

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

Aluksi

Lausun pyynnöstä hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta. Asiassa on kyse asumisneuvonnan lakisääteistämisestä ja valtionavustuksesta, joita kunnat voivat hakea tätä tehtävää varten. Avustusta myöntäisi asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus ARA. Tarkoituksena on säätää uusi laki, laki asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027. Taustalla on Marinin hallituksen tavoite poistaa asunnottomuus ja yhtenäistää sirpaleisia käytäntöjä.

Asuntoneuvonnan järjestämisestä ei kuitenkaan tehtäisi varsinaisesti kunnan lakisääteistä tehtävää. Kuten HE:n säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan (s. 50), ”Ehdotettua avustusta asumisneuvontaan voisivat hakea kunnat. Tavoitteena on, että avustusta myönnetään niille kunnille, jotka ilmaisevat halukkuutensa asumisneuvonnan tuottamiseen, laajentamiseen tai kehittämiseen ja joissa asumisneuvonnalle on suurin tarve. Tarkoitus ei ole, että ehdotetulla avustuksella asumisneuvonta laajenisi heti kaikkiin kuntiin, eivätkä asumisneuvontapalvelut jatkossakaan olisi samanlaisia kaikissa kunnissa tai saatavilla yhtä laajasti.” Toisin sanoen kunnilla olisi harkintavaltaa siinä, miten ne järjestäisivät asumisneuvonnan vai järjestäisivätkö lainkaan ja siinä, missä laajuudessa ne hakisivat valtionavustusta asumisneuvonnan järjestämiseen vai hakisivatko lainkaan.

Arvioitavana olevan hallituksen esityksen tavoitteita voi pitää hyväksyttävinä ja kannatettavina. Niiden voi katsoa palvelevan perustuslain 19.4 §:n toimeksiantoa (”Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”) sekä 22 §:n sisältämää perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta (”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”). Lisäksi hallituksen esityksellä tavoitellaan yhdenvertaisuuden parempaa toteutumista, kun yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevilla olisi neuvonnan muodossa parempi mahdollisuus saada tai säilyttää asunto. Lausunnossani arvioin asiaa ennen kaikkea yhdenvertaisuuden ja julkisen hallintotehtävän näkökulmista.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän toisen momentin 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.

Ehdotetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ”kannustaa kuntia parantamaan asumisneuvonnan saatavuutta *kaikille asukkailleen* asunnon hallintaperusteesta riippumatta” (korostus tässä). Saman säännöksen toisen virkkeen mukaan ”Asumisneuvonnalla ehkäistään asumisen ongelmia ja turvataan asumisen jatkuvuutta. Lisäksi asumisneuvontaa olisi saatavilla asunnon hallintamuodosta riippumatta.” Näin ollen sanamuodossa käytetystä muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohdasta huolimatta tullaan käytännössä rajanneeksi asukkaiden joukkoa siten, että heillä on mahdollisia asumisen ongelmia.

Avustuksen hakeminen asumisneuvonnan järjestämiseen olisi yksittäisten kuntien harkinnassa. Niinpä yhdenvertaisuutta tulee tässä tarkastella sekä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden (vrt. positiivinen erityiskohtelu) että alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmista.

Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 26/2017 vp), että:

”[l]ainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (PeVL 31/2014 vp, s. 3/I, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42—43).”

Toisin sanoen mitä tulee ihmisten yhdenvertaisuuteen sosio-ekonomisesta näkökulmasta, uudistuksen voidaan katsoa edistävän yhdenvertaisuutta. HE:n valossa on perusteltua olettaa, että palvelun käyttäjät olisivat asuntomarkkinoilla muita heikommassa asemassa olevia asukasryhmiä. Uudistukselle voi tulkita olevan perustellut ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, koska tavoitteena on tosiasiallinen tasa-arvo ja asunnottomuuteen herkästi johtavien ongelmien ehkäisy. Minulla ei ole huomauttamista tästä lähtökohdasta.

Tästä huolimatta yhdenvertaisuus saattaa vaarantua ehdotetun rahoitusmallin vuoksi. Asumisneuvonnan järjestäminen ja sille rahoituksen hakeminen ovat kunnan harkinnassa. Tämä tarkoittaisi, että asumisneuvontaa ei olisi saatavilla kuin niissä kunnissa, jotka ovat hakeneet ja saaneet valtionavustusta. Kuten HE:ssa todetaan (s. 32):

”[e]sitetty valtionavustus ei välittömästi parantaisi asumisneuvonnan saatavuutta kaikkien kuntien kaikille asukkaille, vaan palvelujen saatavuus perustuisi edelleen kunnan ja muiden paikallisten ja alueellisten toimijoiden ratkaisuihin.”

Onkin huomattava, että PL 6.2 §:n luettelo kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tyhjentävä, ja alueellinen yhdenvertaisuus on tunnistettu erityisenä yhdenvertaisuuden lajina (PeVL 26/2017 vp). Koska asumisneuvontaa ei olisi valtakunnallisesti kaikkialla saman tasoisesti saatavissa, on syytä arvioida lakiehdotusta myös alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on muun muassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2013 vp) kiinnittänyt huomiota eri kuntien asukkaiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluita. Nämä näkökohdat tulee ottaa huomioon myös nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen tarkastelussa.

Sinänsä erot asumisneuvonnan alueellisessa saatavuudessa ovat mahdollisia kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta (kuntaL 7 §), sillä asumisneuvontaa ei ole määritelty kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi. Samaan henkeen perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 17/2021 vp (ks. myös (PeVL 11/1984 vp, PeVL 42/1996 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp), että ” Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaista ei sinänsä johdu estettä aluehallinnon ja tehtävien järjestämiselle eri tavoin eri osissa maata, mikäli sille on olemassa asianmukaisia perusteita.” Vaikka tässä kyse ei ole aluehallinnosta, voidaan näkemystä kuitenkin tulkita analogisesti suhteessa kunnalliseen itsehallintoon (PL 121 §). Kyse on perusteiden asianmukaisuudesta.

On siis arvioitava sitä, onko perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa hyväksyttävää ja asianmukaista, että asumisneuvonta olisi mahdollista vain osassa maata. Tällöin asumisneuvonnan laatu ja laajuus riippuisivat yksittäisten kuntien päätöksistä ja siitä, ovatko ne saaneet onnistuneesti rahoitusta. Yhtäältä tulee kiinnittää huomiota siihen, että maan eri osissa asuvat ihmiset saavat perusoikeuksien kannalta välttämättömiä palveluita. Toisaalta voidaan tulkita, että vaikka asumisneuvonta kiistatta liittyy perusoikeuksien toteutumiseen, se ei ole välttämätön palvelu. Taustalla ei ole lähtökohtaisesti subjektiivista oikeutta (tietyt

erityisryhmät pois lukien), joka julkisella vallalla olisi velvollisuus toteuttaa. Niinpä pidän ehdotettua lainsäädäntöä yhdenvertaisuuden näkökulmasta pääosin ongelmattomana.

Huomaan kuitenkin, että ehdotettu rahoitusmalli ei kuitenkaan välttämättä ole omiaan kannustamaan asumisneuvonnan pitkäjänteiseen kehittämiseen, sillä ARA:lla on avustuksen myöntämisessä laajaa harkintavaltaa (ehdotettu 5 §). Lisäksi 20 % palvelun kustannuksista tulisi joka tapauksessa kunnan katettaviksi. Laissa ei ole mainintaa siitä, miten pitkälle ajalle rahoitusta voi saada, vai onko rahoitus aina myönnettävä lain otsikkoa vastaavalle ajalle. HE:ssä (s. 28) tosin todetaan, että ”Avustuksen hakeminen vuosittain olisi kuitenkin sallittua.” Tämä aikajänne ei ehdotetusta lainsäädännöstä näy; ehdotetussa 4 §:ssä vain mainitaan, että avustusta myönnetään ”valtion talousarvion rajoissa”. Nämä epävarmuustekijät saattavat heijastua asumisneuvonnan yhdenvertaiseen saatavuuteen niin alueellisesti kuin sosio-ekonomisesti.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

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.

Ehdotetussa lainsäädännössä säädettäisiin, että asumisneuvontaa voitaisiin järjestää myös ostopalveluna (”Avustusta voisi käyttää asumisneuvontapalvelun tuottamiseen itse tai sen hankkimiseen muulta palveluntuottajalta.”) Niinpä on kysyttävä, onko asumisneuvontaa pidettävä julkisena hallintotehtävänä ja jos kyllä, liittyykö siihen (merkittävää) julkisen vallan käyttöä, jota voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tällöin kyse olisi hallintolain 3 §:ssä tarkoitettusta hallintosopimuksesta.

PL 124 §:n esitöissä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ”verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp s. 179)”. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II).

Selvää lienee, että asumisneuvontaa ei voida pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voitaisi antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Tämä todetaan myös HE:ssä. Lähtökohtaisesti viranomaisen neuvonta ei ilman erityissäännöstä sisällä julkisen vallan käyttöä (vrt. PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp). Kuitenkin on huomattava, että viranomaisen neuvonta on osa PL 21 §:ssä taattuja hyvän hallinnon perusteita, josta säädetään tarkemmin hallintolain 8 §:ssä. Neuvonta ei ole vailla oikeusvaikutuksia: viranomaisen neuvo saattaa johtaa esim. siihen, että luottamuksensuojaperiaate tulee sovellettavaksi (vrt. KHO 2006:90).

On arvioitava, missä määrin neuvonta rinnastuu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä julkisiksi hallintotehtäviksi luokiteltuihin (ja HE:n säätämisyjärjestysperusteluissakin mainittuihin) esim. ajoneuvoverolakia koskevaan avustavaan puhelinpalveluun ja adoptioneuvontaan. Asumisneuvonnan luokittelu tästä näkökulmasta ei ole aivan yksinkertaista, sillä sen sisältö on määritelty varsin väljästi. Ehdotetussa 4 §:ssä neuvonnan mahdollinen sisältö tulee esiin valtionavustuksella katettavien kustannusten muodossa. HE:n säätämisyjärjestysperustelujen mukaan:

”Säännöksen [ehdotetun lain 4 §:n 2 momentin] mukaan henkilökohtainen asumisneuvonta voisi sisältää ennalta ehkäisevää rinnalla kulkevaa neuvontaa, jonka tarve liittyy yleisimmin taloudellisiin ongelmiin, asumisen häiriöihin ja asunnon ylläpidon ongelmiin.”

On tulkittavissa, että neuvonta olisi henkilökohtaisesti räätälöityä ja opastavaa, eikä sillä olisi suoria oikeusvaikutuksia – joskin tämä riippuisi kunkin avustusta hakevan kunnan päätöksistä. Lisäksi ”voisi” –sana viittaa esimerkinomaisuuteen ja harkintavaltaan.

Käytännössä asumisneuvonta kuitenkin usein liittyy sosiaalipalveluihin (ks. esim. Helsingin kaupungin lausunto 19.5.2021, HEL 2021-004500) sekä hyvinvointialueille siirtyvään asumissosiaaliseen työhön. Tällöin neuvonnalla on yhteys mm. viranomaisen tiedonsaantiin ja yksilön sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen kokonaisvaltaisesti. Näiden palvelujen keskinäinen suhde jää HE:n perusteella epämääräiseksi. Toisaalta asumisneuvonnan järjestämismalli saattaa jossakin muussa kunnassa olla toinen, eikä selvää yhteyttä sosiaalipalveluihin välttämättä ole. Joka tapauksessa ei ole poissuljettua, että asumisneuvonta voitaisiin tulkita julkiseksi hallintotehtäväksi.

Jos asumisneuvonta tulkittaisiin julkiseksi hallintotehtäväksi, sen antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi tulee arvioida myös PL 124 §:n tarkoituksenmukaisuusedellytyksen valossa. Perustuslakivaliokunta on painottanut muun muassa lausunnossaan PeVL 16/2016 vp perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen luonnetta oikeudellisena edellytyksenä, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on kiinnitettävä huomiota hallinnon sisäisten tarpeiden kuten tehokkuuden lisäksi myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeeseen. Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp puolestaan painottaa seuraavia näkökohtia:

”Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2–3) Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydellä (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II).”

Nämä arviointiperusteet sallivat laajan marginaalin tarkoituksenmukaisuuden arvioinnille. Nyt arvioitavana olevan HE:n mukaan asumisneuvontaa ei kuitenkaan katsottaisi julkiseksi hallintotehtäväksi, eivätkä näin PL 124 §:n arviointikriteerit tulisi sovellettavaksi. Nähdäkseni tämä tulkinta ei ole aivan ongelmaton, sillä neuvonnasta säädettäisiin lailla, siinä on rinnastuspintaa em. julkiseksi hallintotehtäväksi luokiteltuihin neuvontapalveluihin, sillä on kytkentä PL 21 §:n hyvän hallinnon perusteisiin ja HL 8 §:n neuvontavelvollisuuteen, sillä pyritäisiin ihmisten perusoikeuksien parempaan toteutumiseen (PL 6 §, PL 19.4 §, PL 22 §), se käytännössä usein liittyy sosiaalipalveluihin, ja asumisneuvonnan järjestämiseen voisi hakea valtionavustusta (olkoonkin, ettei kunnalla ole velvollisuutta hakea tai oikeutta saada tällaista avustusta).

Edellä mainittujen seikkojen valossa oma tulkintani on HE:n näkemyksestä poikkeava. Katson, että asuntoneuvonta joko on julkinen hallintotehtävä tai ainakin jossain määrin siihen rinnastuva. Tämä ei tarkoita, etteikö neuvontaa voitaisi antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. PL 124 §:ssä tarkoitettulle tarkoituksenmukaisuudelle (kriteerit yllä) on HE:ssä esitetty vakuuttavia perusteluja. Kuitenkin asumisneuvonnan luokittelu julkiseksi hallintotehtäväksi tarkoittaisi, että neuvontaan kohdistuisivat vaatimukset hallinnon yleislakien soveltamisesta ja virkavastuusta. Kehotan valiokuntaa pohtimaan, onko HE:ssä esitetty tulkinta siitä, että kyseessä ei ole julkinen hallintotehtävä, perusteltu.

Muita huomioita

Ehdotetussa 7 §:ssä voisi olla maininta viranomaisesta, jolta oikaisua haetaan. Säädössystemaattisesti oudoksun hieman myös sitä, että toimivaltaisesta valtionapuviranomaisesta säädettäisiin vasta lain 8 §:ssä.

Lopuksi

Nähdäkseni lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 13.10.2022

Ida Koivisto

julkisoikeuden apulaisprofessori