

Lapin yliopisto

Mia Mäenpää

**TALOUS- JA VELKANEUVONTAPALVELUIDEN
ASEMA HALLINNOSSA**

Tutkielma
Hallinto-oikeus
Kevät 2007

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Talous- ja velkaneuvontapalveluiden asema hallinnossa

Tekijä: Mia Mäenpää

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustieteiden kandidaatti, hallinto-oikeus

Työn laji: Tutkielma Laudaturtyö___ Lisensiaatintyö___ Kirjallinen työ___

Sivumäärä: VII + 73 + 1 liite

Vuosi: 2007

Tiivistelmä:

Perustuslain 124 §:ssä ilmaistua virkamieshallintoperiaatetta pidetään yhtenä hyvän hallinnon periaatteena, jonka tarkoituksena on muun ohella turvata hallintotoiminnan kontrolloitavuus ja kansalaisen vaikutusmahdollisuudet hallinnossa. Virkamieshallintoperiaate ei ole kuitenkaan esteenä sille, että hallintotehtäviä uskotaan enemmän tai vähemmän yksityisluontoisten toimielimen suorittavaksi tavallisella lailla. Talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestäminen sijoittuu tälle katvealueelle. Palveluiden järjestäminen on organisoitu hallintosopimusmallin mukaisesti lääninhallituksen vastatessa siitä, että läänin alueella sijaitsevien kuntien asukkailla on oikeus saada velkaneuvontapalveluja. Velkaneuvontapalveluiden tarjoaminen tapahtuu ensisijaisesti lääninhallituksen ja kunnan välisellä toimeksiantosopimuksella.

Velkajärjestelylain (57/1993) säätämisen yhteydessä pyrittiin järjestämään velkaneuvontapalveluiden hoitaminen kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi. Ehdotus kaatui kuntien etujärjestöjen vastustukseen. Jatkuva epävarmuus neuvontatoiminnan jatkuvuudesta loivat paineita säätää laki talous- ja velkaneuvonnasta. Velkaneuvontalaki (713/2000) voidaan pitää puitelakityyppisenä, lain soveltajalle käytännön neuvontatoiminnassa laajasti harkintavaltaa antavana säädöksenä.

Muun muassa pankit ovat toivoneet velkaneuvojista ammattikuntaa, joka pyrkii toimimaan tasapuolisesti velkasuhteen osapuolten välillä. Velkaneuvontalaissa ei ole ulosottolakiin verrattavaa tasapuolisuuteen velvoittavaa säännöstä. Virkamiehelle laissa säännelty tasapuolisuusvelvoite koskee hyvin pientä osaa velkaneuvojia, koska enemmistö neuvojista toimii työsuhteessa. Velkaneuvonnassa on kysymys julkisen tehtävän hoitamisesta sekä julkisin varoin rahoitettavan toiminnan tosiasiallisesta monopoli asemasta. Hallintoviranomaisen antama neuvonta on pääasiallisesti menettelyyn liittyvää neuvontaa. Etenkin sosiaalishallinnon alueella aineellisen ja menettelyllisen neuvonnan raja on liukuva lähinnä siitä johtuen, että asiakkailta puuttuvat tiedolliset ja sosiaaliset voimavarat etujensa ajamiseen. Velkaneuvonnassa on kysymys etenkin sosiaalialan lainsäädännön tuntemista vaativasta neuvonnasta, jonka tavoitteena on asiakkaan tasapainoisen taloudellisen tilanteen saavuttaminen. Velkaneuvontalaki antaa takeet toiminnan jatkuvuudesta. Toisaalta velkaneuvontapalveluiden viranomaisasema on kyseenalainen, mikä voi muodostua oikeusturvaongelmaksi kansalaiselle. Hallinnon oikeusturvakeinojen käyttö kytkeytyy pääasiassa päätösten tekemiseen. Velkaneuvonnassa ei tehdä päätöksiä. Sen sijaan neuvoja tekee valintoja. Näillä valinnoilla voi joskus olla myös kielteisiä vaikutuksia asiakkaan taloudelliseen asemaan. Vastuukysymysten ja julkisen luotettavuuden kannalta on tärkeää, että velkaneuvoja toimisi aina virkasuhteessa ja että velkaneuvonta on julkisuuslain tarkoittama viranomaisen.

Avainsanat: velkaneuvonta, julkinen valta, viranomaistehtävät, hallintosopimukset

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön___

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi___

(vain Lappia koskevat)

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
1.1. Aiheen rajaaminen	1
1.2. Tutkielman tavoitteista	1
2. Velkaongelmien taustaa	5
3. Velkaneuvontaa koskevien säännösten kehitys	8
3.1. Kokeilujen aika.....	8
3.2. Velkasovinto-ohjelma.....	10
3.3. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 848/2/04.....	11
3.4. Kauppa- ja teollisuusministeriön toimenpiteet.....	12
4. Velkaneuvontaprosessin pääpiirteitä	13
4.1. Vireilletulo	13
4.2. Asiakastapaaminen.....	15
4.3. Esteellisyys ja vaitiolovelvollisuus	19
4.4. Asiakkaan taloudellisen tilanteen kartoitus	20
4.5. Sovinnon mahdollisuuden selvittäminen	22
4.6. Muuta huomioitavaa asian käsittelyssä.....	27
4.7. Lopputoimet	28
5. Yrittäjät velkaneuvonnan asiakkaina	28
6. Sosiaalinen luototus	30
7. Julkisen hallintotehtävän ominaispiirteitä	32
7.1. Vertailua velkaneuvojan toimivaltaan.....	32
7.2. Julkinen valta	35
7.3. Talous- ja velkaneuvojan tehtävien vertailua eräisiin muihin neuvonta- ja avustamistehtävissä toimiviin viranomaisiin.....	38
7.4. Julkinen valta/tosiasiallinen hallintotoiminta perintälain (513/1999) valossa	41
8. Talous- ja velkaneuvonnan viranomaisasema?	43
8.1. Yleistä	43
8.2. Velkaneuvonnan viranomaisasema julkisuuslain perusteella	46
8.3. Lakisääteinen/tosiasiallinen monopoliasema viranomaiskäsitteen määrittäjänä	48
8.4. Kielilain mukainen viranomaiskäsite	50
8.5. Hallintosopimukseen liittyviä ongelmatilanteita	51

9. Viranhaltija ja työsuhde.....	53
9.1. Julkisen vallan käyttö kunnan henkilöstön työsuhteen laadun määrittäjänä	53
9.2. Vastuullinen valmistelu	55
10. Taloudellinen vahinko	56
11. Neuvontavelvollisuus	58
11.1. Yleistä	58
11.2. Aineellinen neuvonta ja asiamiestyyppinen toiminta hallinnossa	61
12. Rikosoikeudellinen vastuu.....	64
13. Oikeusturvan kehittämismahdollisuuksia	66
14. Tulevaisuuden näkymiä	70

Liite 1 Talous- ja velkaneuvojen eettiset ohjeet

Lähteet:**Kirjallisuus:**

Aatola, Leena; 1990-luvun velkaneuvonta – vapaaehtoinen pakko, Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja 3/1996.

Van Aerschot, Paul; Oikeusturvasta sosiaalihuollossa, LM 2003/4, s. 619-637.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo; Virkamiesten oikeusasema, Helsinki 1995.

Eilavaara, Pertti; Pankkituen hallinto, Kitee 1994.

Elonheimo, Henrik; Restoratiivinen oikeus ja suomalainen sovittelu, Oikeus 2/2004, s. 179-199.

Hakalehto-Wainio, Suvianna; Oikeustapauskommentaarit KKO 2001:2, LM 5/2001, s. 876-887.

Halila, Leena; Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista, Helsinki 2000.

Hannuniemi, Anja; Osittaisesta virkavastuusta, DL 3-4/1992, s. 280-307.

Hautamäki, Veli-Pekka; Hyvän hallinnon toteuttaminen, Helsinki 2004.

Hautamäki, Veli-Pekka; Asiamiehen tai avustajan esiintymiskielto hallintoasiassa, Edilex Asiantuntijakirjoitukset 28.4.2005, artikkeli.

Heinonen ym. Rikosoikeus, Juva 1999.

Hemmo, Mika; Sopimus ja delikti, Jyväskylä 1998.

Heuru, Kauko; Perustuslaillinen kunnallishallinto, Helsinki 2006.

Hyvönen, Veikko O; Ympäristövaatimuksesta kaivosoikeudessa, Oikeustiede Jurisprudentia, Jyväskylä 1998, s. 5-57.

Iivari, Juhani; Sosiaalisten luottojen takaisinmaksu, Sosiaalisten luottojen vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin seurantatutkimus, STM:n julkaisuja 2004:14.

Koskelo, Pauliine; Henkilökohtainen velkavastuu ja insolvenssimenettelyt, OM 2004:16.

Koskinen ym. Juridiikkaa velkaneuvojille, Rovaniemi 1994.

Kukkonen, Pentti; Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta, Jyväskylä 1996.

Kuusikko, Kirsi; Näkökohtia eräiden hallinto-oikeudellisten yleissäädösten soveltuvuudesta uusimuotoisiin valtion liikelaitoksiin, Oikeus 2/1993, s. 204-219.

Kuusikko, Kirsi; Yksityisoikeudellinen ja julkisoikeudellinen luottamuksensuoja eräitä Wärttilä meriteollisuus -tapauksen herättämiä mietteitä, DL 6/1999, s. 1027-1044.

Kuusikko, Kirsi; Neuvonta hallinnossa Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista, Helsinki 2000.

Lappalainen, Juha; Siviiliprosessioikeus I, Helsinki 1995.

Lehtonen, Lasse; Potilaan yksityisyyden suoja, Vammala 2001.

Linna, Tuula – Hupli, Tuomas; Ulosotto ja konkurssi lainkäyttömenettelyinä, LM 4/2001, s. 596-625.

Liukkonen, Iiro; Tuomioistuintie vai vaihtoehtoismenettely: asioiden valikoituminen, DL 4/2002, s. 647-659.

Lohiniva-Kerkelä, Mirva; Terveystuon juridiikka, Jyväskylä 2004.

Mattila, Henri; Neuvontavelvollisuus KELA:n asiakaspalvelussa, Helsinki 2004.

Modeen, Tore; Det specialreglerade kommunala förtroendeuppdraget, Ekenäs 1963.

Mutikainen, Tapio; Lama, talouspolitiikka ja pankit, suomalainen kriisinhallinta 1990-luvulla. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto, Keskustelualoitteita nro 59, 1998.

Mutttilainen, Vesa; Velkajärjestely ja velkojat, Helsinki 1997.

Mäenpää, Olli; Keskusviraston asema valtionhallinnossa, Helsinki 1979.

Mäenpää, Olli; Julkisen vallan käyttö sopimuksena, Oikeus 3/1985, s. 818-189.

Mäenpää, Olli; Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasioissa, LM 3/1989, s. 281-318.

Mäenpää, Olli; Eurooppalainen hallinto-oikeus, Jyväskylä 2001.

Mäenpää Olli; Hallinto-oikeus, Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli; Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan, LM 7-8/2005, s.1065-1085.

Mäkinen, Eija; Hallintosopimusten sääntelytarpeesta, OM:n lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2001.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna; Luonnollisen henkilön velkavastuu insolvenssioikeudessa, Helsinki 1995.

Pantti, Raimo; Hallinto-oikeuksien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasioissa tekemät päätökset 2000 – 2002, STM:n monisteita 2004:7.

Puronen, Pertti; Sähköpostitse annettu neuvonta ja verovelvollisen luottamuksensuoja, Verotus 5/2003, s. 469-477.

Raitio, Juha; Oikeusvarmuuden periaate eurooppaoikeudessa, Oikeus 4/1997, s. 387-407.

Rytkölä, Olavi, Virkamies hallinto- ja rikosoikeudellisena käsitteenä, LM 7/1955, s. 758-767.

Ryynänen, Aimo; Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa, Helsinki 1991.

Salonen, Jouko; Kenen kuuluu saada neuvontaa ja kenelle sitä annetaan? Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 66, Helsinki 2002.

Suviranta, Outi; Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan, LM 6/2002, s. 914-937.

Tuori, Kaarlo; Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista 2, Vammala 1983.

Tuori, Kaarlo; Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä, Oikeustiede Jurisprudentia, Jyväskylä 1998, s. 295-347.

Tuori, Kaarlo; Julkisoikeuden perusteet, Helsinki 2000.

Tuunanen, Mika – Hyrsky, Kimmo; Selvitys neuvonta- ja terveyttämispalvelujen tarjonnasta ja kehittämistarpeista talousvaikeuksissa olevalle elinkelpoiselle yritystoiminnalle, KTM:n julkaisuja 11/2004.

Tähtivuori, Hanna-Riikka; Pankinjohtajan rikos- ja vahingonkorvausvastuu luottotappioista, Oikeustiede Jurisprudentia, Jyväskylä 1999, s. 373-460.

Valkama, Elisa; Velkaneuvonta 2000-luvun alussa, Helsinki 2004.

Wilhelmsson, Thomas (toim.); Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta, Vantaa 2000.

Virallislähteet:

Economic Survey of Finland 2006: Housing: reducing risks and improving policies. (www.oecd.org).

Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta. HE 77/2001 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta. HE 196/2002 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden sovittelusta. HE 93/2005 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta. HE 142/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi velkaneuvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 37/2000 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 30/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. HE 92/2002 vp.

Hallituksen esitys ulosottokaareksi ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 83/2006 vp.

Kuluttaja-asiamiehen ohjeita, lokakuu 2005 (www.kuluttajavirasto.fi).

Kuluttajaneuvonnan kehittäminen, KTM-julkaisuja 24/2006.

Kuluttajavirasto, Raportti vuodelta 2005, Talous- ja velkaneuvonta.

Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Helsinki 2006.

Ohoi-lehti 3/2006, ”Kansainvälistä näkökulmaa sovitteluun”, s. 22-25 ja ”Henkilövahinko-asiain neuvottelukunta aloitti työnsä”, s. 30-31.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan raportti vuodelta 2005, OM:n julkaisu 2005:12.

Recommendation Rec(2001) 9 of the committee of ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties.

Sosiaaliasiamestointi Etelä-Suomen läänissä, Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisu- ja 61, Helsinki 2002.

STM:n työryhmämuistio 2001:32.

Talousvaliokunnan mietintö 16/2000.

Velkahallintaohjelma, I-mietintö, OM 2004:7.

Velkasovinto-ohjelman loppuraportti, OM 2005:5.

Lyhenteet:

ARN	Almänna reklamationsnämnd
DL	Defensor Legis
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LH	Lääninhallitus
LM	Lakimies
OECD	Organisation for economic co-operation and development
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
Oka	Oikeuskansleri
OM	Oikeusministeriö
OTK	Oikeustieteen kandidaatti
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RATA	Rahoitustarkastus
RAY	Raha-automaattiyhdistys
RL	Rikoslaki (39/1889)
SyytKorvL	Laki syyttömästi tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta (422/1974)
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
UL	Ulosottolaki (37/1895)
UO	ulosotto
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
VeroUL	Laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin (367/1961)
VJL	Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993)
VJ	velkajärjestely
YEL	yrittäjän eläke

1. Johdanto

1.1. Aiheen rajaaminen

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää talous- ja velkaneuvojiin yhtenä hallinnon toimijana liittyvää lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993), jäljempänä VJL oikeuskäytäntöineen jää tutkielman ulkopuolelle, koska puheena oleva laki ongelmineen on oma erityisalansa. Käytän pääasiassa velkaneuvoja-nimikettä tutkimuksessani, vaikka vuodesta 2000 alkaen ammattinimike muuttui talous- ja velkaneuvojaksi. Perustelen velkaneuvoja-nimityksen käyttöä sillä, että velkaneuvojan työ on edelleen luonteeltaan pääasiassa jälkikäteistä, korjaavaa toimintaa. Mikäli velkaneuvoja kykenee työssään ennaltaehkäisemään asiakkaan taloudellisia ongelmia, tilanteet ovat enimmäkseen onnekkaita yhteensattumia, joissa asiakas hakee apua ajoissa, eivätkä velkaneuvonnan jonot ole liian pitkiä taikka velkaneuvoja tekee ylitöitä. Muun muassa kuluttajaviraston julkaisusarjassa 7/2006¹ lausuttiin vallitsevasta tilanteesta seuraavasti: "Asiakaiden ongelmien painopisteen ollessa ylivelkatilanteiden selvittämisessä on ennaltaehkäisevän talousneuvonnan määrä jäänyt vähäiseksi." Takuu-Säätiön tehtäviä en selosta yksityiskohtaisesti, vaan viittaan säätiön internet-sivuihin, (www.takuu-saatio.fi) jossa esitellään järjestelyluoton takauspäätöksen edellytykset.

1.2. Tutkielman tavoitteista

Toimiessani vuoden ajan sijaisena kotikaupunkini talous- ja velkaneuvonnassa, huomioni kiinnittyi talous- ja velkaneuvojan aseman ja talous- ja velkaneuvontaa koskevan lainsäädännön epämääräisyyteen hallinnossa. Työyhteisössä vallitsi näkemys, jonka mukaan velkaneuvoja toimii virkavastuulla. En väittänyt vastaan, mutta asia jäi vaivaamaan, koska sain myös kuulla "ilmiselvän" tosiseikan, että velkaneuvoja ei tee päätöksiä. Joskus tuli vastaan tilanteita, joissa velkasuhteen osapuolina oli lähimaisia ja entisiä aviopuolisoita joko kanssavelallisina tai takaajina. Esteellisyystilanteissa velkaneuvojaa ohjeistavat lähinnä Velkaneuvonta ry:n laatimat velkaneuvojien eettiset ohjeet. Ohjeiden 4.5-kohdan mukaisesti velkaneuvoja ei saa hoitaa tehtävää, joka on ristiriidassa toisen asiakkaan edun kanssa. Oikeusaputoimisto jäävää itsensä virastona eturistiriitatilanteissa. Tämä onnistuu, koska apua tarvitseva asiakas saa avustajakseen asianajajan, jonka palkkio määräytyy oikeusapulain perusteella. Talous- ja velkaneuvonnalla ei ole vastaavaa mahdollisuutta käytettävissään.

¹ Talous- ja velkaneuvonta, Raportti vuodelta 2005.

Velallisen vastapuolena olevan viranomaistahon, ulosottomiehen toimivalta ja tehtävät on säännelty yksityiskohtaisesti laissa. Velkaneuvojan "selkäranka" on enemmän eettisten ohjeiden kuin hallintolain varassa, vaikkakin hallintolakia erityislain puuttuessa sovelletaan velkaneuvojaan.² Lakimiesuutisten ensimmäisessä numerossa 2005 todettiin, että "laki antaa muskelit urheilun eettisille ohjeille". Myös talous- ja velkaneuvoja julkista tehtävää hoitavana henkilönä tarvitsee lainsäädännön "muskeleita".

Yksityisoikeuden puolella on runsaasti säädöksiä, jonka tavoitteena on heikomman osapuolen suojaaminen. Yksi tärkeimmistä laeista on kuluttajansuojalaki. Muun muassa Pie-niä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta -teoksen³ keskeisenä teemana on käsitys, jonka mukaan yksityisoikeus on julkisoikeutta paremmin kunnostautunut heikomman osapuolen suojaamista tavoittelevassa lainsäädännössä. Yhtenä merkittävänä epäkohtana kirjassa pidetään muun muassa vahingonkorvauslain säännöksiä, joilla rajataan vastuu viranomaisen asianosaiselle aiheuttamista taloudellisista vahingoista yksinomaan rikoksiin ja julkisen vallan käyttöön virkatoimessa. Yleensä oikeussuhteen osapuolien välinen epätasapaino on antanut yllykkeen säätää lakeja, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilö voi kohtuullisessa ajassa, kohtuullisin kustannuksin ja ilman kohtuutonta vaivanäköä (mm. näyttövaikeudet) saada oikeussuojaa tilanteessa, jossa hän kokee oikeuksiaan loukatun. Yhtenä vasta-argumenttina heikomman suojelun periaatetta sopimusoikeudessa korostavien kirjoittajien kannanottoihin on todettava, että sopimusvapauden rajoittamista ja sopimusehtojen sovittelua käsittelevät artikkelit ja julkaisut sisältävät enimmäkseen kirjoittajiensa toiveita.⁴

Neuvonnan yhteydessä aiheutuneen vahingon korvausvastuusta on olemassa ylimpien tuomioistuinten ennakkotapauksia, joista eniten huomiota osakseen saanut lienee ns. työvoimaneuvojan tapaus (KKO 1989:50). Talous- ja velkaneuvojan mahdollinen vastuu asiakkaalle aiheutetusta taloudellisesta vahingosta lepää yksinomaan oikeuskäytännön varassa. Myös oikeusasiamiehen kannanotoilla ja ratkaisuilla saattaa olla ohjaavaa vaikutusta korvausvaatimuksia koskevissa asioissa. Esimerkiksi kiireestä johtuva asiakkaiden tyypittely velkaneuvontatyössä voi johtaa velallisen kannalta epäedullisen ratkaisun syntymi-

² Talous- ja velkaneuvojan eettiset ohjeet käsitelty Velkaneuvonta ry:n vuosikokouksessa 5.4.2001 ja vahvistettu Velkaneuvonta ry:n hallituksessa 14.5.2001.

³ Wilhelmsson 2000.

⁴ Koskinen ym. 1994, s. 20.

seen, mikä entisestään heikentää asiakkaan taloudellista asemaa.⁵ Korvausasiaa koskevan ratkaisun ennustettavuus on vaikeaa, mikäli lopputulos riippuu yksinomaan siitä, kuinka sitoviksi päätöksentekijä kokee ylimpien tuomioistuinten ja lainvalvojien ratkaisukäytännön. Käytännön työssä ilmenneistä ruohonjuuritason ongelmista tullaan hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen (PeL 2.3 §) ja vallan kolmijako-oppiin (PeL 3 §); miten pitkälle yhteiskunnassa suvaitaan, että julkisen hallinnon velvoitteisiin kuuluvaan tehtävään liittyvät ongelmatilanteet ratkaistaan ennakkopäätösten ilmentämien oikeusohjeiden perusteella.

Neuvonnan ja julkisen vallankäytön raja on liukuva, kuten Kuusikko väitöskirjassaan toteaa.⁶ Velkaneuvojan tehtävänä on avustaa asiakasta velkoihin ja taloudenhoitoon liittyvissä asioissa. Yksityiskohtaisesti toimivallasta säännellään talous- ja velkaneuvosta annetun lain (713/2000) 1 §:ssä (jäljempänä velkaneuvontalaki). Välittömän julkisen vallankäytön tunnusmerkkinä pidetään oikeutta lakiin perustuvan toimivallan nojalla päättää yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta; antaa toisia velvoittava määräys tai muulla tavoin tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Vallankäyttö on luonteeltaan välillistä esittelyssä, delegoituun päätösvaltaan perustuvissa tehtävissä sekä ns. vastuullisessa valmistelussa, toisin sanoen toimenpiteillä on merkittävä vaikutus päätöksentekoon.⁷ Kuntalain muutettu 46 § antaa työnantajalle oikeuden muuttaa työntekijän virkasuhde työsuhteeksi, mikäli henkilön toimenkuvaan ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Lakimuutoksella voi olla vaikutusta velkaneuvojan oikeusasemaan.

Laajan ulosottolakiuudistuksen myötä velkojatahon asema ja oikeudet on säännelty yksityiskohtaisesti. Neljään vaiheeseen jaetun lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena on ulosotto-toimen lainkäyttöpiirteiden korostaminen.⁸ Valta tuo mukanaan vastuun: "ulosottomies ei virassaan saa toimia kenenkään asianosaisen asiamiehenä eikä myöskään ulospäin näyttää siltä".⁹ Koska talous- ja velkaneuvojalla ei ole valtaa, hänen ei myöskään odoteta pitävän silmällä yleistä maksumoraalia hoitaessaan asiakkaansa asioita. Velkaneuvojien eettisten ohjeiden 2.3-kohdassa todetaan, että "velkaneuvojan on rehellisesti sekä lakia ja muita määräyksiä noudattaen huolehdittava (vain) *asiakkaansa edusta*". Ilman nimenomaisen

⁵ Muun muassa velkaneuvojan kiireestä johtuvaan asiakkaan palvelun laiminlyömiseen on otettu kantaa EOA:n ratkaisussa 2940/2001.

⁶ Kuusikko 2000, s.21.

⁷ Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas 2006, s. 9.

⁸ Linna – Hupli 2001, s. 596-625.

⁹ Talous- ja velkaneuvonta yhteiskunnan verkostossa -seminaari Helsingissä 5.4.2006, Oulun kihlakunnanvoudin puheenvuoro. Puheena oleva velvoite ilmaistaan UL 1 luvun 19 §:ssä.

säädöksen tukea hallinnossa noudatettavan objektiviteettiperiaatteen merkitys (hallintolaki 6 §) voi jäädä vähäiseksi velkaneuvonnassa.¹⁰

Kuka tahansa oikeustoimikelpoinen henkilö voi avustaa velallista velkajärjestelyhakemuksen laatimisessa tai antaa henkilölle talousneuvontaa. Eräs velkajärjestelylain mukaisena selvittäjänä toimiva tilitoimisto on tarjonnut lehti-ilmoittelussaan myös velkaneuvontapalveluita. Asiakkaan maksuvaikeuksien ja usein myös luottorekisterimerkintöjen vuoksi elinkeinonharjoittaja tuskin ryhtyy useita työtunteja vaativiin toimenpiteisiin asiakkaan velkaongelman hoitamiseksi asiakkaan etujen kannalta parhaalla tavalla. Yleensä asiakkaan kannalta paras ratkaisu on se kaikkein suuritöisin vaihtoehto, koska tällaisessa tilanteessa velallisen ja hänen velkojansa muodostama kokonaisuus on oma ainutkertainen erityistapauksensa.

On arveluttavaa, voidaanko kunnan ostopalveluna hoidettavalta tai lääninhallituksen ja yksityisen välisin sopimuksin hoidettavalta velkaneuvontatoimelta edellyttää, että neuvoja pitäisi asiakkaan etujen ohella silmällä myös julkista intressiä. Koska velkajärjestelylaki on korostuneesti hyvinvointivaltion oikeutta¹¹, herää kysymys, tulisiko lainsoveltajan ja valmistelutehtäviä hoitavan henkilön mahdollisuuksien mukaan huolehtia myös julkisen edun toteutumisesta asiakkaan velkaongelmien selvittelyssä. Toisaalta yksityisen palveluntarjoajan hoitama velkaneuvonta saattaa palvelua yrittäjäasiakkaita paremmin verrattuna kunnan tarjoamiin palveluihin, koska palveluntarjoajalla on yleensä yrittäjätausta.

Oikeudenkäynnin tavoiteperiaatteina pidetään varmuutta, nopeutta ja halpuutta.¹² Maksuvaikeuksiin ajautuneen velallisen ongelmien selvittely on prosessi. Velkaneuvonnan yhtenä tavoiteperiaatteena voidaan pitää velallisen ja yhteiskunnan kannalta edullisinta ratkaisua henkilön maksuvaikeuksiin. Juridiikkaa velkaneuvojille -teoksessa katsotaan, että velkaneuvonnassa on kysymys oikeudenmukaisten intressien selvittämisestä velkojien ja velallisen välillä.¹³ Intressivertailuvelvoitteesta lausutaan nimenomaisesti VJL 25.3 §:ssä, jonka mukaan harkitessaan velkajärjestelykeinoja, tuomioistuimen on sovellettava *velkojan* kannalta lievintä keinoa, joka riittää korjaamaan velallisen taloudellisen tilanteen. Velan

¹⁰ Mäenpään mukaan objektiviteettiperiaate velvoittaa viranomaista päätöksenteossa ja toiminnassaan yleensäkin puolueettomuuteen ja objektiiviseen perusteltavuuteen (Mäenpää 2003, s. 168).

¹¹ Koskinen ym. 1994 s. 41.

¹² Lappalainen 1995, s. 25.

¹³ Koskinen ym. 1994 s. 7.

määrää voidaan alentaa tai velan maksuvelvollisuus poistaa kokonaan vain, jos velkajärjestelyä ei muuten voida toteuttaa.

Palveluntarjoajan tosiasiallinen monopoliasema velkaneuvontatehtävien hoitamisessa, julkisen vallan käytön ja tosiasiallisen hallintotoiminnan välinen rajanveto sekä neuvonta hallinnossa liittyvät läheisesti talous- ja velkaneuvojan toimivaltaa ja tehtäviä koskevaan tutkimukseen. Edellä mainittujen seikkojen perusteella tutkimus kuuluu mielestäni hallinto-oikeuden alaan. Tutkimuksen yhtenä lähtökohtana oli toive selkiyttää velkaneuvojan toimenkuvaa sekä valta- ja vastuusuhteita. Velkaneuvojan uskottavuus sidosryhmiin (velkojat, ulosottoviranomaiset, sosiaaliviranomaiset) pitäisi olla lähtöisin ”ylhäältä” käsin, lainsäätäjän taholta. Tällä hetkellä suunta on pikemminkin alhaalta ylöspäin; kukin neuvoja ansaitsee sidosryhmien luottamuksen enimmäkseen itse, pitkäaikaisella työllään ja osaamisellaan. Julkinen luotettavuus juontaa juurensa lähinnä työmoraalista eikä niinkään säädöksistä. Talous- ja velkaneuvonnasta annettu laki on edistysaskel verrattuna aiempaan, hallintosopimuksin säänneltyyn olotilaan. Pitkällä tähtäimellä saattaa olla tarpeellista säännellä talous- ja velkaneuvojan asemaa nykyistä yksityiskohtaisemmin.

2. Velkaongelmien taustaa

Suomi ajautui 1990-luvun alkuvuosina lamaan, joka oli syvempi kuin missään muussa läntisessä teollisuusmaassa toisen maailmansodan jälkeen. Taustalla oli rahoitusmarkkinoiden asteittainen vapauttaminen 1980-luvulla. Sama prosessi tapahtui muissakin markkinatalousmaissa. Kun talouspoliittiset säännökset Suomessa olivat paljolti säännöstelytalousajalta, lainansaantimahdollisuuksien paraneminen johti velkaantumisen jyrkkään kasvuun, jota reaalikorkojen nousu ei kyennyt riittävästi hillitsemään.

Rahamarkkinat vapautettiin epätahdissa, koska ensin vapautettiin tarjontaan liittyvät tekijät ja vasta myöhemmin kysyntään liittyvät tekijät. Tuloksena tällaisesta menettelystä oli päätyminen ylikuumentumiseen ja lopulta pankkikriisiin ja velkaongelmiin. Rahamarkkinoiden vapauttamista ei toisaalta voinut Suomessa juuri enää viivyttää, koska osittain vapautettua järjestelmää kierrettiin yleisesti, ja vapauttamisprosessi oli jäljessä yleismaailmallisesta kehityksestä, mikä loi paineita sen nopeaksi läpiviemiseksi.

Pankkien varomaton luotonanto laman edellä vaikutti merkittävästi talouden ylikuumentumiseen ja rakenteiden vinoutumiseen. Taloudenpitäjillä oli voimakas halukkuus luotonottoon. Rahamarkkinat pysyivät suhdannetilanteeseen nähden liian keveinä 1980-luvun jälkipuoliskolla. Tähän vaikutti pääomaliikkeiden vapauttaminen, joka yhdessä kiinteän valuuttakurssin kanssa johti voimakkaaseen pääoman tuontiin; korkeat kotimaiset korot ohitettiin lainanotolla ulkomailta. Erityisesti kotimarkkinoilla toimiva yrityssektori lisäsi luotonottoaan ulkomailta ja maan ulkomainen velka kasvoi jyrkästi.

Taloudessa tapahtui jyrkkä käänne huonompaan 1990-luvun taitteessa. Vienti läntisille markkinoille heikkeni, ja idänkauppa romahti, kun kauppa Neuvostoliiton kanssa supistui jyrkästi maan taloudellisten ja poliittisten vaikeuksien vuoksi. Vaihtotaseen alijäämä kasvoi jyrkästi, kotimainen kysyntä supistui ja työttömyys alkoi nopeasti lisääntyä. Työttömyysaste oli vuonna 1991 6,6 prosenttia (tilastokeskus), kun se vuotta aiemmin oli ollut vain 3,2 prosenttia. Vuonna 1992 työttömyysprosentti oli jo 11,7, vuonna 1993 16,3 ja vuotta myöhemmin 16,6. Siitä työttömyysaste alkoi alentua vain hyvin hitaasti.

Velkarahoituksesta suuri osa oli suuntautunut varallisuusesineiden hankintoihin, joiden hinnat kohosivat vuosikymmenen lopulla voimakkaasti. Kun varallisuusesineiden hinnat laman syvenemisen myötä jyrkästi alenivat, pankkijärjestelmä joutui kriisiin. Valtion heikon tulokehityksen, työttömyysturvan menojen ja pankkien tukitoimien kasvun seurauksena valtiontalouden alijäämä kasvoi jyrkästi. Valtiontalous velkaantui voimakkaasti sekä ulkomaille että kotimaahan. Talouspolitiikan liikkumavaraa rajoitti suuri riippuvuus ulkomaisesta rahoituksesta.

Yrityssektorin voimakas velkaantuminen ulkomaille lienee perustunut arvioon, että markkan arvon säilyy vakaana. Suomen Pankin rahapolitiikassa oli 1980-luvun alkupuolelta lähtien korostunut sopeutettavan valuuttakurssin periaate valuuttaputken sallimissa rajoissa. Keskuspankki olikin puolustanut markkaa onnistuneesti elokuussa 1986, kun sitä vastaan kohdistui spekulatiivisia paineita. Talouden perustekijät olivat vielä tuolloin varsin hyvin tasapainossa. Keskuspankin esityksestä hallitus teki kesäkuussa 1991 päätöksen markkan yksipuolisesta ecu-kytkennästä. Markkan uskottavuus karsi kuitenkin pahasti syksyllä 1991, kun hallituksen pyrkimykset talouden vakauttamiseksi hintojen ja palkkojen kustannussopeutuksen kautta eivät saaneet tarvittavaa tukea osakseen. Markka jouduttiin devalvoimaan noin 12 prosentilla marraskuussa 1991. Syksyn 1992 kansainväliset valuut-

tamyllerrykset olivat lopullinen isku kiinteän kurssin politiikalle. Markka laskettiin kellumaan ja se devalvoitui yli viidenneksen.

Velkaantuneet yritykset joutuivat uudessa tilanteessa pulaan. Luotonotto ulkomailta oli ollut varsinkin kotimarkkinoilla toimiville yrityksille houkuttelevaa; ne kaiketi arvioivat voivansa laajentaa toimintaansa ja parantaa kilpailuasemaansa melko vähäisin riskein. Kotimarkkinat olivat voimakkaasti suojatut ulkomaiselta kilpailulta ja niillä vallitsi monopoli- tai oligopoliolot. Tästä oli hyvänä esimerkkinä elintarvikesektori, jossa maatalouden tuotantohinnat poikkesivat yhä enemmän kansainvälisestä hintakehityksestä, ja jonka saamat tuet jatkuvasti lisääntyivät. Perusteollisuudesta valtio omisti merkittävän osan ja esimerkiksi energiasektorilla kilpailu oli vähäistä. Talonrakentamisessa ulkomaista kilpailua ei ollut lainkaan. Kilpailulainsäädäntö oli puutteellinen. Tällaisessa ympäristössä talouden inflaatioherkkyys oli ilmeinen.

Yritysten ongelmat ja raju konkurssiaalto aiheuttivat työttömyyden räjähdysmäisen kasvun. Tilannetta pahensi yksityishenkilöidenkin vahva velkaantuminen, jonka taustalla oli asuntojen ja muiden varallisuusesineiden kallistuminen 1980-luvun lopulla. Aina vuoteen 1990 asti kestänyt erinomainen työllisyystilanne oli saanut aikaan sen, että työmarkkinoilla tulosopimukset mitoitettiin 1980-luvun jälkipuoliskolla niin, että teollisuuden yksikkötyökustannukset suhteessa kilpailijamaihin jatkuvasti kohosivat. Työehtosopimuksissa korostuivat liittojen väliset voimakkaat sidonnaisuudet. Nimellispalkat olivat myös joustamattomat kansantalouden tulonmuodostuksessa tapahtuville muutoksille. Yhteiskunnan ilmapiirille oli ominaista, että pyrkimykset talouspolitiikan tiukentamiseksi ja näkyvissä olevien tasapainottomuuksien korjaamiseksi kohtasivat eri intressiryhmien taholta voimakasta vastustusta.

Lama aiheutti valtionalouden voimakkaan velkaantumisen, johon etsittiin ratkaisua toistuvien säästöpaketein. Suuri määrä yrityksiä ajautui konkurssiin, ja yrittäjät menettivät kaiken omaisuutensa. Joukoittain takaajiksi lähteneitä henkilöitä ajautui pahoihin velkaongelmiin. Työttömät, joita oli enimmillään vuonna 1994 yli 400 000, olivat kyvyttömiä hoitamaan asunto- ja muita lainojaan, varsinkin kun asuntojen arvo oli laskenut romahdusmaisesti. Esko Ahon hallituksen vuodesta 1991 totuttamien säästötoimien kokonaisvaikutus vuoteen 1995 mennessä oli noin 35 mrd markkaa. Hallituksen säästötoimet kohdistuivat tuntuvimmin tulonsiirtoihin kunnille ja kotitalouksille. Sosiaaliturvan rahoitusvastuuta

siirrettiin enenevässä määrin työntekijöiden kontolle. Uusina maksuina otettiin käyttöön palkansaajien työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksut. Talous- ja velkaongelmista oli tullut lyhyessä ajassa koko kansan taakka.¹⁴

3. Velkaneuvontaa koskevien säännösten kehitys

3.1. Kokeilujen aika

Velkaneuvontatoiminnan historia Suomessa muistuttaa kaoottisuudessaan sitä tapahtumien kulkua, joka johti 90-luvun alkupuolella lamaan. Ensimmäinen viranomaistaholta tuleva kannanotto taloudellisen neuvonnan puolesta oli sosiaali- ja terveysministeriön suositus vuodelta 1990 koskien talousneuvonnan antamista halukkaille toimeentulotuen asiakkaille. Suosituksen myötä Helsingin Eteläinen sosiaalikeskus kokeili talousneuvontaa toimeentulotuen asiakkaille erillisenä palveluna vuosina 1990-1991.¹⁵ Velkajärjestelyä koskevan lakiesityksen rinnalla oikeusministeriö valmisteli myös velkaneuvontaa koskevan lakiesityksen, jossa neuvontapalveluiden järjestäminen esitettiin kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi. Ehdotusta vastustettiin kunnallistaloudellisista syistä. Neuvontatoiminta jätettiin velkajärjestelylaissa (57/1993), lääninhallituksen toimenpiteiden varaan. Koska kuntien kuluttajaneuvojat katsoivat mahdolltomaksi ottaa velkaneuvontatehtäviä olemassa olevien tehtäviensä lisäksi, tultiin tilanteeseen, jossa vaadittiin nopeita toimenpiteitä.¹⁶

Koko maan kattava velkaneuvonta toteutui 25.11.1992 allekirjoitetulla puitesopimuksella, jossa sopimuskumppanit sitoutuivat huolehtimaan siitä, että koko maahan perustetaan vapaaehtoisuuteen perustuvia velkajärjestelytoimikuntia.¹⁷ Neuvonnan järjestäminen jäi kuntien varaan, eivätkä kunnat voineet vedota resurssipulaan, koska rahoitus järjestettiin valtion taholta. Kunnat käyttivät velkaneuvojien palkkaamiseen aluksi työllistämistukea. Jatkuvien työsuhteiden turvaamiseksi oikeusministeriö ryhtyi vuonna 1994 maksamaan kunnille tukea velkaneuvojien palkkaamista varten.¹⁸ Velallisen oikeudellinen avustaminen turvattiin lakisääteisesti, mutta muulla neuvonnalla oli ja on jossain määrin edelleenkin eräänlainen vapaaehtoisen avustamisen ja tilapäisyyden leima.

¹⁴ Tiivistelmä julkaisusta Mutikainen 1998.

¹⁵ Aatola 1996, s. 2-3.

¹⁶ Aatola 1996 s. 5.

¹⁷ Sopijaosapuolina olivat oikeus-, sisäasiain-, valtiovarain-, kauppa- ja teollisuus- sekä sosiaali- ja terveysministeriö, kuluttajavirasto, nykyinen Suomen kuntaliitto, Suomen Pankkiyhdistys, Kirkon diakonia- ja yhteiskuntatyön keskus, Takuu-Säätiö ja Suomen kuluttajaliitto. Myöhemmin sopimukseen liittyivät Marttaliitto ja Maa- ja kotitalousnaisten Keskus.

¹⁸ Valkama 2004, s. 11.

Puitesopimuksessa korostettiin nimenomaisesti, että velkajärjestelytoimikunnat eivät ole viranomaisia. Tulevan VJL:n varalta todettiin kuitenkin, että toimikunnilla on vaitiolovelvollisuus asiakkaan taloudellista asemaa koskevista seikoista. Tuonaikaiseen perustuslakiin (hallitusmuoto 92.1 §¹⁹) ja siinä ilmaistuun laillisuusperiaatteeseen ”oikopolkuja” tehden aikaansaatu sopimus kertoo osaltaan siitä kiireestä ja hädestä, joka ajoi viranomaiset toimimaan yhdessä. Nähdäkseni sopimuksella aikaansaatua statusta ei voida jälkikäteen tehdä vaikutuksettomaksi määräämällä kansalaisia sitovasti, että jokin taho ei ole viranomainen.

Vuonna 1997 sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kotitalouksien velkaongelmia. Työryhmän mukaan velkaongelma ei ole hävinnyt, vaikka suuri osa lama-aikana velkaantuneista on päässyt velkajärjestelyn piiriin. VJ-hakemusten valmistelun lisäksi työhön sisältyi lisääntyvässä määrin sosiaalista ja taloudellista neuvontaa. Vuonna 1998, sosiaali- ja terveysministeriön asettaman velkaongelmatyöryhmän muistion²⁰ pohjalta, nimitettiin selvitysmiehet, joiden tehtävänä oli ehdotuksen laatiminen talous- ja velkaneuvontapalveluiden organisoimisesta. Lisäksi selvitysmiesten tehtäväksi annettiin talous- ja velkaneuvontalain tarpeen selvittäminen. Lain säätäminen oli tarpeellista, jotta velkaneuvontapalveluiden saatavuus olisi turvattu koko maassa. Selvitysmiesten ehdotuksessa velkaneuvontapalveluiden ylin johto ja valvonta kuuluisivat oikeusministeriölle. Neuvontapalveluiden tuottaminen perustuisi kuntien ja valtion välisiin toimeksiantosopimukseen, eli velkaneuvonnasta ei tulisi kunnille uutta lakisääteistä tehtävää.

Selvitysmiesten ministeriöehdotus ei toteutunut, vaan velkaneuvonta sijoitettiin kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan. Valinta saattoi perustua odotuksiin, että tulevaisuudessa jälkikäteinen, korjaava toiminta vähenisi ”omalla painollaan” ja ennaltaehkäisevä neuvonta lisääntyisi. Velkaneuvonnan arvioitiin siten soveltuvan parhaiten Kuluttajaviraston toimialaan, joka on kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa. Lain valmistelun yhteydessä oikeusasiamies kiinnitti huomiota velkaneuvontaan.²¹ Oikeusasiamies muun muassa katsoi, että julkisin varoin rahoitettavaan kunnalliseen velkaneuvontaan tulisi liittyä riittävä julkinen ohjaus, valvonta ja vastuu. EOA katsoi myös, että jatkuva epävarmuus palvelun saatavuudesta vähentää kansalaisten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta.²²

¹⁹ ”Kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava.”

²⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistio 1998:4.

²¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen esitys velkaneuvonnan valvonnan tehostamisesta 21.1.1998.

²² Valkama 2004, s. 11-13.

Velkaneuvontalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan velkajärjestelyasioiden vähennyttä oikeusministeriön maksamien korvausten määrä väheni, mistä seurasi joissain kunnissa toiminnan päättyminen tai epävarmuus jatkuvuudesta.²³ Myös VJL:n ennaltaehkäiseviä ja sovintoratkaisuja edistävä tavoite vesitty, jos neuvonta painottuu liiaksi tuomioistuinprosessiin.²⁴ Yhtenä syynä ongelmaan saattoivat olla neuvonnasta maksetut tapauskohtaiset korvaukset, jotka suosivat oikeusprosessiin johtavia toimenpiteitä. Oikeusprosessi oli kunnille taloudellisesti tuottavampaa.²⁵ Hallituksen esityksessä ja sittemmin velkaneuvontalain 4 §:ssä KTM määrittää kuluttajaviraston esityksestä talous- ja velkaneuvonnan korvauksen perusteet. Korvauksen perusteista säännellään kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksessa (53/2007). Asetuksen 3 §:n mukaan peruskorvauksen määrä on 0,76 euroa vuodessa toimialueen asukasta kohden.

Laki talous- ja velkaneuvonnasta tuli voimaan 1.9.2000 ja vuonna 2002 lisättiin lakiin 6 a §, jossa velkaneuvojan kelpoisuus toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä yhdenmukaistettiin OK 15 luvun 2.4 §:n kanssa (vain OTK-tutkinnon suorittanut voi toimia asiamiehenä oikeudenkäynnissä). Vuonna 2006 muutettiin talous- ja velkaneuvojien kelpoisuusehtoja (6 §). Säännöksen mukaan velkaneuvojalla on oltava alalle soveltuva korkeakoulututkinto. Velkaneuvontalain voimaantulon myötä vakiintui myös ammattinimike talous- ja velkaneuvoja, joka ehkä osaltaan heijastaa lainsäätäjän tulevaisuuden toiveita ennaltaehkäisevän talousneuvonnan suuntaan. Velkaneuvontalain säätämisen jälkeen myös myytti velkaneuvonnan "vapaaehtoisuudesta" todennäköisesti poistui lainsäätäjän toimesta.

3.2. Velkasovinto-ohjelma

Velkasovinto-ohjelma on eräs välivaihe velkaneuvonnan historiassa. Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaan kuuluneet Pankkiyhdistyksen kanssa käydyt neuvottelut ylivelkaisten ongelmien hoitamisesta johtivat velkasovinto-ohjelman käynnistymiseen. Ohjelman kunnianhimoisena tavoitteena oli saattaa lama-aikana velkaantuneet henkilöt mahdollisimman kattavasti sovintojen ja akordien piiriin. Velkasovinto-ohjelman käynnistämisestä sovittiin 2.5.2002, jolloin Suomen Pankkiyhdistys, oikeusministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö ja valtiovarainministeriö sekä Takuu-Säätiö allekirjoittivat yhteisen ohjelma-asiakirjan.²⁶ Ohjelma-asiakirjassa asetettiin tavoitteeksi, että kaksivuotisen projektin

²³ HE 37/2000 vp.

²⁴ Aatola 1996, s. 69.

²⁵ Aatola 1996, s. 66.

²⁶ Velkasovinto-ohjelman loppuraportti, OM 2005:5.

aikana voitaisiin ratkaista pääosa niiden yksityishenkilöiden velkaongelmista, joiden hoitamattomat pankkiluotot olivat peräisin vuosilta 1990–1994. Menettely oli velkoja-aloitteinen ja projekti päättyi 31.8.2004.

Ohjelma-asiakirjan mukaan velkasovintoasiat hoidetaan noudattaen Suomen Pankkiyhdistyksen ja sen jäsenpankkien keväällä 2002 laatimaa suunnitelmaa. Sen mukaan pankit pyrkivät mahdollisimman yhdenmukaisin pelisäännöin käymään läpi kaikki niiden asiakkaina olevat ylivelkaongelmista kärsivät henkilöt ja tekemään heille räätälöidyt vapaaehtoiset maksuohjelmat. Velkojen sovittelu tapahtuisi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain hengen mukaisesti niin, että velalliselta vaaditaan enintään se määrä, jonka hän olisi velvollinen maksamaan lakisääteisessä velkajärjestelyssä.

Velkaneuvonta ry:tä ei kuultu ohjelman valmistelun yhteydessä. Lausumassaan yhdistys totesi ohjelman ongelmakohdaksi muun muassa, että vain osa velkojista kuului sovinto-ohjelman piiriin ja että julkisoikeudelliset saatavat, kuten verot eivät kuuluneet ohjelmaan.²⁷ Ohjelma onnistui tavoitteessaan osittain. Osaltaan tämä johtui siitä, että valtion ja velkojatahon kädenojennus tuli monille liian myöhään. Myös elinkeinonharjoittajan maksuvaran määrittäminen vaikeutti yrittäjien ja velkojatahon sovintoja. Lisäksi sovintoon ryhtyminen vaati kanssavelallisen tai takaajan suostumuksen²⁸, mikä oli joskus esteenä tai ainakin hidasteena asian käsittelylle.²⁹ Yhtenä syynä tavoitteen toteutumatta jäämiselle oli myös nopea aikataulu ja velkaneuvonnan jonot, vaikka velkaneuvontaan myönnettiin lisämääräraha ohjelmaa varten. Raportin mukaan ohjelman hyöty saattoi olla sen mukanaan tuomassa julkisuudessa, minkä johdosta velalliset ryhtyivät aiempaa aktiivisemmin hoitamaan velkaongelmiaan.³⁰

3.3. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 848/2/04

Oikeusasiamies ryhtyi omasta aloitteestaan selvittämään talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain toteutumista kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kauppa- ja teollisuusministeriön asetukseen viitaten oikeusasiamies lausui, että velkaneuvonnan peruskorvauksen määrä on 2005 sama kuin vuonna 2004 eli 0,73 € vuodessa toimialueen asukasta kohden. Päätöksessä mainitun kuluttajaviraston seurantaraportin mukaan yhtä

²⁷ Velkasovinto-ohjelman loppuraportti OM 2005:5, s. 18.

²⁸ Laki takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta (361/1999) 17.1 §.

²⁹ Velkasovinto-ohjelman loppuraportti OM 2005:5, s. 11.

³⁰ Velkasovinto-ohjelman loppuraportti OM 2005:5, s. 24.

neuvojaa kohden oli vuonna 2004 koko maassa keskimäärin 36 300 asukasta. Mikäli velkasovintorahalla palkattuja neuvoja ei lasketa mukaan, neuvojaa kohden oli keskimäärin 52 600 asukasta. Raportissa pidetään epäkohtana sivutoimisten velkaneuvojien palkkaamista sekä yhden työntekijän yksiköitä. Viimeksi mainittuja oli 17 vuonna 2004. Oikeusasiamiehen oma-aloitteisesti käynnistämässä selvityksessä kiinnitettiin huomiota myös velkaneuvonnan jonoihin. Ensikäyntiä joutui pahimmillaan odottamaan noin puoli vuotta.

Korvaukset perustuvat oikeusasiamiehen mukaan liian kaavamaisesti asukaslukuun, eikä todelliseen tarpeeseen, vaikka lain perustelujen mukaan korvaus velkaneuvonnan järjestämisestä oli tarkoitus maksaa alkuvaiheessa palvelun tuottajille toimialueen asukasmäärän perusteella ja siirtyä myöhemmin todellista kysyntää vastaaviin korvausperusteisiin. Korvauksen jakoperusteet ja palvelujen tarpeen arviointikriteerit eivät myöskään ole valtakunnallisesti yhteneväisiä. Palvelujen saatavuuteen on vaikuttanut myös kunnan oma taloudellinen panostus ja alueiden erityispiirteet. EOA:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön asetus velkaneuvonnan korvauksen perusteista johtaa yleisluontoisuutensa vuoksi erilaisiin käytäntöihin lääninhallituksissa. Lääninhallituksilta ja KTM:ltä saamiinsa selvityksiin sekä perustuslain 6 ja 22 pykälään viitaten oikeusasiamies katsoi, että velkaneuvonnan asiakkaiden yhdenvertaisuus Suomessa ei toteudu.

3.4. Kauppa- ja teollisuusministeriön toimenpiteet

KTM asetti toimikausiksi 26.4.2001 – 31.12.2003 ja 12.2.2004 – 31.12.2007 talous- ja velkaneuvonnan seurantaryhmän, jonka tarkoituksena on seurata velkaneuvonnan toimivuutta kuluttajaviraston sille toimittamien tietojen ja selvitysten perusteella. Lisäksi KTM asetti 15.5.2006 alkaen nelivuotiskaudeksi taloudenhallinnan neuvottelukunnan edistämään taloudenhallintaa koskevaa tietämystä, kasvatusta ja tutkimusta. Asettamispäätös perustui velkaneuvontalain 2 a §:n lisäykseen vuonna 2006. KTM:n tiedotteessa 11.5.2006 todetaan, että talous- ja velkaneuvonnan asiakaskunnan muuttuminen lama-ajan velallista kulutusluottovelkaksiin vaatii ennalta ehkäisevää toimintaa. Tarkoituksena on myös yhteistyön ja valistuksen kautta parantaa taloustietämystä kansalaisten keskuudessa.

4. Velkaneuvontaprosessin pääpiirteitä

4.1. Vireilletulo

Hallintolain 20 §:n mukaan asia tulee vireille viranomaisessa, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Hallintolaissa korostetaan asioiden kirjallista käsittelyä, jolloin vireilletulo liittyy pääsääntöisesti ajankohtaan, jolloin asiakas luovuttaa hakemuksen viranomaiselle tai se on saapunut postitse viranomaiselle. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n (13/2003) mukaan myös sähköpostiviesti täyttää vaatimuksen hakemuksen kirjallisesta muodosta. Sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Asiakirjan eheys tarkoittaa tietojen tai tietojärjestelmän aitoutta, väärentämättömyyttä, sisäistä riidattomuutta ja kattavuutta sekä ajan- tasaisuutta, oikeellisuutta ja käyttökelpoisuutta (tekninen eheys). Lisäksi eheydellä tarkoitetaan ominaisuutta, että tietoa tai viestiä ei ole valtuudettomasti muutettu, ja että mahdolliset muutokset voidaan todentaa kirjausketjusta (semanttinen eheys).³¹

Hallintolain 19 §:n mukaan asian suullinen vireilletulo viranomaisessa on poikkeustilanne, joka edellyttää viranomaisen suostumusta. Hallintolain edeltäjän, hallintomenettelylain valmistelun yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö piti suullista vireilletuloa haitallisena todistelukysymysten kannalta. Sisäasianministeriö katsoi, että asiakas ei saa jäädä epä- tietoisuuteen asian vireilläolosta. Ministeriö kyseenalaisti suullisen vireillepanon tarpeellisuuden perustellen näkemystään viranomaisen neuvontavelvollisuudella, kansalaisten paranevalla koulutustasolla sekä mahdollisuudella käyttää yleistä oikeusapua. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos puolestaan piti säännöstä kirjallisesta vireillepanosta liian tiukkana, jos se jätetään yksinomaan viranomaisen harkintaan.³²

Velkaneuvonnassa puhelimitse tapahtuva yhteydenotto on tavanomaisin tapa, jolla asiakas lähestyy viranomaista. Yleensä puhelimitse tapahtunut yhteydenotto johtaa myös ajan- varaukseen, koska usein vasta asiakastapaamisen yhteydessä neuvoja voi saada kokonaisku- van asiakkaan ongelmista. Puhelun yhteydessä velkaneuvoja kirjaa asiakkaan yhteystiedot lomakkeelle. Yhteystietojen lisäksi lomakkeelle kirjataan tiedot siviilisäädystä, lasten lu-

³¹ <<http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/tietoturvallisuus/vahti/sanasto/su.htm>>

³² Kuusikko 2000, s. 454.

kumäärästä ja elatusvelvollisuudesta. Lisäksi kirjataan asiakkaan tulotiedot, asumismuoto ja arvio velkamäärästä.

Myös tiedot hoidossa ja perinnässä olevista veloista tulee ilmoittaa mahdollisimman kattavasti. Jotta velkaneuvonnan ennaltaehkäisevä tavoite toteutuu, viimeksi mainitut tiedot ovat tärkeitä. Yleensä velkaneuvonnan jonot ovat melko pitkiä, mihin seikkaan myös oikeusasiamies kiinnitti huomiota päätöksessään dnro 848/2/04. Jonojen vuoksi velkaneuvonnassa joudutaan usein panemaan asiakkaita etusijajärjestykseen. Asiakkaiden priorisoinnissa tulisi mahdollisuuksien mukaan noudattaa tasapuolisuusvaatimusta, joka kytkeytyy hallintolain 25 §:än.³³ Jos asiakkaan velat eivät vielä ole ulosotossa, hänelle tavallisesti varataan ns. päivystysaika. Jos velat ovat jo ulosotossa, asiakas yleensä joutuu jonon päähän. Kun kyseessä on niukkojen resurssien jakaminen, tasapuolisuus edellyttää Mäenpään mukaan yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisten perusteiden noudattamista.³⁴ Velkaneuvonnassa puheena oleva etusijajärjestys perustuu lähinnä velkaneuvontalain ennaltaehkäisevien tavoitteiden toteuttamiseen. Velkaneuvonnan erityispiirteiden vuoksi on katsottava, että asia on hallintolain tarkoittamalla tavalla tullut vireille velkaneuvonnassa jo puhelimitse tapahtuvalla yhteydenotolla. Velkaneuvonta soveltuu huonosti hallintolain kehyksiin, mitä tulee asian vireilletuloon viranomaisessa.

Kun yhteydenotto johtaa asiakastapaamiseen, velallista pyydetään ennen varattua aikaa tuomaan tiedot veloistaan, tai mikäli velat ovat jo ulosotossa, ns. laaja ulosottolista velkaneuvontaan. Laaja UO-lista sisältää koko velallisen ulosottohistorian, ei yksinomaan vireillä olevia asioita. Asiakasmääristä johtuen on usein tarkoituksenmukaista, että velallinen tuo tiedot veloistaan tai laajan UO-listan itse, koska hän samalla kertaa voi allekirjoittaa jatkotoimenpiteiden kannalta välttämättömän valtakirjan. Tässä vaiheessa kirjataan velallisen henkilötunnus asiakastietoihin. Valtakirjan luovuttamisen jälkeen velkaneuvoja tai kanslisti pyytää saldotodistukset velkojilta ja kirjaa tiedot asiakastiedostoon. Jossain tapauksissa velkaneuvoja voi jo ennen ensimmäistä asiakastapaamista pahentaa asiakkaan taloudellista asemaa. Talous- ja velkaneuvonnan yhteystiedoilla varustettu saldotodistuspyyntö voi olla velkojalle kielteinen signaali, joka lähestulkoon "velvoittaa" velkojan pikaisiin perintätoimiin. Riskin minimoimiseksi neuvojan tulee mahdollisuuksien mukaan

³³ Hallintolain 25 §:n mukaan viranomaisen on valmisteltava ja ratkaistava samalla kertaa asiat, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa toisiinsa, mikäli ne ovat vireillä samanaikaisesti.

³⁴ Mäenpää 2003, s. 165.

noudattaa suhteellisuusperiaatetta (hallintolaki 6 §) ja pitäytyä velkojan lähettämien saldotodistusten sijasta asiakkaan antamissa tiliotteissa, laskuissa tai muistutuskirjeissä.³⁵

Jo neuvonta-asian vireilletulovaiheessa tulee esiin, että talous- ja velkaneuvonta on henkilötietolain (523/1999) tarkoittama rekisterinpitäjä, joka on velvollinen lain 10 §:n mukaan laatimaan rekisteriselosteen ja lain 36 §:n mukaan lähettämään sen myös tietosuojavaltuutetulle. Velkaneuvoja käsittelee usein myös henkilötietolain 11 §:n tarkoittamia arkaluontoisia tietoja. Arkaluontoisten tietojen käsittelyyn ei nähdäkseni enää vireilletulovaiheen jälkeen tarvita asiakkaan nimenomaista suostumusta, koska velkaneuvonnassa tehtävät toimenpiteet täyttävät lain 11 §:n 4-kohdan edellytykset (tietojen käsittely on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi). Asiakirjakopioita, jotka koskevat velallisen terveydentilaa, rikoksiin ja seuraamuksiin liittyvät tiedot sekä tiedot sosiaalihuollon tukitoimista kuuluvat asiakirjoihin, joita rekisterinpitäjä ei henkilötietolain mukaan saa tarpeettomasti säilyttää.

4.2. Asiakastapaaminen

Asiakastapaaminen tilastoidaan yleensä myös asiakkaan taloudellisen tilanteen kartoitukseksi. Tällöin velkaneuvojalla on tiedossaan velkojen kokonaismäärä, asiakkaan tulotiedot, tiedot asumismenoista sekä velkajärjestelylaissa huomioitavista muista menoista, esimerkiksi elatusvelvollisuudesta tai omavastuun ylittävistä työmatkakuluista. Jos velallisen elämäntilanne ei lähitulevaisuudessa muutu, yleensä velkaneuvoja on tässä vaiheessa selvillä, millaisiin toimenpiteisiin hän voi asiakkaan puolesta ryhtyä. Neuvoja ei tee päätöksiä, mutta työpäivänsä aikana hän tekee lukuisia valintoja.

Viranhaltijalain 17.2 §:ssä säädetään, että viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasaapuolisesti. Työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:n mukaan työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa. Säännökset vaikuttavat identtisiltä, mutta ainoastaan viranhaltijan osalta velvoite on sanktioitu. Velvoitteen rikkominen voi täyttää RL 40:9:n tai RL 40:10:n mukaisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.³⁶ Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tilastojen mukaan 7 % velkaneuvojista on virkasuhtees-

³⁵ ”Suhteellisuusperiaate merkitsee erityisesti, että viranomaisen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden ja niistä on valittava vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva.” (Mäenpää 2003, s. 169).

³⁶ Heuru 2006, s. 171.

sa.³⁷ EU:n hyvän hallintotavan säännöstö³⁸ ei ole jäsenvaltioita sitovaa oikeutta, mutta sillä on informaatioarvonsa. Hautamäki katsoo Mäenpään viitatun, että hyvän hallinnon periaatteita on pidettävä ”kansalliseen hallintomenettelyyn kuuluvina tulkintaelementteinä” sikäli kuin kyse on unionin oikeuden toimeenpanosta.³⁹ Syrjinnästä pidättymisestä koskevassa 5 artiklassa viitataan virkamieheen, joten myöskään EU-oikeus ei voi ohjeistaa kyseisessä ongelmatilanteessa.

Asiakkaan oikeus saada velkaneuvontapalveluja kytkeytyy talous- ja velkaneuvontalain kautta perustuslain 19.3 §:än, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan, kun lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Yhdenvertaisuusperiaate (Pel 6.1 §) tulee esiin velkaneuvontalain esitöissä. Velkaneuvontalakiä koskevan hallituksen esityksen mukaan: ”jos on selvää, että velallisen hakemus ei voi menestyä, velkaneuvojan tulisi selvittää velalliselle syyt siihen. Velallinen saattaa kuitenkin haluta asiasta tuomioistuimen ratkaisun. Lähtökohtana tulisi tällöinkin olla se, että velallinen saa tarvitsemansa avun velkaneuvonnasta”.⁴⁰ Esimerkiksi asianajajilla on kieltäytymisoikeus. Hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden mukaan asianajaja on oikeutettu kieltäytymään ottamasta vastaan tarjottua toimeksiantoa.⁴¹

Asiakkaalla ei ole valitustietä käytettävissään, mikäli hänen pääsy velkaneuvontaan vaikeutuu esimerkiksi jonojen tai velkaneuvojan näkemyksen vuoksi, että asiakkaan velkajärjestelyhakemus todennäköisesti hylätään. Kantelu ylemmälle viranomaiselle (lääninhallitus) tai oikeusasiamiehelle vie aikaa, eikä turvaa asiakkaan välitöntä oikeussuojan tarvetta. Suvirannan mukaan on epäselvää, velvoittaako perustuslain 21 §:n⁴² säännös julkista valtaa tilanteessa, jossa sinänsä toimivaltainen viranomainen viivyttää tai laiminlyö velvollisuuksiaan.⁴³ Oikeuskäytännössä on jossain määrin yleistynyt hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaisen hallintoriita-asian käyttö oikeussuojakeinona viranomaisen passiivisuutta vas-

³⁷ Kunnallisen työmarkkinalaitoksen apulaisneuvottelupäällikkö Elina Vartianen-Hynösen 5.9.2006 sähköpostitse antama vastaus tilastokyselyyn.

³⁸ Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö on Euroopan parlamentin 6.9.2001 hyväksymä säännöstö, jota unionin toimielinten ja laitosten sekä niiden hallintojen ja virkamiesten tulee noudattaa suhteissaan kansalaisiin (Hautamäki 2005, s. 162).

³⁹ Hautamäki 2005, s. 162.

⁴⁰ HE 37/2000 vp.

⁴¹ www.asianajajat.fi.

⁴² ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”

⁴³ Suviranta 2002, s. 927.

taan.⁴⁴ Suvirannan mukaan kyseisessä menettelyssä on ratkaistu vaatimuksia, joiden tarkoituksena on velvoittaa tuomioistuimen toimesta viranomaisen ryhtymään hallintotoimintaa edellyttävään virkatoimeen. Kirjoittaja katsoo, että hallintoriita-asiana käsiteltävässä asiassa voidaan pyytää, että tuomioistuin toteaa viranomaisen toimintavelvollisuuden tai että se velvoittaa viranomaisen toimimaan määrätyllä tavalla.⁴⁵

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 2005:89 viitannut muiden säännösten ohella perustuslain 19.3 ja 22 pykälisiin, joiden nojalla KHO katsoi valtuuston talousarvion lainvastaiseksi.

Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt talousarvion siten, että kunnanhallituksen päätöksen mukaisesti sosiaalilautakunnan esittämä vammais- palvelulain mukaisten tehtävien hoitamisen edellyttämä määräraha oli kokonaan poistettu talousarviosta. Rahaa ei siten ollut käytettävissä vammais- palvelulain mukaiseen autoavustukseen. Valtuusto oli näin ollen hyväksynyt talousarvion tavoitteeltaan ja määrärahaltaan sellaisena, että se ei turvannut kuntalaisia tarkoitetulla tavalla edellytyksiä kunnan vammais- palvelulain mukaisten tehtävien hoitamiseen. Valtuuston päätös oli lainvastainen (Äänestys 3-1-1).

Mahdollisesti samoja perustuslain säännöksiä käyttäen asiakas voisi panna vireille hallintoriita- asian, mikäli hänen asiansa velkaneuvonnassa ei etene kohtuullisessa ajassa tai hänen mahdollisuutensa saada neuvontaa pitkittyy. Muun muassa LTT Matti Kaivosoja ilmaisi artikkelissaan huolensa seikasta, että esimerkiksi kuntien lastensuojelussa toimen- pidekynnystä voidaan nostaa ilman nimenomaista päätöstä.⁴⁶

Edellytyksenä hallintoriita- asian käytölle oikeussuojakeinona on, että palveluiden tuottamisesta viranomaisen kanssa laadittu sopimus liittyy lakisääteiseen viranomaistoimintaan ja sopimuksen asemasta viranomaistoiminnassa on erikseen säännelty.⁴⁷ Oikeus saada talous- ja velkaneuvontaa ei ole subjektiivinen oikeus, kuten esimerkiksi potilaslain (785/1992) 8 §:n velvoite antaa potilaalle hänen henkeään tai terveyttään uhkaavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen hoito. Kuusikko määrittelee Merikoskeen viitaten subjektiivisen

⁴⁴ Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse, käsittelee ensi as- teessa hallinto-oikeus (Mäkinen 2001, s. 80).

⁴⁵ Oikeusministeriö on työryhämietinnössään 2006:21 esittänyt, että oikeudenkäymiskaareen otettaisiin uudet sään- nökset viivästyskantelusta. Asianosainen voisi kannella vireillä olevan asian viivästymisestä käräjäoikeudessa hovioi- keuteen ja hovioikeudessa korkeimpaan oikeuteen. Lakia sovelletaan myös erityistuomioistuimiin sekä hallintotuomio- istuimiin ja muissa hallintolainkäyttöelimissä käsiteltäviin asioihin. Lakia sovellettaisiin siten esim. verotukseen, joka ei kuulu ihmisoikeussopimuksen soveltamisalaan.

⁴⁶ Helsingin Sanomat 30.10.2006.

⁴⁷ Mäkinen 2001, s. 80.

oikeuden muodostuvan silloin, kun säännöksen tarkoituksena on suojata yksilöä ja kun hänellä on säännökseen perustuvan vaatimuksensa toteuttamiseksi oikeuskeinoja käytettävänä. Julkisoikeudelliselle yhteisölle asetetut palvelu- ja toimintavelvoitteet eivät lähtökohtaisesti perusta kenellekään subjektiivista oikeutta.⁴⁸ Asiakas ei siten voi vaatia valituskelpoista päätöstä perusteella, että velallisen pääsy velkaneuvontaan pitkitty tai asian eteneminen estyy neuvojan kannanoton vuoksi.

Kuusikon mukaan on nähtävissä, että subjektiivisen oikeuden syntymistä on tietoisesti pyritty välttämään palvelutavoitteiden ja muiden toimintavelvoitteiden muotoilussa.⁴⁹ Muun muassa hoitotakuun valmistelun yhteydessä korostettiin, että hoitoon pääsyyn turvaaminen ei ole subjektiivinen oikeus. Kyseisellä STM:n kannanotolla voi olla viranomaisia ohjaava vaikutus.⁵⁰ Hoitotakuun (potilaslaki 4.1 §) kohdalla subjektiivisen oikeuden olemassaolo on siinä määrin tulkinnanvaraista, että mahdollisesti vasta ylimmät tuomioistuimet määrittävät, syntykö potilaalle hoitotakuun perusteella subjektiivinen oikeus.

Kunta ei ilmeisesti voi olla hallintoriita-asiassa vastapuolena, koska kunta on velkaneuvontalain mukaan sopimussuhteessa lääninhallitukseen. Kanne tulisi siten kohdistaa lääninhallitukseen. Lääninhallituksella on lääninhallituslain (22/1997) 8 §:n mukaan yleistoimivalta tehostaa antamaansa kieltoa tai käskyä uhkasakolla. Nähdäkseni kyseinen valtuus ei ulotu velkaneuvontapalveluiden järjestämistä koskeviin asioihin, koska kyseisestä toimivaltuudesta ei ole säännelty velkaneuvontalaissa. Oikeus asettaa uhkasakko ja uhkasakko-päätös kytkeytyvät lääninhallituksen lupaviranomaisena tai virka-apua antavana viranomaisena harjoittamaan toimintaan. Esimerkkinä subjektiivisesta oikeudesta ja oikeuteen liittyvistä tehosteista KKO:n ratkaisu 2001:93 (Ään.), jonka mukaan kunta oli lasten päivähoitosta annetun lain 11 a §:n 1 momentin (630/1991) mukaan velvollinen huolehtimaan siitä, että alle kouluikäisen lapsen vanhemmat saivat lapselleen kunnan järjestämän päivähoitopaikan. Tämän velvollisuutensa laiminlyönyt kunta velvoitettiin suorittamaan lapsen vanhemmalle vahingonkorvausta. Kunnan vastuuta ei rajoittanut vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin säännös.

Velkaneuvonta ry:llä ei ole esimerkiksi Asianajajaliittoon tai Julkisen sanan neuvostoon verrattavia valtuuksia tulkita eettisiä ohjeita ja soveltaa kurinpitovaltaa velkaneuvojana toimivaan jäseneensä. Velkaneuvojat ry:n sääntöjen 3 § vastaa yhdistyslain 13 §:ä, jonka

⁴⁸ Kuusikko 1993, s. 205.

⁴⁹ Kuusikko 1993, s. 205.

⁵⁰ STM:n tiedote 1.12.2004, KT 10/2004.

mukaan jäsenellä on oikeus erota ilmoittamalla siitä kirjallisesti hallitukselle tai puheenjohtajalle. On yhdistyksen harkinnassa, ottako se kokouksessaan kantaa asiakkaan tekemään huomautukseen, joka koskee yhdistyksen jäsentä.

4.3. Esteellisyys ja vaitiolovelvollisuus

Hallintolain 28 §:ssä säänneltyjä esteellisyysperusteita sovelletaan myös talous- ja velkaneuvojaan. Jos neuvojana toimii muu kuin lääninhallituksen kanssa toimeksiantosopimuksen tehnyt palveluntuottaja, myös puheena olevaan tahoon on sovellettava hallintolain säännöksiä. Alussa (sivulla 1) mainittu jääviystilanne on tavanomaisin velkaneuvonnassa eteen tuleva ongelma. Jos saman velkasuhteen kanssavelallinen tai takaaja hakeutuu velkaneuvontaan, hänen asiansa on ohjattava toisen velkaneuvojan käsiteltäväksi. Esteellisyys perustuu hallintolain 28 §:n 7-kohtaan, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Ongelmia puolueettomuudesta tulee erityisesti paikkakunnilla, joissa velkaneuvojan tointa hoitaa vain yksi henkilö. Velkaneuvojan puolueettomuus voi niin ikään vaarantua tilanteessa, jossa asiakkaalle haetaan VJ-lain mukaista maksuohjelmaa, jossa yhtenä velkana on sosiaalinen luotto.

Velkaneuvoja tarvitsee asian selvittelyn yhteydessä asiakirjoja, jotka viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, 24 §:n mukaan ovat salaisia. Lähinnä säännöksen 23 ja 25-kohdat soveltuvat velkaneuvonnan toimialaan. Edellisessä kohdassa viitataan asiakirjoihin, jotka kuvaavat henkilön taloudellista asemaa ja jälkimmäisessä kohdassa asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkuudesta taikka tietoja henkilön terveydentilasta. Poikkeuksena 23-kohdan säännöksestä on ulosottolain 1:31.⁵¹ Salassapitovelvoitteesta on säännelty velkaneuvontalain 9 §:ssä, jossa viitataan julkisuuslakiin. Velkaneuvonnassa käsitellään myös henkilötietolain tarkoittamia arkaluontoisia tietoja. Henkilötietolaki syrjäyttää erityislakina julkisuuslain (julkisuuslaki 1 luku 1 §).

Asiakirjasalaisuudesta seuraa vaitiolovelvollisuus, joka velvoittaa myös velkojatahoa sekä viranomaisia, joiden kanssa velkaneuvoja asioi (VJL 80 §). Vaitiolovelvollisuus on sankti-

⁵¹ Kyseisen, rekisteritietojen julkisuutta säätelevän §:n mukaan jokaisella on oikeus saada paikalliselta ulosottoviranomaiselta nimeämäänsä henkilöä ulosottoasian vastaajana koskeva todistus ulosottorekisteristä. Todistukseen merkitään pyynnön esittämispäivää edeltäneiden kahden vuoden aikana talletetut tiedot mm. hakijan saatavan määrästä, tilityksistä, ulosottoasian vireilläoloajasta sekä estetodistuksen perusteesta.

oitu VJL 82 §:n viittaussäännöksen mukaan RL 38 luvun 1 §:n perusteella. Jos kyseessä on virkamies, häneen sovelletaan RL 40 luvun 5 §:ä. Vaitiolovelvollisuus velvoittaa velkaneuvojaa esimerkiksi tilanteessa, jossa puoliset hakeutuvat toisistaan tietämättä velkaneuvontaan. Vaitiolovelvollisuus on sidottu tallennettuihin tietoihin, eli se ei voi ulottua asiakirjasalaisuutta laajemmalle.⁵² Velvollisuuden kannalta ei ole merkitystä, onko velkaneuvoja työ- vai virkasuhteessa työnantajaansa. Virkamieslain (750/1994) vuonna 1999 voimaantulleen 17 §:n muutoksen myötä vaitiolovelvollisuus ei myöskään valtion virkamiehillä voi enää olla asiakirjasalaisuutta laaja-alaisempi.

4.4. Asiakkaan taloudellisen tilanteen kartoitus

On tarkoituksenmukaista, että asiakkaan velkatilanne on selvitetty ennen ensimmäistä asiakastapaamista. Tämä tapahtuu yleensä valtakirjan avulla tehtävillä saldokyselyillä. Saldotiedustelut tulisi hoitaa hallintolain 6 §:n tarkoittamaa suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Henkilötietolain 13 §:n perusteella henkilötunnuksen tarpeetonta käsittelyä tulee välttää. Jos asiakas voidaan yksilöidä muulla tavoin kuin henkilötunnuksen avulla, tätä keinoa tulee lähtökohtaisesti käyttää. Henkilötunnusta ei saa tarpeettomasti liittää asiakasta koskeviin tulosteisiin.⁵³

Velkaneuvojan kannalta relevantteja seikkoja ongelman ratkaisussa ovat velan/velkojen syntyperuste, velallisen ansaintamahdollisuudet lähitulevaisuudessa, velkojen vanhentuminen, ulosottooperusteen vanhentuminen, takaajan ja kanssavelallisen asema, velallisen ja velkojan menettely lainan hakemishetkellä sekä velallisen mahdollisuudet saada Takuusäätiön takaus järjestelyluotolle. Takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetun lain (361/1999) 17.2 §:n mukaan käräjäoikeuden vahvistama maksuohjelma ei estä velkojaa perimästä takaajalta tai kanssavelalliselta velkaa kokonaisuudessaan. Takaajan asema on usein esteenä päävelallisen velkajärjestelyn hakemiselle, vaikka VJL 9 §:n edellytykset muutoin olisivat olemassa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että sovinto koituu myös takaajan hyväksi.⁵⁴ Jos velkoja on luopunut kokonaan tai osittain saatavastaan, hän ei voi periä jäljellä olevaa velkaa takaajalta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 20.7.2004 antamassaan päätöksessä katsonut, että Suomen velkajärjestelylaki ei loukkaa ihmisoikeus-

⁵² Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 161.

⁵³ www.tietosuojafi.fi/ → esite henkilötietolain merkityksestä kunnallisessa sosiaalihuollossa.

⁵⁴ Niemi-Kiesiläinen 1995, s. 82-83.

sopimuksessa turvattua omaisuuden suoja. EIT katsoi muun muassa, että sitoutumalla takaajaksi valittaja otti tietoisesti taloudellisista menetyksistä. Tuomioistuimen mukaan velkajärjestelyn kaltainen puuttuminen jo olemassa olevien sopimusten sisältöön on oltava lain-sääntäjälle mahdollista. Velallisen ajaututtua taloudellisiin vaikeuksiin takaaja joutui maksamaan takaamaansa lainaa noin 19 000 euroa. Päävelalliselle myönnettiin velkajärjestely takaajan vastustuksesta huolimatta, ja takaajan saatava kutistettiin velkajärjestely päätöksellä olemattomiin. Suomen hallitus, useiden muiden Euroopan maiden ohella, korosti vastineessaan, että velkajärjestelyllä pyritään ehkäisemään ylivelkaantuneiden sosiaalista syrjäytymistä ja vähentämään heidän tarvettaan sosiaaliapuun (Bäck v. Finland, D 37598/97).⁵⁵

Mikäli kunnassa on myönnetty määräraha sosiaaliselle luototukselle, tämä lisää huomattavasti velkaneuvojan toimintamahdollisuuksia. Velkojille on usein mielekkäämpää tyytyä kertasuorituksiin luopuen osasta saatavaansa kuin periä koko velka osasuorituksilla. On melko tavallista, että velallisen maksuvara⁵⁶ on niin vähäinen, että velkojaa ei voida edellyttää tekevän sovintoa velan hoitamisesta velallisen toimeentulon kannalta kohtuullisin ehdoin.

Mitä nopeammin velallinen hakeutuu ja saa ajan velkaneuvontaan, sitä paremmin hänen ongelmansa onnistutaan hoitamaan. Usein lyhennysvapaiden kuukausien anomisella saadaan rauhoitusaikaa, jonka avulla velallinen voi esimerkiksi maksaa pieniä velkojaan pois, mikä helpottaa pitkäaikaisten maksuohjelmien laatimista. "Ajan pysäyttäminen" on vaikeaa tilanteessa, jossa velat ovat jo ehtineet ulosotto-perintään. Usein ainoaksi keinoksi jää UL:n mukaisten vapaakuukausien anominen, mikäli toistuvaistulon ulosmittaus on jatkunut keskeytyksettä vuoden ajan.

Velkojat ryhtyvät joskus perintätoimiin yksinomaan siinä tarkoituksessa, että velalliselle saadaan maksuhäiriömerkintä luottotietoihin. Näin estetään lisävelkaantuminen ja turvataan tehokas ulosotto-perintä. Esimerkiksi perintätoimistot ovat tavallisesti tietoisia velallisen luottohäiriöistä vain, jos velallisella on jo ennestään saman perintätoimiston hankkimia maksuhäiriömerkintöjä. Jos velkoja saa esimerkiksi velkaneuvojan kautta selville, että velallisella on jo maksuhäiriömerkintä, velallinen välttyy tarpeettomilta perintäkuluilta, jotka hankitaan yksinomaan maksuhäiriömerkinnän saamiseksi.

⁵⁵ Helsingin Sanomat 21.7.2004.

⁵⁶ Velallisen maksuvara määritellään pääsääntöisesti OM:n asetuksessa 322/2001 lausuttujen perusteiden mukaan.

Velkojat ovat kritisoineet velkajärjestelylakia kaavamaisuudesta. Vastuulliset luotonantajat ovat pitäneet kohtuuttomana, että järkevin perustein myönnetty vakuudeton, esimerkiksi 10 000 €n velka on velkajärjestelyssä tasa-arvoinen samalle velalliselle myönnetyn 100 000 €n takausvelan kanssa. Alun alkaen huonon luottopäätöksen tehnyt luotonantaja saa siten perusteetonta etua velkajärjestelylain mukaisessa maksuohjelmassa.⁵⁷ Ainoastaan sovintoteitse tapahtuvassa maksuohjelmassa tai akordissa voidaan huomioida myös velkoihin liittyvät taustatekijät.

On myös tärkeää mahdollisuuksien mukaan hyödyntää edellä selostettuja hallinnon kohtuupykälää. Sosiaalihuollon asiakasmaksuista annetun lain 11 §:stä on kuitenkin mainittava, että hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännössä säännöstä tulkitaan melko suppeasti ja yleensä vain selkeästi toimeentulotuen tarpeessa olevat asiakkaat voivat säännöksen avulla saada myönteisen päätöksen hoitomaksun perimistä koskevassa asiassa. Esimerkiksi takausvelan maksaminen ei hallinto-oikeuden mukaan ollut lain tarkoittama kohtuuttomuustekijä, jonka perusteella velalliselle voitaisiin myöntää vapautus hoitomaksusta.⁵⁸ Toisaalta KELA saattaa joissain tilanteissa luopua opintotukilain 39 §:n perusteella suures-takin osasta regressisaatavaansa, mikäli säännöksen edellytykset ovat selkeästi olemassa (esimerkiksi velallinen on joutunut työkyvyttömyyseläkkeelle). Mikäli ulosotto vaarantaa velallisen toimeentulon, hänellä on oikeus saada toimeentulotukea. Asiasta on annettu KHO:n ennakkopäätös 2001:20. KHO:n ratkaisun perustelujen mukaan "X:n eläkkeestä ulosmitattu osuus ei tosiasiallisesti ollut hänen käytettävissään". Asiakkaan tulot on siten huomioitava toimeentulotukilaskelmassa sellaisena kuin ne ovat toistuvaistulon ulosmit-tauksen jälkeen.

4.5. Sovinnon mahdollisuuden selvittäminen

On epäselvää, missä määrin velkajärjestelylaki voi toimia eräänlaisena "yleiskorjaajana", jonka avulla voidaan paikata oikeustoimiin liittyviä mahdollisia pätemättömyystilanteita. Juridiikkaa velkaneuvojille -teoksen mukaan "Velvoiteoikeus on pirstoutumassa keske-nään erilaisia periaatteita noudattaviksi osa-alueiksi. Heikomman suojeluun tarkoitettua lainsäädäntöä on vaikea niveltää muuhun lainsäädäntöön."⁵⁹ Mahdollisesti, mikäli edelly-tyksiä sovinnon aikaansaamiselle on olemassa, velkaneuvoja voi tuoda esiin oikeustoimien

⁵⁷ Muttilainen 1997, s. 87.

⁵⁸ Pantti 2004, s. 62.

⁵⁹ Koskinen ym. 1994, s. 41.

taustalla olevia tekijöitä. Sovinnon aikaansaaminen onnistuu todennäköisimmin tilanteessa, jossa velallisella on muutama suuri velka. Usein asiakkaalla on molempia, sekä runsaasti pieniä velkoja että muutama suuri velka. Tällöin "ajan pysäyttäminen" tavalla toisella mahdollistaisi pienten velkojen maksamisen, minkä jälkeen suuret velat kootaan yhteen "pakettiin" ja laaditaan niille oma maksuohjelmansa. Maksusopimuksella tarkoitetaan olemassa olevaa velkasuhdetta koskevaa velkojan ja velallisen välistä sopimusta, jolla velkasuhteen ehtoja muutetaan. Normaalisti muutos tapahtuu velallisen eduksi sisältäen tyyppillisesti velan anteeksiannon ja maksun lykkäyksen.⁶⁰

Jouko Salonen on esittänyt kritiikkiä velkajärjestelylaista Etelä-Suomen lääninhallitukselle tekemässään tutkimuksessa, joka käsittelee talous- ja velkaneuvonnan toimivuutta läänin alueella: "Tämä velkajärjestelylain vaatimus (sovinnon ensisijaisuus) tuottaakin talous- ja velkaneuvojille runsaasti työtä sovintoneuvotteluiden merkeissä, jotka eivät välttämättä johda mihinkään. Pohdittavaa onkin, kuinka laajassa määrin sovintoneuvotteluja on edellytettävä, jos on lähtökohtaisesti selvää, etteivät neuvottelut tule johtamaan tulokseen."⁶¹ Puheena olevia tilanteita epäilemättä tulee vastaan, jolloin on hyvin todennäköistä, että velkojat eivät tule velallista puolitiehen vastaan. Melko usein nämä tilanteet liittyvät kuitenkin VJL:n esteperusteiden tarkoittamiin kevytmieliseen velkaantumiseen tai rikospöytäkirjaiseen velkaan. Mikäli velkojilla ei aluksi ole yhteistyökykyä, niin viimeistään pitkään jatkunut ulosotto-perintä ja siitä saatu vähäinen kertymä lisäävät velkojien halukkuutta saada muilla keinoin ratkaisu asiaan.

Lääninhallituksen julkaisemassa tutkimuksessa ilmaistu mielipide ei ole yhteneväinen muiden viranomaisten kannanottojen kanssa, jotka koskevat vapaaehtoisia keinoja maksuongelmien hoitamisessa, eikä mielipidettä juurikaan perusteltu. Tosin Salosen lausuma on ymmärrettävä, kun huomioidaan velkaneuvonnan jonot. EY:n komissio laati ja esitti jäsenvaltioille osoitetun kyselyn pohjalta keväällä 2002 vihreän kirjan vaihtoehtoisista rii-danratkaisumenettelyistä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa⁶². Suomen vastauksessa kyselyyn (OM:n kirje 17.10.2000) ministeriö toi esiin muun muassa kuluttajavalituslautakunnan ja liikennevahinkolautakunnan toiminnan ratkaisusuositusten antajina. Lisäksi kirjeessä mainittiin velkaneuvontalakiin (713/2000) perustuva palvelu velkajärjestelyjen

⁶⁰ Dosentti Risto Koulun ja OTL Heidi Lindforsin 19.10.2006 päivätty asiantuntijalausunto kuluttajavirastolle koskien maksusopimuksen vaikutusta ulosotto-perusteen määräaikaiseen täytäntöönpanokelpoisuuteen. s. 1.

⁶¹ Salonen 2002, s. 20.

⁶² <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fi/com/2002/com2002_0196fi01.pdf>

neuvottelemisessa sekä sosiaalilautakunnan tehtävät lasten huolto- ja tapaamisasioiden sovittelussa.⁶³ Vaikka VJL:n tavoitteet eivät aina toteutuisikaan lainsäätäjän ja -soveltajan toivomalla tavalla, asiasta ei ensimmäisenä pitäisi tehdä johtopäätöksiä, että säännöstä ei tarvitse ottaa vakavasti. Aluksi voisi olla mielekkäämpää selvittää, miten VJL:n tavoitteita voitaisiin lainsäädännöllä edistää. Esimerkiksi oikeusministeriö on velkahallintaohjelman I-mietinnössä suosittanut yhtenä keinona sosiaalisen luotonuksen käyttöön ottamista koko maassa.⁶⁴ Edellä kerrotuilla perusteilla katson, että VJL:n sovinnon ensisijaisuutta edellyttävä 11 § ei vaadi laajempaa pohdintaa.

Velalliseen liittyviä, sovinnon kannalta haitallisia tekijöitä ovat muun muassa velvoitteiden salaaminen luoton hakemishetkellä. Oikeuskäytännössä on katsottu, että velallinen ei erehdyttänyt pankkia yksinomaan sillä perusteella, että hän oma-aloitteisesti laiminlöi kertoa muissa pankeissa olleista luotoistaan (KKO 1995:24). Muun muassa Hanna-Riikka Tähtivuori kritisoi Oikeustiede-julkaisussa luotonottajan asemaa ja piti epäoikeudenmukaisena, että lainanottajaa ei rankaista selkeästi erehdyttämistarkoituksessa annettujen väärin tietojen antamisesta.⁶⁵ Tavallisesti velkojen salaamisen taustalla on paniikkiratkaisut; uudella lainalla usein hoidetaan vanhoja rästejä.

Verotusmenettelylain myötä tilanne on muuttunut, koska lain mukaan muun muassa luotto- ja rahoituslaitoksen on toimitettava verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot verovelvolliselle annetusta lainasta, sen käyttötarkoituksesta, pääomasta sekä lainasta maksetusta korosta (16 §). Velkojen ilmoittamatta jättäminen lainan hakemishetkellä on velkojille painava syy kieltäytyä sovinnosta ja akordeista. Mikäli luotonantaja on laiminlyönyt verotodistuksen tarkastamisen ennen luoton myöntämistä, on kyseenalaista, voidaanko salaaminen vyöryttää yksinomaan velallisen vahingoksi. Tietojen salaaminen ei myöskään voi tulla kysymykseen tapauksessa, jossa rahoitusyhtiö oli myöntänyt 11 eri kulutusluottoa eläkeläiselle noin viiden vuoden aikajaksolla.⁶⁶

Velkaneuvontalain 1 §:n 3-kohdassa ilmaistaan velkaneuvojan toimenkuvaan kuuluvaksi sovinnon mahdollisuuden selvittäminen. Muun muassa Aatola on tutkimuksessaan todennut pankkien toivovan velkaneuvojista ammattikuntaa, joka pystyisi monimutkaisissa

⁶³ Liukkonen 2002, s. 653.

⁶⁴ <<http://www.om.fi/21762.htm>>

⁶⁵ Tähtivuori 1999, s. 409.

⁶⁶ Eräs tapaus Lahden velkaneuvonnassa.

neuvotteluissa toimimaan tasapuolisesti eri osapuolten välillä.⁶⁷ Velkaneuvontalaissa ei ole UL 1:19:n säännöstä vastaavaa, eri osapuolten intressit huomioivaa tasapuolisuusvelvoitetta. Velkaneuvojan roolia sovittelijana ei vielä ole institutionalisoitu samalla tavoin kuin esimerkiksi rikos- ja riita-asioiden sovittelua, jota koskevan lain (1015/2005) 1 luvun säännöksissä tuodaan esiin muun ohella sovittelumenettelyn vapaaehtoisuus, merkitys ja edellytykset.

Mikäli velkaneuvojan roolia sovittelijana ryhdytään lainsäädäntöteitse tai koulutuksen avulla korostamaan, on huomioitava, että velkojalla tulee aina olla mahdollisuus hakea pakkotäytäntöönpanoa saatavalleen. Sovittelun tulisi siten olla ns. laillinen este (esim. sairaus tai yleinen liikenteen keskeytyminen), joka mahdollistaisi vanhentumisajan jatkamisen, jos määräjät kuluvat umpeen sovitteluprosessin aikana, eikä osapuolia tyydyttävää lopputulosta saada aikaan. Liukkosen mukaan vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä tarvitaan tuomioistuimen hitauden ja kalleuden vuoksi sekä oikeussuojan tosiasiallisen saatavuuden turvaamiseksi. Euroopan neuvosto pyrkii samoilla perusteilla suosituksessaan Rec(2001) 9 rohkaisemaan jäsenvaltioita kehittämään myös hallinnon alalla tuomioistuimenmenettelyn ulkopuolisia riidanratkaisukeinoja.⁶⁸

Lähtökohtaisesti tulkintariidat, joissa molemmat käsitykset ovat perusteltuja, eivät sovellu sovittelussa käsiteltäviksi. Myöskään asiat, jotka perustuvat vastuuseen väitetystä virheestä tai laiminlyönnistä jonkin erityisasiantuntemusta vaativan tehtävän hoidossa eivät niin ikään ole sopivia soviteltaviksi kompromissin hakumielessä (esimerkiksi potilasvahinkoasiat).⁶⁹ Velkaneuvontatoiminnassa esiin tulevat erimielisyydet eivät yleensä ole tulkintariitoja eivätkä myöskään potilasvahinkoihin verrattavia ongelmia, mikä puoltaa talous- ja velkaneuvonnan kehittämistä tuomioistuimen ulkopuolisena oikeussuojaa antavana elementinä.

Sovittelumenettelyn haasteista (tai kompastuskivistä) on todettava, että velkaneuvonnassa eteen tulevissa tilanteissa velkojaosapuolen vaade on yleensä oikeudellisesti perusteltu ja hänellä oikeutettu oikeusturvaodotus.⁷⁰ Tapaukset, jossa velkasuhteen taustatekijöihin

⁶⁷ Aatola 1996, s. 66.

⁶⁸ Recommendation of the committee of ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties (www.coe.int). Kappaleessa 133 viitattiin Suomen osalta metsälakiin (1093/1996), jossa viranomaisen velvoitetaan neuvottelemaan asianosaisen kanssa ennen päätöksen tekemistä.

⁶⁹ Liukkonen 2002, s. 652-654.

⁷⁰ Liukkonen 2002, s. 650.

liittyy oikeustoimilaissa (228/1929) mainittuja pätemättömyysperusteita, ovat harvinaisia. Huolimattomaan luotonantoon liittyy usein näyttöongelmia. Lisäksi samalla velallisella saattaa olla sekä asiallisin että ”epäasiallisin” perustein myönnettyjä lainoja. Velallinen ja hänen avustajansa (velkaneuvoja) tarvitsee välineitä tulla velkojaosapuolta puolitiehen vastaan. Keinoja on melko vähän, kuten jäljempänä, sosiaalisen luototuksen yhteydessä tulee esiin. Esimerkiksi Takuu-Säätiön takaus on lähinnä kokopäivätyötä tekevien palkansaajien ja hyvätuloisten eläkeläisten käytettävissä oleva velkojen järjestelykeino. Lisäksi säätiön käsittelyaika takaushakemuksen vireilletulosta takauspäätökseen on yleensä yksi vuosi. Säätiön takauksen vähimmäismäärää on 2000 €, jota alempien velkojen osalta oletetaan, että ongelmia voidaan korjata sosiaalisen luototuksen tai ennaltaehkäisevän toimeentulotuen avulla.⁷¹

Kuluttajaviraston pyytämässä asiantuntijalausunnossa todetaan, että maksusopimus ei vaikuta ulosottoperusteen täytäntöönpanokelpoisuuden määräaikaaisuuteen eikä mahdollista uuden ulosottoperusteen hankkimista. Maksusopimus ei myöskään estä saatavan sellaista lopullista vanhentumista, joka ehdotetaan kytkettäväksi ulosottoperusteen täytäntöönpanokelpoisuuden määräajan päättymiseen.⁷² Kannanotto on perusteltu ja tärkeä. Lisäksi lausunto panee velkaneuvojan puolueettomuuden ja tasapuolisuuden koetukselle tilanteessa, jossa velallinen on jo kirjallisesti sopinut maksavansa velkaansa ajanjakson aikana, joka ylittää ulosottoperusteen vanhentumisajan.

Laajasti käsitettynä sovittelu on niin sanottua restoratiivista eli korjaavaa oikeutta. Termillä ei ole täsmällistä määritelmää, mutta yleisesti sitä voidaan luonnehtia erilaisten ristiriitatilanteiden käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi perinteisten oikeusjärjestelmän sijasta tai ohella.⁷³ Dialogi on sovitteluprosessin ydin⁷⁴, mikä vaikeuttaa velkasuhteita koskevan sovittelun sisäänajoa talous- ja velkaneuvontaan. Hyvin harvoin velkaneuvonnassa tulee vastaan ”ideaalitalanne”, jossa olisi kaksi asianosaista, velallinen ja velkoja. Yleensä velkojia on useita. Lisäksi asioita mutkistavat kanssavelalliset ja takaajat. Edellä kerrottujen seikkojen vuoksi kirjeenvaihto asianosaisten välillä on pääasiallisesti ainoa keino hoitaa velkasuhteisiin liittyvät vapaaehtoiset ratkaisut.

⁷¹ Takuu-Säätiön 8.11.2006 päivätty tiedote kuluttajavirastolle.

⁷² Dosentti Risto Koulun ja OTL Heidi Lindforsin 19.10.2006 päivätty asiantuntijalausunto kuluttajavirastolle koskien maksusopimuksen vaikutusta ulosottoperusteen määräaikaiseen täytäntöönpanokelpoisuuteen, s. 8.

⁷³ Ohoi-lehti 3/2006, s. 23.

⁷⁴ Elonheimo 2004, s. 187.

4.6. Muuta huomioitavaa asian käsittelyssä

Velkaneuvojan eettisten ohjeiden 4.2-kohdan mukaan velkaneuvojan on tuettava asiakkaansa itsenäisyyttä ja valinnan vapautta. Velkaneuvontaa läheisesti liittyvässä, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000) korostetaan niin ikään itsemääräämisoikeuden tärkeyttä. Lain esitöiden mukaan oikeus edellyttää, että yksilö kykenee harkittuihin ja itsenäisiin päätöksiin ilman viranomaisten perusteetonta väliintuloa.⁷⁵ Kuluttajavirasto on internet-sivuillaan⁷⁶ pitänyt asiakkaan kannalta parempana vaihtoehtona velkajärjestelyn hakemista verrattuna ulosottoperusteen vanhentumisen odotteluun, mikäli velat ovat pääasiassa ns. vanhoja velkoja (yksityisoikeudellisia saatavia, joiden ulosottoperuste on hankittu ennen 1.3.1993). Virasto perustelee kannanottoaan sillä, että saatava ei vanhennu lopullisesti.⁷⁷ Ainakin teoriassa velallinen voi panna vireille velkaneuvojaa vastaan vahingonkorvauskanteen koskien velkojalle koituvaa perusteetonta etua: Jos velkajärjestelylain mukainen maksuohjelma vahvistetaan vuoden 2007 alusta, se päättyisi vuonna 2012. Velkojen ulosottoperusteen vanhentuessa vuonna 2008, velkoja saa perusteetonta etua vuosien 2009-2012 maksuohjelmasuorituksista sekä mahdollisesta lisäsuoritusvelvollisuudesta.

Asiakkaan valinnanvapauden kannalta on tärkeää informoida häntä myös velkajärjestelyn kuluista. Maksujen selostamisen katsotaan kuuluvan viranomaisen velvollisuuksiin kuuluvaan menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen.⁷⁸ Selvittäjä palkkio on yleensä noin 500 – 1500 euroa ja palkkiosta säännellään VJL:n 70 §:ssä. Joskus käräjäoikeus on vahvistanut VJL:n mukaisen maksuohjelman velalliselle, vaikka hän selviytyisi kaikista veloistaan kohtuullisessa ajassa (alle viidessä vuodessa) muutenkin. Puheena olevassa tilanteessa selvittäjän palkkion maksaminen on tarpeeton kuluerä, josta koituu velalliselle taloudellista vahinkoa. Jos velallisella on mahdollisuuksia esimerkiksi akordien avulla saada Takuu-Säätiön takaama järjestelyluotto, on katsottava, että neuvojan tulisi turvautua tähän keinoon, vaikka velalliselle voitaisiin myöntää myös velkajärjestely. Ei ole perusteltua, että tuomioistuin on VJL 25 §:n mukaisia velkajärjestelykeinoja soveltaessaan velvollinen ratkaisemaan asian velkojien eduksi, mutta velkaneuvojan pitäisi velkajärjestelylaki syrjäyttäen edistää vain asiakkaan etua.

⁷⁵ Van Aerschot 2003, s. 626.

⁷⁶ www.kuluttajavirasto.fi → talous- ja velkaneuvojat → järjestelykeinot.

⁷⁷ Hallituksen esityksessä ulosottokaareksi (HE 83/2006 vp) esitetään saatavan lopullista vanhentumista ulosottoperusteen vanhennuttua.

⁷⁸ Kuusikko 2000, s. 260.

4.7. Lopputoimet

Asiakkuussuhteen päätyttyä neuvoja tilastoi toimenpiteet, joita hän on tehnyt saatuaan selville asiakkaan taloudellisen tilanteen ja velkaantumisen taustatekijät. Asiakkuus päättyy tavallisesti VJL:n mukaiseen maksuohjelman vahvistamiseen, Takuu-Säätiön takaukseen, akordiin tai vapaaehtoiseen maksuohjelmaan. Jos velkaneuvoja katsoo, että asiakkaan elämäntilanne ja velkaantumisen taustatekijät huomioiden velkaneuvonnalla ei ole välineitä hoitaa velallisen asiaa, velkaneuvojan on ilmoitettava syyt näkemykseensä. Edellä mainittuun, velkaneuvontalakia koskevaan hallituksen esitykseen viitaten velkaneuvoja ei saisi ottaa tuomarin roolia, vaan hänen pitäisi seurata asiakkaan toiveita, mikäli asiakas VJL:n 9 ja 10 §:n edellytysten puuttumisesta huolimatta haluaa hakea velkajärjestelyä. Ongelmatilanteissa velkaneuvojaa ohjeistaa lähinnä hallintolain 6 §:n tarkoitussidonnaisuuden periaate⁷⁹ sekä velkaneuvojan eettisten ohjeiden 5.2-kohta, jonka mukaan velkaneuvoja ei saa toimia tavalla, joka heikentää luottamusta velkaneuvojan ammattikuntaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukainen *fair trial*-periaate (oikeus saada kohtuullisessa ajassa asiansa käsitellyksi riippumassa tuomioistuimessa) velvoittaa myös velkaneuvojia. Neuvojan on kuitenkin aiheellista pitää mielessä myös saman sopimuksen 17 artikla (oikeuksien väärinkäytön kielto).

5. Yrittäjät velkaneuvonnan asiakkaina

Yrittäjien ongelmat ovat paljon erityisosaamista vaativa kokonaisuus velkaneuvonnassa. Velkaneuvontalaki ei velvoita palvelemaan yrittäjäasiakkaita (toimiva yritys). Velkaneuvontalain 1 §:n 1-kohdan mukaan talous- ja velkaneuvonnassa annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta. Velkajärjestely on pääasiassa palkan- ja eläkkeensaajia varten kehitetty instituutio. Yrityssaneerauksen kustannukset rajaavat pienyrittäjät lain ulkopuolelle. Saneerauksen kustannukset ovat keskimäärin 5000-10 000 euroa. Seikka, että yrittäjä ei yritystä perustaessaan huolehdi esimerkiksi oikeusturvakuutuksesta ei aina ole yksinään merkki siitä, etteikö yrityksellä voisi olla toimintamahdollisuuksia.

KTM:n tutkimuksen mukaan ”erityisesti Suomessa muihin Euroopan maihin verrattuna yrittäjyyden riskit koetaan voimakkaampina kuin siitä odotettavissa olevat palkkiot. Tämä

⁷⁹ ”Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi” (Mäenpää 2003, s. 167).

johtuu osittain siitä, että meillä ei yleisesti ole suvaittu yrittäjyydessä virheitä ja epäonnistumisia.”⁸⁰ Edelleen tutkimuksessa todetaan, että lähes puolet aloittaneista yrityksistä lopettaa toimintansa viiden ensimmäisen toimintavuotensa kuluessa. Tapio Laakson lausuman mukaan nuorten yritysten vaikeudet (90% konkurssiyrityksistä alle 10 vuoden ikäisiä) ovat varsin luonnollinen seuraus siitä, että tyypillisellä alkavalla yrityksellä ei ole merkittäviä alkupääomia. Yksinkertainen nyrkkisääntö on, että mihinkään uuteen ei ole varaa, jos ei ole oman pääoman luomaa puskuria. Reservikassan puuttuessa ei myöskään voida ottaa riskejä. Kasvu ja diversifioituminen on myrkkyyä, ellei oman pääoman ja kassan puskureita ole käytettävissä satunnaisten takaiskujen kattamiseen.⁸¹

KHT-tilintarkastaja Vahteran mukaan yritysten taloudellisten ongelmien taustalla vaikuttaa se, että suomalaiset yritykset joutuvat maksamaan liikaa veroja ja liian aikaisessa vaiheessa. Verotussysteemi on liian etupainotteinen, jolloin valtio ottaa yrittäjiltä ikään kuin luottoa. Vahteran selvitysten mukaan n. 70 % yrityksen veroista maksetaan ennen veron perusteena olevan tulon kertymistä kassaan.⁸²

Tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota olemassa olevien neuvontapalveluiden päättymiseen rahoituksen puutteeseen. Esimerkkinä mainittiin Takuu-Säätiön neuvontapuhelin yrittäjille, joka ei enää ole toiminnassa. Velkaneuvojat ry:n puheenjohtajan Ritva Anttosen mukaan talous- ja velkaneuvojille tulisi luoda malli yrittäjien velkaneuvonnan toteuttamiseksi. Velkaneuvojan tutkinto olisi myös erittäin hyvä asia ja sitä kehitetään parhailaan. Talous- ja velkaneuvonnalla on kuitenkin huomattava taloudellisten resurssien puute ja koska taloudelliset resurssit riittävät juuri ja juuri palvelemaan vain nykyiset asiakkaat, ei uusia asiakkaita (esim. lisää yrittäjiä) voida hankkia informoimalla palveluista lehtiartikkeleissa. Tällä hetkellä resurssit riittävät lähinnä ohjaamaan yrittäjäasiakkaan asiantuntijan puheille.⁸³ Muun muassa Lahden talous- ja velkaneuvonnassa on käynnissä kokeilu, jossa velkaneuvontaa tarvitsevat yrittäjät ohjataan ohjelmistoyhtiö Knowledge Partners Oy:n (omistaa Tapio Laakso) maksuttomaan analyysiin, jossa selvitetään kuluvan ja edellisen vuoden tilinpäätöstietojen avulla yrityksen toiminnan jatkamismahdollisuudet.

⁸⁰ Tuunanen – Hyrsky 2004, s. 20-21.

⁸¹ Tuunanen – Hyrsky 2004, s. 79.

⁸² Tuunanen – Hyrsky 2004, s. 84.

⁸³ Tuunanen – Hyrsky 2004, s. 63.

Aloittelevalle yrittäjälle on olemassa palveluita, mutta lopettavan yrityksen neuvonta Suomessa on eräänlainen "sokea piste".⁸⁴ Parannusehdotuksina tutkimuksessa esitettiin TE-keskuksen toiminnan kehittämistä, yrityskummitoimintaa, yritysasiameiestoimintaa (yritysasiemies ei saisi olla virkamies) sekä talous- ja velkaneuvontapalveluiden kehittämistä. Selviytymisen kannalta pidettiin myös tärkeänä, että yritystoiminnasta saatua tuloa voitaisiin ulosmitata ilman, että UL:n mukaista maksukieltoa annetaan tiedoksi esimerkiksi liikekumppaneille, joka normaalisti annetaan saatavan ulosmittauksessa.⁸⁵

Yhtenä kiinnostavana esimerkkinä tutkijat mainitsivat Alankomaissa toimivan Ondernemersklankbord-järjestön, joka neuvoa ja valmentaa vakavista ongelmista kärsiviä pk-yrityksiä. Se on eläkkeellä olevien yrittäjien, yleisjohtajien, joilla on yritysalan kokemusta, ja asiantuntijoiden järjestö, joka tarjoaa apua vapaaehtoisesti. Järjestöä rahoittaa Alankomaiden talouselämä ja se saa tukea talousasioista vastaavalta ministeriöltä. Tuomioistuimien voi Alankomaissa lykätä konkurssiasian käsittelyä siirtää asian Ondernemersklankbord-järjestön käsiteltäväksi, mikäli oikeus katsoo, että yritystoiminnalla voisi vielä olla jatkuvuutta.

Franchising-sopimukset ovat oma erityinen ongelma-alueensa, jota tutkimuksessa ei käsitelty. Joissain tapauksissa on arveltu, että kyseinen sopimusmalli on yksi keino kiertää työ-sopimuslain velvoitteita. Sopimusrikkomuksiin liittyvät sopimussakot voivat olla kymmeniä tuhansia euroja. Joissain tilanteissa sopimussakko on ylimääräinen "rangaistus" kannattamattomasta yritystoiminnasta ja sakko muodostaa merkittävän osuuden velallisen kokonaisvelkamäärästä. Sakkoon johtava sopimusrikkomus voi olla seurauksena esimerkiksi ratkaisusta, joissa franchisinginhaltija yrittää pitää liiketoimintaa käynnissä jollain tavoin, mutta ei franchisinginantajan edellyttämin tavoin.

6. Sosiaalinen luototus

Vuoden valmistelutyön tuloksena sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu käynnistyi vuonna 1999 kahdeksassa kunnassa, Eurassa, Helsingissä, Hämeenlinnassa, Lahdessa, Lappeenrannassa, Kemissä, Tuusulassa ja Utajärvellä. Kuntakokeiluun ilmoittautuneet kunnat pitivät sosiaalista luototusta hyvin sopivana strategiana syrjäytymisen ehkäisemissä ja oma-toimisuuteen kannustamisessa.⁸⁶ Kokeilun (valtion rahoituksen) päätyttyä vuoden 2001

⁸⁴ Tuunanen – Hyrsky 2004, s. 97.

⁸⁵ Tuunanen – Hyrsky 2004, s. 111.

⁸⁶ STM:n työryhmämuistio 2001:32.

lopussa⁸⁷ sosiaalisten luottojen myöntämistä jatkettiin Eurassa, Helsingissä, Hämeenlinnassa, Kemissä ja Tuusulassa. Tuusulan kunnan internet-sivujen mukaan sosiaalisen luototuksen valmistelu ja päätöksenteko hoidetaan kokonaisuudessaan Tuusulan kunnan sosiaalitoimen puolella. Syynä lienee se, että Tuusulan talous- ja velkaneuvonnan toimialueella on kuntia, jotka eivät ole myöntäneet määrärahaa sosiaalista luototusta varten. Eriarvoisuutta kuntien asukkaiden kesken ei siten ole yksinomaan Suomen alueella, vaan sitä voi esiintyä jo yhden velkaneuvontapiirin sisällä.

Helsingin kaupungin internet-sivujen mukaan kaupunki voi myöntää tällä hetkellä sosiaalista luottoa henkilölle, jonka kotipaikka on Helsingissä ja joka ei maksuhäiriömerkinnän tai muun syyn vuoksi voi saada kohtuuehtoista lainaa. Sivuilla todetaan myös, että luoton maksimimäärä on 10 000 €, luoton korkona on 12 kk:n Euribor viitekorko eikä luotosta peritä perustamiskuluja. Lainan lyhennyserä on vähintään 20 euroa kuukaudessa. Internetissä olevan esitteen mukaan luottoa ei pääsääntöisesti myönnetä yrityksille eikä henkilöille, joille on jo vahvistettu VJL:n mukainen maksuohjelma.

Sosiaalisen luototuksen hakijat ovat pääasiallisesti pienituloisia ja vähävaraisia. Vaikeudet ovat johtuneet kulutuskäyttämiseen sisältyvästä riskinotosta ja elämäntilanteen muutoksista, jotka ovat aiheuttaneet tulotason romahtamisen. Puheena olevaa asiakaskuntaa rahoittaa yleensä vain kalliskorkoisia kulutusluottoja sekä ns. tekstiviestilainoja tarjoavat rahoitusyhtiöt. Sosiaalisen luototuksen kokeilun aikana luottoja myönnettiin 1642 kappaletta, ja luoton saajista 6,1 % jätti luottonsa kokonaan maksamatta. Viimeksi mainitusta prosenttiosuudesta neljännes luotonsaajista ei maksanut erääkään saamastaan luotosta.⁸⁸ Sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen välillä on olemassa selkeä ero. Sosiaalinen luotto edellyttää lainan luonteen mukaisesti aina maksuvaraa toisin kuin ehkäisevällä toimeentulotuella tapahtuva menojen rahoitus.⁸⁹ Yhteenvedona STM:n seurantalutkimuksessa todettiin, että sosiaalisen luototuksen korkotuotot olivat kaikissa kokeilukunnissa selvästi suuremmat kuin luottotappiot. Parhaimmillaan sosiaalinen luotto ehkäisee velkaantumista ja jatkuvaa toimeentulotuen tarvetta.

Sosiaalisen luototuksen saattaminen koko Suomen kattavaksi toiminnaksi parantaa merkittävästi velallisen asemaa ja kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta sekä lisää velkaneu-

⁸⁷ HE 142/2002 vp, s.4.

⁸⁸ Iivari 2004, s. 19.

⁸⁹ Iivari 2004, s. 34.

vojen toimintamahdollisuuksia työssään. Mikäli takaajan aseman vaarantuminen estää päävelallisen velkajärjestelyn hakemisen, kyseinen luotto saattaa olla ainoa ratkaisu päävelallisen ongelmatilanteeseen. Joskus velallinen, esimerkiksi takaajan vuoksi, hoitaa velkaansa tärkeämpien velvoitteiden, kuten vuokranmaksun kustannuksella. Tällaisessa tilanteessa sosiaalinen luototus on yleensä ainoa keino pelastaa velallinen hädältä.

Seurakuntien diakoniarahastot ja evankelisluterilaisen kirkon valtakunnalliset rahastot myöntävät suuria avustuksia tavallisesti siinä vaiheessa, kun kaikki muut keinot (esim. velkajärjestely ja toimeentulotuki) on jo käytetty, mutta velallisella on edelleen avun tarve. Avustuksen myöntäminen edellyttää myös stabiilia elämäntilannetta. Hakijan on kyettävä perustelemaan, että avustuksen avulla hänen taloudellinen tilanteensa kohentuu pysyvästi.⁹⁰ Avustuksen kriteerit ovat ahtaammat verrattuna sosiaalisen luototuksen myöntämisen edellytyksiin. Edellä kerrottujen jääviysohjelmien vuoksi puheena olevat evankelisluterilaisen kirkon avustuksen myöntämiskriteerit ovat tärkeä ohjeistus myös sosiaalisia luottoja koskevissa asioissa.

Sosiaalisen luototuksen kokeilun seurauksena säädettiin laki sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002), joka tuli voimaan 1.1.2003. Lain tarkoituksena oli yhtenäistää luoton myöntämisen periaatteet kunnissa, jotka yleistoimialansa puitteissa ryhtyvät myöntämään sosiaalista luottoa. Euroopan maista Alankomaissa, Irlannissa ja Iso-Britanniassa on käytössä sosiaalinen luototus.⁹¹

7. Julkisen hallintotehtävän ominaispiirteitä

7.1. Vertailua velkaneuvojan toimivaltaan

Julkisia ovat kaikki ne tehtävät, jotka poliittinen orgaani on määritellyt normin avulla ja jotka on luovutettu jollekin yksikölle.⁹² Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille. Julkinen (hallinto)tehtävä, jota kutsutaan myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, ymmärretään alaltaan laajemmaksi kuin julkinen valta. Julki-

⁹⁰ <<http://www.evl.fi/kkh/to/kdy/diakoniarahasto/index.html#Mita>> (Kirkon diakoniarahaston suositus taloudellisen avustamisen periaatteiksi seurakunnissa).

⁹¹ HE 142/2002 vp.

⁹² Hannuniemi 1992, s. 299.

sisä (hallinto)tehtävissä käytetään yleensä julkista valtaa, mutta välttämättömä tämä ei ole.⁹³ Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan julkisen hallintotehtävän tulee lähtökohtaisesti kuulua viranomaiselle ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa ulkopuolisille vain rajoitetusti. Virkamieshallintoperiaate ei kuitenkaan ole esteenä sille, että hallintotehtäviä uskotaan myös enemmän tai vähemmän yksityisluonteisen toimielimen suoritettavaksi tavallisella lailla.⁹⁴ Esimerkkinä yksityiselle uskotusta julkisesta tehtävästä, johon sisältyy myös julkisen vallan käyttöä, voidaan mainita autojen katsastus, josta säännellään ajoneuvojen katsastusluvista annetussa laissa (1099/1998).

Viime kädessä oikeuskansleri tai oikeusasiamies ratkaisee, onko vireille tulleessa kanteluasiassa kysymys julkisen tehtävän hoitamisesta, jolloin lainvalvontaviranomainen on toimivaltainen käsittelemään asian. Perustuslain 108 ja 109 §:t määrittävät julkisen ja yksityisen tehtävien rajat. Yksityisen toiminta kuuluu yleisen laillisuusvalvonnan piiriin, kun siinä on kysymys julkisen tehtävän hoitamisesta.⁹⁵ Elokuun alusta 2001 voimaan tulleella lailla rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta siirrettiin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanotehtävät viranomaisorganisaatiolle (rikosseuraamusvirasto) ja Kriminaalihuoltoyhdistys lakkautettiin.⁹⁶ Liukumaa toiseen suuntaan edustaa eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2004 antama päätös 1964/4/03, jossa oikeusasiamies katsoi, että perintätoimistot hoitavat julkista tehtävää periessään VeroUL 1 §:n perusteella julkisia maksuja ja saatavia.⁹⁷

Hallinto on yleisesti määritelty negaation avulla: hallintoa on se, mikä ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä.⁹⁸ Talous- ja velkaneuvoja on julkista tehtävää hoitava henkilö, jonka toimialaan sisältyy välillistä julkisen vallan käyttöä sosiaalista luototusta koskevien asioiden valmistelun yhteydessä. Julkisin varoin hoidettavalla velkaneuvonnalla on tosiasiallinen monopoliasema toiminnassaan, koska maksuvaikeuksissa olevat asiakkaat eivät yleensä voi kääntyä muiden palveluntarjoajien puoleen. Oikeusapulain 6 §:n 2 momentin 3-kohdan mukaan oikeusapuun ei kuulu avustaminen asiassa, joka koskee verotusta tai jul-

⁹³ HE 196/2002 vp, s. 9.

⁹⁴ Eilavaara 1994, s. 133.

⁹⁵ Mäenpää 2003, s. 91.

⁹⁶ HE 196/2002 vp, s. 8.

⁹⁷ Toisenlainen ratkaisu esim. eoak 1135/2002, jossa perustuslain 109 §:än viitaten EOA katsoi, että kaupungin osittain omistama opiskelija-asuntoyhtiö ei hoida perustuslaissa tarkoitettua julkista tehtävää, minkä vuoksi EOA ei voinut tutkia kantelua siltä osin kuin se koski asuntolan henkilökunnan menettelyä.

⁹⁸ Kukkonen 1996, s. 214.

kista maksua, ellei siihen ole erityisen painavia syitä. Velkaneuvoja on myös laaja-alaista osaamista vaativa ammatti.

Eräs asiakas varasi ajan ammattiliittonsa lakimieheltä saatuaan perintötoimistolta vaatimuksen lisäsuoritusten maksamisesta. Liiton lakimies ei ryhtynyt laatimaan lisäsuorituslaskelmaa, vaikka lakimiehen palvelut kuuluvat yleensä liiton jäsenetuihin. Eräessä kärjäoikeudessa ainoastaan kärjäviskaalit ja notaarit ratkaisevat velkajärjestelyasioita. Syynä järjestelyyn ei liene asiantuntemuksen puute, vaan luultavimmin jutturuuhkista johtuva ”rusinat pois pullasta”-periaate.

Talous- ja velkaneuvoja ei voi käyttää julkisyhteisön puhevaltaa esimerkiksi muutoksenhakuun liittyvissä asioissa. Suomessa korostetaan lähtökohtaisesti hallintolainkäytön ja hallintotoiminnan puolueettomuutta ja objektiivisuutta, minkä vuoksi rikos- ja riita-asioille ominainen vastakkainasettelu ei ole saanut jalansijaa hallinnossa.⁹⁹ Velkaneuvojan edustama julkinen intressi ei ole lähtöisin laissa annetusta toimivallasta, vaan yhteiskunnan arvoista kuten syrjäytymisen ehkäisemisestä ja harmaan talouden torjumisesta. Velkaneuvoja ei myöskään voi käyttää syyttäjän ohella asianomistajan puhevaltaa rikosasiassa, koska tähän tarvitaan nimenomainen lainsäädännös. Muun muassa ennakkoratkaisussaan KKO 2006:74 (ään.) korkein oikeus katsoi, että ”yleisen edun vuoksi ei kuitenkaan ole tarpeen antaa viranomaiselle rikosasiassa asianomistajan asemaa”.¹⁰⁰

Velkaneuvojan oikeudet rajoittuvat päämiehen oikeuksiin. Neuvojalla ei ole asemastaan johtuvaa valtuutusta, kuten asianajajilla (OK 15:4.1), vaan hän tarvitsee velallista koskevien tietojen hankintaan avoimen asianajovaltakirjan. Mikäli on kysymys henkilön terveydentilaan liittyvistä asiakirjoista, tarvitaan yksilöity valtakirja (henkilötietolaki 12 § 1 kohta). Talous- ja velkaneuvonnalla ei ole julkisoikeudellisen oikeushenkilön asemaa (asianosaiskelpoisuutta), mikä on tunnusomaista monille välillisen julkisen hallinnon subjekteille.¹⁰¹ Velkaneuvonta ilmeisesti kuuluu välilliseen julkiseen hallintoon, koska kyseiset palvelut eivät kuulu valtion eivätkä kunnan hallintoon.

Välillisen julkisen hallinnon käsite on jaoteltu oikeuskirjallisuudessa neljään kategoriaan: itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset (Suomen Pankki, KELA, kunnallinen työmarkkinalaitos, eläketurvakeskus), julkisoikeudellisen luonteen omaavat liikelaitokset (esimerkiksi

⁹⁹ Linna – Hupli, 2001, s. 606.

¹⁰⁰ Ratkaisussa oli kysymys siitä, oliko alueellisella ympäristökeskuksella oikeus käyttää asianomistajan puhevaltaa luonnonsuojelurikosta koskevassa asiassa.

¹⁰¹ Eilavaara 1994, s. 57-58.

ilmailulaitos), julkisoikeudelliset yhdistykset (mm. Raha-automaattiyhdistys) ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset yhteisöt ja henkilöt¹⁰². Tulkinnanvaraisissa tapauksissa lakisääteinen julkinen edustus yksikön päättävissä elimissä on vahva osoitus julkisen tai yleisen intressin esiintymisestä yksikön taustalla.¹⁰³ Tunnusomaista kyseiselle hallinnon osaluueelle on käsitteellinen ja asiallinen hajanaisuus. Välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvia subjekteja on perustettu erityisesti erilaisiin valvontatehtäviin, koulutukseen, eläkkeiden rahoitukseen ja varautumista varten erilaisiin valmiustilanteisiin.¹⁰⁴

7.2. Julkinen valta

Olli Mäenpää on tuonut esiin mikrovalta-käsitteen, jota hän kuvaa seuraavasti: "Hienovaraisempia vallan käytön muotoja ovat esimerkiksi todellisten olojen byrokraattinen yksinkertaistaminen ja avustamisen ammatillistuminen tai virkatoiminnan holhoavuus."¹⁰⁵ Byrokraattisella yksinkertaistamisella Mäenpää tarkoittanee rutiiniluontoista asiakkaiden tyypittelyä, jolloin kunkin asiakkaan erityisolosuhteet ja päätöksen tai toimenpiteen seurausvaikutukset saattavat jäädä huomiotta. Esimerkiksi lapsen huostaanottoihin liittyvä viranomaiskäytäntö on laaja alue hallinnossa, jossa puututaan voimakkaasti päätöksen kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksiin, kuten vapauten (PeL 7 §) ja yksityisyyden suojaan (PeL 10 §). Avustamisen ammatillistuminen liittyy pääasiassa yhteiskunnan juridisoitumiseen.

Julksen vallan käytön käsite on huomattavasti suppeampi verrattuna julkisen tehtävän käsitteeseen. Tuorin mukaan julkisen vallan käsitteen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain eikä perustuslain esitöistä löydy vastausta, mitä tarkoittaa julkinen valta organisatorisena käsitteenä.¹⁰⁶ Myös julkisen valvonnan alaisuus ja julkisten varojen käyttö ovat indisoita julkisen vallan käytöstä.¹⁰⁷ Julkisuuslakia (621/1999) koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan käytön keskeiseen sisältöön on katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Julksen vallan käyttönä pidetään myös etuuksien myöntämistä tai tutkintotodistuksen antamista.¹⁰⁸ Laissa ei ole säännelty, mitkä hallinnonalat tulee kaikissa olosuhteissa säilyttää julkisyhteisön alai-

¹⁰² Esimerkkinä yksityiselle uskotusta julkisesta tehtävästä Mäenpää mainitsi muun muassa julkisen kaupanvahvistajan (Mäenpää 2003, s. 90).

¹⁰³ Hannuniemi 1992, s. 285.

¹⁰⁴ Eilavaara 1994, s. 58-59.

¹⁰⁵ Mäenpää, 2003, s. 16.

¹⁰⁶ Tuori 2000, s. 29.

¹⁰⁷ Eilavaara 1994, s. 162.

¹⁰⁸ HE 30/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 4 §.

suudessa ja valvonnassa. Nykyisin hallintoa pyritään mahdollisuuksien mukaan keventämään, mikä usein johtaa hallinnon privatisoitumiseen.

Taloudellisen edun myöntämisellä toteutuvasta julkisen vallan käytöstä voidaan mainita esimerkkinä opintotukilain mukainen korkotuki ja valtion takaus. Erityislakien nojalla tapahtuvaa lainanantoa on pidetty julkisen vallan käyttönä sen vuoksi, että myöntämisehdot on laissa säännelty. Hannuniemi viittaa maaseutuelinkeinolakiin (nykyinen maaseutuelinkeinojen rahoituslaki 329/1999), jossa lainananto on yksityiskohtaisesti säänneltyä ja luottolaitokset on kytketty selkeästi osaksi valtion viranomaiskoneistoa.¹⁰⁹ Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 b-kohdan perusteella on katsottava, että valtion subventoimaa lainanantoa on pidettävä rikosoikeudellisessa mielessä virkavastuun piiriin kuuluvana julkisen vallan käyttönä. Avustaminen Takuu-Säätiön takaushakemusten laatimisessa on olennainen osa velkaneuvojen työtä.¹¹⁰

Pankkien lähes "automaattinen" luotonanto säätiön takaamiin lainoihin perustuu rahoitustarkastuksen (RATA) lausumaan, joka koskee Takuu-Säätiön riskiluokitusta. Luottolaitoslain (1607/1993) 76 §:än viitaten RATA ilmoittaa ns. nolla-ryhmään kuuluviksi saamisiksi Suomen valtion lisäksi saamiset sellaisilta yhteisöiltä, joita ei voi hakea konkurssiin ja joilta olevista saamisista vastaa viime kädessä suomen valtio sekä tällaisten yhteisöjen takaamat saamiset. Lisäksi Suomen valtioon rinnastuvaksi on katsottu eräät julkisoikeudelliset yhteisöt, jotka ovat eduskunnan välittömässä valvonnassa. Kyseiseen riskiryhmään kuuluvaa luetteloa on RATA:n mukaan tulkittava suppeasti. Raha-automaattiyhdistystä ei ole sen julkisoikeudellisesta luonteesta huolimatta sisällytetty O-riskiryhmään.¹¹¹

Jos pankki kieltäytyy antamasta lainaa säätiön takauspäätöksen perusteella, lainan hakijalle voi tulla vahinkoa esimerkiksi pankin vaihtamisesta aiheutuneina kuluina. Todennäköisesti pankin kielteisestä lainapäätöksestä aiheutunut vahinko ei voi tulla korvattavaksi vahingonkorvauslain 5:1:n perusteella julkista valtaa käyttäen aiheutettuna vahinkona, koska Takuu-Säätiön takaustoiminnasta ei säännellä laissa. Mahdolliseen korvausvaateeseen voisi tulla sovellettavaksi VahL:n 5:1:n erittäin painavat syyt, missä yhteydessä Takuu-Säätiön asema julkisista varoista rahoitusta saavana yhteisönä voidaan huomioida pankin menettelyä arvioitaessa.

¹⁰⁹ Hannuniemi 1992, s. 296-298.

¹¹⁰ Takuu-Säätiö myöntää omavelkaisia takauksia RAY:n tuotosta myönnettävän avustuksen pääomaa vastaan.

¹¹¹ RATA:n Takuu-Säätiön riskiluokitusta koskevassa lausumassa dnro 6/349/95 todetaan myös, että raha-automaattiasetuksen 29 §:n mukaan RAY:n varat merkitään valtion tulo- ja menoarvioon, josta valtioneuvosto jakaa ne sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä vuosittain pykälässä määriteltäviin tarkoituksiin.

Mäenpää asettaa kysymyksen, onko mahdollista määritellä jokin ydinvaltion alue tai julkishallinnon kova ydin, joka olisi laadultaan niin tyypillisesti julkista, että sen yksityistäminen ei ole mahdollista.¹¹² Virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista myös se, että asianomaisella on paitsi oikeus käyttää julkista valtaa, myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen.¹¹³

Julkisen vallan käytöllä on vivahteita. Voimakkaimmillaan se on välittömän pakon käyttämistä esimerkiksi poliisin tai ulosottoviranomaisen taholta (välitön hallintopakko). Epäsuorempana vallankäyttö ilmenee hallinnollisessa sääntelyssä, jolloin viranomainen tekee rajoittavia tai velvoittavia päätöksiä taikka myöntää etuuksia ja oikeuksia. Päätöksenteoon kytkeytyy kontrollointi- ja sanktiointivalta sekä oikeus asettaa ehtoja. Esimerkiksi KELA:n myöntämien etuuksien takaisinperintään liittyy kontrollielementin myös rangais- tuksen piirteitä, koska takaisinperittävään määrään lisätään 15 %:n korko (mm. opintotu- kilaki 27.5 §).

”Virkamieshallintoperiaatteen tarkoituksena on turvata julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus. Periaate ei kuitenkaan ehdot- tomasti estä sitä, että toimivaltaa julkisen vallan käyttämiseen annetaan muillekin kuin virkamiehille. Tällöin kuitenkin edellytetään, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatet- tavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeustur- vanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikos- oikeudellisen virkavastuun piiriin. Periaate on saanut ilmentymänsä edellä mainitussa pe- rustuslain 124 §:ssä, johon on otettu säännökset siitä, milloin julkinen hallintotehtävä voi- daan antaa muulle kuin viranomaiselle.”¹¹⁴ Hautamäen mukaan virkamieshallintoperiaate on yksi perustuslakiin kirjatusta hyvän hallinnon periaatteista.

Muut perustuslakiin kirjatut hyvän hallinnon periaatteet ovat lainalai- suuden ja lakisidonnaisuuden periaatteet (PeL 2 §), yhdenvertaisuus- periaate (PeL 6 §), julkisuusperiaate (PeL 12 § ja PeL 21 §), viivytykset- tömyysperiaate (PeL 21 §), kuulemisperiaate (PeL 21 §), perusteluperi- aate (PeL 21 §) sekä perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen turvaa- misperiaate (PeL22 §).¹¹⁵

¹¹² Mäenpää, 2003, s. 14.

¹¹³ HE 196/2002 vp, s. 7.

¹¹⁴ HE 196/2002 vp, s. 6.

¹¹⁵ Hautamäki 2004, s. 109.

Mäenpään näkemyksen mukaan PeL 124 §:n kuva hallinnosta on konservatiivinen ja traditiopohjainen. Tällä hetkellä hallinnossa on aiheellista korostaa pikemminkin ongelmien sääntelyä ja riskien hallintaa kuin pitäytyä viranomaiskeskeisessä julkisen vallan käytössä. Tällöin hierarkkista valtasuhdetta monipuolistaa erilaisia sisältöjä saava oikeussuhde yksityisen ja viranomaisen välillä.¹¹⁶ Hyvönen kutsuu muutosilmiötä monenkeskiseksi verkostotaloudeksi.¹¹⁷

7.3. Talous- ja velkaneuvojien tehtävien vertailua eräisiin muihin neuvonta- ja avustamistehtävissä toimiviin viranomaisiin

Velkaneuvontalaki kirjoitettiin mahdollisimman neutraaliksi, mikä ilmenee muun muassa passiivimuodon käytöllä. Talous ja velkaneuvonnassa annetaan yksityishenkilölle tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta, avustetaan heitä taloudenpidon suunnittelussa ja VJ-hakemuksen laatimisessa, selvitetään talousongelmien ratkaisuun ja sovintoon liittyvät mahdollisuudet sekä ohjataan tarvittaessa hakemaan oikeudellista apua. Lain 1 §:ssä on puitelakia muistuttavia piirteitä. Puitelait ovat lakeja, jotka koskevat yleisiä tavoitteita, mutta jotka jättävät yksityiskohtaisen sääntelyn soveltajaviranomaisille. Ennakoitavuus, joka on yksi tärkeimmistä oikeusturvan osatekijöistä, ei voi ongelmitta toimia liian yleisluontoisten lakien avustuksella. Toisaalta yhteiskunta on monimutkaistunut siinä määrin, että ongelmia ei voida ratkoa detaljisäännösten avulla.¹¹⁸ Velkaneuvojan velvollisuus hoitaa tehtäviään ei nähdäkseni perustu niinkään lakiin, vaan pikemminkin työnantajan johto- ja valvontavaltaan eli direktio-oikeuteen. Esimerkkinä selkeästä, hallintoviranomaista velvoittavasta toimivalta- ja menettelylaista voidaan mainita isyyslain (700/1975) säännökset lastenvalvojan velvollisuuksista.

Samaa persoonatonta sanamuotoa käyttäen määritetään myös kuluttajaneuvojan toimenkuva kuluttajaneuvonnasta annetun lain (72/1992) 2 §:ssä. Lain 2 §:n 4-kohdasta kuitenkin ilmenee, että kuluttajaneuvojan tehtäviin saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä tilanteissa, jossa hän avustaa kuluttajaviranomaisia virkatehtävien suorittamisessa. Kuluttajaneuvontaa, joka vuodesta 1992 on ollut kuntien lakisääteinen tehtävä, suunnitellaan lääninhallituksen alaisuuteen. KTM:n julkaisun 24/2006 mukaan kuluttajaneuvojat olisivat

¹¹⁶ Mäenpää 2005, s. 1083-1084.

¹¹⁷ Hyvösen mukaan ympäristöoikeudellinen perussuhde ei rakennu kahden riitapuolen varaan. Yhtäällä on olemassa omaisuuden suojan intressi, toisaalla ympäristön suojelun idea. Lisäksi on olemassa julkinen intressi kaavoituksen muodossa sekä yksittäisten elinkeinojen intressit (Hyvönen 1998, s. 13).

¹¹⁸ Rynänen 1991, s. 198-199.

ensisijaisesti lääninhallitusten henkilöstöä. Mikäli lääninhallitus ei omien toimipaikkojen kautta saisi riittävää kattavuutta kuluttajaneuvontaan, se voisi järjestää palvelut yhteispalvelupisteissä tai hankkia palvelut toimeksiantosopimuksella.¹¹⁹

Sosiaaliasiamiehen ja potilasasiamiehen tehtävät muistuttavat talous- ja velkaneuvojan tehtäviä mitä tulee sosiaalialan lainsäädännön tuntemukseen ja neuvontavelvollisuuteen. Joissakin kunnissa yksi henkilö hoitaa kaikkia kolmea tointa. Joskus kuluttajaneuvonta on yhdistetty talous- ja velkaneuvojan toimeen. Puheena olevilla asiamiehillä toimivalta on määritelty selkeämmin verrattuna velkaneuvontalain säännökseen. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 24 § alkaa sanamuodolla ”sosiaaliasiamiehen tehtävänä on...”. Lääninhallituksen sosiaaliasiamiehen toimintaa käsittelevässä julkaisussa¹²⁰ viitataan Tuorin teokseen *Sosiaalioikeus* (2000), jossa sosiaaliasiamiestoiminta on sijoitettu hallinnonalan valvontaa käsittelevään lukuun. Sosiaaliasiamiehellä on asemaan perustuva itsenäinen tiedonsaantioikeus muun muassa veroviranomaisilta lain 20 ja 21 §:ien mukaan. Viranomaisen on lain mukaan luovutettava sosiaaliasiamiehen pyytämät asiakirjat suoritemaksutta.

Velkaneuvonnan asiakas joutuu hankkimaan esimerkiksi puuttuvat verotodistukset omalla kustannuksellaan.¹²¹ Mikäli asiakkaalla ei ole varoja, hänen tulee hakeutua toimeentulotuen asiakkaaksi ja täyttää toimeentulotukilain edellytykset saada toimeentulotukea, jolloin hän saa asiakirjat suoritemaksutta. Toimenpiteet saattavat viivästyttää asian käsittelyä velkaneuvonnassa. Sosiaalihuoltolaki (710/1982) ei yksiselitteisesti määritä, ketkä ovat sosiaaliviranomaisia, mutta sosiaaliviranomaisen status antaa oikeuden saada viranomaisen laatimia asiakirjoja suoritemaksutta. Jos velkaneuvoja hakee asiakkaan puolesta muutosta viranomaisen suoritemaksua koskevaan päätöksen perusteella, että velkaneuvoja on sosiaaliviranomainen, on todennäköistä, että valitus hylätään. Mahdollisesti velkaneuvoja voisi pyytää sosiaaliasiamieheltä virka-apua esimerkiksi verotodistusten hankinnassa. Virka-avun edellytyksenä on, että toimenpide on säädetty kuulumaan virka-apua pyytävän elimen toimivaltaan. Toisena edellytyksenä on virka-avun antajan toimivaltaisuus. Hallintoelimellä ei ole yleistä velvollisuutta virka-avun antamiseen, vaan toimivallan tulee perus-

¹¹⁹ KTM-julkaisuja 24/2006, Kuluttajaneuvonnan kehittäminen, s. 11.

¹²⁰ Sosiaaliasiamiestoiminta Etelä-Suomen läänissä 2002, s. 43.

¹²¹ Verotodistukset ovat velkajärjestelyasetuksen (58/1993) 2 §:n mukaan pakollisia liitteitä VJ-hakemukseen. Myös vapaaehtoisissa maksuohjelmissa velkojat yleensä vaativat ennen sopimukseen ryhtymistä kopiot verotodistuksista kolmelta viimeiseltä vuodelta.

tua nimenomaiseen säännökseen.¹²² Mikään laki ei velvoita sosiaaliasiamiestä yhteistyöhön velkaneuvojan kanssa. Velkaneuvojan niukat toimivaltuudet pakottavat velallista aktiivisuuteen omien asioidensa hoidossa, joten virkatoiminnan holhoavuus, jota ilmiötä mm. Mäenpää on kritisoinut¹²³, ei aiheuta ongelmia velkaneuvonnassa.¹²⁴

Myös potilasasiamiehen toimivalta on määritelty selkeämmin verrattuna talous- ja velkaneuvojaan. Yhtäläisyyksiä velkaneuvojan toimivaltaan on tiedonsaantioikeuden laajuudessa. Potilasasiamiehen tiedonsaantioikeus ei voi mennä avustettavan oikeutta ulommas. Vastuu hoidon puutteellisuuksista ja virheellisyyksistä johtuvista toimenpiteistä, kuten muistutuksen johdosta laadittavasta kantelusta tai potilasvahinkolain mukaisen korvauksen hakemisesta on kuitenkin potilaalla. Potilasasiamiehen toimivaltaan kuuluu informointivelvollisuus potilaan oikeussuojakeinoista sekä velvollisuus avustaa asiakirjan laatimisessa. Potilasasiamiehen tehtäviä ei kuitenkaan voida rinnastaa asianajajan toimintaan.¹²⁵

Selvittäessään velkaneuvontalain 1 §:n 3-kohdan perusteella velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisukeinoja, velkaneuvojan tulee ottaa huomioon kaikki vaihtoehdot, jotka voivat parantaa velallisen taloudellista asemaa. Velkaneuvojien eettisten ohjeiden 2.1-kohdan mukaan ”velkaneuvojan tavoitteena on auttaa asiakasta saavuttamaan ja säilyttämään tasapainoinen taloudellinen tilanne”. Kuluttajaviraston järjestämissä koulutustilaisuuksissa on korostettu, että velkaneuvojan on tunnettava laaja-alaisesti sosiaalialan säädökset. Myös velkaneuvontalakia koskevassa hallituksen esityksessä edellytetään, että velkaneuvoja selvittää velallisen mahdollisuudet saada lisäansioita. Käytännössä velkaneuvojan laintuntemuksesta seuraa, että velkaneuvoja myös hakee asiakkaan puolesta etuuksia ja/tai hyödyntää sosiaalilainsäädännön kohtuullistamisäännöksiä.¹²⁶ Etuuksien osalta KELA:n etuudet pähkinänkuoressa–julkaisu on tärkeä työväline velkaneuvojalle.¹²⁷ Esi-merkkejä kohtuusäännöksistä ovat maksuvapautuslaki (529/1980), valtion maksuperuste-

¹²² Mäenpää 1979, s. 250-251.

¹²³ Mäenpää 2003, s. 16.

¹²⁴ On melko tavallista, että asia ei etene velkaneuvonnassa ajanvarausta pidemmälle, jos vireilletulo on tapahtunut jonkun muun kuin velallisen aloitteesta. Esimerkiksi sosiaaliviranomaiset ja työvoimaneuvojat varaavat asiakkaille aikoja velkaneuvonnasta.

¹²⁵ Lohiniva-Kerkelä 2004, s. 185.

¹²⁶ Ellei velallisella ole etuusasioista perillä olevia omaisia, velkaneuvoja, seurakunnan diakoniatyöntekijän ohella on usein ainoa taho, joka hoitaa asiakkaan puolesta etuuksien hakemista. Yleensä lääkärit eivät tuo etuusasioita omaaloitteisesti esille, vaikka potilas on selkeästi vähävarainen ja hänellä saattaisi olla edellytykset saada esim. hoitotukea.

¹²⁷ Kelan etuudet pähkinänkuoressa, Helsinki 2006.

laki (150/1992) 6.3 §, asiakasmaksulain¹²⁸ (734/1992) 11 §, opintotukilaki (65/1994) 27 § ja 39 §, verotusmenettelylaki (1558/1995) 88 § sekä työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luku 10 §.

7.4. Julkinen valta/tosiasiallinen hallintotoiminta perintälain (513/1999) valossa

Kunnan oikeus luovuttaa saataviensa perintä yksityisen elinkeinonharjoittajan hoidettavaksi perustuu julkisen vallan käytön/tosiasiallisen hallintotoiminnan väliseen rajanvetoon. Oikeusasiamies viittaa päätöksessään 1964/4/03 saatavien perinnästä annettua lakia (513/1999), jäljempänä perintälaki koskevaan lakivaliokunnan mietintöön 30/1998 vp, jonka mukaan

”suoraan ulosottokelpoisista kuntien saatavista valtaosa on palvelumaksuja, joiden peruste on luonteeltaan yksityisoikeudellinen. Suoraan ulosottokelpoiset valtion saatavat ovat sen sijaan lähes aina julkisoikeudellisia. Pykälään (perintälaki) on otettu pääsäännön mukainen rajanveto, vaikka se joidenkin yksittäisten maksujen osalta johtaa epäyhtenäisyyteen valtion ja kunnan saatavien kesken. Tähän ratkaisuun on päädytty, koska säännös näin kirjoitettuna on yksinkertainen ja selkeä”.

Edelleen oikeusasiamies mietintöön viitaten lausuu, että kaiken mikä liittyy julkisoikeudellisiin saataviin, tulee tapahtua julkisyhteisön piirissä (maksun määrääminen, perintä, ulosotto). Julkisen vallan käyttämiseen perustuvaa rajanvetoa on perusteltu oikeuspoliittisilla syillä: ”Etenkään pienissä kunnissa ei välttämättä ole saatavilla perintään perehtynyttä henkilöstöä, ja on tarkoituksenmukaista, että kunnat voivat käyttää apunaan perintäyrittäjiä. Kuntien saatavat perustuvat sitä paitsi yleensä palvelutyyppeihin suoritteisiin, jolloin saatavilla ei ole voimakkaan julkisoikeudellista leimaa.” Oikeusasiamies ei voinut yksinomaan pitäytyä lakivaliokunnan mietintöön ratkaisussaan, vaan viittasi myös Kaarlo Tuorin artikkeliin¹²⁹, jonka mukaan myös palvelutyyppeihin kunnan suoritteisiin sisältyy piirteitä, joille on ominaista julkisen vallan käyttötilanteille tyypillinen riippuvuusasema.

Tuorin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat tosiasiallista hallintotoimintaa, johon ei yleensä sisälly julkisen vallan käyttöä ja jossa julkisyhteisöllä ei myöskään ole samanlaista monopoliasemaa kuin julkisoikeudellisten suoritteiden tarjonnassa. Monopoliasema tulee kuitenkin esiin tosiasiallisesti, koska puheena olevien maksujen perusteista ei päätetä liiketaloudellisin perustein: hinnat ovat yleensä huomattavasti alhaisemmat ver-

¹²⁸ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista.

¹²⁹ Tuori 1998, s. 335

rattuna yksityisiin palveluntarjoajiin. Alhainen maksutaso ”on omiaan synnyttämään palveluja tarvitsevien ja julkisyhteisön välille sellaisia epäsymmetrisiä riippuvuussuhteita, jotka luonnehtivat julkisen vallan käyttöä”.¹³⁰ Tuori huomioi myös, että terveystalveluiden myöntäminen perustuu kunnan sosiaali- ja terveystoimialan päättäjien priorisointeihin, jotka ovat yksityisen oikeusasemaa määrittäviä hallintopäätöksiä, ja siten täyttävät julkisen vallan käytön tunnusmerkit. Velkaneuvonnan palveluista mainittakoon, että ne ovat lain mukaan asiakkaalle maksuttomia.

Lähtökohtaisesti perintätoimistolla on oikeus luottaa saatavan perusteen oikeellisuuteen.¹³¹ Voidaan katsoa, että luottamuksensuoja korostuu tilanteessa, jossa toimeksiantajana on julkisyhteisö. Kuusikon mukaan luottamusperiaate voidaan liittää laajempaan kokonaisuuteen toiminnalta vaadittavasta julkisesta luotettavuudesta, mihin kuuluu esimerkiksi oletama viranomaisen antamien asiakirjojen oikeellisuudesta. Periaate liittyy läheisesti odotuksiin viranomaiskäytännön pysyvyydestä ja viranomaistoiminnan ennakoitavuudesta.¹³²

Eräs perintätoimisto on perinyt kuntayhtymän toimeksiannosta kuolleiden puolison sairaalamaksuja leskeltä avioliittolain 52.2 §:n perusteella (elatusta varten tehty velka). Velkaneuvoja otti yhteyttä puhelimitse sairaanhoitopiiriin lakimieheen ja perintä päättyi. Mikäli näin ei olisi tapahtunut, velallinen voi turvautua hallintolain mukaisiin oikaisukeinoihin. Kuluttaja-asiamiehen ohjeita—julkaisussa (lokakuu 2005) viitataan perintälakiin, jonka mukaan kunnan maksuvaatimukseen pitää oheistaa muutoksenhakuohje. Lisäksi huomautuskirjeessä on yksilöitävä perinnästä vastuussa olevan kunnan viranhaltijan yhteystiedot. Velallisella on oikeus hakea oikaisua kunnan päätökseen valitusosoituksen puuttumisesta huolimatta, jolloin virheellisesti perityt varat on palautettava.

Kuluttajavirasto valvoo saatavien perinnästä annetun lain (513/1999) perusteella elinkeinonharjoittajien menettelyn asianmukaisuutta kuluttajiin kohdistuvan saatavan perinnässä. Valvontatehtävä on osittain päällekkäinen suhteessa lääninhallituksen lupaviranomaisena harjoittamaan valvontaan. Perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain (517/1999) perusteella lääninhallitus voi peruuttaa myöntämänsä luvan perintätoiminnan harjoittamiseen, mikäli toiminnan harjoittaja ei enää täytä lupaehtoisissa vaadittavaa ammattitaitovaatimusta (5 ja 6 §:t), eikä kehotuksesta huolimatta korjaa menettelyään. Myös

¹³⁰ Tuori, 1998, s. 337

¹³¹ Kuluttaja-asiamiehen ohjeita, lokakuu 2005, s. 7.

¹³² Kuusikko 1999, s. 1031.

mahdolliset velallisen yksityisyyden suojaan liittyvät loukkaukset voidaan käsitellä kante-
luna lääninhallituksessa.¹³³

8. Talous- ja velkaneuvonnan viranomaisasema?

8.1. Yleistä

Talous- ja velkaneuvonnan viranomaisasema ei ole yksiselitteinen, vaan asema tulee esiin "kiertoteitse". Velkaneuvontalain selkeästi velvoittavat säännökset kohdistuvat vain lääninhallitukseen (2.2 §). Apulaisoikeusasiamiehen päätöksen 848/2/04 mukaan eduskunta halusi korostaa valtion (lääninhallituksen) vastuuta talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä ja tämän vuoksi se muutti lakiesitystä siten, että lääninhallitus "huolehtimisen" sijasta "vastaa" talous- ja velkaneuvonnan riittävydestä (TaVM 16/2000 vp). VJL:n 59 §:n mukainen tuomioistuimen selonantovelvollisuus velvoittaa tuomioistuinta neuvomaan asiakasta. Säännöksen mukaan vahvistaessaan maksuohjelman tuomioistuimen on selostettava velalliselle velkajärjestelyn merkitys ja maksuohjelman laiminlyönnin seuraamukset sekä kiinnitettävä velallisen huomiota siihen, että uuden velan ottaminen, jota ei edellytetä maksuohjelmassa, voi vaarantaa velkajärjestelyn toteutumisen. Säännöksen voidaan katsoa implisiittisesti velvoittavan myös hakemuksia valmistelevaa tahoa eli velkaneuvoja. Oheista lainkohtaa tukee myös talous- ja velkaneuvojan eettisten ohjeiden 2.5-kohta, jonka mukaan velkaneuvojan on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa velallisena.

Kunnan rooli palveluntuottajana täsmentyy lain esitöissä. Lakia koskevassa valiokuntamietinnössä todetaan, että "kunnan osallistuminen talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämiseen on vapaaehtoista. Kunta ei ole velvollinen tekemään lääninhallituksen kanssa laissa tarkoitettua sopimusta. Jos kunta ei ole osapuolena missään talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä koskevassa sopimuksessa, lääninhallituksen on hankittava palvelut tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta."¹³⁴ Laki talous- ja velkaneuvonnasta

¹³³ Velallista avustavalla velkaneuvojalla voisi mahdollisesti olla oikaisuvaatimuksen ohella käytettävissään myös julkisista hankinnoista annettu laki (1505/1992). Lain 6 §:n mukaan "tarjouskilpailusta voidaan sulkea pois sellainen ehdokas tai tarjoaja, jolla ei voida katsoa olevan teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseksi." Markkinatuomioistuimen lain 9 §:n mukaan mm. poistaa hankintapäätöksen tai kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä. Puhevaltaa markkinatuomioistuimessa voivat käyttää 9 a §:n 1 momentin mukaan asianosainen (tarjouskilpailuun osallistunut henkilö) tai kauppa- ja teollisuusministeriö (jonka hallinnonalaan talous- ja velkaneuvonta kuuluu). Talous- ja velkaneuvoja voi, mikäli hänen piiriinsä kuuluvassa kunnassa saatavien perintää hoitava perintätoimisto menettelee epäasianmukaisesti, pyytää kauppa- ja teollisuusministeriötä panemaan kanteen vireille markkinatuomioistuimessa.

¹³⁴ TaVM 16/2000.

määrittelee, että lääninhallituksen kanssa tehtävässä toimeksiantosopimuksessa tulee sopia velkaneuvontayksikön toimialueesta, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista, palveluhenkilöiden määrästä, seurannan ja valvonnan toteuttamisesta, maksettavasta korvauksesta, sopimuksen voimassaolosta sekä irtisanomis- ja purkamissäännöksistä. Muita sovittavia asioita ovat esimerkiksi lomajärjestelyt ja koulutusasiat. Jos sopimuksen tulkinnassa syntyy erimielisyyksiä, ratkaistaan ne lain mukaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Selvitellessään keinoja kuluttajaneuvonnan uudelleen järjestämiseksi kauppa- ja teollisuusministeriö harkitsi yhtenä vaihtoehtona talous- ja velkaneuvonnan kaltaista hallintosopimusmallia, jossa valtio vastaa toiminnan kustannuksista ja lääninhallitukset toiminnan järjestämisestä. Työryhmämietinnössä vaihtoehto ei saanut kannatusta.

”Sopimusneuvottelut (lääninhallituksen ja kunnan välillä talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä) vievät paljon aikaa ja sopimuksen sisällöllinen muuttaminen on hankalaa. Kuluttajavirastolle ja lääninhallituksille aiheutuu merkittävästi lisätehtäviä sopimusmenettelyiden ja toiminnan seurannasta. Toiminnan seuranta on vaikeaa ja pitkälti riippuvainen kuntien aikatauluista. Myös seurantatietojen luotettavuus on ollut kirjavaa, koska kunnissa käytetään erilaisia asiahallinnan tietojärjestelmiä. Tämä järjestelyvaihto ei poistaisi kuluttajaneuvonnan saatavuuden ja laadun epätasaisuutta. Nykyiset talous- ja velkaneuvonnan palvelualueet poikkeavat toisistaan paljon eri lääneissä ja palvelujen saavutettavuus on kirjavaa. Tämän järjestelyvaihtoehdon vaarana on, että samat ongelmat siirtyisivät kuluttajaneuvontaan. Talous- ja velkaneuvonnan ja kuluttajaneuvonnan tarpeet ovat erilaisia. Kuluttajaneuvontapisteissä asioivat henkilökohtaisesti vain harvat kuluttajat, kun taas talous- ja velkaneuvonnassa tarvitaan useammin henkilökohtaista asiointia.”¹³⁵

EU-sopimuksessa määritelty subsidiariteettiperiaate eli toissijaisuusvaatimus korostaa jäsenvaltiolle hajautetun päätöksenteon tärkeyttä.¹³⁶ Kansallisella tasolla, ainakin Suomessa, suunta on pikemmin päinvastainen.

Velkaneuvonta on useissa kunnissa liitetty sosiaali- ja terveystoimen hallinnonalaan, vaikka laki ei tähän velvoita. Tämä on nimenomaisesti todettu myös KTM:n julkaisussa 11/2004. Järjestely on kuitenkin tarkoituksenmukainen, koska neuvonnan korjaavan luonteen vuoksi velkaneuvojan asiointi sosiaaliviranomaisten kanssa on huomattavasti yleisempää verrattuna kanssakäymiseen esimerkiksi kuluttajaneuvojien kanssa. Joskus vaikuttaa siltä, että kukin viranomaisena sijoittaa velkaneuvonnan itsensä kannalta käyttökelpo-

¹³⁵ KTM-julkaisu 24/2006, liite 2, Muistio.

¹³⁶ Mäenpää 2001, s. 22.

poiseen "osastoon", ja velkaneuvontalaki antaa tähän mahdollisuuden. Esimerkiksi Lahdessa velkaneuvontapalvelu on kunnan sosiaalitoimen päällikköviranhaltijoiden taholla mielletty kunnan sosiaalitoimen hallinnonalaan kuuluvaksi toiminnaksi. Velkaneuvojat ovat kaupungin muun sosiaali- ja terveystoimen henkilöstön ohella saaneet ohjeistuksen, jossa lastensuojelulain (683/1983) 40 §:ä siteeraten annetaan ymmärtää, että myös velkaneuvoja on lain mukaan velvollinen tekemään ilmoituksen lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta. Katson, että velkaneuvonta ei muodollisesti kuulu kunnan sosiaalitoimen alaisuuteen. Myöskään lastensuojelulain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 252/2006 vp) ei nimenomaisesti mainita velkaneuvontaa ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaksi viranomaistahoksi. Mitä velkaneuvojiin tulee, lastensuojelulain ilmoitusvelvollisuus vastaa lain 40 § 2 momentin mukaista jokaiselle kansalaiselle kuuluvaa harkinnanvaraista ilmoitusvelvollisuutta.¹³⁷ Velkaneuvontalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan Ruotsin velkajärjestelylaki (skuldsaneringslag 1994:334) velvoittaa kunnat sosiaalitoimen puitteissa tai muutoin antamaan neuvoja ja ohjeita velkaantuneille. Norjassa puolestaan velkaneuvonnasta säädetään sosiaalilainsäädännössä, jossa kunnat velvoitetaan antamaan taloudellista neuvontaa vaikeasti velkaantuneille yksityishenkilöille.¹³⁸

Ulosottoasetuksen 6 § indisoi omalta osaltaan velkaneuvojan roolia julkisen tehtävän hoitajana. Säännös koskee velallisen oikeutta saada todistus ulosottorekisteristä (ulosottolista) suorittemaksutta, mikäli hän asioi velkaneuvontalaissa (713/2000) tarkoitetun talous- ja velkaneuvojan kanssa. Mäenpään mukaan julkisuuslain (621/1999) ja hallintolain (434/2003) viranomaiskäsite on tarkoitettu laajaksi, jolloin viranomaisella tarkoitetaan kaikkia julkisen organisaation, erityisesti valtion ja kuntien toimielimiä.¹³⁹ Velkaneuvonta-toiminta perustuu yleensä hallintolain 3 §:n tarkoittamaan hallintosopimukseen. Jos yksityinen palveluntarjoaja huolehtii palveluista, velkaneuvontaan on sovellettava hallintolain 2.3 §:ä, jonka mukaan "tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä". Hallintolaki on luonteeltaan toissijainen laki, jota sovelletaan, ellei erityislaissa toisin säädetä. Velkaneu-

¹³⁷ "Jos sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutoimen, poliisitoimen tai seurakunnan palveluksessa taikka luottamustoimessa oleva henkilö on virkaa tai tointa hoitaessaan saanut tietää ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta, hänen on ilmoitettava asiasta viipymättä sosiaalilautakunnalle" (40.1 §). "Myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä tällaisen ilmoituksen" (40.2 §). Käytännössä lain 1 momenttia on tulkittu siten, että viranomaisen on tehtävä ilmoitus salassapitosäännösten estämättä. Kyseinen ongelmatilanne pyritään poistamaan lakimuutoksella.

¹³⁸ HE 37/2000 vp.

¹³⁹ Mäenpää 2003, s. 73.

voja on siten velvollinen noudattamaan toiminnassaan hallintolain menettelytapoja, toteuttamaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu on 1.1.2006 voimaantulleen rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005) mukaan organisoitu samalla tavoin kuin talous- ja velkaneuvonta. Sovittelutoiminnan ylin johto ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle lääninhallituksen vastatessa palveluiden saatavuudesta pääasiassa kuntien kanssa tehtävien sopimusten perusteella. Malli saattaa soveltua sovittelutoimintaan paremmin verrattuna talous- ja velkaneuvontaan muun ohella sen vuoksi, että rikos- ja riita-asioiden sovittelun toimenkuva on tarkemmin rajattu verrattuna talous- ja velkaneuvontaan. Esimerkiksi oikeusapulain 6.2 §:n 3-kohdan veroja ja julkisia maksuja koskeva rajaus voi tuoda asiakkaita velkaneuvontaan, jolloin velkaneuvojan, muun ohella yleisluontoisesta velkaneuvontalaista johtuen, on vaikea kieltäytyä hoitamasta asiaa. Myös oikeusaputoimistojen ruuhkainen työtilanne, joka seikka on todettu edellä selostetun KTM:n julkaisun 24/2006 liite-osiossa, saattaa vaikuttaa velkaneuvonnan asiakasmääriin.

8.2. Velkaneuvonnan viranomaisasema julkisuuslain perusteella

Viranomaistoiminnan julkisuus, joka on yksi hyvän hallinnon osatekijöistä, kattaa suppeamman alueen verrattuna hallintolain soveltamisalaan. Julkisuuslaki syrjäyttää erityislakina hallintolain ja lain tarkoittama viranomainen on valtion ja kunnan viranomaisten ohella julkista tehtävää hoitava yhteisö, laitos, säätiö ja yksityinen henkilö tilanteessa, jossa *yhteisö tai henkilö käyttää julkista valtaa* (4.2 §). Esimerkkinä julkisuuslain tarkoittamasta viranomaistoiminnan rajanvedosta tuotiin lakia koskevassa hallituksen esityksessä esiin Suomen Kuntaliitto, joka mainitaan noin 50 säännöksessä organisaationa, jota on kuultava tai joka ilmoittaa edustajansa tiettyyn elimeen. Hallituksen esityksen mukaan yksistään se, että yhteisöä on lain tai asetuksen mukaan kuultava tai että yhteisö asettaa edustajan tai tekee ehdotuksen toimielimen jäseneksi, ei tuo yhteisön asiakirjoja julkisuuslain soveltamisalaan.¹⁴⁰ Esimerkkinä yksityisen hoitamasta julkisesta tehtävästä voidaan mainita holhoustoimilain (442/1999) 5 §:n tarkoittama yksityishenkilö, joka täysi-ikäisen edunvalvontatehtävää hoitaessaan toimii julkisessa tehtävässä ja käyttää myös julkista valtaa tehdessään päämiestään koskevia oikeustoimia.

¹⁴⁰ HE 30/1998 vp.

Julkisuuslaki velvoittaa velkaneuvoja, mutta velkaneuvontalaki ja sen esityöt eivät anna vastausta, seuraako velvoittavuudesta viranomaisstatusta. Velkaneuvontalain 9 §:n mukaan talous- ja velkaneuvontapalvelua antavan henkilön salassapitovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Julkisuuslain tarkoittama salassapitovelvollisuus kattaa myös henkilöt, jotka toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai jotka ovat toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa. Laki koskee näin ollen myös kunnan tai lääninhallituksen kanssa sopimuksen tehnyttä yksityistä palvelun tuottajaa tai tämän palveluksessa olevaa henkilöä.¹⁴¹ Julkisuuslain edeltäjä, laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951) määritteli 2.3 §:ssä viranomaisen "valtion, kunnan ja kirkollisen ynnä muun itsehallintoyhdyskunnan viranomaisiksi, niihin luettuna myös julkisoikeudelliset kokoukset, edustajistot, valiokunnat, lautakunnat, toimikunnat ja komiteat viran- ja toimenhaltijoiheen". On katsottava, että vanha asiakirjajulkisuuslaki koski myös talous- ja velkaneuvontaa, koska ennen velkaneuvontalain säätämistä velkaneuvonta oli järjestetty toimikuntamallin mukaisesti.

Hallinnon läpinäkyvyyden kannalta on vaikea perustella, minkä vuoksi velkaneuvonta on suljettu pois viranomaiskäsitteen piiristä, mutta esimerkiksi valtion liikelaitokset kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. "Liiketoimintaan liittyvä asiakirjamateriaali ei markkinatalouden järjestelmän toimimiseksi voi olla sen julkisempaa kuin samalla toimintalohkolla toimivien yksityisten yritystenkään, jotta kilpaileva yritys ei julkisuuslakiin vedoten voisi saada liikesalaisuuksiksi luokiteltavaa aineistoa itselleen."¹⁴² Kuusikon mukaan liikelaitosten valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa voidaan kuitenkin tehdä periaatteellisia kannanottoja, joilla voi olla huomattavia vaikutuksia yhteiskunnassa.¹⁴³ Ongelma ratkaistiin kirjamalla valtion liikelaitokset julkisuuslain 4 §:n viranomaiskäsitteen piiriin ja suojaamalla liikesalaisuudet salassapitosäännöksin.

Kysymykseen, onko velkaneuvoja voimassaolevan julkisuuslain tarkoittama viranomainen, saadaan puheena olevan lain mukaan vastaus sen seikan perusteella, voiko velkaneuvoja puuttua yksityisen oikeusasemaan joko päätöksiä tekemällä tai tosiasiallisella toiminnalla. Sen sijaan rikos- ja riita-asioiden sovittelu on julkisuuslain tarkoittamaa viranomaistoimintaa. Sovittelusta säädettyä lakia (1015/2005) koskevassa hallituksen esityksessä tode-

¹⁴¹ HE 37/2000 vp, Yksityiskohtaiset perustelut 9 §, jossa myös todetaan, että asian (yksityisyyden suojan) merkittävyyden vuoksi on pidetty tarpeellisena ottaa lakiehdotukseen salassapitovelvollisuutta koskeva viittaussäännös.

¹⁴² Kuusikko 1993, s. 213.

¹⁴³ Kuusikko 1993, s. 213.

taan, että julkisuuslain soveltaminen sovittelutoimintaan merkitsisi, että sovittelutoimistot kuuluisivat julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin.¹⁴⁴ Sovittelulain (1015/2005) 20 §:ssä määrätään julkisuuslain soveltuvan kokonaisuudessaan sovittelutoimintaan. Lisäksi laissa delegoidaan asiakirjan luovuttamista koskeva päätäntävalta sovittelun vastuuhenkilölle.

Sananvapautta ja julkisuutta koskeva PeL:n 12.2 § ei täsmennä viranomaiskäsitettä, vaan tarkempi määrittely on jäänyt laintasoisten säännösten varaan. Toisaalta oikeusturvaa säätelevä PeL 21 § korostaa muun ohella käsittelyn julkisuutta, mikä liittyy lainkäytön ja hallinnon läpinäkyvyyteen. Jos kansalainen haluaa saada tiedon esimerkiksi velkaneuvojan ja viranomaisen kirjeenvaihdosta, joka ei sisällä salassa pidettäviä tietoja, velkaneuvoja voisi kieltäytyä luovuttamasta asiakirjaa vetoamalla viranomaisstatuksen puuttumiseen. Tietoa haluavan on tällöin pyydettävä asiakirjaa toiselta osapuolelta edellyttäen, että tämä osapuoli mahtuu julkisuuslain 4 §:n tarkoittaman viranomaiskäsitteen rajoihin.¹⁴⁵ Konfliktitilanteessa tuomioistuin voi PeL 106 §:n perusteella jättää soveltamatta lain säännöksen, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan suosituksen mukaan viranomaistoiminnan julkisuutta koskevien erityissäännösten tarpeellisuus tulisi arvioida uudelleen julkisuusperiaatteen edellyttämillä tavoilla. Samassa yhteydessä tulee eri ministeriöiden hallinnonaloilla painottaa mahdollisesti jäljelle jäävien erityissäännösten soveltamisperiaatteissa perusoikeusmyönteistä tulkintaa sekä pitäytymistä erityissäännöksiin supistavassa tulkinnassa.¹⁴⁶

8.3. Lakisäätöinen/tosiasiallinen monopoliasema viranomaiskäsitteen määrittäjänä

Asiakkaan tosiasiallinen riippuvuussuhde julkisyhteisöön ja siitä seuraava monopoliasema voi perustella viranomaisen ominaislaatuun liittyvän valtaelementin olemassaoloa. Kansa-

¹⁴⁴ HE 93/2005 vp, s. 23.

¹⁴⁵ *Viranomaisilla* tarkoitetaan 4 §:n mukaan: 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia; 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä; 3) valtion liikelaitoksia; 4) kunnallisia viranomaisia; 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla; 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia; 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa; 8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä. Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.

¹⁴⁶ Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2005, OM:n julkaisu 2005:12, s. 38.

laisen valinnanvapaudelle on olemassa oikeudellisia ja tosiasiallisia rajoituksia, mistä seuraa, että julkisen vallan käyttö hallinnossa ei ole on/off-ilmio, vaan sillä on aste-eroja. Yhtenä toimintaan mahdollisesti liittyvän julkisen vallan käytön poissulkevana kriteerinä on pidetty sitä, että samankaltaista aktiviteettia voivat harjoittaa myös yksityiset tahot, kuten kansalaisjärjestöt. Kuusikon mukaan kriteeri ei ole sovellettavissa neuvontatoimintaan, koska aina on löydettävissä taho, joka voi harjoittaa viranomaisen harjoittaman tosiasiallisen, aineellisen tai menettelyllisen neuvonnan kanssa rinnastettavissa olevaa neuvontatoimintaa.¹⁴⁷

Edellä selostetusta Tuorin maksuperustelakia koskevasta artikkelista ilmenevin tavoin julkisen vallan käyttö on voimakkaimmillaan ensimmäisessä ryhmässä ("asteessa"), johon Tuori luokittelee verot ja rangaistusluonteiset seuraamukset. Toiseen ryhmään kuuluvat maksuperustelain mukaiset maksut, joissa oikeussubjekti saa suoritteen maksamalla oikeuden, jota tällä ei ilman suoritteen maksamista olisi. Puheena olevia maksuperustelain tarkoittamia julkisoikeudellisia suoritteita ovat esimerkiksi passi, ajokortti ja liikennelupa.¹⁴⁸ Kolmannessa ryhmässä ovat kuntien lakisääteiset palvelut, joita ei hinnoitella liikeluonteisesti perusteiden perusteella. On myös olemassa pakollisista kunnallisista palveluista perittäviä maksuja, jotka eivät ole maksuperustelain tarkoittamia julkisoikeudellisia suoritteita, esimerkiksi jätehuoltomaksu. Neljänteen ryhmään kuuluvat muut mahdolliset suoraan ulosottokelpoiset julkisyhteisöjen saamiset.

Tuori viittaa kolmannessa ryhmässä yksinomaan kunnan lakisääteisiin palveluihin. Talous- ja velkaneuvonnan viranomaisasema perustuu hallinnossa melko ainutlaatuisen hallintosopimusrakennelmaan, minkä vuoksi ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta, kuuluuko talous- ja velkaneuvonta kunnan vai valtion hallinnon alaisuuteen. Eräinä suuntaantavina kriteereinä voidaan pitää alla olevia edellytyksiä.

Tuori on väitöskirjassaan¹⁴⁹ tuonut esiin rajanvedon ongelmallisuuden kunnallisten elinten ja valtiollisten, komiteatyypisten organien välillä. Rajatapauksissa erottelu voidaan tehdä seuraamalla Modeenin aset-

¹⁴⁷ Kuusikko 2000, s. 264.

¹⁴⁸ Eräänlainen välimuoto ja julkisoikeuden "epävarsinainen muutosäännös" on esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 148 §:n mukainen rakennustuotteen tyyppihyväksyntä ja päätökseen liittyvä suorittemaksu. Valmistajan ei ole pakko hakea ympäristöministeriöltä tyyppihyväksyntää tuotteelleen, mutta hyväksynnän hakematta jättäminen saattaa tehdä elinkeinotoiminnan mahdottomaksi. Rakennuttaja yleensä suosii rakennuslupaa hakiessaan rakennustuotteita, jotka varmuudella täyttävät lupaviranomaisen edellyttämät turvallisuusvaatimukset.

¹⁴⁹ Tuori 1983, s. 2.

tamia kriteereitä. Relevantteja kysymyksiä Modeenin mukaan ovat: voidaanko lautakunnan tehtäviä joissain olosuhteissa alistaa kunnanhallituksen tai muun kunnallisen elimen hoidettaviksi, säännelläänkö lautakunnan toimintaa kunnallisina säännöksiin, millaisesta lautakunnan toiminnasta kunta voidaan saattaa taloudelliseen vastuuseen ja onko lautakunnan toimiala yhteneväinen kunnallisen toimialajaon kanssa. Muodollisten seikkojen osalta tulee epäselvissä tapauksissa kysyä, onko lautakunta kunnan asettama, ovatko jäsenet kokonaan tai enimmäkseen kunnan valitsemia, kuuluko joku lautakunnan jäsenistä myös kunnanhallitukseen, millaisissa tapauksissa kunta voi antaa määräyksiä lautakunnalle, maksaako kunta lautakunnasta aiheutuvat kustannukset tai maksaako kunta lautakunnan jäsenen palkkion luottamustoimesta.¹⁵⁰

Oheisilla kriteereillä on melko vähän kosketuspintaa velkaneuvojan työhön. Muodollisten seikkojen osalta on todettava, että velkaneuvojan nimityskirja tai työsopimus on tavallisesti kunnan sosiaalitoimessa olevan päällikköviranhaltijan allekirjoittama. Kolmanteen ryhmään kuulumista puoltavana seikkana voidaan pitää, että talous- ja velkaneuvontatoimi on muutamissa kunnissa järjestetty siten, että kyseisistä palveluista huolehtiminen muistuttaa kunnan erityistoimialaan kuuluvia palveluita.

8.4. Kielilain mukainen viranomaiskäsite

Kielilaki (423/2003) on ainoa säädös, jonka viranomaiskäsite kattaa selkeästi myös talous- ja velkaneuvonnan. Lain 25 §:n mukaan ”mitä tässä laissa säädetään viranomaisista, koskee annettavan palvelun osalta yksityisiä yhtiöitä, järjestöjä ja säätiöitä sekä henkilöitä, jotka viranomaisen toimeksiannosta tarjoavat palvelua yleisölle”. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan ”yksilön näkökulmasta kielellinen palvelu ei saa heiketä sen takia, että viranomaiset ostavat palvelua yksityisiltä”.¹⁵¹ Lainsäätäjät tai viranomaiset ei voi kiertää kielilain velvoitteita uskomalla julkisia tehtäviä tai julkisen vallan käyttöä yksityisille tahoille. Kielilain esitöissä lausuttu, yksilön näkökulmaa korostava kannanotto voi hallinnon monimutkaistuessa muodostua tärkeäksi soveltamisohjeeksi esimerkiksi hallinnon henkilöstön vastuukysymyksiin liittyvissä ongelmatilanteissa.

8.5. Hallintosopimukseen liittyviä ongelmatilanteita

Hallintosopimukset ovat yksi esimerkki hallinnossa tapahtuneista muutoksista. Talous- ja velkaneuvonnasta annettuun lakiin perustuva sopimus lääninhallituksen ja kunnan välillä

¹⁵⁰ Modeen 1963, s. 37-53.

¹⁵¹ HE 92/2002 vp, s. 89.

velkaneuvonnan hoitamisesta on hallintosopimus. Muita esimerkkejä hallintosopimuksista ovat kuntien tekemät maankäyttösopimukset, jossa kunta sitoutuu kaavoittamaan tietyn alueen rakennuttajaa varten. Pitkään jatkunut käytäntö kuntien ja rakennuttajien kanssa kirjattiin vuonna 2003 maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 12 a luvun menettelysääntöksiin. Edellisessä tilanteessa sopimukseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan lain mukaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Jälkimmäiseen sopimustyyppiin liittyvät ongelmatilanteet käsitellään uuden lainsäädännön myötä valitusasioina hallinto-oikeudessa. Aiemmin ongelmatilanteita voitiin käsitellä sopimusrikkomuksena yleisessä tuomioistuimessa.

Mäenpään mukaan hallintosopimukset istuvat huonosti virkamieshallintoperiaatteen ideoihin *legitiimiydestä, kontrolloitavuudesta, julkisuudesta, kansalaisen oikeusturvasta, yhdenvertaisuudesta ja vaikutusmahdollisuuksista*. On kuitenkin parempi tunnustaa olemassa oleva tilanne sen sijaan, että neuvotteluihin perustuvat herrasmiessopimukset ja välipuheet siirtyvät vain entistä vähemmän julkisiin, hallinnon epämuodollisiin valmistelu ja suunnitteluvaiheisiin.¹⁵² Mäkinen katsoo, että julkisia tehtäviä ja julkisen vallan käyttöä koskevat sopimukset voitaisiin mieltää hallinnolliseksi valmisteluksi taikka toimeenpanoksi, vaikka tämä tapahtuisi sopimuksen muodossa. Muoto ei ratkaisisi vaan toiminnan sisältö.¹⁵³

Hallintosopimusmallin mukaan järjestetty julkinen palvelu saattaa velkaneuvonnassa muodostua ongelmalliseksi esimerkiksi esiintymiskiellon yhteydessä. Joskus asiakkaalla on tapaamisessa mukana tukihenkilö ja yleensä nämä henkilöt myös ymmärtävät roolinsa. Asiamiehen käyttö on harvinaista, mutta ei kuitenkaan tavatonta velkaneuvonnassa. Myös velkaneuvonnassa voi aktualisoitua tilanne, jossa asiakkaan (velallisen) asiamies saattaa toimillaan haitata asian käsittelyä velkaneuvonnassa. Velkaneuvontalaki ei anna vastausta, kuka voi määrätä asiamiehelle hallintolain 12.2 §:n perusteella esiintymiskiellon, mikäli hän osoittautuu sopimattomaksi hoitamaan tehtävänsä. Kriteereitä asiamiehen epäsopiuudelle voivat olla esimerkiksi asiamiehen rikostuomio, eturistiriita tai häiriköivä käyttäytyminen.

¹⁵² Mäenpää 1985, s. 188-189.

¹⁵³ Mäkinen 2001, s. 80.

Kyseisestä säännöksestä on niukasti oikeuskäytäntöä, kuten Hautamäki artikkelissaan toteaa.¹⁵⁴ Koska laissa ei ole mainintaa päätösvallasta, on katsottava, että vain viranhaltija, joka voi delegoidun päätösvallan nojalla olla osapuolena velkaneuvontalain tarkoittamassa kunnan ja lääninhallituksen välisessä hallintosopimuksessa, voi velkaneuvojan esityksestä määrätä asiamiehelle esiintymiskiellon. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:n forum-säännöksen mukaan valitustie määräytyy ensisijaisesti sen mukaan, missä tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Hautamäki katsoo olevan hallintolain tarkoituksen mukaista, että asiamiehen lisäksi myös päämiehellä tulee olla oikeus valittaa kieltopäätöksestä.¹⁵⁵

Mikäli lääninhallitus tai kunta on tehnyt sopimuksen talous- ja velkaneuvontapalveluiden hoitamisesta yksityisen palveluntarjoajan kanssa, tilanne muodostuu ongelmalliseksi. Perustuslain 124 §:n mukaan viranomaiselle kuuluvaa päätösvaltaa voidaan delegoida ainoastaan lain nojalla. Lääninhallitukselle tai kunnalle ei ole laissa annettu toimivaltaa tehdä puheena olevia päätöksiä julkista tehtävää hoitavan yhteisön puolesta. Myös velkaneuvoja voi olla esiintymiskiellon kohteena. Esiintymiskiello sanktiona ulottuu vain siihen viranomaiseen, joka kiellon määrää. Kunnan viranhaltijoita sekä virkarikoksia koskevien lakimuutosten johdosta kyseinen sanktioluontoinen seuraamus saattaa olla ainoa mahdollinen keino reagoida velkaneuvojan menettelyyn asiamiestoimissaan.

Hallintosopimukseen liittyviä ongelmia saattaa myös tulla vastaan poikkeusoloissa. Kunnat ovat ulkoistaneet muiden palveluidensa ohella kriisitilanteessa oleellisia palveluja, kuten ruokahuoltoa, kuljetuksia, tietohallintoa ja teknisiä palveluita. Vain harvoissa tapauksissa sopimukseen on kirjattu pykälä kriisi- tai poikkeusolojen varalta.¹⁵⁶ Esimerkiksi suojelutyövelvollisuus työtaistelutilanteessa on kunnan virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 12.1 §:n mukaan ainoastaan viranhaltijoilla. Laillisuusvalvojat voivat puuttua sopimusten sisältöön huomautuksia tekemällä, mikäli sopimus ei turvaa kansalaisen perustuslaissa turvattuja oikeuksia.

¹⁵⁴ Hautamäki 2005, s. 3-4.

¹⁵⁵ Hautamäki 2005, s. 12.

¹⁵⁶ Etelä-Suomen Sanomat 26.11.2006.

9. Viranhaltija ja työsuhde

9.1. Julkisen vallan käyttö kunnan henkilöstön työsuhteen laadun määrittäjänä

Kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki (304/2003), jäljempänä viranhaltijalaki esitöineen pyrkii määrittämään julkisen vallan käytön ja tosiasiallisen hallintotoiminnan eroja. Uuden lain säätämällä ja kuntalain muutoksilla pyritään korostamaan virkamieshallintoperiaatetta myös kunnan hallinnossa. Myös jäljempänä selostettavat rikoslain virkarikoksia koskevat muutokset toimivat kimmokkeena muuttaa kunnallisia viranhaltijoita koskevaa lainsäädäntöä. Epäselvyyksiä julkisen vallan käytöstä ei ilmene, mikäli henkilö toimii tehtävässä, jossa hän voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella päättää yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta ja velvollisuudesta. Viranhaltijalakia koskevassa hallituksen esityksessä tuotiin esiin myös osittaisen virkavastuun käsite. Tällöin virkavastuu luodaan sinne, missä sitä ei muuten olisi.¹⁵⁷ Esimerkiksi edellä selostetut pankkivirkailijat tiettyjä laina-asioita käsitellessään, vakuutusyhtiöissä pakollisia vakuutuksia hoitavat henkilöt ja yksityislääkärit tiettyjä lausuntoja kirjoittaessaan voidaan tuomita virkavelvollisuuden rikkomisesta.¹⁵⁸ Hannuniemen mukaan muun muassa kyseisissä julkisoikeudellisissa yhteisöissä työtehtävät ovat pirstoutuneet kolmeen kategoriaan: julkisen vallan käyttö virkavastuulla, julkisen tehtävän hoitaminen OKa:n ja EOA:n valvonnassa sekä yksityisautonomi-
aan kuuluvat toimet.¹⁵⁹

Esittelyä ja delegoituun päätösvaltaan kuuluvia tehtäviä pidetään välillisenä julkisen vallan käyttönä. Vallankäyttö on välillistä myös silloin, kun kyseessä on ns. vastuullinen valmistelu: toimenpiteillä on merkittävä vaikutus julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä esimerkkinä vastuullisesta valmistelusta mainittiin tarkastajat.¹⁶⁰ Muun muassa rakennuslupa-asioihin liittyvät tarkastukset, joilla on merkittävä vaikutus hallinnossa tapahtuvaan päätöksentekoon. KKO:n ratkaisu 2001:2 käsittelee vastuullista valmistelua tarkastajan näkökulmasta, VahL:n 3:2.2:n ns. standardisäännöstä sekä eräänlaista ”käänteistä luottamuksensuojaa”.

”Rakennusvalvontaviranomaisten tehtäviin kuului tarkistaa, että rakennusluvassa asetetut ehdot täytetään. Rakennustarkastajalle oli esitetty rakentajan teettämä perustamistapalausunto. Rakennustarkastaja oli voinut todeta suunnittelutyön tältä osin suoritetuksi. Asiassa ei ollut

¹⁵⁷ HE 196/2002 vp, s. 9.

¹⁵⁸ Hannuniemi 1992, s. 288.

¹⁵⁹ Hannuniemi 1992, s. 290.

¹⁶⁰ HE 196/2002 vp, s. 77.

ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi voitu katsoa, että rakennustarkastajan olisi tullut kiinnittää erityistä huomiota insinööritoimiston suunnittelutyöhön. Tutkimuksen oli suorittanut tunnettu ja ammattitaitoiseksi havaittu suunnittelutoimisto.”

Ratkaisusta ilmenevän oikeusohjeen mukaan rakennustarkastaja voi lähtökohtaisesti luottaa hakijan hankkimiin selvityksiin, ellei erityisiä syitä ilmene. Rakennuksen perustuksiin ja rakennukseen tuli sittemmin vaurioita virheellisen pohjaratkaisun vuoksi. Edellä lausuttuihin perusteluihin viitaten oikeus katsoi, että ”kunnassa oli rakennusvalvontaa suoritettaessa, tehtävien laatu ja tarkoitus huomioon ottaen, noudatettu kohtuudella asetettavia vaatimuksia. Kunta ei siten ollut asiassa korvausvelvollinen”.¹⁶¹ Mitä julkishallinnon tilintarkastajiin tulee, näiden henkilöiden virkavastuusta tarkastustoimessaan säännellään erityislaissa (laki julkishallinnon ja –talouden tilintarkastajista 467/1999).

Myös velkaneuvonnan toimenkuvaan sisältyy piirteitä vastuullisesta valmistelusta, vaikka tehtävillä ei ole välitöntä yhteyttä julkista vallan käyttöä sisältävään päätöksentekoon hallinnossa. Poikkeuksena voidaan mainita sosiaalista luottoa koskevan hakemuksen valmistelu. Käytännössä asiakkaan on hyvin työlästä saada vaikeita velkaongelmiaan hoidetuksi ilman velkaneuvojan myötävaikutusta. Mahdollisen velkajärjestelyhakemuksen laatiminen oikeusministeriön vahvistamalle lomakkeelle liitteineen on usein mahdoton tehtävä asiakkaan yksin hoidettavaksi, koska velallisen ongelmat eivät yleensä ole yksinomaan rahasioista johtuvia. Sairaudet, uupumus, yksityiselämän ongelmat, konkurssi ja pitkään kestänyt ulosotto ovat seikkoja, jotka estävät mittaviin projekteihin ryhtymistä. Vaikkakin velkaneuvojan työnkuva muuttunee merkittävästi lähivuosien aikana, velkajärjestelyhakemusten valmistelu ei katoa neuvojan työstä.

Kuntalain muutoksen mukanaan tuomat työnantajan oikeudet muuttaa virkasuhteet työsuhteisiksi näkyvät kuntien henkilöstöä koskevissa tilastoissa suhdelukuna 35 % virkasuhteisia ja 65 % työsuhteisia.¹⁶² Kuntatyönantajalla ei ollut seurantatietoja lakimuutoksen vaikutuksesta velkaneuvojan oikeusasemaan. ”Virkasuhteremontti” on todennäköisesti sujunut ongelmitta, koska työntekijän palkkaus- eivätkä muutkaan edut muutu uuden työsuhteen myötä. Poikkeuksena viranhaltijalain 25 §, jonka perusteella liikkeen luovutuksen yhteydessä tapahtunut henkilöstön siirtyminen uuden, yksityisen työnantajan pal-

¹⁶¹ Suvianna Hakalehto-Wainio on kritisoinut KKO:n ratkaisua tapauskommentaarissaan LM 5/2001 mm. sen vuoksi, että rakennusvalvonta on pistokoeluontoista toimintaa ja kyseessä on maksullinen palvelu.

¹⁶² Kunnallisen työmarkkinalaitoksen lakimies Lauri Niittylän 5.9.2006 antama vastaus sähköpostitse tehtyyn tilastokyselyyn.

velukseen katkaisee virkasuhteen jatkuvuuden. Viranhaltijalla ei tällöin ole oikeutta vastustaa siirtymistä ja jäädä luovuttajan palvelukseen.¹⁶³ Viimeksi mainittu säännös voi koskea velkaneuvoja, koska velkaneuvontalain 3.2 §:n mukaan kunta voi huolehtia talous- ja velkaneuvontapalveluista myös hankkimalla ne tehtävien hoitamiseen sopivalta palveluntuottajalta.

Jos virkasuhdetta tarkastellaan siihen liittyvän julkisen luotettavuuden valossa, kuntalain 44 §:n muutos voi haitata velkaneuvontalain (713/2000) tavoitteiden toteutumista. Vaikka velkaneuvontalain ensisijaisena tarkoituksena oli kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden turvaaminen, lain pyrkimyksenä oli myös velkaneuvojen aseman vakiinnuttaminen viranomaisorganisaatiossa sekä suhteessa sidosryhmiin. Kuntalain muutosta ei valmisteluvaiheessa tarkasteltu taannehtivuuskiellon näkökulmasta luultavasti sen vuoksi, että sillä ei katsottu olleen vaikutusta henkilöstön taloudelliseen asemaan. Suomen perustuslaissa ei ole taannehtivuuskieltoa, mutta EY-oikeudessa taannehtivuuskielto johdetaan luottamussuojaperiaatteesta tai oikeutettujen odotusten suojan periaatteesta. Oikeutettujen odotusten periaatetta loukataan esim. silloin, kun EY:n toimielimet tekevät äkillisiä ja ennakkoimattomia muutoksia lainsäädäntöön ilman riittäviä siirtymäsäännöksiä.¹⁶⁴

9.2. Vastuullinen valmistelu

Viranhaltijalakia koskevassa hallituksen esityksessä välillistä julkisen vallan käyttöä ei ollut tarkoitus määrittää tyhjentävästi, vaan lain valmistelutöissä todettiin, että virkasuhde tulisi perustaa, vaikka julkisen vallan käyttöä esiintyisi vain vähäisessä määrin.¹⁶⁵ Velkaneuvonnan valmistelutehtäviä muistuttavia piirteitä sisältyy myös kunnan sosiaaliviranomaisen tehtäviin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 16 §:n perusteella. Sosiaaliviranomaisen tehtäviä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien avioeron liitännäsasioiden käsittelyssä voidaan pitää toimina, joilla on merkittävä vaikutus julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Kytkeä hallinnossa tapahtuvaan päätöksentekoon katkeaa, mutta jos julkinen valta käsitetään laajassa mielessä, ei liene epäselvyyttä sosiaaliviranomaisen roolin tärkeydestä.

¹⁶³ Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas 2006, s.44.

¹⁶⁴ Raitio 1997, s. 401.

¹⁶⁵ HE 196/2002 vp, s. 77.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva asia on ratkaistava lapsen etujen mukaisesti, eikä alaikäistä yleensä kuulla henkilökohtaisesti tuomioistuimessa. Suorittaessaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa avioeron liitännäisasiassa lapsen kuulemisen, sosiaalityöntekijä vaikuttaa käytännössä merkittävästi viranomaisen päätöksentekoon, vaikka lausunto ei sido tuomioistuinta.¹⁶⁶ Puheena olevaan tilanteeseen, jota voidaan pitää vastuullisena valmisteluna, ei otettu kantaa viranhaltijalakia koskevassa hallituksen esityksessä. Tavallisesti lausuntoja laativat sosiaaliviranomaiset toimivat myös tehtävissä, joihin liittyy päätöksentekoa tai oikeutta tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Tällöin ei tule rajanveto-ongelmia työ- ja virkasuhteen välillä. Sosiaaliviranomaisen menettelyyn lapsen huolto- ja tapaamislain (361/1983) 16 §:ä koskevissa asioissa sovelletaan erityislain puutteessa hallintolakia.¹⁶⁷

10. Taloudellinen vahinko

Vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta sekä 4 ja 6 §:ssä säädetyin edellytyksin kärsimyksestä. Milloin vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä, käsittää vahingonkorvaus hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Säännöksen mukaan (myös) julkisyhteisö voi joutua korvaamaan työntekijänsä aiheuttaman taloudellisen vahingon, vaikka henkilö ei tuomioistuimen näkemyksen mukaan käytä toimessaan julkista valtaa. Korvausvelvollisuus voi kuitenkin syntyä vain erityisen painavien syiden perusteella. Kuusikon mukaan erityisen painaviin syihin perustuvaa korvausvelvollisuutta koskevaa säännöstä on tarkoitettu sovellettavaksi vain harvoin.¹⁶⁸

Korkein oikeus on ennakkotapauksessaan 2005:141 (ään.) viitannut VahL:n 5 luku 1 §:än katsoen, että ei ole olemassa erityisen painavia syitä velvoittaa yhdistyksen hallitusta korvaamaan pelaajille aiheutunutta taloudellista vahinkoa, joka ei perustunut erityislakiin (yhdistyslaki) eikä sopimussuhteeseen. Tiivistelmän mukaan yhdistys (jäkiekkoseura) oli

¹⁶⁶ Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva asia on indispositiivinen riita-asia, jossa tuomioistuin ei ratkaisua tehdessään voi pitäytyä yksinomaan asianosaisten esittämiin lausumiin ja todisteluun, vaan se on velvollinen viran puolesta selvittämään asian ratkaisun kannalta relevantit seikat.

¹⁶⁷ OTT Maija Auvinen on vuonna 2006 ilmestyneessä väitöskirjassaan käsitellyt sosiaaliviranomaisen roolia lapsen huolto ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa (Auvinen, Maija; Huoltoriidat tuomioistuimissa, Helsinki 2006).

¹⁶⁸ Kuusikko 2000, s. 556.

maksukyvyttömyydestään huolimatta jatkanut toimintaansa ja jättänyt seuraan sopimussuhteessa olleiden pelaajien sopimuksen mukaiset eläkevakuutusmaksut osaksi maksamatta.

KKO:n mukaan "asiallisia perusteita ei ole myöskään sille, että yhdistyksen hallituksen jäsen olisi yhdistykseen kohdistuvan yleisen huolellisuusvelvollisuutensa nojalla vastuussa yhdistyksen sopimusvelvoitteiden laiminlyönnistä kolmannelle aiheutuneista vahingoista ja että hallituksen jäsenen yhteisöoikeudellinen vastuu siten ulkopuoliseen nähden olisi tältä osin yhdistyksessä ankarampaa kuin muissa yhteisöissä."

KKO:n ratkaisusta 2005:141 on aiheellista mainita, että kaksi eri mieltä olevaa jäsentä olisivat päätyneet korvauksenhakijalle myönteiseen ratkaisuun VahL:n 5:1:n perusteella. Enemmistön kielteinen päätös ilmeisesti perustui näkemykseen vahingonkorvauslain tois-sijaisuudesta: erityislain vastuuta rajoittavia säännöksiä ei voida kiertää ajamalla kannetta VahL:n perusteella.¹⁶⁹

Sen sijaan KKO:n ratkaisu 1992:44 perustui erityiseen huolellisuusvelvollisuuteen. Tapauksessa asianajaja aiheutti perillisille vahinkoa pesänjakajan toimessaan laiminlyömällä testamentin lainvoimaisuuden selvittämisen. KKO korosti perusteluissaan asianajajan roolia julkista luottamusta herättävässä asemassa, minkä johdosta hänellä oli erityinen velvollisuus toimia tunnollisesti. Vaikka asianajajan ei näytetty menetelleen vilpillisesti pesänjakajan toimessaan, KKO katsoi, että on olemassa vahingonkorvauslain tarkoittamia erityisen painavia syitä velvoittaa asianajaja korvaamaan perillisille aiheuttamansa taloudellinen vahinko.¹⁷⁰

Myös ratkaisussa 2005:105 KKO katsoi, että korvausvelvollisuudelle on olemassa VahL:n 5:1:n tarkoittamia erittäin painavia syitä. Tapauksessa mallioikeuden haltija oli lähettänyt kilpailevan tuotteen jälleenmyyjille kirjeen, jossa väitettiin kilpailevan tuotteen loukkaavan mallioikeutta ja kiellettiin mallioikeutta loukkaava toiminta. Jälleenmyyjä uhattiin oikeustoimilla, minkä vuoksi myyjät lopettivat välittömästi niiden haravoiden myymisen, joiden väitettiin loukkaavan mallioikeuden haltijan oikeutta. Sittemmin Helsingin hovioikeus katsoi, että yhtiön mallioikeutta ei ole loukattu. Yhtiön mallioikeussuojaa loukkaaviksi väitettyjen haravien myynti oli pysähtynyt lähes kolmen vuoden ajaksi, mistä aiheutui jälleenmyyjille ja valmistajalle vahinkoa. KKO piti mallioikeuden haltijan reagointia ylimitoitettuna sekä sopimattomana menettelynä elinkeinotoiminnassa.

¹⁶⁹ Hemmo 1998, s. 330.

¹⁷⁰ Kuusikko 2000, s. 557.

KKO:n erityisen painaviin syihin perustuvan ratkaisukäytännön perusteella on vaikea enustaa, voisiko kyseinen korvausvastuu aktualisoitua velkaneuvojen kohdalle ja voitaisiinko esimerkiksi velkaneuvojen eettisiä ohjeita käyttää mittapuuna arvioitaessa velkaneuvojan huolellisuutta. Erityisen painaviin syihin perustuvaa vahingonkorvauslain säännöstä sovelletaan pidättyvästi. Toisaalta velkaneuvontalaki yleisluontoisuudessaan ei säätele vastuukysymyksiä, minkä vuoksi vahingonkorvauslain koko "arsenaali" on käytettävissä, jolloin tuomitsemiskynnys saattaa madaltua. Vahingonkorvausoikeudenkäyntiin liittyvä kuluriski huomioiden oikeudenkäyntiin ryhdytään yleensä vain huomattavien varallisuusintressien kyseessä ollessa. Erityisesti sosiaalihuollon alueella varallisuuden menetykset voivat esimerkiksi virheellisen neuvonnan seurauksena olla asiakkaan tulotasoon nähden suuria, mutta oikeusprosessin kuluihin nähden pieniä, minkä vuoksi tämäntyyppiset kanteet julkisyhteisöjä vastaan ovat harvinaisia.¹⁷¹

11. Neuvontavelvollisuus

11.1. Yleistä

Viranomaisen antama neuvonta jaetaan pääsääntöisesti aineelliseen ja menettelylliseen neuvontaan. Kumotun hallintomenettelylain esitöiden mukaan viranomaisen antaman neuvonnan tulee rajoittua menettelykysymyksiin, jolloin asianosaisen oikeussuoja tulee turvatuksi viranomaisen itseoikaisukeinojen sekä menetetyt määrärajan palauttamisen avulla.¹⁷² Muun muassa edellä lausutuilla perusteilla hallinnolliseen neuvontaan ei katsottu liittyvät merkittäviä juridisia ongelmia. Aineelliseen neuvontaan kuuluvien asianajollisten tai taktisten neuvojen antamisen ei katsota kuuluvan virkatoiminnan piiriin, koska puheena olevien kysymysten käsittely vaarantaa toimihenkilön puolueettomuuden muihin hallinnossa asioiviin henkilöihin nähden.¹⁷³

EOA on ottanut kantaa neuvontavelvollisuuteen muun muassa ratkaisussa dnro 33/4/03.

A kertoi saaneensa 13.2.2000 Kelalta ilmoituksen sairauspäivärahaoiden päättymisestä. Jättäessään eläkehakemuksiaan Kelan toimistoon hän kertoi tiedustelleensa virkailijalta, mistä hän saa rahaa, kun oikeus sairauspäivärahaan on päättynyt, mutta sairausloma jatkuu. A:n kertoman mukaan virkailijan vastaus oli: "Ei ainakaan täältä". A kertoi

¹⁷¹ Kuusikko 2000, s. 698.

¹⁷² Kuusikko 2000, s. 443

¹⁷³ Mattila 2004, s. 60

saaneensa tiedon mahdollisuudestaan saada työttömyysetuutta työterveyslaitoksen sosiaalityöntekijältä toukokuussa 2000. Hän ilmoittautui työvoimatoimistoon työnhakijaksi 23.5.2000. A:n mukaan neuvonnan laiminlyönnistä seurasi hänelle 6000 €:n taloudellinen menetys. KELA:n mukaan A:n asiassa on kuitenkin merkitystä sillä, että A:lla oli työkyvyttömyyseläkehakemusta jättäessään voimassa oleva työsuhde, jonka päättymisestä ei ollut käyty keskustelua. Koska suullisia keskusteluja ei dokumentoitu, oikeusasiamies ei katsonut virkailijan menettelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta olisi EOA:n mukaan kuitenkin ollut asianmukaista ohjata A työvoimatoimistoon.

EOA kiinnitti ratkaisussaan huomiota seikkaan, että neuvontavelvollisuus ja vastuu virheistä saattavat aktualisoitua tilanteessa, jossa on kyse viranomaisen toimialaan kuuluvasta neuvonnasta (hallintolaki 8.2 §). Työmarkkinatuen maksaminen kuului KELA:n toimialaan. Ratkaisun perusteella voidaan myös havaita, että aineellista ja menettelyllistä neuvontaa on joskus vaikea erottaa toisistaan. EOA:n ratkaisujen perusteella Mattila on korostanut dokumentoinnin tärkeyttä viranomaisen antaman neuvonnan yhteydessä. Kun on kysymys suurista asiakasmassoista, ei voida kuitenkaan edellyttää, että jokaisesta puhelin keskustelusta tehdään muistio.¹⁷⁴

Todennäköisesti näyttökysymysten ongelmattomuus oli yksi merkittävimmistä seikoista, joiden vuoksi KKO ennakkoratkaisussaan 1989:50 velvoitti valtion korvaamaan paluumuuttoa suunnitteleville henkilöille työvoimaneuvojan antamien tietojen virheellisyydestä aiheutuneen vahingon. Viranomainen oli käynyt kirjeenvaihtoa asianosaisten kanssa ja antanut neuvoja omaan toimialaansa kuuluvista asioista sekä voimassaolevan lain sisällöstä. Tiedot olivat KKO:n perustelujen mukaan laadultaan ja tarkoitukseltaan sellaisia, että työvoimaneuvojan katsottiin käyttäneen neuvontatoimessaan julkista valtaa. Ratkaisun perusteella saattaa olla mahdollista, että velkaneuvoja, antaessaan kirjallisessa muodossa tietoja toimialaansa kuuluvista asioista, joutuu korvausvastuuseen antamistaan neuvoista.

Puronen pitää Verotus-lehdessä julkaistussa artikkelissaan neuvontaa tärkeänä apuvälineenä verotuksen toimittamisessa. Kirjoittaja suhtautuu esimerkiksi sähköpostitse annetuissa viranomaisen kannanotoissa epäillen varaumiin, joissa ilmoitetaan, että lausuma ei ole viranomaista sitova kannanotto. Kuitenkin hän katsoo, että luottamuksensuojan poistavan klausuulin liittäminen sähköpostitse annettuun vastaukseen on parempi vaihtoehto verrattuna neuvonnasta pidättymiseen luottamuksensuojan ja siitä mahdollisesti seuraa-

¹⁷⁴ Mattila 2004; s. 87.

van korvausvastuun pelossa.¹⁷⁵ Salassapitosäännösten vuoksi Puronen katsoo, että verohallinnon käytössä olevaa sähköpostia ei tulisi lainkaan käyttää asiakkaan yksilöityyn veroneuvontaan, vaan lähinnä yleisluontoisiin tiedusteluihin vastaamiseen.¹⁷⁶ Vastaavanlainen ongelma liittyy myös velkaneuvonnan käytössä oleviin sähköposteihin, jotka ovat yleensä kunnan osoitteita ja joihin ei liity teknisiä valmiuksia tietoturvalliseen sähköiseen asiointiin.

Viranomaisen antaman neuvonnan laajuuden osalta Puronen viittasi eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomukseen vuodelta 1997. ”Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa se, että viranomaiset neuvovat hallinnon asiakkaita toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kysymys ei ole asianajollisten neuvojen antamisesta, vaan lähinnä siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia ihmisillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi.” Viranomaisen tulee kuitenkin mahdollisuuksiensa mukaan *tiedottaa* alaansa kuuluvista aineellisista säännöksistä.¹⁷⁷ Hallintolakia suppeasti tulkiten menettelyneuvonta oikeudellisena veloitteena on ainakin katsottava julkisen vallan käytöksi. Julkisen vallan käyttö tulee niin ikään arvioitavaksi tilanteessa, jossa neuvontatoiminta on saanut pakottavan luonteiseksi katsottavan vaikutelman yksilön käsityksissä. Viranomaisen mahdollisiin vastuukysymyksiin liittyvät kannanotot eivät kuitenkaan voi perustua yksinomaan subjektiivisiin seikkoihin, vaan myös objektiivisesti havaittaviin toimenpiteisiin.¹⁷⁸

Suomen kuluttajavalituslautakuntaa vastaava Ruotsin Almännan reklamationsnämnd (ARN) on 20.2.2003 antamassaan ratkaisusuosituksessa 2002-7704 ottanut kantaa pankin antamaan sijoitusneuvontaan. Asiakkaan mukaan sijoitusneuvoja markkinoi yhdistelmärahastoa aggressiivisesti ja korosti epäröivälle asiakkaalle rahaston turvallisuutta sijoituskohteenä. Lisäksi pankin sijoitusneuvoja oli puhelinkeskusteluissa arvioinut rahaston arvon nousevan pitkällä tähtäimellä, minkä johdosta asiakasta kehoitettiin olemaan myymättä rahasto-osuuttaan. Sittemmin rahaston arvo laski voimakkaasti, mistä aiheutui asiakkaalle tappiota. Pankki korosti vastauksessaan sijoitusneuvojan 15 vuoden kokemusta alalta sekä asiakkaan erityistarpeita ja pankin ”tuotteiden” tuntemusta.

¹⁷⁵ Puronen 2003, s. 477.

¹⁷⁶ Puronen 2003, s. 474.

¹⁷⁷ Puronen 2003, s. 470.

¹⁷⁸ Kuusikko 2000, s. 264.

ARN:n mukaan puhdas varallisuusvahinko voidaan korvata, mikäli pankin todetaan menettelleen huolimattomasti neuvonnan tai asian käsittelyn yhteydessä. Lautakunnan mukaan vahingonkärsineellä tulee olla todellinen, realisoitunut vahinko. ARN:n mukaan hakijalla ei ollut esittää näyttöä vahingon määrästä. Edelleen lautakunta katsoi jääneen näyttämättä, että pankin sijoitusneuvoja olisi luvannut asiakkaan pääomalle 8 %:n vuotuista tuottoa. Edellä lausutuilla perusteilla pankki ei syyllistynyt laiminlyöntiin eikä huolimattomaan menettelyyn sijoitusneuvonnan yhteydessä, minkä vuoksi asiakkaan korvausvaatimuksia ei voitu pitää hyväksyttävänä. Ratkaisun perusteella on havaittavissa, että myös yksityisen antamassa neuvonnassa korostetaan riittävän näytön tärkeyttä.

11.2. Aineellinen neuvonta ja asiamiestyypinen toiminta hallinnossa

Velkaneuvonnan tavoiteperiaatteen, asiakkaan tasapainoisen taloudellisen tilanteen saavuttaminen vaatii kokonaisvaltaista neuvontaa, jossa on mahdotonta erotella aineellisia ja menettelyllisiä elementtejä. Rajanveto on niin ikään vaikeaa muun muassa potilaslain (785/1992) perusteella. Lain 5 §:ssä mukaan potilaan tiedonsaantioikeus hoitomahdollisuuksista velvoittaa lääkäriä antamaan potilaalle selvityksen eri hoitovaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Raja menettelyllisen ja tosiasiallisen neuvonnan välillä voi olla liukuva myös tilanteessa, jossa sosiaalityöntekijä on lastensuojelulain mukaan velvollinen avustamaan virkansa puolesta lasta ja että terveydenhuollon viranomaisien on annettava lastensuojelussa asiantuntija-apua.¹⁷⁹

Katsoisin, että velkaneuvontalain tavoitteet eivät toteudu, jos velkaneuvoja puolueettomuuteensa vedoten pidättäytyy antamasta asianajotyypistä neuvontaa asiakkaalleen. Kokonaisvaltainen neuvontavelvollisuus korostuu erityisesti sosiaalietuuksien kohdalla, joissa hakijoilta puuttuvat tiedolliset ja sosiaaliset voimavarat.¹⁸⁰ Esimerkiksi tapauksessa, jossa velallisen velat ovat yksinomaan julkisoikeudellisia velvoitteita ja joiden lopullinen vanhentuminen ajankohtaistuu kohtuullisen nopeasti (noin 2 vuotta), katson että velkaneuvojan tulisi ehdottaa asiakkaalle vanhentumisen odottamista asiakkaan etujen kannalta parempana vaihtoehtona verrattuna VJL:n mukaiseen viiden vuoden maksuohjelmaan, mistä seuraa, että alun alkaen viidessä vuodessa vanhentuva velka vanhenee maksuohjelman johdosta 15 vuodessa.

¹⁷⁹ Kuusikko 2000, s. 264-265.

¹⁸⁰ Kuusikko 2000, s. 358.

Eräältä velkaneuvonnan asiakkaalta ulosmitattiin eläkkeestä jäännösveroja. Samaan aikaan hänen eläkkeestään kuitattiin maksamattomia YEL-maksuja. Eläkkeen kuittaus perustui eläkevakuutusyhtiön mukaan yrittäjien eläkeasetuksen 12 §:än. Vakuutusyhtiö vähensi ensin nettoeläkkeestä oman saatavansa, minkä jälkeen eläkettä ulosmitattiin UL:n perusteella. Asiakkaalle käteen jäävä kuukausiansio alitti UL:n mukaisen suojaosuuden. VJ-hakemus ulosoton keskeytysanomukseksi olisi turvannut asiakkaan toimentulon tarpeen, mutta tässä nimellisessä tapauksessa VJ-hakemus ei ollut asiakkaan etujen mukaista, koska velat vanhentuivat ennen maksuohjelman päättymistä. Mikäli velkaneuvoja saa eläkkeen maksajan luopumaan kuittausoikeudestaan, toimenpide palvelee myös ulosottoviranomaisen intressejä.¹⁸¹

Aineellisen neuvonnan kriteerit täyttää myös neuvonta, jossa asiakasta, jolla on puhtaat luottotiedot ja säännölliset tulot, kehoitetaan hakemaan edullisinta tarjolla olevaa vakuudetonta kulutusluottoa velkojen järjestelyyn, koska Takuu-Säätiön takauspäätöksen käsitteilyajat ovat melko pitkiä. Mikäli työssä käyvä asiakas ei kuulu työttömyyskassaan, velkaneuvojan tulisi kehottaa häntä liittymään sellaiseen. Yleensä asiakkaalle tarjotaan edullisinta vaihtoehtoa. Tällainen ohjeistus kuuluu myös tosiasiallisen neuvonnan piiriin. Kuusikon mukaan erityisesti sosiaalihuollon alueella aineellista neuvontaa voidaan pitää osana virantoimitusvelvollisuutta.¹⁸²

Velkaneuvontalain puitelakityyppinen sääntelytapa antaa lain soveltajalle harkintavaltaa. Kukkonen on Olavi Heinosta mukaillen todennut, että lainkäyttäjien harkintavalta on viime vuosikymmeninä lisääntynyt joustavien säännösten, erilaisten sovittelunormien ja vastaavien kautta. Edelleen Merikoskea lainaten Kukkonen toteaa, että jokaisen normin kohdalla on pyrittävä erikseen selvittämään, onko se tarkoitettu varsinaiseksi normiksi vai välitöntä oikeudellista sitovuutta vailla olevaksi harkinnan ohjenuoraksi.¹⁸³ Velkaneuvontalain 1 §:n 3-kohdan mukaan velkaneuvonnassa selvitetään velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuudet. Ainakin velkaneuvojien eettisten ohjeiden perusteella on katsottava, että vaihtoehtojen tarjoaminen kuuluu neuvojan velvollisuuksiin. Eettisten ohjeiden 2.2-kohdan mukaan velkaneuvojan tehtävänä on avustaa asiakasta velkoihin ja taloudenhoitoon liittyvissä asioissa sekä velkaneuvontalain 1 §:n 5-kohdan kanssa yh-

¹⁸¹ Ulosottokaarta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään uutta VeroUL:n 6.2 §:n säännöstä, jonka mukaan selästä etuutta tai muita varoja, jotka on ulosmitattu, ei saa kuitata julkisen saatavan suorittamiseksi sen jälkeen, kun ulosottomies on antanut ulosottokaarissa tarkoitetun maksukiellon tiedoksi. Momentti koskee tilannetta, jossa maksukiellon saaja on velvollinen maksamaan esimerkiksi eläkettä tai muuta etuutta sellaiselle velalliselle, jolla on maksamattomia julkisia saatavia kyseisen edun maksajalle (HE 83/2006 vp, s. 86).

¹⁸² Kuusikko 2000, s. 360.

¹⁸³ Kukkonen 1996, s. 215.

teneväinen eettisten ohjeiden 3.3-kohta, jonka mukaan velkaneuvojan on tarvittaessa ohjattava asiakas kääntymään toisen asiantuntijan puoleen. Velkaneuvonnan tavoitteet huomioiden (tasapainoisen taloudellisen tilanteen saavuttaminen) on katsottava, että aineellista neuvontaa ei voida pitää toimintana, joka tapahtuu velkaneuvojan toimivaltuuksille ja tehtävälle vieraassa tarkoituksessa (tarkoitussidonnaisuuden periaate).¹⁸⁴

Veroasiamiehet ja kunnanasiamiehet verotusasioissa sekä lääninhallitus lääninhallitusasetuksen 11.1 §:n perusteella¹⁸⁵ käyttävät valtion puhevaltaa tuomioistuimissa. Toiminta muistuttaa velkaneuvojan työnkuvaa siinä mielessä, että valtion ja kunnan edunvalvontaan oikeudessa sisältyy asianajollisia elementtejä, eikä virkamies puheena olevassa toimessaan tee päätöksiä. Uudistettujen virkarikosäännösten perusteella on vaikea arvioida, liittyykö julkisyhteisön puhevallan käyttöön oikeudessa rikoslain tarkoittamaa julkisen vallan käyttöä. Ainakin tilanteessa, jossa viranomaisorganisaatio ja yksityinen osapuoli ovat selvästi eriarvoisia ja erilaisin resurssein varustettuja,¹⁸⁶ on katsottava, että julkisyhteisön puhevaltaa käyttävän henkilön toimeen liittyy julkisen vallan käyttöä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta toi esiin kyselytutkimuksessaan annettuja kannanottoja, joista eräässä katsottiin, että hallinnon objektiviteettiperiaate ei takaa veroasiamiehelle riittävää puolueettomuutta hallintolainkäytössä: "Asiamiesjärjestelmä pitäisi olla verohallinnosta riippumaton, jotta hallinnon verotusta koskevien ohjeiden ja käytännön lainmukaisuutta pystyttäisiin valvomaan".¹⁸⁷ Kontradiktorisen elementin puuttuminen nähdään kyselyn mukaan haittatekijänä kansalaisen oikeusturvan kannalta. Halilan mukaan Suomen hallinto-oikeudessa puhutaan heikosta kaksiasianosaisuussuhteesta, mikä kirjoittajan mukaan osoittaa, ettei yksityisen osapuolen ole katsottu esiintyvän prosessissa kokonaan yksin.¹⁸⁸ Velkaneuvoja on hallinnossa ilmeisesti niin uusi toimija, että kahtiajakoa puolueeton hallinnon edustaja/riippumaton asiamies ei ole velkaneuvojien kohdalla pohdittu. Velkaneuvonnan asemaa viranomaisorganisaatiosta riippumattomana toimijana puoltavana tekijänä voidaan pitää eturistiriitatilanteita, jolloin velkojana on julkisyhteisö. Ennen kuin näin radikaaleihin muutoksiin ryhdytään, velkaneuvonnan asema tulisi järjes-

¹⁸⁴ Kukkonen 1996, s. 215.

¹⁸⁵ Esimerkiksi SyytKorvL:n mukaisissa vapaudenmenetykskorvauksia koskevissa riita-asioissa on melko tavallista, että syyttäjän sijasta valtion puhevaltaa käyttää lääninhallituksen ylitarkastaja.

¹⁸⁶ Näkemyksen esitti Mäenpää ottaessaan kantaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan Lakimies-lehden artikkelissaan 3/1989, s. 307.

¹⁸⁷ OM:n julkaisu 2005:12, s. 69.

¹⁸⁸ Halila 2000, s. 294.

tää jollain tavoin. Edellä selostetun Euroopan neuvoston suosituksen mukaan sovittelijan (jotka tehtävät saattavat lähitulevaisuudessa yleistyä velkaneuvonnassa) tulisi olla muun muassa itsenäinen, puolueeton ja rooliinsa sitoutunut henkilö tai yhteisö. Lisäksi henkilöillä tulisi olla riittävä lain tuntemus, hyvät neuvottelutaidot ja sopiva koulutus.¹⁸⁹

12. Rikosoikeudellinen vastuu

Muun muassa laillisuusperiaatteeseen vedoten on katsottu tarpeelliseksi yhdenmukaistaa rikoslakiin vuonna 2002 voimaantullein muutoksin hallinto-oikeudellinen ja rikosoikeudellinen virkamieskäsite.¹⁹⁰ Suomessa vallitsi lähes koko 1900-luvun ajan tilanne, jossa hallinnollinen ja rikosoikeudellinen virkamieskäsite erosivat selkeästi toisistaan. Rytkölän mukaan virkamies on hallinto-oikeudessa määritelty henkilöksi, joka oman suostumuksensa perusteella on velvollinen hoitamaan kulloinkin viraksi muodostettua tehtäväryhmää.¹⁹¹ Hallinto- ja rikosoikeudellisten virkasuhteiden eroa Rytkölä luonnehti seuraavasti: ”Mutta muutoin hallinto-oikeudellinen virkamieskäsite kiinnittää enemmän huomiota sisäiseen uskollisuus- ja kuuliaisuusvelvoitukseen perustuvaan suhteeseen julkisen yhdyskunnan ja sen toimihenkilön välillä. Rikosoikeudellisessa virkamieskäsitteessä on enemmän pidetty silmällä ulospäin suuntautuvaa julkisen yhdyskunnan puolesta tapahtuvaa toimintaa.

Kumotun RL 2:12 säännöksen mukaan ”virkamiehiksi sanotaan tässä laissa valtion virkamiehet, samoin ne, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppalain, maalaiskuntien, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säätösten asioita sekä ne virka ja palvelusmiehet, jotka ovat sellaisten virka- tahi hallintokuntien käskynalaiset, ynnä muut, jotka ovat määrättyt tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiata toimittamaan.”

Määrääminen tai valitseminen tarkoitti, että henkilön tuli olla auktorisoitu tehtävänsä, ennen kuin häntä saatettiin pitää rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehenä.¹⁹² Vuonna 1989 rikoslain 2 luvun 12.1 §:n mukaan valtion ja kunnan virkamiehet olivat kokonaisuudessaan virkavastuullisia riippumatta siitä, käyttävätkö he toimissaan julkista valtaa vai eivät. Mikäli henkilö ei ole valtion tai kunnan virkamies, mutta käyttää toimessaan julkista valtaa, hänet on säännöksen mukaan katsottava virkamieheksi rikosoikeudellisessa mie-

¹⁸⁹ Rec(2001) 9, kappale 94.

¹⁹⁰ HE 77/2001 vp, s. 15.

¹⁹¹ Rytkölä 1955, s. 759.

¹⁹² Hannuniemi 1992, s. 293.

lessä.¹⁹³ Julkisen vallan käyttö omaksuttiin rajauskriteeriksi eduskuntakäsittelyssä. Hallituksen esityksessä käytettiin sen asemesta ilmaisua ”julkinen tehtävä”. Ilmaisua pidettiin lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 7/1989) kuitenkin liian laajana ja tulkinnanvaraisena.¹⁹⁴ Lakimuutosten myötä virkavastuisten piiri kaventui julkisyhteisöjen työntekijöiden osalta, mutta laajentui koskemaan yksityissektorin työsuhteisia toimihenkilöitä.¹⁹⁵

Virkarikossäännösten uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä 77/2001 vp korostetaan julkisen vallan käytön kriteeriä arvioitaessa henkilön tekoon liittyviä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Hallituksen esityksen mukaan ” myös virkarikossäännösten soveltuminen julkisyhteisön työntekijään ilmeni soveltamisalasäännöksestä. Nykyisestä poiketen julkisyhteisön työntekijään sovellettaisiin kaikkia virkarikossäännöksiä, jos hän käyttää tehtävässään julkista valtaa.”¹⁹⁶ Uusien säännösten mukaan vain julkista valtaa käytettäessä tehty teko voi tulla tuomittavaksi virkarikoksena. Kokonaiskuvan saamista rikoslain muutoksista hankaloittavat poikkeussäännökset, joita ovat mm. lahjuksen vastaanottaminen ja salassapitorikokset. Viimeksi mainituissa rikoksissa palvelussuhteen laadulla ei ole merkitystä syyksilukemisen kannalta.

Rikoslain 2 luvun 12 §:n kumoamisesta ja korvaamisesta uudella RL 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksellä saattaa seurata, että esimerkiksi työsuhteessa julkisyhteisöön olevan henkilön kieltäytyttyä luovuttamasta julkista asiakirjaa sitä pyytäneelle, työntekijää ei voida lakiuudistuksen jälkeen tuomita tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.¹⁹⁷ Sen sijaan jos työsuhteessa oleva henkilö ilmaisee salassa pidettävän seikan, hänet voidaan tuomita erityissäännöksen nojalla (RL 38 luku 1 ja 2 §:t). Kuusikon mukaan neuvontavelvollisuuteen liittyvät mahdolliset rikosoikeudelliset seuraamukset tulevat oikeuskäytännön mukaan kysymykseen lähinnä silloin, kun tekoon liittyy myös jonkun muun lain perusteella moitittavaa menettelyä. Kuusikko on viitannut Itä-Suomen hovioikeuden 24.1.1995 antamaan ratkaisuun dnro R 94/847, jonka mukaan maakuntajohtaja tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska hän ei viivytyksettä antanut tietoja julkisista asiakirjoista.¹⁹⁸ Epäkohtana voidaan pitää myös tilannetta, jossa viranomaisen velvollisuus

¹⁹³ Eilavaara 1994, s. 144.

¹⁹⁴ Heinonen ym. 1999, s. 891.

¹⁹⁵ Hannuniemi 1992, s. 280.

¹⁹⁶ HE 77/2001 vp, s. 14

¹⁹⁷ Lapin yliopiston hallinto-oikeuden professori Kirsi Kuusikko kiinnitti epäkohtaan huomiota luennollaan.

¹⁹⁸ Kuusikko 2000, s. 497-501.

toimia tasapuolisesti on sanktioitu yksinomaan virkasuhteessa toimivien henkilöiden kohdalla.

Julkisen vallan käytön käsitteen etabloituminen Suomen oikeusjärjestelmään saattaa rajata velkaneuvojat rikosoikeudellisen virkavastuun piiristä, koska enemmistö velkaneuvojista toimii työsuhteessa. Toisaalta monet yksityiseksi mielletyt toimijat pankeissa, vakuutuslaitoksissa, yksityisissä kouluissa ja lääkäriasemilla voivat olla jopa tietämättään virkavastuussa virkarikossäännösten uudistamisen seurauksena. Ennen vuotta 1990 voimassa olleeseen rikoslakiin sisältynyt auktorisointivaatimus piti huolen siitä, ettei henkilö voinut jäädä tietämättömäksi virkavastuustaan.¹⁹⁹

Lokakuussa 2002 voimaantulleen RL 40 luvun muutoksen jälkeen tulleesta oikeuskäytännöstä voidaan mainita esimerkkeinä KKO:n ratkaisu 2002:21 (ään.), jonka mukaan ruumiillinen kurittaminen yksityisessä lastensuojelulaitoksessa ei ollut julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi lastensuojelulaitoksen johtajan menettelyä ei voitu lukea hänen syykseen virkarikoksena. Ratkaisussa KKO 2004:75 psykiatriseen hoitoon määrättyä ja vesuria aseenaan käyttävää henkilöä kiinniottaneet poliisit tuomittiin hätävarjelun liioitteluna tehdystä pahoinpitelystä sekä kuolemantuottamuksesta. Menettelyä ei luettu erikseen poliisien syyksi virkavelvollisuuden rikkomisena. Perustelujen mukaan poliisimies, suorittaessaan virkatehtäväänsä ja joutuessaan tilanteeseen, jossa hän itseään tai toista oikeudettomalta hyökkäykseltä suojellakseen joutuu turvautumaan voimakeinoihin, ei niiden käyttö perustu viranomaisvaltuuksiin ja tapahdu virkatehtävän hoitamiseksi vaan poliisimieskin käyttää tällöin voimakeinoja yleisen oikeuden nojalla ja puolustautumistarkoituksessa.

13. Oikeusturvan kehittämismahdollisuuksia

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla rajaa oikeuden saada juridista apua vain rikosasioihin. Mäenpää viittaa kuitenkin ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön ja katsoo, että 6 artiklan mukainen oikeus kytkeytyy myös vireillepano-oikeuteen. Pelkästään oikeus esittää asiansa itse, ilman oikeusapua, ei välttämättä takaa riittävän tehokasta oikeussuojaa hallinnossa. Jos yhdellä osapuolella on selvästi parempi mahdollisuus käyttää oikeudellista asiantuntemusta, menettelyn tasapuolisuus voi edellyttää oikeusavun tarjoamista.

¹⁹⁹ Hannuniemi 1992, s. 307.

Tällainen tilanne voi esiintyä suhteellisen yleisesti juuri hallintolainkäytössä.²⁰⁰ Velkaneuvojille muodostuu asiakkaan talouden tasapainottamisen "sivutuotteena" laaja kansalaisen sosiaaliin oikeuksiin liittyvä osaaminen, jota nykyinen resurssipula ei anna mahdollisuuksia hyödyntää (mutta velkaneuvontalaki ei sulje tätäkään mahdollisuutta pois). Oikeusapulain 6.2 §:n 3-kohta rajaa julkisiin maksuihin liittyvissä asioissa joukon henkilöitä oikeusavun ulkopuolelle. Usein tämä samainen henkilöjoukko hakeutuu tai on jo ennestään velkaneuvonnan asiakkaita. EIS:n 6 artikla ei Mäenpään mukaan koske verotusasioita, mutta oikeuskäytännössä on katsottu sairaus- ja eläkevakuutusasioiden kuuluvan 6-artiklan soveltamisalaan²⁰¹. Oikeusapulain rajaus ja Euroopan ihmisoikeussopimus luovat mielestäni kehittämistarpeita myös talous- ja velkaneuvontaan.²⁰²

Esimerkkinä asiakkaan sosiaaliin oikeuksiin liittyvästä oikeusavun tarpeesta tilanne, jossa henkilö toimii freelancer-tyyppisessä työsuhhteessa. Palkkatodistuksen saaminen voi viivästyä joskus yli kuukaudella. Hakija, joka muutoin täyttää ansiopäivärahan saamisen edellytykset, ei työttömyysturvalain mukaan voi saada ansiopäivärahaa ilman palkkatodistusta. Yleensä työttömyyskassojen päiväraha-asioiden käsittelijät joustavat erityistilanteissa huomioiden esimerkiksi tunti-laskutuksen tai vastaavien tositteiden perusteella hakijan ansiotulot tai käsittelijän tulisi myöntää työttömyysturvalain 11 luvun 8 §:n perusteella ns. soviteltua päivärahaa. Mikäli näin ei tapahdu, hakija on vailla toimeentuloa.

Vaasan seudulla toteutettiin vuonna 2005 oikeudellisen neuvonnan yhteistyöhanke, johon osallistuivat oikeusaputoimisto, maistraatti, kuluttajaneuvonta, talous- ja velkaneuvonta, sosiaaliamies ja potilasiamies. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan raportissa selostetun kokeilun tuloksia pidettiin myönteisinä: Vaasan kokeilussa opittiin tuntemaan toisia virkamiehiä ja ymmärtämään, että kaikki hoitavat asiakkaiden asioita, ettei mahdollisia ongelmia oteta henkilökohtaisesti. Koettiin, että yhteistyö on muutenkin parantunut. Yhteydenottokynnys on alentunut, uskalletaan esittää toiselle viranomaiselle tyhmältäkin tuntuvia kysymyksiä. Asiakkaalle tunne, että asia on hoidossa, ei siirrellä toiselle luukulle.²⁰³

²⁰⁰ Mäenpää 1989, s. 307.

²⁰¹ Mäenpää 1989, s. 318.

²⁰² Oikeusministeri Leena Luhtanen puhui OM:n ja eduskunnan lakivaliokunnan järjestämässä "Oikeuden hinta" -kutsuseminaarissa 25.10.2006 katsoen muun muassa, että kansalaisen on tärkeää saada oikeudellisia neuvoja mahdollisimman vaivattomasti. Väestön ikääntyessä edunvalvonnan, perintöoikeudellisten kysymysten sekä terveys- ja hyvinvointipalveluiden saatavuutta koskevien ongelmien määrä kasvaa. Yhtenä mahdollisuutena on organisoida kansalaisille keskeiset palvelut koko maan kattavaksi, erilaisia oikeuspalveluja tarjoavaksi yhtenäiseksi palveluverkostoksi.

²⁰³ Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuodelta 2005 (OM:n julkaisu 2005:12, Liite 2).

Vallankäytön luokittelu julkisen vallan käyttöön ja tosiasialliseen hallintotoimintaan palvelee enemmän hallintoelimen kuin hallinnon asiakkaan tarpeita. Joskus rajanveto perustuu lähinnä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin, mikä tuli esiin muun muassa edellä selostetussa kunnan saatavien perintää koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä (30/1998 vp). Julkisyhteisö elää jatkuvassa muutostilassa, jota on vaikea jähmettää lain säännöksiin. Muun muassa Mäenpään mukaan on mahdollista, että hallinnon kiihtyvä muutostahti voi joutua jännitteeseen suhteeseen perustuslain 124 §:n kanssa.²⁰⁴ Talous- ja velkaneuvontapalvelut ovat eräs indikaattori nykyisestä lain ja käytännön välisestä jännitteestä. Yksi vaihtoehto kansalaisen oikeusturvan parantamiselle voi olla julkisen vallan käytön käsitteen laajentava tulkinta oikeuskäytännössä.²⁰⁵ Vaikuttaa siltä, että kielilaki on kattavuudessaan ainoa "ajan tasalla" oleva laki, joka peittää ne lukuisat variaatiot, joilla julkisten tehtävien hoitamista nykyisin järjestellään.

Viranomaisen vahingonkorvausvastuun lievennystä on perusteltu sillä, että julkisyhteisö ja sen virkamiehet ovat velvollisia käsittelemään ja ratkaisemaan usein lyhyessä ajassa lukumääräisesti suuren joukon asioita, joihin saattaa liittyä suurikin vahinkoriski julkisyhteisön tai virkamiehen voimatta kieltäytyä tehtävästä.²⁰⁶ Vastaavasti kansalaisen näkökulmasta voidaan todeta, että henkilö ei aina voi valita, asioiko hän viranomaisen kanssa vai jättääkö sen tekemättä. Eräs vaihtoehto ongelman ratkaisuun voisi olla Norjassa omaksuttu periaate, jonka mukaan viranomaisen korvausvelvollisuutta harkittaessa ei ole relevanttia, käyttääkö henkilö toimessaan julkista valtaa, vaan tuottamusta arvioidaan sillä perusteella, onko henkilö noudattanut tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia.²⁰⁷

Laajojen virkasuhdetta ja virkamiehen rikosoikeudellista vastuuta koskevien lakiuudistusten sekä hallinnon privatisoitumisen myötä tulevaisuudessa voi syntyä tarvetta "viranomaisvahinkovakuutukselle", mikäli julkisen vallan käsitteen suppea tulkinta yleistyy oikeuskäytännössä. Vakuutusinstituution ongelmana ovat muun ohella tulkintavaikeudet. Esimerkiksi potilasvahinkolain (585/1986) mukaisen potilasvahinkovakuutuksen toimivuus perustuu pitkälti terveydenhuollon ammattihenkilö-nimikkeen ja terveydenhuollon

²⁰⁴ Mäenpää, Olli; LM 7-8/2005, s. 1085.

²⁰⁵ Kuusikko 2000, s. 508-509.

²⁰⁶ Kuusikko 2000, s. 443.

²⁰⁷ Kuusikko 2000, s. 528.

toimintayksikön²⁰⁸ tarkkarajaiseen määritelmään, minkä vuoksi potilasvahinkolain soveltamisalaan liittyvät tulkintaongelmat ovat vähäisiä.²⁰⁹ Hakalehto-Wainio on tapauskommentaarissaan korostanut heikomman suojaa: ”Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välistä oikeussuhdetta käsitellään omana erityisenä kokonaisuutenaan. Julkisen vallan käyttäjän ja yksityisen välinen oikeussuhde ansaitsisi samankaltaisen erityistarkastelun.”²¹⁰ Nähdäkseni kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä vahingonkorvauskysymyksissä kuluttajaystävällisen laintulkinnan yhtenä kantavana rakenteena on olettamus, että elinkeinonharjoittaja varautuu korvauksiin liittyviin riskeihin vakuutuksien avulla.

Valtiokonttori tai lääninhallitus alueellisena yleishallintoviranomaisena saattaisivat ole-massa olevista viranomaisista soveltua ”viranomaisvahinkovakuutusasioiden” käsitte-lijiksi. Valtiokonttori huolehtii jo tällä hetkellä esimerkiksi SyytKorvL:n²¹¹ (422/1974) pe-rusteella maksettavan vapaudenmenetykskorvauksen suorittamisesta. Korvauksen maksa-minen perustuu tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen: rikoksesta epäilty on ollut pidätettynä pidempään kuin vuorokauden, mutta syyttäjä tekee syyttämättäjättämispää-töksen tai tuomioistuin hylkää syytteen²¹². Korvauksenhakija voi valita, hakeeko hän kor-vausta valtiokonttorilta vai viekö hän korvauskanteen suoraan käräjäoikeuteen.

Suomeen on perustettu henkilövahinkoasiain neuvottelukunta 1.1.2006 voimaantulleella lailla (513/2004). Neuvottelukunta perustettiin henkilövahinkoja koskevaa oikeus- ja kor-vauskäytäntöä yhtenäistäväksi toimielimeksi, jonka tavoitteena on yhtenäistää tuomiois-tuinten vahingonkorvauskäytäntöä. Paremman ennustettavuuden myötä oikeudenkäyn-tien tarve saattaa vähentyä.²¹³ Eräs mahdollisuus hallinnon asiakkaan oikeusturvan paran-tamiseen voisi olla neuvottelukunnan toimivallan laajentaminen koskemaan myös julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta välillisistä vahingoista.

Kirsi Kuusikko on väitöskirjassaan tutkinut muun muassa oikeusasiamiehen roolia tilan-teissa, joissa asianosaisella on olemassa oikeussuojan tarve, mutta ei mahdollisuuksia rea-goida hallinnossa tapahtuneisiin virheisiin lähinnä sen vuoksi, että ei ole olemassa hallin-

²⁰⁸ Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994).

²⁰⁹ Lehtonen 2001, s. 60-61, Esimerkiksi vanhusten palvelutalotyypiset laitokset on suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lehtonen viittasi potilasvahinkolautakunnan ratkaisuun dnro 710/1997, jonka mukaan vanhusten hoito hoitokodissa ei ole potilasvahinkolaisa tarkoitettua terveyden- ja sairaanhoitoa.

²¹⁰ Hakalehto-Wainio 2001, s. 887.

²¹¹ Laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta.

²¹² Rikoksesta epäillyn myötävaikutuksella voi joissain tapauksissa olla merkitystä korvauskysymystä harkittaessa.

Kysymykseen tulevat pakkokeinolain 3 §:ssä mainitut seikat.

²¹³ Ohoi-lehti 3/2006, s. 30.

topäätöstä, josta voisi valittaa. Suomen oikeusasiamies ei ole toimivaltainen tekemään viranomaisille suosituksia vahingonkorvauksen maksamisesta hallinnon asiakkaalle. Kuusikko viittasi Hidénin vuonna 1970 julkaistussa väitöskirjassa lausumaan kannanottoon, jonka mukaan oikeusasiamiehellä tulisi olla säännelty oikeus tehdä korvauksen myöntämisestä esitys viranomaiselle. Esimerkiksi Iso-Britannian oikeusasiamies voi antaa suositusluontoisen vahingon kärsineelle maksettavasta vahingonkorvauksesta (ex gratia-korvaus).²¹⁴ Lainvalvojien rooli tulee entistä tärkeämmäksi hallinnossa, jossa näyttää muodostuvan yhä kasvava joukko toimijoita, joita rahoitetaan julkisin varoin, mutta jotka ovat viranomaisen statukseen liittyvän kontrollin ulottumattomissa.

Velkaneuvonnan kohdalla virkamieshallintoperiaatteen peruspilarit legitimiys, kontrolloitavuus, julkisuus, kansalaisen oikeusturva, yhdenvertaisuus ja vaikutusmahdollisuus eivät toteudu tai ovat vaikeasti toteutettavissa lainsäädännön valossa. Velkaneuvontalaki antaa laajasti harkintavaltaa lain soveltajalle, mutta harkintavaltaa rajaavat hallintolain 6 §:ssä mainitut objektiviteetti-, yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Harkintavallan väärinkäytön kontrolloitavuus liittyy pääasiassa käsittelyn julkisuuden sekä päätösten perusteluvollisuuteen: asian ratkaisun tulee perustua ainoastaan niihin seikkoihin, jotka päätöksen tekijä on ratkaisunsa perusteluissa maininnut ja joita asianosaiset ovat vaatimustensa tueksi esittäneet. Lainkäytön ja hallinnon läpinäkyvyys perustuu viimeksi mainittuihin seikkoihin. Velkaneuvoja ei tee päätöksiä, mutta niiden sijaan neuvoja joutuu tekemään asiakkaansa taloudelliseen asemaan vaikuttavia valintoja. Asiakkaalle mahdollisesti aiheutuneet vahingot ovat yksinomaan taloudellisia, mutta vahingonkorvauslaki rajaa julkisyhteisön vastuun välillisistä vahingoista yksinomaan tilanteisiin, joissa vahinko on tapahtunut julkista valtaa käytettäessä tai erityisen painavien syiden perusteella. Ei ole kuitenkaan kohtuullista, että velkaneuvojaa kuormitetaan virkavastuulla, mikäli hänelle ei vastineeksi anneta lainkaan oikeuksia.

14. Tulevaisuuden näkymiä

Talous- ja velkaneuvontatoiminta Suomessa on käyttämätön voimavara. Toimiva velkaneuvonta parantaa sosiaalitoimen resurssien lisäksi myös ulosottoimen voimavaroja. Rikollisuuden ehkäisyn kannalta on tärkeää, että ulosottoimi voi keskittyä erikoisperintään. Tämä toteutuu parhaiten tilanteessa, jossa ulosottoa ei kohtuuttomasti rasiteta ru-

²¹⁴ Kuusikko 2000, s. 673.

tiiniluontoisilla tehtävillä, kuten toistuvaistulon ulosmittauksilla. Kunnat puhalsivat melko tehokkaasti yhteen hiileen kieltäytyessään 90-luvulla ottamasta enää yhtäkään lakisääteistä velvoitetta hoidettavakseen. Näin väliinputojien asioiden hoitajista tuli itsekin väliinputojia. Nykyisellä velkaneuvontalainsäädännöllä saatiin turva jonkinlaisesta jatkuvuudesta, mutta vastuukysymyksiin liittyvät ongelmatekijät jäävät lainvalvojien ja ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytännön varaan. Jos velkaneuvonnan aseman epämuodollisuus oli joskus myönteinen asia tarjoten asiakkaalle helposti lähestyttävän tahon, tämä ominaisuus näyttää sisältävän enemmän haittoja kuin etuja, kun velkaneuvontaa tarkastellaan osana hallintoa.

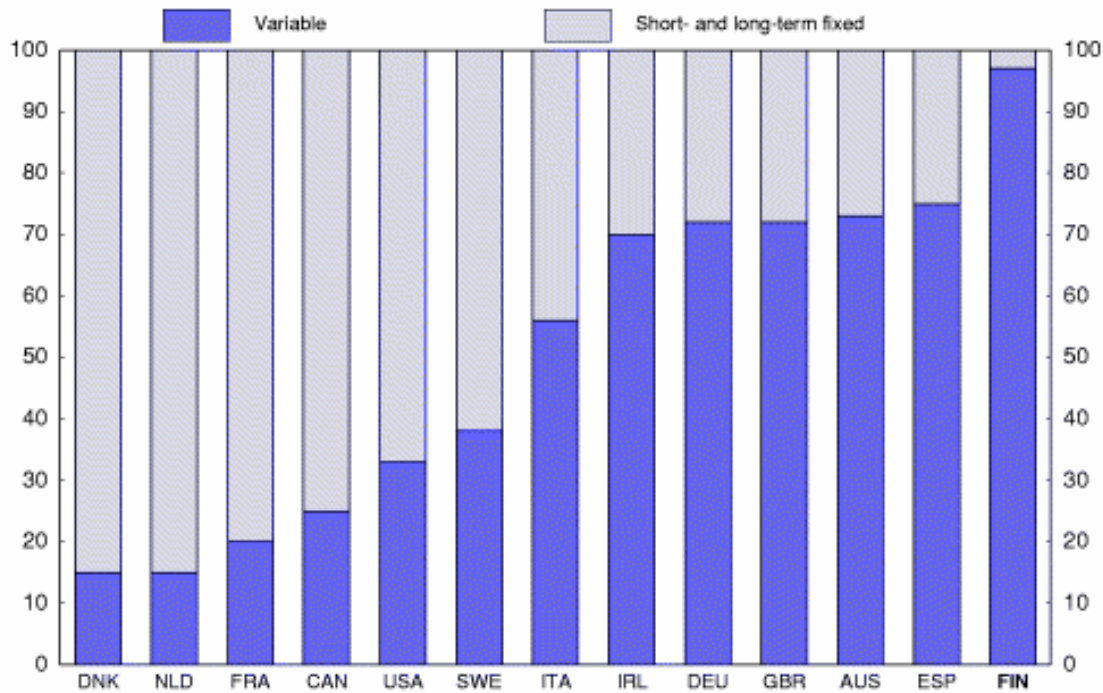
Julkinen valta ei voi kohtuuttomasti suitsia elinkeinonharjoittajia esimerkiksi luotonannon säätelyllä. Liiallinen elinkeinotoiminnan kontrollointi on omiaan lisäämään rikollisuutta. Esimerkiksi ennen vuotta 1986 voimassa ollutta luotonannon säännöstelyä kierrettiin yleisesti. On parempi, että tarjonta vähenee luonnollisesti kilpailun ja kysynnän laskun johdosta. Sosiaalinen luototus voi siten muodostua pitkällä tähtäimellä mielekkäämmäksi vaihtoehdoksi.

Velkaneuvonnan kannalta yksi keskeisimmistä uuden ulosottokaaren lakiesityksistä on esitys saatavan lopullisesta vanhentumisesta ulosottoperusteen määräajan kuluttua umpeen (UL 2:24 §).²¹⁵ Lain voimaantullessa merkittävä osa 90-luvun alkupuolella velkaantuneista henkilöistä pääsee eroon veloistaan. Saatavan lopullista vanhenemista koskeva muutos ei todennäköisesti vähennä työvoiman tarvetta velkaneuvonnassa. Tämän hetken ongelmia velkaneuvonnassa ovat kulutusluotot, pikaluotot²¹⁶ sekä mahdollisesti myös asuntolainojen sitominen vaihtuviin korkoihin, mikä on Suomessa, muista Euroopan maista poiketen erityisen yleistä, kuten oheinen taulukko osoittaa. OECD-raportissa suositeltiin kiinteitä viitekorkoja ensiasunnon ostajille sekä pitkäaikaisten tai hyvin suurien asuntolainojen ottajille.²¹⁷

²¹⁵ HE 83/2006 vp, s. 41-42.

²¹⁶ Rahoitustarkastuksen 16.8.2006 päivätyn lehdistötiedotteen mukaan ns. pikavippitoiminta on Suomessa laajempaa kuin muissa EU-maissa (www.rahoitustarkastus.fi).

²¹⁷ www.oecd.org: Economic Survey of Finland 2006: Housing: reducing risks and improving policies, (tiivistelmä).



On todennäköistä, että pitkäaikaisiin, muuttuvaan korkoon sidottuihin asuntoluottoihin liittyvät ongelmat näkyvät hyvin pian myös velkaneuvonnassa. Suomen pankkiyhdistyksen johtaja on kuluttajavirastolle 28.8.2006 päivätyssä kirjeessään todennut, että "korko on noussut ja nousun ennakoidaan vielä jatkuvan jonkin aikaa ja muutoinkin elinkustannukset kasvavat. Asuntolainojen euromäärät ovat kasvukeskuksissa suuria ja laina-ajat pitkiä." Edelleen yhdistyksen johtaja toivoo velkaneuvojien viestivän asiakkailleen, että heidän tulee mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kääntyä pankin puoleen, mikäli velan hoidossa ilmenee tai on odotettavissa ongelmia. Lisäksi kirjeessä korostettiin vapaaehtoisten maksujärjestelyjen ensisijaisuutta velkaongelman ratkaisussa.

Hallituksen esityksen mukaisena voimaantullessaan uusi ulosottokaari saattaa korostaa velkaneuvonnan roolia sovittlevana elimenä. Oikeusministeriö on Tampereella vuonna 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen pohjalta vastannut EY:n jäsenvaltiolle osoitettuun kyselyyn tuoden esiin muun muassa talous- ja velkaneuvonnan roolin vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen yhtenä toimijana.²¹⁸ Rikos- ja riita-asioiden sovittelu on organisoitu STM:n alaisuuteen, mikä voisi puoltaa velkaneuvonnan liittämistä kyseisen ministeriön hallinnonalaan, kuten Ruotsissa ja Norjassa on tehty. Myös käsittelyn joutuisuuden turvaava itsenäinen ja maksuton tiedonsaantioikeus saattaisi toteutua "kivuttomimmin", mikäli velkaneuvojaa pidetään lainsäädännössä sosiaaliviranomaisena. Toisaal-

²¹⁸ Liukkonen 2002, s. 658.

ta yrittäjien neuvonnan kehittämistarpeet ja kyseisen neuvonnan liittäminen osaksi talous- ja velkaneuvontapalveluja puhuu nykyisen ministeriön (KTM) puolesta. Kauppa- ja teollisuusministeriö on edellä kerrotussa mietinnössään 24/2006 tuonut esiin velkaneuvonnan nykymuotoiseen organisointiin liittyviä ongelmakohtia, joista viisastuneena kunnallinen kuluttajaneuvonta pyritään siirtämään lääninhallituksen alaisuuteen. Myös talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestäminen edellyttäisi samankaltaista pohdintaa.

Syitä talous- ja velkaneuvojan aseman ja sääntelyn epämääräisyyteen voidaan hakea muun muassa lähihistoriasta. Vielä 2000-luvun puolella päättäjien keskuudessa istui melko sinnikkäästi olettaamus velkaongelman väliaikaisuudesta, joka liittyi yksinomaan 90-alkupuolen lamaan. Velkajärjestelylaissa ja velkaneuvontalaissa tulee esille velallisen ensisijainen vastuu sekä velvoite aktiivisuuteen raha-asioiden hoidossa. Kuitenkin se henkilökunta, jolla on parhaat valmiudet hoitaa itsenäisesti taloudellisia ongelmiaan, ovat melko marginaalinen ryhmä velkaneuvonnan asiakkaista. Velkaneuvontaan hakeutuu harvoin asiakkaita, joilla on korkeakoulututkinto. Osoituksena tosiasian tunnustamisesta voidaan pitää 13.11.2006 käynnistettyä, Takuu-Säätiön hallinnoimaa Omille jaloille -projektia. Yhtenä toimintamuotonaan projektilla on tukihenkilötoiminta, jonka avulla velallista motivoitetaan raha-asioiden hoitamiseen ja odottamiseen (velkaneuvontaan jonottamiseen).²¹⁹

”Velalliset tarvitsevat kohtuullisen mahdollisuuden uuteen alkuun, mutta veloista eroon pääseminen ei saa olla liian helppoa, jotta luoton edellytykset ja oikeudenmukaisuus voidaan turvata. Insolvenssilainsäädännössä haetaan optimaalista tasapainoa näiden päämäärien kesken.”²²⁰ Oikeusministeriön keskeisiin strategisiin tavoitteisiin 2006-2009 kuuluu vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen.²²¹ On toivottavaa, että myös velkaneuvontapalvelut huomioidaan kehittämistyön yhteydessä. Talous- ja velkaneuvonnan uskottavuus sidosryhmiin nähden voi olla yksi mittari, kuinka suureksi velkojat kokevat luotonannon riskin ja millaisessa määrin riskiä vyörytetään niiden vastuulle, joilla on kykyä ja haluja vastata velvoitteistaan.

²¹⁹ www.mtv3.fi → uutiset → kotimaa.

²²⁰ Koskelo 2004, s. 7.

²²¹ Suomen sovittelufoorumin kotisivut www.ssf-ffm.com.

TALOUS- JA VELKANEUVOJAN EETTISET OHJEET

1. EETTISTEN OHJEIDEN TARKOITUS

1.1 Eettisten ohjeiden tarkoituksena on ohjata ja tukea talous- ja velkaneuvontatyötä tekevää henkilöä hänen työssään. Näissä ohjeissa käytetään talous- ja velkaneuvontatyötä tekevästä henkilöstä nimitystä velkaneuvoja.

Ohjeet ilmaisevat velkaneuvojalle, asiakkaalle ja muille henkilöille velkaneuvojan tehtävät yhteiskunnassa ja hänen työnsä periaatteet.

Velkaneuvonta ry:n jäsenistö pyrkii noudattamaan näitä eettisiä ohjeita.

2. VELKANEUVOJAN TEHTÄVÄ

2.1 Velkaneuvojan tavoitteena on auttaa asiakasta saavuttamaan ja säilyttämään tasapainoinen taloudellinen tilanne.

2.2 Velkaneuvojan tehtävänä on avustaa asiakasta velkoihin ja taloudenhoitoon liittyvissä asioissa.

2.3 Velkaneuvojan on rehellisesti sekä lakia ja muita määräyksiä noudattaen huolehdittava asiakkaansa edusta.

2.4 Velkaneuvojan on hoidettava hänelle uskotut tehtävät ammattitaitoisesti, huolellisesti ja viivyttelemättä.

2.5 Velkaneuvojan on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa velallisena.

3. VELKANEUVOJAN AMMATTITAITO

3.1 Velkaneuvojan on huolehdittava ammattitaitonsa ja työkykynsä ylläpitämisestä ja kehittämisestä.

3.2 Velkaneuvoja ei saa hoitaa tehtävää, johon hänen ammattitaitonsa tai resurssinsa eivät riitä.

3.3 Velkaneuvojan on tarvittaessa ohjattava asiakas kääntymään toisen asiantuntijan puoleen.

4. VELKANEUVOJA JA ASIAKAS

4.1 Velkaneuvojan on kohdeltava asiakkaitaan samanarvoisesti riippumatta sukupuolesta, rodusta, uskonnosta, velkojen syntytavasta tai muista niihin verrattavista seikoista.

4.2 Velkaneuvojan on tuettava asiakkaansa itenäisyyttä ja valinnan vapautta.

4.3 Velkaneuvoja ei saa ilman asiakkaan suostumusta ilmaista tehtävää hoitaessaan saamiaan asiakkaan taloudellista asemaa tai henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja. Velkaneuvoja ei saa käyttää asiakkaan tietoja yksityiseksi hyödykseen.

4.4 Velkaneuvojan on pyrittävä varmistamaan, etteivät asiakasta tai osallisia koskevat luottamukselliset tiedot pääse ulkopuolisten tietoon tai julkisuuteen.

4.5 Velkaneuvoja ei saa hoitaa tehtävää, joka on ristiriidassa toisen asiakkaan edun kanssa.

5. VELKANEUVOJA JA AMMATTIKUNTA

5.1 Velkaneuvojan on mahdollisuuksiensa mukaan autettava muita velkaneuvoja.

5.2 Velkaneuvoja ei saa toimia tavalla, joka heikentää luottamusta velkaneuvojien ammattikuntaan.

5.3 Velkaneuvojan on tiedotettava tehtäviinsä liittyvistä kehitys- ja koulutustarpeista.

5.4 Osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun on suotavaa velkaneuvojan mahdollisuuksien mukaan.