

4.9.2020

EOAK/4189/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TALOUS- JA VELKANEUVOJAN ESTEELLISYYS

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Pirkanmaan oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvonnan menettelyä, kun hän ei ollut saanut talous- ja velkaneuvontaa kotipaikkakunnallaan oikeusaputoimistosta jääviyden perusteella. Kantelija vetosi siihen, että hän oli saanut neuvontaa aikaisemmin yksikön toimiessa Tampereen kaupungin yksikkönä. Talous- ja velkaneuvoja oli ilmoittanut hänelle, että Pirkanmaan oikeusaputoimisto oli esteellinen toimimaan hänen avustajanaan ja tästä syystä hän ei voinut saada sieltä myöskään talous- ja velkaneuvontaa. Hänelle ilmoitettiin, että pyydettyä hänelle voitaisiin selvittää esteetön oikeusaputoimisto ja järjestää videoneuvottelumahdollisuus.

2 SELVITYS

Talous- ja velkaneuvoja ja johtava julkinen oikeusavustaja, asianajaja Pirkanmaan oikeusaputoimistosta antoivat selvityksensä sekä oikeusministeriö lausunnon.

Talous- ja velkaneuvojan selvityksen mukaan kantelija oli katsonut johtavan julkisen oikeusavustajan toimineen virassaan niin moitittavasti, että oli tehnyt johtavasta julkisesta oikeusavustajasta rikosilmoituksen helmikuussa 2017. Talous- ja velkaneuvoja katsoi, että toimiston esimiehestä tehty rikosilmoitus voi johtaa tilanteeseen, jossa asiakas ei voisi varmistua talous- ja velkaneuvonnan mahdollisuudesta valvoa asiakkaan etua kaikista vaikutteista riippumattomana. Asiakkaan täytyi pystyä luottamaan siihen, että talous- ja velkaneuvoja edustaa asiakasta riippumattomana niin toimiston ulko- kuin sisäpuolelta tulevista vaikutteista.

Johtavan julkisen oikeusavustajan selvityksen mukaan hän oli jäävänyt itsensä kantelijan hänestä tekemän rikosilmoituksen vuoksi hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden perusteella, joissa asianajajan esteettömyys on perusarvo. Hän katsoi, että hänen esimiesasemansa vuoksi myöskään talous- ja velkaneuvonnan henkilöstön kohdalla ei voida varmistua siitä, etteikö esimiestä kohtaan esitetty rikosilmoitus haittaisi talous- ja velkaneuvonnan kykyä täysipainoisesti valvoa asiakkaan etua. Kantelijalle oli esteellisyysilmoituksen yhteydessä nimenomaan tarjottu mahdollisuutta saada talous- ja velkaneuvontaa jostain

toisesta oikeusaputoimistosta. Johtava julkinen oikeusavustaja ilmoitti, että poliisi ei aloittanut häntä koskevassa asiassa esitutkintaa ”ei syytä epäillä rikosta” -perusteella.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan muun muassa, että talous- ja velkaneuvojien esteellisyysarviointi tulisi tehdä talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 9 §:n ja hallintolain mukaisin perustein eikä heihin sovelleta asianajajien esteellisyysäännöksiä. Toistaiseksi se, tulisiko asianajajien esteellisyysäännökset joiltain osin ottaa huomioon talous- ja velkaneuvonnan esteellisyttä arvioitaessa, ei ole oikeusministeriön tietojen mukaan ollut esimerkiksi tuomioistuimien tai laillisuusvalvojen arvioitavana, joten oikeuskäytäntöä ei näiltä osin ole vielä käytettävissä.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 9 §:n säännös edellyttää, että ennen kuin asiakas otetaan talous- ja velkaneuvonnan asiakkaaksi, esteellisyys oikeusapuun nähden tulee tarkistaa. Käytännössä tässä käytetään apuna asianhallintajärjestelmiä. Oikeusavulla ja talous- ja velkaneuvonnalla on toisistaan erilliset asianhallintajärjestelmät. Esteellisuuden tarkistamista varten niiden välille on kuitenkin luotu toiminto, jonka avulla tarkistetaan, onko esimerkiksi tulossa olevan asiakkaan yksityisvelkoja oikeusavun asiakkaana tai onko asiakas itse vastapuolena oikeusavussa vireillä olevassa asiassa. Oikeusapusihteeri ja tarvittaessa johtava julkinen oikeusavustaja selvittää, onko kysymys laissa tarkoitettusta vastapuolesta ja ilmoittaa tästä talous- ja velkaneuvojalle tai sihteerille. Hän puolestaan ilmoittaa asiakkaalle, jos esteellisyys on syntynyt ja opastaa asiakkaan toisen oikeusaputoimiston puoleen ja kertoo myös mahdollisuudesta etäpalveluun.

Hallintolain 28 § 1 momentin esteellisyystilanteiden arviointia varten ei ollut erillisiä toimintoja asianhallintajärjestelmissä, vaan kunkin talous- ja velkaneuvojan tulisi itse reagoida niihin hallintolain edellyttämällä tavalla, jos mahdollinen esteellisyystilanne tulee hänen tietoonsa. Hallintolain mukaan ratkaisut tulee perustella. Lain mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Ratkaisua perusteltaessa on kuitenkin huomioitava talous- ja velkaneuvojan salassapito- ja vaitiolo-velvollisuus.

3 RATKAISU

3.1 Esteellisyysperusteet

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (813/2017) 9 §:n mukaan oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvoja on esteellinen neuvomaan ja edustamaan asiakastaan, jos saman toimiston julkisella oikeusavustajalla on päämiehenä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaan velkoja tai muuten vastapuoleksi katsottava henkilö. Muilta osin talous- ja velkaneuvojan esteellisyyteen tulee sovellettavaksi hallintolain (434/2003) esteellisyysäännökset.

Hallintolain 28 §:n 1 momentissa on seitsemänkohtainen luettelo esteellisyysperusteista, joilla siis lainsäädännössä pyritään jo etukäteen rajoittamaan hallintotoiminnan puolueettomuutta kohtaan syntyvä epäily kieltämällä liian läheiset yhteydet asian käsittelijän ja asian tai asianosaisen välillä. Esteellisyyssäännöksillä pyritään myös poistamaan mahdollinen intressiristiriita yleisen edun ja asian käsittelijän omien tai erityisten etujen välillä.

Puolueettoman käsittelyn voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 21 §:ssä turvatuksi hyvän hallinnon perusteisiin. Viranomaisen toimien on hallinnon oikeusperiaatteet määrittelevän hallintolain 6 §:n mukaan oltava puolueettomia. Puolueettomuus edellyttää, että viranomaiset ja hallinnon henkilöstö toteuttavat lainsäädännössä muotoiltua yleistä etua antamatta ulkoisten vaikutusten tai omien henkilökohtaisten intressien vaikuttaa toimintaansa.

Hallintolain mukaan esteellisyys hallintoasian käsittelyssä aiheutuu seuraavilla perusteilla: Asianosaisjäävi, avustus- ja edustusjäävi, intressijäävi, palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi, yhteisöjäävi, ohjaus- ja valvontajäävi sekä esteellisyyden yleislauseke. Tämän asian kannalta merkitystä on esteellisyyden yleislausekkeella, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu muusta erityisestä syystä kuin edellä mainituista syistä. Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) perustelujen mukaan tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanlainen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa. Perustelujen mukaan yleislausekkeen perusteella arvioitaisiin myös ns. esimiesjäävyyttä eli virkamiehen puolueettomuuden vaarantumista esimiehen esteellisyyden vuoksi.

Kuten oikeusministeriö lausunnossaan toteaa, talous- ja velkaneuvontaa koskevassa lainsäädännössä ei perinteisesti ole ollut erityissäännöksiä esteellisyydestä, vaan esteellisyys on määräytynyt yleissäännösten eli käytännössä hallintolain mukaisesti. Tehtävän siirtyessä oikeusaputoimistoihin talous- ja velkaneuvonnasta annettuun lakiin otettiin esteellisyyttä koskeva erityissäännös, jotta julkiseen oikeusapuun ei syntyisi asianajajan esteellisyyssäännösten vastaisia tilanteita. Tällä talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain esteellisyyssäännöksellä, joka koskee oikeusaputoimiston asiakassuhteen puolueettomuudelle aiheuttamaa luottamuksen syntymisen tai käsittelyn tasapuolisuuden vaarantavaa tilannetta, ei tässä asiassa ole kysymys: käsillä ei siis ole ollut tilanne, jossa saman toimiston julkisella oikeusavustajalla olisi päämiehenä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaan velkoja tai muuten vastapuoleksi katsottava henkilö, vaan se, että kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen toimiston johtavasta julkisesta oikeusavustajasta. Nähdäkseni tässä tilanteessa asiaa tulee lähestyä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaisen yleislausekkeen ja ns. esimiesjäävin kautta.

Näin ollen esteellisyyttä ei voida arvioida oikeusavustajiin sovellettavien Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden mukaisten esteellisyyssperusteiden nojalla, vaan talous- ja velkaneuvonnan esteellisyyttä on arvioitava itsenäisesti noudattaen talous- ja velkaneuvonnasta annettua lakia ja hallintolakia. Mielestäni tätä erillisyyttä korostaa jo se seikka, että talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan asianajajayhdistys ei valvo oikeusapu-toimistossa hoidettavia talous- ja velkaneuvontatehtäviä, jos talous- ja velkaneuvontaa antaa muu kuin julkinen oikeusavustaja.

Arvioitaessa yleislausekkeen soveltamista on ensinnäkin otettava huomioon, että kuten perusteluistakin ilmenee, yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden aiheuttavan olosuhteen tulee olla sellainen, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu yhtä voimakkaasti kuin hänen osallistuessaan esimerkiksi sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen läheisensä on asianosainen taikka josta hänelle itselleen tai hänelle erityisen läheiselle henkilölle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (näin mm. [KHO 2014:109](#)).

Mitä sitten tulee mahdollisen rikosilmoituksen vaikutukseen ylipäätään arvioitaessa rikosilmoituksen kohteena olevan henkilön jääviyttä – jos jääviys arvioidaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla – voidaan johtoa hakea esimerkiksi ratkaisusta KHO 17.3.1999 T449: ”Luottamus koulutoimenjohtajan puolueettomuuteen ei ollut vaarantunut erityisestä syystä opettajan sijoittamista toiselle koululle koskevassa asiassa pelkästään sen johdosta, että 15 oppilaiden vanhempaa oli kirjelmässä ilmoittanut tyytymättömyyttä koulutoimenjohtajan aikaisempaan toimintaan opettajan siirtoasiassa ja pyytänyt kunnanhallitusta tutkimaan asian”. Näin ollen mielestäni virkatoimen hoitamista koskeva rikosilmoitustaan ei pelkästään aiheuta hallintolain mukaista esteellisyyssperustetta. Palaan asiaan vielä jäljempänä.

Ottamatta tässä kantaa talous- ja velkaneuvojan esimiehen, johtavan yleisen oikeusavustajan esteellisyyteen häntä velvoittavien hyvän asianajotavan säännösten nojalla totean kuitenkin, että hallintolain yleislausekkeen soveltaminen edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa, jossa tulee otettavaksi myös esimiehen esteellisyyden perusteen arviointi huomioon. Edellä poliisille tehdyn tutkintapyynnön vaikutuksen arvioinnissa on mielestäni vielä otettava huomioon, että asia oli ennen oikeusavun pyytämistä päättynyt siihen, että poliisi ei ollut suorittanut asiassa esitutkintaa.

Totean, että hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet (15.1.2009, muutettu 8.6.2012) sisältävät neljä esteellisyyssperustetta: esteellisyys samassa asiassa (6.1), esteellisyys lojaalisuusvelvollisuuden perusteella (6.2), esteellisyys salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden perusteella (6.3) ja esteellisyys taloudellisen ja henkilökohtaisen liittymän perusteella (6.4). Sen viimeisen kohdan mukaan asianajaja ei saa ottaa vastaan tehtävää, jos hänellä, hänelle läheisellä henkilöllä tai samassa toimistossa tai toimistoyhteisössä toimivalla henkilöllä on tehtävään sellainen taloudellinen tai henkilökohtainen liityntä, joka saattaa haitata

asianajajan kykyä täysipainoisesti valvoa asiakkaansa etua. Asiakkaan suostumus oikeuttaa asianajajan ottamaan tehtävän vastaan, ellei liityntä ole olennainen. Kohdan 6.5 toisen kappaleen mukaan kohdassa 6.4 sanottu asianajajan esteellisyys ei estä samassa asianajotoimistossa tai toimistoyhteisössä työskentelevää, esteetöntä asianajajaa hoitamasta tehtävää.

Kaiken edellä lausutun perusteella, kun kysymys on siitä, että asianomainen henkilö, joka oli tehnyt johtavaa yleistä oikeusavustajaa koskevan tutkintapyynnön poliisille, on itse pyytänyt oikeusapua oikeusaputoimistossa, tulee mielestäni jääviysperusteen hallintolain yleislausekkeen nojalla olla erityisen painava. Eri asia on, että pyynnön katsominen suostumukseksi, joka myöskin asianajan esteellisyysperusteiden mukaan poistaa esteellisyyden, edellyttää, että hänelle annetaan esteellisyyden muodostavan seikat tiedoksi niin yksilöitynä, että asiakkaalla on riittävät edellytykset harkita pyytääkö hän talous- ja velkaneuvontaa.

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 pyytämänsä 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.

Näin ollen katson, ettei Pirkanmaan oikeusaputoimistossa tule ohjeistaa talous- ja velkaneuvontaa arvioimaan esteellisyyttään talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 9 §:n ja hallintolain 28 §:n 1 momentin nojalla sekä, että 7 kohdan mukaiselle yleislausekkeeseen perustuvalla esteellisyydelle täytyy olla erityisiä ja riittävän painavia syitä. Näin ollen talous- ja velkaneuvoja on nähdäkseni menetellyt hallintolain vastaisesti ilmoittaessaan, ettei velallinen saa talous- ja velkaneuvontaa Pirkanmaan oikeusaputoimiston Tampereen yksiköstä.

3.2 Menettely jääviydestä päätettäessä

Hallintolain 29 §:n mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään, kun kysymys ei ole monijäsenisestä toimielimestä. Esteellisyyttä koskevan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua

eikä muutosta valittamalla.

Oikeusministeriön lausunnosta ilmenevällä tavalla oikeusaputoimistossa varmistetaan talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 9 §:n mukaisen esteellisyysperusteen olemassaolo järjestelmästä. Sen sijaan talous- ja velkaneuvojan tulee itse harkita ja päättää hallintolain 28 §:n mukaisten esteellisyysperusteiden olemassaolosta hallintolain 29 §:n mukaisesti.

Talous- ja velkaneuvoja oli 17.6.2019 lähettämällään sähköpostilla ilmoittanut kantelijalle seuraavaa: ”Olet ottanut yhteyttä talous- ja velkaneuvontaan. Yhteydenottoasi tarkoitus lienee ollut avustajan saaminen hoitamaan velka-asiaasi. Talous- ja velkaneuvonta on 1.1.2019 alkaen ollut osa Pirkanmaan oikeusaputoimistoa. Koska Pirkanmaan oikeusaputoimisto on esteellinen toimimaan avustajanasi, on myös talous- ja velkaneuvonta oikeusaputoimiston osana esteellinen käsittelemään asioitasi. Mikäli toivot, voimme selvittää sinulle esteettömän oikeusaputoimiston ja tarvittaessa järjestää videoneuvottelumahdollisuuden.”

Oheisesta kirjeestä saa sen selvityksestäkin ilmenevän käsityksen, että esteellisyys on Pirkanmaan oikeusaputoimiston johtavan oikeusavustajan omaa esteellisyyttään koskeneen ratkaisun perusteella arvioitu suoraan koskevan myös talous- ja velkaneuvontaa oikeusaputoimiston osana, vaikka – kuten edellä on todettu – talous- ja velkaneuvojan esteellisyys määräytyy eri säännösten perusteella ja eri kriteerein kuin yleisen oikeusavustajan esteellisyys. Näin ollen ratkaisusta, joka kirjeestä ilmenee, ei ilmene toimiston tai yksittäisen talous- ja velkaneuvojan esteellisyyden perustetta, eikä sitä, minkä säännöksen perusteella esteellisyyttä on arvioitu.

Vaikka talous- ja velkaneuvontaa tarjoavaa toimipaikkaa koskeva ilmoitus ei mielestäni ole hallintolain 7 luvussa tarkoitettu viranomaisen päätös hallintoasiassa, tulisi tällainenkin ratkaisu hallinnon avoimuuden vaatimuksen mukaisesti perustella sellaisin syin, että asiakas voi arvioida asian valvontaviranomaisen tutkittavaksi saattamisen perusteiden aiheellisuutta. Näin ollen talous- ja velkaneuvojan menettely on perustelujen esittämisen osalta ollut virheellistä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1 ja 3.2 esittämäni käsityksen Pirkanmaan oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvojan menettelyn hallintolain vastaisuudesta hänen tietoonsa. Saatan toimiston esimiehen, johtavan julkisen oikeusavustajan tietoon käsitykseni esteellisyyssäännösten soveltamisesta talous- ja velkaneuvonnassa.

Saatan käsitykseni talous- ja velkaneuvojan esteellisyydestä myös oikeusministeriön tietoon.