

Mirkka Ikonen

**SOSIAALINEN LUOTOTUS OSANA  
SUOMEN SOSIAALITURVAA**  
Toteutuuko yhdenvertaisuusperiaate?

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Joulukuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Mirkka Ikonen: Sosiaalinen luototus osana Suomen sosiaaliturvaa – toteutuuko yhdenvertaisuusperiaate?  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus  
Joulukuu 2021

---

Tämän tutkielman tarkoituksena on tutkia sosiaalista luototusta osana Suomen sosiaaliturvaa, sen mahdollisuuksia vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunnassa sekä sen epäyhdenvertaiseen saatavuuteen liittyvää ristiriitaa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kanssa. Tutkimusintressiä tukee aiheen ajankohtaisuus, sillä pääministeri Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu yhdeksi kotitalouksien ylivelkaantumisen torjunnan keinoksi sosiaalisen luototuksen valtakunnallistaminen vaalikauden 2019–2023 aikana.

Vähävaraisuus on yksi ylivelkaantumisen tunnistetuista riskitekijöistä. Vähävaraisen henkilön talouden joustamattomuus lisää riskiä ylikulutukseen ja talouden paikkaamiseen lainarahalla. Sosiaalinen luotto on sosiaalihuollon myöntämä matalakorkoinen laina, joka voidaan myöntää perustellusta syyistä henkilölle, jolla ei vähävaraisuutensa vuoksi mahdollisuutta muulla tavoin saada kohtuuehtoista luottoa. Tutkielmassa tarkastellaan, kuinka sosiaalinen luototus paikantuu osaksi sosiaaliturvan ensi- ja viimesijaisen turvan muotoja. Sosiaalinen luototus oli vuonna 2019 aktiivisesti käytössä 30 kunnassa, joissa asuu puolet Suomen väestöstä. Sen epäyhdenvertaiseen saatavuuteen liittyy jonkinasteinen ristiriita perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Tutkimus on toteutettu yhdistämällä lainopillista ja laadullista tutkimusmenetelmää. Laadullisen tutkimusmenetelmän avulla perehdytään vähävaraisten ylivelkaantumiseen ilmiönä, jonka pääasiallisena aineistona toimii joukko erilaisia ylivelkaantumista koskevia viranomaisjulkaisuja. Lainopillista metodia hyödynnetään tutkimuksessa, kun selvitetään, kuinka sosiaalinen luototus paikantuu osaksi Suomen sosiaaliturvaa. Tämä tapahtuu sosiaalista luototusta koskevaa lainsäädäntöä ja lain esitöitä tarkastelemalla. Sosiaalisen luototuksen epäyhdenvertaiseen saatavuuteen liittyvää yhdenvertaisuuskysymystä tarkastellaan perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Tutkimuksen tuloksista selviää, että kasvussa olevan ylivelkaantumiskehityksen kenties merkittävimpanä tekijänä voidaan nähdä korkeakorkoisten ja vakuudettomien kuluttajaluottojen, kuten pika- ja joustoluottojen yleistymisen, yhdistettynä yksilön mahdollisesti puutteellisiin talouden lukutaitoihin. Sosiaalinen luototus on melko omintakeinen osa Suomen sosiaaliturvaan. Luototus paikantuu ensi- ja viimesijaisen turvan välimaastoon sosiaaliturvan muuksi muodoksi. Sosiaaliseen luototuksen epäyhdenvertaisen saatavuuden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon välillä havaitaan ristiriita. Sosiaalisen luototuksen järjestäminen ei ole houkuttanut kaikkia Suomen kuntia, johtuen sen säätämisestä kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi. Kuntien rajalliset taloudelliset resurssit osaltaan estävät kuntia ottamasta luototusta järjestettäväkseen. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen jää jossain määrin rajallisten taloudellisille resursseille alisteiseksi.

Avainsanat: sosiaalinen luototus, ylivelkaantuminen, vähävaraisuus, yhdenvertaisuus, syrjintäkielto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	ii
LÄHDELUETTELO.....	iv
LYHENNELUETTELO.....	vii
1. JOHDANTO.....	8
1.1 Aiheen esittely .....	8
1.2 Tutkimuskysymys ja -rajaukset .....	10
1.3 Metodi ja tutkimusaineisto.....	12
2. VÄHÄVARAISTEN YLIVELKAANTUMINEN JA PIKALUOTTOJEN MERKITYS YLIVELKAANTUMISKEHITYKSESSÄ.....	14
2.1 Vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunta sosiaalipoliittisena tavoitteena.....	14
2.2 Vähävaraisuuden ja ylivelkaantumisen käsitteet .....	15
2.3 Vähävaraisten ylivelkaantuminen ilmiönä.....	16
2.4 Pikaluottojen rooli viimevuosien ylivelkaantumiskehityksessä .....	18
3. SOSIAALINEN LUOTOTUS .....	21
3.1 Sosiaalinen luototus osana Suomen sosiaaliturvaa .....	21
3.2 Sosiaalinen luototus ylivelkaantumisen torjunnassa.....	24
4. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN EPÄYHDENVERTAINEN SAATAVUUS .....	27
4.1 Epäyhdenvertainen saatavuus suhteessa perusoikeuksiin.....	27
4.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen mahdolliset vaikutukset .....	29
5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	31

# LÄHDELUETTELO

## Kirjallisuus

- Eskelinen, Niko & Sironen, Jiri*: Köyhyys – syitä ja seurauksia. Kuopio: Grano Oy 2017.
- Hakomäki, Marja*. Yhdenvertaisuuden toteutuminen sosiaalisessa luototuksessa. Tampereen yliopisto 2007.
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Iivari, Juhani, Piirainen, Keijo & Siltaniemi, Aki*: Sosiaalinen luototus – vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti II. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:1. Helsinki 2002.
- Iivari, Juhani*: Sosiaalisten luottojen takaisinmaksu – sosiaalisten luottojen vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin seurantatutkimus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:14. Helsinki 2004.
- Keinänen, Anssi & Väättänen, Ulla*: Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Teoksessa *Miettinen, Tarmo*: Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016.
- Luotonen, Niilo, Puttonen, Vesa & Rantapuska, Elias*: Maksuhäiriöt Suomessa 2015–2020. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu 2021.
- Majamaa, Karoliina & Rantala, Kati*: Katsaus viimevuosien ylivelkaantumiskehitykseen. Valtioneuvoston selvitys 2020:5. 2020.
- Niskanen, Olli-Pekka*: Sosiaalinen luototus: Selvitys valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:24. Helsinki 2021.
- Peura-Kapanen, Liisa, Aalto, Kristiina, Lehtinen, Anna-Riitta & Järvinen, Raija*: Ylivelkaantumisen ehkäisyn ja hoidon tehostaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26/2016.
- Raijas, Anu, Lehtinen, Anna-Riitta & Leskinen, Johanna*: Over-Indebtedness in the Finnish Consumer Society. *Journal of consumer policy. Journal of Consumer Policy*, 33(3), 209–223. 2010.
- Raijas, Anu*: Pikavippimarkkinoiden kehitys ja sääntely Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 115. vsk. – 4/2019.
- Rautiainen, Pauli*. Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus* 2013 (42); 3: s. 261–283.

*Rissanen, Kirsti:* Sosiaalisen luototuksen kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:15. Helsinki 2015.

*Ruuskanen, Olli-Pekka, Godenhielm, Mats, Vaahtoniemi, Saara & Kalmi, Panu:* Positiivisen luottorekisterin vaikutukset luotonantoon ja ylivelkaantumiseen. Valtioneuvoston selvitys 2021:2. 2021.

*Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas:* Sosiaalioikeus. Helsinki: Talentum Pro 2016.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy 2001.

## **Virallislähteet**

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 137/1999 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

*HE 142/2002 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

*HE 241/2020 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

*Oikeusministeriö:* Selvitys vuoden 2019 hintasäätelyuudistuksen vaikutuksista kuluttajaluottosopimukseen velkomustuomioiden valossa. 21.12.2020.

*PeVL 43/2002vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä (HE 142/2002 vp) laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

*StVM 36/2002 vp:* Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä (HE 142/2002 vp) laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

*TaVM 15/2021 vp:* Talousvaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä (HE 78/2012 vp) laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta.

*Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31:* Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Helsinki 2019.

## Verkkolähteet

*Kansaneläkelaitos:* Suomen sosiaaliturva. 2019. Vierailtu 30.11.2021.

<https://www.kela.fi/suomen-sosiaaliturva>

*Takuusäätiö:* Sosiaalinen luotto. Vierailtu 10.12.2021.

<https://www.takuusaatio.fi/selviydy-veloistasi/velkojen-maksukeinot/sosiaalinen-luotto/>

*Terveysten ja hyvinvoinnin laitos:* Sosiaalinen luototus 2019 – Kuntakyselyn osaraportti:

Kaksi kolmesta sosiaalisen luototuksen saajista palkansaajia. Tilastoraportti 21/2020. 2020a. Vierailtu: 10.12.2021. Sähköisenä saatavissa:

[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140129/Sosiaalinen\\_luototus\\_kuntakyselyn\\_osaraportti\\_21\\_2020.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140129/Sosiaalinen_luototus_kuntakyselyn_osaraportti_21_2020.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

*Terveysten ja hyvinvoinnin laitos:* Toimeentulotuki 2019 – Toimeentulotuen saajien määrä laski. Tilastoraportti 22/2020. 2020b. Vierailtu: 10.12.2021. Sähköisenä saatavissa:

[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140163/Tr22\\_20.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140163/Tr22_20.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

# LYHENNELUETTELO

HE	Hallituksen esitys
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
StVM	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Aiheen esittely

Suomalaisten kotitalouksien velkaantuminen on ollut kasvussa koko 2000-luvun ajan. Velkaantumiskehityksen taustalla on kulutuksen kasvu suhteessa tulojen kasvuun, jolloin osa kulutuksesta paikataan lainarahalla. Lisääntyneelle velanotolle voidaan tunnistaa useita syitä, joita ovat esimerkiksi asunto- ja taloyhtiölainat, luottokorttien yleistyminen, kulutusluottojen tarjonnan monipuolistuminen, sekä velanottoa myönteisemmiksi muuttuneet asenteet yhteiskunnassa.<sup>1</sup> Kasvussa ollut velkaantumiskehitys on johtanut myös velkaongelmien ja ylivelkaantumisen lisääntymiseen. Tämä voidaan havaita esimerkiksi niin ikään kasvussa olleista maksuhäiriömerkintätilastoista. Ylivelkaantumisella on velkaantuneen yksilön taloudenhallinnan lisäksi negatiivisia vaikutuksia koko kansantaloudelle. Merkittävänä tekijänä suomalaisten velkaongelmien ja maksuvaikeuksien aiheuttajana ovat viimeisten viidentoistavuoden aikana yleistyneet erilaiset korkeakorkoiset kulutusluotot, kuten pika- ja joustoluotot.

Vähävaraisuus on ylivelkaantumisen tunnistettu riskitekijä ja vähävaraiset ovat ylivelkaantumisen suhteen erityisen haavoittuvassa asemassa. Vähävaraisen henkilön talous on vähemmän joustava ja taloudelliset takaiskut vaikuttavatkin merkittävästi vähävaraisen toimeentuloon. Yllättävien menojen kohdalla vähävarainen on muita korkeammassa riskissä turvautua kulutuksessaan lainarahaan. Toisaalta myös lainan takaisinmaksu on pienituloiselle henkilölle haastavampaa, joka voi vaarantaa tämän riittävää toimeentuloa. Vähävaraisten ylivelkaantuminen voidaan nähdä merkittävänä sosiaalisena ongelmana, jolla on kauaskantoisia vaikutuksia. Velkaongelmien kasvaessa ylivelkaantuminen voi aiheuttaa velkaantuneelle esimerkiksi henkistä kuormitusta, sairastumista ja taloudellisia menetyksiä. Ylivelkaantuminen kasvattaa lisäksi yhteiskunnan tukien tarvetta ja velkaantuneen henkilön riskiä syrjäytyä.<sup>2</sup> Tästä syystä ylivelkaantumisen torjuntaa voidaan pitää haluttuna sosiaalipoliittisena tavoitteena.

---

<sup>1</sup> Rajas, Lehtinen & Leskinen 2010, s. 210–212.

<sup>2</sup> Peura-Kapanen ym. 2016, s. 6.



Suomen sosiaaliturvan tarkoituksena on turvata kaikille riittävä toimeentulo ja huolenpito kaikissa elämäntilanteissa. Sosiaaliturva koostuu rahallisista etuuksista sekä erilaisista palveluista. Sosiaalinen luototus on yksi sosiaaliturvaan kuuluvista sosiaalihuollon palveluista. Sosiaalinen luotto on kuntien sosiaalihuollon myöntämä matalakorkoinen laina, jota voidaan myöntää harkinnanvaraisesti vähävaraisille, mutta maksukykyisille henkilöille. Luottoa voidaan myöntää esimerkiksi velkojen saneeraukseen, erilaisiin tarpeellisiin hankintoihin, asumisen turvaamiseen tai terveydenhoitokuluihin. Sosiaalisen luototuksen avulla voidaan ennaltaehkäisevästi torjua vähävaraisten ylivelkaantumista tai pahentuvia velkaongelmia, erityisesti tapauksissa, joissa sosiaalisen luoton vaihtoehtona olisi ulkopuolisen luotontarjoajan korkeakorkoinen laina. Velkojen saneeraus sosiaalisesti luotoksi voi mahdollistaa asiakkaalle luottotietojen takaisin saamisen. Vuonna 2019 sosiaalinen luototus oli aktiivisesti käytössä 30 kunnassa, joissa asuu noin puolet Suomen väestöstä. Tällä hetkellä sen saatavuus riippuu siis asiakkaan asuinkunnasta.<sup>3</sup>

Kansalaisten yhdenvertaisuus on perustuslaissa turvattu perusoikeus. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaate sisältää syrjintäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tähän sisältyy esimerkiksi syrjintäkielto asuinpaikan perusteella. Sosiaalinen luototuksen epäyhdenvertainen saatavuus asettaa tällä hetkellä kansalaisia jossain määrin erilaiseen asemaan riippuen heidän asuinpaikastaan. Tällä voidaan nähdä olevan ristiriita perustuslain yhdenvertaisuussäätelyn kanssa. Sosiaalisesta luototuksesta annettu laki on tullut voimaan vuonna 2003, mutta palvelu ei ole kuluneen lähes kahdenkymmenen vuoden aikana vakiintunut osaksi Suomen eri kuntien sosiaalihuollon palveluita. Sosiaalisessa luototuksessa voidaan kuitenkin nähdä merkittävää potentiaalia keinona vähävaraisten henkilöiden ylivelkaantumisen torjunnassa.

Pääministeri Sanna Marinin vaalikauden 2019–2023 hallitusohjelma nimeää kotitalouksien ylivelkaantumisen torjunnan yhdeksi kuluvan vaalikauden tavoitteeksi. Sosiaalisen luototuksen valtakunnallistaminen mainitaan yhtenä keinona tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>4</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu on siirtymässä kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Tästä seuraa

---

<sup>3</sup> Niskanen 2021, s. 11.

<sup>4</sup> Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 82.

myös sosiaalisen luototuksen järjestämisvastuun siirto kunnilta hyvinvointialueille, jolla voi olla merkittävä vaikutus sosiaalisen luototuksen yhdenvertaisen saatavuuden parantamisessa.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja -rajaukset

Tämän tutkielman tarkoituksena on tutkia sosiaalista luototusta osana Suomen sosiaaliturvaa, sen mahdollisuuksia vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunnassa sekä sen epäyhdenvertaiseen saatavuuteen liittyvää ristiriitaa perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kanssa. Tutkielman tutkimustavoitteet voidaan täten jakaa kolmeen osaan, jotka pyritään tutkimuksessa kietomaan yhteen.

Suomen sosiaaliturva on laaja kokonaisuus, joka sisältää erilaisia sosiaalietuuksia sekä sosiaalihuollon palveluita. Tutkielmassa tarkastellaan, millaisessa roolissa sosiaalinen luototus on osana sosiaaliturvaa. Lisäksi pohditaan, kuinka sosiaalista luototusta on hyödynnetty vähävaraisten yksilöiden ylivelkaantumisen ehkäisemisessä. Ylivelkaantumisen kehityksen taustalla vaikuttavia riskitekijöitä voidaan havaita globaalilta-, institutionaaliselta-, sekä yksilötasolta. Globaalin tason vaikutuksia ovat esimerkiksi talouskasvuun liittyvät suhdannevaihtelut<sup>5</sup> ja institutionaalisen tason tekijöitä ovat rajoittamattomat kulutusluottomarkkinat, heikko hyvinvointivaltio ja riittämätön yhteiskunnan tarjoama apu ylivelkaantumistilanteessa. Yksilötason riskitekijöitä ovat yksinasuminen, korkea lapsiluku, työttömyys, matala koulutus, pienituloisuus, puutteet talousosaamisessa, sekä riippuvuudet, erityisesti päihde- tai peliriippuvuus.<sup>6</sup> Vähävaraisuuden ja ylivelkaantumisen osalta tutkielmassa pohditaan pienituloisuutta ja vähävaraisuutta ylivelkaantumisen riskitekijänä, ja muut tekijät rajaavat tutkielman ulkopuolelle. On huomioitavaa, että pienituloisuus ei välttämättä kerro henkilön vähävaraisuudesta. Tässä tutkielmassa käytän kuitenkin pienituloisuuden ja vähävaraisuuden käsitteitä rinnatusten tarkoittaen sosioekonomisesti samankaltaista joukkoa.

Tutkielmassa tarkastellaan myös sosiaalisen luototuksen epäyhdenvertaista saatavuutta. Sosiaalinen luototus on sosiaalihuollon palveluna tällä hetkellä saatavana 10 % prosentissa Suomen kunnista, joissa asuu noin puolet Suomen väestöstä. Se ei tällä hetkellä siis ole

---

<sup>5</sup> Majamaa & Rantala 2020, s. 12.

<sup>6</sup> Majamaa & Rantala 2020, s. 95.

kansalaisille yhdenvertaisesti saatavissa oleva palvelu. Epäyhdenvertaisen saatavuuden ja Suomen perustuslain turvaamaan kansalaisten yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon välillä voidaan nähdä ristiriita, jota tutkimuksessa pyritään käsittelemään.

Tutkielmalle asetetaan kaksi tutkimuskysymystä: kuinka sosiaalinen luototus paikantuu osaksi Suomen sosiaaliturvaa ja miten sitä voidaan hyödyntää vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunnassa, sekä missä määrin sosiaalisen luototuksen epäyhdenvertainen saatavuus on ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kanssa.

Tutkimusintressiä tukee aiheen ajankohtaisuus. Kotitalouksien ylivelkaantumisen torjunta on pääministeri Sanna Marinin vuoden 2019 hallitusohjelmaan kirjattu tavoite. Sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen lisäksi muina torjuntakeinoina hallitusohjelmassa mainitaan mm. talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden parantaminen, kansalaisten talousosaamisen kehittäminen, positiivisen luottorekisterin käyttöönotto ja maksuhäiriömerkintöjen keston lyhentäminen, sekä kuluttajaluottojen sääntelyn tarkastelu ja tehokkuuden seuranta.<sup>7</sup> On selvää, että ylivelkaantumisen tehokas torjuminen vaatii eri keinojen yhteistyötä. Tutkielmassani torjuntakeinojen tarkastelu rajataan ainoastaan sosiaaliseen luototukseen. Tätä kandidaatintutkielmaa kirjoittaessani syksyllä 2021, sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen edellytyksiä ollaan parhaillaan selvittämässä.<sup>8</sup>

Sosiaalista luototusta on tutkittu aiemmin jonkin verran, opinnäytetöissä kuitenkin näkemykseni mukaan melko vähän. Koen aiheen tutkimisen mielekkääksi erityisesti sen valtakunnallistamistavoitteista johtuvan ajankohtaisuuden takia. Lisätutkimus vähävaraisten ylivelkaantumisesta, sosiaalisesta luototuksesta, sekä sen epäyhdenvertaiseen saatavuuteen liittyvästä ongelmasta on mielestäni relevanttia julkisoikeuden näkökulmasta. Yhdenvertaisuuden toteutumista sosiaalisessa luototuksessa on tutkinut aiemmin ainakin Marja Hakomäki Tampereen yliopiston vuoden 2007 pro gradu -tutkielmassaan.

---

<sup>7</sup> Valtioneuvoston julkaisu 2019:31, s. 82.

<sup>8</sup> Selvitystyö kuuluu Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Sosiaalisen luototuksen käyttöönotto koko maassa on STM:n toimintasuunnitelmaan kirjattu tavoite vuodelle 2023.

### 1.3 Metodi ja tutkimusaineisto

Miellän tutkielmani pääasiassa sosiaaioikeudelliseksi, vaikka sillä on perusoikeuksien näkökulmasta kytkös myös valtiosääntöoikeuteen. Sosiaaioikeudelle on ominaista sitä koskevan lainsäädännön nopea muuttuvuus. Tämä osaltaan hankaloittaa sosiaaioikeudellisten kysymysten tutkimista, mutta toisaalta myös korostaa sosiaaioikeudellisen dialogin käymisen ja tutkimuksen jatkuvan päivittämisen mielekkyyttä. Kotimaiselle sosiaaioikeudelle tällä hetkellä mielenkiintoisia, valtavia teemoja ovat Suomessa käynnissä olevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä sosiaaliturvauudistus. Tutkielmani pääasiallisena tutkimusmenetelmänä on lainopillinen tutkimusmetodi. Täydennän lainopillista metodologiaa laadullisella tutkimusmenetelmällä. Lainopillinen metodi on tarpeen, kun tutkielmassa tarkastellaan sosiaalista luototusta koskevia oikeuslähteitä. Koen lainopillisen metodin täydentämisen laadullisella menetelmällä hyödylliseksi, koska tutkielmassani tarkastellaan myös vähävaraisten ylivelkaantumista yhteiskunnallisena ilmiönä. Aiheella on tältä osin myös vahva kytkös sosiaalipolitiikkaan, joten lainopillinen metodi ei mielestäni ole riittävä ainoaksi tutkimusmetodiksi.

Lainopillinen, eli oikeusdogmaattinen tutkimusmenetelmä on oikeustieteellisessä tutkimuksessa perinteisimmin käytetty metodi. Lainopilliseen metodiin kuuluu voimassa olevan oikeuden sisällön ja merkityksen selvittäminen tulkitsemalla ja systematisoimalla erilaisia oikeuslähteitä.<sup>9</sup> Lainopillista metodologiaa käytetään tutkielmassani, kun tarkastelussa on sosiaalista luototusta koskevat oikeuslähteet, eli lainsäädäntö ja sen esityöt kuten hallituksen esitykset ja valiokuntalausunnat. Tutkielmani oikeudellisena ongelmana esitetään sosiaalisen luototuksen epäyhdenvertaiseen saatavuuteen liittyvä kansalaisten asuinpaikkaan perustuva eriarvoinen asema.

Laadullinen, eli kvalitatiivinen, tutkimus puolestaan auttaa selittämään ja ymmärtämään tutkittavaa kohdetta, esimerkiksi yhteiskunnallisia ilmiöitä. Laadullisiin tutkimusmenetelmiin sisältyy useita erilaisia tutkimusmetodeja, joille on omintakeista, että ne sisältävät erilaisia suuntauksia, traditioita, aineiston tulkintatapoja, sekä tiedonhankinta- ja analyysimenetelmiä. Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, että se on ilmiösultaan tekstiä, joka voi olla valmiiksi olemassa olevaa, tai tutkijan itsensä haastattelu- ja havainnointimenetelmällä

---

<sup>9</sup> Hirvonen 2011, s. 21–23.

hankittua. Valmiiksi olemassa oleva aineisto voi koostua valmiista dokumenteista, kuten viranomaisten tai muiden tahojen toimesta syntyneistä asiakirjoista, kuten esimerkiksi lainvalmistelumateriaalista.<sup>10</sup> Tämän tutkielman tutkimusaineiston keskiön muodostavat sosiaalista luototusta koskevat oikeuslähteet; lainsäädäntö ja lain esityöt, sekä joukko sosiaalista luototusta ja ylivelkaantumista koskevia viranomaisjulkaisuja.

Viranomaisjulkaisuista olennaisimman aineiston muodostavat erityisesti neljä julkaisua, joista kaksi on sosiaali- ja terveysministeriön ja kaksi valtioneuvoton toimeenpanemia: Karoliina Majamaan & Kati Rantalan *Katsaus viimevuosien ylivelkaantumiskehitykseen* (2020), Liisa Peura-Kapasen ym. *Ylivelkaantumisen ehkäisyn ja hoidon tehostaminen* (2016), Kirsi Rissasen *Sosiaalisen luototuksen kehittäminen* (2015) ja Olli-Pekka Niskasen *Sosiaalinen luototus: Selvitys valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä* (2021). Näiden viranomaisjulkaisujen avulla tutkielmassa tarkastellaan ylivelkaantumista erityisesti vähävaraisten ihmisten näkökulmasta, sekä sosiaalista luototusta ylivelkaantumisen ehkäisyssä ja ratkaisussa. Tutkielmassa on lisäksi hyödynnetty aiheeseen liittyvää muuta tietokirjallisuutta, erityisesti vähävaraisuutta tarkasteltaessa.

Aloitin tutkielman selventämällä vähävaraisten ylivelkaantumisen torjuntaa sosiaalipoliittisena tavoitteena ja ilmiönä, sekä pikaluottojen roolia ylivelkaantumiskehityksen taustalla. Tämän jälkeen kolmannessa pääluvussa tutkielmassa siirrytään sosiaaliseen luototukseen, sen paikantumiseen sosiaaliturvassa ja sen mahdollisuuksiin vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunnassa. Tutkielman neljännessä luvussa pureudutaan sosiaaliseen luototukseen liittyvään epäyhtenäisyyden kysymykseen perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta, ja kuinka sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus voi vaikuttaa sosiaalisen luototuksen saatavuuteen.

---

<sup>10</sup> Keinänen & Väättänen 2016, s. 269–263.

## 2. VÄHÄVARAISTEN YLIVELKAANTUMINEN JA PIKALUOTTOJEN MERKITYS YLIVELKAANTUMISKEHITYKSESSÄ

### 2.1 Vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunta sosiaalipoliittisena tavoitteena

Oikeudellista sääntelyä ohjaa yhteiskunnassa merkittävilta osin poliittinen päätöksenteko sekä asetetut poliittiset tavoitteet ja päämäärät. Sosiaalipoliittikka on käsitteenä melko laaja, ja se voidaan määritellä hieman eri tavoin riippuen lähestymistavasta. Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että sosiaalipoliittikalla pyritään julkisen vallan toimesta tuottamaan ja turvaamaan kansalaisten hyvinvointi ja sen tasainen jakautuminen jokaiselle yhteiskunnassa.<sup>11</sup> Sosiaalipoliittiset tavoitteet ja ohjelmat kertovat, millaisia sosiaalisia ongelmia yhteiskunnassa pyritään ehkäisemään ja millaisin keinoin.

Sosiaalipoliittikan ydinaluetta on pyrkimys turvata riittävä toimeentulo kaikille. Tuori & Kotkas listaavat sosiaalipoliittikan tavoitteiksi riittävän toimeentulon takaamisen yksilöille, perheille ja eri yhteiskuntaryhmille, tarvittavien palveluiden saatavuuden varmistamisen, tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelemisen, sekä toimeentulon takaamisen erilaisten sosiaalisten riskien varalta.<sup>12</sup> Yksilön ylivelkaantuminen on eräänlainen sosiaalinen riski, sillä se aiheuttaa taloudellista epävarmuutta ja uhkaa henkilön riittävää toimeentuloa. Ylivelkaantuminen tunnustetaan sosiaalisena ongelmana, joka rajoittaa yksilön osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnassa ja nostaa syrjäytymisen riskiä. Tätä kautta vähävaraisuus ja ylivelkaantuminen linkittyvät myös kansalaisten eriarvoistumiseen. Ylivelkaantuminen lisäksi kasvattaa yhteiskunnan tukien tarvetta.<sup>13</sup> Ylivelkaantumisen osalta erityisen haavoittuvassa asemassa ovat vähävaraiset henkilöt, sillä heillä on korkeampi riski paikata kulutustaan lainarahalla, sekä toisaalta myös pienituloisina heikompi kyky maksaa laina takaisin.

Sosiaalipoliittikalla on merkittävä rooli pyrkimyksissä ratkaista sosiaalisia ongelmia, parantaa yhteiskunnan huono-osaisten asemaa ja edistää kansalaisen toimintakykyä ja mahdollisuuksia itsenäiseen suoriutumiseen. Ylivelkaantuminen tunnustetaan toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista rajoittavana tekijänä, joten sen torjunta voidaan nähdä haluttuna

---

<sup>11</sup> THL 2020.

<sup>12</sup> Tuori & Kotkas 2016, s. 8–9.

<sup>13</sup> Peura-Kapanen ym. 2016, s. 6.

sosiaalipoliittisena tavoitteena. Kun sosiaalisen ongelman riskitekijät tunnistetaan, on ongelman ratkaisupyrkimykset mahdollisia riskitekijöihin puuttamalla ja niitä ehkäisevillä toimenpiteillä.

Kun käsitellään vähävaraisten ylivelkaantumista ja sen ehkäisemistä, mielenkiintoisia lähteitä ovat hallituksen asettamat sosiaalipoliittiset tavoitteet ja päätökset. Pääministeri Marinin hallituksen vuoden 2019 hallitusohjelman sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin kuuluvat yhdenvertaisuutta edistävät toimet, köyhyyden ja osattomuuden vähentäminen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.<sup>14</sup> Köyhyyden ja osattomuuden vähentäminen linkittyy myös kotitalouksien ylivelkaantumisen torjuntaan, joka on kirjattu yhdeksi hallituksen tavoitteeksi.

## **2.2 Vähävaraisuuden ja ylivelkaantumisen käsitteet**

Tutkielman alkupuolella on hyödyllistä avata hieman vähävaraisuuden ja ylivelkaantumisen käsitteitä. Ylivelkaantumiselle ei ole olemassa yhtä täysin yksiselitteistä määritelmää. Ylivelkaantuneella voidaan tarkoittaa henkilöä, joka ei selviydy veloistaan suunnitellulla tavalla, ja jolla on vaikeuksia selviytyä tavanomaisista menoistaan. Ylivelkaantuneen tulot ovat pienemmät kuin yhteenlasketut menot ja velat, jolloin tuloista ei jää riittävästi velkojen ja muiden taloudellisten sitoumusten suorittamiseen. Ylivelkaantumista voidaan havaita kaikista sosioekonomisista asemista olevien joukosta, ja tuloihinsa nähden ylivelkaantunut henkilö ei välttämättä ole vähävarainen.<sup>15</sup> Ylivelkaantumista on mahdollista tarkastella subjektiivisesti perustuen yksilön omaan kokemukseen omasta kyvykkyydestään suoriutua taloudellisista sitoumuksistaan, tai objektiivisesti perustuen hoitamattoman velan tai laskun päätymiseen oikeudellisen toimenpiteen, kuten maksuhäiriömerkinnän, kohteeksi.<sup>16</sup> Tässä tutkielmassa ylivelkaantumista tarkastellaan subjektiivisen ja objektiivisen tarkastelun jonkinlaisessa välimaastossa.

Tutkimuksissa vähävaraisuudesta puhutaan usein myös sen synonyymien, köyhyyden, käsitteellä. Köyhyyden käsite voidaan yleisesti jakaa absoluuttiseen ja suhteelliseen

---

<sup>14</sup> Valtioneuvoston julkaisu 2019:31 s. 144–145.

<sup>15</sup> Peura-Kapanen ym. 2016, s. 13.

<sup>16</sup> Majamaa & Rantala 2020, s. 8.

köyhyyteen. Suomessa köyhyys on muiden länsimaiden tapaan pääasiallisesti suhteellista köyhyyttä. Tämä tarkoittaa, että vähävaraiset ovat köyhiä suhteessa yhteiskunnassa tavanomaisena pidettyyn elintasoon. Vähävaraisuus heikentää yksilön mahdollisuuksia tehdä elämäänsä koskevia valintoja ja osallistua normaaliin yhteiskuntaelämään.<sup>17</sup> Yhteiskunnan normaaliin elämäntapaan verrattuna omat rajalliset mahdollisuudet voivat johtaa erilaisuuden ja eriarvoisuuden tunteisiin. Pitkäaikainen köyhyys vaikuttaa yksilöön hyvin kokonaisvaltaisesti ja toimii muun muassa terveysriskinä, sillä köyhyydestä johtuva eriarvoisuuden ja yksinäisyyden tunne voi altistaa mielenterveyden ongelmille tai fyysiselle sairastumiselle.<sup>18</sup> Vähävaraisuus kytkeytyy merkittävältä osin syrjäytymisen riskiin. Syrjäytymisellä viitataan yksilön heikkoon yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja integraatioon, joka voi johtaa yksilön sulkeutumiseen yhteiskuntaelämän ja hyvinvointia lisäävien yhteiskunnallisten instituutioiden, kuten koulutuksesta ja työmarkkinoista, ulkopuolelle.<sup>19</sup>

### **2.3 Vähävaraisten ylivelkaantuminen ilmiönä**

2000-luvulla jatkuvassa kasvussa oleva velanoton lisääntyminen on johtanut myös kotitalouksien ylivelkaantumisen kasvuun. Kulutus lainarahalla on pitkässä tähtäimessä kestävämpi, mikäli velka kasvaa tuloihin nähden liian suureksi. Ylivelkaantumiskehitys näkyy esimerkiksi suomalaisten maksuhäiriömerkintätilastoissa. Lisääntyneelle velanotolle on tunnistettu useita syitä, esimerkiksi luottokorttien yleistymisen sekä 2000-luvun aikana yhteiskunnassa velanottoa myötämielisemmiksi muuttuneet yleiset asenteet. Velanottoon kannustaa osaltaan lisäksi vallitseva talousjärjestelmä, jonka toiminta on riippuvainen luottorahasta.<sup>20</sup> Velkaongelmiin ja ylivelkaantumiseen velkaantuminen voi johtaa, kun kotitalouden menot ja velat kasvavat tuloihin nähden hallitsemattomiksi. Merkittävänä suomalaisten velkaongelmien ja maksuvaikeuksien aiheuttajana ovat yleistyneet erilaiset pikavipit, eli korkeakorkoiset kulutusluotot. Majamaa & Rantala ovat tutkimuksessaan havainneet, että velallisten määrän kasvu on painottunut erityisesti pienituloisten lisääntyneeseen ylivelkaantumiseen.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Eskelinen & Sironen, s. 4–5.

<sup>18</sup> Eskelinen & Sironen, s. 42–43.

<sup>19</sup> Eskelinen & Sironen, s. 12.

<sup>20</sup> Rajas, Lehtinen & Leskinen 2010, s. 209.

<sup>21</sup> Majamaa & Rantala 2020, s. 90.



Vähävaraisuus on sosioekonomiseen asemaan liittyvä ylivelkaantumisen riskitekijä.<sup>22</sup> Ylikulutus tuloihin nähden voi kaikissa tuloluokissa johtaa ylivelkaantumiseen. Vähävaraisen riskiä ylivelkaantua korkeatuloisempiin verrattuna edistää se, että vähävaraisen talous ei juurikaan jousta. Pienituloisen on hankalaa säästää rahaa, kun saadut tulot kuluvat pääasiassa elämiseen. Tunnistettujen riskitekijöiden lisäksi aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että erilaiset elämänmuutosten toimivat usein yksilö velkaongelmien välittömänä aiheuttajana tai niiden syventäjänä. Erityisesti yllättävät elämänmuutokset tyypillisesti horjuttavat taloudellista tilannetta. Yllättäviä elämänmuutoksia voi olla työttömäksi joutuminen, tulojen pienentyminen, oman tai perheenjäsenen sairastuminen tai avioero. Nuoren itsenäistyminen kuuluu myös elämänmuutoksiin.<sup>23</sup> Syiden vaikutukset näkyvät jollain tapaa tyypillisesti kaikissa sosioekonomisissa asemissa olevien taloudessa. Vähävaraisiin ne vaikuttavat kuitenkin merkittävien juurikin siksi, että vähävaraisen talous ei juurikaan jousta, jos säästöissä ei ole rahaa yllättävien menojen varalle.

Elämänmuutosten tai muiden yllättävien menojen kohdalla vähävarainen henkilö saattaa joutua turvautumaan lainarahaan. Lainarahaa saatetaan tarvita myös arkipäiväiseen elämään, kuten ruokaan, lääkkeisiin ja laskujen maksuun. Lainarahalla eläminen on merkki ylikulutuksesta. Vähävaraisen henkilön ylikulutus tuloihin nähden voi johtua myös halusta tai paineesta elää yhteiskunnassa normaalina pidetyn elämäntyylin mukaisesti. Talouden paikkaaminen kovakorkoisilla lainoilla voi johtaa ylivoimaiseen velkakierteeseen, jonka seurauksina voi olla ulosotto tai maksuhäiriömerkintä.<sup>24</sup> Maksuhäiriömerkki on eräs esimerkki oikeudellisesta toimenpiteestä, joka suorittamatta jääneestä laskusta tai muusta velasta voi seurata. Maksuhäiriömerkintä on täten usein merkki ylivelkaantumisesta. Maksuhäiriömerkinnät ovat olleet velkaantumiskehityksen ohella tasaisessa kasvussa viime vuosina. Vuoden 2020 lopulla noin 392 000 suomalaisella oli maksuhäiriömerkintä, kun vuonna 2011 maksuhäiriömerkintöjä oli 326 000 henkilöllä.<sup>25</sup> Maksuhäiriömerkintä vaikuttaa elämään ja arkeen monin tavoin, ja luottotietojen menetyksen seuraukset voivat olla pitkäkestoisia. Merkintä voi muun muassa vaikeuttaa työllistymistä tai vuokra-asunnon saamista, sekä estää puhelinliittymän, luottokortin tai pankkilainan myöntämisen. Maksuhäiriömerkintä estää myös opiskelijaa saamasta opintolainalle valtion lainantakausta, joka hankaloittaa monilla opiskeluajan toimeentuloa.

---

<sup>22</sup> Majamaa & Rantala 2020, s. 24.

<sup>23</sup> Rissanen 2015, s. 17.

<sup>24</sup> Rissanen 2015, s. 17.

<sup>25</sup> Luotonen ym. 2021, s. 2.

2000-luvun aikana kasvussa olleen velkaantumiskehityksen, ylivelkaantumisen ja maksuhäiriömerkintöjen lisääntymisen taustalla kiistattoman merkittävänä tekijänä ovat olleet pikaluottojen, eli erilaisten pikavippien yleistymisen. Pikaluotot on tehty rahapulasta kärsivälle hyvin houkutteleviksi, sillä ne ovat vakuudettomia lainoja, jotka saa tilille nopeasti. Pikaluottojen markkinointi, jota voidaan kuvailla aggressiiviseksi, on yhtenä tekijänä niiden houkuttelevuudessa. Pikaluottojen markkinoinnin aggressiivisuuden, vakuudettomuuden ja nopean saatavuuden voidaan uskoa vetoavan erityisesti vähävaraisiin henkilöihin, joille pikaluotto voi tuntua ainoalta keinolta saada helpotusta hankalaan taloudelliseen tilanteeseen. Talouden lukutaidon puute, sekä ymmärtämättömyys tai välinpitämättömyys luottojen todellisista kuluista on myös osaltaan edistänyt pikaluottojen suosiota. Tulkitsenkin pikaluottojen merkityksen vähävaraisten ylivelkaantumisen taustalla niin olennaiseksi, että avaan seuraavassa kappaleessa hieman pikaluottojen ja niitä koskevan oikeudellisen sääntelyn taustaa ja nykytilaa.

## **2.4 Pikaluottojen rooli viimevuosien ylivelkaantumiskehityksessä**

Pikaluotot tulivat Suomessa markkinoille vuonna 2005.<sup>26</sup> Pikaluotot, eli pikavipit olivat niiden alkuvuosina pieniä, tyypillisesti 50–500 euron suuruisia lyhytaikaisia ja vakuudettomia kulutusluottoja.<sup>27</sup> Lainan vakuudettomuus tarkoittaa, että luoton nostamiseksi ei tarvita lainan takaajaa tai omaisuutta vakuudeksi. Pikaluottotoimijoita koskeva sääntely oli niiden alkuaikoina lähes olematonta. Pikaluottojen korot ovat erittäin korkeat, ja luottoon sisältyy usein lisäkuluja kuten käsittelymaksuja. Tällöin luoton ottajalle jää takaisinmaksettavaksi alkuperäistä lainaa reilusti suurempi summa. Luotontarjoajat tekivät luottojen saatavuudesta erittäin helppoa, sillä niitä pystyi hakemaan internetin tai puhelimen välityksellä, lainapäätös tapahtui nopeasti ja rahat sai lähes välittömästi tilille. Vähävaraiselle henkilölle kulutusluotot voivat olla hyvin houkuttelevia, johtuen niiden vakuudettomuudesta ja nopeasta saatavuudesta. Niitä voidaan päätyä ottamaan hetken mielijohteesta akuuttiin rahan tarpeeseen. Pikaluottojen korkeat korot kasvattavat kuitenkin takaisinmaksettavaa summaa. Ongelmallisia pikaluotot ovat erityisesti niille, joilta puuttuu talouden lukutaitoa ja esimerkiksi ymmärrystä siitä, mitä

---

<sup>26</sup> TaVM 15/2012 vp, s. 3.

<sup>27</sup> Autio ym. 2009, s. 408.

korkeampi tarkoittaa. Pikaluottojen aiheuttama ylivelkaantumisen riski kasvaa erityisesti, kun pikaluottoja ketjutetaan ottamalla uusi luotto aiemman luoton maksuun.<sup>28</sup>

Pikaluottojen merkitys velkaongelmien aiheuttajana on tunnistettu lähes koko niiden olemassaolon ajan. Joitakin pyrkimyksiä torjua velkaongelmia puuttamalla pikaluottojen oikeussäätelyyn on ollut. Vuonna 2010 kuluttajasuojalakiin tehtiin velkaongelmien torjumiseen tähtäävä muutos, kun luotonantajalle asetettiin vaatimus kuluttajan luottokelpoisuuden arvioimisesta. Tämä tarkoitti käytännössä vaatimusta maksuhäiriömerkinnän tarkastamisesta, eikä merkittäviä ehkäiseviä vaikutuksia velkaongelmien kasvuun saavutettu.<sup>29</sup> Vuonna 2013 pikaluottoja koskevaa sääntelyä kiristettiin merkittävästi, kun luotonantaja velvoitettiin selvittämään asiakkaiden luottokelpoisuus pikaluottojen kohdalla aiempaa tarkemmin ja alle 2000 euron vakuudettomille kulutusluotoille säädettiin korkokatto. Korkokattona on enintään korkolain 12 §:n mukainen viitekorko lisätynä 50 prosentilla. Pikaluottotoimintaa koskeva sääntely oli ollut tätä aiemmin varovaista, sillä lainsäätäjät ei ollut halunnut rajoittaa perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinonvapautta kohtuuttomasti.<sup>30</sup> Kiristyneen sääntelyn myötä pikavipit hetkellisesti käytännössä poistuivat markkinoilta. Vuoden 2014 aikana markkinoilla yleistyi kuitenkin uusia pikaluottojen kaltaisia lainatuotteita, tunnetuimmilta nimiltään esimerkiksi joustolainoja ja -limiittejä. Nykypäivän joustoluotot ovat yli 2000 euron luottoja, joten ne eivät ole korkokaton piirissä. Joustoluoton ottanut henkilö voi kuitenkin nostaa joustoluottoa myös pienemmän summan kerralla, jolloin ne toimivat edeltäjiensä pikavippien tapaan. Joustoluottojen vuosikorko on tyypillisesti yli 100 %.<sup>31</sup>

Pikaluottotoiminnan ongelmallisuuden ytimenä voidaan pitää niiden kohtuuttoman suurien korkojen. Vuonna 2013 voimaan tullut korkokatto oli siihen mennessä tehokkain keino puuttua kulutusluottotoimijoiden vastuuseen ylivelkaantumiskehityksessä. Korkokattoa voidaan kuitenkin arvostella pidemmän päälle epätehokkaana yrityksenä säännellä pikaluottotoiminnan kohtuuttomiksi nousseita korkoja, sillä lainsäädäntöä kiertämällä uusia samankaltaisia kulutusluottotuotteita saapui markkinoille jo seuraavana vuonna.

---

<sup>28</sup> Ruuskanen ym. 2021, s. 13.

<sup>29</sup> Majamaa & Rantala, s. 17–18.

<sup>30</sup> Raijas 2019, s. 629.

<sup>31</sup> Raijas 2019, s. 629–630.

Pikaluottoja koskevan sääntelyn tehokkuuden tarkkailu on yksi vuoden 2019 hallitusohjelman ylivelkaantumisen ehkäisemistä koskevista torjuntakeinoista.<sup>32</sup> Pikaluottotoimintaa koskevaa sääntelyä tuli jälleen voimaan vuonna 2019, jolloin uuden hintasääntelyuudistuksen myötä kuluttajaluoton enimmäiskorko rajattiin 20 %:iin ja oikeutta periä kuluttajalta muita luottoon liittyviä lisäkuluja rajattiin enintään 150 euroon vuodessa.<sup>33</sup> Oikeusministeriön selvityksessä vuoden 2019 hintasääntelyuudistuksen vaikutuksista kuluttajaluottojasopimuksiin velkomustuomioiden valossa todetaan, että kuluttajaluottoja koskeva sääntely näyttää vaikuttaneen tarkoituksenmukaisesti niiden luottojen osalta, jotka kuuluvat mainitun hintasääntelyuudistuksen piiriin.<sup>34</sup>

Huomioitavaa on, että pikaluottotoiminnan merkittävä rajoittaminen lainsäädännöllä voi johtaa sen muuttumista kannattamattomaksi toiminnaksi, kuten vuoden 2013 korkokaton myötä hetkellisesti kävi. Tämän ja perustuslaissa turvatun elinkeinonvapauden välillä voidaan nähdä ristiriita. Kun kuitenkin ymmärretään kulutusluottojen merkitys vähävaraisten ylivelkaantumisen taustalla, tuntuu kulutusluottoja koskevan sääntelyn rajoittaminen hyvin tarpeelliselta ylivelkaantumisen torjunnassa. Vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunnassa tarvitaankin useiden keinojen yhteistyötä. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan sosiaalista luototusta osana Suomen sosiaaliturvaa, sekä kuinka sitä voidaan hyödyntää vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunnassa.

---

<sup>32</sup> Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 82.

<sup>33</sup> Rajas 2019, s. 631.

<sup>34</sup> Oikeusministeriö 2020, s. 4.

### 3. SOSIAALINEN LUOTOTUS

#### 3.1 Sosiaalinen luototus osana Suomen sosiaaliturvaa

Oikeus sosiaaliturvaan on Suomessa perusoikeus, josta säädetään perustuslain 19 §:ssä. Sosiaaliturvan tarkoituksena on turvata jokaiselle riittävä toimeentulo ja huolenpito kaikissa elämäntilanteissa. Suomen sosiaaliturva koostuu sosiaalietuuksista sekä erilaisista sosiaalihuollon palveluista. Sosiaalietuuksien myöntämisestä vastaa pääasiassa Kansaneläkelaitos, ja sosiaalipalveluiden järjestämisestä vastaavat kunnat.<sup>35</sup> Sosiaalihuoltolaki (1304/2014) on sosiaalihuollon yleislaki, jossa säädetään sosiaalihuoltoon kuuluvista tehtävistä ja palveluista. Sosiaalihuollon tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.<sup>36</sup> Sosiaalinen luototus on eräs sosiaaliturvaan kuuluvista sosiaalihuollon palveluista. Siitä säädetään laissa sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002), joka on tullut voimaan vuonna 2003. Tätä ennen sosiaali- ja terveysministeriö toteutti kahdeksan kunnan kanssa sosiaalisesta luototuksesta kolmivuotisen kuntakokeilun vuosina 1999–2001.<sup>37</sup>

Lain sosiaalisesta luototuksesta 1 §:n mukaan sosiaalisen luototuksen tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Sosiaalinen luotto voidaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa, ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta (4§). Laki sosiaalisesta luototuksesta sisältää lisäksi sääntelyä sen järjestämisestä, toimeenpanosta, luoton myöntämisestä ja eräännyttämisestä, taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta, sekä muutoksenhausta.

Vuonna 2019 sosiaalinen luototus oli aktiivisessa käytössä 30 kunnassa, joka on kuntamäärään suhteutettuna 10 % Suomen kunnista. Samaisena vuonna sosiaalista luottoa myönnettiin 553 henkilölle.<sup>38</sup> Sosiaalista luottoa voidaan myöntää harkinnanvaraisesti sen myöntämiskriteerit täyttävälle hakijalle. Myöntämispäätöksen seurauksena sosiaalisista luotoista tehdään

---

<sup>35</sup> Kansaneläkelaitos 2019.

<sup>36</sup> Rissanen 2015, s. 30.

<sup>37</sup> Rissanen 2015, s. 11.

<sup>38</sup> THL 2020a, s. 1.

asiakkaan kanssa kirjallinen sopimus, jossa luoton osalta olennaiset asiat, kuten luoton käyttötarkoitus, määrä, korko ja takaisinmaksuehdot kuten maksuerien suuruus ja eräpäivät.<sup>39</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2019 sosiaalista luototusta koskevan osaraportin mukaan luottoa myönnettiin yleisimmin kulutus- ja ulosottovelkoihin sekä talouden hallintaan saattamiseen. Kunnat voivat itse asettaa myöntämälleen luotolle sen määrää ja takaisinmaksuaikaa koskevat enimmäisrajat. Yleisimmin enimmäismäärä on 5 000–10 000 euroa, keskimäärin 6 500 euroa. Enimmäistakaisinmaksuaika on tyypillisesti 5 vuotta.<sup>40</sup> Lain sosiaalisesta luototuksesta 6 §:n 2 momenttiin perustuen luotosta voidaan periä kohtuullinen vuotuinen korko. Sosiaaliseen luottoon ei sisälly muita kuluja, ja korko on matala 12 kuukauden euribor-viitekorko.<sup>41</sup>

Suurimmassa osassa kunnista sosiaalisen luototuksen järjestäminen tapahtuu osana sosiaalityötä.<sup>42</sup> Luototusprosessia on kuvattu ammattilaisten näkökulmasta monivaiheiseksi ja vaativaksi, joka sisältää muun muassa asiakkaan tilanteen ja eri vaihtoehtojen kartoittamista, monenlaista selvitystyötä ja asiakkaan ohjeistusta. Prosessi on suhteellisen pitkä, sillä asiakassuhde ja luotonvalvonta kestää sen takaisinmaksuun saakka.<sup>43</sup> Tämä vaatii luoton parissa työskenteleviltä ammattilaisilta spesifiä taloussosiaalityön osaamista. Aiemmin kunnan talous- ja velkaneuvontapalvelut sijaitsivat kuntien sosiaalihuollossa, mutta vuonna 2019 ne siirtyivät oikeusaputoimistoihin.<sup>44</sup>

Suomen sosiaaliturva voidaan jakaa ensisijaisen perusturvan ja viimesijaisen vähimmäisturvan muotoihin. Ensisijaiseen sosiaaliturvaan kuuluvat vakuutukset ja tulonsiirrot, sekä lainaperusteinen sosiaaliturva kuten opintolaina. Viimesijaista vähimmäisturvaa on puolestaan toimeentulotuki. Lain toimeentulotuesta 1 §:n mukaan toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Monet sosiaalisen luototuksen saajista ovat toimeentulotuen asiakkaita. Toimeentulotuen asiakkaiden määrä on yksi lähde tutkia vähävaraisten ihmisten määrää Suomessa. Vuonna 2019 toimeentulotukea myönnettiin

---

<sup>39</sup> Rissanen 2015, s. 19.

<sup>40</sup> THL 2020a, s. 3–4.

<sup>41</sup> Takuusäätiö.

<sup>42</sup> Niskanen 2021, s. 16.

<sup>43</sup> Niskanen 2021, s. 10.

<sup>44</sup> Niskanen 2021, s. 11.

Suomessa 452 991 henkilölle, joka on 8.4 % Suomen väestöstä. Toimeentulotuen asiakkaiden määrä nousi vuonna 2020 4.7 %:lla.<sup>45</sup> Alkuvuodesta 2020 maailmalle levinnyt koronapandemia on aiheuttanut Suomessa erityisesti palvelualoilla työttömyyttä, joka näkyy jonkin verran vuoden 2020 toimeentulotuen tilastoissa. Tyypillisesti todelliset vaikutukset näkyvät tilastoissa hieman viiveellä, eli todellinen tilanne saatetaan hahmottaa paremmin myöhemmin julkaistavista vuoden 2021 toimeentulotuen tilastoista.

Sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen välinen suhde herätti keskustelua jo lain esitöissä. Lain sosiaalisesta luototuksesta 10 §:n mukaan hakijan oikeus saada toimeentulotukea tulee selvittää ennen päätöstä sosiaalisen luoton myöntämisestä. Perustuslakivaliokunta on linjannut lausunnossaan, että henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voida estää tai toimeentulotuen määrää alentaa sen perusteella, että tällä olisi oikeus saada sosiaalinen luotto.<sup>46</sup> Sosiaalista luototusta kehitettäessä 2000-luvun alussa tunnistettiin mahdollisena uhkana, että sosiaalinen luotto voisi estää asiakkaiden oikeuden toimeentulotukeen, jos kunnille olisi mahdollista myöntää takaisinperittävää sosiaalista luottoa toimeentulotuen sijasta.<sup>47</sup> Sittemmin vuodesta 2017 perustoimeentulon myöntäminen ja maksaminen on siirtynyt kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Useissa tapauksissa toimeentulotuen asiakkailta tosin ei välttämättä ole sosiaalisen luoton vaatimaa takaisinmaksukykyä, jolloin luoton myöntämiselle ei ole perusteita.<sup>48</sup>

Sosiaalisen luototuksen paikantuminen aiemmin esitellyn jaottelun mukaisesti joko ensisijaiseksi tai viimesijaiseksi sosiaaliturvaksi ei ole täysin ilmeistä. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitystä laiksi sosiaalisesti luototukseksi (HE 142/2002 vp) koskevassa lausunnossaan todennut sosiaalisen luototuksen olevan luonteeltaan sosiaaliturvaa täydentävää, erityisesti sosiaalipalveluja ja toimeentulotukea täydentävää turvaa ja kuuluisi täten sosiaaliturvan jaottelun ulkopuolisiin muihin muotoihin.<sup>49</sup> Sosiaalinen luototus voidaan kuitenkin nähdä jokseenkin viimesijaiseen sosiaaliturvaan kuuluvana, sillä sitä myönnetään harkinnanvaraisesti vähävaraisille henkilöille. Sosiaalinen luotto tosin on lainaperusteista turvaa, ja edellyttää saajalta takaisinmaksukykyä. Tämä piirre poikkeaa viimesijaisen turvan, toimeentulotuen, perinteisestä ajatuksesta. Oikeutta viimesijaiseen turvaan pidetään

---

<sup>45</sup> THL 2020a, s. 1.

<sup>46</sup> PeVL 43/2002 vp, s. 2.

<sup>47</sup> Iivari ym. 2002, s. 117.

<sup>48</sup> Iivari 2004, s. 33.

<sup>49</sup> PeVL 43/2002 vp, s. 2.

perustavanlaatuisena, josta ei voida poiketa missään tilanteessa. Sosiaalinen luototus on sosiaaliturvan muotona melko omintakeinen. Sosiaalisen luototuksen osittain epäselvä paikantuminen osaksi sosiaaliturvaa saattaa hankaloittaa sen luonteen ymmärtämistä, ja olla mielestäni jonkinnäköisenä esteenä sen paremmalle tunnettavuudelle niin tutkijoiden, sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kuin sosiaalihuollon asiakkaidenkin keskuudessa.

### **3.2 Sosiaalinen luototus ylivelkaantumisen torjunnassa**

Kun pohditaan sosiaalisen luototuksen mahdollisuuksia ylivelkaantumisen torjunnassa, on hyödyllistä tarkastella luoton käyttötarkoituksia sekä sitä, kuinka ne voivat vaikuttaa velkaongelmien ehkäisyyn. Mielenkiintoisia kysymyksiä ovat, mihin luoton hakijat luottoa tarvitsevat, sekä miten käyttötarkoitukset mahdollisesti ehkäisevät ylivelkaantumista. Rissanen tiivistää sosiaalisen luoton käyttötarkoitusten ydinalueeksi velkojen saneeraamisen ja talouden hallintaan saattamisen, opintolainan varmistamisen, velkakierteen katkaisemisen ja vuokratien maksamisen asumisen turvaamiseksi.<sup>50</sup> Sosiaalisen luototuksen rooli vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunnassa on pääasiassa velkaongelmien katkaisussa ja ylivelkaantumisen ehkäisyssä. Useat kunnat eivät myönnä sosiaalista luottoa henkilölle, jolla on suuret, tyypillisesti yli 10 000 euron velat.

Rissanen on esittänyt, että yleistäen voidaan todeta sosiaalisen luototuksen tyypillisen asiakkaan olevan pienituloinen, vähävarainen ja lievästi ylivelkainen maksuhäiriömerkinnän saanut henkilö, jolla on kuitenkin perheen välttämättömän toimeentulon ylittävät säännölliset tulot.<sup>51</sup> Sosiaalista luottoa voidaan myöntää tämänkaltaisille hakijoille harkinnanvaraisesti erilaisiin tarpeisiin ja käyttötarkoituksiin. Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun tulosten perusteella yleisimpiä tarpeita luotolle 2000-alussa olivat talouden hallintaan saattaminen, velkakierteen katkaiseminen, kodin hankinnat, kuntoutuminen, työllistymisen edistäminen, asumisen turvaaminen sekä sosiaalisen kriisin ylittäminen. Nämä myös päätyivät hallituksen esitykseen esimerkeiksi sosiaalisen luoton käyttökohteista. Yleisimpiä tarpeita luotolle vuonna 2019 olivat ulosottovelat, kulutusluottovelat sekä henkilön talouden hallintaan saattaminen.

---

<sup>50</sup> Rissanen, s. 30.

<sup>51</sup> Rissanen 2015, s. 16.



2000-luvun alun ja vuoden 2019 luoton käyttökohteista näkyy velanoton ja pikaluottojen yleistymisen vaikutukset ylivelkaantumiskehitykseen.

Tulkitsen sosiaalisen luototuksen ehkä potentiaalisimmaksi käyttökohteeksi velkojen saneerauksen. Sosiaalista luottoa voidaan hyödyntää ulosotto- ja kulutusluottovelkojen saneeraukseen siten, että asiakkaan velka ulkopuoliselle velkojalle saneerataan sosiaaliseksi luotoksi. Mahdollista on myös useamman eri velkojan velan saneeraus yhdeksi sosiaaliseksi luotoksi.<sup>52</sup> Kuten aiemmin pikaluottoja koskevassa kappaleessa esitettiin, kulutusluottojen merkitys vähävaraisten ylivelkaantumiskehityksessä on merkittävä. Kyvyttömyydestä suorittaa velanmaksua seuraa, että velka kasvattaa korkoa jatkuvasti ja tätä kautta velkaongelmat syvenevät. Jatkuvasti eskaloituvat velkaongelmat voivat tuntua velkaantuneesta täysin hallitsemattomalta, mikä osaltaan voi lisätä epätoivon tunnetta omasta taloustilanteesta, sekä esimerkiksi heikentää mielenterveyttä ja toivoa asioiden paranemisesta. Velkojen saneerauksen hyötynä on, että velkojen lisäkorkojen kertyminen ja samalla velan todellisen määrän kasvu saadaan pysäytettyä.

Sosiaalisen luoton avulla voidaan lisäksi mahdollistaa luottotietojen takaisin saaminen tapauksissa, joissa maksuhäiriömerkinnän aiheuttama velka saneerataan sosiaaliseksi luotoksi. Suurin yksittäinen sosiaalista luottoa saava ryhmä ovat opiskelijat. Tämä johtuu siitä, että sosiaalista luottoa myönnetään tyypillisesti opiskelijoille, joilla on maksuhäiriömerkintä. Maksuhäiriömerkintä on este opintolainan valtioneuvostolle. Sosiaalisen luoton avulla voidaan mahdollistaa opiskelijan luottotietojen takaisin saanti, ja täten opintolainan saaminen.<sup>53</sup> Maksuhäiriömerkinnän aiheuttaa keskimäärin 2100 euron maksamaton velka.<sup>54</sup> Sosiaalista luottoa myönnetään monessa kunnassa 10 000 euroon asti, joten sosiaalista luotto voitaisiin useissa tapauksissa hyödyntää maksuhäiriön aiheuttaneeseen velkaan. Huomioitavaa on toki kuitenkin, että henkilöllä voi olla useita maksuhäiriömerkintöjä. Sosiaalista luottoa ei myönnetä suurissa velkaongelmissa olevalle henkilölle, tyypillisesti yli 10 000 euron velkaan.

Sosiaalisen luototuksen järjestäminen vaatii verkostomaista, moniammatillista yhteistyötä. Yhteistyö eri sosiaali- ja terveystalouden ammattilaisten, ulosoton, oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonnan, kuntien toimeentulotukityön ja Kansaneläkelaitoksen kanssa on

---

<sup>52</sup> HE 142/2002 vp, s. 5.

<sup>53</sup> Rissanen 2015, s. 15.

<sup>54</sup> Peura-Kapanen ym. 2015, s. 18.

olennaista onnistuneen luototuksen järjestämiselle.<sup>55</sup> Ylivelkaantumisen taustalla on usein myös velkaantuneen ainakin jokseenkin puutteelliset talouden hallintataidot sekä talouden lukutaito. Tutkimustiedossa on todettu, että pienituloisuus, työttömyys, vähäinen koulutus ja nuori ikä ennustavat alhaisempaa talouden lukutaitoa.<sup>56</sup> Yksilön tukeminen talouden hallintataidoissa on hyvin olennaista, jotta velkaongelmien pysäyttäminen olisi kestävä. Kunnat ovat lain sosiaalisesta luototuksesta 9 §:n mukaan velvoitettuja tarvittaessa tarjoamaan taloudellista neuvontaa luoton saajalle. Vuonna 2019 90 % sosiaalista luottoa saaneista henkilöistä sai kuitenkin päätöksen luoton myöntämisestä ilman talous- ja velkaneuvontaprosessin läpikäymistä. Talous- ja velkaneuvonta on siirtynyt vuonna 2019 kunnilta ja aluehallintoviranomaisilta oikeusaputoimistoihin.<sup>57</sup> Taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen tarjoaminen on tästä syystä todennäköisesti kunnille haastavampaa, kun talous- ja velkaneuvonta ei sijaitse kuntien sosiaalihuollossa. Tämä voi lisätä myös sosiaalihuollon työntekijöiden tarvetta taloussosiaalityön osaamisesta.

Sosiaalisen luoton hyödyt ylivelkaantumisen torjunnassa perustuvat pitkälti velkaongelmien katkaisemaan ja ylivelkaantumisen pahenemisen estämiseen. Sosiaalisen luoton nähdään parantavan taloudenhallinnan edellytyksiä erityisesti silloin, jos vaihtoehtona olisi huomattavasti kalliimpi yksityisen luotontarjoajan tarjoama luotto, kuten pikavippi. Ylivelkaantumisen ehkäisyllä ja mahdollisella poistamisella on kokonaisvaltaisia vaikutuksia asiakkaan hyvinvointiin ja toimintakykyyn, sillä ylivelkaantumisen ehkäisyn on havaittu vähentävän syrjäytymistä. Kuntakokeilun tutkimushankkeen tuloksista havaittiin myös, että parantanut taloudellinen tilanne vaikutti positiivisesti kokeilussa tarkasteltujen yksilöiden mielenterveyteen, vähentämällä masennusta ja parantamalla sosiaalista aktiivisuutta, sekä keskittymiskykyä muihin asioihin.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Niskanen 2021, s. 25.

<sup>56</sup> Ruuskanen 2021, s. 15.

<sup>57</sup> THL 2019a, s. 2.

<sup>58</sup> HE 142/2002 vp, s. 5.

## 4. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN EPÄYHDENVERTAINEN SAATAVUUS

### 4.1 Epäyhdenvertainen saatavuus suhteessa perusoikeuksiin

Sosiaalinen luototus on sosiaalihuollon palveluna asuinpaikasta riippuen saatavilla osalle kansalaisista. Tämä asettaa kansalaisia eriarvoiseen asemaan perustuen heidän asuinpaikkaansa. Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto ovat Suomen oikeusjärjestyksen keskeisimpiä oikeusperiaatteita.<sup>59</sup> Niiden lainsäädännöllinen asema vahvistetaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyssä sekä yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Sosiaalisen luototuksen epäyhdenvertaisen saatavuuden ja perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen välillä voidaan tulkita olevan jonkinasteinen ristiriita.

Perustuslaissa turvataan kansalaisille kuuluvia perusoikeuksia, joiden luonne ja asema osana oikeusjärjestystä on hyvin perustavanlaatuisen. Tästä kertoo esimerkiksi se, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain tietyissä olosuhteissa ja rajatussa laajuudessa lakiin perustuvien rajoitus-edellytysten nojalla.<sup>60</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteesta ja sen sisältämästä syrjintäkiellosta säädetään perustuslain 6 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eli kansalaisia on kohdeltava keskenään yhdenvertaisesti. Pykälän 2 momentti puolestaan sisältää syrjintäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen henkilöön liittyvä muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka.<sup>61</sup> Kansalaisen oikeus valita asuinpaikkansa on myös perusoikeus, joka taataan perustuslain 9 §.

Sosiaalisesta luototuksesta annettu laki on ollut voimassa vuodesta 2003 saakka, mutta palvelu ei ole kuluneen lähes 20 vuoden aikana vakiintunut yhdenvertaisesti osaksi Suomen kuntien sosiaalihuollon palveluita. Sosiaalisen luototuksen epäyhdenvertainen saatavuus johtuu olennaisesti siitä, että se on laissa säädetty kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi.<sup>62</sup> Kunnan tehtävistä säädetään kuntalain 7 §:ssä. Kunnille kuuluu laissa erikseen säädettyjä yleisiä tehtäviä, joiden

---

<sup>59</sup> HE 137/1999 vp, s. 19.

<sup>60</sup> Viljanen 2001, s. 12.

<sup>61</sup> HE 309/1993 vp, s. 44.

<sup>62</sup> Niskanen 2021, s. 11.

järjestäminen on niille pakollista. Kunnat voivat itsehallintonsa nojalla ottaa hoitaakseen myös vapaaehtoisia, eli ns. erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä. Sosiaalinen luototus on kuntalain 7.2 §:n mukainen kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottama erityistoimialaan kuuluva vapaaehtoinen tehtävä. Lainsäätäjän päätöksessä säätää sosiaalinen luototus vapaaehtoiseksi tehtäväksi on nähtävästi taustalla kuntien rajalliset taloudelliset resurssit.

Hakomäki on tutkimuksessaan yhdenvertaisuudesta sosiaalisessa luototuksessa todennut, että sosiaalisesta luototuksesta annettu laki ei sisällä lainkaan sääntelyä koskien yhdenvertaisuuskysymystä.<sup>63</sup> Luotouksen epäyhdenvertaisuutta on kuitenkin lain esitöissä kommentoitu ainakin perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan toimesta. Lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi sosiaalisesti luototukseksi (HE 142/2002 vp) perustuslakivaliokunta on todennut, että sosiaalinen luototus sopii kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi, eikä se ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn osalta.<sup>64</sup> Perustuslakivaliokunnan sanalle perustuslakisääntelyä koskien annetaan yleisesti paljon painoarvoa. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on kuitenkin todennut omassa lausunnossaan samaista hallituksen esitystä koskien, että perustuslakivaliokunnan näkemyksestä huolimatta, sosiaalisen luototuksen vapaaehtoinen järjestäminen kuntien resurssien mukaan asettaa kansalaiset hyvin eriarvoiseen asemaan. Hakomäki on todennut tutkimuksessaan havaitsevansa ristiriidan perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausuntojen välillä, josta olen samaa mieltä.<sup>65</sup>

Valtio on velvoitettu tukemaan kuntia sosiaalisen luototuksen käyttöönotossa. Lain sosiaalisesta luototuksesta 3 §:n mukaisesti valtion tukee kuntia sosiaalisen luototuksen käyttöönotossa maksamalla sen käyttöönoton toimintamenot. Tämän taustalla on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista annettu lakiin (733/1992). Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on esittänyt lausunnossaan koskien hallituksen esitystä laiksi sosiaalisesta luototuksesta, että valtionosuuksien merkitys sosiaalisen luototuksen käynnistämisen taustalla on erittäin tärkeää kuntien eroavien taloudellisten resurssien takia.<sup>66</sup> Suomen kuntien välillä on eroja palveluiden tarjonnassa ja mahdollisesti laadussa riippuen kuntien taloudellisista resursseista ja niiden ohjaamisesta. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on todennut mietinnössään myös, että sosiaalinen luototus on sosiaalitoimelle hyvin vaativa tehtävä, joka edellyttää sosiaalityön osaamisen lisäksi

---

<sup>63</sup> Hakomäki 2006, s. 70.

<sup>64</sup> PeVL 43/2002 vp, s. 2.

<sup>65</sup> Hakomäki 2006, s. 74.

<sup>66</sup> StVM 36/2002 vp, s. 3.

talousneuvonnan ja velkajärjestelyn edellyttämää osaamista. Tällainen osaaminen saattaisi osassa kunnissa vaatia työntekijöiden lisäkoulutusta.

Mielenkiintoinen näkökulma aiheeseen on, kuinka lainsäädännössä voidaan nähdä tehdyt poliittiset valinnat. Pajari toteaa tutkimuksessaan työttömyysturvan aktiivimallin vaikutuksista työttömän perusoikeusasemaan, että yhdenvertaisuuden täydellinen ja tosiasiallinen toteutuminen voi jossain määrin jäädä poliittisille linjauksille alistaiseksi.<sup>67</sup> Tätä voidaan pohtia myös sosiaalisen luototuksen kohdalla. Kuntien välillä voidaan nähdä eroja niiden taloudellisissa resursseissa, jonka taustalla on esimerkiksi kuntien kokoerot. Tämä voi vaikuttaa myös palveluiden laatuun. Kaikki kunnat eivät selviä rajallisten resurssien takia lakisääteisistä tehtävistään ja palveluiden tuottamisesta. Laajassa kuvassa tämä aiheuttaa epäyhdenvertaisen aseman kansalaisten välillä riippuen heidän asuinpaikastaan. Päätöksen taustalla säätää sosiaalinen luototus kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi voidaan uskoa olevan ymmärrys siitä, että kuntien riittämättömät resurssit eivät kaikissa kunnissa kestäisi uutta sosiaalihuollon palvelua. Sosiaalista luototusta ei myöskään voida pitää välttämättömänä palveluna. Rajalliset julkiset resurssit edellyttävät aina poliittisia päätöksiä, joiden taustalla on arvovalintoja. Esimerkiksi valtion talousarviossaan priorisoima rahankäyttö kuvaa hyvin sitä, mitä pidetään yhteiskunnassa tärkeänä. Perusoikeuksien toteutuminen erityisesti TSS-oikeuksien osalta voi toisinaan jäädä taloudellisten intressien jalkoihin. Rautiainen on perusoikeuden heikennyskieltoa koskevassa kirjoituksessaan todennut, että julkistalouden ollessa tiukalla, voi taloudelliset resurssit kohdentua pääasiassa sellaisiin elvytystoimiin, jotka eivät liity perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen.<sup>68</sup>

## **4.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen mahdolliset vaikutukset**

Sosiaalinen luototus ei ole kuluneen lähes kahdenkymmenen vuoden aikana levinnyt osaksi Suomen eri kuntien sosiaalihuollon palvelujärjestelmää. Merkittävä syy tähän on ollut sen säätäminen kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi, jolloin kuntien rajalliset resurssit voivat estää näitä ottamasta ylimääräisiä palveluita järjestettäväkseen. Rajallisten tai puutteellisten resurssien osalta ratkaisu on tulevaisuuden hyvinvointialueissa, kun sosiaalisen luototuksen järjestämisvastuu siirretään muiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kanssa kunnilta tuleville hyvinvointialueille. Sosiaalisen luototuksen järjestämistä jonkinlaisessa kuntien

---

<sup>67</sup> Pajari 2018, s. 67.

<sup>68</sup> Rautiainen 2013, s. 279.

välisessä yhteistyössä nähtiin mahdollisena jo sosiaalisesta luototuksesta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä.<sup>69</sup>

Suomessa parhaillaan käynnissä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakuntajaotteluun perustuville hyvinvointialueille. Sote-uudistus on osa pääministeri Marinin vuosien 2019–2023 hallitusohjelmaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on mm. turvata palveluiden yhdenvertainen saatavuus kaikkialla Suomessa, ja kaventaa siten hyvinvointi- ja terveystoimia Suomessa. Hyvinvointialueilla on itsehallinto, joiden ylin päättävä elin on aluevaltuusto. Ensimmäiset hyvinvointialuevaalit pidetään alkuvuodesta 2022.<sup>70</sup> Uudistuksen toimeenpanoa koskeva laki sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta (616/2021) tuli voimaan 1.7.2021. Uudistuksen myötä useisiin voimassa oleviin lakeihin ollaan esittämässä muutoksia, kuten myös täysin uutta lainsäädäntöä on tulossa voimaan vuosien 2022 ja 2023 aikana. Tämä kertoo uudistuksen mittavuudesta ja sen edellyttämästä lainsäädännöllisistä toimenpiteistä.

On mielenkiintoista, miksi sosiaalinen luototus on säilynyt niin vähän tunnettuna ja käytettynä palveluna, vaikka vuosituhannen vaihteen kuntakokeilusta saadut tutkimustulokset ovat osoittaneet, että luototus toimii ja sillä on ollut positiivisia vaikutuksia asiakkaiden elämään. Mielestäni on syytä pohtia, onko sosiaalisen luototuksen toimivuudesta vähävaraisten ylivelkaantumisen torjunnassa jo tarpeeksi näyttöä, että se tulisi säätää kuntien lakisääteiseksi palveluksi. Rajallisten ja puuttuvien resurssien osalta ratkaisu on hyvinvointialueissa, jolloin sosiaalisen luototuksen järjestämisvastuu siirretään muiden sosiaali- ja terveystoimien kanssa kunnilta tuleville hyvinvointialueille.

---

<sup>69</sup> HE 142/2002 vp, s. 17.

<sup>70</sup> HE 241/2020 vp, s. 1.

## 5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Kasvussa olleen ylivelkaantumiskehityksen taustalla vaikuttavia tekijöitä on niin kotimaisella kuin kansainvälisellä tasolla. Suomalaisten ylivelkaantumisen taustalla kenties merkittävimpana syynä ovat olleet erilaiset pika- ja joustoluotot ja niiden yleistymisen 2000-luvun alkupuolelta tähän päivään. Erityisen haavoittuvassa asemassa ylivelkaantumisen näkökulmasta ovat pienituloiset ja vähävaraiset henkilöt. Vähävaraisten ylivelkaantuminen on huolestuttava sosiaalinen ongelma, sillä pienituloisuus toimii ylivelkaantumisen riskitekijänä. Pienituloisen on lisäksi haastavampaa suoriutua velkojen takaisinmaksusta. Helposti saatavilla olevat kulutusluotot yhdistettynä mahdollisesti puutteellisiin talouden hallinta- ja lukutaitoihin lisäävät myös osaltaan ylivelkaantumisen riskiä. Kotimaisen oikeussäätelyn kautta ei joistain pyrkimyksistä huolimatta ole toistaiseksi kyetty tehokkaasti torjumaan pikaluottotoiminnasta aiheutuvaa ylivelkaantumista. Tämän taustalla on huomioitava myös luotontarjoajien elinkeinonvapaus.

Tutkielman yhtenä tavoitteena oli selvittää sosiaalisen luototuksen paikantumista osaksi Suomen sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan jakautuu ensisijaiseen perusturvaan ja viimesijaiseen vähimmäisturvaan. Perusturvaan kuuluvat erilaiset sosiaalietuudet, sekä esimerkiksi lainaperusteinen opintolaina. Viimesijaiseen vähimmäisturvaan kuuluu puolestaan toimeentulotuki. Sosiaalinen luototus ei paikannu yksiselitteisesti tämän jaottelun mukaisesti osaksi sosiaaliturvaa. Sosiaalisen luototuksen voidaan nähdä paikantuvan ensi- ja viimesijaisen turvan välimaastoon sosiaaliturvan muuksi muodoksi, sillä se on harkinnanvaraisesti myönnettävä, mutta edellyttää takaisinmaksua. Täten sosiaalinen luototus on melko omintakeinen sosiaaliturvan muoto.

Tutkielman oikeudellinen mielenkiinto liittyi sosiaaliseen luototuksen epäyhdenvertaisen saatavuuden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon välillä havaittuun ristiriitaan. Tutkielman loppupäätelmiin sisältyy, että sosiaalisen luototuksen epäyhdenvertainen saatavuus on jossain määrin ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kanssa. Ristiriitaa ei ole lainsäätäjän toimesta nähty tai pidetty ongelmallisena, mutta lain esitöissä perustuslaki-valiokunnan ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan näkemysten välillä on ollut pieni ristiriita. Sosiaalisen luototuksen järjestäminen ei ole houkuttanut kaikkia Suomen kuntia. Syitä tälle on sen säätäminen kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi, sekä kuntien niukat taloudelliset resurssit.

Rajalliset resurssit osaltaan estävät kuntia ottamasta luototusta järjestettäväkseen, kun osalla kunnista on vaikeuksia lakisääteisistä tehtävistään suoriutumisessa. Yhtenä tutkielman olennaisena johtopäätöksenä on, että yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen jää toisinaan jossain määrin rajallisille taloudellisille resursseille ja muille poliittisille agendoille alisteiseksi. Ratkaisuna sosiaalisen luototuksen epäyhdenvertaiseen saatavuuteen on sen järjestämisvastuun siirto tuleville hyvinvointialueille lakisääteisenä palveluna.

Yleisesti voidaan vielä todeta, että vähävaraisten ylivelkaantuminen on vaikea ja moniulotteinen sosiaalinen ongelma, jonka taustalla voi olla moninaisia, yksilöllisiä tekijöitä. Tämä tuottaa ratkaisemiseen oman haasteensa. Onnistunut ylivelkaantumisen torjunta ja ongelman ratkaiseminen edellyttää useiden eri keinojen yhteistyötä. Yksittäinen toimenpide tai palvelu, kuten sosiaalinen luototus, ei yksin pysty ratkaisemaan ongelmaa. Vähävaraisen yksilön ylivelkaantumisella voi olla hyvin kokonaisvaltaisia ja pitkäaikaisia hyvinvointia heikentäviä vaikutuksia, joten sen torjumista tulisi ajaa haluttuna sosiaalipoliittisena tavoitteena. Kotitalouksien ylivelkaantumisen torjunta on kuitenkin selkeästi tunnistettu kasvavana ongelmana, ja sen torjuntaan pyrkiminen on nähtävissä poliittisessa päätöksenteossa ja tavoitteissa, kuten kuluvan vaalikauden hallitusohjelmassa.