

ESITYS ULOSOTOLAITOKSEN TOIMIPAIKOISTA JA NIIDEN TEHTÄVISTÄ ANNETUN OIKEUSMINISTERIÖN ASETUKSEN MUUTTAMISESTA**Pääasiallinen sisältö**

Ehdotetaan, että Ulosottolaitoksen toimipaikoista ja niiden tehtävistä annettua oikeusministeriön asetusta muutetaan siten, että ulosoton toimipaikkojen määrä supistetaan 64 toimipaikasta 29 toimipaikkaan.

Asetuksen 1 § muutettaisiin siten, että ulosoton toimipaikat olisivat Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Inari, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kemi, Kokkola, Kouvola, Kuopio, Kuusamo, Lahti, Lappeenranta, Maarianhamina, Mikkeli, Oulu, Pori, Porvoo, Raasepori, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki, Tampere, Turku, Ylivieska, Vaasa ja Vantaa.

Lakkautettavat toimipaikat olisivat Forssa, Haapajärvi, Huittinen, Iisalmi, Ikaalinen, Jämsä, Järvenpää, Kangasala, Kankaanpää, Kauhajoki, Kemijärvi, Kristiinankaupunki, Kotka, Kuhmo, Lohja, Loimaa, Muonio, Mänttä-Vilppula, Nokia, Nurmes, Parainen, Pello, Pieksämäki, Pietarsaari, Pudasjärvi, Raahe, Rauma, Riihimäki, Salo, Sodankylä, Suomussalmi, Uusikaupunki, Valkeakoski, Varkaus ja Äänekoski.

Kustannussäästö toimitilakuluissa olisi noin 1,5 miljoonaa euroa vuodessa. Säästö toteutuisi asteittain ja olisi täysimääräinen keväällä 2029.

1 Asian tausta ja valmistelu sekä asetuksenantovaltuudet

Ulosottolaitoksen toimipaikoista ja niiden tehtävistä säädetään oikeusministeriön asetuksella (207/2020), joka on annettu 7.4.2020 ja tullut voimaan 1.12.2020.

Ulosottolaitoksen toimipaikkoja ja niiden tehtäviä koskeva asetuksenantovaltuus perustuu ulosottokaaren (705/2007) 1 luvun 11 §:n 3 momenttiin, sellaisena kun se on laissa 778/2019. Sen mukaan ”Ulosottolaitoksella on toimipaikka Ahvenanmaan maakunnassa. Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään, Ahvenanmaan toimipaikassa käsitellään myös perustäytäntöönpanoon kuuluvat ulosottoasiat laajan täytäntöönpanon toimintayksikössä. Muista Ulosottolaitoksen toimipaikoista ja niiden tehtävistä säädetään oikeusministeriön asetuksella.”

Hallitusohjelman mukaan valtion tilaohjelmaa tehostetaan merkittävästi. Oikeusministeriö asetti ulosotolle tulostavoitteeksi laatia toimipaikkaverkon kehittämissuunnitelman kesäkuun loppuun mennessä 2024. Toimipaikkaverkon kehittämissuunnitelma on laadittu virkatyönä Valtakunnanvoudin kansliassa ja toimitettu oikeusministeriölle 28.6.2024. Tämän jälkeen asia on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä.

Ulosottolaitoksen oikeusministeriölle toimittama toimipaikkaverkon kehittämissuunnitelma oli lausuntokierroksella 27.9.2024 – 15.11.2024. Lausuntoja pyydettiin muun muassa kunnilta, oikeusapu- ja edunvalvontapiireiltä, laillisuusvalvojilta, tuomioistuinvirastolta, vanhusasiavaltuutetulta, valtiovarainministeriöltä, edunvalvontajärjestöiltä, ammattiliitoilta sekä henkilöstöjärjestöiltä. Lausuntoja saapui yhteensä 47 ja ne ovat olleet nähtävissä lausuntopalaute.fi-palvelussa. Saapuneista lausunnoista on laadittu erillinen lausuntokooste.

Oikeusministeriö on käynyt lausuntopalauteen pohjalta lisäkeskusteluja Ulosottolaitoksen kanssa ja pyytänyt lisäselvityksiä. Saadut tiedot on otettu huomioon perustelu-muistiossa.

1.1 Ulosottolaitoksen nykyiset toimipaikat ja taustaa

Ulosotolla on nykyisin 64 toimipaikkaa. Toimipaikat ovat Espoo, Forssa, Haapajärvi, Helsinki, Huittinen, Hyvinkää, Hämeenlinna, Iisalmi, Ikaalinen, Inari, Joensuu, Jyväskylä, Jämsä, Järvenpää, Kajaani, Kangasala, Kankaanpää, Kauhajoki, Kemijärvi, Kemi, Kristiinankaupunki, Kokkola, Kotka, Kouvola, Kuhmo, Kuopio, Kuusamo, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Loimaa, Maarianhamina, Mikkeli, Muonio, Mänttä-Vilppula, Nokia, Nurmes, Oulu, Parainen, Pello, Pieksämäki, Pietarsaari, Pori, Porvoo, Pudasjärvi, Raahе, Raasepori, Rauma, Riihimäki, Rovaniemi, Salo, Savonlinna, Seinäjoki, Sodankylä, Suomussalmi, Tampere, Turku, Uusikaupunki, Vaasa, Valkeakoski, Vantaa, Varkaus, Ylivieska ja Äänekoski.

Ulosottotoimen rakenneuudistuksen yhteydessä vuonna 2020 ulosottopiirit yhdistettiin yhdeksi virastoksi, Ulosottolaitokseksi. Toimipaikkaverkostoa ei tässä yhteydessä muutettu.

Valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla hankkeen mukaan valtion käyntiasiointia kootaan julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin ja virastoissa ja laitoksissa siirrytään yhteiskäyttöisiin toimitiloihin. Palvelu- ja toimitila-verkkouudistuksen tavoitteena on luoda yksi yhteinen valtionhallinnon ja Kelan asiakaspalveluverkko vuoteen 2030 mennessä ja tiivistää toimitilojen määrää joulukuussa 2021 hyväksytyn valtion toimitilastrategian mukaisesti. Ulosottolaitos on hankkeessa mukana. Ulosottolaitoksen toimipaikkasuunnitelmassa on otettu huomioon, että tulevaisuudessa valtion yhteisiä toimitiloja voitaisiin hyödyntää merkittävästi Ulosottolaitoksen toimitilaratkaisuissa. Valtion yhteiset toimitilat tulevat myös täydentämään ulosoton palveluverkostoa sieltä saatavilla etäpalveluyhteyksillä, joilla kansalainen saa yhteyden ulosottoviranomaiseen. Tämän hetken tiedon valossa Valtion palvelu- ja toimitila-verkkouudistus antaa mahdollisuuksia joustaviin ratkaisuihin, jolloin viranomaisen toimitilatarvetta voidaan tarvittaessa tarkastella tapauskohtaisesti.

Digitaalisten palveluiden käyttöönottoa halutaan laajentaa valtionhallinnossa säästövelvoitteiden saavuttamiseksi.

Ulosoton toimipaikkaverkosto on muiden viranomaisten palveluverkoston verrattuna huomattavan laaja, kun otetaan huomioon kansalaisten vähäinen asioimistarve ulosoton

palveluissa. Esimerkiksi verohallinnolla on ollut vuonna 2020 palvelupisteitä 50, poliisin lupahallinnolla 100, Työ- ja elinkeinotoimistolla 75 ja Maanmittauslaitoksella 26 (Lähde: Kohti julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalveluverkostoa 2030).

Ulosoton eri toiminnoista perustäytäntöönpanon osuus vireille tulleista ulosottovelallisista on 81.8 prosenttia ja käsitellyistä ulosottovelallisista 75.1 prosenttia (tilastot elokuu 2024). Perustäytäntöönpanon tehtävät hoidetaan sähköisin menetelmin täydentäen palvelua puhelinasiakaspalvelulla.

Hallitusohjelmassa edellytetään valtionhallinnon merkittävää tehostamista. Ulosottolaitoksen toimipaikkaverkoston kehittäminen on merkittävä osa hallitusohjelman tavoitteen pohjalta laadittua oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmaa.

1.2 Asiointi ulosottolaitoksessa ja henkilökunnan työskentely

Asiointi ulosottoviranomaisen kanssa on järjestetty nykyisellään kattavaksi puhelimitse ja sähköisin menetelmin. Asiointi on mahdollista puhelimitse aina arkipäivisin, asiakaspalvelun vasteajat ovat lyhyet ja niiden toteutumista seurataan jatkuvasti. Lisäksi ulosoton asiakkaana olevan velallisen asioita hoitavilla nimetyillä ulosottomiehillä on päivittäin asiakaspalveluaika, jolloin he ovat varmimmin tavoitettavissa. Asiakasviestintää hoidetaan paljon sähköpostitse ja sähköisen asioinnin kautta. Ulosoton sähköisen asiointipalvelun kautta asiakkaat voivat hoitaa laajasti asioitaan ympäri vuorokauden.

Toimipaikkojen käyntiasiointi on tullut vähäiseksi ja aukioloaikoja on supistettu. Asiakkaat ovat myös omaksuneet sähköisten asiointipalveluiden käytön, ja ulosottotehtävien tehokas hoitaminen ei enää edellytä velallisen henkilökohtaista tapaamista samassa määrin kuten ennen. Tiedonhankinta tehdään pääosin sähköisin menetelmin ja virkatehtävät keskittyvät niille alueille, johon väestö on keskittynyt.

Henkilökunnan työskentelytapoihin on myös muutoin tullut iso muutos. Ulosotossa on mahdollistettu laaja etätö ja toimitilojen käyttöaste on alentunut merkittävästi. Pienempien toimipaikkojen vähäinen henkilöstömäärä vaikeuttaa työturvallisuusasioiden huomioimista käyntiasiakaspalvelussa ja ulosottomiesten virkatehtävissä. Kaikissa ulosoton toimipaikoissa ei ole erillisiä asiakkaiden vastaanottotiloja. Osalla toimipaikoista ei ole käyttöä tai se on vähäinen, jolloin näistä toimipaikoista aiheutuu myös tarpeettomia kustannuksia.

Vuoden 2024 tammikuun ja syyskuun välisenä aikana 38 prosenttia ulosoton toimipaikkakäynneistä on ollut velallisen kanssa etukäteen sovittuja tapaamisia. Toimipaikkakäynneistä 34 prosenttia on ollut velallisen käynnejä, joita ei ole etukäteen sovittu ulosoton kanssa. Hakijan tai muun kuin velallisen käynnejä on ollut 28 prosenttia käynneistä. Etukäteen velallisen kanssa sovitut käynnit toimipaikoissa ovat yleensä tapaamisia ulosottoselvityksen tekemistä varten. Tapaamisen syynä voi olla myös omaisuuden myyntiin liittyvä tietojenanto. Nämä muodostavat noin kolmanneksen käynneistä ja toisen kolmanneksen toimipaikkakäynneistä tekivät velalliset ilman etukäteen sovittu tapaamista. Näiden toimipaikkakäyntien syynä voi olla esimerkiksi ulosmitatun irtaimen omaisuuden, kuten ajoneuvon, toimittaminen ulosottomiehelle.

Edellä mainitut tapahtumat ovat yhdelle velalliselle ainutkertaisia tai useiden vuosien aikana harvoin toistuvia syitä asioida ulosoton toimipaikassa. Valtaosa ulosoton velallisista ei käy koskaan ulosoton toimipaikassa, koska ulosottomenettely perustuu pitkälti tietojärjestelmien kautta tapahtuvaan tiedonhakuun. Näistä syistä velallinen on kohtuullista velvoittaa asioimaan ulosoton toimipaikassa pitkänkin välimatkan päässä. On myös huomattava, että ulosottoselvitykseen kutsuttavien velallisten joukko on valikoitu ja velallisilta, jotka velvoitetaan tulemaan toimipaikkaan ulosottoselvitykseen, on erityinen tarve selvittää ulosottoselvityksen keinoin omaisuus- ja tulotietoja. Ulosottoselvitykseen ei kutsuta velallisia, joiden tulo- ja varallisuustiedot ovat nähtävissä rekistereistä, eikä ulosottoselvitykseen kutsuta myöskään velallisia, jotka ovat ilmeisen varattomia.

2 Keskeiset ehdotukset ja asetuksen 1 §:n muuttaminen

2.1 Esitys Ulosottolaitoksen toimipaikkaverkon uudistamisesta

Ulosottolaitoksen toimipaikkaverkkoa supistettaisiin 64 toimipaikasta 29 toimipaikkaan. Esitys vastaa Ulosottolaitoksen oikeusministeriölle toimittamassa toimipaikkaverkon kehittämissuunnitelmassa esitettyä toimipaikkaverkostoa sillä erotuksella, että Inarin ja Porvoon toimipaikat esitetään säilytettäväksi. Vaikka käyntiasiointi on aivan Pohjois-Suomessa hyvin vähäistä, Inarin toimipaikan säilyttäminen on perusteltua saamelaisten oikeuksien turvaamisen ja poikkeuksellisen pitkien asiointimatkojen vuoksi. Porvoon toimipaikan säilyttäminen on puolestaan perusteltua kielellisten oikeuksien sekä ruotsinkielisten ulosottoasiakkaiden riittävien käyntipalveluiden varmistamiseksi Itä-Uudellamaalla.

Asetuksen 1 § muutettaisiin siten, että ulosottolaitoksen toimipaikat olisivat Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Inari, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kemi, Kokkola, Kouvolaa, Kuopio, Kuusamo, Lahti, Lappeenranta, Maarianhamina, Mikkeli, Oulu, Pori, Porvoo, Raasepori, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki, Tampere, Turku, Ylivieska, Vaasa ja Vantaa.

Lakkautettavat toimipaikat olisivat Forssa, Haapajärvi, Huittinen, Iisalmi, Ikaalinen, Jämsä, Järvenpää, Kangasala, Kankaanpää, Kauhajoki, Kemijärvi, Kristiinankaupunki, Kotka, Kuhmo, Lohja, Loimaa, Muonio, Mänttä-Vilppula, Nokia, Nurmes, Parainen, Pello, Pieksämäki, Pietarsaari, Pudasjärvi, Raahe, Rauma, Riihimäki, Salo, Sodankylä, Suomussalmi, Uusikaupunki, Valkeakoski, Varkaus ja Äänekoski.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Lakkautettavaksi esitettyjen toimitilojen vuokratulot ovat noin 1,5 miljoonaa euroa vuodessa. Kustannukset on sidottu eri pituisiin vuokrasopimuksiin. Koko kustannussäästö olisi saatavissa 30.4.2029 lukien. Lisäksi vähäistä säästöä arvioidaan kertyvän toimitilojen ylläpitoon liittyvistä kuluista.

Ulosoton toimitilojen matala käyttöaste mahdollistaa lakkautettavissa toimipaikoissa työskentelevän henkilöstön siirtymisen olemassa oleviin toimitiloihin. Näin ollen korvaavien tilojen hankkimisesta ei arvioida syntyvän lisäkuluja.

Matkakulut saattaisivat jonkin verran lisääntyä. Toimipaikkaverkostouudistus edellyttäisi toimintatapojen arviointia ja muutosta vastaamaan paremmin uutta toimipaikkaverkostoa. Lisäkustannuksia voidaan karkeasti arvioida lakkautettavaksi esitettyjen toimipaikkojen alueella tehtyjen ulosottotoimenpiteiden aiheuttamien toteutuneiden matka- ja työaika-kustannusten perusteella. Vuonna 2023 maksettujen kilometrikustannusten ja laskennallinen työmatkoihin käytetyn työajan arvo on ollut lakkautettavaksi esitetyissä toimipaikoissa yhteensä noin 267 000 euroa.

Taloudelliset vaikutukset on arvioitu suurimman mahdollisen kustannuksen periaatteella. Kustannuslaskenta perustuu vuonna 2023 maksettuihin kilometrikorvauksiin. Matkakorvausten toteuma kuvaa lakkautettavaksi esitettyjen toimipaikkojen alueella tapahtuvien toimituskäyntien määrää, kuten omaisuuden realisointiin ja häättöihin liittyviä kenttäkäyntejä, ja on siksi hyvä peruste vaikutusten arvioinnille. Pidentyvät toimitusmatkat on huomioitu laskennassa laskemalla toimitusmatkat ja kahden toimitusmiehen työajankäytöstä aiheutuvat kustannukset kaksinkertaisina. Kustannukset ovat arviolta vain noin 16 prosenttia hankkeen tuottamista suorista säästöistä. Säästöjä tulisi noin 1,2 miljoonaa euroa.

2.3 Vaikutukset Ulosottolaitoksen työntekijöiden asemaan

Lakkautettaviksi esitetyissä toimipaikoissa työskentelee yhteensä 148 henkilöä. Toimipaikkaverkoston muutoksella olisi vaikutusta erityisesti niihin virkahenkilöihin, joiden työtehtäviin tai työmatkoihin tulisi muutos. Lakkautettavissa toimipaikoissa työskentelevien henkilöiden työmatkat pitenisivät ja toimitusmatkojen pidentyminen voisi vaikuttaa työn kuormittavuuteen. Toisaalta etätömahdollisuudella ja hybridityöllä voidaan pyrkiä edistämään työhyvinvointia ja vähentämään työmatkojen pidentymisestä aiheutuvaa kuormitusta. Toimitilojen henkilömäärän lisääminen vaikuttaisi muutoksen kohteena olevien toimipaikkojen koko henkilöstöön. Henkilömäärän lisääntymisellä toimipaikoissa arvioidaan kuitenkin olevan myös positiivisia vaikutuksia yhteisöllisyyden edistämisessä ja tiedonkulussa. Nämä seikat lisäävät myös työhyvinvointia. Ulosottolaitoksessa on laaja mahdollisuus etätönn tekemiseen ja sitä myös hyödynnetään huomattavan paljon. Yhteisöllisyyden puuttuminen ja laaja etätöikäytäntö ovat tuoneet uudenlaisen yksinäisyyden ilmiön työpaikoille, ja toimipaikkojen henkilöstömäärän lisääminen voi olla yksi keino vaikuttaa tähän. Ulosottolaitoksen laaja etätöoikeus on myös helpottamassa pidentyvän työmatkan rasitetta niiden osalta, joilla se muutoksen seurauksena pidentyisi.

Ulosottolaitos perustaa toimipaikkauudistuksen toteutuksen ja muutosjohtamisen tuoksi muutosvaiheen ajaksi virkasuhteen, jotta toimitiloihin ja henkilöstöön liittyvät asiat saadaan hoidettua oikea-aikaisesti ja hallitusti.

Toimipaikkauudistuksen yhteydessä tullaan myös arvioimaan Ulosottolaitoksen keskushallinnon toimitiloja Helsingissä ja Turussa.

Lisäksi Ulosottolaitoksen strategisena tavoitteena on hyödyntää työn organisoinnissa erikoistumista ja tavoitteen mukaisesti Ulosottolaitos tulee selvittämään erikoistumismahdollisuuksia myös toimitusmiesten tehtävissä. Toteutuessaan tämä tulisi omalta osaltaan parantamaan myös työssä jaksamista.

2.4 Muut vaikutukset

Pidentyvät toimitusmatkat tulisivat todennäköisesti lisäämään ulosottomiesten toimitusmatkoista aiheutuvia matkakuluja, matkoihin käytettävää työaikaa ja viraston hiilijalanjälkeä. Toimipaikkaverkostoa koskevassa suunnittelussa on hyödynnetty tietoa toimipaikoissa työskentelevien ulosottomiesten toimitusmatkoista ja Ulosottolaitoksen toimittamassa esityksessä on minimoitu toimitusmatkojen lisääntymisestä aiheutuvaa haittaa sillä, että lakkautusesitykset koskevat toimipaikkoja, joissa ulosottomiehen edellyttämien toimitusmatkojen määrä on ollut vähäinen.

Lisäksi toimipaikkaverkoston muutoksen toteutuessa tulisi ulosotossa kehitettäväksi uusia työtapoja ja tulisi järjestää ulosottotyötä uudella tavalla muutoksesta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Toiminnan järjestämistä koskevat muutokset voivat esimerkiksi koskea työnjakoa ja työtapojen muutokset tehtävien, kuten kiinteistökäyntien, hoitamista nykyistä suunnitelmallisemmin. Uusilla työtavoilla ja ulosottotyön uudellalaisella järjestämisellä torjutaan ja vähennetään muutoksesta aiheutuvia haittoja.

Vaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös ulosoton tarve supistaa toimintamenoja. Mikäli säästöjä ei saada toimitiloista, niin niitä voitaisiin joutua hakemaan henkilöstökuluista. Tämä puolestaan vähentäisi ulosottotyötä tekevän henkilöstön määrää, lisäisi työhön liittyvää matkustamista, henkilöstön työmäärää sekä heikentäisi työssä jaksamista ja edelleen mahdollisuuksia työn järjestämiseen. Henkilöstökulujen vähentämisen suorat vaikutukset toiminnalle olisivat todennäköisesti haitallisempia kuin toimipaikkaverkon supistaminen.

Toimipaikkojen vähentäminen mahdollistaa paremmin sen, että toimintaa sopeutetaan muuttuneisiin olosuhteisiin ja sitä voidaan jatkaa mahdollisimman eheänä.

2.5 Vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen, sillä sekä suomen- että ruotsinkieliset palvelut ovat saatavilla kohtuullisen asiantuntijataustan päässä lakkautettavaksi esitetyistä toimipaikoista. Lisäksi asiointi ulosottoviranomaisen kanssa on järjestetty nykyisellään kattavaksi puhelimitse ja sähköisin menetelmin. Esimerkiksi ulosoton puhelinasiakaspalvelussa annetaan ulosoton yleistä neuvontaa ja asiakkaita palvellaan suomen - ja ruotsin kielellä.

Ruotsinkielisten palvelujen kannalta tarkasteltuna, Porvoon toimipaikan säilyttämisen myötä esityksen ei katsota heikentävän ruotsinkielisten asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumista. Ruotsinkielisten asiakkaiden käyntejä ei ole tilastoitu erikseen Ulosottolaitoksessa. Ruotsinkielisten velallisten osuus oli vuonna 2023 yhteensä 3,4 % kaikista velallisista.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia myöskään saamen kielilain kannalta. Saamelaiden kotiseutualueella sijaitseva Inarin toimipaikka on tarkoitettu säilyttämään. Ulosottolaitoksessa työskentelee kaksi saamen kieltä osaavaa henkilöä, ja tulkkaukspalveluita käytetään tarvittaessa.

3 Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 1.7.2025.

Esitys

Esitetään, että oikeusministeriö antaa asetuksen ulosottolaitoksen toimipaikoista ja niiden tehtävistä annetun oikeusministeriön asetuksen (207/2020) muuttamisesta.