

9.6.2022

EOAK/679/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Notaari Sanna-Kaisa Frantti

TARKASTUS: VALTAKUNNANVOUDIN KANSLIA 1.3.2022

Tarkastuskohde

Valtakunnanvoudin kanslia, etätarkastus (teams)

Tarkastusajankohta

1.3.2022 klo 9:30–11:30

Valtakunnanvoudin kanslia on antanut 1.6.2022 päivätyn kommentin pöytäkirjaluonnoksesta.

Osallistujat EOAK:sta

apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen
esittelijäneuvos, ma. kansliapäällikkö Riitta Länsisyrjä
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja
notaari Sanna-Kaisa Frantti

Osallistujat tarkastuskohteesta

valtakunnanvouti Juhani Toukola
apulaisvaltakunnanvouti Jarmo Kivistö
johtava hallintovouti Taneli Heikkilä
johtava hallintovouti Tommi Talvitie
viestintäasiantuntija Virpi Kaukavuori
johtava asiantuntija Elina Arpiainen
johtava hallintovouti Riina Tammerkoski

1 ULOSOTTOLAITOKSEN TILANNEKUVA

Ulosottolaitoksen rakenneuudistus tuli voimaan 1.12.2020. Kyseessä on laaja uudistus, jossa siirryttiin valtakunnalliseen toimintaan. Rakenneuudistuksen myötä syntyi yksi virasto, Ulosottolaitos, joka muodostuu keskushallinnosta ja tukipalveluita tuottavasta yhteisistä palveluista, valtakunnallisista perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon sekä viidestä alueellisesta laajan täytäntöönpanon toimintayksiköstä.

Uudistus on viety läpi koronapandemian aikaisissa poikkeusoloissa ja tarkastusajankohtana uudistuksen toimeenpano oli vielä joiltakin osin kesken. Puutteita kerrottiin olevan vielä etenkin työntekijöiden yhtenäistämisen ja myös rekrytoinnissa. Yhtenäistämisen tavoitteena on paitsi toimintatapojen myös ratkaisukäytännön yhdenmukaistaminen. Tasa-arvoisen kohtelun tarjoaminen asiakkaille onkin yhtenäistämistyön tärkeä tavoite. Tärkeänä kysymyksenä on myös ratkaista työnjako toimintayksiköiden ja yhteisten palveluiden välillä. Eri yksiköiden rajapintojen toimivuudessa on enää vähäisiä ongelmia.

Myöskään toimintayksiköiden sisäinen valvonta ei vielä ole päässyt muotoutumaan valmiiksi.

Rekrytoinnit olivat vieneet aikaa odotettua enemmän, mikä on osaltaan johtanut aliresursointiin. Haasteena on ollut myös uudistukseen liittyvien noin 180 uuden perustähtäntöönpanon viran perustaminen ja niiden täyttäminen. Ulosoton henkilöstön sisäinen liikkuvuus on ollut huomattavaa ja tuonut mukanaan haasteita.

Ulosottolaitoksen kirjaamon tilanne on edelleen ongelmallinen, kirjaamista odotti 45 000 asiaa (tilanne 1.3.2022). Kirjaamon tilanne kuitenkin muuttuu päivittäin. Kirjaamon kokonaisvahvuus on 172 henkilöä, muista toiminnoista on saatu 10 henkilöä. Ongelmat johtuvat erityisesti työtapoihin ja tietojärjestelmiin liittyvistä seikoista ja kirjaamon rekrytointitilanteesta. Haastavaa on myös se, että henkilöitä siirtyy pois yhteisistä palveluista, eikä syvällisempää osaamista kirjaamon tehtäviin ehdi syntyä. Sinänsä kirjaamalla käytössä olevalla henkilöstömäärällä kirjaamon toimintojen pitäisi toimia, ongelmana on vakituisen henkilöstön puute.

2 KORONAPANDEMIAN JA ORGANISAATIOUUDISTUKSEN VAIKUTUKSISTA

Pandemia on vaikuttanut ulosottolaitoksessa muun muassa etätöiden määrään, aukioloaikoihin, asiakaspalveluun sekä ulosottotoimituksiin. Esimerkiksi toimitukset, joissa on enemmän yleisöä, ovat vaatineet enemmän erikoisjärjestelyitä ja sitä kautta toiminta on hidastunut. Pandemiasta huolimatta ulosoton perustehtävät on pystytty hoitamaan melko hyvin, joskin käsittelyajat ovat pidentyneet. Käsittelyaikojen pidentyminen ei ole kuitenkaan vaarantanut asianosaisten oikeusturvaa.

Käsittelyaika vuonna 2021 oli hiukan yli 9 kuukautta, kun se on normaalisti ollut 6–7 kuukautta. Uusien asioiden määrä väheni viime vuonna 7 %, vuodenvaihteessa määrä oli kuitenkin 5,6 % korkeampi kuin edellisenä vuonna. Toimitukset/realisoinnit vähenivät vuonna 2021 noin 20 %, tähän ovat vaikuttaneet uudistus ja pandemia.

Pidentyneistä käsittelyajoista huolimatta tulos parantui. Vuonna 2021 on tilitetty yli 1,2 miljardia euroa, mikä on kaikkien aikojen paras tulos. Syiksi parantuneeseen tulokseen arveltiin uudistuksen toimivuus sekä se, että tulorekisterin käyttöönotto on helpottanut työtä.

Tarkastusta varten pyydetyistä asiakirjoista kävi ilmi, että organisaatiouudistus ja siihen valmistautuminen on vaikuttanut tuntuvasti henkilöstövoimavaroihin ja henkilöstön hyvinvointiin. Niihin ovat erityisesti vaikuttaneet rekrytointien hitaudesta ja aliresursoinnista aiheutunut työmäärään kasvu ja muutokset töissä. Lisäksi työ on itsessään kuormittavaa. Myös pandemiasta johtunut lisääntynyt etätöiden määrä on lisännyt työn kuormittavuutta ja näkynyt muun muassa sairauspoissaoloissa. Tarkastusajankohtana oltiin toiveikkaita siitä, että tilanne on menossa parempaan suuntaan.

3 RESURSSIT

Uudistuksen yhtenä tavoitteena ovat olleet säästöt. Alun perin tavoite oli säästää 6–7 miljoonaa per vuosi, myöhemmin summa nousi 13–14 miljoonaan. Ainoa keino on ollut vähentää henkilötyövuosia (HTV). Tällä hetkellä HTV on hiukan alle 1 150. Säästöjä on haettu virkojen määristä ja HTV:sta. Irtisanomisia ei kuitenkaan haluta tehdä vaan virkoja vapautuu luonnollisen poistuman kautta. Säästöt ovat aiheuttaneet valtakunnanvoudin kansliassa huolta oikeusturvan tasosta ja ulosoton tuloksellisuudesta.

Tarkastusajankohtana resurssitilanne oli kohtuullisen hyvä ja pandemian aikainen lisätyön rahoitus on myös tuonut tilanteeseen helpotusta. Uudistukseen on sopeuduttu monen vuoden ajan; virkoja ei ole täytetty ja näin on kerätty taloudellista puskuria. Tämä ylimäärä on kuitenkin syöty parissa vuodessa. Uhkana on viimeisin uudistukseen liittyvä 3 miljoonan euron leikkaus vuodelle 2024. Se johtaa väistämättä alijäämään, mikä tarkoittaa käytännössä noin 80 virkaa.

Tällä hallituskaudella suunnitellulla yhden vapaakuukauden lisäyksellä tai esimerkiksi suojaosuuden mahdollisella korotuksella ei katsottu olevan juurikaan työmäärää vähentävää vaikutusta. Asiamäärät pysyvät suurina ja ulosoton hakeminen on esimerkiksi isoille perintätoimistoille helppoa. Tällaiset isot hakijat voivat vuoden aikana saattaa asiansa vireille Ulosottolaitokseen useampaan kertaan. Ulosottolaitos ja ministeriö ovat alustavasti keskustelleet muun muassa siitä, voisiko asiakasmaksupolitiikalla tai passiiviperinnän kehittämällä vaikuttaa tähän.

Toimipaikoista säästöjä on vaikea saada tai saatavat säästöt ovat todella pieniä. Maaseudun toimipaikat ovat verrattain halpoja, vuokra saattaa olla 100 euroa kuukaudessa tai kunnat voivat antaa toimitilat jopa ilmaiseksi.

Apulaisoikeusasiamies ilmaisi huolensa suunniteltujen leikkausten mahdollisesta vaikutuksesta ulosoton asiakkaiden oikeusturvaan. AOA viittasi myös lakivaliokunnan kannanottoon LaVL 11/2021 vp valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2025 siitä, että Ulosottolaitoksen riittävästä voimavaroista on tärkeää huolehtia ja rakenneuudistuksen resurssivaikutuksia on aiheellista seurata tarkoin.

4 TIETOJÄRJESTELMÄT

Ulosoton sähköinen asiointi, ULSA, on otettu varsin hyvin käyttöön. Nykyisin yli 90 % asioista tulee ulosottoon vireille sähköisesti. Käsiteltävien asioiden määrät huomioiden digitalisointi ja analytiikan kehittäminen on tärkeää. Ulosottolaitoksella tehdään erilaisia maksuja ja muita tapahtumia miljoonia vuodessa.

Tällä hetkellä tietotekniikkaan varattu budjetti on ollut riittävä ja sen ansiosta järjestelmiä on voitu ylläpitää ja kehittää. Kuitenkin suunnitelmat, joissa osa ICT-budjetista suunnattaisiin oikeusrekisterikeskuksen yhteisiin hankkeisiin huolestuttavat Ulosottolaitosta, koska ne eivät välttämättä hyödytä ulosottomenettelyn kehittämistä samalla tavalla kuin jos ne olisivat Ulosottolaitoksen käytössä.

5 ASIAKASPALVELU JA ASIOIDEN KÄSITTELYSTÄ ULOSOTTOLAITOKSESSA

Organisaatiouudistuksessa kaikki 64 toimipaikkaa säilytettiin. Osa toimipaikoista toimii ilman vakinaisia virkamiehiä, joissain toimipaikoissa on 1–2, joissain 3 virkamiestä. Kuusi toimipaikkaa on avoinna ma–pe klo 8–16:15, kymmenen toimipaikkaa on avoinna ma–pe klo 9–15, muutoin toimipaikat ovat avoinna lyhyempiä aikoja tai avoinna erikseen sovittaessa.

Ulosottolaitoksen puhelinpalvelussa ja virastosähköpostissa asiakaspalvelu pystyy hoitamaan yli puolet asiakkaiden yhteydenotoista. Asiakkaiden yhdistämiset vastaavalla ulosottomiehelle ovat vähentyneet. Tarvittaessa asiakas kuitenkin aina yhdistetään vastaavalle ulosottomiehelleen. Päivystysajan, kello 9.00–12.00, ulkopuolella on oma päivystysjärjestelmä, myös ruotsinkielisenä.

Ulosottoon vireille saapuneiden juttujen jako niiden käsittelijöille tapahtuu perustäytäntöönpanossa ja laajassa täytäntöönpanossa ulosoton järjestelmässä niin, että jako on sattumanvaraista ja jokaiselle käsittelijälle tulee lähtökohtaisesti sama määrä velallisia. Laajassa täytäntöönpanossa asiat jakautuvat maantieteellisesti. Erityistäytäntöönpanossa jako tapahtuu manuaalisesti.

Velallinen saa aina tiedon käsittelijästä ja sen vaihtumisesta vireilletuloilmoituksesta. Hakijalle käsittelijää ei erikseen ilmoiteta, vaan tieto on saatavissa ULSAsta.

6 OIKEUSASIAMIEHEN VUOSITEEMA JA SISÄINEN VALVONTA

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on asettanut oikeusasiamiehen kanslian toiminnan teemaksi vuodelle 2022 aiheen "Valvonnan valvonta". Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen yhtenä tehtävänä on varmistua siitä, että valvonnan kohteena olevat valvojat ja valvottujen tahojen sisäinen valvonta toimivat tehokkaasti lainmukaisuuden valvonnassa ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä.

Valtakunnanvoudin kanslian sisäinen valvonta koostuu (järjestäminen ja raportointi) sisäisestä tarkastuksesta, yksiköiden omavalvonnasta, riskienhallinnan arviointiraportista, ohjeista, tulostavoitteista ja VM Baro -kyselystä.

Sisäisellä tarkastuksella on 3-vuotinen tarkastussuunnitelma, vuoden 2022 kohteet koostuvat niin yksiköistä kuin prosesseista. Sisäinen tarkastus on organisoitu esikuntayksikköön, tehtävää hoitaa kolme ylitarkastajaa, joista yksi on tiiminvetäjä. Esimiehenä toimii apulaisvaltakunnanvouti.

Yksiköiden olemassa olevaa omavalvontaa kehitetään edelleen. Organisaatiouudistus on vienyt paljon aikaa ja toimintayksiköiden sisäisen valvonnan kehitystyö on vielä keskeneräinen. Puutteita on vielä, esimerkiksi tilastointijärjestelmä ei ole vielä valmis mutta kehitystyö jatkuu.

Hallinnon sisäiset kantelut tulevat oikeudelliseen yksikköön, jossa ne jaetaan esittelijöille sisäisten jakoperusteiden mukaan. Ulosottolaitoksen rakenneuudistus ei ole näkynyt ainakaan menettelyyn liittyvien uudistusten näkökulmasta kanteluiden tai vahingonkorvausasioiden sisällössä. Ulosottomiesten tavoitettavuus ja vastausten viivästyminen näkynyt ehkä hieman aiempaa enemmän kansalaiskirjeissä ja kanteluissa.

7 TOIMENPITEET

Tarkastus ei antanut apulaisoikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin. Pöytäkirja lähetetään tiedoksi valtakunnanvoudin kanslialle ja kohdassa 3 todetun johdosta oikeusministeriölle.