

20.8.2024

EOAK/5729/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

VELKANEUVONNAN SAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Kuopion talous- ja velkaneuvonnan (oikeastaan Pohjois-Savon oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvonnan) menettelyä, kun hänelle ei ollut annettu Kuopiosta velkaneuvontaa. Kantelijan mukaan kyse ei ollut luottamuksesta, kuten johtava julkinen oikeusavustaja X oli ilmoittanut, vaan siitä, ettei oikeusavustaja halunnut järjestellä kantelijan velkoja. Kantelijan mukaan kyse oli syrjinnästä. Kantelija katsoi, että hänellä on oikeus saada oman kaupungin velkaneuvonnan apua.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Pohjois-Savon oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja X toimitti oheisen selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Talous- ja velkaneuvonnan sisällöstä säädetään talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 1 §:ssä.

Kyseisen lain 2 §:n 2 momentin mukaan talous- ja velkaneuvontaa järjestävät valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa tarkoitetut valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit. Talous- ja velkaneuvonnan järjestämisellä tarkoitetaan huolehtimista siitä, että tässä laissa tarkoitettuja talous- ja velkaneuvonnan palveluja on tarjolla tasapuolisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiirin alueella. Säännöksen 3 momentin mukaan talous- ja velkaneuvonnan palveluja tuottavat oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä oikeusaputoimistot ja Ahvenanmaalla oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto, jolleivät oikeusapu- ja edunvalvontapiirit 5 §:n nojalla osta mainittuja palveluita. Säännöksen 4 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirien oikeusaputoimistoissa on palvelun tuottamista varten talous- ja velkaneuvoja ja muuta talous- ja velkaneuvonnan henkilökuntaa. Talous- ja velkaneuvonnan henkilökuntaan ja toiminnan järjestämiseen oikeusaputoimistossa sovelletaan, mitä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa säädetään, ellei tässä laissa toisin säädetä.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan talous- ja velkaneuvojan tehtäviä voi hoitaa myös oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja sen estämättä, mitä oikeusapulaissa oikeusavun antamisen edellytyksistä säädetään.

Kyseisen lain 7 §:ssä säädetään oikeudenkäyntiasiamiehenä toimimisesta. Säännöksen 2 momentin mukaan, mitä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 8 §:n 2 momentissa säädetään asianajajayhdistyksen valvonnasta, ei sovelleta oikeusaputoimistossa hoidettaviin talous- ja velkaneuvontatehtäviin, jos talous- ja velkaneuvontaa antaa muu kuin julkinen oikeusavustaja.

Säännöksen perusteluiden (HE 102/2017 vp, s. 13) mukaan asianajajayhdistyksen valvontavastuu ei ulottuisi oikeusaputoimistoissa hoidettaviin talous- ja velkaneuvontatehtäviin, jos talous- ja velkaneuvojana on muu kuin julkinen oikeusavustaja. Säännöksen katsottiin olevan tarpeen, jotta asianajajayhdistyksen valvontavastuu ei olennaisesti laajenisi sen vuoksi, että talous- ja velkaneuvonta siirretään oikeusaputoimistojen tehtäväksi.

Edelleen perusteluissa on esitetty seuraavaa.

”Ilman ehdotettua lisäystä julkinen oikeusavustaja, käytännössä tavallisesti johtava julkinen oikeusavustaja, olisi asianajajayhdistyksen valvonnan alainen myös hoitaessaan talous- ja velkaneuvonnan palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Koska julkinen oikeusavustaja on asianajajien tavoin valvonnan alainen koko henkilökuntansa puolesta, asianajajayhdistyksen valvontavastuu laajenisi käytännössä kattamaan talous- ja velkaneuvonnan tuottamisen kokonaisuudessaan, mitä ei voida pitää asianmukaisena.

Ehdotettu valvontavastuun rajausta koskee vain tapauksia, joissa talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä hoitaa muu kuin julkinen oikeusavustaja. Jos tehtävää hoitaa julkinen oikeusavustaja, hän on asianajajayhdistyksen valvonnan alainen myös talous- ja velkaneuvontatehtävissään.”

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toimeksiannoissaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Säännöksen 2 momentin mukaan julkinen oikeusavustaja on asianajajayhdistyksen valvonnan alainen niin kuin asianajajista annetun lain 6, 6 a, 7, 7 a–7 d ja 7 g–7 k §:ssä säädetään asianajajasta.

Säännöksessä mainituista asianajajista annetun lain säännöksistä lain 7 §:n 1 momentissa säädetään, että jos asianajajan todetaan valvonta-asian käsittelyssä ilmitulleiden seikkojen johdosta menetelleen 5 §:n 1 momentin vastaisesti, on valvontalautakunnan määrättävä hänelle kurinpidollinen seuraamus. Nämä seuraamukset on lueteltu säännöksessä. Säännöksessä tarkoitetun 5 §:n 1 momentin mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen muun muassa, jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen toimimaan asiassa (kohta 1) tai jos julkisen oikeusavustajan ja oikeusavun pyytäjän väliltä puuttuu keskinäinen luottamus (kohta 3). Säännöksen 2 momentin mukaan muussa kuin tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa hakija ohjataan 1 momentin mukaisissa tilanteissa toiseen oikeusaputoimistoon, jos lähin oikeusaputoimisto on kohtuullisen asiointimatkan päässä. Muussa tapauksessa hakija ohjataan yksityisen avustajan puoleen.

Sittemmin kumottua valtion oikeusaputoimistoista annettua lakia (1998/106) koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 132/1997 vp, s. 52) on kyseisen lain 10 §:ää (esityksessä 9 §) koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 §:n 1 momentin 3 kohtaa vastanneen kohdan osalta, että kuten hyvä asianajajatapa edellyttää, asiamiestä olisi vaihdettava, jos luottamus oikeusavustajan ja oikeusapuun oikeutetun välillä puuttuu tai loppuu, ja että koska asianajotoimi perustuu luottamussuhteeseen, se on ehdoton edellytys toimeksiannon hoitamiselle.

Hyvää asianajajatapaa koskevien tapaohjeiden kohdan 5.8 mukaan asianajaja on velvollinen luopumaan tehtävästä, jos sen vastaanottamisen jälkeen ilmaantuu seikka, jonka perusteella asianajaja on ollut esteellinen tai tullut esteelliseksi. Asianajaja on velvollinen luopumaan tehtävästä myös, jos 1. laillinen este tai siihen verrattava pakottava syy estää tehtävän täyttämisen; tai 2. asiakas vaatii asianajajaa menettelemään vastoin lakia tai hyvää asianajajatapaa eikä huomautuksesta huolimatta luovu vaatimuksestaan.

Tapaohjeiden kohdan 5.9 mukaan asianajaja ei saa luopua vastaanottamastaan tehtävästä ilman asiakkaansa lupaa, paitsi jos hän on velvollinen luopumaan siitä, asiakas menettelee vilpillisesti, asiakkaan ja asianajajan välille on asiakkaan menettelyn vuoksi syntynyt luottamuspuola tai muuten on olemassa erityinen syy. Erityisiä syitä ovat ainakin, jos asiakas asianajajan huomautuksen jälkeenkin 1. on asianajajan kanssa olennaisesti eri mieltä siitä, millä tavalla tehtävää pitäisi hoitaa; 2. toimii olennaisesti vastoin asianajajan neuvoa; 3. laiminlyö olennaisesti myötävaikutusvelvollisuutensa; 4. käyttäytyy epäasiallisesti tai rasittaa asianajajaa kohtuuttomasti; tai 5. jättää maksamatta asianajajan vaatiman ennakon tai laskun.

3.2 Selvitys tapahtumista

Johtava julkinen oikeusavustaja X kertoo selvityksestä tarkemmin ilmenevästi kantelijan yhteydenotoista ja kantelijan asioiden hoitamisesta talous- ja velkaneuvonnassa. Selvityksestä ilmenee muun muassa seuraavaa.

Johtava julkinen oikeusavustaja oli sähköpostiviestissään 13.2.2023 kertonut kantelijalle käsityksensä siitä, ettei kantelijan olisi mahdollista saada velkajärjestelyä. Samalla johtava julkinen oikeusavustaja oli ilmoittanut, ettei nähnyt mahdollisuutta avustaa kantelijaa velkajärjestelyasiassa kantelijan omaa tilannettaan koskeneiden kommenttien ja velallisen lojaliteettivelvoitteen sekä velkajärjestelylain periaatteiden vastaisesta toiminnasta ja suunnitelmista johtuen. Johtava julkinen oikeusavustaja oli suositellut, että kantelija kääntyisi jonkun toisen oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvonnan puoleen ja oli korostanut vielä sitä, että asiakkuudet eivät ole sidottuja asuin-/kotikuntaan ja että kantelijaa voidaan palvella etäyhteydellä ja sähköisen järjestelmän kautta. Kantelija oli ilmoittanut 14.2.2023 viestissään, että hän kääntyy yksityisen lakipalveluja tarjoavan toimiston puoleen.

Kantelija oli 30.8.2023 ottanut yhteyttä oikeusaputoimistoon ja oli halunnut pyrkiä saamaan Takuusäätiön saneerausluoton. Selvityksen mukaan kantelija oli viestissä viljellyt jälleen "alatyylä" ja todennut selvityksessä referoidusti. Johtava julkinen oikeusavustaja oli ilmoittanut kantelijalle 4.9.2023, ettei hoida hänen asiaansa enää ja oli ohjeistanut kantelijan hakeutumaan toisen oikeusaputoimiston puoleen. Perusteiksi johtava julkinen oikeusavustaja oli ilmoittanut, että toimeksiannon ja muutoinkin asian hoitamisen edellyttämä keskinäinen luottamus puuttui.

Johtavan julkisen oikeusavustajan mukaan, kun hän julkisena oikeusavustajana antaa velkaneuvontaa talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 4 §:n tarkoittamalla tavalla, hän on valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 8 § mukaisesti asianajajayhdistyksen valvonnan alainen ja hänen tulee täyttää hänelle uskotut tehtävät rehellisesti ja tunnollisesti sekä noudattaa hyvää asianajajatapaa.

Kantelijan käyttäytymisen ja kommentoinnin vuoksi asiassa oli puuttunut tarvittava keskinäinen luottamus ja mahdollisuudet rehellisesti vastata toimeksiannon hoitamisesta. Kantelija oli myös toistuvasti käyttäytynyt epäasiallisesti oikeusaputoimiston henkilökuntaa kohtaan. Johtava julkinen oikeusavustaja oli katsonut, että toimeksiannosta luopumiseen oli riittävät perusteet.

Oikeusaputoimiston vakiintuneen käytännön mukaan ja valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 § mukaisesti kantelija oli ohjattu kääntymään toisen oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvontayksikön puoleen.

3.3 Arviointi ja johtopäätös

Asiassa on kysymys siitä, että johtava julkinen oikeusavustaja X on kantelijan velkaneuvonta-asiassa ilmoittanut kantelijalle luopuvansa toimeksiannosta ja ohjannut kantelijan ottamaan yhteyttä toiseen oikeusaputoimistoon. Syynä luopumiselle on ollut X:n ilmoittama luottamuspula.

Totean, että oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvojen ja talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä hoitavien toimiston julkisten oikeusavustajien kohdalla tulevat sovellettaviksi osin eri oikeusohjeet.

Ensinnäkin talous- ja velkaneuvojen ja julkisten oikeusavustajien esteellisyysäännökset poikkeavat toisistaan. Tämä on todettu muun muassa talous- ja velkaneuvojan esteellisyyttä koskevan talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 9 §:n perusteluissa (HE 102/2017 vp, s. 15). Perusteluissa on myös käsitelty menettelyä esteellisyytilanteessa. Perustelujen mukaan, jos talous- ja velkaneuvoja on esteellinen ottamaan asiakkaan vastaan, asiakas ohjataan ottamaan yhteyttä toiseen oikeusaputoimistoon. Hänelle voidaan tarjota myös mahdollisuutta saada toisen oikeusaputoimiston palveluja etäpalveluna. Perusteluissa tällaisessa tilanteessa on siten todettu valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 §:n mukainen menettely.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 4.9.2020 ratkaisemassa asiassa [EOAK/4189/2019](#) oli kysymys talous- ja velkaneuvojan esteellisyydestä. Tapauksessa kantelijana ollut henkilö oli aikanaan tehnyt oikeusaputoimiston johtavasta julkisesta oikeusavustajasta rikosilmoituksen. Oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvoja oli katsonut, että toimiston esimiehestä tehty rikosilmoitus voi johtaa tilanteeseen, jossa asiakas ei voisi varmistua talous- ja velkaneuvojan mahdollisuudesta valvoa asiakkaan etua kaikista vaikutteista riippumattomana. Talous- ja velkaneuvoja oli ilmoittanut kantelijalle, että kyseinen oikeusaputoimisto on esteellinen toimimaan kantelijan avustajana, ja että myös talous- ja velkaneuvonta oikeusaputoimiston osana on esteellinen käsittelemään kantelijan asioita. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan esteellisyyttä ei voitu arvioida oikeusavustajiin sovellettavien Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden mukaisten esteellisyyssperusteiden nojalla, vaan talous- ja velkaneuvonnan esteellisyyttä oli arvioitava itsenäisesti noudattaen talous- ja velkaneuvonnasta annettua lakia ja hallintolakia. Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies totesi muun muassa seuraavaa.

”On mielestäni selvää, että esteellisyyttä ei tule myöskään arvioida liian tiukasti, jotta ei synny epäilystä siitä, että asiakkaan aikaisemmillä toimilla olisi epäasiallinen kytkentä hänen oikeuteensa saada pyytämäänsä hallinnon palvelua. Asiakkaan kannalta tässä tapauksessa on ollut merkitystä sillä, että hän on ollut talous- ja velkaneuvonnan asiakkaana ennen sen siirtymistä oikeusaputoimiston osaksi, jolloin asian käsittelyn jatkamisella hänen kotipaikkakunnallaan on ollut hänelle erityistä merkitystä. Tarpeetonta jääväämistä on pyritty lainsäädännössä estämään yleislausekkeen soveltamisen tasolle edellä asetetuilla kriteereillä sekä sillä, että hallituksen esityksessä esteellisyyden toteamista koskevan menettelyn osalta todetaan 29 §:n perusteluissa, että virkamies ei saa ilman riittäviä perusteita vetäytyä velvollisuuksiinsa kuuluvan asian käsittelystä tai ratkaisemisesta. Myös laillisuusvalvontakäytännössä katsotaan vakiintuneesti, että esteellisyyden syntymiseen vaaditaan virkamiehen ja asianosaisen välien kärjistyminen niin vakavasti, että se saattaa virkamiehen puolueettomuuden asian käsittelyssä perustellusti kyseenalaiseksi.”

Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies katsoi, että talous- ja velkaneuvoja oli menetellyt hallintolain vastaisesti ilmoittaessaan, ettei velallinen saa talous- ja velkaneuvontaa oikeusaputoimiston asianomaisesta yksiköstä. Kyseinen apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu on julkaistu oikeusasiamiehen sivuilla www.oikeusasiamies.fi

Toiseksi talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain edellä kerrotun 7 §:n rajoitussäännöksen perusteella myös talous- ja velkaneuvojen ja oikeusavustajien valvonnassa on eroa. Toisin kuin talous- ja velkaneuvoja, julkinen oikeusavustaja on – myös talous- ja velkaneuvontatehtävissään – asianajajayhdistyksen valvonnan alainen niin kuin asianajajista annetun lain 6, 6 a, 7, 7 a–7 d ja 7 g–7 k §:ssä säädetään. Hänen on siten myös talous- ja velkaneuvontatehtävissään noudatettava hyvää asianajajatapaa. Näin ollen julkisella oikeusavustajalla on paitsi oikeusapua antaessaan myös talous- ja velkaneuvojan tehtäviä hoitaessaan hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden mukaisesti eräissä tilanteissa - muun muassa luottamuspulatilanteessa – oikeus luopua vastaanottamansa tehtävän hoitamisesta.

Johtavan julkisen oikeusavustajan X:n selvityksestä ilmenee, että kantelija on ensin asioinut Pohjois-Savon oikeusaputoimistossa talous- ja velkaneuvojan kanssa, mutta kantelijan tehtyä talous- ja velkaneuvojasta kantelun Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle, johtava julkinen oikeusavustaja on ottanut kantelijan asian hoidettavakseen. Ennen kuin X on katsonut aiheelliseksi ilmoittaa kantelijalle luottamuspulasta ja ohjeistanut kantelijaa kääntymään toisen oikeusaputoimiston puoleen, hän on perehtynyt kantelijan asiaan ja muun muassa selvittänyt kantelijan tilannetta Takuusäätiön saneerausluoton saamisen kannalta.

Katson, ettei asiassa ole todettavissa johtavan julkisen oikeusavustajan X:n lainvastaista menettelyä hänen ohjatessaan kantelija kääntymään toisen oikeusaputoimiston puoleen.

Tässä asiassa en ole katsonut aiheelliseksi tutkia menettelyä kantelijan asian siirtämisessä oikeusaputoimiston sisällä talous- ja velkaneuvojalta johtavalle julkiselle oikeusavustajalle. Yleisellä tasolla katson kuitenkin aiheelliseksi tuoda esiin sen, ettei tällainen siirto välttämättä aina ole ongelmaton, kun otetaan huomioon toisaalta talous- ja velkaneuvojaan ja toisaalta julkiseen oikeusavustajaan sovellettavien oikeusohjeiden edellä kerrottu eroavaisuus. Tästä eroavaisuudesta voinee nimittäin olla seurauksena, että velvollisuus ohjata talous- ja velkaneuvonnan asiakas toiseen oikeusaputoimistoon on lopputulokseltaan erilainen riippuen siitä, antaako talous- ja velkaneuvontaa talous- ja velkaneuvoja vai julkinen oikeusavustaja.

4 TOIMENPITEET

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi Pohjois-Savon oikeusaputoimistolle.

Kantelu ei johtanut muihin toimenpiteisiin puoleltani.