Matleena Haapala
lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
13.10.2022

HE 129/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman ja eduskunnan talousarvion 2022 käsittelyn yhteydessä antaman lausuman perusteella hallitus on antanut eduskunnalle lakiesityksen, joka koskee asumisneuvontaa. Ehdotettu laki koskisi kunnille myönnettäviä valtionavustuksia asumisneuvonnan tuottamiseen, laajentamiseen ja kehittämiseen (3 § 1 mom). Lisäksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus velvoitettaisiin tukemaan kuntia asumisneuvontapalvelujen kehittämisessä ja seuraamaan asumisneuvontapalvelujen saatavuutta ja järjestämistapoja (8 § 2 mom). Laki olisi määräaikainen, ja sen toimivuutta arvioitaisiin erillisellä selvityksellä.

Valmistelussa lakiehdotusta on arvioitu asumista ja yhdenvertaisuutta koskevien perusoikeuksien kannalta. Lisäksi ehdotusta on tarkasteltu julkisia hallintotehtäviä koskevan perustuslain sääntelyn kannalta, koska tarkoitus on, että valtionavustuksia voitaisiin myöntää myös ostopalvelujen käyttämiseen (3 § 2 mom). Lisäksi esitys sisältää asetuksenantovaltuuksia, joilla varauduttaisiin asetuksen antamisen tarpeeseen. Lähtökohtaisesti lain säännösten ja valtionapuviranomaisen ohjeiden arvioidaan kuitenkin riittävän.

Oikeus sosiaaliturvaan ja asuntoon

Esitys liittyy perustuslain 19 §:ssä säädettyyn oikeuteen sosiaaliturvaan ja erityisesti sen 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tarkennettuna esityksen mukainen tuki kohdistuisi sellaiseen asumisneuvontaan, jolla tuetaan asumisen omatoimista järjestämistä.

Esityksessä tarkoitetun asumisneuvonnan tarve kohdistuu tyypillisesti asukkaan taloudellisiin pulmiin, asunnon hakemiseen sekä asumistaitojen tukemiseen. Keskeistä on myös tukea asukasta hakeutumaan muiden tarvittavien palvelujen piiriin. Neuvontaa pyritään tarjoamaan varhaisessa vaiheessa. Se on todettu tehokkaaksi keinoksi ehkäistä ongelmien kasautumista ja viime kädessä asunnon menettämistä. Asumisen ongelmat, asunnon menetykset ja lopulta pitkäaikaisasunnottomuus ovat olosuhteita, joista käsin työssä käyminen ja muu yhteiskuntaan osallistuminen muuttuu vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi ja seurauksena on syrjäytyminen.

Asumisneuvonnan myönteiset vaikutukset kohdistuvat myös neuvontaa saavan asukkaan perheeseen, joten sen avulla voidaan toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Resursoimalla asumisneuvontaa valtio toteuttaa myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) mukaisia sitoumuksiaan edistää perhe-elämän taloudellista, oikeudellista ja sosiaalista suojelua (16 artikla) ja oikeutta suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan (30 artikla) sekä ehkäistä ja vähentää asunnottomuutta (31 artikla). Peruskirjan 30 artiklan mukaan oikeutta suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan tulee edistää kokonaisvaltaista koordinoitua lähestymistapaa noudattaen. Hallituksen esityksen mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksella olisi lakisääteinen velvollisuus seurata asumisneuvonnan toteuttamista kunnissa. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus myös tarjoaisi kunnille mm. koordinoidun verkoston tietojen ja kokemusten vaihtoon sekä yhteistä koulutusta ja opasaineistoa.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto

Aiemmin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen myöntämät valtionavustukset ovat kohdistuneet vain valtion tukemaan asuntokantaan. Lisäksi valtio on tukenut asumisneuvonnan kehittämistä valtakunnallisten asunnottomuusohjelmien yhteydessä jaetuilla avustuksilla. Hallituksen esityksen mukaan laissa edellytettäisiin, että avustettava asumisneuvonta on avointa kunnan asukkaille asumismuodosta riippumatta (3 § 3 mom). Tällä tavoin kunnan asukkaiden yhdenvertaisuus tulisi nykyistä paremmin huomioon otetuksi valtionavustustoiminnassa.

Hallituksen esityksellä ei kuitenkaan taattaisi asumisneuvonnan saatavuutta kaikissa kunnissa. Kuten nykyisinkin, kunta ratkaisisi itsehallintonsa nojalla asumisneuvonnan järjestämisen ja valtionavustuksen hakemisen sen rahoittamiseen. Asumisneuvonnan tarve vaihtelee suuresti kunnittain (Ks. esim. Asumisneuvonta Suomessa. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019), josta syystä valmistelussa on katsottu parhaaksi jättää sen tarjoaminen toistaiseksi kuntien päätösvaltaan. Tarkoitus on kuitenkin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimin kannustaa aiempaa useampia kuntia käynnistämään palvelu. Valtionavustuskannustimella asumisneuvontaa voitaisiin kohdentaa niihin kuntiin, joissa sille on tarvetta esimerkiksi asunnottomuustilanteen vuoksi.

Asumisneuvonnan asiakkaat ovat usein yhteiskunnallisesti heikossa asemassa taloudellisesti tai muusta syystä. Maksuttomalla neuvonnalla heitä voidaan auttaa pääsemään vaikeuksiensa yli ja siten ”samalle viivalle” paremmassa tilanteessa olevien kanssa. Tällä tavoin asumisneuvonta on yhdenvertaisuutta edistävä palvelu.

Hallituksen esityksessä erityisillä asukasryhmillä tarkoitetaan esimerkiksi nuoria, maahanmuuttajia, ikääntyneitä, päihde- tai mielenterveyskuntoutujia ja vapautuvia vankeja. Näiden ryhmien on todettu erityisesti tarvitsevan asumisneuvontaa, mutta erilaisin sisällöllisin painotuksin. Esitysluonnoksen lausuntokierroksellakin erityisten

asukasryhmien tarpeet nousivat voimakkaasti esille. Esityksessä on sen vuoksi nimenomaisesti todettu, että avustusta voitaisiin myöntää asumisneuvontapalvelun tuottamiseen ja kehittämiseen erityisten asukasryhmien tarpeisiin. Kunnat voisivat siten päättää valtionavustuksen tuella panostaa jonkin asukasryhmän tarpeisiin, mikä voitaisiin nähdä positiivisena erityiskohteluna. Asumisneuvonnasta käytettävissä olevan tutkimus- ja kokemustiedon perusteella tällaiseen olisi lähtökohtaisesti olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyjä hyväksyttäviä perusteita. Lisäksi järjestöjen asumisneuvontaa lähellä olevat palvelut kohdentuvat usein juuri erityisiin asukasryhmiin. Hallituksen esityksessä on valittu valtionavustuksiin perustuva lähestymistapa asumisneuvontaan muun muassa siksi, että esityksellä ei olisi kielteisiä vaikutuksia järjestöjen palvelujen jatkuvuuteen kuntien toiminnan rinnalla.

Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Asumisneuvonnan nimikkeellä on olemassa eri toimijoiden palveluja. Palveluntarjoajat voivat olla yksityisoikeudellisia yhteisöjä, kolmannen sektorin toimijoita ja julkisen sektorin toimijoita. Asumisneuvonta voi esimerkiksi liittyä läheisesti palveluntarjoajan ja asukkaan väliseen vuokrasuhteeseen tai olla valtakunnallista puhelinneuvontaa.

Asumisneuvonnan moninaisuuden vuoksi julkisen hallintotehtävän kysymystä on tarkasteltava siitä käsin, millaiseen asumisneuvontaan nyt käsiteltävän hallituksen esityksen mukaista valtionavustusta saisi käyttää. Tällainen neuvonta voisi sisältää asumiseen liittyvää talousneuvontaa, asumisen häiriöihin ja asunnon ylläpitoon liittyvää neuvontaa, muuta asumisen turvaamiseen liittyvää neuvontaa sekä asukkaan ohjaamista muiden palvelujen piiriin (4 § 2 mom). Käytännössä asiakassuhde voi vaihdella yhdestä puhelusta pitempiaikaiseen rinnalla kulkemiseen. Asumisneuvojan työn luonteesta saa tarkemman käsityksen tutustumalla Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen laatimaan Asumisneuvonnan oppaaseen.

Avustusta ei myönnettäisi sellaiseen palveluun, joka lain nojalla kuuluu viranomaisen tehtäväksi, jollei laissa toisin säädetä (2 § 2 mom). Keskeisin rajapinta lakisääteisiin viranomaistehtäviin on rajapinta sosiaalilainsäädännön mukaisiin tehtäviin. Nykyisin asumisneuvonta kunnissa kytkeytyy tiiviisti asumissosiaaliseen työhön, ja kunnan asumisneuvojan tehtäviin saattaa kuulua myös sosiaalilainsäädännön mukaisten hallintopäätösten valmistelua. Ehdotetun lain voimaantullessa näin ei enää olisi, kun Helsinkiä lukuun ottamatta sosiaalipalvelut siirtyvät kunnilta hyvinvointialueiden

vastuulle. Lausuntokierroksen perusteella asumisneuvonta sijoittuisi jatkossa esimerkiksi sellaisille kunnan toimialoille kuin kaupunkirakennepalvelut, yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, kunnan isännöintitoimisto, kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka – palveluryhmä ja kiinteistötoimen asumispalvelut. Lisäksi kunnat aikovat tehdä yhteistyötä mm. kunnan kiinteistöyhtiön ja järjestöjen kanssa. Ostopalvelun mahdollisuutta pidetään tärkeänä, koska sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kunnista poistuu työvoimaa.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu eräitä julkisiksi hallintotehtäviksi katsottuja lakisääteisiä neuvontapalveluja: ajoneuvoverolakia koskeva avustava puhelinpalvelu (PeVL 11/2006 vp), adoptioneuvonta (PeVL 15/2011 vp) sekä oikeusapu- ja edunvalvontapalvelut (PeVL 16/2016 vp).

Hallituksen esityksessä tarkoitettuun asumisneuvontaan ei sisälly asukkaan oikeuksiin, velvollisuuksiin ja etuihin liittyvän päätöksenteon tehtäviä tai muuta asukkaan etuihin puuttumiseen liittyvää julkisen vallan käyttöä. Asumisneuvojan työ ei myöskään ole tietyn lainsäädännön sisällöstä neuvomista, vaikka asumisneuvojan onkin tarpeen tuntea asukkaan asemaan vaikuttavaa lainsäädäntöä. Kysymys on siten siitä, voisiko asumisneuvonta olla julkinen hallintotehtävä tosiasiallisena hallintotoimintana.

Asumisneuvojan rooli suhteessa asukkaaseen vertautuu jossain määrin oikeusapu- ja edunvalvontapalveluihin sekä talous- ja velkaneuvontaan, joka oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten on myös katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi (HE 102/2017 vp). Toisaalta asumisneuvojan työ vertautuu myös etsivään nuorisotyöhön, jota koskevan palvelun hankkimista ei ole katsottu julkisen hallintotehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle (HE 1/2010 vp ja PeVL 25/2010 vp, HE 111/2016 vp ja PeVL 24/2016 vp). Asumisneuvoja toimii usein asukkaan linkkinä muihin palveluihin, ja siitä voidaan ohjata mm. talous- ja velkaneuvontaan.

Aiemmista esimerkeistä poiketen asumisneuvontaa ei esitetä kuntien järjestämisvastuulla olevaksi lakisääteiseksi tehtäväksi. Valtionavustukseen hyväksyttävät kustannukset säänneltäisiin suhteellisen väljästi, jotta kunnilla olisi mahdollisuus suunnitella toimintaa alueensa tarpeisiin soveltuvaksi ja tukeutua yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa. Näin ollen osittaisen päällekkäisyyden mahdollisuus on olemassa esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan tehtävien kanssa. Myös yksityisellä ja kolmannella sektorilla voitaisiin harjoittaa vastaavaa toimintaa. Kuitenkin ero lakisääteisiin sosiaalipalveluihin tulisi selvemmäksi kuin nykyisin. Edellä kuvatussa tilanteessa hallituksen esityksen tarkoittaman avustettavan asumisneuvonnan hankkiminen ostopalveluna ei ole katsottu julkisen hallintotehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle.