

LAKIALOITE 167/2002 vp

Laki talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 ja 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoitteessa esitetään, että talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa kunnan ja lääninhallituksen järjestämää talous- ja velkaneuvontaa voivat antaa myös sellaiset yksityiset ammatilliset kelpoisuusvaatimukset täyttävät talous- ja velkaneuvojat, joilla ei ole voimassa olevaa talous- ja velkaneuvontapalveluiden tuottamista koskevaa sopimusta minkään kunnan eikä lääninhallituksen kanssa. Velallisen oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana velkajärjestelyyn liittyvässä asiassa koskevaa lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös yksityistä,

ammattilliset kelpoisuusvaatimukset täyttävää talous- ja velkaneuvojaa.

Ehdotetun muutoksen mukaan lääninhallitus voisi tehdä sopimuksen talous- ja velkaneuvontapalveluiden tuottamisesta joko kunnan taikka yksityisen talous- ja velkaneuvontapalveluiden tuottajan kanssa, joten kunta ei olisikaan enää ensisijainen talous- ja velkaneuvontapalvelun tuottaja, jos paremman ammattitaidon omaava yksityistä talous- ja velkaneuvontaa olisi tarjolla.

PERUSTELUT

1 Yleistä

Talous- ja velkaneuvonnasta annettu laki (713/2000), jäljempänä talous- ja velkaneuvontalaki, on ollut voimassa vuoden 2000 syyskuusta lähtien. Laki koskee vain ns. kunnallisia talous- ja velkaneuvojia, jotka ovat työsuhteessa kuntaan, tai joilla on sopimus talous- ja velkaneuvontapalveluiden tuottamisesta joko kunnan tai lääninhallituksen kanssa. Kyseinen laki ei koske yksityisiä talous- ja velkaneuvojia eikä missään muussakaan laissa ole turvattu yksityisten talous- ja velkaneuvojien oikeuksia toimia tasavertaisina kunnallisen talous- ja velkaneu-

vonnan rinnalla. Lakia on muutettu vain yhden kerran (272/2002), jolloin lakiin lisättiin 6 a §. Kyseisellä muutoksella heikennettiin niiden yksityisten talous- ja velkaneuvojien asemaa, jotka olivat toimineet ilman sopimuksia kuntien ja lääninhallitusten kanssa.

Talous- ja velkaneuvonnan valinnanvapauden ja -oikeuden puuttumisesta kärsii tietysti eniten kohderyhmä, eli ylivelkaantuneet, joilta puuttuu oikeus voimassa olevan lainsäädännön mukaan valita talous- ja velkaneuvojansa. Ylivelkaantuneet joutuvat hakemaan avun taloudelliseen ahdinkoonsa kunnan talous- ja velkaneu-

vonnasta, vaikka hyvin monet haluaisivatkin asioida mieluummin yksityisessä neuvonnassa. Useille ylivelkaantuneille valintakysymys liittyy palvelun laatuun ja siihen, että he voivat vaa- tia ja odottaa yksityiseltä neuvojalta inhimil- lisempää suhtautumista asiakkaaseen. Yksityisel- tä neuvojalta edellytetään myös laajempaa asiantuntemusta ja sitä, että neuvoja hoitaa asiakkaansa asian kokonaisuutena. Yksityisen neuvojan on usein oltava tarvittaessa valmis aut- tamaan asiakastaan mm. hankkimalla asiakirjo- ja tai muita selvityksiä hänen puolestaan, mikäli asiakas ei kykene niitä joko osin tai kokonaan itse hankkimaan psyykkisten tai fyysisten estei- den vuoksi.

Yksityiset talous- ja velkaneuvojat ovat toi- mineet ylivelkaantuneiden avustajina yksityis- henkilön velkajärjestelylain voimaantulosta lähtien laatien velkajärjestelyhakemuksia, mak- suohjelmaehdotuksia, maksuohjelman muutos- hakemuksia ja -ehdotuksia sekä tehden vapaaeh- toisia velkajärjestelyitä velallisten avustajina. Yksityiset talous- ja velkaneuvojat toimivat vel- lallisten avustajina koko velkajärjestelyproses- sin ajan ja pyrkivät näin turvaamaan ylivelkaan- tuneille velkajärjestelyn onnistumisen alusta lähtien aina sen loppuun saakka. Ylivelkaantu- neiden avustamiseen kuuluu hyvin tärkeänä osa- na heidän henkisen hätänsä ymmärtäminen ja asiakkaan psyykkinen tukeminen. Taloudellises- sa ahdingossa pitkään eläneet, loppuun palaneet ihmiset eivät jaksakaan yleensä lähteä järjestele- mään taloudellisia asioitaan ja velkojaan, mikäli he eivät koe saavansa tarvitsemaansa tukea juuri talous- ja velkaneuvojalta.

Maksuttoman oikeudenkäyntiavustajan mää- räyksiä velkajärjestelyasioissa on annettu vuon- na 2001 oikeusministeriön tilastojen mukaan noin 700 asiassa, mihin lukuun sisältyvät yksi- tyisten lakimiesten ja muiden oikeudenkäynti- asiamiesten tai -avustajien määräykset. Merkil- le pantavaa tuossa määrässä on se, että erään pohjoissuomalaisen yksityisen talous- ja velka- neuvontapalveluja tuottavan yrityksen osuus on yli 10 %, mikä osoittaa sen, että yksityiselle tal- lous- ja velkaneuvonnalle on kysyntää ja todel- lista tarvetta. Kyseisessä yrityksessä työskente-

levät talous- ja velkaneuvojat (2) eivät kumpi- kaan ole suorittaneet oikeustieteen tutkintoa, mutta he ovat hankkineet ammattitaitonsa ja ko- kemuksensa noin kymmenen vuoden aikana käy- tännön työssä, eri koulutuksissa ja aiemmin kun- nallisessa velkaneuvonnassa työskennellessään.

Maantieteellisistä välimatkoista johtuen eri puolilla Suomea ja erityisesti Pohjois-Suomessa velkaneuvonnan saatavuus vaihtelee suuresti myös kunnittain. Yksityiset velkaneuvojat avus- tavat yli kuntarajojen, mikä turvaa useissa ta- pauksissa ylivelkaantuneille avun saamisen. Joskus tuon avun saaminen yksityiseltä velka- neuvojalta on osoittautunut ja jäänyt viimeisek- si mahdollisuudeksi päästä velkajärjestelylain piiriin ja saada taloudellinen tilanne tasapai- noon. Yksityisen talous- ja velkaneuvojan tulisi avustaa velallista niissäkin asioissa, joissa kunta tai kaupunki on velkojana ja joissa kunnallisen talous- ja velkaneuvojan voidaan asemansa no- jalla katsoa toimivan jopa velkojan edustajana. Talous- ja velkaneuvojen jääviyskysymykset edellisen kaltaisissa tapauksissa ovat jääneet ko- konaan ottamatta huomioon talous- ja velkaneu- vontalaisissa.

2 Kunnan ja lääninhallituksen järjestämä talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnalle on annettu ensisi- jainen oikeus tehdä lääninhallituksen kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoi- tettu sopimus, jossa se sitoutuu huolehtimaan ta- lous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämises- tä kunnassa asuville henkilöille.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan kunta voi huolehtia talous- ja velkaneuvontapalveluista myös hank- kimalla ne tehtävien hoitamiseen sopivalta pal- velun tuottajalta. Näin asiat on järjestettykin joissakin niissä maamme kunnissa, joissa esi- merkiksi päätoimisen talous- ja velkaneuvojan palkkaamiseen ei ole kunnan väkiluku huo- mioon ottaen realistisia mahdollisuuksia.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan, jos kunta ei kuulu minkään 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen

piiriin, lääninhallituksen on hankittava palvelut tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta. Tämän lainkohdan nojalla lääninhallituksen voidaan katsoa olevan viimesijaisesti ja lopullisessa vastuussa kuntien talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä, joten lainkohtien muuttaminen siten, että lääninhallitus voisi käyttää oikeuksiaan myös ensisijaisesti järjestää talous- ja velkaneuvontapalvelut, on vähintäänkin oikeutettua ja kohtuullista erityisesti siinä tapauksessa, että muutos koituu kohderyhmän eli ylivelkaantuneiden hyväksi.

Kunnille annettu ensisijainen oikeus palvelun järjestämisestä on joskus ristiriidassa ylivelkaantuneiden edun kanssa. Tämä epäkohta tuli selvästi esille käytännössä loppuvuodesta 2002, kun maassamme vuosina 2002—2004 toteutettavan Velkasovinto-ohjelman talous- ja velkaneuvonnan lisäresursseiksi palkattiin uusia talous- ja velkaneuvoja, joista suurella osalla ei ole minkäänlaista kokemusta eikä asiantuntemusta velkajärjestelyasioiden hoitamisesta. Noihin tehtäviin olisi ollut käytettävissä asiantuntevia, jo pitkään alalla toimineita yksityisiä talous- ja velkaneuvoja, joiden kanssa lääninhallitukset eivät kuitenkaan tehneet sopimuksia, koska kunnat halusivat käyttää lain suomaa ensisijaista oikeuttaan ja hoitaa asian omana toimintonaan sekä saada talous- ja velkaneuvontayksiköilleen ulkoista näytävyyttä lisäämällä talous- ja velkaneuvontayksikön henkilöstöä.

Kyseenalaiseksi edellä kerrotun uuden henkilöstön palkkaamisen tekee sekin seikka, että Velkasovinto-ohjelman kohderyhmään kuuluvat vuosina 1990—1994 ongelmaluottojen myötä ylivelkaantuneet, jotka ovat suurelta osin entisiä yrittäjiä, joiden asiat ovat vaikeimpia velkajärjestelyasioita ja joista osalta velkajärjestely on jo kerran hylätty. On ilmeisen selvää, että tällaisten asioiden hoitamiseen olisi tarvittu erityisosaamista ja pitkää kokemusta velkajärjestelyasioiden hoitamisesta, velkajärjestelylain tuntemusta ja soveltamiskykyä.

Yksityisten talous- ja velkaneuvontapalveluiden saattaminen tasavertaisiksi kuntien omana toimenaan järjestämän palvelun kanssa on perusteltua edellä ilmenevä huomioon ottaen. Yk-

sityisten talous- ja velkaneuvontapalveluiden saattaminen lain piiriin ja niiden käyttöönotto lääneissä ja kunnissa tulee parantamaan ylivelkaantuneiden asemaa ja oikeusturvaa. Yksityisen palvelun tulee kuitenkin aina täyttää kelpoisuusvaatimukset, joiden tulee olla samat kuin voimassa olevan lain 6 §:ssä.

3 Yksityisen talous- ja velkaneuvojan kelpoisuus ja oikeudenkäyntiasiamiehenä toimiminen

Vaikka yksityisten talous- ja velkaneuvojen työsuorituksista ei olekaan käytettävissä virallisia tilastoja, voidaan kuitenkin todeta, että heidän työpanoksensa on ollut ja tulee olemaan jatkossakin ylivelkaantumisongelman hoidon kannalta katsoen hyvin merkittävää. Osa näistä yksityisistä talous- ja velkaneuvojista on toiminut ylivelkaantuneiden hyväksi jo ennen yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) voimaantuloa. Jotkut heistä ovat itsekin kokeneet taloudellisia menetyksiä, yritystoiminnan päättymisen, kahden asunnon loukkuun joutumisen, työttömäksi jäämisen tai muun ylityö- ja velkajärjestelyä aiheuttaman tulojen romahtamisen, minkä seurauksena on ollut maksukyvyttömyys ja ylivelkaantuminen.

Yksityiset talous- ja velkaneuvojat, joilla ei ole sopimuksia kuntien eikä lääninhallitusten kanssa, joutuvat pääsääntöisesti itse kouluttautumaan ja pitämään yllä ammattitaitoaan omin varoin, mikä on toisaalta kunnia-asia, mutta ennen kaikkea velallisten etu. Vuosia yksityisenä talous- ja velkaneuvojana toimineen henkilön ammatillisen kelpoisuuden voidaan perustellusti väittää täyttävän talous- ja velkaneuvontalain 6 §:ssä tarkoitetun talous- ja velkaneuvontapalvelua antavan henkilön taidon ja kokemuksen, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Yksityisillä talous- ja velkaneuvojilla, päinvastoin kuin kunnallisen sektorin neuvoijilla, ei ole taustatukena suurta kuntaorganisaatiota, joten heidän kilpailuvaltiikseen jää ammattitaito sekä mahdollinen asiakkaiden keskinäinen toisilleen antama palaute neuvoijasta.

Yksityisen talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden, jotka eivät ole eri syistä saaneet palve-

lua kunnallisesta talous- ja velkaneuvonnasta ja jotka ovat sittemmin hakeutuneet yksityisen neuvontapalvelun asiakkaiksi, on voitu havaita jopa tehneen kanteluita saamastaan huonosta kohtelusta taikka virheellisistä neuvoista.

Kunnallinen talous- ja velkaneuvoja saa lain nojalla toimia velkajärjestelyyn liittyvässä asiassa velallisen oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana. Tämä oikeus on lisätty lailla (272/2002) talous- ja velkaneuvontalain 6 a §:ään, joka on tullut voimaan 1.6.2002. Yksityisen talous- ja velkaneuvojan, joka ei ole suorittanut oikeustieteen tutkintoa, oikeutta toimia velallisen oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana on ainakin käytännössä rajoitettu. Yksityisten velkaneuvojen tilanne on velallisten asema ja palvelun tuottajan omakin asema huomioon ottaen käsittämätön ja ristiriitainen, koska voidaan osoittaa, että kunnalliset talous- ja velkaneuvojat eivät pääsääntöisesti ole avustaneet ennen lainmuutosta eivätkä lainmuutoksen jälkeenkään velallisia ainakaan niissä velkajärjestelyasioissa, jotka ovat riitaisia ja/tai jotka käsitellään istunnossa.

Sitä vastoin voidaan osoittaa, että jotkut yksityiset talous- ja velkaneuvojat, jotka eivät ole suorittaneet oikeustieteen tutkintoa, ovat toimineet velallisten avustajina ja oikeudenkäyntiasiamiehinä riitaisissakin asioissa ja usein myös istuntokäsittelyssä hyvällä menestyksellä, koska he ovat paneutuneet asiakkaansa asiaan alus-

ta lähtien. Lakimies, joka tulee mukaan vasta istuntokäsittelyyn oikeudenkäyntiasiamieheksi, ei ole useinkaan selvillä velallisen asiakokonaisuudesta samalla tavalla kuin velallisen kanssa asiassa alusta lähtien mukana toiminut yksityinen avustaja. Lakimuutoksella kuitenkin voitaisiin turvata velallisen etu, jos myös yksityisille talous- ja velkaneuvojille säädettäisiin lailla oikeus toimia velkajärjestelyvelallisen oikeudenkäyntiasiamiehenä mukaan lukien myös riitaiset asiat.

Lainsäädäntöön, joka rajoittaa ammatilliset kelpoisuusvaatimukset täyttävän yksityisen talous- ja velkaneuvojan oikeutta toimia velallisten oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana velkajärjestelyyn liittyvässä asiassa, on pikaisesti saatava muutos. Lakimuutoksella yksityinen talous- ja velkaneuvoja, jonka voidaan katsoa täyttävän talous- ja velkaneuvojan ammatilliset kelpoisuusvaatimukset, on asetettava samanarvoiseen asemaan ns. kunnallisen talous- ja velkaneuvojan kanssa. Muussa tapauksessa lainsäädännön voidaan katsoa syrjivän muutoin samat ammatilliset kelpoisuusehdot täyttäviä yksityisiä talous- ja velkaneuvoja sekä estävän heidän ammatin- taikka elinkeinonharjoittamistaan.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 ja 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan talous- ja velkaneuvonnasta 4 päivänä elokuuta 2000 annetun lain (713/2000) 3 §:n 1 momentti sekä
lisätään 6 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 272/2002, uusi 2 momentti seuraavasti:

3 §

Kunnan ja lääninhallituksen järjestämä talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvontapalvelu järjestetään siten, että lääninhallitus tekee joko kunnan kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen taikka yksityisen talous- ja velkaneuvontapalvelun tuottajan kanssa sopimuksen, jossa lääninhallituksen kanssa sopimuksen tehnyt sopijapuoli eli kunta tai yksityinen palvelun tuottaja sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämiseen kunnassa asuville henkilöille. Lääninhallitus ja sopijapuoli voivat sopia, että sopijapuoli huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta. Lääninhallituksen on selvitettävä ennen sopimuksen tekoa, että sopijapuoli kykenee tuottamaan talous- ja velkaneuvontapalvelut taroituksenmukaisesti ja että sopijapuoli omaa

myös riittävän ja monipuolisen ammattitaidon, kokemuksen ja asiantuntemuksen, jolla voidaan turvata tämän lain 1 §:ssä tarkoitetut talous- ja velkaneuvontapalvelut sekä niiden riittävä saatavuus.

6 a §

Oikeudenkäyntiasiamiehenä toimiminen

Oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana velkajärjestelyyn liittyvässä asiassa saa toimia yksityinen tai kunnallinen 6 §:ssä tarkoitetut kelpoisuusvaatimukset täyttävä talous- ja velkaneuvoja, joka täyttää oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 4 momentin mukaiset kelpoisuusvaatimukset.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 2003.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2002

Lauri Oinonen /kesk
Petri Neittaanmäki /kesk
Seppo Lahtela /kesk