Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi velkaneuvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki velkaneuvonnasta. Lakiehdotuksen mukaan velkaneuvonnassa annettaisiin tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta sekä avustettaisiin ylivelkaantuneita yksityishenkilöitä sovintoneuvotteluissa velkojien kanssa, yksityishenkilön velkajärjestelyn hakemisessa ja muissa velkajärjestelyyn liittyvissä asioissa.

Esityksessä ehdotetaan, että lääninhallituksen velvollisuutena olisi huolehtia velkaneuvontapalvelujen riittävyydestä alueellaan. Velkaneuvontapalvelujen tuottamisesta huolehtisivat ensisijaisesti kunnat, jotka tekisivät lääninhallituksen kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta. Kunta tuottaisi palvelut joko itse tai ostopalveluna. Useampi kunta voisi tuottaa palvelut yhdessä.

Kunnille maksettaisiin korvausta velkaneuvonnan järjestämisestä kauppa- ja teollisuusministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti. Velkaneuvonnan ylin johto ja valvonta kuuluisivat Kuluttajavirastolle. Nykyisin velkaneuvonnan järjestäminen on vapaaehtoista eikä sitä ole tällä hetkellä järjestetty yhtenäisesti. Useimmiten velkaneuvontaa ylläpitää kunta, jolle maksetaan korvausta valtion varoista oikeusministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain velkaneuvontaan ja velallisen avustamiseen liittyviä säännöksiä ehdotetaan tämän esityksen ja 1 päivänä kesäkuuta 1998 toteutuneen oikeusapu-uudistuksen vuoksi tarkistettaviksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2000.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 1

YLEISPERUSTELUT 3

1. Johdanto 3

2. Nykyinen tilanne 3
   2.1. Yksityishenkilöiden velkaongelmista ja velkojen järjestelyistä 3
   2.2. Velkaneuvonnan sisältö ja tarve 5
   2.3. Velkaneuvonnan järjestämisen tausta ja nykytila 6

3. Velkaneuvonta Ruotsissa ja Norjassa 7

4. Nykytilan arviointi ja keskeiset ehdotukset 9
   4.1. Velkaneuvonnan lakisääteistämisen perusteet 9
   4.2. Velkaneuvonnan järjestäminen 10
   4.3. Velkaneuvonnan sisältö 11

5. Esityksen vaikutukset 12
   5.1. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset 12
   5.2. Taloudelliset vaikutukset 12
   5.3. Seuranta 13

6. Asian valmistelu 13

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT 14

1. Lakiehdotusten perustelut 14
   1.1. Laki velkaneuvonnasta 14
   1.2. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä 20
   1.3. Laki Kuluttajavirastosta 21

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset 21

3. Voimaantulo 21

LAKIEHDOTUKSET 22

1. Laki velkaneuvonnasta 22
2. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta 24
3. Laki Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta 25

LIITTEET 26

Rinnakkaistekstit 26

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki velkaneuvonnasta. Lakiehdotuksen tavoitteena on varmistaa laadullisesti ja määrällisesti riittävien velkaneuvontapalvelujen saatavuus koko maassa. Velkaneuvonnan lakisääteistämisellä voidaan edistää kansalaisten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Velkaneuvontaa tarvitaan, jotta ylivelkaantumista voidaan estää ja sen seurauksia korjata. Ylivelkaantuneiden taloudellisen tilanteen selvittämiseksi velkaneuvojan apu voi usein olla ratkaisevan tärkeää. Tällä hetkellä velkaneuvonnan järjestäminen on vapaaehtoista eikä velkaneuvontaa ole organisoitu yhtenäisesti. Paikallisesti palveluja on järjestetty eri tavoin. Useimmiten velkaneuvontaa antaa kunta ja valtio osallistuu toiminnan rahoitukseen.

Esityksessä velkaneuvontapalvelua antavaa henkilöä kutsutaan velkaneuvojaksi. Lakiehdotus ei kuitenkaan koskisi muiden tahojen kuin tässä ehdotuksessa tarkoitettujen velkaneuvontapalvelun järjestäjien tuottamaa velkaneuvontaa.

Velkaneuvonta on laajentunut huomattavasti sen jälkeen, kun laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993) tuli voimaan 8 päivänä helmikuuta 1993. Ensimmäisinä vuosina velkaneuvonta painottui vakavien velkaongelmien hoitoon. Velkaneuvonnassa valmisteltiin velkajärjestelyhakemuksia ja neuvoteltiin velkojen järjestelystä sopimuksin. Velkaneuvonnan toimenkuva on sittemmin muuttunut. Hakemusten tekeminen tuomioistuimiin on vähentynyt selvästi. Sovintoratkaisuja tehdään aikaisempaa enemmän ja talousneuvonnan merkitys on kasvanut. Oikeusministeriö maksaa kunnille korvauksen velkajärjestelyyn suoranaisesti liittyvistä tehtävistä. Velkajärjestelyasioiden vähennyttyä korvausten määrä on laskenut. Joissain kunnissa toiminta on päättynyt ja toiminnan jatkuminen on useissa kunnissa epävarmaa.

Lakiehdotuksen mukaan kunnat toimisivat edelleen pääsäännön mukaan velkaneuvontapalvelujen tuottajina. Kunta voisi tuottaa palvelut omalla henkilöstöllään tai ostopalveluna. Lääninhallitusten tulisi huolehtia velkaneuvontapalveluiden riittävyydestä läänin alueella. Lääninhallitus tekisi kuntien kanssa toimeksiantosopimukset. Lääninhallituksen olisi myös valvottava ostopalvelujen tasoa. Velkaneuvontapalvelujen tuottamisessa ylin johto ja valvonta kuuluisi ehdotuksen mukaan Kuluttajavirastolle. Kunnille maksettaisiin ehdotuksen mukaan valtion varoista korvausta velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä. Korvauksen perusteet vahvistaisi kauppa- ja teollisuusministeriö Kuluttajaviraston esityksestä.

2. Nykyinen tilanne

2.1. Yksityishenkilöiden velkaongelmista ja velkojen järjestelyistä

Kotitalouksien velkaongelmat olivat pahimmillaan vuosina 1992-1993. Vaikeiden velkaongelmien määrää osoittaa yksityishenkilön velkajärjestelyhakemusten suuri määrä. Määrää selittävät pääosin epäsuotuisa talouskehitys 1990-luvulla sekä sitä edeltänyt kotitalouksien ja yritysten luotonoton huomattava kasvu. Tähän taas vaikuttivat rahamarkkinoiden vapautuminen ja luottosääntelyn purkaminen. Työttömyyden äkillinen ja voimakas kasvu, kotitalouksien reaalitulojen aleneminen, korkotason tuntuva nousu sekä asuntokaupan hiljeneminen ja asuntojen myyntihintojen jyrkkä lasku synnyttivät ja kärjistivät velkaongelmia 1990-luvun alussa.

Velkajärjestelyä on ajalla 8.2.1993—31.12.1999 hakenut yli 63 000 henkilöä. Tuomioistuimet ovat samana aikana vahvistaneet maksuohjelmia 48 400 kappaletta. Maksuohjelmien kesto on yleensä viisi vuotta. Maksuohjelma päättyy kuitenkin vasta, kun kaikki maksuohjelman mukaiset suoritukset on maksettu. Vuonna 1999 on päättynyt vasta hieman yli 6 400 maksuohjelmaa, joten valta-osa vahvistetuista maksuohjelmista on kesken.

Yksityishenkilöiden velkoja on järjestelty erityisesti kuluvalla vuosikymmenellä myös tuomioistuimen ulkopuolella. Vuosina 1994—1996 Suomen Pankkiyhdistyksen mukaan kunakin vuonna noin 200 000 kotitaloutta järjesteli lainojaan velkojien kanssa sopimalla. Pääasiallisena järjestelykeinona käytettiin maksuaikataulun muutoksia, yleensä laina-ajan pidennystä. Lainojaan järjestelleiden talouksien määrä kääntyi laskuun vuonna 1997.

Velkaongelmien laatua ja laajuutta on vaikea mitata ja ennakoida. Arviot esimerkiksi ylivelkaisten lukumäärästä ja siinä tapahtuneista muutoksista vaihtelevat jossain määrin tutkimustavasta riippuen. Yksityishenkilöiden velkajärjestelyhakemukset, maksuhäiriöt ja ulosotossa olevien asioiden määrä ovat viime vuosina osoittaneet velkaongelmien määrän vähentymistä. Kotitalouksien haastattelututkimuksissa ei kuitenkaan ongelmien vastaavaa vähenemistä ole ollut havaittavissa. Olennaista muutosta asiakas- tai työmäärässä ei liioin ole tapahtunut velkaneuvonnassa.

Velkajärjestelyhakemuksia tehtiin tuomioistuimiin eniten vuonna 1995. Hakemusten määrä oli tuolloin lähes 14 000. Määrä on sen jälkeen laskenut. Vuonna 1998 hakemuksia tehtiin enää noin 4 200 ja vuonna 1999 noin 3 700. Hakemusten väheneminen johtuu pääasiassa kahdesta syystä. Ensinnäkin 1980-luvun lopulta ja 1990-luvun alusta peräisin olevat suuret velkaongelmat on saatu merkittäviltä osin järjesteltyä. Toiseksi sovintoratkaisut velallisen ja velkojien kesken ovat kasvaneet. Tilastotietoja sovintojen määrästä ei ole. Velkajärjestelyyn pääsyn kynnystä nostettiin vuonna 1997 voimaan tulleella lainmuutoksella (63/1997). Tämä on myös jossain määrin vaikuttanut hakemusten määrän vähentymiseen.

Uusien maksuhäiriömerkintöjen määrä on ollut laskussa jo vuodesta 1996 lähtien. Suomen Asiakastieto Oy:n luottotietorekisteriin kirjattiin vuonna 1999 304 000 uutta maksuhäiriömerkintää eli keskimäärin 25 000 merkintää kuukaudessa. Määrä on neljä prosenttia vähemmän kuin vuonna 1998, mutta luotonannon nopean kasvun takia myös maksuhäiriöiden arvioidaan hiukan lisääntyvän tänä vuonna.

Vuonna 1999 vähenivät eniten ulosotossa todettua varattomuutta koskevat merkinnät, joita oli lähes 10 prosenttia edellisvuotista vähemmän. Ulosotossa todettu varattomuus on viimeisin vaihe velan perinnässä ja siten myös vakavin maksuhäiriö. Sen sijaan perinnän alkuvaiheeseen kuuluvat kulutusluottohäiriöt lisääntyivät viime vuonna 16 prosentilla. Näitä ovat mm. luottokorttien peruutukset.

Vuoden 1999 lopussa maksuhäiriöitä oli 312 000 henkilöllä, eli noin 8 prosentilla kaikista täysi-ikäisistä suomalaista. Yksityishenkilöille rekisteröityjä maksuhäiriömerkintöjä on yhteensä 1,03 miljoonaa. Yhdellä luottotietorekisterissä olevalla henkilöllä on keskimäärin 3,3 merkintää. Vajaalla 10 prosentilla on yli kymmenen maksuhäiriömerkintää. Maksuhäiriöiden kokonaismarkkamäärät ovat henkilöä kohti keskimäärin 190 000 markkaa. Yleisimpiä maksuhäiriötyyppejä ovat käräjäoikeuden vahvistama yksipuolisen tuomio sekä ulosotossa todettu varattomuus. Tällä hetkellä luottotietorekisterissä olevista suomalaisista 53 prosenttia on todettu ulosotossa varattomaksi.

Vuoden 1999 lopussa ulosotossa oli perittävänä velkoja 316 000 velalliselta. Edelliseen vuoteen verrattuna velallisten määrä väheni 19 000. Yhtä velallista kohti ulosotossa oli vuoden lopussa perittävänä neljä velkaa ja 60 000 markkaa.

Ylivelkaantumista on selvitetty kysymällä henkilöiltä heidän omaa käsitystään velkaantuneisuudestaan. Tilastokeskuksen kotitaloustutkimuksen mukaan ylivelkaantuneiksi itsensä kokeneiden kotitalouksien määrä oli noin 40 000 vuonna 1991, 51 000 vuonna 1992 ja 61 000 vuonna 1993. Vuonna 1994 ylivelkaantuneita talouksia oli jo 85 000 kappaletta. Ylivelkaantuneeksi on määritelty talous, johon kuuluva vastaaja ilmoitti tutkimuksessa talouden velkojen määrän kasvaneen yli selviytymisrajan. Eri tahoilla vuosina 1995 – 1996 tehdyissä köyhyys- ja hyvinvointitutkimuksissa 10–11 prosenttia vastaajista on määritelty tulot ja velanhoitomenot huomioon ottaen ylivelkaantuneiksi. Velkaantuneiden kotitalouksien määrään suhteutettuna ylivelkaantuneita talouksia olisi ollut tämän mukaan noin 120 000.

Tilastokeskuksen vuonna 1997 toteutetun kotitaloustutkimuksen mukaan itsensä ylivelkaisiksi kokeneiden kotitalouksien määrä vuonna 1996 oli 120 000. Aikaisempiin vuosiin verrattuna määrä on selvästi suurempi ja merkittävä ero on myös se, että velalliset kokevat ylivelkaisuutta suhteellisen pienellä velkamäärällä. Keskimäärin ylivelkaisissa talouksissa on velkaa 90 000 markkaa, kun taas velkaisten talouksien keskimääräinen velka on vain vähän pienempi, 84 000 markkaa. Vuokralla asuvista velallisista ylivelkaisuutta kokevilla henkilöillä on velkaa 30 000 markkaa (mediaani). Lukumäärätieto ylivelkaisiksi itsensä kokeneista talouksista vuodelta 1997 on 128 000. Ennakkotiedon mukaan määrä on vuonna 1998 111 000.

Velkaongelmien vapaaehtoisia järjestelyjä on toteutettu Takuu-Säätiön myöntämien takausten turvin. Takaus voidaan myöntää

luottolaitoksesta otettavalle luotolle, jolla velkojen järjestely toteutetaan. Takaushakemukset ovat viime vuosina lisääntyneet. Takuu-Säätiö sai vuoden 1998 aikana noin 1 100 hakemusta ja vuonna 1999 yli 1 200 hakemusta. Vuonna 1997 hakemuksia tehtiin 768. Takaukset ovat koskeneet keskimäärin 83 400 markan luottoja.

Kotitalouksien velkaantumisaste, jolla tarkoitetaan velkamäärän suhdetta käytettävissä oleviin nettotuloihin vuodessa, on Suomen Pankkiyhdistyksen selvityksen mukaan laskenut vuodesta 1990 vuosittain aina vuoteen 1997. Vuonna 1990 velkaantumisaste oli 86,3 % ja vuonna 1997 se oli 57,7 %. Vuonna 1998 velkaantumisaste nousi 59,1 %:iin. Se on edelleen huomattavasti alempana kuin 1990-luvun alkuvuosina. Toukokuussa 1999 valmistuneen selvityksen mukaan 17 % laina-asiakkaista oli viimeisten 12 kuukauden aikana sopinut pankin kanssa uusista maksujärjestelyistä. Järjestelyistä 79 % koski laina-ajan pidentämistä.

2.2. Velkaneuvonnan sisältö ja tarve

Samaan aikaan kun tilastollisten mittareiden valossa ainakin vakavien velkaongelmien määrä näyttäisi vähenevän, velkaneuvontapalvelujen kysyntä ja velkaneuvonnan työmäärä ei ole vähentynyt. Tähän on olemassa useita syitä.

Velkajärjestelyyn liittyvien palvelujen kysyntä oli velkaneuvonnan ensimmäisinä vuosina erityisen suuri. Velkaneuvonnassa nämä kiireelliset ja vakavat tapaukset oli hoidettava ensin. Suurin osa velkajärjestelyhakemuksista tehdään edelleenkin velkaneuvonnan avustuksella. Velkaneuvojat avustavat velallisia myös hakemuksen tuomioistuinkäsittelyssä ja muissa velkajärjestelyasioissa.

Velkaneuvonnan toimenkuva on muuttunut viime aikoina. Hakemusten tekeminen tuomioistuimiin ja velallisten avustamiseen liittyvät tehtävät ovat vähentyneet selvästi. Uusien asiakkaiden velkojen järjestelyjä toteutetaan sovintoratkaisuina aikaisempaa enemmän. Tämä velkajärjestelylain tavoitteiden kannalta myönteinen kehityssuunta on lisännyt velkaneuvonnan työmäärää, koska vapaaehtoisen sopimuksen aikaansaaminen on usein huomattavasti työläämpää kuin velkajärjestelyhakemuksen laatiminen. Velkaneuvonnassa korostuvat lisäksi aikaisempaa enemmän talousneuvonnan tarve sekä velallisten ja heidän perheidensä sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat.

Velkaneuvonnan asiakkaista merkittävä osa noudattaa velkajärjestelyssä vahvistettua maksuohjelmaa. Maksuohjelmia on nykyisin voimassa yli 40 000. Velallisten olosuhteiden muutokset ohjelman aikana aiheuttavat velkaneuvojille suuren työmäärän. Osa velallisista tarvitsee velkaneuvojan apua voidakseen neuvotella velkojien kanssa uusista maksuaikatauluista, kun maksuohjelman noudattaminen ei maksukyvyn heikennyttyä enää onnistu. Laissa säädetyin edellytyksin velallinen on velvollinen maksamaan velkojaan lisää muun muassa silloin, kun hänen tulonsa kasvavat tai jos hän saa esimerkiksi perinnön. Tällaisen lisäsuoritusvelvollisuuden täyttämiseksi ja laskelmien laatimiseksi velallinen tarvitsee usein apua velkaneuvonnasta. Velkaneuvonnan tarvetta syntyy myös siksi, että maksuohjelman noudattaminen vaatii tiukkaa taloudenpitoa ja osalla velallisista on vaikeuksia selviytyä jokapäiväisestä elämästään. Velkaneuvonnan puoleen kääntyy myös velallisia, joiden velkajärjestelyhakemus on aikaisemmin hylätty. Hakemuksia on joulukuun loppuun 1999 mennessä hylätty noin 8 000.

Velkojen maksamisessa on usein vaikeita ongelmia, vaikka velkojen määrä on suhteellisen pieni. Viime aikojen toinen tyypillinen piirre on ylivelkaisten nuorten henkilöiden määrän lisääntyminen. Suomen Asiakastieto Oy:n tekemän laskelman mukaan yhtiön luottotietorekisterissä on yli 70 000 alle 30-vuotiasta henkilöä. Vuonna 1998 yli 40 prosenttia ensimerkinnöistä tuli alle 30-vuotiaille.

Ongelmia aiheuttava velkamäärä voi koostua maksamattomista laskuista, vuokrista ja veroista, mahdollisesti joistakin kulutusluotoista tai opintolainoista taikka elatusapurästeistä. Yksittäisistä laskusaatavista ovat maksamattomat puhelinlaskut nykyisin varsin tavallisia. Suomen Asiakastieto Oy:n tekemän selvityksen mukaan suurin osa (34 %) käräjäoikeuksien vuonna 1998 vahvistamista yksipuolisista tuomioista johtuu matka- ja lankapuhelinliittymien laskuista. Tyypillisen puhelinliittymävelan mediaani on 2 000 markkaa ja velkojen keskiarvo on 3 000 markkaa. Noin kolmasosa puhelinlaskuja koskevista yksipuolisista tuomioista annettiin alle 25-vuotiaille henkilöille. Opintolainojen takaisinmaksu on Kansaneläkelaitoksen teettämien tutkimusten mukaan muodostunut ongelmaksi yhä useammalle 1990-

luvun aikana. Ongelmatapausten määrä on pysynyt suurena, vaikka työllisyystilanne on parantunut. Vuonna 1998 Kansaneläkelaitoksella oli perittävänään opintolainoja noin 31 000 henkilöltä.

Yleensä suhteellisen pienen velkamäärän järjestelemiseksi velkajärjestelyä ei voida myöntää. Tällaisen velkatilanteen hallintaan saaminen voi usein edellyttää neuvotteluapua velkaneuvonnasta. Velkaneuvoja voi tällöin joutua opettamaan asiakkaalle taloudenpitoa hyvinkin perusteellisesti. Sovintoratkaisu velkojen järjestelemiseksi voi olla mahdollinen esimerkiksi, jos velalliselle voidaan myöntää järjestelylaina Takuu-Säätiön takauksen turvin. Kokeilun asteella oleva sosiaalinen luotto voi myös tulla tässä tarkoituksessa kysymykseen. Velkojat voivat suostua esimerkiksi järjestelyyn, jossa luotolla maksetaan pois velkojen pääomat ja viivästysseuraamuksia alennetaan tai ne poistetaan. Velallisen velanhoitomenot voidaan näin saada sellaiselle tasolle, että hän kykenee hoitamaan velkansa.

Velallisen talouden hallinnan ja esimerkiksi maksuohjelman noudattamisen kannalta tarpeellista talousneuvontaa ovat antaneet lähinnä eräät kansalaisjärjestöt. Neuvonnan tarvetta on kuitenkin huomattavasti enemmän kuin mitä järjestöt pystyvät hoitamaan. Taloudenhoitoon liittyvällä neuvonnalla on keskeinen merkitys velkaongelmien synnyn ennaltaehkäisemisessä.

Velkaneuvonnan asiakasmäärien kehittymiseen vaikuttaa luonnollisesti myös se, että neuvonnan tarjonta ja laatu lisäävät palvelujen kysyntää. Kunnissa, joissa velkaneuvonta on järjestetty hyvin, neuvonta kohtaa avun tarpeessa olevat asiakkaat tehokkaammin. Vastaavasti palvelujen tarve saattaa jäädä näkymättömiin, jos tarjonta on vähäistä.

2.3. Velkaneuvonnan järjestämisen tausta ja nykytila

Oikeusministeriössä laadittiin vuonna 1992 ehdotus laiksi velkaneuvonnan järjestämisestä kunnassa. Ehdotuksen mukaan kunnan lakisääteisenä tehtävänä olisi ollut järjestää velkaneuvontaa. Ehdotus liittyi osana velkajärjestelylainsäädäntöä koskeneeseen ehdotukseen. Valtio olisi osallistunut velkaneuvonnan kustannuksiin valtionosuusjärjestelmän kautta. Ehdotuksella tavoiteltiin kattavan ja kansalaisia lähellä olevan velkaneuvonnan aikaansaamista.

Taloudellisista syistä velkaneuvontaa ei kuitenkaan esitetty kuntien lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Lakivaliokunnan ehdotuksesta lakiin yksityishenkilön velkajärjestelystä sisällytettiin säännös, joka velvoittaa lääninhallitukset edistämään velkaneuvontaa läänin alueella.

Oikeusministeriön aloitteesta useat ministeriöt, järjestöt ja Suomen Pankkiyhdistys velkojien edustajana tekivät marraskuussa 1992 sopimuksen velkajärjestelytoimikuntien perustamisesta. Velkajärjestelytoimikuntien avulla saatiin eri intressitahot osallistumaan velkaneuvonnan järjestämiseen. Vuoden 1993 aikana velkaneuvonta laajeni koko maahan.

Vapaaehtoisuuteen perustuva velkaneuvonta on velkajärjestelylain voimassa ollessa laajentunut edelleen huomattavasti. Velkaneuvontaa annetaan eniten kuntien organisoimissa velkaneuvontayksiköissä ja jossain määrin valtion oikeusaputoimistoissa. Eräissä kunnissa velkaneuvonta on järjestetty kuluttajaneuvonnan tai sosiaalitoimen yhteyteen. Myös useat seurakunnat ja eräät järjestöt antavat velkaneuvontaa.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain nojalla kunnalla on oikeus saada oikeusministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti valtion varoista korvaus velkajärjestelyasiassa annetusta velkaneuvonnasta. Kunnalle maksetaan korvaus joko toimenpiteiden perusteella tai kokonaiskorvauksena edellisen vuoden toimenpiteiden perusteella. Esimerkiksi velkajärjestelyhakemuksesta ja velallisen avustamisesta asian käsittelyssä tai sovintoratkaisusta ilman tuomioistuinkäsittelyä kunta saa korvauksena 1 500 markkaa.

Kunnat käyttivät velkaneuvojien palkkaamiseen aluksi työministeriön antamia työllistämistukia. Velkaneuvojille sovittujen ylimääräisten työllistämisjaksojen päätyttyä oikeusministeriö ryhtyi vuonna 1994 maksamaan kunnille velkaneuvojien palkkaamista varten työllistämistukea vastaavan rahamäärän, jotta velkaneuvojien työsuhteiden jatkuminen voitaisiin turvata. Vuosina 1994—1997 noin 60 kunnalle maksettiin 42 000 markan suuruista tukea velkaneuvojien työsuhteiden jatkamiseksi. Palkkatuen maksaminen edellytti 50—100 velkajärjestelyhakemusta tai sovintoa vuodessa. Väestömäärältään pienissä kunnissa ei ole ollut velkajärjestelyasioita tätä määrää. Sen vuoksi useat pienet kunnat ovat tehneet yhteistyötä siten, että yhden kunnan velkaneuvoja on

palvellut usean kunnan asukkaita. Palkkatuen lisäksi kunnalla oli oikeus edellä kerrottuihin toimenpidekorvauksiin. Vuonna 1998 näitä vastaavaa tukea maksettiin 35 kunnalle ja kuntien yhteistyö huomioon ottaen velkaneuvontaa tarjottiin tämän tuen turvin noin 270 kunnassa.

Kunnille myönnetyn tuen lisäksi valtakunnalliset järjestöt Takuu-Säätiö, Suomen Kuluttajaliitto ry, Marttaliitto ry ja Finlands Svenska Marthaförbundet sekä Turun Diakoniasäätiö ovat vuosittain saaneet tukea velkaneuvontaan yhteensä noin miljoona markkaa.

Velkajärjestelyasioissa voidaan myös myöntää maksuton oikeudenkäynti. Lisäksi selvittäjän palkkioista aiheutuu valtiolle kustannuksia. Selvittäjän palkkiosta ja kustannuksista sekä maksuttomista oikeudenkäynneistä aiheutuneet kustannukset olivat vuonna 1999 yhteensä noin 12 miljoonaa markkaa. Määrä oli sama vuonna 1998.

Oikeusministeriön kunnille myöntämän tuen määrä on sidottu velkaneuvojien suoritteisiin varsinaisissa velkajärjestelyasioissa. Koska varsinaiset velkajärjestelyasiat ovat vähentyneet, myös kunnille velkaneuvonnasta suoritettu tuki on vähentynyt viime vuosina. Vuonna 1999 kunnille myönnettiin palkkatukea noin 5 miljoonaa markkaa. Palkkatuen määrä oli 110 000 markkaa velkaneuvojaa kohden. Vuonna 1999 tukea sai 32 kuntaa. Kuntien yhteistyö huomioon ottaen tuen avulla velkaneuvontaa tarjottiin arviolta 230—260 kunnassa. Näissä kunnissa tuki oli osoitettu 52 velkaneuvojalle. Neuvojista kuudelle osa-aikaiselle myönnetyn tuen suuruus oli 55 000 markkaa. Kunnille maksettavien asiakohtaisten korvausten määrä vuonna 1999 oli 3,9 miljoonaa markkaa. Asiakohtaisia korvauksia suoritetaan kunnille, jotka eivät ole hakeneet tai saaneet palkkatukea. Valtion oikeusaputoimistoissa oli 15 määräaikaista velkaneuvojaa vuonna 1999, joista neljä puoli vuotta. Oikeusaputoimistojen osalta velkaneuvonnan menot vuonna 1999 olivat 2,1 miljoonaa markkaa. Oikeusministeriön palkkatukea saa tänä vuonna 51 velkaneuvojaa 34 kunnassa.

Päätoimisia velkaneuvojia tai sellaisia kuluttajaneuvojia, joiden työstä velkaneuvonta kattaa yli puolet, oli vuonna 1998 selvityksen mukaan 94. Lisäksi määräaikaisia velkaneuvontalakimiehiä oli seitsemän ja velkaneuvojia avustavia henkilöitä neljä. Lukuihin sisältyvät kuntien ja oikeusaputoimistojen yhteydessä toimivat velkaneuvojat. Velkaneuvontapalveluja tarjoavat lisäksi esimerkiksi seurakunnat, velkaantuneiden omat järjestöt sekä erilaiset kansalaisjärjestöt. Tarkkoja tietoja velkaneuvontatyötä tekevien henkilöiden kokonaismäärästä ei ole.

3. Velkaneuvonta Ruotsissa ja Norjassa

Esityksen valmistelun yhteydessä on selvitetty velkaneuvonnan järjestämistä Ruotsissa ja Norjassa. Molemmissa maissa on voimassa yksityishenkilön velkajärjestelylakia vastaava sääntely. Kummassakaan maassa velkaneuvonnasta ei ole säädetty erityistä lakia vaan velkaneuvonnan järjestäminen on yksittäisin säännöksin määrätty kuntien tehtäväksi. Kunnat voivat itse päättää, millä tavoin velkaneuvonnan järjestämisestä huolehditaan. Velkaneuvonta liittyy läheisesti velkasaneerausasioihin, joissa sen tehtävä rajoittuu kuitenkin velkasaneeraushakemuksen vireille tuloa edeltävään aikaan. Velkasaneerausasioiden lisäksi velkaneuvonta käsittää velkaantumista ennalta ehkäisevää talousneuvontaa.

Jäljempänä esitettävät tiedot perustuvat pääosin Ruotsin velkasaneerauslakia koskevaan kommentaariin (Skuldsaneringslagen – En kommentar; Trygve Hellners, Mikael Mellqvist), Norjan velkaneuvontaa koskeviin tutkimuksiin (Gjeldsrådgivning i kommunene I, Christian Poppe, SIFO Rapport nr. 6-1995 ja Gjeldsrådgivning i kommunene II, Per Arne Tufte, SIFO Rapport nr. 7-1995) sekä oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimukseen "Kuluttajien velkasaneeraus - tarve ja mahdollisuudet" (Niemi-Kiesiläinen – Tala – Wilhelmsson, oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 106, 1991).

Ruotsissa luonnollisille henkilöille tarkoitettu velkasaneerauslaki (skuldsaneringslag, 1994:334) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1994. Velkaneuvonnan järjestämistä koskeva säännös sisältyy lain 1 §:ään. Se velvoittaa kunnat sosiaalitoimen puitteissa tai muutoin antamaan neuvoja ja ohjeita velkaantuneille. Säännöksessä ei ole tätä tarkemmin määritelty, miten kuntien tulisi velkaneuvonta järjestää. Kunnat voivat huolehtia tehtävästä soveliaimmaksi katsomallaan tavalla. Velkaneuvonnan järjestäminen on käytännössä usein sosiaalitoimen tehtävä, vaikka velkasaneerauslaki sinällään ei kuulu sosiaalialan lainsäädäntöön. Monissa kunnis-

sa velkaneuvonta kuuluu myös kuluttajaneuvonnan tehtäviin. Velkaneuvonta voidaan kuitenkin järjestää myös muulla tavoin.

Velkasaneerauslain esitöiden mukaan kuntien tulee antaa velkaantuneille neuvoja ja ohjeita sekä talous- että velkasaneerauskysymyksissä. Siltä osin kuin neuvontaan velvoittavan säännöksen tarkoituksena on ennalta estää ylivelkaantumista, se viittaa monien kuntien jo ennen lain voimaan tuloa pitkään harjoittamaan talous- ja kuluttajaneuvontatoimintaan. Lisäksi säännöksessä määritellään kuntien vastuu velkasaneerausasioissa. Velallisen tulisi saada velkaneuvontaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa eli ennen kuin hän joutuu turvautumaan velkasaneerausmenettelyyn. Koska velkasaneerauslain lähtökohta on, että velallinen ensisijaisesti pyrkii itse ratkaisemaan taloudelliset ongelmansa ja yrittää ennen velkasaneerauksen hakemista saada aikaan sovinnon velkojiensa kanssa, yhteiskunnan tulee neuvoin ja ohjein auttaa velallista näissä pyrkimyksissä. Jos velallinen ei kuitenkaan niissä onnistu, hän voi hakea velkasaneerausta. Velkasaneeraushakemuksen tekemisessä velkaneuvonnan avulla on keskeinen asema. Se, että velallinen ei täytä velkasaneerauksen edellytyksiä, ei estä kuntaa antamasta neuvoja ja ohjeita, miten velallinen voi muulla tavoin selviytyä taloudellisista ongelmistaan. Päinvastoin pidetään toivottavana, että velkaneuvonta ulottuisi myös näihin tapauksiin.

Norjassa velkaneuvonnan tarve alkoi voimistua 1980 –luvun puolivälin jälkeen, kun yhä useammalla kotitaloudella alkoi olla velkaongelmia. Velkaneuvonnasta tuli aluksi kehittyvä elinkeino yksityiselle sektorille. Sittemmin myös valtio otti vastuulleen velkaneuvontaan kuuluvia tehtäviä. Vuonna 1991 perustettiin Kuluttajien taloudellinen neuvontapalvelu (Forbrukernes økonomiske rådgivningstjeneste FOR). Sen toiminta oli kuitenkin alusta alkaen tarkoitettu väliaikaiseksi ja se päättyikin vuosien 1993 – 1994 vaihteessa. Vuonna 1994 päävastuu velkaneuvonnasta siirrettiin kunnille.

Toisin kuin Ruotsissa velkaneuvonnan järjestämisestä ei säädetä yksityishenkilön velkasaneerausta koskevassa laissa, joka tuli Norjassa voimaan 1993 (lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner 17.7.1992 nr 99). Sen sijaan velkaneuvonnasta säädetään sosiaalilainsäädännössä, jossa kunnat velvoitetaan antamaan taloudellista neuvontaa vaikeasti velkaantuneille yksityishenkilöille. Vaikka kunnille asetettua velvoitetta ei ole säännöstasolla nimenomaan kytketty velkasaneerausasioihin, velkaneuvonnan keskeinen tehtävä on avustaa velallisia näissä asioissa. Velkaneuvonnan tehtävänä on antaa myös yleistä talousneuvontaa kuten Ruotsissakin.

Velkaneuvonnan järjestämistä koskeva sosiaalilainsäädäntö sallii velkaneuvonnan sijoittamisen muuallekin kuin kunnan sosiaalitoimistoon. Siten velkaneuvontaa voidaan antaa myös asuntotoimistossa, kaupunkitoimistossa, kunnan taloustoimistossa taikka erillisessä velkaneuvontatoimistossa. Kuntien velkaneuvonnasta vuonna 1995 tehtyjen empiiristen tutkimusten mukaan selkeä enemmistö kunnista on sijoittanut velkaneuvonnan sosiaalitoimistoon. Mitä vähemmän kunnassa on asukkaita, sitä yleisempi tämä ratkaisu on. Suurissa kunnissa taas velkaneuvonnan sijoittaminen asuntotoimistoon tai erilliseen velkaneuvontatoimistoon on yleisempää.

Tutkimusten mukaan kunnallisessa velkaneuvonnassa on käsitelty merkittävä määrä asioita. Esimerkiksi vuonna 1994 kuntien on arvioitu käsitelleen noin 10 000 asiaa. Tämän on arvioitu osoittavan velkaneuvonnan tarpeellisuutta, vaikka kotitalouksien velkatilanne oli tuolloin alkanut jo kohentua.

Lapsi- ja perheasiain ministeriön (barne- og familiedepartementet) ohjeiden mukaan kuntien velkaneuvonnan tulisi sisältää ainakin asioiden kirjallista käsittelyä, kotitalouksien budjettineuvontaa sekä avustamista velkaneuvotteluissa. Käytännössä velkaneuvontapalvelun sisällössä on havaittu vain vähäisiä eroja eri velkaneuvontatoimistojen välillä. Suuri osa tarjoaa edellä mainittuja palveluja. Velkaneuvontapalvelujen on kuitenkin todettu vaihtelevan sekä määrällisesti että laadullisesti. Asukasluvultaan pienissä kunnissa asiamäärät ovat olleet vähäisiä ja velkaneuvonnan taso vaihtelevaa. Tämän on arvioitu osin johtuneen kunnan taloudellisen tilan heikkoudesta tai hoidettavien tapausten vähäisestä määrästä.

Tutkimuksissa on todettu, että velkaneuvonnan laatuun vaikuttaa muun muassa se, kuinka paljon velkaneuvontaan on osoitettu resursseja ja kuinka tärkeänä velkaneuvontatyötä pidetään. Tärkeänä laatuun vaikuttavana seikkana on pidetty myös velkaneuvojien kykyä ja ammattitaitoa sekä yhteistyötä muiden velka-asioiden kanssa toimivien tahojen

kanssa. Eräissä kunnissa tälle yhteistyölle on kehitetty virallisia muotoja. Yleisimmin tällaisessa yhteistyössä ovat mukana tuomioistuimet, ulosottoviranomaiset ja pankit.

Velkaneuvonnan laadun kannalta keskeisenä on pidetty myös sen saatavuutta. Lapsi- ja perheasiain ministeriön mukaan velkaneuvontaa tulisi saada kaikkien, jotka sitä tarvitsevat tuloista ja varallisuudesta riippumatta. Velkaneuvonnan saatavuuden kannalta merkitykselliseksi on osoittautunut se, mihin velkaneuvonta on sijoitettu. Sosiaalitoimistoa on pidetty ongelmallisena, koska monet sellaiset velkaantuneet, jotka eivät muutoin ole sosiaalitoimiston asiakkaita, ovat haluttomia kääntymään sosiaalitoimiston puoleen. Ongelmallisena on pidetty myös sitä, että kunnat eivät ole tiedottaneet velkaneuvonnasta riittävästi.

4. Nykytilan arviointi ja keskeiset ehdotukset

4.1. Velkaneuvonnan lakisääteistämisen perusteet

Kuluvalla vuosikymmenellä luotonannossa on tapahtunut muutoksia lamaa edeltävään aikaan verrattuna. Velallisen maksukykyyn sekä takaajan ja pantatun omaisuuden vakuusarvoon on kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota ja huolellisuus luoton myöntämisessä on muutenkin lisääntynyt. Asuntolainan saamiseksi on yleensä edellytetty ennakkosäästämistä eikä lainaa ole myönnetty asunnon arvoa vastaavaa määrää. Näiden muutosten voidaan ennakoida vaikuttaneen niin, että ainakaan lähitulevaisuudessa ei synny niin mittavia velkaongelmia kuin vuosikymmenen 1980—1990 vaihteessa.

Velkajärjestelyjen tarve voi lähivuosina vähentyä entisestään, jollei yleisessä taloudellisessa tilanteessa tapahdu yllättäviä muutoksia. Päättyneestä yritystoiminnasta yrittäjän vastuulle jäävien velkojen järjestelemiseksi velkajärjestelylle on tarvetta, mutta muuten yksityishenkilöiden laajamittaista ajautumista ylivoimaiseen velkatilanteeseen ei ole ennakoitavissa. Työttömyys, sairaus, avioero ja muut perhesuhteissa tapahtuvat muutokset merkitsevät erityistä riskiä velanhoitokyvylle ja luovat tulevaisuudessa tarvetta velkajärjestelyihin.

Velkaneuvonnan tarve sitä vastoin ei ole vähenemässä syistä, joita edellä jaksossa 2.2 on selvitetty. Luottoyhteiskunnassa velkaongelmia esiintyy pysyvästi. Taloudellista epävarmuutta lisäävät muun muassa säännöllisen palkkatyön väheneminen ja työsuhteiden määräaikaistuminen. Erityisesti nuorten puutteelliset valmiudet hoitaa laina- ja talousasioitaan tulivat kuluvana vuonna korostetusti esiin Kansaneläkelaitoksen opintovelallisten maksuvaikeuksia koskeneissa tutkimuksissa.

Velkaneuvonnan organisoiminen ja sen resurssien turvaaminen muuttuneessa tilanteessa on tullut ajankohtaiseksi. Ministeri Skinnarin ministerityöryhmä esitti tammikuussa 1998 toimenpide-ehdotuksenaan erityisen selvitysmiehen asettamista kartoittamaan ja sovittamaan yhteen maan eri osien velkaneuvontapalveluja. Ministerityöryhmä piti velkaneuvonnan jatkuvuuden turvaamista erityisen tärkeänä, sillä ylivelkaantuneiden tilanteen selvittäminen on usein ratkaisevalla tavalla riippuvainen velkaneuvojan avusta. Talous- ja velkaneuvonta on myös tarpeen ylivelkaantumisen estämiseksi ja sen seurausten korjaamiseksi.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan velkaneuvonnan alueellisesta saatavuudesta huolehditaan.

Velkaneuvontaan on tammikuussa 1998 kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan oikeusasiamies. Oikeusasiamies katsoi, että julkisin varoin rahoitettavaan kunnalliseen velkaneuvontaan täytyy liittyä riittävä julkinen ohjaus, valvonta ja vastuu. Kunnallisen velkaneuvonnan nykyinen epäyhtenäisyys ei ole omiaan edistämään ihmisten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Oikeusasiamiehen mielestä tarvetta olisi myös ylemmän tason ohjaukseen, jolla voitaisiin yhtenäistää eri kuntien velkaneuvontaa.

Vapaaehtoisuuteen perustuvan velkaneuvonnan keskeinen ongelma on jatkuva epävarmuus velkaneuvonnan saatavuudesta. Velkaneuvonnan saatavuus on lähes yksinomaan kuntien vapaaehtoisesti järjestämän velkaneuvonnan varassa. Jos kunta päättää lopettaa velkaneuvonnan järjestämisen alueellaan, asukkaat jäävät ilman velkaneuvontapalveluja. Valtion oikeusaputoimistoissa voidaan hoitaa vain oikeudellista asiantuntemusta vaativia asioita. Nykyinen sääntelemätön tila mahdollistaa myös sen, että velkaneuvontapalvelujen saatavuus vaihtelee eri alueilla huomattavasti. Tämä saattaa johtaa velkaongelmista kärsivien henkilöiden alueelliseen eriarvoisuuteen.

Määräaikainen rahoitus ja kunnalle toimenpiteiden perusteella maksettava korvaus vaikeuttavat osaltaan velkaneuvojien työskentelyä. Suoriteperusteinen korvaus aiheuttaa ylimääräisiä paineita työn suunnitteluun ja määräaikainen rahoitus ylläpitää tilapäisyyden tunnetta ja epävarmuutta. Näissä olosuhteissa motivaatio työmenetelmien pitkäjänteiseen kehittämiseen ja esimerkiksi oman ammattitaidon aktiiviseen parantamiseen voivat kärsiä.

Velkaneuvojat itse pitävät yleisesti ongelmana epävirallista asemaansa. Tämä on omiaan heikentämään työn arvostusta sekä vaikeuttamaan sovintoneuvotteluja velkojien kanssa ja yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Säätämällä velkaneuvojan toimenkuvasta ja velvollisuuksista lailla velkaneuvojan asemaa voitaisiin jäntevöittää osana palveluverkostoa.

Velkaneuvonnan sisällön ja velkaneuvojan toimenkuvan sääntelemättömyys vaikeuttavat velkaneuvonnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Osin samoista syistä velkaneuvonnan ohjaus ja valvonta on järjestämättä. Kun velkaneuvontaa ei ole yhtenäisesti organisoitu, ei ole sellaista viranomaista, joka tosiasiallisesti huolehtisi ja vastaisi velkaneuvonnan sisällön kehittämisestä sekä velkaneuvojien koulutuksesta ja työnohjauksesta.

Edellä esitettyjen epäkohtien poistamiseksi esityksessä ehdotetaan, että velkaneuvonnasta säädetään lailla. Tekemällä velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä lakisääteinen velvollisuus poistetaan palvelujen tarjontaan liittyvä epävarmuus, varmistetaan palvelujen alueellinen saatavuus ja ylivelkaantuneiden henkilöiden yhdenvertaisuus.

Esityksen toisena tavoitteena on ylläpitää ja parantaa velkaneuvonnan toimintamahdollisuuksia. Kun velkaneuvonnan sisältö määritellään laissa, luodaan paremmat edellytykset velkaneuvonnan sisällön kehittämiselle. Velkaneuvontaa voidaan myös näin ohjata ja valvoa tehokkaammin. Velkaneuvojan aseman virallistuminen parantaa velkaneuvojien toimintamahdollisuuksia osana palveluverkostoa ja helpottaa yhteistyötä eri viranomaisten kesken. Lakisääteistäminen saattaa osaltaan vaikuttaa velkaneuvojien työn arvostukseen.

Velkaneuvonnan yhtenä tarkoituksena on auttaa velkaongelmissa olevaa henkilöä. Ehdotetun lain tavoitteena on luoda nykyistä paremmat edellytykset avun antamiselle ja siten osaltaan vähentää velkaongelmasta yksilölle ja yhteiskunnalle aiheutuvia moninaisia haittoja. Yksilölle ja tämän perheelle velkaongelmista aiheutuvat haitat eivät rajoitu pelkästään taloudellisiin vaikeuksiin. Ylivoimaiseksi koetut velkavaikeudet voivat lamauttaa omatoimisuuden ja vaikeuttaa selviytymistä työelämässä. Pahimmillaan ongelmat voivat johtaa syrjäytymiseen työelämästä ja riippuvuuteen sosiaaliturvasta. Ahdistava tilanne voi johtaa harkitsemattomiin kulutuspäätöksiin sekä velkojien ja viranomaisten pakoiluun. Velallisen ohella haittavaikutukset ulottuvat usein hänen lähipiiriinsä. Velkaongelmiin joutuneella on usein myös sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Tämän tyyppisen ongelmakierteen katkaisemisessa velkaneuvonnalla saattaa olla keskeinen rooli.

Yhteiskunnalle velkaongelmista aiheutuu suoranaisia taloudellisia menetyksiä erilaisten sosiaalimenojen lisääntymisenä ja menetettyinä verotuloina joko ylivelkaantuneen passivoitumisen tai harmaan talouden piiriin siirtymisen vuoksi. Jos velkaneuvontaa annetaan oikeusaputoimistoissa, velkaongelmien hoidosta saattaa aiheutua yhteiskunnalle välittömiä kustannuksia, kun asiakkaita joudutaan ohjaamaan muualle ja maksuttomien oikeudenkäyntien määrä lisääntyy. Ilman velkaneuvontaa tuomioistuinten työmäärä kasvaa puutteellisten hakemusten johdosta. Velkaneuvonnan puute lisää myös tarvetta selvittäjien käyttöön.

4.2. Velkaneuvonnan järjestäminen

Esityksessä ehdotetaan, että velkaneuvonnan järjestäminen ei perustuisi enää vapaaehtoisuuteen vaan olisi laissa säädetty velvollisuus. Laissa säädettäisiin velkaneuvonnan sisällöstä, sen järjestämistavoista ja valvonnasta.

Lakiehdotuksen mukaan lääninhallituksien velvollisuutena olisi huolehtia velkaneuvontapalvelujen riittävyydestä alueellaan. Velkaneuvontapalvelujen tuottamisesta huolehtisivat käytännössä edelleen yleensä kunnat, jotka tekisivät valtion kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta. Kunta tuottaisi palvelut joko itse tai ostopalveluna. Useampi kunta voisi tuottaa palvelut yhdessä. Kunta ei kuitenkaan olisi velvollinen tekemään sopimusta lääninhallituksen kanssa, koska lakisääteisen tehtävän perustamista kunnille ei ole nykyisessä taloudellisessa tilanteessa pi-

detty mahdollisena. Tämän vuoksi velkaneuvontapalvelut ehdotetaan järjestettäväksi kunnan ja valtion välisellä toimeksiantosopimuksella.

Lakiehdotukseen sisältyy säännös niistä keskeisimmistä asioista, joista velkaneuvonnan järjestämistä koskevassa sopimuksessa olisi sovittava. Sopimuksien tulisi asian luonteen vuoksi olla mahdollisimman pysyviä. Tarkoituksena on, että sopimukset olisivat toistaiseksi voimassaolevia ja että sopimuksen irtisanomisaikaa ei sovittaisi yhtä vuotta lyhyemmäksi. Irtisanomisajan pituutta ei ehdoteta säänneltäväksi, jotta huomattavat muutokset palveluiden kysynnässä voitaisiin joustavasti ottaa huomioon.

Jos kunta ei kuuluisi sopimuksen piiriin, lääninhallituksen velvollisuutena olisi hankkia palvelut muulta palveluntuottajalta. Kunnalle maksettava korvaus, sopimusjärjestelmän joustavuus ja kuntien laajat yhteistyömahdollisuudet huomioon ottaen voidaan kuitenkin arvioida, että palvelun hankkiminen jäisi lääninhallituksen tehtäväksi vain harvoin.

Esityksen valmistelussa on ollut esillä ajatus velkaneuvonnan sijoittamisesta valtion oikeusaputoimistojen yhteyteen. Oikeusaputoimistoilla on hyvä oikeudellinen asiantuntemus ja valmis toimipisteverkko. Pääosa nykyisistä velkaneuvojista on kuitenkin kuntien palveluksessa. Monilla velkaneuvojilla on jo toimiva yhteistyöverkosto kunnan sosiaali- ja terveystoimeen sekä oikeudellisissa asioissa oikeusaputoimistoon. Velkaneuvonnan työtehtävät ovat siirtyneet oikeudellisesta neuvonnasta kokonaisvaltaisemman talousneuvonnan suuntaan ja tätä kehityssuuntaa ehdotuksessa halutaan tukea. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että nimenomaan kunnat toimisivat ensisijaisina palveluntuottajina.

Velkaneuvonnan ylin johto ja valvonta kuuluisivat ehdotuksen mukaan Kuluttajavirastolle. Esityksen valmistelussa vaihtoehtona Kuluttajavirastolle ovat olleet oikeusministeriö, sisäasiainministeriö tai sosiaali- ja terveysministeriö. Velkaneuvonnan menot on tällä hetkellä budjetoitu oikeusministeriön pääluokkaan. Tämä johtuu pääosin siitä, että velkajärjestelylain voimaantullessa velkaneuvonta painottui tuomioistuimelle tehtävien hakemusten valmisteluun ja se oli siten tuomioistuinlaitoksen toimintaa helpottavaa ja velallisen oikeusturvaa lisäävää toimintaa. Kun velkaneuvonnan painopiste on käytännössä jo siirtynyt yhä enemmän yleisemmän talous- ja velkaneuvonnan suuntaan, velallisen oikeusturvaan perustuva yhteys oikeusministeriön hallinnonalaan on vähentynyt olennaisesti. Sisäasiainministeriötä puoltaisi johtavaksi viranomaiseksi se, että läänien ja kuntien hallinto kuuluu sen toimialaan. Sosiaali- ja terveysministeriötä puoltaisi läheisen yhteistyön tarve sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Ehdotettu tehtävä sopii kuitenkin Kuluttajaviraston nykyiseen tehtäväkokonaisuuteen parhaiten. Kuluttajavirastolla on jo nyt vastaavanlaisia kuluttajaneuvontaan liittyviä tehtäviä, yhteistyötä lääninhallituksen kanssa ja valmis organisaatio. Velkaneuvonta on esimerkiksi Ruotsissa laajalti järjestetty nimenomaan kuluttajaneuvonnan yhteyteen. Velkajärjestelylain esitysehdotukseen vuonna 1992 sisältyi lakiehdotus velkaneuvonnasta, jossa velkaneuvonnan ylin johto ja valvonta ehdotettiin kuuluvaksi nimenomaan Kuluttajavirastolle. Esitystä ei tältä osin tuolloin annetuissa lausunnoissa vastustettu. Työryhmän ehdotuksesta kesällä 1999 lausuntonsa antaneiden selvä enemmistö puolsi Kuluttajavirastoa tai piti sitä oikeusministeriön ohella hyvänä vaihtoehtona johtavaksi viranomaiseksi.

Lakiehdotuksen mukaan kunnalle ja muulle palveluntuottajalle maksettaisiin korvausta velkaneuvonnan järjestämisestä niiden perusteiden mukaan, jotka kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa Kuluttajaviraston esityksestä. Käytännössä määrärahat otettaisiin kauppa- ja teollisuusministeriön pääluokkaan ja Kuluttajavirasto maksaisi korvauksen lääninhallituksen toimittamien toimeksiantosopimusten perusteella suoraan kunnille. Jos sopimus olisi tehty muun palveluntuottajan kuin kunnan kanssa, korvaus maksettaisiin sopimuksen tehneelle lääninhallitukselle.

4.3. Velkaneuvonnan sisältö

Velkaneuvonnassa annettaisiin tietoja ja neuvontaa yksityistalouden ja velkojen hoidosta, avustettaisiin asiakasta taloudenpidon suunnittelussa sekä avustettaisiin ylivelkaantuneita yksityishenkilöitä sovintoneuvotteluissa velkojien kanssa ja velkajärjestelyssä tarvittavien asiakirjojen laatimisessa. Tarvittaessa velallinen ohjattaisiin hakemaan oikeudellista apua.

Velkaneuvonta painottuisi entistä enemmän ennalta ehkäisevään talous- ja budjetti-

neuvontaan. Velkaneuvonnassa asiakasta voitaisiin auttaa esimerkiksi sosiaalisen luoton hakemiseksi tarvittavien selvitysten laatimisessa tai sopimusneuvotteluissa ulosottomiehen kanssa. Velkajärjestelyssä olevalle asiakkaalle voitaisiin antaa maksuohjelman keston aikana talous- ja muuta neuvontaa sekä tarpeen tullen häntä voitaisiin avustaa lisätilityslaskelmien tekemisessä. Velallisen avustaminen velkajärjestelyn hakemisessa ja muissa velkajärjestelyyn liittyvissä asioissa kuuluisivat edelleenkin velkaneuvojan toimenkuvaan.

Lakiehdotuksessa on myös säännökset muun muassa velkaneuvojan kelpoisuusehdoista ja salassapitovelvollisuudesta.

5. Esityksen vaikutukset

5.1. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksessä ehdotetaan, että kunnat toimisivat pääsäännön mukaan velkaneuvontapalvelujen tuottajina. Kunta voisi tuottaa palvelut omalla henkilöstöllään tai ostopalveluna. Esitys vastaa tältä osin nykyistä käytäntöä monissa kunnissa. Esityksen valmistelussa on lähdetty siitä, että riittävänä kokopäivätoimisten velkaneuvojien määränä on pidettävä nykyisin toimivien velkaneuvojien määrää. Tämä tarkoittaisi sitä, että nykyisin kokopäivätoimisesti velkaneuvojina toimivat henkilöt voisivat jatkaa tehtävässään. Velkaneuvojina voisivat edelleen toimia myös ne kuluttajaneuvojat, joiden tehtäviin velkaneuvonta kuuluu. Alueellisen kattavuuden saavuttamiseksi neuvojia voidaan tarvita jonkin verran lisää. Kuntien osallistuminen velkaneuvonnan järjestämiseen on ehdotuksen mukaan vapaaehtoista. Esityksen vaikutukset kuntien organisaatioon tai henkilökuntaan riippuvat siten viimekädessä siitä, miten kunnat käytännössä osallistuvat velkaneuvontapalvelujen tuottamiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluisi kauppa- ja teollisuusministeriön alaiselle Kuluttajavirastolle. Esitys lisäisi tältä osin etenkin alkuvaiheessa Kuluttajaviraston tehtäviä. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että lisähenkilökunnan tarve olisi yhdestä kahteen henkilöä.

Esityksessä ehdotetaan, että lääninhallitus huolehtisi kuntien ja muiden palveluntuottajien kanssa tehtävin sopimuksin siitä, että velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa koko läänin alueella. Lääninhallituksella on nykyisinkin yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 86 §:n nojalla velvollisuus aloitteilla ja muilla toimenpiteillä huolehtia siitä, että yksityishenkilöiden saatavilla on läänin alueella velkaneuvontaa ja ohjausta. Lääninhallituksilta vaadittava työpanos toiminnan käynnistämiseksi on merkittävä. Tästä huolimatta esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että tehtävä ei edellyttäisi lisähenkilökuntaa.

5.2. Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan, että kunnalle ja muulle palveluntuottajalle maksettaisiin korvausta velkaneuvonnan järjestämisestä niiden perusteiden mukaan, jotka kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa Kuluttajaviraston esityksestä. Korvaus määrättäisiin siten, että se vastaisi palveluiden tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Tarkoituksena on, että alkuvaiheessa palveluntuottajalle maksettava korvaus sidottaisiin toimialueen asukaspohjaan. Myöhemmin kun velkaneuvonnan tarpeesta eri alueilla saadaan asiamäärien ja tyyppien seurantaan perustuvaa luotettavaa tilastotietoa, ministeriön määräyksen sisältöä ja tulosohjausta voidaan kehittää niin, että palveluntuottajalle maksettava korvaus vastaa palvelujen todellista kysyntää.

Velkaneuvonnan alueellinen saatavuus katsotaan turvatuksi siten, että noin 56 000 asukasta kohden toimisi yksi kokopäiväinen velkaneuvoja. Päätoimisia velkaneuvoja olisi tällöin kaikkiaan 89. Esityksestä aiheutuvat menot muodostuisivat palveluntuottajille maksettavista korvauksista, joilla palveluntuottaja kattaisi velkaneuvojien palkkamenot sivukuluineen ja toiminnasta aiheutuvat yleiskulut. Esityksen valmistelussa on lisäksi arvioitu, että uluttajavirastolle aiheutuva lisähenkilökunnan tarve olisi yhdestä kahteen henkilöä. Kokonaiskustannusten tasoksi tulisi edellä sanotun mitoitusperusteen mukaan noin 18 miljoonaa markkaa.

Vapaaehtoisen velkaneuvonnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset olivat vuonna 1998 kaikkiaan noin 12 miljoonaa markkaa. Sama määrä on varattu vuodelle 1999 sekä vuodelle 2000. Valtiolle aiheutuva lisämeno olisi siten noin 6 miljoonaa markkaa.

Esityksessä ehdotetaan, että velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuului-

si Kuluttajavirastolle. Vapaaehtoisen velkaneuvonnan rahoitusta koskevat määrärahat ovat tällä hetkellä oikeusministeriön asianomaisella momentilla. Esitys aiheuttaa määrärahan siirron oikeusministeriön momentilta kauppa- ja teollisuusministeriön momentille.

Esityksen taloudelliset vaikutukset kuntien talouteen riippuvat siitä, miten kunnat osallistuvat velkaneuvontapalvelujen tuottamiseen. Niissä kunnissa, joissa kunta on rahoittanut velkaneuvontaa, esitys vähentäisi kunnan oman rahoituksen tarvetta.

5.3. Seuranta

Uuden lakisääteisen järjestelmän toimivuutta tullaan tarkoin seuraamaan. Tarkoitus on muun muassa pian lain voimaantulon jälkeen laatia selvitys velkaneuvonnan kysynnän kehittymisestä ja velkaneuvontaan suunnattujen resurssien tarkoituksenmukaisesta käytöstä.

Tämän selvityksen perusteella voidaan arvioida jo vuoden 2003 valtion talousarviota varten toiminnan mitoitusperusteet ja sen mukaisesti määrärahan tarve.

6. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Esitys pohjautuu keskeisiltä osin oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asettamien selvitysmiesten marraskuussa 1998 valmistuneeseen ehdotukseen velkaneuvonnan organisoimisesta Suomessa. Selvitysmiesten ehdotuksesta saatiin lausunnot yhteensä 27 eri viranomaiselta ja järjestöltä. Lausunnoista on oikeusministeriössä laadittu tiivistelmä.

Lausunnonantajat korostivat yleisesti alueellisesti kattavan ja ammattitaitoisen velkaneuvonnan tarpeellisuutta. Useissa lausunnoissa todettiin, että ylivelkaantumisesta on tullut pysyvä ilmiö, josta kertovat muun muassa viime aikoina nuorten ihmisten velkaantumisesta esitetyt tiedot. Huomiota kiinnitettiin myös muun muassa siihen, että velkaneuvonnan avulla voidaan välttää ulosottotoimenpiteitä ja säästää käräjäoikeuksien työtä.

Valtiovarainministeriö ei kannattanut niitä selvitysmiesten ehdotuksen osia, jotka merkitsevät valtion menojen sidonnaisuuden tai tason lisäämistä. Kaikki muut lausunnonantajat joko nimenomaan puolsivat selvitysmiesten ehdotuksen toteuttamista sellaisenaan tai eivät ainakaan esittäneet näkemyksiä sitä vastaan.

Selvitysmiehet ehdottivat, että velkaneuvonnan ylin johto ja valvonta kuuluisivat oikeusministeriölle. Tähän vain muutamat lausunnonantajat ottivat kantaa. Lausunnoissa ehdotukseen suhtauduttiin yleensä myönteisesti. Oulun lääninhallituksen mielestä sosiaali- ja terveysministeriö olisi kuitenkin tehtävään soveliaampi.

Jatkovalmistelua varten oikeusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi velkaneuvonnasta selvitysmiesten ehdotuksen ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta. Työryhmän mietintö valmistui kesäkuussa 1999. Työryhmä ei tehnyt merkittäviä muutoksia selvitysmiesten ehdotukseen. Selvitysmiesten ehdotuksesta poiketen työryhmä kuitenkin ehdotti, että velkaneuvonnan ylin johto ja valvonta kuuluisivat oikeusministeriön asemesta Kuluttajavirastolle.

Työryhmän ehdotuksesta järjestettiin uusi lausuntokierros. Lausunnot pyydettiin samoilta viranomaisilta ja yhteisöiltä kuin selvitysmiesten ehdotuksesta sekä lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöltä ja Helsingin velkaneuvontayksiköltä. Lausunnon antoivat sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, ympäristöministeriö, verohallitus, Kuluttajavirasto, Etelä-Suomen lääninhallitus, Länsi-Suomen lääninhallitus, Ahvenanmaan lääninhallitus, Itä-Suomen lääninhallitus, Oulun lääninhallitus, Lapin lääninhallitus, Suomen Kuntaliitto, Suomen Kihlakunnanvoudit ry, Käräjäoikeustuomarit ry, Yleiset oikeusavustajat ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pankkiyhdistys, Takuu - Säätiö, Marttaliitto ry, Velkaneuvonta ry, Helsingin Seudun Nivel ry, Suomen Kuluttajaliitto ry, Sosiaalityöntekijäin Liitto ry, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry ja Helsingin velkaneuvontayksikkö. Lausunnoista on oikeusministeriössä laadittu tiivistelmä.

Lähes kaikki lausunnonantajat joko totesivat, että laki on tärkeä ja tarpeellinen tai muulla tavalla ilmaisivat suhtautuvansa myönteisesti lakiehdotukseen. Valtiovarainministeriö vastusti ehdotusta siltä osin kuin se merkitsee valtion menojen sidonnaisuuden tai tason lisäämistä. Kauppa- ja teollisuusministeriö piti uuden lakisääteisen järjestelmän tarvetta kyseenalaisena. Monet lausunnonantajista kiinnittivät huomiota Kuluttajaviraston

asemaan johtavana viranomaisena. Osa lausunnonantajista suhtautui ehdotukseen myönteisesti ja osa varauksellisesti. Kielteisesti ehdotukseen suhtautuivat ainoastaan Itä-Suomen Lääninhallitus, Käräjäoikeustuomarit ry ja Takuu - Säätiö. Kaikki lausunnonantajat olivat sitä mieltä, että Kuluttajavirasto olisi joka tapauksessa oikeusministeriön jälkeen paras vaihtoehto. Monet lausunnonantajista kiinnittivät huomiota ehdotuksen taloudellisiin vaikutuksiin sekä henkilöstö- ja organisaatiovaikutuksiin. Lausunnonantajien mielestä ehdotuksessa ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota siihen, että Kuluttajavirastolla ja lääninhallituksilla on riittävät voimavarat niille ehdotettujen tehtävien suorittamiseen. Osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota myös velkaneuvonnan toimintaresurssien riittävyyteen. Yksikään lausunnonantajista ei pitänyt esityksessä arvioitua velkaneuvojien tarvetta ylimitoitettuna. Itä-Suomen lääninhallituksen ja Käräjäoikeustuomarit ry:n mielestä velkaneuvonta pitäisi järjestää oikeusaputoimistojen yhteyteen.

Tämä esitys perustuu työryhmän ehdotukseen. Lakiehdotukseen on tehty lausuntomenettelyn jälkeen eräitä tarkistuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki velkaneuvonnasta

1 §. *Velkaneuvonnan sisältö.* Pykälän 1 momentissa on säännös velkaneuvonnan sisällöstä. Sisältöä on eritelty 5-kohtaisella luettelolla, joka kuvaa velkaneuvontapalvelua antavan henkilön (velkaneuvojan) laajaksi tarkoitettua toimenkuvaa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan velkaneuvonnassa annettaisiin tietoja ja neuvontaa yksityistalouden ja velkojen hoidosta. Neuvonnan ensisijaisena tarkoituksena olisi auttaa asiakasta huolehtimaan itsenäisesti ja riittävän suunnitelmallisesti taloudellisista asioistaan. Neuvontaa annettaisiin ainoastaan yksityiseen talouteen liittyvissä asioissa. Asiakkaan toimeentulolähteellä tai tulotasolla ei olisi merkitystä. Elinkeinotoiminnan harjoittaja olisi oikeutettu neuvontapalveluihin omaan yksityistalouteensa ja yksityisvelkoihinsa liittyvissä kysymyksissä.

Velkaneuvonnan antaminen ei edellyttäisi, että asiakkaaksi hakeutuvalla henkilöllä on jo maksuvaikeuksien asteelle kehittynyt velkaongelma tai muita taloudellisia vaikeuksia. Neuvonnalla pyrittäisiin myös ennakolta ehkäisemään velkaongelmien syntymistä. Neuvonnan antaminen ei siten edellyttäisi edes sitä, että asiakkaalla on velkaa.

Ensisijaisesti velkaneuvontaa annettaisiin asiakkaan pyynnöstä henkilökohtaisena neuvontana. Yleistä tietoa ja neuvontaa yksityistalouteen liittyvistä asioista voitaisiin antaa myös tiedotusvälineissä ja muuten kunnan asukkaita mahdollisimman laajalti tavoittavin keinoin esimerkiksi erilaisissa keskustelu- ja luentotilaisuuksissa. Talouden ja velkojen hoitoa koskevia kysymyksiä voitaisiin käsitellä velkaneuvojan opastuksella myös eri oppilaitoksissa, jotta nuorilla ihmisillä olisi hyvät valmiudet tasapainoiseen taloudenpitoon omassa elämässään. Tarkoituksena on, että yleistä neuvontaa annetaan siinä laajuudessa kuin velkaneuvonnan työtilanne ja muut voimavarat antavat siihen mahdollisuuksia. Velkaneuvonnan toimintatapojen tulee olla tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia. Silloin kun asiakkaan henkilökohtainen tapaaminen ei ole välttämätöntä, tulee suosia puhelin- tai muuta etäneuvontaa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan velkaneuvonnassa avustettaisiin asiakasta taloudenpidon suunnittelussa. Käytännössä tilanne voi usein olla sellainen, että asiakas tarvitsee velkaneuvojan apua jo käsillä olevan tai uhkaavan taloudellisen ongelman

ratkaisemiseksi. Ongelman ei tarvitse olla vakava. Taloudenpidon suunnitteluun sisältyisi asiakkaan kokonaistilanteen kartoittaminen tarpeellisessa laajuudessa. Tarvittaessa velkaneuvojan tulisi olla yhteistyössä sosiaali- ja muiden viranomaisten kanssa.

Kun asiakkaalla on maksuvaikeuksia, on yleensä tarpeen selvittää hänen mahdollisuutensa vähentää kulutusmenoja ja hankkia lisätuloja. Asiakas ei ole esimerkiksi välttämättä tietoinen oikeudestaan saada avustusta tai muuta taloudellista tukea. Jos kulutusmenojen vähentäminen ei ole mahdollista tai riittävä toimenpide, menojen osalta olisi selvitettävä mahdollisuudet järjestellä velkojen hoidosta aiheutuvia menoja maksujärjestelyjen avulla. Tarvittaessa asiakkaalle voitaisiin laatia esimerkiksi talousarvio ja maksusuunnitelma. Velkaneuvoja ja asiakas voisivat sopia siitä, millä tavoin ja minkä pituisen ajanjakson ajan he seuraavat yhdessä arvion toteutumista.

Tässä vaiheessa voi olla tarpeen selvittää mahdollisuuksia sopia yksittäisen velkojan kanssa esimerkiksi helpotuksista mahdollisten maksuviivästysten seuraamuksiin. Jos asiakas voi saada sosiaalisen luoton, tällaisen uuden halpakorkoisen lainan avulla voi joskus olla mahdollista tasapainottaa taloutta. Kun laina käytetään kalliimman lainan maksuun tai luoton avulla maksetaan pois jo rästiintyneitä viivästysseuraamuksia, velanhoitomenoja voidaan alentaa. Takuu-Säätiön myöntämä takaus velkojen järjestelemistä varten otettavalle luotolle voi olla keino velkaongelmien ratkaisuun.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan velkaneuvonnassa selvitettäisiin velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustettaisiin velallista tämän selvittäessä mahdollisuuksia tehdä velkojiensa kanssa sovinto. Velallisen talouteen liittyvät ongelmat ovat tällöin jo saavuttaneet tietyn vakavuusasteen. Velkojen takaisinmaksu ei enää onnistu alunperin sovitulla tavalla. Jos velkaongelma on jo vakava ja velkoja peritään ulosottoteitse, velallinen saattaa ensiksi tarvita ulosotossa myönnettäviä vapaakuukausia ja velkojen järjestelemiseksi tarvittaviin jatkotoimiin voidaan ryhtyä pidemmän ajanjakson kuluessa.

Selvitettäviä ratkaisumahdollisuuksia saattaa olla velallisen taloudellisesta tilanteesta riippuen useita. Käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin voi velallisen maksukyvyn ohella vaikuttaa se, minkä suuruisia velkoja velallisella on. Merkitystä on myös sillä, kuinka kauan maksuvaikeudet ovat kestäneet ja onko velallinen jo itse yrittänyt neuvotella velkojien kanssa. Joskus velallisen ja velkojan keskinäiset välit voivat olla hyvinkin tulehtuneet. Tällöin velallisella tulisi olla mahdollisuus valtuuttaa velkaneuvoja käymään puolestaan neuvotteluja velkojan kanssa, vaikka yleisenä tavoitteena tulee olla se, että velallinen toimisi asioissaan omatoimisesti velkaneuvonnassa saamiaan neuvoja hyödyntäen.

Jos velallisen maksuvaikeudet liittyvät esimerkiksi määrältään pienehköön kulutusluottoon, riittävää voi olla, että velkojan kanssa päästään sopimukseen maksuaikataulun muuttamisesta tai viivästysseuraamuksien lieventämisestä. Näin asian eteneminen perintätoimenpiteiden kautta ulosottoon ja maksuhäiriömerkinnäksi luottotietorekisteriin voi estyä. Jos velallisen vastattavana olevat velat ovat määrältään suurempia eikä maksukyky riitä velkojen hoitoon, maksuaikataulun muutokset tai muut lievät järjestelykeinot eivät korjaa velallisen taloutta. Tällöin velallisen ja velkaneuvojan tulisi ryhtyä selvittämään mahdollisuuksia saada aikaan sellainen sovintoratkaisu, jonka velallinen pystyy toteuttamaan ja johon velkoja katsoo voivansa tyytyä. Ennen sovintoneuvotteluja velallisen taloudellinen tilanne olisi selvitettävä huolellisesti sen harkitsemiseksi, minkälaista sopimusta velallinen kykenee noudattamaan. Velallisen tilanteesta on myös annettava velkojalle luotettava selvitys.

Jos sovintoratkaisu osoittautuu mahdottomaksi, joudutaan yleensä selvittämään velallisen mahdollisuuksia saada velkajärjestely. Velallisen varojen, velkojen ja maksukyvyn perusteella velkaneuvoja voi arvioida sitä, täyttyvätkö 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.

Varsinaisen velkajärjestelyhakemuksen laatimisen lisäksi velallista avustettaisiin ha-

kemuksen liitteiksi tarvittavien asiakirjojen hankkimisessa viranomaisilta ja esimerkiksi velkojilta. Hakemukseen on lain mukaan liitettävä niin sanottu velkaantumishistoria eli selvitys velan ottamisen syistä sekä tuloista ja varoista, joilla velat oli tarkoitus maksaa takaisin ja lisäksi selvitys seikoista, jotka ovat aiheuttaneet velallisen maksukyvyttömyyden. Velkaantumishistorian laatimisessa velallinen voi tarvita neuvoja. Velallinen voi liittää hakemukseensa ehdotuksen maksuohjelmaksi. Velkaneuvonnassa velallinen voisi laatia ehdotuksen yhdessä velkaneuvojan kanssa tai ehdotuksen voisi laatia velkaneuvoja velallisen antamien tietojen pohjalta. Yleensäkin työnjako velkaneuvojan ja velallisen välillä tulisi sopia kussakin tapauksessa erikseen.

Velkajärjestelyssä velallinen voi vahvistetun maksuohjelman aikana tarvita velkaneuvojan apua erityisesti silloin, kun hänen olosuhteensa muuttuvat. Laissa säädetyin edellytyksin velallinen on velvollinen maksamaan velkojaan lisää. Lisäsuoritusvelvollisuuden täyttämiseksi tehtävä laskelma ja tilitys voi toisinaan tuottaa vaikeuksia. Ohjelman aikana voi syntyä tarvetta järjestellä maksuaikaa velkojen maksuun ulosottoperinnän välttämiseksi. Maksuohjelman muuttaminen tuomioistuimessa voi tulla ajankohtaiseksi. Velkaneuvojan apua velallinen voi tarvita myös vastatakseen velkojan esittämään maksuohjelman raukeamisvaatimukseen. Velkajärjestely voidaan joskus päättää ennenaikaisesti velallisen ja velkojien välisellä sopimuksella. Tällaisissakin tilanteissa velallisen tulisi saada tarpeellinen apu velkaneuvonnasta.

Osa velkaneuvonnan asiakkaista on niitä, joiden velkajärjestelyhakemus on velkajärjestelyn esteen perusteella hylätty. Velkaneuvojan apu voi olla hyvin tärkeää, kun velallinen pyrkii järjestelemään taloudellista tilannettaan sellaiseksi, että sillä olisi merkitystä erityisten vastasyiden harkinnassa. Oikeuskäytännössä velallisen maksukykyyn ja -haluun on kiinnitetty tällöin erityistä huomiota. Sen osoittaminen puolestaan vaatii velalliselta kykyä taloudenpidon pitkäjänteiseen hallintaan.

Velkajärjestelyasiassa velkaneuvojan tehtävä saattaa päättyä siihen, kun hakemus jätetään tuomioistuimeen. Asia voi kuitenkin menettelyn edetessä osoittautua riitaiseksi ja velallinen voi kääntyä uudelleen velkaneuvojan puoleen. Velkaneuvonnan tarve saattaa tulla velalliselle ajankohtaiseksi myös maksuohjelman aikana esimerkiksi, jos velkoja vaatii ohjelman raukeamista.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan velkaneuvonnan tehtävänä olisi ohjata velallinen hakemaan tarvittaessa oikeudellista apua. Velallisella voi olla erityyppistä oikeudellisen avun tarvetta.

Kokenut velkaneuvoja voi usein avustaa velallista velkajärjestelyasioissa vastineen ja muiden selvitysten laatimisessa, vaikka hänellä ei olisikaan oikeustieteellistä tutkintoa. Jos velkaneuvojan asiantuntemus ei näissä tai muissa kysymyksissä ole riittävä, hänen olisi kehotettava velallista ottamaan yhteyttä esimerkiksi yleiseen oikeusavustajaan.

Pykälän 2 momentin nojalla velkaneuvontaa annettaisiin maksutta. Velkaneuvonta on julkinen palvelu, jota tarvitsevat henkilöt ovat merkittävässä määrin ylivelkaantuneita tai muuten heikossa taloudellisessa asemassa olevia. Säännös ei estä perimästä asiakkaalta kohtuullista korvausta suoranaisista asian hoitamisesta aiheutuvista kuluista kuten esimerkiksi tavanomaista suuremmista kopiokustannuksista.

2 §. *Velkaneuvonnan järjestäminen.* Pykälässä säädettäisiin eri viranomaisten tehtävistä velkaneuvonnan järjestämisessä. Velkaneuvonnan yleisestä johdosta, ohjauksesta ja valvonnasta huolehtisi 1 momentin mukaan Kuluttajavirasto. Kuluttajaviraston tehtävänä olisi ohjata lääninhallituksia ja kuntia velkaneuvonnan järjestämisessä. Velkaneuvonnan asiantuntemuksen turvaamiseksi Kuluttajaviraston tulisi huolehtia velkaneuvojien tarpeellisesta koulutuksesta.

Lääninhallitukset huolehtisivat 2 momentin mukaan kuntien ja mahdollisten muiden palveluntuottajien kanssa tehtävin sopimuksin alueellaan siitä, että velkaneuvontaa olisi riittävästi saatavissa koko läänin alueella. Kun kunnan ja lääninhallituksen välisin sopimuksin on ensin saatu aikaan alueellisesti maan kattava velkaneuvonta, lääninhallituksen tehtävänä olisi sen jälkeen huolehtia velkaneuvonnan riittävyydestä. Tätä tarkoitusta varten lääninhallituksen ja kuntien välillä olisi sovittava siitä, miten riittävyyden takaamiseksi tarpeellinen seuranta järjestetään. Kuluttajaviraston rooliin valvontaviranomaisena kuuluu se, että seuranta toteutetaan eri läänien alueella yhtenäisesti. Kuluttajavirasto voi luonnollisesti saada esimerkiksi tarvitsemiaan tilastotietoja myös suoraan kunnilta tai velkaneuvojilta.

Pykälän 3 momentissa viitataan lain 3 §:ään, jossa on säännös vaihtoehtoisista tavoista järjestää velkaneuvonta.

3 §. *Kunnan ja lääninhallituksen järjestämä velkaneuvonta.* Pykälässä on säännös tavoista, joilla velkaneuvonta voitaisiin järjestää. Ensisijaisesti velkaneuvonta järjestettäisiin siten, että kunta tekisi lääninhallituksen kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimeksiantosopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Säännökset sopimuksen keskeisestä sisällöstä sisältyvät 5 §:ään.

Kunnan järjestämä velkaneuvonta on säännöksen mukaan tarkoitettu "kunnassa asuville henkilöille". Henkilön kotikunnan määräytymisestä säädetään kotikuntalaissa (201/1994). Lähtökohtana on, että kotikuntalain mukaan määräytyy myös se, missä kunnassa henkilöllä on oikeus saada velkaneuvontaa. Yleensä henkilön asumispaikka määrää hänen kotikuntansa. Jos henkilöllä on useampia asuntoja käytössään tai jos hänellä ei ole asuntoa lainkaan, kotikunta määräytyy kotikuntalain 2 §:n mukaan. Tällöin huomioon otetaan muun muassa henkilön perhesuhteet, toimeentulo ja muut vastaavat seikat. Säännöksessä ei velkaneuvonnan asiakkuutta ole niin tiukasti sidottu kotikuntalain perusteella määräytyvään kotipaikkaan, että se estäisi tarpeellisen ja mahdollisesti kiireellisen avun esimerkiksi kunnassa työn tai opiskelun vuoksi tilapäisesti asuvalta henkilöltä.

Kunnat voisivat toimia yhteistyössä velkaneuvonnan järjestämiseksi. Yksi kunta voisi huolehtia tehtävästä yhden tai useamman muun kunnan puolesta. Jos useampi kunta on sopinut yhteistyöstä, lääninhallitus tekee sopimuksen vain yhden kunnan kanssa ja tämä kunta hoitaa asiat muiden kuntien kanssa sopimuksin. Kuntien keskinäisen yhteistyön tulee kuitenkin käydä ilmi lääninhallituksen ja velkaneuvonnan järjestämistä vastaavan kunnan välisestä sopimuksesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan erilaisista mahdollisuuksista järjestää velkaneuvontaa. Kunta voisi järjestää velkaneuvontapalvelun perustamalla yhden tai useamman velkaneuvojan viran tai työsopimussuhteisen tehtävän. Tehtävänimikkeenä voisi olla myös velkaneuvontalakimies. Velkaneuvonnan tarve vaihtelee kuntien koon mukaan. Tämän vuoksi virka tai tehtävä voisi olla myös osa-aikainen. Virka tai tehtävä voitaisiin kunnassa yhdistää toiseen virkaan tai tehtävään, jollei yhdistäminen haittaa tehtävien asianmukaista hoitamista. Nykyisin eräissä kunnissa velkaneuvonta on yhdistetty kuluttajaneuvontaan ja myös kunnan sosiaalitoimessa voi olla velkaneuvontaa saatavilla. Tehtävien yhdistämistä harkittaessa tulisi kiinnittää huomiota ylivelkaantuneiden auttamiseen liittyvän tehtävän erityispiirteisiin. Kun kunta saattaa olla kuntalaisen velkojana, ei esimerkiksi kunnan saatavien perintää hoitava henkilö voi samanaikaisesti toimia velkaneuvojana. Virka tai tehtävä voitaisiin perustaa kuntien yhteiseksi siten kuin kuntalaissa säädetään.

Kunta voisi huolehtia velkaneuvontapalveluista myös hankkimalla ne tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta. Kunta olisi tällöinkin vastuussa velkaneuvontapalvelun järjestämisestä. Kunnan olisi siten ostopalvelusopimuksen osapuolena varmistuttava siitä, että palvelun tuottaja kykenee hoitamaan velkaneuvonnan asianmukaisesti.

Kunnalla ei olisi velvollisuutta sitoutua sopimukseen lääninhallituksen kanssa. Kunnan osallistuminen velkaneuvontapalvelujen järjestämiseen olisi vapaaehtoista. Jos kunta ei kuuluisi minkään 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen piiriin, lääninhallituksen olisi pykälän 3 momentin mukaan hankittava palvelut tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta. Ostopalvelun tuottajana voisi olla yksityinen tai julkinen palvelun tuottaja. Julkisesta palveluntuottajasta voidaan esimerkkinä mainita valtion oikeusaputoimisto ja yksityisestä palveluntuottajasta asianajaja tai järjestö. Ennen ostopalvelusopimuksen tekemistä lääninhallituksen olisi varmistuttava neuvontapalvelujen tuottajan ammattitaidosta ja sopivuudesta tehtävään.

4 §. *Valtion varoista maksettava korvaus.* Pykälässä säädetään velkaneuvontapalvelun tuottamisesta maksettavasta korvauksesta. Velkaneuvontapalvelujen järjestäjällä eli käytännössä kunnalla tai lääninhallituksen kanssa sopimuksen tehneellä palvelun tuottajalla olisi oikeus saada korvaus palvelujen tuottamisesta. Korvaus maksettaisiin valtion varoista niiden perusteiden mukaisesti, jotka kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa Kuluttajaviraston esityksestä. Korvauksen maksatuksesta huolehtisi Kuluttajavirasto.

Korvaus määrättäisiin siten, että se vastaa palveluiden tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Nykyään kor-

vausten suorittaminen kunnille perustuu velkajärjestelyyn liittyviin toimenpiteisiin. Näin ollen se ei enää ilmennä velkaneuvojien työn kuvaa kokonaisuudessaan. Vaikka nämä suoritteet ovat vähentyneet, velkaneuvojat ovat edelleen hyvin työllistettyjä. Joillakin paikkakunnilla velkaneuvontaan on jopa kuukausien jono. Velkaneuvojan laajan toimenkuvan ja moninaisten eri tyyppisten tehtävien vuoksi korvausperusteiden mitoittaminen pelkästään velkajärjestelyyn liittyvien toimenpiteiden perusteella ei ole enää tarkoituksenmukaista.

Velkaneuvojien määrä tulisi toiminnan alkuvaiheessa määritellä velkaneuvojan palvelun piiriin kuuluvien henkilömäärien perusteella. Kussakin läänissä velkaneuvojien lukumäärä määräytyisi pääsäännön mukaan niin, että noin 56 000 asukasta kohden toimii yksi kokopäiväinen velkaneuvoja. Tällöin velkaneuvojien nykyinen määrä lisättynä mahdollisesti muutamalla velkaneuvojalla riittäisi alueellisesti kattavaan velkaneuvontaan. Siirtymävaiheen jälkeen asiakasmäärälle ja eri tehtäville tulisi määritellä painokertoimet, joiden perusteella seurataan velkaneuvonnan toteutumista, arvioidaan sen tarvetta ja maksetaan korvaukset.

Ehdotuksen mukaan korvauksen määräämisessä lähtökohtana on, että palvelu tuotetaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Lähtökohtana tulee siis olla se, että kokopäivätoimisen tai osa-aikaisen velkaneuvojan työpanos on kokonaisuudessaan käytössä. Pääosa velkaneuvonnan kustannuksista syntyy tällöin velkaneuvojien palkoista. Korvaus määrättäisiin alkuvaiheessa kunnallisten velkaneuvojien keskimääräisten palkkakustannusten perusteella edelliseltä vuodelta. Määrään lisättäisiin palkkausmenojen lisäksi yleiskustannusten osuus. Korvaus maksettaisiin kunnalle vuosittain etukäteen.

Jos lääninhallitus joutuisi hankkimaan velkaneuvontapalvelut ostopalveluna, alueen asukaspohja olisi ensisijaisesti peruste korvauksen maksuun. Korvaus maksettaisiin joko kokopäivätoimisen tai osa-aikaisen velkaneuvojan työpanoksen mukaan. Osa-aikaisuus voi tarkoittaa muutakin työpanosta kuin puolipäiväisen neuvojan työpanosta.

5 §. *Sopimus velkaneuvonnan järjestämisestä.* Pykälässä on säännös niistä asioista, joista velkaneuvonnan järjestämistä koskevassa 3 §:ssä tarkoitetussa sopimuksessa olisi vähintään sovittava. Pykälässä on luetteloitu keskeisimmät asiat. Säännöksen tarkoituksena on ohjata sopimusosapuolet ottamaan sopimuksessa huomioon velkaneuvontapalvelujen asianmukaisen hoitamisen kannalta tärkeimmät kysymykset, jotta jälkikäteen ei syntyisi tulkintaerimielisyyksiä tai muita riitoja. Kuluttajanviraston tehtäviin toiminnan ohjauksesta vastaavana viranomaisena kuuluisi neuvotella lääninhallitusten kanssa sopimuksen rakenteesta ja muista sopimusehdoista sekä laatia tarvittaessa sopimusmalleja.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava velkaneuvontayksikön toimialueesta. Toimialueen yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää tilanteissa, joissa sama sopimus käsittää velkaneuvonnan järjestämisen useiden kuntien alueilla. Momentin 2 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava toimialueella sijaitsevien toimipaikkojen määrästä ja sijainnista. Toimipaikkojen määrä ja sijainti tulisi järjestää niin, että palvelut olisivat mahdollisimman hyvin asiakkaiden tavoitettavissa. Kun kunnat hoitavat velkaneuvonnan yhteistyössä, velkaneuvojalla voi tarvittaessa olla vastaanotto useamman yhteistyökunnan alueella tai jokaisessa kunnassa, jos se on kuntien etäisyydet ja julkinen liikenne huomioon ottaen tarpeen. Kunnan ja lääninhallituksen tulisi sopia toimipaikkojen vähimmäismäärästä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava velkaneuvojien määrästä. Sopimuksessa tulisi sopia siitä, kuinka monta velkaneuvojaa toimisi sopimuksessa tarkoitetulla toimialueella. Tavoitteena tulisi olla se, että velkaneuvojien tehtävät ovat kokopäivätoimisia, jollei tarvetta ole vain yhteen osa-aikaiseen neuvojan tehtävään.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava velkaneuvontapalvelujen seurannan ja valvonnan toteuttamisesta. Sopimukseen tulisi kirjata yhtäältä se, mitä tietoja ja kuinka usein kunta tai velkaneuvonta toimittaa lääninhallitukselle tai Kuluttajavirastolle ilman eri pyyntöä ja toisaalta se, miten esimerkiksi velkaneuvojan vaihtuessa turvataan neuvonnan jatkuvuus ja asianmukainen hoito.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava korvauksen maksamisessa noudatettavasta menettelystä. Lain 4 §:n mukaan velkaneuvontapalvelujen tuottajalla olisi oikeus saada valtion varoista korvaus palvelujen tuottamisesta. Sopimuk-

sessa tulisi sopia esimerkiksi käytännön maksujärjestelyistä silloin kun velkaneuvontapalvelut tuotetaan usean kunnan yhteistyönä. Korvaus valtion varoista kuuluisi kunnalle tai sille, jonka kanssa lääninhallitus on tehnyt sopimuksen palvelun tuottamisesta. Korvaus maksettaisiin yhdelle kunnalle riippumatta siitä, tuottaako kunta palvelun itse, yhteistoiminnassa toisen kunnan kanssa vaiko ostopalveluna.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava sopimuksen voimassaoloajasta. Sopimus voitaisiin sopia olemaan voimassa määräajan ja päättyväksi ilman eri toimenpiteitä sopimuskauden päättyessä tai siten, että sopimus muuttuu toistaiseksi voimassaolevaksi määräajan jälkeen.

Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan sopimuksessa olisi sovittava sopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta. Irtisanomisen osalta olisi sovittava ainakin eri osapuolten noudatettavasta irtisanomisajasta ja irtisanomismenettelystä. Purkamisen osalta sopimuksessa tulisi määritellä sellaiset sopimusrikkomukset, jotka johtaisivat sopimuksen purkamiseen. Purkamisperusteena voisi olla esimerkiksi palvelun tuottamisen olennainen laiminlyönti.

Velkaneuvontapalvelujen luonteen vuoksi sopimuksilta on voitava edellyttää jonkinlaista ajallista minimikestoa. Lyhyen irtisanomisajan salliminen vaikeuttaisi velkaneuvonnan järjestämisen pitkäjänteistä suunnittelua. Pitkä irtisanomisaika taas voisi olla hankala tilanteessa, jossa palveluiden kysyntä on olennaisesti vähentynyt eikä tarpeen lisääntyminen ole ennakoitavissa. Erityistä irtisanomisaikaa ei ole tämän vuoksi säännöksessä määritelty, mutta yhden tai kahden vuoden aikaa voidaan pitää yleensä sopivana. Erityistä säännöstä ei ole pidetty tarpeen sen tilanteen varalta, jossa velkaneuvonnan tarve olennaisesti lisääntyy ja kunta pitää tarpeellisena lisähenkilökunnan palkkaamista. Kunta ja lääninhallitus voivat tällöin neuvotella muutoksesta sopimukseen.

Pykälän 2 momentin mukaan sopimusta koskeva riita käsiteltäisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan hallintoriita-asiana käsitellään muun muassa julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskeva riita, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muutoin kuin muutoksenhakuteitse. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan vastaavia sosiaalihuoltolain mukaisia ostopalvelusopimuksia, joita kunnat ovat sopineet järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvan lasten päivähoidon järjestämiseksi, on pidetty julkisoikeudellisina sopimuksina ja siten hallintoriitamenettelyn piiriin kuuluvina (KHO 1993 A 10). Hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaisesta hallintoriidan määritelmästä puolestaan johtuu, että myös kunnan tuottamisvastuuta koskevat riidat käsitellään lääninoikeudessa hallintoriita-asioina. Erityisen säännöksen ottamista lakiin on selvyyden vuoksi pidetty tarpeellisena.

6 §. *Velkaneuvojan kelpoisuus.* Pykälässä on säännös velkaneuvojana toimivan henkilön kelpoisuusehdoista. Velkaneuvojalta edellytettäisiin sellaista taitoa ja kokemusta, jota tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää. Säännöksen tarkoituksena on turvata velkaneuvontatehtävien asianmukainen hoitaminen. Kelpoisuusehtoja koskeva säännös on yleisluontoinen, sillä velkaneuvojan tehtävään ei nykyisin ole olemassa erityistä koulutusta. Velkaneuvojina tällä hetkellä toimivien henkilöiden koulutustausta on varsin kirjava. Velkaneuvontaan ja velkajärjestelyihin liittyvä ammattitaito on hankittu käytännön kokemuksen kautta. Velkaneuvojille on järjestetty erilaista koulutusta ja heidän käytössään on ollut oikeustapauksia, -kirjallisuutta ja muuta työhön liittyvää aineistoa.

Tarkoitus on, että velkaneuvojat voisivat myöhemmin osoittaa ammattipätevyytensä hankkimalla sitä varten tarkoitetun koulutuksen ja osallistumalla pätevyyden osoittavaan kokeeseen. Sen vuoksi pykälässä viitataan asetukseen, jossa voidaan säätää velkaneuvojan ammattipätevyysvaatimuksista tarkemmin. Koulutuksen suunnittelu olisi Kuluttajaviraston tehtävä.

7 §. *Tietojen luovuttaminen.* Kunnan tai muun velkaneuvontapalvelujen tuottajan olisi annettava toimintaansa koskevia tietoja lääninhallitukselle ja Kuluttajavirastolle. Pykälään sisältyy säännös tästä velvollisuudesta. Tiedot ovat tarpeen valvonnan asianmukaiseksi suorittamiseksi. Lääninhallituksen ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa tulisi tietojen luovutusvelvollisuudesta ja käytännön menettelytavoista sopia tarkemmin.

8 §. *Korvauksen takaisinmaksuvelvollisuus.* Pykälässä säädetään niistä edellytyksistä, joiden vallitessa kunta tai muu velkaneu-

vontapalvelujen tuottaja olisi velvollinen maksamaan valtion varoista saamansa korvauksen takaisin kokonaan tai osittain. Korvaus voitaisiin periä, jos se on maksettu olennaisesti väärin perustein taikka jos korvauksen saaja on antanut korvauksen maksamiseen olennaisesti vaikuttaneita virheellisiä tietoja tai menetellyt vilpillisesti. Takaisinperintä voisi siis koskea myös niitä tilanteita, joissa korvausta on maksettu liikaa joko maksajan tai korvauksen saajan erehdyksestä.

9 §. *Salassapito.* Pykälässä on velkaneuvojan salassapitovelvollisuuden osalta viittaussäännös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999). Laki tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 1999. Sen nojalla määräytyvä salassapitovelvollisuus kattaa myös henkilöt, jotka toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai jotka ovat toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa. Laki koskee näin ollen myös kunnan tai lääninhallituksen kanssa sopimuksen tehnyttä yksityistä palvelun tuottajaa tai tämän palveluksessa olevaa henkilöä.

Lain 23 §:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Lain 24 §:n mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat muun ohessa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa sekä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja esimerkiksi henkilön perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

Lakiehdotukseen on selvyyden ja asian merkittävyyden vuoksi pidetty tarpeellisena ottaa salassapitovelvollisuutta koskeva viittaussäännös.

10 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälässä säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa teknisluonteisia, lain täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä. Lakiehdotuksen 6 §n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä velkaneuvojan kelpoisuudesta.

11 §. *Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.* Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä syyskuuta 2000. Lain 4 §:ssä tarkoitettua korvausta ei kuitenkaan maksettaisi ennen vuoden 2001 alkua järjestetystä palvelusta.

1.2. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä

21 §. *Väliaikainen kielto.* Pykälän nojalla tuomioistuin voi määrätä muun muassa täytäntöönpanokiellon väliaikaisena ennen velkajärjestelyn aloittamista. Kielto voidaan määrätä esimerkiksi velallisen asunnon rahaksimuuton estämiseksi. Lain mukaan tuomioistuin ei ole velvollinen ilmoittamaan määräämästään kiellosta ulosottoviranomaiselle vaan velallisen on itse huolehdittava asiasta. Yrityssaneerausmenettelyssä tuomioistuin on vastaavassa tilanteessa ilmoitusvelvollinen. Käytännössä tuomioistuimet ovat myös velkajärjestelyssä yleensä ilmoittaneet kiellosta. Eduskunnan oikeusasiamies on marraskuussa 1998 valtioneuvostolle tekemässään esityksessä pitänyt sääntelyn nykyistä tilaa epätyydyttävänä. Pykälään ehdotetaan nyt lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan tuomioistuimen on viipymättä ilmoitettava ulosottoa koskevan väliaikaisen kiellon määräämisestä ulosottoviranomaiselle.

62 §. *Oikeudenkäyntikulut.* Pykälän 2 momentissa säädetään korvauksesta, joka maksetaan kunnalle valtion varoista velkajärjestelyasiassa. Kunnalle maksettavista korvauksista ehdotetaan säädettäväksi velkaneuvonnasta ehdotetussa laissa. Tämän vuoksi 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Voimaantulosäänöksen mukaan korvausta kumotun säännöksen perusteella maksettaisiin kuitenkin vielä vuoden 2000 aikana järjestetystä velkaneuvonnasta.

70 §. *Selvittäjän palkkio ja kustannusten korvaaminen.* Oikeusaputoiminta on siirtynyt yleisestä oikeusavusta annetulla lailla (104/1998) kunnilta valtiolle. Tämän vuoksi pykälän 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että palkkio ja korvaus suoritetaan valtiolle, jos selvittäjänä on toiminut yleinen oikeusavustaja.

71 §. *Selvittäjän korvausvelvollisuus.* Pykälän 2 momentti ehdotetaan tarkistettavaksi

oikeusaputoiminnan uudistuksen vuoksi niin, että valtio ja yleinen oikeusavustaja vastaavat vahingosta, jos selvittäjänä on toiminut yleinen oikeusavustaja.

86 §. *Lääninhallituksen tehtävät.* Pykälässä säädetään lääninhallituksen tehtävistä velkaneuvonnan järjestämisessä. Lääninhallituksen tehtävistä velkaneuvonnan järjestämisessä on säännökset ehdotetussa laissa velkaneuvonnasta. Tämän vuoksi pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

1.3. Laki Kuluttajavirastosta

1 §. *Tehtävät.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti. Tässä momentissa todettaisiin, että Kuluttajaviraston tehtävistä velkaneuvonnan järjestämisessä säädetään erikseen.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Velkaneuvonnasta ehdotetun lain 6 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä velkaneuvojan kelpoisuudesta ja 10 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa teknisluonteisia, lain täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä syyskuuta 2000.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

velkaneuvonnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Velkaneuvonnan sisältö

Velkaneuvonnassa:

1) annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta;

2) avustetaan heitä taloudenpidon suunnittelussa;

3) selvitetään velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustetaan velallista tämän selvittäessä mahdollisuuksia tehdä velkojiensa kanssa sovinto;

4) avustetaan velallista velkajärjestelyyn liittyvän asian hoitamisessa, erityisesti velkajärjestelyhakemuksen ja muiden yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) edellyttämien selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa; sekä

5) ohjataan velallinen hakemaan tarvittaessa oikeudellista apua.

Tässä laissa tarkoitettu velkaneuvontapalvelu on asiakkaille maksutonta.

2 §

Velkaneuvonnan järjestäminen

Velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle.

Lääninhallitus huolehtii siitä, että velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa läänin alueella.

Velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä huolehtivat lääninhallitus ja kunnat siten kuin 3 §:ssä säädetään.

3 §

Kunnan ja lääninhallituksen järjestämä velkaneuvonta

Velkaneuvontapalvelu järjestetään ensisijaisesti siten, että kunta tekee lääninhallituksen kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Lääninhallitus ja kunnat voivat sopia, että kunta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta.

Kunta voi järjestää velkaneuvontapalvelun perustamalla sitä varten yhden tai useamman viran tai työsopimussuhteisen tehtävän. Virka tai tehtävä voi olla osa-aikainen. Virka tai tehtävä voidaan kunnassa yhdistää toiseen virkaan tai tehtävään, jollei yhdistäminen vaikuta tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Virka tai tehtävä voidaan perustaa kuntien yhteiseksi siten kuin kuntalaissa säädetään. Kunta voi huolehtia velkaneuvontapalveluista myös hankkimalla ne tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta.

Jos kunta ei kuulu minkään 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen piiriin, lääninhallituksen on hankittava palvelut tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta.

4 §

Valtion varoista maksettava korvaus

Velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksetaan korvaus valtion varoista niiden perusteiden mukaan, jotka kauppa- ja teollisuusministeriö Kuluttajaviraston esityksestä vahvistaa. Korvaus määrätään siten, että se vastaa palvelun tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

5 §

Sopimus velkaneuvonnan järjestämisestä

Velkaneuvontapalvelun järjestämistä kos-

kevassa 3 §:ssä tarkoitetussa sopimuksessa on sovittava ainakin:

1) velkaneuvontayksikön toimialueesta;
2) toimialueella sijaitsevien toimipaikkojen määrästä ja sijainnista;
3) velkaneuvontapalvelua antavien henkilöiden määrästä;
4) velkaneuvontapalvelujen seurannan ja valvonnan toteuttamisesta;
5) korvauksen maksamisesta;
6) sopimuksen voimassaoloajasta; ja
7) sopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta;

Sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

6 §

Velkaneuvojan kelpoisuus

Tässä laissa tarkoitettua velkaneuvontapalvelua antavalla henkilöllä tulee olla sellainen taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Tarkempia säännöksiä tällaisen henkilön kelpoisuudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

7 §

Tietojen luovuttaminen

Velkaneuvontapalvelujen tuottaja on velvollinen antamaan lääninhallitukselle ja Kuluttajavirastolle seurantaa ja valvontaa sekä korvauksen määräämistä varten tarpeelliset tiedot toiminnastaan.

8 §

Korvauksen takaisinmaksuvelvollisuus

Velkaneuvontapalvelujen tuottaja on velvollinen maksamaan korvauksen takaisin osaksi tai kokonaan, jos korvaus on maksettu olennaisesti väärin perustein taikka korvauksen saaja on antanut korvauksen maksamiseen olennaisesti vaikuttaneita virheellisiä tietoja tai menetellyt vilpillisesti.

9 §

Salassapito

Tässä laissa tarkoitettua velkaneuvontapalvelua antavan henkilön salassapitovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

10 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

11 §

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2000. Tämän lain 4 §:ssä tarkoitettua korvausta ei kuitenkaan makseta ennen 1 päivää tammikuuta 2001 järjestetystä velkaneuvontapalvelusta.

2.

Laki

yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan yksityishenkilön velkajärjestelystä 25 päivänä tammikuuta 1993 annetun lain (57/1993) 62 §:n 2 momentti ja 86 §, sellaisena kuin niistä on 62 §:n 2 momentti laissa 110/1998,

muutetaan 62 §:n otsikko, 70 §:n 1 momentti ja 71 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 70 §:n 1 momentti laissa 63/1997, sekä

lisätään 21 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 113/1995, uusi 3 momentti seuraavasti:

21 §

Väliaikainen kielto

— — — — — — — — — — — — — — — —

Tuomioistuimen on viipymättä ilmoitettava ulosottoa koskevan väliaikaisen kiellon määräämisestä velallisen kotipaikan ja velallisen kiinteistön sijaintipaikan ulosottoviranomaiselle.

62 §

Oikeudenkäyntikulut

— — — — — — — — — — — — — — — —

70 §

Selvittäjän palkkio ja kustannusten korvaaminen

Selvittäjällä on oikeus saada tehtävästään kohtuullinen palkkio sekä korvaus hänelle aiheutuneista tehtävän kannalta tarpeellisista kustannuksista. Velallisen on maksettava selvittäjän saatavasta määrä, joka vastaa velallisen maksuvaraa enintään maksuohjelman vahvistamisen tai muuttamisen jälkeen seuraavien neljän kuukauden ajalta. Tämä velallisen maksuosuus voidaan ottaa myös velalliselle velkajärjestelyn alkamisen jälkeen kertyneistä varoista. Velallisen maksuosuuden ylittävä määrä selvittäjän saatavasta määrätään maksettavaksi valtion varoista. Jos hakemus hylätään, saatava määrätään kokonaisuudessaan maksettavaksi valtion varoista. Velallisen on tällöin korvattava valtiolle sen varoista maksettu saatava, jos hakemuksen hylkääminen on perustunut siihen, että velallinen on laiminlyönyt menettelyyn liittyviä velvollisuuksiaan. Jos selvittäjä on määrätty huolehtimaan maksuohjelmassa vahvistetusta rahaksimuutosta, palkkio ja kustannukset tästä tehtävästä otetaan kuitenkin omaisuuden myyntihinnasta. Jos selvittäjänä on toiminut yleinen oikeusavustaja, palkkio ja korvaus suoritetaan valtion oikeusaputoimistolle. Oikeusministeriö vahvistaa palkkion ja korvausten perusteet.

— — — — — — — — — — — — — — — —

71 §

Selvittäjän korvausvelvollisuus

— — — — — — — — — — — — — — — —

Jos selvittäjänä on yleinen oikeusavustaja, vastaavat valtio ja yleinen oikeusavustaja vahingosta sen mukaan kuin vahingonkorvauslain (412/74) 3 ja 4 luvussa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2000.

Tällä lailla kumottavassa 62 §:n 2 momentissa tarkoitettua korvausta maksetaan ennen tammikuun 1 päivää 2001 järjestetystä velkaneuvonnasta.

3.

Laki

Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kuluttajavirastosta 18 päivänä joulukuuta 1998 annetun lain (1056/1998) 1 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

1 §

Tehtävät

— — — — — — — — — — — — — — —

Kuluttajaviraston tehtävistä velkaneuvonnan järjestämisessä säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2000.

Helsingissä 12 päivänä toukokuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Liite

2.

Laki

yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan yksityishenkilön velkajärjestelystä 25 päivänä tammikuuta 1993 annetun lain (57/1993) 62 §:n 2 momentti ja 86 §, sellaisena kuin niistä on 62 §:n 2 momentti laissa 110/1998,

muutetaan 62 §:n otsikko, 70 §:n 1 momentti ja 71 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 70 §:n 1 momentti laissa 63/1997, sekä

lisätään 21 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 113/1995, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	21 §
	Väliaikainen kielto
	— — — — — — — — — — — — — — — —
	Tuomioistuimen on viipymättä ilmoitettava ulosottoa koskevan väliaikaisen kiellon määräämisestä velallisen kotipaikan ja velallisen kiinteistön sijaintipaikan ulosottoviranomaiselle.
62 §	62 §
Oikeudenkäyntikulut ***ja kunnalle suoritettava korvaus***	*Oikeudenkäyntikulut*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Velkaneuvonnasta, jota kunta on antanut tässä laissa tarkoitetussa velkajärjestelyasiassa, suoritetaan kunnalle korvaus valtion varoista oikeusministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti.	(2 momentti kumotaan)
70 §	70 §
Selvittäjän palkkio ja kustannusten korvaaminen	*Selvittäjän palkkio ja kustannusten korvaaminen*
Selvittäjällä on oikeus saada tehtävästään kohtuullinen palkkio sekä korvaus hänelle aiheutuneista, tehtävän kannalta tarpeellisista kustannuksista. Velallisen on maksettava selvittäjän saatavasta määrä, joka vastaa velallisen maksuvaraa enintään maksuohjelman	Selvittäjällä on oikeus saada tehtävästään kohtuullinen palkkio sekä korvaus hänelle aiheutuneista tehtävän kannalta tarpeellisista kustannuksista. Velallisen on maksettava selvittäjän saatavasta määrä, joka vastaa velallisen maksuvaraa enintään maksuohjelman

Voimassa oleva laki

vahvistamisen tai muuttamisen jälkeen seuraavien neljän kuukauden ajalta. Tämä velallisen maksuosuus voidaan ottaa myös velalliselle velkajärjestelyn alkamisen jälkeen kertyneistä varoista. Velallisen maksuosuuden ylittävä määrä selvittäjän saatavasta määrätään maksettavaksi valtion varoista. Jos hakemus hylätään, saatava määrätään kokonaisuudessaan maksettavaksi valtion varoista. Velallisen on tällöin korvattava valtiolle sen varoista maksettu saatava, jos hakemuksen hylkääminen on perustunut siihen, että velallinen on laiminlyönyt menettelyyn liittyviä velvollisuuksiaan. Jos selvittäjä on määrätty huolehtimaan maksuohjelmassa vahvistetusta rahaksimuutosta, palkkio ja kustannukset tästä tehtävästä otetaan kuitenkin omaisuuden myyntihinnasta. Jos selvittäjänä on toiminut yleinen oikeusavustaja, palkkio ja korvaus suoritetaan kunnalle. Oikeusministeriö vahvistaa palkkion ja korvausten perusteet.

Ehdotus

vahvistamisen tai muuttamisen jälkeen seuraavien neljän kuukauden ajalta. Tämä velallisen maksuosuus voidaan ottaa myös velalliselle velkajärjestelyn alkamisen jälkeen kertyneistä varoista. Velallisen maksuosuuden ylittävä määrä selvittäjän saatavasta määrätään maksettavaksi valtion varoista. Jos hakemus hylätään, saatava määrätään kokonaisuudessaan maksettavaksi valtion varoista. Velallisen on tällöin korvattava valtiolle sen varoista maksettu saatava, jos hakemuksen hylkääminen on perustunut siihen, että velallinen on laiminlyönyt menettelyyn liittyviä velvollisuuksiaan. Jos selvittäjä on määrätty huolehtimaan maksuohjelmassa vahvistetusta rahaksimuutosta, palkkio ja kustannukset tästä tehtävästä otetaan kuitenkin omaisuuden myyntihinnasta. Jos selvittäjänä on toiminut yleinen oikeusavustaja, palkkio ja korvaus suoritetaan *valtion oikeusaputoimistolle*. Oikeusministeriö vahvistaa palkkion ja korvausten perusteet.

---

71 §

Selvittäjän korvausvelvollisuus

Jos selvittäjänä on yleinen oikeusavustaja, vastaavat kunta ja oikeusavustaja vahingosta sen mukaan kuin vahingonkorvauslain (412/74) 3 ja 4 luvussa säädetään.

Jos selvittäjänä on yleinen oikeusavustaja, vastaavat *valtio ja yleinen oikeusavustaja* vahingosta sen mukaan kuin vahingonkorvauslain (412/74) 3 ja 4 luvussa säädetään.

86 §

Lääninhallituksen tehtävät

Lääninhallituksen on aloitteilla ja muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että yksityishenkilöitten saatavilla on läänin alueella neuvontaa ja ohjausta velkatilanteen selvittämiseksi, sovintoratkaisujen aikaansaamiseksi ja tämän lain mukaisen velkajärjestelyasian hoitamiseksi.

86 §

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2000.

3.

Laki

Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään Kuluttajavirastosta 18 päivänä joulukuuta 1998 annetun lain (1056/1998) 1 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	1 §
	Tehtävät
	— — — — — — — — — — — — — —
	Kuluttajaviraston tehtävistä velkaneuvonnan järjestämisessä säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2000.