

**Lausunto**

20.5.2022

VN/724/2022  
VN/724/2022-OM-5

Ympäristöministeriö

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi asumisneuvonnan tuesta vuosina 2023–2027 annettavasta laista**

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi asumisneuvonnan tuesta vuosina 2023–2027 annettavasta laista. Määräaikaisella lailla säädettäisiin kunnalle myönnettävästä avustuksesta asumisneuvontapalveluun. Laissa olisi säännökset siitä, mitä pidetään hyväksyttävänä kustannuksina, mitkä olisivat avustuksen myöntämisen edellytykset, miten avustusta haettaisiin, muutoksenhausta ja valtionapuviranomaisista. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

**Yhdenvertaisuus**

Esityksessä on tuotu esiin, että asumisneuvonta on erityisen merkityksellistä maahanmuuttajille, nuorille ja muistisairaille henkilöille. Lisäksi esityksessä on yleisellä tasolla todettu, että asumisneuvonnan vaikutukset kertautuvat sellaisten asukkaiden kohdalla, joiden asumiseen, asemaan tai hyvinvointiin vaikuttavat yhtä aikaa useat henkilöön liittyvät syyt kuten alkuperä, sukupuoli, ikä, terveydentila tai kielitaito. On myönteistä, että esityksessä on tuotu esiin ne väestöryhmät, joiden arvioidaan erityisesti hyötyvän asumisneuvonnasta. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta on myös myönteistä, että esityksessä mahdollistettaisiin avustuksen käyttö asumisneuvontapalvelun kehittämiseen ja suuntaamiseen siten, että siinä otetaan huomioon erityisten asukasryhmien, kuten nuorten, maahanmuuttajien tai ikääntyneiden, tarpeet (3 § 3 momentti).

Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin yhteydessä todetaan, että esitetyllä lailla ja sen mukaisilla valtionavustuksilla lisättäisiin asumisneuvontapalveluiden saatavuutta ja kattavuutta sekä parannettaisiin niiden laatua, ja että asumisneuvontaa kehitettäisiin ja laajennettaisiin siten, että sen piiriin pääsisivät aiempaa useammat asukkaat ja asumisneuvonnan hyödyt ulottuisivat laajemmalle. Myöhemmin kohdassa 4.2.3.3 (Vaikutukset kunnan asukkaille ja ARA-kantaan) todetaan, että esitys parantaisi asumisneuvonnan yhdenvertaista saavutettavuutta eri väestö- ja asukasryhmien välillä. Vaikutusten arvioinnin kuvauksen perusteella vaikuttaa siltä, että esitys parantaisi asumisneuvonnan yhdenvertaista saatavuutta ainakin eri asukasryhmien (vuokra-asujat, omistusasujat) välillä. Esityksessä ei kuitenkaan kuvata, miten asumisneuvonnan yhdenvertainen saavutettavuus eri väestöryhmien (mm. ikäryhmät, eri alkuperää olevat henkilöt, kieliryhmät, vammaiset henkilöt, eri vähemmistöryhmät) välillä parantuisi. Esityksessä voitaisiin myös arvioida, edistäisikö ehdotettu muutos mahdollisesti muiden perusoikeuksien, kuten oikeus asuntoon, yhdenvertaista toteutumista.

Säätämisympäristöperustelujen yhteydessä on todettu, että tosiasiallinen yhdenvertaisuus paranisi, kun asumisneuvontapalveluita voitaisiin tarjota asunnon hallintaperusteesta riippumatta kaikille kuntalaisille, myös esimerkiksi yksityisten vuokranantajien vuokralaisille ja omistusasujille. Viitaten edellä vaikutusarvioinnin osalta todettuun, mikäli esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia myös eri

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

09 1606 7730  
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

väestöryhmien yhdenvertaisuuteen, olisi tämä perusteltua tuoda esiin myös säätämisyjärjestysperusteluissa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi perusteltua myös tarkastella ehdotettua 3 §:n 3 momenttia perustuslain 6 §:n kannalta. Momentin mukaan avustusta voitaisiin myöntää asumisneuvontapalvelun laajentamiseen kaikkia asunnon hallintaperusteita koskevaksi sekä tuottamiseen ja kehittämiseen erityisten asukasryhmien tarpeisiin. Pykälän perustelujen mukaan asumisneuvontapalvelun kehittämistä ja suuntaamista voitaisiin avustaa siten, että palvelussa otetaan huomioon erityisten asukasryhmien tarpeet. Esimerkkeinä erityisistä asukasryhmistä mainitaan perusteluissa nuoret, ikääntyneet ja maahanmuuttajat. Kyse vaikuttaisi olevan positiivisesta erityiskohtelusta, mikä olisi perusteltua tuoda esiin säätämisyjärjestysperusteluissa. Sinänsä säännös ei vaikuttaisi olevan ongelmallinen perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta, sillä säännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli jonkin ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. myös mm. PeVL 56/2010 vp, s. 4). Ehdotettua 3 §:n 3 momentin säännöstä sovellettaessa olisi silti keskeistä huolehtia siitä, että mahdolliset erot eri asukasryhmille tarjottavassa asumisneuvonnassa ovat hyväksyttäviä.

### **Onko asumisneuvonta julkinen hallintotehtävä?**

Lailla ei säädettäisi kunnille uutta lakisäätteistä tehtävää, vaan kyse olisi sääntelystä, jolla luotaisiin mekanismi sille, että kunta voi hakea valtionavustusta asumisneuvontapalvelua varten. Huomioitavaa on, että kunnat jo tällä hetkellä antavat tietyissä yhteyksissä lakisäätteisiin julkisiin palveluihin liittyvää neuvontaa (sosiaalihuolto, talous- ja velkaneuvonta sekä kuluttajaneuvonta), joka on asiasisällöllisesti osin asumisneuvontaa. Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Säännös koskee kaikkea viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että lailla ja sen mukaisilla valtionavustuksilla lisättäisiin asumisneuvontapalvelun saatavuutta ja kattavuutta sekä parannettaisiin niiden laatua. Asumisneuvontaa kehitettäisiin ja laajennettaisiin siten, että sen piiriin pääsisivät aiempaa useammat asukkaat ja asumisneuvonnan hyödyt ulottuisivat laajemmalle. Lailla ei kuitenkaan olisi myöskään asukkaiden asemaa heikentäviä vaikutuksia vakiintuneeseen asumisneuvontaan.

Esitysluonnoksen sääntelyn perusteella valtionapuviranomaisena toimiva Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA voisi hakemuksesta myöntää kunnalle avustusta asumisneuvontapalvelun järjestämistä varten. Avustuksen myötä kunta voisi lakiluonnoksen 3 §:n perusteella järjestää palvelun itse, tai hankkimalla palvelun toiselta kunnalta, hyvinvointialueelta, kunnalliselta ja yleishyödylliseltä vuokratuloyhteisöltä, asumisoikeusyhteisöltä, muulta yksityiseltä palveluntuottajalta tai järjestöltä.

Esitysluonnoksessa (s. 39) kyseessä olevan asumisneuvontapalvelun ei katsota olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, koska asumisneuvonnassa ei ehdotetussa muodossa olisi kyse yksilön tai yhteisön oikeuksiin tai etuun vaikuttavasta päätöksenteosta tai hallintotoiminnasta. Kysymys siitä, onko valtionavustuksella järjestettävä asumisneuvontapalvelu julkinen hallintotehtävä, on merkityksellinen sen osalta, voisiko kunta palvelun vastuullisena toteuttajana antaa tehtävän 3 §:ssä ehdotetulla tavalla myös muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. 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.

Oikeusministeriö toteaa, että julkinen hallintotehtävä on oikeudellisesti osin täsmentymätön käsite, jonka suhteuttaminen muihin julkisiin tehtäviin ja julkiseen vallankäyttöön on jäänyt suurelta osin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön varaan. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) lausuma viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti. Perustuslakivaliokunnalle on osoitettu aktiivisen tulkitsijan rooli tämän laajan joukon hallinnollisiksi luonnehdittavien tehtävien sisällöllisessä täsmentämisessä. Julkinen hallintotehtävä käsittää merkittävästi laajemman kokonaisuuden kuin vain merkittävän julkisen vallan käytön ja hallintopäätösten tekemisen.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (813/2017) esitöissä (HE 102/2017 vp, s. 17-18) kyseinen neuvonta luetaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi. Myös kuluttajaneuvonta on luettu julkiseksi hallintotehtäväksi (HaVL 26/2008 vp, s. 3). Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 16 c §:ssä, jossa säädetään kuluttajaneuvontapalvelujen ostamisesta, edellytetään että kuluttajaneuvontapalveluja tarjoavan palvelun tuottajan ja sen

henkilökunnan on tässä tehtävässään noudatettava hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Kuluttajaneuvontaa antavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Neuvontatehtäviä koskevien kysymyksenasettelujen osalta voidaan todeta vielä myös, että perustuslakivaliokunta on pitänyt adoptioneuvontaa perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä (PeVL 15/2011 vp, s. 5). Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/7302/2019) todennut Verohallinnon puhelinneuvonnan olevan julkinen hallintotehtävä.

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksen (s. 24) arvioon siitä, että julkisin varoin järjestettävän asumisneuvonnan sisällöllä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia asumisneuvontaa saavan henkilön arkeen ja asemaan. Tällöin asumisneuvonnalla on samanlaisia piirteitä kuin edellä mainituilla neuvontamuodoilla, jotka on katsottu julkisiksi hallintotehtäviksi. Esitysluonnoksessa (s. 38) myös todetaan kaavailulla lainsäädännöllä edistettävän perustuslain 19 §:n 4 momentin toteutumista. Itse toiminnan sisältö (asumisneuvonta) tulee katsoa perustuslain 124 §:n kannalta tärkeämmäksi tekijäksi, kuin se, ettei asumisneuvontaa säädettäisi nimenomaisesti minkään tahon lakisääteiseksi tehtäväksi. Tällöin voitaisiin ajatella, että kunta hakiessaan ja saadessaan avustusta asumisneuvontaan, vapaaehtoisesti sitoutuisi toteuttamaan asumisneuvontaa julkisena hallintotehtävänä.

Oikeusministeriö ei pidä sinänsä ongelmallisena ajatusta siitä, että kunta voisi järjestää asumisneuvontapalvelua esimerkiksi ostopalveluna yksityiseltä palveluntuottajalta tai järjestöltä. Kun asumisneuvonta kuitenkin sisällöllisesti ja vaikutuksiltaan vaikuttaa sellaiselta, että se voitaisiin luokitella julkiseksi hallintotehtäväksi, tulisi sääntelyssä ja sen perusteluissa huomioida perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset. Koska asumisneuvonnan luokittelu julkiseksi hallintotehtäväksi vaikuttaa kuitenkin tulkinnanvaraiselta, oikeusministeriö pitää kannatettavana eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanoton pyytämistä hallituksen esityksestä.

### **Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tiedonsaantioikeus**

Lakiluonnoksen 8 §:n 2 momentin säännöksen mukaan sen lisäksi, mitä valtioneuvostonasetuksen 14 §:ssä säädetään valtioneuvoston saajan tiedonantovelvollisuudesta, avustuksen saajan olisi toimitettava Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle seurannan kannalta riittävät tiedot. Lain 8 §:n 4 momentissa olisi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettujen toimitettavien tietojen sisällöstä ja muodosta.

Oikeusministeriö toteaa pykälän 2 momentin tiedonsaantioikeuden oleva hyvin väljä ("riittävät tiedot"), samalla kun sen tulisi olla 4 momentissa olevaa asetuksenantovaltuutta koskeva perussäännös (mistä säädetään tarkemmin). Toisaalta tiedonsaantioikeus näyttää noudattelevan laissa viitattua valtioneuvostonasetuksen 14 §:ään säädettyä tiedonsaantioikeutta, jonka 1 momentin mukaan valtioneuvoston saajan tulee antaa valtioneuvoston viranomaiselle valtioneuvoston päätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Valtioneuvostonlaki on kuitenkin valtioneuvostusta koskeva yleislaki, jossa tietojen tarkempaa yksilöintiä voi pitää erityislakia paljon haasteellisempänä.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että 2 momentin tiedonsaantioikeutta tarkennetaan, mikä on edellytys myös tiedonsaantioikeudesta tarkemmin säätämiseksi valtioneuvoston asetuksella.

### **Lain suhde valtioneuvostonlakiin**

Lakiluonnoksen 2 §:n mukaan asumisneuvontaa koskeviin avustuksiin sovelletaan valtioneuvostonasetusta (688/2001), jollei ao. laissa toisin säädetä. Valtioneuvostonasetuksessa säädetään valtioneuvostuksiin liittyvistä yleisistä edellytyksistä ja sen soveltaminen myös lausuttavana olevassa asiayhteydessä on perusteltua (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.1 Yleislakien kunnioittaminen).

Nyt lausuttavana oleva ehdotus laiksi asumisneuvonnan tuesta sääntelisi lähinnä niitä välttämättömiä erityislaille ominaisia sisältöjä, joita ei voida johtaa valtioneuvostonasetuksesta. Tällaisia ovat lain tarkoitus, soveltamisala, avustuksen kohdentaminen, hyväksyttävät kustannukset, avustuksen enimmäismäärä, avustuksen myöntämisen edellytykset, sekä avustuksen hakemiseen liittyvät yksityiskohtaisemmat säännökset. Lisäksi laissa määriteltäisiin valtioneuvoston viranomaisena.

Lakiluonnoksen 7 §:ssä on säännökset muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston viranomaisen päätökseen tämän lain mukaisissa asioissa saisi vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Pykälän 2 momenttina olisi säännös, jonka mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Oikeusministeriö toteaa, että valtionavustuslain 34 §:ssä on sääntelyä muutoksenhausta, vaikkakin siinä viitataan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sijaan hallintolainkäyttölakiin. Kuitenkin on huomioitava, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 127 §:n mukaan muualla laissa tai asetuksessa olevalla viittauksella hallintolainkäyttölakiin tai muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin (154/1950) tarkoitetaan tämän lain voimaan tultua viittausta tähän lakiin.

Esitysluonnoksen 7 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole mainintaa siitä, miksi lakiin tulisi ottaa erikseen (päällekkäistä) muutoksenhakusääntelyä, kun valtionavustuslaissa sellainen jo on. Yleislakien sääntelyä tulisi pyrkiä soveltamaan mahdollisimman pitkälti. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esityksen jatkovalmistelussa tarve erillisille muutoksenhakusäännöksille arvioidaan ja sellaisia esitettäessä esitetään perusteet yleislaista poikkeamiselle.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

**VN/724/2022-OM-7**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: