

5.6.2001

353/4/99

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä**

## **PÄÄTÖS KANTELUUN MAKSUTTOMAN OIKEUDENKÄYNNIN AVUSTAJAN PALKKIOIDEN ULOSMITTAAMISTA KOSKEVASSA ASIASSA**

### **1 KANTELU**

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 3.2.1999 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Joensuun kihlakunnan ulosottoviraston menettelyä hänen maksuttoman oikeudenkäynnin avustajan palkkioidensa ulosmittaamista koskevassa asiassa. A arvostelee menettelyä seuraavasti:

- Maksuttoman oikeudenkäynnin palkkioista ja kulukorvauksesta oli ulosmitattu koko laskun määrästä yksi kolmasosa, kuten työntekijän palkasta, vaikka hän ei missään vaiheessa ollut ollut työntekijän asemassa.

- A oli siirtänyt yhteensä noin 70.000 markan oikeudenkäyntikulusaatavansa toiselle henkilölle tältä olevan lainan vakuudeksi 2.1.1998. Tästä huolimatta avustava ulosottomies C oli ulosmitannut saatavan 24.4.1998 A:n kahden velan perimiseksi.

Kantelun tutkimisen yhteydessä ilmeni, että ulosottooperinnässä olleiden saatavien perimiseksi ei oikeusministeriöltä A:lle maksettavia palkkioita tai korvauksia ollut ulosmitattu kuin yhden kerran eli 18.2.1991. Siitä huolimatta ulosmittauksen ja maksukiellon perusteella kertyneitä rahoja oli käytetty sellaistenkin maksujen suoritukseksi, joiden osalta tuloa tai saatavaa ei ollut ulosmitattu.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta ovat Joensuun kihlakunnan ulosottoviraston johtava kihlakunnanvouti B ja avustava ulosottomies C toimittaneet selvitykset sekä 1.7.1999 että 22.3.2001. Itä-Suomen lääninhallituksen oikeushallintopäällikkö on pyynnöstäni antanut asiassa lausunnon, johon liittyy oikeushallinnon ylitarkastaja D:n 2.5.2001 päivätty muistio, jonka yhteydessä B:tä ja C:tä on hänen toimestaan kuultu. D on vielä 22.5.2001 kuullut B:tä.

Kantelun tutkimiseksi on tänne vielä hankittu atk-järjestelmän tulosteet ulosmittauksen perusteena olevista saatavista ja muista ulosottooperinnässä olleista saatavista ja niille ulosmittauksen perusteella kertyneistä varoista kohdistetuista suorituksista.

A:lle on sekä 30.8.1999 että 11.5.2001 varattu tilaisuus vastineen antamiseen. A ei ole antanut vastinetta.

## 3

## RATKAISU

## 3.1

## Tapahtumat

Avustava ulosottomies C oli useiden saatavien suoritukseksi 18.2.1991 ulosmitannut oikeusministeriön A:lle suorittamista oikeudenkäyntipalkkioista yhden kolmasosan. Pöytäkirjaa ei löydetty arkistosta, mutta ulosmittauksesta oli tehty merkintä atk-järjestelmään sekä maksukiellon yhteyteen merkinnät niistä saatavista, joista ulosmittaus oli tehty.

Silloinen kaupunginvouti B allekirjoitti 28.2.1991 maksukiellon oikeusministeriön maksupisteelle. Maksukiellon mukaan kysymys oli elinkeinotulon ulosmittauksesta.

A oli 26.3.1996 tehdyllä hakemuksella pyytänyt elinkeinotulon ulosmittauksen pienentämistä. Kaupunginvouti B hyväksyi päätöksellään 3.6.1996 vaatimuksen ja totesi, että A:lta oli peritty 28.2.1991 oikeusministeriön maksupisteelle annetun maksukiellon nojalla yksi kolmasosa elinkeinotulon bruttomäärästä suullisen suostumuksensa mukaisesti. Päätöksen mukaan A:n elinkeinotulosta pidätettiin 3.5.1996 yksi kuudesosa niin, että maksettuja kuluja ei ulosmitattu. Maksukiellon muutos lähetettiin oikeusministeriölle 6.5.1996.

B lähetti 19.2.1997 oikeusministeriön maksukeskukselle kirjeen, jossa hän ennakkoperintälain 25 §:n muutokseen viitaten oli pyytänyt, että A:n laskuttamista palkkioista ja kuluista pidätettiin 1.3.1997 lukien yksi kolmasosa.

A pyysi ulosottomiehelle 1.1.1998 osoittamallaan kirjeellä, että hänen elinkeinotulostaan ulosmitataisiin yksi kuudesosa. B hylkäsi 2.3.1998 vaatimukset viitaten 19.2.1997 päivättyyn kirjeeseensä.

A:n valitettua päätöksestä Joensuun käräjäoikeuteen, käräjäoikeus kielsi 2.4.1998 väliaikaisesti ulosmittaamasta enempää kuin yhden kuudesosan elinkeinotulosta. Avustava ulosottomies C peruutti 31.3.1998 maksukiellon. Hän allekirjoitti uuden 3.4.1998 päivätyn maksukiellon, jossa määrättiin pidätettäväksi yksi kuudesosa A:lle maksettavasta elinkeinotulosta. Pidätyksessä ei kiellon mukaan saanut ottaa tuloksi velallisen omia kuluja.

Joensuun käräjäoikeus muutti 27.5.1998 antamallaan päätöksellä johtavan kihlakunnanvoudin 2.3.1998 tekemää päätöstä siten, että oikeusministeriön Hämeenlinnan maksukeskukselta A:lle tulevista tuloista kiellettiin ulosmittaamasta yhtä kuudesosaa suurempaa osuutta.

B lähetti 2.6.1998 ilmoituksen maksukiellon muuttamisesta ilmoituksin: "*Viitekohdassa mainittua maksukieltoa muutetaan siten, että oheiseen Joensuun käräjäoikeuden päätökseen 27.5.1998 nro 2628 viitaten A:n oikeusministeriön Hämeenlinnan maksukeskukselta saama tulo ulosmitataan elinkeinotulona. Elinkeinotulo ulosmitataan bruttopalkasta.*"

Maksukiellonperusteella avustava ulosottomies C kohdensi ulosmitatuille saataville oikeusministeriön suorituksia vuosina 1991 -1994. Saatava numero 501375/89-4 palautettiin estetilityksenä velkojalle 12.10.1995. Tämän jälkeen ei enää ole ollut voimassa olevaa ulosmittausta lainkaan.

Ulosottoon oli vuosina 1991 - 1995 saapunut useita saatavia A:lta perittäväksi, joihin kohdennettiin vuosina 1992 - 2001 ulosmittauksesta kertyneitä varoja.

### 3.2

#### Maksuttoman oikeudenkäynnin palkkion ulosmittaus palkkatulona

Elinkeinotulon ulosmittaussäännösten ottamisella ulosottolakiin pyrittiin ulosottolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen ( HE 234:1985 vp) mukaan elinkeinotulon saattamiseen kohtuullisen ulosmittauksen kohteeksi. Ulosmittaamatta jätettävän elinkeinotulon osan määrittämisessä kiinnitettiin huomiota eroihin elinkeinotoiminnan luonteessa ja kustannusten osuudessa tulosta. Säännösten ottamisella lakiin haluttiin nimenomaan turvata toiminnan jatkuminen tilapäisistä maksuhäiriöistä huolimatta. Olosuhteiden vaihtelusta johtuen hallituksen esityksessä ehdotettiin, että ulosmittaamatta jätettävän osan määrittämisestä ulosottomiehelle annettaisiin varsin laaja harkintavaltia, jota hänen tuli kuitenkin käyttää esityksessä mainitun perusajatuksen mukaisesti. Tällä perusteella säännönmukainen ulosmittaamatta jätettävä osa määritettiin viideksi kuudesosaksi kustakin maksuerästä. Säännönmukaista määrää pienemmäksi osa voitaisiin määrätä paitsi velallisen suostumuksella myös silloin, kun sitä voitiin pitää kohtuullisena ottaen huomioon velallisen varallisuusasema ja muut maksuvelvollisuudet.

Ulosottolain 4 luvun 8 a §:n säännös elinkeinotulon ulosmittaamisesta erittelee lainkohdassa elinkeinotulon urakkasopimuksen, hankintasopimuksen, kuljetussopimuksen tai muun vastaavan sopimuksen perusteella saaduksi tuloksi.

Palkalla taas tarkoitetaan ulosottolain 4 luvun 6 b §:n 1 momentin mukaan kaikenlaatuista palkkaa, palkkiota ja osapalkkiota tai muuta etuutta, joka suoritetaan virasta tai toimesta taikka sellaisesta työstä, tehtävästä tai palveluksesta, joka tehdään korvausta vastaan työn tai tehtävän antajalle.

Oikeuskäytännössä elinkeinotulon osalta ei ole ehdottomasti vaadittu, että tulo perustuu sopimukseen, vaikka näin lainkohdan sanamuodosta ja ulosottolain muutosta (470/86) koskevan hallituksen esityksen perusteluista voisikin päätellä (KKO 1988:113 ja 1993:155, joissa maataloustuet on katsottu elinkeinotuloksi). Palkkatulossa palkan käsite vastaa ennakkoperintälain palkan määritelmää.

Tämän asian esittelijä on puhelimitse tiedustellut oikeusministeriön Hämeenlinnan maksukeskuksen taloustarkastajalta, minkä sisältöisiä maksukieltoja heille toimitetaan. Taloustarkastaja kertoi, että maksukiellot olivat sisällöltään vaihtelevia. Hän kertoi, että palkkioista oli ulosmitattu esimerkiksi yksi kolmasosa elinkeinotulona, yksi neljäsosa elinkeinotulona, yksi kolmasosa palkkana ja 50 % nettomäärästä palkkana. Palkkioita oli ulosmitattu myös saatavana. Eroavuuksien syitä ei kuitenkaan tässä yhteydessä tarkemmin selvitetty.

Erään toisen kantelun (dnro 1008/4/98) tutkinnan yhteydessä kävi ilmi, että oikeusministeriön Hämeenlinnan maksukeskuksessa oli vuoden 1988 alkupuolella epäselvyyttä muun muassa siitä, miten ennakkoperintälain 13 ja 25 §:ää oli sovellettava eräisiin ministeriön maksamiin palkkioihin, muun muassa maksamattoman oikeudenkäynnin palkkioihin. Kysymys oli muun muassa siitä, oliko eräiden ministeriöiden maksamien palkkioiden perustana oleva työ työsuhteessa vai yrittäjänä tehtyä.

Katson, että kysymys maksuttoman oikeudenkäynnin palkkioiden ulosmittauksista palkka- tai elinkeinotulona tai saatavana on ainakin ulosottokäytännössä edellä esitetyn valossa osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Mielestäni C:n maksukiellon muuttamista koskeva päätös 19.2.1997 on kuitenkin kritiikille altis eikä sen perustaksi esitetty viittaus ennakkoperintälain 25 §:n muutokseen ennakonpidätyksen toimitamisvelvollisuudesta ole tyydyttävästi perusteltu. Viittaus jää epäselväksi. Kuitenkin voidaan todeta, että pelkästään ennakkoperintärekisterissä olemisella ei ole ratkaisevaa merkitystä sen arvioimisessa, onko tulo elinkeino- vai palkkatuloa.

Edellä kysymyksen tulkinnanvaraisuudesta esittämäni huomion ottaen ja koska asia käräjäoikeuden päätöksellä oli korjaantunut, katson, että kantelu ei tältä osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella minulla ei myöskään ole aihetta epäillä, että ulosottomies olisi muutoin menetellyt virheellisesti ulosottopidätyksen perusteena olevan palkkion määräämisessä. Olen jäljempänä kohdassa 3.3 arvioinut erikseen pidätyksen muutoksen toteuttamista pelkästään maksukielloa muuttamalla.

### 3.3

#### Palkkioiden ulosmittaus ja maksukiellot

##### 3.3.1

##### Oikeusohjeet

Ulosottolain 1 luvun 7 §:n (197/96) mukaan ulosottomiehen on valvottava, että hänen alaisena virkamiehet hoitavat heille toimeksiannetut tehtävät asianmukaisesti ja noudattavat heille annettuja määräyksiä.

Ulosottoasetuksessa on tarkempia säännöksiä ulosottomiehen valvontavelvollisuudesta. Ulosottoasetuksen 11 § (854/96) 1 momentin mukaan ulosottomiehen on valvottava, että avustava ulosottomies hoitaa hänelle annetut tehtävät säännösten mukaan ja viivytyksettä sekä että perityt varat talletetaan ja tilitetään määrääjässä. 2 momentin mukaan ulosottomiehen on määrättävä muu alaisensa kuin ulosottotoimituksia hoitava virkamies huolehtimaan yhden tai useamman avustavan ulosottomiehen toimialaan kuuluvien velallisten ulosottoasiain kirjanpidosta sekä raha- ja estetiilitysten vastaanottamisesta samoin kuin avustamaan ulosottomiestä sanottujen asioiden täytäntöönpanon valvonnassa.

Asetuksen 11 §:n 3 momentin mukaan puolivuositain ulosottovirastossa ja ulosotto-osastossa on laadittava luettelo asioista, jotka ovat olleet täytäntöönpantavina yli 9 kuukautta. Luetteloon on merkittävä asian täytäntöönpanossa tehty viimeisin toimenpide tai täytäntöönpanossa vireillä oleva

toimi sekä viimeisin kertymä. Avustavan ulosottomiehen on tehtävä luettelo toimenpiteistään ja toimistaan tarvittavat lisämerkinnät. Ulosottomiehen määräyksestä asiat, joissa on voimassa ulosmittaus, voidaan merkitä erikseen eri luetteloon. Ulosottomiehen on tarkastettava luettelot ja tehtävä niihin päivätyt ja allekirjoitetut tarkastusmerkinnät.

Ulosottoasetuksen 36 §:n (1132/88) 2 momentin mukaan ulosottomiehen tulee tarkastaa ulosottoapulaisen laatima estetodistus ja saamisen perimiseksi suoritettut toimet. Täytäntöönpanokirjat estetodistuksineen on viipymättä palautettava hakijalle. Milloin aihetta ilmenee, ulosottoapulainen on määrättävä jatkamaan saamisen perimistä.

Palkan ulosmittauksen perusteella lähetettävästä maksukiellosta säädetään ulosottolain 4 luvun 18 b §:ssä. Pykälää sovelletaan 4 luvun 8 a §:n 4 momentin viittaussäännöksen nojalla myös elinkeinotulon ulosmittaukseen. 18 b §:n mukaan, kun ulosmittaus on toimitettu velallisen palkasta, ulosottomiehen on annettava palkan maksajalle kirjallinen maksukielto, jossa määrätään pidätettäväksi ulosottoon menevä osa palkasta ja kielletään maksamasta sanottua osaa kenelläkään muulle kuin maksukiellossa mainitulle ulosottomiehelle.

### 3.3.2

#### Avustavan ulosottomiehen C:n menettely

Saadun selvityksen perusteella katson selvitetyn, että A:lle tulevasta maksamattoman oikeudenkäynnin palkkiosta ei ole suoritettu ulosmittausta 18.2.1991 jälkeen. Tästäkään ulosmittauksesta ei ulosottovirastosta löytynyt pöytäkirjaa, mutta maksukieltolomakkeelle ja atk-järjestelmään oli asiasta tehty merkinnät. A:n ulosottooperinnässä olevat asiat olivat avustavan ulosottomiehen C:n hoidettavana. C oli vuosina 1992 - 2001 kohdentanut ulosmittauksesta kertyneitä varoja useita kertoja myös muille kuin niille saataville, joista oikeusministeriön maksamat palkkiot oli ulosmitattu. C toteaa selityksessään lääninhallitukselle, että ulosmittaukset ovat voineet epähuomiossa jäädä tekemättä ja että hänellä oli ollut käsitys, että ulosmittaus oli voimassa.

Viimeinen saatava, josta palkkiot oli ulosmitattu palautettiin velkojalle 12.10.1995. Ulosmittaus ja sen perusteella annettu maksukielto eivät siis olleet enää voimassa tämän jälkeen. Johtava kihlakunnanvouti B on itse ja avustava ulosottomies C hänen ohjeidensa mukaisesti lähettänyt maksukiellon muutoksia oikeusministeriölle 6.5.1996, 9.2.1997, 31.3.1998, 3.4.1998 ja 2.6.1998. Kaksi viimeksi mainittua liittyvät käräjäoikeuden välipäätöksen ja päätöksen täytäntöönpanoon. Muutokset koskivat elinkeinotulosta/palkkatulosta tehtävän pidätyksen jako-osaa ja pidätyksen perustana olevan saatavan määrää.

Maksukielto on ainoastaan ulosmittauksen varmistustoimi, jolla velalliselle ilmoitetaan ulosmittauksesta ja suoritusvelvollisuuden siirtymisestä ulosottomiehelle tapahtuvaksi. Ulosmittauksen nojalla kertyneet varat tulee tilittää vain niiden saatavien suorituksiksi, joista tulo on ulosmitattu. Kohdentaminen muille kuin edellä mainituille saataville on jo velallisen oikeusturvan kannalta arveluttavaa. Hänellä ei pääsääntöisesti ole käytettävissään samoja oikeussuojakeinoja; onhan velallisella aina ulosmittauksen nojalla mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi.

Näin ollen C:n olisi tullut viimeistään kertyneiden varojen tilityksen yhteydessä varmistaa, että varoja ei kohdennettu ulosmittausta vailla oleville saataville ja, että kaikkien ulosotossa olevien saatavien perimiseksi oli suoritettu ulosmittaus. Myös allekirjoittaessaan maksukieltojen muutoksia, hänen olisi tullut varmistaa, että muutokset eivät ole ristiriidassa ulosmittauksen kanssa.

### 3.3.3

#### Johtavan kihlakunnanvoudin B:n menettely

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan 18.2.1991 suoritettu ulosmittaus oli voimassa 12.10.1995 saakka, jolloin viimeinen sen perusteena ollut saatava oli palautettu velkojalle. Näin ollen B ei ole maksukiellon muutosten lähettämisen yhteydessä tarkastanut, onko maksukiellon perustana olemassa voimassa olevia ulosmittauksia ja että muutokset eivät olleet ristiriidassa ulosmittauksen kanssa.

Valvontavelvollisuutensa puitteissa ulosottomiehen olisi mielestäni ulosottoasetuksen 11 §:n 3 momentin mukaisten ns. yhdeksän kuukauden listojen tarkastusten yhteydessä tullut havaita puutteet avustavan ulosottomiehen toimenpiteissä. Myös ulosmittausta vailla olevien asioiden estetilysten yhteydessä olisi ulosottoasetuksen 36 §:n 2 momentin mukaisessa tarkastuksessa toimenpiteiden puuttumiseen pitänyt kiinnittää huomiota.

Valvontavelvollisuutensa asianmukaiseksi toteuttamiseksi ulosottomiehen tulee myös ulosottoasetuksen 11 §:n mukaisesti määrätä toimistohenkilökuntaan kuuluva avustamaan ulosottomiestä täytäntöönpanoasioiden valvonnassa. B on lääninhallitukselle antamassaan selityksessä todennut, että näin menetellään myös Joensuussa, mutta että käytännössä valvonta on jäänyt avustavalle ulosottomiehelle.

Mielestäni ulosottomiehen ulosottolainsäädäntöön perustuvan kattavan valvontavelvollisuuden toteuttaminen edellyttää, että avustavan ulosottomiehen tilitykset vastaanottava tai muu toimistohenkilökunta suorittaa ulosottomiehen määräysten ja ohjeiden mukaisesti valvontaa ulosottotehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi myös nyt kysymyksessä olevilta osin.

### 3.4

#### Saatavan siirron huomioon ottaminen

Avustava ulosottomies C ulosmittasi 24.4.1998 Joensuun käräjäoikeuden 14.3.1997 antamassa päätöksessä A:lle tuomitut oikeudenkäyntikulusaatavat. A vaati ulosottomieheltä oikaisua sillä perusteella, että hän oli siirtänyt saatavan kolmannelle henkilölle.

B hylkäsi päätöksellään 15.5.1998 A:n oikaisuvaatimuksen, koska katsoi, ettei A ollut esittänyt mitään selvitystä siitä velasta, jonka maksuksi saatavien siirron oli väitetty tapahtuneen. Selvityksessä B totesi pitäneensä siirtoa epäuskottavana ja ulosottoimenpiteiden välttämiseksi tehtynä.

A:n ja siirronsaajan valitukseen 27.10.1998 antamallaan päätöksellä Joensuun käräjäoikeus kumosi ulosmittauksen. Perusteluinaan käräjäoikeus lausui toisen kantajan ja kahden todistajan kertomusten perusteella tulleen selvitetyn, että toinen henkilö oli lainannut A:lle oikeudenkäyntikulusaatavaa

vakuutena käyttäen rahaa ja heidän välilleen oli siten syntynyt velkasuhde. Kun A oli siirtomerkinnällä siirtänyt saatavat, ei niitä käräjäoikeuden päätöksen mukaan olisi tullut ulosmitata.

Yksi velkojista valitti päätöksistä Itä-Suomen hovioikeuteen. Hovioikeus kumosi 9.3.1999 antamallaan päätöksellä käräjäoikeuden päätöksen kyseisen saatavan osalla ja antoi siirronsaajalle osoituksen täytäntöönpanoriitakanteen nostamisesta.

Kyseisessä täytäntöönpanoriita-asiassa Joensuun käräjäoikeus totesi 10.12.1999 antamassaan tuomiossa, että siirronsaaja oli antanut A:lle lainaksi 65.000 markkaa ja että A oli siirtänyt ulosmittauksen kohteena olevat saatavansa vakuudeksi tästä velasta. Ulosmittaus kumottiin myös tältä osin. Asia saatettiin hovioikeuden tutkittavaksi vain oikeudenkäyntikulujen osalta.

Kannanottonani totean seuraavan.

A arvostelee B:tä mm. siitä, ettei tämä ollut oikaissut ulosmittausta. Ulosottomiehen itseoikaisusta säädetään ulosottolain 9 luvun 1 §:ssä. Sen mukaan ulosottomies voi oikaista selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen perustuvaa virheellistä täytäntöönpanotoimintaa tai aikaisempaa samassa ulosottoasiassa annettua päätöstään (asiavirheen itseoikaisu).

Kuten asian oikeuskäsittelyn vaiheistakin ilmenee, ei kysymys ollut sellaisesta selvästä asiasta, jota ulosottolain 9 luvun 1 §:ssä tarkoitetaan. Näin ollen ja, kun A oli saattanut asian tuomioistuimen tutkittavaksi, ei minulla ole aihetta puuttua hänen menettelynsä tältä osin.

### 3.5

#### Toimenpiteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 1 momentin nojalla annan johtavalle kihlakunnavoudille B:lle ja avustavalle ulosottomiehelle C:lle huomautukset edellä kohdissa 3.3.2 ja 3.3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Saatan B:n tietoon myös edellä kohdassa 3.3.3 esittämäni käsityksen täytäntöönpanotoimien valvonnan järjestämisestä.

Edellä mainitussa tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni B:lle ja C:lle. Lähetän päätöksen tiedoksi myös Itä-Suomen lääninhallituksen oikeushallintopäällikölle ja oikeusministeriölle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.