

8.10.2018

EOAK/2783/2017

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja**

## **TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄMINEN**

### **1**

#### **ASIAN TAUSTA**

Havaitsin, että A:n seurakunnan internet-sivuilla esitetyn perusteella A:n kaupungissa talous- ja velkaneuvontaa hoitaa Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakunta (A:n seurakunta).

Uskonnon ja omantunnon vapaudesta säädetään perustuslain 11 §:ssä. Uskonnonvapautteen liittyy kiinteästi perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kieltö. Käytettävissäni olleiden tietojen perusteella talous- ja velkaneuvontaa tarvitsevan on A:n kaupungissa asioitava evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnan kanssa. Näin ollen myös evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuulumattoman olisi neuvontaa tarvitessaan asioitava seurakunnan kanssa.

Edeltä ilmenevän johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla asian omasta aloitteestani tutkittavaksi.

### **2**

#### **SELVITYS**

Pyysin - - - aluehallintovirastoa toimittamaan minulle asian tutkimiseksi tarvittavan A:n kaupungin ja A:n seurakunnan selvityksen sekä antamaan asiassa myös oman selvityksensä. Selvityspyynnössäni pyysin annettavassa selvityksessä kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, miten talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä A:n kaupungissa on arvioitava uskonnonvapauden ja julkisen vallan puolueettomuuden näkökulmasta. Lisäksi pyysin, että selvityksestä ilmenisi, miten talous- ja velkaneuvontapalvelut on seurakunnassa järjestetty (mukaan lukien, miten palveluista on saatavissa tietoa ja miten se, että palvelut hoitaa seurakunta, näkyy asiakkaalle).

- - - aluehallintovirasto toimitti pyytämäni selvityksen.

### **3**

#### **RATKAISU**

##### **3.1**

##### **Oikeusohjeita**

##### **3.1.1**

##### *Perustuslaki ja kansainväliset sopimukset*

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Vastaavanlainen syrjäntäkielto sisältyy useaan Suomea sitovaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen. Esimerkiksi YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP- sopimus) 26 artiklan nojalla kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjäntää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjäntä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskuntoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjäntää vastaan.

Uskonnon ja omantunnon vapautta koskevan perustuslain 11 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Säännöksen 2 momentin mukaan uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Myös uskonnon, omantunnon ja ajatuksen vapaus on kirjattu useaan Suomea velvoittavaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen kuten esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (18 artikla) ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen (9 artikla).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

#### *Yhdenvertaisuuslaki*

Yhdenvertaisuuslaki edellyttää viranomaisten edistävän yhdenvertaista kohtelua. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Säännöksen perusteluissa (HE 19/2014 vp, s. 61) todetun mukaan toiminnan yhdenvertaisuusarviointiin tulisi kohdistua mahdollisuuksien mukaan siihen, miten yhdenvertaisuusnäkökulma on otettu huomioon viranomaisen tehtäviin kuuluvien toimintojen järjestämisessä samoin kuin siihen, miten sen toiminta on tosiasiallisesti vaikuttanut syrjäntän vaarassa olevien ryhmien asemaan. Yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämisestä perusteluissa on todettu muun muassa, että edistämistoimet voivat olla luonteeltaan toimenpiteitä syrjäntän havaitsemiseksi tai ennaltaehkäisemiseksi.

#### *Laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000)*

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan talous- ja velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Säännöksen 2 momentin mukaan aluehallintovirasto vastaa siitä, että talous- ja velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa viraston toimialueella. Säännöksen 3 momentin mukaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä huolehtivat aluehallintovirasto ja kunnat siten kuin 3 §:ssä säädetään.

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan 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 velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Aluehallintovirasto ja kunnat voivat sopia, että kun-

ta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta. Säännöksen 2 momentin mukaan kunta voi huolehtia talous ja velkaneuvontapalveluista myös hankkimalla ne tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta. Säännöksen 3 momentin mukaan, jos kunta ei kuulu minkään 1 momentissa tarkoitettun sopimuksen piiriin, aluehallintoviraston on hankittava palvelut tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta.

Lain 3 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 37/2000 vp, s. 17) todetaan, että ostopalvelun tuottajana voisi olla yksityinen tai julkinen palvelun tuottaja. Julkisesta palveluntuottajasta mainitaan esimerkkinä valtion oikeusaputoimisto ja yksityisestä palveluntuottajasta asianajaja tai järjestö. Perustelujen mukaan ennen ostopalvelusopimuksen tekemistä lääninhallituksen (nykyisin aluehallintoviraston) olisi varmistuttava neuvontapalvelujen tuottajan ammattitaidosta ja sopivuudesta tehtävään.

#### *Laki talous- ja velkaneuvonnasta (813/2017)*

Vuoden 2019 alusta voimaan tulevassa laissa talous- ja velkaneuvonnasta talous- ja velkaneuvonnan yleinen ohjaus ja valvonta siirtyy oikeusministeriölle. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan talous- ja velkaneuvontaa järjestävät valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annettussa laissa tarkoitettut valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit. Säännöksen 3 momentin mukaan talous- ja velkaneuvonnan palveluja tuottavat oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä oikeusaputoimistot ja Ahvenanmaalla oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto, jolleivät oikeusapu- ja edunvalvontapiirit 5 §:n nojalla osta mainittuja palveluita.

Säännöksessä mainitun 5 §:n 1 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa talous- ja velkaneuvontapalveluita, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluita voidaan ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna talous- ja velkaneuvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista.

Säännöksen (5 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 102/2017 vp, s. 12) todetun mukaan ostopalveluja koskevat säännökset ovat pääosin samat kuin piirien hankkiessa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja. Perustelujen mukaan pykälä vastaa sisällöltään valtion oikeusapu- ja edunvalvontapalveluista annetun lain 4 pykälän 1–3 momentteja.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluita voidaan ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna oikeusavun tai edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista.

Säännöksen perusteluissa (HE 26/2016 vp, s. 17) todetun mukaan säännös puolestaan vastaa pääosin tuolloin voimassa ollutta holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (575/2008) 2 §:n 3 momenttia.

Viimeksi mainittua säännöstä (2 § 3 momentti, laissa 575/2008) koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 45/2008 vp, s. 12) todetun mukaan edunvalvontapalveluita voitaisiin ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista. Perustelujen mukaan yhteisöjä, joille edunvalvontapalveluiden tuottaminen soveltuisi, saattavat olla esimerkiksi kunnat ja kuntayhtymät sekä erilaiset hyväntekeväisyys- ja avustus-

järjestöt vammaistyön tai vanhustenhuollon alalla. Perusteluissa todetun mukaan palveluita voitaisiin ostaa myös esimerkiksi asianajotoimistoilta.

Jo aiemmin voimassa olleeseen lakiin holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämistä (443/1999) sisältyi säännös (3 § ”Yhteisöjen tuottamat edunvalvontapalvelut”) jonka mukaan edunvalvontapalvelujen tuottaminen saadaan antaa vain sellaiselle yhteisölle, jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista. Säännös sai lopullisen muotonsa eduskuntakäsittelyssä.

Säännöstä koskevissa hallituksen esityksen (HE 146/1998 vp, s. 77) yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että yhteisöitä, joille edunvalvontapalvelujen tuottaminen soveltuisi, saattaisivat olla esimerkiksi erilaiset hyväntekeväisyysjärjestöt ja avustusjärjestöt vammaistyön tai vanhustenhuollon alalta. Ja edelleen, että julkisia yhteisöjä, joille tehtävä niinkään saattaisi soveltua, voisivat olla muun ohella erilaiset uskonnolliset yhdyskunnat. Tehtävä soveltuisi myös oikeusturvapalveluja tuottaville yhteisöille. Perustelujen mukaan yhteisöjen osalta edellytetään kuitenkin, että yhteisöllä ei saa olla sellaisia muita tehtäviä, jotka vaarantavat edunvalvonnan puolueetonta ja asianmukaista hoitamista.

Lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveyslautakunta (StVL 13/1998 vp, s. 2) totesi, että edunvalvojan sopivuus edunvalvojaksi on tärkeä ja keskeinen asia sekä totesi edeltä ilmenevän hallituksen esityksessä esitetyn. Valiokunta esitti käsityksensä, että ”näissä suhteissa” tulee olla erityisen varovainen, ettei vakaumusta tai uskonnonvapautta loukata ja ettei edunvalvonnasta synny pyrkimystä käyttää syntyvää luottamusta epäasianmukaisesti esimerkiksi yhteisölle saatavana taloudellisena hyötynä. Edelleen lautakunta lausui, että vaikka edunvalvojan tehtävät liittyvät pääasiassa taloudelliseen valvontaan, on uskontoa ja vakaumusta koskevat kysymykset otettava huomioon riittävässä laajuudessa. Valiokunnan mukaan myös muilla järjestöillä, joiden toiminta perustuu tiettyyn ajatussuuntaan tai ideologiaan, saattaa olla pyrkimystä saada päämies omaksumaan kyseinen ajatussuunta, jolloin toimintaa on pidettävä epäasianmukaisena. Lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksessä mainitaan edunvalvontapalveluja tuottavina yhteisöinä nimenomaan julkiset uskonnolliset yhdyskunnat. Muun muassa näiden, mutta myös muiden vastaavien järjestöjen edunvalvontapalvelujen käyttö on valiokunnan mukaan edellä esitetyn perusteella ongelmallista. Maailmankatsomuksellisten järjestöjen hyväksyminen edunvalvontapalvelujen tuottajaksi voisi sen mukaan olla periaatteessakin perusteltavissa vain, jos vajaanlaisella on lisäksi side kyseiseen yhteisöön. Valiokunta ehdottikin, että mahdollisuus järjestöjen käyttämiseen edunvalvojana poistetaan.

Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 20/1998 vp, s. 8) lakivaliokunta lausui, että se pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämiä näkökohtia varteenotettavina. Lakivaliokunta katsoi kuitenkin, ettei järjestöjä voi kokonaan sulkea pois edunvalvontapalveluiden tuottamisesta, koska säännös silloin menettää pääosan sisällöstään. Lakivaliokunta ehdotti, että pykälään kirjoitetaan perusteet, joiden avulla maistraatin on harkittava tuottajayhteisön sopivuus. Tällaisia perusteita ovat yhteisön muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon mukaisesti suljetaan pois sellaiset yhteisöt, joiden toiminnassa uskonnollinen, yhteiskunnallinen tai muu aatteellinen vakaumus on siten keskeisessä asemassa, että toimintaan saattaa liittyä taloudellisia taka-ajatuksia ja pyrkimys saada päämies omaksumaan kyseinen ajatussuunta.

## Laillisuusvalvontakäytännöstä

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedtin päätöksessä 30.9.2009 (dnro 3403/2/2008) oli kysymys kutsuntatilaisuuksien järjestämisestä uskonnollisten yhteisöjen tiloissa. Apulaisoikeusasiamies ei pitänyt kutsuntatilaisuuksien järjestämistä seurakuntien ja muiden uskonnollisten yhteisöjen tiloissa uskonnonvapautta sinänsä loukkaavana, mikäli tilaisuuden järjestämisessä noudatetaan Pääesikunnan antamaa ohjeistusta eikä siihen muutoinkaan liity uskonnon harjoittamista siten, että kukaan tilaisuuteen osallistujista joutuisi vakaumuksensa vastaisesti osallistumaan uskonnon harjoittamiseen. Hänen mukaansa pelkästään läsnäoloa uskonnollisen yhdyskunnan omistamissa tiloissa ei vielä voitane pitää uskonnon harjoittamisena. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin totesi seuraavaa:

”...negatiivista uskonnonvapautta koskevalla säännöksellä on myös laajemmalle oikeusjärjestykseen ulottuva heijastusvaikutuksensa. Sillä voidaan yleisesti puoltaa esimerkiksi sellaisia järjestelyjä, joilla vältetään ihmisten pakottaminen heidän vakaumustaan loukkaaviin tehtäviin tai tilanteisiin (näin on todennut myös oikeusasiamies Lauri Lehtimaja 3.3.1999 antamassaan ratkaisussa 2009/4/96, joka koski uskonnollisten tilojen käyttämistä vaalihuoneina).

...

...kutsuntojen toimittamisessa käytettävän tilan soveltuvuutta harkittaessa tulisikin yhtenä näkökohtana ottaa huomioon myös huoneiston aatteellinen luonne ja käyttötarkoitus. Vaikka kutsuntatilaisuuteen käytetty tila ei olisikaan kirkkoon verrattava selvästi uskonnon harjoittamiseen tarkoitettu tila, myös muissa uskonnollisten yhteisöjen tiloissa on yleensä uskontoon liittyviä tunnusmerkkejä, joita tähän uskontoon kuulumaton saattaa pitää häiritsevinä. Mielestäni kansalaisten yleisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulisi olla pyrkimyksenä, että kutsuntatilaisuuksiin käytettävät tilat ovat aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja. On tärkeitä, että kaikkia yhteiskunnallisia tai uskonnollisia aatesuuntia edustaville kutsunanalaisille on yhtä helppoa saapua kutsuntatilaisuuteen.

Jo pelkästään tieto siitä, että kutsuntatilaisuus järjestetään seurakunnan tiloissa tai että tilaisuuteen sisältyy seurakunnan edustajan tervehdys, voi loukata jonkun henkilön vakaumusta. Kysymys on toki jossakin määrin henkilön subjektiivisesta kokemuksesta ja suhtautumisesta. Keskeistä tämän kaltaisten tilanteiden välttämistä koskevassa viranomaisen tekemässä arvioinnissa onkin se, miten keskeisesti uskonnollinen elementti on kutsuntojen toimittamisen yhteydessä esillä ja miten voimakkaasti se välittyy tilaisuuteen osallistujille. Tämä seikka tulisikin etukäteen ottaa huomioon arvioitaessa seurakunnan tilojen soveltuvuutta kutsuntojen järjestämiseen.

...

Korostan tässä yhteydessä kuitenkin sitä, että kutsunanalaisella tulee olla myös tosiasiallinen mahdollisuus päästä muussa kuin uskonnollisen yhteisön tiloissa järjestettävään kutsuntatilaisuuteen, jottei uskonnonvapauden toteutuminen tässä yhteydessä jää ainoastaan näennäiseksi. Toiseen kutsuntatilaisuuteen osallistumisen tosiasiallinen merkitys vaihtoehtona kuitenkin vähenee, jos se edellyttää pitkää matkustamista. Lisäksi vaihtoehto on mielestäni todellinen vain, jos kutsunanalaisia riittävästi etukäteen informoidaan siitä, että heillä on mahdollisuus käydä muuallakin kuin uskonnollisen yhteisön tiloissa järjestetyssä kutsuntatilaisuudessa.”

Ratkaisussa mainitussa oikeusasiamies Lauri Lehtimajan päätöksessä 3.3.1999 (dnro 2009/4/96) oli kysymys keskusvaalilautakunnan menettelystä äänestyspaikkojen valinnassa. Ratkaisussaan oikeusasiamies totesi, että pelkästään läsnäoloa uskonnollisen yhdyskunnan omistamissa tiloissa ei vielä voitane pitää uskonnon harjoittamisena. Näin ollen tällaisten tilojen käyttäminen kunnallisvaaleissa äänestyspaikkana ei hänen mielestään sellaisenaan loukannut silloisen hallitusmuodon 9 §:n 2 momenttia, ellei itse äänestystilaisuuteen liity leimallisesti uskonnon harjoittamiseen viittaavia elementtejä. Oikeusasiamies kuitenkin totesi, että negatiivista uskonnonvapautta koskevalla säännöksellä on myös laajemmalle oikeusjärjestykseen ulottuva heijastusvaikutuksensa ja että sillä voidaan yleisesti puoltaa esimerkiksi sellaisia

järjestelyjä, joilla vältetään ihmisten pakottaminen heidän vakaumustaan loukkaaviin tehtäviin tai tilanteisiin. Lisäksi oikeusasiamies totesi, että myös kansalaisten yleisen yhdenvertaisuuden ja julkisen vallan puolueettomuuden näkökulmasta pitäisi hänen mielestään olla pyrkimykseenä, että vaalihuoneistot ovat aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja. Ratkaisussa edelleen todetun mukaan on tärkeitä, että kaikkia yhteiskunnallisia tai uskonnollisia aatesuuntia edustaville äänioikeutetuille on yhtä helppoa saapua äänestyspaikalle.

Myös ratkaisussani 30.10.2013 (dnro 4607/4/12) oli kysymys menettelystä äänestyspaikkojen valinnasta. Ratkaisussa esitin, että mielestäni merkittävää painoarvoa ei tulisi antaa sille seikalle, mikä taho omistaa äänestystilan vaan pidin merkittävämpänä tilan sopivuutta arvioitaessa sen käyttötarkoitusta ja varustelua. Edelleen totesin, että vaalilain mukaan äänioikeutetuille lähetettävissä ilmoituskorteissa tulee ilmetä muun ohella äänestyspaikka vaalipäivänä ja sen osoite. Sitä, että ilmoituskortissa mainittaisiin sana seurakunta, en pitänyt perusoikeusjärjestelmän kannalta merkittävänä seikkana. Katsoin, että tällainen maininta jäi siinä määrin uskonnon ja omantunnonvapauden suojan reuna-alueelle tai kokonaan sen ulkopuolelle, ettei sitä ainakaan silloin, kun äänestystilan käytölle on olemassa muita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä, kuten esimerkiksi esteettömyys ja saavutettavuus, voida pitää negatiivisen uskonnon vapauden suojan vastaisena. Edelleen totesin, että kantelun tarkoittamissa tiloissa ei ollut näkyviä uskonnollisia symboleita ja että mikäli tällaisia olisikin, ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaan pelkkien passiivisten symbolien näkyvillä pitämiseen ei liity kristillisten käsitysten juurruttamistarkoitusta, minkä vuoksi ne eivät loukkaa uskonnollista tai aatteellista vakaumusta.

Ratkaisussani viittasin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) suuren jaoston tuomioon 18.3.2011 *Lautsi and others*, jossa arvioitiin luokahuoneisiin asetettua krusifiksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklaa täsmentävän 1. lisäpöytäkirjan 2 artiklan kannalta.

### 3.2

Selvityksen pääasiallinen sisältö

- - - *aluehallintoviraston selvitys*

B:n kaupunki irtisanoi - - - lääninhallituksen kanssa tekemänsä sopimuksen talous- ja velkaneuvontapalvelun järjestämisestä - - - maakunnan ja A:n alueen käsittävällä neuvonta-alueella. Sopimus päättyi 31.12.2008. Irtisanotun sopimuksen perusteella B:n kaupunki oli tehnyt alihankintasopimuksen muun muassa A:n kaupunkien kanssa. A:n kaupunki irtisanoi sopimuksensa päättymään 31.12.2008. - - - lääninhallitus päätti 27.12.2007 tehdyllä päätöksellään organisoida - - - maakunnan ja A:n alueen talous- ja velkaneuvonnan kokonaan uudelleen siten, että palvelut tuotetaan joko kuntavetoisesti tai yksityisen palveluntuottajan toimesta vuoden 2009 alusta lähtien.

- - - lääninhallitus järjesti A:n seudun talous- ja velkaneuvontapalvelujen hankinnasta tarjouskilpailun. Määräaikaan mennessä ei ollut toimitettu yhtään tarjousta. A:n seudun talous- ja velkaneuvontapalvelujen hankinnassa siirryttiin tarjouskilpailun epäonnistumisen vuoksi suoraan hankintaan. Lääninhallituksen edustajat kävivät A:n seurakunnan kanssa neuvotteluja suunnitelmasta, jonka mukaan seurakunta voisi toimia palvelujen järjestäjänä. Neuvottelujen tuloksena laadittiin toimeksiantosopimus, jossa A:n seurakunta toimi toimeksisaajana ja - - - lääninhallitus toimeksiantajana. Sopimuksen mukaan A:n seurakunta sitoutui tuottamaan talous- ja velkaneuvontapalvelut niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti 1.1.2009 alkaen alueella, joka käsittää A:n kaupungin sekä C:n, D:n ja E:n kunnat.

Talous- ja velkaneuvontapalvelua tarvitsevia ei ole sidottu hakemaan palvelua oman alueensa neuvontapistestä. Asiakas voi vapaasti hakea neuvontapalvelua haluamaltaan neuvonta-alueelta. Koska Itä-Suomessa on yhden neuvojan neuvonta-alueita, joudutaan loma-aikoina kiireellisiä tapauksia joka tapauksessa ohjaamaan toiselle neuvonta-alueelle. Asiakas voi myös kokea kiusallisena taloudellisen tilanteensa käsittelyn ja sen vuoksi hakea mieluummin apua oman asuinalueensa ulkopuolelta. Tämä mahdollisuus on siis olemassa.

Talous- ja velkaneuvonnan toimitilat ovat seurakunnan virastotalon toisessa kerroksessa. Neuvontaan tulevat asiakkaat asioivat tavallisissa toimistotiloissa, joissa ei ole uskonnollisia symboleja. Talous- ja velkaneuvojina ovat toimineet F ja G. F tuli tehtävään A:n kaupungilta, missä hän toimi niin ikään talous- ja velkaneuvojana. G palkattiin aluehallintoviraston myöntämällä lisärahoituksella avustavaksi talous- ja velkaneuvojaksi ja hän toimi F:n opintovapaan sijaisena talous- ja velkaneuvojana. F ja G tekevät pelkästään talous- ja velkaneuvontaa eivätkä osallistu seurakunnan varsinaisiin tehtäviin millään tavalla.

Aluehallintovirastoon ei ole tullut asiakkailta yhteydenottoja, joissa nämä olisivat kokeneet uskonnonvapautensa vaarantuneen tai kyseenalaistaisivat julkisen vallan puolueettomuuden. Aluehallintoviraston vuosittaisissa tapaamisissa, johon aluehallintovirasto kutsuu toimialueensa neuvojat, ei ole A:n neuvonta-alueen osalta noussut esiin muuta ongelmaa kuin neuvontapalvelun ruuhkautuminen suuren kysynnän ja vähäisten resurssien takia.

#### *A:n seurakunta*

Talous- ja velkaneuvoja on toiminut työsopimussuhteessa seurakunnan palkkalistoilla ja hänen toimitilansa ovat sijainneet koko toiminta-ajan seurakunnan virastotalon toisessa kerroksessa. Vuonna 2010 on lisämäärärahalla ollut palkattuna toinen velkaneuvoja. Tilapäisiä toimistotyöntekijöitä on joinakin vuosina palkattu velkaneuvojan apulaiseksi erikseen osoitetun määrärahan puitteissa.

Uskonnonvapauden ja julkisen vallan puolueettomuuden näkökulmasta selvityksessä todetaan, että asiakkailta ei ole kysytty eikä tarkistettu heidän kuulumistaan tai kuulumattomuuttaan johonkin seurakuntaan, vaan kaikkia on palveltu tasapuolisesti, myöskin riippumatta heidän asuinkunnastaan.

Palvelusta tiedotetaan A:n seurakunnan omien internet-sivujen lisäksi ainakin E:n ja D:n kuntien, H:n kuntayhtymän sekä Kilpailu- ja Kuluttajaviraston sivuilla.

Seurakunnan toimiminen taustajärjestönä näkyy asiakkaalle siten, että asiakaspalvelu tapahtuu seurakunnan tiloissa ja velkaneuvojan sähköpostiosoitteen tarkennusosa on evl.fi.

#### *A:n kaupungin selvitys*

A:n kaupunki ei ole - - - lääninhallituksen ja A:n seurakunnan välisen talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä koskevan ostopalvelusopimuksen osapuoli. A:n kaupungin tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden mukaan talous- ja velkaneuvonta olisi ristiriidassa uskonnonvapauden ja julkisen vallan puolueettomuuden kanssa.

### 3.3

#### Arviointi

A:n seurakunta on silloisen - - - lääninhallituksen ja seurakunnan välillä tehdyn ostopalvelusopimuksen perusteella vastannut A:n seudun talous- ja velkaneuvonnasta vuoden 2009 alusta

lukien. Kysymys on ollut talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 §:n 3 momentin tarkoittamasta tilanteesta, jossa lääninhallituksen on tullut hankkia palvelut tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta.

Totean, että säännöksen esitöissä seurakuntaa tai muuta uskonnollista yhdyskuntaa ei mainita esimerkkinä tällaisesta palvelun tuottajasta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi velkaneuvonnasta (HE 37/2000 vp) tosin todettiin, että tuolloin myös seurakunnat antoivat velkaneuvontaa. Esityksessä todettiin (s. 6-7) velkaneuvonnan tuolloisesta järjestämisestä – jolloin järjestäminen oli vapaaehtoista – , että velkaneuvontaa annetaan eniten kuntien organisoimissa velkaneuvontayksiköissä ja jossain määrin valtion oikeusaputoimistoissa sekä että eräissä kunnissa velkaneuvonta on järjestetty kuluttajaneuvonnan tai sosiaalitoimen yhteyteen. Edelleen esityksessä todettiin, että myös useat seurakunnat ja eräät järjestöt antavat velkaneuvontaa.

Perustuslain 6 § sisältää uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kiellon, josta seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia.

Perustuslain 11 §:n 1 momentin viimeinen virke "kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen" täsmentää eräitä ns. negatiivisen uskonnonvapauden ulottuvuuksia, ja se merkitsee perusoikeusudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 55) mukaan, että ketään ei voida velvoittaa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp., s 79) mukaan perustuslain 11 § vastaa voimassa olleen hallitusmuodon 9 §:ää.

Muun muassa edeltä ilmenevissä laillisuusvalvontaratkaisuisissa on katsottu, ettei pelkästään läsnäoloa uskonnollisen yhdyskunnan omistamisessa tiloissa voine pitää uskonnon harjoittamisena. Negatiivista uskonnonvapautta koskevalla säännöksellä on kuitenkin katsottu olevan myös laajemmalle oikeusjärjestykseen ulottuva heijastusvaikutuksensa. Sillä on katsottu voivan yleisesti puoltaa esimerkiksi sellaisia järjestelyjä, joilla vältetään ihmisten pakottaminen heidän vakaumustaan loukkaaviin tehtäviin tai tilanteisiin. Kansalaisten yleisen yhdenvertaisuuden ja julkisen vallan puolueettomuuden näkökulmasta pyrkimyksenä on pidetty sitä, että tilat ovat aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja. Tärkeänä on myös pidetty sitä, että kaikkia yhteiskunnallisia tai uskonnollisia aatesuuntia edustaville henkilöille on yhtä helppoa saapua äänestyspaikalle tai kutsuntatilaisuuteen, mistä edellä mainitussa ratkaisuisissa on ollut kysymys.

Pelkästään sitä, että talous- ja velkaneuvonta järjestetään seurakunnan tiloissa, ei mielestäni voi sellaisenaan pitää uskonnonvapautta loukkaavana. Nyt kysymys on kuitenkin siitä, että kysymyksessä olevalla alueella talous- ja velkaneuvontapalvelujen tarjoajana on seurakunta.

Arvioitaessa, mikä taho on talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottajana tehtävien hoitamiseen sopiva, yhtenä näkökohtana tulee ottaa huomioon, ettei kenenkään vakaumusta tai uskonnonvapautta loukata ja ettei ratkaisu johda yhdenvertaisuuden näkökulmasta arvoittelulle alttiiseen lopputulokseen. On tärkeää, että kaikkia yhteiskunnallisia tai uskonnollisia aatesuuntia edustaville on yhtä helppoa kääntyä lakisääteisenä palveluna olevan talous- ja velkaneuvonnan puoleen.

Nähdäkseni jo pelkästään se, että talous- ja velkaneuvonnasta vastaa seurakunta, saattaa olla esteenä sille, että henkilö kääntyy talous- ja velkaneuvonnan puoleen. Talous- ja velkaneuvonnan puoleen kääntynytkin voi kokea tilanteen kiusalliseksi tai epämiellyttäväksi, mikäli hän edustaa erilaista uskonnollista tai yhteiskunnallista ajatussuuntaa kuin palvelua antava seura-



kunta. Evankelis-luterilaisen seurakunnan puoleen kääntyminen – siinäkin tilanteessa, ettei talous- ja velkaneuvontaan liity mitään uskonnollisia elementtejä – voi esimerkiksi olla henkilön vakaumuksen vastaista tai vaikeuttaa luottamuksen syntymistä.

Paitsi uskonnonvapauden ja kansalaisten yleisen yhdenvertaisuuden myös julkisen vallan puolueettomuuden näkökulmasta arvioituna sopiva palvelun tuottaja talous- ja velkaneuvonnassa on mielestäni aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraali. Seurakunnan toimiminen tällaisena palvelun tuottajana voi näissä suhteissa muodostua ongelmalliseksi. Tilanteen ongelmallisuutta ei poista se, että selvityksen antajien tietoon ei ole tullut seikkoja, että talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen olisi vaarantanut uskonnonvapautta tai julkisen vallan puolueettomuutta.

Saamassani selvityksessä on esitetty, että talous- ja velkaneuvontapalveluja tarvitseva ei ole sidottu oman alueensa neuvontapisteeseen, vaan hänellä on mahdollisuus hakea palveluja haluamaltaan neuvonta-alueelta.

Käsitykseni mukaan tämä, ei yleisemmällä tasolla ratkaise edellä esitettyjä ongelmakohtia.

#### **4 TOIMENPITEET**

Asiassa ei ole ilmennyt lainvastaista menettelyä. Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta katson kuitenkin perustelluksi saattaa edellä esittämäni huomiot - - - aluehallintoviraston tietoon.

Lisäksi lähetän jäljennöksen tästä ratkaisustani tiedoksi oikeusministeriölle, jolle talous- ja velkaneuvonnan yleinen ohjaus ja valvonta siirtyy vuoden 2019 alusta lukien.