ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Kehittämiskoordinaattori Elina Pekkarinen
Asumisen kehittäminen ja palvelutilaverkot
Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka
20.11.2022

Asia: Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027 (HE 129/2022 vp)

Viite: Eduskunnan ympäristövaliokunnan asiantuntijapyyntö 28.9.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä Tampereen kaupunki esittää kehittämiskoordinaattori Elina Pekkarisen lausuntona kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi laki kunnille kohdistettavasta asumisneuvonnan tuesta kokeiluajanjaksolle 2023–2027. Hallituksen esityksen mukaan hankkeen tarkoituksena on kannustaa kuntia parantamaan asumisneuvonnan saatavuutta kaikille asukkailleen asunnon hallintaperusteesta riippumatta kuitenkin huomioiden kunnassa vallitsevat erityispiirteet ja -tarpeet.

Lainsäädäntöhankkeen vahvuudet

Hallituksen esitystä on aiemmin annetun lausuntopalautteen perusteella tarkennettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Myönteisenä kehityskulkuna voidaan pitää muun muassa lainsäädäntöhankkeen nimen tarkentamista koskemaan nimenomaan kunnille kohdistettavaa tukea.

Ottaen huomioon kunnan tehtäväkentän uudelleenmäärittelyt sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistuksen tuomat muutokset kunnallistalouteen, on enintään 80 %:n avustusosuutta pidettävä tehokkaana kannustimena asumisneuvonnan laajentamiseen, kehittämiseen ja sen järjestämiseen.

Lisäksi ottaen huomioon pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisen tavoitteen asunnottomuuden puolittamisesta vaalikauden aikana ja asunnottomuuden poistamisesta kahdessa vaalikaudessa erityisesti asumisneuvonnan saatavuutta parantamalla, sekä tähän liittyvät erityiset nuorten ja maahanmuuttajien painopistealueet, on tulkkaus- ja käännöskustannusten sisällyttämistä asumisneuvonta-avustuksella tuettavan palvelun sisältöön pidettävä erittäin kannatettavana ehdotuksena. Tulkkaus- ja käännöskulujen sisällyttäminen avustuksella tuettavan palvelun sisältöön auttaa vastaamaan myös niiden Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden, jotka ovat tähän asti oleskelleet yksityismajoituksessa, asumisneuvontatarpeisiin. Tukeminen toiminnan edellyttämissä tulkkaus- ja käännöspalveluissa tukee katsoakseni tehokkaalla tavalla mahdollisuutta asumisen omatoimiseen järjestämiseen, kun palvelutarpeeseen voidaan vastata myös omakielisellä, matalan kynnyksen palvelulla.

Lainsäädäntöhankkeessa on otettu kiitettävästi huomioon kuntien käytännöllinen tarve yhteistyöhön muiden toimijoiden, kuten hyvinvointialueen sosiaaliviranomaisten sekä talous- ja velkaneuvontaa antavien tahojen kanssa. Näin ollen on erittäin myönteistä, että käsillä olevan hallituksen esityksen mukaiset avustukset kohdentuisivat käytännön asumisneuvontatehtävän ohella myös yhteistyön suunnitteluun ja asukkaan ohjaamiseen muiden palvelujen piiriin.

Alueellinen yhdenvertaisuus

Asumisneuvonnan järjestämisessä olisi hallituksen esityksen mukaan kyse kunnan itselleen vapaaehtoisesti ottamastaan, ja siten kunnan yleiseen toimialaan kuuluvasta tehtävästä.

Hallituksen esityksen yhdenvertaisuusarviointi on katsoakseni oikeansuuntaista, sillä se kohdistuu nimenomaan kuntien asukkaiden väliseen yhdenvertaisuuteen sekä kuntalaisten oikeuteen julkisiin palveluihin riippumatta siitä, missä he asuvat sen sijaan, että yhdenvertaisuusarviointi keskittyisi kuntien välisen yhdenvertaisuuden edellytyksiin, vaikka myös tästä on ainakin muodollisesti hallituksen esityksessä huolehdittu turvaamalla se, että

kaikki Suomen kunnat voivat hakea asumisneuvonta-avustusta, eikä avustushakukelpoisuutta ole sidottu sen enempää tiettyyn asumisneuvonnan järjestämisen tapaan kuin kunnassa vallitseviin olosuhteisiinkaan.

Kuitenkin ne osatekijät, joista hallituksen esityksessä valtionapuviranomaisen avustuksen myöntämiseen liittyvän tarkoituksenmukaisuusharkinnan esitetään koostuvan, voivat vaikeuttaa kunnan itsehallintonsa nojalla sille ottamansa asumisneuvontatehtävän suorittamista, mikäli valtionapuviranomainen ei katso asumisneuvonnan tukemista kunnassa tarkoituksenmukaiseksi joko lainkaan taikka valtionapuviranomainen harkitsee, että asumisneuvontaa olisi mahdollista tukea vähemmän kuin kunta itse arvioi asumisneuvontatarpeen olevan. Kuvaan alla tarkemmin lakiesityksen tarkoituksenmukaisuusharkintaan kytkeytyvää haastetta sen yhdenvertaisuusulottuvuuden kautta.

Hallituksen esityksessä esitetään, että valtionapuviranomaiselle osoitettuun kirjalliseen hakemukseen tulee liittää avustettavan asumisneuvontapalvelun sisältöjä koskevien tietojen sekä toteuttamissuunnitelman ja avustettavan asumisneuvontapalvelun toteuttamiskustannuksia koskevan arvion ohella *tiedot kunnan tai kuntayhtymän asunnottomuus- ja häätötilanteesta ja erityisistä asukasryhmistä sekä muut perustelut avustuksen tarpeelle*. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtionapuviranomaisen on otettava huomioon asunnottomuus- ja häätötilanne ja erityiset asukasryhmät avustusta hakevassa kunnassa tai kuntayhtymässä.

Ensinnäkin on huomioitava, että kunnan häätötilannetta koskevaa tietoa ei välttämättä ole mahdollista saada kaikilta kiinteistöyhtiöiltä yhdenmukaisella tavalla. Siten on odotettavaa, että kunnan häätötilannetta koskevia tietoja kuten myös asunnottomuuden esiintyvyystietoja ei ole mahdollista saada muihin kuntiin nähden täysin vertailukelpoisessa muodossa, sillä tilastoinnin tavat, tarkkuus ja tietolähteet kuten myös tiedonhankintaan käytettävissä olevat resurssit vaihtelevat.

Vaikka asunnottomuus näyttäytyy 2020-luvun Suomessa kompleksisena ja monisyisenä kysymyksenä, johon asumisneuvonnalla voidaan tehokkaasti vaikuttaa, on lainsäädäntöhankkeessa sekä sen konkreettisessa soveltamisessa otettava huomioon asunnottomuuden maantieteellinen keskittyminen kasvukeskuksiin. Katson, että asunnottomien henkilöiden määrän käyttäminen asumisneuvonta-avustuksen myöntämisen perusteena on sikäli ongelmallinen, sillä välitön asunnottomuuskysymys ei kosketa yhtä lailla kaikkia Suomen kuntia. On mahdollista, että pienistä kunnista asunnottomaksi jääneet ja asunnottomuuden uhassa olevat henkilöt muuttavat pääkaupunkiseudulle sekä muihin suuriin kaupunkeihin, mikä johtaa asunnottomuusongelman syvenemiseen vastaanottavissa kunnissa, mutta ei realisoidu asumisneuvonnan sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeena niissä kunnissa, joissa asunnottomuuteen vaikuttavat sosiaaliset olosuhteet ovat ensin saaneet jalansijaa.

Toisin sanoen asunnottomuus- ja häätötilannetietoja tai niiden puutetta ei ole perusteltua käyttää blankettisääntönä asumisneuvonta-avustusta harkittaessa, vaan vähintään konkreettisessa asumisneuvonnan tuesta annetun lain soveltamistilanteessa on syytä ottaa huomioon myös muut kunnan tosiasialliset olosuhteet, kuten tiedot kunnan asuntomarkkinatilanteesta, väestörakenteesta, hyvinvoinnin alueellisesta jakautumisesta sekä niistä hyvinvointialueen keskeisistä sosiaali- ja terveyspalveluista, joita tavanomaisesti asunnottomat henkilöt tai asunnottomuuden uhkaa kohtaavat käyttävät. Edelleen näitä olosuhteita on keskeistä peilata hallituksen esityksessä esitettyyn ajatukseen asumisneuvonnan luonteesta matalan kynnyksen ennaltaehkäisevänä palveluna, joka ehkäisee asunnottomuutta sekä sosiaalisten ongelmien kasautumista. Toisin sanoen asumisneuvonta-avustuksen saatavuus on tärkeä turvata niille kunnille, joissa asunnottomia henkilöitä on paljon, ja niille kunnille, joissa asunnottomia on vähän tai heitä ei ole lainkaan sekä niille kunnille, joilla ei ole käytettävissä arviota asunnottomien henkilöiden määrästä, sillä pelkkien asunnottomuus- ja häätötilannetietojen perusteella ei voida varmistua asumisneuvonnan resursointitarpeesta. Mikäli asumisneuvonta-avustus kohdistetaan ensi sijassa niihin kuntiin, joissa on merkittävä

asunnottomuusongelma, on vaarana, että hallituksen esityksen mukaista tavoitetta asumiseen liittyvien ongelmien ennaltaehkäisystä ei saavuteta. Tämä voi edelleen haastaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista, mikäli valtionapuviranomaisen käyttämän tarkoituksenmukaisuusharkinnan kriteerit eivät riittävässä määrin pysty ottamaan huomioon asunnottomuus- ja häätötilannetietojen ohella asumisneuvonnan järjestämisen kannalta keskeisiä paikallisia olosuhteita.

Asumisneuvonnan ja hyvinvointialueelle siirtyvän asumissosiaalisen työn merkityssuhteet ja määrittelyt

On huomioitavaa, että hallituksen esityksessä ei säännöstasolla ole määritelty, mitä asumisneuvonnalla yleisesti tarkoitetaan. Sen sijaan ehdotetun lain 3 §:n 3 momentissa säädetään niistä ehdoista, jotka asumisneuvontapalvelun olisi täytettävä, jotta siihen voitaisiin myöntää avustusta sekä 4 §:ssä säädetään siitä, mikä on asumisneuvonta-avustuksella tuettavan palvelun sisältö. Vaikka asumisneuvontaa ei olekaan perusteltua määritellä tyhjentävästi, asumisneuvonnan määritelmän kaikkinainen puuttuminen ehdotetusta asetetun oikeuden lähteestä voi aiheuttaa kunnissa käytännön tulkintaongelmia erityisesti siksi, että kunnat tullevat suunnittelemaan ja järjestämään asumisneuvontaa arvioiden ensisijaisesti sitä, mihin toimintoihin he voivat saada lain tarkoittamaa asumisneuvonnan tukea. Toisin sanoen, koska esitys ei tarjoa juridista selkänojaa asumisneuvonnan määrittelyyn, asumisneuvontatyön sisältö tullee määrittymään tuettavien kokonaisuuksien kautta erityisesti niissä kunnissa, joille asumisneuvontatehtävä on vielä vieras. Tämä saattaa johtaa asumisneuvonnan kehittämiseen valtionapuviranomaisen lähtökohdista käsin sen sijaan, että asumisneuvontaa kehitettäisiin kunnissa kunnan asukkaiden tarpeita vastaavasti.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, asumisneuvonnan tosiasiallisessa sisällössä rajanveto esimerkiksi sosiaalihuoltolain tai talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain mukaisiin palveluihin saattaa olla liukuva. Tästä syystä 4 §:ssä tarkoitettu avustuksen piiriin kuuluvien asumisneuvontapalvelun kustannusten sisältö voi olla osittain

päällekkäinen muun palvelun kanssa. Säännöskohtaisissa perusteluissa korostetaan edelleen, että asumisneuvonnassa keskeistä on palveluverkoston tuntemus, jotta asukas voidaan tarvittaessa ohjata muun palvelun piiriin. Viime kädessä valtionapuviranomainen harkitsee valtionavustuksen tarpeellisuuden ja muut myöntämisen edellytykset kunkin hakemuksen osalta tapauskohtaisesti.

On katsoakseni ehdottoman myönteistä, että esityksessä on tunnistettu asumisneuvonnan ja muiden palvelujen osin toisistaan erottamaton luonne. Kuitenkin huomioitavaa on, että sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen järjestämiseen liittyvät kysymykset ja tulkinnat voivat vaatia paitsi sosiaalioikeuden kentän osaamista, myös sosiaalityön ammatillista ja osin tieteellistäkin erityisosaamista. Katsoakseni yhtäläisyyksiä asumisneuvonnan ja sosiaalihuollon välillä on paikannettavissa esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisesta tuetusta asumisesta ja sosiaaliohjauksesta. Mahdollista sisältöjen limittymistä voi kuitenkin tapahtua myös muissa sosiaalihuollon osa-alueissa kuten sosiaalihuoltolain 7 §:ssä säädetyssä rakenteellisessa sosiaalityössä erityisesti ehdotetun lain 4 §:n 2 momentin 6 kohdan tarkoittamissa tilanteissa (asumisneuvontapalvelun suunnittelu ja kehittäminen).

Lisäksi sisältöjen limittymistä voi tapahtua myös hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (197/2022) ehdotetun yhteisösosiaalityön osalta, joka hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan ei ole varsinainen sosiaalipalvelu, vaan sosiaalityön työmuoto, jossa työntekijä kohtaa ihmiset kokonaisvaltaisella työotteellaan arkisissa toimintaympäristöissä ensisijaisesti asukkaan roolissa. Näiden lisäksi limittyminen voi tulla kyseeseen saman hallituksen esityksen mukaisen etsivän työn osalta, josta säädettäisiin yhteisösosiaalityön lailla sosiaalihuoltolakiin lisättävässä 7 a §:ssä.

Niin rakenteellisen sosiaalityön, yhteisösosiaalityön kuin etsivän työn määrittely on asumisneuvonnan sisällön tavoin haastavaa. Sääntelyn käsitteellinen avoimuus mahdollistaa

näiden notkeuden ja joustavuuden. Lisäksi se tekee mahdolliseksi sosiaalihuoltolain mukaisten sosiaalipalvelujen ja tuettavan asumisneuvontapalvelun yhteensovittamisen, mitä on pidettävä myönteisenä, asukkaiden palveluja ja keskinäistä yhdenvertaisuutta parantavana kehityskulkuna. Kuitenkin äärimmäisen keskeistä on, että sääntelyssä valtionapuviranomaiselle jätetty laaja harkintavalta ei saa johtaa tilanteeseen, jossa ARA tosiasiallisesti ottaa kantaa ja määrittelee esimerkiksi sosiaalihuoltolain perusteella annettavien palvelujen sisältöjä. Näin ollen lainsäädännön vaikuttavuuden seurannassa on tärkeä arvioida myös sitä, ilmeneekö määräaikaisen asumisneuvonnan tuesta kunnille annettavan lain toimeenpanossa ongelmia koskien tuettavan asumisneuvontapalvelun määrittelyä suhteessa lakisääteisiin palveluihin.

Oikeus asuntoon ja asumisen omatoiminen järjestäminen

Perusoikeusvelvoitteena oikeus asuntoon sekä asumisen omatoiminen järjestäminen kohdistuu julkiseen valtaan, jolloin edistämisvelvoitteen addressaattina voi toimia valtion lisäksi kunta. Lisäksi kyseisellä oikeudella on myös tietty, yksityisiin ja heidän välisiin suhteisiinsa ulottuva horisontaalivaikutus (ks. tarkemmin HE 309/1993 vp, s. 72).

Käsillä olevan hallituksen esityksen vahvuus on siinä, että se vahvistaa perusoikeusvelvoitteiden kantajien keskinäistä järjestystä oikeusjärjestyksessämme siirtämällä vastuuta asumisen turvaamisesta hyvinvointialueen sosiaalihuollosta kuntaan, ja tätä kautta esitys mahdollistaa oikea-aikaisemman, yksilön omaa toimijuutta vahvistavan tuen. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia leimaava edistämisvelvoite voi tarkoittaa käytännöissä oikeutta koskevan lainsäädännön säätämistä taikka riittävien budjettivarojen kohdentamista tai muuta resursointia. Kohdistamalla taloudellisia voimavaroja asumisneuvonnan rahoittamiseen voidaan vahvistaa kuntien mahdollisuutta aktiivisesti toteuttaa perustuslain 19.4 §:ssä säädettyä asuntoperusoikeuteen liittyvää edistämisvelvollisuutta sekä tukea yksilön mahdollisuuksia järjestää asumisensa itse, ilman lakisääteisen auttamisjärjestelmän tukea. Kuitenkin edellä esittämäni huomiot koskien valtionapuviranomaisen harkintavaltaa kytkeytyvät läheisesti

kuntien mahdollisuuksiin edistää asuntoperusoikeuden toteutumista, ja siten voivat joko toimia asuntoperusoikeuden edistämismahdollisuuksia vahvistavana tai heikentävänä tekijänä.

Lopuksi

Tutkimusnäytön perusteella tiedetään, että esimerkiksi asunnottomuus altistaa kuolemanriskille siihen väestöön nähden, joilla on vakituinen asunto (ks. tarkemmin Stenius-Ayoade A., Haaramo P., Kautiainen H. ja muut: Mortality and causes of death among homeless in Finland: a 10-year follow-up study. Journal of Epidemiol Community Health 2017 71, s. 841–848.). Tampereen kaupungissa osana sosiaalista raportointia tehdyn asunnottomien henkilöiden sosiaalisten olosuhteiden tyypittelyn perusteella tiedetään myös, että asunnottomuuteen vaikuttavilla sosiaalisilla olosuhteilla on taipumus kasautua myös tamperelaisten asunnottomien keskuudessa. Erityisesti ne asunnottomuuteen liittyvät sosiaaliset olosuhteet, joita voidaan kuvailla myös sosiaalisiksi ongelmiksi, olivat erottamattomassa yhteydessä toisiinsa. Tehty tyypittely osoitti, että lähes puolella asunnottomista henkilöistä oli sosiaalihuollon asiakasrekisteritiedon mukaan päihdeongelma. Mielenterveysongelma oli todennetusti vähintään 16 %:lla asunnottomista henkilöistä, ja näistä kolmella neljäsosalla oli samanaikainen päihdeongelma (ks. tarkemmin Perkiö ja Pekkarinen 2022: Asunnottomuus Tampereella 2022). Samaan aikaan Tampereella oli vuoden 2021 poikkileikkauspäivänä lähes sata sellaista asunnotonta henkilöä, josta sosiaalipalveluilla ei ollut lainkaan rekisteritietoa.

On myönteistä, että esityksessä on suhtauduttu realistisesti tarpeeseen toteuttaa asumisneuvontaa yhteistyössä muiden toimijoiden, kuten hyvinvointialueen kanssa. Asumisneuvonta mielletään esityksessä ennen kaikkea ennaltaehkäiseväksi toiminnaksi, ja se on kytketty läheisesti asunnottomuuden vähentämisen ja poistamisen tavoitteeseen. Kuitenkin asumisneuvonnan rahoituksen tarkoituksenmukaisuusharkinnassa on keskeistä ottaa huomioon, että asunnottomuuden ja asumisen kriisien ehkäisemistä ei ole mahdollista saavuttaa vain korjaavilla toimenpiteillä. Siten on kannatettavaa, että asumisneuvonnan korvaus voidaan

ulottaa myös sellaiseen asumisneuvontatyöhön, jonka keinoin pyritään vahvistamaan asumisen valmiuksia ja paikkasuhdetta asuntoon, mikä tutkimusnäytönkin perusteella ehkäisee asumisen kriisejä ja asunnottomuutta. Asumisneuvonta on tärkeää ulottaa myös niihin asunnottomuutta kokeviin, jotka eivät ole syystä tai toisesta kohdanneet tai saavuttaneet yhteiskunnan virallista auttamisjärjestelmää. Lisäksi pidän myös tärkeänä, että ARA:n tukiessa kuntia asumisneuvonnan kehittämisessä samanaikaisesti yhteistoiminnassa pyrittäisiin löytämään keinoja riittävään tietojen vaihtoon eri toimijoiden välillä.