velkaneuvonnan suhde. Nykyisessä mallissa samalla neuvonnan kentällä toimii kaksi eri viranomaista. Ylivelkaantumisongelmien ratkaiseminen edellyttäisi kuitenkin laajempaa ja kokonaisvaltaisempaa yhteiskunnallista arviointia. Näkökulma, jossa haasteisiin voitaisiin vastata pelkästään neuvontaa ja ennaltaehkäisyä kehittämällä, on kovin epärealistinen.

Esityksissä mainitaan myös digitaalinen lähetejärjestelmä ulosotosta velkaneuvontaan, jonka selvittäminen on kirjattu hallitusohjelmaan. Suomen kihlakunnanvoudit Ry:n näkemyksen mukaan velkaongelmia tulisi lähteä tarkastelemaan laajemmassa mittakaavassa kuin pisteittäisesti ja viranomaisten työtä lisäävällä tavalla. Selvänä voidaan pitää, että lähetejärjestelmä lisäisi viranomaisten työtä, mutta hyvin epävarmaa on, toisiko se aitoa lisäarvoa nykytilanteessa. Ainakaan ilman, että velkajärjestelyä kehitetään ensin. Jonot velkaneuvontaan ovat muutoinkin pitkiä ja ulosotossa velkajärjestelymahdollisuuksista velallisia opastetaan säännönmukaisesti ja kattavasti.

Suomen kihlakunnanvoudit Ry pitää edellä mainittuja luottojen elinkaaren hallintaan, ulosottoasioiden kiertonopeuteen sekä velkajärjestelyyn liittyvien selvitystarpeiden olevan huomattavasti tärkeämpiä ja olennaisempi kuin selvittää riidattomien asioiden ratkaisijaa tai lähteä pirstomaan toimivaa ulosottojärjestelmää.

3. Kehitetään ulosottolaitoksen sisäistä työskentelyä ja parannetaan henkilöstön työssä jaksamista.

Toimenpide-ehdotukset ovat pääsääntöisesti hyviä ja kannatettavia. Esimerkiksi tietojärjestelmiä, tiedon hallintaa ja tiedolla johtamista tulee kehittää jatkuvasti. Erityisen kannatettavaa on esitys asiakasviestintä kanavien arvioinnista. Kehitys on tuonut uusia kanavia, mutta toistaiseksi vanhoja ei ole poistunut, mikä lisää kuormitusta. Huomionarvoista on, että Ulosottolaitoksen rakenneuudistus tehtiin vasta 4 vuotta sitten, muutos oli suuri ja nykyinen organisaatio on siten vielä nuori, vasta kehittymässä oleva uusi Ulosottolaitos.

Lopuksi Suomen kihlakunnanvoudit Ry haluaa todeta viitaten oikeuslaitustyöryhmän tehtävään arvioida oikeuslaitoksen vahvan riippumattomuuden näkökulmasta lainsäädännön muutostarpeet, yhdistyksen kunnioittaen toivovan, että työssä muistetaan huomioida määrällisesti pienen joukon, vain 80 täytäntöönpanovoutia, merkitys oikeudenhoidossa. Jos täytäntöönpanosta vastaava vouti ei pane tuomioita riippumattomasti täytäntöön, välttämättä siitä ei ole apua, kuinka hyvin ja riippumattomasti tuomioistuimet toimivat.

6. Kommentit alatyöryhmän 6. Hallinto-, henkilöstö- ja koulutusasiat ehdotuksista

Suomen kihlakunnanvoudit Ry pitää alatyöryhmän huomioita ja toimenpide-ehdotuksia kokonaisuutena arvioiden laadukkaina ja tärkeinä oikeuslaitosta kehitettäessä. Kuten alatyöryhmä toteaa, tuottavuutta saadaan aikaan sujuvilla prosesseilla ja tehokkailla toimintatavoilla. Se palvelee myös tuloksellisuutta ja laatua. Oikeuslaitoksen toimintaedellytykset on turvattu varmistamalla rahoituksen riittävyys ja kehittämällä toimintatapoja vastaamaan muuttuvia tarpeita. Tähän voidaan vielä lisätä, että sujuvat prosessit ja riittävät resurssit ovat myös ensiarvoisen tärkeitä henkilöstön työssä jaksamisen kannalta ja viime kädessä oikeusturvan takaa hyvinvoiva ja työssään motivoitunut henkilöstö.

7. Muita huomioita Oikeuslaitustyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

-

Räikkönen Jussi
Suomen Kihlakunnanvoudit ry