

Asia: VN/23753/2021

Lausuntopyyntö sosiaalisen luototuksen uudistamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 30.5.2022 (VN/23753/2021)

Asia:

Lausuntopyyntö sosiaalisen luototuksen uudistamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunto on pyydetty antamaan lausuntopalvelu.fi:ssä. Pyydettyä lausuntonani totean seuraavan.

1. Esitysluonnoksen sisällöstä ja tavoitteista

Esitysluonnoksessa ehdotetaan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) muuttamista siten, että sosiaalisen luototuksen järjestämisestä tulisi hyvinvointialueen lakisäätäinen tehtävä. Lain vielä voimassa olevan sanamuodon mukaan sosiaalisen luototuksen järjestäminen kuuluu kunnalle

vapaaehtoisena tehtävänä. Eduskunta on kuitenkin vastikään hyväksynyt niin sanottuun SOTE100-lakipakettiin sisältyneen lakiehdotuksen (HE 56/2021 vp, s. 76 ja 506, StVM 9/2022 vp, s. 11 - 12 ja 122, ja EV 66/2022 vp) mainitun lain muuttamisesta muun ohella siten, että sosiaalisen luoton myöntämisen järjestäminen siirtyy 1.1.2023 lähtien hyvinvointialueelle niin ikään vapaaehtoisena tehtävänä.

Samalla esitysluonnoksessa ehdotetaan, että sosiaalisen luoton myöntämisen perusteiden määrittämisestä tulisi hyvinvointialueen velvollisuus. Velvollisuus sosiaalisen luoton myöntämisen perusteiden määrittämiseen ei siten enää vastaisuudessa riippuisi siitä, onko kunta ja edelleen hyvinvointialue päättänyt järjestää sosiaalista luototusta.

Ehdotusta sosiaalisen luoton myöntämisen järjestämisestä aiempaa velvoittavammin perustellaan esitysluonnoksessa (s. 8) sillä, että nykyisellään palvelu on epätasa-arvoisesti saatavilla eri puolilla Suomea, kun vain osa kunnista on päättänyt ottaa sosiaalisen luoton käyttöön. Esitysluonnoksen mukaan ehdotuksella tavoitellaankin aiempaa laajempaa ja alueellisesti yhdenvertaisempaa palvelun saatavuutta, kun sosiaalista luototusta olisi vastaisuudessa järjestettävä kaikilla hyvinvointialueilla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin lisättäväksi uusia säännöksiä sosiaalisen luoton luotonsaajalle myönnettävistä vapaakuukausista ja maksuvapautuksista. Samalla esitetään täydennettäväksi mainitun lain pykälää sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta. Lisäksi neuvontaa on tarkoitus tehostaa säätämällä mainitussa laissa aiempaa tarkemmin sosiaalisen luoton hakijalle ja luotonsaajalle annettavasta taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta. Esitysluonnoksen (s. 9) mukaan näiden ehdotusten tavoitteena on ehkäistä ylivelkaantumista.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin lisättäväksi myös uutta säännöstä hyvinvointialueelle myönnettävästä valtionavustuksesta sosiaalisessa luotonantotoiminnassa tarvittavan luottopääoman rahoittamiseen. Esitysluonnoksessa (s. 10) viitataan tältä osin muun ohella sosiaali- ja terveystieteiden valtionavustuksen (StVM 9/2022 vp, s. 11 - 12 ja 122) edellä mainitun SOTE100-lakipaketin käsittelyn yhteydessä tekemään ehdotukseen sosiaalista luottoa koskevien sopimusten siirtymäsäännöksestä, josta seuraa, että kunnilta ei siirry hyvinvointialueille sosiaalisen luotonantotoiminnan jatkamiseksi tarpeellista luottopääomaa. Eduskunta on vastikään hyväksynyt sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisen muun ohella niin, että mainittu siirtymäsäännös tulee lain 13 §:ään (EV 66/2022 vp).

2. Hyvinvointialueen sosiaalisen luotonantotoiminnan rahoitus

Eduskunnan vastikään hyväksymän niin sanottuun SOTE100-lakipakettiin sisältyneen lakiehdotuksen perusteella sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 3 §:n 1 momentti (EV 66/2022 vp) muutetaan kuulumaan:

”Hyvinvointialueen tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (612/2021) sekä hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia (617/2021), jollei lailla toisin säädetä.”

Samana pykälän 2 momentissa säädetään ennestään:

”Toimintamenoina ei pidetä sosiaalisen luotonuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja.”

Esitysluonnoksessa ehdotetaan sosiaalisesta luotonuksesta annettuun lakiin lisättäväksi uutta 10 a §:ää sosiaalisen luotonuksen luottopääoman menoihin myönnettävästä valtionavustuksesta:

”Hyvinvointialueelle voidaan myöntää sosiaalisessa luotonantotoiminnassa tarvittavan luottopääoman rahoittamiseen valtionavustusta.

Valtionapuviranomainen tässä laissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa on sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalisen luotonuksen luottopääomaan myönnettävään valtionavustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (/) säädetään.”

Edellä selostetun perusteella hyvinvointialueen sosiaalisen luotonantotoiminnan toimintamenot katettaisiin sille hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain nojalla tulevalla rahoituksella, kun taas hyvinvointialueen sosiaalisessa luotonantotoiminnassa tarvitseman luottopääoman menot katettaisiin esitysluonnoksessa ehdotetun uuden säännöksen nojalla myönnettävällä valtionavustuksella.

Esitysluonnoksessa (s. 9) korostetaan lisäksi ehdotetussa 10 a §:ssä tarkoitetun valtionavustuksen kertaluonteisuutta: ”Taloudellisten vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on se, että luottopääoma rahoitettaisiin toiminnan käynnistämävaiheessa kertaluonteisella valtionavulla”.

Esitysluonnoksesta (s. 10 - 12) ilmenee kuitenkin selväsanaisesti, että valtionavustusta on ehdotetun 10 a §:n sanamuodosta poiketen tarkoitus myöntää paitsi luottopääoman menoihin myös muihin sellaisiin menoihin, jotka tarvitaan sosiaalisen luotonantotoiminnan käynnistämiseen hyvinvointialueilla. Lisäksi esitysluonnoksessa kerrotun perusteella jäisi siinä valtionapuviranomaiseksi ehdotetun sosiaali- ja terveysministeriön päätettäväksi, miten se jakaisi tietyn lisätalousarvioesitykseen kytkeytyvän 10 miljoonan euron määrärahan luottopääoman menojen ja muiden sosiaalisen luotonantotoiminnan kehittämismenojen kesken, mitkä olisivat

hakukriteerit sekä jaettaisiinko kyseinen määräraha noihin tarkoituksiin yhdellä valtionavustushauilla vai erillisillä valtionavustushauilla.

Nähdäkseni onkin kysyttävä, miksi ehdotetun 10 a §:n 1 momentissa ei selvästi säädettäisi sekä sosiaalisen luotonantotoiminnan luottopääoman että tuon toiminnan muiden kehittämismenojen rahoittamisesta valtionavustuksin, jos se kerran on tarkoitus. Ehdotetun pykälän 2 momentissa näyttäisikin jo varaudutun siihen, että kyseisessä laissa olisi useamman tyyppisiä valtionavustuksia.

Lisäksi esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin lähtökohdan pitävyys on kysymyksenalainen, kun esitysluonnoksen tausta-aineistona mainitun selvityksen (Olli-Pekka Niskanen: Sosiaalinen luototus – Selvitys valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä; STM 2021:24) sivulla 32 olevan taulukon perusteella on selvää, että jo (hyvinvointi)alueiden arvioima pelkkä luottopääoman tarve ylittää edellä mainitun 10 miljoonan euron määrärahan. Hyvinvointialueiden sosiaalisen luotonantotoiminnan mahdollinen ”alikapitalisointi” on tuskin omiaan edistämään esityksen tavoitteena olevaa kyseisen palvelun saatavuutta.

3. Velvollisuus hallintopäätösten tekemiseen sosiaalisen luotonantotoiminnan yhteydessä sekä sosiaalista luottoa koskevan sopimuksen ja hallintopäätöksen välinen suhde

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mistä kaikesta on ajateltu tehtävän hallintopäätöksiä sosiaalisen luoton hakuprosessin ja edelleen myönnetyn sosiaalisen luoton ”elinkaaren” eri vaiheissa.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain säätämiseen alun perin johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 142/2002 vp, s. 20) todettiin:

”Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon on perustuttava päätökseen. Näin ollen kunnan on tehtävä päätös sosiaalisen luoton myöntämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä. Luoton myöntämistä koskevassa päätöksessä tulee mainita luoton suuruus ja perittävä korko. Päätöksessä, joka koskee sosiaalisen luoton myöntämättä jättämistä, on esitettävä hallintomenettelylain mukaan hylkäämisen perustelut. Kunnan sosiaalisen luoton myöntämistä koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta sosiaalihuoltolain 49 §:n mukaisesti. Myönnetystä luotosta laaditaan kunnan ja luotonsaajan välinen ehdotetun lain 6 §:ssä tarkoitettu sopimus.”

Olen sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta antamassani 24.5.2022 päivityssä lausunnossani (OKV/1218/21/2022) arvioinut sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotettua uutta 3 b kohtaa, jossa säädettäisiin sosiaalipalveluna järjestettävästä sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelusta.

Totesin mainitussa lausunnossani säätämisyjärjestysperusteluista (s. 2): ”Esityksen mukaan sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 3 b kohta, jossa säädettäisiin sosiaalipalveluna järjestettävästä sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelusta. Kyseisestä palvelusta ei esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 52) mukaan tehtäisi hallintopäätöstä (ks. tältä osin myös jäljempänä kohta Sosiaalipalvelu), vaikka sosiaalipalvelujen antaminen perustuu sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan nimenomaisesti palveluista tehtäviin hallintopäätöksiin. Säännöstä tulisi säätämisyjärjestysperusteluissa arvioida perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen näkökulmasta.” Jatkoisin samassa lausunnossani toteamalla sosiaalipalvelusta (s. 4): ”Edellä mainitulla tavalla (ks. edellä Säätämisyjärjestysperustelut) palvelusta ei tehtäisi hallintopäätöstä. Sosiaalihuoltolain 45 §:ssä säädetään sosiaalihuoltoa koskevasta päätöksenteosta ja pykälän 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kyseinen sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 3 b kohta näyttäisi siten olevan ristiriidassa lain 45 §:n säännöksen kanssa. Kyseistä ristiriitaa ei ole esityksen yksityiskohtaista perusteluissa käsitelty ja se tulisi esityksessä nostaa esille ja arvioida. Esityksen perusteella jää myös epäselväksi, mikä palvelu perimiltään olisi ja millä tavalla se edistäisi sosiaalihuollon toteuttamista ja sosiaalihuollon asiakkaan asemaa. Esitystä tulisi myös palvelun sisällön osalta täydentää.”

Esitysluonnoksessa ehdotetaan sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin lisättäväksi uusia säännöksiä vapaakuukausien (7 a §) ja maksuvapautuksen (7 b §) myöntämisestä velalliselle tämän hakemuksesta. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selväsanaisesti käy ilmi, onko velallisen vapaakuukautta tai maksuvapautusta koskevaan hakemukseen annettava hallintopäätös. Myöskään esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu mainittuja pykäläehdotuksia perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen näkökulmasta.

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miksi ehdotetuissa 7 a ja 7 b §:ssä käytetään ilmaisua ”velallinen”, kun muuten sosiaalisesta luototuksesta annetun laissa käytetään johdonmukaisesti ilmaisuja ”luoton hakija” tai ”luotonsaaja”.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 6 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että sosiaalista luottoa koskevassa sopimuksessa on määriteltävä muun ohella mahdollisuus vapaakuukausien myöntämiseen sekä maksuvapautukseen (uusi 5 kohta), samoin kuin oikeus maksaa luotto ennen aikaisesta ja siitä mahdollisesti perittävän korvauksen määräytyminen (uusi 6 kohta).

Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan enemmälti pohdittu, mikä on sosiaalista luottoa koskevan sopimuksen sisältöä koskevan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 6 §:n suhde yhtäältä lakiehdotuksen 7 a ja 7 b §:ssä tarkoitettuun vapaakuukausi- ja maksuvapautusmahdollisuuteen ja toisaalta lain 7 §:ssä tarkoitettuun velallisen oikeuteen maksaa luotto takaisin ennen sen erääntymistä ilman lisäkustannuksia. Ovatko 6 §:n 1 momenttiin ehdotetut uudet 5 ja 6 kohdat pelkästään informatiivisia eli voiko velallinen hakea ja saada vapaakuukausia ja maksuvapautuksen siitä huolimatta, että niistä ei olisi sopimuksessa mainintaa? Edellyttääkö esimerkiksi

vapaakuukauden myöntäminen (mahdollisella hallintopäätöksellä) välttämättä myös luottoa koskevan sopimuksen sisällön muuttamista takaisinmaksuerien eräpäivien osalta? Entä miksi uuden 6 kohdan mukaan sopimuksessa olisi määriteltävä luoton ennaaikaisesta maksusta mahdollisesti perittävän korvauksen määräytyminen, kun lain 7 §:n mukaan velallisella on yksiselitteisesti oikeus maksaa luotto takaisin ennen sen erääntymistä ilman lisäkustannuksia?

4. Positiiviseen luottotietorekisteriin tehtävän omaehtoisen luottotietomerkinnän edellyttäminen luotonsaajalta

Arvioitaessa esitysluonnoksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan esitysluonnoksessa (s. 12) todetaan:

”Positiivisen luottotietorekisterin kohdalla on tässä vaiheessa arvioitu, että lähtökohtaisesti tieto sosiaalisesta luotosta ei tulisi näkymään tässä rekisterissä, koska tämä sisältäisi tiedon sosiaalihuollon asiakkuudesta, joka on luokiteltavissa arkaluonteiseksi tiedoksi. Jos asiakkaalle myönnetään sosiaalista luottoa muiden velkojen järjestelyyn, voitaisiin edellyttää asiakkaan omaehtoista luottotietomerkintää, joka estäisi lisävelkaantumisen sosiaalisen luoton takaisin maksun aikana.”

Eduskunnan käsiteltävänä vielä olevan positiivista luottotietorekisteriä koskevan hallituksen esityksen (HE 22/2022 vp, s. 52) säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että mainittuun ”rekisteriin ei talletettaisi tietoja sellaisista luotoista, joihin kuluttajansuojalain 7 tai 7 a luvun säännöksiä ei sovelleta, kuten luotoista, joista ei peritä korkoa tai muitakaan kuluja, panttilainauslaitoksen myöntämistä luotoista tai sosiaalisista luotoista”.

Esitysluonnoksessa ei ole täsmennetty oikeusperustaa, jonka nojalla sosiaalisen luoton luotonsaajalta voitaisiin edellyttää positiiviseen luottotietorekisteriin tehtävää omaehtoista luottotietomerkintää. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään otettu kantaa siihen, olisiko tuollaisen luottotietomerkinnän tekemisestä määrättävä sosiaalisen luoton myöntämisestä tehtävässä hallintopäätöksessä ja/tai edelleen sosiaalista luottoa koskevassa sopimuksessa.

Mainitun kaltaisen omaehtoisen luottotietomerkinnän edellyttämistä sosiaalisen luoton luotonsaajalta ei ole myöskään arvioitu esitysluonnoksen säätämisperusteluissa ihmisen itsemääräämisoikeuden kannalta. Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaamista koskevan maininnan piiriin kuuluu myös monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan. Itsemääräämisoikeuden on lisäksi katsottu kiinnittyvän myös perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta.

5. Muita havaintoja

Esitysluonnokseen sisältyvän lakiehdotuksen johtolausetta on tarkistettava niin, että se vastaa Lainkirjoittajan oppaan kohdassa 17.3. kerrottua. Muun ohella: Muutettava säädös yksilöidään johtolauseessa mainitsemalla sen nimike ja numero. Kumottavien ja muutettavien lainkohtien luettelemisen jälkeen mainitaan niihin aikaisemmin tehdyt, vielä vaikuttavat muutokset ("sellaisena, sellaisina kuin").

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Oikeuskanslerinsihteeri Juha Sihto

Sihto Juha
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti