

23.5.2016

Dnro 1873/4/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

MENETTELY ULOSMITTAUKSEN MÄÄRÄN RAJOITTAMISEN POISTAMISESSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 13.4.2015 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Varsinais-Suomen ulosottoviraston menettelyä eläkkeen ulosmittauksessa. Kantelija esitti kirjeessään muun muassa seuraavaa.

Kantelun mukaan kantelijan eläkkeen ulosmittauksen määrä oli rajoitettu päätöksellä 100 euroon kuukaudessa. Rajoitus oli kuitenkin poistettu ilman, että kantelijalle oli tästä ennalta ilmoitettu. Kantelijalla ei siten ollut ollut mahdollisuutta antaa asiassa vastinetta ennen ulosmittauksen määrän muuttamista eikä myöskään varautua muutokseen. Kantelijan mukaan hänen olosuhteissaan ei ollut tapahtunut muutoksia. Kantelijalle ei myöskään ollut annettu asiasta päätöstä. Kantelija myös kertoi, että kysymys ei ollut ensimmäisestä kerrasta, kun näin oli menetelty. Rajoittamisesta tehtyjä päätöksiä oli aikaisemminkin muutettu ilmoittamatta ja ilman erillistä päätöstä. Vuonna 2014 kesäkuussa oli 100 euron sijasta ulosmitattu 328,57 euroa. Tämä oli tullut esille vasta kantelijan saadessa eläkkeensä. Kantelijan yhteydenottojen jälkeen oli tehty uusi rajoittamispäätös ja yli 100 euron ulosmitattu määrä oli palautettu. Myös 16.4.2013 tehty rajoittamispäätös oli keskeytynyt vastaavalla tavalla.

Kantelijan otettua yhteyttä ulosottoon, ulosottomies oli tehnyt ulosmittauspäätöksen, jossa ei ollut mainintaa ulosmittauksen rajoittamisesta. Päätöksessä mainitun mukaan ulosmittauspäivä oli 30.3.2015 ja ennakoilmoituksen 18.3.2015. Kantelijan mukaan hänelle ei ollut toimitettu ennakoilmoitusta. Vielä kantelija totesi, että asiakirja oli laadittu pitkäperjantaina ja lähetetty samana päivänä hänelle tiedoksi nettipostiin. Kantelijan mielestä tämä ei ollut hyvän hallintotavan mukaista.

Kantelijan mukaan sopimuksesta, jonka mukaisesti kantelija pitää hänelle kuuluvat kaksi vapaakuukautta helmi- ja maaliskuussa, huolimatta kantelija oli joulukuussa 2014 saanut kirjeen, jossa oli kerrottu, että vapaakuukausi oli myönnetty helmikuuksi 2015. Asian korjaamisesta ja selvittämisestä oli aiheutunut kantelijalle tarpeettomia kuluja ja muuta haittaa.

Lisäkirjeessään 30.4.2015 kantelija ilmoitti, että hän ei ollut saanut luvattua päätöstä, saatikka huojennusta, vaikka sellainen oli puhelimesta luvattu toimittaa ennen seuraavaa eläkkeen ulosmittausta. Vielä kantelija esitti, että edellinen ulosottomies oli unohtanut antaa hänelle vapaakuukaudet ja kantelija oli joutunut niitä kahtena vuonna itse "peräämään".

3 RATKAISU

3.2

Ulosmittauksen määrän rajoittaminen ja rajoituksen poistaminen

Ulosottokaaren (UK) 4 luvun 51 §:n 1 momentin mukaan jos velallisen maksukyky on sairauden, työttömyyden, velallisen maksaman elatusavun tai muun erityisen syyn vuoksi olennaisesti heikentynyt, palkasta ulosmitataan toistaiseksi tai määrättyinä aikana säännönmukaista pienempi määrä. Säännöksessä säädettyjen edellytysten täytyessä, palkasta tai siihen rinnastettavasta tulosta, kuten eläkkeestä, ulosmitataan maksukyvyn heikentymistä vastaava määrä vähemmän (HE 13/2005 vp).

Kihlakunnanulosottomies A on 3.6.2014 tehnyt ulosmittauksen määrän rajoittamista koskevan päätöksen, jolla kantelijan eläkkeen ulosmittausta on rajoitettu UK 4 luvun 51 §:n 1 momentin nojalla. Rajoitus on määrätty määräaikaiseksi siten, että se on määrätty päättyväksi 31.8.2015. Perusteena rajoittamiselle päätöksessä on mainittu velallisen maksukyvyn olennainen heikentyminen. Perustelujen mukaan velallisen lääke- ym. välttämättömät elinkustannukset ovat yksinasujalle kohtuuttoman korkeat. Kantelun liitteenä olevaan kopioon kysymyksessä olevasta päätöksestä on lisätty käsin kirjoitettuna ”100 e/kk...” merkintä. Muutoin päätöksessä ei ole merkintää siitä, millä euromäärällä ulosmittausta on rajoitettu. Asiassa saamani selvityksen perusteella päätös kuitenkin on rajoittanut velallisen eläkkeen ulosmittauksen 100 euroksi kuukaudessa. Tämä vastaa kantelijalle 16.4.2013 ja 22.8.2013 tehtyjä päätöksiä ulosmittauksen määrän rajoittamisesta. Asiassa ei ole saatu tarkempaa selvitystä päätöksessä olevasta rajoituksen määrää koskevasta puutteesta kuten ei myöskään päätökseen käsin tehdystä merkinnästä.

Kantelijan eläke on 30.3.2015 ulosmitattu niin, että ulosmittauksen määrää ei ole rajoitettu. Selvityksen perusteella kantelijalle on lähetetty ulosmittauksesta ennakoilmoitus. Päätös rajoituksen poistamisesta on selvityksen mukaan perustunut kihlakunnanulosottomies B:n selvityksessä kerrottuun velallisen tietojen selvittämiseen ja siihen, että näin saadut tiedot ovat poikenneet tiedoista, mitä kantelija on ilmoittanut ulosmittauksen määrän rajoittamista koskeneessa hakemuksessaan tai jotka ovat muutoin kantelijan maksukyvyn arviointiin vaikuttavia. Selvityksestä ei tarkoin ilmene, onko ratkaisuun vaikuttaneiden tietojen osalta kysymys olosuhteiden muutoksesta vai (tai sekä) jo päätöstä 3.6.2014 tehtäessä vallinneesta tilanteesta ja siten siitä, että ulosmittauksen määrän rajoittaminen olisi perustunut virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Kantelijan kantelussaan kertoma siitä, ettei olosuhteissa ollut tapahtunut muutoksia, puoltaisi ainakin joidenkin selvityksessä kerrottujen tietojen osalta jälkimmäistä vaihtoehtoa.

Totean, että olen maksusuunnitelmaa ja sen lakkauttamista koskevassa kanteluaisassa dnro 558/4/11 arvioinut lakkauttamista velallisen luottamuksen suojan kannalta. Asiassa oli kysymys tilanteesta, jossa maksusuunnitelman lakkauttaminen oli selvityksen mukaan perustunut siihen, että kihlakunnanulosottomies oli pitänyt maksusuunnitelmaa annettujen ohjeiden vastaisesti vahvistettuna. Asiassa 28.6.2012 antamassani päätöksessä totesin muun muassa seuraavan:

”... nyt kysymyksessä olevaa tapausta voidaan mielestäni arvioida myös luottamuksensuojan kannalta. Perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluu muun muassa, että viranomaisten toimet suojaavat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsaovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliselle suuntaan ilman lainsäädännön antamaa valtuutta. Suojaamisen kohteena olevat odotukset on kuitenkin voitava perustaa viime kädessä oikeusjärjestykseen, lähinnä lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin tai kansainvälisiin sopimuksiin. Luottamuksensuojan arviointi perustuu viime kädessä

tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun. (HE 72/2002 vp.)

Luottamuksensuojan näkökulmasta kysymys on siitä, onko ... voinut luottaa hänelle vahvistetun maksusuunnitelman pysyvyyteen, kun ainoa muutos siihen, mitä hänen tilanteensa on maksusuunnitelmaa vahvistettaessa ollut, näyttäisi olleen vastaavan ulosottomiehen vaihtuminen. Merkitystä vaille ei mielestäni voi jättää myöskään maksusuunnitelman vahvistamisen ja sen lakkauttamisen välisen ajan lyhyttä. Katsonkin, että ... on voinut luottaa maksusuunnitelman pysyvyyteen, kuitenkin edellytyksin, ettei käsillä ole ollut itseoikaisuun oikeuttavia perusteita.”

Kantelijan tapauksessa kihlakunnanulosottomies B:n selvityksessä kerrotut kantelijan tilanteen selvittämällä saadut tiedot ovat johtaneet siihen, että ulosmittauksen määrän rajoittaminen, joka olisi muutoin ollut päätöksen 3.6.2014 mukaisesti voimassa 31.8.2015 saakka, on kokonaan poistettu. Rajoituksen poistaminen on suoritettu niin, että kantelijan eläke on 30.3.2015 ulosmitattu siten, ettei siihen ole enää kohdistunut rajoitusta. Rajoituksen poistamisesta ei ole tehty erillistä kirjallista päätöstä.

UK 3 luvun 28 §:n 1 momentin mukaan ulosottomiehen tulee tehdä asiassa kirjallinen päätös, jos niin erikseen säädetään. Sen lisäksi ulosottomiehen tulee tehdä kirjallinen päätös, kun hän asettaa jollekin maksu- tai palautusvelvoitteen tai uhan tai päättää vakuuden hyväksymisestä taikka jos asian luonne sitä muutoin edellyttää. Jos asia on epäselvä tai tulkinnanvarainen, päätöksen tulee olla 29 §:n mukaisesti perusteltu.

UK 10 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan päätös, jolla asiavirhe tai kirjoitusvirhe oikaistaan, on tehtävä kirjallisesti. Asiavirheen oikaisu on lisäksi perusteltava niin kuin 3 luvun 28 ja 29 §:ssä säädetään. Säännöksen 2 momentin mukaan asiavirheen ja kirjoitusvirheen oikaisuun haetaan muutosta niin kuin 11 luvussa säädetään.

Itseoikaisua koskevan UK 10 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ulosottomiehen tulee oikaista samassa ulosottoasiassa tehty toimi tai päätös, jos se perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen (asiavirheen oikaisu).

Käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston perusteella asiassa sinänsä näyttäisi olevan perusteita katsoa, että kysymys olisi ollut itseoikaisuutilanteesta. Ulosottoviranomaisilla on kuitenkin tiettyä harkintavaltaa itseoikaisu- käyttöalan suhteen. Tässä tapauksessa itseoikaisusta, joka UK 1 luvun 9 §:n 9 kohdan nojalla kuuluu kihlakunnanvoudin yksinomaiseen päätösvaltaan, ei nähtävästi ole katsottu olevan kysymys. Joka tapauksessa kysymys on ollut sellaisesta ratkaisusta, jolla on velallisen kannalta arvioiden vastaavat vaikutukset kuin itseoikaisulla olisi ollut.

Mielestäni asian luonne ja velallisen oikeusturva olisivat edellyttäneet, että ulosmittauksen määrän rajoittamisen poistamisesta olisi tehty kirjallinen päätös.

3.3

Velallisen kuuleminen

UK 3 luvun 32 §:n 2 momentin mukaan ulosottomiehen tulee muissakin kuin erikseen säädettyissä tapauksissa kuulla asianosaista tai sivullista, jos asialla arvioidaan olevan tälle huomattava merkitys eikä kuulemiselle ole estettä. Säännöksen 3 momentin mukaan asianomaista on kuultava uudelleen, jos asiassa saadaan olennaista uutta selvitystä.

Itseoikaisu- osalta kuulemisesta säädetään UK 10 luvun 1 §:n 2 momentissa. Sen mukaan niitä, joiden asema heikkenee oikaisu- vuoksi, tulee kuulla, jollei se ole erityisestä syystä tarpeetonta.

Tässä asiassa päätös rajoituksen poistamisesta on tehty kantelijaa kuulematta. Kihlakunnanulosottomies B:n selvityksestä ei ilmene, miksi kantelijaa ei ole asiassa kuultu.

Kihlakunnanvouti C on lausunnossaan tuonut esiin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun, jossa on otettu kantaa velallisen kuulemiseen sovitun maksuohjelman muuttamisessa tai kumoamisessa. C pitää rajoittamispäätöksen muuttamista hyvin paljon samantapaisesti velallisen asemaan vaikuttavana päätöksenä kuin maksusuunnitelmapäätöksen muuttamista.

Silloinen apulaisoikeusasiamies, nykyinen oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 25.4.2008 antamassaan päätöksessä (dnro 1329/4/06) todennut, että maksuohjelman raukeamisesta tulee kuulla velallista ja siitä tulee hänelle ilmoittaa.

Olen maksusuunnitelman raukeamiseen liittyvässä kanteluasiassa 30.8.2011 antamassani päätöksessä (dnro 1075/4/10) todennut muun muassa seuraavan.

"...kuuleminen kantelun tarkoittamassa asiassa on selvityksen perusteella hoidettu siten, että kihlakunnanulosottomies ...on lähettänyt ... maksusuunnitelmien ... raukeamisen johdosta ulosmittauksen ennakoilmoitukset. Selvityksen perusteella menettely on ollut ulosottokäytännön mukainen. Selvityksen mukaan ulosoton käytännössä nimittäin katsotaan, että velallinen on saanut tiedon maksusuunnitelman raukeamisesta saadessaan ennakoilmoituksen tulevasta ulosmittauksesta.

Katson olevan ulosottoviraston asiassa toimittaman selvityksenkin valossa selvää, että maksusuunnitelman raukeamisesta on velalliselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Siitä, milloin ja miten kuuleminen tulee suorittaa, ei ole laissa säädetty. Ulosottokaaren 3 luvun 32 §:ään liittyvissä esitöissä on käsitelty muun muassa kuulemisen ajankohtaa. Esitöissä todetun mukaan, jos kuulemisella saattaa olla vaikutusta siihen, tuleeko tietty toimi tehtäväksi tai toimitus pidettäväksi, kuuleminen tulisi toimittaa tätä ennen. Jos taas kuuleminen koskee lähempää menettelyä tai harkintaa toimituksessa, voidaan tilaisuus tulla kuulluksi varata samassa yhteydessä kun annetaan ennakoilmoitus toimituksesta ja kutsu toimitukseen. Mitä tärkeämmästä intressistä on kysymys, sitä aikaisemmaksi kuuleminen on perusteltua ajoittaa. (HE 216/2001 vp.)

Kuten edeltä on ilmennyt, ulosottomies voi päättää maksusuunnitelman raukeamisesta, jos velallinen ilman hyväksyttävää syytä laiminlyö suunnitelman noudattamisen tai laissa tarkoitetun selvityksen antamisen. Velallisen kuulemisella saattaa olla vaikutusta siihen, päättääkö ulosottomies maksusuunnitelman raukeamisesta ja palkan ulosmittaamisesta. Laiminlyönnille voi nimittäin olla sellainen laissa tarkoitettu hyväksyttävä syy, josta ulosottomies ei ilman velallisen kuulemista saa tietoa.

Ennakoilmoituksen käyttäminen nyt puheena olevassa tarkoituksessa tarkoittaa ensinnäkin sitä, että velallisen kuuleminen tapahtuu vasta jälkikäteen eli vasta sen jälkeen, kun ulosottomies on jo päättänyt maksu-suunnitelman raukeamisesta. Näin on siitakin huolimatta, että ennakoilmoituksen tarkoittama ulosmittaus voidaan ennen sen suorittamista tarvittaessa peruuttaa. Toiseksi ennakoilmoituksessa ei kerrota maksusuunnitelman raukeamisesta - saati raukeamisen syystä -, vaan velallisen tulisi itse ymmärtää ilmoituksen merkitsevän suunnitelman raukeamista.

Ulosottokaaren 1 luvun 20 §:ssä säädetyn avoimuuden vaatimuksen mukaan ulosottomiehen tulee antaa asianosaisille tarvittaessa ohjausta ulosottoasiassa ja tietoja täytäntöönpanon vaiheesta samoin kuin muista asianosaisille merkityksellisistä seikoista. Tietojen antamisella tarkoitetaan säännöksessä muun muassa asian etenemistä koskevia tilannetietoja ja ilmoituksia tulevista tapahtumista. Annettavien tietojen tulee olla riittäviä suhteessa asianomaisen tiedon tarpeeseen ulosottomenettelyn siinä vaiheessa (HE 216/2001 vp).

Ennakoilmoituksen käyttäminen nyt puheena olevassa tarkoituksessa on mielestäni sekä ajallisesti että sen sisällön suhteen avoimuuden vaatimuksen ulosottomenettelylle asettamien edellytysten kannalta arvioituna varsin ongelmallista. Kuten edellä olen todennut, päätös maksusuunnitelman raukeamisesta on tehty jo ennen ilmoituksen lähettämistä. Näin ollen velallinen ei saa ennalta tietoa päätöksestä eikä voi yleensä siihen siten myöskään vaikuttaa. Sisällöllisesti ennakoilmoituksesta ei puolestaan ole saatavissa niitä tietoja ja sitä ohjeistusta, jota velallisen maksusuunnitelman raukeamisen yhteydessä yleensä voidaan olettaa tarvitsevan.

Paitsi avoimuuden vaatimuksen kannalta, menettelyä voidaan mielestäni pitää ongelmallisena myös arvioitaessa sitä ulosoton asianmukaisuuden vaatimuksen kannalta. Ulosottoaaren 1 luvun 19 §:ssä säädetyn asianmukaisuuden vaatimuksen mukaan ulosottomiehen tulee muun muassa edistää vastaajan omatoimisuutta. Tätä ei mielestäni edistä se, että maksusuunnitelman raukeamisesta päätetään ennen velallisen kuulemista.

Edellä esitetyn perusteella katson, että ulosmittauksen ennakoilmoituksen lähettäminen ei ole oikea-aikainen ja riittävä keino velallisen kuulemiseksi päätettäessä maksusuunnitelman raukeamisesta, koska tätä ilmoitusta käytettäessä kuuleminen tapahtuu vasta raukeamispäätöksen tekemisen jälkeen ja koska maksusuunnitelman raukeaminen ei ilmene ilmoituksesta."

Mielestäni ennakoilmoituksen käyttämiseen kuulemisen tarkoituksessa liittyy ulosmittauksen määrän rajoittamisen poistamisessa vastaavat ongelmat, kuin mitä ole katsonut siihen liittyvän edellä mainitussa päätöksessäni. Tällöinkin ennakoilmoitus lähetetään vasta jo tehdyn päätöksen jälkeen, eikä siitä ilmene velalliselle riittäviä tietoja tehdystä päätöksestä.

Mikäli kantelijaa olisi kuultu ennen ulosmittauksen määrän rajoittamisen poistamista, hänellä olisi ollut mahdollisuus esittää oma kantansa ulosottoviraston hankkimasta selvityksestä. Kuulemisella ennen rajoituksen poistamista olisi voinut olla vaikutusta asian lopputuloksen kannalta.

Korostan, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perustuslain 21 §:ssä turvattuihin takeisiin kuuluu oleellisesti oikeus tulla kuulluksi. Ulosottomenettelyssäkin kuulemisperiaatteella on tärkeä merkitys.

Edellä esitetyn perusteella katson, että asiassa on menetelty virheellisesti, kun kantelijalle ei ole ennen ulosmittauksen määrän rajoituksen poistamista varattu tilaisuutta tulla kuulluksi.

- - -

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 esittämäni käsitykset kihlakunnanulosottomies B:n menettelyn virheellisyydestä hänen tietoonsa lähettämällä B:lle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Edellä kohdassa 3.2 toteamani päätöksessä olevan ulosmittauksen rajoituksen määrää koskevan puutteen johdosta kiinnitän Varsinais-Suomen ulosottoviraston huomiota päätösten laatimisessa noudattavaan huolellisuuteen. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni ulosottoviraston johtavalle kihlakunnanvoudille.