

15.5.2015

Dnro 1973/4/14

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja**

## **OIKEUSAPUPÄÄTÖS EI VASTANNUT MYÖNNETTYÄ OIKEUSAPUA**

1

### **KANTELU**

A arvosteli 5.5.2014 oikeusasiamiehen kansliaan saapuneessa kirjeessään - - - oikeusaputoimiston julkisen oikeusavustajan B:n menettelyä. Kantelun mukaan A:n asiaa ei ollut otettu oikeusaputoimistossa hoidettavaksi, koska se oli liian laaja ja aikaa vievä. Kysymys oli valituksen tekemisestä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. A kertoi kantelusta ilmevästi, miten hänellä itsellään ei ole mahdollista hoitaa asiaa eikä kääntyä yksityisen avustajan puoleen. A katsoi, että hänen perus- ja ihmisoikeuksiaan oli loukattu, kun hän ei ollut voinut hoitaa asiaansa.

- - -

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

Tapahtumat ja saatu selvitys

A:lle on - - - oikeusaputoimiston päätöksellä 25.2.2014 myönnetty oikeusapua asiaan, joka koskee kantelua Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimeen. A:n avustajaksi on määrätty julkinen oikeusavustaja B. Oikeusapu on myönnetty enintään 80 tunnille. Oikeusapupäätöksen on tehnyt oikeusapusihteeri.

- - -

Alustavana selvityksenä julkiselta oikeusavustajalta B:ltä puhelimitse saatujen tietojen mukaan asiassa on katsottu olevan kysymys ulkomailla käsiteltävästä asiasta, joissa oikeusapulain mukaan oikeusapu kattaa yleisen oikeudellisen neuvonnan.

- - - oikeusaputoimiston johtavalle julkiselle oikeusavustajalle kantelun johdosta lähetetyssä selvitys- ja lausuntopyynnössä pyydettiin erityisesti kiinnittämään huomiota siihen, että oikeusapupäätöksessä ei ollut mainittu, että kysymys oli oikeusapulain 23 §:n tarkoittamasta asiasta ja että oikeusapu kattaa siten vain yleisen oikeudellisen neuvonnan. Lisäksi pyydettiin kiinnittämään huomiota siihen, minkä vuoksi nämä seikat eivät ilmene päätöksestä sekä siihen, mikä on ollut A:n mahdollisuus halutessaan saattaa oikeusapupäätös tuomioistuimen tutkittavaksi, kun kysymyksessä olevat tiedot eivät ilmene päätöksestä. Vielä pyydettiin kiinnittämään huomiota siihen, mitä toimenpiteitä A:lle asiassa annettu yleinen oikeudellinen neuvonta on käsittänyt, miten häntä on neuvottu asiassaan toimeksiannon päättämisen yhteydessä ja onko hänelle selvitetty oikeusapulain 23 §:n sisältö.

Julkinen oikeusavustaja B ja oikeusapusihteeri ovat kertoneet tapahtumista asiassa antamistaan selvityksistä tarkemmin ilmenevästi. He ovat kertoneet muun muassa seuraavaa.

Oikeusapusihteeri kertoo oikeusapupäätöksen tekemisestä ja siitä, miten hänelle on aikataulujen myöhästymisen johdosta jäänyt vähän aikaa perehtyä syvällisemmin asiakkaan asiaan ja siihen, mitä päätöksen asiaselostusta koskevassa kohdassa tulisi olla. Hän toteaa, että päätöksen tekemisen jälkeen asiakkaat ovat tekemisessä vain oikeusavustajan kanssa.

B kertoo selvityksessään, että asiakastapaamisella 25.2.2014 A:n kanssa käymässä neuvottelun aikana B alkoi tulla siihen käsitykseen, että kysymyksessä saattaa olla oikeusapulain 23 §:n tarkoittama tilanne. B on kertonut tästä A:lle. Tämän jälkeen he ovat keskustelleet tarkemmin A:n tapauksesta ja B on antanut A:lle oikeusapulain 23 §:n tarkoittamaa oikeudellista neuvontaa. Selvityksen mukaan B on kertonut A:lle oikeusapulain 23 §:n koko sisällön. Neuvottelun aikana A on ollut kiinnostunut saamaan tietoja niistä yksityisistä avustajista, jotka ovat aiemmin laatineet valituksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. He ovat sopineet, että B lähettää A:lle sähköpostia siitä, miten toimeksianto jatkoissa - - - oikeusaputoimistossa hoidetaan ja siitä, mitkä ovat A:n mahdollisuudet hoitaa toimeksianto muualla. A on toivonut, että B on jatkoissa yhteydessä toimeksiannon hoitamisesta tapaamisella mukana olleen C:n kanssa. B on 5.3.2014 lähettänyt A:n kanssa sopimallaan tavalla C:lle sähköpostiviestin, jossa hän on selostanut oikeusapupäätöksen tarkoittavan tässä tapauksessa ainoastaan oikeudellista neuvontaa ja myös kertonut oikeusapulain 23 §:n sisällön sekä selostanut, miten yksityinen avustaja voi A:ta mahdollisesti auttaa ja miten tämän palkkioiden korvaaminen määräytyy. B:n mukaan hänen C:lle lähettämä kirjallinen selostus yhdessä 25.2.2014 tehdyn oikeusapupäätöksen kanssa olisivat mahdollistaneet ratkaisupyynnön tekemisen. Mikäli jompikumpi olisi ilmaissut B:lle, etteivät he tyydy oikeusapupäätöksen kattamaan oikeudelliseen neuvoon asiassa, B olisi kehottanut heitä tekemään oikeusapupäätöksessä tarkemmin selostetun ratkaisupyynnön ja toimittanut heille tätä varten ratkaisupyyntölomakkeen.

B:n mukaan oikeusaputoimistossa yleisenä ohjeistuksena noudatettavan oikeusavun käsikirjan sivulla 52 kohdassa oikeusapupäätöksen toimenpiderajoitukset todetaan seuraavaa: "Toimenpiteet on yksittäisessä asiassa rajattava vain asian hoitamisen kannalta tarpeellisiin toimiin. Rajaus siitä, mitkä toimenpiteet kuuluvat oikeusapuun, voidaan tehdä myös oikeusapupäätöksessä". B:n mielestä ohje on ymmärrettävissä niin, että rajaus annettavaan oikeusapuun/oikeusapupäätöksen tarkemmat perustelut voivat ilmetä muualtakin kuin itse oikeusapupäätöksestä. B:n mukaan näin "varsinkin tässä yksittäisessä tapauksessa, jossa kyseinen toimeksianto oli jo päättynyt". Edelleen B toteaa, että oikeusavun hakijan pitää kuitenkin aina saada tietoonsa rajauksen syyt ja perustelut, kuten tässä tapauksessa on tapahtunut. B ei ollut kieltäytynyt antamasta A:lle oikeudellista neuvontaa tässä asiassa.

Vielä B esittää, että vaikka oikeusapusihteerillä on valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 12 §:n mukainen määräys ratkaista oikeusapuhakemuksia, B on yksin vastuussa A:ta koskevan oikeusapupäätöksen sisällöstä ja siihen liittyvän toimeksiannon hoitamisesta.

Johtava julkinen oikeusavustaja esittää lausunnossaan lausunnosta tarkemmin ilmenevästi muun muassa seuraavaa.

Lausunnon mukaan viraston yleisenä ohjeistuksena noudatetaan Oikeusavun käsikirja 2013 -nimistä julkaisua, mikä on saatettu koko henkilöstön tietoon.

Johtavan julkisen oikeusavustajan näkemyksen mukaan oikeusapusihteerin olisi käsikirjan ohjeistuksen perusteella tullut tiedostaa oikeusapulain 23 §:n sisältö, kuten oikeusaputoimiston toimivallan rajoitus, sekä tarvittaessa varmistaa B:ltä, onko päätös oikein tehty (perustelut, lainkohdat, ym.). Johtava julkinen oikeusavustaja toteaa, että B on ymmärtänyt, että vastuu päätöksen sisällöstä kuuluu viime kädessä julkiselle

oikeusavustajalle. Johtavan julkisen oikeusavustajan mukaan tämä ei kuitenkaan poista oikeusapusihteerille oikeusapupäätöksen tekoon kuuluvaa vastuuta.

Johtava julkinen oikeusavustaja viittaa B:n esittämään siitä, että toimenpiderajoitukset perusteluineen voivat ilmetä muualtakin kuin itse oikeusapupäätöksestä. Johtavan julkisen oikeusavustajan näkemyksen mukaan tämä saattaa olla mahdollista silloin, kun asiassa liikutaan asianimikkeen sekä oikeusaputoimiston toimivallan rajoissa ja rajaukset on muualla kuin päätöksessä dokumentoitu siten, että oikeusavun hakija voi saamansa kirjallisen aineiston perusteella halutessaan tehdä ratkaisupyynnön.

Lausunnossa todetaan oikeusapulain 23 §:n rajaavan oikeusaputoimiston toimivallan ulkomailta käsiteltävien asioiden osalta yleiseen oikeudelliseen neuvontaan ja se, että tässä asiassa päätöksen asiaselostukseen on merkitty ”Kantelu Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimeen”. Lausunnon mukaan tämän vuoksi oikeusapupäätöksessä olisi tullut todeta, että oikeusaputoimisto ei ole toimivaltainen päättämään oikeusavusta 23 §:n 1 momenttia laajemmin tai käyttää muuta vastaavaa ilmaisua.

Kun nyt kysymyksessä oleva asia on jo päätetty oikeusaputoimistossa, päätöksen muuttaminen tosiasiallista asiantilaa vastaavaksi ei johtavan julkisen oikeusavustajan käsityksen mukaan ole enää mahdollista ilman, että A hakeutuisi uudelleen oikeusaputoimiston asiakkaaksi. Tästä muutetusta päätöksestä A:lla olisi niin halutessaan mahdollisuus tehdä ratkaisupyynnö. Johtavan julkisen oikeusavustajan näkemyksen mukaan A:lla olisi sinänsä ollut mahdollisuus tehdä ratkaisupyynnö myös päätöksestä 25.2.2014, jolloin hän olisi voinut vedota B:n 5.3.2014 lähettämässä sähköpostiviestissä olevaan oikeusavun rajoittamiseen. Johtava julkinen oikeusavustaja kuitenkin toteaa, tosiasiallisesti tällaisen ratkaisupyynnön tekeminen olisi maallikolle ollut haastava tehtävä.

Tämän asian selvitys- ja lausuntopyynnön saavuttua oikeusaputoimistoon, johtava julkinen oikeusavustaja on kiinnittänyt koko oikeusavun henkilöstön huomiota siihen, että oikeusaputoimisto voi tehdä oikeusapupäätöksen vain toimivaltansa rajoissa sekä siihen, että oikeusapupäätöksestä tulee ilmetä, mihin asiaan oikeusapua myönnetään, päätökset tulee perustella ja päätöksistä tulee ilmetä tarvittavat lainkohdat. Johtava julkinen oikeusavustaja toteaa, että näin menetellen oikeusavun hakija kykenee tekemään asianmukaisen ratkaisupyynnön niin halutessaan.

### 3.2

#### Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeusapulain 5 §:n 1 momentin mukaan yksittäisessä asiassa oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat tarpeen huomioon ottaen asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Oikeusapu voidaan rajata koskemaan määrättyjä toimenpiteitä. Tällaista määräystä voidaan myöhemmin laajentaa, jos siihen on aihetta. Säännöksen 2 momentin mukaan oikeusapu kattaa avustajan toimenpiteet enintään 80 tunnilta. Säännöksessä säädetään siitä tarkemmin ilmenevästi siitä, miten asiaa käsittelevä tuomioistuin voi päättää, että oikeusavun antamista jatketaan. Säännöksen 3 momentin mukaan oikeusavusta ulkomailta käsiteltävässä asiassa säädetään 23 §:ssä.

Mainitun 23 §:n 1 momentin mukaan ulkomailla käsiteltävissä asioissa oikeusapu kattaa yleisen oikeudellisen neuvonnan. Säännöksen 2 momentin mukaan erityisen painavista syistä oikeusministeriö voi myöntää 1 momentissa tarkoitettua laajemmin oikeusavun ulkomailla käsiteltävään asiaan. Näissä asioissa oikeusministeriö määrää valtion varoista suoritettavat välttämättömät palkkiot ja korvaukset.

Oikeusapulain 14 §:n mukaan oikeusapupäätös annetaan kirjallisena. Siitä tulee ilmetä:

- 1) asia, johon oikeusapu myönnetään;
- 2) hakijan taloudellinen asema;
- 3) päivämäärä, mistä lukien oikeusapu myönnetään;
- 4) mitä etuuksia oikeusapuun sisältyy;
- 5) oikeusavun saajan mahdollinen omavastuuosuus; sekä
- 6) avustajan nimi.

Oikeusapulain 16 §:n 1 momentin mukaan jos oikeusavun myöntämisedellytyksiä ei ole ollut olemassa tai ne ovat muuttuneet taikka lakanneet, voi oikeusaputoimisto muuttaa oikeusapupäätöksen tai päättää, että oikeusavun antaminen lakkaa. Hakija voi saattaa oikeusapupäätöksen muuttamista ja oikeusavun lakkaamista koskevan kysymyksen 24 §:ssä säädetyin tavoin siinä mainitun tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan johtava julkinen oikeusavustaja voi kirjallisesti määrätä toimistohenkilön ratkaisemaan oikeusapuhakemukset selvissä asioissa. Jos hakemuksen ratkaiseminen on tulkinnanvaraista, se on siirrettävä julkisen oikeusavustajan ratkaistavaksi.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Oikeusavun käsikirja 2013 -nimisessä oikeusministeriön julkaisussa (8/2013, Selvityksiä ja ohjeita) on kohdassa 2.3 "Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltävät" esitetty seuraavaa: "Työryhmän näkemyksen mukaan asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa annettu oikeusapupäätös ei ole voimassa EIT:ssä. Käsittelylupahakemusta ja siihen liittyvää neuvontaa varten voidaan myöntää oikeusapua. Tämä oikeusapu on rinnastettavissa oikeusapulain 23 §:n mukaiseen yleiseen oikeudelliseen neuvontaan. KHO on ottanut kantaa EIT:ssä käsiteltävänä olevan asian luonteeseen päätöksessään 2005/65. Katso myös KKO 2012:47."

Oikeusavun käsikirjan kohdassa 9.1 "Päätöksen perustelevuus" on esitetty seuraavaa: "Oikeusapupäätös on viranomaisen tekemä hallintopäätös, jota koskee hallintolain 45 §:n mukainen perusteluvollisuus. Viranomaisen perusteluvollisuus korostuu silloin, kun päätös on kielteinen eli asiakkaalta evätään hänen hakemansa etuus. Muutoksenhakumahdollisuus ei poista perusteluvollisuutta, vaan pikemminkin korostaa sitä. Asiakkaan on voitava arvioida muun muassa päätöksen perustelujen perusteella muutoksenhaun tarpeellisuutta. Mikäli hän päätyy hakemaan muutosta, hänen on voitava arvioida, mihin argumentteihin hän muutoksenhaussa perustaa valituksensa ... Useimmiten riittävää on kuitenkin se, että perusteluista käy selkeästi ilmi, mistä syystä kielteiseen päätökseen on kyseisessä tapauksessa päädytty. Pelkästään lainkohtiin viittaaminen ei ole riittävää (katso oikeuskanslerin päätös 15.8.2011 Dnro OKV/11/51/2011)."

### 3.3

#### Arviointi

Käsitykseni mukaan asiassa on selvää, että oikeusapuhakemuksessa on ollut kysymys oikeusapulain 23 §:n tarkoittamasta asiasta ja että oikeusaputoimisto ei siten ole voinut päättää yleistä oikeudellista neuvontaa laajemmasta oikeusavusta. Tämä ei kuitenkaan ilmene tehdystä oikeusapupäätöksestä. Päätöksessä ei ole myöskään mainittu sovellettuna säännöksenä oikeusapulain 23 §:ää.

Sillä, että oikeusapupäätös vastaa tosiasiallista asiantilaa on keskeinen merkitys oikeusavun hakijan oikeusturvan kannalta. Oikeusavun hakijan on saatava tietää, mihin hän on päätöksen perusteella oikeutettu ja mitkä seikat ovat johtaneet hakemuksesta poikkeavaan oikeusapuun. Päätöksen perusteella hänellä tullee myös olla riittävät tiedot mahdollisen muutoksenhaun arvioimiseksi. Oikeusapupäätöksen vastaaminen tosiasiallista asiantilaa on tärkeää myös oikeusapujärjestelmän nauttiman yleisen luotettavuuden ja hallinnon laadukkuuden kannalta.

Tässä tapauksessa oikeusapupäätös ei ole vastannut tosiasiallista asiantilaa eikä siitä ole ilmennyt hakijan oikeusturvan kannalta kaikkia tärkeitä tietoja.

Oikeusapusihteri on tehnyt oikeusapupäätöksen ennen A:n ja B:n asiakastapaamista. Saamani selvityksen perusteella B ei tässä vaiheessa voinut vaikuttaa oikeusapupäätöksen tekemiseen tai sen sisältöön.

Oikeusapupäätökseen on kohtaan selostus asiasta merkitty ”Kantelu Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimeen”. Siten asia, jossa oikeusapua on pyydetty, on ollut oikeusapupäätöksen tehneen oikeusapusihterin tiedossa. Näin ollen ja ottaen huomioon johtavan julkisen oikeusavustajan lausunnossa asiasta esittämä, katson, että asian asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi oikeusapusihterin olisi ollut aiheellista varmistaa päätöksen tekemisen edellytykset julkiselta oikeusavustajalta tai siirtää hakemus julkisen oikeusavustajan ratkaistavaksi.

Selvityksen perusteella oikeusapuhakemuksen tarkoittaman asian kuuluminen oikeusapulain 23 §:n soveltamisalaan on tullut esille oikeusapupäätöksen tekemisen jälkeen pidetyssä julkisen oikeusavustajan B:n ja A:n asiakastapaamisessa. Tapaamisessa B on kertonut A:lle oikeusapulain 23 §:n sisällön ja sen, että A:n asiassa saattaa olla kysymys säännöksen tarkoittamasta tilanteesta. B on vahvistanut asiakastapaamisessa esille tuomansa käsityksen C:lle lähettämässään sähköpostiviestissä.

Kun se, että asiassa on kysymys oikeusapulain 23 §:n tarkoittamasta tilanteesta, on varmistunut, jo tehty oikeusapupäätös olisi mielestäni tullut oikaista tosiasiallisia olosuhteita vastaavaksi. Näin ei kuitenkaan ole tehty. Se, että päätöstä ei ole muutettu, on johtanut siihen, että lopulliseksi jäänyt oikeusapupäätös ei ole oikeusapulain eikä oikeusaputoimiston toimivallan mukainen, eikä siitä myöskään ilmene tosiasiallinen oikeusavun sisältö asiassa eikä peruste sille. Näin ollen esimerkiksi tarvittavat tiedot muutoksen hakemiseksi tosiasiasa myönnettyyn oikeusapuun eivät ilmene oikeusapupäätöksestä. Ratkaisupyynnö tystä päätöksestä olisi kuitenkin pitänyt tehdä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Mikäli oikeusapupäätös olisi muutettu, kuten mielestäni olisi tullut menetellä, muutosta olisi voinut hakea oikeusapupäätöksen muuttamista koskevan kysymykseen.

Vielä totean, että kantelun perusteella oikeusavun sisältö ja se, miksi oikeusapua ei ole annettu neuvontaa laajemmin näyttää jääneen A:lle epäselväksi. Poissuljettuna ei voitane pitää sitä, että oikeusapupäätöksen eroavuus siitä, mitä B on A:lle ja C:lle esittänyt oikeusavun sisällöstä, olisi syynä tähän epätietoisuuteen.

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen - - - oikeusaputoimiston julkisen oikeusavustajan B:n menettelyn virheellisyydestä B:n tietoon.

Lisäksi saatan kohdassa esittämäni käsityksen oikeusapuhakemuksen käsittelyn asianmukaisuudesta oikeusapusihteerin tietoon.