

21.3.2017

Dnro 1245/4/16

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **PUUTTEITA TALOUS- JA VELKANEUVONNASSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija (jälj. myös A) arvostelee Salon kaupungin menettelyä talous- ja velkaneuvonnassa. Kantelija kertoo, että hän ja hänen puolisonsa kokivat, että he eivät olleet saaneet viranomaisten taholta mitään apua eikä heitä ollut neuvottu asioissa eteenpäin. Kantelija kertoi, että hänen puolisonsa oli soittanut kesäkuussa 2015 velkajärjestelyasiassa Salon kaupungin velkaneuvojalle B:lle. B oli kehottanut ottamaan yhteyttä C:hen. Tässä vaiheessa kantelija kertoi, ettei hän tiennyt, kuka kyseinen henkilö oli eivätkä he olleet saaneet mitään neuvoja velkaneuvojalta jatkotoimenpiteistä.

Talousapua antanut C oli neuvonut kantelijaa ja hänen puolisoaan ottamaan yhteyttä talous- ja velkaneuvontaan. Puolisot neuvottelivat velkaneuvoja B:n kanssa 4.1.2016. B oli tehnyt kantelijoiden laatiman tuloja ja menoja koskevan luettelon perusteella velkajärjestelyhakemuksen. Hakemuksen hän kehotti toimittamaan C:lle. B ilmoitti, että C tekee päätöksen siitä, saavatko he velkajärjestelyn. Kantelija oli jäänyt odottamaan ratkaisua asiassa, kunnes ulosotosta oli maaliskuussa 2016 otettu yhteyttä täytäntöönpanon jatkamista koskevassa asiassa.

Tuolloin yhteydenotossa C:hen oli ilmennyt, että velkajärjestelyhakemus oli väärässä paikassa. C oli neuvonut, että velkajärjestelyhakemus tulee toimittaa käräjäoikeuteen ja että hakemuksen toimittamisella keskeytyvät ulosottotoimenpiteet.

Velalliset toimittivat velkajärjestelyhakemuksen käräjäoikeuteen itse. Sittemmin ilmeni käräjäoikeudesta, että heidän velkajärjestelyhakemustaan ja väliaikaista kieltä koskevaa pyyntöä ei voitu käsitellä, koska velkajärjestelyhakemus oli niin puutteellinen ja siitä puuttui kaikki liitteet.

Kantelija arvosteli sitä, että heillä oli kulunut 10 kuukautta hukkaan sen johdosta, että asia ei ollut edennyt lainkaan. Samalla velkojen korot olivat "juosseet".

Kantelija arvostelee myös ulosottohenkilöstön käytöstä.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Talous- ja velkaneuvojan menettely**

Talous- ja velkaneuvoja B:n selvityksen mukaan kantelija soitti 16.12.2015 aikavarauksesta. Puhelinkeskustelun perusteella selvisi, että kyse on yritystoiminnasta. B oli neuvonut kantelijaa ottamaan yhteyttä valtakunnalliseen talousapuneuvontapalveluun, joka toimii Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä.

B kertoo, että hän oli ilmoittanut talousavun puhelinnumeron ja neuvonta-ajankohdan sekä neuvonut ottamaan esille kirjanpitotietoja, joista kävisi ilmi tulot sekä tiedot, joita talousavun neuvoja tarvitsee tehdä laskelmaan. B kertoo tavanneensa A:n ja hänen puolisonsa ensimmäistä kertaa 4.1.2016 ja hän oli tuolloin tehnyt alustavan maksuvaralaskelman. B kiistää tehneensä velkajärjestelyhakemusta, jonka seikan hän oli myös kertonut kantelijalle. B myös kiistää, että hän olisi sanonut talousavun henkilön ratkaisevan sen, pääsevätkö A ja hänen puolisonsa velkajärjestelyyn. B oli myös kertonut, ettei hänen laatimansa asiakirja ollut velkajärjestelmähakemus ja että sitä tuli täydentää.

Kantelijan soittaessa 16.3.2016 B oli ehdottanut tälle uuden ajan varaamista ja hakemuksen täydentämistä. Kantelija ei kuitenkaan B:n mukaan ollut halukas tulemaan hänen luokseen vaan kertoi tekevänsä hakemuksen itse. B totesi, että hän oli kertonut kantelijalle, mitä tietoja ja liitteitä pitää vielä hakemukseen liittää. Lisäksi B oli kehottanut kirjallisesti pyytämään käräjäoikeudelta, että hakemusta voidaan täydentää myöhemmin.

Asianosaisten kertomukset poikkeavat toisistaan siinä, minkälaista neuvontaa talous- ja velkaneuvoja oli asiassa antanut. Kantelusta ja B:n selvityksestä kuitenkin ilmenee, että velallinen on erehtynyt siitä, miten asian käsittely etenee. Koska kysymyksessä oli elinkeinotoiminnan velkojen järjestelyn selvittäminen, oli menettely moniportainen. Talous- ja velkaneuvonnasta annettua lakia (713/2000) muutettiin lailla (1124/2014) siten, että talous- ja velkaneuvonnassa avustettaisiin yksityisiä elinkeinon- ja ammatinharjoittajia myös heidän elinkeinotoimintaansa liittyvien velkojensa järjestelyssä. Koska elinkeinon- ja ammatinharjoittajien velkajärjestelyn edellytysten arvioiminen ja hakemuksen tekeminen edellyttää talous- ja velkaneuvojilta kykyä arvioida velkajärjestelylain 7 luvun elinkeinonharjoittajia koskevien lisäedellytysten täyttämistä ja koska elinkeinotoiminnan jatkamiskelpoisuuden arvioiminen edellyttää yritystalouden tuntemusta, lähdettiin hallituksen esityksessä (HE 83/2014 vp) siitä, että jatkamiskelpoisuuden arvioimisen osalta tulaisiin hyödyntämään ulkopuolista asiantuntemusta. Tällaista apua annettiin muun muassa talousapuneuvontapalvelusta, joka, kuten edellä on todettu, toimii Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä. Talousapupalvelu on ostettu konsulttiyrityksiltä.

Asiassa ei ole saatu selvitystä siitä, että talous- ja velkaneuvoja olisi antanut asiakkaille kirjallisia ohjeita tai esitteitä menettelyn kulusta, mikä olisi helpottanut kokonaisuuden hahmottamista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kotisivuilla ([www.kkv.fi](http://www.kkv.fi)) on erikoissuunnittelija Marko Niirasen talous- ja velkaneuvonnan ohjeita sarjassa julkaistu Velkajärjestelylain muutos 2015 -niminen julkaisu, jossa on yksityiskohtaisesti kuvattu kirjoittajan käsitys siitä, miten prosessin elinkeinoharjoittajien osalta tulisi edetä. Julkaisun johdannossa todetaan, että kysymys ei ole Kilpailu- ja kuluttajaviraston ohjeista.

Ohjeessa on esitelty yhtäältä menettely, jos velallinen kääntyy ensin talousavun (a) ja toisaalta menettely, jos hän kääntyy ensin talous- ja velkaneuvonnan puoleen (b). Ensimmäisessä tapauksessa (a) esitetään, että talousapua antava neuvoja laatii alustavan arvion elinkeinotoiminnan kannattavuudesta. Tulokannanvaraisissa tilanteissa neuvoja ohjaa velallisen kääntymään talous- ja velkaneuvonnan puoleen. Jos hän arvioi yritystoiminnan jatkamisen siten kannattavaksi, että edellytyksiä velkajärjestelylle on olemassa, hän laatii havainnoistaan yhteenvedon, jonka toimittaa sähköpostitse velalliselle ja neuvoo velallista ottamaan alustavan arvion mukaan talous- ja velkaneuvontaan.

Tapauksessa (b), kehoitetaan talous- ja velkaneuvojaa ensin selvittämään se, onko kysymyksessä yrittäjä, jonka jälkeen hänen tulisi ohjata velallinen soittamaan talousapuun. Tuolloin velallista tulisi neuvoa siitä, mikä merkitys talousavun antamisella asiassa on. Näin ollen, jos talousapu arvioi, että asiassa on mahdollista hakea velkajärjestely, pyydetään velallista soittamaan talous- ja velkaneuvontaan uudestaan ajan varaamiseksi ja annetaan

neuvo siitä, mitä asiakirjoja tulee olla esillä, kun velallinen soittaa talousapuun. Asiakirjat on lueteltu ohjekirjassa.

Selvityksen perusteella ja kun on ilmeistä, ettei talous- ja velkaneuvonnassa kirjata yksityiskohtaisesti annettuja neuvoja, ei asiassa ole saatu selvitystä siitä, onko talous- ja velkaneuvoja antanut yksityiskohtaiset neuvot niistä asiakirjoista, jotka asian selvittämiseksi talousavussa olisivat olleet tarpeen. Toisaalta asiakassuhde Salon kaupungin järjestämään talous- ja velkaneuvontaan on katkennut jo ennen sitä vaihetta, kun asiassa olisi tullut laadittavaksi velkajärjestelyhakemus käräjäoikeudelle.

Salon kunnan ostopalveluna Salon seudun mielenterveysseura ry:ltä ostama talous- ja velkaneuvonta on ollut luonteeltaan julkisen hallintotohtävän hoitamista. Tällöin on asiassa noudatettava hallintolakia hallintolain 2 §:n 3 momentin nojalla.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 1 §:n nojalla talous- ja velkaneuvonnassa avustetaan yksityistä elinkeinon- tai ammatinharjoittajaa 1 momentin 3–5 kohdissa tarkoitetuissa asioissa myös elinkeinotoimintaan liittyvien velkojen osalta. Näitä talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä ovat velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuuksien selvittäminen ja velallisen avustaminen tämän selvittäessä mahdollisuuksia tehdä velkojensa kanssa sovinto, velallisen avustaminen velkajärjestelyyn liittyvän asian hoitamisessa, erityisesti velkajärjestelyhakemuksen ja muiden yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain edellyttämien selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa sekä velallisen ohjaaminen hakemaan tarvittaessa oikeudellista apua. Tässä laissa tarkoitettu talous- ja velkaneuvontapalvelu on maksutonta.

Hallintolain 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita on hallinnossa asioivien tasapuolinen kohtelu, toimivallan käyttäminen yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, puolueettomuus ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen. Myös niin sanottu luottamuksen suoja kuuluu hallinnon yleisiin periaatteisiin.

Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Asiassa on ilmeistä, että velallinen ei saanut tarvitsemaansa neuvontaa, kun asiassa on syntynyt väärinkäsitys sen suhteen, miten hänen tulisi menetellä asian käsittelyssä ja velkajärjestelyn aloittamista koskevan päätöksen aikaansaamiseksi. Riittämättömäksi tai virheelliseksi kokemansa neuvonnan perusteella oli syntynyt myös epäluottamus talous- ja velkaneuvojan ja asiakkaan välille. Koska kuitenkin asiassa ei ole saatavissa sellaista luotettavaa selvitystä, että voisin arvioida käytyjen puhelinkeskustelujen sisältöä, en voi ottaa kantaa siihen, olisiko talous- ja velkaneuvojan tullut havaita epäluottamuksen syntyneen ja kehottaa velallista ottamaan yhteyttä sellaiseen talous- ja velkaneuvojaan, joka voisi häntä asiassa auttaa.

Asiassa ei ole myöskään ilmennyt, että talous- ja velkaneuvoja olisi antanut kirjallista ohjeistusta velkajärjestelyhakemuksen laatimiseksi tai ohjeita siitä, miten asia etenee velallisen otettua yhteyttä talousavun neuvojaan.

Katson, että asiakas ei ole saanut hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaista neuvontaa asiansa hoitamisessa. Saatan tämän käsitykseni hänen virheellisestä menettelystään talous- ja velkaneuvoja B:n tietoon.

### 3.2

#### Neuvonta talousavussa

Talousapuneuvoja C:n selvityksen mukaan neuvonta tapahtuu päivystysluontoisesti puhelimitse valtakunnallisessa päivystysnumerossa, jolloin neuvonta perustuu täysin siihen tietoon, jonka soittaja antaa. Neuvonta voi rajoittua suulliseen ohjeiden antamiseen, edelleen ohjaukseen tai kirjallisen lausunnon antamiseen. Mikäli saatu tieto vaikuttaa sellaiselta, että neuvojan harkinnan mukaan velkajärjestelylain edellytykset voisivat täyttyä, kirjoittaa päivystäjä asiasta kirjallisen yhteenvedon perustaksi velkaneuvonnan kanssa käytävälle tarkemmalle selvitykselle. Tämä selvitetään soittajalle ja siitä on myös maininta arviointilomakkeessa.

Velkaneuvoja käy asiakkaan kanssa tilanteen seikkaperäisesti läpi, ja mikäli velkajärjestelyn edellytykset ylittyvät, tekee hän varsinaisen velkajärjestelyhakemuksen. Hakemukseen liittyvän perusteellisen maksullisen tilanearvioin tekee vielä erillinen selvittäjä. Velkaneuvojilla on tieto tällaisista arvion tekijöistä, ja hän voi ohjata hakijan ottamaan yhteyttä lähimpiin arvion tekijöihin.

Kantelijan puoliso oli ottanut ensiksi puhelimitse yhteyttä C:hen, jonka perusteella hän teki alustavan perustaksi velkaneuvojan kanssa käytäville keskusteluille. Arvioissa itsessään todetaan, että se on tueksi velkaneuvojan kanssa käytäviin keskusteluihin, samoin todetaan arvion saateviestissä, että se on pohja velkaneuvonnan kanssa käytäville keskusteluille. Arvion lähettämisen yhteydessä soittaja saa arvion laatijan yhteystiedot.

Talousapua antavat yksityiset konsultit tai yksityisen yrityksen työntekijät. Asiantuntijalausuntojen antaminen velallisille ei perustu lakiin. Näin ollen talousapua antavien neuvojen menettelyn tutkiminen ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

### 3.3

#### Talous- ja velkaneuvonnan valvonta

Lain 2 §:n mukaan talous- ja velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Aluehallintovirasto vastaa siitä, että talous- ja velkaneuvontaa on riittävästi saatavilla viraston toimialueella. Talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä huolehtivat aluehallintovirasto ja kunnat siten, kuin 3 §:ssä säädetään.

Kunnan ja aluehallintoviraston järjestämän talous- ja velkaneuvonnan järjestämismuutoksena todetaan lain 3 §:n 2 momentissa, että kunta voi huolehtia talous- ja velkaneuvontapalvelusta myös hankkimalla ne tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta.

Hallituksen esityksessä (HE 37/2000) laiksi velkaneuvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi korostetaan yleisperusteluissa, että silloisen lääninhallituksen (nykyisen aluehallintoviraston) olisi myös valvottava ostopalveluiden tasoa. Perusteluissa myös todetaan, että kun kunta hankkii palvelut ulkopuoliselta tuottajalta, se on tällöinkin vastuussa velkaneuvontapalvelun järjestämisestä. ”Kunnan olisi siten ostopalvelusopimuksen osapuolena varmistuttava siitä, että palvelun tuottaja kykenee hoitamaan velkaneuvonnan asianmukaisesti.”

Kunta on käyttäessään julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ostopalvelusopimusta velvollinen, kuten edellä on hallituksen esityksessäkin todettu, huolehtimaan palveluiden laadusta. Näin ollen kunnan tulee valvoa, että tarjonta on riittävä ja asianmukaista ja että palveluista pidetään asianmukaista kirjaa niin, että palveluiden laatua voidaan luotettavasti

arvioida. Myös aluehallintoviraston tulee roolissaan huolehtia siitä, että riittävää ja asianmukaista palvelua on kunkin kunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella tarjolla

Salon kaupunki on selvityksessään todennut, että asiakastasolla palvelun valvonta on käytännössä jälkikäteisvalvontaa. Koska tässä tapauksessa Salon seudun mielenterveysseuralta on pyydetty oma lausunto tapahtumien kulusta, ei kaupunki ottanut selvityksessään kantaa esillä olevan tapauksen yksityiskohtiin. Tämän lausunnon valmistelun yhteydessä käytyjen keskusteluiden kautta oli tullut kuitenkin esiin, että aikuissosiaalityöhön oli tullut jonkin verran palautetta palvelun laadusta. Saadun palautteen selvittämistä ilmoitettiin jatkettavan velkaneuvontapalvelun tuottajan kanssa elokuussa 2016.

Katson saadun selvityksen perusteella, että kunta ei ole asiassa ollut tietoinen velkajärjestelyn tuottamisessa ilmenneistä ongelmista ainakaan siinä yksikössä, jonka tuli huolehtia talous- ja velkaneuvonnan ostopalvelun asianmukaisesta laadusta. Asiaan on kuitenkin nyt selvityksen mukaan kiinnitetty huomiota. Totean, että valvonnan tulee olla säännöllistä ja riittävää. Asiassa ei myöskään ilmene, mitä kaupunki olisi edellyttänyt jälkikäteisen valvonnan kannalta oleellisesta toimintojen kirjaamismenettelystä. Mielenterveysseuran selvityksessä todetaan, että asiakkaiden menot ja tulot kirjattiin järjestelmän mukaisesti, mutta suoritetuista toimenpiteistä ja annetusta neuvosta ei ole minkäänlaista kirjausta järjestelmässä.

### 3.4

#### Toiminnan kehittäminen

Pidän kirjauksen puutteellisuutta hyvän hallinnon palveluperiaatteen ja toiminnan jälkikäteisen valvonnan toteutumisen kannalta ongelmallisena. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta saadun tiedon mukaan kysymys siitä, miten talous- ja velkaneuvonta tullaan järjestelemään, on työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän talous- ja velkaneuvonnan nykytilasta ja järjestämisvaihtoehdoista laaditun selvityksen (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2015) mukaisesti esitettyjen vaihtoehtojen ja sen seurauksena myös toiminnan valvonnan ja ohjauksen osalta riippuvainen poliittisesta päätöksenteosta asiassa. Näin ollen katson, että asiassa ei ole syytä arvioida valvonta- ja seurantamenettelyjä laajemmin ainakaan tässä vaiheessa.

Lopuksi totean yleisellä tasolla, että edellä mainitussa työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessäkin havaittiin talous- ja velkaneuvonnan laadussa puutteita. Saadun selvityksen mukaan ne johtuvat ohjeistuksen ja yhteisen tietojärjestelmän puutteista talous- ja velkaneuvojien osaamisessa olevien merkittävien erojen lisäksi. Tämän vuoksi totean, että pidän tärkeänä, että menettely perustuisi yhtenäisiin ohjeisiin ja että asioiden kirjaamisella tietojärjestelmään saavutetaan asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutuminen. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä talous- ja velkaneuvonnan nykytilanteessa on vaarantunut.

Saatan nämä kohdissa 3.1, 3.3 ja 3.4 esittämäni käsitykset Salon kunnan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Lounais-Suomen aluehallintoviraston tietoon.