

25.2.2009

Dnro 1478/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

VELKAJÄRJESTELY VIIVÄSTYI AIHEETTOMASTI PORVOOSSA

1

KANTELU

Kantelija arvostelee velallisen asiassa Porvoon kaupungin velkaneuvojan A:n menettelyä velkajärjestelyhakemuksen käsittelyssä. Hänen asiamiehenä hoitamansa asian käsittely oli kesännyt noin neljä vuotta. Kantelijan mukaan hän ei saanut A:lta tietoa velkajärjestelyasian etenemisestä. Lisäksi kantelija arvostelee velkaneuvoja B:n esitutkinnassa ja rikosasiain oikeuskäsittelyssä käräjäoikeudessa esittämien lausuntojen ristiriitaisuutta.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Velkaneuvoja A:n menettely

3.1.1

Tapahtumat

Kantelija kertoi, että hän oli velallisen asiamiehenä yhdessä tämän kanssa ollut asiakaskäynnillä A:n luona Porvoon kaupungin talous- ja velkaneuvontayksikössä syksyllä 2003. Tämän jälkeen hän oli toimittanut velkaneuvontaan vaadittuja asiakirjoja asiakkaan taloudellisen tilanteen selvittämiseksi. A ei ole selvityksessään kiistänyt tätä yhteydenottoa, mutta on todennut, ettei hänellä ollut muistikuvia vuoden 2003 tapahtumista.

Talous- ja velkaneuvonnan asiakasrekisterin mukaan asiakkuus oli alkanut 8.6.2004. Asian käsittely oli pitkittynyt, koska A katsoi, että asiassa oli aihetta odottaa käräjäoikeuden ratkaisua rikosperusteisessa vahingonkorvausasiassa, jossa tulisi ratkaistavaksi velallisen oikeus vahingonkorvaukseen. Käräjäoikeus ratkaisi asian 29.9.2006 ja hylkäsi syytteen ja vahingonkorvausvaatimuksen. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan A ei kuitenkaan tämänkään jälkeen kantelijan sähköpostitse toimittamista kiirehtimiskirjeistä huolimatta ollut ryhtynyt laatimaan velkajärjestelyhakemusta velalliselle.

Kantelija lähetti Porvoon kaupungille 7.3.2007 kirjeen, jossa hän arvosteli A:n menettelyä. Talous- ja velkaneuvonnan esimies, hallintojohtaja keskusteli asiasta A:n kanssa ja päätti asian siirtämisestä toiselle talous- ja velkaneuvojalle 21.3.2007. Siirto merkittiin diaariin 5.4.2007.

Kantelija kanteli asiasta lääninhallitukselle 5.3.2007. Lääninhallitus vaati Porvoon kaupungilta selvitystä 22.4.2007. Hallintojohtaja antoi kirjallisen varoituksen A:lle 29.6.2007.

Velallisen velkajärjestelyhakemus jätettiin käräjäoikeudelle 4.6.2007.

3.1.2

Arviointi

Käsittelyn kesto

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolain 23 §:n 1 momentissa on säädetty tästä käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksesta.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Kantelussa tarkoitetun velkajärjestelyasian kokonaiskäsittelyaika Porvoon kaupungin talous- ja velkaneuvontatoimessa kesti ainakin kolme vuotta. Saadun selvityksen perusteella minulla ei kuitenkaan ole syytä epäillä, ettei velallinen olisi kantelussa kerrotuin tavoin jo vuonna 2003 ollut yhteydessä velkaneuvontaan tässä kysymyksessä olevassa tarkoituksessa mahdollisen käräjäoikeudelle jätettävän velkajärjestelyhakemuksen laatimista varten. Jo tuolloin oli erään toisen kantelun tutkimisen yhteydessä todettu, että asianseurantajärjestelmä oli puutteellisesti järjestetty (ks. jäljempänä kohta 3.2.). Asian käsittely oli kuitenkin joka tapauksessa kestänyt kohtuuttoman kauan ja oli siten viivästynyt.

Arvioitaessa sitä, oliko viivästys aiheeton ja siten perustuslain 21 §:n vastainen, on tarkasteltava ennen kaikkea A:n esittämää perustetta asian käsittelyn keskeytykselle erään rikosasian, jossa velallinen oli asianomistajana esittänyt vahingonkorvausvaatimuksen, esitutinnan ja oikeuskäsittelyn ajaksi.

Rikosilmoitus asiassa oli A:n mukaan tehty lokakuun lopulla 2004. Syyte asiassa oli nostettu 12.6.2006 ja Porvoon käräjäoikeus oli hylännyt syytteen ja vahingonkorvausvaatimuksen 29.9.2006 vanhentuneina.

A kertoi, että hänen arvionsa mukaan asiassa oli perusteltua odottaa tämän vahingonkorvauskysymyksen ratkaisemista ja hänen käsityksensä mukaan kantelija ymmärsi ja hyväksyi hänen tämän käsityksensä. A:n mukaan vahingonkorvausvaatimuksen menestymisen olisi ollut oleellinen muutos hänen taloudellisessa asemassaan. Määrältään korvaukset olisivat vastanneet velallisen kaikkien velkavastuiden määrää kantelija oli myös A:n mukaan ilmoittanut, että vastapuolella oli omaisuutta, jolla vaaditut korvaukset kyettäisiin maksamaan.

Velallisen maksukykyä yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) 4 §:n nojalla arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa velallisen varallisuuden rahaksi muuttamisesta saatavat varat sekä velallisen tulot ja hänen ansaintamahdollisuutensa.

Velallisen varallisuutena velkajärjestelyssä otetaan huomioon myös saatavat. Tämä kuitenkin edellyttää, että saatava voidaan käyttää velkojen maksamiseen. Vaikka vahingonkorvaussaataava onkin sinänsä syntynyt jo ennen korvauksen maksettavaksi tuomitsemista, ei sitä pelkän esitutkinnassa esitetyn korvausvaatimuksen perusteella voi pitää sellaisena varallisuutena, minkä tulisi vaikuttaa velkajärjestelyn edellytysten olemassaolon arviointiin. Erityisesti esitut-

kinnan ja oikeudenkäynnin odotettavissa ollut pitkä kesto olisi tullut ottaa huomioon. A:n olisi tullut ottaa huomioon myös yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 35 a §, jossa säädetään maksuohjelman aikana saatujen tulojen ja varojen perusteella maksettavaksi tulevasta lisäsuoritusvelvollisuudesta.

Asiassa kiinnittyy huomio myös siihen, että päätös odottaa käräjäoikeuden päätöstä on ollut viime kädessä A:n. Asianosaisilla on eriävät käsitykset siitä, onko kantelija tuonut A:lle esiin käsityksensä tai vaatinut velkajärjestelyhakemuksen laatimista ennen käräjäoikeuden päätöstä.

Hallituksen esityksessä velkaneuvontaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 37/2000) on velkaneuvonnan sisällöstä todettu, että toimintatapojen tulee olla tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia. Jos sovintoratkaisu velkojan kanssa on mahdoton, joudutaan selvittämään velallisen mahdollisuuksia saada velkajärjestely. Velallisen varojen, velkojen ja maksukyvyn perusteella velkaneuvoja voi arvioida sitä, täytyvätkö velallisen kohdalla laissa säädetyt velkajärjestelyn edellytykset tai onko järjestelylle mahdollisesti esteitä. Velkaneuvojan tehtävänä olisi 1 momentin 4 kohdan mukaan avustaa velallista velkajärjestelyyn liittyvän asian hoitamisessa, erityisesti velkajärjestelyhakemuksen ja muiden tarvittavien selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa. Jos on selvää, että velallisen hakemus ei voi menestyä, velkaneuvojan tulisi selvittää velalliselle syyt siihen. Velallinen saattaa kuitenkin haluta asiasta tuomioistuimen ratkaisun. Lähtökohtana tulisi tällöinkin olla se, että velallinen saa tarvitsemansa avun velkaneuvonnasta. Yleensäkin työnjako velkaneuvojan ja velallisen kesken tulisi sopia kussakin tapauksessa erikseen.

Näin ollen velkaneuvojan olisi nimenomaisesti tullut sopia kantelijan kanssa, että asian käsittely keskeytetään esitutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi. Ratkaisu kuuluu viime kädessä asiakkaalle. Menettely asian käsittelyssä on tältä osin ollut virheellistä.

Asian käsittely käräjäoikeuden päätöksen jälkeen ei edennyt noin puolen vuoden aikana ennen kuin asia siirrettiin A:lta toisen velkaneuvojan käsiteltäväksi. A ei ole esittänyt selvitystä siitä, että hän olisi suorittanut mitään toimenpiteitä tänä aikana. Asian siirron jälkeen se saatettiin päätökseen eli velkajärjestelyhakemuksen jättämiseen käräjäoikeudelle noin kahden kuukauden kuluessa.

Näin ollen asian käsittely on aiheettomasti viivästynyt ja A on menetellyt asiassa lainvastaisesti.

Neuvonta

Kantelija on myös arvostellut sitä, ettei hän saanut A:lta tietoa asian käsittelyn vaiheista.

Saadun selvityksen mukaan A ei ole vastannut kaikkiin kantelijan sähköpostiviesteihin. A ei kertomansa mukaan muistanut saaneensa näitä selvityksessä yksilöityjä viestejä. Ainakin osasta viestejä ilmenee kantelijan huoli asian hitaasta etenemisestä.

Hyvään hallintoon kuuluu, että kirjeisiin vastataan kirjallisesti. Joka tapauksessa hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuuteen kuuluu hallintoasian hoitamiseen liittyvän neuvonnan antaminen. Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on pyynnöstä esitettävä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedosteluihin.

A:n menettely neuvonnassa on ollut hallintolain edellä mainittujen säännösten vastaista.

3.2

Porvoon kaupungin menettely

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (713/2000) 2 §:n nojalla lääninhallitus vastaa siitä, että talous- ja velkaneuvontapalveluja on riittävästi saatavissa läänin alueella. Lain 3 §:n mukaan palvelut järjestetään ensisijaisesti siten, että kunta solmii lääninhallituksen kanssa sopimuksen, jolla se sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Lääninhallitus oli sopinut Porvoon kaupungin kanssa talous- ja velkaneuvontapalvelujen ostamisesta.

Etelä-Suomen lääninhallitus oli jo vuoden 2004 lopulla ja vuonna 2005 selvittänyt Porvoon talous- ja velkaneuvonnassa ilmenneitä ongelmia useilta asiakkailta tietoon saamiensa seikkojen vuoksi. Lääninhallitus oli jo vuonna 2005 kiinnittänyt huomiota asiakkaiden oikeuteen saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa ja siten, että asiakkaiden yhteydenottoihin vastataan. Perusteena selvitykselle olivat ne havainnot ja kannanotot, jotka sisältyivät päätökseen 17.6.2004 (dnro 2278/4/03) Porvoon kaupungin talous- ja velkaneuvonnan käsittelyn viivästyttämisestä eräässä kanteluasiassa.

Kantelija kanteli Porvoon talous- ja velkaneuvonnan menettelystä Etelä-Suomen lääninhallitukselle 5.3.2007. Lääninhallitus järjesti 13.6.2007 neuvottelun Porvoon kaupungin edustajien kanssa talous- ja velkaneuvontapalvelujen tilanteesta ja sen selvittämiseksi, onko kaupungilla edellytyksiä jatkaa sopimusta talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä. Neuvottelussa sovittiin muun muassa, että kaupunki raportoi lääninhallitukselle 31.8.2007 mennessä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt sen varmistamiseksi, ettei uusia asiakasvalituksia enää tule. Neuvotteluissa kaupungille annettiin viimeinen varoitus. Lääninhallitus ilmoitti purkavansa talous- ja velkaneuvontasopimuksen Porvoon kaupungin kanssa, mikäli uusia samantyyppisiä ongelmia tulisi lääninhallituksen tietoon. Porvoon kaupungin 27.8.2007 antaman selvityksen mukaan kaupunki oli muun muassa laatinut uuden asiakasseurantajärjestelmän, jolla seurataan asiakkaan asian etenemistä ja työmäärää.

Lääninhallitus ilmoitti Porvoon kaupungille 27.9.2007, että se piti kaupungin ilmoittamia järjestelyjä toistaiseksi riittävinä toimenpiteinä sopimuksen jatkamiselle. Lääninhallitus kiinnitti kuitenkin kaupungin huomiota siihen, että vastaisuudessa tämäntyyppiset vakavat ongelmat johtavat sopimuksen purkamiseen ja talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä maksettavien korvausten takaisinperintään. Lääninhallitus ilmoitti seuraavansa jatkossa, että kaupunki noudattaa ilmoittamiaan järjestelyitä ja että järjestelyt ovat riittävän tehokkaita.

Seuraavan selvityksen Etelä-Suomen lääninhallitus pyysi Porvoon kaupungilta 20.2.2008. Porvoon kaupunki antoi selvityksensä, joka sisälsi muun muassa jäljennökset viimeisimmistä neuvojakohtaisista listoista, joista kävi ilmi neuvonnan asiakkaiden määrä ja asiakkaaksi tulemisen ajankohta. Lääninhallitus pyysi vielä kaupungilta lisäselvitystä 28.3.2008 mennessä. Lääninhallitus totesi vastauksessaan Porvoon kaupungille 22.5.2008, että talous- ja velkaneuvonnan asiakkaana oli edelleen useita vuosina 2004 ja 2006 asiakkaaksi tulleita. Kirjeessä todettiin, että lääninhallitus piti huolestuttavana, että asiakkaiden joukossa oli edelleen useita vuosina 2004–2006 asiakkaaksi tulleita, joiden asia ei ollut edennyt. Lääninhallitus kiinnitti kaupungin huomiota perustuslain 21 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Lääninhallituksen mukaan 3–4 vuotta kestävä käsittely ei täytä näitä vaatimuksia. Lääninhallitus edellyttää kaupungilta tehokkaita toimenpiteitä takaamaan sen, että talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden asiat käsitellään asianmukaisesti kohtuullisessa ajassa.

Lääninhallitus pyysi kaupungilta 8.10.2008 päivätyllä kirjeellään uutta selvitystä niistä asiakastapahtumista, jotka olivat tulleet vireille vuonna 2006 ja sitä ennen. Porvoon kaupungin selvityksen perusteella lääninhallitus totesi 26.11.2008 päivätyssä kirjeessään, että talous- ja velkaneuvonnasta oli poistunut vuotta 2007 vanhemmista asiakastapahtumista 18 kpl kevään 2008 jälkeen. Tällaisia asiakastapauksia oli jäljellä 8 kpl. Lääninhallitus totesi, että Porvoon kaupungin talous- ja velkaneuvonnassa oli ollut vuoden 2007 lopun tilanteen mukaan suhteellisesti huomattavan paljon eli 108 kpl keskeneräisiä asiakastapauksia, kun määrää verrattiin muihin Etelä-Suomen talous- ja velkaneuvonta-alueisiin. Lääninhallitus kehotti kaupunkia edelleen kiinnittämään huomiota siihen, että kaikkien talous- ja velkaneuvonnan asiakastapausten käsittely etenee ja että tapaukset käsitellään kohtuullisessa ajassa. Vanhimpiin asiakastapauksiin ja niiden päättämiseen oli syytä kiinnittää erityistä huomiota. Lääninhallitus katsoi, ettei tällä hetkellä ollut aihetta muihin lääninhallituksen toimenpiteisiin Porvoon kaupungin talous- ja velkaneuvonnan suhteen.

Selvityksestä ilmenee, että Porvoon kaupungin talous- ja velkaneuvonnan seuranta ja valvonta on ollut jo usean vuoden ajan puutteellisesti järjestetty. Etelä-Suomen lääninhallitus on ainakin jo vuonna 2005 ja erityisesti tämän asian tutkinnan yhteydessä seurannut ja selvittänyt, että puutteet asioiden käsittelyssä tulevat korjatuksi.

Tämän vuoksi katson, että minulla ei ole aihetta puuttua kaupungin menettelyyn velkaneuvonnan ohjauksen ja valvonnan osalta.

3.3

Muut vaatimukset

Kantelija arvosteli entisen velkaneuvojan B:n menettelyä, koska hän oli kantelijan mukaan kertonut törkeää velallisen petosta koskevassa esitutkinnassa toisin syylliseksi epäillylle henkilölle antamiensa neuvojen sisällöstä kuin mitä hän oli kertonut syytteen käsittelyssä käräjäoikeudessa. Kysymys oli siitä, miten velkaneuvonnassa oli käsitelty syytetyn omistamaa kiinteistön määräalaa.

B:n selvityksen mukaan hän oli selvittänyt poliisille velkajärjestelyprosessin yleiset vaiheet, jossa velalliselta kysytään tuloista, menoista, veloista ja varoista. B totesi, että varoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaista omaisuutta, josta realisointikulujen jälkeen syntyy jaettavaa velkojille. B ei muista nähneensä esitutkintapöytäkirjaa, mutta hän korosti, ettei hän missään yhteydessä ollut sanonut, että omaisuutta voi jättää ilmoittamatta. Syytetty oli ilmoittanut hänelle perintöosuudestaan. Nämä seikat syytetyn asiamies oli selventänyt oikeudenkäynnissä. Myös hän oli yrittänyt tuoda nämä seikat eli syytetyn ilmoituksen määräalasta esille jo esitutkinnassa. Hän oli velkaneuvonnassa myös suorittanut omaisuuden arvoa koskevia tiedusteluja.

Saadun selvityksen perusteella katson, että minulla ei ole aihetta epäillä, että B olisi todistajana kuultaessa tai esitutkinnassa menetellyt siten virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, että minulla olisi aihetta tutkia asiaa enemmän.

4

TOIMENPITEET

A:n esimies, hallintojohtaja antoi 29.6.2007 kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n 3 momentin nojalla velkaneuvoja A:lle irtisanomisuhkaisen varoituksen muun muassa tämän asian käsittelyn viipymisestä.

Tämän vuoksi tämä kantelu ei enää edellytä muita toimenpiteitä puoleltani kuin että saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsitykset velkaneuvoja A:n laiminlyönnistä käsitellä velkaneuvonta-asia ilman aiheetonta viivästystä sekä neuvonnan puutteellisuudesta hänen tietoonsa. Saatan käsitykseni myös Porvoon kaupungin ja hallintojohtajan tietoon.