

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Saila Uitto

**KUNTA TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄJÄNÄ –  
TOIMIVALTA JA VELVOLLISUUDET**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2012

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

UITTO, SAILA: Kunta talous- ja velkaneuvonnan järjestäjänä – toimivalta ja velvollisuudet

Pro gradu -tutkielma, XXI + 81 s.

Julkisoikeus

Marraskuu 2012

---

Tutkimuksessa tarkastellaan kunnan roolia talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisessä ja tarkoitus on selvittää kunnan toimivaltaa, vastuita ja velvollisuuksia talous- ja velkaneuvonnassa sekä talous- ja velkaneuvonnan oikeudellista statusta. Tutkimuksen on tarkoitus selvittää, mitä voimassaoleva oikeus säättää talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä, mitkä oikeusnormit ohjaavat ja määrittävät talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä, mikä on normien sisältö ja kuinka niitä voidaan systematisoida. Tutkimus on pääasiassa lainopillinen, joten tarkoitus ei ole vain esittää kuvausta oikeudesta vaan kannanottoja siitä, kuinka oikeutta pitäisi tulkita, punnita ja systematisoida. Lainopillisten johtopäätösten lisäksi tutkimuksessa esitetään oikeuspoliittisia eli de lege ferenda -kannanottoja siitä, miten lakeja on tulkittu, miten ne toimivat käytännössä ja liittyykö lainsäädäntöön muutostarpeita.

Velkajärjestelylainsäädännön yhteydessä velkaneuvonnan järjestämistä ei säädetty kuntien lakisäätteiseksi velvollisuudeksi vaan neuvonta perustui vapaaehtoisuuteen. Vapaaehtoisuuteen perustuvan velkaneuvonnan ongelmana oli epävarmuus neuvonnan saatavuudesta ja alueellinen eriarvoisuus. Laki talous- ja velkaneuvonnasta tuli voimaan 1.9.2001, jonka jälkeen neuvontapalveluita on toteutettu toimeksiantosopimuksin. Talous- ja velkaneuvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväkenttään. Yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuudesta ovat vastuussa aluehallintovirastot ja järjestämisestä huolehtivat aluehallintovirastot ja kunnat. Kunnilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta tehdä sopimusta tai kuulua minkään sopimuksen piiriin. On sekä yksilön että yhteiskunnan edun mukaista, että talous- ja velkaneuvontapalveluita on saatavilla riittävästi ja oikeaan aikaan.

Talous- ja velkaneuvontaan kohdistuu muutospaineita, sillä lakisäätteistäminen ei ratkaissut palvelujen saatavuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia. Keskeinen kysymys on myös rahoitusvastuun jakautuminen. Talous- ja velkaneuvontaa suunnitellaan siirrettäväksi oikeusaputoimistoihin. Järjestämistavasta ei kuitenkaan ole päästy yksimielisyyteen. Vireillä oleva velkajärjestelylain uudistamishanke tulee myös vaikuttamaan talous- ja velkaneuvontaan, joten monta kysymystä on vielä talous- ja velkaneuvonnan osalta avoinna. Toistaiseksi talous- ja velkaneuvonta on kuitenkin kunnille vapaaehtoinen toimeksiantotehtävä ja kunnan vastuu on sopimusperusteista vastuuta.

# SISÄLLYS

<b>TIIVISTELMÄ</b> .....	<b>II</b>
<b>SISÄLLYS</b> .....	<b>III</b>
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>IV</b>
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>XXI</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>- 1 -</b>
<b>2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA METODI</b> .....	<b>- 3 -</b>
2.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	- 3 -
2.2 TUTKIMUSMETODI.....	- 6 -
<b>3 TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄMINEN</b> .....	<b>- 11 -</b>
3.1 TALOUS- JA VELKANEUVONTA VAPAAEHTOISENA TOIMINTANA.....	- 11 -
3.2 TALOUS- JA VELKANEUVONTA LAKISÄÄTEISEKSI TEHTÄVÄKSI.....	- 15 -
3.3 TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄMISVASTUUN TULKINNANVARAISUUS.....	- 18 -
<b>4 KUNNAN TOIMIVALTA TALOUS- JA VELKANEUVONNASSA</b> .....	<b>- 20 -</b>
4.1 TOIMIVALLAN JA TALOUS- JA VELKANEUVONNAN MÄÄRITTELYÄ.....	- 20 -
4.2 KUNNAN TOIMIVALLAN PERUSTA.....	- 25 -
<b>5 KUNNAN VASTUU TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄMISESSÄ</b> .....	<b>- 29 -</b>
5.1 KUNNAN VASTUU PERUSOIKEUKSIEN NÄKÖKULMASTA.....	- 29 -
5.2 KUNNAN JÄRJESTÄMISVASTUU TALOUS- JA VELKANEUVONNASTA ANNETUSSA LAISSA.....	- 33 -
5.3 TOIMEKSIANTOSOPIMUS TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄMISTAPANA.....	- 37 -
5.4 TOIMEKSIANTOSOPIMUKSEN SISÄLTÖ TALOUS- JA VELKANEUVONNASSA.....	- 42 -
5.5 MUUTOSPAINHEET TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄMISESSÄ.....	- 48 -
<b>6 KUNNAN VELVOLLISUUDET JÄRJESTÄMISESSÄ</b> .....	<b>- 52 -</b>
6.1 TALOUS- JA VELKANEUVONTAPALVELUIDEN SAATAVUUDEN TURVAAMINEN.....	- 52 -
6.2 KUNNAN VELVOLLISUUS RAHOITTAÄ TALOUS- JA VELKANEUVONTAA.....	- 57 -
6.3 YHDENVERTAISUUSPERIAATE KUNNAN VELVOLLISUUDEN REUNA-EHTONA.....	- 62 -
<b>7 NEUVONTAPALVELUIDEN OIKEUDELLINEN ASEMA JA SISÄLTÖ</b> .....	<b>- 65 -</b>
7.1 NEUVONNAN MONET MUODOT.....	- 65 -
7.2 NEUVONNAN SISÄLTÖ TALOUS- JA VELKANEUVONNASSA.....	- 69 -
<b>8 LOPUKSI</b> .....	<b>- 75 -</b>

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

*Aatola, Leena*: 1990-luvun velkaneuvonta – vapaaehtoinen pakko. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 3. Helsinki 1996.

*Arajärvi, Pentti*: Näkökulmia avuttoman oikeusturvaan. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? s. 9–19. Helsinki 2010.

*Haikola, Marika*: Velkaselvitystä ja shakinpeluuta – Talous- ja velkaneuvonta-prosessit neuvojen kuvaamina. Pro gradu- tutkielma. Helsinki 2009.

*Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä. Defensor Legis N:o 4/2009. s. 587–605.

*Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka* (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka*: Kuntalaki. 3 laitos. Porvoo 2000.

*Harjula, Heikki - Prättälä, Kari*: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 5. uudistettu painos. Jyväskylä 2004.

*Harjula, Heikki - Prättälä, Kari*: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 7. uudistettu painos. Helsinki 2007.

*Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryytänen, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto. Helsinki 2001.

*Huhtanen Raija*: Toimeentulotuen myöntäminen. Jyväskylä 1994.

*Husa, Jaakko:* Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

*Iivari, Juhani:* Rikos- ja riita-asioiden sovittelun valtakunnallinen organisointi. Selvityshenkilöraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:27. Helsinki 2000.

*Koskelo Pauliine – Lehtimäki Liisa:* Yksityishenkilön velkajärjestely, Helsinki 1993.

*Kulla, Heikki:* Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. Lakimies 7–8/2006, s. 1158 - 1176.

*Kuluttajahallinnon toimivuus.* Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan-tarkastuskertomukset 156/2007. Helsinki 2007.

*Kuusikko, Kirsi:* Neuvonta hallinnossa. Helsinki 2000.

*Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo:* Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

*Lasola, Marjukka – Tala, Jyrki:* Johdanto. s. 1 - 10. Teoksessa Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. Helsinki 2009.

*Linna, Tuula:* Saatava lopullinen vanhentuminen, takaus ja velkajärjestely. Lakimies 5/2007 s. 663 - 678.

*Linna, Tuula:* Velkajärjestelyn kesto ja rehabilitaatio. Lakimies 4/2011, s. 666- 689.

*Muttilainen, Vesa:* Luottoyhteiskunta. Helsinki 2002.

*Mutttilainen, Vesa:* Velkaongelmien hallintapolitiikan kehityslinjoja 1985-2005. s. 151-185. Teoksessa Jyrki Tala – Marjukka Litmala (toim.): Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985 - 2005. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 2, s. 151 - 185. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006.

*Myllymäki, Arvo:* Finanssihallinto-oikeus: kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Porvoo 2000.

*Myrsky, Matti:* Tarvitsemmeko oikeuslähdeoppeja? Oikeus 1/2010, s. 50 - 53.

*Mäenpää, Olli:* Hallintosopimus. Hallintoviranomaisen sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Helsinki 1989.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. 3. laitos. Porvoo 2000.

*Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka:* Valtion ja kuntien välisen neuvottelujärjestelmän kehitysvaiheet Suomessa. Teoksessa Mäki-Lohiluoma, Kari Pekka & Oulasvirta, Lasse (toim.): Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä, s.9 - 26. Tampere 2000.

*Niemi-Kiesiläinen, Johanna:* Luonnollisen henkilön velkavastuu insolvenssi-oikeudessa. Helsinki 1995.

*Niemi-Kiesiläinen, Johanna & Ramsey, Iain:* Consumer Bankruptcy in Global Perspective. Hart Publishing 2003.

*Pajukoski, Marja:* Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Helsinki 2006.

*Pajukoski, Marja:* Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? s. 20 - 41. Helsinki 2010.

*Palomäki, Petteri:* Velkajärjestelyasian dispositiivisuudesta. Lakimies 8/1996. s. 1204 - 1216.

*Parviainen, Mervi:* Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Helsinki 2010.

*Prättälä, Kari:* Kunnan ja valtion suhteiden oikeudellinen sääntely: miten subjektiiviset oikeudet ja kunnallinen itsehallinto yhteen sovitetaan. Teoksessa Mäki-Lohiluoma, Kari Pekka & Oulasvirta, Lasse (toim.): Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä, s.55 - 63. Tampere 2000.

*Radi, Näbil:* Onko ylivelkaantunut oikeusturvan tarpeessa? Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? s. 129 - 141. Helsinki 2010.

*Rantala, Kati:* Kotitalouksien velkaongelmat syksyllä 2008. s. 165 - 196. Teoksessa Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. Helsinki 2009.

*Rissanen, Kirsti:* Skuldrådgivningens utvecklingsdrag. JFT 3–4/2009 s. 518 – 531. (Rissanen 2009a)

*Ryynänen, Aimo:* Kaavamaista ohjausta vai eurooppalaista itsehallintoa? Kuntalehti 03/2011.

*Saarnilehto, Ari:* Sopimusoikeuden perusteet. 7. uudistettu painos. Helsinki 2009.

*Siltala, Raimo:* Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

*Siltala, Raimo:* Oikeudellinen tulkintateoria. Jyväskylä 2004.

*Siltala, Raimo:* Oikeustieteen lait. Lakimies 1/2010, s. 90 – 93.

*Suviranta, Outi:* Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002, s 914 - 937.

Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. 6. korj. painos. Helsinki 2007.

*Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003.

*Tuori, Kaarlo:* Julkisoikeuden perusteet. 2. painos. Helsinki 2000.

*Uoti, Asko:* Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.

*Valkama, Elisa:* Velkaneuvonta 2000-luvun alussa. Talous- ja velkaneuvontalain vaikutukset asiakaskyselyn ja tilastotietojen valossa. Helsinki 2004

*Viljanen, Jukka:* Oikeudellisten tutkimusten kirjoittamisopas. Tampere 2004.

*Virolainen, Jyrki:* Oikeuskirjallisuus oikeuslähteenä ja tuomion perusteluissa. Lakimies 1/2012, s. 3–32.

*Yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus.* Mietintöjä ja lausuntoja 12/2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2012.



## Internet-lähteet

Aluehallintavirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2010. Aluehallintavirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 5/2011.

<http://www.avi.fi/fi/virastot/pohjoissuomenavi/Ajankohtaista/julkaisut/Documents/2011/AVI%20peruspalvelut%202010LR.pdf>. (4.11.2012)

*Amsterdamin sopimus: käyttäjän opas*. Saatavissa:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a17000\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a17000_fi.htm). (4.11.2012)

*Asettamispäätös*. OM 15/41/2009. 18.9.2009. Saatavissa:

<http://www.om.fi/text/Etusivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Maksukyvyttömyys/1247667246898>. (4.11.2012)

*Asianajajaliiton tiedotteita ja lausuntoja 2011*. Lausunto velkajärjestelyn uudistamisesta. Dnro 13/2011. Saatavissa:

[http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/tiedotteita\\_ja\\_lausuntoja/arkisto/2011/lausunto\\_velkajarjestelyn\\_uudistamisesta.4040.news](http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/tiedotteita_ja_lausuntoja/arkisto/2011/lausunto_velkajarjestelyn_uudistamisesta.4040.news). (4.11.2012)

*Enckell, Laura*: Talous- ja velkaneuvonnan tilanne tänä päivänä Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella. Opinnäytetyö Laurea Ammattikorkeakoulu. Leppävaara 2010. Saatavissa:

[https://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/27114/ENCKELL\\_LAURA.pdf?sequence=1](https://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/27114/ENCKELL_LAURA.pdf?sequence=1). (4.11.2012)

*Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö*. Euroopan yhteisöt 2005.

Saatavissa: <http://www.ombudsman.europa.eu/fi/resources/code.faces>. (4.11.2012)

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Velkaantuminen ja sosiaalinen syrjäytyminen hyvinvointiyhteiskunnassa”.* Euroopan unionin virallinen lehti. 16.12.2008. C44/74-C44/78. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0074:0083:FI:PDF> (4.11.2012)

*Helesuo, Sanna:* Talous- ja velkaneuvonta, raportti vuodelta 2006. Kuluttajaviraston julkaisusarja 7/2007. Saatavissa: <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/c6dc149d-5399-442f-ae39-416ee4a426d5/Talous-%20ja%20velkaneuvonta%202006.pdf>. (4.11.2012)

*Helesuo, Sanna:* Talous- ja velkaneuvonta, raportti vuodelta 2008. Kuluttajaviraston julkaisusarja 5/2009. Saatavissa: <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/c7e6702c-7a3b-4797-82c3-a674755f8a22/Talous-%20ja%20velkaneuvonta%202008.pdf>. (4.11.2012)

*Helesuo, Sanna:* Talous- ja velkaneuvonta, raportti vuodelta 2009. Kuluttajaviraston julkaisusarja 1/2010. Saatavissa: <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/edee71d7-2237-4b4b-a70a-ae8bfb213a79/Talous-%20ja%20velkaneuvonta%202009.pdf>. (4.11.2012)

*Henkilöt ja yritykset, joilla on maksuhäiriö 2005-2011.* Suomen Asiakastieto Oy. Saatavissa: <http://www.asiakastieto.fi/asiakastieto/tilastot/>. (4.11.2012)

*Heuru, Kauko - Mennola Erkki - Ryyänen, Aimo:* Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008. Saatavissa: [www.edilex.fi/lakikirjasto/7009](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7009). (4.11.2012)

*Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011. Saatavissa: [http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus\\_ja\\_julkaisut/julkaisut/yleinen\\_oikeustiede/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf](http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf). (4.11.2012)

*Kuluttajaneuvonnan kehittäminen.* Kauppa- ja teollisuusministeriö. Julkaisuja 24/2006. Saatavissa:

[http://julkaisurekisteri.ktm.fi/ktm\\_jur/ktmjur.nsf/All/1F8822A76855EB52C2257194003D3D11/\\$file/netti\\_24mos\\_2006.pdf](http://julkaisurekisteri.ktm.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/All/1F8822A76855EB52C2257194003D3D11/$file/netti_24mos_2006.pdf). (4.11.2012)

Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2012 - 2015. Terveyttä ja vastuullista kilpailua kuluttajien eduksi. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Saatavissa: <http://www.tem.fi/kulpo>. (4.11.2012)

*Kuluttajaviraston lausunto oikeusministeriölle 18.1.2010.* KUV/10310/48/2009.

Saatavissa: <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/2067091b-bfa4-4f69-be0d-9114a88e146c/100118lausunto.pdf>. (4.11.2012)

*Kuluttajaviraston talousarvioehdotus vuodelle 2012.* KUV/1543/21/2011. Saata-

vissa: [http://www.kuluttajavirasto.fi/File/8c89f47a-cc66-4388-a168-0ba2550a0fcc/Talousarvioehdotus\\_2012.pdf](http://www.kuluttajavirasto.fi/File/8c89f47a-cc66-4388-a168-0ba2550a0fcc/Talousarvioehdotus_2012.pdf). (4.11.2012)

*Kuntaliiton lausunto hallintovaliokunnalle 20.11.2007.* 1965/90/2007.

Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2007/Sivut/1965-90-2007.aspx>. (4.11.2012)

Lausunto oikeusministeriölle 30.6.2011, dnro 1147/90/2011. Saatavissa:

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2011/Sivut/Lausunto-velkaj%C3%A4rjestelyn.aspx>. (4.11.2012)

Lausunto velkajärjestelyn uudistamisesta 14.6. 2011, dnro 13/2011.

Asianajoliiton tiedotteet ja lausunnot 2011. Saatavissa:

[http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/tiedotteita\\_ja\\_lausuntoja/arkisto/2011/lausunto\\_velkajarjestelyn\\_uudistamisesta.4040.news](http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/tiedotteita_ja_lausuntoja/arkisto/2011/lausunto_velkajarjestelyn_uudistamisesta.4040.news). (4.11.2012)

Mietintö strategiasta haavoittuvassa asemassa olevien kuluttajien oikeuksien vahvistamiseksi. 8.5.2012. Euroopan parlamentti.

Saatavissa: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0155+0+DOC+XML+V0//FI#title3>. (4.11.2012)

*Ministeri Skinnarin työryhmältä 30 ehdotusta.* Tiedote. Valtiovarainministeriö. 21.01.1998. Saatavissa:

[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/1998/6699/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/1998/6699/name.jsp). (4.11.2012)

*Mäenpää, Olli.* Hallinto-oikeus. 4. laitos. Porvoo 2004. Saatavissa:

[http://www.wsoypro.fi/kirjasto\\_lukutila.aspx?initprev=1&bookid=03ju349571](http://www.wsoypro.fi/kirjasto_lukutila.aspx?initprev=1&bookid=03ju349571). (4.11.2012)

*Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.*

Saatavissa: <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/vn/hallitus/vanhasen-hallitusohjelma-2003/fi.pdf>. (22.10.2012)

*Rantala, Kati - Tarkkala, Heta:* Kotitalouksien velkaongelmien nykytila ja kehitys. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 90. Helsinki 2009.

Saatavissa:

[http://www.optula.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlapptype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline; filename=90\\_kotitalouksien.pdf&SSURlsscontext=Satellite\\_Serv-er&blobwhere=1243792841339&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf](http://www.optula.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlapptype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline; filename=90_kotitalouksien.pdf&SSURlsscontext=Satellite_Serv-er&blobwhere=1243792841339&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf). (4.11.2012)

*Rantala, Kati - Tarkkala, Heta:* Luotosta luottoon. Velkaongelmien dynamiikka ja uudet riskiryhmät yhteiskunnan markkinalogiikan peilinä 2010.

Saatavissa: [www.stakes.fi/yp/2010/1/rantala.pdf](http://www.stakes.fi/yp/2010/1/rantala.pdf). (4.11.2012)

*Rissanen, Kirsti*: Talous- ja velkaneuvonnan arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Kilpailukyky 8/2009. ( Rissanen 2009b)

Saatavissa: [http://www.tem.fi/files/21927/TEM\\_8\\_09\\_nettiin.pdf](http://www.tem.fi/files/21927/TEM_8_09_nettiin.pdf). (4.11.2012)

*Sarja, Mikko*: Laillisuusvalvonnan yleisiä kysymyksiä. Kuuluuko vai eikö kuulu? Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Teoksessa Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja. s. 18 - 44. Sastamala 2010.

Saatavissa:

<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=iv04110163531560&cmd=download>. (4.11.2012)

*Strategi för att motverka överskuldsättning*. Kommittédirektiv. Dir. 2012:31.

Saatavissa: <http://regeringen.se/sb/d/15630/a/190693>. (4.11.2012)

*Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja 2009*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2009. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085394>. (4.11.2012)

*Suomen virallinen tilasto (SVT): Rahoitustilinpito*. 2. Vuosineljännes. Tilastokeskus. Saatavissa: [http://www.stat.fi/til/rtp/2012/02/rtp\\_2012\\_02\\_2012-10-19\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/rtp/2012/02/rtp_2012_02_2012-10-19_tie_001_fi.html). (4.11.2012)

*Suomen virallinen tilasto (SVT): Velkajärjestelyt*. Tilastokeskus.

Saatavissa: <http://www.stat.fi/til/velj/index.html>. (4.11.2012)

*Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kotitalouksien ylivelkaantuminen"*. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti. 21.6.2002. C149/1-C149/4.

Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:149:0001:0004:FI:PDF> (4.11.2012)

*Talous- ja velkaneuvojat auttavat maksuvaikeuksissa*. Finanssivalvonta.

Saatavissa:

[http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Asiakkaansuoja/Apua\\_antavat\\_tahot/Viranomaiset/Talous\\_ja\\_velkaneuvojat/Pages/Default.aspx](http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Asiakkaansuoja/Apua_antavat_tahot/Viranomaiset/Talous_ja_velkaneuvojat/Pages/Default.aspx). (4.11.2012)

*Tuori, Kaarlo*: Valtion ja kunnan vastuunjako terveydenhuollossa. STM. Monisteita 2002:18. Saatavissa:

[http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/oikeus\\_hoitoon/luku7.htm](http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/oikeus_hoitoon/luku7.htm). (4.11.2012)

*Vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot - Suomi*. Euroopan komissio. Saatavissa:

[http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr\\_fin\\_fi.htm#102](http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_fin_fi.htm#102). (4.11.2012)

*Valkama, Elisa*: Talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat 2010 – velkajärjestely vai muu apu? Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Verkkokatsauksia 18/2011. (2011a) Saatavissa:

[http://www.optula.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlappty-pe=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheaderva-lue1=inline;%20filename=Verkko18\\_Valkama\\_2011.pdf&SSURlsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1295265193320&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf](http://www.optula.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlappty-pe=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheaderva-lue1=inline;%20filename=Verkko18_Valkama_2011.pdf&SSURlsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1295265193320&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf). (4.11.2012)

*Valkama, Elisa*: Velaton uusi alku? Velallisten selviytyminen velkajärjestelystä ja tilanne sen jälkeen. Oikeuspoliittinen tutkimuskeskus. Verkkokatsauksia 22/2011.(2011b) Saatavissa: <http://www.optula.om.fi/1323685230333>. (4.11.2012)

*Valli-Lintu, Auli*: Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen. Yleiskirje 34/80/2000. 3.11.2000. Saatavissa:

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2000/Sivut/y34802000-talous-ja-velkaneuvonnan-jarjestaminen.aspx>. (4.11.2012)

*Valtion talousarvioesitykset.* Talousarvioesitys 2013. 31. Korvaus talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä. Saatavissa:

<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2013&lang=%0A%09%09%09%09%09fi%0A%09%09%09%09&maindoc=/2013/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&id=/2013/tae/hallituksenEsitys/YksityiskohtaisetPerustelut/32/40/31/31.html>. (4.11.2012)

*Velkaantumisen taustat.* Kysely talous- ja velkaneuvojille 2008. Kuluttajavirasto. Saatavilla:

<http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=kuluttajavirasto%20velkaantumisen%20taustat&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kuluttajavirasto.fi%2FFile%2Fbae0c33d-dea2-4dd7-8a71-3213eed68b2%2FVelkaantumisen%2520taustat%2520%2520Kysely%2520talous-%2520ja%2520velkaneuvojille.pdf&ei=VpVsUNiaKaei4gSX24HgDw&usg=AFQjCNGBB9Jt7ZZQBRPj6a7OG9W7fAkM1g>. (4.11.2012)

*Velkajärjestelyn uudistaminen.* Mietintöjä ja lausuntoja 11/2011.

Saatavissa: <http://www.om.fi/1290610279546>. (4.11.2012)

*Velkajärjestely uudistaminen.* Lausuntotiivistelmä. Mietintöjä ja lausuntoja 41/2012. Saatavissa:

<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Mietintojajalausuntoja/Mietintojenjalausuntojenarkisto/Mietintojajalausuntoja2012/1330604086629>. (4.11.2012)

*Velkaneuvontasopimus.* Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä. Saatavissa:

<http://www05.turku.fi/ah/kh/2012/0813019x/2773238.htm>. (4.11.2012)

## Virallislähteet

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997.* Asiakirjat B2. Kertomukset 10–14. Helsinki 1998.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998.* Asiakirjat B2. Kertomukset 9–11/1999 vp. Helsinki 1999.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000.* K 14/2001 vp. B2. Kertomukset 13–15/2001 vp. Helsinki 2001.

*HE 183/1992 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä.

*HE 309/1993 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 192/1994 vp* Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

*HE 217/1997 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

*HE 245/1997 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamis-sopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

*HE 1/1998 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.



<i>HE 37/2000 vp</i>	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi velkaneuvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
<i>HE 72/2002 vp</i>	Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
<i>HE 196/2002 vp</i>	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.
<i>HE 93/2005 vp</i>	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden sovittelusta.
<i>HE 131/2005 vp</i>	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi omaishoidon tuesta, laiksi sosiaalihoitolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.
<i>HE 141/2005 vp</i>	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain muuttamisesta.
<i>HE 54/2008 vp</i>	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta.
<i>HE 52/2010 vp</i>	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 30 §:n muuttamisesta.
<i>KK 362/2006 vp</i>	Esko-Juhani Tennilä: Velkaneuvonnan alueellinen tasapuolisuus.
<i>KK 536/2010 vp</i>	Antti Rantakangas: Velkaneuvonta ja kansalaisten oikeusturva.
<i>KK 1373/2010 vp</i>	Antti Rantakangas: Velkajärjestelylain uudistaminen.

- LaVM 14/1992 vp. Lakivaliokunnan mietintö n:o 14 hallituksen esityksen johdosta laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä.
- LaVM 11/2010 vp Hallituksen esitys laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 30 §:n muuttamisesta.
- Neuvoston asetus (EY) N:o 1346/2000 maksukyvyttömyysmenettelyistä.*  
Euroopan yhteisön virallinen lehti. L160/1.
- PeVL 18/2001 vp Hallituksen esitys maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- TAA 1042/2002 vp Määrärahan osoittaminen talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseen.
- TaVM 16/2000 vp Hallituksen esitys laiksi velkaneuvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Työ- ja elinkeinoministeriön asetus talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottajalle vuonna 2012 maksettavan korvauksen perusteista. (81/2012).
- VNT 2/2003 vp Valtioneuvoston tiedonanto 24.6.2003 nimitetyn pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmasta.

## **Muut lähteet**

*Äimänen, Hannu:* Mahdollisuudet vapaaehtoiisiin järjestelyihin velkaongelmissa -esitelmä. OP-ryhmän Perintäpäivä Helsingissä 6.9.2012.

*Litola, Hanna:* Sähköposti 6.8.2012 Saila Uitolle. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. Oulu 2012.

*Olsson, Ulla:* Muuta ajankohtaista perintään liittyvässä juridiikassa -esitelmä. OP-ryhmän Perintäpäivä Helsingissä 6.9.2012.

*Rinne, Joonas:* Sähköposti 29.5.2012 Saila Uitolle. Lounais-Suomen aluehallintovirasto. Turku 2012.

*Sopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksettavan korvauksen lisäyksen käyttämisestä.* Lounais-Suomen aluehallintovirasto ja Oriveden kaupunki. 2011. (Sopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksettavan korvauksen lisäyksen käyttämisestä 2011a)

*Sopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksettavan korvauksen lisäyksen käyttämisestä.* Lounais-Suomen aluehallintovirasto ja Tampereen kaupunki. 2011. (Sopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksettavan korvauksen lisäyksen käyttämisestä 2011b)

*Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä.* Länsi-Suomen lääninhallitus ja Tampereen kaupunki. 2001. (Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001a)

*Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä.* Lääninhallitus Länsi-Suomi ja Oriveden kaupunki. 2001. (Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001b)

## **Oikeuskäytäntö ja lainvalvojien ratkaisut ja kannanotot**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 16.8.2000 T 2164

KHO 2005:30

### **Hallinto-oikeudet (aik. lääninoikeudet)**

Keski-Suomen LO 26.3.1997 T 227, Dnro 693/4010/96

### **Korkein oikeus**

KKO:1989:14

KKO: 1989:50

KKO 2009:24

### **Hovioikeus**

Itä-Suomen HO 27.2.2007, Dnro H 06/1283

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

Bäck v. Suomi (20.7.2004)

### **Eduskunnan oikeusasiamies**

EOA 26.3.2001, Dnro 2829/4/99

EAOA 8.4.2003, Dnro 2940/4/01

EAOA 24.9.2003, Dnro 61/4/02

EAOA 21.4.2005, Dnro 848/2/04

EAOA 25.2.2009, Dnro 1478/4/07

### **Valtioneuvoston oikeuskansleri**

AOK 20.6.2000, Dnro 834/1/98

## LYHENTEET

A	Asetus
DL	Defensor Legis
EAOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HO	Hovioikeus
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JulKL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KK	Kirjallinen kysymys
KKO	Korkein oikeus
Kuntal	Kuntalaki (365/1995)
KViranhaltijaL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
L	Laki
LM	Lakimies, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja
LO	Läänioikeus
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
T	Taltio
TAA	Talousarvioaloite
TEMa	Työ- ja elinkeinoministeriön asetus
TTTL	Laki toimeentulotuesta (1412/1997)
VJL	Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993)
vp	valtiopäivät

## 1 JOHDANTO

Velkaantuminen ja etenkin ylivelkaantuminen on ajankohtainen aihe niin yksilöiden kuin yhteiskunnan kannalta ja niin kansallisella kuin globaalilla tasolla. Eri maissa ongelmaa on lähestytty ja pyritty ratkaisemaan eri tavoin. Velkaantuminen on kuitenkin ongelma, joka muuttaa muotoaan. Sen ratkaisemiseksi ja seurausten lieventämiseksi tarvitaan tehokkaita keinoja ja myös yhteiskunnan puuttumista ja apua. Esimerkiksi Suomessa kotitalouksien velkaantumistaso on vuoden 2000 ensimmäisen neljänneksen 65,1 prosentista noussut 117,8 prosenttiin<sup>1</sup>. Maksuhäiriöisiä henkilöitä oli vuonna 2011 yhteensä 327 491<sup>2</sup>. Velkajärjestelyhakemuksia jätettiin tammi-kesäkuussa 2012 käräjäoikeuksiin 1987, mikä oli 66 enemmän kuin vastaavana ajankohtana vuotta aiemmin<sup>3</sup>. Sopimusoikeuteen ja siten velkasuhteisiin liittyy läheisesti *pacta sunt servanda* -periaate eli periaate, jonka mukaan sopimukset on pidettävä. Tilastot ja todellisuus kuitenkin osoittavat, että velalliset eivät aina pysty huolehtimaan sitoumuksistaan. Näin ollen syntyy tarvetta talous- ja velkaneuvonnalle sekä velkajärjestelyille.

Yhteiskunnan edun mukaista on ylivoimaiseen velkatilanteeseen joutuneen henkilön talouden korjaaminen ja hänen toimintakykynsä säilyttäminen, niin sanottu rehabilitaatio, sillä velkaongelmien myötä yhteiskunnalle syntyy sekä välillisiä että välittömiä kustannuksia. Kustannuksia syntyy mm. velallisen toimeentulon turvaamisesta, perinnästä ja perintäorganisaation ylläpidosta sekä muiden liitännäisten ongelmien ja niiden seurausten lievittämisestä. Esimerkiksi syrjäytyminen on yksi velkaongelmien mahdollinen ja usein todennäköinenkin seuraus. Velkaongelmien ratkaisemisen avulla myös sosiaalisen tuen tarve eri muodoissa vähenee.

Velkaongelmista aiheutuvia vakavia yksilöllisiä ja sosiaalisia haittoja ei voida pitää hyväksyttävänä. Velkaongelmiin tulee voida hakea ratkaisua oikea-aikaisesti ja keinoilla, joilla päästään tuloksiin joustavasti, vähäisin kustannuksin ja puuttamalla mahdollisimman vähän sovittujen velvoitteiden sisältöön.

---

<sup>1</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Rahoitustilinpito.

<sup>2</sup> Henkilöt ja yritykset, joilla on maksuhäiriö 2005 - 2011.

<sup>3</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Velkajärjestelyt.

Tämä on kaikkien osapuolten näkökulmasta kannattavaa. Usein jo neuvonta, ohjaus ja velkatilanteen selvittely voivat riittää siihen, että velallinen kykenee korjaamaan tilanteensa, koska saa näin muodostettua kokonaiskuvan taloudellisesta tilanteestaan ja sitoumuksistaan. Kaikkien velkaongelmissa apua tarvitsevien yksityishenkilöiden saatavissa tulisi olla riittävästi talous- ja velkaneuvontapalveluja, mutta käytännössä näin ei aina ole.

Velkajärjestelylainsäädännön yhteydessä velkaneuvontaa ei määrätty kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi vaan toteuttavaksi paikallisesti vapaaehtoisuuden pohjalta. Velkaneuvontapalvelujen kentästä tuli tämän ratkaisun seurauksena hajanainen ja velkaneuvonnan saatavuudesta epävarmaa. Talous- ja velkaneuvonnan lakisääteistämisen tarkoitus oli taata yhdenvertaisuus ja talous- ja velkaneuvonnan kokonaisvaltainen kehittäminen. Talous- ja velkaneuvonnan järjestämistavasta ei kuitenkaan edelleenkään ole selkeää yksimielisyyttä.

Talous- ja velkaneuvontaan liittyvissä selvityksissä on kuitenkin jäänyt vähäiselle käsittelylle kuntien rooli talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä samoin kuin neuvonnan oikeudellinen status. Velkajärjestelyyn ja talous- ja velkaneuvontaan liittyen on tehty paljon tutkimusta, mutta suuri osa tutkimuksista on joko asiakasnäkökulmasta tai niissä kuvataan velkajärjestelyprosessia. Tutkimuksen tarkoitus on paikata tätä aukkoa tutkimuskentässä. Talous- ja velkaneuvontaan liittyen on edelleen tietämättömyyttä ja tulkintaeroja, esimerkiksi siitä, mikä on kunnan rooli talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä.

## 2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA METODI

### 2.1 Tutkimustehtävä

Tutkimuksessa tarkastellaan kunnan roolia talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestäjänä ja tarkoitus on selvittää:

1. Mikä on kunnan toimivalta talous- ja velkaneuvontaa järjestettäessä?
2. Mitkä ovat kunnan toimivallan rajat?
3. Mitkä ovat kunnan velvollisuudet?
4. Mikä on neuvonnan ja neuvontapalveluiden oikeudellinen status?

Näkökulmaksi on valittu kunnan näkökulma, joten asiaa ei käsitellä yksilön näkökulmasta. Neuvontapalveluiden osalta asiaa käsitellään yleisesti ja osin myös kunnallisen viranhaltijan osalta. Käsittelyn ulkopuolelle rajataan työ-sopimussuhteessa olevat neuvot sekä talous- ja velkaneuvojen työsuhteisiin liittyvien työ- ja virkamiesoikeudellisten erojen käsittely, josta on tehty tutkimuksia. Samoin kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta johtuen talous- ja velkaneuvontaa tarjoavat muut tahot ja niiden toimivalta ja vastuut jäävät tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen ulkopuolelle jää myös problematiikka, joka liittyy talous- ja velkaneuvonnan asiakkaan ja kunnan väliseen suhteeseen.

Oikeusministeriö asetti 15.9.2008 oikeustieteen tohtori Kirsti Rissasen selvittämään talous- ja velkaneuvonnan tilaa ja kehitystarpeita. Raportti julkaistiin helmikuussa 2009. Tämän jälkeen, 18.9.2009, oikeusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain uudistamiseksi sekä tarvittavat muutosehdotukset muihin lakeihin. Työryhmä antoi loppumietintönsä 8.3.2011. Mietinnöstä annettiin 64 lausuntoa, joista on koottu lausuntotiivistelmä, joka julkaistiin 28.6.2012. Velkajärjestelylain uudistamishanke on edelleen kesken<sup>4</sup>. Toteutuessaan se vaikuttanee merkittävästi myös talous- ja velkaneuvontaan<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Olsson 2012. OP-ryhmän Perintäpäivässä 6.9.2012 Helsingissä perintäpäällikkö Ulla Olsson Laki- ja perintäpalveluista totesi, että velkajärjestelylain uudistusta ei ole odotettavissa aivan lähiaikoina. Uudistuksesta on hyvin eriäviä näkemyksiä ja mm. velkajärjestelytyöryhmän



Tutkimuksia niin velkajärjestelystä kuin talous- ja velkaneuvonnasta on tehty useita. Muun muassa Jarkko Salonen on tehnyt Etelä-Suomen lääninhallituksen pyynnöstä selvityksen Kenen kuuluu saada neuvontaa ja kenelle sitä annetaan? Kunnallisten talous- ja velkaneuvontapalveluiden arviointia asiantuntijahaastatteluiden pohjalta. Marjo Toivio on tehnyt opinnäytetyönsä nimellä Talous- ja velkaneuvonta, jossa ei kuitenkaan käsitellä neuvonnan statusta eikä kunnan roolia. Vaikka talous- ja velkaneuvonta ja velkajärjestelyasiat ovat olleet tutkimuksen kohteena, tutkimukset ovat olleet pääosin oikeuspoliittisia<sup>6</sup>. Lisäksi tutkimukset ovat asiakkaiden tai velkaneuvojen näkökulmasta tai käsittelevät lähinnä velkajärjestelyprosessia. Oikeuskirjallisuuden määrä talous- ja velkaneuvonnasta on niukkaa. Oikeuskäytäntöä edustavat pääasiassa eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisut.

Aihe ei ole ajankohtainen vain Suomessa. Ruotsissa on meneillään mm. selvitystyö, joka on nimeltään Strategi för att motverka överskuldssättning (Dir 2012:31). Toimeksiannon mukaan siinä tulee myös selvittää velkaneuvonnan roolia. Aikaa selvitystyölle on annettu 1.10.2013 saakka.

Myös EU:ssa ylivelkaantumiseen ja sen hoitamiseen on kiinnitetty huomiota. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on antanut lausunnon velkaantumisen ja sosiaalisesta syrjäytymisestä. ETSK:n tarkoituksena on yksilöidä ja panna täytäntöön yhteisön laajuisia toimenpiteitä, joilla pyritään ilmiön täsmälliseen määrittelyyn, valvontaan ja käsittelyyn niin sosiaalisista, taloudellisista kuin oikeudellisista näkökohdista. Taustalla vaikuttaa ETSK:n näkemys siitä, että eri maissa kehitetyt ja käyttöön otetut järjestelmät – ja osin niiden puuttuminen – johtaa sosiaaliseen epäoikeudenmukaisuuteen ja vaikeuttaa sisämarkkinoiden täysipainoista toteutumista. ETSK:n mukaan valistusmallissa velkaneuvonta- ja soveltamispalveluilla on tärkeä rooli. Tosin jo Luxemburgissa 13.4.2000 kokoontunut

---

puheenjohtaja lainsäädäntöneuvos Tuula Linna on jättänyt velkajärjestelytyöryhmän. Ks. myös <http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Maksukyvyttömyys/1247667246898>.

<sup>5</sup> Kuluttajaviraston lausunto oikeusministeriölle 2010, 1, 3. Ks. myös Velkajärjestelyn uudistaminen 2011, 193.

<sup>6</sup> Ks. esim. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen seuraavat julkaisut: Vippikierteen synkkä muotokuva (OPTL:n verkkokatsauksia 24/2012), Velaton uusi alku? Velallisten selviytyminen velkajärjestelystä ja tilanne sen jälkeen (OPTL:n verkkokatsauksia 22/2011), Talous- ja velkaneuvonnan asiakaskunta 2010 (OPTL:n verkkokatsauksia 18/2011) ja Kotitalouksien velkaongelmien nykytila ja kehitys (OPTL:n tutkimustiedonantoja 90).

kuluttajaneuvosto on huomauttanut komissiolle ja jäsenvaltioille, että velkaantumisasiaa on lähestyttävä yhteisön laajuisesti. Neuvoston kuluttajien luottoja ja velkaantumista koskevassa päätöslauselmassa mm. kehoitetaan komissiota ryhtymään toimiin ylivelkaantumistilanteen selvittämiseksi ja ylivelkaantumistilanteiden ennaltaehkäisyn ja hoitamisen yhtenäistämiseksi.<sup>7</sup> Yhteisöulottuvuutta perustellaan mm. läheisyysperiaatteella sekä Rooman sopimuksen kuluttajansuojaa koskevan 153 artiklan (ent. 129 a artikla) ja Amsterdamin sopimuksen 34 artiklan kautta<sup>8</sup>. Sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta pidetään välttämättömänä, että kotitalouksien ylivelkaantumiseen liittyviä ensisijassa oikeudellisia näkökohtia käsitellään yhteisön tasolla.<sup>9</sup>

Helsingissä 2005 pidetyn Euroopan neuvoston oikeusministerikokouksen jälkeen annettiin ministerikomitean suositus, jossa jäsenmaiden huomiota kiinnitetään rehabilitaatiomekanismien käyttöönottamiseen. Ongelmana on kuitenkin pidetty sitä, että velkajärjestelyn maksuohjelman voidaan nähdä sijoittuvan maksukyvyttömyysasetuksen (Neuvoston asetus (EY) N:o 1346/2000 maksukyvyttömyysmenettelyistä) ja Bryssel I asetuksen (EY) N:o 44/2001 väliseen sääntelyaukkoon.<sup>10</sup>

Myös Euroopan parlamentti on ottanut asiaan kantaa ja julkaissut Mietintöstrategiasta haavoittuvassa asemassa olevien kuluttajien oikeuksien vahvistamiseksi (8.5.2012). Mietinnön 21. kohdan mukaan erityisen ongelmallinen ala on rahoitusmarkkinat, sillä näiden markkinoiden monimutkaisuuden johdosta kaikki kuluttajat ovat potentiaalisesti haavoittuvassa asemassa ja tämä monimutkaisuus voi myös johtaa kuluttajien ylivelkaantumiseen.

---

<sup>7</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Velkaantuminen ja sosiaalinen syrjäytyminen hyvinvointiyhteiskunnassa” 2008, C44/74 ss.

<sup>8</sup> Ks. tarkemmin HE 245/1997 vp, 353. Ks. kuluttajansuojasta myös Amsterdamin sopimus: käyttäjän opas.

<sup>9</sup> Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kotitalouksien ylivelkaantuminen” 2002, C149/1 ss. Maksukyvyttömyyttä ja ylivelkaantumista globaalilla tasolla on käsitelty laajemmin esim. Johanna Niemi-Kiesiläisen ja Iain Ramseyn teoksessa Consumer Bankruptcy in Global Perspective.

<sup>10</sup> Linna 2012, 669.

## 2.2 Tutkimusmetodi

Tutkimus on pääasiassa lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tavoitteena on selvittää oikeusnormien konkreettista sisältöä. Selvittäminen palvelee niin oikeusnormien soveltajia kuin yleisesti oikeusjärjestyksen toteuttamista. Lainoppi keskittyy sekä oikeussääntöjen tutkimiseen että oikeusperiaatteisiin. Sen tehtävänä on myös oikeusperiaatteiden punninta ja yhteen sovittaminen. Lainoppi tuottaa näin ollen punnintakannanottoja, joihin voidaan katsoa sisältyvän tulkintakannanoton. Tarkoitus ei ole vain esittää kuvausta oikeudesta, vaan esittää kannanottoja siitä, kuinka oikeutta pitäisi tulkita, punnita ja systematisoida.<sup>11</sup>

Lakitekstien normiformulaatiot eivät yleensä yksin tai sellaisenaan riitä pohjaksi päätöksenteolle. Tämän takia oikeusyhteisöihin on vakiintunut oikeuslähdeopillisten sääntöjen eli oikeuslähdeperiaatteiden joukko, minkä avulla on mahdollista selvittää käytettävissä olevat oikeuslähteet eli aineisto, jolla on oikeudellista relevanssia, sekä oikeuslähteiden käyttöperusteet eli velvoittavuus ja painoarvo. Oikeuslähdeperiaatteet voivat sisältyä kirjoitettuun lakiin tai ne voivat olla kirjoittamattomia periaatteita.<sup>12</sup>

Oikeuslähteillä tarkoitetaan sitä oikeudellista ainesta, jonka nojalla muodostetaan kuva voimassa olevasta oikeudesta. Oikeuslähdettä voidaankin pitää yhteisnimityksenä niille oikeussäännöille, oikeusperiaatteille, prejudikaateille, säädösten esitöille ja muulle normatiivista relevanssia omaavalle informaatiolle, jota käytetään osoittamaan voimassaolevan oikeuden sisältö. Oikeuslähteet muodostavat sen aineiston, jonka avulla sovellettavat normit ovat löydettävissä ja tulkittavissa.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Hirvonen 2011, 23 - 25. Husa 1995, 134. Siltala 2010, 91 - 92.

<sup>12</sup> Laakso 1990, 63.

<sup>13</sup> Laakso 1990, 63 - 64.

*Seppo Laakson* jaottelun mukaan oikeuslähteet voidaan jakaa kahteen pääryhmään, jotka ovat auktoritatiiviset oikeuslähteet ja muut hyväksyttävät päätöspäätökset. Auktoritatiiviset oikeuslähteet voidaan edelleen jakaa legalisoituihin ja institutionalisoituihin oikeuslähteisiin. Legalisoitu oikeuslähde on sellainen, jonka oikeusjärjestys itse selittää oikeudellisesti sitovaksi. Suomessa legalisoituja oikeuslähteitä ovat kirjoitettu laki ja maan tapa<sup>14</sup>. Institutionalisoituihin oikeuslähteisiin kuuluvat oikeuskäytännön ilmaisemat oikeuslähteet, yleiset oikeusperiaatteet sekä lainsäädäntöaineiston perusteella selvitettävissä oleva lainsäätäjän tarkoitus.

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään myös institutionalisoituja oikeuslähteitä, jotka ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, sillä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa myös näiden lähteiden sisältö tulee tuntea ja yleensä myös ottaa huomioon, vaikka niiden sivuuttaminen ei ole esim. virkavirhe. Näille oikeuslähteille kuuluu presumptatiivinen sitovuus eli rajoitettu tai ehdollinen noudattamisvelvollisuus.<sup>15</sup>

Oikeuslähteet voidaan jaotella myös vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lait ja maan tapa. Lait ovat demokraattisesti valitun lainsäätäjän tuotoksia ja lähtökohdaksi on, että ne ovat yhteiskunnallisessa diskurssissa käsiteltyjä<sup>16</sup>. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat oikeuskäytännön ohella lain esityöt. Sallittujen oikeuslähteiden ryhmään luetaan esim. oikeuskirjallisuus.<sup>17</sup> Lakien esityöt antavat sääntötietoa tulkintatiedon muodossa eli pyrkivät osoittamaan, miten jotain säännöstä on tulkittava. Lisäksi niiden avulla saadaan reaalityötä mm. yhteiskunnallisista oloista ja yhteiskuntapoliittisista tavoitteista. Esitöitä käytetäänkin molemmissa tarkoituksissa. Ne korostuvat etenkin merkittävässä ja periaatteellisissa lainuudistuksissa, jollainen oli esimerkiksi velkajärjestelylain säätäminen.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Maan tavalla ei ole suurta merkitystä. Ks. esim. Laakso ym. 2006, 24. Toisaalta on esitetty myös näkemyksiä, että maantavan merkitys informaatiotekniikan kehittyessä olisi vahvistunut.

<sup>15</sup> Laakso 1990, 64 - 66.

<sup>16</sup> Husa 1995, 282. Samoin Siltala 2004, 418 - 420.

<sup>17</sup> Laakso ym. 2006, 21. Virolainen 2012, 4.

<sup>18</sup> Tolonen 2003, 117 - 118.

Koska lainvalmistelutyöt sisältävät usein tietoa lainsäädännön tarkoituksesta, keskeisistä periaatteista ja systemaattisista ratkaisuista, niitä voidaan käyttää apuna etenkin väljien ja harkinnanvaraisten normien soveltamisessa. Lainvalmistelutöiden merkitys riippuu kuitenkin mm. valmistelun laadusta, argumenttien perusteellisuudesta, johdonmukaisuudesta sekä eduskuntakäsittelyssä korostetuista kannoista.<sup>19</sup>

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus käyttää lainvalmistelutöitä hyväksi. Keskeisiä lähteitä ovat mm. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi velkaneuvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 37/2000 vp) sekä Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä (HE 183/1992 vp). Mietinnöistä keskeisiä ovat esimerkiksi Lakivaliokunnan mietintö n:o 14 hallituksen esityksen johdosta laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä (LaVM 14/1992 vp) ja Talousvaliokunnan mietintö Hallituksen esitys laiksi velkaneuvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (TaVM 16/2000 vp.). Tutkimuksessa on otettu huomioon, että eduskunnan valiokuntien kannanotoilla on yleisesti hallituksen esitystä suurempi painoarvo<sup>20</sup>.

Velkajärjestelylain esityöt ovat vanhoja ja maailmantila on merkittävästi muuttunut. Toisaalta velkaantuminen on nykyisessä luottoyhteiskunnassa edelleen ongelmana ja sama kysymys velkaneuvonnan järjestämisestä on edelleen ajankohtainen. Kaikilta osin velkajärjestelylain esitöillä ei siis välttämättä ole suurta informaatioarvoa, mutta toisaalta ne eivät myöskään ole merkityksettömiä. Tässä työssä on esitöiden hyödyntämisessä otettu huomioon se, että mikäli lainvalmistelutyöt ovat vuosien takaa, niiden informaatioarvo voi olla kyseenalainen<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Mäenpää 2000, 210.

<sup>20</sup> Mäenpää 2000, 186.

<sup>21</sup> Viljanen 2004, 3.

Lainvalmistelutöillä ei ole Suomessa sitovan oikeuslähteen painoarvoa, joten niiden sivuuttamisesta ei useinkaan perustella. Esitöiden tosiasiallista merkitystä onkin vaikea arvioida.<sup>22</sup> Toisaalta yleisesti lähtökohtana on pidetty sitä, että ratkaisun tulisi vastata myös heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, mutta heikosti velvoittava oikeuslähde on mahdollista painavista syistä jättää huomiotta<sup>23</sup>. Esitöiden oma painoarvo ja tulkintatilanne vaikuttavat esitöiden merkitykseen<sup>24</sup>. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain ymmärtäminen vaatii perehtymistä sekä velkajärjestelylain että talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain esitöihin.

Koska institutionalisoitujen oikeuslähteiden avulla ei välttämättä päästä siitä oikeudellisesta epävarmuudesta, joka legalisoiduista lähteistä ilmenee, päätösperusteita voidaan joutua laajentamaan muihin normatiivisiin päätösperusteisiin. Pakottavien ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden lisäksi on sallittuja eli fakultatiivisia päätösperusteita ja argumentteja. Kyseessä ovat sellaiset sääntelyinformaation sisältymättömät näkökohdat, jotka voidaan ottaa huomioon. Myös nämä seikat tulisi oikeustieteen piirissä harjoitettavassa argumentoinnissa esittää. Sallitut argumentit ovat tilannesidonnaisia ja niihin vaikuttavat auktoritatiivisten oikeuslähteiden määrä ja laatu sekä kyseisen päätöksentekotilanteen ja faktapremessin ominaispiirteet. Niitä voidaan kuvata myös reaalisina argumentteina tai pragmaattisina seikkoina. Tavoitteena on päätös tai tilanne, jota voidaan pitää vaikutusten kannalta järkevänä, tavoiteltavana tai oikeudenmukaisena.<sup>25</sup> Esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan taustalla vaikuttavat paitsi yksilön oikeudet myös pyrkimys minimoida ylivelkaantumisesta yhteiskunnalle aiheutuvia kielteisiä seurauksia.

Tutkimuksessa pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin käyttämällä tulkinassa apuna myös mm. ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoja sekä KHO:n ja KKO:n päätöksiä sekä Kuluttajaviraston raportteja.

---

<sup>22</sup> Tolonen 2003, 24 - 25.

<sup>23</sup> Laakso ym. 2006, 21.

<sup>24</sup> Tolonen 2003, 115 - 116. Ks. myös Siltala 2004, 422.

<sup>25</sup> Laakso 1990, 68 - 69. Siltala 2004, 424. Ks. myös Virolainen 2012, 26.

Oikeuskäytäntöä talous- ja velkaneuvonnan osalta ei käytännössä ole, mikä johtuu toiminnan luonteesta. Ylimmät laillisuusvalvojat sen sijaan ovat ottaneet kantaa talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseen ja toteuttamiseen. Talous- ja velkaneuvonta on toimeksiantosopimuksin järjestetty eivätkä talous- ja velkaneuvojat tee päätöksiä, joista on mahdollista valittaa. Toisaalta tehdyillä valinnoilla voi kuitenkin olla merkitystä asiakkaan asemaan ja oikeuksiin, mikä käy ilmi mm. ylimpien laillisuusvalvojien kannanotoista.

Tutkimuksen on tarkoitus selvittää:

- Mitä voimassaoleva oikeus säätelee talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä?
- Mitkä oikeusnormit ohjaavat ja määrittävät talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä?
- Mikä on normien sisältö ja kuinka niitä voidaan systematisoida?

Tutkimuksen kulku pyrkii noudattamaan Aarnion oikeusjärjestyksen ymmärtämisen pyramidimallia. Ensin on tarkoitus antaa yleiskatsaus talous- ja velkaneuvonnan tilanteesta ja oikeusjärjestyksestä. Tämän jälkeen tutkimuksessa pyritään osoittamaan, miksi säännökset ymmärretään juuri tietyllä tavalla. Tässä käytetään apuna mm. lain esitöitä, ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoja ja myös käytännöllisiä syitä. Viimeiseksi eli ymmärtämisen tasolla III selvitetään vastausta siihen, miksi oikeudellinen instituutio on muodostunut juuri tällaiseksi.<sup>26</sup>

Lainopillisten johtopäätösten lisäksi esitetään oikeuspoliittisia eli de lege ferenda -kannanottoja siitä, miten lakeja on tulkittu, miten ne toimivat käytännössä ja liittyykö lainsäädäntöön muutostarpeita. Tutkimuksessa on tarkoitus käyttää monipuolisesti eri oikeuslähteitä, sillä esimerkiksi *Myrskyn* mukaan tiukkaa rajaa eri oikeuslähteiden välille ei ole syytä tehdä, sillä ratkaisutilanteet ovat erilaisia ja eri oikeuslähteillä on niissä erilainen rooli ja oikeuslähteet kuitenkin väistämättä vaikuttavat toisiinsa.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Aarnio 1989, 48 - 49.

<sup>27</sup> Myrsky 2010, 51.

### 3 TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄMINEN

#### 3.1 Talous- ja velkaneuvonta vapaaehtoisena toimintana

Perustuslain (731/1999, PL) 19.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja lain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava oikeuden toteutuminen. Toimeentulo-oikeutta toteuttavan lain (1412/1997, TTTL) 2 §:n mukaisesti toimeentulo on pyrittävä ensisijaisesti hankkimaan itse tai on turvaututtava mahdollisiin elatusvelvollisiin eli puolisoon tai vanhempiin. Vasta tämän jälkeen vaihtoehtona on yhteiskunnan tarjoama turva toimeentulotuen muodossa<sup>28</sup>. Ensisijaisina muotoina ovat erilaiset tukijärjestelmät, kuten opintotuki, työttömyysturva, eläkkeet ja velkajärjestely ja vasta viimesijaisena tukimuotona toimeentulotuki<sup>29</sup>. Näin ollen toimeentulotuen hakija tulee ohjata hakemaan ensin niitä ensisijaisia etuuksia, joihin hänellä voi olla oikeus eli esimerkiksi velkajärjestelyä.

Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993, VJL) tuli voimaan 8.2.1993. Laki säädettiin helpottamaan niiden velallisten tilannetta, jotka olivat velkaantuneet niin paljon, että eivät enää kyenneet hoitamaan velkojaan. Suomen lainsäädännöstä puuttuivat sellaiset erityissääntelyt, joilla olisi voitu selvittää tai ratkaista yksityishenkilön ylivelkaantumisesta johtuvia ongelmia. Oli selvää, että yksityishenkilöiden maksukyvyttömyystilanteita varten tarvittiin uudentyyppistä lainsäädäntöä. Lähtökohdaksi asetettiin, että lainsäädännön tulee turvata eri osapuolten edut, eli antaa velallisille mahdollisuus korjata taloudellinen tilanteensa ja taata velkojille oikeudenmukainen osuus tuloista. Taustalla vaikuttivat myös reaaliset argumentit eli huomioon ja tavoitteeksi otettiin myös yhteiskunnalle aiheutuvien epäkohtien parantaminen ja sosiaalisten kustannusten pienentäminen.

---

<sup>28</sup> Vrt. KHO:n päätös 16.08.2000 T2164 ja Keski-Suomen LO 26.3.1997 T 227.

<sup>29</sup> HE 217/1997 vp, 4, 17. LaVM 11/2010 vp, 2. VNT 2/2003 vp, 16. Toimeentulotuki 2007, 20, 33 - 34.



Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain päätavoitteena on maksukyvyttömän velallisen taloudellisen tilanteen korjaaminen. Yhteiskunnallisia tavoitteita ovat mm. sosiaalisen turvallisuuden edistäminen, sosiaalituen tarpeen väheneminen, verotulojen kertymisen turvaaminen sekä säästöt oikeuslaitoksen ja perintäviranomaisten osalta<sup>30</sup>. Mikäli velallinen ei saa säilyttää elämisen perusedellytyksiä, seuraa siitä helposti sekä tulonhankkimismotivaation että ansaintakyvyn menetys. Toimeentulon tason huomioiminen on siten sekä velkojien että yhteiskunnan intresseissä. Velkojien kannalta kokonaistuloksen voidaan olettaa olevan tuloksellisempi kuin ns. ”raunioittavan perinnän” käytöllä. Yhteiskunnan kannalta taas toimeentulon tason takaaminen pienentää mahdollisuutta, että velallinen syrjäytyy työelämästä ja jää yhteiskunnan taloudellisen avun vaaraan.<sup>31</sup>

Eduskunta hyväksyi velkajärjestelylain yksimielisesti. Merkittävä kiistakysymys velkajärjestelylainsäädännön yhteydessä oli kuitenkin velkaneuvonnan järjestäminen. Oikeusministeriön työryhmän erillisen lakiehdotuksen mukaan velkaneuvonnan järjestäminen olisi tullut säätää kunnan lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Lakiehdotusta ei kuitenkaan otettu hallituksen esitykseen. Valiokuntakäsittelyssä kuullut asiantuntijat sekä valiokunnan jäsenet pitivät ongelmallisena sitä, että lain toteuttamisen kannalta välttämätön velkaneuvonta jäi kokonaan lain säännösten ulkopuolelle.<sup>32</sup> Velkaneuvonnan toimivuudesta vapaaehtoisuuden pohjalta oli jo tuolloin omat epäilyksensä. Lakivaliokunnan mietintöön on lisätty vastalause I, jossa ehdotettiin velkajärjestelylain ohella säädettäväksi laki velkaneuvonnan järjestämisestä kunnassa. Vastalauseessa kritisoitiin siirtymistä suoraan tuomioistuinpainotteiseen järjestelmään ja esitettiin, että vapaaehtoistoiminnan jälkeen olisi tullut siirtyä lakisääteiseen järjestelmään eli velkajärjestelyyn olisi tullut liittää oikeusministeriön valmisteleva, mutta mm. kuntien etujärjestöjen vastustama, kunnallinen velkaneuvonta.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Niemi-Kiesiläinen 1995, 54 - 55. Samoin Linna 2011, 666. Rissanen 2009b, 52. Esimerkiksi Helsingin talous- ja velkaneuvontayksikön tutkimuksessa selvitettiin eri velkajärjestelykeinoilla saavutettava toimeentulotuen säästö ja koko vuoden säästökseen saatiin 1 344 230 euroa.

<sup>31</sup> Koskelo & Lehtimäki 1993, 14 - 15. Ks. myös HE 52/2010 vp, 9, 14

<sup>32</sup> LaVM 14/1992 vp, 3. Ks. myös Rissanen 2009a, 520.

<sup>33</sup> LaVM 14/1992 vp, 17. Vrt. HE 93/2005, 14.

Neuvontatoiminnan käytännön toteutusta ei määrätty suoranaisesti minkään organisaation vastuulle. Koska velkaneuvontaa ei taloudellisista syistä esitetty - eikä siten säädetty - kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi, hoidettiin se vapaaehtoisin järjestelyin. Marraskuussa 1992 ryhdyttiin oikeusministeriön aloitteesta velkajärjestelytoimikuntien perustamiseen. Muu kuin oikeudellinen neuvonta pyrittiin järjestämään velkajärjestelytoimikuntien ja oikeusministeriön kautta ohjatun valtionavun turvin. Toimikuntien avulla saatiin eri intressitahot osallistumaan velkaneuvonnan järjestämiseen. Toteuttamistavasta johtuen velkajärjestelytoimikuntien kokoonpano ja toiminta vaihtelivat alueittain.<sup>34</sup> Velkaneuvontaa tarjosivat mm. oikeusaputoimistot, kunnalliset velka- ja kuluttajaneuvojat sekä sosiaalityöntekijät.<sup>35</sup>

Koska lakiin ei sisältynyt säännöstä siitä, kenen tehtävänä oli huolehtia velkaneuvonnan järjestämisestä, lakivaliokunnan ehdotuksesta lakiin lisättiin lääninhallitusten toimintaa tukeva uusi 86 §<sup>36</sup>. Lääninhallituksen tehtäväksi tuli huolehtia aloitteilla ja muilla toimenpiteillä siitä, että läänin alueella järjestettiin paikallisesti neuvontaa ja ohjausta. Tehtävän katsottiin sopivan lääninhallitukselle yleishallintoviranomaisena, koska se tunsii läänin olosuhteita, sen kuntia ja niiden toimintamahdollisuuksia sekä myös muita velka-asioiden hoitoon liittyviä tahoja. Säännös ei kuitenkaan antanut oikeudellisesti velvoittavia keinoja, koska velkaneuvonnan järjestämisen lähtökohtana oli vapaaehtoisuus.<sup>37</sup>

Vapaaehtoisuuteen perustuvan velkaneuvonnan ongelmana oli epävarmuus velkaneuvonnan saatavuudesta. Velkaneuvonnan saatavuus oli lähes yksinomaan kuntien vapaaehtoisesti järjestämän velkaneuvonnan varassa, jonka kunta olisi halutessaan voinut lopettaa. Sääntelemättömän tilan katsottiin johtavan alueelliseen eriarvoisuuteen.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Aatola 1996, 5, 12 - 13. Ks. myös Laakso 1990, 35 - 36. Oikeusnormien tehokkuus vaatii asianomaisen viranomaiskoneiston luomista.

<sup>35</sup> Rissanen 2009b, 23. Ks. myös Rissanen 2009a, 524.

<sup>36</sup> 86 § on kumottu L:lla 4.8.2000/714.

<sup>37</sup> LaVM 14/1992 vp, 10.

<sup>38</sup> HE 37/2000 vp, 9.

Velkaneuvonnan järjestäminen vapaaehtoisuuden pohjalta tuotti myös erilaisia organisatorisia ratkaisuja<sup>39</sup>. Neuvontaa voitiin toteuttaa kunnassa tai alueellisesti toimivasta neuvontapistestä, jota oli mahdollista hoitaa joko sivu- tai päätoimisesti. Neuvontaa annettiin myös oikeusapu- ja sosiaalitoimistoissa, kuluttajaneuvojan toimistossa, kunnan toimistossa, seurakunnan tiloissa ja varsinaisen velkaneuvojan toimitiloissa. Suuremmissa kunnissa mukana oli useampia organisaatioita, jolloin neuvontaa oli monipuolisemmin tarjolla<sup>40, 41</sup>.

Velkaneuvonnan tilaan kiinnitti huomiota myös eduskunnan oikeusasiamies. Hänen näkemyksensä oli, että julkisin varoin rahoitettavaan kunnalliseen velkaneuvontaan tuli liittyä riittävä julkinen ohjaus, valvonta ja vastuu. Oikeusasiamiehen mukaan tarvetta oli myös velkaneuvonnan yhtenäistämiseen.<sup>42</sup>

Voidaankin todeta, että velkaneuvonnan toteuttaminen vapaaehtoisuuden pohjalta paransi ylivelkaantuneiden mahdollisuuksia saada apua ongelmiinsa, mutta hajanainen järjestelmä vaikeutti avun hakemista, koska ei ollut selkeää vastausta siihen, mitä kautta velkaneuvontaa oli eri kunnissa saatavissa. Koska velkajärjestelylainsäädäntö oli ristiriidassa yleisten periaatteiden kanssa, esim. sopimusten pitämisestä ja velkojen maksamisesta ja siinä puututaan jälkikäteen velvoitteiden sisältöön, sillä ei ollut varauksetonta tukea – eikä ole edelleenkään<sup>43</sup>. Tämä ei ole voinut olla vaikuttamatta myöskään velkaneuvontapalvelujen tarjontaan, hyödyntämiseen ja kehittymiseen.

---

<sup>39</sup> Aatolan tutkimuksen mukaan kuntatasolla oli kaikkiaan 55 erilaista organisatorista ratkaisua, toimintamallia. Ks. tarkemmin Aatola 1996, 41 - 42.

<sup>40</sup> Aatola 1996, 19.

<sup>41</sup> Vrt. Kuluttajahallinnon toimivuus 2007, 114.

<sup>42</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997, 239 - 242.

<sup>43</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) otti kantaa Suomen velkajärjestelylainsäädännön hyväksyttävyyteen tapauksessa Tomas Bäck v. Suomi (20.7.2004) ja totesi velkajärjestelyn edistävän hyväksyttäviä sosiaalisia ja taloudellisia tavoitteita. Ks. myös Laakso 1990, 36. Laakso nostaa esille kieltolain, joka voidaan nähdä esimerkkinä säädöksestä, jolta puuttui tosiasiallinen hyväksyttävyyden. Laki ei sopinut ”kansan oikeustajuun”, joten sen rikkominen oli yleistä. Ks. myös EOA 30.4.2001, Dnro 1195/4/00. Eduskunnan oikeusasiamiehelle kanneltiin 10.5.2000 Kemin käräjäoikeuden käräjätuomarin haastattelulausumista, joissa hän arvosteli yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lakia ”löysäksi”. Kantelija esitti huolensa siitä, että lakia arvosteleva tuomari saattaa tehdä oman mielensä mukaisia ratkaisuja lakia soveltaessaan. Oikeusasiamiehen mukaan tuomari voi osallistua harkintansa mukaan oikeuspoliittiseen keskusteluun ja myös tässä tapauksessa tuomarilla on ollut oikeus ilmaista yleisluonteinen käsityksensä yksityishenkilön velkajärjestelystä annetusta laista ja sen vaikutuksista, sillä jokaiselle kuuluu PL 12 §:n mukaan sananvapaus.

### 3.2 Talous- ja velkaneuvonta lakisääteiseksi tehtäväksi

Oikeusasiamies *Lehtimajan* oikeusministeriölle vuonna 1997 tekemä esitys kunnallisen velkaneuvonnan ohjauksen ja valvonnan tehostamisesta johti ministeriössä selvitystyöhön. Selvitysmiesten ehdotusten ensimmäinen osa valmistui loppuvuodesta 1998 ja oikeusministeriö asetti maaliskuussa 1999 työryhmän laatimaan selvitysmiesten ehdotuksen ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta ehdotusta hallituksen esitykseksi laiksi velkaneuvonnasta.<sup>44</sup>

Lakiehdotuksen tavoitteena oli sen varmistaminen, että koko maassa olisi saatavilla sekä laadullisesti että määrällisesti riittävästi velkaneuvontapalveluja. Lakisääteistämällä pyrittiin myös edistämään kansalaisten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Lakisääteistämisen tarkoituksena oli saada palvelujen tarjontaan liittyvä epävarmuus poistettua, palvelujen alueellinen saatavuus varmistettua sekä ylivelkaantuneiden yhdenvertaisuusongelma ratkaistua. Esityksen tavoitteena oli myös ylläpitää ja parantaa velkaneuvonnan toimintamahdollisuuksia, luoda paremmat edellytykset velkaneuvonnan sisällön kehittämiseksi, parantaa ohjausta ja valvontaa sekä parantaa velkaneuvojien toimintamahdollisuuksia.<sup>45</sup>

Laki talous- ja velkaneuvonnasta tuli voimaan 1.9.2001, jonka jälkeen neuvontapalveluita on toteutettu toimeksiantosopimuksin. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä ja laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000) ovat keinoja puuttua yhteiskunnallisiin suhteisiin ja markkinamekanismeihin oikeudellisen sääntelyn muotoja käyttäen ja suuressa määrin julkisen intressin tähden. Valtiollisella sääntelyllä pyritään estämään tai minimoimaan kielteiset haittavaikutukset yhteiskunnallis-taloudellisessa prosessissa. Taustalla voidaan myös nähdä vaatimus sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, 149. HE 37/2000 vp, 9. Ministeri Skinnarin työryhmältä 30 ehdotusta -tiedote.

<sup>45</sup> HE 37/2000 vp, 10.

<sup>46</sup> Vrt. Laakso 1990, 12 - 13. Ks. myös Niemi-Kiesiläinen & Ramsey 2003, 48 - 49.

Talous- ja velkaneuvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1024/2007) 1 §:n (1570/2011) mukaan työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväkenttään. Yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 2 §:n mukaisesti Kuluttajavirastolle. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuudesta ovat vastuussa aluehallintovirastot ja järjestämisestä huolehtivat aluehallintovirastot ja kunnat.<sup>47</sup>

Talous- ja velkaneuvontapalvelut järjestetään ensisijaisesti talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 §:n mukaan niin, että kunta tekee aluehallintoviraston kanssa kuntalain (365/1995) 2.2 §:ssä tarkoitetun sopimuksen, jonka mukaan kunta sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Aluehallintovirastot ja kunnat voivat myös sopia, että kunta voi huolehtia tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta kuntalain 2.3 §:n mukaisesti<sup>48</sup>.

Kunnalla on useita vaihtoehtoisia tapoja järjestää talous- ja velkaneuvonta, sillä kunta voi talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3.2 §:n mukaan perustaa yhden tai useamman viran tai työsopimussuhteisen tehtävän, myös osaikaisen, tai hoitaa palvelut ostopalveluna.<sup>49</sup> Tämä kunnalla oleva laaja harkintavalta talous- ja velkaneuvontapalveluiden toteuttamisessa on johtanut tilanteeseen, jossa samaa työtä tehdään sekä virka- että työsopimussuhteissa. Myös talous- ja velkaneuvojen palkkauksessa on suurta hajontaa ja samoin koulutustaustassa<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Kyse on asiallisesta ja asteellisesta toimivallan jaosta. Ks. esim. Laakso ym. 2006, 46.

<sup>48</sup> Myös aluehallintovirastoissa yksi aluehallintovirasto voi hoitaa talous- ja velkaneuvontasioita muiden puolesta. Esimerkiksi Lounais-Suomen aluehallintovirasto hoitaa Valtioneuvoston aluehallintovirastoista antaman asetuksen (906/2009) 10.2 §:n mukaan talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa tarkoitetut tehtävät myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella. Kyse on alueellisen toimivallan jaosta. Ks. Laakso ym. 2006, 46.

<sup>49</sup> Ks. Helesuo 2010, 5. Kun edunvalvonta ja kuluttajaneuvonta siirtyivät kunnilta valtiolle, muutui osa talous- ja velkaneuvontatehtävistä päätoimisiksi.

<sup>50</sup> Ks. tarkemmin Helesuo 2010, 4. Ks. myös talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 6 § (13.1.2006/9), jossa säädetään talous- ja velkaneuvojan kelpoisuusvaatimuksista. Kelpoisuusvaatimuksista on kuitenkin voimaantulosäännöksessä poikkeus niin, että henkilö, joka on toiminut ennen tätä säännöstä talous- ja velkaneuvojana, on kelpoinen edelleen toimimaan 6 §:n sitä estämättä.

Kuntalain 2.2 §:ssä säädetään kunnan toimeksiantotehtävistä, jotka tarkoittavat sellaisia julkisia tehtäviä, joiden hoitaminen lainsäädännön mukaan tai muuten kuuluu jollekin muulle julkisyhteisölle, mutta jotka kunta voi ottaa sopimuksen perusteella hoidettavakseen.<sup>51</sup> Kuntalain säännös valtuuttaa kunnan tekemään sopimuksen, mutta valtiolla tai muulla julkisyhteisön viranomaisella ei ole samanlaista yleistä valtuutusta. Tehtävän antaminen kunnalle edellyttääkin yleensä säännöstä oikeudesta sopimuksen tekemiseen.<sup>52</sup> Talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa tämä valtuutus on 3 §:ssä.

Sopimukseen perustuvat tehtävät ovat kunnille vapaaehtoisia. Kunnalla ei siten ole velvollisuutta tehdä sopimusta lääninhallituksen<sup>53</sup> tai muutoksen myötä aluehallintoviraston kanssa. Mikäli kunta ei huolehdi tehtävästä, tulee sen julkisyhteisön järjestää asia, jolle asia lain mukaan kuuluu. Lääninhallitusten velvollisuudeksi tuli lain talous- ja velkaneuvonnasta myötä vastata talous- ja velkaneuvontapalvelujen riittävydestä alueellaan.

Sopimusjärjestelyä perusteltiin sillä, että lakisääteisen tehtävän perustaminen kunnille vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa ei ollut mahdollista, kuten ei katsottu olleen myöskään silloin, kun velkajärjestelylaki säädettiin. Tämän johdosta talous- ja velkaneuvontapalvelut päädyttiin toteuttamaan toimeksiantosopimuksilla<sup>54</sup>. Oletuksena oli, että kunnat tekevät valtion kanssa toimeksiantosopimukset talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä, koska kunnille maksetaan korvausta, sopimusjärjestelmät ovat joustavia ja laki mahdollistaa kunnille laajat yhteistyömahdollisuudet<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> HE 192/1994 vp, 74 - 75.

<sup>52</sup> Harjula & Prättälä 2007, 139.

<sup>53</sup> Lääninhallitukset jäivät historiaan, kun valtion aluehallinnon uudet virastot eli aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) aloittivat toimintansa 1.1.2010. Velvollisuus huolehtia talous- ja velkaneuvontapalvelujen riittävydestä on aluehallintovirastoilla.

<sup>54</sup> Vastaavalla tavalla toimeksiantosopimuksin hoidetaan mm. riita- ja rikosasioiden sovittelu. Ks. tarkemmin laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005).

<sup>55</sup> Esimerkiksi Tampere on tehnyt sopimuksen Länsi-Suomen lääninhallituksen kanssa vuonna 2001 ja sopimuksessa sitoutunut tuottamaan talous- ja velkaneuvontapalveluja toimialueella, joka kattaa Tampereen lisäksi Lempäälän, Pirkkalan, Vesilahden, Ylöjärven ja Nokian. Ks. tarkemmin Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001 a, 1 - 4. Oriveden ja Länsi-Suomen lääninhallituksen tekemän sopimus kattaa toimialueen, johon kuuluvat Orivesi, Virrat, Mänttä, Ikaalinen ja Hämeenkyrö. Ks. tarkemmin Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001b, 1 - 4.

Mikäli kunta ei kuitenkaan kuulu minkään sopimuksen piiriin, tulee aluehallintoviraston hankkia palvelut muulta palvelun tuottajalta.<sup>56</sup> Näin ollen jos kunta ei järjestä talous- ja velkaneuvontaa<sup>57</sup>, voi aluehallintovirasto tehdä sopimuksen ja ostaa palvelun yksityiseltä tai julkiselta palveluntuottajalta, eli esimerkiksi asianajajalta tai järjestöltä. Toisaalta esimerkiksi Lounais-Suomen aluehallintoviraston tarkastajan *Joonas Rinteen* mukaan Lounais-Suomen aluehallintovirasto on tehnyt vain kuntien kanssa toimeksiantosopimuksia ja mikäli kunta irtisanoo sopimuksen, aluehallintovirasto neuvottelee sopivaksi katsomansa kunnan kanssa uudesta toimeksiantosopimuksesta<sup>58</sup>. Myös esimerkiksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on tehnyt kaikki neljä voimassaolevaa talous- ja velkaneuvonnan toimeksiantosopimusta kuntien kanssa<sup>59</sup>.

### 3.3 Talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä vastuun tulkinnanvaraisuus

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen ja kunnan vastuu siinä ei ole aivan yksiselitteistä. Esimerkiksi Suomen Kuluttajaliitto ry:n tilaamassa *Laura Enckellin* opinnäytetyössä todetaan seuraavasti: ”Suomen jokainen kunta on lain mukaan velvollinen tarjoamaan velkaneuvontaa sitä tarvitseville tai vaativille”<sup>60</sup>. Myös *Marja Pajukoski* esittää Preventio, sosiaali oikeus ja kunnat -väitöskirjassaan, että talous- ja velkaneuvonnan antaminen on kuntien tehtävä siten, että palvelut tuotetaan joko itse tai ostopalveluna ja kunta huolehtii tehtävistä lääninhallituksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla<sup>61</sup>. Kummassakaan tapauksessa asiayhteydestä ei käy selvästi ilmi tehtävän vapaaehtoisuus.

---

<sup>56</sup> HE 37/2000 vp, 11. Helesuo 2010, 3. Talous ja velkaneuvontayksiköitä oli vuonna 2009 yhteensä 56, joista kunnallisia oli 49 ja yksityisiä palveluntuottajia 7.

<sup>57</sup> Rissanen 2009b, 45. Syksyllä 2008 yksi kunta irtisanoi sopimuksen ja palveluja alkoi hoitaa kirkon diakonia.

<sup>58</sup> Rinne 2012.

<sup>59</sup> Litola 2012.

<sup>60</sup> Enckell 2010, 8.

<sup>61</sup> Pajukoski 2006, 137.

Kunnan roolia talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä määritellään myös Finanssivalvonnan www-sivuilla. Talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä todetaan, että niistä huolehtivat aluehallintovirasto ja kunnat, ja kunta tekee aluehallintoviraston kanssa sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Mainintaa ei ole siitä, että kyseessä on kunnille vapaaehtoinen, toimeksiantosopimuksin toteutettava tehtävä.<sup>62</sup> Myös EU:n komission www-sivuilla todetaan Suomen osalta seuraavasti: ”Talous- ja velkaneuvonta on kunnallinen lakisääteinen palvelu”<sup>63</sup>.

Myös tuomioistuinten ratkaisuissa on sivuttu kuntien vastuuta. Itä-Suomen HO:n (27.2.2007) velkajärjestelyyn ja avustajan määräämiseen liittyvän ratkaisun selostuksessa todetaan seuraavasti: ”Kunnat on velvoitettu lailla talous- ja velkaneuvonnasta järjestämään velkaneuvonta”.<sup>64</sup> Tapauksen KKO:2002:9 selostuksessa puolestaan todetaan, että ”velallisella on oikeus kääntyä koko maan kattavan maksuttoman kunnallisen velkaneuvonnan puoleen”.

Keskeistä KKO:n ratkaisussa ei kuitenkaan ollut talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisen organisointi vaan se, että talous- ja velkaneuvontaa on maksuttomana saatavissa. Talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa säädetään kaikille kuntalaisille oikeus maksuttomaan talous- ja velkaneuvontapalveluun, mutta aluehallintovirastolla voi kuitenkin olla sopimus myös muun palveluntuottajan kuin kunnan kanssa.

Nämä esimerkit osoittavat, että kuntien vastuusta talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä on erilaisia näkemyksiä. Toimivalta- ja vastuukysymykset eivät siis ole täysin yksiselitteisiä vaan näyttävät jättävän tilaa tulkinnoille ja osoittavat myös sen, että järjestämisvastuuta on syytä systematisoida.

---

<sup>62</sup> Talous- ja velkaneuvojat auttavat maksuvaikeuksissa.

<sup>63</sup> Vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot - Suomi.

<sup>64</sup> Ks. Itä-Suomen HO 27.2.2007, Dnro H 06/1283.



## 4 KUNNAN TOIMIVALTA TALOUS- JA VELKANEUVONNASSA

### 4.1 Toimivallan ja talous- ja velkaneuvonnan määrittelyä

Toimivallalla eli kompetenssilla tarkoitetaan sitä oikeudellista kelpoisuutta, mikä toimijalla on tehtävän tai toimen suorittamiseen. Yksityisoikeuden säätelemällä alueella vallitseva toimintavapaus sallii täysivaltaiselle lähtökohtaisesti kaiken sellaisen toiminnan, mikä ei ole luvanvaraista tai laissa kiellettyä. Julkisoikeuden saralla toimivallan on sen sijaan perustuttava johonkin oikeusnormiin tai normipäätökseen.<sup>65</sup>

Julkisoikeudessa toimivallalla tarkoitetaan hallintoelimen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa. Toimivallan käyttö kohdistuu yleensä hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen ja sen tulee perustua hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti lakiin. Toimivalta-käsitettä voidaan kuitenkin julkis-hallinnossa käyttää myös hallintoelinten ja virkamiesten väliseen työnjakoon liittyvässä merkityksessä, jolloin toimivalta määrittää ensisijaisesti viranomaisen organisatorista asemaa hallintokoneistossa.<sup>66</sup>

Kunta on oikeudellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka toiminnan tulee kuitenkin rajoittua oikeusjärjestyksen mukaisen kunnan toimialan muodostamaan tehtäväpiiriin<sup>67</sup>. Oikeusjärjestyksen tulee osoittaa, kuka voi käyttää oikeuden antamaa valtaa ja miten sitä käytetään. Tämän osoittavat kompetenssinormit, jotka luovat valtaoikeuksia, antavat kelpuutuksen ja rajoittavat sitä. Julkisen vallan käyttämisen osalta voidaan puhua myös organisaationormeista, jotka määrittävät toimivallan sisällön ja rajat.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Heuru ym. 2008, 225.

<sup>66</sup> Mäenpää 2004, 206.

<sup>67</sup> Heuru ym. 2008, 224.

<sup>68</sup> Aarnio 1989, 75.

Valtion ja kuntien hallintotehtävistä huolehtivat käytännössä eri viranomaiset, jotka eivät ole oikeushenkilöistä vaan hallinto-organisaatioon kuuluvia toimielimiä, joille on säädöksin uskottu tietty tehtäväpiiri ja toimivalta. Viranomaiset hoitavat tehtäviään niille lainsäädännössä määritellyn toimivallan perusteella ja sen rajoissa.<sup>69</sup>

PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä tarkoittaa, että julkisen vallan käyttäjällä tulee olla eduskunnan säätämään lakiin perustuva toimivalta-peruste. Näin ollen viranomaisella ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä. Julkinen valta PL 2.3. §:ssä on määritelty tarkoittamaan samaa kuin 119 ja 124 §:ssä<sup>70</sup>, joissa julkinen valta on toimintakäsité ja kuvaa tietynlaista toimintaa eikä subjektikäsité osoittamassa tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittavat. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määritellä.<sup>71</sup>

Julkisen vallan kannalta merkityksellinen lähikäsite on julkinen hallintotehtävä<sup>72</sup>. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta ja se ymmärretäänkin laajemmin kuin julkinen valta. Julkinen tehtävä tai julkinen hallintotehtävä viittaa lainsäädännössä määriteltyyn ja tietyn tahon hoidettavaksi osoitettuun tehtävää. Myös perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat laajentaneet julkisen hallintotehtävän käsitettä.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Laakso ym. 2006, 46.

<sup>70</sup> 119 §:ssä säädetään valtionhallinnosta ja 124 §:ssä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

<sup>71</sup> HE 1/1998 vp, 74. Ks. myös HE 1/998 vp, 177 - 178 ja HE 196/2002 vp, 6.

<sup>72</sup> Käytetään sekä termiä julkinen tehtävä että julkinen hallintotehtävä.

<sup>73</sup> HE 196/2002 vp, 7 - 8.

Talous- ja velkaneuvonta perustuu lakiin talous- ja velkaneuvonnasta ja sen taustalla vaikuttavat julkiset intressit, kuten syrjäytymisen estäminen. Tämän johdosta talous- ja velkaneuvonta voidaan nähdä julkisena hallintotehtävänä. Talous- ja velkaneuvonnan asemaa voidaan tarkastella kuluttajaneuvonnan valossa soveltamalla analogisesti sitä, mitä kuluttajaneuvonnan asemasta on todettu<sup>74</sup>.

Kuluttajaneuvonnasta annetun lain (800/2008) 2§:ssä säädetään kuluttajaneuvonnan järjestämisestä. Lain 2.1§:n mukaan kuluttajaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle, kuten on asian laita talous- ja velkaneuvonnassakin. Sen sijaan kuluttajaneuvonnasta annetun lain 2.2 §:ssä säädetään kuluttajaneuvonta maistraatin tehtäväksi. Kuluttajaneuvonta päädyttiin siirtämään maistraateille, koska palvelujen saatavuus ja taso vaihtelivat eri puolilla maata ja kuluttajien oikeusturvassa ja yhdenvertaisuudessa oli siten puutteita<sup>75</sup>.

Vaikka talous- ja velkaneuvonnassa ja kuluttajaneuvonnassa on paljon yhteistä, on niissä myös eroja. Kuluttajaneuvonnassa suurin osa asiakaskontakteista tapahtuu puhelimitse ja sähköpostilla ja neuvonnan saatavuutta heikentämättä on mahdollista muodostaa suurempia toiminta-alueita ja asiakaslähtöisiä kokonaisuuksia. Talous- ja velkaneuvonnan suoritteista useimmat ovat tapaamisia ja asiakkaan tulee näin ollen käydä talous- ja velkaneuvojan toimistossa.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Analogiasuhde on arvostuksenvaarainen asia ja jää aina jossain määrin soveltajasta riippuvaiseksi. Analogisen soveltamisen mahdollisuuden voidaan nähdä perustuvan ajatukseen rationaalisisesta lainsäätäjistä. Tässä on kyse vertauskuvallisesta ideasta, jonka mukaan oikeudelliset suhteet on säännelty järkevästi ja aukottomasti. Oikeuden ideologiseen arvoperustaan kuuluvat myös moraaliperiaatteet, joihin voi katsoa kuuluvan myös maksumoraalin, joka on keskeisessä roolissa niin velkajärjestelyihin kuin talous- ja velkaneuvontaan liittyvissä asioissa. Ks. Aarnio 1989, 81, 245.

<sup>75</sup> HE 54/2008 vp, 6.

<sup>76</sup> Vrt. HE 54/2008 vp, 6.

Hallituksen esityksen (HE 54/2008 vp) mukaan kuluttajaneuvonta on luonteeltaan lähinnä julkinen palvelutehtävä, jossa ei ole julkisen hallintotehtävän luonnetta. Hallituksen esitykseen liittyvässä hallintovaliokunnan lausunnossa kuitenkin esitetään, että kuluttajaneuvonnan sisältämää oikeudellista neuvontaa ja sovittelua voidaan sisällöllisin perustein pitää PL 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä. Talous- ja velkaneuvonta voi myös sisältää oikeudellista neuvontaa ja sovittelua. Kuluttajaneuvonnan ja talous- ja velkaneuvonnan tehtäväkentän kuvaukset ovat hyvin samankaltaiset, joten myös talous- ja velkaneuvontaa voitaneen pitää julkisena hallintotehtävänä. Tätä puoltaa se, että yleisistä laintulkintaa ohjaavista periaatteista seuraa, että valiokunnan ilmaisemalla kannanotolla on hallituksen esitystä vahvempi argumenttiarvo tulkinnassa<sup>77</sup>.

Viranomaisten tehtävistä ei sen sijaan voida johtaa toimivaltaa esimerkiksi tehtävien suorittamisessa mahdollisesti tarvittavaan julkisen vallan käyttöön. Esimerkiksi kunnan tehtävät ja toimivalta on määritelty laajalla ja joustavalla yleissäännöksellä Kuntal 2.1 §:ssä. Tällainen tehtävien määrittely ei sisällä yleisvaltuutta tehtävien toteuttamiseksi tarpeellisena pidetyn julkisen vallan käyttöön, vaan kunnan oikeus julkisen vallan käyttöön perustuu aina nimenomaisiin erityissäännöksiin.<sup>78</sup>

Hallintoa koskevan lainalaisuusperiaatteen, joka ilmenee PL 2.3 §:stä ja mm. 10 luvun laillisuusvalvontaa ja virkavastuuta koskevista säännöksistä, tärkeimpänä tehtävänä pidetään yksityisen suojaamista hallinnon puuttumisista vastaan. Lainalaisuus sisältää viranomaisiin kohdistuvan vaatimuksen tiukasta lain noudattamisesta ja hallinnon normisidonnaisuudesta. Lisäksi lainalaisuus sisältää vaatimuksen siitä, että julkishallinnon on aina voitava perustaa toimivaltansa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen. Lainalaisuusperiaate edellyttää myös riittäviä takeita siitä, että kansalaisten oikeusturva toteutuu. Oikeusturvaan kuuluvat toimintaan kohdistuva julkinen valvonta sekä mahdollisuus saattaa toiminnan lainmukaisuus lainkäyttöelimen tutkittavaksi.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Laakso ym. 2006, 103.

<sup>78</sup> Mäenpää 2004, 206.

<sup>79</sup> HE 196/2002 vp, 6.

Lainalaisuusperiaatteen ei ole yleensä nähty välittömästi soveltuvan esimerkiksi julkisten palvelujen tuottamiseen, sillä tällainen toiminta ei yleensä vaadi perustakseen eduskunnan säätämässä laissa määriteltyä toimivaltaa, vaikka sitä voidaan säädellä lailla. Toisaalta palvelun toteuttaminen tai hallinnon sisällä suoritettava toimi voivat sisältää myös julkisen vallan käyttöä. *Mäenpään* mukaan lainalaisuusperiaatteen soveltamisalaa ei ole perusteltua rajata vain välittömiä velvollisuuksia tai rajoituksia määrittelevään viranomaistoimintaan, sillä suuri osa hallinnon toiminnasta on erilaisten hyvinvointivaltiollisten etujen ja palvelujen järjestämistä. Hallinnon asiakkaan on näin ollen yhtä tärkeää saada tietää, mitä palveluja tai etuja hänellä on oikeus saada kuin miten hänen oikeusasemaansa voidaan puuttua. Lainalaisuusperiaate turvaakin näin ollen yksityisen positiivisia oikeuksia.<sup>80</sup>

Toimivaltakysymystä ei ole mahdollista lähestyä vain keskittymällä esimerkiksi siihen, millä edellytyksillä ja missä rajoissa hallintoelin saa käyttää toimivaltaansa, koska hallintotoiminnan painopiste on siirtynyt palvelujen tuottamiseen ja jakamiseen. Tämä lähestymistapa voi johtaa passiivisuuteen, koska hallintoelinten toiminnasta riippuu esimerkiksi ympäristönsuojelun tehokkuus, ihmisten terveydentilan suojaaminen, sosiaalisten etujen saatavuus ja myös velkajärjestelyasioiden eteneminen.<sup>81</sup> Lainsäädäntö ei hyvinvointivaltiossa enää niinkään turvaa ja määritä kansalaisten vapauspiiriä vaan määrittelee individuaalisten oikeuksien ja kollektiivisten oikeuksien perusteita säätelemällä niiden jakamista ja niitä toteuttavien viranomaisten suhteita<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Mäenpää 2004, 208.

<sup>81</sup> Mäenpää 2004, 214.

<sup>82</sup> Mäenpää 1989, 24.

Esimerkiksi toimeentulotuen ja velkajärjestelyn osalta ongelmana on tukien alikäyttö. Tähän voi olla useita syitä<sup>83</sup>. Tukien ja palvelujen kysyntään vaikuttaa merkittävästi tietämys tai tietämättömyys palveluista. Tämä puoltaa *Mäenpään* kantaa siitä, että hallinnon asiakkaan on tärkeää tietää yhteiskunnan tarjoamista palveluista ja eduista. Toisaalta esimerkiksi velkajärjestelyyn hakeutumiseen ja talous- ja velkaneuvontapalveluiden käyttämiseen voi tietämättömyyden lisäksi vaikuttaa myös se, että velkajärjestelyn myötä velat peritään mahdollisuuksien mukaan mahdollisilta takaajilta tai pantinantajilta<sup>84</sup>. Palveluiden alikäyttö voi näin ollen olla myös tietoinen ratkaisu.

## 4.2 Kunnan toimivallan perusta

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tulisi tunnustaa lainsäädännössä ja mieluiten perustuslaissa. Suomessa PL 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Tarvetta kunnallisen itsehallinnon keskeisimpien ominaispiirteiden täsmällisempään määrittelyyn perustuslaissa perusteltiin mm. Suomen sitoutumisella Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiin (SopS 65 ja 66/1991<sup>85</sup>)<sup>86</sup>.

Paikallinen itsehallinto määritellään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklassa seuraavasti:

*”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”*

---

<sup>83</sup> Ks. esim. Rantala & Tarkkala 2010,19, 25.

<sup>84</sup> Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 14 §:n mukaan velkajärjestelyn alkaminen ei estä velkojaa perimästä velkaa takaajalta taikka kolmannen henkilön asettaman vakuuden arvosta eikä myöskään irtisanomasta tai muutoin eräännyttämästä velkaa suhteessa takaajaan tai vakuuden asettajaan.

<sup>85</sup> Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta.

<sup>86</sup> HE 1/1998 vp, 175.

PL 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lain 121.2 §:ssä vahvistetaan se, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Kuntien verotusoikeudesta säädetään PL 121.3 §:ssä.

Kunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka tarkoituksena on tuottaa ja järjestää palveluja kuntalaisille. Kunnan perimmäinen tarkoitus on edistää asukkaidensa elinoloja ja hyvinvointia sekä kestäväää kehitystä. KuntaL 2.1 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.<sup>87</sup> Lähtökohtana on kunnallishallinnon dualistinen käsitys, jonka mukaan kunnalla on omat ja omavastuisesti hoidettavat itsehallintotehtävät sekä valtiolta siirretyt tehtävät.<sup>88</sup>

KuntaL 2.1 §:ssä toistetaan normihierarkkisesti alemmalla tasolla sama asia, joka on säädetty PL 121.2 §:ssä eli se, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunnalla on kuitenkin KuntaL 2.2 §:n mukaan mahdollisuus sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muita kuin itsehallintoonsa kuuluvia tehtäviä. Talous- ja velkaneuvonta kuuluu näihin tehtäviin. PL 2 luvun perusoikeudet turvaavat yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaa ja määrittävät mm. kunnalle säädettävien tehtävien ja velvollisuuksien sisältöä. Kuntien tehtäviä ei voida kuitenkaan rajata ainoastaan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen vaan kunnilla tulee olla myös yleinen toimiala.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Vrt. Suomen ratifioimaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 66/1991), jonka 3 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä sekä hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

<sup>88</sup> Heuru ym. 2001, 66 - 67.

<sup>89</sup> Harjula & Prättälä, 2007, 31, 43.

Kuntien asemaa ja toimintaa säännellään oikeudellisesti mm. siksi, että kuntien halutaan hyvinvointi-ideologian mukaisesti huolehtivan tietyistä tehtävistä koko maassa samalla tavalla<sup>90</sup>. Kysymys kunnan toimialan rajoista on kuitenkin lähinnä taloudellinen ongelma. Kunnan yleisen toimialan oikeudellisia rajoja voidaan pitää riittävinä, mutta taloudelliset reunaehdot asettavat toiminnalle omat rajansa. Tämä heijastuu etenkin yleisen toimialan kaventumisena.<sup>91</sup>

Jaottelu itsehallinnon nojalla kunnan itselleen ottamiin tehtäviin, lakisääteisiin tehtäviin ja toimeksiantotehtäviin ei ole aivan ongelmaton. Esimerkiksi talous- ja velkaneuvonta on säädetty talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa toteutettavaksi toimeksiantosopimuksin, joten kyseessä on ns. toimeksiantotehtävä. Talous- ja velkaneuvontaa on ehdotettu kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi ja se mielletään aikaisemmin esitettyjen esimerkkien valossa kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi. Toisaalta useat kunnat kustantavat talous- ja velkaneuvontaa. Kun kunta ohjaa vapaaehtoisesti varoja talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseen, jopa yli 30 % kustannuksista, rajaa kunnan itselleen ottamien tehtävien ja toimeksiantotehtävien välillä voinee pitää häilyvänä.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan Johdanto-osassa korostetaan, että paikallisen itsehallinnon suojaaminen ja vahvistaminen Euroopan eri maissa edistää merkittävästi demokratiaa ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan muodostumista. Edellytyksenä pidetään sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on demokraattisesti valitut päätöksentekovelimet sekä laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin. Kuntien voimavaroista eli käytettävistä resursseista riippuu se, kuinka kuntien itsehallinto toteutuu. Tähän vaikuttaa se, missä määrin voimavarat joudutaan käyttämään lakisääteisten palvelujen järjestämiseen tai toimeksiantotehtäviin, ja missä määrin voimavaroja jää käytettäväksi kunnan vapaaehtoisin tehtäviin (ns. yleiseen toimialaan)<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Heuru ym. 2001, 17.

<sup>91</sup> Heuru ym. 2008, 160.

<sup>92</sup> HE 192/1994 vp, 74 - 75. Myös erityislainsäädännön mukaiset tehtävät järjestetään kunnassa itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Sen sijaan toimeksiantotehtävät toiselle julkisyhteisölle kuuluvina eivät ole yleensä itsehallintoon kuuluvia tehtäviä.



Vapaaehtoisten toimeksiantotehtävien on katsottu kuitenkin olevan sopusoinnussa itsehallinnon periaatteiden kanssa, sillä kunta voi päättää, ottaako se tehtävän hoitaakseen tarjotuilla ehdoilla<sup>93</sup>.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Tehtävien organisoinnissa on kuitenkin otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

Kuntalaista annetun hallituksen esityksen 2.2 §:n perusteluissa esitettiin, että julkisen hallinnon tehtävänä on yhdessä vastata kansalaisten peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta. Tavoitteeksi asetettiin, että kansalaisille voidaan tarjota entistä käyttäjäläheisempiä palveluja, minkä todettiin vaativan mahdollisesti julkishallinnon yksiköiden välisten toimintarajojen ennakkoluulotonta uudelleenarviointia. Samoin kuin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklassa, myös kuntalain 2.2 §:n perusteluissa painotetaan, että julkishallinnon tehtävien hoitaminen ja palvelujen tuottaminen on voitava organisoida järkevästi ja taloudellisesti.<sup>94</sup>

Talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa on havaittavissa valtion ja kunnan välisen ohjaussuhteen kaksi elementtiä, puiteohjaus ja yksityiskohtainen ohjaus. Puiteohjauksessa korostuvat kuntien itsehallinnollinen asema, hallinnon hajauttaminen, joustavuus, itseohjautuvuus, paikalliset ratkaisut ja palvelujen tehokkuus. Nämä puiteohjauksessa korostuvat seikat ovat puoltaneet talous- ja velkaneuvonnan toteuttamista toimeksiantosopimuksin. Yksityiskohtainen ohjaus puolestaan korostaa standardisointia, yhtenäisvaltioajattelua ja palvelujen tasavertaista saatavuutta. Toimeksiantosopimuksin toteutetun talous- ja velkaneuvonnan heikkoutena pidetään sitä, että palvelun laatu ja tasavertainen saatavuus vaihtelevat liikaa maan eri osissa. Nämä laatu- ja saatavuusongelmat puolestaan puoltaisivat yksityiskohtaista ohjausta.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Prättälä 2000, 59.

<sup>94</sup> HE 192/1994 vp, 75.

<sup>95</sup> Mäki-Lohiluoma 2000, 12 - 13.

## 5 KUNNAN VASTUU TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄMISESSÄ

### 5.1 Kunnan vastuu perusoikeuksien näkökulmasta

PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkinen valta -käsitteenä sisältää valtion lisäksi mm. kunnat ja kuntayhtymät. Vaikka julkisen vallan käsitteeseen kuuluvat myös kunnat, kunnallinen itsehallinto tulee aina asiayhteydessä huomioida, sillä niin oikeuskirjallisuus kuin perustuslakivaliokunnan kannanotot tukevat sitä näkemystä, että PL 121 §:ssä turvattun itsehallinnon nojalla mm. kunnan yleinen toimiala nauttii perustuslain suojaa<sup>96</sup>. Kuntiin ja muihin julkisen vallan organisaatioihin yleinen turvaamisvelvollisuus ulottuu pääasiassa vain silloin, kun niille on asianmukaisessa järjestyksessä annettu perusoikeuksiin liittyviä merkityksellisiä tehtäviä ja niihin liittyvää toimivaltaa<sup>97</sup>.

Talous- ja velkaneuvontaan liittyy läheisesti myös PL 19.1 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava oikeuden toteutuminen. TTTL 2 §:n mukaan toimeentulo on pyrittävä ensisijaisesti hankkimaan itse tai on turvauduttava mahdollisiin elatusvelvollisiin eli puolisoon tai vanhempiin. Vasta tämän jälkeen vaihtoehtona on yhteiskunnan tarjoama turva toimeentulotuen muodossa. Ensisijaisina muotoina ovat erilaiset tukijärjestelmät, kuten opintotuki, työttömyysturva, eläkkeet ja velkajärjestely ja vasta viimesijaisena toimeentulotuki<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> HE 309/1993 vp, 25 - 26.

<sup>97</sup> Hallberg ym. 1999, 672.

<sup>98</sup> HE 217/1997 vp, 4, 17; Toimeentulotuki 2007, 20, 33 - 34.

Toimeentulotuen hakija tulee ohjata hakemaan ensin niitä ensisijaisia etuuksia, joihin hänellä voisi olla oikeus eli esimerkiksi velkajärjestelyä. Vaikka lähtökohdiana on, että myös velallinen itse voi hakea velkajärjestelyä, useimmiten velallinen tarvitsee talous- ja velkaneuvonnan apua tilanteensa selvittämiseen ja velkajärjestelyn hakemiseen, mikäli tähän ratkaisuun lopulta päädytään<sup>99</sup>. Näin ollen talous- ja velkaneuvonnalla on merkittävä rooli perusoikeuksien turvaamisessa, koska PL 19 §:n oikeuksien toteutuminen on tosiasiallinen edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle.

Oikeusjärjestys rakentuu kantaville periaatteille. Moderneissa länsimaissa taustalla keskeisenä periaatteena on oikeusvaltioperiaate, jonka tärkeä osatekijä on kansalaisten oikeusturvavaatimus.<sup>100</sup> PL 21.1 §:n mukaan ”[j]okaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Kyseessä on lainsäätäjään kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla.

Hyvä hallinto tarkoittaa paitsi menettelyllisiä oikeusturvatakeita myös hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoista vahvistamista. Käytännössä tämä tarkoittaa vaatimusta tehokasta ja palveluperiaatteen mukaista virkatehtävien hoitamista, jossa mm. asiakkaiden tarpeet otetaan riittävästi huomioon palveluja järjestettäessä.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Lakisääteinen velkajärjestely ei aina ole asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Talous- ja velkaneuvojen ammattitaitoon kuuluu esittää asiakkaalle vaihtoehtoja, kuten esimerkiksi vapaaehtoinen velkajärjestely ja sopiminen velkojien kanssa, Takuu-Säätiön puoleen kääntyminen, akordiavustus diakoniarahastosta tai ulosotto. On myös tilanteita, joissa ulosotto saattaa olla asiakkaan kannalta tilanteeseen sopivin vaihtoehto.

<sup>100</sup> Aarnio 1989, 81.

<sup>101</sup> HE 72/2002 vp, 4, 57. Vrt. Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö 2005, 10 ss.

Myös hallintolain (434/2003, HL) 23.1 §:ssä, valtion virkamieslain (750/1994) 14.1 §:ssä sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003, KVhI) 17.1 §:ssä toistetaan saman vaatimus tehtävien viivytyksettömästä ja asianmukaisesta suorittamisesta. Toimivaltaan liittyy myös velvollisuus toimivallan käyttämiseen ja tehtävien suorittamiseen. Näin ollen hallintoelinten toimivallalla ja tehtävillä on myös positiivinen ja aktiivinen puoli. Koska toimivalta on tarkoitettu määräedellytyksin käytettäväksi ja julkiset tehtävät toteutettavaksi, passiivisuus tehtävien toteuttamisessa ja toimivallan käyttämättä jättäminen – kuin myös toimivallan alittaminen – voivat olla oikeudellisia virheitä.<sup>102</sup> On esimerkiksi mahdollista, että KVhL 35.3 §:n nojalla velkaneuvoja saa irtisanomisuhkaisen varoituksen<sup>103</sup>, mikäli asian käsittely viipyy.<sup>104</sup>

Niin julkishallinnolle yleisesti kuin yksittäiselle viranomaiselle kuuluukin toimivallan käyttöoikeuden ohella myös velvollisuuksia. Viranomaisen yleisinä velvollisuuksina voidaan pitää mm. velvollisuutta toimivallan käyttämiseen ja tehtävien suorittamiseen, hallintoasian asianmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisuun sekä lain noudattamiseen.<sup>105</sup>

Tehokkaita oikeussuojakeinoja on kuitenkin niukasti käytössä, mikäli yksilön oikeuksien toteutuminen vaatisi viranomaisilta muuta kuin muodollisten hallintopäätösten tekoa ja viranomainen ei käytä sille määriteltyä toimivaltaa tai suorita tehtäviään. Yleistä valitusmahdollisuutta ei ole käytössä, mutta ylemmälle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille on mahdollista tehdä hallintokantelu. Hallintokantelussa on kuitenkin ongelmallista se, että sen avulla laiminlyönnistä tai passiivisuudesta johtuvaa oikeudenloukkausta ei voi saada suoraan korjatuksi. Hallinnon hitauteen tai passiivisuuteen onkin vaikea puuttua oikeudellisesti tehokkaalla tavalla.<sup>106</sup> Tämä aiheuttaa haasteita myös talous- ja velkaneuvonnan valvonnalle ja seurannalle.

---

<sup>102</sup> Mäenpää 2004, 215.

<sup>103</sup> KVhL:n mukainen varoitus on irtisanomista edeltävä toimi ja varoitus työnjohdollisena toimenä jää kunnallishallinnossa kuulemisvelvollisuuden ulkopuolelle ja varoitus valmistelevana toimenpiteenä on oikaisuvaatimus- ja valituskelvoton. Ks. tarkemmin Kulla 2006, 1172 ss.

<sup>104</sup> Ks. tarkemmin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kantaa ratkaisussa 25.2.2009 D 1478/4/07.

<sup>105</sup> Mäenpää 2004, 214. Laakso ym. 2006, 46.

<sup>106</sup> Suviranta 2002, 914, 928. Mäenpää 2004, 215.

Hallinnon kautta on saatavissa erilaisia palveluja, jotka helpottavat apua, tukea ja neuvontaa tarvitsevien elämää. Julkisen vallan toimintoja ja tehtäviä toteuttavat enenevässä määrin yksityiset toimijat. Vaikka sillä tuottaako palvelun yksityinen vai julkinen ei pitäisi olla merkitystä, saattavat kuitenkin palvelujen tuottamistapaa koskevat sopimukset rajoittaa palvelun käyttäjän mahdollisuuksia ja hänen tarpeidensa huomioon ottamista, sillä palvelujen yksityisoikeudellinen järjestäminen ja julkisoikeudellinen toiminta voivat erota toiminnan tavoitteiden, menettelytapojen sekä valvonnan osalta.<sup>107</sup>

Lainsäädännössä määriteltyjen oikeuksien toteutumisen voidaankin nähdä riippuvan paitsi yksilön käytössä olevista keinoista, myös viranomaisten toimintaa määrittelevistä normeista ja niiden toteutumisesta<sup>108</sup>. Yksilön suojan osalta tärkeää on hyvä hallinto ja siihen liittyvät menettelyt, oikeusperiaatteet ja pyrkimys oikeusvarmuuteen<sup>109</sup>. Oikeusperiaatteet rajoittavat oikeusharkintaa sekä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Suojaa luovat myös hyvän hallinnon palveluperiaate sekä viranomaisten neuvontavelvoite.<sup>110</sup> Ihmisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta eivät kuitenkaan riitä lainsäädännössä määritetyt muodolliset mahdollisuudet saada oikeutta vaan olennaista on oikeuden saataavuus. Erilaisilla oikeudellisilla ratkaisuinstituutioilla, asiantuntijapalveluilla ja niiden menettelytavoilla ja yleisesti palvelujen käyttömahdollisuuksilla on tärkeä merkitys ihmisten oikeuksien toteutumisen kannalta.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Arajärvi 2010, 10 - 11.

<sup>108</sup> Pajukoski 2010, 20.

<sup>109</sup> Ks. Aarnio 1989, 81 - 82. Positiivisilla oikeusperiaatteilla tarkoitetaan voimassa olevaan oikeuteen sisällytettyjä tai siinä edellytettyjä ratkaisuperiaatteita. Esimerkkinä näistä voidaan mainita esimerkiksi yhdenvertaisuus, joka voidaan positiivisten oikeusperiaatteiden sisäisessä jaossa luokitella vielä arvoperiaatteisiin. Yksityisoikeuden saralta, niin velkajärjestelyyn kuin talous- ja velkaneuvontaakin liittyen, voidaan puolestaan mainita pacta sunt servanda -periaate sopimus oikeudesta. Tämä sopimuksen pysyvyyden periaate puolestaan voidaan jaotella tavoiteperiaatteisiin. Ratkaisuperiaatteena voidaan puolestaan pitää hallinnon oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta, jotka ovat kirjattuna hallintolaissa.

<sup>110</sup> Arajärvi 2010, 19.

<sup>111</sup> Lasola & Tala 2009, 4.

## 5.2 Kunnan järjestämisvastuu talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa

Vahvasti velvoittavana eli legalisoituna oikeuslähteenä laki on tulkinnan ja systematisoinnin osalta tärkein informaation lähde<sup>112</sup>. Talous- ja velkaneuvontaan liittyvistä vastuista säädetään talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 2 §:ssä. Lain 2.2 §:ssä säädetään aluehallintoviraston vastuulle se, että talous- ja velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa viraston toimialueella ja lain 2.3 §:ssä puolestaan määrätään, että talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä huolehtivat aluehallintovirasto ja kunnat siten kuin lain 3 §:ssä säädetään.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 § kuuluu konstituoiiviin normeihin ja vastaa kysymykseen siitä, kenen tai minkä orgaanin tulee toimia<sup>113</sup>. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3.1 §:n mukaan talous- ja velkaneuvontapalvelu tulee järjestää ensisijaisesti niin, että kunta ja aluehallintovirasto tekevät kuntalain 2.2 §:ssä tarkoitetun sopimuksen eli toimeksiantosopimuksen, jossa kunta sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä kunnassa asuvalle henkilölle.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 2.3 §:n perusteella on mahdollista tulkita lain kielellisen ilmiänsun<sup>114</sup> perusteella, että kunnilla on velvollisuus huolehtia yhdessä aluehallintoviraston kanssa talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä. Tätä tulkintaa tukee myös 3.1 §, jonka mukaan talous- ja velkaneuvonta järjestetään ensisijaisesti kunnan ja aluehallintoviraston välisellä sopimuksella.

Valtion ja kuntien vastuu voi olla myös päällekkäistä<sup>115</sup>. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä (969/1995) perustuslain tasolla otettiin käyttöön termi ”julkinen valta”, joka tarkoittaa niin valtion kuin kuntien viranomaisia. Vastuu ei siis välttämättä ole joko kunnan tai valtion.

---

<sup>112</sup> Laakso 1990, 64 - 66.

<sup>113</sup> Ks. Laakso 1990, 19.

<sup>114</sup> Ks. oikeudellisista tulkintateorioista Siltala 2001, 110 ss.

<sup>115</sup> Esimerkiksi liikuntalain (1054/1998) 2 §:ssä säädetään yleisten edellytysten luominen liikunnalle valtion ja kuntien tehtäväksi.

Toisaalta sopimus käsitteenä sekä ilmaus ”ensisijaisesti” voidaan nähdä viittauksina vapaaehtoisuuteen<sup>116</sup>. Lisäksi talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3.3 §:ssä todetaan, että ellei kunta kuulu minkään talous- ja velkaneuvonnan järjestämissopimuksen piiriin, aluehallintoviraston on hankittava palvelut tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta.

Lakitekstin eli vahvasti velvoittavan oikeuslähteen perusteella kysymystä kunnan järjestämisvastuusta ei ole mahdollista täysin yksiselitteisesti selvittää. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain osalta on havaittavissa yritystä säätää lakia esitöissä. Laki talous- ja velkaneuvonnasta on suhteellisen niukkasanainen ja esitöistä käy ilmi sellaista, mitä normaalilla lukutavalla ei voi päätellä lakitekstistä.<sup>117</sup> Laakson mukaan lakitekstien normiformulaatiot eivät yleensä yksin tai sellaisenaan riitä pohjaksi päätöksenteolle, jonka takia oikeusyhteisöihin onkin vakiintunut oikeuslähteopillisten sääntöjen eli oikeuslähdeperiaatteiden joukko, joiden avulla on mahdollista selvittää käytettävissä olevat oikeuslähteet. Tällä tarkoitetaan sitä aineistoa, jolla on oikeudellista relevanssia sekä oikeuslähteiden käyttöperusteita eli velvoittavuutta ja painoarvoa.<sup>118</sup>

Talous- ja velkaneuvonnan järjestämisvastuun osalta on syytä selvittää lainsäätäjän tahtoa ja tarkoitusta turvautumalla lain esitöihin, jotka kuuluvat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Säädösten esitöistä voidaan etsiä argumentointiperusteita etenkin avoimessa tulkintatilanteessa, joka on kyseessä uuden lainsäädännön tullessa voimaan ja jolloin oikeuskäytäntöä ei ole vielä muodostunut. Tavallisessa tulkintatilanteessa, jossa normit ovat olleet voimassa jonkin aikaa ja niitä on ehditty soveltaa, voidaan käyttää sekä esitöitä että tietyssä määrin oikeuskäytäntöä. Vahvassa tulkintatilanteessa, jossa oikeusnormit ovat olleet voimassa pitkään, joudutaan selvittämään muuttuneiden olosuhteiden merkitys lainsäätäjän tarkoitukselle. Oletuksena on, että lainsäätäjän tarkoitus on ylipäänsä mahdollista tai järkevää rekonstruoida.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Vrt. Mäenpää 1989, 32 - 33.

<sup>117</sup> Ks. Aarnio 1989, 228.

<sup>118</sup> Laakso 1990, 63.

<sup>119</sup> Ks. esimerkiksi Aarnion näkemystä objektiivisesta ja subjektiivisesta tulkinnasta Aarnio 1989, 229 - 230.

Talous- ja velkaneuvonnan osalta oikeuskäytäntöä ei toiminnan luonteesta johtuen ole muodostunut, joten lain esitöitä on tarpeellista käyttää tulkinta-apuna. Hallituksen esityksessä (HE 37/2000) kunnan järjestämisvastuun puolesta puhuu se, että Kuluttajaviraston tehtäväksi on määritelty lääninhallitusten<sup>120</sup> ja kuntien ohjaus velkaneuvonnan järjestämisessä. Lisäksi talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 2 §:n perustelujen mukaan: ”*Kun kunnan ja lääninhallitusten välisin sopimuksin on ensin saatu aikaan alueellisesti maan kattava velkaneuvonta, lääninhallitukset huolehtivat tämän jälkeen velkaneuvonnan riittävydestä*” (kursivointi kirjoittajan). Pelkästään 2 §:n perusteella kunnilla näyttäisi olevan aluehallintovirastojen ohella vastuu talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä.

2 §:n perusteluissa – samoin kuin lakitekstin 2 §:ssä – kuitenkin viitataan talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 §:ään, jossa säännellään vaihtoehtoisia tapoja järjestää velkaneuvonta. Hallituksen esityksen (HE 37/2000) perusteluissa 3 §:n kohdalla on esitetty mm. että kunta voi huolehtia velkaneuvontapalveluista myös hankkimalla ne tehtävien hoitamiseen sopivalta palveluntuottajalta, mutta tällöinkin vastuu velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä on kunnalla<sup>121</sup>.

Seuraavien talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 2.3 §:n, 3.1 §:n ja 3.2 §:n voidaankin nähdä heijastavan lainsäätäjän tahtoa siitä, että velkaneuvontapalvelujen tuottamisesta huolehtisivat ensisijaisesti kunnat eli hallituksen esityksen (HE 37/2000)<sup>122</sup> mukaisesti ”kunnat toimisivat edelleen pääsäännön mukaan velkaneuvontapalvelujen tuottajina”:

*2.3 §: ”Talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä huolehtivat aluehallintovirasto ja kunnat siten kuin 3 §:ssä säädetään.”*

---

<sup>120</sup> Lääninhallitukset jäivät historiaan, kun valtion aluehallinnon uudet virastot eli aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) aloittivat toimintansa 1.1.2010.

<sup>121</sup> HE 37/2000 vp, 17.

<sup>122</sup> HE 37/2000 vp, 3.



3.1 §: ”Talous- ja velkaneuvontapalvelu järjestetään ensisijaisesti siten, että kunta tekee aluehallintoviraston kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Aluehallintovirasto ja kunnat voivat sopia, että kunta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta.”

3.2 §: ”Jos kunta ei kuulu minkään 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen piiriin, aluehallintoviraston on hankittava palvelut tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta.”

Toisaalta 3 §:n perustelujen lopussa vahvistetaan yksiselitteisesti, että kunnalla ei ole velvollisuutta sitoutua sopimukseen lääninhallituksen kanssa, vaan kunnan osallistuminen velkaneuvontapalveluiden järjestämiseen on vapaaehtoista<sup>123</sup>. Tulkintaa vapaaehtoisuudesta puoltaa myös viittaus kuntalain 2.2 §:ään, jonka mukaan: ”Kunta voi *sopimuksen nojalla* ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia tehtäviä” (kursivointi kirjoittajan).

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3.3 §:n ja lainsäätäjän tahdon selvittämisen kautta voidaan tulkita, että on täysin kunnan päätettävissä, osallistuuko se talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseen tekemällä aluehallintoviraston kanssa sopimuksen tai edes kuulumalla sopimuksen piiriin niin, että jokin muu kunta huolehtii palvelusta<sup>124</sup>. Tulkintaa vapaaehtoisuudesta puoltaa myös se, että *Kirsti Rissanen* nosti selvityksessään esille, että syksyllä 2008 yksi kunta irtisanoi sopimuksen ja palveluja alkoi hoitaa kirkon diakonia<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> HE 37/2000 vp, 17.

<sup>124</sup> Toisin Radi 2010, 136.

<sup>125</sup> Rissanen 2009b, 45.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain sekä sen esitöiden perusteella voidaan pitää perin selvänä sitä, että talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen on vapaaehtoista kunnille, toisin kuin eräät sallitut oikeuslähteet ehkä antavat ymmärtää. Näin ollen kunnalla on järjestämisvastuu vain, mikäli järjestämisestä on toimeksiantosopimuksella sovittu eli kyse on sopimusperusteisesta vastuusta. Talous- ja velkaneuvonnan toteuttamiseen toimeksiantosopimuksilla päädyttiin nimenomaan sen vuoksi, koska uuden lakisääteisen tehtävän säätämistä kuntien vastuulle ei pidetty mahdollisena.

### **5.3 Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvonnan järjestämistapana**

Sopimus-sanaa on mahdollista käyttää ainakin kolmessa merkityksessä. Sillä voidaan tarkoittaa sopimuksen tekemistä eli sitä, että sopijapuolet tulevat sidotuiksi sopimukseen sopimusoikeudellisesti. Sopimus voi myös kuvata sopijapuolten suhteen sisältöä eli olla yhteisnimitys osapuolten välisille velvoitteille ja niitä vastaaville oikeuksille. Lisäksi sopimus voi tarkoittaa asiakirjaa, joka sisältää sopimuksen ehdot.<sup>126</sup>

Hallintoviranomaisten sopimustoiminta sijoittuu vakiintuneessa oikeudellisessa systematiikassa julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen sääntelyn ja niiden paradigmojen taitekohtaan. Näin ollen kummankaan oikeudenalan perinteinen systematiikka ei sellaisenaan ole sovellettavissa viranomaisten sopimustoimintaan.<sup>127</sup> Kun kysymys ei ole varsinaisesta julkisen vallan käytöstä, viranomaisen tehtävien hoitamisesta voidaan sopia sopimustoimin. Tällaisia hallintosopimuksia tehtäessä on kuitenkin noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava asianomaisten oikeudet HL 3.2 §:n mukaisesti.

---

<sup>126</sup> Saarnilehto 2009, 4.

<sup>127</sup> Mäenpää 1989, 1.

Viranomaiset voivat siis toimia myös hallintosopimuksia tekemällä ja julkis-oikeudelliset sopimukset julkishallinnon eri toimijoiden välillä kuuluvat hallinnon perinteisiin toimintamuotoihin. Hallintosopimuksessa on kyse julkisten tehtävien hoitamisesta, julkisen palvelun tuottamisesta tai julkisen vallan käyttämistä koskevasta sopimussuhteesta. Hallintosopimuksen sisältönä on näin ollen julkis-oikeudellinen oikeussuhde. Hallintosopimuksen vaikutuksen koskevat ennen kaikkea sopimusosapuolten oikeusasema.<sup>128</sup> Mikäli erityislainsäädännöstä ei muuta johdu, sovelletaan sopimusvallan käytön ja sopimusmenettelyn osalta HL:ia. HL 3 §:ssä on nimenomainen säännös lain soveltamisesta hallintosopimukseen.<sup>129</sup>

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla. Edellytyksenä on, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. PL 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Talous- ja velkaneuvontapalvelut eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Talous- ja velkaneuvonta on ennemmin julkinen palvelutehtävä, jonka hoitaminen on perustuslain esitöidenkin mukaan voitava järjestää joustavasti. Talous- ja velkaneuvonnassa voidaan kuitenkin nähdä myös piirteitä julkisesta hallintotehtävästä.<sup>130</sup>

Sopimus on kaksipuolinen oikeustoimi, jonka tarkoitus on paitsi sitovuuden aikaansaaminen sopijapuolten välillä, myös osapuolten välisen oikeussuhteen sääntelevä. Sopimuksen on katsottu syntyvän osapuolten yhteistyön tuloksena ja perustuvan vapaaehtoisuuteen. Kuitenkin usein toinen sopijapuoli sanelee ehdot, joilla sopimus tehdään, eikä kyse ole osapuolten tasapuolisesta asemasta ehtojen sopimisessa. Lähinnä kyse on siitä, että toinen sopijapuoli voi päättää vain suostuuko ehtoihin ja tekeekö sopimuksen.<sup>131</sup> Asetelma talous- ja velkaneuvonnan osalta on juuri näin.

---

<sup>128</sup> Laakso ym. 2006, 65, 95.

<sup>129</sup> Laakso ym. 2006, 97.

<sup>130</sup> Vrt. HE 1/1998 vp, 178 - 179.

<sup>131</sup> Saarnilehto 2009, 7.

Viranomaisten sopimustoimintaan liittyy myös monia oikeudellisesti ongelmallisia kysymyksiä, kuten sopimusten solmimiseen liittyvät vahingonkorvauskysymykset ja sopimusten sitovuutta ja pysyvyyttä koskevat kysymykset. Tämä ongelmallisuus nousi esille HL:n valmistelussa, kun HL:n säätämisen yhteydessä laki ulotettiin koskemaan myös hallintosopimuksia.<sup>132</sup>

Ongelmana sopimussuhteissa on muun muassa se, että sopimusta koskeva lainsäädäntö voi olla puutteellista. Yleisiä oppeja ei myöskään voida soveltaa sopimuksiin aina samalla tavalla, sillä soveltamiseen vaikuttaa sopimuksen erityisluonne.<sup>133</sup>

Hallintosopimukset voivat olla ongelmallisia lainalaisuuden vaatimuksen näkökulmasta. *Mäenpään* näkemyksen mukaan ne voivat johtaa tinkimiseen lain tarkoin noudattamisesta ja näin ollen merkitä viranomaisen toimivallan alittamista. Toisaalta sopimusmenettely ei välttämättä johda ristiriitoihin lainalaisuusvaatimuksen kanssa, sillä viranomaisten harkintavalta lakien soveltamisessa on lisääntynyt.<sup>134</sup> Hallintosopimusten käyttöä puolestaan puoltaa se, että ne ovat joustavia ja mahdollistavat sääntelyn mukauttamisen paremmin erilaisia ja muuttuvia olosuhteita vastaavaksi. Tällä puolestaan on vaikutusta niin toiminnan laatuun, tehokkuuteen kuin taloudellisuuteenkin.

Talous- ja velkaneuvonta ei ole ainoa palvelu, joka on toteutettu toimeksiantosopimuksilla. Toimeksiantosopimuksin on päädytty toteuttamaan myös rikos ja riita-asioiden sovittelua. Tästä säädetään rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005).

---

<sup>132</sup> HE 72/2002 vp, 32.

<sup>133</sup> Saarnilehto 2009, 13.

<sup>134</sup> Mäenpää 1989, 47.

Aluehallintovirasto on rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain 7 §:n mukaan velvollinen järjestämään palvelun niin, että sitä on saatavissa aluehallintoviraston toimialueen kaikissa osissa. Toteuttamistapa noudattaa talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain mallia, johon hallituksen esityksessäkin<sup>135</sup> viitataan ja myös sovittelutoiminta on tarkoitus järjestää niin, että aluehallintovirasto tekee kunnan kanssa kuntalain 2.2 §:n mukaisen toimeksiantosopimuksen. Hallituksen esityksen (HE 93/2005 vp) mukaan sovittelun saatavuus valtakunnallisesti ei voinut toteutua siten, että kunnat ylläpitivät vapaaehtoisesti ja omin voimin toimintaa, sillä tämä vaikutti myös palvelun tosiasialliseen saatavuuteen sekä laatuun ja asetti kansalaiset eriarvoiseen asemaan ollen ongelmallista mm. yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan näkökulmasta.<sup>136</sup>

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain 12 §:n mukaan "[s]ovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista". Pelkästään 12.1 §:n ensimmäisen lauseen perusteella olisi ymmärrettävissä, että sovittelutoiminnan kustannukset korvattaisiin kokonaisuudessaan toisin kuin tilanne on talous- ja velkaneuvonnan osalta. Kustannuksia ei kuitenkaan korvata kokonaisuudessaan vaan valtion varoista maksettavan korvaus mitoitetaan vastaamaan kustannuksia, joiden arvioidaan keskimäärin aiheutuvan sovittelutoimistojen ylläpitämisestä, palvelujen asianmukaisesta tuottamisesta sekä sovittelutoimintaan osallistuvien koulutuksesta. Aluehallintovirasto jakaa korvauksen lain 12.3 §:n mukaan palveluntuottajille toimialueen asukasluvun, pinta-alan ja rikollisuustilanteen perusteella. Korvauksen mitoituksessa on otettu useampia tekijöitä huomioon kuin talous- ja velkaneuvonnan korvauksessa, joten korvaus vastanee paremmin kunnille aiheutuneita kustannuksia palvelun järjestämisestä ja ottaa huomioon ainakin jossain määrin alueelliset erot.

---

<sup>135</sup> HE 93/2005, 11.

<sup>136</sup> HE 93/2005, 4, 9 - 10. Ks. myös Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 46 - 47. Hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi velkaneuvonnan kehittäminen sekä sovittelun yhdenvertainen saatavuus.

Toimeksiantosopimuksia käytetään myös omaishoidossa (Laki omaishoidon tuesta 937/2005) ja perhehoidossa (Perhehoitajalaki 312/1992). Omaishoidon tuki kuuluu sosiaalihuoltolain (710/1982, SHL) 17 §:n mukaisiin sosiaalipalveluihin, joiden järjestämisestä kunnan on huolehdittava. Omaishoidon tuesta laaditaan hoitajan ja kunnan välinen toimeksiantosopimus.<sup>137</sup> Omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) 4 a §:n (318/2011) mukaan kunta voi järjestää omaishoitajan vapaan tai muun tilapäisen poissaolon tarvittavan sijaishoidon toimeksiantosopimuksella. Toimeksiantosopimusmalliin päädyttiin tehokkuus- ja taloudellisuussyistä, sillä toimeksiantosopimukseen perustuvan sijaishoidon katsottiin olevan kunnille taloudellisesti edullisempi vaihtoehto kuin esimerkiksi sijaishoidon järjestäminen kunnallisen kodinhoitajan palvelujen avulla.<sup>138</sup>

Toimeksiantosopimusmalliin liittyy kuitenkin myös ongelmia. Tämän vuoksi esimerkiksi kuluttajaneuvonnan järjestämisessä ei päädytty samaan järjestämistapaan kuin talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä. Kuluttajaneuvonnan uudistamishankkeen yhteydessä eräänä vaihtoehtona oli myös kuluttajaneuvonnan toteuttaminen talous- ja velkaneuvonnan malliin. Ongelmana tämän toimeksiantosopimusmallin osalta pidettiin sitä, että sopimusneuvottelut vievät paljon aikaa ja sopimusten sisällöllinen muuttaminen on hankalaa. Myös toiminnan seuranta nähtiin vaikeana ja liiaksi riippuvaisena kuntien aikatauluista. Lisäksi seurantatietojen luotettavuutta pidettiin ongelmana, sillä kunnissa käytetään erilaisia asianhallinnan tietojärjestelmiä.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> HE 131/2005 vp, 4.

<sup>138</sup> HE 331/2010 vp, 7.

<sup>139</sup> Kuluttajaneuvonnan kehittäminen 2006, 20 - 21.

## 5.4 Toimeksiantosopimuksen sisältö talous- ja velkaneuvonnassa

Kuluttajavirasto on laatinut toimeksiantosopimusmallin talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä. Aluehallintoviraston tulee talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 ja 5 §:ien mukaan tehdä palvelun tuottajan kanssa toimeksiantosopimus. Toimeksiantosopimuksessa yksilöidään mallin mukaan seuraavat asiat:

1. sopimuksen osapuolet,
2. sopimuksen kohde ja palvelun tuottamistapa,
3. toimialue,
4. talous- ja velkaneuvontaa antavien henkilöiden määrä,
5. toimialueella sijaitsevien toimipaikkojen määrä ja sijainti,
6. talous- ja velkaneuvontaa antavien henkilöiden kelpoisuus ja koulutus,
7. korvauksen määrä ja maksaminen,
8. talous- ja velkaneuvontapalveluiden seurannan ja valvonnan toteuttaminen,
9. sopimuksen voimassaoloaika,
10. sopimuksen purkaminen ja
11. riitojen ratkaisu.<sup>140</sup>

Sopimus tehdään vain itse palvelua tuottavan kunnan tai muun palvelun tuottajan kanssa. Mikäli kunta järjestää palvelun myös toisen kunnan asukkaille, kuten usein käytännössä on, kunnat sopivat tästä erillisellä sopimuksella<sup>141</sup>. Talous- ja velkaneuvonnan toteutuksessa on pyritty seudulliseen yhteistyöhön, koska kokopäiväistä talous- ja velkaneuvojaa kohden asukkaita tulisi toimialueella olla hallituksen esityksen (HE 37/2000) mukaan n. 56.000 henkilöä ja myös korvaus on sidottu asukasluukuun.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Valli-Lintu 2000, 1.

<sup>141</sup> Ostopalvelusopimus talous- ja velkaneuvonnasta.

<sup>142</sup> HE 37/2000 vp, 17 - 18.

Sopimukset noudattavat yleisesti Kuluttajaviraston mallisopimusta ja talous- ja velkaneuvontaa antavien henkilöiden määrä on mitoitettu hallituksen esityksen (HE 37/2000 vp) mukaisesti niin, että n. 56 000 asukasta kohden on yksi talous- ja velkaneuvoja. Esimerkiksi Oriveden sopimuksessa toimialueen asukasmäärä on 56 935 ja sopimuksessa on talous- ja velkaneuvontaa antavien henkilöiden määräksi määritelty 1 henkilö<sup>143</sup>. Tampereen sopimuksessa toimialueen yhteisasukasmäärä on 1.1.2000 ollut 271 787 henkilöä. Sopimuksessa talous- ja velkaneuvontaa antavien henkilöiden määräksi on sovittu 5 kokopäivätoimista velkaneuvojaa.<sup>144</sup>

Toimialueella sijaitsevien toimipaikkojen määrä ja sijainti voivat vaihdella. Oriveden sopimuksessa sopimuksen piiriin on kuulunut kymmenen kuntaa, joista viidessä on sopimuksen mukaan toimipaikka. Sopimuksen mukaan toimipaikkojen sijainnin muutoksista tai lakkauttamisesta on mahdollista sopia, mikäli tarve vähenee tai palvelu on kohtuudella saatavissa toimialueen muiden tai uusien toimipaikkojen kautta.<sup>145</sup> Tampereen sopimuksessa on kolme toimipaikkaa ja sopimuksen piiriin kuuluu palvelun saajina 6 kuntaa.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 6 §:ssä (13.1.2006/9) säädetään talous- ja velkaneuvojan kelpoisuusvaatimukseksi alalle soveltuva korkeakoulututkinto sekä sellainen taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Korkeakoulututkinnon lisäämistä kelpoisuusvaatimukseen perusteltiin mm. sillä, että neuvonnan tasoa voidaan laadun ja sisällön kehittämisen lisäksi parantaa asettamalla neuvojille koulutusvaatimus.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001b, 1, 4. Sopimuksessa todetaan, että Vilppula siirtyy sopimuksen piiriin 2002 lukien, jolloin heidän sopimuksensa Ykrin kanssa päättyy. Asukasmäärään tuli näin ollen 5856 asukasta lisää ja toimialueen yhteisasukasmäärä ylitti 60 000.

<sup>144</sup> Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001a, 1.

<sup>145</sup> Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001a, 1.

<sup>146</sup> HE 141/2005 vp, 7. Kelpoisuusvaatimuksista on kuitenkin talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain voimaantulosäännöksessä poikkeus niin, että henkilö, joka on toiminut ennen tätä säännöstä talous- ja velkaneuvojana, on kelpoinen edelleen toimimaan 6 §:n sitä estämättä.



Kuluttajaviraston mallisopimuksessa on ehto, jonka mukaan kunta sitoutuu huolehtimaan siitä, että talous- ja velkaneuvojat voivat osallistua Kuluttajaviraston järjestämiin koulutuksiin, joita järjestetään 1–2 kertaa vuodessa. Koulutuksesta ei peritä korvausta. Koulutusehto löytyy mallisopimuksen mukaisena sekä Tampereen että Oriveden sopimuksesta.<sup>147</sup>

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 4 §:n mukaan talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä maksetaan korvaus niiden perusteiden mukaan, jotka kauppa- ja teollisuusministeriö<sup>148</sup> Kuluttajaviraston esityksestä vahvistaa. Korvauksen määrä on pyritty laskemaan niin, että se vastaa palvelun tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Tampereen osalta sopimuksen mukainen korvaus oli vuonna 2001 yhteensä 934 947,28 mk ja lisäkorvaus 29 217,10 mk. Peruskorvaus on ollut 3,44 mk/asukas/vuosi. Oriveden sopimuksessa peruskorvaus oli vuonna 2001 yhteensä 195 856,40 mk ja lisäkorvaus 6 120,51 mk.<sup>149</sup>

Talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottajalle vuonna 2012 maksettavan korvauksen perusteista annetun Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen (TEMa 81/2012) 3.1 §:n mukaan peruskorvaus talous- ja velkaneuvontapalveluiden tuottamisesta on 0,78 euroa vuodessa toimialueen asukasta kohden. Asukaslukuna pidetään asetuksen 3.2. §:n mukaan kunnan väestötietolain (507/1993)<sup>150</sup> 18 §:n<sup>151</sup> mukaista asukaslukua peruskorvauksen maksamista edeltävän vuoden alussa. Lisäkorvauksena aluehallintovirastot saavat asetuksen 4.1 §:n mukaan 1 228 285 euroa jaettavaksi asukaslukujen perusteella.

---

<sup>147</sup> Valli-Lintu 2000, 1. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001 a, 2. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001b, 2.

<sup>148</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriö jäi historiaan 1.1.2008, kun Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti toimintansa.

<sup>149</sup> Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001a, 2. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001b, 2

<sup>150</sup> Asetuksessa viitataan kumottuun lakiin. Väestötietolaki (507/1993) on kumottu L:lla 661/2009 (Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista), joka on tullut voimaan 1.3.2010 alkaen.

<sup>151</sup> 18 §:n mukaan ”Väestötietojärjestelmään otetaan tieto siitä, mikä on kunnan asukasluku vuodenvaihteessa, ja siitä, missä kunnassa henkilöllä on sanottuna aikana ollut kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Tällöin otetaan huomioon viimeistään asianomaisen vuoden tammikuun 31 päivänä väestötietojärjestelmään talletetut tiedot”.

Lisäkorvaus jaetaan aluehallintoviraston tarveharkinnan perusteella. Huomioon otettavia seikkoja ovat asetuksen 4.2. §:n mukaan mm. palvelujen saatavuuden varmistaminen, neuvonnan kysyntä ja tarve sekä neuvonta-alueen asukasluku.

Esimerkiksi Lounais-Suomen aluehallintovirasto on päätöksellään 19.1.2011 päättänyt maksaa Tampereen kaupungille lisäkorvausta palveluresurssien lisäämiseksi. Lisäkorvaus on sovittu käytettäväksi niin, että talous- ja velkaneuvonnan tehtävien hoitamiseen lisätään 1,5 henkilötyövuotta sopimuksen voimassaoloaikana eli 19.1.2011 – 31.12.2011.<sup>152</sup> Myös Orivedelle on myönnetty lisäkorvausta 2011 ja korvaus on sovittu käytettäväksi niin, että talous- ja velkaneuvonnan avustaviin tehtäviin lisätään 0,5 henkilötyövuotta toimeksiantosopimuksessa edellytetyn lisäksi ajalle 19.1.2011 – 31.12.2011.<sup>153</sup>

Tampereen kaupungin ja Länsi-Suomen lääninhallituksen vuonna 2001 tekemä sopimus noudattaa lähes identtisesti Kuluttajaviraston mallia. Sopimus eroaa 4. kohdan eli talous- ja velkaneuvontapalvelua antavien henkilöiden osalta. Tampereen sopimuksessa ei todeta mallin mukaisesti, että "[t]ämän lisäksi kunta voi järjestää omalla kustannuksellaan sopimuksessa määriteltä vähimmäistasoa ylittäviä talous- ja velkaneuvontapalveluja". Lisäksi 5. kohdan eli toimipaikkojen osalta on mallisopimuksesta poiketen todettu, että "[s]ivutoimipisteistä kunnat eivät peri kaupungilta korvausta".<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Sopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksettavan korvauksen lisäyksen käyttämisestä 2011b, 1 - 2.

<sup>153</sup> Sopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksettavan korvauksen lisäyksen käyttämisestä 2011a, 1 - 2.

<sup>154</sup> Valli-Lintu 2000, 1. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001a, 1 - 2.

Tampereen kaupungin ja Länsi-Suomen lääninhallituksen välisessä sopimuksessa on kuitenkin otettu huomioon myös se mahdollisuus, että palvelun tuottamiskustannukset ylittävät peruskorvauksen määrän. Sopimukseen on lisätty Kuluttajaviraston mallisopimuksesta poikkeava sopimusehto, jonka mukaan Tampereen kaupunki ja sopimuksen piirissä olevat kunnat vastaavat asukasmääriensä suhteessa niistä palvelun tuottamiskustannuksista, jotka ylittävät peruskorvauksen määrän. Sopimuksen mukaan kaupunki laskuttaa kunnilta kustannukset puolivuositain etukäteen.<sup>155</sup>

Talous- ja velkaneuvontapalveluista tehtävässä toimeksiantosopimuksessa sovitaan talous- ja velkaneuvontapalveluiden seurannan ja valvonnan toteuttamisesta. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 7 §:n mukaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottaja on velvollinen antamaan aluehallintovirastolle ja Kuluttajavirastolle seurantaa ja valvontaa sekä korvauksen määräämistä varten tarpeelliset tiedot toiminnastaan. Tietojen luovuttamista perusteltiin sillä, että tiedot ovat tarpeen valvonnan asianmukaiseksi suorittamiseksi. Lisäksi 7 §:n perusteluissa esitetään, että toimeksiantosopimuksessa tulisi tietojen luovutusvelvollisuudesta ja käytännön menettelytavoista sopia tarkemmin.<sup>156</sup>

Toimeksiantosopimuksien mukaan kaupungille on ilmoitettava riittävän ajoissa ennen uuden toimintavuoden alkamista, mitä tietoja kalenterivuoden toiminnasta on toimitettava. Samalla sopimuksen mukaan annetaan ohjeet tietojen toimittamistavasta. Sopimuksen mukaan lääninhallituksella eli nykyisin aluehallintovirastolla ja Kuluttajavirastolla on oikeus tehdä tarkastuskäyntejä neuvontapisteissä. Sopimusehto on suoraan Kuluttajaviraston mallista ja sitä käytetään sekä Tampereen että Oriveden sopimuksessa.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001a, 2.

<sup>156</sup> HE 37/2000 vp, 19. Tarkemmin asiasta ei ollut sovittu esimerkkisopimuksissa, ei Oriveden, Tampereen eikä Turun sopimuksissa.

<sup>157</sup> Valli-Lintu 2000, 1. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001a, 2. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001b, 2.

Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan talous- ja velkaneuvontalain mukainen seuranta ei kuitenkaan tuo esiin palvelun puutteita. Kuluttajaviraston tietokantapohjainen seuranta keskittyy neljään tunnuslukuun. Nämä tunnusluvut eivät ota huomioon palvelun laatua esimerkiksi palvelusta tiedottamisen ja neuvonnan osalta. Apulaisoikeusasiamies onkin pyytänyt Kuluttajavirastoa ilmoittamaan mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt apulaisoikeusasiamiehen päätöksen perusteella.<sup>158</sup>

Sopimuksen voimassaoloaika on Kuluttajaviraston mallisopimuksessa määritelly määräaikaiseksi kahden vuoden ajaksi 1.1.2001 alkaen ja jatkumaan sen jälkeen toistaiseksi voimassaolevana, ellei kumpikaan osapuoli irtisano sitä kirjallisesti kolme kuukautta ennen määräajan päättymistä. Toistaiseksi voimassaolevan sopimus voidaan irtisanoa kirjallisesti päättymään seuraavan kalenterivuoden joulukuun viimeisenä päivänä. Sopimukseen on kuitenkin otettu myös ehto sen varalta, että valtion talousarviossa talous- ja velkaneuvontaa varten varattu määräraha pienenee. Tällöin sopimus on oikeus irtisanoa sopimus kunkin kalenterivuoden syyskuun loppuun mennessä, jolloin sopimus päättyy saman kalenterivuoden lopussa. Nämä ehdot sopimuksen voimassaolosta on otettu niin Tampereen kuin Orivedenkin sopimukseen muuttamattomina.<sup>159</sup>

Sopimuksen purkamisen osalta Kuluttajaviraston mallisopimus ja Tampereen sekä Oriveden sopimukset ovat yhteneviä. Kaikissa sovitaan sopimuksen purkamisesta niin, että toisella osapuolella on oikeus purkaa sopimus päättymään välittömästi, jos jompikumpi osapuoli rikkoo sopimusta olennaisesti eikä toisen osapuolen kirjallisesta kehotuksesta huolimatta toimi sopimuksen edellyttämällä tavalla. Lisäksi sopimuksen purkamiseen liittyen sopimuksessa edellytetään, että kunta maksaa saamansa korvauksen takaisin siltä osin kuin se kohdistuu sopimuksen purkautumisen jälkeiseen kalenterivuoden osaan.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> EAOA 21.2.2012, Dnro 2704/4/10.

<sup>159</sup> Valli-Lintu 2000, 1. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001a, 3. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001b, 2.

<sup>160</sup> Valli-Lintu 2000, 1. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001a, 3. Toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä 2001b, 3.

## 5.5 Muutospaineet talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen ja sen myötä kysymykset palvelun saatavuudesta ja laadusta sekä asiakkaiden yhdenvertaisuudesta ovat ajankohdaisia ongelmia, joihin pyritään löytämään ratkaisuja kehittämällä tai muuttamalla talous- ja velkaneuvonnan järjestämistapaa. *Kirsti Rissasen* Talous- ja velkaneuvonnan arviointi -selvityksen mukaan talous- ja velkaneuvonta tulisi siirtää valtion oikeusaputoimistoihin omaksi toiminnokseen oikeusavun ja holhoustojen edunvalvonnan rinnalle ja luopua nykyisestä toimeksiantosopimusmallista. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan sulje täysin kuntia pois, sillä *Rissasen* ehdotuksen mukaan kuntien on mahdollista antaa edelleen halutessaan talous- ja velkaneuvontaa.<sup>161</sup> Muutosta *Kirsti Rissanen* perustelee sillä, että näin saataisiin yhtenäistettyä velkaneuvonnan hajanainen rakenne, lisättyä toimintatapojen yhdenmukaisuutta ja taattua paremmin asiakkaiden yhdenvertaisuus palveluiden saatavuuden suhteen.<sup>162</sup>

Myös Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2012 - 2015 todetaan, että talous- ja velkaneuvonta ei nyky muodossaan kata riittävästi neuvonnan tarpeita ja esitetään valtiollistamista ratkaisuksi. Valtiollistaminen ja neuvonnan kehittäminen ehdotetaan tehtäväksi yhtä aikaa velkajärjestelylain uudistamisen kanssa. Tätä ehdotusta puoltaa se, että kuluttajaoikeudellisen neuvonnan siirto kunnilta maistraateille vuoden 2009 alusta on osoittautunut selkeäksi ja toimivaksi.<sup>163</sup> Yhdenvertaisuuden toteutuminen ja palvelujen saavutettavuus puoltavat talous- ja velkaneuvonnan siirtämistä valtion hoidettavaksi. Talous- ja velkaneuvontaa olisi näin helpompi kehittää yhteisistä lähtökohdista. Tällä hetkellä kuntien erilaiset toimintatavat ja valmius käyttää omaa rahoitusta toiminnan kehittämiseen eroavat liikaa. Mikäli toteutus hoidetaan samalla tavalla henkilöstön osalta kuin kuluttajaneuvonnan siirtäminen, tuovat talous- ja velkaneuvojat kokemuksensa ja yhteistyöverkkonsa mukanaan.

---

<sup>161</sup> Rissanen 2009b, 11 - 12.

<sup>162</sup> Rissanen 2009b, 11.

<sup>163</sup> Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2012 - 2015, 10, 13. Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa ehdotetaan talous- ja velkaneuvonnan "valtiollistamista". Tämä on mahdollista tulkita niin, että vastuu talous- ja velkaneuvonnasta olisi kunnilla eikä valtion hallintoon kuuluvalla AVI:lla, vaikka näin ei asia ole.

Oikeusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotukset velkajärjestelylain uudistamiseksi sekä selvittää tarvittavat muutokset muihin lakeihin. Työryhmän toimikausi oli 21.9.2009–31.12.2010.<sup>164</sup> Lähtökohtana uudistuksessa on, että talous- ja velkaneuvonta on keskeisin ylivelkaantuneiden neuvontapaikka, jossa myös valtaosa velkajärjestelyhakemuksista valmistellaan. Esityksen mukaan talous- ja velkaneuvonta ei tulevaisuudessakaan vastaisi yksin velkajärjestelyhakemusten valmistelusta vaan edelleen myös yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin toimijat voivat tarjota palvelujaan. Mahdollista on myös edelleen se, että velallinen itse laatii hakemuksensa.<sup>165</sup>

Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto pitää uutta velkajärjestelylakia kannatettavana, koska kuntien kannalta velallisen syrjäytyminen aiheuttaa kunnille merkittäviä kustannuksia mm. toimeentulotuki- sekä muiden sosiaali- ja terveystenon kasvuna. Toisaalta lain tarkoituksena on, että ennen hakemusasiana käsiteltävää velkajärjestelyasiaa velallisen taloudellinen tilanne selvitettäisiin talous- ja velkaneuvonnassa. Kuntaliiton lausunnon mukaan esityksessä ei ole arvioitu niitä lisäkustannuksia, joita aiheutuu talous- ja velkaneuvonnalle. Kuntaliiton mukaan lisäkustannuksia ei saa vyöryttää kunnille.<sup>166</sup>

Tämä on ymmärrettävä toive, koska jo nykytilanteessa kunnat joutuvat supistamaan omaa toimialaansa ja käyttämään varoja talous- ja velkaneuvontaan valtion rahoituksen riittämättömyyden vuoksi. Tämä puolestaan lisää alueellista eriarvoisuutta ja heikentää yhdenvertaisuutta. Mikäli tilanne edelleen heikkenee, eriarvoisuus lisääntyy entisestään.

---

<sup>164</sup> Asettamispäätös 2009, 1.

<sup>165</sup> Ks. KK 536/2010 vp sekä KK 1373/2010 vp.

<sup>166</sup> Velkajärjestelyn uudistaminen 2012, 19. Lausunto oikeusministeriölle 30.6.2011, dnro 1147/90/11.

Asianajoliiton mukaan suunnitellut muutokset ja esimerkiksi maksuohjelmien laatiminen pääsääntöisesti velkaneuvonnassa merkitsisi sitä, että velkaneuvonnan resursseja olisi lisättävä merkittävästi. Toisaalta asianajoliiton mukaan velkaneuvonnan valvovaa roolia olisi korostettava maksuohjelman toteutumisen valvomisessa. Lienee perusteltua kysyä, miksi valvonnan osalta asianajoliitto ei näe syytä nostaa esiin resurssien lisäämisen tarvetta? Asianajoliiton kannan mukaan ns. jälkihuollon järjestäminen ja velallisen ohjaus maksuohjelman aikana olisi luonnollista toteuttaa velkaneuvonnassa. Mikäli tässä tarkoitetaan yleistä talousneuvontaa, sen tarjoamien yhtä lailla jo velkajärjestelyssä oleville sopii kunnallisen talous- ja velkaneuvonnan piiriin. Toisaalta taas, jos tarkoitus on siirtää mahdolliset kysymykset ja ongelmatilanteet kunnalliseen talous- ja velkaneuvontaan, onko tämä vaihtoehto kunnan kannalta järkevä? Talous- ja velkaneuvoja joutuu todennäköisesti perehtymään asiakkaan tilanteeseen alusta alkaen, jotta hän kykenisi hoitamaan jälkiseurannan. Asianajoliittokin nosti lausunnossaan esille, että velkaneuvonnalle tulisi taata tarvittavat resurssit sekä työrauha sille kuuluvien tehtävien toteuttamiseen. Asianajoliiton kannan mukaan velkajärjestelylaki tulee pitää voimassa sellaisenaan ja mahdolliset muutokset tulee toteuttaa osittaismuutoksina. Myös asianajoliitto yhtyi toiveeseen, että velkaneuvonnan resursseja lisättäisiin.<sup>167</sup>

Talous- ja velkaneuvonnan siirtämistä oikeusaputoimistoihin on esitetty aiemminkin useassa eri tilanteessa. Myös talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain valmistelussa ajatus oli esillä. Vaikka oikeusaputoimistojen puolesta puhui niiden hyvä oikeudellinen asiantuntemus ja valmis toimipisteverkko, ei muutosta lähdetty toteuttamaan. Kuntien asemaa talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä puolsi se, että pääosa velkaneuvojista oli kuntien palveluksessa ja heillä oli toimiva yhteistyöverkosto kunnan sosiaali- ja terveystoimeen sekä oikeudellisissa asioissa oikeusaputoimistoon. Lisäksi arvioitiin, että velkaneuvonnan työtehtävissä oli tapahtumassa muutosta oikeudellisesta neuvonnasta kokonaisvaltaisemman talousneuvonnan piiriin ja tätä suuntausta haluttiin tukea.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Lausunto velkajärjestelyn uudistamisesta 14.6. 2011, dnro 13/2011.

<sup>168</sup> HE 37/2000 vp, 11.

Haasteita talous- ja velkaneuvonnalle luo myös yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistushanke, jossa ehdotetaan, että sakon muuntamiseen liittyen voidaan edellyttää sakotettavan hakeutumista päihdehoitoon tai velkaneuvontaan ja lisäksi hoitavan näihin liittyvät velvollisuudet ja toimenpiteet asianmukaisesti.<sup>169</sup> Oman haasteensa luo myös velkaantumiskehityksen muuttuminen. Talous- ja velkaneuvojien näkemyksen mukaan velkaantumisen taustalla olevista syistä hoititon elämäntyyli, taloudenhallinnan osaamattomuus, motivaation puute ja addiktiot ovat lisääntyneet velkaantumisen syinä.<sup>170</sup>

Talous- ja velkaneuvonta on yhteydessä useisiin eri osa-alueisiin, joiden kautta velkaantuneita tai muuten ongelmien kanssa painivia koetetaan auttaa. Esi-merkki näistä on mm. Ongelmapelaajien ja heidän läheistensä tuen ja hoidon kehittäminen, kolmikantakokeilu 2009–2014. Perinteisten syiden lisäksi velkaantumisen taustalta löytyy yhä useammin mm. peliongelmia. Pelaamisen vuoksi talousvaikeuksiin joutuneet hakeutuvat talous- ja velkaneuvontaan. Pelihaittoihin liittyvät kysymykset konkretisoituvat kuntien sosiaalipalveluissa ja talous- ja velkaneuvonnassa. Tietotaitoa ja osaamista vaaditaan myös pelihaittoihin liittyvissä kysymyksissä sekä ongelmapelaajien ja heidän läheistensä tukemisessa.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus 2012, 78

<sup>170</sup> Velkaantumisen taustat 2008, 1 - 5.

<sup>171</sup> Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja 2009, 57, 61. Peliklinikka on yhteistyöhanke 2009 - 2014. Hankkeen tarkoituksena on ongelmapelaajien ja heidän läheistensä tuki- ja hoitopalvelujen tuottaminen ja kehittäminen. Hankkeen toteutuminen ei ollut vielä varmaa Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirjan 2009 painovaiheessa. Hanke toteutui.



## 6 KUNNAN VELVOLLISUUDET JÄRJESTÄMISESSÄ

### 6.1 Talous- ja velkaneuvontapalveluiden saatavuuden turvaaminen

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 2.2 §:ssä aluehallintovirastolle asetetaan vastuu siitä, että talous- ja velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa viraston toimialueella. Riittävästi on evaluatiivinen termi. Lain esitöistä voidaan kuitenkin saada suuntaa-antava näkemys siitä, mikä on riittävästi. Hallituksen esityksen mukaan sopiva väestöpohja on 56.000 henkilöä velkaneuvojaa kohden<sup>172</sup>. Talousvaliokunta piti hallituksen esittämää lukua liian korkeana. Valiokunta totesi mietinnössään, että näin suuri väestöpohja saattaa johtaa velkaneuvonnan ruuhkautumiseen, tason kärsimiseen ja alueelliseen tasapainottomuuteen.<sup>173</sup> Talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa ei riittävyttä tarkemmin määritellä ja lain esitöissä esitetyt luvut eivät ole esitöiden oikeuslähdeopillisen aseman perusteella sitovia.

Kunta sitoutuu järjestämään riittävästi talous- ja velkaneuvontapalveluita tehdessään aluehallintoviraston kanssa toimeksiantosopimuksen talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden mittarina käytetään pääasiassa asukasmäärän suuruutta yhtä talous- ja velkaneuvojaa kohden<sup>174</sup>. Kysymys riittävydestä ja saatavuudesta on osoittautunut ongelmalliseksi ja oikeusasiamies on joutunut ottamaan kantaa talous- ja velkaneuvonnan riittävyteen ja saatavuuteen.

---

<sup>172</sup> HE 37/2000 vp, 18.

<sup>173</sup> TaVM 16/2000 vp, 2. Ks. myös TAA 1042/2002 vp.

<sup>174</sup> Helesuo 2010, 3.

*Länsi-Suomen lääninhallitus oli solminut Porin kaupungin kanssa sopimuksen talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä toimialueella, johon kuuluivat Harjavalta, Kokemäki, Kullaa, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Noormarkku, Pomarkku, Pori ja Ulvila. Alueen väestömäärä oli 129 434 asukasta. Sopimuksessa talous- ja velkaneuvonta oli sovittu järjestettäväksi niin, että talous- ja velkaneuvonnasta vastaa kaksi kokopäiväistä velkaneuvojaa. Näin ollen alueella oli 64 717 henkilöä velkaneuvojaa kohden.*

*Porin kaupunki ei ollut aivan noudattanut sopimusta velkaneuvojien määrän osalta. Talous- ja velkaneuvonnassa työskenteli yksi koko-aikainen ja yksi osa-aikainen neuvoja. Lisäksi kuitenkin oli kanslisti, joten apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei hänellä ole tarvetta puuttua Porin kaupungin toimeksiantosopimuksen perusteella järjestämisen velkaneuvonnan määrään. Apulaisoikeusasiamies perusteli päätöstä olla puuttumatta velkaneuvonnan resurssien jakoon myös sillä, että kysymys oli velkaneuvonnan lakisääteistämisen ja valtion vastuulla olevan järjestelmän kehittämisestä ja prosessi oli vuonna 2001 vielä aluillaan.*

Apulaisoikeusmies päätti kuitenkin ryhtyä oma-aloitteisesti selvittämään määrärahojen tarpeen mukaista jakamista esitettyjen tavoitteiden valossa ja sen varmistamiseksi, etteivät asiakkaat joutuisi kohtuuttomasti eriarvoiseen asemaan vain asuinpaikkansa perusteella.<sup>175</sup> Toisaalta voidaan laskea, että esimerkkita-pauksessa koko-aikaista velkaneuvojaa kohden Porin alueella oli käytännössä 86 289 henkilöä.

---

<sup>175</sup> EAOA 24.9.2003, Dnro 61/4/02, 2 - 3.

Talous- ja velkaneuvontapalveluiden saatavuutta voidaan mitata myös ensimmäiselle asiakaskäynnille tulevan asiakkaan jonotusajan pituudella. Käytännössä tämä tarkoittaa aikaa ajanvarauksesta ensimmäiseen asiakastapaamiseen. Vuoden 2009 talousarviossa eduskunta asetti toiminnallisen tehokkuuden mittariksi korkeintaan 60 vuorokauden jonotusajan.<sup>176</sup> Vuonna 2009 talous- ja velkaneuvonnassa kävi noin 15 300 uutta asiakasta ja keskimääräinen jonotusaika ensimmäiselle neuvontatapaamiselle oli 39 vuorokautta. Jonotusaika vaihteli kuitenkin välillä 0–141 vrk.<sup>177</sup> Jonotusaika ei kuitenkaan välttämättä anna oikeaa kuvaa saatavuudesta.

*Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt velkaneuvonnan saatavuutta tapauksessa, jossa kantelija oli yrittänyt varata aikaa talous- ja velkaneuvonnasta poikansa puolesta lokakuussa 2001. Kantelijalle oli ilmoitettu, että seuraava ajanvarauspäivä oli 17.12. Kun kantelija sai puhelimitse yhteyden talous- ja velkaneuvontaan 17.12., kaikki ajat olivat jo varattuja. Kantelijalle kerrottiin seuraavan ajanvarauspäivän olevan 13.2.2002.<sup>178</sup>*

Näin ollen tilastollinen jonotusaika velkaneuvonnassa antoi paremman kuvan kuin mitä todellisuus palvelujen saatavuudessa oli. Kyseisessä tapauksessa apulaisoikeusasiamies piti ajanvarauksien rajoittamista riittämättömien henkilöresurssien vuoksi hyväksyttävänä, mutta ei tapaa jolla se hoidettiin. Ajanvarauksien onnistuminen oli ollut sattumanvaraista ja käytännössä oli voinut johtaa siihen, että joidenkin asiakkaiden mahdollisuus talous- ja velkaneuvontapalveluiden saamiseen oli estynyt kokonaan. Hallinnossa noudatettavan HL 7 §:n palveluperiaatteen mukaan palvelujen saatavuutta ei saa järjestää sattumanvaraiseksi jäävällä tavalla, vaan kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä takaamaan yhtäläinen mahdollisuus asioidensa hoitamiseen.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Helesuo 2010, 3.

<sup>177</sup> Helesuo 2010, 2.

<sup>178</sup> EAOA 24.9.2003, Dnro 61/4/02, 1.

<sup>179</sup> EAOA 24.9.2003, Dnro 61/4/02, 4 - 5.

Kuntien velvollisuus onkin vastata siitä, että ne toteuttavat toimeksiantosopimuksessa sovitun järjestämisvelvollisuutensa. Koska kyseessä on toimeksiantotehtävä, jonka rahoittamisesta valtion tulisi vastata, kunnilla ei ole velvollisuutta ohjata talous- ja velkaneuvontaan kuntien varoja, vaikka useat kunnat näin tekevätkin. Kuntien velvollisuutena on kuitenkin huolehtia työmäärien ja työtehtävien suorittamisen valvonnasta ja käsittelyprosessien seurannasta.<sup>180</sup>

*Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan, 25.2.2009 Dnro 1478/4/07, nostanut esille Porvoon tapauksen, jossa Etelä-Suomen lääninhallitus joutui selvittämään Porvoon talous- ja velkaneuvonnassa ilmenneitä ongelmia. Lääninhallitus järjesti neuvottelun kaupungin edustajien kanssa sen selvittämiseksi, onko kaupungilla edellytyksiä jatkaa sopimusta talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä. Kaupunki sai neuvotteluissa viimeisen varoituksen ja lääninhallitus ilmoitti purkavansa talous- ja velkaneuvonta-sopimuksen Porvoon kaupungin kanssa, mikäli uusia ongelmia tulisi lääninhallituksen tietoon.*

Kyseisessä tapauksessa lääninhallitus ryhtyi selvittämään talous- ja velkaneuvontapalveluiden käytännön toteutusta kanteluiden johdosta. Kuntal 8.2 §:n perusteella lääninhallitus ja nyttemmin aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Toimeksiantosopimuksessa tulee sopia lain talous- ja velkaneuvonnasta 5.1 §:n mukaisesti myös sopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta. Sopimusta koskevat riidat käsitellään hallintoriitana hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) mukaisesti.

Kunnille sopimukseen perustuvan järjestämisvelvollisuuden ja siten sopimuksen rikkomisesta seuraavat sanktiot eivät aina ole oikeudellisia, vaan haitalliset seuraukset voivat ilmetä myös muussa muodossa, kuten paheksuntana tai kunnan saamana negatiivisena julkisuutena<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> EAOA 8.4.2003, Dnro 2940/4/01, 3.

<sup>181</sup> Saarnilehto 2009, 6.

Riittävyden arviointia vaikeuttaa myös se, että talous- ja velkaneuvontapalveluiden tarvetta ei voida päätellä vain nykyisten asiakkaiden määrästä, koska siihen vaikuttavat monet eri tekijät. Näitä ovat mm. asiakaskunnan tietoisuus palveluista sekä palveluiden saatavuus ja laatu. Muita vaikuttavia tekijöitä ovat mm. irtisanomiset<sup>182</sup> ja korkotason nousu sekä yleinen suhdannetilanne.

Talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat tulevat suurelta osin jonkun muun tahon lähettämänä. *Kirsti Rissanen* näkemyksen mukaan tässä on taustalla se, että tarvitsijoiden tieto palveluista on edelleen puutteellista<sup>183</sup>. *Rissanen* nostaa myös esille, että kynnys velkaneuvontaan on käytännössä todettu korkeaksi.<sup>184</sup> Mahdollista on myös olettaa, että vaikka tietoisuus palveluista olisi ollut, on talous- ja velkaneuvontapalveluiden puoleen helpompi kääntyä, mikäli jokin muu taho on lähettänyt. Ongelmana niin velkajärjestelyasioissa kuin toimeentulotukiasioissa on palvelun alikäyttö. Kaikki, joilla olisi mahdollisuus saada apua näiden järjestelmien piiristä, eivät järjestelmien piiriin hakeudu.

---

<sup>182</sup> Esimerkiksi Stora Enso Oyj:n Summan ja Kemijärven tehtaiden sulkeminen ja sulkemiseen liittyneet irtisanomiset olivat alueellisesti merkittäviä muutoksia, joita ainakaan tässä laajuudessa ei osattu ennakoida. Tällaisten alueen väestön toimeentuloon liittyvien merkittävien muutosten voidaan olettaa väistämättä vaikuttavan myös talous- ja velkaneuvontapalveluiden kysyntään.

<sup>183</sup> Samoin Valkama 2004, 66.

<sup>184</sup> Rissanen 2009b, 43.

## 6.2 Kunnan velvollisuus rahoittaa talous- ja velkaneuvontaa

Kunta-valtio-suhteessa eräs keskeisimmistä ja ratkaisemattomista ongelmista on kustannusten jako. Perustuslaissa rahoitusperiaatteesta ei ole nimenomaisia säännöksiä, mutta rahoitusperiaate esiintyy lain tasolla Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklassa. Peruskirjan 9 artiklan 1 kohdan mukaan paikallisviranomaiset ovat oikeutettuja kansallisen talouspolitiikan rajoissa riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin ja 2 kohdan mukaan, joka sisältää rahoitusperiaatteen, paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka paikallisviranomaisille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa. Lisäksi rahoitusperiaate löytyy perusoikeusuudistusta koskeneesta hallituksen esityksestä sekä sitä koskevasta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä<sup>185</sup>.

Rahoitusperiaatteen mukaan: mikäli lainsäädännöllä lisätään kuntien velvoitteita, tulee valtion vastata myös uusien velvoitteiden rahoituksesta.<sup>186</sup> Lähtökohtana on, että kunta saa täyden korvauksen sille kuulumattomien tehtävien hoidosta eli esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä.<sup>187</sup> Näin ollen kunnan velvollisuutena ei ole rahoittaa talous- ja velkaneuvontapalveluja. Rahoitusperiaate ei kuitenkaan Suomessa ole toteutunut käytännössä eikä myöskään lainsäädännön tasolla<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> HE 309/1993 vp, 26. PeVM 25/1994 vp, 32.

<sup>186</sup> Ks. tarkemmin rahoitusperiaatteen määrittelystä Tuori 2002,1 ja kustannusvastuusta PeVL 18/2001 vp, 5.

<sup>187</sup> HE 192/1994 vp, 75.

<sup>188</sup> Heuru ym. 2001,40. Samoin Prättälä 2000, 60. Rahoitusperiaate edellyttää, että lain säätämisen yhteydessä varmistetaan voimavarojen riittävyys. Kunnan varoja käytetään yhä laajemmin lakisääteisten palvelujen rahoittamiseen. Kuntien ja valtion välille ei ole löytynyt yhteisymmärrystä siitä, milloin riittävät rahavarat on turvattu. Prättälän mukaan kunnalle on käytännössä voitu säätää uusia tehtäviä osoittamatta lisärahoitusta, valtionosuuksia on leikattu tehtäviä vähentämättä ja ensisijaisia sosiaalietuuksia on vähennetty niin, että seuraukset ovat tulleet kunnan vastattavaksi. Toisaalta yksittäinen lainsäädäntöhanke harvoin johtaa siihen, että itsenäisen talouden voisi nähdä vaarantuneen.

Myös talous- ja velkaneuvontapalveluiden osalta rahoituskysymys on epäselvä. Vaikka toimeksiantotehtävien luonteeseen kuuluu, että kunta saa niiden hoitamisesta täyden korvauksen, ei tämä näytä toteutuvan talous- ja velkaneuvonnan osalta. Esimerkiksi vuonna 2009 kunnat rahoittivat 27 % kustannuksista.<sup>189</sup> Osa kunnista ei rahoittanut itse toimintaa lainkaan ja vastaavasti enimmillään yksittäinen kunta osallistui kustannuksiin 302 154 eurolla. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 4 §:n mukaan valtion varoista maksettava korvaus määrätään siten, että se vastaa palvelun tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Tarkoituksenmukainen on kuitenkin hyvin väljä ja arvosidonnainen termi. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 4 §:ssä ei kuitenkaan edes luvata, että valtio maksaisi kaikki talous- ja velkaneuvonnasta aiheutuvat kustannukset, vaikka toimeksiantotehtävien osalta tätä on pidetty lähtökohtana. Mikäli kunta ei tee sopimusta aluehallintoviraston kanssa tai ei rahoita talous- ja velkaneuvontaa, voidaan karkeasti arvioida, että palvelut näin ollen heikkenevät keskimäärin 30 %.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 3 kohdan mukaan ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista. Perustuslain 121.3 §:ssä säädetään kunnille verotusoikeus. Kunnallinen itsehallinto on palveluja tuottavaa hallintoa ja palvelutuotannon menot katetaan suurelta osin kunnallisella verotusoikeudella. Tämä taloudellinen toimintakyky mahdollistaa kunnan toiminta-autonomian.<sup>190</sup> Käytännössä kuitenkin valtion viranomaiset ohjaavat laeilla tai lain valtuutuksella noin 80 % kuntien menoista ja valtion periaatteellisesta rahoitusvastuusta huolimatta kunnallisten palvelujen tuottaminen on siirtynyt pääasiassa kunnallisverotuksella katettavaksi.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Ks. Valtion talousarvioesitykset. Valtion talousarvioesityksessä 2013 talous- ja velkaneuvonnan osalta 2011 vuoden toteutuma talous- ja velkaneuvonnan henkilötyövuosissa oli 130 ja avustajien osalta 23 henkilötyövuotta. Vuoden 2013 arvio on talous- ja velkaneuvojien osalta 110 henkilötyövuotta ja avustajien osalta 20 henkilötyövuotta. Valtion korvaus talous- ja velkaneuvonnan järjestämisen kuluista on 2011 ollut 73 %. Vuoden 2012 ja 2013 arvio on 70 %. Toiminnalle on lisäksi asetettu tulostavoite vuodelle 2013, jonka mukaan uusien asiakkaiden keskimääräinen jonotusaika on korkeintaan 60 päivää.

<sup>190</sup> Myllymäki 2000, 186 - 187.

<sup>191</sup> Heuru ym. 2001, 42.

Ongelmana on se, että kuntien lakisääteiset tehtävät kaventavat kuntien taloudellista toimintakykyä, koska kunnat joutuvat rahoittamaan osaa palveluista, joissa ns. rahoitusperiaate ei periaatteen mukaisesti täytykään. Rahoitusvastuun jakautuminen on ongelmallista paitsi kunnan lakisääteisten tehtävien myös toimeksiantotehtävien osalta. Esimerkiksi vuonna 2006 talous- ja velkaneuvontaan varatut valtion korvaukset pienenevät viidesosalla. Valtion korvauksia oli käytettävissä 4,311 miljoonaa euroa, kun vuonna 2005 vastaava luku oli 5,311 miljoonaa euroa. Henkilötyövuodet vähenivät 11 henkilötyövuodella. Henkilötyövuodet oli mahdollista pitää korkeina, koska osa kunnista rahoitti vapaaehtoisesti talous- ja velkaneuvontaa. Lisäksi käytettävissä oli edelliseltä vuodelta säästyneitä siirtomäärärahoja, joita valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7.3 §:n mukaan voidaan käyttää kokonaan tai osaksi myöhemmin.<sup>192</sup>

Talous- ja velkaneuvonnan kokonaiskustannuksista vuonna 2006 valtion korvaukset kattoivat 63 % ja kunnan kustansivat vapaaehtoisesti 37 %. Vuonna 2005 kunnan rahoittivat kokonaiskustannuksista 28 %:ia ja vuonna 2004 osuus oli 18 %:ia. Kuntien vapaaehtoisen rahoituksen määrä vaihtelee merkittävästi, sillä osa kunnista ei esimerkiksi rahoita toimintaa ollenkaan.<sup>193</sup> Valtion rahoitus turvaa kuitenkin lakisääteiselle talous- ja velkaneuvonnalle perustoimintamahdollisuudet.<sup>194</sup>

Esimerkiksi Kuntaliiton kannan mukaan kuntien itsehallinnon perustuslain suojan vaatimukseen sisältyy se, että kuntien lakisääteisiin tehtäviin on turvattava riittävä rahoitus. Kuntaliitto on pitänyt ensiarvoisen tärkeänä esimerkiksi peruspalvelumenettelyn käyttöönotossa<sup>195</sup> sitä, että menettelyllä varmistettaisiin rahoitusperiaatteen toteutuminen.<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup> Kyseessä on kaksivuotinen siirtomääräraha. Valtion talousarvioesityksessä 2011 korvaus talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä on 4 511 000 euroa.

<sup>193</sup> Helesuo, 2007, 2.

<sup>194</sup> Helesuo 2009, 2. Ks. myös Rissanen 2009a, 527.

<sup>195</sup> HE 129/2007 vp, 1.

<sup>196</sup> Ks. Kuntaliiton lausunto hallintovaliokunnalle 20.11.2007.



*Kirsti Rissanen* esittää Talous- ja velkaneuvonnan arviointi -selvityksessään, että suunniteltu muutos vaatii valtiota osoittamaan riittävän määrärahan talous- ja velkaneuvonnan kustannuksiin. Selvityksessä esitetään esimerkinomaisesti, että kunnille maksettua 4,7 miljoonan euron määrärahaa tulisi korottaa 2,4 miljoonalla eurolla kuntien maksettavana olevien kustannuksien kattamiseksi. Lisäksi selvityksessä esitetään, että talous- ja velkaneuvontaan tarvitaan n. 4 miljoonaa euroa välttämättömään henkilöstön lisäämiseen ja toiminnan kehittämiseen. Kunnille kuitenkin jäisi selvityksen mukaan mahdollisuus muutoksen jälkeenkin jatkaa talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä, mikäli kunta niin haluaa. Valtion tulisi korvata kunnille talous- ja velkaneuvonnasta aiheutuvat kustannukset.<sup>197</sup>

Selvitystyö tukee väitettä, että rahoitusperiaate ei toimi, vaikka valtion tulisi maksaa talous- ja velkaneuvontapalveluiden tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä aiheutuvat kulut<sup>198</sup>. Selvitystyössä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, kuinka korvaus talous- ja velkaneuvontaa jatkaville kunnille muutoksen jälkeen maksettaisiin. Avoimeksi jää, noudattaisiko korvaustaso aiempaa linjaa vai uutta mallia, jossa neuvontaan budjetoitaisiin aiemman n. 5 miljoonan sijasta 11 miljoonaa. Jos talous- ja velkaneuvontaan budjetoitaisiin *Kirsti Rissanen* esittämät yli 6 miljoonaa euroa lisää, muutostarpeen taustalla olevat toimeksiantosopimuksiin liittyvät saatavuus ja laatuongelmat olisivat todennäköisesti ratkaistavissa myös nykyisen toimeksiantosopimuksiin perustuvan mallin puitteissa. Mikäli talous- ja velkaneuvonta siirretään esimerkiksi oikeusaputoimistoihin, mutta osa kunnista toteuttaa talous- ja velkaneuvontaa entiseen tapaan, pysyy järjestelmä edelleen hajanaisena ja lisäksi voi syntyä päällekkäisyyttä.

---

<sup>197</sup> Rissanen 2009b, 11.

<sup>198</sup> Samoin livari 2000, 77 - 78. Selvityksessä pidetään velkaneuvontamallin heikkoutena sitä, että valtion korvaustaso on määritelty valtion talousarviossa toiminnasta aiheutuvia kustannuksia alemmalle tasolle.

Julkinen palvelutuotanto toteutetaan tavoite/keino -normein. Näillä normeilla osoitetaan viranomaiskoneistolle tietyt tehtävät ja tavoitteet ja järjestetään keinot toivotun tuloksen aikaansaamiseksi. Säännökset asettavat toimintavelvoitteen, mutta yksilöllä ei ole tehokkaita oikeudellisia keinoja saada toimintavelvoitetta tosiasiallisesti toteutetuksi. Palvelun toteutuminen jää siten riippumaan resursseista.<sup>199</sup>

Velkajärjestelyyn pääsemistä tulisi nopeuttaa, mutta esteenä ovat velkaneuvonnan liian pienet resurssit, jotka vaikeuttavat neuvonnan toteuttamista sekä velkajärjestelyn hakemista. Ennen kaikkea lähtökohtana tulisi olla velkaongelmien syntymisen ehkäisy, joka vaatii ennaltaehkäisevää neuvontaa. Velkaongelmia ehkäisevät mm. valistus sekä talous- ja velkaneuvonnan riittävä resursointi ja sen kohdentaminen. Apua ja neuvoja tulisi saada oikeaan aikaan ja riittävän ajoissa.<sup>200</sup> Talous- ja velkaneuvontaan liittyvissä oikeusturvaongelmissa kyse on enemmän talous- ja velkaneuvonnan puutteellisista resursseista kuin lainsäädännön puutteista<sup>201</sup>.

Kunnilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta ohjata talous- ja velkaneuvontaan kuntien varoja, vaikka useat kunnat näin tekevätkin<sup>202</sup>. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuus ja vaikuttavuus riippuvat kuitenkin ennen kaikkea toiminnan taloudellisista resursseista<sup>203</sup>. Voidaankin todeta, että ilman resurssien lisäämistä tai muita toiminnan tehokkuutta parantavia ratkaisuja, talous- ja velkaneuvonta keskittyy liikaa seurauksien hoitamiseen voimatta vaikuttaa ennaltaehkäisevästi velkaantumisen syihin. Merkitystä ei silloin ole sillä, mikä taho talous- ja velkaneuvonnan järjestää, jos rahoitus ei tarkoituksenmukaiseen toimintaan riitä.

---

<sup>199</sup> Vrt. Laakso 1990, 24 - 25.

<sup>200</sup> Kuluttajaviraston lausunto oikeusministeriölle 18.1.2010, 3. Samoin velkajärjestelyn uudistaminen 2012, 13.

<sup>201</sup> Velkajärjestelyn uudistaminen 2012, 17.

<sup>202</sup> Vrt. EAOA 21.2.2012, Dnro 2704/4/10, 3. Aluehallintovirasto on käynyt kuntien kanssa neuvotteluja Etelä-Pohjanmaan yhden yhteisen koko maakunnan käsittävän velkaneuvonta-alueen muodostamiseksi. Hankkeelle tarvitaan aluehallintoviraston mukaan kuntien tuki, koska kunnat rahoittavat osittain toiminnasta aiheutuneet menot. Suunnitelma ei ole edennyt, sillä kunnat eivät ole valmiita rahoittamaan toimintaa esitetyllä tavalla.

<sup>203</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000, 147,155.

### 6.3 Yhdenvertaisuusperiaate kunnan velvollisuuden reunaehtona

PL 6 §:ssä taattu kansalaisten yhdenvertaisuus on yksi keskeinen osa oikeusjärjestystämme. Yhdenvertaisuusperiaate liittyy läheisesti niin kunnalliseen itsehallintoon kuin kunnalliseen palvelutuotantoon. Tätä tukee mm. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimukset velkajärjestelystä sekä *Kirsti Rissasen* Talous- ja velkaneuvonnan arviointi -selvitys. Yhdenvertaisuusperiaatetta voidaan myös pitää yhtenä keskeisenä kuntalain 2.1 §:n toimialasäännöksen reunaehdoista.

Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta, myös tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa<sup>204</sup>. Ongelmana talous- ja velkaneuvonnan osalta on yhdenvertaisuuden toteutuminen eri osissa maata. Kaikilla kuntalaisilla ei ole samankaltaisia mahdollisuuksia saada talous- ja velkaneuvontaa. Kuntien omasta rahoituksesta riippuu liian paljon taso, jossa talous- ja velkaneuvonta toteutuu. Eri kunnissa talous- ja velkaneuvonnan saatavuus, konkreettisesti esim. jonotusaikojen pituutena, ja myös laadullinen taso vaihtelevat.

Ongelmana on lisäksi velkajärjestelyn ja toimeentulotuen alikäyttö<sup>205</sup>, minkä voidaan perustellusti katsoa osaltaan johtuvan myös riittämättömästä rahoituksesta eli ns. rahoitusperiaatteen toteutumattomuudesta. Nähtävissä on, että valittu tapa järjestää talous- ja velkaneuvonta, ei ole ollut kuntalaisten edun mukainen eikä ole palvellut yhdenvertaisuuden toteutumista.

---

<sup>204</sup> HE 309/1993 vp, 17.

<sup>205</sup> Muttilainen 2002, 185.

Velkajärjestelyn hakijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta on heikentänyt myös se, että niin talous- ja velkaneuvonnan kuin itse velkajärjestelyn piiriin pääsy on vaihdellut eri puolilla maata. Lisäksi ongelmana on ollut, että velkajärjestely tuomioistuimessa on tuottanut velalliselle taloudellisesti paremman tuloksen kuin neuvotteluratkaisu, mikä on vastoin lain tarkoitusta.<sup>206</sup> Saatavissa oleva talous- ja velkaneuvonta, neuvotteluratkaisujen laadinta ja paikalliset erot alioikeuksien toiminnassa vaikuttavat myös siihen, päätyykö velallinen ensisijaisen toimeentulon turvaamismuodon eli velkajärjestelyn vai viimesijaisen eli toimeentulotuen piiriin.

*Apulaisoikeusasiamiehen tutkittavana oli ollut kantelu talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä<sup>207</sup>. Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana eli loppuvuodesta 2001 velkaneuvonta oli ollut monin paikoin ruuhkautunut. Apulaisoikeusasiamies totesi, että velkaneuvonnan saatavuus vaihtelee suuresti alueittain ja katsoi aiheelliseksi oma-aloitteisesti ryhtyä selvittämään<sup>208</sup> lainsäätämisvaiheessa esitettyjen tavoitteiden toteutumista ja alueellista eriarvoistumista.*

Apulaisoikeusasiamies nosti esille, että palvelujen saatavuuteen vaikuttaa kunnan oma taloudellinen panostus ja alueiden erityispiirteet. Lakia säädettäessä lähtökohtana oli, että talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista huolehtii valtio ja näin kansalaiset eivät joudu eriarvoiseen asiaan. Voidaankin sanoa, ettei lain tarkoitus tältä osin ole toteutunut.

---

<sup>206</sup> Muttilainen 2002, 193.

<sup>207</sup> EAOA 24.9.2003, Dnro 61/4/02.

<sup>208</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla.

Apulaisoikeusasiamies painotti myös PL 6 §:ää yhdenvertaisuudesta sekä PL 22 §:ää, jonka nojalla julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yhdenvertaisuuden vaatimus sisältää käsitteenä niin muodollisen kuin aineellisen yhdenvertaisuuden sekä vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Voidaankin perustellusti sanoa, että alueellisesti yhdenvertaisuuden toteutuminen talous- ja velkaneuvonnassa on vielä tavoitteena saavuttamatta<sup>209</sup>.

On myös mahdollista tulkita, että kunnallisen itsehallinnon painoarvo ilmentää lainsäätäjän kannanottoa yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon keskinäiseen painoarvoon<sup>210</sup>. Toistaiseksi näyttää siltä, että PL 121 §:ssä turvattu kunnallinen itsehallinto vaikuttaa voimakkaammin kuin PL 6 §:n yhdenvertaisuus, jos asiaa tarkastellaan velkajärjestelylain ja talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain osalta. Tätä kantaa puoltaa se, että velkajärjestelylaista puuttuu kokonaan neuvonnan organisointia koskeva säännös ja laissa talous- ja velkaneuvonnasta toteutuksessa päädyttiin toimeksiantosopimusmalliin.

---

<sup>209</sup> Ks. KK 362/2006 vp: Esko-Juhani Tennilä: Velkaneuvonnan alueellinen tasapuolisuus.

<sup>210</sup> Tuori 2000, 106.

## 7 NEUVONTAPALVELUIDEN OIKEUDELLINEN ASEMA JA SISÄLTÖ

### 7.1 Neuvonnan monet muodot

Yleisestä tiedottamisesta ja informoinnista erotetaan viranomaisen taholta annettava neuvonta. Hallinto-oikeudelliselta luonteeltaan neuvontaa voidaan pitää tosiasiallisena toimintana. Neuvo ei ole valituskelpoinen päätös, mutta hallinnon lainalaisuuden periaate ja virkavastuu koskevat myös tosiasiallista toimintaa. Neuvontaan liittyy siten annettavan informaation oikeellisuuden ja luotettavuuden vaatimus. Hallintolain edellyttämä neuvontavelvollisuus koskee lähinnä menettelyllisiä kysymyksiä. Neuvontavelvollisuus rajautuu viranomaisen omaan toimivaltaan kuuluviin asioihin ja ajatuksena on, että neuvonnan antajalle kuuluu myös vastuu neuvon sisällöstä.<sup>211</sup>

Neuvontaa oikeudellisena veloitteena rajaavat hallintolaki sekä hyvän hallinnon periaatteet. Neuvonnalla ei kuitenkaan ole ehdottoman selkeää oikeudellista merkitystä. Neuvontavelvollisuus liittyy HL 7 §:n palveluperiaatteeseen ja palvelun asianmukaisuuteen. Palveluperiaatteen taustalla on ajatus siitä, että neuvonnalla voidaan vaikuttaa niin, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa ja asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä tai viranomaispalveluja toteutettaessa<sup>212</sup>.

Neuvontaan tosiasiallisena toimintana tulevat sovellettavaksi HL 2 luvun säännökset<sup>213</sup>. Näistä 6 § koostuu keskeisistä hallinnon oikeusperiaatteista, joita ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden ja luottamuksensuojan periaatteet. Lisäksi tulee huomioida hyvälle hallinnolle asetetut toiminnalliset laatutekijät (7–10 §:t), joita ovat neuvontavelvollisuuden lisäksi palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyövelvoite.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> Laakso ym. 2006, 150 - 153.

<sup>212</sup> Parviainen 2010, 119. HE 72/2002 vp, 56 - 57.

<sup>213</sup> Laakso ym. 2006, 103.

<sup>214</sup> HE 309/1993 vp, 66 - 67.

HL:ssa tarkoitettu neuvonta kytkeytyy myös PL 21.2:§:ään, jossa säädetään hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Hyvä hallinto kattaa myös hallituksen esityksen mukaan 21.1 §:n, jossa säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ilman aiheetonta viivytystä.<sup>215</sup> HL:ia sovelletaan hallinnollisen päätöksenteon lisäksi myös sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Julkisella hallintotehtävällä<sup>216</sup>, johon HL:ia sovelletaan, voidaan tarkoittaa laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta. Julkiseen hallintotehtävään viittaa toiminta, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Keskeistä arvioinnissa on myös se, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon.<sup>217</sup>

Koska neuvonta asemoituu tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallintoasian käsittelyn välimaastoon, on sen oikeudellinen sääntely hankalaa.<sup>218</sup> Neuvonta voidaan jakaa menettelyyn liittyvään neuvontaan ja aineelliseen neuvontaan. Neuvontaa koskeva HL:n säännös tarkoittaa ensisijaisesti velvollisuutta menettelylliseen neuvontaan. Niin menettelyllisen kuin aineellisen neuvonnan osalta lähtökohtana on, ettei neuvonta ilman erityissäännöksen tukea saa merkitä suoranaista avustamista. Neuvonta tulisi erottaa avustamisesta. HL:n mukainen neuvontavelvollisuus ei ulotu suoranaisiin avustamistoimiin, joita ovat mm. optimaalisimman vaihtoehdon selvittäminen tai taktisten tai asianajollisten ohjeiden antaminen. Erityissäännöksissä viranomaiselle on voitu asettaa niin laaja neuvontavelvollisuus, että se rinnastuu avustamiseen.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota käsitteisiin julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä. Selkeää vastausta hänkään ei anna kysymykseen, onko näiden termien välillä sisällöllistä eroa vai onko kyse vain terminologisesta horjuvuudesta. Ks. tarkemmin Sarja 2010, 23 - 26.

<sup>216</sup> HE 72/2002 vp, 44 ss.

<sup>217</sup> Kuusikko 2000, 4.

<sup>218</sup> Laakso ym. 2006, 153 - 154.

<sup>219</sup> Vrt. AOK 20.6.2000, Dnro 834/1/98

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 1 §:ssä nimenomaisesti puhutaan kuitenkin myös avustamisesta. Viranomaisen velvollisuuksiin ei ole katsottu kuuluvan esimerkiksi lomakkeiden täyttäminen ja asiakirjojen laatiminen asiakkaan puolesta. Neuvontaan ei myöskään ole katsottu kuuluvan sen ennakoiminen, miten yksittäiset hakemukset tosiasiallisesti menestyvät. Velkajärjestelyhakemus on laadittava oikeusministeriön vahvistaman kaavan mukaisesti. Mikäli hakemus ei noudata vahvistettua kaavaa, se voidaan jättää tutkimatta. Tästä syystä on perusteltua, että talous- ja velkaneuvojat joko täyttävät tai laativat hakemuksen asiakkaan puolesta tai vaihtoehtoisesti auttavat asiakasta itse täyttämään lomakkeen tai laatimaan hakemuksen, jotta hakemusta ei jätetä tutkimatta.<sup>220</sup>

Neuvontaa ei ole pidetty samalla tavalla yksipuolisena toimintana kuin hallintopäätöksiin liittyvää julkisen vallan käyttöä. Koska neuvontaa ei ole pidetty julkisen vallan käyttönä, ei siihen ole liitetty oikeusvaikutuksia eikä julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta.<sup>221</sup> Lähtökohtaisesti julkisen vallan<sup>222</sup> käyttöä ei ole tehtävissä, joissa toteutetaan yksilön oikeuksia, mutta ei tehdä valituskelpoisia päätöksiä eikä anneta lakiin perustuvia yksilön oikeusasemaan tai vapauteen puuttuvia määräyksiä<sup>223</sup>.

Toisaalta on myös katsottu, että on olemassa tiettyjä kriteerejä, joiden toteutuessa neuvonta voidaan lukea julkisen vallan käytöksi. Jos hallintotehtävän hoitamiseen kuuluu olennaisena osana antaa tietoa julkishallinnon normiperustasta, neuvontaa voidaan pitää julkisen vallan käyttönä ja mikäli sen aiheena on lainsäädäntö ja muut virallishormit. Neuvonta voidaan lukea julkisen vallan käytöksi myös silloin, jos neuvonnan kohteella on ollut aihetta mieltää neuvonta häntä sitoviksi ohjeiksi. Myös silloin, jos viranomainen on tietoinen siitä, että informaatiolla on olennainen merkitys neuvonnan saajalle, luottamussensuojaperiaate tukee tulkintaa julkisen vallan käytöstä.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> Ks. tarkemmin velkajärjestelyhakemuksesta ja sen täyttamisestä Oikeuslaitoksen internet-sivuilta <http://www.oikeus.fi/11963.htm>.

<sup>221</sup> Kuusikko 2000, 20 - 21. Toisin KKO 1989:50 ja KKO 1989:14.

<sup>222</sup> Ks. tarkemmin julkisen vallan määrittelystä esim. Heuru ym. 2008, 106 ja Laakso ym. 2006, 59 ss.

<sup>223</sup> Harjula & Prättälä 2007, 363.

<sup>224</sup> Hakalehto-Wainio 2009, 594.



*Korkein oikeus linjaa, että lähtökohtaisesti neuvojen antaminen ei sisällä sellaista puuttumista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, että kyse olisi julkisen vallan käytöstä. Kuitenkin vahingonkorvauslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksestä voidaan päätellä, että viranomaisen neuvontatoimintaa ei ollut tarkoitus täysin sulkea pois sellaisen julkisen vallan käytön piiristä, josta voi seurata korvausvastuu.*

Neuvo ei ole rinnastettavissa hallintopäätöksiin. Lähtökohta pätee myös tapauskohtaisesti annettuihin virheellisiin neuvoihin. Virkamiehen antama lainvastainen neuvo ei yleensä saa aikaan luottamuksensuojaa, koska myös hallinnon asiakkaalle kuuluu selonotto- ja tarkistusvelvollisuus. Luottamuksensuojan periaate voi kuitenkin olla peruste muunlaiselle korjaamiselle tai hyvittämiselle. Lainvastaisesta tai virheellisestä neuvosta voi aktualisoitua virkavastuu tai vahingonkorvausvelvollisuus, vaikka hallintoasiassa annetulla neuvolla ei yleensä ole hallinto-oikeudellista sitovuutta.<sup>225</sup>

Neuvonta tai muu informaation jakaminen ei siis yleensä ole julkisen vallan käyttöä, vaikka kysymyksessä olisi julkisen tehtävän hoitaminen. Toisaalta se voidaan tietyissä tilanteissa lukea julkisen vallan käytön piiriin, kuten ratkaisussa KKO:1989:50. Keskeistä ratkaisussa KKO:1989:50 oli neuvonnan kuuluminen sitä antavan virkamiehen tehtäviin. KKO viittasi myös päätöksessään KKO 2009:24 ratkaisuun KKO:1989:50, joten päätöstä voitaneen edelleen pitää relevanttina. Tapauksen KKO:1989:50 valossa velkaneuvojan antamia neuvoja voitaneen pitää julkisen vallan käyttönä, mikäli neuvon saaja käsittäisi ne sitoviksi ohjeiksi ja tämä ohjeistus kuuluisi talous- ja velkaneuvojan toimenkuvaan.<sup>226</sup> Talous- ja velkaneuvojat eivät tee päätöksiä, mutta kuitenkin käytännössä sellaisia ratkaisuja ja valintoja, jotka voivat vaikuttaa asiakkaan oikeuteen tai etuun.

---

<sup>225</sup> Laakso ym. 2006, 156 - 157.

<sup>226</sup> Ks. tarkemmin prejudikaattien käytöstä Siltala 2004, 415. Prejudikaattien osalta on tärkeää erottaa yleinen oikeusohje eli ns. ratio decidendi ei-velvoittavasta perustelukontekstista eli obiter dictasta. Ks. myös Virolainen 2012, 27.

## 7.2 Neuvonnan sisältö talous- ja velkaneuvonnassa

Talous- ja velkaneuvonnan rooli on tavanomaista neuvontaa laajempi. Talous- ja velkaneuvonta on julkinen palvelu<sup>227</sup>, jonka sisältö on määritelty lain talous- ja velkaneuvonnasta 1 §:ssä. Sen mukaan talous ja velkaneuvonnassa annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta, avustetaan taloudenpidon suunnittelussa, selvitetään taloudellisten ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustetaan sovintohankkeissa sekä avustetaan velkajärjestelylain mukaisen velkajärjestelyhakemuksen sekä siihen liittyvien selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa sekä ohjataan tarvittaessa hakemaan oikeudellista apua.<sup>228</sup>

Talous- ja velkaneuvontaa voidaan tarkastella laajassa merkityksessä, sisällyttäen siihen kaikki velallisen opastamiseen ja avustamiseen liittyvät tehtävät. Rajaa tuomioistuinkäsittelyyn johtavassa avustamisessa ja muussa neuvonnassa voidaankin pitää liukuvana.<sup>229</sup> Talous- ja velkaneuvontatehtävät eivät ole selkeästi neuvontatehtäviä, sillä suurin osa velkajärjestelyhakemuksista tehdään velkaneuvonnan avustuksella ja velkaneuvojat avustavat myös hakemusten tuomioistuinkäsittelyissä sekä muissa velkajärjestelyasioissa.<sup>230</sup> Kokenut velkaneuvoja voi myös avustaa velallista velkajärjestelyasioissa vastineen ja muiden selvitysten laatimisessa, vaikka hänellä ei olisi oikeustieteellistä tutkintoa. Mikäli talous- ja velkaneuvojan asiantuntemus ei riitä, kehoitetaan asiakasta ottamaan yhteyttä esimerkiksi yleiseen oikeusavustajaan. Hallituksen esityksen mukaan velallisella tulisi olla myös mahdollisuus valtuuttaa velkaneuvoja neuvottelemaan velallisen puolesta velkojien kanssa.<sup>231</sup>

---

<sup>227</sup> HE 37/2000 vp, 16.

<sup>228</sup> Vrt. LaVM 14/1992 vp, 17 - 18. Jo vuonna 1992 ehdotettiin lakia velkaneuvonnan järjestämisestä kunnassa, jossa velkaneuvonnan sisältö vastaa hyvin nykyistä sisältöä. Ks. myös HE 72/2002 vp, 58.

<sup>229</sup> Aatola, 1995, 16. Aatola määrittelee kunnallisiksi toimipisteet, jotka ovat oikeusapu-, sosiaali-, kuluttajaneuvonta-, asunto- tai kuntatoimiston yhteydessä tai itsenäisiä kunnan tukemia tai ylläpitämiä yksiköjä.

<sup>230</sup> HE 37/2000 vp, 5.

<sup>231</sup> HE 37/2000 vp, 15 - 16.

Myös talous- ja velkaneuvontaa koskee HL 8 §:ssä säädetty neuvontavelvollisuus. Tämä neuvontavelvollisuus sisältää hallintoasian hoitamiseen liittyvän neuvonnan sekä asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamisen. Tämä neuvontavelvollisuuden voidaan nähdä täydentävän HL 7 §:n palveluperiaatetta.<sup>232</sup>

Talous- ja velkaneuvontaan kohdistetaan suuria odotuksia. Asiakkaat odottavat useimmiten velkaneuvojan tekevän suurimman osan asiakkaalle kuuluvista tehtävistä. Näitä ovat esimerkiksi velkatietojen kokoaminen ja tarvittavien asiakirjojen hankkiminen. Työnjakoon vaikuttaa myös neuvontayksikön toimintatapa.<sup>233</sup> Talous- ja velkaneuvojilta edellytetään laaja-alaisempaa ammatillista osaamista kuin vain talouden hoitoon liittyvän juridiikan hallitsemista. Neuvojilta vaaditaan elämänhallintaa tukevaa asiakastyötä, moniammatillista työtettä ja sosiaalista tukea. Neuvonnan laatuun ja painottumiseen vaikuttavat neuvojien vaihteleva tausta, koulutus, kokemus ja mm. erilaiset näkemykset työn tavoitteista. Työ voi painottua oikeudelliseen avustamiseen, valistavaan neuvontaan tai psykososiaaliseen tukeen.<sup>234</sup> *Elisa Valkama* esittää selvityksessään kysymyksen siitä, miten vaikuttaa se, kuinka korkean tai matalan kynnyksen velkaneuvojat asettavat velkajärjestelyprosessin käynnistämiseksi. Kiinnostavaa on myös tieto siitä, kuinka asiakkaan velkaantumishistoria, velkojen rakenne ja määrät vaikuttavat päätökseen alkaa valmistella asiakkaalle velkajärjestelyhakemusta.<sup>235</sup>

Velkajärjestelylain osalta neuvonnan pääpaino kohdistui sovintomahdollisuuksien selvittämiseen ja velkajärjestelyasioissa avustamiseen. Laissa talous- ja velkaneuvonnasta pääpainon voi puolestaan katsoa olevan neuvonnassa, ainakin periaatteen tasolla. Tämä lain tavoitteen mukainen ja sinänsä myönteinen kehityssuunta kuitenkin lisää velkaneuvonnan työmäärää, sillä vapaaehtoisten sopimusten aikaansaaminen on työläämpää kuin pelkän velkajärjestelyhakemuksen laatiminen.<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> HE 72/2002 vp, 33.

<sup>233</sup> Valkama 2004, 60.

<sup>234</sup> Rantala & Tarkkala 2009, 46.

<sup>235</sup> Valkama 2011a, 8.

<sup>236</sup> HE 37/2000 vp, 5. Valkama 2004, 67.

Kuitenkin tilastot velkaneuvonnan suoritteista<sup>237</sup> osoittavat, että sovintoesityksiä tehdään edelleen vähemmän kuin velkajärjestelyhakemuksia käräjäoikeuteen.<sup>238</sup> Kuitenkin niin velkajärjestelylaissa ja talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa periaatteena on ollut sovintoratkaisuihin pyrkiminen tuomioistuinmenettelyn sijaan.<sup>239</sup>

Sovintoratkaisujen väheneminen talous- ja velkaneuvonnassa on seurausta velkojen kasvaneesta lukumäärästä, velkojen muuttuneesta luonteesta sekä velallisten vähäisestä maksukyvyistä. Yhteiskunnassa ja velkaantumisessa tapahtuneet muutokset luovat paineita sähköisen asiakasjärjestelmän kehittämiseksi, jotta velkojat olisivat helpommin tavoitettavissa ja sopimusneuvotteluja olisi mahdollista käydä sähköisesti.<sup>240</sup>

Seurantatutkimuksen mukaan painopiste on siirtynyt sopimisesta velkajärjestelyihin. Kun velallisilla on useampia velkoja, sopiminen vaikeutuu. Esimerkiksi vuonna 2007 käräjäoikeuteen tehdyistä 2700 velkajärjestelyhakemuksesta maksuohjelman laati talous- ja velkaneuvoja 486 tapauksessa ja selvittäjä yli 2000 tapauksessa. Valtaosan maksuohjelmista valmistelevat siis tuomioistuinten määräämät selvittäjät, jotka ovat yleensä asianajajia. Selvittäjän käyttäminen voi johtaa siihen, että asiakkaan taloudellisen tilanteen selvittäminen, sovintoon pyrkiminen ja maksuvaran oikein arvioiminen jäävät pinnallisemmaksi kuin talous- ja velkaneuvojaa käytettäessä.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> Esim. sovintoesityksiä velkojille eri muodoissa on tehty v. 2009 1926 kpl ja velkajärjestelyhakemuksia käräjäoikeuteen 2541 kpl.

<sup>238</sup> Ks. Helesuo 2010, 6.

<sup>239</sup> Sovintoesityksiin vaikuttaa myös velkojen luonne ja määrä. Esimerkiksi Takuu-Säätiön takausjohtaja Hannu Äimänen nosti OP-ryhmän Perintäpäivässä Kulttuurikeskus Sofiassa Helsingissä 6.9.2012 esille, että asiakkaalla voi olla yli 100 velkaa, jopa 120 pahimmillaan.

<sup>240</sup> Velkajärjestelyn uudistaminen 2011, 30.

<sup>241</sup> Velkajärjestelyn uudistaminen 2011, 22.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 1 §:n on tarkoitus kuvata velkaneuvojan laajaksi tarkoitettua toimenkuvaa. Neuvontavelvollisuuden laajuutta kuvaa mm. se, että hallituksen esityksen perusteluissa nostetaan esille, että selvitettäviä ratkaisumahdollisuuksia voi olla useita. Perusteluissa velallinen voi laatia ehdotuksen maksuohjelmaksi yhdessä velkaneuvojan kanssa tai velkaneuvoja voi laatia ehdotuksen velallisen antamien tietojen pohjalta.<sup>242</sup>

Voidaankin katsoa, että talous- ja velkaneuvonnan osalta aineellinen ja menettelyllinen neuvonta kietoutuvat yhteen. Tämä piirre vastaa sosiaalihuollon luonnetta, joka myös edellyttää laajaa neuvontavelvollisuutta<sup>243</sup>. Koska talous- ja velkaneuvojan asemasta ja tehtävistä ei ole säädetty tarkasti, tulisi myös työnjako velallisen ja velkaneuvojan välillä sopia tapauskohtaisesti.

Hallituksen esityksessä velkaneuvontaa koskevaksi lainsäädännöksi edellytetään tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia toimintatapoja. Velkaneuvoja voi arvioida velkajärjestelyn edellytyksiä ja esteitä. Mikäli on ilmeistä, että velallisen hakemus ei voi menestyä, velkaneuvojan tulee selvittää velalliselle syyt. Jos velallinen kuitenkin haluaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi, tulee hänen saada tarvitsemansa apu velkaneuvonnasta.<sup>244</sup> Velkaneuvojan tulee siis auttaa velallista, vaikka hän ei itse usko siihen, että velalliselle myönnetään velkajärjestely. Asian käsittelyn keskeyttäminen on oikeusasiamiehen kannan mukaan asiakkaan ratkaisu.<sup>245</sup>

---

<sup>242</sup> HE 37/2000 vp, 14 - 16.

<sup>243</sup> Laakso ym. 2006, 155.

<sup>244</sup> HE 37/2000 vp, 15.

<sup>245</sup> EAOA 25.2.2009, Dnro 1478/4/07, 1.

Suhtautuminen lain tavoitteisiin ja keinoihin vaikuttaa velkajärjestelylain säännösten tulkintaan<sup>246</sup> ja näin ollen myös annettavaan talous- ja velkaneuvontaan. Esimerkiksi esteperusteet antavat runsaasti harkintavaltaa, jolloin kriittinen suhtautuminen voi vaikuttaa siihen, kuinka talous- ja velkaneuvoja asiaa vie eteenpäin. Esteperusteiden soveltamiskynnys voi myös madaltua.<sup>247</sup>

Mikäli talous- ja velkaneuvonnassa asian käsittely viivästyy, voi sovellettavaksi tulla perustuslain 21.1 § samoin kuin hallintolain 23.1 §, jossa säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Lisäksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n mukaan viranhaltijan on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35.3 §:n nojalla velkaneuvoja voi saada irtisanomisuhkaisen varoituksen<sup>248</sup>, mikäli asian käsittely viipyy.<sup>249</sup> Velkaneuvoja voi joutua antamaan myös selvitystä ylimmille lainvalvojille toiminnastaan<sup>250</sup>. Velkaneuvojaa koskee myös talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 9 §:n mukaisesti laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, JulKL). JulKL 23 §:n nojalla salassapitovelvollisuus kattaa myös henkilöt, jotka toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai jotka ovat toimeksi-antotehtävää hoitavan palveluksessa.

Toimeksiantosopimuksen tehneen kunnan velvollisuutena on sen sijaan huolehtia talous- ja velkaneuvonnan työmäärien ja työtehtävien suorittamisen valvonnasta ja käsittelyprosessien seurannasta.<sup>251</sup> Oikeusasiamiehen mukaan ensisijainen vastuu velkaneuvonnan asianmukaisuudesta lankeaa kullekin yksittäiselle kunnalle, esimerkiksi käsittelyaikojen osalta.<sup>252</sup>

---

<sup>246</sup> Vrt. EOA 30.4.2001, Dnro 1195/4/00.

<sup>247</sup> Palomäki 1996, 1204.

<sup>248</sup> KViranhaltijaL:n mukainen varoitus on irtisanomista edeltävä toimi ja varoitus työnjohdollisena toimenä jää kunnallishallinnossa kuulemisvelvollisuuden ulkopuolelle ja varoitus valmisteltavana toimenpiteenä on oikaisuvaatimus- ja valituskelvoton. Ks tarkemmin. Kulla 2006, 1172 ss.

<sup>249</sup> Ks. tarkemmin apulaisoikeusasiamiehen kantaa ratkaisussa 25.2.2009 D 1478/4/07.

<sup>250</sup> EAOA 21.2.2012, Dnro 2704/4/10, 1.

<sup>251</sup> EAOA 8.4.2003, Dnro 2940/4/01, 3.

<sup>252</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan 1997, 242.

Talous- ja velkaneuvonnan ongelmana on myös sen roolin epämääräisyys. Laissa talous- ja velkaneuvonnasta ei määritellä talous- ja velkaneuvojan toimivaltaa tai vastuuta, vaikka hallituksen esityksessä nostetaan esille, että velkaneuvojat pitävät yleisesti ongelmana epävirallista asemaansa, joka puolestaan heikentää työn arvostusta ja vaikeuttaa sovitteluja velkojien kanssa ja yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Hallituksen esityksessä todetaan, että säätämällä velkaneuvojan toimenkuvasta ja velvollisuuksista lailla, velkaneuvojan asemaa voitaisiin jäntevöittää osana palveluverkoston.<sup>253</sup> Talous- ja velkaneuvojien epävirallinen asema vaikeuttaa talous- ja velkaneuvojien työtä ja työssä kehittymistä sekä vaikuttaa alan houkuttelevuuteen. Tätä voi pitää ongelmallisena, sillä neuvojien työ vaatii laaja-alaista osaamista ja vaikeiden taloudellisten ongelmien käsittelykykyä ja huomattava osa talous- ja velkaneuvojista on eläköitymässä.

Talous- ja velkaneuvojien aseman ja tehtäviin sekä neuvontaan yleisesti liittyvät ongelmat eivät kuitenkaan ole yksinkertaisesti ratkaistavissa. Oikeusnormeille on luonteenomaista abstraktisuus eli ne sääntelevät pääsääntöisesti tyyppitapauksia. Normeihin liittyy myös normin yleisyys eli vaatimus siitä, että se koskee kaikkia sen soveltamisalan piirissä. Normilta vaaditaan yleensä aina tiettyä ajallista kestoa, jotta oikeudesta ei katoaisi ennustettavuus.<sup>254</sup> Myös talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain säätämisessä on tullut ottaa huomioon se, että normit ovat riittävän joustavia ja väljiä, jotta ne soveltuvat erilaisiin tilanteisiin. Oikeuden ennustettavuus myös edellyttää joustavuutta, jotta muutostarvetta ei synny jokaisen toimintaympäristön tai olosuhteiden muutoksen myötä.

---

<sup>253</sup> HE 37/2000 vp, 10.

<sup>254</sup> Aarnio 1989, 63 - 64.

## 8 LOPUKSI

Velkajärjestelylaki ja laki talous- ja velkaneuvonnasta ovat vakiinnuttaneet paikansa oikeusjärjestyksessämme. Talous- ja velkaneuvontaa ei voida tarkastella erillään velkajärjestelystä, sillä velkajärjestelyasiat ovat edelleen merkittävä osa talous- ja velkaneuvonnan työtä. Yleinen suhtautuminen velkajärjestelyihin sekä muutokset velkajärjestelylakiin vaikuttavat myös suhtautumiseen talous- ja velkaneuvontaan yleisesti sekä niin talous- ja velkaneuvojiin kuin myös talous- ja velkaneuvontapalveluita käyttäviin asiakkaisiin. Velkajärjestelylain uudistus-hanke on meneillään. Uudistus tulee toteutuessaan vaikuttamaan myös talous- ja velkaneuvontaan. Valmistelu on kuitenkin edelleen kesken.

Lain merkitys riippuu sen tosiasiallisesta toimivuudesta ja hyväksyttävyydestä. Mikäli kansalaiset eivät hyväksy lakia, lain tavoitteet eivät täyty. Tästä esimerkki on kieltolaki. Jos suuntaus jossa velkaantuminen on seurausta piittaamattomuudesta ja esimerkiksi vain ns. yli varojen elämisestä jatkuu, tämä väistämättä vaikuttaa siihen, kuinka kansalaiset kokevat velkajärjestelyt. Suhtautuminen velkajärjestelyssä oleviin henkilöihin sekä yleisesti velkajärjestelyihin ja talous- ja velkaneuvontaan voi muuttua kielteisemmäksi. Tämä puolestaan ei voi olla vaikuttamatta siihen, missä määrin ja missä vaiheessa kansalaiset hakeutuvat talous- ja velkaneuvontaan ja velkajärjestelyyn. Velkaongelmien hoidossa kuitenkin suurta merkitystä on sillä, että talous- ja velkaneuvontaa on oikeaan aikaan saatavissa ja mieluummin jo ennen ongelmien kärjistymistä. Velkaongelmien hoitoon kehitettyjen järjestelmien toimivuus riippuu niiden hyväksyttävyydestä. Hyväksyttävyys puolestaan on sidoksissa kansalaisten arvoihin. Suuri merkitys on myös sillä, kuinka palvelusta kerrotaan ja mikä on kuntien, talous- ja velkaneuvojien ja muiden yhteistyötahojen oma suhtautuminen.



Velkaongelmista aiheutuvia vakavia yksilöllisiä ja sosiaalisia haittoja ei voida pitää hyväksyttävänä. Niin yksilön kuin yhteiskunnan osalta on tärkeää, että velkaongelmiin on mahdollista hakea apua ja ratkaisua oikea-aikaisesti ja keinoilla, joilla päästään tuloksiin joustavasti, vähäisin kustannuksin ja puuttumalla mahdollisimman vähän sovittujen velvoitteiden sisältöön. Koska usein jo neuvonta, ohjaus ja velkatilanteen selvittely voivat riittää siihen, että velallinen kykenee korjaamaan tilanteensa, on talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen ensiarvoisen tärkeää.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoittaa sekä kuntia että valtiota. Perustuslain 19 §, jossa säädetään sosiaaliturvasta, liittyy myös talous- ja velkaneuvontaan ja velkajärjestelyihin. Perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyse on subjektiivisesta oikeudesta. Perustuslain 19 §:n oikeuksien toteutumien on myös edellytys muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Velkajärjestelylaki sekä talous- ja velkaneuvonnasta annettu laki edesauttavat tämän oikeuden toteutumista.

Kuntalain 2.2 §:n mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä eli toimeksiantotehtäviä. Toimeksiantotehtävät ovat sellaisia julkisia tehtäviä, joiden hoitaminen lainsäädännön mukaan tai muuten kuuluu jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle. Kunta voi voimavarojensa mukaan ottaa sopimuksen perusteella tehtäviä hoidettavakseen, jos tämä on tarkoituksenmukaista. Kunnan kannalta kyse on sopimusasiasta. Lähtökohtana on, että kunta saa täyden korvauksen sille kuumattomien tehtävien hoidosta.

Valtion ja kuntien välinen työn- ja tehtävienjako on epäyhtenäinen eli ei ole olemassa selvää jakoa valtion ja kuntien tehtäviin ja vastuu voi olla myös päällekkäistä. Toimeksiantosopimukset hämärtävät entisestään tätä rajaa. Kunnat ovat ottaneet vastuulleen lainsäädännön mukaan valtiolle kuuluvia tehtäviä – ja myös kustannuksia. Vaikka tämä voi olla hyväksyttävää kehittämissä politiikkaa, voidaan kehityskulussa nähdä ristiriita hallinto-oikeudellisen toimivallanjaon selkeyden ja lakisidonnaisuuden vaatimuksen suhteen<sup>255</sup>.

Kuntien vastuulla on, että ne toteuttavat toimeksiantosopimuksessa sovitun järjestämisvelvollisuutensa. Mikäli kunta ei halua tehdä toimeksiantosopimusta tai kuulua sopimuksen piiriin, tulee aluehallintoviraston hoitaa valitsemallaan tavalla talous- ja velkaneuvontapalveluiden hankkiminen kuntalaisille. Talous- ja velkaneuvonnasta annettu laki jättää kunnan oman harkinnan varaan sen, osallistuu kunta talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämiseen. Kunta voi siis tehdä joko toimeksiantosopimuksen aluehallintoviraston kanssa tai neuvotella ostopalvelusopimuksen ja hankkia talous- ja velkaneuvontapalvelut toiselta kunnalta tai jättäytyä kokonaan ulkopuolelle. Jos kunta ei halua osallistua talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämiseen, tulee aluehallintoviraston huolehtia siitä, että kunnan alueella on kuitenkin talous- ja velkaneuvontaa saatavilla. Käytännössä aluehallintovirastot ovat tehneet lain hengen mukaisesti sopimukset pääsääntöisesti kuntien kanssa.

Kunnan velvollisuutena ei ole vastata talous- ja velkaneuvontapalveluiden riittävydestä järjestäessään palvelut toimeksiantosopimuksen perusteella. Kunta vastaa vain siitä, että se toteuttaa toimeksiantosopimuksessa sovitun järjestämisvelvollisuutensa. Kuntien velvollisuutena on kuitenkin huolehtia työmäärien ja työtehtävien suorittamisen valvonnasta ja käsittelyprosessien seurannasta.

---

<sup>255</sup> Heuru ym. 2008, 105.

Ongelmana on myös se, että talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa on käytetty evaluatiivisia määritelmiä, kuten ”riittävästi saatavilla” tai ”tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta”. Ilmaisujen merkitystä ei voida määrittää turvautumatta arvostuksiin. Käytännössä tämä siis tarkoittaa, että sama lain kohta voi johtaa aivan erilaisiin lopputuloksiin tulkitsijasta riippuen. Tulkintaa ohjaavat lain esityöt sekä tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien kannanotot. Tulkinanvaraisuus vähentää oikeusvarmuutta, sillä väljistä säännöksistä seuraa enustettavuuden väheneminen.<sup>256</sup> Jos aluehallintovirasto edellyttää kuntien rahoitusta, jotta talous- ja velkaneuvontapalveluista voitaisiin sopia aluehallintoviraston mukaan tarkoituksenmukaisella tavalla, voidaanko nähdä valtion silloin vastaavan palvelun tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista? Nähdäkseni ei.

Talous- ja velkaneuvonnan resurssit ovat yhteydessä myös kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Ongelmana on, että talous- ja velkaneuvontapalveluita ei ole samalla tavalla ja saman laatusina kaikkien saatavissa. Tämä on ongelma kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kunnilta ei voida kuitenkaan vaatia rahoitusta talous- ja velkaneuvontapalveluihin, sillä kuntien osallistuminen on vapaaehtoista. Talous- ja velkaneuvonnan nykyisillä resursseilla ei kuitenkaan voida parantaa tai lisätä palvelua niin, että palvelua olisi kaikkialla saatavissa samalla tavalla. Tilannetta kuvaa hyvin se, että enimmillään yksittäinen kunta rahoittaa talous- ja velkaneuvontaa yli 300 000 eurolla ja toisaalta taas osa kunnista ei rahoita lainkaan. Kun keskimäärin kunnat kustantavat 30 %:ia, erot muodostuvat väistämättä suuriksi.

---

<sup>256</sup> Toisin Huhtanen 1994, 70 - 71. Säännösten väljenemisen kautta ratkaisujen tapauskohtainen oikeudenmukaisuus ja kohtuullisuus saattavat vahvistua.

On myös kuntien intresseissä, että talous- ja velkaneuvontaa on saatavilla. Talous- ja velkaneuvonta sekä siihen liittyvät velkajärjestelykeinot vaikuttavat suoraan myös kuntaan ja kuntalaisiin. Hyvänä esimerkkinä tästä on seurantatutkimus, jonka perusteella selvitettiin velkajärjestelykeinojen avulla saatu säästö toimeentulotukimenoissa. Myös velkaongelmiin liittyvä syrjäytyminen vaikuttaa kaikkiin kuntalaisiin, joko lieveilmiöinä tai sosiaalimenojen kasvuna. Näin ollen on tarkoituksenmukaista, että kunta osallistuu talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämiseen. Yksilön rehabilitaatio on niin yksilön kuin kunnankin etu, koska ylivelkaantumisen kielteiset seuraukset aiheuttavat merkittäviä kustannuksia kunnille. Osallistuessaan talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseen, kunta edistää kuntalain 1.3 §:n mukaisesti kuntalaisten hyvinvointia, sillä ylivelkaantumisen kielteiset seuraukset, kuten syrjäytyminen, eivät ole vain yksilötason ongelmia vaan vaikuttavat välillisesti myös muihin kuntalaisiin.

Talous- ja velkaneuvontapalvelut ovat asiakkaille maksuttomia ja lakisääteisiä eikä niitä voida evätä<sup>257</sup>. Talous- ja velkaneuvonnan rooli on tavanomaista neuvontaa laajempi. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain mukaan talous- ja velkaneuvonnassa annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta, avustetaan taloudenpidon suunnittelussa, selvitetään taloudellisten ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustetaan sovintohankkeissa sekä avustetaan velkajärjestelylain mukaisen velkajärjestelyhakemuksen sekä siihen liittyvien selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa sekä ohjataan tarvittaessa hakemaan oikeudellista apua. Talous- ja velkaneuvontaa voidaan tarkastella laajassa merkityksessä, sisällyttäen siihen kaikki velallisen opastamiseen ja avustamiseen liittyvät tehtävät. Rajaa tuomioistuinkäsittelyyn johtavassa avustamisessa ja muussa neuvonnassa voidaankin pitää liukuvana.

---

<sup>257</sup> Ks. tarkemmin KK 536/2010 vp ja oikeusministeri Tuija Braxin vastaus.

Oikeusasiamiehen ratkaisut puolestaan osoittavat, että talous- ja velkaneuvonnan asiakkaalla on tehokkaita oikeussuojakeinoja niukasti käytössä, kun yksilön oikeuksien toteutuminen vaatisi viranomaisilta muuta kuin muodollisten hallintopäätösten tekoa ja viranomainen ei käytä sille määriteltyä toimivaltaa tai suorita tehtäviään. Yleistä valitusmahdollisuutta ei ole käytössä, mutta ylemmälle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille on mahdollista tehdä hallintokantelu. Hallintokantelun avulla laiminlyönnistä tai passiivisuudesta johtuvaa oikeudenloukkausta ei voi saada suoraan korjatuksi. Kuntien näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että niiden toiminta talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä voi tulla arvioitavaksi lähinnä kantelujen johdosta.<sup>258</sup>

Talous- ja velkaneuvonnassa oikeuksien toteutuminen jää näin ollen riippuvaiseksi sekä yksilön omasta aktiivisuudesta sekä käytettävissä olevien yksilöllisten oikeussuojakeinojen varaan sekä riippumaan valvontajärjestelmien tosiasiallisesta tuloksellisuudesta.<sup>259</sup> Valvontajärjestelmät puolestaan ovat riippuvaisia paitsi valvontajärjestelmän organisoinnista ennen kaikkea niiden resursseista. Aluehallintavirastojen sopimusten lukumäärät ovat olleet niin suuria, että jokaisen sopimuksen valvonta on käytännössä mahdotonta. Valvontaa onkin kohdistettu valitusten ja kanteluiden perusteella. Talous- ja velkaneuvonnassa voidaan nähdä siis ongelmia sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden että oikeusturvan osalta.

Kunnilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta ohjata talous- ja velkaneuvontaan kuntien varoja, vaikka useat kunnat näin tekevätkin. Talous- ja velkaneuvonnan saatavuus ja vaikuttavuus riippuvat kuitenkin ennen kaikkea toiminnan taloudellisista resursseista<sup>260</sup>.

---

<sup>258</sup> Vrt. Suviranta 2002, 914, 928.

<sup>259</sup> Uoti 2003, 139.

<sup>260</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000, 147,155.

Talous- ja velkaneuvontaa on tarkoitus uudistaa ja ehdotuksien mukaan se tulisi siirtää oikeusaputoimistoihin. Uudistustarvetta perustellaan mm. neuvonnan organisaation hajanaisuudella. Mikäli tulevaisuudessa talous- ja velkaneuvonta järjestetään oikeusaputoimistoissa, mutta kuitenkin osa kunnistakin saattaa jatkaa talous- ja velkaneuvontaa asukkailleen osana kunnan palvelurakennetta, kuinka tämä selkeyttää ja yhtenäistää talous- ja velkaneuvontaa? Kiistatonta kuitenkin on, että talous- ja velkaneuvontajärjestelmä ei ole pystynyt toteuttamaan lakisääteistämisen tarkoitusta eli palvelujen parempaa saatavuutta ja kansalaisten yhdenvertaisuutta toivotulla tavalla. Velkaongelmien hoitoon kehitetyt järjestelmät eivät pysty vastamaan tämän hetken velkaongelmiin<sup>261</sup>.

Kehittämistyötä tehtäessä tulee ensin määritellä, mitä tavoitellaan. Kysymys on siitä, millaiseksi kehityksen halutaan muodostuvan, laajapohjaiseksi neuvonaksi, erikoistuneiksi asiantuntijapalveluiksi vai eri asiantuntijoiden neuvontaverkostoksi.<sup>262</sup> Talous- ja velkaneuvontapalveluiden tulevaisuus on avoinna. Koska muutokset ovat sidoksissa velkajärjestelylain uudistuksiin, näyttää todennäköiseltä, että muutoksia saadaan odottaa. Velkajärjestelylaista annetut lausunnot ja tämän hetkinen valmistelun tilanne viittaavat siihen, että kompromissi ei ole saavutettavissa helposti. On siis odotettavissa, että tilanne jatkuu toistaiseksi näin, että aluehallintovirasto ja kunnat huolehtivat yhdessä talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä, mutta kyse on kunnalle vapaaehtoisesta toiminnasta.

Talous- ja velkaneuvontapalveluille luovat haasteita mm. toimintaympäristön muutokset, velkaantumiskehitys, peliongelmat, pikavipit ja taantuma. Talous- ja velkaneuvonnan tarve ei näin ollen näytä vähenemisen merkkejä. Oman haasteensa luo myös talous- ja velkaneuvojien ikäjakauma ja odotettavissa olevat eläköitymiset.

Ylivelkaantumisongelma on syytä ottaa vakavasti, sillä se vaikuttaa suoraan tai välillisesti kaikkiin kansalaisiin. Ei myöskään sovi unohtaa sanontaa, että yhteiskunnan arvo mitataan sillä, miten se huolehtii heikoimmistaan.

---

<sup>261</sup> Rantala 2009, 194.

<sup>262</sup> Aatola, 1995, 43.