



Ulosottolaitos  
Utsökningsverket

## Selvitys URA-hankkeen vaikutuksista

Ulosottolaitoksen sisäinen selvitys vuoden 2020  
rakennemuutosten toimivuudesta ja vaikutuksista





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Selvityksen lähtökohdat ja varaukset .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>URA-hankkeen tavoitteet ja keskeiset muutokset .....</b>	<b>5</b>
3.1	Tausta ja tavoitteet .....	5
3.2	Keskeiset muutokset .....	5
3.2.1	Organisaatio ja työkulut .....	5
3.2.2	Tietotekniikka .....	7
3.2.3	Virkarakenne ja henkilöstö .....	8
<b>4</b>	<b>Hankkeen toimeenpanon vaikutukset .....</b>	<b>9</b>
4.1	Täytäntöönpanon jakamisen toimivuus .....	9
4.2	Vaikutukset asianosaisten asemaan .....	10
4.3	Vaikutukset oikeusturvaan .....	13
4.3.1	Perintätulos .....	14
4.3.2	Täytäntöönpanon joutuisuus .....	15
4.3.3	Kirjaaminen .....	17
4.3.4	Ulosmitatun omaisuuden realisointi .....	18
4.3.5	Oikeussuoja .....	19
4.4	Kielellisten oikeuksien toteutuminen .....	25
4.5	Vaikutukset toiminnan laatuun ja henkilöstön asiantuntemukseen .....	27
4.6	Vaikutukset henkilöstön työmotivaatioon .....	31
4.7	Vaikutukset tuloksellisuuteen .....	36
4.8	Vaikutukset kustannuksiin .....	38
<b>5</b>	<b>Keskeiset havainnot ja johtopäätökset .....</b>	<b>42</b>
	<b>Liitteet .....</b>	<b>46</b>

# 1 Johdanto

Ulosoton organisaatio ja toiminnot uudistettiin ulosottotoimen rakenneuudistuksessa (URA-hanke), jota koskevat ulosottokaaren muutokset tulivat voimaan 1.12.2020.<sup>1</sup> Samassa yhteydessä toteutettiin uutta organisaatiota ja uudistunutta menettelyä vastaavat muutokset ulosoton keskeisiin tietojärjestelmiin.<sup>2</sup>

Eduskunta on ulosottokaaren muutosesitystä käsitellessään edellyttänyt lakivaliokunnan lausumaehdotuksen<sup>3</sup> mukaisesti, että hallitus seuraa tarkoin ulosoton rakenneuudistukseen liittyvän organisaatiomuutoksen ja täytäntöönpanon jakamisen toimivuutta ja vaikutuksia sekä antaa lakivaliokunnalle asiasta selvityksen vuoden 2022 loppuun mennessä. Seurannassa ja selvityksessä tulee kiinnittää erityistä huomiota uudistuksen vaikutuksiin velallisten ja velkojien asemaan, oikeusturvaan ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen sekä täytäntöönpanon laatuun, asiantuntemukseen ja perintätulokseen samoin kuin uudistuksella tavoiteltuihin säästöihin.

Oikeusministeriö seuraa URA-hankkeelle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Ulosottolaitos on oikeusministeriön kanssa solmimassaan tulossopimuksessa vuosille 2022–2025 sitoutunut antamaan organisaatiomuutoksen ja täytäntöönpanon jakamisen toimivuudesta ja vaikutuksista selvityksen oikeusministeriölle 31.10.2022 mennessä.

Ulosottolaitoksessa on syksyllä 2021 käynnistetty laatuhanke<sup>4</sup>. Laatuhankkeen tavoitteena on muun muassa selvittää, millä tavoin eduskunnalle annettavassa selvityksessä kuvattaisiin rakenneuudistuksen toteuttamista ja sen vaikutuksia. Ulosottolaitoksen laatuhankkeelle annettujen tehtävien valmistelua varten on asetettu kolme työryhmää sekä ohjausryhmä. Eduskunnalle annettavan selvityksen valmistelusta on vastannut seuranta ja johtaminen -työryhmä.

Tässä raportissa selvitetään ulosottotoimen rakenneuudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä uudistuksen vaikutuksia. Raportti luovutettiin oikeusministeriölle 26.10.2022.

---

<sup>1</sup> Laki ulosottokaaren muuttamisesta 778/2019, HE 71/2018

<sup>2</sup> URA-ICT-hankkeen loppuraportti on annettu oikeusministeriölle 30.6.2020, VVV 241/030/2013.

<sup>3</sup> PeVL 30/2018 vp \_ HE 71/2018 vp, LaVM 22/2018 vp \_ HE 71/2018 vp

<sup>4</sup> Ulosottolaitoksen päätös 9.9.2021 UOL/1806/21

Tämän selvityksen lisäksi valtiovarainministeriö on päättänyt toteuttaa Ulosottolaitoksessa vuosien 2022–2023 aikana virastoarvioinnin, jonka tavoitteena on ulosottoimen rakenneuudistushankkeen toteutuksen, uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden kehityksen ulkopuolinen kokonaisarviointi sekä keskeisten kehityskohteiden tunnistaminen.

## 2 Selvityksen lähtökohdat ja varaukset

URA-hankkeeseen liittyvät lait vahvistettiin 19.6.2019 ja uudistus tuli voimaan 1.12.2020. Tätä selvitystä laadittaessa käytössä on näin ollen vasta yhden kokonaisen toimintavuoden 2021 tilinpäätöstiedot, kuluvan vuoden puolivuotisraportoinnin tulokset sekä syyskuun loppuun mennessä kertyneet kuukausitilastot ja muut havainnot. Laajan organisaatiota- ja menettelyjä koskevan uudistamishankkeen vaikutusten luotettavaan arviointiin tarkastelujakso on kovin lyhyt ja siitä tehtävät johtopäätökset osin ennenaikaisia.

Rakenneuudistuksen toimeenpanon valmistelu viivästyi ja vaikeutui, koska hankkeeseen kuuluvien keskeisten asetusten antamista jouduttiin odottamaan varsin pitkään. Erityisesti hankkeen mittavien henkilöstömuutosten toimeenpanoon aikaa jäi niukasti, kun henkilöstön maantieteellistä sijoittumista määrittänyt oikeusministeriön asetus Ulosottolaitoksen toimipaikoista annettiin vasta 7.4.2020. Uudistetun Ulosottolaitoksen varsin lyhykäistä alkutaivalta ovat tästä syystä leimanneet hankkeen toimeenpanoon liittyvät mittavat rekrytoinnit, ja niistä seurannut henkilöstön sisäinen liikehdintä ja vajuus henkilöstön määrässä. Lisäksi laitoksen toimintaa ja sen johtamista on sen alkuaikoina haastanut Covid-19-pandemiaan liittyneet poikkeusolot ja laaja etätyö. Tarkastelujakson epätyypillisten piirteiden vuoksi Ulosottolaitoksen ei voida arvioida vielä saavuttaneen optimaalista, hankkeessa tavoiteltua toimintakykyään.

Organisaatiouudistuksella oli vaikutuksia virkarakenteeseen ja henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin. Uudistukseen liittyvät virkaehtosopimusneuvottelut ovat osalla henkilöstöryhmistä edelleen kesken. Ulosottolaitoksella ei ole palkkaustoimivaltaa eikä neuvotteluvaltuuksia, mistä syystä organisaation mahdollisuudet vaikuttaa neuvottelujen eteneeseen ovat rajalliset. Neuvottelujen keskeneräisyys aiheuttaa epävarmuutta, jolla on vaikutuksia henkilöstön työhyvinvointiin ja -motivaatioon ja sitä kautta toiminnan tuloksellisuuteen. Neuvotteluiden lopputuloksena syntyvillä virkaehtosopimuksilla voi olla tuntuviakin kustannusvaikutuksia, jotka määrittävät Ulosottolaitoksen tulevien vuosien määrärahatilannetta sekä toiminnan taloudellisuutta kuvaavaa tunnuslukua. Tästä syystä myös hankkeelle asetettujen säästöodotusten toteutumisen osalta tähän selvitykseen sisältyy merkittävää epävarmuutta.

# 3 URA-hankkeen tavoitteet ja keskeiset muutokset

## 3.1.1 Tausta ja tavoitteet

Ulosottoimen rakenneuudistushankkeen (URA-hanke) taustalla oli vuosille 2013–2025 laadittu oikeudenhoidon uudistamisohjelma,<sup>5</sup> jonka mukaan ulosottolaitos on organisoitava asianmukaisen oikeudenhoidon, täytäntöönpanon tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä hyvän palvelukyvyn vaatimusten mukaisesti. Ulosottomenettelyn on oltava tehokasta ja taattava asianosaisten oikeusturva. Täytäntöönpanon tulee olla järjestetty asian vaativuuden mukaisesti hyödyntäen koko henkilöstöä ulosottoimituksissa.

URA-hankkeen valmistelua varten perustetuissa työryhmissä koottujen selvitysten pohjalta Valtakunnanvoudinvirasto laati vuonna 2014 toteuttamissuunnitelman hankkeen kehittämislinjoista ja konkreettisista toimenpide-ehdotuksista aikatauluineen. Toteuttamissuunnitelmaan perustuen Valtakunnanvoudinvirasto käynnisti URA-hankkeen, johon perustettiin hanketoimisto vuonna 2016. Hanke jakautui kolmeen osaan; organisaation ja työnkulkujen kehittämiseen, lainsäädännön uudistamiseen ja tietotekniikan kehittämiseen. Henkilöstömuutosten toimeenpanosta vastasi hanketoimistoon perustettu HR-projekti.

URA-hankkeen tavoitteena oli ulosottoimen taloudellisuuden, tuottavuuden, tuloksellisuuden ja laadun parantaminen sekä tietotekniikan laaja-alainen hyödyntäminen. Hankkeen taloudellisena tavoitteena oli sopeuttaa ulosoton toimintamenot hankkeen valmistelun aikana tiedossa olleisiin määrärahalleikkauksiin sekä mahdollisiin myöhempiin menopaineisiin siten, että toiminnan tehokkuus ja oikeudenhoidon laatu kyetään kuitenkin säilyttämään.

## 3.2 Keskeiset muutokset

### 3.2.1 Organisaatio ja työnkulut

Ulosottolaitos organisoitiin uudistuksessa yksiportaiseksi. Keskushallintovirastona toiminut Valtakunnanvoudinvirasto ja 22 paikallista ulosottovirastoa lakkasivat ja niistä muodostettiin yksi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Viraston tehtävät jaettiin kes-

---

<sup>5</sup> Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 16/2013

kushallintoon sekä operatiivisista täytäntöönpanotehtävistä ja niitä tukevista toiminnoista vastaaviin toimintayksiköihin. Valtakunnallista Ulosottolaitosta johtaa valtakunnanvouti ja hänen apunaan toimii apulaisvaltakunnanvouti.

Valtakunnallisen virastorakenteen lisäksi yksi uudistuksen keskeisimpiä muutoksia oli täytäntöönpanotehtävien jakaminen perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon sen mukaisesti, kuinka laajamittaiseen tutkintaan ja millaisiin toimenpiteisiin velvoitteen täytäntöönpano antaa aihetta.

Perustäytäntöönpano oli toimintona uusi. Perustäytäntöönpanon toimintayksikkö organisoitiin valtakunnalliseksi ja sen henkilöstö sijoitettiin oikeusministeriön asetuksen<sup>6</sup> mukaisesti kuuteen toimipaikkaan. Toimintayksikköä johtaa johtava kihlakunnanvouti. Perustäytäntöönpanon toimenpiteet kohdistuvat yksinomaan luonnollisiin henkilöihin ja koskevat vain rahamääräisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa. Perustäytäntöönpanossa ulosmittaus voi kohdistua ainoastaan velallisen tuloon ja sellaiseen omaisuuteen, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi. Perustäytäntöönpanossa ei vastaanoteta käyntiasiakkaita, vaan asiakaspalvelu hoidetaan puhelimitse ja sähköisten viestintäkanavien kautta.

Laaja täytäntöönpano vastaa lähinnä uudistusta edeltävää ns. normaalia ulosottoperintää. Laaja täytäntöönpano organisoitiin viiteen, Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi-Suomen, Pohjois-Suomen ja Sisä-Suomen alueella toimivaan toimintayksikköön. Kutakin toimintayksikköä johtaa johtava kihlakunnanvouti. Laajan täytäntöönpanon palvelua tarjotaan kaikissa Ulosottolaitoksen toimipaikoissa. Laajaan täytäntöönpanoon ohjautuvat kaikki ulosoton vastaajat (mukaan lukien yritykset), joiden ulosottoasioiden hoitaminen edellyttää perustäytäntöönpanoa laajempia omaisuuden etsimis- ja selvittelytoimia sekä omaisuuden ulosmittaus- ja myyntitoimia. Laajan täytäntöönpanon toimivalta ulottuu kaikkien ulosottokaassa tarkoitettujen velvoitteiden ja turvaamistoimien täytäntöönpanoon.

Eryistäytäntöönpano vastaa toiminnaltaan uudistusta edeltävää erikoisperintää. Keskeisenä muutoksena oli toimintayksikön organisointi valtakunnalliseksi. Eryistäytäntöönpanon henkilöstö sijoitettiin oikeusministeriön asetuksen mukaisesti kuuteen toimipaikkaan. Toimintoa johtaa johtava kihlakunnanvouti. Eryistäytäntöönpanossa keskitytään vastaajiin, joiden varallisuusaseman selvittäminen ja toimenpiteiden tekeminen on poikkeuksellisen aikaa vievää ja erityisosaamista vaativaa. Eryistäytäntöönpanon tutkinnan ja toimenpiteiden kohteina ovat usein erilaiset keinotekoiset järjestelyt, joilla pyritään välttelemään maksuvelvoitteiden suorittamista ja siirtämään omaisuutta velkojien ulottumattomiin. Eryistäytäntöönpanotoimien kohteilla saattaa olla kytkentöjä talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen.

---

<sup>6</sup> Oikeusministeriön asetus Ulosottolaitoksen toimipaikoista ja niiden tehtävistä 7.4.2020/207. Asetus tuli voimaan 1.12.2020.



Täytäntöönpanotoimia tukevat toimistotehtävät ja paikalliset hallintotehtävät organisoitiin uudistuksen yhteydessä omaksi kokonaisuudekseen yhteiset palvelut -toimintayksikköön, jota johtaa palvelujohtaja. Yhteisten palveluiden toiminnot jaettiin valtakunnallisina toimiviin asiakaspalvelu-, kirjaamo- ja maksuliiketoimintoon sekä alueellisiin toimistopalveluihin.

Uudistuksessa Valtakunnanvoudinvirastolle kuuluneet keskushallinnon tehtävät keskitettiin Ulosottolaitoksen keskushallinnolle, joka nimettiin säädöskokoelmassa julkaisussa Ulosottolaitoksen työjärjestyksessä valtakunnanvoudin kansliaksi.<sup>7</sup> Kanslian henkilöstö on sijoitettu pääosin kahteen toimipaikkaan. Osa keskushallinnon henkilöstöstä on hajasijoitettua.

### 3.2.2 Tietotekniikka

Ulosoton Uljas-tietojärjestelmä on valtion suurimpia tietoteknisiä järjestelmiä ja toiminnallisesti pitkälle kehittynyt. Lähes koko ulosottoprosessi hoidetaan tietojärjestelmiä hyödyntäen ja niiden sisältämä tietomäärä on hyvin laaja ja toiminnallisuudet monimuotoiset.

Rakennemuutos edellytti merkittävää tietojärjestelmäkehitystä. Uljaksen käyttöliittymä uudistettiin ja järjestelmään toteutettiin mittavat organisaatiota ja menettelyä koskevat uudistukset. Uljaksen rinnalla toimiva sähköinen asiakirjatuotanto SAHA sekä sähköinen arkistointijärjestelmä Flex otettiin käyttöön.

Ulosoton asiakkaiden kannalta merkittävä järjestelmämuutos oli sähköisen asiointipalvelujärjestelmän Ulsan käyttöönotto. Ulsassa on sähköisiä palveluja velallisille, velkojille, maksukiellon saajille ja viranomaisille. Ulsalla ei ole omaa tietovarantoa, vaan kaikki sen tiedot tulevat Uljakselta.

Omana kokonaisuutena hankkeessa käynnistettiin myös ulosoton tilastoinnin ja raportoinnin kehittämisprojekti, joka jatkuu osittain edelleen.

Rakennemuutoksessa tunnistettiin tarve kohdistaa pysyvästi henkilöstövoimavaroja ja erikoistunutta osaamista ulosoton keskeisten tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen sekä ulosottosektorin kokonaisvaltaiseen tietohallintoon ja tietoturvaan. Tässä tarkoituksessa Ulosottolaitokseen perustettiin ja täytettiin Uljas- ja Ulsa-tuoteomistajien sekä tietohallintopäällikön virat. Voimavarojen lisäyksestä saatujen kokemusten mukaan ulosoton tietojärjestelmien kehittäminen on nykyisin aiempaa suunnitelmallisempaa ja sektorin omista priorisoiduista tarpeista lähtevää. Myös sidosryhmäyhteistyö on hedelmällisempää, kun keskustelut pohjaavat vahvempaan osaamiseen.

---

<sup>7</sup> Ulosottolaitoksen työjärjestys 810/2020

### 3.2.3 Virkarakenne ja henkilöstö

URA-hankkeessa oli kysymys valtiohallinnon toimintojen uudelleen järjestämisestä. Tästä syystä hankkeen henkilöstömuutoksiin sovellettiin valtion virkamieslain (750/94) 5 a – 5 c pykälää. Näin ollen hankkeen henkilöstömuutoksissa pääsääntönä oli virkojen ja niihin nimitettyjen virkamiesten siirtyminen tehtäviensä mukana uuteen organisaatioon. Vanhaan organisaatioon kuuluneiden ulosottovirastojen ja Valtakunnanvoudinviraston virat muuttuivat 1.12.2020 Ulosottolaitoksen yhteisiksi viroiksi. Uusiin Ulosottolaitoksen tehtäviin perustettiin uudet virat ja ne täytettiin avoimen hakumenettelyn kautta.

Keskeisimmät virkarakenteen muutokset johtuivat virastorakenteen muutoksesta, laitoksen päällikkörakenteen keventämisestä, uuden perustäytäntöönpanotoiminnon organisoimisesta ja toimistotehtävien organisoimisesta omaksi valtakunnalliseksi toimintayksiköksi.

Ulosottolaitoksessa tarvittavan henkilöstön määräksi arvioitiin hankkeessa 1 140 virkamiestä. Näistä keskushallintoon arvioitiin sijoittuvan 62 henkilöä<sup>8</sup>, täytäntöönpanotehtäviin 658 henkilöä ja täytäntöönpanoa tukeviin toimistotehtäviin 420 henkilöä. URA-hankkeen henkilöstömuutosten toimeenpanossa siirrettiin yli 800 virkaa viranhaltijoihin virkasiirtoina uuteen organisaatioon. Julkisen haun kautta virkoja täytettiin noin 340. Virkojen täydyksessä menestyivät usein laitoksen sisäiset, täytäntöönpanotehtävissä jo ansioituneet hakijat, mistä johtuen monista nimityksistä poiki uusia rekrytointitarpeita. Henkilöstömuutosten toimeenpano oli kokonaisuutena työläs, pitkäkestoinen sekä esimiehiä ja henkilöstöä kuormittava.

Organisaatiouudistuksella oli vaikutuksia henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin. Virkasiirtoina uuden organisaation alemman vaatavuustason tehtävään sijoitettujen vakinaisten virkamiesten palkkataso turvattiin työnantajaratkaisuin 24 kuukauden ajaksi. Neuvottelut uuden organisaatio- ja virkarakenteen edellyttämistä muutoksista tarkentaviin virkaehtosopimukseen ovat perustäytäntöönpanon henkilöstöllä ja vouteja koskevalla ulosottomiesten sopimusallalla edelleen kesken.

---

<sup>8</sup> Keskushallinnon henkilömäärää on sittemmin kasvattanut mm. ennakoivan talousneuvonnan toimintoon sijoittuneet asiantuntijat ja toiminnon päällikkö, yhteensä noin 20 henkilöä.

## 4 Hankkeen toimeenpanon vaikutukset

Rakennemuutosten toimeenpanon vaikutuksia arvioidaan tässä selvityksessä muiden muassa käytettävissä olevien tilinpäätöstietojen, tilastotietojen, Ulosottolaitoksen sisäisen tarkastuksen laatimien raporttien, VMBaro-tutkimusten sekä ulosottomenettelyä koskevien kanteluiden, vahingonkorvausvaateiden ja ulosottovalitusten pohjalta. Tarkastuksia on vuosien 2021–2022 aikana kohdistettu kolmeen laajan täytäntöönpanon toimintayksikköön, perustäytäntöönpanon valtakunnalliseen toimintayksikköön sekä yhteiset palvelut -toimintayksikköön kuuluvaan kirjaamoon ja asiakaspalvelutoimintoon. Tarkastettujen yksiköiden ja toimintojen toimintahistorian lyhyden ja kauteen liittyneiden poikkeuksellisten piirteiden vuoksi havainnoista ei voida vetää suoria johtopäätöksiä arvioitaessa rakennemuutosten vaikutuksia toimintaan.

### 4.1 Täytäntöönpanon jakamisen toimivuus

Yksi keskeisimmistä uudistuksista URA-hankkeessa oli täytäntöönpanotehtävien jakaminen perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon sen mukaisesti, kuinka laajamittaiseen tutkintaan ja millaisiin toimenpiteisiin velvoitteen täytäntöönpano antaa aihetta. Täytäntöönpanon jakamisella tavoiteltiin myönteistä vaikutusta muun muassa ulosottoasioiden käsittelyaikoihin, kun suurta volyymiä edustavien yksinkertaisten asioiden käsittely perustäytäntöönpanon myötä tehostuu ja nopeutuu. Rutiiniluonteisten asioiden erottamisella omaksi toiminnokseen on toisaalta tavoiteltu myös vaativampien tapauksien tutkintaedellytysten paranemista erityisesti laajassa täytäntöönpanossa. Täytäntöönpanon jakamisen on arvioitu tukevan niin ikään henkilöstön erikoistumismahdollisuuksia ja lisäävän tutkinnan laadun lisäksi ulosottomenettelyn yhdenmukaisuutta.

Tarkastushavaintojen mukaan täytäntöönpanolajien välisten rajapintojen toimivuus ja siirtojen sujuvuus on tarkastelujakson aikana parantunut ja selkiytynyt. Optimaaliselle tasolle ei ole kuitenkaan vielä päästy. Edelleen velallisia asioineen siirretään joissain tapauksissa epätarkoituksenmukaisesti edestakaisin perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon välillä. Osa toimitusmiehistä tuntuu kokevan siirtoerusteet osin tulokinnanvaraisiksi. Täytäntöönpanolajien katsotaan jossain määrin siiloutuneen ja yhteistyön toimintayksiköiden välillä jääneen toistaiseksi liian vähäiseksi. Toimintatapojen erilaisuus eri yksiköissä on aiheuttanut haasteita, mistä johtuen yhdenmukaisuuden vaatimuksiin ei ole kaikilta osin ollut mahdollista vastata.

Velallisen siirtyessä täytäntöönpanolajista toiseen on sujuvan työn jatkamisen kannalta keskeistä jo tehtyjen toimenpiteiden ja selvitysten asianmukainen dokumentointi järjestelmään. Myönteisestä kehityksestä huolimatta kehittämistarpeita on havaittu sekä dokumentaatiossa että järjestelmäarkkitehtuurissa. Ulosoton tietojärjestelmä Uljas ei tue parhaalla mahdollisella tavalla dokumentaation yhdenmukaisuutta, joka nopeuttaisi kokonaiskuvan muodostumista velallisen tilanteesta ja tehostaisi toimitusmiesten työtä.

Osa täytäntöönpanolajien välisistä rajapintaongelmista johtuu siitä, että ulosoton tietojärjestelmä Uljas ei ole kaikilta osin toiminut suunnitellusti ulosottoasioiden automaattisessa jakamisessa perustäytäntöönpanoon ja laajaan täytäntöönpanoon. Uljaan toiminnallisuutta on tältä osin pyritty parantamaan järjestelmää päivittämällä. Rajapintojen toimivuutta seurataan edelleen.

Erityistäytäntöönpanoon uudistuksella oli vähemmän toiminnallisia vaikutuksia. Keskeisin muutos verrattuna vanhaan järjestelmään oli toiminnon organisointi valtakunnalliseksi, keskitetyksi johdetuksi erityistäytäntöönpanon yksiköksi. Valtakunnallisessa toiminnossa resurssien suuntaaminen toimintaympäristön muutosten edellyttämällä tavalla on osoittautunut aiempaa sujuvammaksi. Esimerkiksi Ukrainan sodan seurauksena erityistäytäntöönpanossa vireille tulleiden Euroopan neuvoston pakotepäätösten tuntuvaan lisääntymiseen on voitu yksikössä vastata muun muassa perustamalla toiminnan tehostamiseksi laajennettu pakoteryhmä.

Rajapinnassa laajan täytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon välillä ei ole havaittu uudistukseen liittyviä ongelmia. Pikemminkin on havaittu myönteistä kehitystä erityistäytäntöönpanoon seuloittujen asioiden tasalaatuisuudessa. Perusteltuja siirtoja tukevan ns. seulamenettelyn toimivuutta on kuitenkin aiheellista edelleen seurata ja tarvittaessa edelleen kehittää.

## 4.2 Vaikutukset asianosaisten asemaan

Ulosoton asianosaisten kannalta keskeistä on uudistuksen toimeenpanon vaikutukset palvelujen saatavuuteen.

Velkojan mahdollisuuteen hakea ulosottoa yksilöimäänsä vastaajaa tai vastaajia vastaan uudistus ei ole vaikuttanut ainakaan palveluvalikoimaa heikentävästi. Ulosottoa on edelleen mahdollisuus hakea joko sähköisellä tai manuaalisella hakemuksella. Ammattimaista perintätoimintaa harjoittavalla hakijalla on 1.12.2020 lukien ollut velvollisuus toimittaa ulosottohakemuksensa ulosottoviranomaiselle pääsääntöisesti sähköisenä.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> UK 3 luku 1,3 §

Ulosottoon vuosittain vireille tulevista asioista noin 97 prosenttia tulee vireille sähköisesti, joko sähköisen tiedonsiirron kautta tietojärjestelmähakemuksena tai ulosoton sähköisen asiointipalvelun Ulsan kautta. Velkojien mahdollisuuksiin saada asiansa joutuisasti vireille on uudistuksen jälkeen vaikuttanut negatiivisesti kirjaamotoiminnon ruuhkautuminen.<sup>10</sup>

Ulosoton asianosaisten mahdollisuudet seurata omien asioittensa käsittelyn vaiheita koko ulosottoprosessin ajan ja hoitaa asioitaan omatoimisesti ovat merkittävästi parantuneet. Osana rakenneuudistusta vuonna 2018 käyttöön otetussa ulosoton sähköisessä asiointipalvelussa Ulsassa on palveluita velallisille, velkojille, maksukiellon saajille<sup>11</sup> ja viranomaisille. Asiointipalvelun käyttö on kasvanut tasaisesti viime vuosina. Järjestelmään kirjautumisten määrä on noussut noin 64 prosenttia vuodesta 2020 vuoteen 2021. Vuonna 2020 Ulsan kautta tehtiin noin 8 300 sähköistä ulosottohakemusta, kun vastaava määrä vuonna 2021 oli jo noin 70 600 hakemusta. Ulsan kautta maksettujen velkojen määrä oli vuonna 2020 noin 42 milj. euroa, kun vastaava määrä vuonna 2021 oli noin 65,6 milj. euroa. Ulsan käyttö on edelleen kasvanut kuluvan vuoden aikana. Heinäkuun loppuun mennessä Ulsaan kirjautuneiden määrä oli noussut 27 prosenttia, ulosottohakemusten määrä 8 prosenttia ja maksettujen velkojen euromäärä 38 prosenttia verrattuna edellisen vuoden vastaavaan aikaan.

Sähköisen asioinnin käytön tuntuvasta lisääntymisestä huolimatta Ulosottolaitokselle tulee edelleen runsaasti sähköpostitse toimitettuja hakemuksia, hakemusten muutoksia tai niiden peruutuksia sekä kansalaisten ja viranomaisten tiedusteluja. Ulsaa kehitetään edelleen ulosoton tietojärjestelmän Uljaan rinnalla ja sen palveluvalikoimaa lisätään. Myös asiointipalvelun tunnettavuutta edistetään asiakkaiden ohjauksella ja aktiivisella palvelusta viestimisellä.

Velallisen aseman kannalta keskeistä uudistuksessa oli ulosottoasioiden velalliskohtaisen käsittelyn ja vastaava ulosottomies -järjestelmän säilyminen. Täytäntöönpanotehtävien jakamisesta huolimatta velallisen kaikki asiat käsitellään kootusti yhdessä täytäntöönpanomenettelyssä vastaavan ulosottomiehen toimesta. Vastaava ulosottomies vaihtuu velallisen siirtyessä asioineen täytäntöönpanomenettelystä toiseen, jolloin ulosottovelallisen kokonaistilanteen hallinta säilyy yhdellä virkamiehellä. Velallinen saa tiedon hänen ulosottoasioitaan käsittelevän vastaavan ulosottomiehen vaihtumisesta ja hänen yhteystiedoistaan. Alkuvaiheessa toimintojen keskeneräisyydestä johtuneet siirrot edestakaisin täytäntöönpanolajien välillä ovat saattaneet hämmentää velallisia ja jossain määrin viivästyttää täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanolajien välisten siirtojen osalta tilanne on vuoden 2022 aikana merkittävästi korjaantunut.

---

<sup>10</sup> Kirjaamon haasteita kuvataan kappaleessa 4.3.3.

<sup>11</sup> Maksukiellon saaja on esim. ulosmitatun palkan tai muun tulon maksaja.

Paikallinen käyntiasiakkaiden palveluvalmius toimipaikoissa on pysynyt uudistusta edeltävällä tasolla. Ulosottolaitoksen toimipaikkaverkostoa ei uudistuksessa supistettu vaan se pysytettiin 64 toimipaikassa. Ulosottolaitoksen toimipaikoista 29 on avoinna asiakkaille kaikkina arkipäivinä joko koko virka-ajan tai vähintään kolme tuntia päivässä. Toimipaikoista 17 on avoinna asiakkaille yhtenä tai kahtena päivänä viikossa kolme tuntia kerrallaan ja 18 toimipaikassa vastaanotetaan asiakkaita ainoastaan tarvittaessa ja asiakkaan kanssa erikseen sovitusti.

Käyntiasioinnin palvelutarjonnan arvioidaan olevan ulosotossa ylimitoitettu palvelun kysyntään nähden. Käyntiasioinnin määrä on ollut jo ennen uudistusta ja ennen pandemiasta aiheutuvia poikkeusoloja laskeva. Laskeva trendi on edelleen jatkunut. Rakennuudistuksessa hanke esitti selvästi suppeampaa toimipaikkaverkostoa, joka perustui pitkäaikaiseen käyntiasiakkaiden määrän seurantaan. Asiakaskäyntien määrä oli ennen pandemiaa keskimäärin kolme asiakasta päivässä toimipaikkaa kohden. Asiakaskäynnit keskittyivät voimakkaasti siten, ettei osassa toimipaikoista ollut käyntejä juuri lainkaan. Ulosottolaitoksen toimipaikkaverkostoa on aiheellista tulevina vuosina tarkastella kriittisesti ja laatia pitkän aikavälin suunnitelma toimipaikkaverkoston harventamiseksi todellista asiakaspalvelutarvetta vastaavasti.

Käyntiasiointia täydentää puhelinpalvelu, johon osallistuvat ensi sijassa Ulosottolaitoksen asiakaspalvelutoiminto ja toimitusmiehet. Asiakaspalvelutoiminto yhdistää Ulosottolaitoksen puhelinkeskukseen saapuneet puhelut vastaaville ulosottomiehille tai heidän sijaisilleen sekä muille laitoksen virkamiehille. Puhtaan puhelinvälityksen lisäksi asiakaspalvelussa annetaan asiakkaille ulosottoon ja yksittäisten ulosottoasioiden hoitoon liittyvää yleistä neuvontaa, joka on omiaan säästämään ulosottomiesten voimavaroja heidän asiantuntemustaan edellyttävään täytäntöönpanotyöhön. Lainkäyttökysymykset asiakaspalvelu ohjaa kuitenkin aina ulosottomiehille.

Uudistuksessa Ulosottolaitoksen asiakaspalvelu organisoitiin valtakunnalliseksi toiminnoksi osaksi yhteiset palvelut toimintayksikköä. Uudessa rakenteessa ruuhkahuippujen paine on jakautunut aiempaa tasaisemmin asiakaspalvelun henkilöstölle. Sisäisen tarkastuksen raportissa asiakaspalvelutoiminnon haasteiksi on uudistuksen jälkeisenä vuonna tunnistettu muun muassa toimintatapojen epäyhtenäisyys ja ohjeistuksen hajanaisuus. Myös puhelinpalvelun tavoitettavuus heikentyi uudistuksen jälkeen väliaikaisesti alle tavoitellun tason ja puheluiden jonotusajat pitenevät.<sup>12</sup> Kuluvana vuonna asiakaspalvelun tilanne on kehittynyt myönteisesti. Toimintatapojen yhtenäistämässä on edistytty, puheluiden tavoitettavuus on ajalla 1.1. - 9.9.2022 ollut yli 85 prosenttia ja keskiarvojonotusaika 57 sekuntia.

---

<sup>12</sup> Asiakaspalvelulle on asetettu tavoitteeksi 80 prosentin tavoitettavuus. Tavoitettavuusprosentti kuvaa asiakaspalvelun hoitamien puheluiden suhdetta saapuneiden puheluiden kokonaismäärään.

Ulosoton sähköinen asiointipalvelu Ulsa on merkittävästi lisännyt asiakkaiden mahdollisuuksia omatoimiseen asioiden hoitoon heille sopivana aikana, mikä vähentää asiakkaiden tarvetta jalkautua virastoon tai ottaa yhteyttä puhelimitse tai sähköpostitse. Asiakaspalvelutoiminnossa vastaanotettujen puheluiden määrä oli elokuussa 2022 toteutuksessa tarkastuksessa kerättyjen tietojen mukaan vähentynyt 24 prosenttia ja sähköpostitiedustelujen määrä 25 prosenttia verrattuna vastaavaan aikaan edellisenä vuonna. Samaan aikaan sähköisen asiointipalvelun Ulsan kuukausittaiset käyttäjämäärät olivat lisääntyneet 27 prosenttia.

## 4.3 Vaikutukset oikeusturvaan

Ulosoton perustehtävänä on tuomioiden ja suoraan ulosottokelpoisten velvoitteiden täytäntöönpano. Ulosotto turvaa näin oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yhteiskunnassa. Velkojan oikeusturvan toteuttamisen kannalta keskeistä on veloitteen tehokas ja joutuisa täytäntöönpano. Täytäntöönpanon onnistumisen edellytykset voivat asian tarpeettoman viivästymisen vuoksi heiketä, jos esimerkiksi velallisen varallisuusasema heikkenee, hänen tavoittamisensa vaikeutuu tai velallisella on pyrkimyksiä keinoitekoisin järjestelyin häivyttää varallisuutensa omistusoikeutta ja määräämisvaltaa.

Ripeät täytäntöönpanotoimet ovat useimmiten myös velallisen edun mukaisia. Täytäntöönpanon tarpeeton pitkittyminen aiheuttaa velkapääomalle juoksevaa viivästyskorkokertymää, joka on omiaan syventämään asiakkaan velkaantumista entisestään. Joidenkin velallisten kohdalla vasta ulosottoviranomaisen interventio mahdollistaa velkavastuiden järjestelmällisen hoitamisen, tarjoaa tietoa yhteiskunnan ja kolmannen sektorin tarjoamista palveluista velkaantumisongelman hoitamiseksi ja lisävelkaantumisen estämiseksi.

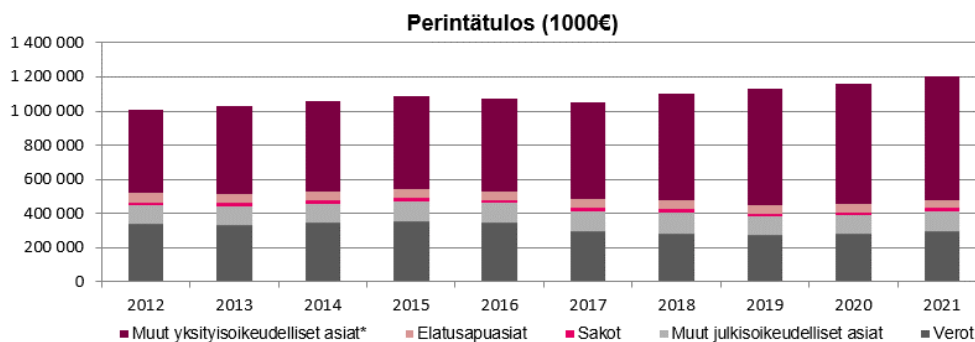
Valtaosa ulosottoon vireille tulevista asioista koskee maksuveloitteen täytäntöönpanoa. Tästä syystä ulosoton rahamääräinen perintätulos kuvaa varsin hyvin ulosoton kykyä huolehtia asianosaisten oikeusturvasta. Ulosoton onnistumista ei voida kuitenkaan mitata pelkästään velalliselta perityn ja velkojille tilitetyn rahan määrällä. Silloin, kun ulosottoviranomainen on yksittäisessä asiassa selvittänyt velallisen varallisuusaseman ammattitaitoisesti ja käytettävissä olevat tietolähteet hyväksi käyttäen sekä ottanut huomioon velallisen toimeentulon turvaavat säädökset, on tulos oikea ja oikeusturva toteutunut riippumatta velkojalle tilitetyn rahan määrästä tai asialle todetusta varattomuus- tai tuntemattomuusesteestä.

Uudistuksen vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen kuvataan tässä ulosoton rahamääräisellä perintätuloksella, täytäntöönpanon joutuisuudella (käsittelyaika) sekä havainnoilla työn sujuvuudesta kirjaamossa ja omaisuuden realisoinneissa. Oikeusturvan

tasoa tarkastellaan myös suhteessa ulosottomenettelyä koskeviin kanteluihin, vahingonkorvausvaateisiin ja ulosottovalituksiin.

### 4.3.1 Perintätulos

Ulosottolaitos on uudistuksen toimeenpanon viivästyemisestä, siihen liittyvistä käynnistymisvaikeuksista ja pandemian poikkeusoloista riippumatta kyennyt hoitamaan perustehtävänsä tuloksellisesti. Perintätuloksen ja velkojille vuosittain tilitettyjen varojen suunta on pysynyt nousevana rakenneuudistuksen jälkeisenä vuonna 2021, jolloin perintätulos saavutti kaikkien aikojen parhaan tason. Korkea perintätulos osoittaa yhtäältä, miltä osin velkojien oikeusturvaa on kyetty rahamääräisten velvoitteiden täytäntöönpanossa toteuttamaan, ja toisaalta miltä osin velalliset ovat varallisuustilanteensa mukaisesti ja lainsäätäjän asettamissa rajoissa kyenneet suoriutumaan maksuvelvoitteistaan. Perintätuloksen kehittymistä vuosien 2012–2021 aikana kuvataan alla olevassa taulukossa.



Ulosoton tuloksellisuus on jatkanut noususuuntaista kehitystä kuluvana vuonnakin. Syyskuun lopussa 2022 perintätulos oli 874 miljoonaa euroa, mikä on 8,7 prosenttia enemmän kuin vastaavaan aikaan viime vuonna.

Perittyjen rahasaatavien kertymistavoissa ei ole tapahtunut uudistuksen jälkeen merkittäviä muutoksia. Vuonna 2021 ulosottoviranomaisen keinovalikoimasta maksukehoitukset ja maksusuunnitelmat muodostivat 21 prosenttia (24 prosenttia v. 2020) toteutuneesta rahamääräisestä kertymästä, toistuvaistulon ulosmittauksista kertyi 42 prosenttia (41 prosenttia v. 2020) ja ulosmitatun omaisuuden myynnistä 11 prosenttia (10 prosenttia v. 2020) perintätuloksesta.



### 4.3.2 Täytäntöönpanon joutuisuus

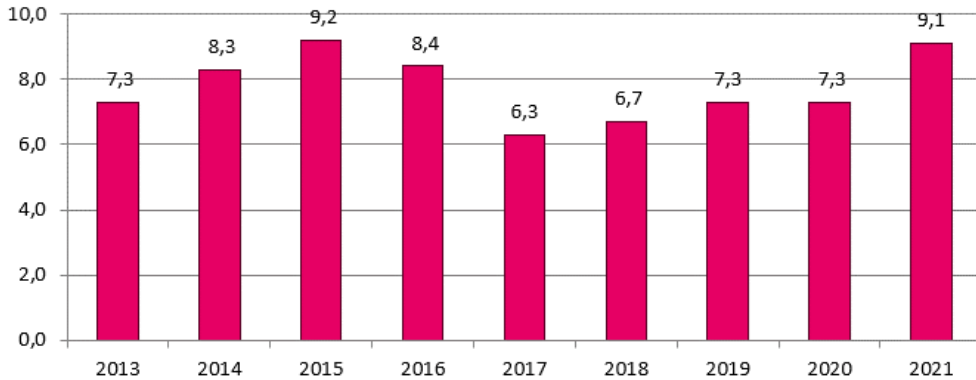
Rakennemuutoksen jälkeisenä vuonna 2021 ulosottoasioita käsiteltiin keskimäärin yli 9 kuukautta, kun tavoitteena tai kohtuullisena aikana on perinteisesti pidetty noin 6–7 kuukauden keskimääräistä käsittelyaikaa. Ulosottolaitoksella on uudessa järjestelmässä takanaan vasta yksi kokonainen toimintavuosi, jonka aikana ulosottoasioiden käsittelyaikaan vaikuttivat pidentävästi ainakin uudistuksen toimeenpanon viivästyminen ja siitä johtuva henkilöstövajaus. Myös pandemiaan liittyvät poikkeusolot hankaloittivat toimitusmiesten työtä, kun välttämättömien asiakastapaamisten ja realisointiin liittyvien tilaisuuksien järjestäminen terveysturvallisesti oli haastavaa.

Uudistuksen ja täytäntöönpanon jakamisen vaikutukset ulosottoasioiden keskimääräiseen käsittelyaikaan ovat kahdensuuntaiset. Suurta volyymiä edustavien yksinkertaisten asioiden käsittelyn keskittäminen perustäytäntöönpanoon yhtäältä tehostaa ja nopeuttaa toimintaa. Toisaalta rutiiniluonteisten asioiden erottaminen omaksi toiminnokseen parantaa vaativampien tapausten tutkintaedellytyksiä laajassa täytäntöönpanossa, mikä on omiaan pidentämään käsittelyaikoja, mutta parantamaan toiminnan laatua ja oikeusturvan tasoa.

Tätä selvitystä annettaessa on vielä liian aikaista arvioida, mikä on kohtuullisena pidettävä ulosottoasian käsittelyaika uudistuksen jälkeisessä uudessa ulosottojärjestelmässä. Keskimääräistä käsittelyaikaa koskevan tavoitteen asettaminen uudessa ulosottojärjestelmässä edellyttää uuden toiminnan vakiintumista ja seurantatietoja pidemmältä ajalta.

Alla on ulosottoimen joutuisuutta kuvaavien tunnuslukujen kehittymistä kuvaava taulukko vuosilta 2013–2021.

### Keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

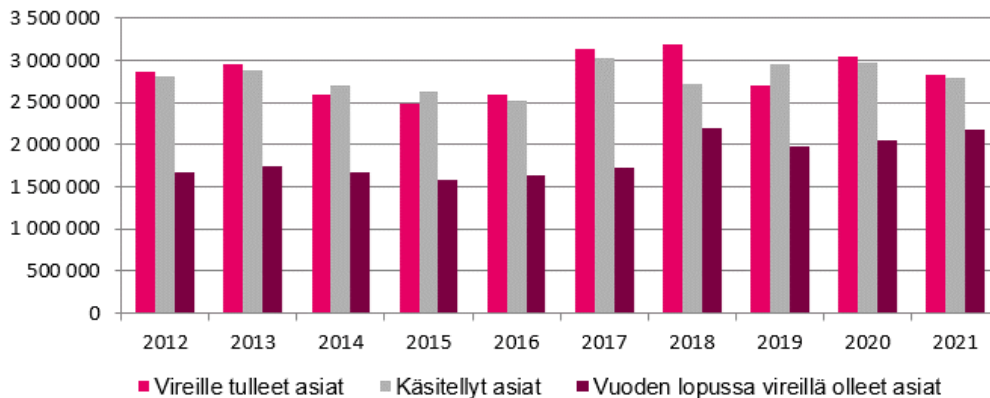


*Ulosotto laitoksen keskimääräisen käsittelyajan laskentaperusteet uudistettiin vuonna 2016. Uutta laskentatapaa on ollut mahdollista takautuvasti käyttää vuodesta 2013 lukien. Sitä edeltävällä ajalla tilastoidut käsittelyajat eivät ole vertailukelpoisia.*

*Vuoden 2015 käsittelyaika näyttäytyy uuden laskentavan mukaan poikkeuksellisen korkeana. Vanhan laskentavan mukaan laskettu käsittelyaika oli tuolloin kuitenkin normaalilla tasolla 6,9 kk, mistä syystä analysoitua tietoa käsittelyajan nousun syistä ei ole käytettävissä tuolta ajalta.*

Täytäntöönpanon sujuvuutta voidaan arvioida myös käsiteltyjen asioiden määrällä.

### Vireille tulleet, käsitellyt ja vuoden lopussa vireillä olleet asiat



Uudistuksen jälkeisenä ensimmäisenä toimintavuonna 2021 tavanomainen ulosottoasioiden käsittelytahti hidastui henkilöstövajauksesta johtuen selvästi ja asioita käsiteltiin yli kuusi prosenttia edellisvuotta vähemmän. Vuonna 2022 on syyskuun loppuun mennessä käsitelty 11 prosenttia enemmän asioita kuin vuotta aikaisemmin vastaavana ajankohtana. Positiiviset muutokset asioiden käsittelyintensiteetissä näkyvät kuitenkin viiveellä keskimääräisessä käsittelyajassa, joka lasketaan kullekin asialle vasta sen käsitellyn tultua päätökseen.

Kuluvana vuonna ulosottoasioiden keskimääräinen käsittelyaika on syyskuun lopussa ollut edelleen korkealla 9,1 kuukauden tasolla. Tämän arvioidaan johtuvan siitä, että tällä hetkellä ulosotossa puretaan muiden muassa uuden organisaation ensimmäisen toimintavuoden asioita, joille on jo ehtinyt kertyä enemmän vireilläoloaikaa.

### 4.3.3 Kirjaaminen

Ulosottoon saapuvien asioiden käsittely alkaa vireille tulon edellytysten tarkastamisesta ja hakemuksen kirjaamisesta ulosottorekisteriin. Ulosottoon tulee vuosittain vireille noin kolme miljoonaa asiaa, joiden sujuva ja virheetön kirjaaminen ulosoton tietojärjestelmään on pohjana joutuisalle ja laadukkaalle täytäntöönpanolle.

Uudistuksessa ulosottoasioiden kirjaaminen keskitettiin valtakunnalliseksi toiminnoksi osaksi yhteiset palvelut toimintayksikköä. Kirjaamotoimintoa johtaa kirjaamopäällikkö apunaan 1.3.2022 lukien apulaiskirjaamopäällikkö.

Kirjaamon toiminnan organisoinnissa ja johtamisessa on ollut uudistuksen jälkeen merkittäviä haasteita, joita on syventänyt henkilöstön vilkas vaihtuvuus sekä vajuus henkilöstön määrässä ja osaamisessa. Ongelmat ovat näyttäytyneet muun muassa kirjaamisviiveinä ja henkilöstön kuormituksen kasvuna. Loppuvuodesta 2021 kirjaamattomien ulosottoasioiden määrä on vaihdellut 27 000 ja 47 000 kirjaamattoman asian välillä. Kuluvan vuoden 2022 ensimmäisten kuukausien aikana kirjaamattomien asioiden määrä heilahteli rajusti helmikuun vain noin 5 000 kirjaamattoman asian ja toukokuun yli 200 000 kirjaamattoman asian välillä. Kesän ja syksyn aikana kirjaamon tekemättömän työn määrä on kehittynyt myönteisesti. Kirjaamattomien asioiden määrä on saatu vähenemään syyskuun loppuun mennessä noin 18 000 asiaan, joista vanhimmat saapumiserät ovat kolme viikkoa sitten saapuneita.<sup>13</sup>

Kirjaamon työmääriin vaikuttavat kausiluonteiset ruuhkahuiput. Kevään poikkeuksellisia lukuja selittää ainakin osittain heinä-elokuussa maksettavien veronpalautusten ulosmittauksia varten velkojien ulosottoon toimittamat suuret asamäärät. Vaikka kirjaamon työmäärien heilahtelu kuuluu toiminnan normaaliin luonteeseen, tulisi kirjaamolla olla kuitenkin riittävät valmiudet ajoittaisten ruuhkien purkamiseen kohtuullisessa ajassa. Merkittävät, useiden viikkojen kirjaamisviiveet nähdään asianosaisten oikeusturvan kannalta ongelmallisina ja niihin suhtaudutaan vakavasti. Viiveisiin on reagoitu ohjaamalla kirjaamoon määräaikaista työvoimaa muista yhteisten palveluiden toiminnoista. Lisäksi kirjaamon haasteisiin on etsitty vastauksia kehittämällä toimintatapoja, tietotekniikkaa ja johtamista. Kehitystyö jatkuu edelleen.

---

<sup>13</sup> Osa vanhemmista kirjaamattomista asioista odottaa hakijoilta pyydettyä täydennystä tai muuta kirjaamisen mahdollistavaa lisäselvitystä.

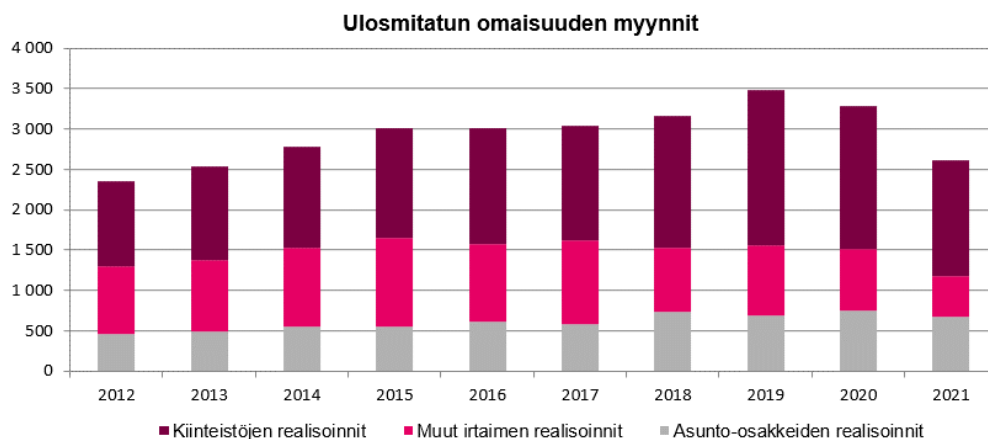
## 4.3.4 Ulosmitatun omaisuuden realisointi

Joutuisan menettelyn vaatimukset ja velkojille tilitettävään perintätulokseen liittyvät odotukset edellyttävät myös ulosmitatun omaisuuden myynnin eli realisoinnin toimitavuutta. Realisoitavaa omaisuutta on Ulosottolaitoksessa runsaasti ja osa siitä on ollut ulosmitattuna kauan, mikä on ongelmallista sekä velkojan että velallisen oikeusturvan kannalta. Erityisesti kiinteistöihin saattaa kohdistua useita vuosia vanhoja ulosmittauksia, joihin liittyville velkojen saataville ei kerry lainkaan suorituksia. Rakennetun kiinteistön kunto saattaa ajan kuluessa heikentyä, mikä vaikuttaa negatiivisesti sen houkuttavuuteen kiinteistömarkkinoilla ja myyntihintaodotuksiin.

Realisoinnit kuormittavat henkilöstöä laajassa täytäntöönpanossa<sup>14</sup>, jossa työmäärä on ollut uuden organisaation alkuaikoina suunniteltua suurempi perustäytäntöönpanon henkilöstövajauksen vuoksi. Realisoinnin valmistelutehtävät on organisoitu yhteiset palvelut toimintayksikköön osaksi realisointisihteereiden tehtäväkenttää. Myös realisoinnin valmistelussa on ollut runsaasti henkilöstövaihdoksista ja resurssien kirjaamoon siirroista johtuvaa henkilöstö- ja osaamisvajetta, mikä on omalta osaltaan hidastanut myyntejä.

Realisointien kuormitusta lisäävät myös toimintaympäristöön liittyvät seikat. Erityisesti taantuvilla rakennemuutosalueilla kiinteistöjen ja osakehuoneistojen myyntiennuste on heikko ja realisoinnit edellyttävät onnistuessaankin tavallisesti useita eri myyntikertoja ja toteutuneet hinnat jäävät alhaisiksi.

Alla on ulosmitatun omaisuuden myyntien määriä koskevia tietoja vuosilta 2012–2021.



*Tilastovuodet eivät ole täysin vertailukelpoisia tilastointiperusteiden erojen vuoksi*

<sup>14</sup> Perustäytäntöönpanossa realisointeja ei toimiteta lainkaan ja erityistäytäntöönpanossa myyntejä on lukumääräisesti vähän.

Realisointia odottavan tai realisoitavana olevan omaisuuden määrät olivat päässeet kasvamaan jo ennen organisaatiouudistusta. Covid-19-pandemia vaikeutti omalta osaltaan myyntien toimeenpanoa vuosina 2020–2021, kun asuntojen ja kiinteistöjen näyttöjen ja muiden realisointimenettelyyn kuuluvien yleisötilaisuuksien järjestäminen vaikeutui terveysturvallisuuteen liittyvien reunaehtojen vuoksi. Kuluvana vuonna kesäkuun tilastotiedot osoittavat ulosmitatun omaisuuden realisointien lisääntyneen 51,6 prosenttia verrattuna vastaavaan ajankohtaan viime vuonna. Tällä perusteella näyttäisi siltä, että ulosmitatun omaisuuden realisointimenettelyt ovat sujuvoitumassa. Valtakunnallinen organisaatio ja laajat maantieteelliset laajan täytäntöönpanon toimialueet ovat helpottaneet myyntien ohjaamista sinne, missä henkilöstövoimavaroja on.

Myyntiä odottavan ulosmitatun omaisuuden varastojen purkaminen on työlästä, koska täytäntöön pantavaksi tulee vuosittain myös runsaasti pantinhaltijoiden realisointipyyntöjä, jotka perustuvat ns. hypoteekkituomioon.<sup>15</sup> Pantinhaltijoiden pyyntöihin liittyy usein perusteltuja kiirehtimisesityksiä, jotka menestyessään nostavat ne järjestyksessä vanhemman myyntiä odottavan omaisuuden edelle.

### 4.3.5 Oikeussuoja

Ulosoton oikeussuojakeinot varmistavat ulosoton asianosaisten ja sivullisten oikeusturvan toteutumisen ulosottomenettelyssä. Oikeussuojakeinoina on käytettävissä ulosottomiehen itseoikaisu ja yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävät ulosottovalitus ja täytäntöönpanoriitakanne sekä suoraan ulosottokelpoisten saatavien täytäntöönpanossa yleisimmin hallinto-oikeudessa käsiteltävä perustevalitus ja mahdollisuus saada täytäntöönpano keskeytymään.

Ulosottomiehen menettelyn oikeellisuus, asianmukaisuus ja mahdolliset laiminlyönnit on mahdollista saattaa kanteluna tutkittavaksi Ulosottolaitoksen keskushallinnossa tai ylimpien laillisuusvalvojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimesta.

Yhtenä oikeusturvan takeena toimii myös viranomaismenettelyyn kuuluva vahingonkorvausvastuu. Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon, jos tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

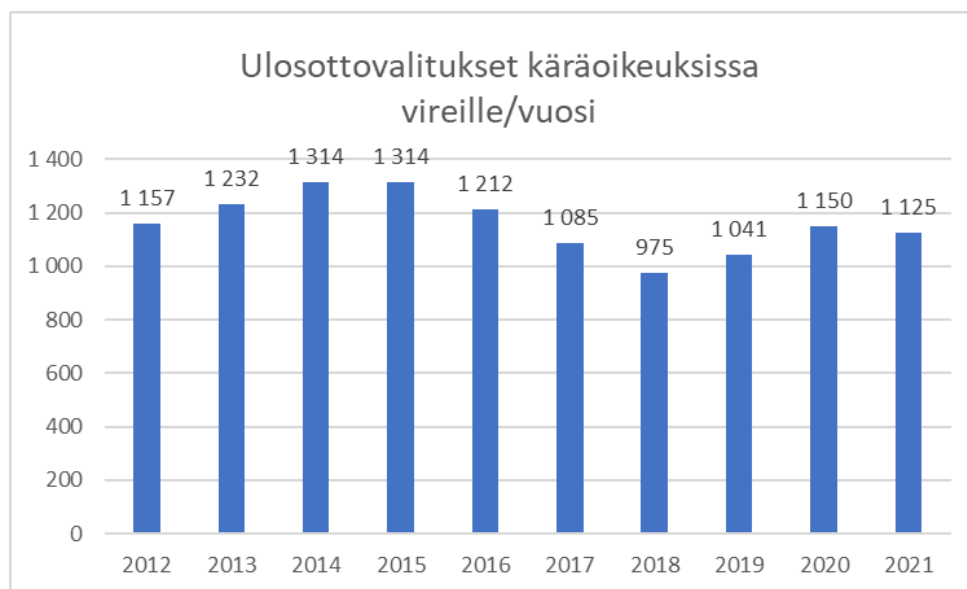
---

<sup>15</sup> Hypoteekkituomiossa saatava on tuomittu maksettavaksi tietystä omaisuudesta esim. kiinteistöstä, joka on tullut jo tuomiolla ulosmitatuksi.

Tässä asianosaisten oikeusturvan toteutumista tarkastellaan suhteessa ulosottovalitusten, kanteluiden ja vahingonkorvausten määriin.

### Ulosottovalitukset

Käräjäoikeuksissa vireille tulleiden ulosottovalitusten määrässä ei ole tapahtunut uudistuksen jälkeen merkittäviä muutoksia, jotka voisivat viitata lisääntyneisiin ongelmiin ulosoton asianosaisten oikeusturvan tasossa.

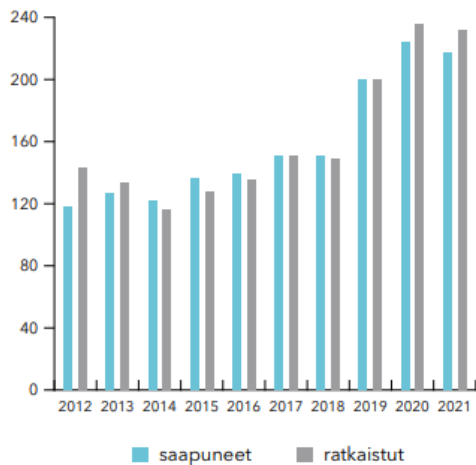


Ulosottovalitusten määrä on uudistuksen jälkeisenä vuonna 2021 jäänyt alle pitkän aikavälin vuotuista keskiarvoa (1 161). Myös ulosottoasioiden ja -velallisten määrään suhteutettuna ulosottovalitusten määrä on pysynyt kahtena edellisvuonna samalla tasolla. Valittajan hyväksi annettujen, ulosmittauksen tai muun ulosottomiehen päätöksen kumoamiseen tai muuttamiseen johtaneiden päätösten vuotuisista määristä ei ollut käytettävissä koottua tilastotietoa.

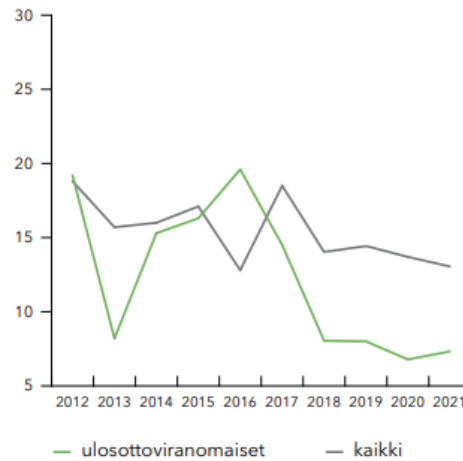
### Ylimmät laillisuusvalvojat

Ulosottomiehen menettelyä koskevat kantelut kuuluvat eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ryhmään taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto. Asiaryhmään kuu-

luvut suurimpana asiakokonaisuutena ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat.<sup>16</sup> Tässä ryhmässä vuosittain käsitellyistä kanteluista suurin osa koskee ulosottomenettelyä.<sup>17</sup>



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.

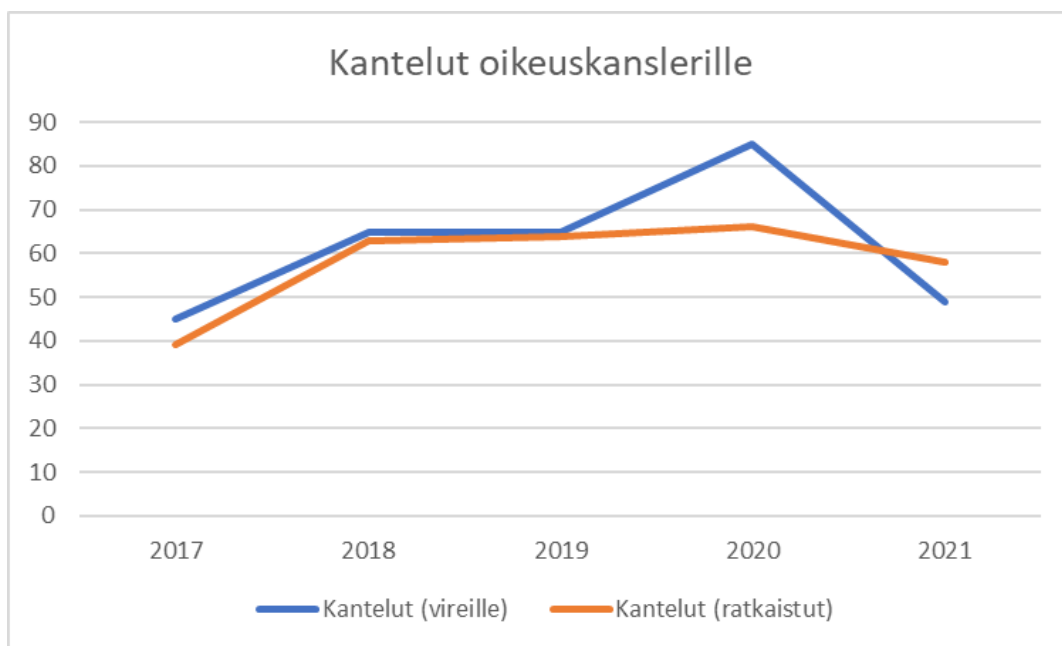


Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneiden ja ratkaistujen kanteluiden määrät ovat pysyneet yli 200 vuotuisen kantelun määrässä vuodesta 2019 lukien. Toimenpiteeseen johtavien, ulosottoviranomaisen menettelyä koskevien ratkaisujen suhdetta kaikkiin ratkaisuihin kuvaava toimenpideprosentti on pysynyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian keskiarvoa alhaisempana vuodesta 2017 lukien.

<sup>16</sup> Jos kantelu koskee ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa.

<sup>17</sup> Lähde: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021



Kuva: Pidemmän aikavälin seurantatietoa oikeuskanslerin ratkaisukäytännöstä ei ollut käytettävissä.

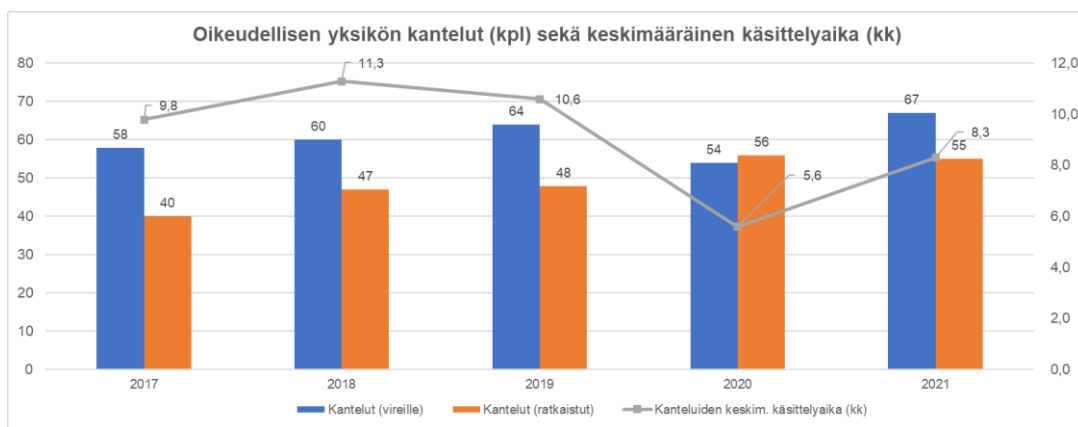
Oikeuskanslerin virastossa ulosottoviranomaisten menettelystä tehtyjä kanteluita saapui vuonna 2021 vireille aiempia vuosia vähemmän. Vuonna 2021 ratkaistut kantelut eivät yhtä lukuun ottamatta antaneet aiheita seuraamuksiin.<sup>18</sup>

#### Ulosottolaitoksen keskushallinnon oikeudellisen yksikön ratkaisukäytäntö

Ulosoton keskushallinnossa vireille tulevien, ulosottomenettelyä koskevien kanteluiden ja korvausvaateiden sekä kansalaisten yhteydenottojen määrät ovat lisääntyneet tuntuvasti 2000-luvun aikana. Syitä aktiivisuuden lisääntymiseen on useita. Kansalaiset ovat sähköisten viestintäkanavien myötä tulleet yhtäältä tietoisemmiksi oikeuksistaan ja toisaalta sähköiset viestintävälineet alentavat kynnystä ottaa yhteyttä viranomaiseen. Yhteydenottojen määrä voi seurata myös ulosottovelallisten määrässä tapahtuvaa kehitystä. Tarkastelujaksolla 2011–2021 ulosottovelallisten määrä on ollut loivasti noususuuntainen.

<sup>18</sup> Lähde: Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021





Tarkastelujakso on rajattu alkamaan vuodesta 2017, koska sitä edeltävien vuosien kantelutilastoihin liittyy silloisten diaarijärjestelmien puutteellisuudesta johtuen epävarmuutta.

Ulosottolaitoksen keskushallinnon oikeudellisessa yksikössä vireille tulleiden, ulosottomiehen menettelyä koskevien kanteluiden määrä on tarkastelujaksolla ollut vuoden 2020 hienoista pudotusta lukuun ottamatta loivasti nouseva. Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika on pysynyt vuotta 2020 lukuun ottamatta korkeahkona, mihin on ollut syynä keskushallinnon oikeudellisen yksikön henkilöstön liikkuvuus ja siitä johtuva ajoittainen henkilöstövajaus.

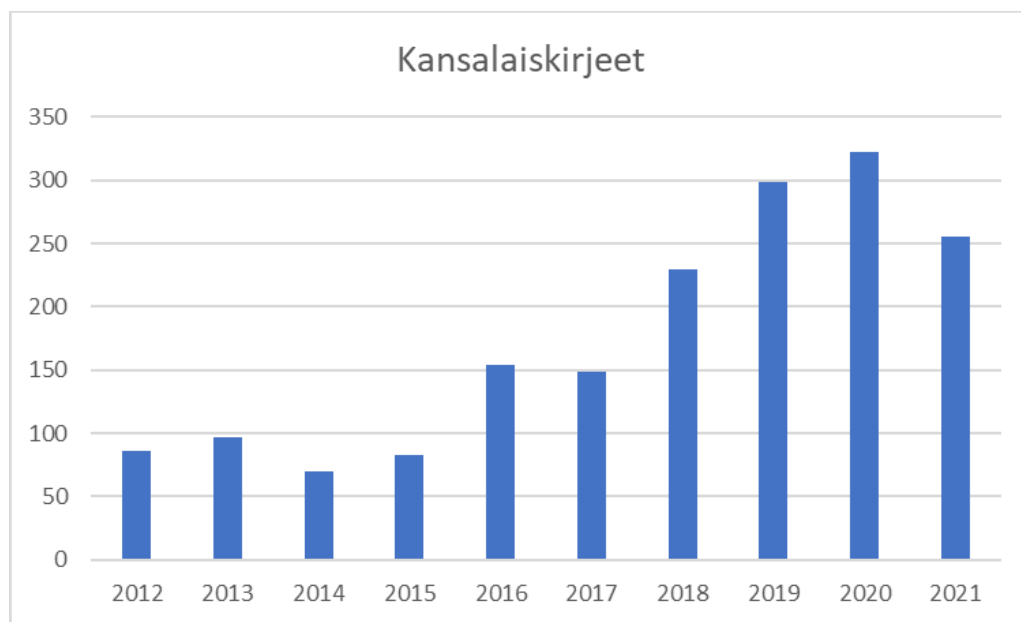
Keskushallinnon oikeudellisessa yksikössä vuosina 2019–2021 ratkaistuista kanteluista (yhteensä 159) 9,4 prosentissa päätöslauselmista päädyttiin kiinnittämään huomiota epäkohtaan ulosottoviranomaisen menettelyssä. Rakennemuutoksen jälkeisenä toimintavuonna 2021 huomion kiinnittämiseen antoivat aihetta 55 ratkaistusta kantelusta vain kaksi, joista toisessa kyse ei ollut virkamiehen menettelystä vaan mahdollisesta ulosoton tietojärjestelmässä havaitusta kehittämistarpeesta.

Vuodenvaihteessa 2020–2021 vireille tulleissa kanteluissa ja kansalaisten yhteydenotoissa esiintyi poikkeuksellisen paljon havaintoja toimitusmiesten tavoitettavuuden heikentymisestä. Arvostelu kohdistui eritoten henkilöstövajauksesta kärsineeseen perustäytäntöönpanon toimintayksikköön, jossa esiintyi tuolloin viivettä vapaakuukausihakemusten käsittelyssä ja niihin liittyviin sähköpostitiedusteluihin vastaamisessa. Perustäytäntöönpanon henkilöstömäärä on saatu lähelle uudistuksessa tavoiteltua tasoa vasta vuoden 2022 syksyn aikana. Perustäytäntöönpanon toimitusmiesten tavoitettavuuden arvioidaan parantuneen ja edelleen paranevan kuluvan vuoden aikana.

Keskushallinnossa vireille tulleiden, ulosottoviranomaisen virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon korvausvaatimusten vuotuinen määrä on pysynyt vuosien 2017–2021 aikana varsin tasaisena keskimäärin 30 asiassa. Hallinnollisena päätöksenä mak-

settävien yksittäisten korvausten kappale- ja euromäärät ovat pysyneet varsin maltillisella tasolla. Vuosien 2019–2021 aikana yksittäinen suurin maksettu vahingonkorvaus on ollut noin 7 750 euroa.

Keskushallinnossa vastaanotetaan vuosittain lukuisia ulosottomenettelyyn tai ulosottoviranomaisiin liittyviä yhteydenottoja ja tiedusteluita (ns. kansalaiskirjeet), joihin keskuhallinnon virkamies vastaa hetimiten, ja jotka eivät edellytä asian tutkimista kanteluprosessissa.



Kansalaiskirjeiden määrä on ollut tarkastelujaksolla noususuuntainen ja kääntynyt laskuun vuonna 2021. Kansalaisaktiivisuuden lisääntymisen ja sähköisten palveluiden kehittymisen lisäksi jyrkän noususuuntaisen kehityksen vuoden 2015 jälkeen arvioidaan olleen seurausta osin myös yhteydenottojen kirjaamiskäytäntöihin liittyvästä muutoksesta.

Oikeussuojakeinoista saatujen tietojen valossa muutoksen ei voida tulkita aiheuttaneen lisääntyviä ongelmia ulosoton asianosaisten oikeusturvan tasossa tai huolia heidän kokemassaan oikeusturvan tasossa. Ulosotossa tulee vireille ja käsitellä vuosittain vajaa kolme miljoonaa asiaa, ulosmittauspäätöksiä ja muita valituskelpoisia ratkaisuja tehdään vuosittain toista miljoonaa. Ulosoton volyymeihin nähden vuosittain vireille tulleiden ulosottovalitusten, kanteluiden ja vahingonkorvausvaateiden määrää on pidettävä hyvin maltillisena.

## 4.4 Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi organisoitu Ulosottolaitos on kaksikielinen viranomaisena,<sup>19</sup> jossa asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehditaan tarjoamalla palvelua molemmilla kotimaisilla kielillä. Kaksikielisenä viranomaisena Ulosottolaitos julkaisee yleisölle annettavat ilmoitukset, kuulutukset ja muut tiedotteet sekä suomen että ruotsin kielellä.<sup>20</sup> Havaintoja asiakkaiden kielellisten oikeuksien loukkauksesta ei ole raportoitu.

Ulosottolaitoksen henkilöstön valmiudet palvella asiakkaita sekä suomen että ruotsin kielellä arvioidaan pysyneen vähintään uudistusta edeltävällä tasolla, ellei jopa parantuneen. Ulosottolaitoksen henkilöstöltä edellytetyt erityiset kielitaitovaatimukset otetaan huomioon henkilöstöä rekrytoitaessa ja vahvistavat näin omalta osaltaan virkamiesten valmiuksia palvella asiakkaita heidän äidinkiellellään joko suomeksi tai ruotsiksi. Voimassa olevalla valtioneuvoston asetuksella<sup>21</sup> säädetään kihlakunnanvoutien, ulosottoylitarkastajien ja muiden virkamiesten kielitaitoa koskevista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Uudistusta ennen voimassa olleeseen valtioneuvoston asetukseen<sup>22</sup> verrattuna nimenomaisia kielitaitoon liittyviä kelpoisuusvaatimuksia on ulotettu aiempaa laajempaan virkamieskuntaan. Ruotsin kielen taitoisen henkilöstön rekrytoinneissa on Ulosottolaitoksessa tunnistettu samoja haasteita kuin hallinnonalalla yleisemminkin. Ruotsin kieltä riittävästi taitavia päteviä hakijoita ei välttämättä aina hakeudu avoimena oleviin virkoihin ja virkasuhteisiin.

Uudistetussa Ulosottolaitoksessa Etelä-Suomen laajan täytäntöönpanon toimintayksikössä kolmeen, Länsi-Suomen laajan täytäntöönpanon toimintayksikössä kahteen ja perustäytäntöönpanon valtakunnallisessa toimintayksikössä yhteen kihlakunnanvoudin virkaan kelpoisuusvaatimuksena on ruotsin kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä suomen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Ulosottoylitarkastajista 18 virkaan edellytetään niin ikään ruotsin kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä suomen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Lisäksi 10 perustäytäntöönpanon ulosottotarkastajalta, 10 kirjaamon, viideltä asiakaspalvelun ja kolmelta maksuliikenteen virkamieheltä edellytetään ruotsin kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä suomen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa.

Henkilöstön ammatillisen kielitaidon ylläpidon ja kehittämisen tarpeet pyritään ottamaan huomioon Ulosottolaitoksen koulutussuunnittelussa. Henkilöstölle järjestetään aika

---

<sup>19</sup> Aiemmassa organisaatorakenteessa osa ulosottovirastoista oli kielilain (423/2003) mukaan yksikielisiä.

<sup>20</sup> Esimerkiksi ulosmitatun omaisuuden myynti-ilmoitukset julkaistaan koko maassa keskeisiltä osin molemmilla kansalliskielillä.

<sup>21</sup> VN asetus ulosottoimen hallinnosta (285/2020) 6 ja 7 §

<sup>22</sup> VN asetus ulosottoimen hallinnosta (1321/2007) 4 ja 5 §

ajoin ruotsin kielen kursseja, joissa painopiste on toimialan ammattisanastossa. Ulosottolaitoksen järjestämä substanssikoulutus on pääosin suomenkielistä, mutta samoja koulutusteemoja käsitellään keskeisiltä osin myös vuotuisilla, ruotsin kieltä äidinkielenään käyttävälle henkilöstölle suunnatuilla koulutuspäivillä.

Valtakunnallisessa virastossa on aiempaa helpompi hyödyntää henkilöstön kielitaitoa yli alue- ja yksikkörajojen. Myös asiakaspalvelun painopisteen siirtyminen puhelinpalveluun ja sähköisiin viestimiin mahdollistaa käyntiasiointia helpommin kielitaitoisien henkilöstön voimavarojen hyödyntämisen tarpeen mukaan. Uudistuksen jälkeen laajassa täytäntöönpanossa on järjestetty yksikkörajat ylittävä valtakunnallinen puhelinpäivystys ruotsinkielisille asiakkaille. Järjestelmässä ulosottoylitarkastajat voivat yhdistää tai ohjata päivystysnumeroon sellaisia asiakaspuheluita, joista vastaava ulosottomies ei itse selviydy riittämättömän ruotsin kielen taidon vuoksi. Päivystys on toiminnassa kaikkina arkipäivinä aamuisin tunnin ja iltapäivisin reilut neljä tuntia.

Ulosoton tietojärjestelmä Uljas ja sen rinnalla toimivat muut tietojärjestelmät ovat kaksikielisiä, mikä on modernissa ICT-teknologiaan tukeutuvassa viranomaistoiminnassa välttämätön edellytys asianosaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseksi. Ulosoton asiakirjat voidaan tuottaa asiakirjojen hallintajärjestelmässä SAHA:ssa suomeksi ja ruotsiksi. Molemmilla kotimaisilla kielillä sähköisiä palveluja tarjoavan sähköisen asiointipalvelun Ulsan käyttöönoton myötä asianosaisilla on mahdollisuus omalla äidinkielenään seurata asioittensa käsittelyn vaiheita ja hoitaa asioitaan omatoimisesti. Ulsan käyttöönoton arvioidaankin tuntuvasti parantaneen ulosoton edellytyksiä asianosaisten kielellisten oikeuksien toteuttamiseen.

Ulosottolaitoksen asiakaskunta on muuttunut vuosi vuodelta monikielisemmäksi. Yhä useamman asiakkaan palvelu edellyttäisi muun kuin kotimaisten kielten hallintaa. Englannin kielellä voidaan käytännössä ainakin useimmiten auttavasti palvella muunkielisiä (ei suomea tai ruotsia puhuvia) ulosoton asiakkaita. Toki väärin ymmärtämisen vaara on aina olemassa, kun viestintä tapahtuu muulla kuin asiakkaan omalla äidinkielenä. Muunkielisten palvelussa käytetään tarvittaessa tulkkauspalveluita. Etupäässä tulkkeja käytetään ulosottokaaren edellyttämissä kuulemistilanteissa, kun henkilö ei voi tulla ymmärretyksi käyttämänsä kielen taikka aisti- tai puhevian takia. Tulkkauksesta aiheutuneet kulut jäävät tällöin valtion vastattaviksi. Sähköisestä asiointipalvelusta Ulsasta on olemassa englanninkielinen versio, mutta sen sisällöt ovat monin osin suomenkielisiä, koska sinne välittyvät tiedot tulevat suoraan kaksikielisestä Uljaksesta. Englanninkielisten asiakirjojen tarpeeseen vastataan tapauskohtaisesti henkilöstön itse laatimilla tai käännöstoimistosta hankituilla asiakirjakäännöksillä. Erityisesti Ulosottolaitoksen asiakaspalvelutoiminnassa englanninkielisen palveluntarpeen lisääntyminen kuormittaa henkilöstöä tuntuvasti.

## 4.5 Vaikutukset toiminnan laatuun ja henkilöstön asiantuntemukseen

Laadukkaassa ulosottotoimessa kaikki vireille tulevat velalliset ja asiat kyetään tutkimaan tarvittavassa laajuudessa oikea-aikaisesti. Ulosottotoimen rakenneuudistuksen yksi tavoitteista oli toiminnan laadun parantuminen erityisesti laajassa täytäntöönpanossa, jonka toimitusmiesten resursseja ajateltiin vapautuvan asioiden syvällisempään tutkintaan, kun rutiiniluonteisista tehtävistä koostuvan ison asiamassan hoito keskittään perustäytäntöönpanoon.

Laadukkaasti työskentelevän ulosottomiehen tulee täytäntöönpanolajista riippumatta kyetä selvittämään velallisen varallisuusasema ammattitaitoisesti ja käytettävissä olevat tietolähteet hyväksi käyttäen sekä ottamaan huomioon velallisen toimeentulon turvaavat säädökset. Ulosottomiehen on kyettävä ratkaisemaan myös kaikki ulosottomenettelyn aikana esille nousevat, velvoitteen täytäntöönpanon kannalta välttämättömät ulosotto-oikeudelliset sekä aineellisoikeudelliset kysymykset.<sup>23</sup> Ulosottolaitoksen lainkäyttötehtävissä osaamisvaatimukset ovat korkealla tasolla. Osaamista tulee jatkuvasti ylläpitää ja kehittää. Erilaiset varallisuusjärjestelyt, joilla jotkut velalliset pyrkivät hämärtämään varallisuutensa omistusoikeutta ja määräämisvaltaa, ovat muuttuneet vuosi vuodelta moniulotteisemmiksi ja usein kansainvälisiä ulottuvuuksia sisältäviksi. Ulosottoviranomaisen tulee toimintansa uskottavuuden ylläpitämiseksi pysyä tässäkin kehityksessä mukana.

Uudistuksen yhteydessä annetulla ulosottotoimen hallintoasetuksella<sup>24</sup> ulosottoylitarkastajien kelpoisuusvaatimuksia nostettiin koulutuksen osalta korkeammalle tasolle kuin edeltävän organisaation kihlakunnanulosottomiehillä. Soveltuvan alemman tai ylempään korkeakoulututkinnon arvioitiin parantavan laajan täytäntöönpanon toimitusmiesten opillisia edellytyksiä hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä laadukkaasti. Uudessa perustäytäntöönpanossa painopiste on rutiininomaisessa ratkaisutoiminnassa, mistä syystä toimitusmiehenä toimivien ulosottotarkastajien virkoihin voi asetuksen mukaan pätevyitä suorittamalla vähintään tehtävään valmiuksia antavan ammatillisen tutkinnon. Käytännössä perustäytäntöönpanoon valituiksi tulleista ulosottotarkastajista valtaosa on vähintään alemman korkeakoulututkinnon suorittaneita.

Ulosottolaitoksen henkilöstön koulutustasoa kuvaava indeksi on hienokseltaan nouseva. Koulutustason nousukäyrä on loiva, koska ulosottotoimen hallintoasetuksen siirtymäsäännöksen mukaan ulosottoylitarkastajien korkeammat kelpoisuusvaatimukset

---

<sup>23</sup> Ulosoton attraktioperiaatteesta, ks. esim. Linna - Leppänen 2014

<sup>24</sup> VN asetus ulosottotoimen hallinnosta (285/2020)

eivät koskeneet lain voimaan tullessa 1.12.2020 kihlakunnanulosottomiehen vakinaisessa virassa olevia virkamiehiä.

UO koulutustasoindeksi	
Vuosi	
2016	5,2
2017	5,2
2018	5,2
2019	5,2
2020	5,3
2021	5,4

*Koulutustasoindeksi lasketaan koulutustasojen mukaisilla painoarvoilla (1-8), jotka kerrotaan vastaavien henkilöiden määrällä ja jaetaan kokonaishenkilömäärällä.*

Ulosottoimen laatuun ja henkilöstön asiantuntemukseen vaikuttaa myös laitoksen oma toiminta henkilöstön osaamisen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Ulosottolaitoksessa on tunnistettu henkilöstön koulutustarpeen ja koulutuksen suunnitteluun varatun henkilöstöresurssin epäsuhta, jota korjaamaan laitokseen on keväällä 2022 palkattu osaamisen kehittämiseen erikoistunut koulutuspäällikkö. Koulutuspäällikön nimenomaisena tehtävänä on laatia laitokselle strateginen ja tulevaisuuteen tähtäävä osaamisen kehittämissuunnitelma ja varmistua sen toimeenpanosta. Työ on aloitettu analysoimalla kunkin ulosotto tehtävän laadukkaan hoidon edellyttämä osaamistarve. Tämän analyysin pohjalta on tavoitteena luoda kullekin tehtävälle oma perus- ja kertauskoulutusohjelmansa.

Ulosottomiehellä on velvollisuus selvittää velallisen olinpaikkaa ja etsiä hänelle kuuluvaa omaisuutta. Ulosottomiehellä on laajat kansalliset tietojensaantioikeudet. Osa tiedoista saadaan rajapintayhteyksien kautta eri viranomaisten ja finanssisektorin järjestelmistä. Yksi tiedon lähteistä on velalliselle tai sivulliselle tarvittaessa tehtävä ulosotto selvitys. Ulosotto kaareissa säädetään ulosottomiehen velvollisuudesta toimittaa ulosotto selvitys.<sup>25</sup>

Erilaisten ulosotto selvitysten määrät kuvaavat omalta osaltaan laadukkaasti hoidettua varallisuus selvittelyä. Toisaalta selvitysten määrän väheneminen kuvaa myös ulosottomiehen muiden tiedonsaantimahdollisuuksien paranemista.

---

<sup>25</sup> UK 3:57 §

<b>Ulosottoselvitykset</b>	<b>v. 2019</b>	<b>v. 2020</b>	<b>v. 2021</b>
Yksinkertainen	11 732	10 177	10 406
Ulosottoselvitys	2 735	1 382	1 343
Laaja	184	28	19
Juridisen henkilön	428	211	233
Sivullisen	1 193	1 182	1 340
Ei selvitystä*	139 069	124 378	157 117
<b>Yhteensä</b>	<b>155 341</b>	<b>137 358</b>	<b>170 458</b>

\* *Velallisen taloudellinen tilanne on muutoin ulosottomiehen tiedossa.*

Ulosottoselvitysten määrän huomattavaan laskuun vuonna 2020 vaikuttivat tuntuvasti Covid-19-pandemia ja siihen liittyvät suositukset sosiaalisten kontaktien vähentämisestä minimiin. Ulosottoselvitysten määrän arvioidaan vähentyneen tarkastelujaksolla myös siitä syystä, että velallisten hoito jakautui rakenneuudistuksen jälkeen uudelleen eri toimitusmiehille, joiden on tullut varata ensin riittävästi aikaa uusien velallisten kokonaistilanteen hahmottamiseen, ennen kuin ulosottoselvitysten tarpeellisuus on voitu arvioida.

Ei selvitystä -kirjaukset Uljaaseen ovat uuden ulosottojärjestelmän myötä lisääntyneet vuodesta 2020 noin 26 prosenttia vuoden 2021 loppuun mennessä. Ilmiö liittyy korostuneeseen dokumentoinnin tarpeeseen, kun velallisen asiat siirretään täytäntöönpanolajista toiseen.

Kuluvana vuonna ulosottoselvitysten määrissä on tapahtunut kehitystä toivottuun suuntaan, kun normaalien ja laajojen ulosottoselvitysten sekä juridisen henkilön ulosottoselvitysten määrät ovat kääntyneet kasvuun.

Siirrettäessä velallisen asioiden hoito toiseen yksikköön mahdolliset puutteet asioiden hoidossa tai tehtyjen toimien dokumentoinnissa siirtävässä yksikössä tulevat uudessa järjestelmässä helposti havaituiksi ja huomioon otetuiksi vastaanottavassa yksikössä. Edellytykset toiminnan sisäiseen laadun tarkkailuun ovat näin ollen uudistuksessa parantuneet. Kuluvan vuoden kevään aikana toimitetuissa tarkastuksissa kiinnitettiin vielä huomiota puutteisiin sekä toiminnan laadussa että dokumentoinnissa.

Laajan täytäntöönpanon toimintayksiköissä ei ole vielä ollut mahdollisuuksia erikoistua tiettyihin erityistä asiantuntemusta vaativiin asioihin kuten esimerkiksi yritysvelallisten tutkintaan, elinkeinotulon ulosmittauskysymyksiin tai omaisuuden realisointimenetelyyn. Yrityspennän valmiuksien osalta tarkastuksissa ei havaittu vielä uudistuksessa asetettuihin odotuksiin nähden merkittävää kehitystä. Aiemmin kuvattujen, juridisen

henkilön ulosottoselvitysten määrä on hienoisesti lisääntynyt vuodesta 2020 vuoteen 2021, mutta määrä on vielä sangen vaatimaton suhteessa yritysvelallisten määrään.<sup>26</sup>

Vaativan perinnän tapausten tunnistamiseen ja käsittelyyn liittyvät valmiudet laajassa täytäntöönpanossa ovat jossain määrin kohentuneet, mutta havainnot tältä osin vielä vaihtelevat. Osaamisvajetta ja yhtenäisten käytäntöjen puutetta vaativien tapausten käsittelyssä on tunnistettu. Tarkastelujaksolla laajan täytäntöönpanon suunniteltua suuremmat velallismäärät ovat vielä sitoneet lainkäyttäjien voimavaroja, mikä on heikentänyt vaativien tapausten käsittelymahdollisuuksia.

Erityistäytäntöönpanon valtakunnallisesti johdetussa yksikössä edellytykset toiminnan laatuun panostamiseen ovat olleet aiempaa hajautettua organisaatiota paremmat. Esi-merkkinä voidaan mainita erityistäytäntöönpanoon perustettu yksikön lakimiesylitarkastajien yhteistyöryhmä, jonka tavoitteena on yhteistyön lisääminen, parhaiden käytäntöjen levittäminen ja osaamisen kehittäminen. Myös Venäjän hyökkäyssodasta aiheutuneiden Euroopan neuvoston pakotepäätösten täytäntöönpanoa varten on ollut valtakunnallisessa erityistäytäntöönpanossa mahdollista oikea-aikaisesti muodostaa näihin tehtäviin erikoistunut yksikkö.

Yhtenä työn hallinnan ja laadun mittarina pidetään selvitettävänä olevien velallisten osuutta toimitusmiehen vastuulle kuuluvien velallisten kokonaismäärästä. Hyvää työn laatua ja rootelin hallintaa kuvaavaksi selvitettävien velallisten osuudeksi on määritelty enintään 10 prosenttia. Toukokuussa 2022 selvitettävien velallisten määrä oli koko valtakunnan tasolla 11 prosenttia. Tarkastushetkellä raja-arvo ylitettiin tarkastetuissa kolmessa laajan täytäntöönpanon toimintayksikössä yhteensä 85 ulosottoylitarkastajan rootelissa, jotka edustivat yhteensä 44 prosenttia kaikista kyseisten toimintayksiköiden rooteleista. Erot tarkastettujen rootelien välillä olivat huomattavan suuria. Joissain rooteleissa raja-arvon ylitykset olivat merkittäviä ja osoittivat työn hallinnassa ja täytäntöönpanon laadussa puutteita. Myös alueellista eroa oli havaittavissa.

Laadukkaana täytäntöönpanotyön tunnusmerkkinä on pidetty myös sitä, että ulosottoylitarkastajan rootelissa on kulloinkin korkeintaan viisi velallista, jolle ei ole kertynyt suorituksia tai tehty ulosottoselvityksiä 12 kuukauteen eikä velallisella ole voimassa olevaa ulosmittausta. Tarkastushetkellä raja-arvo ylitettiin tarkastetuissa kolmessa laajan täytäntöönpanon toimintayksikössä yhteensä 89 ulosottoylitarkastajan rootelissa, jotka edustivat yhteensä 46 prosenttia kaikista kyseisten toimintayksiköiden rooteleista. Erot tarkastettujen rootelien välillä olivat huomattavan suuria. Joissain rooteleissa raja-arvon ylitykset olivat merkittäviä ja osoittivat työn hallinnassa ja täytäntöönpanon laadussa puutteita. Myös alueellista eroa oli havaittavissa.

---

<sup>26</sup> Vuoden aikana ulosotossa käsitellään noin 50 000 yritysvelallisen asioita.



Edelleen laadukkaan täytäntöönpanon merkinä on pidetty sitä, että tapauksia, joissa maksukiellon<sup>27</sup> perusteella ei ole tullut kertymiä yli kuuteen kuukauteen, on korkeintaan 10 kappaletta kussakin ulosottoylitarkastajan vastuulla olevassa rootelissa. Tarkastus-  
hetkellä raja-arvo ylitettiin tarkastetuissa kolmessa laajan täytäntöönpanon toimintayksikössä yhteensä 67 ulosottoylitarkastajan rootelissa, jotka edustivat yhteensä 35 prosenttia kaikista kyseisten toimintayksiköiden rooteleista. Rootelit eivät olleet tasalaatuisia maksukieltojen seurannan osalta. Alueellista eroa oli havaittavissa jonkin verran.

Laadukkaasti hoidetun täytäntöönpanon merkinä on pidetty myös sitä, että tapauksia, joissa maksusuunnitelman<sup>28</sup> perusteella ei ole tullut kertymiä yli kuuteen kuukauteen, on korkeintaan viisi kappaletta kussakin ulosottoylitarkastajan vastuulla olevassa rootelissa. Maksusuunnitelmien seuranta ja tilanne oli tarkastetuissa toimintayksiköissä varsin hyvällä tasolla.

Edellä kuvattujen työn hallintaa ja laatua mittaavien kriteereiden soveltuvuutta uuteen järjestelmään ja niiden päivittämistarpeita arvioidaan toiminnan vakiinnuttua. Tästä syystä ja viime vuoden resurssivajaus huomioon ottaen tehdyt havainnot poikkeamista eivät välttämättä kerro suurista täytäntöönpanotyön laatuongelmista. Lisäksi on syytä huomata, että alkuvaiheen hankaluuksista huolimatta yli puolet tarkastetuista rooteleista on hoidettu käytettävissä olevien laatuksiteereidenkin mukaan hyvin.

## 4.6 Vaikutukset henkilöstön työmotivaatioon

Työmotivaatiota ei voitane ilmiönä erottaa työntekijän henkisen kuormituksen tilasta. Pitkäaikainen ylikuormitus töissä voi johtaa muun muassa työntekijän näköalattomuuteen ja motivaation puutteeseen.<sup>29</sup> Ulosottolaitoksessa on ollut pitkäkestoinen henkilöstön kuormitustilanne. Rakennemuutoksen valmistelu ja henkilöstön epävarmuus muutoksen vaikutuksista omiin tehtäviin ja palvelussuhteen ehtoihin on jatkunut useita vuosia. Virkojen määrää on vähennetty merkittävästi uudistukseen valmistautumisen aikana ja virkoja on jouduttu täyttämään pääosin määräaikaisesti.

Henkilöstön kuormitusta on ollut omiaan lisäämään organisaatiouudistuksen toimeenpanon lykkääntyminen. Rekrytoinnit uuden organisaation tehtäviin ovat vieneet odotet-

---

<sup>27</sup> Ulosottomies antaa ulosmitatun palkan, muun etuuden tai saatavan maksajalle maksukiellon, jossa maksukiellon saaja veloitetaan maksamaan ulosottoon menevä määrä ulosottomiehelle.

<sup>28</sup> Ulosottomies voi tietyn edellytyksin vahvistaa palkan ulosmittauksen sijasta velalliselle kirjallisen maksusuunnitelman.

<sup>29</sup> Lähde: Suomen Mielenterveys ry

tua kauemmin ja jatkuneet kuluvan vuoden puolelle. Rekrytoinneissa ovat usein menestyneet laitoksen sisäiset, ulosoton tehtävissä jo ansioituneet hakijat. Tämän seurauksena toimintayksiköiden toimintaa on leimannut henkilöstön runsas vaihtuvuus ja siihen liittyvä väliaikainen henkilöstövajaus. Mittavat henkilöstön rekrytoinnit ovat sitonneet yksiköiden johdon ja lähiesimiesten voimavaroja rekrytointiprosessiin, uuden henkilöstön perehdytykseen ja koulutukseen.

Ulosottolaitoksen toimipaikkaverkosto ei uudistuksessa muuttunut. Henkilöstön sijoitteluun asetuksen mukaisesti toimipaikkoihin vaikutti osin ns. maakuntamalli, jonka tarkoituksena oli virkojen tasainen jakaminen maan eri osiin. Maakuntamallin mukainen henkilöstövoimavarojen sijoittelu ei ollut aivan ongelmaton, mikä lisäsi erityisesti yhteiset palvelut toimintayksikön henkilöstön epätietoisuutta ja kuormitusta.

Ulosottolaitoksen ensimmäisen toimintavuoden aikana tehtiin laajalti etätöitä Covid-19-pandemiaan liittyvien suositusten vuoksi. Ilmeistä on, etteivät poikkeusolot ja laaja etätö ole luoneet parhaita mahdollisia edellytyksiä uuden organisaation identiteetin muodostumiselle, työyhteisöjen ryhmäytymiselle ja henkilöstöjohtamiselle.

Henkilöstön epävarmuutta on uudistuksen jälkeen lisännyt omalta osaltaan keskeneräiset virkaehtosopimusneuvottelut ja huoli tulevista palkkausratkaisuista. Palkkausratkaisuissa on saatu vasta yksi tarkentava virkaehtosopimus neuvoteltua valmiiksi. Kahta sopimusta koskevat neuvottelut ovat tätä selvitystä laadittaessa edelleen kesken.

Kaikki edellä kuvatut kuormitustekijät ovat heikentäneet henkilöstön työhyvinvointia, sen kykyä suoriutua tehtävistään ja henkilöstön työmotivaatiota. Keskeisten toiminnallisten ja organisatoristen muutosten suora vaikutus työmotivaatioon arvioidaan vähäisemmäksi. Täytäntöönpanon jakamisella tehtävien vaativuuden mukaisesti arvioidaan olevan työmotivaatiota parantava vaikutus, kun vaativien asioiden tutkintaedellytykset paranevat. Palautetta työn mielekkyyden kohentumisesta on jo saatu, vaikka toimintaa ovatkin vielä leimanneet henkilöstövaje sekä täytäntöönpanolajien välisten rajapintojen toimivuuteen liittyvät alkuvaiheen haasteet.

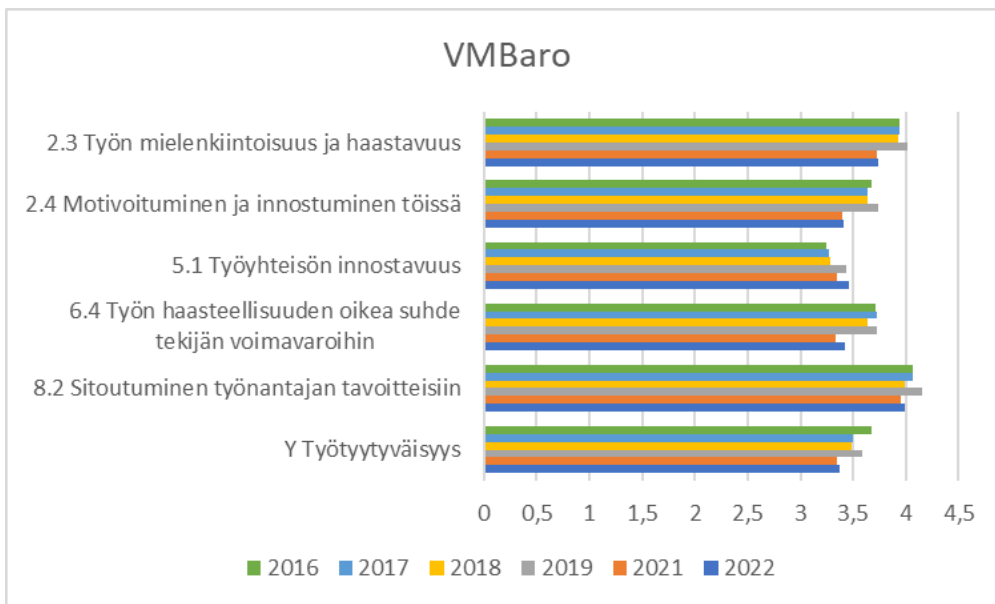
Tässä selvityksessä työmotivaatiota tarkastellaan suhteessa käytettävissä oleviin VMBaron tunnuslukuihin, henkilöstön kuormitusta kuvaaviin henkilöstökyselyiden tuloksiin sekä henkilöstön sairastavuudesta saatuihin tilastotietoihin.

Valtionhallinnon yhteisestä, sangen laajasta VMBaro -henkilöstökyselystä on tähän selvitykseen pyritty valitsemaan henkilöstön työhyvinvointia ja työmotivaatiota kuvaavina arviointikriteereinä vastaajien kokema

- työn mielenkiintoisuus ja haastavuus
- motivoituminen ja innostuminen työssä
- työyhteisön innostavuus
- työn haasteellisuuden oikea suhde tekijän voimavaroihin

- sitoutuminen työnantajan tavoitteisiin
- työtyytyväisyys
- oma arvio työhyvinvoinnista.

Rakennemuutoksen jälkeinen hyvin poikkeuksellinen, henkilöstöä ja esimiehiä kuormittanut vuosi 2021 näyttäytyy VMBaron tulosten heikentymisenä tähän selvitykseen valituilla arviointialueilla. Tuloksiin arvioidaan vaikuttaneen myös käynnissä olleet virkaehtosopimusneuvottelut ja niihin liittyvä epävarmuus omista palvelussuhteen ehtoista. VMBaron valitut tulokset ovat kuitenkin pysyneet päälle kolmostason<sup>30</sup>, jota voidaan pitää jokseenkin tyydyttävänä lopputuloksena ottaen huomioon poikkeukselliset kuormitustekijät. Kuluvan vuoden tulokset ovat hienokseltaan viime vuotta paremmat, minkä toivotaan indikoivan muutoksen jälkeisen toiminnan normalisoitumista ja henkilöstön työhyvinvoinnin ja motivaation verkaista kohenemistä. Jo aloitettuja toimenpiteitä koko henkilöstön hyvinvoinnin kohdennetuksi tukemiseksi on toki edelleen syytä jatkaa.



*Vuonna 2020 VMBaro -tutkimusta ei toteutettu rakennemuutoksen toimeenpanon vuoksi.*

VMBaron henkilöstökyselyyn liittyy myös vastaajan oman työhyvinvoinnin arvio kouluarvosanoilla 4–10. Rakennemuutoksen toimeenpanoon liittyvät haasteet ovat vuonna 2021 laskeneet työhyvinvoinnin arvosanan tarkastelujakson alimmalle tasolle. Kuluvana vuonna vastaajien kokema työhyvinvointi on kuitenkin kehittynyt positiiviseen suuntaan.

<sup>30</sup> VMBaron tulkintaohjeiden mukaan alle kolmostason jäämisen on tulkittu viittaavan vakaviin ongelmiin.



Vuonna 2020 VMBaro -tutkimusta ei toimeenpantu rakenneuudistuksen toimeenpanon vuoksi.

Ulosottolaitoksessa on toteutettu keväällä 2021 ja 2022 laitoksen oma kyselytutkimus henkilöstön kuormittuneisuudesta tarvittavien toimenpiteiden suunnittelun tueksi. Tässäkin kyselyssä tulokset nousivat yli kolmostason, mutta erityistä huolta aiheuttivat alhaiset lukemat perehdytyksen riittävydestä ja luottamuksesta muutoksesta selviämiseen yhdessä. Ilahduttavia tuloksia sen sijaan saatiin muun muassa työn merkityksellisenä kokemisesta sekä työyhteisöltä saatavasta tuesta. Kuluvana vuonna henkilöstökyselyn tulokset osoittivat selvää kehitystä oikeaan suuntaan.



Henkilöstön kuormittuneisuus heijastuu todennäköisesti myös sairauspoissaolopäivien kehittymiseen. Koronapandemiaan liittyneet poikkeusolot, pääsääntöinen etätyö, sosiaalisten kontaktien vähentyminen minimiin, maskin käyttöön ja käsihygieniaan liittyvät

suositukset laskivat henkilöstön sairauspäivät kohtuulliselle tasolle vuonna 2020. Sen jälkeen sairastavuus on lähtenyt huolestuttavaan nousuun.



*Vuoden 2020 tilastointi päättyi uudistuksen voimaan tuloon 1.12.2020. Vuosi 2022 kuvaa tilannetta 30.6 mennessä.*

Ulosottolaitoksessa yhtenä huolta aiheuttavana havaintona ovat suhteellisen runsaat mielenterveyshäiriöihin liittyvät sairauspoissaolot. Kuluvan vuoden puolivuotisraportin mukaan yksittäisten mielenterveyshäiriöistä kärsivien henkilöiden määrä on yhtäältä laskenut 33 prosenttia, mutta toisaalta mielenterveyshäiriöihin perustuvien sairauspoissaolopäivien lukumäärä on kasvanut noin 15 prosenttia edellisvuoden vastaavasta ajankohdasta.<sup>31</sup>

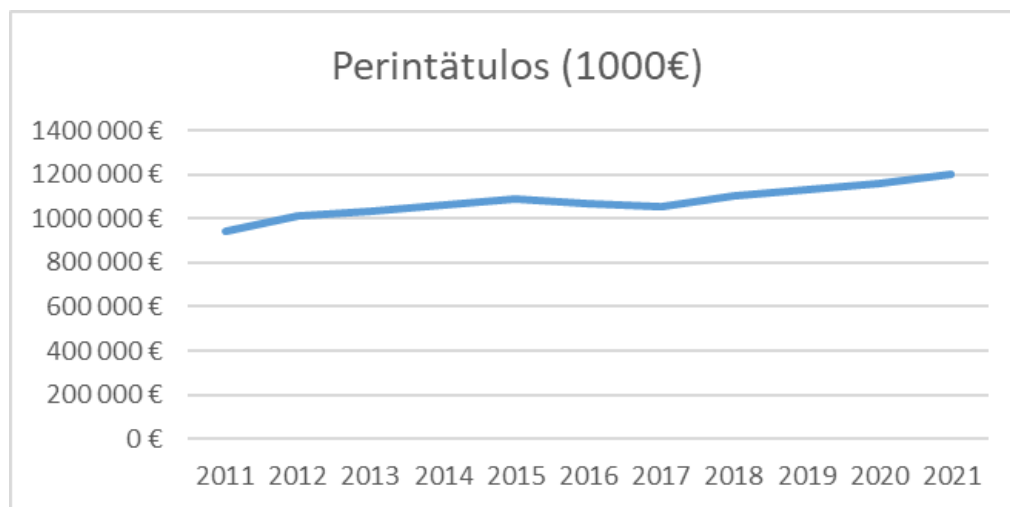
Ulosottolaitoksessa on ryhdytty toimenpiteisiin henkilöstön työkyvyn ja työhyvinvoinnin tukemiseksi. Yhteistyötä työterveyshuollon palveluntarjoajan kanssa on tiivistetty, henkilöstölle on tarjottu mahdollisuutta osallistua työssä jaksamista tukevaan KIILA-kuntoutukseen ja esimiehille on suunnattu työkykyjohtamista ja puheeksi ottamista vahvistavaa koulutusta. Myös henkilöstölle tarjotulla substanssikoulutuksella on työn hallintaa parantava ja sitä kautta työssä jaksamista edistävä vaikutus. Uusien henkilöiden ja uusiin tehtäviin siirtyvien henkilöiden perehdytyksen riittävyteen sekä virkamiesten työtä tukevan ajantasaisen ohjeistuksen löydettävyyteen ja hallinnointiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

<sup>31</sup> Lähde Terveystalon työterveysraportti Q1-Q2 vuodelta 2022.

## 4.7 Vaikutukset tuloksellisuuteen

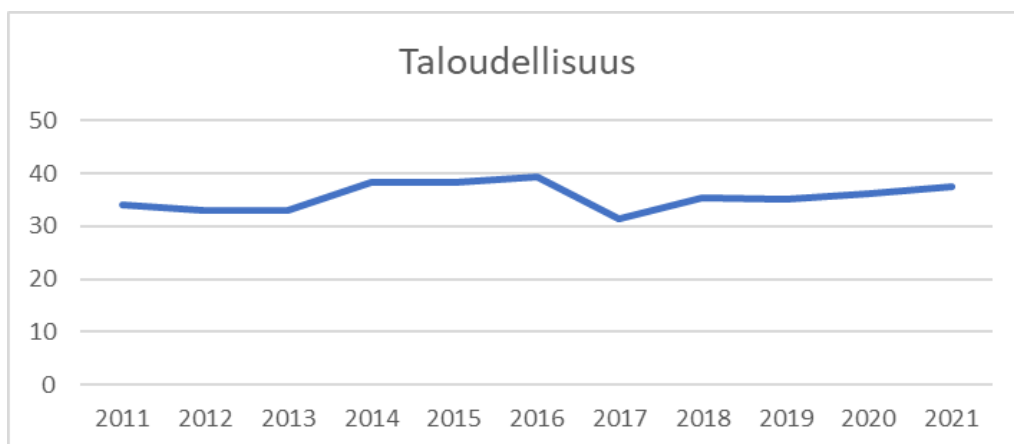
Ulosottoimen tuloksellisuutta voidaan mitata monilla eri mittareilla ja tunnusluvuilla. Tässä selvityksessä tuloksellisuuden kehittymistä ajalla 2011–2021 kuvataan euro-määräisellä perintätuloksella, tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavilla tunnusluvuilla sekä toiminnan kustannuksilla ja kertyneillä ulosottomaksutuloilla. Valituilla kriteereillä mitaten ulosottoimen rakenneuudistuksella ei arvioida olleen negatiivisia vaikutuksia Ulosottolaitoksen kykyyn toimia tuloksellisesti.

Ulosottolaitoksen perintätulos kuvaa omalta osaltaan ulosoton tuloksellisuutta ja kykyä huolehtia asianosaisten oikeusturvasta silloin, kun täytäntöönpanon kohteina ovat velkojan rahamääräiset saatavat velallisilta. Velkojille vuosittain tilitetyt varat ovat pysyneet hyvällä tasolla ja osoittavat yhtäältä, miltä osin velkojat ovat saaneet suorituksia saatavilleen, ja toisaalta, miltä osin velalliset ovat varallisuustilanteensa mukaisesti ja lainsäätäjän asettamissa rajoissa kyenneet suoriutumaan maksuvelvoitteistaan.



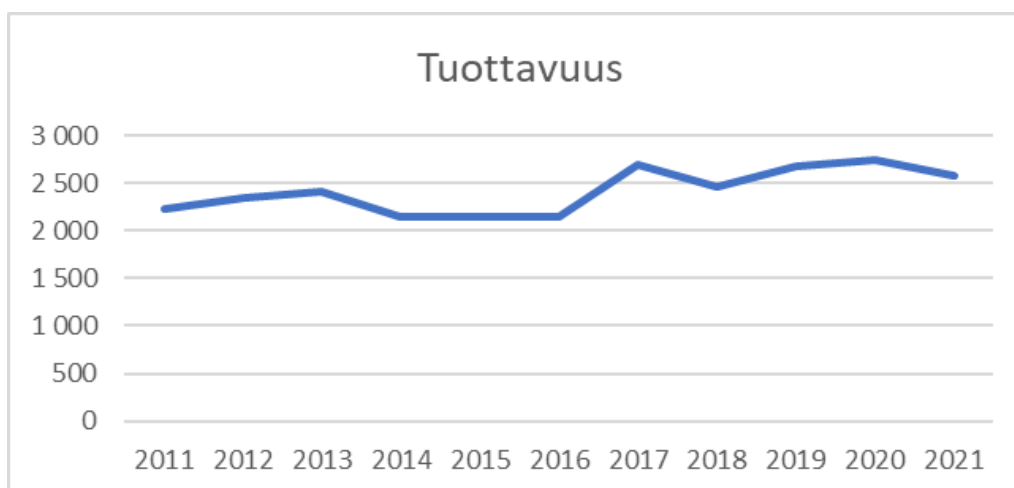
Ulosottolaitoksen euromääräinen perintätulos on kehittynyt nousujohteisesti vuodesta 2017 lukien. Rakenneuudistuksen jälkeisen vuoden 2021 perintätulos oli ennätyksellisen suuri, noin 1,2 miljardia euroa. Positiivinen kehitys näyttää jatkuvan kuluvinakin. Syyskuun lopussa perintätulos oli 8,7 prosenttia suurempi kuin edellisen vuoden tulos vastaavaan aikaan.

Ulosoton taloudellisuutta kuvaava tunnusluku muodostuu ulosoton toimintamenoista käsiteltäviä asioita kohden. Mitä pienempi tunnusluku on, sitä taloudellisemmin ulosoton arvioidaan kyseisenä vuonna toimineen.



Ulosoton taloudellisuus on pysynyt vuodesta 2018 lukien sangen tasaisena, keskimäärin 36 euron tasolla. Rakenneuudistuksen jälkeisenä haasteellisenä vuonna 2021 asioita saatiin loppuun käsiteltäviä poikkeuksellisen vähän, mistä syystä yhden käsitellyn asian laskennallinen hinta (37 euroa) hieman nousi.

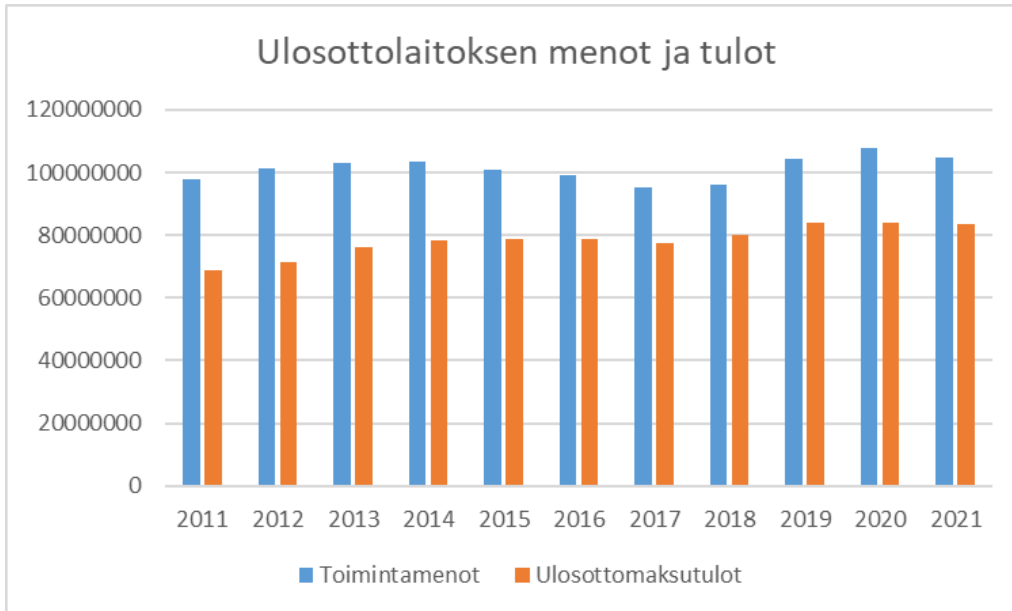
Ulosoton tuottavuutta kuvaava tunnusluku muodostuu käsitellyistä asioista laitoksen henkilötyövuositoteumaa kohden. Mitä suurempi tuottavuuden tunnusluku on, sitä tuottavammin ulosoton henkilöstön arvioidaan kyseisenä vuonna toimineen.



Rakenneuudistuksen jälkeen ulosoton tuottavuus (2 569) hieman laski edellisvuosien tasosta, mutta pysyi kuitenkin sangen hyvällä ja selvästi pitkän aikasarjan keskiarvon (2 413) ylittävällä tasolla.

Ulosottolaitoksen tuloksellisuutta voidaan kuvata myös laitoksen menoja ja tuloja vertailemalla. Ulosottomaksutulojen osalta on syytä kuitenkin muistaa, että ne tilitetään

valtion yleiselle tulomomentille eivätkä ne näin ollen ole Ulosottolaitoksen tuloa. Ulosottolaitoksen kustannukset katetaan kokonaisuudessaan valtion budjettirahoituksella.



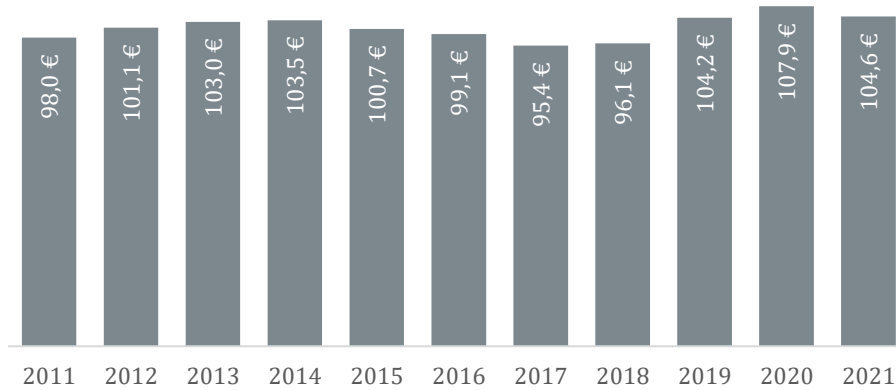
Ulosottoa voidaan pitää yhteiskunnalle sangen edullisena valtion toimintona. Ulosottolaitoksen menoista yli 80 prosenttia tulee katetuksi asianosaisilta perittävillä, valtiolle tilitettävillä maksuilla. Vuotuisten ulosottomaksutulojen (noin 80 milj. euroa) lisäksi ulosotto tilittää valtiolle ulosottovelkojana vuosittain noin 350–400 miljoonaa euroa. Ulosoton fiskaalinen merkitys on pysynyt rakenneuudistuksen jälkeenkin tuntuvana.

## 4.8 Vaikutukset kustannuksiin

Ulosottolaitoksen toteutuneet kustannukset olivat vuoden 2021 tilinpäätöstietojen mukaan vuonna 2020 yhteensä 104,6 miljoonaa. Ulosottolaitoksen vuotuisista kustannuksista henkilöstökulut muodostavat noin 80 prosenttia, palvelujen ostot ja toimitilavuokrat yhteensä noin 15 prosenttia. Alla on kuva ulosottotoimen kustannusten kehitymisestä tarkastelujaksolla 2011–2021.



■ Toimintamenot, miljoonaa €



Uudistuksen vaikutuksia Ulosottolaitoksen kustannuksiin ei voida arvioida vertaamalla uudistusta edeltävien ja sitä seuraavan vuoden toteutuneita kustannuksia. Ulosottoi-  
 messa toteutuneet vuotuiset kustannukset eivät ole yhteismitallisia keskenään eivätkä  
 sellaisenaan kuvaa toiminnan kustannustehokkuutta tai sen kehitystä. Ulosoton vuotui-  
 siin menoihin vaikuttavat monenlaiset muuttujat, joista keskeisimpinä voidaan mainita:

- Virkaehtosopimukseen kohdistuneet palkkaustarkistukset ja sopimusten kehittämi-  
 seen ohjatut ns. virastoerät
- Toimintoihin ja henkilöstömäärään heijastuvat lainsäädäntömuutokset ja muut ke-  
 hittämishankkeet
- Määräaikaisiin hankkeisiin ja kehittämisprojekteihin sitoutuneet kustannukset
- Ulosoton asiamääräkehitys ja sen vaikutus mm. postikuluihin
- Erilaisten palveluiden (posti<sup>32</sup>, puhelin, työterveys, Palkeet, Valtori) maksuihin ja  
 toimitilavuokriin liittyvien kustannusten kehitys
- Tilijaottelussa tapahtuneet muutokset.

Ulosottoimen rakenneuudistukseen liittyi merkittäviä tuottavuushyötyodotuksia (noin  
 14,5 milj. euroa), joiden perusteella viraston kehysrahoitukseen on kohdistettu ja suun-  
 niteltu kohdistettavan määrärahalleikkauksia. Keskeiset hankkeeseen liittyvät säästö-  
 odotukset muodostuivat henkilöstövähennyksistä ja täytäntöönpanon jakamiseen liitty-  
 vistä virkarakenteen muutoksista aiheutuvista palkkausvaikutuksista.

Ulosottolaitoksessa on saatu etupainotteisesti aikaan merkittävää säästöä henkilöstöä  
 vähentämällä jo uudistukseen valmistauduttaessa. Vuonna 2015 ulosotossa oli 1 364  
 virkaa. Rakenneuudistuksessa Ulosottolaitoksen suunniteltu virkojen määrä oli 1 140.

<sup>32</sup> Ulosottolaitoksen postimaksumenot ovat nousseet noin 36 prosenttia vuodesta 2015 vuoteen  
 2021.

Ulosoton palkkausmenot rahanarvo korjattuna ja laskien HTV-määristä olivat vuonna 2015 yhteensä 86,5 milj. euroa ja vuonna 2022 arvioilta 80,5 milj. euroa.

Ulosottolaitoksessa on valitun vertailuvuoden jälkeen tapahtunut toiminnallisia muutoksia, jotka ovat heijastuneet henkilöstömäärään ja sitä kautta kustannuksiin. Ennakoivan talousneuvonnan toiminnon käynnistäminen on lisännyt pysyvää henkilöstöä noin 20 henkilötyövuodella. Ulosottoon täytäntöön pantavaksi tulleiden Euroopan neuvoston pakotepäätösten määrän tuntuva lisääntyminen<sup>33</sup> Venäjän Ukrainaankohdistaman hyökkäyssodan seurauksena on edellyttänyt noin 10 määräaikaisen lisähenkilön palkkaamista erityistäytäntöönpanon toimintayksikköön. Lisäksi Ulosottolaitokseen on koronapandemian työllistävän vaikutuksen vuoksi saatu lupa palkata määräaikaisia virkamiehiä vuosille 2021–2022.

Uudistuksen vaikutukset henkilöstömenoihin eivät ole tätä selvitystä laadittaessa vielä kaikilta osin realisoituneet. Muutosten edellyttämät virkaehtosopimusneuvottelut ovat kahdella henkilöstöryhmällä edelleen kesken, mistä syystä uudistuksen kustannusvaihtelujen arviointiin liittyy merkittävää epävarmuutta. Jo sovittuun ulosottoylitarkastajien virkaehtosopimukseen liittyvien takuupalkkaratkaisujen vuoksi sopimuksen arvioidut kustannussäästöt realisoituvat henkilöstön luonnollisen poistuman kautta viiveellä. Vuoteen 2026 mennessä ulosottoylitarkastajien sopimuksesta arvioidaan syntyvän eläköitymisennusteen mukaan laskettuna säästöä yhteensä vajaa 2 milj. euroa verrattuna vuoden 2021 palkkauskustannuksiin. Vielä neuvottelupöydällä olevien virkaehtosopimusten voimaantuloa seuraavat vuodet ovat todennäköisesti takuupalkkaratkaisuista johtuen kustannusraskaita, mikä on omiaan lisäämään laitoksen menopaineita tulevina vuosina.

Ulosottolaitosta on kehitetty määrätietoisesti. Ulosottolaitos on rakenneuudistuksessa vähentänyt noin 200 HTV:tä ja tuottanut henkilöstökustannuksissa vuotuista säästöä valtiolle yli 10 milj. euroa ja laitoksen siirtyvää ns. puskurirahoitusta on saatu kasvatettua. Tästä huolimatta laitoksen perusrahoituksen taso on riittämätön. Nykyisillä henkilöstövoimavaroilla ja kustannusrakenteella Ulosottolaitoksen siirtyvä rahoitus on käytetty loppuun vuoteen 2025 mennessä, minkä jälkeen käytettävissä oleva kokonaisrahoitus ei enää riitä kattamaan toiminnan välttämättömiä kustannuksia. Talouden tasapainottaminen edellyttäisi yli 120 laitoksen viran vähentämistä kehyskaudella 2023–2026. Näin tuntuva henkilöstövähennys tällä aikataululla ei voi olla vaikuttamatta negatiivisesti laitoksen toimintaedellytyksiin, tuloksellisuuteen ja henkilöstön työhyvinvointiin. Vaihtoehtoisena sopeutuskeinona Ulosottolaitos on esittämässä kehysrahoituksen nostoa (nettokorotus tuottavuushyötyleikkausten poistamisen jälkeen noin 2,5 milj. eu-

---

<sup>33</sup> Vuonna 2021 erityistäytäntöönpanossa tuli vireille pakotepäätöksiä yhteensä 377 vastaajaa vastaan. Vuonna 2022 kesäkuun loppuun mennessä vireille tulleiden vastaajien määrä on 1 341.

roa), joka mahdollistaisi tietojärjestelmien intensiivisen kehittämisen sekä hallitun henkilöstösuunnittelun pidemmällä aikajänteellä automatiikkaa, analytiikkaa ja muita kehittyviä teknologioita hyödyntävien ratkaisujen myötä.

## 5 Keskeiset havainnot ja johtopäätökset

Ulosottoimen rakenneuudistusta (URA-hanke) koskevat ulosottokaaren muutokset tulivat voimaan 1.12.2020. URA-hanke on yksi ulosottohistorian mittavimmista uudistuksista, ellei mittavin. Laajan uudistuksen vaikutusten luotettavaan arviointiin tarkastelujakso 1.12.2020 – 30.9.2022 on liian lyhyt ja siitä tehtävät johtopäätökset osin ennenaikaisia. Tarkastelujakson lyhyden lisäksi kausi on ollut haastava henkilöstömuutosten toimeenpanon viivästymisen, mittavien rekrytointien, henkilöstön sisäisen liikehdinnän ja henkilöstövajauksen sekä pandemian ja siihen liittyvän laajan etätyön vuoksi. Uuden organisaation toimintaan ja sen toimintaedellytyksiin liittyvistä alkuvaiheen haasteista huolimatta uudistuksen voidaan monilta osin jo nyt arvioida onnistuneen varsin hyvin.

Hankkeelle asetetut reunaehdot, toiminnan tuloksellisuuden ja oikeudenhoidon turvaaminen, ovat toteutuneet. Ulosoton ydintoiminnan, velvoitteiden täytäntöönpanon toimivuus on kyetty muutoksessa turvaamaan. Ulosoton euromääräinen perintätulos on pysynyt hyvällä tasolla ja jatkanut noususuuntaista kehitystä. Ulosoton taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat luvut putosivat lievästi Ulosottolaitoksen ensimmäisen haasteellisen toimintavuoden tilinpäätöstiedoissa pysyen kuitenkin kohtuullisella tasolla. Ulosottomaksutulot pysyivät vakiintuneella korkealla tasollaan vuonna 2021. Käytetyistä oikeussuojakeinoista saatujen tietojen valossa asianosaisten oikeusturvassa ei havaita tapahtuneen uudistuksen jälkeen heikentymistä.

Asianosaisten asemaa ei ole uudistuksella heikennetty. Palveluiden saatavuus on pysynyt uudistusta edeltävällä tasolla. Ruotsinkielisen palvelun saatavuuden voidaan arvioida uudistuksen jälkeen jossain määrin jopa parantuneen, kun henkilöstön kielitaitovaatimuksia on nostettu, ruotsinkielisen palvelun pävyystysjärjestelyt ovat valtakunnallisessa virastossa mahdollistuneet ja ulosoton sähköinen asiakaspalvelu Ulsa on käytettävissä molemmilla kotimaisilla kielillä ajasta ja paikasta riippumatta. Ruotsin kielen taitoisen henkilöstön rekrytoinneissa on tunnistettu samoja haasteita kuin hallinnonalalla yleisemminkin. Ruotsin kieltä riittävästi taitavia päteviä hakijoita ei välttämättä aina hakeudu avoinna oleviin virkoihin ja virkasuhteisiin.

Hankkeelle asetettu tavoite tietotekniikan laaja-alaisesta hyödyntämisestä on toteutunut. Organisaatio- ja menetelmämuutoksien edellyttämät mittavat tietojärjestelmäuudistukset ovat toteutuneet odotetusti. Laajoilta järjestelmäongelmilta ja käyttökatkoilta on välttytty. Käyttöön otettu ulosoton sähköinen asiakaspalvelu on osoittautunut toimivaksi ja modernin asiakaspalvelun vaatimuksia vastaavaksi. Uudistuksessa ulosotto siirtyi sähköisen asiakirjatuotannon ja arkistointijärjestelmän myötä kokonaisuudessaan säh-

köiseen asianhallintaan. Ulosottoimen järjestelmäkehitys jatkuu vastedeskin käytävissä olevien taloudellisten resurssien puitteissa ulosottomenettelyn sujuvoittamiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi.

Hyvistä signaaleista huolimatta on selvää, ettei Ulosottolaitoksen voida arvioida lyhyen ja poikkeuksellisia piirteitä sisältävän alkutaipaleensa aikana vielä saavuttaneen optimaalista, hankkeessa tavoiteltua toimintakykyä. Alle on koottu keskeiset havainnot, jotka antavat erityisesti aihetta jatkoseurantaan ja tarvittaessa toimenpiteisiin.

- ✓ Eri täytäntöönpanolajien välisten rajapintojen toimivuus on järjestelmän toimivuuden ja henkilöstöresurssien oikean kohdentamisen kannalta keskeistä. Rajapintojen toimivuus on uudistuksen jälkeen kehittynyt positiivisesti ja kehitystä ovat tukeneet toteutetut järjestelmäpäivitykset. Rajapintojen toimivuutta on kuitenkin edelleen syytä seurata, jotta henkilöstön voimavaroja ei sitoudu velallisten epätarkoituksenmukaiseen siirtelyyn erityisesti perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon välillä. Myös siirtoerusteiden yksiselitteisyyteen ja ohjeistuksen selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota.

Rajapinnassa laajan täytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon välillä ei ole havaintoja uudistukseen liittyvistä ongelmista, mutta perusteltuja siirtoja tukevan ns. seulamenettelyn toimivuutta tulee seurata ja tarvittaessa edelleen kehittää.

Kaikkien toimintayksiköiden välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen aktivoimisen ja lisäämisen eteen on syytä tehdä työtä.

Toiminnan vakiinnuttua ja kokemusten kartuttua velallisten siirtokriteereiden toimivuutta tulee arvioida kriittisesti ja tarvittaessa kehittää sujuvan ja tarkoituksenmukaisen täytäntöönpanotyön vaatimusten mukaisesti.

- ✓ Velallisten asioiden hoidon siirtyessä täytäntöönpanolajista toiseen on työn sujuvan ja katkeamattoman jatkamisen kannalta keskeistä jo tehtyjen toimenpiteiden ja selvitysten asianmukainen dokumentointi järjestelmään. Oikean suuntaisesta kehityksestä huolimatta dokumentointiin on edelleen syytä kiinnittää huomiota johtamisessa, perehdytyksessä ja koulutuksessa. Yhdenmukaisen dokumentoinnin edellytyksiä on syytä parantaa myös järjestelmäkehityksellä.
- ✓ Ulosoton sähköisen asiointipalvelun Ulsan käytön tuntuvasta lisääntymisestä huolimatta järjestelmän tunnettavuutta voidaan edelleen edistää ja sen palvelualikoimaa kehittää. Asiakkaiden omatoimisuutta lisäämällä henkilöstön voimavaroja voidaan vapauttaa muuhun täytäntöönpanotyöhön.

- ✓ Ulosottolaitoksen asiakaspalvelutoiminnon henkilöstön edellytyksiä palvella englannin kielellä asioivia asiakkaita tulee vahvistaa esimerkiksi laatimalla ohjeita ja englanninkielisiä vakiovastauksia usein toistuviin kysymyksiin.
- ✓ Ulosotto-toimen laadun parantamiseen liittyvän tavoitteen osalta tarkastelu-aika on vielä kovin lyhyt ja normaalista poikkeava. Laajan täytäntöönpanon toimintayksiköt ovat perustäytäntöönpanon resurssivajauksen vuoksi vastanneet pitkään ja vastaavat osin edelleen suunniteltua isommasta velallismäärästä, mistä syystä niiden voimavarat ovat sitoutuneet liialti täytäntöönpanotyön rutiineihin ja velallisten siirtoon perustäytäntöönpanoon. Tästä syystä uudistukselle asetetut odotukset laajan täytäntöönpanon tutkinnan laadun kasvusta ja toimitusmiesten erikoistumisesta eivät ole kaikilta osin vielä toteutuneet, vaikka toivotun suuntaisesta kehityksestäkin on jo havaintoja. Myös toimitusmiesten valmiuksissa vaativan perinnän tapausten tunnistamiseen, tutkintaan ja käsitteilyyn on havaittu vaihtelevuutta, johon on syytä vastata kohdennetulla koulutuksella.
- ✓ Ulosottoasioiden keskimääräinen käsittely-aika on pidentynyt uudistuksen jälkeen noin yhdeksän kuukauden tasolle, kun perinteisesti kohtuullisena käsittely-aikana on totuttu pitämään keskimäärin 6–7 kuukautta. Tätä selvitystä laadittaessa on vielä liian aikaista arvioida, mikä on kohtuullisena pidettävä ulosottoasian käsittely-aika uudistuksen jälkeisessä uudessa ulosottojärjestelmässä. Yhtenä uudistuksen tavoitteista on ollut parantaa vaativampien tapausten tutkintaedellytyksiä laajassa täytäntöönpanossa, mikä on omiaan pidentämään käsittely-aikoja, mutta parantamaan toiminnan laatua ja oikeusturvan tasoa. Keskimääräistä käsittely-aikaa koskevan tavoitetaso-asettaminen uudessa ulosottojärjestelmässä edellyttää uusien toimintatapojen vakiintumista ja seuranta-tietoja pidemmältä ajalta. Käsiteltyjen asioiden määrässä on uudistuksen jälkeisen ensimmäisen toimintavuoden notkahduksen jälkeen tapahtunut tuntuvaa kohentumista kuluvana vuonna, mikä indikoi todennäköisesti myös käsittelyajan kohentumista pidemmällä aikajänteellä.
- ✓ Kirjaamon toiminnan organisoinnissa ja johtamisessa on ollut uudistuksen jälkeen haasteita, joita on syventänyt henkilöstön vilkas vaihtuvuus ja henkilöstövajaus. Ongelmat ovat näyttäytyneet muun muassa vaihtuvan tasoisina kirjaamisviiveinä ja henkilöstön kuormituksen kasvuna. Kirjaamisviiveet ovat asianosaisten oikeusturvan kannalta ongelmallisia. Kirjaamoon on ohjattu määrällisesti työvoimaa muista toiminnoista, kirjaamon toimintatapoja, tietotekniikkaa ja johtamista on kehitetty. Jo tehdyillä toimenpiteillä kirjaamisviiveitä on saatu purettua, mutta tilannetta on edelleen tarkoin seurattava ja kehitystyötä jatkettava.

- ✓ Rakennemuutoksen toimeenpanon viivästyminen, puuttuvat henkilöstöresurssit, avoimet palkkauskysymykset sekä työmenetelmiin liittyvät alkuaikojen haasteet ovat kuormittaneet henkilöstöä ja heikentäneet sen työhyvinvointia, kykyä suoriutua tehtävistään ja henkilöstön työmotivaatiota. Keskeisten toiminnallisten ja organisatoristen muutosten suora vaikutus työmotivaatioon arvioidaan vähäiseksi. Täytäntöönpanon jakamisella tehtävien vaatavuuden mukaisesti arvioidaan olevan työmotivaatiota parantava vaikutus, kun vaatuvien asioiden tutkintaedellytykset paranevat. Palautetta työn mielekkyyden kohentumisesta on jo saatu, vaikka toimintaa onkin vielä leimannut henkilöstövajaus sekä täytäntöönpanolajien välisten rajapintojen toimivuuteen liittyvät haasteet.

Uusien henkilöiden ja uusiin tehtäviin siirtyvien henkilöiden perehdytyksen riittävyyteen sekä virkamiesten työtä tukevan ajantasaisen ohjeistuksen löydettävyyteen ja hallinnointiin tulee kiinnittää huomiota.

Jo aloitettuja toimia henkilöstön työkyvyn ja työhyvinvoinnin tukemiseksi on aiheellista suunnatusti ja määrätietoisesti jatkaa. Tukitoimien vaikuttavuutta tulee arvioida.

- ✓ Hankkeen taloudellisena tavoitteena oli sopeuttaa ulosoton toimintamenot tiedossa oleviin määrärahalleikkauksiin ja myöhempään menopaineisiin siten, että toiminnan tehokkuus ja oikeudenhoidon laatu kyetään säilyttämään. Ulosottolaitoksen taloutta on sopeutettu hankkeen tavoitteiden mukaisesti, mutta viraston taloudellinen tilanne on tästä huolimatta vaikea. Ulosottolaitoksen kustannusten kehittymiseen tulevina vuosina liittyy tuntuvaa epävarmuutta mm. keskenäisten virkaehtosopimusneuvotteluiden vuoksi. Tämänhetkisen arvion mukaan näyttää selvältä, ettei hankkeessa määriteltyihin kehyskauden 2023–2026 määrärahalleikkauksiin ole mahdollista sopeutua tiedossa olevalla kustannustasolla ilman tuntuvaa henkilöstön vähentämistä. Talouden sopeuttaminen henkilöstöä vähentämällä ei voi olla vaikuttamatta negatiivisesti henkilöstön työhyvinvointiin, toiminnan tuottavuuteen ja tehokkuuteen sekä oikeudenhoidon laatuun.

Keskeisin keino ulosottoimen edelleen tehostamiseen ja tuottavuuden kasvuun on tietojärjestelmien kehittäminen. Merkittävää säästöpotentiaalia voitaisiin pidemmällä aikavälillä saavuttaa hyödyntämällä erityisesti kehittyviä teknologioita, kuten robotiikkaa, tekoälyä ja analyytiikkaa. Kehittäminen vaatii kuitenkin useita vuosia aikaa ja taloudellista panostamista. Ulosottolaitoksen taloudelliset edellytykset toiminnan edelleen kehittämiseen kohenivat hieman kuluvan syksyn aikana oikeusministeriön päätettyä ohjata Ulosottolaitokselle tuottavuusrahoituksena 1,473 milj. euroa kirjaamistoiminnon kehittämiseen ja täytäntöönpanon automatisointiin.

## Liitteet

- Lisätietoja Ulosottolaitoksesta, sen toiminnasta ja tilastoista viraston kotisivuilta [www.ulosottolaitos.fi](http://www.ulosottolaitos.fi)







**Ulosottolaitos**  
**Utsökningsverket**

PL 2  
00067 Ulosottolaitos  
puh 029 565 8800  
[www.ulosottolaitos.fi](http://www.ulosottolaitos.fi)

PB 2  
00067 Utsökningsverket  
tfn 029 565 8801  
[www.utsokningsverket.fi](http://www.utsokningsverket.fi)