

Muuttuva sosiaalisuus

Toimituskunta
Sakari Hänninen
Toomas Kotkas
Eeva Nykänen
Marja Pajukoski
Maija Sakslin

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
f. 09 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446
ISSN-L 1458-0446
ISBN 978-951-855-334-5

Hansaprint Oy, Vantaa 2013

Sisällys

Esipuhe.....	VII
Johdanto	1

I

MUUTTUVA SOSIAALIOIKEUDEN SUBJEKTI

Ari Hirvonen

Pahat toimeettomat.

Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä..... 13

Eeva Nykänen

Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina 47

Paul Van Aerschot

Kotoutumislainsäädäntö

ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta 75

Laura Kalliomaa-Puha

Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? 97

II

SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN VALMISTELU JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pentti Arajärvi

Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana 127

Raija Huhtanen

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä 161

Sakari Hänninen

Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa..... 193

Toomas Kotkas

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet

korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä 217

Marja Pajukoski

Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? 239

III

KANSALLISEN SOSIAALIOIKEUDEN HAASTEET

Sanna Hyttinen

Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista
Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon273

Suvianna Hakalehto-Wainio

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta297

Jan-Erik Helenelund

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen331

Elina Palola

Yleishyödyllisyys ja sosiaalipalvelut EU:ssa – kohti markkinoiden
ja julkisten palvelutehtävien välistä tasapainoa?363

Kirjoittajat397

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen

1 ARTIKKELIN AIHE JA TUTKIMUSKYSYMYYS

Perusoikeusuudistuksen esitöistä ei löydy nykyisen ”oikeus asuntoon”-säännöksen, PL 19.4 §:n, kohdalta viittauksia Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin, jotka liittyvät nimenomaan *asumiseen* ihmisoikeutena.¹ Niitä ei löydy myöskään PL 19.1 §:n osalta, vaikka hallituksen esityksessä todettiin, että säännöksen ilmaisu ”oikeus huolenpitoon” pitää sisällään myös subjektiivisen oikeuden ”järjestettyyn asumiseen, mikäli henki tai terveys on vaarassa ilman järjestettyä asuntoa”.²

Myös asumisaiheisten perusoikeuksien toteuttamista palvelevien lakien lainvalmisteluaineistosta saa turhaan etsiä viittauksia alan ihmisoikeusinstrumenttien asettamiin reunaehtoihin kansalliselle lainsäädännölle.³ Tällaiset

¹ HE 309/199 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien ja perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 72. HE:ssä mainitaan keskeisinä sosiaalisten ihmisoikeuksien lähteinä Euroopan Uudistettu Sosiaalinen Peruskirja (EUSP) ja YK:n Kansainvälinen TSS-sopimus, mutta vain yleisellä tasolla ilman kytkentää asumiseen. Ks. HE 309/1993 vp, s. 15 ja 19. Perustuslakityöryhmän mietintö mainitsee ihmisoikeusinstrumenttien nimien lisäksi myös muutaman artiklan numerot, mutta niihin sisältyviä velvoitteita sen kummemmin avaamatta. Ks. Perusoikeuskomitean mietintöä 1992:3, s. 347–352.

² HE 309/1993 vp, s. 69–70. Ihmisoikeusjärjestelmä antoi myös virikkeen momentin sisällyttämiseen laajennettuun perusoikeusjärjestelmäämme. EUSP:n art. 13 mainittiin nimenomaisena virikkeenä. Esityksessä ei kuitenkaan avattu kyseisen artiklan mahdollista asumisulottuvuutta. Ks. s. 69.

³ Nykyinen aravajärjestelmä luotiin HE:een 177/1993 vp sisältyvän uudistamisesityksen pohjalta. Jo esityksen sisällisluettelosta käy selville, että esityksen pohjana oli puhtaasti kansallinen harkinta. Ks. HE 177/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle aravalainsäädännön uudistamisesta, s. 3. Sama pätee vuokra-asuntojen korkotukilainsäädännön valmisteluun. Ks. HE 181/2000 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeuslainojen korkotukea koskeväksi lainsäädännöksi, s. 3, ja koko esitystä. Erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi säädetyn lain valmisteluaineistosta ei myöskään löydy viittauksia ihmisoikeusvelvoitteisiin, vaikka esityksen mukaan kyseisen lain 3 §:n mukaisiin kohderyhmiin kuuluvat mm. poikkeuksellisen huonotuloiset ryhmät, jotka asuvat heikoissa asunto-oloissa, asunnon erityisratkaisuja ja paljon tukea tarvitsevat ryhmät sekä pitkäaikaisasunnottomat, joilla erityisratkaisu- ja palvelutarpeensa lisäksi on mielenenterveys-, päihde- tai mm. vastaava ongelma. Lakiesityksen mukaan siinä esitetyillä tuilla rahoitettaisiin myös sosiaalihuoltolain

lainvalmistelun puutteet ovat mielestäni tutkijan hyödynnettävissä oikeudellisen tutkimusaiheidoinnin ärsykkeinä. Tämän artikkelin aiheeksi olen juuri tältä pohjalta valinnut *Suomea sitovien asumisaiheisten ihmisoikeusvelvoitteiden implementoinnin tarkastelun edellä mainittujen perusoikeuksien toteuttamista palvelevassa lainsäädännössä*.

Vuonna 2011 tarkastetussa väitöskirjassani käsittelin aihetta laajemmin ja esitin mm. käsitykseni siitä, mitkä ovat ne minimivaatimukset, jotka on täytettävä, kun Suomessa implementoidaan asumiseen liittyviä ihmisoikeusvelvoitteita.⁴ Kaikkein oleellisimmaksi kysymykseksi nostaisin aikaisemman tutkimustyöni pohjalta sen, kenen suojaksi on ihmisoikeusjärjestelmään luotu ”oikeus asuntoon”-säännöksiä. Artikkelini tavoitteena on syventää käsittelyä, tarkastelemalla juuri näihin ryhmiin liittyvää sääntelyä.

Artikkelin tutkimuskysymykset ovat:

- 1 Sisältyykö ihmisoikeusjärjestelmän ”oikeus asuntoon”-sääntelyyn oikeuden ”kohderyhmäksi” luonnehdittavissa olevaa ryhmää tai ryhmiä?
- 2 Suojaavatko *sosiaalisen* asuntotuotantojärjestelmän *asukasvalintaa* säätelevät säännökset näitä *kohderyhmiä* loukkaamatta ihmisoikeusvelvoitteita?
- 3 Suojaako *subjektiivista* oikeutta asumiseen turvaava lainsäädäntö ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisten kohderyhmien asemaa, loukkaamatta ihmisoikeusvelvoitteita? Tältä osin keskityn kuitenkin pelkästään vammaispalvelulain (380/1987) ja sosiaalihuoltolain (710/1982) väliseen työnjakoon perustuslain 19.1 §:n toteuttajina.⁵

Asumisen ihmisoikeussääntelyn lähteinä hyödynnän Euroopan uudistettua sosiaalista peruskirjaa (alempana EUSP), ensisijaisesti sen 31 artiklaa, sekä kansainvälisen TSS-sopimuksen 11.1 artiklaa. Sen lisäksi hyödynnän rajoitetummin EUSP:n 15 §:ää ja alan kirjallisuutta.

17 §:ssä (710/1982) säädettyjä asumispalveluasuntoja. Ks. HE 47/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja omistusoikeusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi, s. 4–6. Uudistuksen potentiaalisia ihmisoikeuskytkentöjä ei myöskään pohdittu eläkeläisten asumistukijärjestelmää uudistettaessa. Ks. HE 90/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kansaneläkelain, laiksi vammaisuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

⁴ Ks. Helenelund J.-E., ”Rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv”, Vasa 2011, jossa ihmisoikeusvelvoitteiden minimivaatimukset löytyvät tiivistettynä s. 109–112. Väitöskirjan luvut 7–9 taas sisältävät perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien kannalta keskeisen lainsäädännön kriittistä tarkastelua.

⁵ Tarkastelun ulkopuolelle jää ainakin lastensuojelulain (417/2007) 35 §, joka edellyttää, että lastensuojeluviranomaiset ryhtyvät välittömiin toimenpiteisiin lapsiperheen asunto-olojen parantamiseksi, mikäli lastensuojelutarve johtuu perheen puutteellisista asunto-oloista.

2 KENELLE TURVATTAVA OIKEUS ASUNTOON -SYRJIMÄTTÖMYYSVAATIMUS

YK:n kansainvälisen TSS-sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat ”täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan” edistämään kyseisen sopimuksen velvoitteiden toteuttamista, tavoitteena saavuttaa sen toteuttaminen asteittain kokonaisuudessaan.⁶ Sopimuksen 11 artiklassa sopimusvaltiot ”tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso”, johon sisältyy myös oikeus ”sopivaan asuntoon”. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artiklan mukaan sopimuspuolet ovat sitoutuneet ”toimiin, joiden tarkoituksena on 1) edistää kohtuutasoisen asunnon saantia, 2) ehkäistä ja vähentää asunnottomuutta pyrkien sen asteittaiseen poistamiseen, 3) asumisen kustannusten kohtuullistaminen siten, että niilläkin, joilla ei ole riittäviä varoja, on mahdollisuus asumiseen”.

Limburgin periaatteisiin ja Maastrichtin suuntaviivoihin sisältyvät kansainvälisen TSS-sopimuksen ja TSS-oikeuksien keskeiset tulkintaperiaatteet.⁷ Maastrichtin suuntaviivat määrittelevät, milloin TSS-oikeuksia on loukattu. Loukkaukset voivat olla joko aktiivisia tai laiminlyönteihin perustuvia. Aktiivisiin loukkauksiin kuuluu esim. TSS-oikeuden epääminen tietyiltä ryhmiltä.⁸ Limburgin periaatteet puolestaan tarjoavat hyvät lähtökohdat sen arvioimiseksi, olisiko asumisaiheisista ihmisoikeusvelvoitteista rajattavissa henkilöpiiri, jonka ”oikeutta asuntoon” sopimusvaltioiden tulisi edistää tai turvata. Erityistä huomiota tulisi, niiden mukaan, kiinnittää köyhien ja vähäosaisten tilanteen parantamiseen.⁹ Limburgin periaatteiden I osan A13 kohta valottaa niitä olosuhteita, jossa tätä tulee tulkita. Kohdan mukaan

⁶ Sopimus 6/1976, joka Suomen osalta astui voimaan 03.01.1976.

⁷ Ks. Maastrichtin suuntaviivojen 5 kohtaa ja Kenna Padraic, Housing Rights and Human Rights, Brussels 2006, s. 29–30. Limburgin periaatteet on sitoutumattomien ihmisoikeus-asiiantuntijoiden kehittämä ”viitekehys” kansainvälisen TSS-sopimuksen loukkausten tunnistamiseksi. Maastrichtin suuntaviivat puolestaan rakentuvat Limburgin periaatteiden pohjalle kuvaten tarkemmin TSS-sopimuksen loukkauksia. YK:n puitteissa näitä käytetään tausta-aineistona tulkinnoille. Niinpä esim. Wienin julistuksen 2.2 artiklan kohdalla on viitattu Limburgin periaatteisiin. Ks. myös esim. YK:n Economic and Social Councilin esityslista, 13 November–1 December 2000, 3. kohta, jossa sekä Limburgin periaatteet että Maastrichtin suuntaviivat taustoittivat TSS-sopimuksen keskeisestä sisällöstä käytävää keskustelua.

⁸ Maastrichtin suuntaviivojen II luku ja suuntaviivojen kohdat 14 ja 15.

⁹ Limburgin periaatteiden I osan A14 kohta. Katso erityisesti asumisen kontekstin osalta myös YK:n TSS-komitean yleiskommenttia nro 20, kohdat 8c ja 11, <http://www.ohchr.org/HumanRightsBodies/CommitteeonEconomicSocialandCulturalRights/GeneralComments/GeneralCommentsNo4/TheRighttoadequatehousing>. Tulostettu 16.2. 2008.

toteuttamisen arviointi lähtee kaikkien yhdenvertaisuudesta lain edessä ja *syryjinnän kiellosta*. Velvoitetta käyttää kaikkia käytettävissä olevia resursseja sopimuksen toteuttamiseksi on tarkennettu siten, että se edellyttää mm. taloudellisten, hallinnollisten ja oikeudellisten resurssien käyttöönottoa.¹⁰

TSS-oikeuksien keskiöstä löytyvät siis oikeuksien *erityisinä* kohderyhminä *köyhät, vähäosaiset ja epäedullisessa asemassa olevat*. Tämän lisäksi sopimusvaltiot on velvoitettu tasoittamaan elintasoeroja toimenpitein, jotka turvaavat näille erityisryhmille kunkin yhteiskunnan normaaliksi luonnehdittavan *vähimmäiselintason*.¹¹ Asumisen osalta sopimus edellyttää siis, että yhteiskunnallisia subventioita käytetään kohderyhmän asunto-olojen kehittämiseen. Tästä syystä asumisen subventioita ei voida pitää syrjivänä.¹²

Kun tutkin asumiseen liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamista kansallisessa implementoinnissa, tutkimuksen valokeilaa on siis yhtäältä kohdennettava siihen kysymykseen, tasoittavatko valitut kansalliset keinot TSS-oikeuksien erityisinä kohderyhminä mainittujen *köyhien ja vähäosaisten* mahdollisuuksia tasavertaiseen asumiseen muun väestön kanssa. Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakomitean ratkaisu tapauksessa FEANTSA v. Ranska monipuolistaa kuvaa uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artiklan sopimusvaltion keinovalikoimaan liittyvistä velvoitteista. Ratkaisu edellyttää systemaattista ja tavoitteellista asuntopoliittikkaa, jossa on kiinnitettävä erityistä huomiota *vähäosaisten* aseman parantamiseen. Niinpä sellaiset parempiosaisten asukkaiksi valitsemista mahdollistavat kriteerit, jotka sivuuttavat heikko-osaisten, on myös todettu 3 artiklan vastaisiksi. Valvontakomitea edellyttää myös *dokumentoitua tietopohjaa* asunto-oloista ja asunomarkkinoista sopimusvelvoitteiden toteuttamista palvelevan strategian perustaksi. Vaaditaan myös valitun *strategian hyötyjen ja tehokkuuden arviointia* sen toimivuuden varmistamiseksi ja edelleen kehittämiseksi.¹³

¹⁰ Limburgin periaatteiden kohta B17. Näiden lisäksi mainitaan myös sosiaalisten ja koulutuksellisten resurssien käyttöönotto.

¹¹ Tavoitetilan kuvaaminen köyhien ja vähäosaisten elintason nostamistavoitteena perustuu Limburgin periaatteiden A14 ja B39 kohtiin. Ks. appendix 1, Limburg Principles. UN Document E/CN.4/1987/17. Vähimmäistason (minimistandardien) rooli tavoitetilassa puolestaan pohjautuu Maastrichtin suuntaviivojen 9 kohtaan. Ks. ”Maastricht guidelines”, Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht January 22–26, 1997, http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html. Tulostettu 18.02.2013.

¹² Ks. Limburgin periaatteiden kohta B39 verrattuna Maastrichtin suuntaviivojen II osan 9 kohtaan ”Minimum core obligations”.

¹³ FEANTSA v. France, Collective Complaint 39/2006, Komitean päätös 04.02. 2008, kohdat

Toisaalta tutkimusta tulee myös kohdentaa siihen kysymykseen, *johtaako järjestelmien sääntely syrjintään, tai mahdollistaako sääntely sen*. Tämä edellyttää syrjinnän käsitteen määrittelyä. Ensin on kuitenkin syytä todeta että syrjinnän poistamisen velvoite kuuluu *välittömästi* toteutettavien toimenpiteiden ryhmään. Tämä edellyttää siis kaiken *de jure* -syrjinnän poistamista välittömästi kumoamalla syrjintää salliva lainsäädäntö ja välittömästi luopumalla sääntelyn mahdollisista syrjivistä tulkintakäytännöistä.¹⁴ *De facto* -syrjintä, joka voi perustua esim. resurssien riittämättömyyteen, tulisi puolestaan lopettaa *mahdollisimman pian*.¹⁵

Viimeistään, kun auktoritatiivisia tulkintakäytäntöjä tutkimalla yrittää selvittää, mitä TSS-oikeuksien implementoinnissa on katsottava syrjinnäksi, havaitaan syrjinnän läheiset kytkennät oikeuden *henkilöpiiriin*. Kansainvälisen TSS-sopimuksen 2 artiklassa erikseen mainittujen kiellettyjen syrjintäperusteiden lisäksi EUSP:n mukaan myös *terveys* ja *vammaisuus* kuuluvat kiellettyihin syrjintäperusteisiin.¹⁶ Peruskirja edellyttää myös vammaisten täydellistä sisällyttämistä yhteiskuntaan, ja sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ottamaan käyttöön vammaisten *asunnonsaannin* turvaamiseen tarvittavat erityisratkaisut. Vammaisuuden laatu tai tausta ei vaikuta siihen, kuuluuko jokin ryhmä peruskirjan 15 artiklan mukaisiin vammaisiin.¹⁷ TSS-sopimuksen syrjinnältä suojattava henkilöpiiri on muuten sama, mutta sen suojaamaan vammaisten ryhmään voi kuulua myös tunne-elämän häiriöiden ja jopa tilapäistä vammaisuutta aiheuttavan sairauden tai häiriön perusteella.¹⁸

55–63, 103–106 ja 110. Ks. myös Mikkola M., Social Human Rights of Europe. Porvoo 2010, s. 347. Parempiosaisia koskevien asukasvalintakriteerien osalta, ks. Digest of Case Law of the European Committee of Social Rights 2008, kohta 687 s. 354, jonka mukaan ne on todettu EUSP:n 31 artiklan 3 §:n vastaisiksi artiklan vaatiessa, että asukasvalintakriteerien pitää antaa riittävä etusija kaikkein heikoimmassa asemassa oleville.

¹⁴ Limburgin periaatteiden kohdat B22 ja 37. Vrt. myös YK:n TSS-komitean yleiskommenttia nro 20, [http://www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment No 20](http://www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment No 20;); ”Non-discrimination in economic, social and cultural rights. (art. 2 para. 3 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).”

¹⁵ Limburgin periaatteiden kohta B38.

¹⁶ EUSP:n E-artikla.

¹⁷ Digest of Case Law of the European Committee of Social Rights 1. September 2008, s. 110.

¹⁸ YK:n TSS-komitean yleiskommentti nro 5, <http://www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment No 5> ”Persons with disabilities”. Tulostettu 28.8. 2012. Sen sijaan on syytä huomata, ettei Suomi vielä syksyllä 2013 ole ratifioinut YK:n vuonna 2006 hyväksymää vammaissopimusta. Ks. <http://www.ohchr.org/english/Human rights bodies/Committee on the Rights of Persons with Disabilities/Status of ratifications by treaty and by country/Convention on the Rights of Persons with Disabilities>. Tulostettu 15.10.2013.

Sekä TSS-sopimuksen että uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan syrjintää kieltävistä artikloista löytyy myös ”avoimemmin” ilmaistu syrjintä-kieltoperuste.¹⁹ Se on Maastrichtin suuntaviivojen 11. kohdassa täsmennetty siten, että syrjinnästä on kyse *myös*, mikäli TSS-oikeuden implementoinnissa käytetään hyväksi sellaista seikkaa, jolla *pyritään* mitätöimään tai heikentämään oikeuden tasavertaisia käyttö- ja hyödyntämismahdollisuuksia, tai jonka käytön *tosiasiallinen lopputulos on ihmisten eriarvoistuminen TSS-oikeuden käyttömahdollisuuksien suhteen*. Syrjintäkiellolle on siis annettava *laaja* tulkinta.²⁰ Kieltoa koskeva valvonta voi kohdistua sekä sääntelyyn että käytännön tulkintoihin.²¹

TSS-komitean yleiskommentti nro 4 sopivasta asunnosta, käytännössä sen *minimivaatimuksista*, täydentää kuvaa asumista koskevan ihmisoikeuden ensisijaisesta kohderyhmästä. Tarkennus löytyy ”accessibility-” eli ”saavutettavuus”-ulottuvuuden alta, jossa todetaan, että *kaikille epäedullisessa asemassa oleville ryhmille* tulee myöntää täydellinen ja kestävä pääsy asuntopoliittisiin resursseihin. Siinä todetaankin muun muassa, että HIV-positiivisten, mielenterveyspotilaiden ja kroonisesti sairaiden asuminen erityistarpeet pitää ottaa täysimääräisesti huomioon asuntolainsäädännössä ja -politiikassa. Samassa virkkeessä luetellaan myös vanhuksat, lapset ja vammaiset, ja asetetaan näin kaikki kohderyhmät tasavertaiseen asemaan.²²

¹⁹ Kansainvälisen TSS-sopimuksen 2 artiklassa on käytetty ilmaisua ”muuhun seikkaan perustuva syrjintä” ja EUSP:n E-artiklassa ilmaisua ”muuhun asemaan perustuva syrjintä”. Tätä täydentää vielä EIS:n lisäpöytäkirjaan sisältyvä syrjinnän yleiskielto, joka Tasavallan Presidentin asetuksen 9/2005 pohjalta sitoo Suomeakin.

²⁰ Ks. myös yllä mainittua YK:n TSS-komitean yleiskommenttia nro 4, ”The rights to adequate housing”, 6–7 kohdat sekä YK:n TSS-komitean yleiskommenttia nro 15, [http://www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment No 15, ”Substantive issues arising in implementation of the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”](http://www.ohchr.org/Human%20Rights/Bodies/Committee%20on%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights/General%20Comments/General%20Comment%20No%2015,%20Substantive%20issues%20arising%20in%20implementation%20of%20the%20international%20Covenant%20on%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights), kohdat A7 ja B10. Ks. myös Langford – Nolan, *Litigating Economic, Social and Cultural Rights. Legal Practitioners Dossier*. Geneva 2006, s. 23. *Myönteinen* erilliskohtelu tosiasiallisen tasavertaisuuden saavuttamiseksi on kuitenkin sallittu kunnes tosiasiallinen tasavertaisuus on saavutettu. Ks. Limburgin periaatteiden B39 kohta sekä YK:n TSS-komitean yllä mainittua yleiskommenttia nro 16, kohtaa 15. Laajaan tulkintaan sisältyy myös vaatimus, että erilaisia tapauksia on kohdeltava eri tavalla. Ks. Mikkola 2010, s. 13.

²¹ Maastrichtin suuntaviivojen kohdat 11, 14 ja 15. Ks. myös Mikkola M., *The Nature and supervision of social human rights*, teoksessa *The Compilation of First State Reports of the European Social Charter. Human Rights, Social Charter monographs – No 10. Proceedings. Strasbourg 2001*, s. 14.

²² YK:n TSS-komitean yleiskommentti Nro 4, ”The right to adequate housing”, 8e kohta.

Ihmisoikeusvelvoitteiden pohjalta Suomi on siis sitoutunut varsin laajaan syrjintämääritelmään, jonka mukaan *vammaisten syrjinnästä on kysymys myös, mikäli vamman laatu tai tausta vaikuttaa TSS-oikeuksiin*. TSS-komitean ”sopivaa asuntoa” koskeva auktoritatiivinen tulkinta varmentaa sen lisäksi, että myös jotkut Suomen asunnottomuuden ytimeen kuuluvat, asuntomarkkinoilla vaikeasti sijoitettavat ryhmät kuuluvat asumista koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden *erityiseen kohderyhmään*. He kuuluvat myös siihen tasavertaisina. Näin ollen *de jure* -syrjinnästä on kyse myös silloin, kun jokin näistä ryhmistä asetetaan asumisen ihmisoikeuksien implementoinnissa lainsäädännön tai muun sääntelyn kautta eri asemaan esim. fyysisesti vammautuneiden tai toisen samaan luetteloon sisältyvän ryhmän kanssa.

Ihmisoikeusjärjestelmän syrjintäkiellon mahdollisten loukkausten kannalta ei ole olennaista, onko järjestelmien sääntelyssä *tahallisesti* jätetty tietty ryhmä oikeuden ulkopuolelle, vai johtuuko johonkin ryhmään mahdollisesti kohdistuva kielteinen erilliskohtelu, välitön tai välillinen, siitä ettei sääntelyä johtuvia ihmisoikeusongelmia ole havaittu.²³ Kun tutkitaan, sisältyykö perustuslain 19.1 ja 19.4 §:n säännösten toteuttamista säätäviin järjestelmiin ihmisoikeusvelvoitteiden vastaista syrjintää, on mahdollisen syrjintävaihteen tueksi pystyttävä näyttämään, *mihin henkilöryhmään* syrjintä kohdistuu. Erityisen raskauttavaa kritiikkiä asumisen ihmisoikeuksien implementointia kohtaan on esitettävissä, mikäli tutkimus osoittaa että sääntely syrjii juuri sellaista kohderyhmää, johon oikeus kohdistuu ensisijaisesti, tai ainakin *mahdollistaa* ensisijaisiin ryhmiin kuuluvien syrjinnän.

TSS-alan ihmisoikeuksien implementointiin sisältyvän kansallisen harkintamarginaalin rajoja ei siis syrjintäkiellon osalta tarvitse selvittää, koska artikkelin aiheena on asumista ihmisoikeutena *de jure* toteuttavien järjestelmien sääntely.²⁴ Edellä on jo todettu, että ihmisoikeusjärjestelmä edellyttää kaiken *de jure* -syrjinnän *välitöntä poistamista*. Sopimusvaltioiden veloitteisiin kuuluu myös varmistaa, ettei syrjintäkieltoa loukata minkään sen oikeuspiirissä olevan toimijan toimesta. Syrjintäkiellon tulee myös ulottua

²³ Maastrichtin suuntaviivojen 14 ja 15 kohdissa eritellään toki TSS-oikeuksien loukkausten kaksi eri tyyppiä: 1) *aktiivisiin toimiin* ..., ja 2) *laiminlyönteihin* perustuvat loukkaukset. Jako kuvaa silti vain loukkausten aste-eroja, eikä poista sitä, että molemmissa on kyse loukkauksista. ”Välillinen kielteinen erilliskohtelu” viittaa tässä sellaiseen implementointia palvelevan järjestelmän sääntelyyn, jossa jo hyvinvoivat ryhmät hyötyvät järjestelmästä heikompien ryhmien kustannuksella. Sellainenkin sääntely loukkaa ihmisoikeuskirjallisuuden mukaan TSS-sopimusta. Ks. Kenna 2006, s. 15.

²⁴ Limburgin periaatteiden D71 kohdan mukaan sopimusvaltioilla on harkintamarginaali mitä tulee *keinovalikoimaan*, jolla oikeudet toteutetaan.

yksityisten välisiin suhteisiin, eli niin sanottuihin horisontaalisuhteisiin.²⁵ De jure -syrjinnän uhrin tulee saada käyttöönsä tehokkaat oikeussuojakeinotkin, joilla voi hakea muutosta itseä koskeviin päätöksiin.²⁶

3 OIKEUDEN IMPLEMENTOINTI ARAVA- JA KORKOTUKIASUNTOJEN ASUKASVALINTAKRITEEREIHIN

3.1 Pääkriteerit ja poikkeussäännöt – Kohderyhmän hämärtyminen

Aravajärjestelmä on Suomen asuntopolitiikassa ollut pitkään keskeinen väline taloudellisesti heikompien ryhmien asumisen järjestämisessä. Järjestelmän 50-vuotisjuhlaa vietettiin vuonna 1999. Sen rinnalle luotiin lailla (867/1980) korkotukijärjestelmä toiseksi *sosiaalisen* vuokra-asuntosektorin tukimuodoksi. Suomessa oli v. 2005 n. 440 000 *sosiaaliseseen* vuokra-asuntokantaan kuuluvaa vuokra-asuntoa, mikä oli n. 17 %:n koko asuntokannasta. Niissä asui n. 14 % maamme talouksista.²⁷

Asukasvalintakriteerit ovat nykyään molemmissa järjestelmissä samat. Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Laeissa tämä on tarkennettu kolmeksi asukasvalintakriteeriksi, jotka on otettava huomioon asukkaiden valinnassa: 1) asunontarve, 2) varallisuus ja 3) tulot.²⁸ *Etusijalle* on asetettava *asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat*. Valtioneuvosto saa 4 momenteissa valtuuden asetuksellaan tarkentaa asukasvalintakriteerejä ja etusijajärjestystä.²⁹

²⁵ YK:n TSS-komitean yleiskommentti nro 20, kohta 14, sekä Digest of Case Law of the European Committee of Social Rights 1. September 2008 s. 113.

²⁶ YK:n TSS-komitean yleiskommentti nro 3, kohdat 5 ja 6, <http://www.ohchr.org/HumanRightsBodies/CommitteeonEconomicSocialandCulturalRights/GeneralComments/GeneralCommentNo3>, ”The nature of State parties obligations”, Ks. myös Maastrichtin suuntaviivojen V lukuun sisältyvä kohta 22 ja Limburgin periaatteiden B19 kohta.

²⁷ Hirvonen 2008, Asunnot sosiaalisesti tarkoituksenmukaisessa käytössä. Selvitys ARA-vuokra-asukkaista. Suomen Ympäristö 49/2008. Helsinki 2008, s. 8–9.

²⁸ Aravarajoituslaki (1190/1993) 4 b § 1 mom. ja laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeuslainojen korkotuesta (604/2001) 11 b § 1 mom.

²⁹ Aravarajoituslaki (1190/1993) 4 b § 4 mom. ja edellä mainittu korkotukilaki (604/2001) 11 b § 4 mom.

Edellä mainituista kriteereistä voidaan poiketa ”terveydellisistä tai sosiaalisista syistä” sekä ”vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi”. Poikkeamiselle asetetaan kuitenkin myös rajoitukset: ”Poikkeamisen on oltava asukasvalinnan tavoitteet huomioon ottaen yhteiskunnalliselta, asunnon hakijoiden aseman tai talon ylläpidon, kannalta perusteltua.” Poikkeaminen ei myöskään saa oleellisesti heikentää asunnottomien, muiden kiireellisemmässä asunnon tarpeessa olevien, vähävaraisimpien tai pienituloisimpien etusijajärjestykseen asettamista. Tästäkin etusijajärjestyksestä voidaan kuitenkin yksittäistapauksessa poiketa, ”jos se on perusteltua hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asuntotilanne taikka vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenne huomioon ottaen. Valtioneuvosto voi asetuksella tarkentaa myös poikkeussääntöjen soveltamista.”³⁰

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tämentänyt, että asetuksella annetun sääntelyn sisältöä rajaa vaatimus, jonka mukaan valintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata lain mukaan etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Valiokunta vaati kuitenkin poistettaviksi säännösehdotukset, joiden pohjalta Asumisen ja rahoittamis- ja kehittämiskeskuskin (ARA) olisi saanut oikeuden antaa ohjeita asukasvalinnasta. Valiokunta totesi, että tällainen lakiin kirjoitettu oikeus olisi hämärtänyt velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Lausunnossa todetaan, että ARA ei ole perustuslain 80.2 §:ssä tarkoitettu muu viranomainen, joka voitaisiin valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä.³¹ ARA:n nykyiset ohjeet ovat siis asukasvalintojen osalta oikeudellisessa mielessä pelkkiä *suosituksia*, joista kunnissa voidaan poiketa.

Asunnontarve, varallisuus ja tulot muodostavat näin ollen asukasvalintojen selkeän perustan, josta poikkeussääntöjenkään turvin ei saa poiketa ilman perusteluja. Valtioneuvoston asetuksen mukaan *asunnontarvetta* on arvioitava hakijaruokakunnan asunto-olojen ja niiden parantamistarpeen kiireellisyyden pohjalta. Sen lisäksi pitää ottaa ruokakunnan koko ja ikärakenne huomioon. Tarjottavan asunnon koon tulee olla kohtuullinen suhteessa niihin. Kohtuullisuuden arvioinnin tulee puolestaan perustua eri asuntotyyppien paikkakuntakohtaiseen kysyntään ja tarjontaan.³²

³⁰ Aravarajoituslain (1190/1993) 4 c § ja laki vuokra-asuntolainojen ja asumislainojen karkotuksesta (604/2001) 11 c §.

³¹ PeVL 14/2007 vp Hallituksen esityksestä laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.

³² Valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008), 2 §.

Asetuksessa on säännöksiä, joista saa osittaisvastauksia siihen, kuinka varallisuutta tulee arvioida vuokra-asunnon saannin kannalta. Asumista ei saa valita, jos ruokakunnan huomioon otettava varallisuus riittää tarvetta vastaavan asunnon hankintaan ilman tukea. Kyseinen varallisuustaso määrittellään ARA:n ohjeiden mukaan asuntojen paikallisen hintatason pohjalta. Jos varallisuus ei riitä oman asunnon hankintaan, varallisuuden merkitys jää epäselvemmäksi. Asetuksessa lukee vain: ”Muutoin varallisuus otetaan huomioon asukkaaksi valitsemiseen vaikuttavana tekijänä.” Tältä osin tulokinta-apuna ovat vain edellä mainitut lakisäännökset etusijajärjestyksestä, joiden mukaan vähävaraisimmille, kiireellisimmässä asunnontarpeessa oleville ja pienituloisimmille on annettava etusija.³³

Asetus huomioon otettavan varallisuuden laskentatavasta on kuitenkin selvä. Koko hakijaruokakunnan yhteenlaskettu varallisuus otetaan huomioon. Vähäiseksi luokiteltavaa varallisuutta ei kuitenkaan lasketa, eikä sellaista varallisuutta, joka ruokakunnan jäsenelle on välttämätön elinkeinon tai ammatin harjoittamisesta saatavan kohtuullisen toimeentulon hankkimiseksi. Varallisuuden arvosta saa vähentää myös omistusasunnon arvon, jos hakija työpaikan takia aikoo muuttaa toiselle paikkakunnalle, eikä ruokakunnan jäsenten ole tarkoituksenmukaista kulkea päivittäin paikkakuntien välillä paikkakuntien välisen etäisyyden tai hankalien kulkuyhteyksien takia.³⁴

Hakijoiden *tulojen* määrittely tapahtuu vastaavalla tavalla, eli koko hakijaruokakunnan pysyvät tulot lasketaan yhteen, kuitenkin niin, ettei asumistukea lasketa tuloksi, kuten ei myöskään asumistukiasetuksen 1 §:ssä tarkoitettuja tuloja. Niitä ovat muun muassa vammaisuuksista annetun lain mukaiset etuudet, lapsen lainmukaiset elatustuet, lapsilisät, lakiin perustuvat toimeentulotuet ja opintotuki. Tulotason vertailussa tulee myös ottaa huomioon ruokakunnan koko ja ruokakuntaan kuuluvien lasten määrä. Kansallisesti sitovia tulotasonormeja, jotka johtaisivat sosiaalisen vuokra-asuntokannan osalta vuokraoikeuden periaatteelliseen menettämiseen, *ei enää löydy*.³⁵ Eduskunnalle tosin annettiin lainsäädäntövaiheessa toinen kuva. Silloin todettiin, että normit tulotasoista, jotka periaatteessa

³³ VNA 166/2008, 3 §. Ks. myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen 11.07.2012 päivättyä ohjetta, dnro 18251/631/12, ”Ohje kunnille asukasvalintojen ja vuokranmäärityksen valvomiseksi”. ARA suosittelee siinä myös, että kunnan valvontapäätöksiin kirjataan asukasvalinnoissa huomioon otettava *varallisuusraja* sekä ”kunnassa tavanomaiseksi katsottavan asunnon arvo”, mikä tarkoittanee haettua vuokra-asuntoa vastaavan asunnon arvoa.

³⁴ VNA 166/2008, 3 §.

³⁵ VNA 166/2008, 4 §. Ks. myös ARA:n 11.07.2012 päivättyä ohjetta dnro 18251/631/12. Siinä todetaan nimenomaisesti, ettei tuloarvoja enää ole. Silti tulotasotkin on huomioitava.

oikeuttavat vuokra-asuntoon sosiaalisesta vuokra-asuntokannasta löytyvät asetuksesta ”voimakkaan asuntokysynnän alueilla”.³⁶ Enää ei kuitenkaan löydy edes sitovaa ohjetta ruokakunnan koon vaikutuksesta tulovertailuun. ARA:n asukasvalintaoppaassa todetaan, että ”hakijaruokakuntien tulot voidaan tarvittaessa muuntaa vertailukelpoisiksi”, jonka jälkeen *esimerkillä* valaistaan, miten erilaiset ruokakunnat voidaan saada vertailukelpoisiksi tulojen suhteen.³⁷

Asukasvalinnoissa etusijalle asetettavien asema on sinänsä omiaan toteuttamaan ihmisoikeusjärjestelmän vaatimuksia oikeuden erityisen kohderyhmän osalta. Poikkeussäännöt ovat kuitenkin tältä osin ongelmallisia, sillä ne sallivat lain mukaan etusijalle asetettavien hakijoiden ohittamisen hyvin tulkinnanvaraisin perustein kuten: ”paikkakunnan erityisolosuhteiden” tai sen ”vuokra-asuntotilanteen takia” sekä ”vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenteen takia”.³⁸ Asetuksen 166/2008 tehtävä olisi tarkentaa mm. näitä poikkeussääntöjä. Sitä se ei kuitenkaan tee. Asetuksesta ei nimittäin ilmene, miltä osin sen 6.1 §:ssä säädetty oikeus ”valita asukkaaksi varallisuuden ja tulotason määrästä huolimatta” tarkentaa aravarajoituslain (1190/ 1993) 4 c §:n ja korkotukilain (604/ 2001) 11 c §:n 1 momenttien poikkeamisperusteita, ja miltä osin säännös tarkentaa pykälien 2 momentteihin sisältyvää poikkeamisoikeutta. Erottelu olisi tärkeä siksi, että perustuslakivaliokunta on yllä todetun mukaisesti korostanut, *ettei* asetuksen 1-momentteja *tarkentava sääntely saa heikentää lakien mukaan etusijaa nauttivien hakijoiden asemaa*. Jos asetuksen 6.1 §:n säännökset taas liittyvät lakipykälien 2 momentteihin, tarkennusten tehtävä on tarkentaa lakikriteerejä, joiden perusteella laki päinvastoin *sallii* periaatteellista *etusijaa nauttivien ohittamisen* asukasvalinnoissa.

Voimassa olevaan sääntelyyn liittyy siis riski, että asukasvalintaa ohjaavan asetuksen 6.1 § tulkitaan, sen laajasta poikkeamistilanneluettelosta huolimatta, asukasvalinnoissa *etusijalle asetettavien ohittamisoikeutta tarkentavaksi* säännökseksi. Näin tulkittuna asetus antaa oikeuden valita asukkaita *etuoikeutetuista hakijoista piittaamatta* esimerkiksi silloin, kun asukas jo

³⁶ HE 47/2006 vp, s. 2, jossa myös todettiin, että tulotasojen vahvistamisesta on luovuttu väestöltään vähenevillä seuduilla, koska niillä ei ole siellä enää käytännön merkitystä.

³⁷ ARA:n arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaopas 2008, s. 25.

³⁸ Ilmaisua ”vuokratalon ja asuinalueen asukasrakenne” on käytetty sekä perusteluna sille, että enää ei ole enimmäistulorajoja, joiden ylittyä periaatteellinen oikeus vuokrata asuntoa sosiaalisesta vuokra-asuntokannasta päättyy, että etuoikeutettujen hakijoiden ohittamisperusteena yksittäistapauksissa.

asuu saman omistajan toisessa vuokra-asunnossa.³⁹ Tulkintaa vaikeuttaa se, että ”talon ylläpitoon” liittyvät seikat kuuluvat poikkeamisperusteisiin, jotka *eivät oikeuta* ohittamaan etusijaa nauttivia. Etusijaa nauttiva *voidaan* puolestaan 2-momenttien mukaan *ohittaa* ”vuokratalon... asukasrakenteen” takia. Asetuksen 6.1 §:n vakavana heikkoutena on asukasvalinnan poikkeamisoikeuden kytkemättömyys kahden, valtuutuksen kannalta hyvin erilaisen, momentin välillä.

3.2 Turvaavatko valintakriteerit myös kansallisen yhdenvertaisuuden?

Kansallisten normien puuttuessa kunnat voivat käytännössä myös luoda *omat kuntakohtaiset tulotasonorminsa* esimerkiksi siitä, miten erikokoisten perheiden tulotasoa verrataan toisiinsa, hakijoiden etusijajärjestystä ratkaistaessa. Ei nimittäin ole sääntelyä, joka edellyttäisi kuntakohtaisten normien yhteensovittamista. Tulotasonormit voivat vaihdella kunnasta toiseen, kunhan ne ovat omassa kunnassa ”sosiaalisia” näkökohtia, asunnontarvetta, varallisuutta ja tulotasoa huomioivia kriteerejä. Tulkintani perustuu tältä osin perustuslain 121.2 §:ään, joka edellyttää kuntien ohjauksen tapahtuvan *lain* tasoisilla säädöksillä.⁴⁰

Asunnontarpeen, varallisuuden ja tulotason *yhteensovittamisessa* kunnat voivat myös antaa pääkriteereille *eri painoarvot*, kun hakijat asetetaan niiden muodostaman *kokonaisuuden* perusteella etusijajärjestykseen. Asetuksen 5.1 § määrää ainoastaan, että ”etusijalle asetetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseva hakija”. ”Eniten tarvitseva” viittaa siinä nimenomaan kokonaisarvioon, jossa kaikki osatekijät ovat mukana. Pykälän 2 momentti jatkuu: ”Jos usean hakijaruokakunnan asunnontarve on yhtä suuri, pienituloiset ja vähävaraiset ruokakunnat asetetaan suurituloisempien ja varakkaampien edelle.”

³⁹ Asetuksen 6.1 § mukaan voidaan normaalikriteereistä poiketa mm: 1) asunnon järjestämiseksi perusparannettavassa vuokratalossa asuvalle, 2) vuokratalon ylläpidon ja hoidon kannalta välttämättömän ruokakunnan hyväksi, 3) jos vuokralaiset keskenään vaihtavat asuntoja, 4) kun vuokralainen vaihtaa saman tosiasiallisen vuokranantajan toiseen asuntoon.

⁴⁰ Ks. Suksi, *Finlands statsrätt. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag. Åbo 2002*, s. 345, jossa hän toteaa, että ohjauksen perustuminen lakiin koskee nimenomaan kuntien erityistä toimialaa, johon tämäkin tehtävä kuuluu. Asetuksella ei voi kuin tarkentaa lakitasoista ohjausta. Ks. Heuru – Mennola – Ryyänänen, *Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet*. Helsinki 2001, s. 72–73. Ks. myös ARA:n ohjetta, dnro 18251/ 631/12, jossa silti toivotaan, että kunnilla on yhtenäiset periaatteet asukasvalintoja valvoessaan.

Asukasvalinnan kannalta keskeisin normiperusta on siis hyvin monimutkainen normirakennelma, jonka osiksi on lailla säädetty asunnontarve, varallisuus ja tulotaso. Nämä osat saavat kuitenkin *normatiivisen sisältönsä vasta kuntakohtaisilla normipäätöksillä*, jotka perustuvat siihen, mitä kuntakohtaisesti pidetään sosiaalisina kriteereinä. Ne syntyvät joko linjauspäätöksinä tai, passiivisemmin, yksittäisten valintapäätösten kumulatiivisena summana. Vain varallisuuden osalta päätökset perustuvat selkeästi sidottuun harkintaan, sillä ruokakuntakohtainen varallisuuskriteeri on lain mukaan kytketty oman asunnon paikkakuntakohtaiseen hankintahintaan. Myös osa-alueita kuvaavien normien *keskinäinen painoarvo* ratkeaa vastaavalla tavalla vasta *kuntakohtaisissa* päätöksentekotilanteissa.

Tämän keskeisen normiperustan valvontakin tuntuu kangertelevan. Vaikka ARA edellä todetun mukaisesti neuvoo kirjaamaan myös sovelletun varallisuusrajan asukasvalintojen valvontapäätöksiin, löytyy viime vuosilta vain yksi varallisuutta koskeva kysely. Siinä kysyttiin vuoden 2012 alun tilanteen pohjalta, olivatko erityisryhmien vuokra-asuntoihin asukkaiksi valitut kelpoisia asuntoihinsa tulojensa ja varallisuutensa perusteella. Näihin asuntoihin sovelletaan samoja asukasvalintakriteerejä.⁴¹ Varallisuusrajojen tasoa ei sen sijaan kysytty. Kysely kohdistui kuitenkin sinänsä tärkeään kohtaan, eli siihen, onko asukkaiksi valittu varallisuusrajat ylittäviä haki-joita. *Erityisryhmien* vuokra-asuntojen asukasvalintaan kohdistuvana kysely koski kuitenkin käytännössä vain pientä määrää asuntoja, ja juuri sellaisia, joiden osalta on epätodennäköisempää, että rajoja ylitettäisiin. Tulorajoihin liittyvä kysymys ihmetyttää, koska sitovia enimmäistulorajoja ei ole missään kunnassa VN:n asetuksen 166/2008 astuttua voimaan 01.04.2008.⁴²

⁴¹ [http://www.ara.fi/Lomakkeet/Kyselylomakkeet/Erityisryhmäkohteiden asukasvalinnat ja vuokrat](http://www.ara.fi/Lomakkeet/Kyselylomakkeet/Erityisryhmäkohteiden%20asukasvalinnat%20ja%20vuokrat), 30.03.2012 mennessä palautettava lomake, tulostettu 14.2. 2012, sekä erityisryhmien asuntoihin sovellettavien asukasvalintakriteerien osalta HE 170/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 7, jossa asukasvalintojen osalta viitattiin silloiseen asetukseen, 446/2004. Niissä varallisuusrajat ovat olleet kuntakohtaiset ainakin 26.01.1994 lähtien, kun valtioneuvoston päätöksellä 53/1994 ensimmäisen kerran tarkennettiin, mitä aravarajoituslain (1190/1993) 4.3 §:n ilmaisu ”sosiaalisesti tarkoituksenmukainen ja taloudellinen tarve” tarkoittaa. Valtioneuvoston päätöstä 53/1994 sovellettiin jo silloin myös korkotukilakiin (867/1980).

⁴² VNA nro:t 446/2204 ja 731/2006 pohjalta oli enimmäistulonormeja voimassa yhteensä 59 mainitussa kunnassa pääkaupunkiseudulla sekä Tampereen, Turun, Jyväskylän, Kuopion ja Oulun seuduilla 15.6.2004–31.03.2008 välisenä aikana, ja vielä samansisältöisinäkin. Kyseisten asetusten pohjalta niitä piti soveltaa muissakin kunnissa, mutta vain 1.1.2004 tai sen jälkeen käyttöön otettujen vuokratulojen asukasvalinnoissa. Ennen 15.6.2004 piti enimmäistulorajoja VNA 1191/2001:n mukaan soveltaa kaikissa kunnissa.

Valvontaviranomaisen julkaisua, jossa kuvattaisiin miten asunnontarvetta sekä varallisuus- ja tulotasoa käytännössä punnitaan keskenään, on niin ikään mahdotonta löytää. Valvonta ei kohdistu näiden avainkriteerien soveltamistapaan. Pelkästään vuokra-asuntohakijoiden *tulotasoon* kohdistuva selvitys on tehty. Sen esipuheessa todetaan, että ”vuosi tulorajojen poistamisen jälkeen hakijarakenne ja hakijoiden tulotaso ovat samanlaisia kuin vuosi aikaisemmin”. Sama todetaan asukasvalintojen suhteen. Syyksi arvioidaan, että hakijat eivät välttämättä ole olleet tietoisia tulorajojen poistamisesta.⁴³ Johtopäätösten vetäminen tulotasorajojen poistamisen vaikutuksista ei edellä mainittua taustaa vasten vakuuta, varsinkaan kun tulotasotiedoissakin oli selviä aukkoja.⁴⁴ Julkaisussa arvioitiin kuitenkin myös ”tulorajaylittäjien osuutta”, vaikka sellaisia rajoja ei enää olekaan. SATO:n osalta niitä oli n. 5 % hakijoista.⁴⁵

Maastrichtin suuntaviivojen A13 kohta tarjoaa hyvän lähtökohdan sääntelymallin kriittiselle tarkastelulle vaatiessaan, että *kaikki ovat lain edessä yhdenvertaisia*. Turvaako normirakennelma vaadittua yhdenvertaisuutta lain edessä, kun asunnontarve, varallisuus ja tulotaso saavat normatiivisen sisältönsä vasta kunnissa, vaikka kyseiset tekijät muodostavat sääntelyn ehdottoman perustan? Varallisuuden osalta kuntien harkinta perustuu sidottuun harkintaan. Näin ei ole tulotason osalta siksi, että sitovaa sääntelyä edes siitä, miten hakijaruokakunnan koko on huomioitava tulotasoissa, ei ole. Valtioneuvoston asetuksen 5.1 §:n muotoilu ”vuokra-asunnon eniten tarvitseva hakija” on pääkriteerien yhteensovittamisnormiksi niin ikään liian väljä, ja jättää paljon harkintavaltaa ja monta yhteensovittamisvaihtoehtoa paikalliselle tasolle. Kun valvontakaan ei kohdistu näiden normien mahdollisiin sisällöllisiin vaihteluihin eikä mahdollisiin yhteensovittamistapojen vaihteluihin, normirakennelma ei näyttäisi nykyisellään turvaavan vaadittua yhdenvertaisuutta *kansallisesti*. Myös asunnottomien suhteellisen vakiintunut määrä ryhmän periaatteellisesti etuoikeutetusta asemasta huolimatta viittaa asumista ihmisoikeutena koskevaan sääntelyyn sisältyviin ongelmiin.⁴⁶

⁴³ Hirvonen, Tulorajat poistuivat – muuttuiko mikään? Tilastaselvitys ARA-asuntojen hakijoista ja asukasvalinnoista. Suomen Ympäristö 2010, s. 3.

⁴⁴ Tulotasotietoja ei julkaisun pohja-aineistosta löytynyt VVO:n, Vantaan, Tampereen ja Kuopion kaupunkien asuntoja hakeneiden osalta. Puute koski n. 17 % kaikista hakijoista. Hirvonen 2010, s. 41.

⁴⁵ Hirvonen 2010 s. 43. Puhelinhaastattelussa Helenelund – Hirvonen 06.11.2012, Hirvonen kertoi, että vertailu tehtiin niihin enimmäistulotasoihin, jotka olivat voimassa vuoteen 2008 saakka.

⁴⁶ Ks. ARA:n selvitystä 1/2012, Asunnottomat 2011, jonka mukaan yksinäisiä asunnottomia v. 2003 oli 8 186 ja vuonna 2011 7 572. Asunnottomien perheiden määrä oli vastaavasti 415 ja 423.

Johtopäätösten kannalta on myös yhdenentekevää, ovatko käytännössä sovelletut normit jo riistäytyneet käsistä niin suurten kuntakohtaisten vaihtelujen muodossa, että kansallista yhdenvertaisuutta lain edessä ei enää ole. Oleellista on se, ettei *lainsäädäntö* turvaa yhdenvertaista kohtelua asuinkunnasta riippumatta. Systemaattisen, tilastollisesti luotettavaan tietoon perustuvan asuntopolitiikan vaatimus edellyttäisi, että *valtio* on sääntelyllään varmistanut hakijoiden *kansallisenkin* yhdenvertaisuuden lain edessä.

Asukasvalintakriteerien normatiivinen sisältö ratkeaa nykyisessä sääntelyssä pitkälle jonkinlaisella ”harmaalla vyöhykkeellä”, *johon valtion sitova sääntely ei enää selkeänä ulotu, eikä kunnillakaan ole* perustuslain 80.2 §:n perusteella nimenomaista *delegoitua valtaa tarkentaa asukasvalintanormeja*. Kunnat eivät kuitenkaan voi välttyä ottamasta kantaa kohtiin, joihin sitova sääntely ei ulotu. Esimerkiksi ruokakunnan koon huomioonottaminen edellyttää että, otetaan kantaa myös siihen, miten esimerkiksi perheen lapsiluku ja ikäjakauma vaikuttaa hakijaruokakuntien tulotasojen vertailuun. Käytännön soveltamistilanteissa ei myöskään voi välttyä määrittämästä eri pääkriteerien keskinäistä painoarvoa. Myös tältä osin valvonta näyttää puutteelliselta. Pääkriteerien yhteensovittamismalleista ei ole tehty kyselyjä tai selvityksiä.

Voitaneen kysyä, eikö ARA:ssa pidetä mahdollisena, että kunnat hyödyntäisivät harkintavaltaansa osatekijöiden yhteensovittamisessa, joko asukasvalintojen kumulatiivisena summana tai laajempina linjauspäätöksinä? Sääntelymalli ei mielestäni oikeuta sulkemaan pois sitäkään mahdollisuutta, että kunnat antavat sääntelylle niin vaihtelevan normatiivisen sisällön, että kuntakohtaisilla, *sisällöltään vaihtelevilla, normeilla* välillisesti *rikotaan perustuslain 80.1 §:n säännöstä*, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tämä voi esim. olla kajoamista PL 19.1 §:ssä turvattuun subjektiiviseen oikeuteen asumiseen, jos esimerkiksi avuttomassa tilassa olevia henkilöitä ohitetaan asukasvalinnoissa.⁴⁷

⁴⁷ Ks. Helenelund 2011, s. 175–178, jossa on kuvaus siitä, kenelle subjektiivinen oikeus järjestettyyn asumiseen periaatteessa kuuluu eli niille, joiden henki tai terveys on vaarassa ilman järjestettyä asumista. Ks. myös s. 178–190, josta käy selville, että sekä päihdehuoltolaissa että alan laatusuosituksessa on puutteita, jotka ovat johtaneet siihen, että normaalin asuntopolitiikan ensisijaisuus on saanut liian korostetun aseman sosiaalihuoltolain asumispalvelujen kustannuksella.

3.3 ”Social mix” -konseptin hyödyntäminen – kriittinen tarkastelu

Toinen lähtökohta sääntelyn ihmisoikeusmukaisuuden kriittiselle tarkastelulle löytyy Maastrichtin suuntaviivojen 14a kohdasta, jonka mukaan velvoitteita on *aktiivisesti* rikottu, mikäli TSS-oikeuksien toteuttamisen kannalta tarpeellinen sääntely on poistettu. Kohta on kiintoisa lähinnä tulotasorajojen poistamisen osalta. Helsingin kaupunki teki jo vuonna 2006 aloitteen, että ne poistettaisiin kasvukeskuksiltakin. Esitystä perusteltiin keskipalkkaisten asukkaiden huolestuttavalla vähenemisellä sosiaalisista vuokra-asunnoista. Noususuhdanteen aikana osa oli hakeutunut omistusasuntoihin, ja pelättiin, että kehityssuunnan jatkeena ”asukasrakenne joissakin vuokrataloissa tulisi yksipuolistumaan”. Tavoitteena oli siis eriytymiskehityksen kitkeminen alkuunsa ja ”social mix”-konseptin toteuttaminen.⁴⁸

Tavoite on sinänsä ihmisoikeusjärjestelmän mukainen.⁴⁹ Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakomitea on kuitenkin myös kritisoinut sitä, että on piilouduttu ”social mix”-konseptin taakse, kun on evätty pääsy sosiaaliseen vuokra-asuntoon. Osasyynä kritiikkiin on ollut se, ettei käsitettä ole määritelty sitä käytettäessä. Tätä taustaa vasten voidaan kysyä, oliko tulorajojen poistaminen arava- ja korkotukiasuntojen asukasvalintakriteereistä välttämätön lähes olemattomaksi väitetyyn eriytymisen kitkemiseksi, ja ”vuokratalon monipuolisen asukasrakenteen ja sosiaalisesti tasapainoisten asuinalueitten” turvaamiseksi.⁵⁰ Keskituloisten oikeus vuokrata sosiaalisia vuokra-asuntoja olisi luontevammin turvattu korottamalla tulorajat tavoitteen saavuttamisen mahdollistaville tasoille. Tulorajojen korvaaminen vain kutakin asuntoa hakeneiden keskinäisellä tulotasovertailulla vaatisi valvonnaltakin uusia avauksia, jotta sosiaalisuuden lakisääteisen osatekijän, ”tulotason”, mahdollisesti vaihtelevista tulokinnoista saataisiin tietoa. Kiintoisaa olisi ainakin tietää, kuinka suuri kuntien välinen hajonta on korkeimmissa tulotasoissa, joiden perusteella asukkaat on valittu.

⁴⁸ Hirvonen 2010, s. 3.

⁴⁹ EUSP:n valvontakomitea on esim. peruskirjan 30 artiklan pohjalta kysynyt Ranskan valtiolta, mitä se on tehnyt sosiaalisen asumisen maantieteelliselle hajauttamiselle ”ghettojen” syntymisen ennalta ehkäisemiseksi. Ks. Kenna 2006 s. 40.

⁵⁰ Hirvonen 2010, s. 3, jossa tulorajojen poistamisen tavoitteet kuvattiin tällä tavalla.

3.4 Asuntotuotantomäärärahojen kohdentaminen – hyvän tietopohjan vaatimus

Edellä (luvussa 2.1) ilmeni, että ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan asuntopolitiikan tulee olla sekä systemaattista että perustua hyvään tietopohjaan ja heikko-osaisten erityiseen huomioonottamiseen. Vaatimus edellyttäisi, että vuokra-asuntotuotantoon varattujen määrärahojen kuntakohtaisissa kohdentamispäätöksissä hyödynnettäisiin myös tietoja siitä, minkälaisilla tulotasoilla eri kunnissa pääsee sosiaaliseen vuokra-asuntoon. Tämän tyyppistä kaikkia kuntia kattavaa tietoa ei kuitenkaan ole. Löytyy vain edellä lainattu selvitys, jossa valittujenkin asukkaiden kohdalla tulojakaumiin sisältyy myös satunnaista vaihtelua.

Valittujen asukkaiden tulotiedot löytyvät pääkaupunkiseudun kolmen suuren kaupungin lisäksi vain neljän suurehkon kaupungin ja kahden yleishyödyllisen toimijan, VVO:n ja SATO:n, osalta. Aineiston tulkintaa vaikeuttaa sekin, että puuttuvat tulotiedot saattavat näkyä nollatuloina. Asunnon saaneiden tulotietojen luotettavuus on kuitenkin parempi kuin hakijoiden. Tulotasojen luotettavuutta ja vertailukelpoisuutta rasittaa vielä Turun kaupungin ja SATO Oy:n käyttämä, muiden käyttämästä poikkeava tulokäsite samoin kuin selvityksen *olettamus*, että pieni osa hakijoista on kuukausitulojensa sijasta ilmoittanut vuositulonsa.⁵¹

Uusien vuokra-asuntojen rahoituspäätöksissä ARA käyttää rahoitusjohtajansa mukaan kuntien antamia asuntomarkkinatietoja, eli niitä, joiden pohjalle edellä lainatut asuntomarkkinaselvitykset on laadittu. Sen lisäksi hyödynnetään Tilastokeskuksen väestöennusteita ja asuntoja koskevia vuokra- ja hintatilastoja sekä ARA:n omia kuntakohtaisia vuokratietoja sekä ARA:n että vapaarahoitteisten asuntojen osalta.⁵² Arava- ja korkotukijärjestelmien sääntely antaa siis asukasvalintoja määrittäviltä osiltaan ”vähäosaosille” yhtäältä etusija-aseman, mutta sisältää toisaalta myös tätä etusijaa murentavia elementtejä. Näin on siksi, että sääntely saa todellisen normatiivisen sisältönsä vasta kuntakohtaisilla päätöksillä, jotka saattavat vaihdella kunnittain. Kuitenkaan asukasvalintanormien kuntakohtaisten tarkennusten vaihtelua ei valvota.

⁵¹ Hirvonen 2010, s. 41 ja 46–48. Pääkaupunkiseudun suurten kaupunkien lisäksi selvitykseen sisältyi Tampereen, Turun, Oulun ja Kuopion kaupunkien vuokra-asunnot.

⁵² Puhelinhaastattelu Helenelund–rahoitusjohtaja Markku Aho (ARA) 13.11.2012 ja hänen täydentävät, sähköpostitse 14.11.2012 annetut vastauksensa.

Valvontaviranomaiselta tiedostamatta jääneet vaihtelumahdollisuudet, ja puuttuva valvonta, heikentävät vuorostaan ARA:n mahdollisuuksia sisällyttää tietoja *todellisista* asukasvalintanormeista vuokra-asuntotuotantomäärärahojen kohdentamispäätöksiinsä. Tämä koskee sekä kuntakohtaisia tietoja hakijamääristä suhteessa vapaisiin vuokra-asuntoihin että hakijoiden vastaavuutta *yhteismitallisiin* valintakriteereihin. Tämä on ongelmallista nimenomaan sen takia, että ihmisoikeusjärjestelmä vaatii asuntopolitiikalta hyvää tietoperustaa. Loogista olisi, että tämä vaatimus näkyisi myös hyvän tietopohjan vaatimuksena päätöksissä, joilla asuntotuotantomäärärahoja kohdennetaan eri kuntiin. Myös näillä päätöksillä on vaikutuksensa siihen, hyötyykö ihmisoikeusjärjestelmän ”oikeus asuntoon” -sääntelyn erityinen kohderyhmä, yhteiskunnan heikko-osaiset, sosiaalisesta vuokra-asunkannasta.

4 SUBJEKTIIVINEN OIKEUS JÄRJESTETTYYN ASUMISEEN – HAASTEENA SYRJIMÄTTÖMYYS?

Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontaelin, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, esitti vuonna 2007 Suomea koskevaa jossain määrin yllättävää kritiikkiä. Komitea totesi Suomen maaraporttia koskevassa kannanotossaan, ettei Suomella ole peruskirjan 15 artiklassa edellytettyä lakisääteistä syrjintäkieltoa, joka kattavasti suojaisi *vammaisia* syrjinnältä. Kattavuus edellyttäisi, että syrjintäkielto koskisi sekä julkista että yksityistä sektoria. Kyseisellä syrjintäkiellolla on myös asumisulottuvuus. Komitea päätyi siis kannanottoon, jonka mukaan Suomen lainsäädäntö ei vastaa peruskirjan vaatimuksia tältä osin.⁵³

Vuonna 2012 komitea arvioi uudestaan saman velvoitteen toteuttamista. Suomen maaraporttiin sisältyi ilmeisesti silloin aikaisempaa kattavampi kansallisen sääntelyn selostus. Näin voidaan ainakin päätellä siitä, että kannanotossaan komitea viittasi raporttiin ja totesi, että perustuslain 6.2 § kieltää kaikenlaisen, myös vammaisiin kohdistuvan syrjinnän. Perusoikeuksien oikeudellisen aseman pohjalta komitea päätyi siihen, että Suomen oikeusjärjestykseen sisältyy sittenkin perussopimuksen vaatimuksia täyttävä

⁵³ [Http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusions by states/Finland 2007, Article 15.3. Tulostettu 23.10.2007.](http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusions by states/Finland 2007, Article 15.3. Tulostettu 23.10.2007.)

vammaisia koskeva syrjintäkielto. Komitea pyysi kuitenkin, että Suomi seuraavassa maaraportissaan selostaisi maamme ”case law’ta”, jotta komitea voisi vakuuttua siitä, että vammaisten täydellistä syrjintäkieltoa edellyttävä perusoikeussäännös on saavuttanut normihierarkian edellyttämän läpäisyvoiman oikeuskäytännössään.⁵⁴

5 VAMMAISPALVELULAIN PALVELUASUMINEN – EHTONA VAIKEAVAMMAISUUS

Vammaispalvelulaki (380/1987) on mielenkiintoinen nimenomaan *oikeutetun kohderyhmän* suhteen selvitettyä perustuslain 19.1 §:ssä säädettyä subjektiivista oikeutta järjestettyyn asumiseen. Kohderyhmän oikeuksien toteutumista on siis syytä selvittää oikeuskäytäntöä myöten. Tämän kohderyhmän rajaaminen on edellä 2 luvussa mainitun *de jure -syrjinnän välittömän poistamisvelvoitteen* kannalta tärkeä. Tärkeä on myös vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain välinen työnjako, koska näillä laeilla voidaan toteuttaa perustuslain 19.1 §:ssä turvattu oikeus järjestettyyn asumiseen. Lähtökohtaisesti vammaispalvelulaki on 4 §:n mukaan toissijainen. Sitä sovelletaan vain silloin, kun muu laki, sosiaalihuoltolaki mukaan lukien, ei turvaa riittäviä palveluja.⁵⁵

Vammaisuusmääritelmät vaihtelevat Suomessa laista toiseen.⁵⁶ Vammaispalvelulain 2 §:ään sisältyvä vammaisuusmääritelmä on kuitenkin neutraali suhteessa erityyppisiin diagnooseihin, samoin suhteessa vamman taustaan. Tavoitteena on ollut, että kaikille palvelujen tarpeessa oleville turvattaisiin heidän tarvitsemansa palvelut.⁵⁷ Vammaisella tarkoitetaan säännöksen mukaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Sisällöllisesti lain ”vamman” määritelmä on sama, joka sisältyy mm.

⁵⁴ <http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Conclusions by state/ Finland 2012>, s. 30–31. Tulostettu 16.6.2013.

⁵⁵ Ks. Narikka (toim.), *Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä*. Helsinki 2006, s. 350, jossa maininta, että nimenomaan sosiaalihuoltolain palvelujen riittämättömyys tai soveltumattomuus yleensä on syynä siihen, että vammaispalvelulain palveluja tarvitaan.

⁵⁶ <http://www.coe.int/Human Rights/European Committee of Social Rights/European Social Charter/Reporting Procedure/Reports submitted by states/Finland 2nd Report>, s. 34–34. Tulostettu 22.10.2007.

⁵⁷ Rätty, *Vammaispalvelut*. Helsinki 2003, s. 14.

uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 15 artiklaan, jonka mukaan vammaiseksi luokitellaan ikään, *vamman laatuun tai taustaan* katsomatta. Olen tätä määritelmää aikaisemmin luonnehtinut *todelliseen* vammaisuuteen perustuvaksi.⁵⁸

Vammaispalvelulaissa on *asumisen* osalta vain *vaikeavammaisten* asumiseen liittyviä velvoitteita. Lain 8.2 §:n mukaan on vaikeavammaiselle järjestettävä *palveluasuminen*, ”jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.” Vammaispalveluasetuksen (759/1987) 11 § lisää siihen vielä palvelua tarvittavan ”jatkuvanluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti”. Lainattu lakiteksti paljastaa *palveluasumiseen* liittyviä keskeisiä piirteitä: 1) Säännös luo *subjektiivisen oikeuden* järjestettyyn palveluasumiseen,⁵⁹ 2) oikeus on periaatteessa *tarvepohjainen*, 3) järjestämisvelvoitteen poistavana ”ylärajana” on tilanne, jossa *avopalveluja ei enää voida pitää riittävinä*, siis tilanne, jossa laitospaikka on tarpeen.

Vammaispalvelulain 9.2 §:n mukaan vaikeavammaisille on myös korvattava asunnon muutostöistä ja asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Jälkimmäistä säädöstä en käsittele tässä sen enempää, koska *fyysisesti* vammautuneet muodostavat säädöksen luontevimman kohderyhmän. Käytännön asunnottomuutta kuvaavien tilastojen pohjalta syntyi minulle jo väitöskirjatyöni yhteydessä työhypoteesi, että mielenterveyteen liittyvä ”vammaisuus” todennäköisemmin altistaa syrjintään asuntoasioissa.

Vaikeavammaisuuden määritteleminen on siis tärkeää sen selvittämiseksi, kenelle subjektiivinen oikeus *palveluasumiseen* kuuluu. Vammaispalveluasetus (759/187) määrittelee *vaikeavammaisuuden palvelukohtaisesti*.⁶⁰ *Palveluasumisen* vaikeavammaisuus määräytyy kuitenkin vammaispalvelulain ja -asetuksen yllä lainattujen säännösten perusteella. Säädetyn määritelmän lisäksi on syytä selvittää Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakomitean selvityspyynnön mukaisesti, toteuttaako *oikeuskäytäntö* normihierarkian edellyttämää syrjimättömyyttä vammaisia kohtaan.

⁵⁸ Helenelund 2011, s. 72–75.

⁵⁹ Ks. Tuori – Kotkas, Sosiaalioikeus. Helsinki 2008, s. 246–248, jossa mm. todetaan, että subjektiiviset oikeudet vammaispalvelulaissa on puettu imperatiivimuotoon eli käytännössä järjestämisvelvoitteen muotoon. Esimerkkinä tällaisesta subjektiivista oikeutta tarkoittavasta ilmaisusta mainitaan myös lainatussa säännöksessä käytetty ilmaisu ”on järjestettävä”. Ks. myös Narikka (toim.) 2006, s. 351.

⁶⁰ Ks. myös Narikka (toim.) 2006, s. 351, *palvelukohtaisesti* määritellyn vaikeavammaisuuden todentamiseksi.

KHO:n tulkintakäytännön pohjalta on ainakin todettavissa, että vaikka fyysisesti vammainen voi olla täysin riippuvainen toisen avusta ja kykenemätön kommunikoimaan, hänen palvelutarpeensa on silti tyydytettävä vammaispalvelulain pohjalta, mikäli palvelutarpeisiin vastaaminen ei jatkuvasti ja pitkäaikaisesti edellytä pääasiallisesti *sairaanhoidon* tai muuta erityisosaamista.⁶¹ Mikäli sellaista osaamista tarvitaan ja avuntarve on suuri, palvelut järjestetään ilmeisesti laitoshoidon. Oikeuskäytännöstä löytyy kuitenkin myös ratkaisuja, jotka pohjautuvat fyysisen sairauden aiheuttamiin vammoihin. Niistä ei kuitenkaan aina ole pääteltävissä, missä kunnossa vammainen on ollut. Tällainen on ainakin Parkinsonin tautia sairastavaa henkilöä koskeva ratkaisu 23.10.1998 T 3308. Finlexistä ei ilmene vamman aiheuttamien ongelmien tarkempi luonne. KHO katsoi kuitenkin ratkaisussaan, että henkilöä oli pidettävä *vaikeavammaisena*, minkä takia hänelle oli nimenomaan vammaispalvelulain pohjalta järjestettävä palveluasuminen, eikä sosiaalihuoltolain vastaavien palvelujen muodossa. Vaikeavammaisen palveluasuminen voidaan järjestää myös palkkaamalla vammaiselle hänen omassa kodissaan työskentelevä henkilökohtainen avustaja. Tähän liittyvässä tapauksessa hakemusta *ei voitu* hylätä määrärahasyihin vedoten, vaan se kuului erityisen järjestämisvelvoitteen piiriin. KHO katsoi kuitenkin, että palveluasumisen järjestämisessä voitiin hyödyntää myös *sosiaalihuoltolain* palveluja.⁶²

Toisen tapauksen mukaan pitkäaikaista ja vaikea-asteista kroonista skitsofreniaa sairastavalla oli myös oikeus *vammaispalvelulain* mukaiseen palveluasumiseen. Terveysturvakasvatuksen antaman lausunnon mukaan hakijaa ei olisi voitu kuntouttaa itsenäiseen elämään. Sairaalahoitoa hän ei puolestaan enää tarvinnut. Päätös pohjautui osin sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoon, jossa korostettiin, ettei mielenterveyslakiin, kansanterveyslakiin tai erikoissairaanhoitolakiin sisälly erityisiä säännöksiä palveluasumisesta. Vaikka palvelutarpeen aiheuttanut sairaus on hoidettu kyseisten lakien nojalla, palveluasuminen tulee järjestää *vammaispalvelulain* pohjalta, koska kyseessä on hoidon jälkeinen ja siihen liittymätön asuminen. Terveysturvakasvatuksen lausunnossa todettiin myös, että

⁶¹ KHO 2013:6 ja KHO:2013/7. Molemmissa tapauksissa oli kyseessä aivoverenvuodon jälkitila. Ensin mainitussa ratkaisussa potilas ei pystynyt kommunikoimaan eikä itse hälyttämään apua soittokellolla. Hänet nostettiin kuitenkin päivittäin istumaan ja hän polki restoraattoria. Jälkimmäisessäkin ratkaisussa oli kyseessä vastaavatyypinen tapaus, jossa henkilö oli pääosin vuodepotilas ja täysin autettava. Hän käytti vain muutamia sanoja ja lyhyitä lauseita, ja nekin tulivat kuiskaten.

⁶² KHO 12.09.2001/2163.

asiakkaalle soveltuisi parhaiten erityisesti mielenterveyspotilaille suunniteltu palveluasuminen.⁶³

Mielenterveyslain (1116/1990) 5 §:n mukaan mielenterveyspotilaalle on yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa järjestettävä hänen tarpeidensa edellyttämä tuki- ja palveluasuminen. Tämä ilmentää sosiaalihuollon ”normaalisuuspyrkimystä”, jolla pyritään siihen, ettei asiakasryhmiä tai asiakkaita leimattaisi.⁶⁴ Vammaispalvelulain pohjalta toteutettuna oikeus palveluasumiseen koskee vain *vaikeavammaisia*. Mielenterveyspotilasta koskeva ratkaisu vahvistaa kuitenkin sitäkin, että vammaisen oikeus palveluasumiseen monen sairauden aiheuttaman *vaikeavammaisuuden* osalta kanavoituu juuri *vammaispalvelulain* kautta, mikäli palveluasumista ei järjestetä hoitoon integroituna.

Mielenterveyslain 5 §:ssä mainittu tukiasuminen taas järjestetään *sosiaalihuoltolain* pohjalta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä löytyy vuodelta 2012 ratkaisu, joka vahvistaa asian. Kyseessä on päätös dnro 1665/4/12, jossa Kuopion kaupungin sosiaalitoimi mm. oli jättänyt tukiasumis- ja tukipalvelupäätökset tekemättä sekä palvelusuunnitelman laatimatta, kun nuori potilas ohjattiin yhdistyksen tukiasuntoon. Sosiaalihuoltolakiin pohjautuvana oikeus tukiasumiseen *ei kuulu* subjektiivisiin oikeuksiin, vaan kunnan yleisen järjestämisvelvoitteen piiriin. Kaupungin sosiaalitoimen puolustuksen, että vuokrasopimus olisi korvannut tukiasumispäätöksen, AOA kuittaa asiallisesti, mutta tyyli: ”Käsitykseni mukaan vuokrasopimus ei ole sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:ssä tarkoitettu *viranomaisen päätös*”.⁶⁵

Mahdollisen *syrjivän* sääntelyn ja käytäntöjen tutkiminen on siis kohdennettava siihen, löytyykö ryhmiä, joiden vammat *eivät* oikeuta vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen, vaikka asumista ei ole järjestetty hoitoon integroituna. Ensinnäkin syytä tarkentaa vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain keskinäistä suhdetta. KHO:n ratkaisukäytännön perusteella vaikeavammaisten kohdalla vammaispalvelulain 4.1 §:ssä säädetty toissijaisuus väistyy suhteessa sosiaalihuoltolakiin.⁶⁶

⁶³ KHO 2004:69.

⁶⁴ Tuori – Kotkas 2008, s. 164 ja 170–171.

⁶⁵ EOA:n päätös 28.6.2013, dnro 1665/4/12. Kantelijan diagnoosi ei ole julkinen, mutta viittaus mielenterveyslain 5 pykälään tukee olettaa, että kyseessä olisi mielenterveyshäiriöstä kärsivä potilas. Tapauksessa oli myös kysymys siitä, voitiinko asiakasmaksupäätös jättää palvelutuottajan ja asiakkaan väliseksi sopimusasiaksi, mikä ei tietenkään ollut mahdollista sosiaalitoimen järjestämisvelvoitteen piiriin kuuluvassa asiassa.

⁶⁶ KHO 2005:3369. Ratkaisu koski aivoinfarktin jälkeen mm. afasiaa ja apraksiaa sairastavaa henkilöä, jolla oli oikeus vammaispalvelulain palveluasumissäännön perusteella *henkilökoh- taiseen avustajaan* omassa kodissaan.

6 ”PSYYKKISESTI” VAMMAUTUNEET – VAIKEAVAMMAISUUDEN VÄLIINPUTOAJIA?

KHO:n tärkeässä vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:12 evättiin *dementoitu-neelta* vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen. Dementiaa sairastava oli anonut kotiinsa henkilökohtaista avustajaa, jolloin palveluasuminen olisi järjestetty kotona. KHO kumosi hallinto-oikeuden hakijalle myönteisen päätöksen, jonka mukaan hakijalle olisi tullut myöntää palveluasuminen hänen omassa kodissaan palkkaamalla hänelle henkilökohtainen avustaja. KHO viittasi perusteluissaan sosiaalihuoltolain ensisijaisuuteen suhteessa vammaispalvelulakiin todeten, että sen turvin pystyttiin järjestämään asiakkaalle riittävät palvelut. Palvelujen riittävyyttä arvioidessaan KHO kiinnitti huomiota hoito- ja palvelusuunnitelmaan, joka oli laadittu noin 1,5 kuukautta sen jälkeen, kun potilaan kotikaupunki huhtikuussa 2001 oli tehnyt valituksen kohteena olleen kielteisen päätöksensä. KHO totesi, että kyseisen suunnitelman mukaan asiakas oli omatoiminen liikkumisen, ruokailun, vuoteeseen ja WC:hen menemisen suhteen. Peseytymisen ja pukeutumisenkin suhteen hän oli *kehotettuna* omatoiminen.

KHO katsoi, että sosiaalihuoltolain pohjalta järjestetty kotipalvelu 2 tuntia päivässä 5 päivää viikossa oli riittävä verrattuna päätöstä edeltäneeseen järjestelyyn. Silloin potilas sai Alzheimer-yhdistyksen kotipalvelua 3 päivää viikossa 4 tuntia kerrallaan, mikä oli palvelumuoto, jonka yhdistys oli päättänyt lopettaa. Valituksenalaisessa päätöksessä oli myös todettu henkilökohtaisen avustajan saamisen kriteerinä käytetyn sitä, että asiakas pystyy itse ilmaisemaan avuntarpeensa. Kaupungin järjestämien kotipalvelujen ongelmallisuutta potilaan kannalta kuvaa se, miten tilanne eteni. Potilas luopui nopeasti palveluista, koska piti niistä koituvaa haittaa hyötyä suurempana. Kaupungin ratkaisu sai kuitenkin KHO:n hyväksynnän. Perhe palkkasi kaupungin kotipalvelun tilalle yksityisen omaishoitajan osittain potilaan omalla kustannuksella. Tämä palvelu rahoitettiin pääosin kaupungin omaishoitotuella, mutta vanhus maksoi itse n. kolmanneksen. Järjestelyllä saatiin dementoituneelle omaishoitaja 4,5–6 tunniksi päivässä.⁶⁷ KHO korosti, ettei asiaa voitu ratkaista pelkästään lääkärilausuntojen pohjalta ottamatta huomioon myös hoito- ja palvelusuunnitelmasta ilmeneviä ”tosiasioita”.⁶⁸

Hallinto-oikeus oli päätöksessään antanut enemmän painoarvoa lääkärin ja muiden asiantuntijoiden lausunnoille, joissa kaikissa viitattiin siihen,

⁶⁷ KHO 2003:12.

⁶⁸ KHO 2003:12.

että potilas on dementiaoireidensa takia päivittäisissä toiminnoissaankin jatkuvan valvonnan ja huolenpidon tarpeessa. Missään lausunnossa ei silti katsottu, että potilas olisi laitoshoidon tarpeessa.⁶⁹ Neurologin lausunnossa todettiin myös nimenomaisesti, että *dementia* oli potilaan *kotona* selviytymisen kannalta *hankalin* vaiva.⁷⁰

KHO:n ratkaisu perustuu valittajan *fyysisiin* kykyihin, ja jättää huomiotta asiakkaan selviytymisen kannalta vakavimmaksi todetun *dementian*, joka tuo mukanaan arvaamattomuutta ja valvonnan tarvetta. Vuosikirjaratkaisuna KHO:n päätös suuntaa vammaispalvelulain vaikeavammaisuuden tulkintaa. Toisin kuin vaikea-asteista kroonista skitsofreniaa sairastavan, muistitoimintoja vammauttava sairaus, *dementia*, ei perusta KHO:n mukaan vammaispalveluasetuksen (759/19887) 11 §:n mukaista *vaikeavammaisuutta*, mikä olisi tuonut oikeuden palveluasumiseen. Ratkaisussa ei ole myöskään viitattu siihen, että tapauksessa oli haettu palveluasumista niin, että henkilölle palkattaisiin *henkilökohtainen avustaja*, jota palvelua haettaessa edellytettiin hakijalta kykyä tahdonilmaisuun. Kyseinen lisäkynnys on myöhemmin poistettu 01.09.2009 voimaan tulleella lakimuutoksella (981/2008).

KHO:n edellä mainittu afasia- ja apraksiapotilasta koskeva ratkaisu valaisi myös toista syrjintäteeman kannalta edelleenkin hyvin relevanttia eroa vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain palveluasumisjärjestelmien välillä. KHO:n ratkaisun mukaan palveluasumista ei voitu järjestää *sosiaalihuoltolain* mukaisena *maksullisena* palveluna *vaikeavammaiselle*, joka saa vammaispalvelulain mukaan kyseiset palvelut *maksuttomina*. Vaikeavammaisen maksaa toki vammaispalvelulainkin mukaisessa *palveluasunnossa* vuokran ja muut normaalit asumiskustannukset itse.⁷¹

Muistisairautta sairastavat näyttävät siis edelleenkin saavan ainakin muihin vammaisiin verrattuna poikkeavan kohtelun. Suurin osa muistisairaista on iäkkäitä. Korkea ikä näyttää muutenkin olevan seikka, joka ilmeisesti tulkitaan niin, ettei henkilö enää voi vammautua tavalla, joka oikeuttaisi *vaikeavammaisten* palveluasumiseen. Ratkaisussa KHO 2012:111 korkein hallinto-oikeus katsoi hankitun selvityksen pohjalta, että 85-vuotiaan saama

⁶⁹ Pohjana oli 3 neurologilaisuntoa, 2 muuta lääkarilaisuntoa ja dentianeuvojan lausunto.

⁷⁰ Lausunnoista kävivät ilmi myös potilaan vuorokausi-rytmi-ongelmat. Eräissä toivottiin viriketoimintaa iltapäiviksi vuorokausi-rytmin palauttamiseksi. Lausunnoissa todettiin myös, että potilas on ”arvaamaton” tai ”kohtuuton”. Tämä näkyi muun muassa hänen tulenkäsittelyssään. Hän saattoi polttaa papereita tuhkakupissa ja täyttää takan puilla aivan ääriään myöten täyteen ennen sytyttämistä. Dementiaoireet vaikeuttivat myös fyysisten sairauksien hoitoa hoitotoimenpiteiden unohtamisena.

⁷¹ KHO 2005:3369.

aivoverenvuoto johtui *ikäääntymisestä*. Hänellä oli aivoverenvuodon jälkeen ”toiminnanohjauksongelmia, hahmottamisvaikeuksia sekä muistin ja orientaation ongelmia”. Kun avuntarve näin ollen johtui ikääntymisestä johtuvasta sairaudesta, henkilölle *ei syntynyt* oikeutta vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen järjestettynä henkilökohtaisen avustajan avulla.

Ratkaisu pohjautunee vuonna 2009 voimaan tulleeseen lakimuutokseen, jonka seurauksena *ikäääntymisestä* johtuvat sairaudet ja toimintarajoitteet eivät voi perustaa oikeutta henkilökohtaiseen avustajaan.⁷² Kun uudistuksen myötä *vaikeavammaisille* luotiin subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen avustajaan, rajattiin siis samalla ikääntyminen ja siihen kytkettyjen sairauksien aiheuttamat toimintarajoitteet vaikeavammaisuuden ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta katsoi lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, ettei muutosta ole tarpeen arvioida perustuslain 6.2 §:n kannalta, koska ”säännöksessä oikeutta avun saamiseen ei ole sidottu tiettyyn ikään vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn”.⁷³

PeV:n tulkinnan voidaan katsoa lähtevän siitä, että ikääntymisen tai sen aiheuttamien sairauksien tuomat toimintavajavuudet *eivät johdu iästä*. Vanhusväestön syrjintäkieltoa linjaavana kannanottona tulkinta hämmästyttää sekä syrjintäkiellon kapeudella että ”sallivuudellaan” vanhusväestön kielteisen erilliskohtelun suhteen. Mielestäni valiokunnan olisi pitänyt pohtia, onko ikääntyminen luokiteltavissa sellaiseksi ”muuksi seikaksi”, jolla lakiuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä pyrittiin asettamaan vanhukset eriarvoiseen asemaan muiden vammaisryhmien kanssa vaikeavammaisten palveluasumisen suhteen. Ihmisoikeusjärjestelmässä tämä luokitellaan *syrjinnäksi*, kuten 2 luvusta ilmeni. Syrjinnän poissulkemiseksi valiokunta olisi voinut ottaa kantaa myös siihen, onko ”ikäääntymistä” pidettävä sellaisena ”vamman taustana”, joka ei myöskään maamme ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan saisi olla erilliskohtelun perusteena, ei edes eri vammaisryhmien välillä. Yhdyn apulaisoikeusasiamies Sakslinin perustuslakivaliokunnalle antamaan asiantuntijalausuntoon, jossa hän toteaa, että uudistus jättää ”ikäääntyneet henkilöt olennaisesti heikompaan asemaan”. Hän kiinnitti huomiota myös lakiesityksen tarkkarajaisuuteen tältä osin toteamalla, että epäselväksi jää, miten avuntarve voidaan tunnistaa ikääntymisestä eikä sai-

⁷² Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta (981/2008).

⁷³ PeVL 30/2008 vp Hallituksen esityksestä laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

raudesta tai vammasta aiheutuvaksi. Hän edellytti rajauksen täsmentämistä.⁷⁴ *Vaikeavammaisille* taatun palveluasumisen *maksuttomuuden* tarkastelu olisi mielestäni myös tuonut sääntelyn syrjintäarviointiin oleellisen lisävivahteen, jota ei huomioitu.

Sosiaalioikeudellisen tarveperiaatteen ja hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen pohjalta löytyy myös esimerkkejä toteutumatta jääneestä *subjektiivisesta oikeudesta järjestettyyn asumiseen*. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuissa dnro 296/4/99 ja 2442/2/00 todettiin nimenomaisesti oikeuden olemassaolo. Silti ratkaisuissa ei ole pohdittu, oliko oikeussubjektien joukossa mahdollisesti myös *vaikeavammaisia*, joilla olisi ollut vammaispalvelulakiin perustuva oikeus palveluasumiseen. Pidettiin itsestään selvänä asiana, että palveluasuminen järjestetään *sosiaalihuoltolain* mukaisena. Ratkaisut viittaavat siihen, että *diagnoosi-* tai *ongelmasuma* voi määrittää pohditaanko edes sitä, onko kyse vaikeavammaisista henkilöistä ja heidän subjektiivisista oikeuksistaan esim. palveluasumiseen.

Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto dnro 2442/200 perustui hänen oma-aloitteiseen tarkastukseensa Helsingin Sahaajankadun ensisuojaan, jossa kaupunki majoitti asunnottomia alkoholisteja. Kannanotto dnro 296/4/99 taas perustui mielenterveysongelmaisen asunnottoman naisen kanteluun. Hänelle ja hänen alkoholisoituneelle aviomiehelleen oli järjestetty asunnoksi teknisen sektorin entinen taukotupa, jossa ei ollut WC:tä eikä lämmintä vettä, eikä näin ollen myöskään peseytymismahdollisuuksia. Kaupunki katsoi, että pariskunnan erityisongelmien takia heille ei voitu tarjota normaalia vuokra-asuntoa. Sahaajankadun ensisuojan oikeusasiamies totesi sekä ahtaaksi että huonokuntoiseksi. Siinä majoitettiin muutamiin pieniin huoneisiin jopa kymmenkunta miestä, minkä johdosta nukkuminenkin oli vaikeata. Kosteus- ja hajuhaittoja oli eri puolilla, ilmanvaihto ei toiminut, ja märkätilat olivat epäsiistejä.⁷⁵

AOA totesi, että kaikilla ensisuojaissa majoitetuilla oli perustuslain 19.1 §:n mukainen *subjektiivinen oikeus* välttämättömään huolenpitoon. Siihen kuuluu kannanoton mukaan terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja *asumisen* järjestäminen. Oikeus tähtää ihmisarvoisen elämän *vähimmäistason* turvaamiseen. Tilojen tulee kannanoton mukaan täyttää terveysvaatimukset, vaikka ensisuojat ovat luonteeltaan tilapäismajoitusta. Ratkaisun mukaan PL 19.1 §:n oikeus järjestettyyn asu-

⁷⁴ Sakslinin 13.11.2008 päivätty lausunto HE:stä 166/2008 vp.

⁷⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 163, 171–173 ja 182–184.

miseen toteutetaan sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaisilla asumispalveluilla, siis joko tuki- tai palveluasumisena. EOA:n vuosikertomuksessa korostetaan, että Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa vaatimustason pitää olla *korkeampi* kuin pelkän olemassaolon turvaaminen.⁷⁶ Tämä viittaisi siihen, ettei AOA tarkoittanut *palveluasumista*, vaan jotain yksinkertaisempaa. Alkoholi- ja mielenterveysongelmista kärsivän pariskunnan tapauksessakin apulaisoikeusasiamies viittasi sosiaalihuoltolain vastaavaan pykälään.⁷⁷

AOA katsoi siis, että ensisuojaissa majoitetuilla oli oikeus parempiin asumisoloihin. Silti kannanotossa käytetty termi ”*vähimmäistaso*” pistää silmään. Alkoholiongelmaisten kohtalona on siis tyytyminen vähimmäistasoon. Päihdetilastollisesta vuosikirjasta löytyy tieto, jonka pohjalta linjan oikeudenmukaisuutta voidaan problematisoida. Suomessa oli vuoden 2010 lopussa 11 092 henkilöä alkoholisairauteen perustuvalla työkyvyttömyyseläkkeellä. Suurimman osan eli 10 378 henkilön eläkepäätos perustui alkoholin aiheuttamaan *elimelliseen aivo-oireyhtymään ja käyttäytymishäiriöön*. Samaan aikaan yli 90 % huumesairauksienkin aiheuttamista työkyvyttömyyseläkkeistä perustui *elimelliseen aivo-oireyhtymään*.⁷⁸ Pitkäaikainen alkoholiongelma, kuten huumeongelmakin, saattaa siis aiheuttaa myös *elimellisiä* muutoksia, joihin liittyy käyttäytymishäiriöitä ja usein myös *kykenemättömyyttä oman asumisen järjestämiseen*.

Asunnottomat alkoholistit ja narkomaanit ovat käytännössä riippuvuutensa ”orjia”. Voitaneen kysyä, eikö väärinkäyttäjien kohdalla koskaan tule se vaihe eteen, että *vammaisuuden* ja jopa *vaikeavammaisuuden* kynnyks on ylittynyt? ”*Elimellinen*” aivo-oireyhtymä viittaa *fyysisiinkin muutoksiin*. Miksi, vammaisuutta arvioitaessa, näitä *elimellisiä* muutoksia ja niiden aiheuttamia seurauksia ei arvioida samalla tavalla kuin muita fyysisistä syistä johtuvia muutoksia? Vai piilekö ratkaisujen takana alkoholi- ja huumeongelman takia asunnottomiksi päätyneitä syyllistävä ajatus siitä, että asunnottomuuteen johtanut kierre on itse aiheutettu? Ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan vammaan tausta tai laatu *ei saisi* vaikuttaa vammaisuusarvioon.

AOA:n myöhemmissä tarkastuksiin perustuvissa päätöksissä dnro 1604/3/11 ja 3329/3/11 AOA *ei edelleenkään pohtinut* asunnottomien päihdeongelmaisten mahdollista vaikeavammaisuutta. Ratkaisujen pohjalta on kuitenkin selvää, että asunnottomille päihdeongelmallisille tarjottu taso on nyttemmin noussut. Päätös dnro 1604/3/11 perustui Helsingin Hietaniemen

⁷⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 182–184.

⁷⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 172.

⁷⁸ Päihdetilastollinen vuosikirja 2011, s. 109–110.

palvelukeskukseen tehtyyn tarkastukseen. Taso oli siellä AOA:n mukaan kunnossa. Hän kritisoi kuitenkin sitä, että palvelukeskus toimi jatkuvalla ylikapasiteetilla, ja totesi, ettei tilanne ole hyväksyttävä silloin, kun päihtyneitä asukkaita joudutaan sijoittamaan ”lattialle, käytäville, tupakkahuoneeseen ja kylpyhuoneisiin”.⁷⁹

Jälkimmäinen taas perustui Tampereen asumispäivystys ja tukiasumisen yksikköön, TASTU:un, 21.9.2011 tehtyyn tarkastukseen. Asumispäivystys tarjosi matalan kynnyksen asumispalvelua, johon sai tulla päihtyneenäkin. Päihtyneiden osastolla oli 14 paikkaa, jotka sijaitsivat 2 hengen huoneissa. AOA piti ongelmallisena mm. sitä, että sinne annettiin myös porttikieltoja henkilökunnan ja muiden asukkaiden sinänsä ymmärrettävien turvallisuustarpeiden takia. Hän pyysi kaupungilta määräaikaan mennessä selvitystä siitä, miten ongelma tullaan ratkaisemaan. ”Tastussa porttikiellon saanut asiakas ei saa riittävää perustuslain hänelle suomaan viimesijaista suojaa ja turvaa, jos henkilökunta ei voi osoittaa hänelle muuta paikkaa mihin mennä”, AOA toteaa kannanotossaan.⁸⁰ Viime vuosina on päihdeongelmaisten asunonsaantia kuitenkin helpotettu jossain määrin pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmalla.⁸¹

7 YHTEENVETO ASUMISEN IHMISOIKEUS- VELVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA SUOMESSA

Artikkelin 2 luvun pohjalta on vedettävissä johtopäätös, että ihmisoikeusjärjestelmän ”oikeus asuntoon” -sääntelyn *erityisenä kohderyhmänä* ovat *köyhät, vähäosaiset ja epäedullisessa asemassa olevat*. Sopimusvaltioiden tulee edistää ennen kaikkea *näiden ryhmien* oikeutta asuntoon. YK:n TSS-komitean yleiskommentti nro 4 täsmentää, että epäedullisessa asemassa olevilla tarkoitetaan muun muassa *HIV-positiivisia, mielenterveyspotilaita ja kroonisesti sairaita*.

Ihmisoikeusjärjestelmä asettaa myös vaatimuksia edistämisen *sisällölle*. Mahdollinen *de jure* -syrjintä asunnonsaannin suhteen kuuluu *välittömästi*

⁷⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastuspöytäkirja, dnro 1604/3/11, 29.4.2011 Helsingin kaupungin Hietaniemen palvelukeskukseen, Hietaniemenkatu 5 B, tehdystä tarkastuksesta.

⁸⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastuspöytäkirja, dnro 3329/3/11, 21.9.2011 Tampereen asumispäivystys ja tukiasumisen yksikköön (TASTU:un) tehdystä tarkastuksesta.

⁸¹ Ks. <http://www.asuntoensin.fi/Asunnottomat>.

poistettavien joukkoon, kun *de facto* -syrjintä pitää puolestaan poistaa *mahdollisimman pian*. Erityisiä velvoitteita on myös vammaisten asunonsaannin turvaamiseen. Vamman tausta tai laatu *ei saa* vaikuttaa siihen, luokitellaanko henkilö vammaiseksi. Myös ”muut seikat”, joilla pyritään heikentämään asumisaiheistenkin ihmisoikeuksien tasavertaisia hyödyn-tämissämahdollisuuksia, tai joiden tosiasiallinen lopputulos on ihmisten eriarvoistuminen TSS-oikeuden suhteen, ovat *kiellettyjä erotteluperusteita*. Edistämiseen kuuluu sekin, että on pyrittävä luomaan erityiselle kohderyhmälle sopivaa asuntotarjontaa, ja turvattava sen puitteissa kohderyhmän asunnonsaanti. Tällaisen asuntokannan asukasvalintakriteerit ovat keskeisiä ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta. Niinpä sellaisten *asukasvalintakriteerien* käyttö on *kielletty*, jotka mahdollistavat ensisijaiseen kohderyhmään kuuluvien hakijoiden ohittamisen parempiosaisien hyväksi. Pisteinä i:n päälle ihmisoikeusjärjestelmä vaatii myös, että asuntopolitiikka perustuu hyvään tietopohjaan ja on sekä tavoitteellista että systemaattista.

Edellä esitetystä johtuen olen tarkastellut myös Suomen sosiaalisen vuokra-asuntokannan, eli arava- ja kerkotukivuokra-asuntojen, asukasvalintakriteerejä. Lainmukaiset peruskriteerit, asunnontarve, varallisuus ja tulotaso, ovat sinänsä ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta hyväksyttäviä. Varallisuuskriteerin sääntely täyttää vaatimukset, kun varallisuusmäärä, joka paikkakunnalla mahdollistaa omistusasunnon hankinnan, samalla merkitsee, ettei varallisuusmäärän ylittävällä henkilöllä ole oikeutta sosiaali-seen vuokra-asuntoon. *Tulotasoa* oikeudellisena kriteerinä ei sen sijaan ole hyväksyttävällä tavalla tarkennettu. Sitovaa tulotasonormia ei ole, ja kunta voi perustuslaissa turvatu kunnallisen itsemääräämisoikeuden turvin päät-tää siitä itse. Normi voi siis vaihdella kunnittain, kunhan se on jokaisessa kunnassa ”sosiaalinen”. Tämä pätee myös ruokakunnan koon vaikutukseen. Sitovalla tasolla on lyöty lukkoon vain se, että ruokakunnan koko vaikuttaa – kunnat päättävät miten. Myös pääkriteerien yhteensovittaminen on kokonaan kuntien päätettävissä. Ihmisoikeusjärjestelmän edellyttämä *yhdenvertaisuus lain edessä ei ole näin ollen kansallisesti turvattu*. Valtio on ”vetäytynyt” velvoitteestaan tältä osin.

Sosiaalisen vuokra-asuntokannan asukasvalintasääntely on ongelmallinen siltäkin osin, että on varsin laajat poikkeussäännöt, jotka mahdollistavat *ensisijaisen kohderyhmän sivuuttamisen*. Varsinkin poikkeussääntöjen tar-kennukset asetustasolla ovat epäonnistuneita. Kun laissa on sekä kriteerejä, jotka *eivät oikeuta* etuoikeutettujen sivuuttamiseen asukasvalinnoissa, että kriteerejä, joiden perusteella heidät *saa* ohittaa, asetus ei erottele kumpaan

sen poikkeussäännöt liittyvät. *Järjestelmä*, jossa asukasvalintakriteerit saavat normatiivisen sisältönsä vasta kuntakohtaisesti vaihtelevissa tarkennuksissa ja joka sisältää laajan ja sekavan asukasvalintojen pääkriteereitä koskevan poikkeusluettelon, *ei suojaa ensisijaista kohderyhmää*. Valvontakaan ei kohdistu poikkeussääntösovellutuksiin, eikä kuntakohtaisiin asukasvalintakriteerien vaihteluihin, mikä olisi oleellista sitovan sääntelyn alasajon takia. Asuntopolitiikan ”hyvän tietopohjan” -vaatimukseen ei sen takia kovin hyvin toteudu.

Jos syrjimättömyysvaatimus suhteessa ensisijaiseen kohderyhmään oli keskeinen jo arava- ja korkotukilainsäädännön tarkastelussa, se oli sitä myös, kun vammaispalvelulain pohjalta määritellään *vaikeavammaisuuden* rajoja. Kyseisen lain mukaan *vaikeavammaisuus* on ehtona *subjektiiviselle* oikeudelle *palveluasumiseen*. *Vaikeavammaisuus* antaa myös oikeuden *maksuttomiin* vammaispalveluihin. Vammaispalvelulain pohjalta järjestetty palveluasuminen eroaa juuri subjektiivisen oikeuden ja vammaispalvelujen *maksuttomuuden* osalta sosiaalihuoltolain vastaavista palveluista. Olen tarkastelussani myös ennakkoluulottomalla ja kriittisellä, joskin vielä pintapuolisella, kartoituksella tietoisesti yrittänyt problematisoida syrjimättömyyttä sisällyttämällä myös päihdeongelmaisten asumispalveluja koskevia AOA:n kannanottoja tarkasteluuni.

Tuloksena on, että *fyysisesti* vammautuneet, tai fyysisen sairauden pohjalta vammautuneet, pääsevät hyvin *vaikeavammaisten* palveluasuntoihin. Psykkisesti sairaidenkaan osalta ei löytynyt ongelmaa *vaikeavammaisuuden* rajan määrittelemisessä, joskaan KHO:hon päätyneitä tapauksia ei juuri löydy. KHO:n tärkeässä vuosikirjaratkaisussa on linjattu, että mikäli sairaanhoidollista tai muuta erityisasiantuntemusta ei tarvita, eikä asumista näin ollen järjestetä hoitoon integroituna, on mielenterveyspotilaallekin järjestettävä nimenomaan vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen, mikäli hän ei selviydy itsenäisestä asumisesta. Siihen tällaisella henkilöllä on *subjektiivinen* oikeus.

Vastaavaa linjaa, jossa olisi oikeus vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen, jos henkilö ei selviydy itsenäisestä asumisesta, eikä saa hoitopaikkaa jossa asuminen on hoitoon integroituna, *en löytänyt* muistisairaiden osalta. Muistisairaalta *evättiin* vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen. Muistisairaidenkin osalta on toki ongelmana oikeustapauksien vähäinen määrä. Ainoa löytämäni ratkaisu on kuitenkin *vuosikirjaratkaisu*. Linjaa on siis vedetty KHO:n toimesta. Vaikeaa dementiaa, joka edellyttää jatkuvaa valvontaa mutta ei erikoisasiantuntemusta eikä laitoshoidoa, *ei*

katsottu vaikeavammaisuudeksi, ja vammaispalvelulain mukainen maksuton palveluasumiseen evättiin.

Muistisairaista suurin osa on vanhuksia. Huomio kiinnittyy sen takia toiseenkin vanhusta koskevaan ratkaisuun, KHO 2012:111, vaikka se pohjautuu selkeästi säädettyyn lakiin. *Ikääntymisestä* ja siihen kytketyistä sairauksista johtuvat toimintarajoitteet eivät voi olla perusteena sille, että henkilö määriteltäisiin vammaispalvelulain mukaiseksi vaikeavammaiseksi. Mielestäni *lainsäädäntö sotii tältä osin ihmisoikeusvelvoitteita vastaan*, koska *tosiasiallisesti eriarvoistava* lainsäädäntö on ihmisoikeusjärjestelmän mukaan *syrjivä*.

Päihdeongelmaiset ovat muodostaneet ensisuojoissa asunnottomina majailevan ryhmän. Nykyään he ovat *sosiaalihuoltolain* mukaisten asumispalvelujen käyttäjiä. Ryhmä on ”resurssiköyhä”, minkä vuoksi sen jäsenet eivät ole vieneet asioitaan tuomioistuinten ratkaistaviksi. Päihdeongelmaisia koskevia ratkaisuja ei siis löydy. Eduskunnan AOA:n kannanottoja aiheesta sen sijaan löytyy. Helsinkiläisessä ensisuojoissa majailevilla miespuolisilla alkoholisteilla oli vuonna 2001 perustuslain 19.1 §:n pohjalta *subjektiivinen oikeus* järjestettyyn asumiseen. Oikeus ei kuitenkaan toteutunut ensisuojoissa. AOA:n kuvasi kannanotossaan siellä majailevien henkilöiden subjektiivisen oikeuden luonnetta termillä ”vähimmäistaso”, mikä viittaisi siihen, että ongelman tai vamman tausta vaikuttaa *minkä tasoiseen* asumiseen he ovat oikeutettuja. Ihmisoikeusjärjestelmän *syrjintäkiellon* näkökulmasta on ongelmallista, jos sääntely ja/tai toteutus antaa päihdeongelmaisille oikeuden heikompaan asumistasoon kuin se, mihin muut ”avuttomat” ryhmät ovat oikeutettuja.

Tuoreiden AOA:n ratkaisujen pohjalta arvioituna päihdeongelmaisten käyttämät palvelukeskukset ja asumispäivystykset ovat nykyään selkeästi tasokkaampia kuin vanhat ensisuoijat. AOA on kuitenkin puuttunut siihen, että PL 19.1 §:n mukaiseen viimesijaista huolenpitoa tarjoavaan asumispäivystykseen on jaettu porttikieltoja. Porttikiellossa olevilta oli AOA:n mukaan evätty PL 19.1 §:n mukainen subjektiivinen oikeus asumiseen. Hän lähti kuitenkin edelleen siitä, että kyseisen ryhmän subjektiivinen oikeus toteutetaan *sosiaalihuoltolain* mukaisilla asumispalveluilla. Päihdeongelmaisten kohdalla *vammaisuusarviointia* ei siis tehdä ainakaan *päihdeongelman* takia. Mielestäni alkoholi- tai päihdesairauden takia eläkkeellä olevien tilastot viittaavat siihen, ettei voida sulkea pois sitä, että viimesijaisia asumispalveluja käyttävien joukosta löytyy myös alkoholi- tai päihdesairauden seurauksena vammaisiksi luokiteltavissa olevia ihmisiä.

Mahdollinen selitys sosiaalihuoltolain vahvalle asemalle löytyy päihdehuoltolain valmisteluaineistosta. Siinä todetaan, että *päihdeongelmaistenkin* asuntoasiat on ensisijaisesti hoidettava *normaalin asuntopolitiikan* kautta. Sen lisäksi voidaan käyttää *sosiaalihuoltolain* mukaisia asumispalveluja, tuki- ja palveluasuntoja, joita tarvittaessa tarjotaan päihdeongelmallisille sovellettuina erityisratkaisuin.⁸² Tätä voidaan verrata siihen, että KHO skitsofreniapotilaan oikeuksia koskevassa ratkaisussaan pystyi tukeutumaan mielenterveyslain 5.2 §:ään, jonka mukaan psyykkinen sairaus voi oikeuttaa vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen. Laissakin todetaan, että tämä toteutetaan vammaispalvelulain pohjalta. Päihdehuoltolaki ei sisällä vastaavaa säännöstä tai viittausta. Päihdeongelmaisten kohdalla *ei siis tunnu löytyvän sääntelyä*, joka missään vaiheessa velvoittaisi vammaisuusarviointiin. Silti tästä ryhmästä löytyy niitä, joilla ei ole kattoa pään päällä, mikäli he eivät sitä ensisuojusta saa. Väitteeni on ehkä provokatiivinen, mutta *mielestäni tämän ryhmän kohdalla ei ole pätevää syytä vammaisuusarviointien tekemättä jättämiselle*.

Vammaispalvelulain 8 c § on mielestäni ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallinen. Sen mukaan *ikääntymiseen* perustuvien toimintarajoitteiden perusteella ei voi olla *vaikeavammainen*, eikä voi näin ollen myöskään päästä vaikeavammaisuuden perusteella maksuttomaan *palveluasumiseen*. *Vamman tausta ei saisi vaikuttaa oikeuksiin*. Pinnallisuudestaan huolimatta tekemäni kartoitus mielestäni osoittaa, ettemme voi nostaa valkoista lippua merkiksi siitä, että oikeusjärjestykseemme *ei sisältyisi syrjintää* tavassa, jolla perustuslain 19.1 §:ssä turvattu *subjektiivinen* oikeus käytännössä toteutetaan vammaispalvelulakia tulkittaessa.

⁸² Ks. HE 246/1984 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle päihdehuoltolaiksi, s. 7–8