



Oikeusministeriö

Viite: lausuntopyyntönnä 22.4.2013, OM 11/03/2012

LAUSUNTO OIKEUDENHOIDON UUDISTAMISOHJELMASTA VUOSILLE 2013 - 2025

Pyydettyinä lausuntonaan Valtakunnanvoudinvirasto paikallisia ulosottovirastoja kuultuaan esittää seuraavaa.

Yleistä

Uudistamisohjelman lähtökohdat ovat perusteltuja. Perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämä oikeusturva on taattava, mutta se on saavutettava nykyistä pienemmin kustannuksin. Oikeudenhoidon tehokkuutta ja taloudellisuutta tulee parantaa kehittämällä osaamista, supistamalla menoja ja/tai korottamalla asianosaisilta perittäviä maksuja.

Oikeudenhoidon suurimmat menot aiheutuvat henkilöstömenoista, jotka välillisesti vaikuttavat myös toimitila- ja tietotekniikkamenojen määrään. Siten henkilöstömenojen määrä on avainkysymys. Uudistamisohjelmassa esitetään useita vaihtoehtoja tai tapoja, joilla henkilöstömenojen supistaminen olisi mahdollista. Näitä ovat muun muassa sähköisen asioinnin lisääminen, käsiteltävien asioiden määrän vähentäminen, käsittelyketjujen lyhentäminen, yksittäisen ratkaisijan käsittelemien asioiden lisääminen ja hallintoon sitoutuvan työn vähentäminen.

Henkilöstöstä 35 % eläköityy vuoteen 2020 mennessä. Tämä poistuma tulee kyetä hyödyntämään, koska se mahdollistaa välttämättömien rakenteellisten uudistusten toteuttamisen hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Tärkeimpiä kustannuksia säästäviä keinoja ovat asioiden käsittelyn sähköistäminen ja asianosaisten omatoimisuuden edistäminen verkossa, optimaalisen organisaation löytäminen ja asioiden keskittäminen valtakunnalliseen käsittelyyn ja lainsäädännön ja käsittelytapojen yksinkertaistaminen. Myös syyttaja-, oikeusapu- ja tuomioistuinmenettelyssä tulisi käynnistää selvitys valtakunnallisten työjonojen käyttöönotoksi.

1 Uudistamisohjelman horisontaaliset ehdotukset

Ohjelman horisontaalisilla ehdotuksilla tähdätään oikeusturvan parantamiseen vaikuttamalla yhtäältä lainsäädännön selkeyteen ja toisaalta lisäämällä erilaisin sähköisin menetelmin asioinnin sujuvuutta.

1. Lainvalmistelun ajantasaisuuden ja laadun parantaminen

Ensimmäinen horisontaalisista ehdotuksista on lainvalmistelun ajantasaisuuden ja laadun parantaminen. Sen mukaan hyvin valmisteltu, oikeusjärjestyksen ja oikeussuojan muutostarpeisiin vastaava lainsäädäntö vähentää turhia tulkintaongelmia, joita tulisi ratkoa tuomioistuimissa. Ehdotus on kannatettava. Yksinkertaiset menettelyt ja selkeät oikeusohjeet vähentävät turhaa prosessia. Useat prosessinuudistukset ovat kangistaneet ja hidastaneet oikeudenhoitoa.

Ulosottokaari on varsin tuore, nykyaikainen ja hyvin valmisteltu laki. Ulosottokaareen sisältyy kuitenkin joitakin tulkintaongelmia taikka runsaasti työtä ja kuluja aiheuttavia lainkohtia, joiden uudistaminen tulisi ottaa harkittavaksi. Erityisesti sellaisista ulosottoprosessia jäykistävästä muotovaatimuksista, jotka eivät palvele asianosaisten oikeusturvavaatimuksia, tulee voida luopua.

3. Lisätään ICT:n, sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien hyödyntämistä

Ehdotus on kannatettava. Ulosotossa on lisätty erityisesti velkojatahon sähköistä asiointia. Noin 85 prosenttia ulosoton asioista tulee vireille sähköisenä. Sähköisiä asiointimahdollisuuksia tulee kuitenkin edelleen kehittää niin velkojen kuin velallistenkin palvelujen puolella. Esimerkiksi velallisen katseluoikeus omiin vireillä oleviin ulosottoasioihin vähentäisi turhia yhteydenottoja ja paperitulosteiden lähettämistä ja säästäisi kallista henkilötyötä. Myös ulosottoimen työmenetelmissä sähköistä käsittelyä olisi lisättävä. Sähköisen palvelun kehittäminen edellyttää tuntuvia ICT-investointeja, mutta pitkällä aikavälillä investoinnit tuottaisivat merkittäviä kustannussäästöjä.

4. Koulutustoiminnan kehittäminen

Koulutuksella varmennetaan henkilöstön riittävä tiedollinen ja taidollinen pätevyys. Ulosoton toimialalla koulutus on jo nyt järjestetty niin valtakunnallisesti kuin paikallisesti. Yhteistyötä tehdään myös asianajajaliiton ja Turun yliopiston kanssa, jolloin koulutukseen on voinut osallistua niin asianajajia, ulosottolaitoksen kuin myös tuomioistuinlaitoksen edustajia. Valtakunnanvoudinvirasto tekee aktiivisesti yhteistyötä myös erilaisten sidosryhmien kanssa, kuten perimistöimistöjen, Kelan ja finanssialan yritysten kanssa.

Kun koulutustoimintaa tehostetaan kaikilla oikeudenhoidon alueilla, on oletettavaa, että tämän tyyppinen yhteistyö ja koulutus tehostuvat ja siinä voidaan ottaa paremmin huomioon esimerkiksi eri viranomaisen antamien täytäntöönpanon kielto- ja keskeytyspäätösten vaikutus ulosottomenettelyyn ja niihin vaikutuksiin, mitä ne aiheuttavat toisaalta velkojille ja toisaalta velallisille.

5. Toimitilajohtamisen parantaminen

Horisontaalisten ehdotusten viides kohta on toimitilajohtamisen parantaminen. Siihen liittyy sopeuttamisohjelma, jolla pyritään saaman toimitilasäästöjä. Pyrkimys toimitilasäästöihin on perusteltu, mutta oikeusministeriön hallinnonalalla suunniteltu toimitilajohtamisen malli ei kaikilta osin tue tätä pyrkimystä. Toimitilaprosessit ovat muuttumassa yhä työläemmiksi ja henkilöstöresursseja vaativammiksi. Toisaalta ratkaisuvalta toimitila-asioissa on siirtymässä

hallinnonalan ulkopuolisille toimijoille. Ratkaisuja tehdään konserniedun nimissä, mutta tämä näyttää nostavan oikeudenhoidon menoja, eikä saavutettua ”konsernietua” hyvitetäne hallinnonalalle mitenkään.

Ulosottolaitoksessa toimiin toimitiläsäästöjen aikaansaamiseksi on jo ryhdytty. Ohjelmassa mainitun Helsingin ulosottoviraston toimitilojen supistamisen lisäksi ulosottolaitoksen toimipaikkahanke mahdollistaa toimitilojen tiivistämisen edelleen. Ulosottovirastojen toimipaikkojen lukumäärää vähennetään vuoden 2014 loppuun mennessä 178:sta 66:een. Osa lakkautettavien toimipaikkojen toimitiloista on jo irtisanottu.

2 Sektorikohtainen tarkastelu

2.1 Tuomioistuimet

2.1.1 Rakenteet

Keskittäminen

Kohdassa 14 ehdotetaan summaaristen riita-asioiden keskittämistä siirtämällä ne ulosottoviranomaisille tai enintään kolmeen käräjäoikeuteen.

Valtakunnanvoudinvirasto puoltaa summaaristen riita-asioiden ratkaisemisen siirtämistä ulosottoviranomaisille. Jotta siirrolla olisi tuottavuutta ja taloudellisuutta kohentava vaikutus, tulisi menettelyä samalla keventää ja automatisoida asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Mikäli samalla hakemuksella voisi esim. hakea sekä ulosottooperustetta että täytäntöönpanoa, merkitsisi se perimismenettelyn yksinkertaistumista ja nopeutumista. Tällä olisi myös velkojien ja velallisten kulurasitusta keventävä vaikutus. Asia voitaisiin kirjata yhdellä kertaa molempiin rekistereihin, jolloin varmistuisi myös se, että asiassa annettu ratkaisu voidaan panna täytäntöön. Nykyisellään käräjäoikeuksista tulee jonkin verran täytäntöönpanokelvottomia ratkaisuja, kun sähköisiä hakemuksia ei tarkasteta ennen niiden siirtämistä tuomiolauselmiksi. Virheitä on korkolausekkeissa, tuomiolauselmien sisällössä muutoin, asianosaisten asianosaiskelpoisuudessa jne. Muitakin toiminnallisia etuja voitaisiin saada, mm. liittämällä summaaristen asioiden ratkaisuun maksukehotusvaihe, jolla osa asioista raukeaisi maksun johdosta.

Ulosottovirastojen lausunnoissa summaaristen asioiden siirtäminen ulosottoviranomaisille sai runsaasti kannatusta. Lausunnon antaneista 17 virastosta 13 puolsi ajatusta. Neljä lausunnon antaneista virastoista eivät lausuneet tältä osin.

Tässä kohden on huomautettava tarpeesta saada aikaisessa vaiheessa tietoa tulevista linjauksista, koska esimerkiksi ulosoton rakenneuudistuksessa organisaatio- ym. ratkaisuihin olisi hyvä tietää, tuleeko ulosottolaitokselle uusia tehtäviä.

2.1.2 Menettelyt ja kokoonpanot

Muutoksenhaku

Kohdassa 15 ehdotetaan jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista myös hakemus- ja ulosottoasioihin.

Ehdotus on kannatettava. Osa ulosottovalituksista kohdistuu sellaisiin seikkoihin, joihin ei voida ulosottovalituksen keinoin puuttua. Tällaisia ovat esimerkiksi valitukset, jotka kohdistuvat itse

ulosottoperusteeseen. Muun muassa tällaisten valitusten käsitteleminen hovioikeuksissa on asianosaisten oikeusturvan kannalta täysin tarpeetonta.

Edelleen tulisi ottaa pohdittavaksi, voitaisiinko ulosottovalitusten käsittely keskittää entisestään vain johonkin tai joihinkin tuomioistuimiin sekä käräjäoikeus- että hovioikeustasolla. Ulosottovalituksia tulee tuomioistuimissa vuosittain vireille vain noin 1.000 kappaletta. Keskittäminen olisi omiaan lisäämään tuomioistuinten asiantuntemusta ulosottovalituksiin liittyvissä oikeuskysymyksissä.

2.1.2 Muita tehostamiskeinoja

Kohdassa 30 ehdotetaan velkajärjestelymenettelyn yksinkertaistamista.

Valtakunnanvoudinviraston näkemyksen mukaan velkajärjestelymenettely on nykyisellään monimutkainen ja raskas prosessi. Velkajärjestelylakia on muutettu säätämisensä jälkeen toistaiseksi 17 kertaa ja siitä on annettu noin 100 korkeimman oikeuden ennakkopäätöstä. Menettelyä olisi kokonaisuudessaan yksinkertaistettava. Oikeusministeriön 6.11.2012 asettaman työryhmän tehtävänä on muun muassa laatia ehdotukset yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain uudistamiseksi. Asia on kesken, mutta oletettavaa on, ettei merkittäviä, yksinkertaistavia ratkaisuja ole odotettavissa.

2.3 Asianajo ja julkinen oikeusapu

2.3.3. Osaaminen ja henkilöstö

Kohdassa 48 ehdotetaan tuomioistuinten ja valvontaelimien roolia oikeudenkäyntiavustajien laadun valvonnassa.

Valtakunnanvoudinvirasto saa tiedokseen lähes kaikki ulosottovalituksia koskevat päätökset. Joistakin päätöksistä on pääteltävissä, että julkista oikeusapua käytetään väärin. Päätöksistä valitetaan ilmeisen perusteetta. Näin esimerkiksi silloin kun ulosottovalituksena valitetaan itse ulosottoperusteesta. Tämän pitäisi olla itsestään selvää jutussa asiamiehenä toimivalle asianajajalle tai luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle, jonka tulisi jättää valitus tekemättä. Näissä ja vastaavissa tapauksissa tulisi palkkio jättää määräämättä.

2.5 Neuvonta

Kohdassa 53 ehdotetaan talous- ja velkaneuvonnan valtiollistamista ulosoton tai oikeusavun yhteyteen.

Valtakunnanvoudinvirasto katsoo, että talous- ja velkaneuvonta, joka ei ole lainkäyttöä, soveltuisi ulosottolaitoksen tehtäväkenttään huonosti. Tämän kaltainen neuvonta yksittäisen asiakkaan taloudellisissa asioissa olisi omiaan vaarantamaan ulosottoviranomaisen roolin puolueettomana lainkäyttäjänä. Talous- ja velkaneuvonnan siirtoa oikeusavun yhteyteen pidetään luontevampana. Tehtävän siirtoa ylipäätään valtiolle ei ole pidettävä järkevänä, koska se lisäisi merkittävästi valtion menoja.

Lausunnon antaneista ulosottovirastoista yksikään ei puoltanut talous- ja velkaneuvonnan siirtämistä ulosoton yhteyteen.

2.6 Ulosotto

2.6.1 Rakenteet

Kohdassa 54 ehdotetaan ulosoton organisaation uudistamisen tarpeen selvittämistä.

Oikeusministeriö on antanut Valtakunnanvoudinvirastolle tehtäväksi selvittää taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi ulosottolaitoksen tehtävät, työmenetelmät ja virkarakenne. Samassa yhteydessä arvioidaan, millaisia muutoksia selvitystyön tulosten toteuttaminen edellyttäisi palkkausjärjestelmään. Tämä ulosottolaitoksen rakenneuudistushanke (jatkossa URA-hanke) on käynnistynyt ja sille on asetettu johtoryhmä. Johtoryhmä valmistelee parhaillaan hankkeen valmistelua varten muiden työryhmien asettamista. URA-hankkeessa otetaan huomioon oikeudenhoidon uudistamisohjelman linjaukset. URA-hankkeen yhteydessä tullaan arvioimaan ulosottoprosessin ja sitä säätelevän lainsäädännön nykytila ja kehittämistarpeet. Käynnistyneen URA-hankkeen yhteydessä tutkitaan ulosottolaitoksen organisaation uudistamistarve. Tässä yhteydessä selvitetään paikallisten ulosottovirastojen vähentämismahdollisuuksien lisäksi, voitaisiinko paikallispiireistä luopua kokonaan ja siirtyä yhden viraston malliin. Selvitystyössä tulee pohdittavaksi myös hallintoviraston asema ja siinä tulee ottaa huomioon lainkäytön riippumattomuuden vaatimukset.

2.6.2 Menettelyt

Kohdassa 55 ehdotetaan selvitettäväksi erilaisissa täytäntöönpanoasioissa tarvittava menettely ja sen edellyttämä henkilöstörakenne.

Tältäkin osin selvitystyö on käynnistynyt osana URA-hanketta. Kehittämishankkeessa arvioidaan ulosottomenettelyn, sen käsittelyketjujen ja työnjaon nykytila ja määritellään niiden kehittämismahdollisuudet. Tavoitteena on täytäntöönpanomenettely, joka on järjestetty asiakaslähtöisesti, asian vaativuuden mukaisesti, koko henkilöstöä hyödyntäen sekä tehokkuudesta ja asianosaisen oikeusturvasta huolehtien. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet lisätä asioiden sähköistä käsittelyä ja tehtävien keskittämistä yhteen tai muutamaankin yksikköön.

Lausuntonsa antaneista ulosottovirastoista valtaosa piti tärkeänä asioiden keskittämistä ja sähköisen asioinnin lisäämistä. Yksinkertaisen perinnän käsitteeseen monet virastoista suhtautuivat kriittisesti ja tällaisen toiminnon keskittämistä ja eriyttämistä muusta perinnästä vastustettiin.

2.6.3 Osaaminen ja henkilöstö

Kohdassa 56 ehdotetaan huolehdittavaksi henkilöstön osaamistasosta.

Tältä osin viitataan siihen, mitä on todettu horisontaalisten ehdotusten kohdassa 4. Valtakunnanvoudinvirasto tulee jatkossakin huolehtimaan siitä, että henkilöstön osaamistaso on korkealla. Ulosoton hallinnonala on uudistamisohjelmaan sisältyvien tilastojen perusteella ala, jonka koko henkilöstön eläköitymismäärä on suurin. Tämä aiheuttaa sen, että alalle tulevien uusien virkamiesten määräkin on suuri. Tämä on otettava huomioon koulutustarpeita arvioitaessa.

2.6.4 Maksut

Kohdassa 57 ehdotetaan eräiden maksujen tarkistamista kustannuskehitystä vastaavasti.

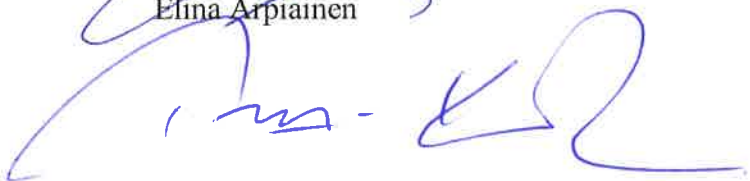
Valtakunnanvoudinvirasto on yhteistyössä oikeusministeriön kanssa valmistellut muutokset ulosottomaksuista annettuun asetukseen. Valtioneuvosto on antanut muutosta koskevan asetuksen 375/2013, joka tulee voimaan 1.7.2013.

Ulosottomaksujen tarkistaminen jatkossakin kustannuskehitystä vastaavasti on perusteltua. Kun hallituksen esitys laiksi ulosottomaksuista annettiin eduskunnalle, asetettiin tavoitteeksi, että noin 55 - 60 prosenttia ulosottolaitoksen menoista katettaisiin ulosottomaksuilla ja loput verovarosta. Ulosottomaksut kattoivat vuonna 2012 noin 70 prosenttia ulosottolaitoksen menoista. Ulosoton rakenneuudistuksen yhteydessä voitaisiin uudelleen harkita, mikä osuus menoista kohdistuisi ulosoton asianosaisiin ja mikä osa katettaisiin verovaroin.

Johtava hallintovouti


Elina Arpiainen

Johtava hallintovouti


Petteri Katajisto