



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Marika Suopanki

Asunnottomuuden ehkäisy

keinoja sen torjumiseksi

Johtamisen akateeminen yksikkö
Hallintotieteiden maisteri
Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Marika Suopanki		
Tutkielman nimi:	Asunnottomuuden ehkäisy : keinoja sen torjumiseksi		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2024	Sivumäärä:	74

TIIVISTELMÄ:

Oikeutta asuntoon ei ole Suomessa turvattu lailla. Perustuslaissa säädetään, että julkisen vallan tulee edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Vaikka julkisen vallan ei ole lain mukaan järjestettävä jokaiselle asuntoa, on Suomessa tehty tavoitteellista asunnottomuuden ehkäisytyötä 2000-luvulta lähtien. Asunnottomuuden vähentäminen on myös kirjattu hallitusohjelmien tavoitteisiin.

Asunnottomuuden vähentämisellä on lukuisia yhteiskuntaan liittyviä merkityksiä. Sillä edistetään terveyttä ja hyvinvointia, parannetaan elämänlaatua ja ehkäistään syrjäytymistä. Lisäksi sillä on merkittävät yhteiskunnalliset talousvaikutukset.

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää niitä lainsäädännöllisiä keinoja, joita asunnottomuustyöhön on käytettävissä ja kuinka asunnottomuutta voidaan ehkäistä. Tutkielmaa ei lähestytä perustuslain mukaisesta näkökulmasta, vaan tarkoituksena on katsoa muita kuin perustuslakiin liittyviä keinoja. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan asunnottomuuden ehkäisyä hallitusohjelmien näkökulmasta. Hallitusohjelmista on perehdytty nyt voimassa olevaan Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan sekä edelliseen eli Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteisiin ja keinoihin asunnottomuuden ehkäisytyössä.

Tutkielman metodina on käytetty sääntelyteoreettista tutkimustapaa ja osittain on hyödynnetty myös oikeuspoliittista tutkimusmetodia. Tutkielman lähteinä ovat olleet hallitusohjelmat, lainsäädäntö, lainsäädännön valmisteluaineisto, asunnottomuustyöhön liittyvä kirjallisuus sekä ylimpien laillisuusvalvojien kannanotot ja ratkaisut.

Tutkielman tuloksista käy ilmi, että asunnottomuuden ehkäisyyn käytettäviä lainsäädännöllisiä keinoja on lukuisia. Lisäksi voidaan huomata, että lainsäädäntö voi muuttua nopeallakin syklillä, riippuen kunkin hallituskauden tavoitteista. Mitään yksittäistä lakia ei asunnottomuuden ehkäisyyn kuitenkaan ole ja asunnottomuuden vähentämiseen tarvitaan muitakin kuin lainsäädännöllisiä keinoja.

AVAINSANAT: Asunnottomuus, asunnottomuuden ehkäisy, asuntotuotanto, asukasvalinta, sosiaalietuudet, asumisneuvonta, asumissosiaalinen työ, asunto ensin -periaate

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	6
1.2	Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet	8
1.3	Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytettävä aineisto	13
2	Asunnottomuus	18
2.1	Asunnottomuuden määritelmät	18
2.2	Asunnottomuuden taustalla olevat ongelmat	21
2.3	Asunnottomuusohjelmia	23
2.3.1	PAAVO I ja PAAVO II	23
2.3.2	AUNE	25
2.3.3	ASTA	25
2.3.4	Sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämishanke	27
3	Lainsäädännöllinen viitekehys asunnottomuustyössä	29
3.1	Laki asunto-olojen kehittämisestä ja maankäyttö- ja rakennuslaki	29
3.2	Valtion tukema asuntokanta eli sosiaalinen asuntotuotanto	31
3.3	Asukasvalinta	36
3.4	Asumisneuvonnan tuki kunnille	38
3.5	Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAn myöntämät avustukset	39
3.6	Sosiaalihuoltolain mukainen asumisen turvaaminen	41
3.7	Asumisen kustannuksissa turvaava etuuslainsäädäntö	44
3.7.1	Yleinen asumistuki	44
3.7.2	Toimeentulotuki	46
4	Asumisneuvonta ja sosiaalityö	52
4.1	Asumissosiaalinen työ	52
4.2	Asumisneuvontatyö	53
4.3	Asunnottomuuden ennaltaehkäisy	58
5	Johtopäätökset	60
	Lähteet	65

Kuvat

Kuva 1.	Asunnottomat 2000–2022	7
Kuva 2.	Asumisneuvonnan asiakkuuden yleisimmät syyt	55
Kuva 3.	Häädöt vuosina 2013–2022	56

Lyhenteet

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
asumistukilaki	Laki yleisestä asumistuesta (938/2014)
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
ETHOS	European Typology on Homelessness and Housing Exclusion
EU	Euroopan unioni
EV	Eduskunnan vastaus
FEANTSA	European Federation of National Organisations Working with the Homeless
HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
huoneenvuokralaki	Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
korkotukilaki	Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
STEA	Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus
StVM	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
toimeentulotukilaki	Laki toimeentulotuesta (1412/1997)
TrVM	Tarkastusvaliokunnan mietintö
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VNS	Valtioneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät

Vva ry	Vailla vakinaista asuntoa ry
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YmVL	Ympäristövaliokunnan lausunto
YmVM	Ympäristövaliokunnan mietintö

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Suomessa asunnottomuuden tilastointi aloitettiin vuonna 1987, jolloin ilman asuntoa olevia henkilöitä oli lähes 19 000. Asunnottomuuden vähentämiseen onkin 2000-luvulla kohdistettu useita toimenpideohjelmia kunkin hallituksen ohjelman tavoitteiden mukaisesti. Toimenpideohjelmat ovat vähentäneet asunnottomuutta merkittävästi.¹ Vuodesta 2008 tehdyn tavoitteellisen ohjelmatyön myötä Suomen asuntotuotanto ja palvelujärjestelmä on vahvistunut ja asunnottomuus sekä asunnottomuuden uhka on vähentynyt. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARAn) teettämän selvityksen mukaan vuonna 2020 asunnottomia oli 100 kunnassa, 103 kunnassa vuonna 2021 ja 96 kunnassa vuonna 2022.²

Asunnottomiksi henkilöiksi katsotaan sellaiset henkilöt, jotka ovat vailla omaa asuntoa ja jotka oleskelevat ulkona, asuntoloissa, laitoksissa, kuntouttavissa tai huoltokodeiksi katsottavissa yksiköissä tai tilapäismajoituksessa esimerkiksi tuttavien tai sukulaisten luona. Pitkäaikaisasunnottomaksi katsotaan, kun asunnottomuus on kestänyt vähintään vuoden tai asunnottomuus on viimeisen kolmen vuoden sisällä ollut toistuvaa. Tavanomaisesti pitkäaikaisasunnottomalla on elämänhallintaa vaikeuttavia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, jotka tuovat vaikeuksia asumisen pysyvyyteen ja sopivia tukipalveluja asumisen turvaamiseksi ei ole saatavilla.³

Pitkäaikaisasunnottomien määrä on laskenut vuosien 2008–2022 aikana 68 % ja yksinelävien asunnottomien 54 %. Asunnottomuuden poistamiseksi pidetään tärkeänä, että valtio tukee tavoitetta vahvasti.⁴

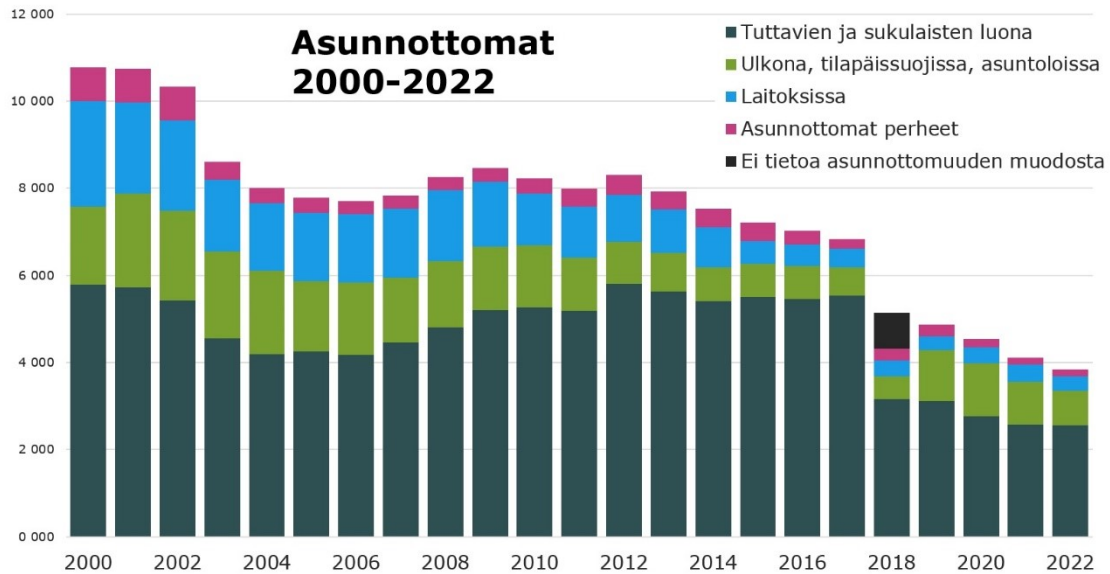
¹ Pitkänen ja muut, 2023, s. 9.

² Liukko & Karjalainen, 2023, s. 8.

³ ARA, 2019, s. 14.

⁴ Ympäristöministeriö, 2023, kohta Selvitys: Asunnottomuuden poistaminen vuoteen 2027 mennessä on mahdollista tiiviillä yhteistyöllä.

Vuoden 2022 lopussa yksineläviä asunnottomia oli Suomessa 3 686 henkilöä, joka oli 262 henkilöä vähemmän vuoteen 2021 verrattuna. Pitkäaikaisasunnottomien määrä oli vähentynyt 185 henkilöllä vuodesta 2021 ollen 1 133 henkilöä vuonna 2022. Vailla asuntoa olevia perheitä ja pariskuntia oli 155 vuonna 2022, kun edellisenä vuonna heitä oli 165.⁵



Kuva 1. Asunnottomat 2000–2022⁶

Asunnottomuusohjelmien perusteella on havaittu, että asunto yksinään ei riitä asunnottomuuden poistamiseen vaan tarpeellista on saada myös palveluja, jotka tukevat asumista. Asumissosiaalista työtä onkin kehitetty asunnottomuusohjelmien myötä. Asunnottomuusohjelmien arvioinnissa on tullut esille myös, että riski asunnottomuuteen on laajentunut entistä suuremmalle ihmisryhmälle ja taloudelliset ongelmat liittyvät olennaisesti asunnottomuuteen. Asuntojen rakentamisen lisäksi asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn tarvitaan myös sosiaali- ja terveysalan panostusta. Kuntien tulisi ottaa pysyväksi toimintatavakseen ohjelmallinen

⁵ ARA, 2023a, s. 3.

⁶ ARA, 2023a, s. 1.

asunnottomuuden ehkäisy ja poistamistyö.⁷ Pelkällä asuntotuotannolla, joka kohdistuu asunnottomiin, ei poisteta asunnottomuutta, jos samanaikaisesti jää uusia ihmisiä asunnottomiksi talousongelmista tai asumishäiriöistä johtuvista syistä. Tuki- ja palvelujärjestelmän puutteesta kertoo myös se, että häätöjä toteutetaan myös tuetun asumisen yksiköissä.⁸

2000-luvulla asunnottomuuden vähentämiseen käynnistettyjä toimenpideohjelmiä ovat olleet vuosina 2008–2015 toteutetut PAAVO I ja PAAVO II sekä vuosina 2016–2019 toteutettu AUNE. Näitä ennen toimenpideohjelmissä oli muun muassa tavoitteena rakentaa ja hankkia asuntoja asunnottomille. PAAVO I ohjelmassa havaittiin tuen saamisen merkitys tukiasuntoihin hajautetussa asumisessa sekä tarve päihdekuntoutuksen kehittämiseen.⁹ PAAVO II ohjelmassa toimenpiteenä olikin pitkäaikaisasunnottomille asuntojen, tukiasuntojen tai hoitopaikan osoittaminen, hajautettuun asumiseen kehitettävät tukimallit ja tehostaa ennaltaehkäisevää toimintaa asunnottomuudessa.¹⁰ AUNEssa puolestaan oli tavoitteena kehittää asumista tukevaa työtä yhdessä kokemusasiantuntijoiden sekä asumisneuvojien kanssa.¹¹

1.2 Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet

Tutkimukseni käsittelee niitä keinoja, joita asunnottomuuden vähentämiseen ja ehkäisyyn on käytettävissä. Tarkastelun kohteena ovat ne keinot ja raamit, joita hallitukset ovat vaalikausillaan laatineet ja miten voimassa olevalla lainsäädännöllä, kuten sosiaalietuuksilla, voidaan ehkäistä asunnottomuutta.

Tutkimuskysymykseni on:

1. Miten asunnottomuutta voidaan ehkäistä voimassa olevan lainsäädännön keinoin?

⁷ Pitkänen ja muut, 2023, s. 9.

⁸ Liukko & Karjalainen, 2023, s. 10.

⁹ Pitkänen ja muut, 2019, s. 11.

¹⁰ Karppinen & Fredriksson, 2016, s. 3.

¹¹ Pitkänen ja muut, 2023, s. 9.

Otin aiheekseni lainsäädännölliset keinot, koska asunnottomuuteen vaikuttavia laissa säädettyjä keinoja on useita, joskaan ei velvoittavia sellaisia. Lisäksi mielenkiintoni kohdistui siihen, voisiko häätöjä estää tehokkaammin. Painopisteen ajattelin alun perin olevan asumisneuvontatyössä ja sosiaalietuuksissa, mutta aihetta enemmän tutkiessani huomasin, kuinka monesta palasesta aihe koostuu ja lopulta päädyin käsittelemään aihetta laajemmasta lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Kiinnostukseni kohdistui nimenomaan valtion rooliin, jonka koin myös ajankohtaiseksi, koska Suomessa aloitti uusi hallitus 2023 ja huomasin, kuinka uuden ja edellisen hallituksen ohjelmat poikkesivat toisistaan asunnottomuuden vähentämisen osalta. Poliittisilla ratkaisuilla on merkittävä vaikutus asioihin.

Pääministeri Sanna Marinin vaalikaudella hallituksen ohjelmassa oli, että vaalikauden aikana asunnottomuus puolitetaan ja kahden vaalikauden aikana poistetaan kokonaan eli viimeistään vuonna 2027. Erityistä huomiota tulee kiinnittää erityisesti asumisneuvontaan, jonka saatavuutta tulee parantaa sekä ennaltaehkäisevään toimintaan asunnottomuudessa. Erityisenä kohteena asunnottomuuden ehkäisyssä ovat maahanmuuttajat ja nuoret. Toiminnassa käytetään asunto ensin -periaatetta, joka on todettu toimivaksi periaatteeksi.¹² Hallituskaudella laadittiin myös asuntopoliittinen kehittämisohjelma, jonka pohjalta Valtioneuvosto laati selonteon asuntopoliittisista tavoitteista vuosille 2021–2028. Selonteon mukaan tavoitteena asuntopoliitikassa on luoda jokaiselle oikeus hyvään ja kohtuullisen hintatason asumiseen. Tavoite sisältää yhdenvertaisuuden toteutumisen asumisessa sekä asunnottomuuden poistamisen edistämisen ja asunnottomuuden ennaltaehkäisyn. Asunnottomuuden poistamista edistetään muun muassa soveltamalla asunto ensin -periaatetta sekä käyttämällä erilaisia tukitoimia, kuten asumisneuvontaa.¹³

Asunto ensin -periaate on vuonna 1992 Yhdysvalloissa kehitetty malli, joka on sovelletusti otettu käyttöön myös Suomessa. Pelkistetysti periaate tarkoittaa, että

¹² Valtioneuvosto, 2019, s. 55.

¹³ VNS 12/2021 vp, s. 4.

pitkäaikaisasunnoton, jolla on sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, saa asunnon ennen kuin taustalla olevat ongelmat on ratkaistu. Ongelmien ratkaisemiseksi asunnon saanti on perusedellytys ja sitä voidaan ajatella perusoikeutena, joka kuuluu kaikille.¹⁴ Suomen perustuslain (731/1999, PL) 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Oikeus sosiaaliturvaan sisältää 4. momentissa säädetyn julkisen vallan edistämisvelvollisuuden jokaisen oikeudesta asuntoon ja tuen omatoimisen asumisen järjestämiseen. Käytännössä tämä ei tarkoita sitä, että jokaisella on subjektiivinen oikeus asuntoon, mutta jokaisen asunnon saantia tulee edistää.

Kansainvälisesti Suomi on saanut laajaa huomiota käyttäessään asunto ensin -periaatteen mukaista mallia vähentääkseen ja poistaakseen asunnottomuutta. Suomi on onnistunut toiminnallaan vähentämään asunnottomuutta¹⁵, kun taas monissa muissa maissa asunnottomuus on selkeästi ollut kasvussa. Suomen onnistumisen on arvioitu johtuvan siitä, että täällä asian eteen tehdään yhteistyötä eri toimijoiden kesken ja edistetään kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjontaa. Asunto ensin -periaatteella on kehitetty toimintastrategia, jolla asunnottomuuden ehkäisyä pyritään edistämään kokonaisvaltaisella toiminnalla.¹⁶ Asunto ensin -periaatteessa asunto nähdään tekijänä, joka auttaa muun elämän rakentamisessa¹⁷. Ympäristövaliokunta on lausunnossaan korostanut, että asunto ensin -mallin onnistumisesta hyötyy yksilön lisäksi koko yhteiskunta. Esimerkiksi Tampereella saavutettiin lähes 250 000 euron säästöt, kun mallia hyödynnettiin tuetun asumispalvelun yksikössä. Asunnottomuuden ehkäisy on kannattavaa toimintaa, joka ei ole ratkaistavissa vain ainoastaan asuntopolitiikan keinoin vaan siihen tarvitaan käytettäväksi myös laajempaa sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikan keinovalikoimaa.¹⁸

¹⁴ Lehtikoinen, 2015, s. 7–9.

¹⁵ Suomi on Euroopan ainoana maana onnistunut 2010-luvulla vähentämään asunnottomuutta jo useamman vuoden aikana. Hyvät tulokset ovat pohjautuneet pitkäjänteiseen valtion, kuntien ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön, jonka tavoitteena on ollut erityisesti pitkäaikaisasunnottomuuden vähentäminen. Ks. YmVL 1/2018 vp, s. 12.

¹⁶ Kaakinen, 2023, s. 5.

¹⁷ Karppinen, 2020, s. 7.

¹⁸ YmVL 1/2018 vp, s. 12.

Pääministeri Marinin ohjelman taustalla olivat tavoitteet saada Suomi tasa-arvoisemmaksi ja yhdenvertaisemmaksi maaksi, joka lisää luottamusta ja jokaisen ihmiselämän arvokkuutta. Toimilla kavennetaan ihmisten hyvinvointi- ja tuloeroja ja edistetään ihmisoikeuksia ja edellytyksiä hyvään elämään eri elämänkaaren vaiheissa. Toimenpiteillä pyritään köyhyyden ja osattomuuden vähentämiseen sekä edistämään yhteiskuntaa lapsi-, perhe- ja ikäystävällisemmäksi.¹⁹

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa Marinin ohjelmasta poiketen ei puhuta asunnottomuuden poistamisesta. Ohjelmassa sen sijaan painotetaan pitkäaikaisasunnottomuuden poistamista viimeistään vuonna 2027. Saavuttaakseen tavoitteen yhteiskunnan tuet ja toimenpiteet tullaan kohdistamaan heikoimmassa asemassa oleville suomalaisille. Pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi yhteistyötä valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien välillä vahvistetaan ja jaetaan toimivia käytäntöjä. Asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseksi luodaan hallintorajojen yli menevä kokonaisuus, jossa pyritään tunnistamaan ajoissa asunnottomuusriski ja tarjoamaan apua sen torjumiseksi. Päävastuu asunnottomuuden vähentämisestä osoitetaan ympäristöministeriölle ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAlle, joiden tukena toimivat sosiaali- ja terveysministeriö, hyvinvointialueet ja kunnat. Avustusten vaikuttavaa kohdentumista edistetään sillä, että avustukset, jotka liittyvät asumiseen, siirretään kokonaisuudessaan ARAn vastuulle sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAlta²⁰. Erityisenä kohderyhmänä asunnottomuuden poistamisessa ovat nuoret, joille pyritään lisäämään tuetun asumisen yksiköjä. Varmistetaan päihde- ja mielenterveyspalveluiden sekä asumis-, talous- ja velkaneuvonnan saavutettavuus, jotka myös auttavat asunnottomuuden ehkäisyssä. Asunnottomuutta kokeneiden työllistymistä pyritään parantamaan.²¹

¹⁹ HE 129/2022 vp, s. 4.

²⁰ STEA on sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus, joka myöntää terveyden- ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen harkinnanvaraista julkista rahoitusta. Avustuksen piirissä ovat säätiöt ja yleishyödylliset yhteisöt, jotka ovat oikeuskelpoisia. Rahoitus otetaan valtion talousarvion mukaisesta määrärahasta tai valtion rahaston varoista, jotka ovat talousarvion ulkopuolella. Kts. <https://www.stea.fi/tietoa-steasta/stean-termipankki/a/#title-6>, kohta avustus.

²¹ Valtioneuvosto, 2023, s. 24, 122–124.

STEA:n myöntämässä avustuksissa on yhtymäkohtia asumisneuvontaan. Avustusten perusteena ovat valtionavustuslaki (688/2001) ja 31.12.2023 saakka valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016).²² Sosiaali- ja terveysalan rahoitusmallin muutoksen myötä tämä laki on kumoutunut ja 1.1.2024 alkaen avustuksille sovelletaan lakia sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (284/2023). Muutoksen myötä poistuivat aiemmin arpajaislakiin (1047/2001) sisältyneet sosiaali- ja terveysministeriön myöntämät valtionavustukset ja Veikkaus Oy:n tuottamat tulot siirretään yleiskatteelliselle valtion tulotilille²³.

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmaa noudattaen on Valtioneuvosto antanut asettamispäätöksen 19.12.2023, jonka tavoitteena on poistaa pitkäaikaisasunnottomuus vuoteen 2027 mennessä. Ohjelma on voimassa toimikaudelle 1.1.2024–31.12.2026. Ohjelman tavoitteena on kohdentaa pitkäaikaisasunnottomille riittävästi kohtuuhintaisia ja valtion tukemia asuntoja, joihin on saatavilla tarpeenmukaiset tukipalvelut, saada toimiva ja laaja yhteistyöverkosto kunta- ja hyvinvointialuetasolle sekä luoda yhtenäinen toimintamalli kaupunkien, hyvinvointialueiden ja valtion välille, jotta ohjelmakauden jälkeen pitkäaikaisasunnottomuus ei lähde kasvamaan.²⁴

Asunnottomuuden poistamisen painopisteet vaihtuvat siis aina kunkin hallituskauden²⁵ mukaisesti ja tähän vaikuttaa myös se, mihin toimenpiteisiin kunnat ryhtyvät poistaakseen asunnottomuutta.

²² HE 129/2022 vp, s. 9.

²³ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023, s. 1.

²⁴ Ympäristöministeriö, 2023, 19. joulukuuta, s. 1–2.

²⁵ Ympäristövaliokunta on lausunnossaan asuntopolitiikan kehittämiskohteista katsonut, että julkisen tuen kohdentuminen niille, jotka sitä eniten tarvitsevat, tarvitsisi pitkäjänteistä ja tavoitteellista toimintaa, joka ulottuu hallituskausien yli. Valtion rooli asuntopoliittisten edellytysten ja raamien asettamisessa on suuri, vaikka konkreettisina toimijoina ovat kunnat. Keskeisenä tavoitteena asuntopolitiikalla on kohtuuhintaisten asuntojen riittävä tarjonta ja markkinaehtoisen tarjonnan lisäksi tarvitaan tuettua asuntotuotantoa, joka hillitsee asumisen kustannuksia. Riittävä asuntotuotanto muodosta riippumatta toimii siten, että vuokrataso ei nouse kohtuuttomasti. Erityisesti pääkaupunkiseudun korkea asumisen hintataso vaikuttaa työvoiman saatavuuden vähenemiseen, joka taas heikentää talouskasvua. On perusteltua, että yhteiskunnan kontrollissa etenkin kasvukeskuksissa on laadultaan, vuokratasoltaan ja asukasvalinnaltaan merkittävä määrä asuntoja. Ks. YmVL 1/2018 vp, s. 3–7.

Esimerkiksi Helsingissä tavoitteena on poistaa asunnottomuus kokonaan ja se onkin onnistunut vuodesta 2019 vuoteen 2022 lähes puolittamaan asunnottomien määrän. Helsinki on laatinut toimenpideohjelman, jossa käyttöön on otettu uusia asumispalveluyksiköitä ja etsivää asunnottomuustyötä on lisätty. Tällä hetkellä Helsingin tavoitteena on poistaa asunnottomuus kokonaan vuoteen 2025 mennessä. Helsingissä on asunnottomien lisäksi vaihtelevasti paperittomia henkilöitä sekä EU:n sisäpuolelta liikkuvia asunnottomia. Asunnottomuutta on onnistuttu laskemaan eniten maahanmuuttajataustaisilla henkilöillä ja vähiten alle 25-vuotiailta sekä pitkäaikaisasunnottomilta. Kaupungin 15 toimenpidettä sisältävään toimenpideohjelmaan kuuluu neljä eri kokonaisuutta, joissa painopisteet ovat asuntojen tuotannossa, ennaltaehkäisyssä ja varhaisessa tuessa, pitkäaikaisasunnottomien palveluissa sekä yhteistyössä ja viestinnässä. Muun muassa asumisneuvontaa on lisätty, lastensuojelun jälkihuollon palveluja parannettu ja asuntoja on kohdennettu niille, joita uhkaa asunnottomuus. Pysyvyyttä asumiseen on myös saatu myöntämällä vuokravelkoihin toimeentulotukea.²⁶

Asunnottomuus nähdään tyypillisesti ilkeänä ongelmana sen monimuotoisten, keskinäisten riippuvuussuhteiden ja monenlaisten ongelmien vuoksi. Tiedon karttumisen ja kokemuksen myötä ymmärrys asunnottomuudesta kuitenkin lisääntyy ja erilaisilla lähestymistavoilla, tarkastelemalla keskinäisiä vuorovaikutuksia sekä monialaisen ja poikkitieteellisen ajattelun avulla on mahdollista löytää vaikutuskeinoja ongelman ratkaisemiseksi.²⁷

1.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytettävä aineisto

Tutkimusta lähestytään sääntely- eli regulaatiotutkimuksen näkökulmasta. Osittain lähestymistapana on myös oikeuspoliittinen näkökulma.

²⁶ Palkoaho, 2023, s. A 21.

²⁷ Liukko & Karjalainen, 2023, s. 10–11.

Yhteiskunnan keskeisimpänä oikeudellisen instrumenttina on lainsäädäntö, jolla ohjataan ihmisten toimintaa sekä yhteiskuntaa. Lait ohjaavat ihmisten toimintaa yhä enemmän ja monet elämän eri osa-alueet ovat säädeltyjä jollain tavoin. Lähtökohtaisesti sääntelyyn kohdistuva tutkimus tarkoittaa lainsäädäntötutkimusta. Laajemmin tämä voidaan kuitenkin ymmärtää yhteiskunnan ohjaamista normatiivisin tai muiden ohjauskeinojen avulla. Kansainväliseltä nimitykseltään tämänkaltaisen tutkimus on regulaatio- eli sääntelytutkimusta, jonka näkökulmasta katsottuna arviointi-, toimintapolitiikka- ja implementaatiotutkimus liittyy yhdessä lainsäädäntötutkimuksen kanssa. Pehmeä sääntely on yleistynyt Euroopan unionin myötä ja onkin yleisesti käytössä muun muassa ympäristökysymyksissä.²⁸

Pehmeällä sääntelyllä viitataan kansainvälisestä oikeudesta tuleviin asiakirjoihin, kuten YK:n yleiskokouksen päätöksiin, joilla ei ole oikeudellista sitovuutta, mutta ovat poliittisesti merkityksellisiä ja saavuttavat oikeudellista vaikuttavuutta joissain olosuhteissa. Voidaankin sanoa, että kyseessä on joukko normistoja, jotka muistuttavat oikeusohjeita, mutta joita ei ole sisällytetty osaksi lainsäädäntöä.²⁹ Ilmiönä pehmeät oikeusohjeet ovat jo niin laajat, että niihin luetaan kuuluvaksi muun muassa viranomaisohjeet sekä ohjeet, kannanotot ja suositukset julkisilta kansainvälisiltä organisaatioilta³⁰. Pehmeän sääntelyn laajentuminen onkin vaikuttanut siihen, että politiikan lakkaamisen ja oikeuden alkamisen rajan havaitseminen on yhä vaikeampaa³¹.

Sääntelyteoria on tutkimussuuntaus, jonka avulla voidaan analysoida kriittisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä tehdä lainsäädännön kehittämiseksi suosituksia. Kysymyksenasettelut tutkimuksessa saattavat olla hyvin käytännön näkökulmasta asetettuja. Oikeustutkimuksen alaa voi sääntelyteorian avulla laajentaa palvelemaan lainsäätäjää. Sääntelyteorian ulottuvuuksina voidaan pitää normatiivista ja positiivista sääntelyteoriaa. Normatiivisella tarkoitetaan niiden sääntelykeinojen tutkimista, joilla

²⁸ Ervasti, 2022, s. 54–55.

²⁹ Korkea-aho, 2005, s. 69–75.

³⁰ Tala & Litmala, 2006, s. 45.

³¹ Ervasti, 2015, s. 69.

parhaiten voidaan saavuttaa yhteiskuntapoliittinen tavoite, mikäli tavoitteen saavuttamiseksi oikeudellinen sääntely on edes tarpeellista. Positiivinen sääntelyteoria tarkoittaa muun muassa lainsäätäjän valintoja koskevaa analysointia. Lähtökohtana tällöin on, että erilaiset intressit vaikuttavat lainsäädännön sisältöön. Sääntelyteoria toimii oikeudenalan ja yhteiskunnan välisenä siltana siten, että nämä eivät jää toisistaan irrallisiksi tekijöiksi.³² Sääntelyteoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna voidaan tutkia sääntelyn poliittisten tavoitteiden saavuttamista, sääntelyn kustannusvaikutuksia sekä esimerkiksi sääntelyn aiheuttamia sivuvaikutuksia. Sääntelyteoria on tutkimussuuntaus, joka on saanut vaikutteita eri aloilta, kuten oikeustieteistä, taloustieteistä, psykologiasta ja sosiologiasta. Sääntelyteoreettinen näkökulma katsoo oikeuden julkisen sektorin tavoitteellisen toiminnan osaksi, jolla pyritään vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen saavuttaakseen asetetut tavoitteet.³³ Yhteiskunnallisesta näkökulmasta tehtävässä tutkimuksessa lakeja tarkastellaan julkisina ohjausvälineinä tai sosiaalisina normeina, jolloin sääntelyn tutkimus yhdistetään siihen yhteiskunnalliseen alaan, joka on tutkimuksen kohteena³⁴.

Oikeutta voidaan tutkia monitieteisesti, esimerkiksi yhdistämällä oikeustieteen ja historian, sosiologian, taloustieteen tai jonkin muun taustatieteen menetelmät ja teorit. Tiukka erottaminen lainopille ja oikeuden monitieteille ei ole nykyään tarpeellista, koska oikeusnormeja tarkastellaan yhä enemmän esimerkiksi yhteiskunnallisen merkityksen valossa.³⁵

Oikeuspoliittisen tutkimuksen voi katsoa käytännössä olevan oikeussosiologian³⁶ soveltavaa tutkimusta. Nämä voidaan usein katsoa olevan myös arviointitutkimusta, joka

³² Määttä, 2005, s. 19–20.

³³ Similä & Kokko, 2009, 75–76.

³⁴ Ervasti, 2017, s. 33.

³⁵ Hirvonen, 2012, s. 96–97.

³⁶ Oikeussosiologisessa lähestymistavassa yhteiskunta ja oikeus ovat monin tavoin vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, mutta omanlaiset ja itsenäiset piirteet ovat molemmissa nähtävillä. Yhteiskunnan yhtenä osana on oikeus ja oikeuteen vaikuttavat esimerkiksi poliittiset päätöksenteot ja vastaavasti yhteiskuntaan vaikuttavat oikeudelliset muutokset. Ks. Alvesalo-Kuusi & Kumpula, 2023, kohta 2.2 Juristien ja oikeussosiologien oikeus.

on viime vuosikymmeninä lisääntynyt, koska toimien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta halutaan saada tietoja yhä enemmän. Tulosten pohjalta saadaan tietoa, jota voidaan hyödyntää poliittisessa suunnittelussa, päätöksenteossa ja kehittämisessä.³⁷ Laadukkaan lainsäädännön laatimisen yhtenä peruskriteerinä voidaan pitää riittävää tietoa siitä, kuinka kyseinen sääntely toimii tosiasiallisesti käytännössä, vaikkakin kattavaa tutkimustietoa on harvoin saatavilla. Tutkimustietoa tosiasiallisesta sääntelyn toimivuudesta saadaankin jälkikäteisarvioinnin avulla, jossa lakiuudistuksia ja oikeusjärjestelmää kokonaisuutena voidaan arvioida jälkikäteen kriittisestä näkökulmasta. Tarve tällaiselle tutkimukselle saattaa tulla oikeuspolitiikan päivittäisistä tarpeista.³⁸

Lähdeaineistona tutkimuksessa käytetään hallitusohjelmia, lainsäädäntöä, lainvalmistelun esitöitä, asunnottomuuteen liittyvää kirjallisuutta ja ylimpien lainvalvojien kannanottoja tai ratkaisuja. Oikeuskäytäntöä ei aiheesta ole juurikaan saatavilla ja siltä osin tutkimuksen lähdeaineisto jää vähäiseksi.

Asunnottomuudesta ja asunnottomuuden ehkäisystä löytyy tutkimusaineistoa, joka liittyy esimerkiksi asunto ensin -periaatteeseen. Myös perusoikeuksien näkökulmasta on tehty tutkimuksia. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole tehdä tutkimusta perusoikeuksien pohjalta vaan tutkia muita lainsäädännöllisiä keinoja, joita asunnottomuuden vähentämiseen on käytettävissä, kuten valtionavustusten tai etuuslainsäädännön keinoilla. Aiemmat tutkimukset asunnottomuudesta on tehty lähinnä yhteiskunnallisen tai sosiaalityön ja politiikan näkökulmasta, julkisoikeudellisia tutkimuksia aiheesta on tehty vähemmän. Perusoikeuksien näkökulmasta aihetta on lähestynyt Jan-Erik Helenelund väitöskirjallaan ”Oikeus asumiseen/asuntoon asunnottomuusnäkökulmasta”. Väitöskirjassa on tutkittu perustuslain 19 §:n mukaista oikeutta asumiseen sekä 22 §:n mukaista velvoitetta edistää ihmisoikeuksien

³⁷ Ervasti, 2007, s. 382.

³⁸ Litmala, 2005, s. 47–50.

toteutumista. Tutkimusaihetta on lähestytty oikeusdogmaattisesta näkökulmasta hyödyntäen myös oikeuspoliittista näkemystä.³⁹

Tutkielma etenee siten, että ensin käydään läpi asunnottomuutta yleisesti, sen määritelmiä, taustalla olevia ongelmia sekä toteutettuja asunnottomuusohjelmia. Tämän jälkeen edetään tarkastelemaan lainsäädäntöä, jolla on vaikutusta niin kohtuuhintaiseen asumiseen kuin myös muihin lainsäädännöllisiin keinoihin, joilla voidaan vaikuttaa asunnottomuuden ehkäisyyn. Lopuksi käydään vielä läpi asunnottomuusohjelmien myötä kehitettyä asumissosiaalista työtä, asumisneuvontatyötä sekä asunnottomuuden ennaltaehkäisyä.

³⁹ Helenelund, 2011, s. III.

2 Asunnottomuus

Asunnottomuus on yksi köyhyyden näkyvimmistä muodoista. Suomessa asunnottomuus näkyy erityisesti pääkaupunkiseudulla⁴⁰, jossa on valtaosa asunnottomista. Yksityisyyden puute, jota asunnon kokee, altistaa yhä suuremmille ongelmille elämän eri osaluilla.⁴¹

Asunnottomuustutkimuksissa on keskeistä määritellä, mitä asunnottomuus tarkoittaa. Kapeasti määriteltynä asunnottomuus voi tarkoittaa ulkona asuvia, kun taas laajimman määritelmän mukaan asunnottomiksi voidaan katsoa henkilöt, jotka ovat asunnottomuushan alla. Asunnottomuuden määritelmä on erilainen eri maissa, eikä yhteistä määritelmää ole myöskään EU:ssa. Yleiseurooppalainen asunnottomuusjärjestöjen liitto FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) on laatinut asunnottomuuden määrittelyyn kolmijakoisen kodin käsitteestä lähtevän typologian, jonka mukaan koti on asumistarpeet kunnolla kattava fyysinen alue, yksityiset ja sosiaaliset suhteet mahdollistava sosiaalinen alue ja vuokrasopimukseen perustuva legaalinen alue. Typologiasta käytetään nimitystä ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion).⁴² Suomessa käytetään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn laatimia määritelmiä asunnottomuudesta.

2.1 Asunnottomuuden määritelmät

Asunnottomiksi henkilöiksi katsotaan ihmiset, jotka ovat vailla omaa vuokra- tai omistusasuntoa ja jotka elävät ensisuojuissa, porraskäytävillä tai ulkona, majoitusliikkeissä tai asuntoloissa, laitoksissa tai muissa huoltokotityyppisissä asumisen palvelun yksiköissä, kuten kuntoutuslaitoksissa tai sairaaloissa sekä tilapäisesti

⁴⁰ Aran laatiman selvityksen mukaan vuonna 2023 pääkaupunkiseudulla Suomen asunnottomista oli 43 %. Ks. Ara, 2024a, s. 7.

⁴¹ Eskelinen & Sironen, 2017, s. 47.

⁴² Kostiainen & Laakso, 2013, s. 26–27.

sukulaisten tai tuttavien luona.⁴³ Ulkona asuvien määritelmänä on käytetty myös termejä absoluuttinen asunnottomuus ja katuasunnottomuus⁴⁴. ETHOS-luokittelun mukaan tästä ryhmästä käytetään käsitettä kadulla asuvat. Laitoksissa asuvat taas ovat ETHOS-luokittelun mukaan ilman asuntoa olevia.⁴⁵ Laitoksissa tai muissa yksiköissä sekä sukulaisten tai tuttavien luona oleskelevien asunnottomuutta on kuvattu myös termillä suhteellinen asunnottomuus⁴⁶. Suhteellinen asunnottomuus voi käsittää myös henkilön, joka ei voi asua esimerkiksi väkivallan uhan takia hallinnassaan olevassa asunnossa⁴⁷.

Pitkäaikaisasunnottomaksi katsotaan henkilö, joka on ollut vailla asuntoa vähintään yhden vuoden ajan tai on viimeisen kolmen vuoden aikana ollut toistuvasti asunnottomana. Pitkäaikaisasunnottomilla on tavanomaisesti asumista vaikeuttavia ongelmia, kuten päihde-, mielenterveys- tai velkaongelmia ja joille tavanomaiset asumisratkaisut eivät sovellu ja sopivia tukipalveluita ei ole saatavilla. Avun ja hoivan tarpeen korostuminen pitkäaikaisasunnottomuudessa on oleellista. Asunnottomissa on myös henkilöitä, jotka kiertelevät erilaisissa paikoissa. Nämä kuuluvat ryhmään ulkona ja muissa tiloissa asuvat henkilöt.⁴⁸ ETHOS-määritelmän mukaan tästä ryhmästä voi käyttää käsitettä puutteellinen asuminen, joka käsittää esimerkiksi asumiskelvottomissa vallatuissa asunnoissa asumisen tai epätavalliset asumisjärjestelyt⁴⁹.

Asuntolatyyppisissä tai matkustajakodeissa asuvat tavanomaisesti henkilöt, jotka saavat sosiaalitoimelta maksusitoumuksen asumiseen⁵⁰.

Huoltokotityypisissä asumisyksiköissä asuvat esimerkiksi henkilöt, jotka ovat turvakodeissa tai päihdehuollon asumisyksiköissä. Mukaan ei lueta asumispalvelun piirissä olevia erillisiä asuntoja, vaikka näissä asunnoissa asuisikin tilapäisesti.

⁴³ ARA, 2022, s. 28.

⁴⁴ Alppivuori, 2018, s. 207.

⁴⁵ Kostiainen & Laakso, 2013, s. 28.

⁴⁶ Kantoluoto, 2011, s. 8.

⁴⁷ Pakarinen, 2011, s. 29.

⁴⁸ Karppinen, 2020, s. 7.

⁴⁹ Kostiainen & Laakso, 2013, s. 28.

⁵⁰ ARA, 2022, s. 28.

Asunnottomaksi ei lueta henkilöä, joka asuu huoltokotityyppisessä yksikössä, ei hae muuta asumisratkaisua ja on siellä hoidon tarpeen vuoksi pysyvästi. Huoltokotiin tai asumisyksikköön on myös solmittu vuokrasopimus⁵¹. Asunnottomaksi luetaan kuitenkin henkilö, joka hakee vuokra-asuntoa, mutta on tällä hetkellä huoltokotityyppisessä yksikössä.⁵²

Vanhempiensa luona asuvia nuoria ei katsota asunnottomiksi. Tuttavien tai sukulaisten luona tilapäisesti asuvat ovat henkilöitä, jotka kiertelevät tuttavien ja sukulaisten asunnoissa vailla omaa vakituista asuntoa. Yleensä voidaan olettaa, että näiden henkilöiden asuminen pystytään järjestämään tavanomaisesta vuokra-asuntokannasta yleisen asunnonjaon kautta. Tässä ryhmässä pitkäaikaisasunnottomuuden kriteerit täyttyvät, mikäli on sosiaalihuollon asiakkuus, jossa palvelujen tarve on arvioitu.⁵³ Luokittelun kriteerit voivat täytyä myös silloin, kun henkilön asumisen tai asunnottomuuden historiaa ei tiedetä. Asiakastiedoissa voi myös olla henkilöitä, joilla ei säännöllisen eläketulon vuoksi ole sosiaalitoimen asiakkuutta. Nämä voivat olla myös nuoria, joilla on taustalla päihde- tai mielenterveysongelma.⁵⁴

Tarkasteltaessa yksinelävien asunnottomien ryhmää, selvitetään siitä alle 25-vuotiaiden, naisten ja maahanmuuttajataustaisten⁵⁵ osuus. Maahanmuuttajataustaisiksi katsotaan henkilöt, joiden äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi ja joilla ei ole Suomen kansalaisuutta.⁵⁶

⁵¹ Erityisryhmien asunnoissa oli aiemmin mahdollisuus poiketa vuokrasopimuksen tekemisestä, joka johti siihen, että asiat hoidettiin palvelusopimuksilla ja asukkaat eivät olleet asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995, huoneenvuokralaki) mukaisten oikeuksien piirissä. Joissain kohteissa tämä mahdollisti sen, että asiakasmaksut saattoivat nousta kohtuuttoman korkeiksi. Ks. HE 227/2016 vp, s. 6.

⁵² ARA, 2022, s. 28.

⁵³ Palvelutarpeen arvioinnissa arvioidaan tuen tarpeen kiireellisyys ja laajuus sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:n mukaisesti.

⁵⁴ ARA, 2022, s. 29.

⁵⁵ Tilastojen ulkopuolelle jääviä henkilöitä kutsutaan piiloasunnottomiksi, joka on muodostunut yhteiskunnan ongelmaksi yhä enenevässä määrin. Piiloasunnottomuus koskettaa eniten nuoria, maahanmuuttajia ja naisia. Tilastoinnin ulkopuolelle jäävät myös vapautuvat vangit. Ks. Vva ry, 2024, kohta asunnottomuus.

⁵⁶ ARA, 2022, s. 29.

Asunnottomaksi perheeksi tai pariskunnaksi katsotaan asunnon puutteen vuoksi erillään tai tilapäismajoituksessa ja sukulaisten ja tuttavien luona majoittuvat perheet ja pariskunnat. Myös kriisiasunnoissa tai ensi- ja turvakodeissa asuvat perheet katsotaan asunnottomiksi. Perheistä kartoitetaan maahanmuuttajataustaiset sekä lasten lukumäärä perheessä.⁵⁷

Asumiseensa erityistä tukea tarvitsevat asukkaat sekä henkilöt, joilla on taloushallinnan ongelmia, häätöuhka tai vuokratästejä, katsotaan kuuluvan akuutin asunnottomuusriskin uhan alle. Asunnon saantia vuokra-asuntomarkkinoilta vaikeuttaa myös esimerkiksi pitkäaikaisasunnottomuus, vankilassa olo ja luottotiedottomuus.⁵⁸ Asunnottomuusuhan alla olevista käytetään ETHOS-luokittelun mukaan käsitettä epävarma asuminen⁵⁹.

2.2 Asunnottomuuden taustalla olevat ongelmat

Asunnottomuuden taustalla olevat ongelmat voivat olla rakenteellisia, institutionaalisia, ihmissuhteisiin liittyviä tai henkilöön liittyviä. Rakenteelliset ongelmat liittyvät taloudellisiin ongelmiin, kuten työttömyyteen, köyhyyteen, sosiaaliturvaan, maahanmuuttoon sekä asuntomarkkinoiden toimintaan. Institutionaaliset ongelmat tarkoittavat esimerkiksi palveluiden ja koordinaation puutteita, institutionaalista asumista ja käytäntöä, kuten vankilassa oloa. Ongelmat ihmissuhteissa voi tarkoittaa esimerkiksi väkivaltaisuutta perheessä tai eroa. Henkilöön liittyvä syy voi liittyä esimerkiksi terveysongelmiin tai erilaisiin riippuvuuksiin.⁶⁰

Fyysisesti ja psyykkisesti asunnottomuus on erittäin kuluttavaa. Taustalla on niin velkakierrettä kuin myös päihde- ja mielenterveysongelmia, merkintöjä luottotiedoissa ja häiriöitä aiheuttava asuminen.⁶¹ Häiritsevä käyttäytyminen voi johtua muun muassa

⁵⁷ ARA, 2022, s. 29.

⁵⁸ Karppinen, 2020, s. 7.

⁵⁹ Kostiainen & Laakso, 2013, s. 28.

⁶⁰ Pitkänen ja muut, 2019, s. 23.

⁶¹ Eskelinen & Sironen, 2017, s. 47.

elämönhallinnassa olevista ongelmista, asumisen taidon puutteista tai kulttuurieroista. Asumisen jatkuvuutta uhkaavia ongelmia ovat myös ongelmat asumisen kustannusten maksamisessa sekä välttämättömän ylläpidon laiminlyönti asunnossa. Välttämättömään asunnon ylläpitoon kuuluvat esimerkiksi siisteydestä huolehtiminen siten, että itselle tai muille ei aiheudu terveysvaaraa asunnosta. Joskus ylläpidon ongelmia voi aiheuttaa se, että ei tiedetä omista vastuualueista asunnon hoitamisessa.⁶² Ihmisarvoisen elämän perustana tulisi kuitenkin olla oma koti⁶³.

Asunnottomuudessa on suuria terveysriskejä ja siihen liittyvä kuolleisuus on myös suurta. Erityisesti nuorilla asunnottomilla ylikuolleisuus on suurta verrattaessa sitä muihin samanikäisiin. Tartuntatauteihin liittyvä kuolleisuus on yli kolminkertainen ja ei luonnollisten syiden, joita ovat esimerkiksi väkivallasta, myrkytyksestä, itsemurhista johtuvat syyt, on riski suurempi kuin kymmenkertainen ja melkein 20-kertainen alle 50-vuotiailla asunnottomilla.⁶⁴ Asunnottomilla on elämönhallinnan vaikeuksien lisäksi lukuisia muita ongelmia, kuten muistivaikeuksia, erilaisia psykoosisairauksia, päihdeongelmia sekä persoonallisuushäiriöitä. Tuetun asumisen jonot voivat olla pitkiä ja luottotietomerkinnät tai lukuisat häädöt vaikeuttavat vapaille asuntomarkkinoille pääsyä.⁶⁵

⁶² HE 129/2022 vp, s. 44–46.

⁶³ Eskelinen & Sironen, 2017, s. 47.

⁶⁴ Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota asunnottomien terveysriskeihin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies tutki omasta aloitteestaan koronapandemian aikana toteutettua asunnottomuuden vähentämistyötä kunnissa. Selvityspyyntö lähetettiin viidelle eri paikkakunnalle. Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että tulokset asunnottomuuden saavuttamiseksi olivat riittämättömät. Poikkeustilan aikana asunnottomat myös altistuivat suuremmalle riskille saada koronataartunta. Terveysturvallisuuden kannalta asunnottomuuden vähentäminen pandemian aikana olisi ollut ensisijaista. Pitkäaikaisasunnottomien määrää apulaisoikeusasiamies piti edelleen korkeana. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies toi erityisesti esille, että asumisen turvaaminen henkilöille, joilla on vakava päihde- tai mielenterveysongelma tai joilla on taipumusta väkivaltaisuuteen, ei kunnista saamien vastausten perusteella toteudu asianmukaisesti. Ks. EOAK/2446/2020.

⁶⁵ Stenius-Ayoade ja muut, 2018, s. 661–662.

2.3 Asunnottomuusohjelmia

Asunnottomuusohjelmia on ollut useita vuodesta 2008 lähtien. Vuosina 2008–2011 ja 2012–2015 toteutetut PAAVO I ja PAAVO II -ohjelmat tähtäsivät pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseen. Vuosina 2016–2019 toteutettu AUNE koski asunnottomuuden ennaltaehkäisyä, jonka osana toimi ASTA-hanke vuosina 2018–2021. ASTA-hankkeen tavoitteena oli ehkäistä vuokra-asukkaiden talousongelmia. Vuosina 2020–2022 toimenpideohjelmana oli yhteistyöohjelma asunnottomuuden puolittamiseksi.⁶⁶ Asunto ensin -periaate juurrutettiin asunnottomuustyöhön pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmien myötä, kun tuetulla vuokra-asumisella korvattiin asuntolat⁶⁷.

Pitkittynyt asunnottomuus luo syrjäytymistä ja siksi asunnottomuustyö tulisi nähdä osana laajempaa työtä syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Asunnottomuus johtuu moninaisista ja yksilöllisistä syistä. Myös rakenteelliset tekijät, kuten poliittiset päätökset, voivat olla asunnottomuuden taustalla. Epävakaat tilanteet työllisyydessä, huono-osaisuus sekä maan sisäiset ja kansainväliset muuttovirrat voivat lisätä heikommassa asemassa olevia henkilöitä asuntomarkkinoilla. Erityisryhmäajattelusta tulisikin enemmän siirtyä ennaltaehkäisevään ajatteluun asunnottomuuspolitiikassa.⁶⁸

2.3.1 PAAVO I ja PAAVO II

Pitkäaikaisasunnottomuus väheni 28 % PAAVO I -ohjelman toteutuksen aikana vuodesta 2008 vuoteen 2011.⁶⁹ Tavoitteena PAAVO I -ohjelmassa oli pitkäaikaisasunnottomuuden puolittaminen ja vuosina 2012–2015 jatko-ohjelmana toteutetun PAAVO II:n tavoitteena olikin pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen. Lähtökohdat vähentämishojelmille määriteltiin vuonna 2007, jolloin arvioitiin, että pitkäaikaisen asunnottomuuden poistamiseen tarvitaan erityisiä asunto- ja sosiaali- ja terveystoimittisia ratkaisuja sekä

⁶⁶ HE 129/2022 vp, s. 9.

⁶⁷ Pitkänen ja muut, 2019, s. 9.

⁶⁸ Karppinen, 2020, s. 8.

⁶⁹ Karppinen & Fredriksson, 2016, s. 5.

niiden uudenlaista yhdistämistä. Ajatuksena oli, että pysyvämpi ratkaisu pitkäaikaisasunnottomuuteen löytyy asumisratkaisusta, jotka lainsäädännöllisesti perustuvat huoneenvuokralakiin tai sosiaalihuoltolakiin.⁷⁰

PAAVO I -ohjelman aikana tukiasuntoja ja tukihenkilöstöä lisättiin merkittävästi ja ohjelmapaikkakunnilla tehtiin rakenteellisia muutoksia. Ohjelmakauden aikana puolittamistavoite periaatteessa onnistui, mutta kokonaisasunnottomuus jäi samalle tasolle kuin aiemmin, johtuen nuorten ja erityisesti maahanmuuttajien asunnottomuuden kasvulla. Ohjelmakauden aikana luotiin rakenteita, joissa asuminen perustui vuokrasopimukseen ja näin asuntoloiden korvaaminen tuetun asumisen yksiköillä vähensi pitkäaikaisasunnottomuutta. Vuokrasopimusperustaisen asumisen seurauksena keskustelua herätti päihteiden käytön salliminen, koska tämän myötä jokaisella on päätäntävalta oman asunnon käytöstä. Näin ollen päihteitä ei voida kieltää, mutta asukkaita voidaan tukea päihteiden käytön vähentämisessä ja hallinnassa. Päihdehuollon laitoshoidot vähenivät kuitenkin ohjelman myötä, vaikka tietoa ei ole siitä, kuinka paljon tämä johtui palveluiden muutoksesta entistä enemmän avohoitoon painottuvaksi. Keskeisenä tavoitteena ohjelmassa oli rakenteiden luominen asunnottomuustyön jatkuvalle kehittämiselle.⁷¹

Paavo-ohjelmien aikana väheni pitkäaikaisasunnottomuus 35 %. Asunnottomuustyöhön valmistui tai osoitettiin yli 3 000 asuntoa ja näiden lisäksi erillisasuntoja tukikäyttöön sai niin kaupungin vuokratyöyhtiöiltä kuin myös muilta toimijoilta. Eri rahoitusten turvin ohjelmakausien aikana asumisen tukihenkilöstössä työskenteli noin 300 henkilöä. Ohjelmassa laaditun seurantakyselyn mukaan ennen palveluun tuloa asunnottomuus oli kestänyt keskimäärin 2,5 vuotta ja tukijakso kesti noin vuoden ja kolme kuukautta. Tuen piirissä olleista noin 18 % jäi uudelleen asunnottomaksi. Palvelun päättymisen syinä olivat muun muassa asukkaan kuolema, erilaiset häiriöt, vuokravelka, päihteet, väkivaltainen käytös, vankilatuomio tai sitoutumattomuus tukeen. Kartoituksen avulla

⁷⁰ Kaakinen, 2013, s. 15–16.

⁷¹ Kaakinen, 2013, s. 17–18.

saatava tieto auttaa kehittämään asunnottomuuden ennaltaehkäisevää työtä. PAAVO I -ohjelmakauden aikana aloitettiin kehittämään asumissosiaalista työtä ja työ vietiin konkreettiseksi PAAVO II -ohjelmakaudella, kun vakiinnutettiin uusia yhteistyörakenteita ja kehitettiin ammattikäytäntöjä.⁷²

2.3.2 AUNE

AUNE-toimenpideohjelmassa oli tavoitteena asunnottomuustyön liittäminen asunto ensin -periaatteen mukaisesti osaksi syrjäytymisen ehkäisytyötä. Asumisen turvaaminen onkin asunto ensin -periaatteen mukaista ennaltaehkäisevää toimintaa silloin, kun palvelujärjestelmässä kohdataan asiakas. Tavoitteena oli myös asunnottomuuden ennaltaehkäisyn vahvistaminen ja asunnottomuuden uusiutumisen torjuminen sekä palvelujärjestelmien uudistaminen asiakkaan tarpeita vastaavaksi ja ennaltaehkäisevää toimintaa tukevammaksi. Asunnottomuuden ennaltaehkäisevässä toiminnassa asunto ensin -periaate ei ollut vielä vakiintunut ja sen käyttötapa oli vasta muotoutumassa. Käytännössä asunnottomuuden ennaltaehkäisevä työ voi olla esimerkiksi sitä, että puututaan mahdollisimman varhain vuokrarästeihin sekä tuetaan vuokranmaksussa. Myös kohtuuhintaisten asuntojen riittävä tarjonta ja väestön hyvinvoinnin edistäminen toimivat asunnottomuutta ehkäisevinä tekijöinä. Keskeisinä toimenpiteinä AUNE-ohjelmassa olivat muun muassa kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisääminen ja asunnottomien asuntotarjonnan monipuolistaminen, kaupunkien asunnottomuusstrategiat, asumisneuvontatyön ja asumissosiaalisen työotteen vahvistaminen, kokemusasiantuntijuuteen perustuvan työn vahvistaminen, monialaisen kotiin vietävän työn kehittäminen ja yhteistyön kehittäminen eri toimijoiden kanssa.⁷³

2.3.3 ASTA

ASTA-hankkeen tavoitteena on ollut ennaltaehkäisevällä toiminnalla puuttua vuokraasukkaiden talousongelmiin ja siten vähentää vuokraveloista johtuvia häätöjä ja näin

⁷² Karppinen & Fredriksson, 2016, s. 19–26.

⁷³ Karppinen, 2020, s. 4–9.

vähentää asunnottomuutta. Hanketta toteutettiin vuosina 2018–2020. Hankkeeseen ARA myönsi avustusta valtion talousarvioesityksen 2020 momentin 35.20.30 mukaisesti.⁷⁴ ASTA-hankkeessa tavoitteena oli kehittää asumisneuvontaa siten, että kehitettiin toimenpiteitä ennakkolliseen toimintaan, joiden avulla voitiin puuttua vuokraveloista ja talousongelmista aiheutuviin ongelmiin. Asumisneuvonta järjestettiin joko omana toimintana tai sosiaalityön osana. Taloudenhallinnan ongelmien taustalla on esimerkiksi päihde- tai mielenterveyden ongelmat tai peliriippuvuus. ASTA-hankkeen taustakartoituksessa saatujen tietojen mukaan taloudenhallinnan ongelmia aiheuttivat esimerkiksi oman rahankäytön heikko priorisointi, oman taloudellisen tilanteen ymmärtämättömyys tai osaamattomuus hakea heille tarpeellisia etuuksia. Myös ylikalliit vuokrat koettiin haasteeksi. Asumisessa onnistumista vaikeuttivat haasteet ylläpitää asunnon hyvää kuntoa. Myös häiriökäyttäytyminen ja ongelmat sähkölaskujen maksamisessa toivat haasteita.⁷⁵

Hankkeen myötä koettiin, että neuvonnan saatavuus oli parantunut ja myös yhteistyöverkostot saatiin kehitettyä paremmiksi. Nopeampi tiedonkulku eri tahojen kesken edisti asiakkaan kokonaisvaltaisen tilanteen kartoittamista ja näin ongelmiin pystyttiin vastaamaan nopeammin. Hankkeen tuloksena saatiin kehitettyä uusia toimintamalleja ja keskeisenä hyvänä tuloksena oli jo kehitettyjen toimintamallien laajeneminen. Lisäksi asunnottomia tavoitettiin paremmin jalkautuvan toiminnan sekä matalan kynnyksen palvelun avulla. Kyselyiden perusteella hanke koettiin hyödylliseksi. Vaikutukset talousongelmien vähentämiseen nähdään kuitenkin pääsääntöisesti vasta pidemmän ajan kuluessa. Vaikeata on myös havaita, mikä osa häätöjen estämisestä

⁷⁴ Valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen 35 pääluokan, 20 alaluokan momentin 30 perusteella määrärahaa sai käyttää valtionavustuslain mukaisesti vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäisyyn. Talousarviossa esitetyn selvitysosan mukaan tavoitteena oli vähentää vuokravelkoja ja häätöjä niillä vuokra-asukkailla, jotka kärsivät talouden hallinnan ongelmista, palauttaa luotto- ja vakuutuskelpoisuutta sekä kannustaa kotitalouksia muuttamaan talouden- ja elämänhallintaansa. Avustuksen määrärahaa voitiin käyttää resursseihin, joita tarvitaan talous- ja asumisneuvonnan järjestämiseksi, talouden hallinnan työkalujen kehittämiseksi sekä hallinnon kustannuksiin hankekokonaisuuden osalta.

⁷⁵ Owl Group Oy, 2021, s. 1–13.

johtuu itse hanketyöstä. Tärkeäksi asunnottomuuden ehkäisyn työkaluksi nähdään kuitenkin uusien toimintamallien kehittäminen sekä niiden käyttöönoton pysyvyys.⁷⁶

2.3.4 Sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämishanke

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti vuonna 2020 valtionavustushankkeen asunnottomien sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisestä, jonka tavoitteena oli vähentää asunnottomuutta. Ohjelma oli osa ympäristöministeriön aloittamaa hanketta, jossa tavoitteena oli puolittaa asunnottomuus vuoteen 2023 mennessä. Mukana yhteistyöohjelmassa oli asunnottomuuden alalla toimivia järjestöjä sekä kuntia, joissa asunnottomuutta oli eniten. Valtionavustuksen avulla kunnat pystyivät kehittämään heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka tarvitsevat asumiseen laajaa ja monialaista tukea. Hankkeissa kehittämiskohteina olivat muun muassa liikkuva ja jalkautuva työ, asumisneuvonta, matalan kynnyksen palvelut, kokemusasiantuntijuus ja sen hyödyntäminen sekä yhteistyö vuokranantajien kanssa. Kehittämistyö kuului osana meneillään olevaa ohjelmaa Tulevaisuuden sosiaali- ja terveystieteiden keskukselta.⁷⁷ Kuntien mahdollisuutta saada avustusta arvioitiin muun muassa seuraavien seikkojen perusteella: palvelujen kehittämisen monialaisuus, hyväksi todetut käytännöt otetaan käyttöön, palvelut kohdennetaan heikoimmassa asemassa oleville asunnottomille, palvelu on otettavissa käyttöön tavanomaisessa asunnottomuustyössä, asunnottomuustyössä huomioidaan asunto ensin -periaate, on yhteensopiva Tulevaisuuden sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen -ohjelman kanssa sekä toimintamallit otetaan kiinteäksi osaksi hyvinvointialueen työtä⁷⁸.

Asunnottomuutta vähentävien sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämishankkeessa kartoitettiin muun muassa asunnottomuuden ehkäisyyn liittyviä palvelun tarpeita. Kyselyiden vastauksissa tuli esille, että palvelutarpeet asunnottomilla liittyvät ensisijaisesti palveluihin, jotka edistävät asunnon saamista. Tukea tarvitaan esimerkiksi

⁷⁶ Owl Group Oy, 2021, s. 30–38.

⁷⁷ HE 197/2022 vp, s. 56.

⁷⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2020, s. 4.

asumisen taitojen vahvistamisessa, asunnon etsinnässä, päihteisiin liittyvissä palveluissa ja arjen hallinnan tukemisessa. Myös mielenterveyspalveluita tulisi olla riittävästi tarjolla. Palveluverkostojen käyttämistä tulisi myös tukea, asunnottomilla on vaikeuksia saada tietoa palveluista ja päästä niihin. Tukea tarvitaan myös talouden hallinnassa. Asunnon menettämisen estämisen tukeminen on myös tärkeää esimerkiksi vuokravelkatilanteissa. Verkostoyhteistyö, palveluohjaus ja neuvonta ovat tärkeitä. Asunnottomuustyön kehittämisessä tulisi käyttää näkökulmia, joissa korostuvat ehkäisevä, korjaava ja asumista turvaava työ.⁷⁹

⁷⁹ Liukko ja muut, 2022, s. 13–15.

3 Lainsäädännöllinen viitekehys asunnottomuustyössä

Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen vallan tehtävästä asumisen omatoimisen järjestämisen tukemisesta sekä jokaisen oikeudesta asuntoon edistämisestä⁸⁰. Subjektiiivista oikeutta asuntoon ei ole eikä myöskään tavallisen lain tasoilla säännöksillä ole turvattu oikeutta asuntoon⁸¹. Lain esitöissä on katsottu, että asumisen järjestelyt tulee tehdä ensisijaisesti itse eikä julkinen valta voi olla ensisijaisessa vastuussa sosiaalisten perusoikeuksien täyttämässä. Perusoikeuksien toteuttamisessa yhteiskunnan jäsenten tulee toimia itse aktiivisesti ja pääsääntöisesti myös oikeus asumiseen on toteutettava omatoimisesti.⁸²

Asunnottomuuden ehkäisyyn ja poistamiseen Suomi on sitoutunut allekirjoittamissaan kansainvälisissä sopimuksissa. Tällaisia ovat esimerkiksi Euroopan sosiaalinen peruskirja, Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen artikla 25 sekä Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus. Lisäksi Suomenkin allekirjoittama Lissabonin julistus sitoutti EU:n komission, Euroopan Parlamentin, jäsenvaltiot sekä kansalaisyhteiskunnan edustajat tekemään toimenpiteitä, joiden tavoitteena on asunnottomuuden poistaminen vuoteen 2030 mennessä.⁸³

3.1 Laki asunto-olojen kehittämistä ja maankäyttö- ja rakennuslaki

Lain asunto-olojen kehittämistä (919/1985) 5 § mukaan kuntien tulee luoda yleiset edellytykset alueellaan asunto-olojen kehittämistä varten. Kunnan tulee huolehtia, että asunto-oloja kehitetään asumisolojen parantamiseen erityisesti asunnottomille tai niille, joiden asumisolossa on puutteita. Erityisesti tulee kehittää niiden asunto-oloja, jotka eivät pysty asuntoa hankkimaan omatoimisesti. Käytännössä kehittäminen tapahtuu alueidenkäytön suunnittelulla ja maapolitiikalla, joka perustuu maankäyttö- ja

⁸⁰ Pitkänen ja muut, 2019, s. 34.

⁸¹ HE 231/2021 vp, s. 11.

⁸² HE 309/1993 vp, s. 72.

⁸³ Kaakinen, 2023, s. 8.

rakennuslakiin (132/1999). Lain nimi muuttuu 1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaiiksi. Tavoitteena alueiden käytön suunnittelussa on maankäyttö- ja rakennuslain 5 § mukaan vuorovaikutteisella suunnittelulla ja vaikutuksia arvioimalla muun muassa riittävän asuntotuotannon edellytysten edistäminen. Tontteja voidaan esimerkiksi kohdentaa erilaisiin tarpeisiin. Kunnat voivat myös valtion tuella ylläpitää ja rakennuttaa kohtuullisen hintaisia vuokra-asuntoja. Valtio maksaa korkotukea vuokra- ja asumisoikeusasuntojen perusparannuskustannuksiin, hankintaan ja rakentamiseen, kun asunnot on tarkoitettu sosiaalisin perustein valituille asukkaille. Valtion täytetäkaus kuuluu korkotukilainaan.⁸⁴ Valtion täytetäkauksesta säädetään valtioneuvoston päätöksellä aravalainojen takaisinmaksamiseksi annetussa laissa (868/2008). Lain 1 §:n 2 momentin mukaan takauslainoja voidaan hyväksyä vahvistetun valtion talousarvion hyväksymisvaltuuden rajoissa.

Asunto-olojen kehittämistä säädetyn lain mukaan tavoitteena on turvata kohtuullinen asuminen Suomessa siten, että jokaisella ruokakunnalla on käytettävissään ruokakunnan kokoon ja tarpeisiin nähden riittävä asunto, asunnot ovat terveellisiä, toimivia ja ympäristöönsä sopivia sekä tarkoituksenmukaisia varustukseltaan ja rakenteiltaan ja että asumismenot ovat kohtuullisia ruokakunnan kokoon ja käytettävissä oleviin tuloihin suhteutettuna. Lain 6 §:n ja 8 §:n mukaan kunnan ja valtion tulee tarpeen mukaan vahvistaa asuntopoliittiset toimet asunto-ohjelmien perustaksi.

Säättäessään lakia asunto-olojen kehittämistä on hallituksen esityksessä katsottu, että jokaiselle kansalaiselle tulisi turvata kohtuutasoinen asuminen, joka on yksi hyvinvoinnin perustekijöistä. Kohtuutasoinen asuminen tarkoittaa sitä, että perheellä on käytettävissään kokoaan ja erityistarpeisiinsa nähden riittävä asumisväljyys, asunto on varustettu tarpeenmukaisesti ja asunnon toimintamahdollisuudet ovat riittävät. Asumisen kustannukset tulee olla perheen tuloihin suhteutettuna kohtuulliset ja on tärkeää turvata asumisen jatkuvuus. Kohtuutasoinen asuminen sisältää myös asukkaiden mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon, joka koskee heidän asumistaan.

⁸⁴ HE 58/2023 vp, s. 6.

On yhteiskunnan vastuulla huolehtia, että mahdollisuus tyydyttävien asumisolosuhteiden saavuttamiselle on jokaisella. Kuntien tuleekin luoda kaavoituksen ja muiden toimenpiteiden avulla edellytykset kehittää asunto-oloja. Niille, jotka eivät pysty itsenäisesti järjestämään tyydyttävää asumisen tasoa, on valtion ja kunnan annettava erityisesti tukea. Valtion antama tuki asunto-olojen kehittämiseksi on riippuvainen siitä, miten kansantalous ja valtiontalous kehittyvät sekä mikä on asumisen painotusarvo suhteessa muihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Tarkoituksena olikin säätää perustavoitteista, jotka ohjaavat asunto-olojen kehittämistä sekä järjestelmästä, jolla asuntopoliittikkaa suunnitellaan. Valtioneuvosto joka toinen vuosi päättäisi muun muassa asuntopoliittisista järjestelmämuutoksista seuraavalle viidelle vuodelle ja nämä kehittämissuunnitelmat loisivat perustan omalta osaltaan vuosittain laadittavalle valtion tulo- ja menoarviolle.⁸⁵

Valtio on viimesijaisesti vastuussa asumisen perusoikeuden edistämisestä ja toteuttamisesta, vaikka subjektiivista oikeutta asuntoon ei ole. Valtion asuntopoliittikka tulisikin olla yhdistettävissä parhaalla mahdollisella tavalla kuntien asukkaiden hyvinvoinnin edistämismääräyksiin. Asunto-olojen kehittämisestä annettu laki voidaan nähdä tavoitelakina, jonka tarkoituksena on kiinnittää kunnan huomio niiden henkilöiden asemaan, jotka ovat kiireellisesti asunnon tarpeessa olevia sekä kehittämään asunto-oloja.⁸⁶

3.2 Valtion tukema asuntokanta eli sosiaalinen asuntotuotanto

Keskeisenä tavoitteena valtion asuntopoliitikassa on ollut kohtuuhintaisten asuntojen saanti asukkaille. Tarkoituksenmukaista onkin tukea valtion varoin vain sellaista asuntotuotantoa, jolla on asuntopoliittisten tavoitteiden mukaiset edellytykset toimia.⁸⁷ Sosiaalinen asuntotuotanto tarkoittaa valtion tukemaa vuokra-asuntojen rakentamista, perusparannusta ja hankintaa. Käytännössä tukeminen tarkoittaa vuokra-asuntolainojen

⁸⁵ HE 50/1985 vp, s. 3–8.

⁸⁶ HE 47/2006 vp, s. 10.

⁸⁷ HE 274/1998 vp, s. 1–7.

ja asumisoikeustalolainojen annetun lain (604/2001, korkotukilaki) ⁸⁸ mukaista korkotuen ja lainatakausten myöntämistä yhteisöille, jotka ARA on nimennyt yleishyödylliseksi yhteisöksi ⁸⁹, mikäli kyseessä ei ole kunnan omistama yhtiö. Yleishyödylliselle yhteisölle on asetettu edellytyksiä⁹⁰, jotka kohdistuvat taloudelliseen ja myös muuhun toimintaan ja näiden rajoitusten tarkoituksena on varmistaa, että valtion tuki ohjautuu asukkaille, jotka on valittu sosiaalisin perustein. Rajoituksilla⁹¹ vaikutetaan muun muassa yksittäisen kohteen asukasvalintaan sekä omakustannusvuokran määräytymiseen. Tarkoituksena on tuen oikea kohdentuminen, säilyttää kilpailuneutraliteetti sekä ylläpitää sosiaalista asuntokantaa vakaalla perustalla. Yleishyödyllisten yhteisöjen tulee käyttää kerrytetyt varat oman yhteisön toimintaan, kuten ylläpitoon tai peruskorjaukseen Ara-kohteissa. Kohteiden omistajat eivät voi näin ollen kerätä maksimaalisia voittoja valtion tukemissa asunnoissa, joihin asukkaat on sosiaalisin perustein valittu.⁹² Suomalaisessa asuntopolitiikassa yleishyödylliset yhteisöt ovat tärkeitä tekijöitä. Yhteisön yhtiöjärjestyksestä tulee käydä ilmi, että asuntoja vuokrataan sosiaalisin perustein ja niiden tulee noudattaa vuokra-asuntojen jaossa julkista ja yleistä hakumenettelyä. Niiden yhteisöjen tarkoituksena, jotka vuokraavat

⁸⁸ Valtion tuella rahoitetusta asuntotuotannosta säädetään myös valtioneuvoston asetuksessa vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (666/2001, korkotukiasetus) ja laissa yhteishallinnosta vuokrataloista (649/1990, yhteishallintolaki). Yhteishallintolain mukaan asukkailla on oikeus osallistua ja vaikuttaa asumista koskeviin asioihin. Ks. Ara, 2020, s. 5–10. Yhteishallintolaki (649/1990) on kumoutunut ja lain on korvannut 1.1.2024 voimaan tullut laki yhteishallinnosta valtion tukemissa vuokrataloissa (1169/2022). Lainmuutos katsottiin tarpeelliseksi vuokrataloyhteisöissä tapahtuneen muutoksen vuoksi. Vuonna 1990 omistajina oli enemmän pienempiä kiinteistöyhtiöitä kuin nykyään. Lakiin on myös lisätty kantelun mahdollisuus, joka lisää asukkaiden oikeusturvaa. Valvovana viranomaisena toimii ARA. Ks. HE 182/2022, s. 4–30.

⁸⁹ Yleishyödyllinen yhteisö tarkoittaa yhteiskunnan hyväksi toimivaa järjestöä, säätiötä tai yhteisöä, joka ei tuota toiminnallaan voittoa ja jonka toiminta ei rajoitu vain tiettyjä henkilöpiirejä koskevaksi. Ks. HE 269/2022 vp, s. 22.

⁹⁰ Korkotukilain 14 §:ssä on säädetty korkotuella tuetun vuokra-asunnon luovutuksesta. Lain mukaan taloyhtiön osakkeet voidaan luovuttaa vain kunnalle tai sellaiselle luovutuksensaajalle, jonka Ara on nimennyt ja joka täyttää valtion korkotukilainan ehdot. Säädöksellä halutaan varmistaa, että asunnot pysyvät niiden tahojen omistuksessa, jotka ovat sitoutuneita tarjoamaan kohtuullisen hintaisia vuokra-asuntoja ja omistamaan sosiaalisia vuokra-asuntoja. Ks. HE 181/200 vp, s. 14 ja HE 12/2018 vp, s. 44.

⁹¹ Rajoitukset käytön ja luovutuksen suhteen ovat merkityksellisiä erityisesti kasvukeskuksissa, koska niillä varmistetaan asuntojen säilyminen vuokra-asuntoina sekä asuntojen kohtuullinen vuokrataso. Todennäköistä on, että rajoitusten päätyttyä vuokrat kohoavat markkinahintojen mukaisiksi. Rajoituksia voisi jatkaa, mikäli vuokra-asuntojen omistajia kannustettaisiin ottamaan korkotukilainaa perusparannuksiin. Ks. TrVM 3/2018 vp, s. 10.

⁹² Ympäristöministeriö, 2010, s. 7–8.

asuntoja sosiaalisin perustein, on tuottaa kohtuullisen hintaisia asuntoja niille, jotka tarvitsevat tukea eniten.⁹³ Yleishyödyllisen yhteisön nimitys voidaan myös joissain tapauksissa peruuttaa, kuten käy ilmi seuraavasta oikeustapauksesta.

Korkein hallinto-oikeus ei ollut myöntänyt 19.3.2020 antamassaan päätöksessä valituslupaa Nuorisäätiölle tapauksessa, jossa ARA oli peruuttanut Nuorisosäätiön yleishyödyllisyysaseman. Helsingin hallinto-oikeus oli 20.11.2019 antamallaan päätöksellä katsonut, että Nuorisosäätiö oli toiminut arava- ja korkotukilain vastaisesti, koska säätiöllä oli huomattavia suuren riskin kiinteistöinvestointeja ja sijoituksia sekä ulkopuolisille annettuja lainoja ja omavelkaisia takauksia, joiden ei katsota olevan sen kaltaista matalan riskin ja hallitun sijoitustoiminnan mukaista toimintaa, jota edellytetään yleishyödylliseltä yhteisöltä. Näin ollen ARA oli voinut peruuttaa Nuorisosäätiön yleishyödyllisyysaseman.⁹⁴

Yleishyödyllisyysaseman menettäminen tarkoitti käytännössä sitä, että ARA irtisanoi Nuorisosäätiön aravalainat ja lakkautti korkotuen, joka tarkoitti lainojen erääntymistä maksettavaksi kuuden kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta. Lain mukaiset rajoitukset koskien muun muassa vuokran määrää ja asukasvalintaa jäivät kuitenkin voimaan ja näin ollen asukkaiden asemaa turvaavat oikeudet olivat edelleen voimassa.⁹⁵

Valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentaminen hillitsee kasvukeskusten asuntomarkkinoiden vuokrien kehitystä⁹⁶. Kustannustason ja korkotason nousu on muuttanut asuntomarkkinatilannetta. Asuntomarkkinoita jarruttaa vähäinen kysyntä pienille asunnoille, kun niitä on vaikeaa saada myydyksi. Muuttotappioalueilla⁹⁷ on vaikeaa saada asuntoa myydyksi ja pienillä paikkakunnilla vuokra-asuntoja on vähän saatavilla. Myös valtion tukemaan asuntotuotantoon on vaikutusta korkojen ja kustannusten nousulla. Vuokrankorotukset Ara-asunnoissa toteutuvat

⁹³ HE 27/1998 vp, s. 2–3.

⁹⁴ KHO 19.3.2020/1283 ja Helsingin HaO 20.11.2019 19/0748/5.

⁹⁵ Savolainen, 2020, kohta ARA: Nuorisosäätiön tytäryhtiöiden aravalainat irtisanottu ja korkotuki lakkautettu.

⁹⁶ HE 12/2018 vp, s. 16–17.

⁹⁷ Muuttotappioalueilla voi myös olla vaikeuksia saada peruskorjauksiin lainaa. Asunnon arvoon suhteutettuna asunnon omistajien velkataakka kasvaa asuntojen hinnan laskun myötä. Kasvukeskuksiin muutto vaikeutuu alueellisen asunnonhintojen epätasaisen kehityksen vuoksi, joka taas vaikuttaa työvoiman liikkuvuuteen. Ks. TrVM 3/2018 vp, s. 6.

omakustannusperiaatteen⁹⁸ mukaisesti, jolloin myös näissä asunnoissa vuokrataso on noussut. Etusijalla Ara-asuntojen asukasvalinnassa ovat asunnottomat ja muut kiireellisen asunnon tarpeessa olevat sekä pienituloiset ja vähävaraiset asunnonhakijat. Asukasvalinnassa noudatetaan arava- ja korkotukilakia sekä valtioneuvoston asetusta.⁹⁹

Ara-asuntotuotannolla voidaan tehokkaasti tukea asumista niissä tilanteissa, kun hakijalla on vaikeuksia saada asuntoa vapailta markkinoilta. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi heikoimmassa asemassa olevien asunnon pysyvyyden turvaaminen on tärkeää.¹⁰⁰

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on huolissaan kohtuullisen hintatason mukaisten asuntojen saatavuudesta. Ara-asuntotuotantoa aiotaan hallitusohjelman mukaan vähentää ja tämä voi heikentää kohtuullisen hintaisten asuntojen saantia tulevina vuosina. Tarkoituksena on kuitenkin kohdentaa Ara-asuntokanta pienituloisille ottamalla käyttöön tulorajat. Tukien leikkausten ja muiden toimenpiteiden toteuttaminen voi kuitenkin aiheuttaa alueellista eriytymistä väestörakenteessa.¹⁰¹ Ara-vuokra-asuntoihin hakeutuminen voi lisääntyä tulevaisuudessa sosiaaliturvaan tehtyjen muutosten myötä ja nämä hidastavat asukasvalintaprosesseja. Ara-vuokra-asuntojen saatavuus kasvukeskuksissa on myös kysyntää heikompi, jolloin asuntoja ei kaikille hakijoille riitä.¹⁰² Kasvukeskuksien asuntopulan hillitsemiseksi talouspoliittinen ministerivaliokunta on kuitenkin puoltanut

⁹⁸ Omakustannusperiaate tarkoittaa sitä, että asuinhuoneistosta saa periä vuokraa asukkailta enintään sen verran, mitä tarvitaan kattamaan asuntojen rahoitus- ja hyvistä kiinteistönhoidon mukaisista hoitomenoista muiden tuottojen lisäksi. Näin vuokrat saadaan pidettyä kohtuullisina. Omakustannusperiaate osoitetaan toteutetuksi jälkilaskelman avulla, jossa osoitetaan, että vuokrilla katetut menot ovat omakustannusvuokrasäännösten mukaisia. Säännösten noudattamisen valvova viranomaisena on ARA ja säännöstä noudatetaan lain säätämisen rajoitusajan verran, joka on tyypillisesti noin 40–45 vuotta. Rajoitusaika päättyy, kun lainaehtojen mukainen valtion tukema laina on maksettu takaisin tai laina-aika on päättynyt. Rajoitusajan kesto vaikuttaa se, mikä on myönnetyn lainan tarkoitus sekä myönnetty laina-aika. Rajoitusajan päättymisen jälkeen vuokrat voidaan määrittellä huoneenvuokralain mukaan markkinaehtoisesti. Ks. ARA, 2024b, kohta vuokranmääritys, omakustannusperiaate. Omakustannusperiaatteen avulla varmistetaan, että korkotukena maksettu valtionavustus kohdistuu nimenomaan asukkaalle. Ks. HE 181/2000 vp, s. 6.

⁹⁹ YmVL 20/2023 vp, s. 3–4.

¹⁰⁰ Ympäristöministeriö, 2024a, s. 43.

¹⁰¹ StVM 14/2023 vp, s. 11.

¹⁰² Ympäristöministeriö, 2024b, s. 15.

korkotukilainavaltuuksien korotusta. Tarkoituksena on väliaikaisesti tuottaa Ara-asuntokantaa enemmän vapaarahoitteisen asuntotuotannon ollessa taantumassa ja alan työllisyyden heikentyessä.¹⁰³

Alueellista segregatiota eli eriytymistä ehkäistään sillä, että ei keskitetä suuria kokonaisuuksia Ara-vuokra-asuntoja. Osalla kaupungeista on solmittu MAL-sopimuksia (maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus) valtion kanssa, jossa edistetään alueen tasapainoisuutta ja ehkäistään segregatiota¹⁰⁴. Kaupunkien tulotason mukaisen eriytymisen lisääntyminen voi johtaa turvallisuuden heikkenemiseen alueilla sekä syrjäytymisen lisääntymiseen¹⁰⁵. Eriytymiskehitystä tulee ehkäistä ja asuinalueiden monimuotoisuutta edistää asuntopoliittisten keinojen avulla¹⁰⁶. Mikäli segregatiovaikutusta halutaan ehkäistä, tulisi sosiaalista asuntotuotantoa sijoittaa myös alueille, jotka ovat kalliimpia. Segregatiovaikutusta vahvistavat edullisimmille alueille keskittyvä huono-osaisuus sekä tiukoilla kriteereillä tehtävä asukasvalinta.¹⁰⁷

Valtion varoin tuettavan asuntotuotannon tulisi ohjautua asukkaille, jotka valitaan sosiaalisin perustein. Tämän vuoksi yleishyödyllisille yhteisöille, jotka harjoittavat sosiaalisin perustein asuntovuokrausta ja vuokra-asuntojen ylläpitoa, on toimintaedellytykset määritelty lain tasolla. Aravalain muutosehdotukseen antamastaan lausunnosta ympäristövaliokunta on todennut, että hallituksen tulee turvata kohtuullisten hintaisten vuokra-asuntojen asuntotuotanto.¹⁰⁸

¹⁰³ Ympäristöministeriö, 2024c, kohta Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi valtion tukeman asuntorakentamisen vauhdittamisesta.

¹⁰⁴ Ara-asuntotuotanto voi sekä kiihdyttää, että hillitä segregatiota riippuen ara-asuntojen sijoittamisesta kaupunkitilaan. Tämä riippuu pitkälti kunnallisesta päätöksenteosta. Valtion ohjausmahdollisuudet ovat lähinnä niissä kunnissa, joiden kanssa on solmittu MAL-sopimukset. Ks. Ympäristöministeriö, 2024a, s. 49.

¹⁰⁵ YmVL 20/2023 vp, s. 7–8.

¹⁰⁶ HE 208/2022 vp, s. 45.

¹⁰⁷ YmVL 1/2018 vp, s. 7.

¹⁰⁸ YmVM 11/1998 vp, s. 2–8.

Valiokuntamietinnön mukaan asuntomarkkinoiden tilanteesta huolehtiminen on ensiarvoisen tärkeää asunnottomuustyössä¹⁰⁹. Riittävä asuntotuotanto hyödyntää kaikkia kotitalouksia, koska sen avulla asumiskustannukset alenevat¹¹⁰.

3.3 Asukasvalinta

Sosiaalisen asuntotuotannon tuen kohdistuminen niille henkilöille, jotka ovat tuen tarpeessa, pyritään varmistamaan asukasvalinnalla¹¹¹, joka perustuu tarveharkintaan. Asukasvalinnan avulla estetään myös erilaistumiskehitystä asuinalueilla. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista määritellä täysin, ketä asukkaaksi on valittava vaan kunnille on jätettävä asiaan myös harkintavaltaa.¹¹² Asukasvalinta vuokrataloyhteisöissä on virkavastuulla hoidettava julkinen hallintotehtävä¹¹³.

Asukasvalintaa valtion tukemiin vuokra-asuntoihin ohjataan ARAn asukasvalintaoppaassa¹¹⁴. Ara-asunnot tulee osoittaa niille, jotka ovat eniten asunnon tarpeessa. Asukasvalinnan tavoitteena on saada monipuolinen asukasrakenne vuokrataloihin ja asuinalueet, jotka ovat sosiaalisesti tasapainossa. Asukasvalinnassa tulee noudattaa yhdenvertaisuusperiaatetta ja valinnassa tulee tarkastella sosiaalista tarkoituksenmukaisuutta ja taloudellista tarvetta.¹¹⁵ Etusijalla asukasvalinnassa ovat asunnottomat sekä muut, jotka ovat kiireellisen asunnon tarpeessa sekä pienituloiset ja vähävaraiset hakijat. Poikkeuksellisissa tilanteissa etusijajärjestyksestä voidaan poiketa.

¹⁰⁹ VaVM 14/2023 vp, s. 112.

¹¹⁰ Ympäristöministeriö, 2024a, s. 42.

¹¹¹ Asukasvalinta on laissa säädeltyä ja sitä koskevat säädökset ovat valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008), aravarajoituslaki (1190/1993) 4-4c §, valtioneuvoston asetus vuokratalojen lyhytaikaisesta korkotuesta (603/2016), laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) 11-11c §, laki vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta (574/2016) ja laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004) 11 §.

¹¹² HE 47/2006 vp, s. 6–7.

¹¹³ Ympäristöministeriö, 2024b, s. 20.

¹¹⁴ HE 208/2022 vp, s. 44.

¹¹⁵ ARA, 2023b, s. 5–8.

Tällaisia voivat olla esimerkiksi erityisolosuhteet hakijalla, paikkakunnan tilanne vuokra-asuntojen tarjonnassa sekä asukasrakenne asuinalueella.¹¹⁶

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi 20.12.2010 antamassaan ratkaisussa dnro 2299/4/09, että Sato oli menetellyt lainvastaisesti valtion tukemien vuokra-asuntojen hakemusten käsittelyssä. Kantelija kuului kiireellisen asunnon tarpeessa oleviin hakijoihin, mutta Sato ei ollut vapaista asunnoista huolimatta tarjonnut hakijalle asuntoa hakijalla olleen luottohäiriömerkinnän vuoksi. Satolla on käytössään julkinen ja yleinen hakumenettely vuokra-asuntokohteissaan, joka tarkoittaa sitä, että vapaista asunnoista ilmoitetaan Saton verkkosivuilla sekä lehti-ilmoituksilla. Arava-vuokra-asunnoissa Sato noudattaa lain määäämiä periaatteita asukasvalintaan, tarkoittaen asukasvalinnan perustumista sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden sekä taloudellisen tarpeen perusteella. Luottohäiriömerkintä ei aiheuta estettä asunnon saannille, joskin asunnon hakijan kanssa käydään asuntoa tarjottaessa läpi ne syyt, mitkä ovat aiheuttaneet maksuhäiriömerkinnät. Suosituimmista kohteissa jonotusajat ovat pitkät ja vapautuvia asuntoja on harvoin tarjolla. Asuntohakemus on voimassa yhden kuukauden kerrallaan, joka tarkoittaa, että hakijan tulee uusia hakemuksensa jo neljän viikon jälkeen, mikäli asuntoa ei ole tähän mennessä tarjottu. Vastinlausunnossaan oikeusasiamiehelle Sato on ilmoittanut, että kantelijan asuntohakemus on ollut voimassa kuukauden, eikä hakemusta ole ehditty ottamaan käsittelyyn tänä aikana. Näin ollen Satolla ei ole ollut edes tiedossa hakijan luottohäiriömerkintä, eikä tämä ole vaikuttanut hakijan asunnon saantiin. Ratkaisussaan oikeusasiamies on katsonut, että saadessaan valtion avustusta hankkimiinsa, rakentamiinsa ja peruskorjaamiinsa vuokra-asuntoihin, on Sato sitoutunut noudattamaan laissa säädetyn asukasvalinnan periaatteita sekä toimimaan perustuslain ja hallintolain mukaisen hyvän hallintotavan mukaisesti. Tähän sisältyy myös hallinnon oikeussuojaperiaatteisiin kuuluva luottamuksensuojaperiaate, jonka perusteella asiakas voi luottaa siihen, että viranomainen toimii ja hoitaa velvollisuudet lain mukaisesti. Se, että asuntohakemus on voimassa vain yhden kuukauden ja tässä ajassa hakemusta ei ehditä ottaa käsittelyyn, ei täytä lain turvaamia periaatteita. Asetettu velvollisuus asukasvalinnan etusijajärjestyksestä ei täyty ja näin ollen oikeusasiamies on katsonut Saton toiminnan asuntohakemusten käsittelyssä lainvastaiseksi.¹¹⁷

Asukasvalinnassa ei ole tällä hetkellä ollut käytössä enimmäistulorajoja, mutta tulorajat¹¹⁸ otetaan käyttöön 1.1.2025 alkaen. Enimmäistulorajojen asettamisella

¹¹⁶ HE 47/2006 vp, s. 13.

¹¹⁷ AOA 20.12.2010 Dnro 2299/4/09

¹¹⁸ Tulorajat saattavat hankaloittaa asunnonvaihtoa tarkoituksenmukaisempaan sekä tuottaa uusia kannustinloukkuja. Riittävällä määrällisellä asuntotarjonnalla ei tämänkaltaisiin rajoitteisiin olisi tarvetta. Ks. YmVL 1/2018 vp, s. 10.

julkinen asuntotuotanto saadaan kohdistettua paremmin vähätuloisille ja erityisryhmille, jotka eivät saa vapailta markkinoilta helposti vuokra-asuntoa. Lakiin perustuvaa kokonaisharkintaa asunnon kiireellisyystarpeesta ja etusijajärjestyksestä enimmäistulorajat eivät poista, mutta ne asettavat asukasvalinnalle katon. Näin asukasvalinnassa tulee huomioitua heikoimmassa asemassa olevat hakijat. Näillä toimilla tukijärjestelmä halutaan saada läpinäkyväksi ja oikeudenmukaiseksi. Tulorajojen mitoituksessa huomioidaan kuitenkin se, että ne eivät estä työvoiman tarpeellista liikkuvuutta sekä työn vastaanottamista. Tulorajat eivät koske asukasryhmiä, jotka tarvitsevat asumiseensa erityistä tukea.¹¹⁹

3.4 Asumisneuvonnan tuki kunnille

Määräajan voimassa oleva laki asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027 (1036/2022) on voimassa ajalla 1.1.2023–31.12.2027. Lain tarkoituksena on parantaa kunnissa asumisneuvonnan saatavuutta ja näin ehkäistä asumisen ongelmia sekä turvata asumisen jatkuvuutta. Avustus kuuluu valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti maksettaviin avustuksiin. Lakisääteisiin viranomaisten tehtäviin avustusta ei voi saada. Avustusta myönnetään kunnalle tai kuntayhtymille, mutta kunta voi ostaa palvelun myös muulta palveluntuottajalta. Avustuksen saamisen kriteerinä on palvelun maksuttomuus asukkaalle sekä palvelun tulee koskea kaikkia asukkaita siitä riippumatta, mikä on asukkaan hallintasuhde asuntoon. Avustuksen määrä on enintään 80 % asumisneuvontapalvelun hyväksyttävistä kohtuullisista kustannuksista. Hyväksyttäviä kustannuksia lain 4 § mukaan ovat asumiseen liittyvä talousneuvonta, asumisen häiriöitä koskeva neuvonta, neuvonta asunnon ylläpidosta, neuvonta asumisen turvaamiseksi muilta kuin edellä mainituilta osin, ohjaaminen muihin palveluihin sekä asumisneuvonnan suunnittelu ja kehittäminen. Ensisijaisesti avustusta on mahdollista myöntää uuteen asumisneuvontapalveluun tai jo aiemmin aloitetun asumisneuvontapalvelun laajentamiseen tai kehittämiseen. Erityisesti on otettava huomioon erityiset asukasryhmät sekä asunnottomuus- ja häätötilanteet kunnassa tai

¹¹⁹ Ympäristöministeriö, 2024b, s. 2–6.

kuntayhtymässä, joka hakee avustusta. Avustushakemuksen käsittely ja toiminnan seuranta tapahtuu Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksessa.

ARA on myöntänyt asumisneuvonnan toimintaan valtionavustusta¹²⁰ vuodesta 2009 lähtien. Avustus koski aiemmin vain Ara- eli valtion tukemaa asuntokantaa.¹²¹ Valtion vuoden 2022 talousarvioesityksessä 35 pääluokan, 20 alaluokan momentin 31 selvitysosassa asumisneuvonta laajennettiin koskemaan myös muuta kuin Ara-asuntokantaa. Tällä hetkellä asumisneuvonta-avustusta on myönnetty yli 30 eri kuntaan ja asumisneuvojina näissä kunnissa työskentelee yhteensä 73 henkilöä.¹²²

Valtion vuoden 2024 talousarvioesityksen mukaan asumisneuvonnan kehittämiseksi on myönnetty kolmen vuoden siirtomääräraha, jota saa käyttää asumisneuvonnan tuesta annetun lain mukaisiin avustuksiin. Selvitysosan mukaan avustuksen tavoitteena on asumisen ongelmien ehkäisy, jotka saattavat johtaa asunnon menettämiseen.

Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään todennut, että asumisneuvonta on asunnottomuuden ehkäisytyössä osoittautunut toimivaksi keinoksi. Sosiaaliturvan leikkaukset todennäköisesti myös kasvattavat asumisneuvonnan tarvetta. Leikkauksista huolimatta kunnat jatkavat asumisneuvontatoimintaa ja valiokunnan tiedossa on, että neuvontapalveluita aloitettaisiin myös uusissa kunnissa. Määräajan voimassa olevaa lakia ja sen toimivuutta tullaan tarkastelemaan erillisellä selvitystyöllä myöhemmin.¹²³

3.5 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAn myöntämät avustukset

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) on valtionapuviranomainen, joka myöntää avustuksia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen yleishyödyllisille

¹²⁰ Yleislakina valtionavustuksissa sovelletaan valtionavustuslakia. ks. HE 129/2022 vp, s. 9.

¹²¹ HE 129/2022 vp, s. 9.

¹²² HE 58/2023 vp, s. 6.

¹²³ VaVM 14/2023 vp, s. 112.

yhteisöille ja säätiöille. STEA toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä ja avustukset myönnetään valtion vuoden 2024 talousarvioesityksen 33 pääluokan, 90 alaluokan, momentin 50 mukaisin ehdoin.¹²⁴ Valtion talousarvioesityksen mukaisesti määrärahaa saa käyttää sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annetun lain (284/2023) 3 §:n 1 momentin¹²⁵ mukaisiin tarkoituksiin. Kyseisessä talousarvioesityksessä on myös määritelty, että avustuskokonaisuus sisältää avustuksen asumismahdollisuuksien ja -valmiuksien parantamiseen erityisryhmille sekä asunnottomuuden poistamista. Erityisryhmillä tässä tarkoitetaan asunnottomia, mielenterveys- ja päihdekuntoutujia, erityisen tuen tarpeessa olevia nuoria (esimerkiksi luottotietonsa menettäneitä, jälkihoito-oikeuden päättymisen jälkeen, käytöshäiriöistä kärsiviä tai teinivanhempia), kehitysvammaisia, esteettömän asunnon tarpeessa olevia, ylivelkaantuneita tai vankilasta vapautuvia¹²⁶. Avustettavan toiminnan asiakasvalinnassa tulee noudattaa yhdenvertaisuutta¹²⁷.

Valtionavustuslain (688/2001) mukaisesta avustuksesta on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (1059/2023). Asetuksen mukaiset avustuksen lajit ovat yleisavustus, investointiavustus ja hankeavustus. Yleisavustus kattaa järjestön toiminnasta aiheutuvia yleisiä menoja. Investointiavustuksella taas voidaan hankkia esimerkiksi tukiasuntoja erityisryhmille ja hankeavustuksella tuettavia toimenpiteitä ovat erilaiset määräaikaisten hankkeet kuten tutkimus- ja kehittämistoiminnan hankkeet.¹²⁸ Investointiavustuksella toteutettavat hankinnat kohdistuvat lähinnä rakennuskantaan, joka on olemassa jo ennestään. Uudisrakentamisen avustaminen on hyvin harvinaista.¹²⁹

¹²⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024, s. 1.

¹²⁵ Lain kohdassa on määritelty, että avustusta voidaan laajasti myöntää sosiaalisen hyvinvoinnin terveyden edistämistarkoituksiin. Avustettavan toiminnan tulee tukea yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja perusoikeuksien toteutumista.

¹²⁶ STEA, 2023, s. 26.

¹²⁷ STEA, 2024, s. 44.

¹²⁸ HE 269/2022 vp, s. 8.

¹²⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023, s. 6.

STEA:n myöntävät avustukset on siis rajattu täysin toimijoihin, jotka edistävät sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia. Kunnat, valtion virastot, seurakunnat ja yksityishenkilöt eivät voi olla avustuksen saajia eikä avustusta myönnetä palveluihin, joihin tulee subjektiivinen oikeus. Järjestöjen avustaminen katsotaan tarkoituksenmukaiseksi niiden toiminnan luonteen vuoksi. Toiminta kohdistuu useimmiten yhteiskunnan heikoimmassa asemassa oleviin henkilöihin ja järjestöillä ei pääsääntöisesti ole mahdollisuuksia saada rahoitusta, joka kattaisi omarahoitusosuuden. Mikäli avustuksia ei myönnettäisi, saattaisi toiminta päättyä kokonaan, jolla taas olisi yhteiskunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi negatiivisia vaikutuksia. Vapaaehtoistyö on toiminnan keskeinen perusta.¹³⁰ Kansalaisjärjestöt täydentävät merkittävästi julkisia palveluita¹³¹.

Järjestöjen tekemä asumisneuvontatyö tavoittaa myös ne, jotka eivät oma-aloitteisesti hakeudu palveluiden piiriin. Kuntien asumisneuvontatyöstä toiminta eroaa siten, että kohteena ovat erityisryhmät ja heikoimmassa asemassa olevat, kun taas kuntien asumisneuvonta koskee kaikkia kuntalaisia. Järjestöjen asumisneuvontatyö täydentää lakisääteistä palvelua ja työn toteutuksessa on STEA-rahoituksella merkittävä rooli.¹³²

Pääministeri Orpon hallitusohjelman linjauksen mukaan asumiseen liittyvät avustukset tullaan siirtämään STEA:sta ARAn vastuulle, jolloin päävastuu asunnottomuuden vähentämisestä siirtyy ympäristöministeriölle. Siirron ajankohta täsmentyy myöhemmin, jolloin arvioidaan myös mahdolliset säädösmuutosten tarpeet.¹³³

3.6 Sosiaalihuoltolain mukainen asumisen turvaaminen

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11 § mukaan sosiaalipalveluja tulee järjestää asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen. Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluu 14 § mukaan sosiaalipalveluina järjestettävän tilapäisen asumisen järjestäminen sekä tuetun,

¹³⁰ HE 269/2022 vp, s. 23–29.

¹³¹ HE 197/2022 vp, s. 46.

¹³² Kortelainen ja muut, 2024, s. 28–29.

¹³³ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023, s. 2.

yhteisöllisen ja ympärivuorokautisen palveluasumisen järjestäminen. Tilapäistä asumista tulee järjestää 21 § mukaan niille, jotka tarvitsevat asumisensa järjestämiseen lyhytaikaista ja kiireellistä apua.¹³⁴

Sosiaalihuoltolain 21 a–c §:ssä on määritelty, että tuetun asumisen piirissä ovat henkilöt, jotka tarvitsevat asumiseensa sosiaaliohjausta, yhteisöllinen asuminen koskee toimintakyvyn alentumisen vuoksi järjestettävää asumista turvallisessa asumisyksikössä ja ympärivuorokautinen palveluasuminen on henkilöille, jotka tarvitsevat jatkuvaa hoitoa.

Hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuoltolain 11 § mukainen asumiseen liittyvä tuen tarve on silloin, kun henkilöllä ei ole asuntoa tai on asunnon menettämisen uhan alla tai asunnossa ei pysty asumaan tai on merkittäviä puutteita asuinoloissa. Henkilö on myös kykenemätön järjestämään asumisensa itse tai asuntoviranomaisten avulla, eikä pysty ilman tukea saamaan sellaisia asuinoloja, jotka ovat kohtuullisia tai saamaan asuinolossaan olevat puutteet korjattua. Tuen tarve voi tarkoittaa erilaisia tilanteita. Kyseessä voi olla esimerkiksi asumisen vaarantuminen taloudellisten ongelmien vuoksi tai erilaiset elämässä tapahtuvat muutokset, kuten avioero, vapautuminen vankilasta tai nuoren itsenäistyminen. Riskitekijöitä ovat myös päihteiden käyttö ja mielenterveyden ongelmat. Toimintakyky arjessa on heikentynyt tai muut mahdolliset tekijät tai rajoitteet aiheuttavat tuen tarvetta asunnon säilyttämiseen tai hankkimiseen. Joskus saattaa

¹³⁴ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan 8646/2021 katsonut, että sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan kiireellisessä tilanteessa jokaiselle tulee järjestää hänen tarvitsemansa sosiaalipalvelut. Se, mitä palveluita laissa tarkoitetaan, ei ole tarkemmin määritelty. Ratkaisussaan oikeusasiamies on kuitenkin katsonut, että lain 12 § edellyttää yksilöllistä palvelutarpeenarviointia ja kyseeseen voi tulla myös asumisen järjestäminen tai asumisen tukemiseen järjestettävät palvelut sosiaalihuoltolain 21 § edellyttämällä tavalla. Tapauksessa kantelija jäi asunnottomaksi tukiasunnosta häiritsevän käyttäytymisen ja maksamattomien vuokrien vuoksi. Oikeusasiamies on katsonut, että kantelijan ongelmat käyttäytymisessä ja vuokranmaksussa ovat tyypillisiä syitä sille, miksi tuettua asumista tarvitaan. Tässä tapauksessa kantelijan palveluntarvetta ei ole arvioitu siihen mennessä, kun kantelija on jäänyt asunnottomaksi ja oikeusasiamies on katsonut virhettä vakavaksi, koska kantelija on kaupungin omasta palvelusta jäänyt asunnottomaksi. Se, että asiakkaan kanssa on haasteellista tehdä yhteistyötä ei tarkoita, että hänet voitaisiin jättää palvelujen ulkopuolelle vaan tällöin tulee miettiä vaihtoehtoisia palvelumuotoja. Ks. EOAK/8646/2021.

kyseessä olla myös tilanne, jossa asunto on asumiseen sopimaton turvallisuuteen liittyvistä tai terveydellisistä syistä.¹³⁵

Sosiaalihuoltolain 21 § mukaisesta tilapäisasumisesta on hallituksen esityksessä tehty linjaus, jonka mukaan tämä koskee esimerkiksi tilanteita, joissa henkilön asunto on tuhoutunut tulipalossa, tai kyseessä on laajamittainen väestön evakuointitilanne eikä henkilö pysty järjestämään itse majoitustaan. Asunnottomille ja muille asunnon tarpeessa oleville henkilöille asunnon järjestämistä on kunnan asuntoviranomainen myös sote-uudistuksen jälkeen.¹³⁶ Tilapäistä asumisen järjestämistä käytetään kriisitilanteissa ja siitä on tavoitteena päästä siirtymään asumismuotoon, joka on pysyvämpi. Tilapäisen asumisen järjestäminen velvoittaa kuntia huolehtimaan, että tilapäisen asumisen järjestämiseksi on riittävästi palvelumuotoja ja että kiireellistä apua on mahdollista saada. Hätmajoitus saattaa sisältää myös muuta tarvittavaa apua, kuten ruokaa.¹³⁷

Sosiaalihuoltolain mukaista asunnon järjestämistä tarkoitetaan tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole asuntoa, on asunnottomuuden uhan alla, tai on jotain muita ongelmia, joiden vuoksi asunnossa ei pysty asumaan, kuten merkittävät puutteet asuinoloissa. Henkilö myös tarvitsee tukea asumisen järjestämisessä, koska ei pysty siihen itse. Kyseessä voivat olla hyvin erilaiset tilanteet, kuten pienituloisuus tai taloudellinen tilanne. Ensisijainen vastuu asunnon järjestämiseen on aina henkilöllä itsellään, sosiaalihuollon vastuu on viimesijaista muihin keinovalikoimiin nähden.¹³⁸ Monisyisten ongelmien vuoksi sosiaalihuollon mahdollisuuksissa tulisi olla asumisen järjestäminen, mutta asunnon järjestämistä kuuluu lähtökohtaisesti asuntoviranomaiselle¹³⁹. Sosiaalihuoltolain mukainen asumisen turvaaminen tarkoittaa näin ollen asumispalveluiden järjestämistä erityisryhmille. Kunnat vastaavat asumisen

¹³⁵ HE 164/2014 vp, s. 102–103.

¹³⁶ HE 231/2021 vp, s. 97.

¹³⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2017, s. 65.

¹³⁸ HE 129/2022 vp, s. 5–6.

¹³⁹ HE 164/2014 vp, s. 103.

järjestämiseen liittyvästä paikallisen asuntopolitiikan toteuttamisesta sekä asunto-olojen kehittämisestä.¹⁴⁰

3.7 Asumisen kustannuksissa turvaava etuuslainsäädäntö

Pienituloisten asumisen kustannuksia alentavat asumiseen kohdistuvat tuet, joita ovat asumistuki ja toimeentulotuki. Voidaan nähdä, että myös julkinen asuntotuotanto on asumisen kustannuksissa turvaava tukimuoto, koska se näkyy markkinahintaa alhaisempana vuokrana, mutta yksilön näkökulmasta katsottuna asumisen kustannuksissa turvaa kaikista näkyvimmin sosiaaliturvajärjestelmän mukaiset etuudet. Sosiaalietuudet ovat tehokkain tapa tukea asumista.¹⁴¹ Sosiaalietuusmenot ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosien aikana ja vuokratason¹⁴² on arveltu nousseen juuri maksettavien asumistukien myötä, mutta tämän vaikutusta ei voida tosiasiallisesti todentaa. Ongelman alkuun, eli epätasapainoisesti jakautuvaan kysyntään ja tarjontaan ei asumistuilla voida kuitenkaan vaikuttaa.¹⁴³

3.7.1 Yleinen asumistuki

Lain yleisestä asumistuesta (938/2014, asumistukilaki) 1 § mukaan tarkoituksena on alentaa valtion varoin ruokakunnan asumismenoja siten, että maksetaan ruokakunnalle asumistukea. Asumistukea voidaan myöntää lain 7 § mukaan niille ruokakunnille, joiden asunto sijaitsee Suomessa, asuminen katsotaan vakinaiseksi, asunto on tarkoitettu vakinaiseen asuinkäyttöön ja asunnon hallinta perustuu vuokrasopimukseen

¹⁴⁰ YmVL 1/2018 vp, s. 18.

¹⁴¹ Ympäristöministeriö, 2024a, s. 42–55.

¹⁴² Kokonaisuutena tukijärjestelmän tulee olla kustannustehokas ja vaikuttava, eivätkä asuntojen vuokrat saa nousta tukijärjestelmän myötä. Lisäksi tukijärjestelmän tulee olla sellainen, että työn vastaanottaminen on kannattavaa. Ei myöskään ole tarkoituksenmukaista, että asumistuen kustannuksia kasvatetaan sillä, että Ara-asuntotuotanto toimii samoilla hintakriteereillä kuin vapaarahoitteinen tuotanto ja korkeita tonttivuokria kompensoidaan sillä, että maksetaan enemmän asumistukea niille kotitalouksille, jotka ovat siihen oikeutettuja. Ks. YmVL 1/2018 vp, s. 5–10. Markkinaehtoisen tarjonnan kasvaminen kohtuuhintaisen asuntotuotannon vähentyessä lisää yhteiskunnan kustannuksia, kun tukia maksetaan enemmän. Ks. TrVM 3/2018 vp, s. 37.

¹⁴³ HE 12/2018 vp, s. 18.

asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) tai asumisoikeusasunnoista annetun lain (393/2021) mukaisesti.¹⁴⁴

Se, mikä häätöjen ja vuokratähtien kannalta on merkityksellistä, on lain 25 §:n 2 momentti, jonka mukaan asumistuki voidaan maksaa ilman tuensaajan valtuutusta suoraan vuokranantajalle, mikäli tuensaaja on laiminlyönyt vuokran maksamisen joko kokonaan tai osittain kahden peräkkäisen kuukauden aikana. Tuensaajan olosuhteet on otettava huomioon arvioitaessa laiminlyöntiä.

Asumistuessa oli aiemmin, että tuki voidaan siirtää maksuun vuokranantajalle vain niissä tilanteissa, kun vuokranmaksu on laiminlyöty kokonaan kahdelta peräkkäiseltä kuukaudelta. Häätöjen välttämiseksi ja vuokratähtien kertymisen ehkäisemiseksi on kannatettavaa, että tuki voidaan siirtää maksettavaksi vuokranantajalle myös niissä tilanteissa, kun tuensaaja on laiminlyönyt vuokranmaksun kahdelta peräkkäiseltä kuukaudelta myös osittain.¹⁴⁵

Asumistuki ja toimeentulotuki poikkeavat toisistaan siltä osin, että toimeentulotuki voidaan maksaa vuokranantajalle jo yhden kuukauden osittaisen tai kokonaisen vuokranmaksun laiminlyönnin jälkeen. Mikäli asumistuen saaja saa myös toimeentulotukea ja tuki on siirretty maksettavaksi vuokranantajalle yhden kuukauden laiminlyönnin jälkeen, ei asumistukea voida vielä siirtää maksettavaksi vuokranantajalle.

¹⁴⁴ Eduskunta on hyväksynyt lain voimaantulon 1.1.2025 alkaen. Tätä ennen asumistukea on mahdollista saada myös omistusasuntoihin. Hallituksen esityksessä lain 7 § muuttamisesta katsotaan, että suurilta osin yleistä asumistukea maksetaan vuokra-asuntoihin (yli 95 % maksetuista tuista) ja kansainvälisesti vertailtuna omistusasumisen tukeminen asumistuella on poikkeuksellista. Asumistuen poistaminen omistusasunnoissa asuivilta auttaa kohdentamaan tuen kaikista vähävaraisimmille ja pienituloisimmille ruokakunnille. Ks. HE 74/2023 vp, s.4–9 ja EV 64/2023 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on lausunnossaan katsonut, että myös omistusasunnoissa asuvissa on pienituloisia ruokakuntia. Omistusasunnon realisointi ei välttämättä ole mahdollista muuttotappioalueilla ja voi olla vaikeuksia vuokra-asunnon löytämiseen paikkakunnilla, joissa ei ole laajaa tarjontaa vuokra-asunnoista. Erityisesti valiokunta kiinnittää huomiota omistusasunnoissa asuviin vähävaraisiin lapsiperheisiin, joilta tuki loppuu kokonaan ja voi ajaa perheen toimeentulotuen saajaksi, joka on viimesijainen tukimuoto. Valiokunta edellyttää lausunnossaan, että tulee seurata, miten lain muutos vaikuttaa lapsiperheisiin, jotka asuvat omistusasunnossa. Ks. StVM 14/2023 vp, s. 7. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tuonut ilmi, ettei pidä asumistuen poistamista omistusasunnoissa asuivilta tasapuolisena tai johdonmukaisena. Ks. PeVL 14/2023, s. 4.

¹⁴⁵ YmVM 12/2022 vp, kohta valiokunnan perustelut.

Jos vuokraa maksetaan toimeentulotuella vuokranantajalle tai tuensaaja maksaa osan vuokrastaan itse, voi syntyä tilanne, ettei asumistuen maksua voida siirtää vuokranantajalle ja vuokrarästien määrä lisääntyy, joka voi johtaa asunnon menetykseen ja asunnottomuuteen.¹⁴⁶

Julkisen vallan edistämismääräysvaltuutusta asuntoon PL 19.4 § mukaisesti toteutetaan asumistuen tapaisilla sosiaaliturvan muodoilla. Myös tuet, jotka kohdistuvat asuntotuotantoon, on julkisen vallan keino edistää asunnon saantia ja asumisen järjestämistä omatoimisesti.¹⁴⁷ Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että PL 19 §:n momenttien 1 ja 2 kannalta, joiden mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan, on asumistuki merkityksellinen¹⁴⁸.

Asunnottomuuden ehkäisyssä asumistuki on kuitenkin vain yksi käytössä oleva keino, joka liittyy osaksi laajempaa sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikan kokonaisuutta. Pitkäaikaisasunnottomuus ei ole ratkaistavissa yksittäisellä tuella tai asuntopolitiikalla.¹⁴⁹

3.7.2 Toimeentulotuki

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, toimeentulotukilaki) 1 § mukaan toimeentulotuen tarkoituksena on olla viimesijainen sosiaalihuoltoon kuuluva tuki, jolla turvataan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja tuetaan itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen rakenne määräytyy toimeentulotukilain 7 §:ssä säädettyyn perustoimeentulotukeen, 7 c §:ssä säädettyyn täydentävään toimeentulotukeen ja 8 §:ssä säädettyyn ehkäisevään toimeentulotukeen. Toimeentulotukilain 7 a §:n mukaan toimeentulotuessa huomioidaan menona tarpeellisen suuruiset asumismenot, joita ovat muun muassa asumistukilain mukaiset

¹⁴⁶ HE 233/2022 vp, s. 4.

¹⁴⁷ PeVL 14/2023 vp, s. 2

¹⁴⁸ PeVL 59/2016 vp, s. 2.

¹⁴⁹ YmVL 20/2023 vp, s. 6.

asumismenot¹⁵⁰ sekä välttämättömät muuttoon liittyvät menot. Toimeentulotukilain 14 §:n 1 momentin mukaan perustoimeentulotuki haetaan Kelasta ja täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta päättää 2 momentin mukaan hyvinvointialue.

Perustoimeentulotuki on pääsääntöisesti haettava sen kuukauden aikana, jolle tukea on hakemassa. Jos hakemus on saapunut hakemiskuukauden päättymisestä yli viikon myöhässä, käsitellään hakemus takautuvana hakemuksena. Perustoimeentulotukihakemus voidaan käsitellä takautuvasti, mikäli kyseessä on häätöuhka tai asunnottomuuden uhka. Tällöin tuen edellytyksenä myös on, että hakijalla olisi ollut oikeus toimeentulotukeen, mutta ei ole jättänyt hakemusta ja tuen tarpeen on jatkuttava edelleen. Vuokratilastit kuuluvat takautuvasti huomioitaviin menoihin ja mikäli hakijalle tulee oikeus toimeentulotukeen, maksetaan takautuvan ajan tuki suoraan vuokranantajalle.¹⁵¹

Mikäli oikeutta perustoimeentulotukeen ei tule, voi hyvinvointialue myöntää hakijalle asumisen turvaamiseksi toimeentulotukilain 8 §:n mukaista ehkäisevää toimeentulotukea.

Toimeentulotukilain 7 a § muuttuu 1.4.2024 alkaen siten, että laissa on määritelty kolmen kuukauden määräaika edullisemman asunnon etsimiseen tilanteissa, joissa kohtuulliseksi katsotut asumismenot ylittyvät. Tämän jälkeen asumismenot huomioidaan paikkakunnan määriteltyjen kohtuullisten kustannusten mukaisesti, ellei ole perusteltua huomioida asumismenot myös enimmäismäärän ylittävältä osuudelta. Apulaisoikeusasiamies pitää tätä huolestuttavana suuntauksena, koska kilpailu edullisemmista asunnoista kiristyy ja hakijoiden taloudellinen tilanne heikkenee entisestään¹⁵².

¹⁵⁰ Asumistukilaissa hyväksyttäviä asumismenoja ovat vuokra, vesimaksut ja lämmityskustannukset. Omistusasunnoissa hyväksytään asunnon hoitomenot sekä rahoitusmenojen korot. Osakeasunnossa hyväksytään vesi- ja lämmitysmenojen lisäksi hoitovastike.

¹⁵¹ Kela, 2023, s. 180–181.

¹⁵² EOAK/5558/2023, s. 4.

Toimeentulotuen lakimuutokset perustuvat Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksiin, jonka mukaan jatkossa toimeentulotuen asumismenoja hallitaan lain tai asetuksen mukaisesti. Asumismenot kuuluvat toimeentulotuen niin sanottuihin muihin perusmenoihin, joista tulee esittää selvitykset, joiden huomioidussa voi käyttää harkintaa ja ne voidaan huomioida tarpeellisen suuruisina. Maaliskuun 2024 loppuun voimassa olevan lain mukaan asumismenot huomioidaan tarpeellisen suuruisina ja mikäli tarpeellisen suuruiset asumiskustannukset ylittyvät, ohjataan hakija hakemaan edullisempaa asuntoa ja ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämiseksi. Edullisemman asunnon hankintaan annetaan riittävä ja tarpeellinen määräaika, jonka ajan asumismenot huomioidaan täysimääräisenä. Jos asuinpaikkakunnalla ei ole tarjota sopivaa asuntoa, huomioidaan menot täysimääräisenä myös määräajan jälkeen. Kohtuullisiin asumismenoihin on määritelty paikkakuntaakohtaiset tasot.¹⁵³ Asumisen kustannuksista katetaan yhä suurempi osa toimeentulotuella asumistuen leikkausten jälkeen. Esimerkiksi vuonna 2017 asumisen kustannuksia, joista suurin osa oli vuokria, maksettiin 44 % toimeentulotukena.¹⁵⁴

Tähän mennessä asumismenot on siis voinut harkinnalla huomioida kohtuullisia asumismenoja suurempana. Laki on myös ollut siinä väljä, että edullisempaa asuntoa ei ole täytynyt etsiä oman asuinpaikkakuntansa ulkopuolelta. Nyt voimaan tulevassa laissa tämä tulee muuttumaan. Edullisempaa asuntoa veloitetaan etsimään myös toiselta paikkakunnalta. Mikäli hakija jatkaa asumistaan asumismenot ylittävässä asunnossa, tulee hänen tinkiä muusta kulutuksestaan.¹⁵⁵ Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on mietinnössään katsonut, että ei ole tarkoituksenmukaista maksaa kohtuuttoman suuria asumiskustannuksia viimesijaisella toimeentulotuella, mikäli vaihtoehtona tosiasiallisesti on muuttaminen edullisempaan asuntoon. Valiokunnan mukaan yksilöllinen kohtuullisuusharkinta kuitenkin sisältyy toimeentulotuen luonteeseen ja sitä

¹⁵³ HE 58/2023 vp, s. 3–5.

¹⁵⁴ YmVL 1/2018 vp, s. 9.

¹⁵⁵ HE 58/2023 vp, s. 12–16.

tulee myös käyttää lain täsmentämisestä huolimatta. Valiokunta katsoo myös, että kohtuullisten asumismenojen määrittämisen tulee seurata asumismenojen kehittymistä ja ne tulisi tarkistaa useamminkin kuin vuosittain esimerkiksi ennakoimattomissa kriisitilanteissa.¹⁵⁶

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että mikäli omavastuuosuuksien määrät vuokrissa kasvavat asiakkailta, tulevat taloudelliset ongelmat ja velkaantuminen lisääntymään. Mahdolliset vuokravelat voivat lisätä myös häätöjen määriä. Tällöin tilanteen selvittäminen vaatii lisäresursseja eri toimijoilta ja myös tilapäisen majoituksen järjestäminen voi tulla tarpeelliseksi.¹⁵⁷ Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa onkin linjattu, että kuntia ja hyvinvointialueita veloitetaan edullisempien asumispalveluiden ja asumisneuvonnan kehittämiseen toimeentulotukiasiakkaille yhdessä julkisen ja yksityisen sektorin sekä Kelassa olevan tietopohjan kanssa¹⁵⁸.

Kiristyneessä vuokramarkkinatilanteessa kolmen kuukauden määräaika edullisemman asunnon etsimiseen voi sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan lausunnon mukaan tuottaa vaikeuksia. Luottohäiriömerkintä voi muun muassa olla syy, ettei edullisemman asunnon löytäminen ole helppoa. Tällöin kohtuullisen hintaisen asunnon saaminen voi olla mahdollista vain Ara-asuntokannasta, jossa hakijoita on paljon ja asuntojen jakamisessa noudatetaan kiireellisyysjärjestystä. Valiokunta katsookin, että kolmen kuukauden määräaika on pidennettävä esimerkiksi tilanteissa, joissa edullisempaa asuntoa ei ole löytynyt aktiivisesta asunnonhausta huolimatta. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että hallitusohjelmassa on veloitettu kuntia ja hyvinvointialueita kehittämään toimeentulotukiasiakkaiden asumisneuvontaa ja edullisia asumispalveluita yhdessä yksityisten toimijoiden ja kunnan vuokraloyhtiöiden kanssa. Huomiota valiokunta kiinnittää kuitenkin siihen, että asumisneuvonta-avustuksen määrärahaa on hallitusohjelman mukaisesti tarkoituksena puolittaa. Valiokunnan mielestä

¹⁵⁶ StVM 13/2023 vp, s. 3–8.

¹⁵⁷ HE 58/2023 vp, s. 18.

¹⁵⁸ Valtioneuvosto, 2023, s. 77.

asumisneuvonnan riittävät resurssit olisi turvattava. Edullisempaan asuntoon ohjaaminen on ristiriidassa myös sen kanssa, että hallitusohjelman linjauksen¹⁵⁹ mukaan tarkoituksena on vähentää Ara-asuntotuotantoa. Edullisemman asunnon löytäminen voi näin ollen huonontua entisestään. Lisäksi voi syntyä alueellista eriytymistä tulotasojen mukaisesti.¹⁶⁰

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei velvoite toimeentulotuen asumismenojen kohtuullistamisesta ole ongelmallinen PL 19. 1 §:n näkökulmasta. Valiokunta katsoo kuitenkin ongelmalliseksi sen, kuinka kohtuullisen hintaisen asunnon löytäminen on mahdollista ja kuinka ehdotuksessa ei ole huomioitu PL 9 §:n mukaista vapautta valita asuinpaikkaa. Myös monen etuuden leikkaamisesta aiheutuvia yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu ja valiokunta edellyttääkin vaikutusten seuraamista ja havaittujen ongelmien korjaamista siten, että perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet tulee turvattua.¹⁶¹ Eduskunta onkin vastauksessaan katsonut, että edellytyksenä lain muutokseen on, että valtioneuvoston tulee seurata sääntelyn vaikutuksia asuntomarkkinoihin, hyvinvointialueiden kustannuksiin sekä toimeentulotuen hakijoiden toimeentuloon, oikeuksiin ja asemaan sekä palvelutarpeisiin.¹⁶²

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että perustoimeentulon turvan ei tulisi muodostua toimeentulotuesta, joka on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi turvata toimeentulo¹⁶³. Toimeentulotuen tarpeen lisääminen pienentämällä ensisijaisia etuuksia ei ole tarkoituksenmukaista¹⁶⁴. Toimeentulotuen tarkoituksena on toimia tilapäisenä ja lyhytaikaisena etuutena vaikeissa tilanteissa eikä täydentää ensisijaisten etuuksien

¹⁵⁹ Hallitusohjelmassa on Ara-asuntotuotannon hallittu vähentäminen ja kehittämistarpeiden selvittäminen julkiselle asuntotuotannolle. Ks. Valtioneuvosto, 2023, s. 122–123.

¹⁶⁰ StVM 13/2023 vp, s. 9–10.

¹⁶¹ PeVL 11/2023 vp, s. 4–6.

¹⁶² EV 63/2023 vp, s. 1.

¹⁶³ PeVL 14/2023, s. 4.

¹⁶⁴ StVM 14/2023 vp, s. 5.

riittämättömyyttä tai korvata niitä¹⁶⁵. Toimeentulotuen tarve lisääntyy aina, kun asumistukeen kohdistuu leikkauksia¹⁶⁶.

Keskeinen keino asunnottomuutta ehkäisevässä työssä on toimeentulotuki. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämishankkeen kyselyssä syksyllä 2021 pyrittiin kartoittamaan, kuinka paljon hankkeeseen osallistuvat kunnat olivat myöntäneet vuokravelkoihin toimeentulotukea ja miten asunnottomuustyössä käytetään toimeentulotukea. Luotettavaa dokumentaatiota toimeentulotuen määrästä ei ollut saatavilla, mutta vastauksista tuli esille, että toimeentulotukea pystyttiin käyttämään monipuolisesti asunnottomuustyössä. Suurimpana vaikuttavana tekijänä nousi esiin vuokravelan maksaminen toimeentulotuella, jolla voidaan parhaassa tapauksessa estää asunnon menettäminen. Toimeentulotuesta myönnettävä vuokravakuus nousi toiseksi yleisimmäksi tekijäksi. Lisäksi toimeentulotuessa voidaan huomioida myös muita asumiseen liittyviä kustannuksia, kuten muuttokustannuksia, sähkölaskukustannuksia, kodin sisustuksen ja varastoinnin kustannuksia. Myös tuettuun asumiseen on mahdollista saada tukea. Henkilön itsenäistä selviytymistä, osallisuutta ja hyvinvointia eri tavoin pystyttiin tukemaan toimeentulotuen avulla.¹⁶⁷

¹⁶⁵ YmVL 20/2023 vp, s. 7.

¹⁶⁶ YmVL 1/2018 vp, s. 10.

¹⁶⁷ Liukko ja muut, 2022, s. 26–27.

4 Asumisneuvonta ja sosiaalityö

Asunnottomuuden vähentämisessä oleellista ovat myös korjaavat sosiaalipalvelut asuntomarkkinoiden toimivuuden ja ennaltaehkäisevän tuen lisäksi ¹⁶⁸ . Asunnottomuusohjelmien myötä on kehitetty asumissosiaalityötä, jonka keskeisenä työmuotona on valtionavustuksella toteutettava asumisneuvonta. Tärkeänä ehtona työn onnistumiselle on kuitenkin kohtuullisten hintaisten asuntojen sopiva ja riittävä tarjonta¹⁶⁹.

4.1 Asumissosiaalinen työ

Asumissosiaalisella työllä tarkoitetaan työtä, jota tehdään yksilö-, perhe- ja yhteisötasolla asunnottomuutta kokeneiden, asunnottomien tai asunnottomuusuhan alla elävien parissa. Työ kohdistuu taloudellisiin, kulttuurisiin ja sosiaalisiin asumista vaarantaviin tekijöihin ja ongelmien ennalta ehkäisyyn. Tavoitteena on puuttua varhaisessa vaiheessa asumisen ongelmiin ja asumisen häiriöihin, estää häätöjä sekä vuokravelkaantumista. Ennaltaehkäisevällä työllä pyritään estämään tilanteiden kriisiytyminen tai mahdollisen kriisitilanteen selviytyttyä autetaan löytämään jatkopolut. Asumissosiaalista työtä tehdään yhteistyönä moniammatillisesti ja sitä on kehitetty osana asunnottomuusohjelmia. Asumissosiaalisen työn voi nähdä käytännön asioihin kohdistuvaksi eriarvoisuuden ja köyhyyden vastaiseksi työksi, jossa selvitetään henkilön sosiaalista tilannetta sekä tunnistetaan ja ehkäistään asunnottomuuden riskejä.¹⁷⁰ Asumissosiaalisen työn peruslähtökohtana on elämäntilannelähtöisyys, jolloin työssä toimitaan henkilön elämäntilanteen mukaisista lähtökohdista käsin. Asumissosiaalisessa työssä autetaan henkilön kotiutumista ja tarjotaan asumiseen hänen tarvitsemansa tuki.¹⁷¹

¹⁶⁸ VaVM 14/2023 vp, s. 112.

¹⁶⁹ Ympäristöministeriö, 2024a, s. 50.

¹⁷⁰ Karjalainen ja muut, 2019, 61–62.

¹⁷¹ Granfelt, 2022, s. 10.

Asunnottomuusohjelmien myötä on viime vuosina kehitetty asumissosiaalista työtä. Sosiaalityö ja asumisneuvonta ovatkin tiiviisti kytköksissä toisiinsa, koska molemmissa hyödynnetään samankaltaisia tapoja työskennellä ja asumisneuvonta toteutetaan yhteistyössä muiden palvelujärjestelmien kanssa.¹⁷² Asumissosiaalisen työn vahvistaminen osaksi sosiaalityötä auttaisi ehkäisemään tilanteiden kriisiytymistä asumisen ongelmatilanteissa tai auttamaan kriisitilanteiden selvityksessä ja jatkohoidossa.¹⁷³

Asunto ensin -mallissa on ajatuksena, että oikeus turvalliseen asuntoon on jokaisella. Malli haastaa kuntia kehittämään monialaisia työtapoja, joilla pystytään vastaamaan tilanteiden kriisiytyessä niin sosiaalisiin, terveydellisiin kuin myös taloudellisiin ongelmiin. Asunto ensin -mallissa asunto on koko toiminnan ydin, ja asumisen onnistumista turvaavat erilaiset palvelut, joilla pyritään pääsemään pois asunnottomuudesta ja saada turvattua asuminen pysyvästi. Määräaikaisista ja ehdollisista vuokrasuhteista on haluttu päästä eroon asunto ensin -mallissa.¹⁷⁴ Malli korostaa monipuolisten tukitoimien tärkeyttä¹⁷⁵.

4.2 Asumisneuvontatyö

Keskeisin työmuoto asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä on asumisneuvontatyö, joka on asumisen jatkumiseen tähtäävää asumissosiaalista työtä. Työtä tehdään moniammatillisesti eri verkostojen kesken, kuten yhteistyössä vuokranantajan, velkaneuvonnan, sosiaalityön ja mielenterveys- ja päihdepalvelujen kanssa. Tavanomaisimmillaan työtä tehdään sosiaalityön keinojen avulla puuttamalla vuokranmaksun ja asumisen häiriötilanteisiin sekä tukemalla asukasta tilanteen ja asumisen järjestämiseksi. Vuonna 2015 niissä kaupungeissa, joissa toteutettiin PAAVO-

¹⁷² YmVM 11/2022 vp, 4–5.

¹⁷³ HE 129/2022, s. 14.

¹⁷⁴ Granfelt, 2022, s. 10.

¹⁷⁵ Ympäristöministeriö, 2024a, s. 50.

ohjelmaa, oli yli 8 300 asiakasta ja häättöjä kyettiin asumisneuvonnan avulla estämään 688 kappaletta.¹⁷⁶

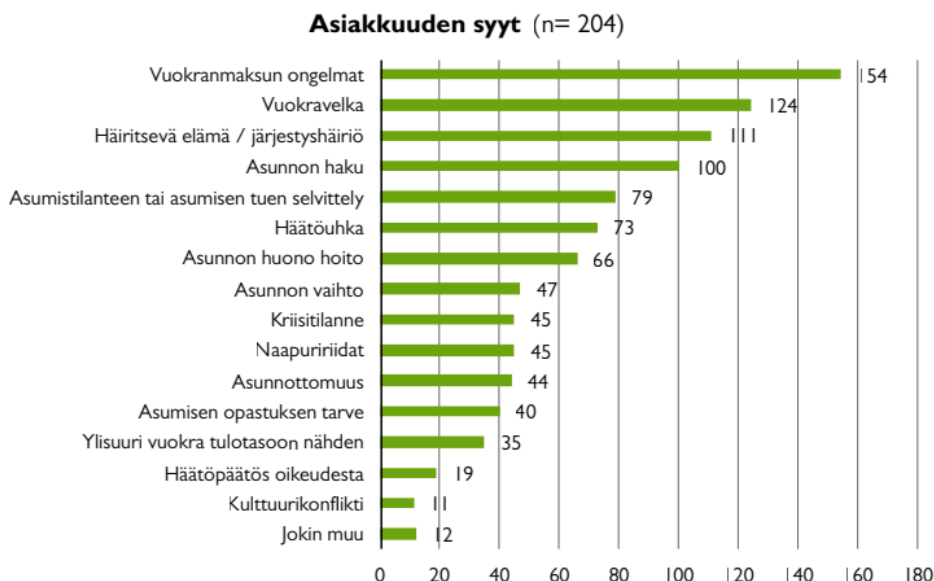
Valtion, kuntien ja muiden toimijoiden välinen laaja yhteistyö on vähentänyt pitkäaikaisasunnottomuutta. Tutkimustulosten mukaan pitkäaikaisen asunnottomuuden taustalla ovat köyhyys, alhainen koulutustaso, työttömyys, päihdeongelmat sekä mielenterveyden ja muut sosiaaliset ongelmat. Yleistä on myös elämänmuutoksiin liittyvä lyhytaikainen asunnottomuus työssäkäyvillä henkilöillä, erityisesti suurissa kaupungeissa. Asuntomarkkinoiden toimivuus, asumisen hintataso sekä hintojen alueelliset erot ovat sidoksissa asunnottomuuteen. Kyselytulosten mukaan asumisneuvonnan yleisimpiä tehtäviä ovat vuokravelkojen syntymisen vähentäminen sekä häättöjen ja asunnottomuuden ehkäisy. Myös omistusasujilla ongelmaksi ovat nousseet esimerkiksi sähkö- ja lämmityskustannusten nousu. Yleinen kustannustason nousu sekä asumistuen leikkaukset lisäävät maksuvaikeuksien riskiä, vuokravelkoja ja jopa häättöjä. Asumismuodosta riippumatta tulisi kuntien tarjota riittävästi asumisneuvontaa näiden seurausten ehkäisemiseksi. Neuvonnan saatavuutta voi heikentää määräaikaisen asumisneuvonnan tuen leikkaus.¹⁷⁷

Jonkinlaista neuvontaa asumisen turvaamiseksi on 144:ssä Suomen kunnassa. Tämä tarkoittaa niin kunnan kuin myös järjestöjen toteuttamaa asumisneuvonnan palvelua. Maantieteellisesti asumisneuvonta sijoittuu Suomeen kaikkialle suhteellisen tasaisesti ja sitä on tarjolla niin pienissä kuin suurissakin kunnissa. Pääsääntöisesti asumisneuvonta toteutetaan kunnan asuntotoimen tai vuokrataloyhtiön toimesta. Asumisneuvontaan ohjautuminen tulee useimmiten asukkaalta itseltään. Lisäksi aloitteita tulee asumisneuvojalta, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystaloukselta sekä Kelasta. Vuokrataloyhtiöissä asumisneuvontaan ohjautuminen tapahtuu useimmiten vuokrataloyhtiöiltä itseltään.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Karppinen & Fredriksson, 2016, s. 27.

¹⁷⁷ YmVL 20/2023 vp, s. 6

¹⁷⁸ Kortelainen ja muut, 2024, s. 15–26.



Kuva 2. Asumisneuvonnan asiakkuuden yleisimmät syyt¹⁷⁹

Asumisneuvonnan asiakkuudelle yleisimmät syyt ovat vuokravelat sekä ongelmat vuokranmaksuissa. Yleisenä ongelmana on myös sähkölaskujen maksamatta jättäminen. ASTA-hankkeen tulosten pohjalta talousneuvonta onkin merkityksellistä asumisneuvojien työssä.¹⁸⁰

Yleinen kustannustason nousu yhdessä asumistuen leikkaamisen kanssa voi ajaa asukkaat maksuvaikeuksiin, jotka lisäävät vuokratästejä ja jopa häätöjä. Asumisneuvonnan merkitys korostuu näissä tilanteissa ja riittävä resurssointi kuntien asumisneuvontaan on merkityksellistä.¹⁸¹

Asumisneuvonta on todettu tehokkaaksi keinoksi asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä sekä asumisen häiriöiden, vuokravelkojen ja häätöjen vähentämisessä, koska asumisen ongelmatilanteisiin pystytään puuttumaan jo varhain ennen tilanteen kärjistymistä¹⁸².

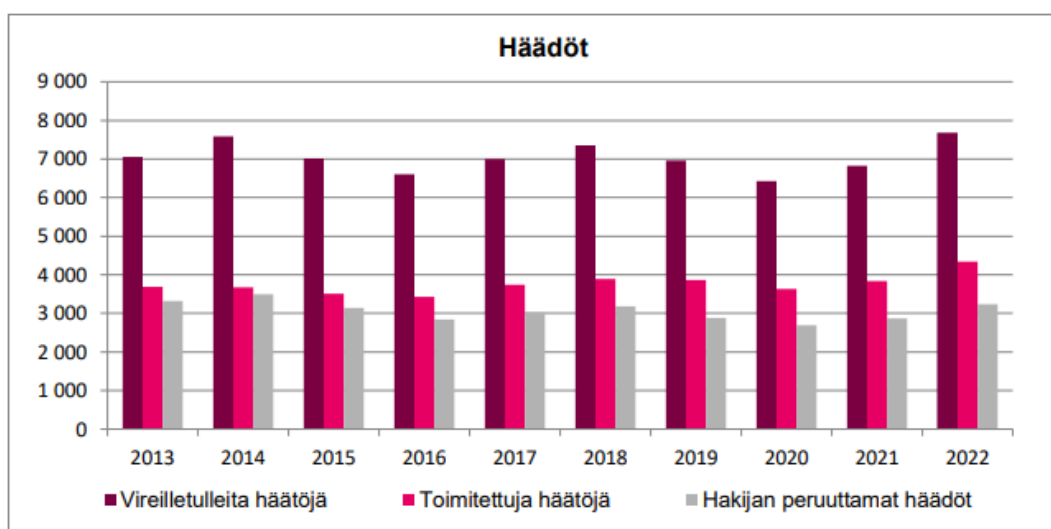
¹⁷⁹ Kortelainen ja muut, 2024, s. 24.

¹⁸⁰ HE 129/2022 vp, s. 19.

¹⁸¹ StVM 14/2023 vp, s. 11.

¹⁸² Kortelainen ja muut, 2024, s. 7.

Tämä lisää myös yhteiskunnallista kustannusvaikuttavuutta, koska yhden hädön kokonaiskustannus on keskimäärin 10 600 €¹⁸³. Sekä yksityiselle että julkiselle sektorille syntyy säästöjä, kun velkaantumisen, asukkaiden vaihtuvuuden, häätöjen ja muiden oikeudellisten toimenpiteiden kustannuksia pystytään hillitsemään puuttamalla varhaisessa vaiheessa asumisen ongelmiin¹⁸⁴. Ulosottolaitoksen tilaston mukaan häätöjen määrä on kuitenkin pysynyt melko tasaisena vuosina 2013–2022, ollen noin 6 500–7 700 kappaletta vuosittain. Toimitettuja häätöjä on ollut noin 3 500–4 400 kappaletta.¹⁸⁵ Vuosien 2020–2021 olleet matalammat häätömäärät on arvioitu johtuvan koronapandemiasta ja siihen liittyvästä väliaikaislainsäädännöstä¹⁸⁶.



Kuva 3. Häädöt vuosina 2013–2022¹⁸⁷

Tällä hetkellä vallitseva inflaatio ja elinkustannusten nousu ovat lisänneet asumisneuvonnan tarvetta, koska maksuvaikeudet ovat lisääntyneet. Asumisneuvontaa tarvitaankin myös tuetun asumisen ulkopuolella, koska kustannusten nousu kohdistuu kaikkiin asumismuotoihin. Asumisneuvontaa on toteutettu järjestöjen toimesta jo ennen

¹⁸³ Aihinen ja muut, 2023, s. 24.

¹⁸⁴ HE 129/2022 vp, s. 18.

¹⁸⁵ Ulosottolaitos, 2023, s. 36.

¹⁸⁶ Liukko & Karjalainen, 2023, s. 10.

¹⁸⁷ Ulosottolaitos, 2023, s. 36.

kuin kunnissa aloitettiin asumisneuvonnan toiminta ja usein järjestöt ovat kohdistaneet neuvonnan oman alansa erityisryhmälle. Järjestöt toimivatkin osittain STEA-rahoituksen avulla, kun taas kunnan asumisneuvonnan rahoitus tulee ARasta. Asumisneuvontaa ARA on avustanut, ohjannut ja kehittänyt jo 15 vuotta.¹⁸⁸ Valtionapuviranomaisena ARAlla onkin pitkäaikainen kokemus asunnottomuutta ehkäisevässä työssä. Verkostoituminen asumisneuvojiin on olennaista työn käytännön toteuttamisen ymmärtämisen kannalta.¹⁸⁹

Asumisneuvonnassa pääpaino 2010-luvulla on siirtynyt vuokravelkojen ehkäisyyn, asumista turvaavaan talousneuvontaan sekä asumisen turvaamiseen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisen sijaan¹⁹⁰. Mielenkiintoista onkin nähdä, vaikuttaako nykyinen hallitusohjelma painopistealueisiin, kun hallitus keskittää toiminnan pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseen.

Ympäristövaliokunnan mietinnön mukaan asumisneuvonta torjuu olennaisesti asunnottomuutta. Riippumatta siitä, millaisessa asumismuodossa asuu, tulee neuvonnan olla saatavilla kaikille tasapuolisesti. Asunnottomuuden riskiä on selkeästi kohottanut nykyinen taloustilanne, elinkustannukset ovat nousseet ja energian saatavuus on huonontunut. Kohdentamista erityisryhmiin, kuten nuoriin, maahanmuuttajiin ja iäkkäisiin valiokunta pitää tärkeänä, mutta olennaista on, että palvelu koskee kaikkia asukkaita. Hyvinvoinnin lisäksi asumisneuvonnan hyöty on kustannuksiin kohdistuvissa säästöissä, kun ehkäistään vuokravelkojen syntymistä ja häätötilanteita. Valiokunta katsoo myös, että pitkällä tähtäimellä voisi olla hyödyllistä säätää asumisneuvonta lakisääteiseksi tehtäväksi.¹⁹¹

¹⁸⁸ Kortelainen ja muut, 2024, s. 10–11.

¹⁸⁹ YmVM 11/2022 vp, s. 5.

¹⁹⁰ Kortelainen ja muut, 2024, s. 32.

¹⁹¹ YmVM 11/2022 vp, s. 3.

4.3 Asunnottomuuden ennaltaehkäisy

Asunnottomuuden ennaltaehkäisy liittyy laajasti moneen eri asiaan, kuten palveluihin, jotka tukevat arjen hallinnan ongelmissa sekä onnistumista asumisessa, työllisyyteen ja taloudenhallinnan tukemiseen, kotoutumiseen, hyvinvointiin perheissä sekä vuokraustoimintaan ja asuntotuotantoon¹⁹². Asumisen jatkuvuutta turvaamalla ehkäistään syrjäytymistä ja edistetään hyvinvointia¹⁹³. Päätöksenteossa olisi tärkeää tiedostaa, että asunnottomat vaativat erityishuomiota ja palvelujärjestelmään tulisi integroida parempia ratkaisuja, jotka edesauttaisivat asunnottomien ongelmien ratkaisussa¹⁹⁴.

Asunnottomuuden ennaltaehkäisytyön menestyneimpiä malleja on asumisneuvontatyö. Työmuoto on jo laajalti Suomessa käytössä ja sillä pyritään turvaamaan asuminen neuvomalla asioissa, jotka liittyvät asumiseen sekä ratkaisemalla asumiseen liittyviä ongelmia.¹⁹⁵ Asunnottomuuden ennaltaehkäisy¹⁹⁶ on kustannustehokkain tapa poistaa asunnottomuutta. Keskeisin ennaltaehkäisevä toiminta on asumisneuvonta. Helsingin kaupungin asumisneuvonnan mukaan säästöt henkilöä kohden asunnottomuuden ehkäisytyössä voivat olla 17 000 € – 52 000 € vuodessa riippuen siitä, millaisessa elämäntilanteessa henkilö on ja mitä palveluja on käytetty.¹⁹⁷

Hallitusohjelman mukaan asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn on tarkoituksena rakentaa yli hallintorajojen menevä kokonaisuus, joka perustuu asunnottomuusriskin tunnistamiseen varhaisessa vaiheessa sekä avun tarjoamiseen ennen asunnon menettämistä. Talousarvioesityksessä rahoja toimiin ei kuitenkaan vielä ole.¹⁹⁸

¹⁹² Karppinen, 2020, s. 6.

¹⁹³ HE 41/2023 vp, s. 821.

¹⁹⁴ Stenius-Ayoade ja muut, 2018, s. 661–662.

¹⁹⁵ Karppinen, 2020, s. 8.

¹⁹⁶ Myös tarkastusvaliokunta on lausunnossaan korostanut ennaltaehkäisevän työn merkitystä asunnottomuuden vähentämisessä ja on katsonut, että panostuksia ennaltaehkäisevään työhön tulisi lisätä. Valiokunta on katsonut, että on tarpeellista huolehtia riittävästä resurssoinnista ja kohdennetuista palveluista, kuten asumisneuvonnasta. Ks. TrVM 3/2018 vp, s. 32.

¹⁹⁷ Kaakinen, 2023, s. 9.

¹⁹⁸ VaVM 14/2023 vp, s. 112.

Tutkimustietoa Ara-vuokra-asuntotuotannon yhteydestä asunnottomuuden ennaltaehkäisyn määrällisessä toteutumisessa ei ole. Todennäköistä kuitenkin on, että markkinahintoja alempi vuokrataso on edesauttanut työttömiä tai työvoiman ulkopuolella olevia säilyttämään asunnon. Asunnottomat tarvitsevat monipuolista tukea ja asumisneuvonta on noussut yhdeksi tekijäksi, millä on onnistuttu tukemaan asunnottomuusriskissä olevia henkilöitä. Asunnottomuuden vähentäminen parantaa ihmisoikeuksien toteutumista. Lisäksi asunnottomuusohjelmat ovat todentaneet, että taloudellisesti asunnottomuuden vähentäminen on kannattavaa.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Ympäristöministeriö, 2024a, s. 51.

5 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää niitä lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voidaan ehkäistä asunnottomuutta tai joita voidaan käyttää asunnottomuuden vähentämiseen. Tutkielmassa käytiin myös läpi asunnottomuusohjelmia sekä niistä muotoutuneita työtapoja tänä päivänä toteutettavaan asunnottomuustyöhön. Työn tarkoituksena ei ollut arvioida, kuinka asunnottomuusohjelmissa on onnistuttu, vaikkakin joistakin lähteistä käy ilmi, millaisella työllä on ollut hyviä vaikutuksia.

Tutkielman haasteeksi muodostui se, että ei ole olemassa mitään yksittäistä lakia, jolla ehkäistään asunnottomuutta, vaan asunnottomuuteen vaikuttavia lainsäädännöllisiä keinoja on lukuisia. Olen käynyt tässä läpi ne, mitkä olen tutkimustyön edetessä katsonut merkitykselliseksi mainita. Varmasti jotain on jäänyt työstä pois, koska lainsäädännön paljous oli niin valtava. Työn luonteen vuoksi näin lainsäädännöllisen tarkastelun kaikista mielekkäimmäksi, koska kyseessä on kuitenkin julkisoikeudellinen tutkimus.

Toisena haasteena työssä olivat tämänhetkiset lainsäädännön muutokset, joita myös oli lukuisia. Pääministeri Petteri Orpon hallituskausi aloitti työnsä keväällä 2023 ja tämän jälkeen työhöni liittyvät lait ovat muuttuneet nopeatempoisesti, mitä tulee esimerkiksi sosiaaliturvaan liittyviin lakimuutoksiin. Siitä voikin päätellä, että asunnottomuustyöhön käytettävissä olevat keinot voivat vaihtua kunkin hallituskauden ohjelman mukaan.

Kolmanneksi haasteeksi esiin nousi vielä oikeuskäytännön vähyys. Näin ollen tässä työssä ei ole käytetty varsinaista oikeuskäytäntöä juurikaan lähtenä, vaan tiedon lisäämiseksi ja joidenkin säädösten selventämiseksi on esiin nostettu niitä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja, joita on saatavilla.

Lainsäädännön näkökulmasta asunnottomuuden ehkäisyyn voidaan vaikuttaa monen tekijän avulla. Ensinnäkin voidaan lähteä siitä, miten maankäyttöä suunnitellaan kunnissa. Toiseksi, mitä näille alueille rakennetaan. Asunto-olojen kehittämisestä annetun lain mukaan kuntien tulee alueillaan luoda edellytykset asunto-olojen

kehittämistä varten ja kohdentaa kehittämistyö nimenomaan asunnottomille tai niille, jotka eivät pysty asumistaan järjestämään omatoimisesti. Kunnat ovat konkreettisia toimijoita asunnottomuuden ehkäisytyössä, mutta valtiolla on suuri rooli toiminnan edellytysten suhteen.

Vuokra-asuntoja on mahdollista rakentaa julkisin varoin tuettuna. Mikäli alueille rakennetaan julkisin varoin tuettuja vuokra-asuntoja, vaikuttaa se asunnottomuuden vähentämiseen. Riittävä julkinen asuntotuotanto vähentää myös vapaarahoitteisilla asuntomarkkinoilla olevien vuokra-asuntojen hintoja, koska kysynnässä ja tarjonnassa ei ole niin paljon epäsuhtaa. Julkista asuntotuotantoa sitovat periaatteet auttavat kohdentamaan asuntotuotannon kohdentamisen vähävaraisemmille. Vuokrayhteisöt sitoutuvat noudattamaan omakustannusperiaatetta vuokranmäärityksessä ja asukasvalinta on myös laissa säädettyä. Etusijajärjestys asunnonsaannin kiireellisyydestä on merkityksellistä. Julkisin varoin tuettava asuntotuotanto riippuu kuitenkin poliittisesta päätöksenteosta ja siitä, kuinka paljon määrärahoja myönnetään valtion talousarvioesityksessä.

Maankäytön suunnittelun ja rakentamisen lisäksi on toteutettu useita julkisin varoin tuettuja asunnottomuusohjelmia. Asunnottomuusohjelmien myötä käyttöön otettu asunto ensin -periaate on nähty asunnottomuustyössä merkitykselliseksi. Suomi onkin onnistunut kansainvälisessä vertailussa merkittävästi vähentämään asunnottomuutta käyttämällä asunnottomuustyössä tätä periaatetta, jonka mukaan oikeus asuntoon voidaan nähdä ihmisoikeutena. Asunnottomuusohjelmien myötä on kehitetty myös asumissosiaalista työtä sekä asumisneuvontatyötä, jota valtio tukee määräaikaisella lailla vielä vuoteen 2027 saakka. Myös asumisneuvontatyön määräraha on riippuvainen siitä, kuinka paljon talousarvioesityksessä määrärahaa on myönnetty. Paikoitellen asumisneuvontatyö on muodostunut osaksi asumissosiaalista työtä, ja asunnottomuuden ehkäisytyössä sillä on ollut merkittäviä vaikutuksia, kun asumisen ongelmiin on pystytty puuttumaan jo varhaisessa vaiheessa. Ennaltaehkäisevä työ on nähty kannattavaksi. Lisäksi näissä työmuodoissa on kehitetty monialaista yhteistyötä,

joka auttaa asiakkaan tilanteen ratkaisemisessa paremmin, kun käytettävissä on eri ammattialojen tiedot ja taidot ja tilanteeseen pystytään puuttumaan kokonaisvaltaisella otteella.

Asumisneuvontatyötä tehdään myös sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimesta, jolloin neuvonta kohdistuu erityisryhmille. Tämäkin on rahoitettu valtionavustuksella, joka on budjetoitu valtion talousarvioesitykseen. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoitus on haettu Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAlta, kun taas kunnan asumisneuvonnan rahoitus on haettu Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARasta. Nykyinen hallitus onkin linjannut, että asumiseen liittyvät avustukset tullaan siirtämään täysin ARAn vastuulle. Tämä onkin täysin perusteltua, että keskitetään avustusten myöntäminen yhdelle toimijalle.

Sosiaalihuoltolailla asunnottomuustyössä on merkitystä lähestulkoon vain silloin, kun tilanne on kriisiytynyt ja on kyseessä akuutti asunnontarve, paitsi erityisryhmien kohdalla. Sosiaalihuoltolain mukaista asumista voidaan järjestää myös tilapäisasumisen kohdalla.

Sosiaalietuuksilla eli asumistuella ja toimeentulotuella on arvioitu olevan merkittävä vaikutus asunnottomuuden ehkäisyyn nimenomaan yksilön näkökulmasta, kun etuudet saadaan osoitettua suoraan asumisen kustannuksiin. Sosiaalietuudet pohjautuvat perustuslain 19 §:n mukaiseen oikeuteen sosiaaliturvasta, eivätkä näin ollen ole määrärahasidonnaisia. Niihin tulee oikeus, mikäli myöntöedellytykset täyttyvät. Näin ollen etuuksien määrä siis riippuu hakijan tuloista. Myös vuokratien hoitamisessa ja häättöjen ehkäisyssä sosiaalietuudet on nähty kaikista tehokkaimmaksi. Tällä hallituskaudella tehtävillä sosiaalietuuksien leikkauksilla arvioidaan kuitenkin olevan merkittävää yksilöön kohdistuvaa taloudellista vaikutusta ja lain esitöissä on tuotu myös ilmi, että hädöt voivat kasvaa toimeentulovaikeuksien lisääntymisen myötä. Tässä onkin korostettu asumisneuvonnan ja asumissosiaalisen työn merkitystä talousvaikeuksien kohdatessa.

Lainsäädäntö itsessään ei vähennä asunnottomuutta, vaan se on yksi keino asunnottomuuden vähentämistyössä. Asunnottomuuden vähentämistyössä on merkittävää se, mikä on yhteiskunnan tahotila toteuttaa sitä. Poliittisella päätöksenteolla on merkitystä, mutta pelkästään asuntopoliittisilla keinoilla sitä ei ole ratkaistavissa. Tähän tarvitaan myös sosiaali- ja terveystalouden ja yhteiskuntapolitiikan keinoja.

Mikäli Suomessa ei olisi julkista asuntotuotantoa, julkista sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää ja perustuslaissa turvattuja sosiaaliturvaetuksia, olisi asunnottomuus varmasti suurempi ongelma kuin mitä se on nyt. Toteutettujen hankkeiden avulla, joihin rahoitus on pääasiassa tullut valtiolta, on saatu luotua aina jotain uutta, jota on taas lähdetty kehittämään eteenpäin. Hankkeiden myötä on kehitetty myös lainsäädäntöä, kuten asumisneuvonnan kohdalla on käynyt. Toki asumisneuvonta ja asumissosiaalinen työ eivät kuulu lakisäätöihin tehtäviin tällä hetkellä, joten niiden toteuttaminen on täysin kunnasta riippuvaista. Tällä hetkellä valtio kuitenkin tukee kuntia asumisneuvonnan järjestämisessä taloudellisesti, joka parantaa kuntien mahdollisuutta toteuttaa työtä.

Tutkielman alussa kävi ilmi, että asunnottomuuden tilastointi aloitettiin vuonna 1987, jolloin asunnottomia oli lähes 19 000 ja vuonna 2022 asunnottomia oli alle 4 000. Vaikka aikaa on kulunut jo yli kolme vuosikymmentä asunnottomuuden tilastoinnin aloittamisesta, on mielestäni vähentämisessä onnistuttu varsin hyvin ja vuosi vuodelta on luvuissa menty alaspäin koko ajan. Toki lähdemateriaalista kävi ilmi, että piiloasunnottomuus on lisääntynyt, joka ei ole nähtävillä tilastoissa. Toteutuneiden häätöjen suhteen ei kuitenkaan ole juurikaan muutosta tapahtunut, mutta tähän pystytään kenties vaikuttamaan kehittämällä tukipalveluita vielä kattavammaksi, tai luomalla sellaiset olosuhteet, että häätö ei ole mahdollinen ja jokaisen asuminen on turvattu jollain tavalla.

Kokonaisuudessaan eri keinojen kombinaatiolla on mielestäni asunnottomuutta pystytty vähentämään. Tämä kombinaatio sisältää niin lainsäädännöllisiä keinoja kuin myös muita

keinoja, kuten hankkeita tai poliittisia linjauksia. Silläkin on merkitystä, kuinka paljon talousarvioon asetetaan varoja keinojen tukemiseksi. Voisikin ajatella, että talouskasvu toimii myös asunnottomuutta ehkäisevänä tekijänä, koska resurssit hankkeiden toteuttamiseen ovat tällöin paremmat. Monessa lähdemateriaalissa oli havaittu asumisneuvontatyön positiiviset vaikutukset asunnottomuuden vähentämiseen. Nähtäväksi jää, kun asumisneuvonnan tuki lakkaa ja vaikutusarvioinnit on tehty, säädetäänkö asumisneuvonta lakisääteiseksi tehtäväksi ja huomioitaisiinko siinä asunto ensin -periaate.

Lähteet

- Aihinen, T., Kortelainen, J., Luomala, N., Oosi, O. & Pekkala, H. (2023). *Selvitys häätöjen kustannuksista*. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 1/2023.
- Alvesalo-Kuusi, A. & Kumpula, A. (2023). Oikeussosiologia, oikeustiede ja lainoppi. Teoksessa Nieminen, K. (toim). *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus Oy.
- Alppivuori, K. (2018). Koontia asunnottomuutta käsittelevistä tutkimuksista, artikkeleista ja toimenpideohjelmista -julkaisujen sisältöä ja tuloksia. Espoon kaupunki.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). (2019, 5. maaliskuuta). *Selvitys 2019: Asunnottomat 2018*.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). (2020, 28. huhtikuuta). *ARA-säännösten pikaopas Arava- ja korkotukikohteiden omistajille*. Dnro: ARA-01.00-2020-28.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). (2022, 25. helmikuuta). *Selvitys 2/2022: Asunnottomat 2021*. Dnro: ARA-08.02.00-2022-1.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). (2023a, 10. helmikuuta). *Selvitys 2/2023: Asunnottomat 2022*. Dnro: ARA-08.02.00-2023-1.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). (2023b, 1. maaliskuuta). *Asukasvalintaopas arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin*. Dnro: ARA-00.02.00-2019-9.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (Ara). (2024a, 13. helmikuuta). *Selvitys 2/2024: Asunnottomat 2023*. Dnro: ARA-08.02.00-2024-1.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (Ara). (2024b). *Vuokranmääritys. Omakustannusperiaate*. Noudettu 2.3.2024 osoitteesta <https://ohjeet.ara.fi/fi/vuokranmaaritys-hyresbestamning/v1/omakustannusperiaate>.
- Ervasti, K. (2007). Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. *Oikeus 2007 (36); 4: 382–388*. Edilex [Rajattu pääsy].
- Ervasti, K. (2015, 2. joulukuuta). Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikäteinen seuranta ja arviointi. Referee-artikkeli. Edilex [Rajattu pääsy].
- Ervasti, K. (2017). *Lakimies, oikeus, yhteiskunta*. Edita Publishing Oy.

- Ervasti, K. (2022). *Yhteiskunnallinen oikeustutkimus*. Gaudeamus Oy.
- Eskelinen, N. & Sironen, J. (2017). *Köyhyys -syitä ja seurauksia*. Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen verkosto EAPN-Fin.
- Granfelt, R. (2022). Asumissosiaalinen työ: asunnottomuudesta irti ja asunnosta kodiksi. Y-säätiö.
- Helenelund, J. (2011). *Rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv*. [Väitöskirja, Vaasan yliopisto]. Osuva. https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/7329/isbn_978-952-476-368-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hirvonen, A. (2012). *Oikeuden ja lainkäytön teoria*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Kaakinen, J. (2013). Asunto ensin ja sitten. Teoksessa Hyväri, S. & Kainulainen, S. (toim). *Paikka asua ja elää? Näkökulmia asunnottomuuteen ja asumispalveluihin*. Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Kaakinen, J. (2023). *Kotiin. Selvitysraportti tarvittavista toimenpiteistä asunnottomuuden poistamiseksi vuoteen 2027 mennessä*. Noudettu 21.10.2023 osoitteesta <https://ym.fi/documents/1410903/40549091/Selvitysraportti+asunnottomuuden+poistamiseksi+vuoteen+2023+mennessa.pdf/45d202aa-8b0f-fb92-fe27-911cbfb5b299/Selvitysraportti+asunnottomuuden+poistamiseksi+vuoteen+2023+mennessa.pdf?t=1677828135828>
- Kantoluoto, A. (2011). *Kertomuksia asunnottomuudesta*. [Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto]. Helda. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/55d51c07-2f99-4a81-bfd4-7ec31ba22a04/content>
- Karjalainen, P., Metteri, A. & Strömberg-Jakka, M. (2019, 16. toukokuuta). *TIEKARTTA 2030. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2019:41.
- Karppinen, J. (2020, 28. tammikuuta). Varmista asumisen turva! Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman (AUNE) loppuraportti. Kehittämissuuskunta Avainväki.

- Karppinen, J. & Fredriksson, P. (2016, 15. kesäkuuta). Loppuraportti. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012–2015. Paavo 2. Ympäristöministeriö.
- Kela. (2023, 1. syyskuuta). *Toimeentulotuki*. Noudettu 22.10.2023 osoitteesta <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf>
- Korkea-aho, E. (2005). Pehmeä sääntely sääntelytutkimuksen ja oikeusjärjestyksen haasteena. Teoksessa Lindfors, H. (toim). *Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua?* Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 67. Noudettu 19.4.2024 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/697f5203-42e7-4b86-a440-8888e45a987f/content>
- Kortelainen, J., Koivula, N., Aihinen, T., Oosi, O. & Irjala, T. (2024). *Asumisneuvonta Suomessa 2024*. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 1/2024.
- Kostiainen, E. & Laakso, S. (2013). Vailla vakinaista asuntoa olevat Helsingissä. Teoksessa Hyväri, S. & Kainulainen, S. (toim). *Paikka asua ja elää? Näkökulmia asunnottomuuteen ja asumispalveluihin*. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja. A Tutkimuksia 39.
- Lehikoinen, K. (2015). *Asunto ensin -periaate. Hallinta ja hallinnallisuus asukkaiden näkökulmasta*. [Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto]. Jyx. <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/48795/URN%3aNBN%3afi%3ajyu-201602161578.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Litmala, M. (2005). Oikeuspoliittinen tutkimus -lainsäätäjän tuki vai vahtikoira? Teoksessa Lindfors, H. (toim). *Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua?* Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 67. Noudettu 19.4.2024 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/697f5203-42e7-4b86-a440-8888e45a987f/content>
- Liukko, E., Karjalainen, P. & Jaatinen, S. (2022). *Asunnottomuutta vähentävien sosiaali- ja terveysten palvelujen kehittäminen*. Hankekokonaisuuden arvioinnin väliraportti. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Työpapari 60/2022. Noudettu 14.1.2024

osoitteesta

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/145794/URN_ISBN_978-952-408-008-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Liukko, E. & Karjalainen, P. (2023). *Asunnottomuustyön ytimessä. Asunnottomuutta vähentävien sosiaali- ja terveystalouden kehittämishankkeiden loppuraportti*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 46/2023. Noudettu 2.3.2024 osoitteesta

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/147929/URN_ISBN_978-952-408-225-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Määttä, K. (2005). Sääntelyteoria -pelkkää teoriaa vai sovelluksia? Teoksessa Lindfors, H. (toim). *Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua?* Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 67. Noudettu 19.4.2024 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/697f5203-42e7-4b86-a440-8888e45a987f/content>

Owal Group Oy. (2021, 22. helmikuuta). Vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäiseminen -kokeiluhankkeen (ASTA-hanke) ulkoinen arviointi. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA).

Pakarinen, T. (2011). *Asunnotta aikuistuvat*. [Pro gradu -tutkielma, Itä-Suomen yliopisto]. Erepo.

https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/10274/urn_nbn_fi_uef-20110284.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Palkoaho, M. (2023, 10. toukokuuta). Asunnottomien määrä lähes puolittui. *Helsingin sanomat*, s. A 21.

Pitkänen, S., Harju, H., Törmä, S., Huotari, K., Mayer, M. & Pyykkönen, S. (2019). *Asunnottomuusohjelmien arviointi. Ohjelmista asunnottomuustyön vakiinnuttamiseen*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:11.

Pitkänen, S., Koramo, M., Valtakari, M. & Mäki, J. (2023). *Asunnottomuuden yhteistyöohjelman arviointi*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:32.

Savolainen, J. (2020, 23. marraskuuta). ARA: Nuorisosäätiön tytäryhtiöiden aravalainat irtisanottu ja korkotuki lakkautettu. Edilex-uutiset [Rajattu pääsy].

- Similä, J. & Kokko, K. (2010, 21. kesäkuuta). Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus. Edilex.
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA). (2023). *STEA:n termipankki*. Noudettu 21.10.2023 osoitteesta <https://www.stea.fi/tietoa-steasta/stean-termipankki/a/#title-6>
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA). (2023). *STEA avustusopas 2023*. Noudettu 6.3.2024 osoitteesta <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2022/03/STEA-avustusopas-2023.pdf>.
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA). (2024). *STEA avustusopas 2025*. Noudettu 24.4.2024 osoitteesta <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2022/03/Avustusopas-2025-www-1.pdf>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2017, 5. heinäkuuta). *Sosiaalihuoltolain soveltamisopas*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:5.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). *Valtionavustus asunnottomuutta vähentävien sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä toteutettaville hankkeille*. Hakuilmoitus VN/2619/2020. Noudettu 1.11.2023 osoitteesta https://stm.fi/documents/1271139/103961355/Hakuilmoitus,+t%C3%A4ydennyshaku+2022_asunnottomuutta+v%C3%A4hent%C3%A4v%C3%A4t+palvelut.pdf/b225ac66-1ba7-6a6f-66c6-3a88f787f028/Hakuilmoitus,+t%C3%A4ydennyshaku+2022_asunnottomuutta+v%C3%A4hent%C3%A4v%C3%A4t+palvelut.pdf?t=1650528035576
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2023, 20. marraskuuta). *Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta*. Muistio. Noudettu 19.4.2024 osoitteesta <https://stm.fi/ajankohtaista/paatos?decisionId=99>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2024, 20. helmikuuta). *Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävät valtionavustukset yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille*. Muistio. Noudettu 6.3.2024 osoitteesta <https://stm.fi/ajankohtaista/paatos?decisionId=896>.

- Stenius-Ayoade, A., Haaramo, P. & Eriksson, J. G. (2018). Kodittomuuden haasteet tulisi huomioida myös terveydenhuollossa. Asunnottomuuteen liittyä suuria terveysriskejä. Pääkirjoitus. *Duodecim* 2018;134:661–3.
- Tala, J. & Litmala, M. (2006, 30. elokuuta). Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985–2005. Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 2. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006.
- Ulosottolaitos. (2023, 27. helmikuuta). Ulosotto Suomessa, Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2022. Dnro: UOL/378/2023.
- Vailla vakinaista asuntoa ry (Vva ry). (2024). *Asunnottomuus*. Noudettu 25.4.2024 osoitteesta <https://vvary.fi/asunnottomuus/>.
- Valtioneuvosto. (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi -sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Noudettu 13.10.2023 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Noudettu 21.10.2023 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ympäristöministeriö. (2010, 20. tammikuuta). *Yleishyödyllisyysäännösten kehittäminen*. Ympäristöministeriön raportteja 1/2010.
- Ympäristöministeriö. (2023, 10. helmikuuta). *Selvitys: Asunnottomuuden poistaminen vuoteen 2027 mennessä on mahdollista tiiviillä yhteistyöllä*. Tiedote. Noudettu 30.10.2023 osoitteesta <https://ym.fi/-/selvitys-asunnottomuuden-poistaminen-on-mahdollista-tiiviilla-yhteistyolla>
- Ympäristöministeriö. (2023, 19. joulukuuta). *Asettamispäätös: Ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi vuoteen 2027 mennessä*. Päätös.

VN/34132/2023. Noudettu 24.4.2024 osoitteesta
<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM075:00/2023>.

Ympäristöministeriö. (2024c, 20. helmikuuta). *Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi valtion tukeman asuntorakentamisen vauhdittamisesta*. Tiedote. Noudettu 24.4.2024 osoitteesta <https://ym.fi/-/talouspoliittinen-ministerivaliokunta-linjasi-valtion-tukeman-asuntorakentamisen-vauhdittamisesta>.

Ympäristöministeriö. (2024a, 13. maaliskuuta). *Julkisesti tuetun asuntotuotannon merkitys ja kehittäminen 2020-luvulla*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:8.

Ympäristöministeriö. (2024b, 28. maaliskuuta). Valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Muistio. VN/24516/2023. Noudettu 24.4.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=1136>.

Virallislähteet

EV 63/2023 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.

EV 64/2023 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 50/1985 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asunto-olojen kehittämisestä ja laiksi asuntotuotantolain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 274/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aravalain, vuokra-asuntojen korkotuesta annetun lain ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 181/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotukea koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 47/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi.

- HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laiksi.
- HE 227/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain 11 §:n sekä aravarajoituslain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 12/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain, aravarajoituslain ja asumisoikeusasunnoista annetun lain 16 a §:n muuttamisesta.
- HE 231/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 129/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027.
- HE 197/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 182/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteishallinnosta valtion tukemissa vuokratiloissa sekä laiksi tupakkalain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 208/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 233/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 25 a §:n ja yleisestä asumistuesta annetun lain 25 §:n muuttamisesta ja 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 269/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta.
- HE 41/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024.
- HE 58/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.
- HE 74/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 59/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 11/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.

PeVL 14/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

StVM 13/2023 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.

StVM 14/2023 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

TrVM 3/2018 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö asuntopolitiikan kehittämiskohteista.

VaVM 14/2023 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2024 talousarvioesityksen täydentämisestä.

VNS 12/2021 vp. Valtioneuvoston selonteko Asuntopoliittisesta kehittämisohjelmasta vuosiksi 2021–2028.

YmVM 11/1998 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi aravalain, vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta.

YmVM 11/2022 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027.

YmVM 12/2022 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 25 a §:n ja yleisestä asumistuesta annetun lain 25 §:n muuttamisesta ja 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

YmVL 1/2018 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto tarkastusvaliokunnalle asuntopolitiikan kehittämiskohteista.

YmVL 20/2023 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KHO 19.3.2020/1283

Helsingin HaO 20.11.2019 19/0748/5

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut

AOA 20.12.2010 Dnro 2299/4/09: Sato menetteli lainvastaisesti käsitellessään hakemuksia valtion tukemiin vuokra-asuntoihin.

AOA 5.3.2021 EOAK/2446/2020: Asunnottomien sosiaali- ja terveystalvelut sekä asunnottomuuden vähentäminen poikkeustilan aikana.

AOA 14.9.2022 EOAK/8646/2021: Tukiasumisen lopettaminen vastoin asukkaan tahtoa.

AOA 1.9.2023 EOAK/5558/2023: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.