

TEHOKKUUS JA LAATU ULOSOTTOLAITOKSEN PERUSTÄYTÄNTÖÖNPANON YKSIKÖSSÄ

Toiminnan tehostamista laatu säilyttäen



Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö

Liiketoiminnan kehittäminen

Kevät 2023

Maikki Peltonen

Liiketoiminnan kehittäminen

Tekijä Maikki Peltonen

Työn nimi Tehokkuus ja laatu Ulosottolaitoksen perustäytäntöönpanon yksikössä –
Toiminnan tehostamista laatu säilyttäen

Ohjaaja Kyllikki Valkealahti

Tiivistelmä

Vuosi 2023

Ulosottolaitoksen organisaatiouudistuksessa joulukuussa 2020 ulosoton täytäntöönpanotehtävät jaettiin uudella tavalla asian laadun ja vaativuuden mukaan perustäytäntöönpanon, laajan täytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon yksiköihin. Uudistuksen tavoitteena oli tehostaa toimintaa käsittelemällä yksinkertaisemmat maksuvelvoitteen täytäntöönpanoasiat nopeammassa sekä kevyemmässä menettelyssä perustäytäntöönpanossa ja vapauttaa enemmän työaika vaativampien asioiden käsittelyyn muissa yksiköissä.

Opinnäytetyössä selvitettiin, mitä ulosottomenettelyn tehokkuudella tarkoitetaan perustäytäntöönpanon yksikössä. Laadusta ei voida tinkiä tehokkuuden hinnalla, joten työssä pyrittiin selvittämään, onko toimintaa onnistuttu tehostamaan laatu säilyttäen.

Tutkimusmenetelmänä oli tutkimuksellinen kehittämistyö eli pääpaino oli työelämän kehittämisessä, jota tehtiin tutkivalla otteella. Tehokkuutta, laatua ja niiden kehittämistä tutkittiin Ulosottolaitoksen laatuhankeeseen perustäytäntöönpanoyksikölle osoittaman lausumapyynnön vastauksia avaamalla ja analysoimalla käyttäen laadullisen sisällönanalyysin menetelmiä. Tehokkuuden ja laadun arvioinnin tukena käytettiin eduskunnalle annettua arviota Ulosottolaitoksen toiminnan tähänastisesta onnistumisesta, eduskunnan vastauksena antamaa omaa arviotaan asiasta, tilasto- ja raportointitietoja sekä muutoksenhaku- ja kanteluratkaisuja.

Loppupäätelmänä syntyi tilannekatsaus perustäytäntöönpanoyksikön tähänastisesta onnistumisesta tehtävässään. Varsinaista onnistumista tehokkuuden osalta ei voitu vielä tässä vaiheessa täysipainoisesti arvioida, sillä yksikön henkilöstöresurssit eivät ole vielä kertaakaan olleet täydet sen olemassaolon aikana. Perustäytäntöönpanon tehokkuuden ja laadun suurimmaksi haasteeksi osoittautuivat puutteelliset resurssit, kiire ja suuri työmäärä sekä yksiköiden välisten työtehtävärajapintojen epäselvyys. Laadullisesti perustäytäntöönpanon voidaan katsoa onnistuneen, sillä valtakunnallisen yksikön ohjeistukset, koulutukset ja yhteisöllinen tiimityöskentelytapa tukevat yhdenmukaista ja yhdenvertaista asioiden käsittelyä. Laadullista seuranta voitaisiin kuitenkin tehdä enemmän ja muillakin keinoin kuin vain muutoksenhaku- ja kanteluratkaisuja seuraamalla.

Avainsanat laatu, organisaatiouudistus, perustäytäntöönpano, tehokkuus, ulosotto

Sivut 60 sivua

Name of Degree Programme		Abstract
Author	Maikki Peltonen	Year 2023
Subject	Efficiency and Quality in the Basic Enforcement Unit of the Bailiff's Office - Streamlining Operations While Maintaining Quality	
Supervisor	Kyllikki Valkealahti	

In the organizational reform of the Bailout Office in December 2020, the enforcement tasks of the bailout were divided in a new way according to the quality and complexity of the case. Implementation tasks are organized into basic implementation, broad implementation and special implementation units. The goal of the reform was to make operations more efficient by handling simpler payment obligation enforcement matters in a faster and lighter procedure in basic enforcement and free up more working time for handling more demanding matters in other units.

The thesis explained what is meant by the effectiveness of the foreclosure procedure in the basic enforcement unit. Quality cannot be compromised at the price of efficiency, so the work aimed to find out whether it has been possible to make operations more efficient while maintaining quality.

The research method was research development work, i.e. the main focus was on the development of working life, which was done with a investigative approach. Efficiency, quality and their development were investigated by looking in to and analyzing the answers to the statement request addressed to the basic implementation unit of the Bailiff's Quality Project. The methods of qualitative content analysis were used for the analysis. To support the evaluation of efficiency and quality, the evaluation given to the parliament on the success of the Bailiff's operation so far, the parliament's own assessment of the matter in response, statistical and reporting data, and appeal and complaint solutions were used.

The final conclusion resulted in a situational overview of the success of the basic implementation unit in its task so far. The actual success in terms of efficiency could not yet be fully evaluated at this stage, because the unit's employee resources have never been full during its existence. The biggest challenge to the efficiency and quality of the basic implementation turned out to be the lack of resources, the rush and the large amount of work, and the ambiguity of the work task interfaces between the units. Qualitatively, the basic implementation can be considered successful, as the national unit's instructions, trainings and communal team working method support uniform and equal handling of issues. However, qualitative monitoring could be done more and by other means than just monitoring appeal and complaint solutions.

Keywords quality, organizational reform, basic implementation, efficiency, foreclosure
Pages 60 pages

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Omat taustani liiketoiminnan kehittäjänä	2
1.2	Tutkimuskysymykset, tavoitteet, rajaukset	5
2	Toimintaympäristö.....	7
2.1	Ulosottolaitos	8
2.2	Ulosoton täytäntöönpanotehtävät.....	12
2.3	Perintäkeinot	14
3	Perustäytäntöönpanon yksikön työtehtävät.....	17
3.1	Päätösten perustana olevan tiedon hankinta	20
3.2	Vireilletulo ja ulosoton pehmeät perintäkeinot	21
3.3	Toistuvaistulon ulosmittaus ja maksusuunnitelma	22
3.4	Ulosmittauksen rajoitukset, vapaakuukaudet ja lykkäykset.....	25
3.5	Muut ulosmittaukset ja väliaikaistoimet.....	28
3.6	Ulosmittausjärjestys, ulosmittauskiellot, erottamisetu ja varojen jako	29
3.7	Varojen jako ja tilitys.....	31
4	Tehokkuus ja laatu asiantuntijatyössä	32
4.1	Tehokkuus.....	32
4.2	Laatu.....	36
4.3	Ulosottolaitoksen laatuhanke	37
5	Tutkimuksen toteutus	42
5.1	Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmä	43
5.2	Perustäytäntöönpanon yksikön lausuma laatuhankeelle	45
5.2.1	Toimintakulttuuri ja tehokkaan työskentelyn edellytykset	46
5.2.2	Tehokkuus maksuveloitteen täytäntöönpanossa.....	47
5.2.3	Laatu maksuveloitteen täytäntöönpanossa.....	51
5.2.4	Organisaatiouudistuksen vaikutuksen arviointi.....	54
6	Tulosten tarkastelu, johtopäätökset ja pohdinta	55
	Lähteet	59

Kuvat, taulukot ja kaavat

Kuva 1. Ulosoton organisaatio..... 9

Kuva 2. Laiminlyödyn maksuvelvoiteasian kulku ulosotossa 15

1 Johdanto

Ulosottolaitos aloitti toimintansa 1.12.2020 kun Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta muodostettiin eduskunnan päätöksellä yksi valtakunnallinen virasto. Uudistuksen tarkoituksena oli resurssien tehokkaampi ja joustavampi käyttö siirtymällä yhden viraston ulosotto-organisaatioon, tarkoituksenmukaistamalla täytäntöönpanotavan valintaa sekä keskittämällä toimintojen johtamista ja hallintoa. Uudistuksen tavoitteena oli taloudellisuuden ja tuottavuuden parantaminen oikeusturvaa vaarantamatta.

(Oikeusministeriö, 2017; HE 71/2018 vp, Ulosottolaitos, 2020)

Organisaatiouudistuksessa ulosoton täytäntöönpanotehtävät jaettiin uudella tavalla asian laadun ja vaativuuden mukaan. Aikaa käytetään vaativampiin asioihin ja yksikertaiset asiat pyritään hoitamaan nopeammassa ja kevyemmässä menettelyssä. Ulosoton täytäntöönpanotehtävät on organisoitu perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Ulosottolaitoksen toimialue kattaa koko Suomen. Valtakunnallisessa perustäytäntöönpanon yksikössä käsitellään rutiiniluonteiset ulosottoasiat, jotka eivät edellytä aikaa vieviä täytäntöönpanotoimia. Perustäytäntöönpanon velallisten yhdenmukaisen käsittelyn katsottiin toteutuvan parhaiten luomalla perustäytäntöönpanosta yksi valtakunnallinen yksikkö, jossa työtehtävät tasataan ulosottomiesten kesken sijaintipaikasta riippumatta. Alueellisissa laajan täytäntöönpanon yksiköissä käsitellään vaativampia ja enemmän harkintavaltaa sisältäviä asioita. Erityistäytäntöönpanon valtakunnallisessa yksikössä käsitellään suurta työmäärää tai erityisosaamista vaativia asioita, joiden käsittely ei ole muissa yksiköissä tarkoituksenmukaista. Keskushallinnosta vastaa valtakunnanvoudinkanslia valtakunnanvoudin johdolla. (HE 71/2018 vp; UK 15.6.2007/705)

Uudistuksen keskiössä oli taloudellisen tehokkuuden parantaminen. Ulosottomenettelyn tehokkuudella usein mielletään tehokkuus ulosoton hakijan, yleensä velkojan näkökulmasta. Velallisen varallisuusaseman selvittämisen yhteydessä laadullinen näkökulma tulee huomioon otavaksi, sillä velallisen varallisuusasema on selvitettävä velallisen oikeuksia ja suojaa ilmentävät tarkoituksenmukaisuus-, suhteellisuus- ja kohtuullisuusperiaatteet huomioiden. Huomionarvoista on myös ulosoton yhteiskunnallinen vaikuttavuus: oikeusturvan

toteutuminen, asiakaslähtöiset palvelut, hyvän maksumoraalin ja luottoyhteiskunnan turvaaminen, ylivelkaantumisen ja sen haittojen torjunta, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta. Ulosoton tehokkuuden ja laadun tärkeimpänä tekijänä voidaan pitää Ulosottolaitoksen henkilöstöä. Henkilöstöllä tulee olla tarvittava kyky, osaaminen, tuki ja halu työn tekemiseen tehokkaasti ja laadukkaasti. (Oikeusministeriö, 2017; Ulosottolaitos, 2022a; HE 71/2018 vp)

Perustäytäntöönpanon yksikön perustamisen tavoitteena oli nopeuttaa massaluontoisen menettelyn avulla täytäntöönpanoa. Yksikössä maksuvelvoitteiden täytäntöönpano hoidettaisiin sellaisissa asioissa, jotka voidaan käsitellä velallista tapaamatta, nopeasti ja pääsääntöisesti sähköisin menetelmin. Tavoitteen voidaan katsoa onnistuneen siltä osin, että asiat hoidetaan aina velallista tapaamatta. Sama ulosottomies käsittelee velallisen kaikki ulosottoasiat. Jos velallinen kuitenkin haluaa asioida henkilökohtaisesti Ulosottolaitoksen toimipaikassa, siirretään vastuu laajaan täytäntöönpanoon ko. toimipaikan ulosottomiehelle asiointin ajaksi ja takaisin perustäytäntöönpanoon, kun käyntiin liittyvät toimet on tehty. Perustäytäntöönpanon tehtävät hoidetaan pääsääntöisesti sähköisin menetelmin täydentäen asiakaspalvelua puhelinasiakaspalvelulla. Nopeustavoitteen saavuttamisen esteiksi perustäytäntöönpanossa on koettu muun muassa Uljas-ulosottojärjestelmän soveltuvuus massaperintään, työmäärän tasapainon löytäminen ja tietoliikenneongelmat. (HE 71/2018 vp, Ulosottolaitos, 2022a)

1.1 Omat taustani liiketoiminnan kehittäjänä

Olen toiminut ulosottotarkastajana Ulosottolaitoksen perustäytäntöönpanon yksikössä maaliskuusta 2021 alkaen. Julkishallinnon työssä olen ollut lähes kymmenen vuotta syyttäjäsihteerinä, käräjäsihteerinä, lainkäyttösihteerinä, kouluttajana ja IT-tukihenkilönä. Vuoden 2014 keväällä opiskelin oikeustradenomiksi Turun ammattikorkeakoulussa ja opintoihin liittyvän työharjoittelun tein silloisessa Länsi-Suomen syyttäjänvirastossa. Harjoittelun jälkeen jatkoin samoissa työtehtävissä syyttäjäsihteerinä. Vuoden verran työskentelin käräjäsihteerinä Varsinais-Suomen käräjäoikeudessa. Käräjäsihteerinä työtehtäviini kuului monipuolisia ja vaativia tuomioistuinmenettelyyn liittyviä tehtäviä kuten haasteiden ja kutsujen laatimista, käsiteltävien asioiden kirjallista valmistelua, pöytäkirjan

pitämistä istunnoissa sekä kansliassa tehtäviä jälkitöitä. Käräjäoikeudessa työskentelyn jälkeen jatkoin syyttäjäsihteerinä ja tiiminvetäjänä syyttäjänvirastossa. Olen osallistunut aktiivisesti kaikkiin mahdollisiin toiminnan kehittämishankkeisiin ja päässyt osallistumaan useisiin työryhmiin, joissa tehdään jatkuvaa työmenetelmien kehittämistä.

Työtehtäviin syyttäjänvirastossa sisältyi pääasiassa asiakirjahallintoa, syyttäjän avustamista haastehakemusten ja päätösten laadinnassa sekä henkilöstön tukemista IT-asioissa. Tiiminvetäjänä osallistuin sihteerityön toiminnan kehittämiseen ja toimin kouluttajana uuden sakkomenettelylain tullessa voimaan. Syyttäjälaitoksessa työskennellessäni olin mukana toteuttamassa Sähköisen oikeudenkäynnin konseptia toimimalla Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishankkeen (AIPA) yhdyshenkilönä ja kouluttajana. Hankkeen parissa pääsin tutustumaan asianhallintajärjestelmän toiminnallisuuksien kehittämiseen ja osaltani vaikuttamaan siinä tehtäviin ratkaisuihin. AIPA-koulutustehtävien lisäksi toimin kouluttajana IT-asioissa ja sähköisessä asioiden käsittelyssä. Organisaatiouudistusta pääsin valmistelemaan keväällä 2018, kun toimin jäsenenä ja sihteerinä silloisen Valtakunnansyyttäjänviraston asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli suunnitella Syyttäjälaitoksen tulevan organisaatiouudistuksen edellyttämiä muutoksia sähköisten työvälineiden käyttöön. Syyttäjälaitos aloitti toimintansa yhtenä virastona 1.10.2019. (Edilex, 2017; Syyttäjälaitos, n.d.; Oikeusministeriö, 2015)

Ennen ulosottotarkastajaksi siirtymistä työskentelin kaksi ja puoli vuotta Turun hallinto-oikeuden IT-lainkäyttösihteerinä. Tuossa tehtävässä vastuullani oli muun muassa viraston käyttöoikeuksien ja laitteistojen hallinta, tilastointi- ja raportointi, ohjaaminen ja kouluttaminen IT-asioissa sekä HAIPA-projektiin (Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaationhallintajärjestelmän kehittämishanke 5.1.2016 - 31.12.2020, OM004:00/2016 KEHITTÄMINEN) osallistuminen. Uuden järjestelmän käyttöönottoon pääsin osallistumaan HAIPAn parissa. Kyseessä oli kokonaisvaltainen muutosprojekti, jossa tuomioistuinten työmenetelmien kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä edistettiin siirtymällä paperiprosessista sähköiseen prosessiin. Hankkeen tavoitteena oli toteuttaa tietojärjestelmäkokonaisuus, jossa oikeusprosessiin liittyvän aineiston käsittely on helppokäyttöistä ja luotettavaa täysin sähköisesti.

Prosessiekonomiaperiaatteen mukaan oikeudenkäyntimenettelyn tulee tapahtua joutuisasti ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisin kustannuksin (Tieteen termipankki, 2020). HAIPA-hankkeen käyttöönotto tapahtui siten, että vuoden 2020 aikana pidettiin henkilöstölle koulutuksia ja kaikki uudet vireille tulevat asiat kaikkine asiakirjoinen siirryttiin kirjaamaan HAIPA-järjestelmään. Prosessiekonomisten hyötyjen lisäksi sähköinen järjestelmä helpottaa tuomioistuimen tavoitettavuutta, tehostaa tiedonvälitystä sekä lisää toiminnan avoimuutta. Hallinto-oikeudessa toimin myös henkilöstön it-osaamisen kehittäjänä ja tuomioistuinten ICT-yhdyshenkilöverkoston toiminnan kehittämisen Kaiku-ohjausryhmän jäsenenä. (Oikeusministeriö, 2015; Oikeusministeriö, 2016; Tuomioistuinvirasto, 2020)

Samaa tehostamistoimintaa olen nähnyt kaikissa oikeushallinnon työpaikoissani. Syyttäjävirastossa toimintaa pyrittiin siirtämään sähköiseksi ja massarikosten käsittely keskitetään nykyään nopean menettelyn toimintoon. Syyttäjä ja tuomioistuimet pyrkivät ottamaan käyttöön uudet kokonaan sähköiset asianhallintaohjelmistot. Sekä syyttäjänvirastot että tuomioistuimet yhdistivät hallintonsa valtakunnallisiksi ja näin pyrkivät karsimaan hallinnon kustannuksia. Kuten Ulosottolaitoksessakin myös Syyttäjälaitoksen tehostamistoimia perustellaan taloudellisen säästön lisäksi myös ratkaisujen laadun parantamisella ja yhdenmukaistamisella. Itse nimeäisin ongelmat tietoliikenneyhteyksien osalta suurimmaksi tehokkaan toiminnan esteeksi niissä oikeushallinnon virastoissa, joissa olen työskennellyt. Nuo ongelmat eivät kuitenkaan ole ko. virastojen työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien piirissä, vaan vaatisivat korkeamman tason puuttumista tilanteeseen – mahdollisia lainsäädännön muutoksia ja poliittisia päätöksiä. Valtion it-toiminnot ovat keskitetty lain mukaan ko. toimintaa varten perustettuun palvelukeskukseen. Valtion virastojen on pääsääntöisesti käytettävä palvelukeskuksen palveluita. Palvelut ovat virastoille maksullisia. Tehtävää hoitaa valtion tieto- ja viestintäkeskus Valtori. (Oikeusministeriö, 2015; Syyttäjälaitos, 2023; Yle, 2019)

Kaikissa oikeushallinnon alan työpaikoissani olen päässyt hyödyntämään oikeustradenomin koulutuksessa oppimaani ja kehittänyt omaa oikeudellista osaamistani lainkäytössä. Nykyinen ulosottotarkastajan työni on lainkäyttötehtävä, jossa keskeisintä on lainmukainen päätöksenteko. Koska lainsäätäjän on mahdotonta ennakoida kaikkia inhimillisen toiminnan vaihtoehtoja ja tarjota ratkaisua kaikkiin soveltamisongelmiin, liittyy työhön paljon lain

soveltamista ja aiemman ratkaisukäytännön hyödyntämistä. Tilastointi- ja raportointityö hallinto-oikeudessa avasi minulle tarkemmin julkishallinnon työn tehokkuusvaatimusnäkökulmaa. Julkisen sektorin organisaatioilta edellytetään jatkuvaa toimintojen tehostamista, itsearviointia ja selontekoja. Myös resurssien jako julkishallinnossa perustuu osin tulokselle, kilpailulle ja niin kutsutuille sisäisille markkinoille. (Kulla, 2012; Oinas, Anttila & Mustosmäki, 2016)

1.2 Tutkimuskysymykset, tavoitteet, rajaukset

Organisaatiouudistuksen valmistelussa esitettiin valtioneuvostolle edellytys seurata täytäntöönpanon jakamisen vaikutuksia ja toimivuutta. Kun muutosesitystä käsiteltiin eduskunnassa, edellytettiin, että hallitus seuraa tarkoin ulosoton rakenneuudistukseen liittyvän organisaatiomuutoksen ja täytäntöönpanon jakamisen toimivuutta sekä vaikutuksia velallisten ja velkojien asemaan, oikeusturvaan ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen, täytäntöönpanon laatuun, asiantuntemukseen ja perintätulokseen samoin kuin uudistuksella tavoiteltuihin säästöihin. Valtioneuvoston tuli antaa lakivaliokunnalle selvitys vuoden 2022 loppuun mennessä. Ulosottolaitos asetti 9.9.2021 laatuhankkeen tarkastelemaan toimintaansa ja sen tuloksia. Laatuhankkeessa pyritään selvittämään ulosottomenettelyn tehokkuus- ja laatukriteerit ja niiden mittaamismahdollisuudet. Laatuhankkeessa määritetään myös ulosoton arvot, tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi sekä se, mikä on ulosoton yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus. Laatuhanketta valmistelevat ohjausryhmän lisäksi kolme työryhmää: Tehtävät ja arvot, Tehokkuus ja laatu sekä Seuranta ja johtaminen. Itse olen jäsen ryhmässä Tehokkuus ja laatu. Eduskunnan edellyttämä selvitys annettiin oikeusministeriölle 27.10.2022. Laatuhankkeen työ jatkuu ja myös siitä aikanaan valmistuva raportti luovutetaan oikeusministeriölle. (Ulosottolaitos, 2021a; Ulosottolaitos, 2023c)

Opinnäytetyön tavoitteena on laatuhankkeen puitteissa selvittää mitä ulosottomenettelyn tehokkuudella tarkoitetaan perustäytäntöönpanon yksikössä sekä miten tehokkuus on mitattavissa ja arvioitavissa. Laadusta ei voida tinkiä tehokkuuden hinnalla, joten arvioitavaksi tulee myös se, mitä ulosottomenettelyn laadullinen arviointi pitää sisällään eli miten laatua voidaan mitata ja arvioida. Tutkimusmenetelmänä on tutkimuksellinen

kehittämistyö eli pääpaino on työelämän kehittämisessä, jota tehdään tutkivalla otteella. Tehokkuutta, laatua ja niiden kehittämistä tutkitaan Ulosottolaitoksen laatuhankeeseen perustäytäntöönpanoyksikölle osoittaman lausumapyynnön vastauksia avaamalla ja analysoimalla. Tehokkuuden ja laadun arvioinnin tukena käytetään tilasto- ja raportointitietoja, eduskunnalle annettua arviota ulosoton organisaation uudistamisesta sekä perustäytäntöönpanon yksikköön kohdistuneita muutoksenhaku- ja kanteluratkaisuja. Loppupäätelmänä syntyy arvio perustäytäntöönpanoyksikön tähänastisesta onnistumisesta tehtävässään, sekä kehittämissuhteita toiminnan tehokkuuden ja laadun turvaamiseksi.

Opinnäytetyötä voi hyödyntää jokainen ulosottotarkastaja omassa työssään ja itsensä johtamisessa. Kohderyhmänä on myös perustäytäntöönpanoyksikön esimiehet ja johto. Vastauksia hyödyntämällä ja toimintatapoja yhtenäistämällä tavoitteena on tehostaa perustäytäntöönpanon toimintaa ja siten palvella paremmin ulosoton asiakkaita eli hakijoita, velallisia ja veronmaksajia. Tehostamisessa otetaan huomioon laatu- ja laadunäkökulma siten, että kaikki täytäntöönpanotoimet pyritään tekemään kerralla niin laadukkaasti, että mikään toimi ei aiheuta jälkikäteistä korjailua tai selvittelyä. Syntyneitä arvioita perustäytäntöönpanoyksikön tähänastisesta onnistumisesta tehtävässään, sekä kehittämissuhteita toiminnan tehokkuuden ja laadun turvaamiseksi hyödynnetään myös Tehokkuus ja laatu -työryhmän työryhmätyöskentelyssä.

2 Toimintaympäristö

Riittävän oikeussuojakoneiston ylläpitämiseksi valtiovallan tulee pyrkiä turvaamaan sopimusosapuolten oikeudet samoin kuin ne toteutuisivat vapaaehtoisella sopimuksen täyttämällä. Ulosotto on osa oikeuslaitoksen toimintaa ja se perustuu lakiin. Ulosotto on laiminlyödyn veloitteen täytäntöönpanoa. Tavallisimmin kysymys on rahasaatavien perinnästä. Jos velkaa ei makseta vapaaehtoisesti tai yksityisen perinnän toimenpiteiden kautta, ei velkojalle jää muuta vaihtoehtoa kuin hakea pakkotäytäntöönpanoa ulosottoteitse. Velkojan saatavan oikeellisuus tutkitaan tuomioistuimessa ja määrätään velallisen maksuvelvollisuudesta. Jos oikeuden tuomiota ei vapaaehtoisesti noudateta, se pannaan täytäntöön ulosotossa velkojan hakemuksesta. Tietyt julkisoikeudelliset saatavat, esimerkiksi verot ja erät vakuutusmaksut, voidaan periä ilman tuomioistuimen päätöstä. Myös maksamattomat rikosoikeudelliset rahamääräiset seuraamukset, kuten sakot ja rikesakot, peritään ulosotossa. Laissa säädettyjen oikeuksien toteutuminen varmistetaan tuomioiden täytäntöönpanolla. (Linna ym., 2022)

Ulosotto on osa siviiliprosessuaalista lainkäyttöä eli sen tarkoitus on antaa oikeussuojaa yksityisoikeudellisista oikeussuhteista aiheutuneissa oikeudenloukkauksissa. Ulosottoviranomainen toimii puolueettomasti ja ottaa huomioon sekä velkojan että velallisen oikeudet. Ulosottotoimet tulee toteuttaa joutuisasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Ulosottoasian vireilletulo ja täytäntöönpano edellyttää laillista ulosottooperustetta. Velkojan tulee hakea maksamattomalle velalle käräjäoikeuden tuomio, joka toimii ulosottooperusteena. Jotkut velat, kuten verot, vakuutusmaksut tai sakot ovat suoraan ulosottokelpoisia eli velkoja voi siirtää ne hakemuksesta ulosottoon ilman erillistä tuomiota. Ulosoton täytäntöönpanijoina toimivat ulosottomiehet. Ulosottomies on valtion virkamies, jonka laissa määrätty tehtävä on tuomioistuinten ratkaisujen täytäntöönpano ja julkisten saatavien perintä. Ulosottomenettelystä on säädetty lain tasoisesti, koska siinä puututaan perustavalla tavalla kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Ulosottotoimet tulee suorittaa tarpeetonta haittaa aiheuttamatta ja sovinnollisuutta edistävällä tavalla. Ulosotto on julkisen vallan käyttöä. Ulosottotoimissa on laillisuusperiaatteen mukaisesti noudatettava tarkasti ulosottokaarta ja muita lakeja. (Vuorenpää ym., 2021; Linna, 2019)

Ulosottohakemusten, täytäntöönpanotoimien ja niihin liittyvien tietojen kirjaamiseen ja käsittelyyn Ulosottolaitoksella on käytössään sähköinen asianhallintajärjestelmä Uljas. Järjestelmään tallennetaan tiedot hakemuksista, hakijoista, velallisista ja muista täytäntöönpanon kannalta relevanteista asioista ja osapuolista. Tiedonhankinta, dokumentointi ja analysointi ovat ulosottomiehen työn pääasiallinen sisältö, joka johtaa päätöksentekoon. Velallinen on itse velvollinen antamaan taloudellista asemaansa koskevia tietoja. Tämän lisäksi ulosottomiehellä on laaja tiedonsaantioikeus, joka kattaa muun muassa muilta viranomaisilta saatavat tiedot ja sivullisilta eli muilta kuin asianosaisilta saatavat tiedot. Asianmukaisuuden vaatimuksen johdosta tietoja kuitenkin kysytään ensisijaisesti velalliselta itseltään. Ulosottolaitoksen virkamiehet saavat salassapitosäännösten estämättä käsitellä tietoja siltä osin kuin se on heidän virkatehtäviensä hoitamiseksi tarpeellista. (Ulosottolaitos 2020; Ulosottolaitos 2021b, Linna, 2019)

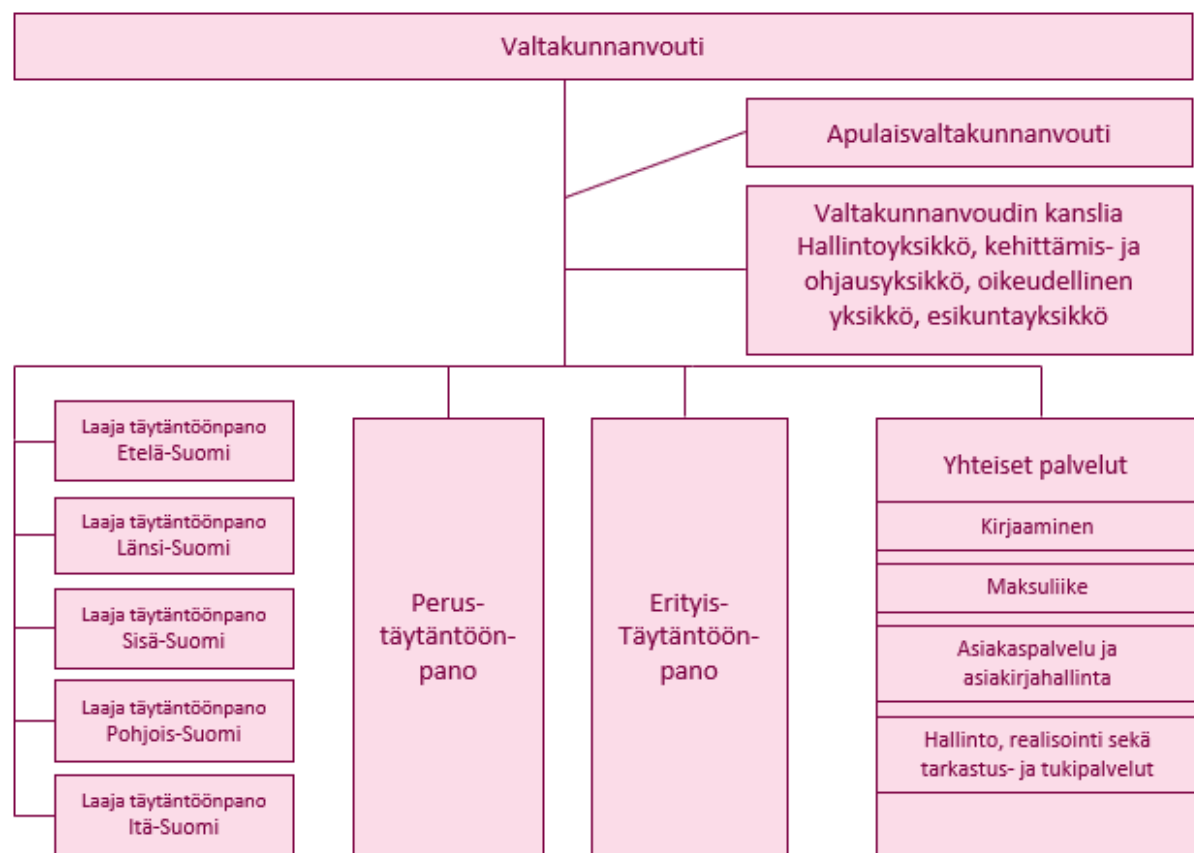
Ulosoton tehtävä ei ole yksinomaan tehokas perintä, vaan siihen sisältyy myös niin sanottu rehabilitaatiopyrkimys eli velallisen taloudellisen toimintakyvyn palauttaminen. Samoin on huomioitava yhteiskunnalle liian voimallisen perinnän aiheuttamat kustannukset ja inhimilliset kohtuusnäkökulmat. Näistä johtuen lainsäädäntö takaa ulosoton velallisille suojaavia toimia, kuten säännöksiä suojaosuudesta ja ulosmittauksen rajoittamisesta. Velallista suojaa myös erottamisetu eli oikeus säilyttää itsellään tavanomainen koti-irtaimisto, työvälaineet ja tietty rahamäärä. Ulosotto on erillistäytäntöönpanoa, jossa täytäntöönpanotoimet tehdään vain perittävänä olevien saatavien osalta. Ulosmittauksella tarkoitetaan siis sitä, että velallisen kokonaisomaisuudesta otetaan tai pyritään ottamaan ulos vain se osuus, joka on ulosottoperusteessa mainittu. (Linna, 2019)

2.1 Ulosottolaitos

Ulosottolaitos aloitti toimintansa 1.12.2020, kun 22 ulosottovirastoa ja Valtakunnanvoudinvirasto yhdistyivät yhdeksi virastoksi. Yhdistymisen tavoitteena oli parantaa ulosottolaitoksen taloudellisuutta ja tuottavuutta oikeusturvaa vaarantamatta. Tietotekniikan osuutta ja sähköistä asiointia on kehitetty voimakkaasti. Erityisesti tutkitaan mahdollisuuksia analytiikan, robotiikan ja tekoälyn alueilla. Täytäntöönpanon kannalta

suurin uudistus oli velallisten jako laajaan täytäntöönpanoon, perustäytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon sen mukaan, minkälaisia toimenpiteitä velallisen ulosottoasiat edellyttävät. Ulosottomiesten samoin kuin tukitoimintoja tuottavien yhteisten palveluiden henkilöstöresurssi tulisi pystyä jakamaan käsittelyketjujen eri vaiheisiin optimaalisesti. Yhden viraston malliin siirtymisessä monien työnkulkujen uudelleen tarkastelu on tarpeellista. Myös yhdenmukaisuuden vaatimus korostuu. (Ulosottolaitos, 2021a)

Kuva 1. Ulosoton organisaatio (mukailen Ulosottolaitoksen Perustäytäntöönpanon koulutukset -koulutusmateriaalia, 2021b).



Uudistuksessa kehitettiin myös virkarakenteita. Kuvassa 1 esitetään uuden organisaation järjestäytyminen valtakunnanvoudin kanslian yksikköön, alueellisiin laajan täytäntöönpanon yksiköihin sekä valtakunnallisiin toimintoihin, joita ovat perustäytäntöönpanon yksikkö, erityistäytäntöönpanon yksikkö ja yhteisten palveluiden yksiköt. Yhteisten palvelujen alle kuuluvat avustavat hallinnolliset työt, kirjaaminen, asiakaspalvelu, asiakirjahallinta,

maksuliike eli ulosoton maksuliikenteen hoito, realisointi eli ulosottomiehen avustaminen omaisuuden realisoinnissa sekä tarkastus- ja tukipalvelut. (Ulosottolaitos, 2022d)

Ulosottolaitosta johtaa ja keskushallinnon päällikkönä toimii valtakunnanvouti. Hänen apunaan ja sijaisenaan toimii apulaisvaltakunnanvouti. Toimintayksikköjen päällikköinä toimivat johtavat kihlakunnanvoudit. Johtava kihlakunnanvouti johtaa ja kehittää toimintayksikön toimintaa. Hän vastaa yksikön toiminnan tuloksellisuudesta sekä seuraa ja valvoo ulosottotoiminnan yhdenmukaisuutta. Ulosottomiehiä ovat valtakunnanvouti, apulaisvaltakunnanvouti, johtavat kihlakunnanvoudit, kihlakunnanvoudit sekä heidän alaisinaan ulosottoylitarkastajat ja ulosottotarkastajat. Ulosottolaitoksen keskushallinto vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ohjaamalla, kehittämällä ja valvomalla. Keskushallinnossa ratkaistaan ulosottoviraston toimintaa koskevat kantelut ja korvausvaatimusasiat. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitoksen työjärjestys 810/2020)

Ulosottolaitoksen arvojen taustalla on valtionhallinnon yleinen arvopohja ja Ulosottolaitoksen oma arvotyö. Ulosottotoimella on merkittävä rooli yhteiskunnan velkavastuun toteuttamisessa ja valtiontaloudessa. Esimerkiksi vuonna 2021 perittiin runsaat 1,2 miljardia euroa eri velkojien saatavia. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan täytäntöönpanon jakamisen etuna on, että se tukee erikoistumista ja lisää ulosottomenettelyn yhdenmukaisuutta. Pitkällä tähtäimellä sen voidaan arvioida myös parantavan mahdollisuuksia tehostaa toimintaa. Täytäntöönpanon jakamisen toimivuutta ja vaikutuksia tulee kuitenkin tarkoin seurata ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin, jos ongelmia ilmenee. Ulosottolaitoksen tavoitetilana on oikeudenmukainen, korkealaatuinen, tehokas ja taloudellinen ulosotto. (Ulosottolaitos, 2022a)

Kaikki samaa vastaajaa koskevat ulosottoasiat käsittelee sama kihlakunnanvouti sekä vastaava ulosottotarkastaja tai ulosottoylitarkastaja. Vaihtoehtoisesti asioita voi käsitellä sama kihlakunnanvouti ja ulosottoasioita yhteistyössä käsittelevä perintäryhmä eli useamman ulosottoylitarkastajan tai ulosottotarkastajan ryhmä. Kuitenkin joku ryhmästä määrätään vastaavaksi ulosottomieheksi. Vastaavalla ulosottomiehellä on toimivalta koko maassa. Sama toimivalta on perintäryhmään kuuluvalla muulla ulosottomiehellä hänen

suorittaessaan täytäntöönpanotoimia perintäryhmälle kuuluvassa ulosottoasiassa. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitoksen työjärjestys 810/2020; Ulosottolaitos, 2023a)

Perustäytäntöönpano on sellaisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa, jotka voidaan käsitellä nopeasti velallista tapaamatta ja lähtökohtaisesti sähköisin menetelmin.

Perustäytäntöönpanoa hoitavat uusi henkilöstöryhmä, ulosottotarkastajat.

Perustäytäntöönpanon yksikön ulosottotarkastajat toimivat ulosottomiehenä UK 1: 2a § 3 momentin mukaisissa asioissa. Perustäytäntöönpanossa tehdään rahamääräisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa pääasiassa sähköisin menetelmin. Tarkastajan tehtäviin kuuluu velallisen varallisuusaseman selvitys, arviointi ja tarvittavien ulosotto toimien tekeminen sekä velalliselle myönnettävien maksuaikojen, maksusopimusten ja maksusuunnitelmien harkinta ja sopiminen. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2022a)

Tarkastajat tekevät omia velallisiaan koskevien viranpuolesta myönnettävien ja ulosottomiehen harkintaa vaativien huojennushakemusten arvioinnin ja ratkaisut. Edellä mainittujen lisäksi tehtäviin kuuluu muiden itsenäiseen lainkäyttöön perustuvien päätösten tekeminen ja ratkaisu täytäntöönpanossa sekä neuvontavelvollisuus virkavastuun edellyttämällä tavalla. Käytännössä velallisista suurimman osan ulosottoasiat käsitellään perustäytäntöönpanossa. Perustäytäntöönpanossa ulosottomiehet hoitavat niiden velallisten asioita, joiden velat tulevat tulopohjaselvityksen perusteella maksetuiksi kohtuullisessa ajassa. Kohtuullisen ajan rajana on pidetty kuutta kuukautta. Euromääräiseksi rajaksi perustäytäntöönpanoon valikoituvaksi velalliseksi on määritelty korkeintaan 5000 euron velkamäärä. (Ulosottolaitos, 2021b)

Laajassa täytäntöönpanossa ovat velalliset, joiden ulosottoasioiden täytäntöönpano edellyttää ulosottoselvityksen tekemistä, kiinteän ja irtaimen omaisuuden ulosmittausta ja myyntiä sekä muun omaisuuden selvittelytoimia tai täytäntöönpanon laji on muu kuin maksuvelvoite. Erityistäytäntöönpano vastaa aiempaa ulosoton erikoisperintää, joka käytännössä koskee velallisia, joiden varallisuusaseman selvittäminen ja joihin liittyvät toimenpiteet vaativat erityisen suurta työmäärää. (Ulosottolaitos, 2022d)

2.2 Ulosoton täytäntöönpanotehtävät

Suurin osa ulosottoasioista koskee maksuvelvoitteen täytäntöönpanoa. Maksuvelvollisuus on velvollisuus suorittaa maksu saadusta hyödykkeestä. Maksuvelvoite syntyy sopimuksesta, tavallisimmin tavarahan tai palvelun hankkimisen yhteydessä. Usein palvelu tuotetaan ennen maksua tai tavarahan hallinta siirtyy ostajalle ennen maksua. Mikäli sopimusta maksusta ei noudateta vapaaehtoisesti ja asialle on lainmukainen täytäntöönpanoperuste, pannaan maksu mahdollisuuksien mukaan täytäntöön pakolla ulosottoimien. Maksuvelvoitteen täytäntöönpanossa vastaajaa nimitetään velalliseksi. Hakija ja panttivelkoja ovat velkojia. Maksuvelvoitteen täytäntöönpanoa tehdään kaikissa Ulosottolaitoksen täytäntöönpanoyksiköissä. (Linna, 2019)

Ulosotolla on myös muita tehtäviä kuten häätöjä, turvaamistoimia sekä lapsen huollon, pakotteiden ja muuntorangaistusten toimeenpanoa. Tuomioistuin voi myös määrätä kielto-, luovutus- ja tekemisvelvoitteita, joiden toimeenpano on ulosottomiesten vastuulla. Muun kuin maksuvelvoitteen täytäntöönpanon osalta, täytäntöönpanosta vastaavat muut ulosottomiehet kuin perustäytäntöönpanon ulosottotarkastajat. (Ulosottolaitos, 2020; Ulosottolaitos, 2021b)

Häätöasiat täytäntöönpannaan useimmiten laajan täytäntöönpanon ulosottoylitarkastajien toimesta. Mikäli asuinhuoneiston vuokralaisen vuokrasopimus on irtisanottu tai purettu, eikä vuokralainen tästä huolimatta suostu muuttamaan asunnosta pois, voi vuokranantaja hakea tuomioistuimelta häätötuomion. Yleisimmin häädön syynä on maksamattomat vuokrat. Yhtiövästikkeiden maksamatta jättäminen voi johtaa asukkaan häätöön myös omistusasunnosta. Ulosotossa häätö on hakijan hakemuksesta vireille tuleva asia, jonka toimeenpanoon tarvitaan tuomioistuimen päätös. Häädettävää kehoitetaan ensin muuttokehotuksella muuttamaan vapaaehtoisesti. Muuttokehotuksessa ilmoitetaan muuttopäivä. Mikäli häädettävä ei ole muuttanut muuttopäivään mennessä, toimitetaan häätö eli tiloista poistetaan häädettävät sekä siellä oleva omaisuus. Häätö voidaan toimittaa häädettävän poissaolosta huolimatta. Vähäarvoinen tai arvoton omaisuus hävitetään ja ulosmittausarvoinen omaisuus otetaan talteen ja ulosmitataan. Häätö toimitetaan häädettävän kustannuksella. (Ulosottolaitos, 2020; Takuusäätiö, n.d.)

Lapsen huollosta vahvistettu sopimus voidaan panna täytäntöön pakkotäytäntöönpanolla. Jos lapsen huollosta vahvistettua sopimusta tai tuomioistuimen päätöstä ei noudateta, voidaan täytäntöönpanoa hakea käräjäoikeudelta tai alle kolmen kuukauden sisään päätöksen antamisesta suoraan ulosottomieheltä. Tuomioistuin päättää lapsen huoltoa koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanoa hakeneen vastapuoli velvoitetaan luovuttamaan lapsi hakijalle. Tämä voidaan tehdä joko määräämällä lapsi luovutettavaksi sakon uhalla tai siten, että lapsi määrätään noudettavaksi. Noudon suorittaa ulosottomies sovittelijan tai sosiaaliviranomaisen läsnäollessa. (Ulosottolaitos, 2020)

Turvaamistoimia, kuten tuomioistuimen määräämiä riita-asioihin liittyviä takavarikkoja ja rikosasioihin liittyviä vakuustakavarikkoja, pannaan täytäntöön ulosotossa. Tarkoituksena on turvata myöhemmin mahdollisesti tuomittavia saatavia tai korvauksia ennakkoon. Edellytyksenä on, että hakija asettaa ulosottomiehelle vakuuden siitä vahingosta, joka vastaajalle voi syntyä turvaamistoimesta. Turvaamistoimen vastaajalla on vastaavasti mahdollisuus asettaa torjuntavakuus. Torjuntavakuudella estetään turvaamistoimen täytäntöönpano. Omaisuustakavarikoilla on samat oikeusvaikutukset kuin ulosmittauksella ja niissä noudatetaan myös samoja säännöksiä. Takavarikoitua omaisuutta ei saa myydä tai pantata. (Ulosottolaitos, 2020)

Eryistäytäntöönpanon yksikön ulosottoylitarkastajat panevat täytäntöön ulkoasiainministeriön hakemuksesta pakotteita eli oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön varojen jäädyttämisen. Täytäntöönpanotoimia voidaan kohdistaa rahavaroihin, irtaimeen omaisuuteen ja kiinteään omaisuuteen. Pakotteet täytäntöönpannaan perustuen Euroopan unionin lainsäädäntöön. Ulosottomiehen toimeenpanovaltaan kuuluvia pakotteita voivat asettaa Euroopan unioni tai Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto. Suomen kansallinen asiaa säätelevä säädös eli pakotelaki määrää, että asiassa ilmoitusvelvolliset sivulliset kuten pankki- ja vakuutuslaitokset ovat velvollisia toimittamaan viipymättä, omaloitteisesti ja salassapitosäännösten estämättä tiedot oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön omaisuudesta tai siihen kohdistuvista sopimuksista. Useimmiten pakotteiden kohteena olevilta henkilöiltä ei löydy varoja Suomesta tai heillä ei ole yhteyksiä Suomeen. Kaikkiin pakotteiden kohteisiin kohdennetaan kuitenkin selvitystoimia. Jäädyttämisen kulut

kohdennetaan päätöksen kohteelle. (Ulkoministeriö, 2023; Ulosottolaitos, 2020; Pakotelaki 29.12.1967/659)

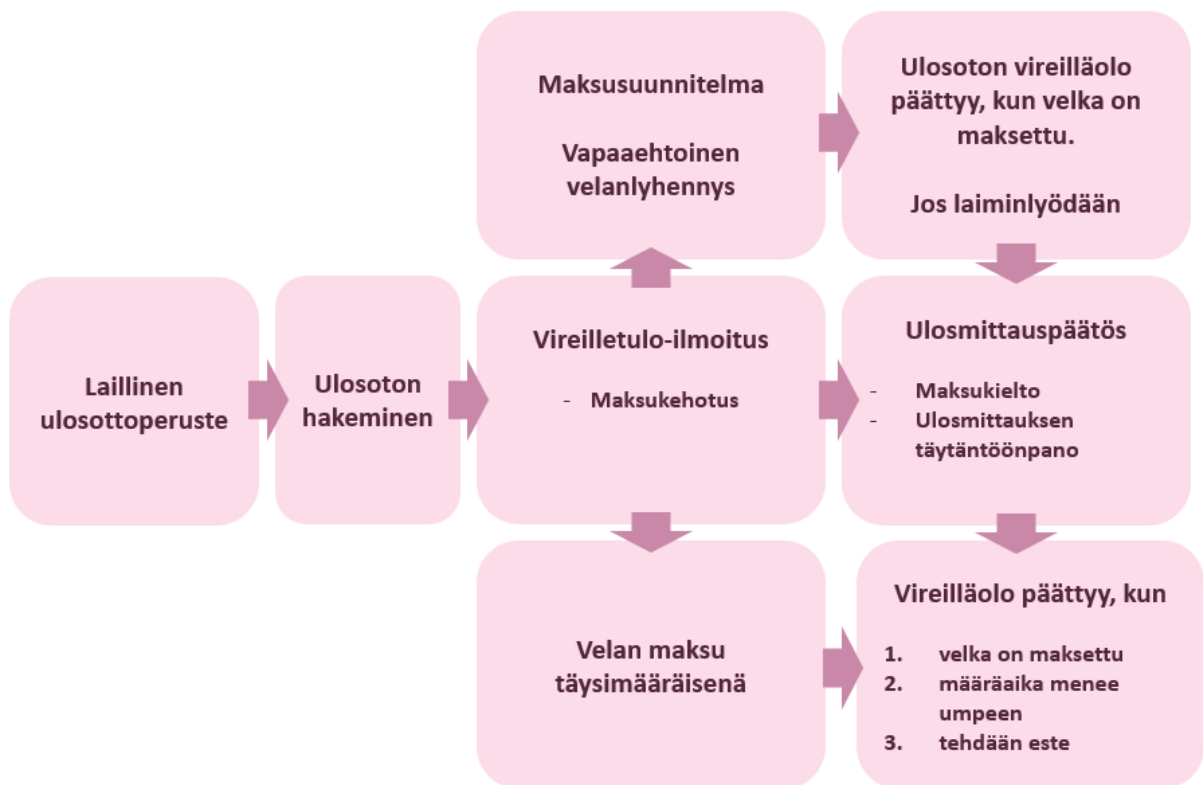
Tuomioistuimen rikoksesta määräämä rahallinen rangaistus eli sakko muunnetaan vankeudeksi, mikäli sitä ei saada perittyä rahana. Muuntorangaistus määrätään erillisessä käräjäoikeuden istunnossa, johon sakotettu haastetaan erikseen. Neljää maksamatta olevaa päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeus. Tarvittaessa tehtävä päivien määrän pyöritys tehdään alaspäin. Uhkasakon muunnossa jokaista täyttä 30 euron määrää vastaa yhden päivän vankeus. Sakon muuntopäätös lähetetään ensin täytäntöönpanoa varten Oikeusrekisterikeskukselle. Ellei sakkoa makseta, vankeudeksi muunnettujen sakkojen täytäntöönpano on ulosoton tehtävä. Sakotettu passitetaan ulosottomiehen toimesta suorittamaan muuntorangaistusta vankilassa. Maksamalla sakon ulosoton maksukehotuksella, voi välttää vankeuden, vaikka rangaistus olisi jo käräjäoikeudessa muunnettu. Poliisin, tullimiehen, rajavartijan tai erätarkastajan antamaa rikesakkomääräystä, poliisin sakkomääräystä tai syyttäjän vahvistamaa rangaistusmääräyssakkoa ei muunneta vankeudeksi. (Oikeusrekisterikeskus, 2017; Ulosottolaitos, 2020)

2.3 Perintäkeinot

Ulosotossa käytettäviä perintäkeinoja ovat muun muassa maksukehotuksen lähettäminen sekä palkan ja muun omaisuuden ulosmittaus. Ulosottoviranomaiset pyrkivät siihen, että velallinen maksaa velkansa vapaaehtoisesti maksukehotuksella. Mikäli velkaa ei makseta kokonaisuudessaan viimeistään kehotuksen eräpäivänä, selvitetään velallisen taloudellinen tilanne. Taloudelliseen tilanteen salliessa tehdään ulosmittaus eli pakkotäytäntöönpannaan velan maksu tai useissa tapauksissa osittainen velan maksu. Omaisuustiedot hankitaan useimmiten erilaisista rekistereistä sekä velalliselle, sivulliselle tai viranomaisille tehtyjen tiedustelujen avulla. Velallisen tai sivullisen käytössä oleviin tiloihin, säilytyspaikkoihin ja kulkuvälineisiin voidaan kohdistaa omaisuuden etsintää, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi. Omaisuutta etsitään velallisen kotoa nykyaikaisessa ulosotossa hyvin poikkeuksellisesti. Näin voidaan kuitenkin tehdä, jos on perusteltua syytä olettaa, että velallisen kotoa löytyy välttämätöntä selvitysaineistoa tai ulosmitattavaa omaisuutta. (Linna, 2019)

Mikäli ulosmittauskelpoisia varoja ei löydy tai hakijan koko saatavaa ei saada perityksi ulosmittauksella, annetaan asiassa varattomuusestetodistus. Varattomuusesteen toteaminen edellyttää velallisen varallisuustilanteen selvittämisen. Todistuksesta ilmenee, mitä keskeisiä toimia ulosottomies on asiassa suorittanut. Asian vireilläolo päättyy todistuksen antopäivänä. Jos velallista ei tavoiteta ja on ilmeistä, että häntä tai hänen omaisuuttaan ei löydetä, saadaan toimet lopettaa antamalla varattomuus- ja tuntemattomuusestetodistus. Perustäytäntöönpanossa varattomuuseste voidaan todeta, mikäli este on todettu edeltävän vuoden aikana laajassa täytäntöönpanossa tai erityistäytäntöönpanossa. (Ulosottolaitos 2020; Ulosottolaitos 2023b)

Kuva 2. Laiminlyödyn maksuvelvoiteasian kulku ulosotossa (mukailien Isotalo ym. 2021)



Kuvassa 2 kuvataan laiminlyödyn maksuvelvoiteasian eli maksamatta jätetyn velvoitteen kulkua ulosotossa. Laillinen ulosottoeruste antaa mahdollisuuden ulosoton hakemiseen. Ulosottoasian tullessa vireille, velalliselle lähetetään vireilletuloilmoitus ja sen yhteydessä maksukehotus. Vireilletuloilmoituksessa kerrotaan, mistä velasta on kyse ja kenen ulosottomiehen vastuulla asian käsittely on. Maksukehotuksella velalliselle varataan tilaisuus

maksaa velka itse, jotta muihin täytäntöönpanotoimiin ole tarve ryhtyä. Veronpalautusta lukuun ottamatta maksukehotusaikana ei saa ulosmitata velallisen omaisuutta. Mikäli velka maksetaan täysimääräisenä, asian vireilläolo päättyy. Velallisen on mahdollista sopia ulosottomiehen kanssa maksimissaan kolmen kuukauden mittaisesta maksuajasta, johon pätee samat säännökset, kuin maksukehotusaikaan. Velallisella on myös mahdollisuus pyytää ulosottomiestä vahvistamaan itselleen maksusuunnitelma ulosmittauksen sijaan. Maksusuunnitelma on harkinnanvarainen toimi, joka voidaan tehdä, mikäli velallinen tekee uskottavaksi, että suorittaa itse palkan ulosmittausta vastaavan suuruiset erät kuukausittain Ulosottolaitokselle velkojensa maksuun. Ulosoton vireilläolo päättyy, kun velka on maksettu. Mikäli maksusuunnitelmaa laiminlyödään, siirrytään asian täytäntöönpanossa ulosmittauspäätöksentekoon. (Isotalo ym., 2021; Ulosottolaitos 2021b)

Kuvan 2 mukaiset ulosmittauspäätökset koskevat palkan, eläkkeen, elinkeinotulon tai omaisuuden ulosmittausta. Toistuvaistulon ulosmittauksessa velallisen tulon maksajalle lähetetään maksukielto, jonka perusteella hänen on maksettava laissa määritelty osuus velallisen tulosta Ulosottolaitokselle velallisen velkojen maksuun. Vaihtoehtoisesti tai toistuvaistulon lisäksi voidaan ulosmitata velallisen omaisuutta. Ulosmitattu omaisuus voidaan myydä. (Isotalo ym., 2021)

3 Perustäytäntöönpanon yksikön työtehtävät

Perustäytäntöönpano on valtakunnallinen yksikkö, jolla on toimivalta koko maassa. Ulosottotarkastajat jakautuvat kuitenkin toimipaikkoihin Helsingissä, Kuopiossa, Oulussa, Tampereella, Turussa ja Vaasassa. Kussakin toimipaikassa esihenkilönä toimii kihlakunnanvouti. Helsingissä vouteja on kaksi, sillä toimipaikan tarkastajamäärä on niin suuri. Toimipaikkojen sisällä tarkastajat jakautuvat perintäryhmiin. Perintäryhmän ensisijaisena tarkoituksena on sijaistaa toisiaan poissaolo- ja lomatilanteissa. Ulosottokaaren mukaan vastaavana ulosottomiehenä toimii se perintäryhmään kuuluva ulosottotarkastaja, jonka kihlakunnanvouti on määrännyt vastaavaksi ulosottomieheksi kyseisen velallisen ulosottoasioissa. Merkintä vastaajan vastaavasta ulosottotarkastajasta rekisteröidään Uljas-tietojärjestelmään. Samaan perintäryhmään kuuluvalla tarkastajalla on sama valtakunnallinen toimivalta kuin vastaavalla tarkastajalla, hänen toimittaessaan täytäntöönpanotoimia perintäryhmälle kuuluvassa ulosottoasiassa. (Ulosottolaitoksen työjärjestys 810/2020; Ulosottolaitos, 2020)

Ulosottotarkastajan tehtäviin kuuluu velallisen varallisuusaseman selvitys ja arviointi sekä tarvittavien ulosmittausten ja väliaikaistoimien tekeminen. Lisäksi tarkastajat myöntävät velallisilleen maksuaikaa ja maksusopimuksia sekä harkitsevat vahvistavatko maksusuunnitelman sitä pyytävälle velalliselle. Ulosottotarkastajat ratkaisevat velallistensa osalta järjestelmän muodostamat vapaakuukausiehdotukset sekä velallisten hakemuksesta tehtävät ulosoton lievennyspäätökset. Tarkastajat ovat kokonaisvaltaisessa vastuussa omien velallistensa ulosottoasioiden käsittelystä. (UK 15.6.2007/705)

Mikäli perustäytäntöönpanon toimivaltuudet eivät riitä velallisen asioiden käsittelyyn, siirretään käsittelyvastuu kokonaisuudessaan laajaan täytäntöönpanoon. Siirto tehdään useimmiten siitä syystä, että velalliselta on löytynyt omaisuutta, jota ei voida ulosmitata perustäytäntöönpanossa tai kun velallinen tulee todeta varattomaksi. Ulosmitattavaa realisoitavaa omaisuutta ovat esimerkiksi asunto-osakkeet, kiinteistöt ja ajoneuvot. Velallinen voidaan todeta perustäytäntöönpanossa varattomaksi vain, jos uutta omaisuutta ei selvityksissä löydy ja varattomuuseste on todettu laajassa täytäntöönpanossa vuoden sisään uuden varattomuusesteen toteamishetkestä. Ulosottokaaren mukaan velallinen tulee

siirtää laajaan täytäntöönpanoon, mikäli täytäntöönpano edellyttää perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuulumattomia toimia. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2021d; Ulosottolaitos, 2022d)

Koska lain määritelmä on hyvin vapaa, on Ulosottolaitoksessa pohdittu paljon, mitä käytännössä tarkoittaa: ”edellyttää muita kuin perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvia toimia”. Selkeänä rajana pidetään sitä, että perustäytäntöönpanossa käsitellään vain luonnollisia henkilöitä. Epäselväksi tilanteen muuttaa se, jos velallinen toimii tai on toiminut toiminimellä elinkeinoharjoittajana. Tuolloin laajassa täytäntöönpanossa tulisi todeta velallisen liiketoiminnan päättyneen, jotta hänet voidaan siirtää perustäytäntöönpanoon. Asiasta on pyritty antamaan Ulosottolaitoksen johdon tasolta ohjeistusta. Ohjeistukset on viety myös asianhallintajärjestelmä Uljakseen, jonka algoritmit pyrkivät ohjaamaan velalliset oikeaan yksikköön. Esimerkiksi jos velalliselle tulee perittäväksi sellaisia asioita, joiden luokka on yleensä vain elinkeinotoimintaa koskevaa, siirtyy velallinen automaattisesti tarkistettavaksi laajaan täytäntöönpanoon. Tällaisia ovat esimerkiksi arvonlisäveroasiat. (Ulosottolaitos, 2022d; UK 15.6.2007/705)

Automaattisiirtojen lisäksi siirtoja perustäytäntöönpanosta laajaan täytäntöönpanoon tehdään myös harkinnanvaraisesti. Valtakunnanvoudin kanslia on antanut suosituksen koskien velallisten harkinnanvaraisia siirtoja. Suositus koskee tilanteita, joissa velallisen ulosottovelat eivät tule kertymään loppuun maksetuiksi kohtuullisessa, noin kuuden kuukauden ajassa ja velkojen täytäntöönpano edellyttää muita kuin perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvia toimia tai velallisen taloudellista tilannetta ei voida selvittää perustäytäntöönpanon keinoin. Järjestelmä ehdottaa harkinnanvaraisia siirtoja ulosottotarkastajille yhdeksän kuukauden vireilläolon jälkeen. Harkinnanvaraisia siirtoja tehdään tapauksissa, joissa:

- Velalliselle tulee todeta normaaliperinnän varattomuuseste ja edellisestä normaaliperinnän esteestä on kulunut yli vuosi.
- Velallinen on kuollut ja perinnässä on normaaliperinnän asioita, eikä velalliselle ole tehty normaaliperinnän varattomuusestettä kuoleman jälkeen.

- Velallinen on kuolinpesän osakas ja kuolinpesä on Uljaan merkintöjen mukaan tutkimatta.
- Velallisen omistaman pantatun omaisuuden ulosmittausarvon tarkistamisesta on kulunut yli vuosi, velallisen verotustiedoissa tai muissa tiedoissa näkyy osinkotuloja, kiinteistö, asunto-osake, perintö tai muuta omaisuutta, jonka ulosmittausarvoa ei ole Uljaan mukaan selvitetty tai jota ei ole myyty.
- Velalliselta löytyy muuta ulosmitattavaa omaisuutta, joka pitää muuttaa rahaksi.
- Velallisen tilillä havaitaan suuria selvittämättömiä käteispanoja, tilisiirtoja tai toistuvia suuria lainoja yksityishenkilöiltä.
- Maksukiellon saaja ei noudata palkan ulosmittauksen maksukieltoa tai noudattaa sitä virheellisesti, eikä vastaa selvityspyyntöön.
- Velallisen tiedoissa on viite elinkeinotoiminnasta eikä Uljakseen tallennetuissa tiedoissa ole ajantasaista merkintää elinkeinotoiminnan päättymisestä.
- Havaitaan viitteitä velallisen väärinkäytöksistä.
- Velallisen taloudellinen tilanne on epäselvä ja edellyttää laajassa täytäntöönpanossa tehtävän muun kuin yksinkertaisen ulosottoselvityksen toimittamista. (Ulosottolaitos, 2023b)

Kun laajan täytäntöönpanon toimet on suoritettu, velallinen voidaan siirtää takaisin perustäytäntöönpanoon. Siirron edellytyksenä on kuitenkin se, että velallisen olinpaikka, tulot ja omaisuus on asianmukaisesti selvitetty; selvityksissä ei löydy mitään ulosmitattavaa omaisuutta, joka tulisi realisoida tai omaisuus on jo realisoitu ja varat tilitetty. Siirto voidaan tehdä, kun dokumentaatio tehdyistä toimista on asianmukaisesti merkitty Uljakseen ja velalliselta on ulosmitattu palkka, eläke tai muu toistuvaistulo tai on tehty näitä vastaava maksusuunnitelma. Mikäli ulosoton hakija on hakenut vain suppeaa ulosottoa eli omaisuuden etsimistä rajoittuen palkan, eläkkeen tai muun sellaisen ulosmittaukseen, jossa ulosmittauksen kohdetta ei tarvitse muuttaa rahaksi, voidaan este todeta perustäytäntöönpanossa. (Ulosottolaitos, 2021b)

Muita ulosotossa todettavia esteitä ovat varattomuus- ja tuntemattomuuseste, suppean ulosoton este ja tuntemattomuuseste, velkajärjestelyeste ja muu este esimerkiksi ulosottoperusteen vanhentumisen osalta. Kun velalliselle ei saada tiedotettua ulosotossa

vireille tulleesta asiasta, velallisen olinpaikkaa on pyritty tuloksetta selvittämään ja ulosmitattavaa omaisuutta tai tuloa ei löydy, voidaan todeta este tuntemattomuusperusteella. Kun velalliselle on myönnetty velkajärjestely ja siitä määräävää tuomioistuimen päätös on tullut lainvoimaiseksi, tehdään velkajärjestelyyn kuuluvien asioiden osalta este velkajärjestelyperusteella. Mikäli perittävänä olevan asian ulosotto peruste vanhenee, tehdään este vanhenemisperusteella. Vanhentuneen asian osalta ei synny luottohäiriömerkintää, mutta muiden esteiden osalta ulosotto ilmoittaa esteen tiedot luottotietoyhtiöille. Kun velan maksaa kokonaisuudessaan pois, saa luottohäiriömerkinnän pyynnöstä poistettua. (Ulosottolaitos, 2021b)

3.1 Päätösten perustana olevan tiedon hankinta

Ulosottotarkastajan on olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa etsittävä velalliselle kuuluvaa omaisuutta, jotta hakijalle saadaan maksettua suoritus. Etsimisen ja vastaajan olinpaikan selvittämiseen liittyvistä vähimmäistoimenpiteistä säädetään Valtioneuvoston asetuksessa ulosottomenettelystä 20.12.2007/1322. Ensin selvitetään ulosottorekisterissä olevat tiedot. Jos niitä ei ole tai ne eivät ole ajan tasalla, pyritään vastaajan olinpaikkaa ja omaisuutta koskevat tiedot selvittämään asianhallintajärjestelmään rajapinnoiksi kytketyistä; väestötietojärjestelmästä sekä veroviranomaisten, työvoimaviranomaisten, Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen tietojärjestelmistä. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2020)

Perus selvityksen jälkeen velallisen olinpaikan ja omaisuuden etsintää jatketaan, jos siihen katsotaan olevan aihetta olosuhteet huomioon ottaen. Selvityskkeinoina ovat muun muassa osoite- ja puhelintietojen selvittäminen, yhteydenotto, ulosottoselvitys sekä ulosoton asianhallintajärjestelmän ulkopuolisten tietojärjestelmien tietojen etsiminen sekä muut tiedustelut ja selvitykset. Ulosottotarkastajalla on laaja tiedonsaantioikeus. Velallisella on velvollisuus kysyttäessä kertoa yhteystietonsa sekä kaikki hänen taloudellista asemaansa tai toimintaansa koskevat tiedot. Myös ulkopuolisella, jolla on oikeus hoitaa tai joka on hoitanut velallisen varallisuutta, on velvollisuus antaa velallisuuden varallisuutta koskevat tiedot. Tietojenantovelvollisia ovat myös yhteisöt, tilintarkastajat ja muut viranomaiset. Tietojenantovelvollisilla on myös totuusvelvollisuus. Ulosottotarkastajan on tarvittaessa

muistutettava, että väärän tiedon antamisesta tai tiedon salaamisesta saattaa seurata rikoslain määrittelemä sakko- tai vankeusrangaistus. (Ulosottolaitos, 2020; RL 19.12.1889/39)

Ulosottomiehen velvollisuudesta toimittaa ulosotto selvitys säädetään Ulosottokaassa. Mikäli velkojan saatava ei kerry kokonaan, eikä velallisen taloudellista tilannetta saada selvitettyä muulla tavoin laaditaan perustäytäntöönpanossa yksinkertainen ulosotto selvitys, jossa velallinen itse kertoo kaikki taloudelliseen asemaansa vaikuttavat seikat totuusvelvoitteen mukaisesti. Velallisen taloudellinen tilanne voidaan katsoa muulla tavalla selvitettyksi, mikäli hänen tulonsa ovat merkittävänä tulorekisteriin, pankkitilitiedoista nähdään näiden tulojen olevan hänen ainoat säännölliset tulonsa ja omaisuus-, asumis- ja perhesuhdetilanteessa ei ole tapahtunut muutosta rekisteritietojen perusteella. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2021b)

3.2 Vireilletulo ja ulosoton pehmeät perintäkeinot

Ulosottoasian tullessa vireille, tarkistetaan sen ja asian velallisen täytäntöönpanolaji. Mikäli asia tai velallinen ei edellytä laajan täytäntöönpanon toimia, tulee velallinen perustäytäntöönpanon ulosottotarkastajan vastuulle. Ulosoton asianhallintajärjestelmä Uljas jakaa velalliset sille asetettujen parametrien mukaisesti ulosottotarkastajille ympäri maata. Asian tullessa vireille järjestelmä lähettää velalliselle vireilletulo ilmoituksen ja maksukehotuksen. Mikäli velallisen osoitetiedot ovat aikaisempien ulosotossa tehtyjen selvitysten tai väestötietojärjestelmän mukaan kunnossa, velallinen nousee tarkastajan työpiinon vasta kun maksukehotuksen aika on kulunut. Osoitetietojen korjaus ja kuolinpesien osalta vastaanottajien tarkistus tehdään ilmoitustyöpiinon saapuvan ilmoituksen perusteella. Maksukehotuksen eräpäivä sitoo ulosottomiestä ja pääsääntö on, ettei ulosmittaustoimenpiteitä suoriteta ennen eräpäivää. Ennen kehotuksen eräpäivää voidaan tehdä kuitenkin veronpalautuksen ulosmittaus tai väliaikaistoimi. (Ulosottolaitos, 2021b)

Ennen maksukehotuksen eräpäivää tarkastajan on mahdollista antaa velalle maksuaikaa tai tehdä maksusopimus. Näitä keinoja saada velalliselta suoritus ilman ulosmittausta kutsutaan

ulosoton pehmeiksi perintäkeinoiksi. Maksuaikaa myönnetään vain velallisen pyynnöstä. Pyyntö voi esittää suullisesti puhelimesta tai kirjallisesti sähköpostin tai ulosoton sähköisen asioinnin kautta. Velallisella tulee olla perusteltu erityinen syy pyytämälleen maksuajalle. Ulosottotarkastaja harkitsee, onko maksuajan myöntäminen mahdollista, arvioi esimerkiksi aikaisempien velallisselvitysten perusteella kuinka todennäköistä on, että saatava tullaan maksamaan maksuajan puitteissa ja kirjaa Uljakseen myönnetyn maksuajan tiedot. Maksuaikaa voidaan antaa velallisen pyynnöstä enintään kolme kuukautta ja hakijan suostumuksella enintään kuusi kuukautta. Maksuajan laskenta alkaa maksukehotuksen eräpäivästä. Maksusopimus on velallisen ja velkojan tai velkojien välillä tehty kirjallinen sopimus, joka toimitetaan ulosottoon. Sopimuksessa voidaan ottaa kantaa ulosmittauksen määrään, perittävän saatavan rajoittamiseen, perintäaikaan ja siihen, miten kertymiä kohdennetaan saatavalle. Ulosottotarkastajan tehtävänä on suorittaa täytäntöönpanotoimet sopimuksessa määriteltynä aikana. (Ulosottolaitos, 2021b)

3.3 Toistuvaistulon ulosmittaus ja maksusuunnitelma

Ulosottokaaren palkalla tarkoitetaan toistuvaistuloja kuten kaiken laatuista palkkaa, eläkettä, ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa, vanhempainrahaa ja sairauspäivärahaa. Lisäksi palkkatuloa ovat lomarahat, luontoisedut, provisiot ja erilaiset palkkiot. Ulosmittaus lasketaan velallisen tulojen ja etuuksien nettomäärästä eli tulopohjasta. Sosiaaliavustuksia ja tukia ei ulosmitata. Velallisen ja hänen mahdollisten huollettaviensa toimeentulo ulosottomenettelyssä turvataan suojaosuuden eli ulosmittaamatta jätettävän osuuden muodossa. Ulosottokaari ei tunne maksuvaralaskelmaa eli henkilökohtaista menorakennetta. Suojaosuus lasketaan aina laissa määritellyn suojaosuuseuromäärän mukaisesti ja ulosmitattava määrä suhteutetaan velallisen tuloihin. Suojaosuudella on tarkoitus kattaa asumiskulut sekä muut välttämättömät elinkustannukset. Muihin välttämättömiin elinkustannuksiin luetaan velallisen ja hänen perheensä ravintomenot, vaatemenot, tavanomaisen suuruiset terveydenhoitomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, kodin ylläpidosta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä muut vastaavat menot. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2021b)

Kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetyn mukaisesti suojaosuuden määrä tarkistetaan Oikeusministeriön asetuksella vuosittain. Vuonna 2023 velallisen suojaosuus on 30,75 euroa päivässä ja lisäksi jokaista velallisen elatuksen varassa olevaa henkilöä kohti suojaosuuteen lisätään 8,99 euroa päivässä. Elatuksen varassa oleviksi lasketaan pääsääntöisesti luona asuvat alaikäiset sekä puoliso, jonka oma tulo ei ylitä velallisen suojaosuuden määrää. Puolison tulojen osalta tai toisen huoltajan kanssa vuoroviikoin asuvan lapsen osalta tulee toimittaa ulosottoon päätös, johon elatuksen varassa oleminen perustuu. Ulosmittausta laskettaessa ei ole merkitystä, asuuko taloudessa toinen täysi-ikäinen, joka myös vastaa lasten elatuksesta. Mikäli taloudessa olisi kaksi ulosoton velallista ja yksi alaikäinen elatuksen varassa oleva, huomioitaisiin elatuksen varassa oleva molempien suojaosuudessa. Poikkeuksia tästä ovat tilanteet, joissa alaikäisellä on selkeästi joku muu virallinen huoltaja esimerkiksi, kun alaikäinen on velallisen sisarus tai kyseessä on velallisen alaikäinen avopuoliso. Kun velallisen nettopalkka on pienempi kuin suojaosuus, siitä ei ulosmitata. Ulosmittausta ei myöskään tehdä, mikäli saataville kertyvä summa puolen vuoden ajanjaksolla jää alle 40 euroon. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2021b)

Ulosmitattavan määrän laskentatapaa pidetään usein hankalana ja se aiheuttaa kysymyksiä niin velallisilta kuin maksukiellon saajiltakin. Jos palkka ylittää suojaosuuden, mutta on korkeintaan kaksi kertaa suojaosuuden määrä, ulosmitataan suojaosuuden ylittävästä palkan osasta kaksi kolmasosaa. Tätä pienituloisten ulosmittaustapaa kutsutaan tulorajaulosmittaukseksi. Yksin asuvan suojaosuuden ollessa 922,50 euroa kuukaudessa, kuuluu hän tulorajaulosmittauksen piiriin, mikäli kuukauden nettotulot jäävät 1845 euroon tai sen alle. Yhden huollettavan kanssa suojaosuus kuukaudessa on 1192,20 euroa ja tulorajaulosmittauksen piiriin kuuluu, mikäli tulot eivät ylitä 2384,40 euroa kuukaudessa. Tulorajaulosmittauksen piiriin kuulumisella on merkitystä, kun ulosmittaukseen myönnetään rajoituksia, tai rajoitusten myöntämistä harkitaan. Jos nettopalkka on suurempi kuin kaksi kertaa suojaosuus, siitä ulosmitataan kolmasosa. Kireintä ulosmittaus on niiden osalta, joiden nettopalkka on enemmän kuin neljä kertaa suojaosuuden määrä. Tällöin ulosmitataan kolmasosa neljä kertaa suojaosuuden määrää vastaavasta palkanosasta ja lisäksi neljä viidesosaa sen ylittävästä palkanosasta. Palkasta ulosmitataan kuitenkin enintään puolet. Ulosottolaitos pitää yllä netissä julkisesti saatavilla olevaa maksukieltolaskuria, jolla työnantaja voi maksukiellon numerolla tarkistaa oikean pidätyksen määrän. Syöttämällä

palkkajakson ja suojaosuuden tiedot, voi arvioida ulosmittauksen määrää, vaikka voimassa ei olisi ulosmittausta tai maksukiellon numero ei ole tiedossa. (Ulosottolaitos, 2020; Ulosottolaitos, 2021b)

Yleinen taloudellinen tilanne huomioidaan ulosotossa lainsäädännöllä. Covid-19-epidemiasta johtuneet maksuvaikeudet huomioitiin 1.5.202-31.12.2021 välisenä aikana lisäämällä se syyksi myöntää ulosmittaukseen rajoituksia ja pidentämällä mahdollista veloille annettavaa maksuaikaa. Velallisen suojaosuutta korotettiin vuodeksi 2023. Korotus osuu hyvin poikkeusaikaan, jossa koronavirus ja Ukrainan sota ovat aiheuttaneet ainakin välillisesti monille kotitalouksille taloudellisia vaikeuksia nostamalla elinkustannuksia. Säännöksellä on kuitenkin taustansa kauempana. Ukrainan sodan, eurooppalaisten maiden energiariippuvuuden Venäjältä sekä vihreän siirtymän hitauden muodostama energiakriisi vain konkretisoi sen, miten ulosotto vaikuttaa pienituloisten kotitalouksien asemaan. Säännöksen tarkoituksena on ollut suojaosuutta korottamalla lisätä velallisten käyttöön jäävien tulojen määrää ja tukea siten ostovoimaa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa. (Ulosottolaitos, 2020)

Mikäli velallinen pyytää, ulosottotarkastaja voi harkintansa mukaan vahvistaa velalliselle palkan ulosmittauksen sijasta tehtävän maksusuunnitelman. Maksusuunnitelman summa on sama kuin kuukausittainen ulosmittaus olisi palkan ulosmittauksessa. Tieto ulosoton velallisena olosta ei kuitenkaan näin kulje työnantajan tietoon. Velallisen tulee tehdä uskottavaksi, että hän suorittaa maksut suunnitelman mukaisesti. Tarkastaja voi päättää maksusuunnitelman raukeamisesta ja palkan ulosmittauksesta, mikäli maksusuunnitelmaa ei noudateta tai noudatetaan liian pienillä suorituksilla. Velalliselle annetaan ensin mahdollisuus selvittää mistä laiminlyönti johtuu. Maksusuunnitelman tekeminen edellyttää tarkastajalta velallisen tilanteen selvittämistä, jotta laissa määrätty peruste uskottavista maksueristä täyttyy. Selvitys kirjataan ulosoton asianhallintaohjelmaan ja laaditaan useimmiten yksinkertaisen ulosottoselvityksen muodossa. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2021b)

3.4 Ulosmittauksen rajoitukset, vapaakuukaudet ja lykkäykset

Toistuvaistulon ulosmittauksen määrään voidaan tehdä velalliskohtaisia helpotuksia eli rajoituksia, joilla huomioidaan velallisen kulloinkin taloudellinen tilanne. Helpotukset eivät ole ulosottotarkastajan vapaan harkinnan piirissä, vaan niistä säädetään ulosottokaassa. Velalliselle voidaan myöntää lykkäys, rajoitus tai vapaakuukausi. Ulosottotarkastajan tulee kysyttäessä kertoa velalliselle mahdollisuudesta näihin helpotuksiin. Ulosottotarkastajan on kerrottava mahdollisuudesta myös siinä tapauksessa, että hän velallisen kanssa käydyn keskustelun tai viestittelyn perusteella havaitsee, että rajoitus voisi helpottaa velallisen taloudellista tilannetta. (Ulosottolaitos, 2021b)

Velalliselle voidaan myöntää palkan ulosmittauksen lykkäys, mikäli hän työllistyy pitkän työttömyysjakson jälkeen. Lykkäysaikana palkan ulosmittaus on voimassa, mutta ensimmäinen pidätys tehdään vasta lykkäysajan kuluttua. Lykkäyksen kesto lasketaan alkavaksi työsuhteen alkamisesta. Ulosmittauksesta pidättäytyminen voi toimia kannustimena työllistymiseen ja ulosmittaamatta jätetyillä varoilla voidaan kattaa työnteon aloittamisesta mahdollisesti syntyviä kuluja. Kuluja voi syntyä esimerkiksi työssä tarvittavien tarvikkeiden tai työmatkoihin käytettävän kulkuvälineen hankinnasta sekä lasten päivähoidon järjestämisestä. Lykkäys on joko harkinnanvarainen tai ei-harkinnanvarainen tulotason ja työttömyyden keston perusteella. Mikäli toistuvaistulon ulosmittaus toimitetaan juoksevan tai erääntyneen elatusavun perimiseksi, lykkäys voidaan myöntää vain painavasta syystä. (Ulosottolaitos, 2021b)

Lykkäys on myönnettävä velallisen sitä pyytäessä, mikäli uudesta työstä saatava palkka jää tulo- ja ulosmittauksen piiriin eli on korkeintaan kaksi kertaa velallisen suojaosuuden määrä ja lisäksi työttömyysetuuden maksu on kestänyt vähintään 258 päivää työsuhteen alkaessa. Tulojen määrästä tulee esittää selvitys eli esimerkiksi työsopimus tai palkkalaskelma. Työttömyysetuuspäivien määrästä on esitettävä esimerkiksi työttömyysetuuden maksajan laatima selvitys. Lykkäystä voidaan myöntää puolet työsuhteen kestoista, mutta kuitenkin enintään kuusi kuukautta. Lykkäyskuukausien määrä pyöristetään ylöspäin täysiksi kalenterikuukausiksi. Halutessaan velallinen voi pyytää lykkäyksen myöntämisen lyhyemmäksi ajaksi. (Ulosottolaitos, 2021b)

Mikäli edellä mainitut edellytykset tulon määrän tai työttömyyspäivien osalta eivät täyty, voidaan lykkäys myöntää ulosottotarkastajan harkinnan mukaan. Harkinnassa tulevat arvioitavaksi se, miten lähellä ollaan ei-harkinnanvaraisen lykkäyksen työttömyysaikaan 258 päivää ja tulorajaulosmittausta. Lykkäyksen kesto on harkinnanvaraisessa lykkäyksessä enintään puolet työsuhteen kestosta. Se ei kuitenkaan saa olla yli neljää kuukautta työsuhteen alkamisesta. Jos hakijan maksunsaantioikeus vaarantuu olennaisesti tai työttömyys on kestänyt vain lyhyen ajan, tulee lykkäys evätä, ellei harkinnanvaraisen lykkäyksen myöntämiselle ole erityisen painavia syitä. (Ulosottolaitos, 2021b)

Lähes kaikkien ulosottovelallisten maksukyky on huono. Ulosottomenettelyssä velallisen toimeentulo turvataan suojaosuuden eli ulosmittaamatta jätettävän osuuden muodossa. Jos velallisen maksukykyyn katsotaan kuitenkin olennaisesti heikentyneen työttömyyden, sairauden, velallisen maksaman elatusavun tai muun erityisen syyn vuoksi, myönnetään velalliselle hakemuksesta ulosmittauksen rajoitus, jolloin palkasta ulosmitataan toistaiseksi tai määrättyä aikana säännönmukaista pienempi määrä. Velalliselle jää näin itselleen enemmän varoja käyttöön rajoitusperusteen voimassaolon ajaksi. Mikäli rajoitus myönnetään esimerkiksi suurten kuukausittaisten lääkekulujen kattamiseen, voidaan määrä arvioida edellisen vuoden tiedoilla ja myöntää vuoden ajalle etukäteen. Rajoitus voidaan myöntää enintään vuodeksi kerrallaan. Perusteluista tulee ilmetä, mille seikoille ratkaisussa on annettu merkitystä. Samanlaisissa olosuhteissa päätösten tulee olla linjassa.

(Ulosottolaitos, 2021b)

Ulosottokaaren mukaan vapaakuukausia voidaan myöntää toistuvaistulon ulosmittauksessa vasta sen jälkeen, kun ulosmittaus on jatkunut yhtäjaksoisesti tai lähes yhtäjaksoisesti 12 kuukauden pituisen ajanjakson. Mikäli ensimmäinen edellytys täyttyy, arvioidaan, kuuluuko velallinen tulojensa puolesta niihin, joille vapaakuukausia myönnetään viran puolesta. Mikäli velallinen kuuluu niin kutsutun tulorajaulosmittauksen piiriin eli hänen tulonsa ovat enintään kaksi kertaa hänen suojaosuutensa määrän, myönnetään hänelle 1.5.2023 alkaen viran puolesta kolme ulosoton vapaakuukautta. Lisäksi tulorajaulosmittauksen piiriin kuuluvan velallisen on mahdollista hakea vuoden ajanjakson aikana neljäs vapaakuukausi perustellusta syystä. Ne velalliset, joiden tuloista ulosmitataan yksi kolmasosa, saavat ilman pyyntöä viran puolesta yhden vapaakuukauden 12 kuukauden ajanjakson aikana. Tähän tuloluokkaan

kuuluvat ne, joiden tulot ovat suuremmat kuin kaksi kertaa, mutta enintään neljä kertaa suojaosuuden määrä. Heidän ja tätä suurituloisempien on mahdollista saada ilman velkojien suostumusta yhteensä enintään kolme vapaakuukautta vuosittain. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2020; Ulosottolaitos 2021b)

Kaikilla velallisilla on oikeus hakea vapaakuukausia perustellusta syystä. Vapaakuukausia voidaan myöntää hakemuksesta, jos velallisen välttämättömien asumiskustannusten tai muiden elinkustannusten katsotaan olevan hänelle ulosmittauksen jälkeen jäävään rahamäärään nähden korkeat tai keskeyttämiseen on erityinen syy. Hakemuksesta ilmenevät perusteet tulee voida todentaa. Mikäli selvityksiä ei ole valmiina hakemuksen liitteissä, pyytää ulosottotarkastaja niitä tiettyyn määräpäivään mennessä ja asia ratkaistaan vasta, kun selvitykset on toimitettu tai kun määräpäivä on umpeutunut. Selvityksiä voivat olla muun muassa vuokrasopimus, asumisen tai sairauden kulujen laskut, lääkärin määräykset, ajoneuvon tiedot tai selvitykset työmatkojen pituudesta, reitistä ja kuluista. Ulosottotarkastaja tekee selvityksiä myös itse selvittäen velallisen varallisuusasemaa. Rekisteritiedoista voi tarkistaa esimerkiksi talouden koon tai hallinnassa olevan omaisuuden tietoja. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2021b)

Mikä tahansa muutos maksukyvyssä ei ole peruste helpotuksen myöntämiselle. Jotta helpotus voidaan myöntää, maksukyvyyn tulee olla olennaisesti heikentynyt ja heikentymisen syy tulee voida uskottavasti selvittää. Oma arvio esimerkiksi sairaudesta ei riitä, vaan rajoituksen tulee perustua todellisiin kuluihin. Merkittävä osa sairauksista ei heikennä maksukykyä ja siksi maksukykyä heikentävät seikat tulee todentaa esittämällä esimerkiksi maksetut sairaalalaskut tai lääkkeiden omavastuuosuuslaskelma. Satunnaiset tai vähäiset kulut tulee kattaa suojaosuudesta. Ulosoton ulkopuoliset velat eivät voi toimia huojennusperusteena, sillä tämä asettaisi ulosoton ulkopuoliset sekä pakkotäytäntöönpanoa hakeneet velkojat eriarvoiseen asemaan. Kaikilla velkojilla on mahdollisuus hakea ulosotto-perintää lainmukaisella täytäntöönpanoperusteella. (Ulosottolaitos, 2021b)

Rajoituksen perusteena ei koskaan voi olla pelkästään pitkään jatkunut ulosoton asiakkuus, vaan myöntäminen perustuu maksukyvyyn arviointiin ja tulotasoon. Pienituloisen maksukyky heikentyy pienemmistä muutoksista menoissa ja tuloissa kuin suurituloisen. Mitä

suuremmat tulot ovat, sitä todennäköisempää on, etteivät helpotuksen edellytykset täyty. Tuhat euroa kuukaudessa nettona ansaitsevalle kymmenen euron kuukausittainen lääkekulu tai vuokran korotus on suuri menoerä. Kuuden tuhannen euron tuloilla sama kymmenen euroa ei todennäköisesti synnytä rajoitusperustetta, vaikka ulosmittaus nettotulosta olisikin puolet. Velalliselle voidaan myöntää vapaakuukausia, vaikka kuukausittaista ulosmittauksen määrää olisikin jo rajoitettu. Tulorajat huomioidaan kokonaisnettotulon mukaan. Samalla syyllä ei voida kuitenkaan myöntää sekä rajoitusta että vapaakuukausia. (Ulosottolaitos, 2021b)

3.5 Muut ulosmittaukset ja väliaikaistoimet

Perustäytäntöönpanossa voidaan ulosmitata toistuvaistulon lisäksi omaisuus, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi. Näitä ovat pankkitilien ulosmittaus, veronpalautusten ulosmittaus ja muiden saatavien ulosmittaukset. Muita perustäytäntöönpanossa ulosmitattavia saatavia ovat esimerkiksi palkkaturvasaatavat tai saatavat toisilta ulosoton velallisilta tapauksissa, joissa velallinen on myös hakijana ulosotossa. Ulosmittauksissa on huomioitava ulosmittausjärjestys ja ulosmittauskiellot. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2021b)

Pankkitilien tili- ja saldotiedot ovat nähtävissä suoraan ulosoton asianhallintajärjestelmästä. Mikäli velallisen pankkitilin saldo ylittää suojaosuuden, eikä tilin varat ole kertyneet ulosmittauskiellon alaisista tuloista, tehdään pankkitilin ulosmittaus. Pankkitilin rahavarojen kohdalla suojaosuus on toistuvaistuloon nähden puolitoistakertainen eli esimerkiksi vuoden 2023 yksinasuvan suojaosuus on 1383,75 euroa. Ulosmittauskiellon alaisia ovat muun muassa kärsimyskorvaukset sekä avustukset ja kustannusten korvaukset, jotka on myönnetty eläke- tai sosiaalilainsäädännön nojalla määrättyyn tarkoitukseen. Yleisimpiä ulosmittaamatta jätettäviä ovat nostetut opintolainat, jotka voidaan maksaa kerralla, mutta joilla on tarkoitus kattaa elämisen kuluja koko lukuvuoden ajan. (Ulosottolaitos, 2020; Ulosottolaitos, 2021b)

Veronpalautukset ulosmitataan ulosmittauspäivänä ulosotossa voimassa olevaan velkasaldoon asti. Veronpalautus voidaan siis ulosmitata kokonaisuudessaan, mikäli velkoja on avoinna suuremmalla saldolla, kuin veronpalautuksen määrä on. Ulosmittauskielto

koskee veronpalautussaatavia, joiden kertymän vähimmäismäärä ei täyty. Pienikin veronpalautussaatava voidaan kuitenkin ulosmitata, mikäli ulosottotarkastaja katsoo, että saatavan perimättä jättäminen olisi kohtuutonta. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa veronpalautusta kertyy alle 40 euroa, mutta samoin velallisen velkasaldo on alle 40 euroa, jolloin ulosmittaamalla veronpalautus, velka tulee kokonaan maksetuksi. Veronpalautuksen ulosmittaus voidaan toimittaa ennen maksukehotuksen eräpäivää. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksessään (26.10.2012 Dnro 4139/4/11) kiinnittänyt huomiota velallisen oikeuteen tulla kuulluksi veronpalautusten ulosmittausprosessissa. Hänen mukaansa tulee ottaa huomioon, että velallisella olisi tosiasiallinen mahdollisuus saada vireilletuloilmoitus ja maksukehotus. (Ulosottolaitos, 2021b)

3.6 Ulosmittausjärjestys, ulosmittauskiellot, erottamisetu ja varojen jako

Ulosottokaari määrittelee missä järjestyksessä velallisen omaisuutta tulee ulosmitata. Ensisijaisesti ulosmitataan raha tai rahasaatava, palkka, eläke tai muu toistuvaistulo. Suurin osa ulosoton velallisista käsitellään perustäytäntöönpanossa, sillä tämä tarkoittaa pääasiassa niitä ulosmittaustoimia, jotka voidaan siellä tehdä. Toisena ulosmittausjärjestyksessä on muu irtain omaisuus, kuten esimerkiksi ajoneuvot ja kuolinpesäosuudet. Näiden ulosmittaus tehdään laajassa täytäntöönpanossa tai erityistäytäntöönpanossa samoin kuin seuraavana vuorossa olevien asunto-osakkeiden ulosmittaus. Asunto-osakkeet ovat irtainta omaisuutta, mutta niiden ulosmittaus on viimesijaista, mikäli osaketta käytetään velallisen vakituksena asuntona. Kiinteä omaisuus eli kiinteistöt ovat kolmantena ulosmittausjärjestyksessä. Viimeisenä ulosmittaus voidaan kohdentaa omaisuuteen, jota velallinen tarvitsee vakituiseksi asunnokseen tai välttämätöntä toimeentuloaan varten. Viimeiseen luokkaan kuuluvat myös velallisen liike- tai elinkeinotoiminnan jatkamiseksi välttämättömät tuotantovälineet. (UK 15.6.2007/705)

Ulosmittausjärjestyksestä voidaan poiketa, mikäli asianosaiset niin sopivat tai kun näin vältetään riittaisen omaisuuden ulosmittaaminen tai ulosmittaus sivullisen haitaksi. Jos omaisuus on jo aiemmin ulosmitattu tai hakijan saatava voidaan siten suorittaa heikentämättä toisen velkojan maksunsaantia, voidaan myös tehdä poikkeus. Tilanteessa,

jossa kertymä on todennäköisesti huono tai omaisuuden rahaksi muuttaminen on vaikeaa, voidaan ulosmittausjärjestyksestä poiketa. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi kiinteistöä, jota ei todennäköisesti saada myytyä ainakaan tarkoituksenmukaiseen tyydyttävään hintaan. Vakituinen asunto saadaan ulosmitata ennen muuta omaisuutta vain velallisen suostumuksesta tai painavasta syystä. Koska perustäytäntöönpanossa voidaan ulosmitata vain ulosmittausjärjestyksen ensimmäisen kohdan asioita, eivät tässä kappaleessa kuvatut toimet tule ulosottotarkastajan harkittaviksi. (UK 15.6.2007/705; Ulosottolaitos, 2021b)

Ulosmittauksiin kohdistuu kieltoja, kuten turhan ulosmittauksen kieltö, pirstomiskieltö ja määrittely kertymän vähimmäismäärästä. Lisäksi tiettyjen avustusten ja korvausten ulosmittaaminen on kielletty. Ulosmitattavan omaisuuden arvo ja muut olosuhteet on otettava huomioon ulosmittausta tehdessä. Ulosmittausta ei saa tehdä, mikäli siitä jäisi velkojen maksuun vähäisenä pidettävä määrä sen jälkeen, kun kulut on maksettu. Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä määrittelee kertymän vähimmäismääräksi 40 euroa. Mikäli ulosmitataan toistuvaistuloa, kertymä arvioidaan seuraavan kuuden kuukauden ajalta. Pirstomiskiellon mukaan ilman velallisen suostumusta ei voida ulosmitata vain osaa irtaimesta esineestä tai kiinteästä omaisuudesta. Näin tekemällä velalliselle jäävä osuus voisi menettää arvoaan tai jäädä kokonaan arvottomaksi. Ulosmittauskiellot pirstomiskieltöä lukuun ottamatta koskevat myös perustäytäntöönpanon työskentelyä ja ovat olennainen osa ulosmittausharkintaa. (UK 15.6.2007/70)

Erottamisedun mukaan ulosmittauksesta on erotettava velallisen ja hänen perheensä käytössä oleva tavanomainen koti-irtaimisto sekä kohtuullisen tarpeen mukaiset henkilökohtaiset esineet, työvälineet, opiskelutarvikkeet ja tulonhankkimisvälineet. Ulosmittauksen ulkopuolelle tulee jättää myös sairauden tai vamman johdosta velalliselle tai hänen perheelleen tarpeelliset esineet sekä tunnearvoa sisältävät esineet, mikäli näiden arvo arvioidaan kohtuulliseksi. Rahavarojen tai muun vastaavan omaisuuden osalta velalliselle tulee jättää suojaosuus puolitoistakertaisena, ellei velallisella ole muuta vastaavaa tuloa. (UK 15.6.2007/70)

Perustäytäntöönpanossa tehtävä omaisuuden etsintä kohdistuu oman toimivalta-alueensa eli toistuvaistulon, saatavien ja rahavarojen lisäksi muuhun irtaimeen omaisuuteen ja kiinteään omaisuuteen. Harkinta realisoitavan omaisuuden ulosmittauksesta siirretään aina laajaan täytäntöönpanoon, ellei kyseessä olevaa omaisuutta ole vuoden sisällä todettu kieltojen tai erottamisedun perusteella ulosmittausarvottomaksi. Näissä tapauksissa varattomuudesta voidaan todeta myös perustäytäntöönpanossa. (Ulosottolaitos, 2023b)

Jos ulosmittausta ei voida toimittaa heti kuulemisen, puuttuvan asiakirjan, omistusoikeuden epäselvyyden, esteellisyyden tai muun seikan johdosta, ulosottomies saa suorittaa väliaikaistoimen, jos se on tarpeen täytäntöönpanon jatkumisen turvaamiseksi.

Väliaikaistoimea ei saa tehdä varmuuden vuoksi. Sen saa tehdä ainoastaan silloin, kun asialla on kiire ja omaisuuden hukkaamisvaara on ilmeinen. Ulosottomies voi antaa velalliselle tai sivulliselle kiellon luovuttaa omaisuutta, ottaa omaisuutta haltuunsa, pyytää tarvittavan merkinnän tekemistä rekisteriin, määrätä maksukiellon tai muun vastaavan kiellon, järjestää omaisuuden vartiointin tai suorittaa muun vastaavan toimen. (UK 15.6.2007/70; Ulosottolaitos, 2021b)

Väliaikaistoimi voidaan tehdä esimerkiksi silloin, kun velallisen pankkitililtä löytyy varoja eikä maksukehotuksen eräpäivä ole vielä kulunut umpeen. Ehtona on myös se, että on aihetta olettaa, että velallinen ei maksa velkaa maksukehotuksella. Vaara, että tilivarat häviävät ja velka ei muuten tule maksetuksi kohtuullisessa ajassa on peruste väliaikaistoimen tekemiselle. Väliaikaistoimen saa suorittaa muukin kuin vastaava ulosottomies eli esimerkiksi ulosottotarkastaja ulosottoylitarkastajan toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Tarkemman omaisuuden arvon arvioinnin ja muut ulosmittausharkintaan liittyvät kysymykset selvitetään tässä tapauksessa laajassa täytäntöönpanossa. Esimerkkinä tällaisesta tapauksesta voi olla velallisen puhelimitse kertoma aikomus myydä omaisuuttaan. Väliaikaistoimen teon jälkeen velallinen siirretään laajaan täytäntöönpanoon. (UK 15.6.2007/70; Ulosottolaitos, 2021b)

3.7 Varojen jako ja tilitys

Ulosmittauksella kertyneet varat jaetaan säädetyin etuoikeusjärjestyksen mukaisesti.

Pääsääntöisesti varat kohdennetaan kunkin hakijan suhteellisen saatavamäärän mukaisesti

ja saman hakijan osalta ensin vanhimmalle asialle. Varat kohdennetaan ensin saatavan korolle, sen jälkeen pääomalle ja viimeiseksi kuluille, elleivät asianosaiset ole sopineet muuta. Velkojien yhtäläisestä oikeudesta saada maksu kertyneistä varoista poiketaan esimerkiksi panttioikeuden omistajan ensisijaisella oikeudella sekä elatusapuvelan ensisijaisella oikeudella. Erikseen säädetään myös niistä veloista, joille maksu suoritetaan viimesijaisesti. Näitä ovat esimerkiksi menettämisseuraamusasiat ja lainvastaisen menettelyn vuoksi tuomitut tai määrätyt julkisoikeudelliset maksuseuraamukset. (UK 15.6.2007/70; Ulosottolaitos, 2021b)

Varojen jako on ulosottomiehen tehtävä. Jaossa voidaan käyttää apuna Uljakseen tallennettavia kohdistusjärjestyksiä. Kohdistusjärjestystä toistuvaistulolle laadittaessa arvioidaan velallisen seuraavan kuuden kuukauden ulosottopidätysten yhteismäärä ja järjestelmä laskee kunkin velan osalta arvioidun kertymän sen suhteelliseen osuuteen ja etuoikeusjärjestykseen perustuen. Velat, joille ei kerry yli 40 euron jako-osuutta puolen vuoden tarkastelujaksolla, laitetaan esteellä pois tai velallinen siirretään estettä varten laajaan täytäntöönpanoon. (UK 15.6.2007/70; Ulosottolaitos, 2021b)

Ne maksut, joihin ei kohdistu kohdistusjärjestystä, tulevat ulosottotarkastajan työpinoon manuaalisesti työstettäväksi. Samoin pinoon tulevat maksut, joissa ei jostain syystä ole voitu noudattaa automaattikohdistusta. Velallisen itse maksamat velat kohdentuvat maksuina automaattisesti, mikäli asiassa on käytetty oikeaa summaa ja viitettä. Myös näiden osalta poikkeukset tulevat maksujen työpinoon työstettäväksi. Ulosottotarkastaja laatii tarvittavat kohdistusjärjestykset, käyttää maksut, tekee mahdolliset palautukset sekä päättää maksukiellot ja ulosmittaukset, joille ei ole enää perustetta. Maksut siirtyvät maksuliikkeelle tilitettäviksi niille asioille, joihin ulosottotarkastaja on ne ohjannut. (Ulosottolaitos, 2021b)

4 Tehokkuus ja laatu asiantuntijatyössä

4.1 Tehokkuus

Tehokkuudella tarkoitetaan perinteisesti sitä, kuinka monta hyödykettä pystytään valmistamaan työtuntia tai työntekijää kohden. Taloudelliset voimavarat ja käytettävissä

oleva teknologia määräävät kuinka paljon erilaisia hyödykkeitä on mahdollista tuottaa. Taloudellinen tehokkuus merkitsee sitä, että tavoite pyritään saavuttamaan mahdollisimman pienin panoksin. Tehokkuuteen liittyy myös ajatus tehostamisesta eli miten saada aikaan enemmän tuotoksia annetulla panosten määrällä. Taloustieteilijä Adam Smithin mukaan erikoistuminen lisää tuottavuutta. Tuottavuuden takaamiseksi tulisi jokaisen työntekijän tehdä työtä, johon tällä on parhaat edellytykset. Ulosottolaitosuudistuksen taustalla toiminut lainsäädäntöhanke URA, pyrki juuri tähän tavoitteeseen luomalla laadullisesti ja vaatimustasollisesti erilaisten asioiden käsittelyyn omat yksikkönsä. Julkisessa toiminnassa ja oikeudenhoidossa tehokkuudelle asettaa rajansa toiminnan vahva lakisidonnaisuus ja organisaation oman edun tavoittelemisen kieltö. (Lindholm ym. 2016; Oikeusministeriö 2017)

Käsitteellisellä tasolla organisaation voidaan katsoa toimivan tehokkaasti, kun se saa aikaan mahdollisimman suuren tuotoksen käytettävissä olevilla materiaalisilla ja henkisillä voimavaroilla ja tekniikalla. Tuotoksen määrän ja panoksen määrän välinen suhde kertoo yrityksen tuottavuuden. Perinteisen ajattelutavan mukaan määrät voivat olla esimerkiksi kappalemääriä tai kilogrammoja. Ulosottolaitoksen kohdalla lasketaan esimerkiksi perittyjä euromääriä ja ratkaisujen kappalemääriä verrattuna käytettävissä oleviin henkilötyövuosiin. Lisäksi tarkastellaan asioiden läpivirtausaikoja eli käsittelyn kestoa ulosotossa. Tuottavuuden mittaaminen tapahtuu näin ollen vertaamisena eri ajankohtien, yksiköiden tai työntekijöiden välillä. Mahdollinen tuottavuuden kasvu lasketaan vertaamalla tuottavuuden tasoja kahden eri ajankohdan välillä. Ulosottolaitoksen ratkaisumääriä seurataan asianhallintaohjelman tilastointiosiosta ja asianhallintaohjelmaan linkitetyistä tilastointiohjelmista. (Tilastokeskus, 2006; Ulosottolaitos, 2022b)

Julkishallinnon asiantuntijaorganisaatioissa tuloksellisuudella tarkoitetaan myös toiminnassa onnistumista. Onnistumiseksi voidaan katsoa tuloksellisuuden lisäksi esimerkiksi tehokkuus, laatu tai tuottavuus. Tehokkuuden (efficiency) ja taloudellisuuden (economy) lisäksi julkisesti rahoitettua toimintaa arvioidaan myös vaikuttavuuden (effectiveness) kannalta. Tätä arviointijärjestelmää kutsutaan kolmen e:n kehikoksi. Hallintolakiin kirjatut hyvän hallinnon periaatteet eivät erikseen sisällä mainintaa tehokkuudesta. Julkisten palvelujen tuottajilta ja

viranomaisilta voidaan kuitenkin tätä odottaa. (Meklin, 2009, s.34-35; Valtiontalouden tarkastusvirasto, n.d.)

Ulosottotoimintaa säätelevä Ulosottokaari puolestaan velvoittaa ulosottomiehen toimivan täytäntöönpanotehtävissä joutuisasti, tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Vastaajalle tai velalliselle ei saa aiheuttaa täytäntöönpanon tarkoitusta suurempaa haittaa. Myös Euroopan unionin hyvää hallintotapaa koskeva valkoinen kirja nostaa tehokkuuden yhdeksi viidestä hyvän hallintotavan peruseriaatteistaan. Tuon peruseriaatteen määritelmässä palataan Smithin ajatukseen tuottavuuden lisäämisestä – Päätökset tulee tehdä oikealla tasolla ja oikeaan aikaan. Valkoisen kirjan mukaan tulosten on myös oltava suunnitellun mukaiset. Ulosottolaitoksessa tämä tarkoittaa sitä, että toiminta on pystyttävä järjestämään tulosohjauksen mukaisesti ja annetuilla määrärahoilla. (UK 15.6.2007/705; EUR-Lex KOM (2001) 428 lopullinen (2001/C 287/01))

Ulosottotoimessa onnistuminen merkitsee lisäksi toiminnan vaikuttavuutta yhteiskunnassa. Toimintaa ohjaavat ja määrittelevät Ulosottolaitoksen arvot. Tavoitteiden tulee olla huolellisesti määriteltyjä ja niiden saavuttamisen keinot tarkasti harkittuja. Toimintaa ohjataan ja tavoitteita asetetaan muun muassa tulosohjausprosessissa. Tällä tavoin yhteiskunnalliset tavoitteet välittyvät yhteiskuntapolitiikasta oikeuspolitiikan kautta Ulosottolaitokseen. Samalla otetaan huomioon ulosottomenettelyn lakisidonnaisuus. Oikeusministeriö ja Ulosottolaitoksen keskushallinto, valtakunnanvoudin kanslia, pyrkivät turvaamaan ja varmistamaan tehokkaan ja korkealaatuisen ulosottomenettelyn toteutumisen. Hallinnon keinoja ovat muun muassa lainvalmistelu, rekrytointi, johtamisen tukeminen, hyvät työvälineet (erityisesti tietotekniikka), koulutus, toiminnan kehittäminen, työsuojelu ja työhyvinvointi. Kehittäminen tapahtuu yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa. (Ulosottolaitos, 2021c)

Kokonaistuottavuudessa tuotos jaetaan kaikilla käytetyillä panoksilla. Ulosottolaitos on asiantuntijaorganisaatio, joten suurin panosmäärä on henkilöstöllä. Tuottavuuden mittarina toimivan ulosmittaus- tai päätösmäärän aikaansaamiseksi tarvitaan päätöksen tekevän ulosottomiehen lisäksi hallintohenkilöstön ja sihteerien työpanosta. Hallintohenkilöstö huolehtii ICT-, henkilöstö- ja taloushallintoasioista eli toimintaympäristön järjestämisestä.

Sihteerit avustavat asioiden kirjaamisessa järjestelmiin, erilaisten selvitysten pyytämässä ja tekemisessä, realisoinneissa sekä tilityksissä. Kokonaistuottavuudessa huomioidaan lisäksi myös toimintaympäristön kulut eli esimerkiksi vuokrat, kalusteet, laitteet, toimistotarvikkeet ja työhyvinvointi. Koska henkilöstökulujen osuus Ulosottolaitoksessa on niin suuri, on työtavoilla ja -järjestelmillä suuri merkitys. Tietojärjestelmiä helppokäyttöistämällä ja automatisoimalla voidaan tehostaa henkilöstön työskentelyä ja siten parantaa kokonaistuottavuutta. Ulosottolaitoksessa täytäntöönpanoprosessin automatisointia toteutettiin vuoden 2022 loppuun asti laitoksen sisäisessä RATKE-projektissa ja samaa toimintaa jatketaan vuodesta 2023 alkaen PAUKE-projektissa. (Kauhanen, 2018; Ulosottolaitos, 2021c)

RATKE-projektissa toteutettiin uusia rajapintoja asianhallintajärjestelmä Uljakseen ja automatisoitiin täytäntöönpanoprosessia tuottamalla ulosottomiehille automaattisesti päätös- ja toimenpide-ehdotuksia. Käyttäjän näkökulmasta edellä oleva tarkoittaa sitä, että jo nykyisellään ja tulevaisuudessa rajapintojen kautta saatavat tiedot, kuten pankkitilitiedot ja tulorekisteritiedot, käsitellään automaattisesti. Käyttäjälle palautetaan Uljakseen uuteen työpinoon ratkaisuehdotuksia, joiden perusteella käyttäjä voi tehdä päätöksiä jatkotoimenpiteistä. Varsinainen päätöksenteko säilyy edelleen virkamiehellä. RATKE-projektille varattujen määrärahojen puitteissa toteutusten oli oltava valmiita vuoden 2022 loppuun mennessä, mutta perinnän kehittämistä jatketaan PAUKE-projektissa.

Ulosottolaitoksen tuottavuutta ei voida mitata samoin kuin kaupallisen toimijan, sillä toiminta rahoitetaan verovaroilla ja tarvittaessa valtion budjetin alijäämän kattamiseen otettavalla velalla. Valtiovarainministeriö määrittelee budjetin, jonka puitteissa toiminta on järjestettävä. Tuottavuutta mitataan ratkaistujen asioiden määrällä suhteutettuna käytettävissä oleviin henkilötyövuosiin. Myös käsiteltävien asioiden ja perintätuloksen määrälle asetetaan valtion talousarvioesityksessä tavoitteet. Henkilöstökustannukset ovat Ulosottolaitokselle suurin yksittäinen menoerä. Ulosottolaitoksen ja konkurssivalvonnan toimintamenot ovat 19.9.2022 päivitetyn budjettidatan mukaan 0,11 miljardia euroa vuonna 2023. (Valtiovarainministeriö, 2022; Elinkeinoelämän keskusliitto, n.d.)

4.2 Laatu

Laatukäsitteen määrittely yleisellä tasolla ei ole mahdollista. ISO 9000 standardin mukaan laatu on se, missä määrin luontaiset ominaisuudet täyttävät vaatimukset. Sen ymmärretään olevan esimerkiksi asiakkaan tarpeiden täyttämistä organisaation kannalta mahdollisimman tehokkaalla ja kannattavalla tavalla. Asiakastyytyväisyys ei ole kuitenkaan itsetarkoitus. Ulosoton velalliset olisivat varmasti tyytyväisiä, mikäli heiltä ei ulosmitattaisi mitään ja hakijat puolestaan olisivat tyytyväisiä, kun heidän asiansa tulisivat kokonaisuudessaan maksetuiksi. Ulosoton tehtävä on kuitenkin toimia tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti pyrkimällä kaikkien kannalta parhaaseen ja kohtuulliseen lopputulokseen. Laatu voidaan määritellä myös virheettömyydeksi. Kun päätökset tehdään kerralla oikein ja hyvin perustellen, ei virheiden korjaamiseen tarvitse käyttää aikaa ja näin ollen myös tehokkuus mahdollisesti paranee. (Lecklin, 2006)

Laadun mittaaminen ja arviointi edellyttää sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden laatuodotusten tunnistamista ja tavoitetason määrittelyä niille. Ulosottolaitoksen on toiminnassaan täytettävä sille asetetut vaatimukset. Toiminnan tavoitteet ja menettelytapa nojaavat pitkälti voimassa olevaan lainsäädäntöön. Koska kysymys on lainkäytöstä, toiminnan ratkaisujen oikeellisuus harkitaan oikeuslaitoksessa niin Ulosottolaitoksessa kuin muutoksenhakuviranomaisina toimivissa tuomioistuimissakin. Toimintaa ja asianmukaista menettelyä ohjaa myös kantelujen käsittely laillisuusvalvonnassa. (HE 71/2018 vp; Ulosottolaitos, 2021)

On kuitenkin varottava tekemästä ylilaatua, jollaisesta ei olla valmiita maksamaan. Ulosottolaitoksessa tämä tarkoittaa sitä, että ratkaisuihin ei tulisi käyttää enempää aikaa ja resursseja kuin on tarpeellista. Ulosottolaitoksen toiminta rahoitetaan verovaroilla, joten määrärahat pyritään säätämään sille tasolle, jolla työt voidaan hoitaa tehokkaasti ja laadukkaasti mahdollisimman sopivalla rahallisella panostuksella. Yhteiskunnan palveluja kehitetään yritysten prosessien tavoin. Verkostojen ja yhteistyön merkitys kasvaa. Laatukustannukset ja hukkainvestoinnit pyritään minimoimaan myös Ulosottolaitoksessa. (Lecklin, 2006)

Laadunohjauksella saavutetaan usein parempia tuloksia kuin laadun tarkkailulla. Jotta laatua voidaan ohjata, tulee tietää mistä osa-alueista juuri kyseisen organisaation laatu koostuu ja miten siihen voidaan vaikuttaa. Ulosottolaitos on asiantuntijaorganisaatio, jossa laatu perustuu hyvin pitkälle sen henkilöstön osaamiseen, ohjeistamiseen ja ohjeiden jalkauttamiseen. Saavuttaakseen laadullisesti hyviä tuloksia, tulisi Ulosottolaitoksen pitää huolta henkilöstönsä osaamisesta laadukkaalla perehdytyksellä sekä jatkuvalla osaamisen kehittämisellä. Asiantuntijaorganisaatiossa tällaisen toiminnan voidaan katsoa olevan laadunvarmistamista. Laatonäkökulmassa on huomioitava myös organisaation sidosryhmät, kuten hakijat, velalliset ja muut viranomaiset. Julkisena toimijana Ulosottolaitoksen on huomioitava myös kaikki kansalaiset ja koko ulosottotoiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus. (Lecklin, 2006)

Kokonaisvaltainen laadunvalvonta edellyttää korkealaatuisen toiminnan lisäksi tyytyväisiä asiakkaita sekä markkinoiden ja asiakkaiden ymmärtämistä. Toiminnan laadun lähtökohtien on oltava selkeitä ja prosessien tulee vastata laadittuja laatujärjestelmiä. Talousvaikuttaja ja laadunhallinnan puolestapuhuja Joseph Juran määritteli laadun sen käyttötarkoitukseen soveltuvuuden kautta (fitness for use). Ulosottolaitoksen tapauksessa tämä tarkoittaa sitä, että laitoksella ja sen henkilöstöllä on oltava hyvä näkemys laitoksen visiosta ja tehtävästä sekä kyky sopeuttaa omaa toimintaansa sen tavoitteiden mukaiseksi. Lainkäytössä päätäntävalta ja -vastuu on päätöksen tekevällä virkamiehellä. Organisaation näkökulmasta ulosoton lainkäyttöluonteesta riippumatta menettelyn tulisi olla mahdollisimman yhtenäistä. Täytäntöönpanon laadun parantamiseksi Ulosottolaitoksen tavoitteena on saavuttaa suurempi yhdenmukaisuus käytännön menettelytavoissa ja lainkäyttöratkaisuissa, mikä puolestaan edistäisi oikeusvarmuutta ja oikeudenhoidon ennustettavuutta. Tätä kehittämistehtävää ja seuranta varten Ulosottolaitos asetti laatuhankkeen. (Lecklin, 2006)

4.3 Ulosottolaitoksen laatuhanke

Ulosottolaitoksen laatuhankkeen taustalla on Ulosottolaitoksen oman toiminnan ja tuloksien tarkastelun tarve. Ulosottolaitosuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä uudistuksen ehdoksi asetettiin, että Oikeusministeriö seuraa erityisen tarkasti uudistuksen taloudellisia vaikutuksia vuoden 2022 loppuun ja raportoi siitä asianmukaisesti. Ennen

Ulosottolaitosuudistuksen voimaan tuloa silloinen ulosottotoiminnan keskusvirasto Valtakunnanvoudinvirasto teki ehdotuksen oikeusministeriölle laatuhankkeen perustamiseksi. Laatuhankkeessa pyrittäisiin selvittämään ulosottomenettelyn tehokkuus- ja laatukriteerit sekä niiden mittaamismahdollisuudet. Laatuhankkeen tehtäväksi asetettiin myös ulosoton arvojen, yhteiskunnallisen tehtävän ja vaikuttavuuden määrittely. Ulosottoimen kannalta keskeiset arvot tulisi saada selvitettyä ja ne tulisi jalkauttaa koko henkilöstölle. Määrittelyn tarkoituksena on palvella myös ulosoton johtamista ja rakenneuudistuksen onnistumisen seuranta sekä tuottaa tietoa eduskunnalle annettavaan selvitykseen. (HE 71/2018 vp, Ulosottolaitos, 2021a)

Laatuhankesuunnitelmaa on käsitelty Ulosottolaitoksessa eri kokoonpanoissa, muun muassa sen johtoryhmässä, sekä Oikeusministeriön virkamiesten kanssa käydyissä alustavissa neuvotteluissa. Selvitysvaiheessa on tullut ilmi, että hankkeen työ on tarkoituksenmukaista jakaa osa-alueisiin. Ulosottolaitos asetti 9.9.2021 ohjausryhmän ja työryhmät laatuhankkeen valmistelemiseksi. Asettamispäätöksen mukaan ryhmien selvitystehtävien aikataulus voi sisältää nopeita selvityksiä tai selvityksiä, jotka edellyttävät pitempää selvitystyötä ja pohdintaa. Työn tulisi kuitenkin tärkeän työkalun kehittämisen näkökulmasta sekä eduskunnan hallitukselle antaman selvitystehtävän johdosta edetä joutuisasti ja pragmaattisesti. Laatuhanketta käsittelevän muistion mukaan aihe sinänsä voisi olla syvällisemminkin akateemisen tutkimuksen kohteena. (Ulosottolaitos, 2021a; Ulosottolaitos, 2021c)

Hankkeelle asetetun ohjausryhmän tehtävänä on hankkeen käynnistäminen ja hankesuunnitelman hyväksyminen sekä hankkeen edistymisen ohjaus ja valvonta. Tarvittaessa tulee esittää muutoksia työtapoihin tai tavoitteisiin. Ohjausryhmä raportoi hankkeen etenemisestä toimeksiantajalle, hyväksyy lopputuloksen ja päättää hankkeen. Myös työn tuloksen luovuttaminen hankkeen asettajalle sekä työn tuloksen edellyttämien toimenpiteiden esittäminen kuuluu ohjausryhmälle. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii valtakunnanvoudi Juhani Toukola ja varapuheenjohtajana apulaisvaltakunnanvoudi Jarmo Kivistö. Oikeusministeriötä ryhmässä edustaa hallitusneuvos Terhi Salmela. Lisäksi ryhmään kuuluu edustajia Ulosottolaitoksen eri henkilöstöryhmistä. Laatuhankkeen työryhmät ovat nimiltään Tehtävä ja arvot, Seuranta ja johtaminen sekä Tehokkuus ja laatu. Työryhmien

toimikausi asetettiin ensin jatkumaan vuoden 2021 loppuun, mutta sittemmin sitä on jatkettu kahdesti; ensin vuoden 2022 loppuun saakka ja 31.10.2023 saakka. (Ulosottolaitos, 2021a; Ulosottolaitos, 2020)

Työryhmän Tehtävä ja arvot tehtävänä on selvittää ulosoton perustehtävä, muut mahdolliset tehtävät ja niiden määräytymisperusteet sekä millainen on ulosoton luonne valtion toimintona, mikä on ulosoton yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja sen heijastuminen ulosoton organisointiin. Tehtävä ja arvot -ryhmä selvittää, mitkä ovat ulosoton arvot, mikä on ulosoton tavoite sekä mitkä ovat ne keinot ja ohjausjärjestelmä, joilla tavoitteet asetetaan, saavutetaan ja tuloksia tarkastellaan. Ryhmän puheenjohtajana toimii johtava hallintovouti Riina Tammenkoski ja varapuheenjohtajana hallitusneuvos Terhi Salmela. Ryhmään kuuluu johtoa ja asiantuntijoita Ulosottolaitoksen eri henkilöstöryhmistä. (Ulosottolaitos, 2021a)

Seuranta ja johtaminen -ryhmä selvittää miten työn tuloksellisuuden ja laadun seuranta tulisi järjestää Ulosottolaitoksessa toimintojen johdossa ja sisäisen tarkastuksen keinoin. Seurantajärjestelmän tulisi palvella työn tekijöitä heidän työssään ja johtamisen tulisi hyödyntää seurantaa. Puheenjohtajana ryhmässä toimii apulaisvaltakunnansyyttäjä Jarmo Kivistö ja varapuheenjohtajana erityisasiantuntija Antti Rein oikeusministeriöstä. (Ulosottolaitos, 2021a)

Osallistun Ulosottolaitoksen laatuhankkeen Tehokkuus ja laatu -työryhmään. Ryhmä selvittää oman opinnäytetyöni tavoitteen mukaisia asioita koko Ulosottolaitoksen tasolla:

- Mitä ulosottomenettelyn tehokkuudella tarkoitetaan?
- Miten tehokkuus on mitattavissa ja arvioitavissa?
- Mitä ulosottomenettelyn laadullinen arviointi pitää sisällään?
- Miten laatua voidaan mitata ja arvioida?
- Minkälaista ulosoton toimintakulttuuria tämä edellyttää?

Ryhmä teki päätöksen rajata tehokkuuden ja laadun käsittelyn maksuveloitteen täytäntöönpanoon, sillä se on tehtävä, jota tehdään ulosotossa eniten ja kaikissa täytäntöönpanoyksiköissä. Maksuveloitteen täytäntöönpanon tehokkuuden ja laadun tilan selvittäminen sekä molempien kehittäminen ovat tärkeässä roolissa, kun arvioidaan

ulosoton uudistuksen onnistumista. Olen ryhmässä perustäytäntöönpanon edustaja, joten asiantuntemukseni koskee juurikin perustäytäntöönpanon toimintoa ja sen kehittämistä. Opinnäytetyöni toimeksiantajan edustaja ja kontaktihenkilö on ryhmän puheenjohtaja hallintovouti Tommi Talvitie. Varapuheenjohtajana toimii johtava kihlakunnanvouti Janne Nyman. Muut ryhmän jäsenet ovat erityisasiantuntija Leena Kopio, kihlakunnanvouti Panu Kovalainen, ulosottoylitarkastaja Mila Rieki sekä perintäsihteeri Miia Mannila.

(Ulosottolaitos, 2021a)

Tehokkuuden ja laadun mittaaminen koetaan Ulosottolaitoksessa tärkeäksi johtamisen työkaluksi. Tietoja käytetään täytäntöönpanomenettelyn johtamisessa eli kihlakunnanvoutien työssä sekä tukemaan ulosottomiesten oman työn johtamista edistämällä työn suuntaamista oikeisiin asioihin. Muun tilastoinnin ja raportoinnin ohessa se tuottaa myös tietoa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Tarvittaessa tehokkuuden ja laadun arviointi johtaa kehittämistoimenpiteisiin ja palvelee siten oikeusturvan mahdollisimman hyvää toteutumista. (Ulosottolaitos, 2021a)

Ulosottolaitoksella on käytössään toiminnan seuraamisen mittareita, joista monien käytöstä on useamman vuoden kokemus. Työmääriä ja niistä suoriutumista kuvataan useissa tilastoissa ja raporteissa. Ulosottolaitos julkaisee tilastojaan vuosittain Ulosotto Suomessa -nimisellä raportilla nettisivuillaan. Laitoksen omien raporttien lisäksi Tilastokeskus tuottaa tilastoja sisältäen tietoa ulosottoasioista ja niihin liittyvistä ulosottovelallisista. Ulosoton keskushallinto, erityisesti sisäinen tarkastus, seuraa toimintoja. Toiminnan tasosta kertoo tehtyjen toimenpiteiden määrä. Tehokkuutta ja osittain laatuakin kuvataan esimerkiksi loppuun perittyjen asioiden määrällä ja niiden suhteellisella osuudella kaikista käsitellyistä asioista. Lisäksi tarkasteltavana ovat käsittelyajat, velkojille tilitettyjen eurojen määrä ja toiminnan etupainotteisuus. Mittarit painottuvat tehokkuuden mittaamiseen ja niille on tunnusomaista suurien kokonaisuuksien tarkastelu. (Ulosottolaitos, 2021a)

Toiminnan tason selvittäminen yksittäisessä asiassa on nykymittareilla hankalaa. Täytäntöönpanon tehokkuudella voidaan tarkoittaa ainakin käsittelyn nopeutta ja käsittelyn onnistumista eli sitä, miten suuri osa täytäntöön pantavana olevista velvoitteista, joissa täytäntöönpano lain mukaan on mahdollista, saadaan täytäntöön pannuksi. Tästä johtuen

laatuhankkeen asettamispäätöksessä katsottiin, että tehokkuuden käsite ja sitä kuvaamaan pyrkivät mittarit tulisi määritellä. (Ulosottolaitos, 2021a)

Asianosaisten ja sivullisten oikeuksien huomioon ottaminen, sekä riittävä asian tutkiminen ja oikeaan ratkaisuun päätyminen, kuuluu lainkäytössä laadukkaaseen työhön. Vaikka asiassa ei voitaisi ryhtyä täytäntöönpanoon, voi työ olla laadukasta. Laadun mittaaminen on vaikeaa, eikä se ole mitattavissa yksin euromääräisen tuloksen perusteella. Ulosottoasian tullessa vireille, tulee asia tarkistaa ja kirjata oikein. Tarvittaessa hakijaa ohjataan täydentämään hakemustaan. Vireille tullessaan asia kirjautuu oikeaan täytäntöönpanolajiin.

Täytäntöönpanossa tehdään oikeat ja riittävät selvitykset sekä asian edellyttämät ja mahdolliset toimenpiteet. Laajasti ottaen hyvään laatuun kuuluvat myös asiakkaan palvelu ja neuvonta. Asianosaisille tulee antaa oikeat ja riittävät neuvot menettelyn eri vaiheissa. Työn laadusta voidaan saada käsitys seuraamalla muutoksenhaku- ja kanteluratkaisuja. Niiden määrä asioiden kokonaisvolyymiin suhteutettuna on kuitenkin pieni. (Ulosottolaitos, 2021a)

On mahdollista luoda erilaisia järjestelmiä laadun seurantaan. Nämä kuitenkin edellyttävät usein esihenkilöiltä manuaalista työn jäljen tarkastelua. Käytössä on ollut esimerkiksi estetodistuksen yhteydessä tehtyjen selvitystoimenpiteiden kirjaamisen tarkastelu. On myös pyritty luomaan määrittely niistä minimitoimenpiteistä, joilla este voidaan todeta ja vaatimus kannanotosta velallisen omaisuuden ulosottokelpoisuuden osalta. Laatuhankkeen asettamispäätöksen mukaan, laadukkaan ulosottotyön määrittely ja mahdollisuudet sen kuvaamiseen ja seurantaan olisi syytä selvittää. (Ulosottolaitos, 2021a)

Tehokkuus ja laatu -työryhmässä päätettiin rajata tehokkuuden ja laadun mittaaminen ulosoton perustehtävään eli maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoon ja suoraan ulosottokelpoisten saatavien perintään. Ulkopuolelle jäävät siis tässä vaiheessa hädät, lapsen huollon täytäntöönpanoasiat, turvaamistoimet, pakoteasiat, sakonmuuntoasiat ja muut tuomioistuimien määräämät velvoitteet. Tehokkuuden ja laadun mittaamisen kriteerit vaihtelevat eri yksiköissä ja toiminnoittain. Tästä syystä päädyttiin jakamaan arviointia niin, että se tehdään yksiköittäin ja jokaiselta yksiköltä pyydetään lausumaa niiden tehokkuuden ja laadun nykytilasta.

5 Tutkimuksen toteutus

Laatuhankkeen Tehokkuus ja laatu -työryhmä pyysi Ulosottolaitoksen yksiköiltä lausumaa niiden tehokkuuden ja laadun nykytilasta. Lausumassa pyydettiin myös kertomaan näkemys tehokkaan ja laadukkaan työn mahdollistavan toimintakulttuurin edellytyksistä sekä arvioita organisaatiouudistuksen tähänastisesta onnistumisesta. Opinnäytetyössä tehokkuutta, laatua ja niiden kehittämistä tutkitaan Ulosottolaitoksen laatuhankkeen perustäytäntöönpanoyksikölle osoittaman lausumapyynnön vastauksia avaamalla ja analysoimalla laadullisena sisällön analyysinä. Tehokkuuden ja laadun arvionnin tukena käytetään eduskunnalle annettua arviota Ulosottolaitoksen toiminnan tähänastisesta onnistumisesta, eduskunnan vastauksena antamaa arviota, tilasto- ja raportointitietoja sekä muutoksenhaku- ja kanteluratkaisuja.

Työn tukena käytetään julkisten lähteiden lisäksi ulosoton omaa intranettiä, sisäisen verkon kansioihin tallennettuja materiaaleja, ulosoton ohjelmistoa sekä koulutusmateriaaleja verkossa ja verkkolevyillä. Kirjallisuuslähteinä käytetään ainakin Tuula Linnan teoksia ulosotto-oikeudesta, ulosottoa koskevia lakeja, hallituksen esitystä rakenneuudistuksesta sekä muita uudistusta käsitteleviä julkaisuja. Laadullisena tutkimuksena tehdyssä opinnäytetyössä ei ole tarkoitus löytää absoluuttista totuutta perustäytäntöönpanon toiminnan onnistumisesta, vaan esitellä se näkemys, joka yksiköllä itsellään on onnistumisestaan. (Vilkka, 2021)

Tutkimus aloitettiin, kun Ulosottolaitos oli ollut nykymallisessa organisaatiossaan noin vuoden. Tutkimuksen pääasiallisena kohteena oleva lausuma perustäytäntöönpanoyksikön tehokkuuden ja laadun nykytilasta annettiin vuoden 2022 alussa. Tutkimusta jatkettiin vuoden 2023 keväälle asti, jolloin tuohon hetkeen asti kertynyt tilastotieto ja muu asiasta julkaistu materiaali ovat antaneet vaikutteensa tiedon arvioinnille. Myös oma ammattitaitoni ulosottotarkastajana ja taitoni tutkijana on kehittynyt prosessin aikana.

5.1 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmä

Laatuhankkeen Tehokkuus ja laatu -työryhmä pyysi Ulosottolaitoksen yksiköiltä lausumaa niiden tehokkuuden ja laadun nykytilasta sekä näkemystä tehokkaan ja laadukkaan työn mahdollistavan toimintakulttuurin edellytyksistä sekä arvioita organisaatiouudistuksen tähänastisesta onnistumisesta. Lausuma valikoitui tutkimukseni kohteeksi, sillä se sisälsi suppeasta muodostaan huolimatta kaikki ne pääkohdat, jotka itsekin katsoin perustäytäntöönpanon tehokkuuden ja laadun määrittelyn kannalta olennaisiksi asioiksi. Perustäytäntöönpanon tehokkuuden ja laadun tarkastelu puolestaan valikoitui tutkimukseni kohteeksi, koska työskentelen kyseisessä yksikössä ja sen kehittäminen kiinnostaa siksi erityisesti.

Perustäytäntöönpanon yksikön kuuleminen toteutettiin ryhmätyönä, johon osallistuivat yksikön johtava kihlakunnanvouti Veikko Minkkinen, yksikön kihlakunnanvoudit sekä tarkastaja jokaisesta yksikön toimipaikasta. Lausumassa esitettyihin kysymyksiin vastattiin kokoontumalla kahdesti noin neljä tuntia kestävään etäkokoukseen ja käyttäen apuna virtuaalista Mural-työtilaa. Kokouksissa käytiin läpi lausumapyynnön kysymykset yksi kerrallaan vastaten anonyymisti ensin kukin omalle muistilapulleen ja tämän jälkeen koostaen vastauksissa korostuneet pääkohdat yhteiseksi vastaukseksi. Johtava kihlakunnanvouti Minkkinen kokosi vastauksista lausuman, joka annettiin laatuhankkeelle 12.1.2022. Minkkinen kertoi lausumassaan todenneensa työtavan olleen hyvä ja sen kautta nousseen esiin sellaisia seikkoja, joiden merkitys ja laajuus ei ollut hänelle aikaisemmin selvillä. Tästä johtuen hän katsoi ryhmätyön toimineen samalla myös yksikön sisäisen kuulemisen välineenä.

Koska lausuman sisältö oli suppea ranskalaisin viivoin tehty kuusisivuinen listaus niistä seikoista, jotka kuulemistilaisuudessa nousivat esiin, katsoin, että tuloksien tarkemmasta tarkastelusta ja analysoinnista olisi hyötyä yksikön kehittämisen kannalta. Näin syntyivät tutkimuskysymykseni eli perustäytäntöönpanon yksikön tehokkuuden ja laadun määrittely, mittaaminen sekä sen arviointi, onnistuuko perustäytäntöönpano toteuttamaan tehtävänsä tehokkaasti ja laadusta tinkimättä. Opinnäytetyöni on tutkimuksellinen kehittämistyö.

Pääpaino on työelämän kehittämisessä, jota tehtiin tutkivalla otteella. Lausumapyynnön vastauksia avataan ja analysoidaan käyttäen laadullisen sisällönanalyysin menetelmiä.

Tutkimusaineistoa ei ole liitetty työhön, sillä en koe sen suppeasta luonteestaan johtuen tuovan tutkimukselleni lisäarvoa. Laadullisen tutkimuksen raportissa voidaan lainata alkuperäistä tekstiä, mutta katson, etteivät lainaukset täydentäisi tutkimustani, eivätkä siten ole tarpeellisia. Tuollaisten lainausten tarkoitus on yleensä todistaa tutkijan eli oma väitteeni todeksi. Oma aiheesta tekemäni analyysi on huomattavasti pohja-aineistoa laajempi. Tukena sisällönanalyysissä olen käyttänyt muun muassa Ulosottolaitoksen eduskunnalle antamaa arviota ulosoton organisaation uudistamisesta sekä tilasto- ja raportointitietoja. (Tuomi & Sarajärvi, 2018)

Laadullinen tutkimus soveltuu erityisen hyvin lainkäyttötoiminnan tehostamisen tutkimiseen, sillä kuten lainkäytössäkin, myös laadullisessa tutkimuksessa ote on usein ymmärtävä ja tulkinnallinen. Lainkäyttötoiminnassa on noudatettava monia tarkkoja säädöksiä ja näistä johtuen tehostamistoimintakin vaatii usein valtioneuvostotasoista päätöksentekoa. Perustäytäntöönpanon yksikön lausumassa korostuu vahvasti ne toimet, joihin yksikkö itse voi ryhtyä toimintaansa tehostaakseen ja positiivinen ote oman työn kehittämiseen heijastuu vastauksista. (Tuomi & Sarajärvi, 2018)

Teoriaa tarvitaan laadullisen tutkimuksen taustalle. Jotta tulevia vastauksia voidaan avata ja analysoida, tarvitsee lukijan tietää pääpiirteissään ulosoton ja etenkin perustäytäntöönpanon toimintamallit. Se, millaisia merkityksiä tutkittavalle ilmiölle annetaan, vaikuttaa tutkimustuloksiin. Koska oma tavoitteeni on kehittää perustäytäntöönpanon toimintoa, tuon esiin niitä ongelmia, joita yksikössä tehokkuuden ja laadun osalta kohdataan. Tavoitteeni on myös kehittää toimintoa ja siksi tuoda esiin niitä seikkoja, jotka voisivat tehostaa toimintaa tai auttaa sitä säilyttämään laatunsa. (Tuomi & Sarajärvi, 2018)

5.2 Perustäytäntöönpanon yksikön lausuma laatuhankeelle

Perustäytäntöönpanon lausumassa esiin nousseista asioista Minkkinen nosti esiin erityisesti tietojärjestelmien häiriöiden ja toimimattomuuden merkityksen tehokkuudelle, johon hän katsoi tulevan jatkossa kiinnittää enemmän huomiota. Lausumapyynnössä esitetyt kysymykset tehokkuuden osalta olivat seuraavat:

1. Mitä tehokkuus tarkoittaa toimintayksikön tehtävissä maksuveloitteen täytäntöönpanossa?
2. Mitä tehokkuuteen liittyviä tavoitteita yksikössä asetetaan?
3. Mitä yksikön omia mittareita tehokkuuden mittaamiseen on?
(Täytäntöönpanoyksiköiden osalta ei ole tarkoitus käydä tässä läpi yleisiä käytössä olevia Ulosottolaitoksen tulosmittareita)
4. Onko jotain toiminnan tuloksia, joita ei tällä hetkellä mitata, mutta joiden mittaaminen olisi tehokkuuden näkökulmasta tarpeellista?
5. Mitkä seikat toimintayksikkö tunnistaa tehokkaan toiminnan esteiksi (oletuksella että resurssointi ja muut organisaatiouudistuksen käynnistysvaiheen ongelmat on ratkaistu)?
6. Tukeeko voimassa oleva ohjeistus / suositukset toimintayksikön tehokkuutta?
7. Tukeeko Ulosottolaitoksen tulosohjaus mielestänne toiminnan tehokkuutta?

Lausumapyynnössä esitetyt kysymykset laadun osalta olivat seuraavat:

1. Mitä laatu tarkoittaa maksuveloitteen täytäntöönpanossa toimintayksikössänne?
2. Mitataanko tai seurataanko laatua toimintayksikössä? Miten laatu varmistetaan?
3. Millä mittarilla laatua käsityksenne mukaan toimintayksikön työtehtävissä tulisi tai olisi mahdollista mitata?
4. Mitkä seikat toimintayksikkö tunnistaa laadukkaan toiminnan saavuttamisen esteiksi?
5. Tukeeko voimassa oleva ohjeistus / suositukset toimintayksikön laatua (kattavuus, kehittämistarpeita?)

Organisaatiouudistuksen vaikutusten arviointia koskivat seuraavat kysymykset:

1. Miten näette ulosoton organisaatiouudistuksen parantavan toimintayksikön toiminnan tehokkuutta?
2. Onko organisaatiouudistuksella nähtävissä toimintayksikön tehokkuutta heikentäviä vaikutuksia?
3. Miten näette organisaatiouudistuksen parantavan toimintayksikön edellytyksiä laadukkaalle työlle?
4. Onko organisaatiouudistuksella nähtävissä toimintayksikön laatua heikentäviä vaikutuksia?

Toimintakulttuuria koskeva kysymys oli ”Minkälaista toimintakulttuuria ulosotossa edellytetään saavuttaaksemme tehokkuutta ja laatua?”.

5.2.1 Toimintakulttuuri ja tehokkaan työskentelyn edellytykset

Perustäytäntöönpanon yksikön tarkastajat, kihlakunnanvoudit ja johtava kihlakunnanvoudi olivat yksimielisiä siitä, että tehokas ja laadukas toimintakulttuuri edellyttää yhteisen tavoitteen näkemistä toimintaa ohjaavana tekijänä. Käytännössä tämä vaatii johdolta oikein kohdennetut resurssit sekä läpinäkyvyyttä johtamiseen ja päätöksentekoon. Johdon on osoitettava luottamusta henkilöstön ammattitaitoon ja tarvittaessa tukea ammattitaidon säilyttämistä ja kehittämistä. Henkilöstölle tulee taata mahdollisuus jatkuvaan oppimiseen. Vanhoista hyvistä toimintamalleista tulee oppia ja samalla on uudistuttava ja oltava uudistuksennälkäisiä. Työntekijöiden osalta tehokas ja laadukas toimintakulttuuri tarkoittaa toisten työn arvostamista ilman syyttelyä tai väheksymistä yli yksikkörajojen. Omasta työstä tulee voida kokea iloa ja ylpeyttä.

Velallisten käsittelyn oikeassa täytäntöönpanoyksikössä katsottiin vaikuttavan merkittävästi tehokkuuteen. Tehokkuuden edellytyksenä on myös työmäärän oikea jakautuminen yksiköiden välillä ja perustäytäntöönpanon yksikön sisällä. Toimenpiteiden tulee olla oikea-aikaisia. Lyhyt käsittelyaika katsottiin yhdeksi tehokkuuden mittariksi. Tehokkaassa perustäytäntöönpanossa tarkoituksenmukaiset toimenpiteet tehdään velallisen tilanteen mukaan. Kaikki edellä mainittu edellyttää annettujen ohjeiden selkeyttä.

Optimaalisen tehokkuuden ja laadun löytäminen asettaa vaatimuksia Ulosottolaitoksen toimintakulttuurille. Yhteisen tavoitteen näkeminen toimintaa ohjaavana tekijänä on ensimmäinen asia, johon toimintakulttuurissa pitää kiinnittää huomiota. Tärkeänä nähtiin myös se, että johtaminen ja päätöksenteko on läpinäkyvää. Tehokas ja laadukas ulosotto edellyttää, että resurssit kohdennetaan oikein laitoksen sisällä. Henkilöstön ammattitaitoon tulee olla luottamusta. Sen säilyttämiseen ja kehittämiseen tulee tarvittaessa tarjota tukea. Kaikkien pitäisi voida kokea iloa ja ylpeyttä omasta työstä sekä samalla arvostaa toisten työtä syyttelemättä tai väheksymättä. Vanhoja toimintamalleja tulee tarkastella kriittisesti ja niistä tulee luopua, mikäli parempia ja tehokkaampia kehitetään tilalle. Katsottiin, että into uudistumiseen olisi suotuisaa toimintakulttuurille. Ulosottolaitoksessa tulee taata mahdollisuus jatkuvaan oppimiseen.

5.2.2 Tehokkuus maksuvelvoitteen täytäntöönpanossa

Perustäytäntöönpanon yksikössä on asetettu tavoitteet käsittelyajalle ja perimistulokselle. Myös tehtyjä toimenpiteitä seurataan samoin kuin tekemättä olevien toimenpiteiden määrää. Yksikössä on asetettu tehokkuuteen liittyviä tavoitteita, kuten käsittelyaika, tehtyjen toimenpiteiden määrä, toistuvaistulolle tehtyjen maksukieltojen kohdistusjärjestysten määrä sekä tekemättä jääneiden toimenpiteiden määrä. Sekä tarkastajat että esihenkilöinä toimivat kihlakunnanvoudit olivat yhtä mieltä siitä, että näitä tavoitteita ei ole selkeästi tuotu esiin henkilötasolla. Esihenkilöt tarkastavat asianhallintajärjestelmä Uljaksessa tarkastajan työtilanteen työpinoseurantana eli tarkastelemalla tehtyjä ja tekemättömiä toimenpiteitä. Asianhallintajärjestelmä Uljaasta saatavat raportit ovat sekä tarkastajan että esihenkilön tarkasteltavissa. Perustäytäntöönpanon yksiköllä ei ole käytössään omia mittareita tehokkuuden mittaamiseen, vaan nämä samat mittarit ovat käytössä kaikilla täytäntöönpanoyksiköillä. Asetetut tavoitteet ovat kuitenkin yksiköissä erilaisia niiden täytäntöönpanotehtävien erilaisuudesta johtuen.

Koska työhyvinvointi vaikuttaa vahvassa roolissa tehokkuuteen, katsottiin se yhdeksi tehokkuustavoitteeksi. Työhyvinvointia mitataan VMBarolla, eli valtion henkilöstötutkimuksella. Tutkimuksella seurataan henkilöstön työtyytyväisyyttä,

lähiesihenkilöiden johtamistyön onnistumista sekä valtion palkkausjärjestelmän käytännön toimivuutta (VMBaro, n.d.). Jaksamisen ja yleisen hyvinvoinnin seuranta ei muulla tavoin tehdä, mutta perustäytäntöönpanon yksikön lausumassa katsottiin, että sen tarkastelu olisi hyödyllistä yksikön tehokkuuden kannalta. Ulosottotarkastajilla on työssään liukuva työaika sekä työajantasoitusjärjestelmä. Seuranta kuuluu esihenkilön tehtäviin, kuten myös sairauspoissaolojen seuranta. Työpaikalla sovitut menettelytavat ja poissaolojen seurantaan kuuluvat toimet ovat osa henkilöstön työkyvyn tukemisen toimenpiteitä ja varhaisen työkykyyn liittyvän uhan tunnistamista. Johto seuraa henkilötyövuosien käyttöä. Käytössä olevat henkilötyövuodet on sovittu laitoksen budjetissa.

Velallisten käsittelyn oikeassa täytäntöönpanoyksikössä katsottiin vaikuttavan merkittävästi tehokkuuteen. Tehokkuuden edellytyksenä on myös työmäärän oikea jakautuminen yksiköiden välillä ja perustäytäntöönpanon yksikön sisällä. Toimenpiteiden tulee olla oikea-aikaisia. Lyhyt käsittelyaika katsottiin yhdeksi tehokkuuden mittariksi. Tehokkaassa perustäytäntöönpanossa tarkoituksenmukaiset toimenpiteet tehdään velallisen tilanteen mukaan. Kaikki edellä mainittu edellyttää annettujen ohjeiden selkeyttä.

Perustäytäntöönpanon yksikössä katsottiin, että joitain toiminnan tuloksia ei vielä seurata, vaikka se voisi olla tehokkuuden kannalta hyödyllistä. Asioiden kiertonopeustunnuslukua eli sitä lukemaa, joka kertoo miten nopeasti kunkin tarkastajan kohdalla asiat virtaavat läpi, voisi tarkastella tehokkuuden kannalta. Samoin voisi suhteuttaa saapuneiden asioiden määrää käsiteltyjen velallisten määrään. Myös käytetyn työajan määrää voisi tarkastella tehokkuutta arvioitaessa, kun sen suhteuttaisi tehdyn työn määrään. Ulosottolaitoksessa lasketaan tulostittareilla perinnän onnistumista ja tuottavuutta, mutta näiden mittareiden käyttöä tehokkuuden arvioinnissa ei vielä hyödynnetä. Käytössä olevat tulostittarit ovat:

- perinnän onnistuminen asiamääristä prosentteina
- perinnän onnistuminen rahamääristä prosentteina
- keskimääräinen käsittelyaika kuukausina
- tuottavuus asiamääristä
- tuottavuus rahamääristä
- velkojille tilitetty rahamäärä euroina

- käsiteltyjen asioiden lukumäärä
- velallisen ensimmäisen kertymän saapuminen kolmen kuukauden sisällä vireilletulosta prosentteina
- suppean perinnän esteen tekeminen kolmen kuukauden sisällä vireilletulosta prosentteina
- normaalin perinnän este kolmen kuukauden sisällä vireilletulosta prosentteina
- velallisen ulosottoselvityksen tekeminen kolmen kuukauden sisällä vireilletulosta prosentteina
- velallisselvitysten lukumäärä
- veloistaan maksamalla selviytyneiden velallisten lukumäärä
- varattomaksi todettujen velallisten lukumäärä

Kaikilla näillä mittareilla tulkittu tehokkuus on kuitenkin edelleen tulkinnanvaraista, sillä jokainen täytäntöönpanotoimi voi viedä minimiajan tai selvittelyyn ja ratkaisuun voi mennä useita tunteja – jopa päiviä. Tästä syystä olisi hyvä kehittää mittari painotettuun toimenpiteiden tehokkuuden seurantaan.

Onnistuneen asiakaspalvelutyön katsottiin säästävän työaikaa ja parantavan lopputulosta. Asiakkaille tulisi siis pyrkiä antamaan oikea-aikaisesti kaikki sellainen informaatio, jota he tarvitsevat. Tulisi myös varmistaa, että ohjeet ymmärretään. Esimerkiksi ulosoton lievennyksiä hakiessa velallisia ohjeistetaan liittämään hakemukseen kaikki asian käsittelyyn vaikuttavat liitteet, jotta niitä ei tarvitse erikseen pyytää. Ulosotossa mitataan veloistaan maksamalla selviytyneiden lukumäärää, mutta selviytymisen mittaamiseen kaivattaisiin lisää työkaluja, jotta tilanteeseen ehditään puuttua ajoissa. Asiakaspalveluun kuuluu myös velallisen ohjaaminen oikeanlaisen avun piiriin. Tämä tarkoittaa ulosottovelallisten kannalta usein ohjausta valtion oikeusaputoimistojen tarjoamaan talous- ja velkaneuvontaan. Tehokkuuden ja läpinäkyvyyden kannalta pidettiin tärkeänä, että ulosoton asianosaisia kohdellaan yhdenvertaisesti. Tämä edellyttää ohjeiden selkeyttä ja toimintatapojen yhdenmukaisuutta.

Tehokkaan toiminnan esteitä pohdittaessa lähes kaikki nostivat esiin tietotekniikan ongelmat. Koko valtionhallinnon verkko on ollut useasti kokonaan poissa käytöstä. Lisäksi

yksittäisiin ohjelmiin kohdistuvat ongelmat saattavat lamauttaa työnteon Ulosottolaitoksessa kokonaan. Koska kaikki työ tehdään selainpohjaisessa asianhallintajärjestelmässä Uljaassa, ei työtä voi tehdä, mikäli verkko tai ohjelma ei toimi. Korona-aikana etätyö oli perustäytäntöönpanon yksikössä pakollista kaikille, joille se oli olosuhteiden puitteissa mahdollista, joten myös ongelmat etäyhteydessä aiheuttivat paljon ongelmia. Kenties jo hieman vanhanaikaisen asianhallintajärjestelmä Uljaksen soveltuvuutta perustäytäntöönpanon massaperintään epäiltiin, sillä sama velallinen tulee esiin useissa työpinoissa ja niin sanottu yhden kosketuksen taktiikka voisi nopeuttaa ratkaisujen tekoa. Tietojärjestelmiä kehitetään jatkuvasti. Tietojärjestelmien tuottama hyöty kohdentuu laadukkaampaan työn tekemiseen. Laadukkaat ratkaisut vähentävät moninkertaista työtä.

Kullakin ulosottotarkastajalla on vastuullaan satoja velallisia. Isoimmillaan vastuulla oleva velallismäärä on ollut osalla tarkastajista yli 2000. Isot rootelit ja sijaistukset vaikeuttavat tehokasta työntekeä. Kun ulosottotarkastaja on poissa työstä esimerkiksi loman tai sairausloman takia, sijaistaa tarkastajan tiimi myös poissaolijan rootelissa. Pahimmillaan tilanne on voinut olla se, että tarkastajalla on vastuullaan useita tuhansia velallisia. Tämä on koettu tehokkuuden osalta suureksi esteeksi, sillä näin suurilla velallismäärillä ei ehdi tekemään kuin aivan pakollisimmat toimenpiteet. Poissaolo vaikuttaa siis sekä sijaistajan, että sijaistettavan työtilanteeseen. Lomasta toipuminen tarkoittaa viikkojen kirimistä rootelin kuntoon laittamisessa. Edellä mainittujen lisäksi tehokkaan toiminnan esteiksi nähtiin turhat siirrot täytäntöönpanolajien välillä ja laajan täytäntöönpanon tekemättömien töiden paikkaaminen. Tällä tarkoitettiin muun muassa puutteellista dokumentointia tai vain laajan täytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvien toimenpiteiden puuttumista, jolloin vastuu jouduttiin siirtämään uudelleen laajaan täytäntöönpanoon toimien loppuun saattamiseksi.

Myös ohjeiden ja suositusten löytämisessä koettiin olevan ongelmia. Ulosottotarkastajan työssä tiedon hallinnalla, omaksumisella ja jatkuvalla oppimisella on suuri merkitys. Työntekoon liittyviä ohjeita on valtavasti ja oikeiden, ajantasaisten ohjeistusten ja suositusten löytäminen on ajoittain hankalaa tietovyöryn monikanavaisuudesta johtuen. Ohjeita toimitetaan sähköpostitse, koulutustilaisuuksissa, verkko-oppimisalustalla, intrassa ja palaverissa. Tämän lisäksi tulisi itse seurata ajantasaista ohjeistusta ja lainsäädäntöä. Myös vanhentuneiden ohjeistusten poistamisessa katsottiin olevan puutteita. Erilaiset

toimintatavat saattavat siis johtua myös siitä, että noudatetaan vilpittömässä mielessä eri ohjeistuksia. Ohjeista todettiin, että ne eivät ole suoraan käyttökelpoisia, vaan jättävät liikaa tulkinnanvaraa. Katsottiin, että ohjeiden tulisi olla yhdessä paikassa ja niiden voimassaolossa pitäisi olla selkeät merkinnät. Todettiin, että myös yksikön sisäisessä tiedottamisessa on vielä kehitettävää ja pohdittiin, miten saadaan ajantasainen tieto myös niille, jotka eivät ole olleet itse paikalla koulutustilaisuudessa.

Ulosottolaitoksen tulosohjauksen nykymallin ei koettu tukevan tehokkuutta. Tavoitteiden jalkauttaminen tarkastajatasolle ei ole toteutunut. Tulosohjauksen ongelmana on vanhan organisaatiomallin näkyminen siinä. Tulosohjaukseen ei palata vuoden aikana.

Perustäytäntöönpanon resurssit eivät ole vielä kertaakaan olleet kunnossa, joten oikeaa tekemisen tasoa ei päästy määrittelemään. Tulostavoitteiden läpinäkyvyys ja seuranta ei toteudu.

5.2.3 Laatu maksuveloitteen täytäntöönpanossa

Lausumassa arvioitiin, mitä laatu tarkoittaa maksuveloitteen täytäntöönpanossa.

Ensisijaisesti nostettiin esiin lainmukainen toiminta sekä se, että päätökset tehdään kerralla oikein. Näin saavutetaan velallisten ja hakijoiden yhdenmukainen kohtelu ja lopputulos.

Päätöksenteon tulee olla läpinäkyvää. Läpinäkyvyys taataan perustelemalla päätökset huolellisesti. Myös muun dokumentoinnin tulee olla huolellisesti tehtyä ja dokumentoinnin toimintatapojen yhtenäisiä. Laadun varmistamiseksi Ulosottolaitoksessa pyritään yhdenmukaisiin toimintatapoihin. Yhdenmukaisia toimintatapojen edistämiskeinoja ovat perehdyttäminen, kouluttaminen ja ohjeistaminen. Myös perintäryhmät sekä kollegat huolehtivat laadusta keskustelemalla keskenään oikeasta menettelystä. Myös esihenkilöinä toimivien kihlakunnanvoutien apu vaikeissa asioissa lisää laatua. Laadun seurannassa katsottiin kuitenkin olevan vielä paljon kehitettävää.

Laatuvaatimuksista huolimatta perustäytäntöönpanon yksikössä ei juurikaan mitatata tai seurata laatua. Laadun seuraaminen koettiin vaikeaksi ja ainoa käytössä oleva keino tällä hetkellä on niiden päätösten tarkempi tarkastelu, joiden osalta on tehty kantelu tai valitus. Valitusasian lopputuloksesta voidaan vetää johtopäätöksiä laadun osalta. Mikäli

ulosottotarkastajan tekemää päätöstä ei muuteta tuomioistuimessa, voidaan tulkita päätöksen perustelujen olleen riittävät. Laatua voidaan arvioida myös saadun asiakaspalautteen kautta, joskin palautteen vastaanottamisessa on huomionarvoista se, että asiakkaan kokemus tilanteesta ei välttämättä ole absoluuttinen totuus. Laatua olisi mahdollista seurata myös pistotarkastuksin, mutta ainakaan toistaiseksi näin ei ole tehty. Tehtyjen toimenpiteiden määrää tarkastelemalla voidaan vetää joitain johtopäätöksiä laadusta. Nopeasti tehdyt, etenkin velallisen kannalta myönteiset päätökset, saattavat kertoa siitä, että on yritetty päästä ratkaisuihin helpolla. Kuitenkin joku voi tehdä laadukkaita päätöksiä nopeasti, kun taas toinen tekee päätöksiä vajailla perusteluilla hitaasti.

Laadun varmistamiselle ei ole suoraa keinoa. Perustäytäntöönpanossa on koettu, että laajasta täytäntöönpanosta siirtyneiden asioiden osalta joudutaan tekemään laadun tarkkailua, sillä siellä tehty dokumentointi on usein puutteellista. Tämän ei katsota kuitenkaan olevan tarkoituksenmukaista, eikä perustäytäntöönpanon tehtävä. Koska päätösten pohjautumiselle dokumentointiin on laitoksessa asetettu vähimmäisvaatimukset, on edellisen käsittelijän merkintöjä kuitenkin täydennettävä, mikäli ne ovat puutteellisia. Asia olisi korjattavissa yhdenmukaistamalla ohjeistuksia ja seuraamalla ohjeistusten noudattamista kaikissa täytäntöönpanoyksiköissä. Jotta perustäytäntöönpanon laatua voitaisiin seurata tarkemmin, tulisi kunkin ulosottotarkastajan tekemää dokumentointia ja päätösten perusteluja tarkastella kokonaisuutena huomioiden myös päätöksentekotahti ja perintätulos.

Perustäytäntöönpanon yksikössä laadukkaan toiminnan saavuttamisen esteiksi koettiin ensisijaisesti kiire ja suuri työmäärä. Kullakin tarkastajalla on vastuullaan satoja velallisia. Määrä tarkastajaa kohden on pahimmillaan ollut jopa yli kaksituhatta. Poissaoloja, kuten lomaa, sairauspoissaoloja ja koulutuspoissaoloja on paljon ja sitä myöden sijaistus lisää paikalla olijoiden työmäärää. Henkilöstön vaihtuvuus on sekä mahdollisuus että haaste laadun kannalta. Henkilöstön vaihtuvuus on suurta ja toiminnon resurssit eivät ole vielä lausumanantoajankohtana tasaantuneet. Kuten tehokkuudenkin osalta, myös laadun esteenä nähtiin tietojärjestelmässä olevat toistuvat häiriöt. Häiriöistä johtuen voidaan joutua siirtämään ratkaisujen tekoa ja näin kokonaisprosessi hidastuu.

Laadukkaan toiminnan saavuttamisen esteeksi koettiin myös asiakasyhteydenottojen monikanavaisuus. Asiakkaille tarjotaan mahdollisuutta soittaa, lähettää sähköpostia, asioida Suomi.fi-palvelun kautta tai ulosoton omassa sähköisessä asiointipalvelussa.

Perustäytäntöönpano, kuten muutkin ulosottolaitoksen yksiköt ovat huomanneet ohjeiden löytämisen olevan vaikeaa, sillä myös näille on monta sijaintia. Perustäytäntöönpanon yksikössä on koettu, ettei koulutukseen ole saatu keskushallinnolta riittävästi resursseja. Toiminnan yhdenmukaistamiseen tulisi kiinnittää myös enemmän huomiota, sillä tällä hetkellä virkamiehillä on erilaisia linjauksia esimerkiksi rajoittamispäätöksissä ja tämä voi näyttää ulospäin huonolta laadulta.

Työn keskeytykset etenkin puhelinaikana tulevien puheluiden johdosta häiritsevät työhön keskittymistä. Usein päivittäinen puhelinaika täytyy käyttää kokonaisuudessaan asiakaskontakteihin vastaamiseen ja lainkäyttöharkintaa enemmän vaativa päätöksentekotyö jää muihin ajankohtiin. Iso ongelma on myös tietojärjestelmien toistuva toimimattomuus. Koska asianhallintajärjestelmä Uljas toimii selaimessa, ei sen käyttö ole mahdollista, mikäli internet-yhteydessä tai valtionhallinnon suojatussa yhteydessä on vikaa. Uljas-järjestelmässä on myös toisinaan toimimattomuutta, jolloin vikana voi olla työpinojen päivittymättömyys, lähetysten epäonnistuminen tai se, että liiteasiakirjoja ei pysty lisäämään.

Perustäytäntöönpanon yksikössä katsottiin, että voimassa oleva ohjeistus ja suositukset tukevat toiminnan laatua, mutta tiedon löytäminen on välillä haasteellista. Ohjeistusta ja koulutusta on paljon ja tämän lisäksi tulisi pysyä kartalla tulossa olevista velallisen taloudelliseen asemaan mahdollisesti vaikuttavista lainmuutoksista. Koska perustäytäntöönpanossa velallisia on kullakin tarkastajalla paljon, päätösten pohjana oleva tieto tulisi saada nopeasti selvitettyä. Todettiin, että keskushallinnolta tulevat suositukset ja ohjeistukset ovat joltain osin vanhoja ja niitä tulisi päivittää. Nuo ohjeistukset ovat osaltaan hyvin informatiivisia, mutta ohjeistus siitä miten toimet käytännössä tulisi tehdä jää puuttumaan. Näin ohjeistus jää tarkastajien tulkinnan varaan ja siten toiminta ei ole välttämättä keskenään samanlaista ja laadun voidaan katsovan kärsivän. Katsottiin, että ohjeistuksen hallinnointiin tulisi saada lisäresursseja, sillä ohjeiden keskitetty löytäminen alkaa todella merkittävällä tavalla tuottamaan harmia.

5.2.4 Organisaatiouudistuksen vaikutuksen arviointi

Ulosoton organisaatiouudistuksen arvioitiin mahdollisesti nopeuttavan käsittelyaikoja. Tehokkuuden arvioitiin parantuvan, kun velallisten asiat käsitellään oikean laajuisesti. Perustäytäntöönpanon kannalta organisaatiouudistuksen nähtiin parantavan tehokkuutta jo pelkästään sillä, että yksiköllä on selkeät perustehtävät. Organisaatiouudistuksen nähtiin parantavan toimintayksikön edellytyksiä laadukkaalle työlle. Yhtenäisiä käytänteitä on helppo noudattaa, kun koko maassa samaa tehtävää tekee vain yksi yksikkö. Perustäytäntöönpanon lukuisat koulutukset ja tiedotustilaisuudet sekä muu tiedottaminen edistävät yhdenmukaisuutta. Yksikössä ollaan valmiita kehittymään ja omaksumaan uusia toimintatapoja ja omia käytänteitä voidaan jatkuvasti parantaa, sillä yksikössä voidaan keskittyä vain perustäytäntöönpanon tehtäviin. Koska yksikkö on uusi, vanhat toimintamallit eivät rajoita perustäytäntöönpanon yksikön toimintaa siten kuin ehkä laajan täytäntöönpanon puolella.

Toimintayksikön tehokkuutta heikentävinä vaikutuksina nähtiin puolestaan se, ettei laajan täytäntöönpanon ja perustäytäntöönpanon rajapintaa ole tarkasti määritelty. Epäselvien velallisten yksiköiden välisten siirtoerusteiden arvioitiin aiheuttavan kitkaa yksiköiden välille. Perustäytäntöönpanossa koettiin, ettei siirtoerusteita ole tiedotettu riittävästi tai kaikki eivät ole lukeneet asiaa koskevia tiedotteita. Katsottiin, että mikäli työnjako yksiköiden välillä ei toimi sujuvasti, ei tehokkuuskaan parane. Perustäytäntöönpanossa koettiin, että yksiköiden välillä on ”me ja ne” -vastakkainasettelua. Koettiin myös, että uutena yksikkönä perustäytäntöönpanon yksikkö ei ole päässyt kertomaan mielipiteitään toimintatavoista. Kokemus oli, että perustäytäntöönpanon henkilöstöä ei kuulla, eikä kuunnella. Vanhoista toimintatavoista pyritään pitämään sitkeästi kiinni ja toimintatapoja johdetaan vanhoista käytännöistä. Yksikköä kuormittavat virheelliset ja tarpeettomat velallissiirrot sekä toimintojen siiloutuminen. Koettiin, että kunkin virkamiehen ja yksikön vastuut ovat vielä epäselviä ja siksi jokainen pitää kiinni niistä työtehtävistä, jotka itse katsoo omakseen. Yksiköiden välinen henkilökohtainen kanssakäyminen on vähentynyt, koska asiantuntijajärjestelmä mahdollistaa ja laitoksen ohjeistus edellyttää asioimaan kasvottomasti sähköistä reittiä suoraan järjestelmässä.

Laatua heikentävänä seikkana nähtiin se, että yksikköjen välinen viestintä ei aina toimi kitkatta. Perustäytäntöönpanon yksikön toiminnan kannalta tarpeellisten muutoksien tekeminen omaan toimintaansa kaatuu usein yksiköiden välisten tehtävänkuvien epäselvyyteen ja perustäytäntöönpanon toimivallan puutteeseen. Koko laitoksen työn laatu paranisi, mikäli asioista sovittaisiin yhteisesti tasavertaisina. Muiden täytäntöönpanoyksiköiden katsottiin estävän perustäytäntöönpanon kehittymistä sille sopivaan muottiin rajoittamalla esimerkiksi velallisten siirtoerusteita. Vaikka vastuulosottomiehen vaihtumisen katsottiin lisäävän laadukkuutta tasavertaisemman velallisten kohtelun osalta, huolenaiheeksi nousi se, että kokonaiskuva velallisesta voi jäädä puutteelliseksi vastuun vaihtuessa. Tosin perustäytäntöönpanossa velallismäärät ovat niin suuria, että ylipäätään jäätiin pohtimaan, jääkö velallisen kunnolliseen tarkasteluun yksikössä riittävästi aikaa.

6 Tulosten tarkastelu, johtopäätökset ja pohdinta

Ulosotto-organisaation näkökulmasta toiminta on mahdollisimman tehokasta, kun oikea täytäntöönpanolaji valikoituu mahdollisimman nopeasti ja tarvittavat siirrot täytäntöönpanolajien välillä tapahtuvat nopeasti. Nopea toiminta edellyttää ohjeiden ja ohjeistusten selkeyttä sekä hyvää löydettävyyttä. Tietojärjestelmien tulee tukea toimintaa, eikä ne tai muu tekniikka saisi ainakaan hidastaa työskentelyä. Ulosoton hakijoiden näkökulmasta toiminta on tehokasta, kun mahdollisimman suuri osuus täytäntöönpanoon haetuista veloista saadaan heille tilitettyä. Velallisten osalta tehokkuutta on se, että velallisiin kohdistuvat pakkotäytäntöönpanotoimet tehdään lainmukaisesti ja asianmukaisesti. Velallisten kulloinenkin tilanne huomioidaan yksilöllisesti, mutta kuitenkin tasapuolisesti. Pyrkimyksenä on velallisen taloudellisen toimintakyvyn palauttaminen. Velallisten taloudellisen toimintakyvyn palautuminen edistää myös luottoyhteiskunnan rakenteiden säilymistä.

Ulosottomenettely perustäytäntöönpanon yksikössä on tehokasta, kun yksikköön valikoituvat oikeat velalliset ja heidän asiansa saadaan käsiteltyä niin nopeasti kuin on laadukkain ratkaisuin mahdollista. Yksikön valikoituminen tapahtuu pääsääntöisesti automaattisesti asianhallintajärjestelmään asetettujen parametrien avulla. Kun uuden

velallisen asia kirjataan, valikoituu yksikkö perustäytäntöönpanoon, kun kyseessä on muu luonnollinen henkilö kuin elinkeinonharjoittaja, jonka velkasaldo ei ylitä Ulosottolaitoksessa asetettua 5000 euron rajaa. Tehokkuutta on omiaan syömään velallisten tarpeeton siirtely täytäntöönpanolajien välillä sekä päällekkäinen työ. Yhteistyön tulee sujua myös operatiivisia täytäntöönpanotehtäviä tukevan Yhteiset palvelut -yksikön kanssa, joka tekee ns. toimistotehtäviä eli kirjaamista, maksuliikenteen hoitoa, asiakaspalvelua ja yleisiä toimistopalveluita. Prosessien ja tehtävänkuvien selkeys on tehokkaan toiminnan edellytys.

Työn laatua ei juurikaan seurata perustäytäntöönpanossa. Seuranta on koettu vaikeaksi. Vain valitusten tai kanteluiden kohteena olevat päätökset otetaan tarkemman tarkastelun alle. Kantelut ja valitukset tulevat useimmiten velallisilta, jotka ovat tyytymättömiä tehtyyn ulosmittaukseen tai kielteiseen rajoituspäätökseen. Näin ollen kielteiset rajoituspäätökset vaativat käytännössä usein tarkempaa perustelua kuin myönteiset. Ulosoton hakijoille ei lähde tietoa velalliselle myönnettyistä rajoituksista, joten laadullisesti usein hyvinkin heikosti perustellut päätökset eivät koskaan kohtaa laatutarkastelua. Velallisten yhdenmukaista kohtelua ei voida varmistaa, jos perusteluilla ei ole vähimmäislaatuvaatimuksia samoin kuin muulla ulosottomiehen dokumentoinnilla on.

Perustäytäntöönpanon yksikön onnistumista tehtävässään on vielä kahden ja puolen vuoden jälkeenkin vaikeaa tyhjentävästi arvioida. Tutkimuksen kohteena olleen lausuman pohjalta voidaan todeta, että työ yksikössä on niin tehokasta kuin se olemassa olevilla resursseilla on mahdollista. Perustäytäntöönpanon tehokkuuden ja laadun suurimmaksi haasteeksi osoittautuivat puutteelliset resurssit, kiire ja suuri työmäärä sekä yksiköiden välisten työtehtävärajapintojen epäselvyys. Lakiin ei ole kirjattu yksityiskohtaisia menettelyohjeita yksiköiden välisistä siirroista tai päätöksenteon pohjana olevien merkintöjen vähimmäistoimenpiteistä. Näitä on pyritty ohjeistamaan keskushallinnon taholta, mutta ohjeissa olisi vielä täsmentämisen varaa. Tehokkuutta ja laatua puolestaan tukevat valtakunnallisen perustäytäntöönpanon yksikön yhdenmukainen perehdytys ja ohjeistus. Laadullista seuranta voitaisiin kuitenkin tehdä enemmän ja muillakin keinoin kuin seuraamalla vain muutoksenhaku- ja kanteluratkaisuja. Tuottavuuden haasteeksi Ulosottolaitoksessa on koettu vanhentunut toimintatapakulttuuri, henkilöstön järjestelmäosaamisen puutteellinen taso ja laajan toimialueen toimintatapojen erilaisuus.

Vanhoista toimintatavoista pitäisi oppia pois ja lisäksi IT-osaamisen perustasoa tulisi kasvattaa.

Koska tutkittava lausuma on perustäytäntöönpanon yksikön näkemys omasta tehokkuudestaan ja laadustaan, tulee myös huomioida mahdollinen inhimillinen oman edun tavoittelu. Tämä tarkoittaa tutkittavassa tapauksessa usein muista johtuvien ongelmien liioittelua ja omasta toiminnasta johtuvien heikkouksien vähättelyä. Tuolloin ei välttämättä huomata tarkastella asiaa muiden osapuolten kannalta. Tilaisuudessa, jonka pohjalta lausuma laadittiin, oli edustuksellinen osuus ulosottotarkastajista. Lausumassa annetut arviot ja näkemykset olisivat saattaneet olla tarkempia, jos vastauksia olisi pyydetty kaikilta ulosottotarkastajilta. Onnistumisen osalta olisi mahdollisesti löydetty uusia näkökulmia ja ajatuksia. Tehokkuuden ja laadun esteiden osalta paikalla olleiden voutien ja tarkastajien edustajien näkemykset todennäköisesti kuitenkin vastaavat yksikön tarkastajien yleistä näkemystä. Koska perustäytäntöönpano on uusi yksikkö, ei vastaavaa analyysiä sen työskentelystä ole aiemmin tehty eikä vertailu sellaiseen siksi ole mahdollista. Katson, että täysillä resursseilla ja täsmällisemmällä ohjeistuksilla toimintaa onnistuttaisiin tehostamaan tällä täytäntöönpanon jaolla laatu säilyttäen. Jo nyt voidaan etenkin laadun osalta havaita valtakunnallista ratkaisukäytännön yhtenäistymistä ja tasaisempaa laatua.

Tutkijan ja ulosottotarkastajan roolini sekoittuivat jonkin verran työtä tehdessä, koska itse osallistuin tilaisuuteen, jossa perustäytäntöönpanon lausuman antamista pohjustettiin. Laadullisessa tutkimuksessa kokemusten ja käsitysten suhde tulee eritellä ja siksi olen pyrkinyt tuomaan kokemuksellisen eli omakohtaisen näkemykseni esiin pääasiassa Pohdinta -osiossa (Vilkka, 2021). Koska toimin osana yhteisöä, jonka käsityksiä tutkimuksessa avataan, olen antanut leimani myös tuolle keskustelulle. Oma taustani useissa virastoissa toimineena valtion virkamiehenä vaikutti myös tutkimukseeni. Painotin tietoteknisten ongelmien aiheuttamaa haittaa tehokkuudelle ja laadulle, sillä koen valtionhallinnon ICT-palveluiden olevan kautta linjan huonosti järjestettyjä. Oma ammatillinen osaamiseni kehittyi huomattavasti, kun laatuhankeen puitteissa tutustuin Ulosottolaitoksen kaikkien yksiköiden toimintaan. Aloin ymmärtää paremmin yhteyksiä omien toimieni ja muiden yksiköiden toimien yhteisvaikutuksista. Osaan nyt tarkastella omaa työskentelyäni asiantuntijatyön laatu- ja tehokkuusmittareiden näkökulmasta. Opinnäytetyötyöskentelyn aikana heräsi myös

kipinä liiketoiminnan kehittämistoimintaa kohtaan ja toivonkin pääseväni hyödyntämään oppimaani joko Ulosottolaitoksessa tai muualla.

Opinnäytetyöni tuloksia toivon voitavan hyödyntää, kun perustäytäntöönpanon toimintaa edelleen kehitetään. Useisiin lausumasta esille nostettuihin ongelma-kohtiin onkin jo löytynyt ratkaisuja. Toiminnan kehittäminen yksikössä on pääasiallisesti ketterän kehittämisen mallin mukaista ja siksi kehittämissuunnitelmiin tartutaan ja niitä harkitaan jatkuvasti. Olenkin tuonut toimintaa koskevia ideoitani ja palautettani esiin jatkuvasti opinnäytetyöprosessin ajanakin. Perustäytäntöönpanon tarkastajat saavat hyvän perehdytyksen ja jatkuvaa koulutusta työn kannalta tarpeellisista substanssityön asioista. Myös jonkinlainen IT-koulutus voisi olla hyödyllistä, jotta olemassa olevia työvälineitä osattaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti ja pienen tason ongelmatilanteet pystyttäisiin itse selvittämään. Opinnäytetyöni tuloksia on jo voitu hyödyntää, kun Tehokkuus ja laatu -työryhmä antoi eduskunnalle lausumansa Ulosottolaitoksen uudistuksesta. Laatuhankkeen työ jatkuu vielä ainakin lokakuulle 2023 saakka ja opinnäytetyöni tuloksia voidaan nähdäkseni suoraan käyttää laatuhankkeen raportissa.

Lähteet

Edilex. (2017). *Sähköisen oikeudenkäynnin manuaali*.

[https://www.edilex.fi/uutiset/53173?classIds\[\]=495&offset=8801&perpage=50&sort=timedes&searchSrc=1&advancedSearchKey=675394](https://www.edilex.fi/uutiset/53173?classIds[]=495&offset=8801&perpage=50&sort=timedes&searchSrc=1&advancedSearchKey=675394)

Elinkeinoelämän keskusliitto. (n.d.) *Julkinen talous*. <https://ek.fi/tutkittua-tietoa/tietoa-suomen-taloudesta/julkinen-talous/>

EUR-Lex. (2001). *Eurooppalainen hallintotapa– Valkoinen kirja KOM(2001) 428 lopullinen (2001/C 287/01)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>

HE 71/2018 vp *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180071>

HE 151/2022 *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 9 luvun 1 ja 10 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi*. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220151>

HE 142/2022 *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta* <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220142>

HE 216/2022 *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n väliaikaisesta muuttamisesta*. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220216>

Isotalo, E., Kanninen, O., Karhunen, H., Maczulskij, T. & Ravaska, T. (2021). *Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta*. Valtioneuvoston kanslia. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163166>

Kallinen, T. & Kinnunen, T. (2022). Etnografia. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus>

Kauhanen, J. (2018). *Esimies tuottavuuden kehittäjänä*. Kauppakamari. <https://kauppakamaritieto->

fi.ezproxy.hamk.fi/ammattikirjasto/teos/esimies_tuottavuuden_kehittajana#kohta:2(
(20)Tuottavuuden((20)k((e4)site(:2.1((20)Tuottavuus

Kulla, H. (2012). *Lainkäyttäjän rooleista*. www.edilex.fi/lakikirjasto/8588

Lecklin, O. (2006). *Laatu yrityksen menestystekijänä*. Talentum.

Lindholm, T., Kettunen, J. & Turunen, J. (2016). *Globaali kansantalous*. Edita.
<https://www.ellibslibrary.com/reader/9789513770563>

Linna, T. (2019). *Ulosottokaaren pääkohdat*. Alma Talent Oy.

Linna, T., Leppänen, T. & Kärki, A. (2022). *Ulosotto-oikeus I – Ulosottomenettely*. Alma Talent.

Lönnqvist, A., Kujansivu, P. & Antikainen, R. (2006). *Suorituskyvyn mittaaminen: tunnusluvut asiantuntijaorganisaation johtamisvälineenä*. Edita.

Meklin, P. (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa J. Vakkuri (toim.), *Paras mahdollinen julkishallinto?* (ss.31-50). Gaudeamus Helsinki University Press.

Oikeusministeriö. (2015). *Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishankkeen (AIPA) jatkokotoimikausi 1.12.2021–31.12.2022 OM007:00/2015*. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM007:00/2015>

Oikeusministeriö. (2016). *Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaationhallintajärjestelmän kehittämishanke (HAIPA) 25.1.2016 - 31.12.2020 OM004:00/2016*. <https://oikeusministerio.fi/hanke?id=a8efffd9-981f-42c1-ae78-ddebe131323a>

Oikeusministeriö. (2017). *URA lainsäädäntöhanke OM084:00/2017*.
<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM084:00/2017>

Oikeusministeriö. (2022). *Talousarvioesitys 2023, Ministeriön ehdotus*.
<https://oikeusministerio.fi/-/oikeusministerion-ehdotus-valtion-talousarvioon-2023>

Oikeusministeriön ja Ulosottolaitoksen tulossopimus 2022-2025

Oikeusrekisterikeskus. (2017). *Sakon muuntorangaistus*.

<https://oikeusrekisterikeskus.fi/fi/index/palvelut/lisatietojasakoistajamuistaseuraamusmakuista/sakonmuuntorangaistus.html>

Oinas, T., Anttila, T. & Mustosmäki, A. (2016). *Työn organisoinnin muutos yksityisellä ja julkisella sektorilla - Lisääntyvätkö uudet työn organisoinnin muodot Pohjoismaissa?*

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131586/YP1606_Oinasym.pdf?sequence=4

Pakotelaki 29.12.1967/659. *Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä*.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1967/19670659>

Rikoslaki 19.12.1889/39. *Rikoslaki*. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>

Syyttäjälaitos. (2023). *Rikosasioiden nopea käsittely*. <https://syyttajalaitos.fi/rikosasioiden-nopea-kasittely>

Syyttäjälaitos. (n.d.). *Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus*.

<https://syyttajalaitos.fi/organisaatiouudistus>

Takuusäätiö. (n.d.). *Häätö*. <https://www.takuusaatio.fi/selviydy-veloistasi/tietoa-haadosta/>

Tilastokeskus. (2006). *Yritysaineistoilla tuottavuuden juurille*.

https://www.stat.fi/tup/tietotrendit/tt_10_06_yritysaineistot.html

Tilastokeskus. (2022). *Väestö ja yhteiskunta – Ulosottoasiat*. <https://stat.fi/tilasto/uloa>

Tuomi, J. & Sarajärvi A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomioistuinvirasto. (2020). *AIPA-hanke*.

<https://tuomioistuinvirasto.fi/fi/index/tuomioistuinvirasto/tehtavat/hankeet/aipa-hanke.html>

Ulkoministeriö. (n.d.). *Kansainväliset pakotteet*. <https://um.fi/pakotteet>

Ulosottokaari 15.6.2007/705. *Ulosottokaari*.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070705#V7>

Ulosottolaitoksen työjärjestys 810/2020. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200810>

Ulosottolaitos. (2020). *Ulosottolaitos*. <https://ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos.html#>

Ulosottolaitos. (2021a). *Asettamispäätös UOL 01806/21: Ulosottolaitoksen laatuhankkeen ohjausryhmän ja hanketta valmistelevien työryhmien asettaminen*.

Ulosottolaitos. (2021b). *Perustäytäntöönpanon koulutukset*.

Ulosottolaitos. (2021c). *Laatuhanke muistio II UOL 01805/21*.

Ulosottolaitos. (2021d). *Velallisen siirto laajasta täytäntöönpanosta perustäytäntöönpanoon*.

Ulosottolaitos. (2022a). *Selvitys URA-hankkeen vaikutuksista – Ulosottolaitoksen sisäinen selvitys vuoden 2020 rakenneuudistuksen toimivuudesta ja vaikutuksista*.

<https://www.ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/julkaisutjaasiakirjat/julkaisut.html>

Ulosottolaitos. (2022b). *Tilastot*.

<https://www.ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/julkaisutjaasiakirjat/tilastot.html>

Ulosottolaitos. (2022c). *Ulosottolaitoksen kirjanpitoyksikön tilinpäätös vuodelta 2021*.

<https://ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/julkaisutjaasiakirjat/suunnitelmatjaseurantatiedot.html#>

Ulosottolaitos. (2022d). *Ulosottolaitoksen toimintayksiköt*.

<https://www.ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/ulosotontoimintavaltakunnallisesti/toimintojenkuvaus.html>

Ulosottolaitos. (2023a). *Määräys perintäryhmästä*.

Ulosottolaitos. (2023b). *Suositus velallisten harkinnanvaraisista siirroista perustäytäntöönpanosta laajaan täytäntöönpanoon*.

Ulosottolaitos. (2023c). *Ulosottolaitoksen laatuhankkeen ohjausryhmän ja hanketta valmistelevien työryhmien toimikauden jatkaminen*

Vakkuri, J. (2009) *Paras mahdollinen julkishallinto? — Tehokkuuden monet tulkinnat*.
Gaudeamus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (n.d.). *Mitä tehokkuus merkitsee valtionhallinnossa?*

<https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/mita-tehokkuus-merkitsee-valtionihallinnossa/>

Valtiovarainministeriö. (2022) *Valtion budjetti 2023*. <https://tutkibudjettia.fi/etusivu>

Vilkka, H. (2021). *Tutki ja kehitä*. <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789523701731>

Vuorenpää, M., Helenius, D., Hietanen-Kunwald, P., Hupli, T., Koulu, R., Lappalainen, J.,
Lindfors, H., Niemi, J., Rautio, J., Saranpää, T., Turunen, S. & Virolainen, J. (2021).
Prosessioikeus. Alma Talent Oy.

Yle. (2019). *Valtion it-järjestelmät pätkivät ja moni syyttää siitä tietotekniikan keskittämistä – ”Useimmiten sinnitellään ja keksitään täytelauseita asiakkaille”*. <https://yle.fi/a/3-10973480>