Kirsi Kuusikko 12.10.2022

**Perustuslakivaliokunnalle**

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona hallituksen esityksestä laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027 (HE 129/2022 vp) esitän kunnioittavasti seuraavan.

## Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on perustuslain 19 §:n asumisen perusoikeuden ja muiden sosiaalisten perusoikeuksien edistäminen. Asumisneuvontapalveluja tarjoamalla pyritään toteuttamaan perustuslain 19 §:n 4 momentin julkisen vallan tehtävää edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumisneuvonnan toteuttamisella pyritään varmistamaan oikeutta asuntoon kansainvälisten sopimusvelvoitteiden mukaisesti sekä yleensä ehkäisemään syrjäytymistä.

Asumisneuvontaa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi julkisen vallan nimenomaiseksi tehtäväksi, vaan ainoastaan varataan tähän määräraha Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:lle viiden vuoden ajan. Määrärahan puitteissa ARA voisi myöntää kunnille ja kuntayhtymille avustusta asumisneuvontapalvelujen tuottamiseen, laajentamiseen tai kehittämiseen. Kunnat tai kuntayhtymät voisivat käyttää niille erikseen myönnettyä rahaa asumisneuvontapalvelun tuottamiseen itse tai sen hankkimiseen muulta palveluntuottajalta.

Asumisneuvonnan palvelujen tarjoamisessa oli erilaisia vaihtoehtoja, mutta aluehallintouudistuksen siirtymävaiheessa tarkoituksenmukaisimmaksi katsottiin kuntien ja kuntayhtymien itsensä toteuttama palvelu ja kuntien ja kuntayhtymien ARA:n myöntämän määrärahan ja omakustannusosuuden avulla ostopalveluna yksityiseltä hankkima palvelu. Palvelun toteuttamisessa erityistä huomiota toivotaan kiinnitettävän siihen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyessä hyvinvointialueille asumisneuvontapalvelulla tuettaisiin palvelujen niveltymistä kokonaisuudeksi. Määrärahan suuntaamisella kuntiin koetaan saavutettavan niitä paikallistason hyötyjä, joita annettaessa tehtäviä suuremmille kokonaisuuksille ei välttämättä saavuteta. Monet tehtävät on viimeisen yli sadan vuoden ajan annettu kunnille vastaavantyyppisistä syistä.

Hallituksen esityksessä valtionavustuksilla ei arvioida olevan sellaisia vaikutuksia, että tulisi arvioitavaksi EUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki. Toteutettavan neuvonnan luonteen todetaan olevan nimenomaan tiiviisti paikkakuntasidonnainen sekä henkilökohtaista luonteeltaan ja vain osa siitä olisi toteuttavissa valtakunnallisena etäpalveluna. Neuvonnan kanssa ei olisi varsinaisesti kilpailtuja markkinoita. Tehtävällä on kuitenkin liityntänsä julkiselle vallalle – valtiolle,

kunnille ja hyvinvointialueille - kuuluviin yleisiin hyvinvoinnin edistämistehtäviin. Neuvontamuodon nimenä ei ole asukasneuvonta vaan asumisneuvonta.

Sääntelyä on arvioitava erityisesti suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuteen, 9 §:n liikkumisvapauteen sekä 121 §:n kuntien itsehallintoon. Lisäksi asumisneuvonnan luonteeseen suhteessa perustuslain 124 §:ään ja perustuslain 21 §:ään liittyy ongelmallisia näkökohtia. Lisäksi aiheellista on kiinnittää huomiota perustuslain 17 §:ään sekä asetuksenantovaltuuteen.

*Yhdenvertaisuus (PL 6 §), liikkumisvapaus (PL 9 §) ja kuntien itsehallinto (PL 121 §)*

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuskysymys tulee esiin hallituksen esityksessä useammastakin näkökulmasta. Ensinnäkin lainsäädännön pyrkimys on turvata perustuslain 19 §:n sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista. Kuitenkin tätä tultaisiin toteuttamaan siten, että asumisneuvontapalveluja ei tarjottaisi yhtäläisesti koko maan alueella. Palvelun tarjoaminen olisi kunnille vapaaehtoista ja tapahtuisi määrärahan riittävyyden ja kriteerien mukaisesti. Toisaalta hallituksen esityksen sanamuodon mukaisten muotoilujen voidaan katsoa tulkinnallisesti rajoittavan myös sitä henkilöpiiriä, joille palvelua tarjottaisiin.

Asumisneuvontapalvelu koskisi lain 3 §:n 3 momentin mukaan kunnan kaikkia asukkaita riippumatta siitä, omistaako asunnon yksityinen vai julkinen taho ja millä perusteella asukas hallitsee asuntoa. Kunnan asukas on muussa lainsäädännössä oleva oikeudellinen käsite. Kuntalain (410/2015) 3 §:ssä kunnan asukas kytketään kotikuntalain (201/1994) mukaisen kotipaikan omaavaan henkilöön. Näin ollen kyse on ensinnäkin siitä, onko ehdotetussa laissa kunnan asukasta tulkittava samalla tavalla kuin kunnallisoikeudellisessa lainsäädännössä? Ja jos näin tulkitaan, onko neuvontapalveluiden rajaaminen vain kunnan asukkaisiin valtion tuella mahdollista?

Koska rahoituksen ensivaiheen kohde on nimenomaan kunnat, lain sanamuodon mukaan asukas on tulkittavissa nimenomaan kunnan asukkaaksi kotikuntalain mukaan. Lakiehdotuksessa ei esimerkiksi käytetä perusopetuslain mukaista käsitettä sen alueella asuvaa, vaan nimenomaan sanaa asukas. Sanan ”asukkaiden” yhteydessä oleva ”kaikkia” ei välttämättä laajenna käsitettä kotikuntalain asukasta laajemmalle, koska se on hallituksen esityksen mukaan lähinnä siinä merkityksessä, että asumisneuvontaa ei suunnata vain vuokralla asuviin vaan myös omistusasunnossa asuviin.

Hallituksen esityksessä todetaan asumisneuvonnan nimenomaisina kohderyhminä nuoret ja maahanmuuttajat. Osa kunnan alueella oleskelevista nuorista ja maahanmuuttajista ei ole välttämättä kunnan asukkaita. Asunnottomien kotipaikka voi myös vaihdella. Asunnottoman kotikunta on kotikuntalain 2 §:n 2 momentin mukaan se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiintein yhteys. Nykyisin voimassa olevan kotikuntalain mukaan henkilöllä on laajemmat oikeudet päättää kotikunnastaan itsenäisesti, mutta täysin vapaata tämä ei ole. Näin ollen asuinkunta ja kotikunta voi olla eri tai henkilöllä ei ylipäätänsä ole mitään kotikuntaa Suomessa. Maahanmuuttotilanteessa Schengen alueen ulkopuolelta tulleella tulee olla ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuva tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa ja Schengen alueelta tulleen on lähtökohtaisesti rekisteröitävä oleskeluoikeutensa, että hän saa Suomessa kotikunnan ja täten asuinkunnan. Ulkomaalaislaissa tarkoitettu yhden vuoden tilapäinen oleskelulupakin voi riittää, jos hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä vakinaisesti Suomessa asumaan.

Avustusta asumisneuvontapalvelua varten voitaisiin 3 §:n 4 momentin mukaan 3 momentin 1 kohdan estämättä myöntää asumisneuvontapalvelujen laajentamiseen eri asunnon hallintaperusteita koskevaksi tai asumisneuvontapalvelun tuottamiseen ja kehittämiseen erityisten asukasryhmien tarpeisiin. Aivan tarkkaan tästä ei kuitenkaan selviä se, kuten ei myöskään hallituksen esityksen yksityiskohtaisesti perusteluista se, onko neuvontapalvelua tarkoitus antaa vain kunnan asukkaille vai sitten kohdentamalla mahdollisesti muillekin. Omistusasumispohjaisuuteen laajentaminen suuntaa ajatuksellisesti palvelut kunnan jäsenille.

Toinen kysymys on se, onko asianmukaista suunnata rahoitusta neuvontapalveluja varten, jota annettaisiin vain kunnan asukkaille ja osassa kuntia. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisukäytännössään (AOA 29.12.2004 Dnro 1183/4/03; AOA 22.6.2005 Dnro 2279/4/04, lainsäädännön muutoksen jälkeen muun muassa AOA 6.9.2007 Dnro 3205/4/05) katsonut, että kuntalaisuus ei ollut laillinen asukasvalintaperuste valtion tukemien ja kunnan hallitsemien vuokra-asuntojen valintaperusteissa, koska sitä ei mainittu asukasvalintanormistossa. Sittemmin lainsäädäntöä muutettiin siten, että kunnan jäsenyyden (kunnan jäsenyys on asukasta laajempi käsite) huomioon ottaminen tuli mahdolliseksi, mutta vain täydentävänä lisäkriteerinä muuten samassa asemassa olevien hakijoiden erottelussa. Vuokra-asunnot omistavan kunnan jäsenyys voitiin ottaa huomioon asukasvalinnassa silloin, kun hakijoita oli useita ja he olivat varsinaisten asukasvalintaperusteiden eli asunnon tarpeen, varallisuuden ja tulojen kannalta samanveroisessa asemassa.

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan hallituksen esityksestä valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omitusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi (PeVL 14/2006 vp) arvioi valtion tuella rahoitettujen vuokra-asuntojen asukasvalinnan suuntaamista kunnan omille jäsenille. Asukasvalintakysymystä ja kunnan jäsenten suosimista oli siis lähtökohtaisesti pidetty asunnon hakijoiden asettamista eri asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella, minkä vuoksi asukasvalintaa oli arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon näkökulmasta ja perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyn asumisoikeuden edistämistehtävän kannalta. Perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetyn tehtävän edistää jokaisen oikeutta asuntoon todettiin kohdistuvan julkiseen valtaan yleisesti ja siten myös kuntiin. Yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työ- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät ovat valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty. Kuntien kohdalla oli kuitenkin otettava huomioon se, että niiden hallinnon on perustuslain 121 §:ssä vahvistettu perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon. Ehdotetuille säännöksille oli kunnan jäsenen etusijasta perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy. Sääntelyä asukasvalinnasta tasavertaisten hakijoiden kesken ei pidetty valiokunnan aiemman käytännönkään valossa ongelmallisena perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

Nyt, jos lailla säädetään nimenomaan siitä, että neuvontapalveluja annettaisiin kunnan asukkaille, niin kunnan jäsenyyttä sinänsä on katsottu mahdolliseksi käyttää jossakin määrin erottelukriteerinä, mutta nimenomaan edes asukasvalinnan yhteydessä ei voida pitäytyä vain oman kunnan asukkaisiin tai jäseniin. Toisaalta kunnille on lainsäädännössä annettu velvoitteita järjestää erityyppisiä palveluja asukkailleen, mutta tällöin palvelut pääsääntöisesti perusteiltaan toteutetaan kaikissa kunnissa. Kuitenkaan vapaaehtoisuuteenkaan kuuluvien palvelujen järjestämistä vain omille kuntalaisille, vaikka

voidaankin osittain suunnata näille, ei ole pidetty asianmukaisena, kuten otettiin esiin lausunnossa liittyen taiteen perusopetukseen (PeVL 9/2000 vp).

Näin ollen joka tapauksessa valtion tukeman neuvontapalvelun rajoittaminen ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan vain kunnan asukkaaseen on jossain määrin ongelmallinen. Koska sääntelyllä kokonaisuudessaan on tarkoitus edistää ja tukea jokaisen oikeutta asuntoon ja asumisen omatoimista järjestämistä, paremmin perusoikeuden toteutumista edistäisi kunnan alueella tapahtuva asuminen muussakin kuin kotikuntalain merkityksessä. Tämä todennäköisesti palvelisi myös paremmin yhteistoimintaa talous- ja velkaneuvontaa antavien valtion oikeusaputoimistojen ja hyvinvointialueiden kanssa ja ottaisi paremmin huomioon lainsäädännön tavoitteet erityisryhmille suunnatuissa neuvontapalveluissa.

Neuvontapalveluja voitaisiin tarjota myös ehdotetun lain 3 §:n 4 momentin mukaan myös asumisneuvontapalvelujen laajentamiseen eri asunnon hallintaperusteita koskevaksi tai asumisneuvontapalvelun tuottamiseen ja kehittämiseen erityisten asukasryhmien tarpeisiin. Hallituksen esityksessä mainittujen erityisten asukasryhmien kohdalta kyse on positiivisen erityiskohtelun mahdollisuudesta, mihin voidaan katsoa olevan perusteltua syytä sovittaen palvelua asiakasryhmän tarpeisiin soveltuvaksi. Säännöksen kohtaa ”eri asunnon hallintaperusteita koskevaksi” ei selvennetä kovinkaan paljon hallituksen esityksessä ottaen huomioon se, että alkuperäisenä ideana on järjestää asumisneuvontaa hallintaperusteista riippumattomasti. Toisaalta eri asumismuotojen kohdalla korostuu erilaiset tarpeet, joten suuntaaminen on asianmukaista. Esimerkiksi omakotiasumisen kohdalla on erilaisia korjaus- ja huollollisia tarpeita, joiden neuvontapalveluihin on saatavissa yhdistyspohjaiseen jäsenyyteen perustuvia neuvontapalveluita. Esimerkiksi taas asumisoikeusasuntojen, joiden kohdalla ARA:lla on myös erityinen tehtävä, voi tulla esiin erilaiset asumisneuvonnan tarpeet ollen jonkin verran taas erilaisia kuin vuokra-asumisen tai muiden erityisten järjestelyjen kohdalla.

Lainsäädännön on tarkoitus olla voimassa vain määräajan. Määräaikaisuudesta huolimatta kyse ei ole varsinaisesti kokeilulainsäädännöstä. On kuitenkin huomioitava, että perustuslakivaliokunta on erityisesti kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä katsonut, että pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös perustuslain 9 §:n mukainen maassa liikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus. Kokeiluluontoista lainsäädäntöä arvioidessa on korostunut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuva lailla säätämisen vaatimus (PeVL 24/2017 vp). Koska kunnille ei ole asetettu lakiehdotuksessa uusia tehtäviä, tältä osin ei ole tarvetta arvioida sääntelyn perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisuutta, vaan palvelun tarjoaminen perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen. Toisaalta nimenomaan määrärahan kohdentamisen tarpeet ja kuntien vapaaehtoisuus tekee asumissneuvontapalvelujen tarjoamisesta alueellisesti eriarvoisempaa ja yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisempaa, jos sääntelyn lähtökohtana pidetään palvelun tarjoamista kunnan asukkaille.

*Asumisneuvonta viranomaisen toteuttamana ja rahoittamana neuvontapalveluna (PL 124 §) sekä suhde hyvään hallintoon (PL 21 §) ja oikeuteen omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)*

Hallituksen esityksessä lähdetään liikkeelle siitä, että asumisneuvonnan järjestämisessä ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä eikä tarvetta perustuslain 124 §:n mukaiseen tarkoituksenmukaisuusarviointiin tehtävien antamisesta kunnan kautta yksityisille toimijoille ole täten aihetta. Kuitenkin

hallituksen esityksessä lopuksi otetaan kantaa perustuslain 124 §:n mukaiseen tarpeellisuusarviointiinkin.

Asumisneuvontapalvelua ei säädetä kunnille eikä millekään taholle lakisääteiseksi viranomaistehtäväksi. Asumisneuvonnan tarjoamisessa katsotaan olevan kuitenkin kyse kunnan perustuslain 121 §:n itsehallintonsa mukaisesti itselleen ottamasta tehtävästä. Koska tehtävää ei säädetä valtionkaan viranomaistehtäväksi, kyse ei ole varsinaisesti kuntalain 7 §:n 2 momentin sopimuksen perusteella hoidettavista julkisista tehtävistä. Toisaalta pelkän julkisen tehtävän käsitettä ilman hallinto-sanaa etuliitteenä saatetaan tulkita toisin esimerkiksi ylempien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä.

Vertailukohtia asumisneuvonnalle voidaan hakea monista kuntien tehtävistä, joita kunnat hoitavat ilman, että ne on niihin lailla velvoitettu. Eräänä esimerkkinä on toisen asteen koulutus, jonka järjestämiseen kunnilla ei ole lähtökohtaisesti lakisääteistä velvollisuutta vaan tämä on vapaaehtoista. Toisen asteen koulutus, kun sitä toteutetaan, on kuitenkin julkista tehtävää ja julkista hallintotehtävää. Toisen asteen koulutuksen järjestämistä pidetään julkisen vallan tehtävänä sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseksi.

Tosiallisesta julkisesta palvelusta voidaan esimerkkinä ottaa erilaisten liikuntapaikkapalvelujen tarjoaminen. Esimerkiksi uimahallipalvelujen tarjoaminen on kunnan vapaaehtoinen tehtävä, jonka se voi itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Näin menetellessään kunta pyrkii edistämään kuntalain mukaisesti omien asukkaidensa hyvinvointia ja liikuntalain mukaisesti luoda yleisiä edellytyksiä liikkumiselle paikallistasolla muun muassa rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja. Vaikka kyse on itsehallinnon mukaan kunnan itselle ottamastaan tehtävästä, kunnalle on kuitenkin säädetty velvollisuus yleensä ”luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle”. Apulaisoikeusasiamies on katsonut, että palvelujen toteutumisessa yksittäisen henkilön kohdalla tulee ottaa huomioon perustuslain 21 §:n mukaiset oikeusturvaan kuuluvat hyvän hallinnon vaatimukset ja hallintolain 2 luvussa säädetyn hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat vaatimukset (esim. AOA 26.8.2009 Dnro 884/4/08). Liikuntalain sääntely antaa kunnalle tehtävän liikuntapalvelujen järjestämiseen. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, asunto-olojen kehittämisestä annetun lain (919/1985) 5 §:n mukaan ”kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiselle”, mikä ei kuitenkaan suoraan edellytä asumisneuvontapalvelujen järjestämistä ja kehittämistä.

Julkisyhteisöjen antaman erityyppisen neuvonnan suhde käsitteisiin julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö on ongelmallinen ottaen myös huomioon perustuslain ohella muun lainsäädännön. Viranomaisen antamaan neuvontaa on pidetty oikeuskäytännössä julkisen vallan käyttönä vahingonkorvauslain merkityksessä, kun kyse on ollut viranomaisen tehtäviin kiinteästi kuuluvasta neuvonnasta ja neuvonnassa ollut kyse yksilöä koskevista velvoittamista seikoista (KKO 1989:50). Sen sijaan, jos neuvonta ei ole varsinaisesti kuulunut viranomaisen tehtäviin, annettua neuvontaa ei ole pidetty julkisen vallan käyttönä (KKO 2009:24). Hallintolain 8 §:n mukaista hallintoasian käsittelyyn liittyvää neuvontaa voidaan pitää lähtökohdiltaan näin julkisen vallan käyttönä, vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnoissa hallintolain 8 §:n mukaista neuvontatoimintaa avustavia tehtäviä ei ole välttämättä tällöinkään pidetty julkisen vallan käyttönä vaan perustuslain 124 §:n mukaisina julkisina hallintotehtävinä. Perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän käsite on vaikuttanut yleisesti 2000-luvun säädösten muotoiluihin lähtien yleislakien, kuten hallintolain, soveltamisalasta.

Asumisneuvonnassa olisi kyse yleisestä hallintoasian käsittelyyn kuulumattomasta neuvonnasta, joka koskisi usein myös yksityisoikeudellisia asioita. Näin ollen hallituksen esityksen lähtökohta, jonka mukaan asumisneuvonta ei olisi julkisen hallintotehtävän hoitamista ja täten voitaisiin antaa myös yksityisen hoidettavaksi ilman perustuslain 124 §:n mukaista tarpeellisuus ja oikeusturva-arviointia, on mahdollinen. Asukasneuvonnan tyyppistä toimintaa harjoittavat jo nyt myös yksityiset vapaaehtoisuuden pohjalta kohdennetusti erityisesti tietyissä vuokra-asuntoyhtiöissä. Asumisneuvontaan voisi kuulua myös luonteeltaan julkisoikeudellisen sääntelyn sisältöön liittyviä informointitehtäviä. Näiden kohdalla on kuitenkin tarkoitus, että asumisneuvontaa antavat ohjaisivat asiakkaat tarvittavien palvelujen osalta toimivaltaiselle viranomaiselle.

Hallituksen esityksen mukaan yksi asumisneuvonnan vaikutus voisi olla se, että asukkaan yhteydenpito ja yhteistyö esimerkiksi vuokranantajan kanssa saadaan rakennettua tilanteissa, jossa asukkaan omat mahdollisuudet eivät siihen riitä. Tältä osin lähestytään jo sovittelupalvelujen luonnetta. Sovittelutoiminnan luonteeseen rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta koskevaa lakia (1015/2005) säädettäessä ei vaikuteta otetun kovin tarkkaan kantaa. Sovittelutoimintaa ei itsessään ilmeisesti pidetty julkisen hallintotehtävän hoitamisena ja lakiin sisällytettiin tarpeen vaatimat viittaukset hallintolakiin ja julkisuuslakiin sekä säännöksiä muutoksenhausta. Perustuslakivaliokunta ei ole antanut asiasta lausuntoa. Toisaalta lakivaliokunta puuttui siihen, että sen kannan mukaan sovittelutoiminnan vastuuhenkilö, sovittelun ohjaaja ja sovittelija ovat kaikki rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä ja heihin voidaan soveltaa rikoslain 40 lukuun sisältyviä virkamiehiä koskevia rikoslainsäännöksiä (LaVM 13/2005 vp). Toisaalta tässä sovittelutoimintaan liittyy myös päätöksenomaisia piirteitä ja erityistä salassapitosääntelyä.

Hallituksen esityksessä on vertailukohtia etsitty aikaisemmista neuvontajärjestelyistä. Lähin samankaltainen kunnille annettu ja kuntien kautta toteutettu järjestely on liittynyt velkaneuvontaan sittemmin kumotun lainsäädännön aikana. Asumisneuvontaan hallituksen esityksen mukaan voi kuulua myös talousneuvontaa yhteistoiminnassa asiakkaan ja hyvinvointialueen kanssa. Lakia talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000) 2000-luvun alussa säädettäessä ei asiasta pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Järjestely muistutti siinä asumisneuvontaa, että tässä vaiheessa velkaneuvontapalvelujen tuottamisesta huolehtivat ensisijaisesti kunnat, jotka tekivät lääninhallituksen kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta. Kunnat tuottivat palvelut joko itse tai ostopalveluna yksin ja yhdessä useamman kunnan kanssa. Kunnille maksettiin korvausta velkaneuvonnan järjestämisestä. Toisin kuin asumisneuvonnan kohdalla laissa säädettiin nimenomaan silloiselle lääninhallitukselle velvollisuus vastata siitä, että talous- ja velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa viraston toimialueella. Laillisuusvalvonnassa tulikin esiin näin talous- ja velkaneuvonnan järjestämisen riittävyys myös perustuslain 6 §:n mukaisena yhdenvertaisuuskysymyksenä (EOA 21.4.2005 Dnro 848/2/04).

Muita neuvontapalveluja, joissa viranomaisten tekemien sopimusten perusteella neuvontapalveluja toteutetaan yksityisten toimesta, liittyy maatilojen neuvontatoimintaan. Kyse on maatilatalouden tukiin liittyvästä neuvonnasta eli yksityistä koskevista julkisoikeudellisista oikeuksista ja velvoitteista. Tilaneuvontajärjestelmässä on katsottu olevan kyse nimenomaan julkisesta hallintotehtävästä, koska hyväksytyt järjestöt ja neuvojat antavat neuvontaa voimassa olevan lainsäädännön, silloisen yhteisölainsäädännön, sisällöstä ja sen edellyttämistä viljelijöihin kohdistuvista velvoitteista. Neuvonnan katsottiin täydentävän hallintolain 8 §:n mukaista viranomaisten neuvontavelvollisuutta (PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa eritellään tältä osin neuvonta julkiseksi

hallintotehtäväksi, mutta ei kuitenkaan julkisen vallan käytöksi. ”Tällaisessa neuvontatoiminnassa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tilaneuvonta ei sisällä tilatukien toimeenpanoon liittyvää tai muuta päätöksentekovallan käyttöä eikä viljelijöihin kohdistuvaa valvontaa.” Vastaavasti liittyen ajoneuvoverotuksen neuvonnan ulkoistamiseen todettiin, että koska avustava puhelinpalvelu ei sisältänyt verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä, kyse ei ollut julkisen vallan eikä merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Neuvonnassa oli kysymys toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin julkisen hallintotehtävän käytöstä, koska neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin (PeVL 11/2006 vp). Neuvonnan julkisen hallintotehtävän luonteeseen tässä tapauksessa kuuluu nimenomaan neuvonta velvoittavista säännöksistä, jota tosin vahingonkorvausoikeudellisesta näkökulmasta on saatettu arvioida myös julkisen vallan käyttönä.

Asumisneuvonnalla ei ole samanlaista liityntää sovellettaviin julkisoikeudellisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin kuin viljelijöille annettavassa neuvonnassa tai verotusneuvonnassa, joten tässä mielessä kyse ei ole julkisen vallan käytöstä eikä näin välttämättä julkisesta hallintotehtävästäkään. Varsinaisesti kyse ei ole myöskään lakisääteisestä palvelutehtävästä, jota luonnehditaan usein, kuten tässäkin hallituksen esityksessä tosiasialliseksi toiminnaksi. Todettakoon kuitenkin, että hallintotehtävän luonnehtiminen tosiasialliseksi toiminnaksi ei pelkästään poista toiminnalta julkisen vallan luonnetta ja myös tosiasiallista hallintotoimintaa koskee hyvään hallintoon kuuluvia velvoitteita.

Vaikka kyse ei olisikaan julkisesta hallintotehtävästä, on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi kielilain velvoitteisiin myös tilanteessa, jossa asumisneuvontapalvelua toteutetaan ostopalveluna. Näihin velvoitteisiin, vaikka on viitattu yleisesti tulkkaus- ja käännöskustannuksiin, ei ole otettu hallituksen esityksessä tarkemmin kantaa. Ennemminkin, kun on katsottu, että koska asumisneuvonnassa ei olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä, niin tämä itsessään merkitsisi sitä, että myöskään neuvontaa eivät koskisi hallinto-oikeudelliset yleislaitkaan niiltä osin kuin nimenomaan niiden soveltamisalaa määrittää julkinen hallintotehtävä. Lopuksi hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että vaikka neuvontaa pidettäisiinkin julkisena hallintotehtävänä, se olisi tarkoituksenmukaista PL 124 §:n mukaan antaa myös yksityisen hoidettavaksi. Ylipäätänsä on jossakin määrin ongelmallista se, että jos jotain tämäntyyppistä toimintaa, johon valtio ja kunnat osallistuvat ostamalla palvelua yksityiseltä, ei pidetä julkisena hallintotehtävänä, niin se saattaa näin rajata tulkinnallisesti hallintolain hyvän hallinnon (oikeus)periaatteiden soveltamista, vaikka niiden periaatetyyppinen olemassaolo ei tyhjennykään hallintolain soveltamisalaan. Näin viranomaisen hoitaessa neuvontaa omana toimintana, sitä koskevat yleisesti myös hallinnon yleislakien velvoitteet, mutta ei ostopalveluna.

Hallituksen esitystä on aiheellista arvioida myös tältä osin suhteessa erityisesti perustuslain 17 §:n 2 momenttiin julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten periaatteiden mukaan. Lähtökohtana on pidettävä sitä, että kaksikielisissä kunnissa asumisneuvontaa annetaan kummallakin kansalliskielellä myös ostopalveluna. Tämä on huomioitu kielilaissa säätämällä yksityisen kielellisestä palveluvelvollisuudesta. Kielilain 25 §:n mukaan, jos julkinen hallintotehtävä annetaan yksityisen hoidettavaksi viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Kun asumisneuvontaa ei pidetä julkisena hallintotehtävänä, tämä 25 §:n kohta ei tule sovellettavaksi, vaan pykälän viimeinen virke, jonka mukaan kielellinen palvelu tulisi turvata myös muiden kuin julkisten hallintotehtävien

kohdalla. Kielilain mukainen kielellinen palvelu tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa myös muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii. Tätä säännöstä ei ollut alkuperäisessä hallituksen esityksessä kielilaiksi ja säännöksen merkitys on jäänyt käytännössä varsin avoimeksi. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan viranomaisen tulee myös tapauksissa, joissa kysymys ei ole perustuslain tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityisen huolehdittavaksi, vaan muunlaisesta yksityisten palvelujen käyttämisestä julkisessa toiminnassa, varmistettava se, mitä kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen vaatii (PeVM 9/2002 vp). Vastaava säännös sisällytettiin myös saamen kielilakiin (1086/2003). Jos asumisneuvontaa ei pidetä julkisena hallintotehtävänä, lähtökohtaisesti myöskään hallintolain kielellistä tulkitsemista koskeva sääntely ei tule sovellettavaksi, koska hallintolain näiden säännösten soveltaminen liittyy lähtökohtaisesti hallintoasian käsittelyyn ja viranomaisen antamaan hallintolain 8 §:n mukaiseen neuvontaan.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä toimintoja kutsutaan neuvonnaksi ja toiminnan edellyttämät käännös- ja tulkkauspalvelut asiakkaiden tarvitsemille kielille sisältyisivät hyväksyttäviin kustannuksiin hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan. Tällaiseksi olisi asianmukaista katsoa suoraan myös kaksikielisyyden varmistamisesta aiheutuvat kustannukset. Ostopalveluna toteutettaessa olisi huomioitava asia hankinnassa ja palvelusitoumuksena perustuslain ja kielilain sekä myös saamen kielilain velvoitteiden mukaisesti. Olemassa oleva kielilain 25 §:n sääntely varmistaa näin 17 §:n 2 momentin velvoitteiden toteutumisen.

Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että asumisneuvonnan sääntelyn kohdalla ei ole otettu ollenkaan esiin vaitiolovelvollisuuteen ja salassapitoon liittyviä kysymyksiä, jotka liittyvät myös laajassa mielessä perustuslain 21 §:n perusoikeuteen hyvästä hallinnosta. Asumisneuvonnan yhteydessä henkilön oman suostumuksen perusteella voidaan käsitellä ja siirtää salassapidettäviä tietoja. Toisaalta käsitellään yleensä elinolosuhteisiin liittyviä arkaluontoisia tietoja, kuten mielenterveyteen, päihteiden käyttöön, yleensä sairauksiin ja taloudelliseen asemaan, joita tulisi koskea asianmukaiset salassapitovelvollisuudet. Kun asumisneuvontapalvelua hoidetaan kunnassa tai kuntayhtymässä julkisuuslain 23 §:n vaitiolovelvollisuus koskee kaikkia viranomaisen palveluksessa olevia. Sen sijaan, jos kunta hankkii palvelun ostopalveluna, vaitiolovelvollisuus liittyisi vain näin ollen lähinnä kunnan ja ostopalvelua antavan väliseen sopimussuhteeseen. Julkisuuslain soveltamisala koskee yksityisiä niiden käyttäessä julkista valtaa lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella. Ostopalveluna toteutettu asumisneuvonta ei ole välttämättä myöskään esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) mukaista yksityistä sosiaalihuoltoa, jota lain vaitiolovelvollisuudet koskevat. Laissa tarkoitettuna yksityisesti järjestettynä sosiaalihuoltona pidetään puhtaasti yksityisen asiakkaan ja yksityisen sosiaalihuollon toteuttajan väliseen sopimukseen perustuvia sosiaalihuollon toimintoja (HE 137/1999 vp, 2 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Lainsäädännöllinen ongelma on kuitenkin se, että itsessään ehdotettu laki sääntelee vain tukea asumisneuvonnalle, ei sen tarkempaa toteuttamista.

*Asetuksenantovaltuus (PL 80 §)*

Esityksessä ehdotetaan valtuussäännöksiä valtioneuvoston asetuksen antamiseen hyväksyttävistä kustannuksista (4 § 3 mom), avustushakemuksen sisällöstä sekä valtionapuviranomaisen ja hakijan välisten neuvottelujen järjestämisestä (6 § 4 mom) sekä Asumien rahoitus- ja kehittämiskeskuksen

seurantatehtävää varten toimitettavien tietojen sisällöstä ja muodosta (8 § 4 mom). Tarvetta valtioneuvoston asetuksen antamiseen ei olisi tällä hetkellä, vaan ehdotettujen säännösten yhdessä valtionapuviranomaisen antamien ohjeiden kanssa arvioidaan riittäväksi, ja asetus valmistellaan vain lain voimaantultua tarvittaessa. Asetuksen antovaltuuksissa on usein nimenomaan valtuus määrittää myös yleisesti sisältöä tarkemmin, mutta nämä koskevat yleensä ennakollisia suunnitelmia ja hakemuksia. Avustuksen hakemista asetuksella voidaan ohjata myöhemmässäkin vaiheessa, mutta valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lain mukaan antaa tarkempia säännöksiä myös kehittämistä ja seurantaa koskien. Avustuksen saajan ei olisi toimitettava vain tietoja varojen käytöstä vaan myös riittävät tiedot alueellaan saatavilla olevista asumisneuvontapalveluista myös jälkikäteen tietyin mahdollisesti myöhemmin määriteltävine sisältöineen ja muotoineen. Lähtökohtaisesti olisi oletettavaa, että näitä tietoja arvioitaisiin jo avustuksen hakemisvaiheessa, jolloin myös vaadittava sisältö myös mahdollisen asetuksen antamiseen jälkeen olisi tiedossa ennakollisesti.

Oulussa 12.10.2022

Kirsi Kuusikko

hallinto-oikeuden professori