

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 36/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2002 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 142/2002 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 43/2002 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Eija Koivuranta ja projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki, sosiaali- ja terveysministeriö

- lainsäädäntöneuvos Liisa Lehtimäki, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Ulla Karhu, kauppa- ja teollisuusministeriö
- erikoistutkija Arttu Juuti, Kilpailuvirasto
- tutkimuspäällikkö Juhani Iivari, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
- toimistopäällikkö Marianne Rikama ja velkaneuvoja Pirkko-Liisa Luotonen, Helsingin kaupunki
- kehityspäällikkö Rolf Eriksson, Suomen Kuntaliitto
- sosiaalipoliittinen sihteeri Jukka Pajarinen, Suomen ylioppilaskuntien liitto
- projektikoordinaattori Jukka Lindberg, Talentia
- toiminnanjohtaja Leena Veikkola, Takuusäätiö
- hallituksen jäsen Jyrki Tuominen, Velkaneuvonta ry
- ryhmän edustaja Pirjo Riikka Walta, Toturyhmä.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaalisesta luototuksesta. Lakiehdotuksen mukaan sosiaalisella luototuksella tarkoitetaan sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tavoitteena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä

ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön itsestä suoriutumista. Sosiaalinen luotto voidaan myöntää henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja

jolla on kykyä suoriutua hänelle myönnetyn sosiaalisen luoton takaisinmaksusta. Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulisi selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea.

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalisen luoton korko voisi olla enintään korkolaissa tarkoitettu viitekorko. Muita luottokustannuksia ei sosiaalisesta luotosta voisi periä. Sosiaalisesta luotosta tehtäisiin kirjallinen sopimus luotonsaajan ja kunnan kesken. Lisäksi ehdotetaan, että kunnan tulisi järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton hakijalle ja saajalle tarvittaessa myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa.

Ehdotuksen mukaan kunta voisi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Päättäessään sosiaalisen luototuksen järjestämisestä kunnan tulisi määritellä luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä tässä laissa

säädetään. Kunta voisi toimeenpanna sosiaalisen luototuksen toteuttamisen yksin tai alueellisenä yhteistyönä muiden kuntien kanssa. Kunnalle sosiaalisen luototuksen järjestämisestä aiheutuviin toimintamenoihin sovellettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, jota ei kuitenkaan sovellettaisi sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuviin menoihin.

Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2003 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2003 alusta lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Sosiaalisen luototuksen järjestäminen

Sosiaalinen luototus on kuntien sosiaalihuollolle uusi, vapaaehtoinen tehtävä. Sosiaalinen luototus tarjoaa kuntien sosiaalihuollolle uuden keinon pienituloisten tai vähävaraisten taloudelliseen ahdinkoon joutuneiden auttamiseksi. Sosiaalinen luototus on sosiaalitoimelle erittäin vaativa tehtävä, joka edellyttää paitsi sosiaalityön myös talousneuvonnan ja velkajärjestelyn monin osin hyvin juridispainotteista osaamista. Kun sosiaalityön nykyistenkin voimavarojen käyttöön kohdistuu kustannuspaineita, ei sosiaalisen luototuksen vaatima pankkitoiminnan ylläpito saisi kunnissa entisestään heikentää muun sosiaalityön toiminnan edellytyksiä.

Valiokunta painottaa, että sosiaalisen luototuksen asianmukainen hoitaminen vaatii sellaista osaamista ja asiantuntemusta, joka edellyttää henkilöstön täydennyskoulutusta samoin kuin henkilöstöressurssien todellista lisäämistä. Mahdollisuuksia henkilöstön lisäämiseen rajoittaa kuitenkin jo nyt pula ammattitaitoisesta henkilöstöstä. Sosiaalitoimen apuna tulisi kunnassa olla käytettävissä myös talous- ja velkaneuvonnan palveluja sekä luotto- ja rahoitustoiminnan osaamista. Valiokunta toteaa, että ainakin pienten kuntien kohdalla seudullinen yhteistyö sosiaalisen luototuksen järjestämisessä voi edistää toiminnan käynnistymistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain mukaan kunta voi järjestää sosiaalihuollon alaan kuuluvat tehtävät myös hankkimalla palvelut esimerkiksi toiselta kunnalta taikka muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujentuottajalta. Sosiaalinen luototus on tehtävä, jonka hoitamisesta kunnat voivat sopia järjestettäväksi esimerkiksi kuntien yhteistyönä tai ostopalvelusopimusten perusteella.

Valiokunta toteaa, että kunnissa päätösvalta sosiaalisen luototuksen myöntämisestä voidaan johtosäännöllä siirtää monijäsenisen toimielimen alaisille viranhaltijoille. Sosiaalihuoltolain 12 § mahdollistaa laissa säädetyn päätösvallan siirtämisen.

Sosiaalisen luoton suhde toimeentulotukeen

Sosiaalisen luototuksen asiakkaiden kannalta rajanveto sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen välillä on keskeinen. Lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että ennen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuen perusosaa sekä harkinnanvaraista ja ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Valiokunta tähdentää, että sosiaalisella luototuksella ei missään olosuhteissa saa korvata tai vähentää kansalaisten oikeutta saada toimeentulotukea. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että sosiaalinen luotto ei voi korvata perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon.

Toimeentulotukimenoihin kohdistuu monissa kunnissa jatkuvasti säästöpainetta. Tästä syystä valiokunta korostaa, ettei sosiaalisen luototuksen järjestelmä saa johtaa ehkäisevän ja harkinnanvaraisen toimeentulotuen saamisedellytysten kiristymiseen. Valiokunta pitää lain toimeenpanossa välttämättömänä kohdistaa erityistä ohjeistusta ja seurantaa toimeentulotuen ja erityisesti ehkäisevän toimeentulotuen ensisijaisuuden toteutumiseen. Rajanveto asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi katsottaviin menoihin oikeuttavaan toimeentulotukeen tai ehkäisevään toimeentulotukeen ei saa hämärtyä, ja siksi sosiaali- ja terveysministeriön on annettava kunnille selkeät ohjeet sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen välisestä suhteesta.

Yhdenvertaisuuden toteutuminen

Sosiaalisen luototuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. Kuntien taloudellinen tilanne ja toiminnan järjestämiseen vaadittava kuntien omarahoitusosuuden suuruus saattavat johtaa siihen, ettei sosiaalista luototusta voida kunnissa järjestää kysyntää vastaavasti. Vaikka kun-

tien vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä ei perustuslakivaliokunnan mukaan sinänsä ole perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta loukkaava, ovat kansalaiset tosiasiallisesti hyvin eriarvoisessa asemassa, jos vain osalla kunnista on taloudellisia resursseja luototuksen käynnistämiseen. Esimerkiksi talous- ja velkaneuvontapalveluiden käynnistäminen on osoittanut, että kuntalaisten eriarvoisuus on tosiasia, koska kunnat ovat erittäin vaihtelevasti panostaneet neuvontaan. Tästä syystä valtionosuuksien kohdentamiseen ja riittävyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Sosiaalisen luototuksen käynnistämisen tueksi on tarkoitus perustaa toimeenpanoprojekti, jonka tehtävänä on sosiaalisen luototuksen valtakunnallisen ohjeistuksen laatiminen ja neuvonnan ja ohjauksen sekä koulutuksellisen tuen antaminen kuntien henkilöstölle sosiaalisen luototuksen käynnistämisvaiheessa. Valiokunta pitää ehdotettua toimeenpanoprojektia tarpeellisena ja toteaa, että sen tulisi myös arvioida työntekijäresurssien riittävyttä sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista sosiaalisen luototuksen käyttöönotossa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiheellisena, että 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä selvyysyistä todetaan, ettei sosiaalinen luotto korvaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Valiokunta ehdottaa tämän mukaisesti 1. lakiehdotuksen 10 §:ää täydennettäväksi.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että kunnan viranomaisen päätös luoton myöntämisestä perustaa julkisoikeudellisen oikeussuhteen, josta samoin kuin luottoa koskevasta sopimuksesta aiheutuvat riidat ovat hallinto-oikeuden ratkaistavia. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tämän mukaisesti 11 §:ää selkiytettäväksi.

Valiokunta ehdottaa lisäksi 2. lakiehdotuksen 51 §:ää teknisesti muutettavaksi niin, että pykälässä mainittu kotipaikka korvataan sanalla kotikunta kotikuntalain (201/1994) perusteella.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana, ja

että 1. ja 2. lakiehdotukset hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

sosiaalisesta luototuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—9 §
(Kuten HE)

10 §

Sosiaalisen luototuksen suhde toimeentulotukeen

Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea (*poist*). *Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hakijalla olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.*

11 §

Muutoksenhaku

Kunnan tämän lain mukaiseen sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa sen mukaan kuin sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

12 §
(Kuten HE)

2.

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/1982) 1 §:n 1 momentti, 13 §:n 1 momentti, 16 §:n 1 ja 3 momentti, 42 §:n 2 ja 3 momentti, 46 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 ja 2 momentti sekä 50 ja 51 §,

sellaisina kuin niistä ovat 13 §:n 1 momentti osaksi laissa 736/1992, 16 §:n 1 momentti ja 46 §:n 1 momentti mainitussa laissa 736/1992 sekä 49 §:n 1 ja 2 momentti laissa 975/1998, seuraavasti:

1, 13, 16, 42, 46, 49 ja 50 §
(Kuten HE)

51 §

Milloin sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa muutoin kuin valitustietä haetaan ratkaisua julkisoikeudellista korvaus-, maksu- tai elatusvelvollisuutta koskevaan tai muusta julkisoikeudellisestä oikeussuhteesta aiheutuvaan asianosais-

ten väliseen riitaan, ratkaisee tällaisen riitaasian, jollei laissa tai asetuksessa ole säädetty muuta oikeuspaikkaa, se hallinto-oikeus, jonka alueella hakijakunta sijaitsee tai, muun kuin kunnan ollessa hakijana, hakijan *kotikunta* on.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Marjatta Vehkaoja /sd
vpj. Timo Ihamäki /kok
jäsen. Merikukka Forsius /vihr
Tuula Haatainen /sd
Inkeri Kerola /kesk
Niilo Keränen /kesk
Valto Koski /sd

Päivi Räsänen /kd
Sari Sarkomaa /kok
Arto Seppälä /sd
Marjatta Stenius-Kaukonen /vas
Raija Vahasalo /kok
Jaana Ylä-Mononen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

StVM 36/2002 vp — HE 142/2002 vp