

Lausuntoyhteenveto –

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi
sosiaalisesta luototuksesta annetun lain
muuttamisesta

1 Sisällys

2	Johdanto	3
3	Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat	4
4	Tiivistelmä.....	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
5	Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset.....	5
5.1	Näkemyksiä uudistuksen tavoitteista	5

2 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen edellytyksiä selvitetään, ja selvityksen pohjalta sosiaalinen luototus otetaan käyttöön koko maassa. Uudistus on hallitusohjelmassa osana keinoja, joilla estetään ylivelkaantumista ja tehostetaan velkaneuvontaa.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esityksen luonnoksella ehdotettaisiin muutettavaksi sosiaalisesta luototuksesta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena olisi tehdä sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin muutokset, joilla sosiaalisesta luototuksesta tulisi hyvinvointialueilla järjestettävä lakisääteinen tehtävä. Hyvinvointialueen olisi järjestettävä sosiaalista luototusta sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisena kuin alueella esiintyvä tarve edellyttäisi. Lisäksi hyvinvointialueen tulisi määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä sosiaalisesta luototuksesta annettussa laissa säädettäisiin. Esityksessä tavoitellaan sosiaalisen luototuksen palvelun aiempaa laajempaa alueellista saatavuutta.

Esitykseen sisältyisivät myös uutena säännökset, joiden mukaan sosiaaliseen luototukseen voitaisiin myöntää vapaakuukausia ja maksuvapautuksia laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Myös sosiaalisen luoton hakijalle ja luotonsaajalle annettavasta taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta säänneltäisiin nykyistä tarkemmin. Näiden ehdotusten tavoitteena olisi ehkäistä ylivelkaantumista. Lisäksi esityksessä ehdotettaisiin säännöstä sosiaalisen luototuksen luottopääoman menoihin myönnettävästä valtion avustuksesta.

3 Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi hyvinvointialueiden valmisteluelimiltä, oikeusapu- ja edunvalvontapiireiltä ja muilta toimijoilta lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta. Lausuntoja pyydettiin lausuntopalvelu.fi-sivustolla ja lausuntoaika oli 30.5.2022 – 11.7.2022. Ruotsinkielisen lausuntopyynnön osalta lausuntoaikaa jatkettiin 31.7.2022 ruotsinkielisten materiaalien myöhemmän saatavilla olon johdosta. Myös muut toimijat kuin lausuntopyynnön jakelussa mainitut tahot pystyivät antamaan lausuntonsa. Lausuntonsa määräajan loppuun mennessä antoi yhteensä 38 toimijaa.

Lausunnot ovat julkisia ja löytyvät hankesivustolta Internet-osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=STM107:00/2021>

4 Tiivistelmä lausunnonantajien keskeisimmistä näkemyksistä

Tässä luvussa kuvataan lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta. Lausuntoja tarkastellaan lausuntoyhteenvedossa asiaryhmittäin. Kaikkien lausuntojen koko sisältöä ei ole voitu lausuntoyhteenvedossa nostaa esiin, mutta lausunnot ovat julkisia ja löytyvät hankesivustolta Internet-osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=STM107:00/2021>

4.1 Näkemyksiä uudistuksen tavoitteista ja valittu toteuttamistapa

Lähes jokainen lausunnonantajista kannatti uudistuksen tavoitteita laajentaa sosiaalisen luototuksen saatavuutta alueellisesti ja näki uudistukset yhtenä keinona ylivelkaantumisen ehkäisemisessä. Suuri osa lausunnonantajista katsoi, että esityksellä voidaan parantaa sosiaalisen luototuksen saatavuutta, kun palvelua tarjottaisiin jokaisella hyvinvointialueella. Näin mainitsivat lausunnoissaan esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies, Terveyden ja hyvinvoinninlaitos, Kuluttajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Espoo ja Helsinki, Kainuun hyvinvointialue, Pohjois-Savon hyvinvointialue.

Lausunnoissa nostettiin kuitenkin esiin myös se, että koska esitys antaisi toteutuessaan päätösvalan hyvinvointialueille määritellä sosiaalisen luoton perusteet, sosiaalisen luoton tarpeessa olevat henkilöt tulisivat jatkossakin olemaan eri hyvinvointialueilla jonkin verran eriarvoisessa asemassa keskenään. Näin mainitsivat esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja oikeusministeriön.

Lisäksi Satakunnan hyvinvointialue esitti, että tässä vaiheessa ei säädösperusteisia tehtäviä tulisi lisätä ja piti tarkoituksenmukaisena, että sosiaalisen luototuksen tehtävä voisi olla edelleen vapaaehtoinen 1.1. 2023 alkaen tai ehdotetun lainsäädännön osalta voitaisiin noudattaa siirtymäaikaa. Myös Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue katsoi lausunnoissaan samansuuntaisesti. Suomen Kuntaliitto ry ehdotti, että lain voimaantuloa siirrettäisiin ainakin 1.8.2023 asti tai tietojärjestelmämuutosten ja mahdollisten hankintojen vuoksi 1.1.2024 saakka.

Osa lausunnonantajista, kuten Suomen sosiaali ja terveys ry katsoi, että uudistusta valmisteltaessa olisi tullut pyrkiä uudistamaan sosiaalista luototusta myös sen lähtökohdilta ja esimerkiksi pyrkiä tekemään palvelusta investointiluonteisempi, kuin siitä on nykyisin toimeenpanossa muodostunut.

Suurin osa lausunnon antajista piti hyvänä kehityssuuntana sitä, että sosiaalinen luototus säilyisi edelleen yhtenä sosiaalityön välineenä ja näki tärkeäksi säilyttää toiminta osana sosiaalihuoltoa (esimerkiksi Talentia ry, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry ja Espoo).

Toisaalta Kansaneläkelaitoksen mukaan vaihtoehtoisia malleja ei ollut selvitetty esityksessä riittävästi. Kansaneläkelaitos toivoikin, että valmistelussa olisi arvioitu laajemmin muita järjestämisen tapoja, kuten esimerkiksi niin kutsuttua Kela-mallia, Takuusäätiön järjestämisen mallia tai oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonnan mallia. Samansuuntaisia näkemyksiä esittivät Satakunta, Varsinais Suomen hyvinvointialue, Takuusäätiö).

4.2 Näkemyksiä vaikutusten arvioinnista

Useimmat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että taloudellisten vaikutusten arviointia tulisi esityksessä selkiyttää siltä osin, miten valtionavustus tultaisiin jakamaan sekä kyseenalaistivat 10 miljoonan euron määrärahan riittävyttä (Oikeusministeriö, Suomen sosiaali ja terveys ry, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto, Suomen Kuntaliitto ry, Kansaneläkelaitos). Terveiden ja hyvinvoinninlaitos korosti lausunnossaan, että koska hallituksen esitys sosiaalisen luototuksen uudistamisesta ei ole ainut sosiaalihuoltoon kohdistuva muutosesitys kuluvalle hallituskaudella. Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen mukaan muutosten yhteenlaskettu resurssitarve sosiaalihuollossa kaipaa siten tarkempaa selvittämistä, jotta esitettyihin parannuksiin kyetään vastaamaan lainsäätäjän edellyttämällä tavalla.

Valtiovarainministeriö piti valtionavustusta mekanismina hyväksyttävänä tapana luototopääoman rahoituksen järjestämiseen ottaen huomioon lakiin lisättävä uusi säännös valtionavustuksesta. Valtiovarainministeriö kuitenkin painotti, että tehtävän laajentamisen osalta tulisi arvioida tarkemmin hyvinvointialueille aiheutuvat pysyvät kustannukset. Valtiovarainministeriö esitti myös, että määrärahatarve tulisi arvioida vuoden 2023 talousarvion valmistelussa, ei vuoden 2022 lisätalousarviossa ja tuoda asia valmisteluun uutena asiana.

Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota myös esityksessä mainitussa selvityksessä (Olli-Pekka Niskanen: Sosiaalinen luototus – Selvitys valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä; STM 2021:24) esiin nostettuun ongelmaan tehtävän edellyttämästä erityisosaamisesta ja sosiaalityöntekijöiden saatavuudesta. Lausunnoissa painotettiin, että myös asiakasjärjestelmien luominen vie aikaa ja resursseja. Samankaltaisia näkemyksiä esittivät Pohjois-Savon hyvinvointialue, Suomen sosiaali ja terveys ry, oikeusministe-

riö, Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto ry, Takuusäätiö, Espoo). Pirkanmaan hyvinvointialue ja ulosottolaitos taas toivoivat lisää vaikuttavuusperusteista lähestymistapaa vaikutusten arviointeihin.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue ja Oulun kaupunki esittivät yhteisessä lausunnossaan, jotka pohjautuivat Oulun kaupungin kokemuksiin, että Oulun kaupungissa luottotappioita on kertynyt, eikä korkotuottoa ole syntynyt, sillä viitekorko on ollut pitkän aikaa 0 %.

Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin osalta lausunnonantajat esittivät terminologian korjaamista siten, että esityksestä ilmeni, että tarkoitus ei ole, että sosiaalisen luototuksen palveluita vain sellaisille ihmisille, jotka eivät saa minkäänlaista luototusta rahoitusmarkkinoilta (Takuusäätiö, Oikeusministeriö, Kuluttajaliitto).

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirasto olivat yhteisesti arvioineet, että esityksen tuottama lisäresurssitarve aluehallintovirastoille on yhteensä 3,5 henkilötyövuotta ja pyytäneet huomioimaan tämän jatkovalmistelussa.

Muutamit lausunnon antajat kommentoivat myös vaikutustenarvioinnin yhteydessä olutta mainintaa positiivisen luottotietoreksiterin suhteesta sosiaaliseen luototukseen ja näkivät tärkeäksi, että sosiaalinen luototus näkyisi luottotietorekisterissä tai että luototuksen asiakkaalle voitaisiin hakea maksuhäiriö merkintää jossakin muodossa niissä tapauksissa, kun luottoa myönnetään muiden velkojen järjestelyihin (Takuusäätiö, Helsinki, Suomen sosiaali ja terveys ry, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Espoo, Vantaa-Keravan hyvinvointialue, Etelä-Suomen edunvalvonta- ja oikeusapupiiri).

Oikeuskansleri kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että jotta sosiaalisen luoton luoton-saajalta voitaisiin edellyttää positiiviseen luottotietorekisteriin tehtävää omaehtoista luottotietomerkintää, tähän tarvittaisiin lakiperusta. Asiaa olisi myös arvioitava perustuslaissa turvatus itsemääräämisoikeuden kannalta.

4.3 Näkemyksiä lausunnoista pykäläkohtaisesti

Esityksessä ehdotettua säännöstä sosiaalisen luototuksen järjestämisestä kommentoissaan lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että laajan harkintavallan takia alueille voi jäädä edelleen eroja. Muutamit lausunnonantajat toivoivatkin tästä syystä sosiaalista luototusta koskevaa soveltamisopasta (oikeusministeriö, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry, Kuluttajaliitto, Takuusäätiö). Lisäksi muutamat lausun-

nonantajat huomauttivat, ettei esityksestä käy ilmi, miten alueellista tarvetta arvioitaisiin säännöksen vaatimalla tavalla (Satakunnan hyvinvointialue, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, eduskunnan oikeusasiamies, Pohjois-Savon hyvinvointialue). Työttömien keskusjärjestö toivoi, että sosiaalisen luoton tukeen olisivat oikeutettuja tietyin edellytyksin kaikki avun tarvisijat.

Sosiaalisen luoton roolin vahvistaminen osana sosiaalihuoltoa oli useiden lausunnonantajien näkemyksen mukaan erittäin tärkeää, mutta sosiaalihuollon prosessin noudattamista sosiaalisen luoton tukeen osalta pyydettiin vielä täsmentämään esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuuden alkamisen ja palvelutarpeen arvioinnin osalta (Espoo, Helsinki, Takuusäätiö).

Vapaakuukausia ja maksuvapautuksia pidettiin kaikissa näitä säännöksiä kommentoivissa lausunnoissa tervetulleina uudistuksina, mutta esitettiin joitakin täsmennystarpeita. Osalla kunnista vastaavia käytäntöjä kerrottiin jo olleen käytössä ennestään. Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ollut vielä ehdotusta menettelystä, jossa vapaakuukauden ja maksuvapautuksen myöntäminen tai myöntämättä jättäminen ratkaistaan, eikä siten käsitelty esimerkiksi sitä, onko tällaisessa ratkaisussa kysymys muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä. Saman huomion lausunnoissaan tekivät myös oikeuskansleri, Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja oikeusministeriö. Useat lausunnonantajat katsoivat, että vapaakuukausien ehdotettu enimmäismäärä eli 3 kuukautta oli määrältään liian vähäinen tai että vapaakuukausien myöntäminen tulisi jättää kokonaan tukea myöntävän viranomaisen harkintaan (Espoo, Vantaa-Keravan hyvinvointialue, Etelä-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiiri, Kansaneläkelaitos, Takuusäätiö, Suomen Kuntaliitto ry, Kuluttajaliitto).

Maksuvapautusten osalta huomautettiin, ettei säännöksen sanamuoto sisältänyt mainintaa siitä, että maksuvapautus myönnettäisiin hakemuksesta, vaikka se säännöksen perustelujen mukaan oli tarkoituksena (eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, oikeuskansleri).

Takuusäätiö kiinnitti launnonossaan huomiota siihen, että kun sosiaalista luottoa myönnetään velkojen järjestelyyn, sillä maksetaan alkuperäisten luotonantajien saatavat pääsääntöisesti kokonaisuudessaan ja luottoriski siirtyy sosiaalisen luoton myöntäneelle hyvinvointialueelle. Asiakas voi myöhemmin hakeutua yksityishenkilön velkajärjestelyyn, mikäli hänen tilanteensa muuttuu olennaisesti ja pysyvästi. Näissä tilanteissa maksuvapautus voisi toimia ratkaisuna, jolla vältytään ”järjestelyn järjestelyltä”. Takuusäätiön kokemuksen mukaan maksuvaikeuksien taustalla on kuitenkin usein myös maksu- ja maksuvelvoitteen heikentyminen tai lisävelkaantuminen. Takuusäätiön mukaan mahdollisen osittaisen tai täyden maksuvapautuksen myöntämisen on syytä olla viimesijainen toimenpide ja myöntämiskäytäntöjen tulee olla yhtäläiset kaikilla hyvinvointialueilla.

Vantaa-Keravan hyvinvointialue kertoi lausunnossaan myöntävänsä maksuvapautuksia erityistapauksissa jo nyt, mutta huomautti, että osittainen maksuvapautus olisi tarpeeton, kun vapaakuukaudet, maksujärjestelyt ja maksuvapautus kokonaan olisivat mahdollisia.

Eduskunnan oikeusasiamies huomautti lausunnossaan, että voimassa olevan lain 7 §, jossa säädetään velallisen oikeudesta ennakaiseen suoritukseen ilman lisäkustannuksia, on ristiriitainen 6 §:n 1 momentin 6 kohdan kanssa. 6 kohdan mukaan sosiaalista luottoa koskevassa sopimuksessa olisi määriteltävä oikeus maksaa luotto ennakaisesti ja siitä mahdollisesti perittävän korvauksen määräytyminen. Saman havainnon esittivät oikeuskansleri, Suomen Kuntaliitto ry, Espoo ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Oikeuskansleri ja Suomen Kuntaliitto ry katsoivat myös, että 6 §:n 1 momentin 5 kohta kaipasi tarkennusta sen osalta, voiko sosiaalisen luotonsaaja hakea ja saada vapaakuukausia tai maksuvapautuksen siitä huolimatta, että niitä ei ole sopimuksessa mainittu eli olisivatko maininnat sopimuksessa vain informatiivisia.

Useat lausunnonantajat, kuten eduskunnan oikeusasiamies ja Terveyden ja hyvinvoinninlaitos pitivät hyvänä kehityssuuntana lisäystä, jonka mukaan luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulisi järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa, kun luotonhakija tai luotonsaaja on tätä pyytänyt hyvinvointialueelta. Toisaalta Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja Keski-Suomen hyvinvointialue huomautti, että koska kyse on sosiaalihuollon palvelusta, tällöin osaksi sosiaalisen luototuksen asiakkuuden prosessiin tulee jo kuulua itsestään selvästi sosiaalihuollon ammattihenkilön tapaaminen ilman, että asiakas sitä erikseen pyytää. Esimerkiksi oikeusministeriön lausunnon mukaan on myös huomattava, ettei velkatilanteen järjestely lainalla useinkaan ole kestävä ratkaisu, jos kulutustottumukset jatkuvat ennallaan, eikä henkilö saa opastusta taloudenhallintaan. Sosiaalisen luoton vaikuttavuutta edistäisi se, että asiakas saisi talousneuvontaa aina sosiaalista luottoa myönnettäessä.

Toisaalta muutamat lausunnonantajat samalla nostivat esiin, että henkilöstön tulisi tuntea sosiaalisen luototuksen lisäksi myös muut mahdollisuudet rahoituksen järjestämiseen tai velkojen järjestelemiseen, jotta asiakkaalla olisi saamansa neuvonnan avulla mahdollisuudet päätyä hänen kannaltaan sopivimpaan ratkaisuun ja että neuvontaa ja ohjausta voisivat antaa muutkin, kuin sosiaalihuollon ammattihenkilöt. Nämä lausunnonantajat mainitsivat, että useissa kunnissa on tähän asti työskennellyt talous- ja velkaneuvojia, joilla on sekä sosiaalialan että kaupallisen alan koulutusta. Myös taloudellisen koulutuksen ja rahoitusalan osaamisen katsottiin olevan merkittävää sosiaalisen luototuksen yhteydessä ja ehdottivat tältä osin säännöksen tarkentamista. Näin kertoivat esimerkiksi Helsinki ja Espoo sekä samansuuntaisesti Kansaneläkelaitos.

Lausunnonantajat, jotka lausuiivat valtionavustuksesta, pitivät lähtökohtaisesti perusteltuna, että valtionavustuksena turvataan riittävä luottopääoma sosiaalista luototusta koskevan toiminnan käynnistämiseen. Näin näkivät esimerkiksi Talentia ry ja Terveysten ja hyvinvoinninlaitos. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoi, että säännöstä tulisi selkeyttää siten, että valtionavustukset koskisivat sekä luottopääomamenoja että myös sosiaalisen luototuksen käynnistämistä aiheuttavia menoja (Lapin hyvinvointialue sekä samansuuntaisesti oikeuskansleri).

4.4 Lausuntojen muita kommentteja

Espoon vammaisneuvosto esitti lausunnossaan, että sosiaalista luototusta voitaisiin hyödyntää myös vammaisten henkilöiden elämänlaatua parantaviin pieniin toiveisiin. Monille nuorena vammautuneille ja eläköityneille henkilöille on mahdotonta saada normaalia lainaa tulojen pienuuden vuoksi. Tällaisia pieniä toiveita voisivat olla muun muassa vamman vuoksi tehtävät hankinnat tai muun tavanomaisen elämän laadun parantaminen, esimerkiksi apuvälineet, joita ei myönnetä hyvinvointialueilta.

Espoo pyysi lausunnossaan, että laissa sosiaalisesta luotosta otetaan kantaa, onko sopimus sosiaalisesta luotosta yksityisoikeudellinen sopimus ja käsitelläänkö sosiaalisen luototuksen irtisanomista koskevat asiat yksityisoikeudellisena velka-asiana vai hallinto-oikeudellisena asiana. Etelä-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiiri pyysi lainsäätäjää ottamaan kantaa, voidaanko perintä hoitaa viranomaispäätöksellä ja esimerkiksi käyttämällä perintätoimistoa ja ratkaistaanko asia hallinto- vai käräjäoikeudessa. Useat hyvinvointialueet myös kertoivat lausunnoissaan sosiaalisen luototuksen käyttöönoton valmistelusta alueellaan, joka oli jo monella alueella käynnistetty. Kuluttajaliitto toivoi, että laissa säädettäisiin selkeästi hyvinvointialueen velvollisuudesta tiedottaa aktiivisesti sosiaalisen luototuksen mahdollisuudesta asukkaille.

Useat lausunnonantajat, kuten Suomen sosiaali ja terveys ry toi lausunnossaan esiin, että jos lakiehdotus etenee esitetyn kaltaisena, on tärkeää, että toimeenpanoa seurataan ja jatkokehitystä tehdään tarpeiden vaatimalla tavalla. Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus piti lausunnossaan tärkeänä, että sosiaalista luototusta kehitetään jatkossakin osana sosiaalihuollon palvelua. Sosiaalihuollon palveluna hakijan kokonaisvaltainen auttaminen mahdollistuu ja huomioiduksi tulee tarvittavassa määrin ei vain hänen taloudellinen tilanteensa vaan elämäntilanne kokonaisuudessaan. Kyse on sosiaalityön keskeisestä tavoitteesta vahvistaa asiakkaan toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista lausunnossa todetaan.