

Lausunto

19.06.2017

Asia: TEM/1033/03.01.01/2017

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi talous- ja velkaneuvonnasta

Kysymykset

Onko esitysluonnos mielestänne hyväksyttävissä?

Kyllä, tietyin muutoksin

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen ja tuottaminen 2 §Kommenttinne tästä pykälästä

Tavoitteet

Tuomariliitto pitää kannatettavana esitysluonnoksen tavoitetta siitä, että talous- ja velkaneuvonnan palveluja tarjotaan yhtenäisesti ja monikanavaisesti eri puolilla maata. Tuomioistuinten näkökulma talous- ja velkaneuvontaan perustuu lähinnä velkajärjestelyasioiden käsittelyyn. Tästä näkökulmasta talous- ja velkaneuvonnan taso vaikuttaa vaihtelevalta, joskin pääosin hyvältä. Talous- ja velkaneuvontapalvelujen saatavuuden ja tason yhtenäistäminen on joka tapauksessa hyväksyttävä ja perusteltu tavoite.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää valtiolta riittävää taloudellista panostusta. Tämä ei jäljempänä esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia käsiteltäessä lausutulla tavalla näytä olevan toteutumassa.

Suhde maakuntauudistukseen

Esitysluonnos liittyy maakuntauudistukseen, jonka yhteydessä talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä osin vastuussa olevia aluehallintovirastoja ollaan lakkauttamassa. Esitysluonnoksessa talous- ja velkaneuvonnan järjestämisen suhdetta maakuntauudistukseen on käsitelty vain tästä

näkökulmasta. Sitä vastoin siinä ei ole otettu vaihtoehtona käsiteltäväksi talous- ja velkaneuvonnan järjestämisvastuun osoittamista maakunnille. Vaikkakin osassa talous- ja velkaneuvonnan tehtävistä on selvästi kysymys neuvonnan asiakkaiden oikeusturvasta, josta huolehtiminen kuuluu valtiolle, osa niistä, erityisesti tietojen ja neuvojen antaminen yksityishenkilöille talouden ja velkojen hoidosta sekä heidän avustamisensa taloudenpidon suunnittelussa, on luonteeltaan lähinnä velkaongelmia ehkäiseviä. Talous- ja velkaneuvonnalla on lisäksi tavoitteidensa tasolla liittymiä sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, jotka maakuntalakiluonnoksen mukaan kuuluisivat maakuntien tehtäviin. Nyt esitysluonnoksen perusteluista ei ilmene, onko sitä valmisteltaessa ylipäänsä pohdittu mahdollisuutta talous- ja velkaneuvonnan järjestämisvastuun osoittamisesta maakunnille. Tuomariliiton käsityksen mukaan esitysluonnoksen perusteluissa olisi ollut aiheellista tuoda esiin, onko tätä vaihtoehtoa pohdittu ja mistä syistä sen sijasta on päädytty ehdottamaan esitysluonnoksen mukaista järjestelyä.

Ehdotetut järjestelyt

Edellä lausutusta huolimatta Tuomariliiton käsityksen mukaan oikeusministeriö on luonteva taho vastaamaan neuvonnan yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta, kun talous- ja velkaneuvonnassa on olennaisilta osiltaan kysymys oikeusturvan toteuttamiseen tähtäävästä toiminnasta. Niin ikään on perusteltua uskoa neuvonnan järjestämisestä huolehtiminen valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtäväksi.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukainen järjestely, jonka mukaan oikeusaputoimistot tuottaisivat oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä talous- ja velkaneuvonnan palveluja, ei ole kuitenkaan ongelmaton. Järjestely mahdollistaisi tosin sen, että talous- ja velkaneuvojat voisivat saada työssään tukea julkisilta oikeusavustajilta sekä että talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden velka-asioissaan mahdollisesti tarvitsema lakimiesapu olisi joustavasti saatavissa. Järjestelystä voi kuitenkin aiheutua merkittäviä esteellisyysongelmia, kuten edunvalvontapalvelujen kohdalla tapahtui niiden tultua siirretyksi oikeusaputoimistojen järjestettäväksi vuoden 2009 alusta lukien. Esteellisyystilanteiden vähentämiseksi oikeusaputoiminta ja edunvalvontapalvelut eriytettiin sittemmin toisistaan erillisiin oikeusaputoimistoihin ja edunvalvontatoimistoihin 1.10.2016 voimaan tulleen uudistuksen (laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, 477/2016) yhteydessä.

Tuomariliitto epäilee, että käytännössä talous- ja velkaneuvontapalvelut jouduttaisiin muun muassa esteellisyysongelmien välttämiseksi paljolti hankkimaan ehdotetun 5 §:n mukaisina ostopalveluina nykyisiltä palvelun tuottajilta eli pääsääntöisesti kunnilta. Tällöin ehdotettu 2 §:n 3 momentin säännös talous- ja velkaneuvonnan palvelujen tuottamisen kuulumisesta oikeusaputoimistoille voisi jopa jäädä pääsäännön asemesta tosiasiallisesti ilmaukseksi poikkeuksellisesti noudatettavasta menettelystä. Toisaalta viime kädessä joku valtion viranomainen lienee joka tapauksessa osoitettava velvolliseksi tuottamaan asianomaisia palveluja sitä – ehkä teoreettista – tilannetta silmällä pitäen, että ehdotetun 5 §:n mukaista sopimusta palvelujen tuottamisesta ei ole lainkaan mahdollista saada

aikaan. Tuomariliiton käsityksen mukaan ei ole estettä sille, että tämä viranomaislainen olisi oikeusaputoimisto, kunhan järjestelyyn liittyvät esteellisyysongelmat ratkaistaan asianmukaisesti.

Ostopalvelut 5 ja 6 §Kommenttinne näistä pykälistä

Ehdotettu 5 § vastaa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 4 §:n 1 – 3 momentin säännöksiä. Tuomariliitolla ei ole huomauttamista säännökseen nähden.

Tuomariliitolla ei ole sinänsä huomauttamista myöskään ehdotetun 6 §:n sisältöön nähden. Tuomariliitto kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Perusteltuna voidaan pitää ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaista rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten ulottamista myös talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä palvelun tuottamista ostopalveluna koskevan sopimuksen nojalla hoitaviin henkilöihin. Tuomariliitto toteaa kuitenkin, että nykyisin voimassa olevassa talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa tällaista säännöstä ei ole, minkä vuoksi rikosoikeudellinen virkavastuu ei tällä hetkellä kata kaikkia näitä tehtäviä hoitavia henkilöitä. Rikosoikeudellisen virkavastuun piirin laajentamista nykyisestä ei ole esitysluonnoksessa perusteltu millään tavoin. Ehdotetun säännöksen perusteluja on tältä osin täydennettävä. Tuomariliitto huomauttaa lisäksi, että 3 momenttia koskevassa lyhyessä perustelussa olevassa säännösviittauksessa on momenttivirhe.

Kaiken kaikkiaan ehdotetun 6 §:n otsikko ”Palvelun tuottajan velvollisuudet” ei vastaa hyvin ehdotetun pykälän sisältöä. Ehdotetun 6 §:n 1 momentissa on kysymys ostopalvelun tuottajan tietojen luovuttamisvelvollisuudesta, 2 momentissa salassapidosta ja 3 momentissa palvelun tuottajan palveluksessa olevan henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Esimerkiksi esitysluonnoksen valmistelussa mallina käytetyn valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 20 §:ssä on kaksi ensiksi mainittua aihepiiriä sisällytetty otsikon ”Tietojen luovuttaminen ja salassapito” alle, kun taas kolmas, jota koskeva momentti on lisätty lakiin perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 16/2016 vp) perusteella, on – sinänsä epäsopivasti – sijoitettu sopimusta oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta koskevan 4 §:n 6 momentiksi. Tuomariliiton käsityksen mukaan lain 6 §:ään olisi aiheellista jättää vain kaksi ensimmäistä momenttia ja pykälän otsikkoa olisi syytä muuttaa vastaamaan paremmin sen sisältöä, esimerkiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 20 §:n mallin mukaisesti muotoon ”Tietojen luovuttaminen ja salassapito”. Kolmas momentti taas olisi perusteltua erottaa kokonaan omaksi pykäläksi.

Siirtymäsäännökset 11 §Kommenttinne tästä pykälästä

Tuomariliitolla ei ole sinänsä huomauttamista ehdotettuihin siirtymäsäännöksiin. Nykyisin talous- ja velkaneuvojina toimivien palvelussuhdeturvan kannalta esitysluonnoksen perustelujen 3.4. kohdassa hahmoteltu järjestely on kuitenkin ongelmallinen. Perusteluissa annettujen tietojen valossa talous- ja velkaneuvojien ja heitä avustavan henkilökunnan virkoja olisi tarkoitus perustaa vain noin 110 – 130 kappaletta, kun vuonna 2016 talous- ja velkaneuvonnan tuottamiseen oli käytetty noin 152 henkilötyövuotta ja talous- ja velkaneuvonnan henkilöstöä on kuluvin vuoden huhtikuussa ollut kaikkiaan 162 henkilöä. Kun lisäksi virat on tarkoitus täyttää avoimella haulla, puheena olevissa tehtävissä nykyisin olevalla henkilökunnalla ei perusteluissa olevista lausumista huolimatta ole

minkäänlaisia takeita tulemisesta nimitetyksi uusiin virkoihin. Esitysluonnoksen mukaisten suunnitelmien toteuttaminen johtanee väistämättä siihen, että talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä nykyisin hoitavaa kokenutta ja ammattitaitoista henkilökuntaa hakeutuu merkittävässä määrin muihin tehtäviin. Pelättävissä on, että tästä aiheutuu talous- ja velkaneuvonnan laatutasolle haittoja ainakin lyhyellä ja mahdollisesti pidemmälläkin tähtäimellä.

Muut mahdolliset kommentit esitysluonnoksesta. Pyydämme otsikoimaan kommentit pykälittäin, jos ne koskevat tiettyjä pykäläiä.

Talous- ja velkaneuvojan kelpoisuusvaatimukset (4 §)

Ehdotetut kelpoisuusvaatimukset vastaavat nykyisen talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 6 §:n 1 momentissa säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Ehdotettu 2 momentti vastaa niin ikään, asetuksen tasoa lukuun ottamatta, tuon lain 6 §:n 2 momenttia.

Tuomariliitolla ei ole sinänsä huomauttamista siihen, että ehdotetun 4 §:n 2 momentin mukaan asetuksenantovaltuus koskisi oikeusministeriön asetusta nykyisessä laissa säädetyn valtioneuvon asetuksen asemesta. Sitä vastoin Tuomariliitto epäilee, onko tarpeen ylipäänsä säätää ehdotettua 4 §:n 1 momenttia tarkemmin talous- ja velkaneuvojan kelpoisuusvaatimuksista. Ainakaan talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain nykyisen 6 §:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelut (HE 141/2005 vp s. 12 – 13) eivät tältä osin ole vakuuttavat. Sellaista asetusta ei myöskään tähän mennessä ole annettu.

Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen perusteluista käy ilmi, että talous- ja velkaneuvontaan on vuonna 2015 käytetty yhteensä noin 8,8 miljoonaa euroa, josta valtion osuus on ollut 5,7 miljoonaa euroa ja kuntien maksama osuus 3,1 miljoonaa euroa. Vaikka talous- ja velkaneuvonnan palveluihin ei ole tulossa sisällöllisiä muutoksia, toiminnan toteuttamiseen ollaan hallituksen vuosien 2018 – 2021 kehyspäättöksen mukaisesti kohdentamassa rahoitusta vain 7,7 miljoonaa euroa. Esitysluonnokseen ei sisälly minkäänlaisia laskelmia siitä, miten toiminnan on ajateltu olevan mahdollista tällä rahoituksella. Siihen nähden, mitä esitysluonnoksen perusteluissa on lausuttu perustettavien virkojen määrästä, ilmeiseltä vaikuttaa, että säästö on tarkoitus ainakin pääosin hakea henkilöstömenoista. Tämä johtaa väistämättä palvelujen saatavuuden heikentymiseen ja jonotusaikojen pidentymiseen. Esitysluonnoksesta ei ilmene mitään sellaisia toiminnan kehittämiseen tähtäviä toimia, jotka vähentäisivät talous- ja velkaneuvonnasta aiheutuvia muita kustannuksia ja/tai toimintaa hoitavan henkilökunnan työmäärää.

Perusteluissa viitatuilla digitaalisten palvelujen kehittämisellä ei ole saatavissa kuin korkeintaan täysin marginaalisia säästöjä. Näin on asian laita esimerkiksi sen vuoksi, että velkajärjestelyasiat

hoidetaan jo tällä hetkellä suuressa osassa kuntia käräjäoikeuden kanssa digitaalisessa menettelyssä. Muilta osiltaan velkaneuvonta on luonteeltaan palvelua, joka soveltuu digitaaliseen muotoon huonosti, koska velkaneuvonnan asiakkaiden tarpeet vaativat pääsääntöisesti asiakkaan ja velkaneuvojan henkilökohtaista tapaamista.

Tuomariliitto toteaa myös, että arvioituja kokonaissäästöjä tulee vähentämään henkilöresurssien pienentämisestä johtuva velkaneuvonnan varassa olevien velkajärjestelyhakemusten laatimisen ja käsittelyn hidastuminen. Se tulee näkymään ylivelkaantuneiden asiakkaiden pienvelka-asioiden käsittelyn pitkittymisenä ulosottopuolella ja myös tuomioistuimissa käsiteltävien summaaristen velkomusasioiden lukumäärän kasvuna velkaneuvontaan jonottavien asiakkaiden tilanteen edelleen huonontuessa jonotusaikana.

Edellä esitetyn perusteella Tuomariliitto pitää ilmiselvänä, että ehdotettu talous- ja velkaneuvonnan uudelleen järjestäminen johtaa – valtion riittämättömästä rahoitushalusta johtuen – talous- ja velkaneuvontapalvelujen heikkenemiseen nykytilanteeseen verrattuna eikä arvioituja säästöjä tulla valtion kokonaistaloudellisessa tarkastelussa saavuttamaan.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitysluonnokseen ei sisälly lainkaan ehdotetun lain suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevaa tarkastelua. Tuomariliitto pitää tällaisen tarkastelun lisäämistä lopulliseen hallituksen esitykseen tarpeellisenä, varsinkin kun esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuuteen kuuluvan henkilöpiirin laajentamista.

Vanne Kimmo

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry - Lausunnon on valmisteellut hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne. Lausuntoasia on käsitelty Tuomariliiton oikeuspoliittisen valiokunnan ja hallituksen kokouksissa 12.6.2017.