

Pakolaisten asumisselvitys

Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden
asumisen tilannekuva 2016

Sanna Meronen-Vilenius ja Peter Fredriksson

Ympäristöministeriön raportteja 12/2017

Pakolaisten asumisselvitys –
Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden
asumisen tilannekuva 2016



Ympäristöministeriö

ISBN 978-952-11-4711-1 (nid.)

ISBN 978-952-11-4712-8 (PDF)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Anne-Marie Paakkari

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	10.5.2017
Tekijät	Sanna Meronen-Vilenius ja Peter Fredriksson	
Julkaisun nimi	Pakolaisten asumisselvitys – oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden asumisen tilannekuva 2016	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 12/2017	
ISBN painettu	978-952-11-4711-1	ISSN painettu ISSN 1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4712-8	ISSN PDF 1796-170X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4712-8	
Sivumäärä	36	Kieli suomi
Asiasanat	pakolaiset, kotoutuminen, valtion tukema asuntokanta, yksityiset vuokra-asunnot	
Tiivistelmä	<p>Sisäministeriö myönsi tammikuussa 2016 ympäristöministeriölle 92 000 euron määrärahan Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta pakolaisten asumisselvityksen ja suunnitelman laatimiseen.</p> <p>Hanke on jaettu kahteen osaan. Tässä osassa selvitetään koko maan tasolla, miten kansainvälistä suojelua saavien määrällinen kehitys, asumistoiheet ja taloudelliset mahdollisuudet vaikuttavat asuntojen kysyntään ja miten seudullinen ja kuntakohtainen asuntojen ja erityisesti vuokra-asuntojen tarjonta vastaa tällä hetkellä ja lähivuosina kansainvälistä suojelua saavien asumisen tarpeisiin.</p> <p>Keskeisenä tiedon lähteenä on käytetty Maahanmuuttoviraston vastaanoton asiakas- ja edustajarekisterin UMAREK-järjestelmän tietoja 1.7.–31.12.2016 väliseltä ajalta. Yhtenäinen tilastointi voitiin tehdä vain kyseiseltä ajanjaksolta, koska UMAREK saatiin otettua käyttöön kaikissa vastaanottokeskuksissa vasta keväällä ja tarkemman tiedon saamiseksi, uloskirjautumisen syihin tehtiin kevään aikana muutoksia. Lähteenä selvityksessä on käytetty myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) vuoden 2016 tietojen pohjalta koottua kuntien asuntomarkkinaselvitystä. Selvityksen lukemisen helpottamiseksi tärkeimmät käsitteitä on avattu luvussa kolme ja liitteessä 1. Selvitystä syvennettiin haastatteluilla ja yhteistyöllä mm. Espoon kaupungin maahanmuuttoyksikön ja Oulun kaupungin välivuokrausyksikön kanssa.</p> <p>Selvityksen yllättävin tulos on se, että turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden vaikutus – päinvastoin kuin alun perin oletettiin – yleensä asuntomarkkinoihin ja erityisesti valtion tukemaan vuokra-asuntokantaan on jäänyt vähäiseksi. Oleskeluluvan saaneet hankkivat akuutissa tilanteessa ensisijaisesti asuntonsa vapaarahoitteisilta markkinoilta johtuen useammasta tekijästä – asumisen vaihtoehtoja koskevan tiedon puutteesta, etnisten yhteisöjen ohjaavasta vaikutusta, ARA-asuntojen vähäisestä joustosta pääkaupunkiseudun kysyntäpaineesta sekä esim. keskisuurissa kaupungeissa tarjolla olevista yksityisistä vuokra-asunnoista, joiden nopeaa vuokraamista avustetusti muuttaneille helpotti vastaanottokeskusten myöntämät vuokratuudet ja enintään kahden kuukauden tuki vuokranmaksuun. Myös tiukentuneet kriteerit oleskeluluvan saamiseksi ovat hillinneet maan sisäistä muuttoliikettä ja asuntojen kysyntää.</p>	
Kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja vuosi	Lönnerberg Print & Promo, 2017	
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	10 Mai 2017	
Författare	Sanna Meronen-Vilenius och Peter Fredriksson		
Publikationens titel	Utredning om flyktingars boende – lägesbild av boendet hos asylsökande som har fått uppehållstillstånd 2016		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 12/2017		
ISBN tryckt	978-952-11-4711-1	ISSN tryckt	ISSN 1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4712-8	ISSN PDF	1796-170X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4712-8		
Sidantal	36	Språk	finska
Nyckelord	flyktingar, integration, statsunderstött bostadsbestånd, privata hyresbostäder		
Referat	<p>I januari 2016 beviljade Inrikesministeriet Miljöministeriet ett anslag på 92 000 euro från asyl-, migrations- och integrationsfonden för att ministeriet skulle göra en utredning om flyktingars boende och en plan.</p> <p>Projektet har två delar. I denna del beskrivs på hela landets nivå hur utvecklingen av antalet personer som har fått internationellt skydd samt personernas boendeönskemål och ekonomiska möjligheter har påverkat efterfrågan på bostäder och i vilken grad utbudet av bostäder enligt region och kommun, och särskilt utbudet av hyresbostäder, för närvarande och under de närmaste åren tillgodoser boendebehoven hos personer som får internationellt skydd.</p> <p>Relevanta informationskällor som har använts i utredningen är data från Migrationsverkets register över mottagna asylsökande (Umarek) och företrädarregister under 1.7–31.12.2016. En enhetlig statistik kunde tas fram enbart under den aktuella tidsperioden, eftersom Umarek infördes vid alla mottagningscentraler först i våras och en del ändringar gjordes i fråga om orsakerna till utskrivning under våren för att få noggrannare data. Som källa i utredningen användes också Kommunernas bostadsmarknadsutredning som har sammanställts av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA utifrån statistiken 2016. För att det ska vara lättare att läsa rapporten förklaras de viktigaste begreppen i kapitel tre och bilaga ett. Utredningen fördjupades genom intervjuer och samarbete med bland annat Esbo stads invandrartjänster och Uleåborg stads enhet för tillfälliga bostäder.</p> <p>Det mest oförväntade resultatet av utredningen var att de asylsökande och de som har fått uppehållstillstånd – till skillnad från vad som ursprungligen förväntat – har haft ringa inverkan på bostadsmarknaden överlag, och i synnerhet på det statsunderstödda hyresbostadsbeståndet. I akuta situationer skaffar de som har fått uppehållstillstånd i första hand sina bostäder på fritt finansierade marknader av många skäl. Dessa är bristen på information om boendalternativen, de etniska gemenskapernas styrande effekt, den obetydliga flexibiliteten i fråga om ARA-bostäder vid efterfrågetrycket i huvudstadsregionen samt till exempel utbudet på privata hyresbostäder i medelstora städer som varit lättare för dem som flyttat med assistans att hyra snabbt med hyresgarantier från mottagningscentralerna och med högst två månaders stöd för hyresbetalning. Dessutom har de skärpta kriterierna för beviljandet av uppehållstillstånd bromsat den interna migrationen i landet och efterfrågan på bostäder.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment	10 May 2017	
Authors	Sanna Meronen-Vilenius and Peter Fredriksson		
Title of publication	Report on the housing of refugee - housing situation of asylum seekers granted with residence permits		
Series and publication number	Reports of the Ministry of the Environment 12/2017		
ISBN (printed)	978-952-11-4711-1	ISSN (printed)	ISSN 1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4712-8	ISSN (PDF)	1796-170X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4712-8		
Pages	36	Language	Finnish
Keywords	refugees, integration, state-subsidised housing, private rental apartments		
<p>Abstract</p> <p>The Ministry of the Interior granted an appropriation of EUR 92,000 from the Asylum, Migration and Integration Fund to prepare a report and plan concerning the housing of refugees.</p> <p>The project is composed of two parts. This part is concerned with a survey that covers the whole country on the impact of the trend in the numbers of people covered by international protection, their wishes with regard to housing and economic considerations on the housing demand, and how the current housing supply and especially the supply of rental apartments in specific regions and municipalities meets the housing needs of those covered by international protection, now and in the next few years.</p> <p>The main sources of information used were the customer register for asylum seeker reception Umarek and the representative register of the Finnish Immigration Service for the period 1 July–31 December 2016. There were no harmonised statistics from the time before that because some of the reception centres started to use the Umarek register only last spring and certain changes were made to the reasons for signing off to have more accurate data. Another source was the report on the housing markets of municipalities compiled on the basis of data for 2016 of the Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA). To make the report more readable the key concepts are explained in Chapter 3 and Annex 1. More in-depth information was sought by interviews and cooperation with partners such as the Espoo City Immigration Unit and Oulu City Re-leasing Unit.</p> <p>The most surprising finding was that, contrary to what was expected, the impact of asylum seekers and people granted with residence permit on the housing markets and especially on state-subsidised rental housing was quite small. In the acute situation most of the people granted with residence permits sought apartments from the non-subsidised markets. There were several reasons for this, including lack of information on housing options, impact of ethnic communities, poor flexibility of the supply of ARA apartments in view of the demand pressure in the Helsinki region, and private rental apartments available in medium-sized towns that could be rented to immigrants at a short notice by means of lease guarantees and financial support for rental payments for up to two months granted by the reception centres. Stricter conditions for residence permits are also keeping the migration within the country and the demand for housing under control.</p>			
Publisher	Ministry of the Environment		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Esipuhe	9
1. Johdanto	11
2. Vastaanottokeskuksesta kuntaan muuton toimintamallit	12
3. Maahanmuutto ja vuokramarkkinat	13
Maahanmuuton alueellinen kohdentuminen	13
Valtion tukemat vuokra-asunnot	15
Yksityiset vuokra-markkinat	17
Asunnottomuus	19
4. Ruotsin tilanne	20
5. Pakolaiset vuokramarkkinoilla – kaksi näkökulmaa	22
5.1. Espoon kaupungin maahanmuuttopalveluiden vastaanottotiimin kokemukset	22
5.2. Oulun kaupungin välivuokraustoiminta – monimuotoisen asumisratkaisun malli	27
6. Maahanmuuttajien asuminen ja laki kotoutumisen edistämisestä	29
7. Johtopäätökset ja suositukset	30
Sanasto	33

ESIPUHE

Sisäministeriö myönsi tammikuussa 2016 ympäristöministeriölle 92 000 euron määrärahan Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta pakolaisten asumisselvityksen ja suunnitelman laatimiseen.

Hankkeessa on kaksi kokonaisuutta, ensimmäisessä vaiheessa, mitä tämä selvitys koskee, tehdään valtakunnallinen selvitys, miten kansainvälistä suojelua saavien määrällinen kehitys, asumistoiveet ja taloudelliset mahdollisuudet vaikuttavat asuntojen kysyntään ja miten seudullinen ja kuntakohtainen asuntojen ja erityisesti vuokra-asuntojen tarjonta vastaa tällä hetkellä (2017–2018) ja lähivuosina (2020) kansainvälistä suojelua saavien asumisen tarpeisiin.

Toisessa vaiheessa laaditaan vuokra-asuntokannan omistajien ja ao. kuntien keskeisten viranomaisten kanssa pitemmän tähtäimen suunnitelma toimenpiteistä, joiden avulla voidaan mahdollisimman tehokkaasti hyödyntää sekä valtion tukemaa asuntokantaa että yksityisiä vuokramarkkinoita pakolaisten asumisessa.

Syyskuun alussa, hintakilpailutuksen tuloksena, tehtiin Koko & Kehitys Oy -nimisen konsulttiyhtiön kanssa sopimus pakolaisten asumisselvityksen ensimmäisestä vaiheesta.

Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden asumisen tilannekuva 2016 selvityksessä keskeisenä lähteenä on käytetty Maahanmuuttoviraston vastaanoton asiakas- ja edustajarekisterin UMAREK-järjestelmän tietoja 1.7.–31.12.2016 väliseltä ajalta. Yhtenäinen tilastointi voitiin tehdä vain kyseiseltä ajanjaksolta, koska UMAREK saatiin otettua käyttöön kaikissa vastaanottokeskuksissa vasta keväällä ja tarkemman tiedon saamiseksi, uloskirjautumisen syihin tehtiin kevään aikana muutoksia. Lähteenä selvityksessä on käytetty myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) vuoden 2016 tietojen pohjalta koottua kuntien asuntomarkkinaselvitystä. Selvityksen lukemisen helpottamiseksi tärkeimmät käsitteitä on avattu luvussa kolme ja liitteessä 1.

Selvitystä syvennettiin haastatteluilla ja yhteistyöllä mm. Espoon kaupungin maahanmuuttoyksikön ja Oulun kaupungin välivuokrausyksikön kanssa.

Pakolaiset vuokramarkkinoilla kappaleessa kuvataan miten asumisen kysyntä- ja tarjontatekijät näkyvät Espoon kaupungin maahanmuuttopalveluiden vastaanottotiimin työntekijöiden näkökulmasta. Haastattelu oli kaksivaiheinen, ensimmäinen haastattelu tehtiin 27.10.2016 ja toinen haastattelu toteutettiin 13.1.2017. Haastatteluun osallistui neljä Espoon kaupungin maahanmuuttopalveluiden vastaanottotiimin työntekijää. Haastattelussa, joka oli enemmänkin keskustelutilaisuus, tavoitteena oli kuulla miltä pakolaisten asuminen näyttää työntekijöiden silmin lokakuussa 2016 ja miltä tammikuussa 2017. Muutos ja muuttuvat tarpeet ovat olleet läsnä viimeisen vuoden pakolaisten kotouttamisen osalta. Keskustelu kulminoitui juuri asumiseen.

Ensisijaisesti keskustelussa haluttiin nostaa esille aitoa nykytilaa eli nk. läpileikkausta juuri tästä hetkestä. Nykytilaa peilattiin alkusyksyyn 2015, mutta enemmänkin keskityttiin tavoitetilaan 2020 ja mitä muutos vaatii, että tavoitteet voidaan saavuttaa.

Oulun kaupunki on lähtenyt ratkaisemaan pakolaisten asumista mm. kehittämällä välivuokrausmallia kaupunkiin. Kaupunki vuokraa asunnon yksityiseltä asunnonomistajalta ja jälleenvuokraa sen edelleen sitä tarvitsevalle. Välivuokrausta tarvitsevat pakolaistaustaiset ja kantaväestöön kuuluvat henkilöt, joilla ei ole mahdollisuutta saada asuntoa vapailta vuokramarkkinoilta. Selvityksessä kuvataan mallin toimintaa, prosessi ja kokemuksia.

Selvitys ei olisi ollut mahdollista toteuttaa ilman yhteistyötä useiden toimijoiden kanssa. Kiitos rahoittajalle, sisäministeriön Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastolle (AMIF), tilastotiedoista ja hyvästä keskusteluyhteydestä Maahanmuuttovirastolle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle (ARA). Selvityksen esimerkit käytännön työstä ja toimenpiteistä olivat mahdollista toteuttaa vain Espoon kaupungin maahanmuuttajapalveluiden johtavan sosiaalityöntekijä Aino-Marja Kairamon ja vastaanottotiimin työntekijöiden sekä Oulun kaupungin palveluesimies Katja Karppisen panostuksen ansiosta. Teimme myös yhteistyötä vastaanottokeskuksien kanssa, erityisesti kiitos Suomen Punaisen Ristin Hennalan ja Kouvolan sekä Luona Oy:n vastaanottokeskuksille. Yhteistyöstä ja työnohjaamisesta erityiskiitos ympäristöministeriölle.

1. Johdanto

Selvityksen taustalla on Euroopan ulkorajoilta käynnistyneen voimakkaan muuttoliikkeen vaikutukset Suomessa, jossa maahamme tulleiden turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten määrä on vuoden 2015 aikana noin kymmenkertaistunut. Lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä ei kuitenkaan tarkoita vastaavaa lisäystä maahanmuutossa, koska vain osa hakijoista tulee saamaan kuntapaikan ja koska osa turvapaikanhakijoista on omatoimisesti ryhtynyt hakemaan paluumuuttoa.

Turvapaikkaa haki Suomesta vuonna 2016 yhteensä 5 657 henkilöä, kun määrä oli vuonna 2015: 32 476. Vuonna 2016 turvapaikkapäätöksistä oli myönteisiä 27 prosenttia (7 745), kielteisiä 51 prosenttia (14 282), rauenneita 14 prosenttia (3 855) ja tutkimatta jätettyjä 8 prosenttia (2 326). Päätöksiä turvapaikka-asioissa tehtiin noin neljä kertaa enemmän kuin edellisellä vuonna, yhteensä noin 28 200. (Maahanmuuttovirasto)

Oletuksena oli, että äkillinen maahanmuuttajien lisäys tulee näkymään muun muassa vuokra-asuntomarkkinoilla ja suurena riskinä oli, että määrätietoisilla ponnistuksilla alenevaan suuntaan kasvukeskuksissa saatu asunnottomuus lähtee uudelleen nousuun.

Selvityksen yllättävin tulos on se, että turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden vaikutus yleensä asuntomarkkinoihin ja erityisesti valtion tukemaan vuokra-asuntokantaan on jäänyt vähäiseksi. Oleskeluluvan saaneet hankkivat akuutissa tilanteessa ensisijaisesti asuntonsa vapaarahoitteisilta markkinoilta johtuen useammasta tekijästä – asumisen vaihtoehtoja koskevan tiedon puutteesta, etnisten yhteisöjen ohjaavasta vaikutuksesta, ARA-asuntojen vähäisestä joustosta pääkaupunkiseudun kysyntäpaineessa sekä esim. keskisuurissa kaupungeissa tarjolla olevista yksityisistä vuokra-asunnoista, joiden nopeaa vuokraamista avustetusti muuttaneille helpotti vastaanottokeskusten myöntämät vuokravakuudet ja enintään kahden kuukauden tuki vuokranmaksuun. Myös tiukentuneet kriteerit oleskeluluvan saamiseksi ovat hillinneet maan sisäistä muuttoliikettä ja asuntojen kysyntää.

2. Vastaanottokeskuksesta kuntaan muuton toimintamallit

Kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisesta vastaavat ELY-keskukset työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa. Asiakkaan olosuhteet ja voimavarat huomioidaan, kun hänen kanssaan mietitään muuttokuntaa ja asuinpaikkaa. Toimintamallit ovat ELY-keskuksen kuntaan osoitus ja vastaanottokeskuksen kautta itsenäinen asunnon etsiminen ja kuntaan muutto, avustettu asunnon etsiminen ja yksityismajoituksesta siirtyminen kuntaan. Näiden lisäksi, yksi toimintamalli on alaikäisten kuntaan siirtyminen, mutta tässä selvityksessä ko. asiakasryhmää ei käsitellä.

ELY-KESKUKSEN KUNTAAN OSOITUS = SOPIMUSPERUSTEINEN MUUTTO = KUNTAPAIKKA

Vastaanottokeskus (VOK) tekee asiakkaalle kuntasijoitushakemuksen. Kunta etsii asiakkaalle asunnon ja ohjaa hänet kunnan palveluihin. ELY-keskus tekee ilmoituksen asiakkaan kuntaan osoittamisesta.

ITSENÄINEN KUNTAAN MUUTTO ELI ASIAKAS JÄRJESTÄÄ ASUMISEN ITSE

Vastaanottokeskus ei tue asiakkaan muuttoa. Asiakkaan löytämä asunto ei täytä asetettuja reunaehtoja, asiakas muuttaa ystävien tai sukulaisten luokse tai asiakas lähtee vastaanottokeskuksesta ilman tietoa asunnosta.

AVUSTETTU KUNTAAN MUUTTO

Vastaanottokeskus avustaa kertaluontoisesti asiakasta taloudellisesti (vuokra ja/tai vakuus) asunnon saamisessa. Asiakas löytää asunnon joko itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen avustuksella.

YKSITYISMAJOITUKSESTA KUNTAAN MUUTTO

Oleskeluluvan saaneen yksityismajoitusasiakkaan kohdalla aloitetaan hänen siirtämisensä kunnan asiakkaaksi, kun maistraatti on merkinnyt hänelle kotikunnan väestötietojärjestelmässä. Osoitteeksi merkitään asiakkaan yksityismajoitusosoite.

Lähde: Migri = Maahanmuuttovirasto / UMAREK-tiedot

3. Maahanmuutto ja vuokramarkkinat

Turvapaikanhakijoiden määrän äkillinen lisääntyminen syksyllä 2015 aiheutti tarpeen arvioida ilmiön vaikutusta asuntomarkkinoilla. Johtopäätökset olivat yhdensuuntaisia. PTT:n mukaan ”uusien maahanmuuttaja-asukkaiden kasvaneen määrän tuomat paineet kohdistuvat ensisijaisesti vuokra-asuntomarkkinoille, erityisesti sosiaalisille vuokra-asuntomarkkinoille” (PTT 14.1.2016). Ministeriöiden ja kaupunkien yhteisen työryhmän mukaan äkillinen maahanmuuttajien lisäys ”tulee näkymään vuokra-asuntomarkkinoilla ja riskinä on, että viime vuosina määrätietoisilla ponnistuksilla alenevaan suuntaan kasvukeskuksissa saatu asunnottomuus lähtee uudelleen nousuun.” Työryhmä esitti keinoina valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa, tyhjinä olevien valtion tukemien vuokra-asuntojen käyttöönottoa, olemassa olevan yksityisen vuokra-asuntokannan hyödyntämistä sekä väliaikaisratkaisuihin varautumista (Asuntotarjontatyöryhmä 29.1.2016).

Maahanmuuton alueellinen kohdentuminen

Tämän selvitystyön lähtökohtana on ollut tilanne, jossa 32 476 vuonna 2015 Suomeen saapunutta turvapaikanhakijaa oli hajasijoitettu 147 vastaanottokeskukseen 83 kunnassa. Maahanmuuttovirasto on selvittänyt mille ELY-alueelle vastaanottokeskuksista uloskirjautuneet oleskeluluvan saaneet ovat siirtyneet heinä–joulukuun välisenä aikana vuonna 2016. Kohderyhmänä on ollut 3313 oleskeluluvan saanutta. Tulos osoittaa ehkä yllättävästi, että oleskeluluvan saaneet ovat pysyneet – ainakin kotoutumisprosessin alkuvaiheessa – pääasiallisesti ”oman” vastaanottokeskuksen alueella: toiselle ELY-alueelle kohdistuvien muuttojen osuus on ollut vain 17 prosenttia, joista reilu puolet Uudellemaalle.

Tämän kehityksen taustalla vaikuttanee montakin tekijää, mutta ilmeisen merkittävä vaikutus on ollut sillä, että vastaanottokeskukset saivat myöntää vuokravakuuden ja vuokran vain sellaiselle muutolle, joka suuntautui sille ELY-alueelle, jossa ao vastaanottokeskus sijaitsi. Muuttopainetta ja kasvukeskusalueille kohdistunutta asuntokysyntää on hillinnyt myös se, että myönteisen oleskelulupapäätöksen on saanut selvästi pienempi määrä kuin oletettiin. Maahanmuuttovirasto on tehnyt vuosien 2015–2016 aikana 34 073 turvapaikka-

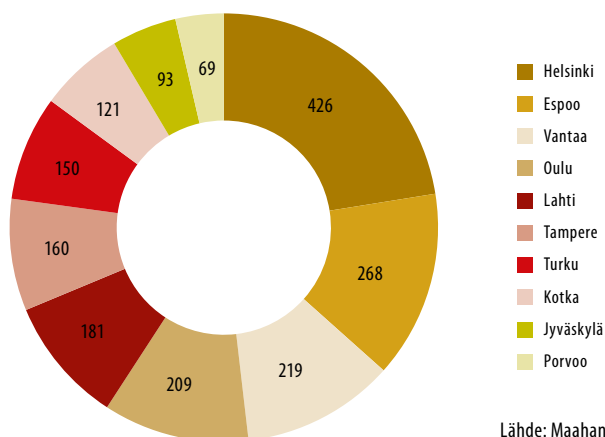
päätöstä, joista kielteisiä 14 551 (43 %). Vastaanottojärjestelmässä on 20 450 henkilöä, joista kielteisen päätöksen on saanut 11 365 ja näistä muutoksenhaun alaisia on 9 451. Maasta poistuneita on 9 224. Vastaanottojärjestelmästä on kadonnut 3824 turvapaikanhakijaa, joista yli puolet vuoden 2016 aikana.

Muuttoprofiilista tulee keskittyneempi, kun tarkastellaan muuttojen kannalta merkittävimpiä kaupunkeja (ks. Taulukko 1). Kymmenen suurimman kohdekaupungin osuus muutoista on yli puolet (55 %) ja kaikista näihin kaupunkeihin muuttaneista yli viidennes (22 %) tuli toiselta ELY-alueelta. Eikä ole ehkä yllättävää, että kolmannes (31 %) pääkaupunkiseudun kaupunkeihin muuttaneista on muuttanut muualta kuin Uudeltamaalta. Eri alueilta muuttaneiden osuus on suurin Espoossa (40 %).

Taulukko 1. Merkittävimmät kohdekaupungit, kaikki muutot

Kohdekaupunki	Kaikki yhteensä	%	Eri alueelta muuttaneet	Eri alueelta muuttaneiden osuus %
Helsinki	426	12	113	27
Espoo	268	8	108	40
Vantaa	219	6	67	31
Oulu	209	6	17	8
Lahti	181	5	36	20
Tampere	160	5	31	19
Turku	150	4	38	25
Kotka	121	4	4	3
Jyväskylä	93	3	5	5
Porvoo	69	2	2	3
10 kaupunkia yhteensä	1896	55	421	22
Muuttaneita joiden kohde tunnetaan	3454	100	552	16
PKS	918	27	288	31

Kaikkien muuttojen kohdekaupungit (top 10)



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Tilannekuvaa täydentää eräiden kaupunkien antamat vastaukset ARA:n kuntamarkkina-kyselyyn.

Helsinki:

Oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita tai muita kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä on tullut 1.1.–30.11.2016 välisenä aikana yhteensä 1004 henkilöä ja heistä 92 henkilöä on muuttanut toisesta kunnasta (9 %). Valtaosa henkilöistä on muuttanut siis suoraan vastaanottokeskuksista Helsinkiin. Vuonna 2015 633 henkilöstä neljäsosa muutti toisesta kunnasta Helsinkiin.

Espoo:

Espoon uusista oleskeluluvan saaneista henkilöistä n. 50 % on tullut muiden kuntien alueilla sijaitsevista vastaanottokeskuksista tai muista kunnista. Espoo on pks:n suurena kaupunkina selvästi muuttokohde. Muuttoliikettä pois Espoosta on ollut vain vähän ja sekin Helsinkiin tai Vantaalle.

Kuopio:

Kuopioon on tullut asunnon hakijoita ainakin Siilinjärveltä, jossa oli suuri vastaanottokeskus. Myönteisen oleskeluluvan saaneita on tullut Kuopioon myös muista kunnista mm. länsirannikolta, mutta vain muutamia. Kiintiöpakolaisten osalta ei ole tarkkaa tietoa. Kuopio vastaanottaa 65/vuosi. Kuntapaikoille turvapaikkamenettelyn kautta tulleita on otettu nyt 26 ja itsenäisesti Kuopioon on muuttanut 22 henkilöä. Kuntapaikan saaneille on tällä hetkellä vuokrattu 9 asuntoa.

Valtion tukemat vuokra-asunnot

Vastuuviranomaiset olettivat syksyllä 2015, että turvapaikanhakijoiden määrän äkillinen lisääntyminen johtaisi jo lyhyessä ajassa ARA-asuntojen kysynnän lisääntymiseen, mahdollisesti koko maassa. Tätä käsitystä tuki se, että ARA:n tekemän selvityksen mukaan vähintään 2 kuukautta tyhjillään olleista ARA-vuokra-asunnoista oli tammikuussa 2016 vastaanottokeskusten käytössä jo 663 asuntoa ja kuntapaikan saaneille pakolaisille oli vuokrattu suoraan 326 asuntoa. Selvityksen mukaan yhteensä 57 kuntaa oli vastannut olevansa halukas osoittamaan tyhjat ARA-asunnot oleskeluluvan saaneiden käyttöön. Tavoitteena oli, että vuoden 2016 loppuun mennessä mahdollisimman moni sellainen vastaanottokeskuspaikkakunnalla sijaitseva, joukkoliikenneyhteyksillä ja kohtuullisella palvelutasolla varustettu, tyhjänä oleva vuokra-asuntokohde saadaan turvapaikanhakijoiden ja/tai oleskeluluvan saaneiden asuntokäyttöön.

Kehitys kulki kuitenkin toiseen suuntaan. Kun pikkuhiljaa vuoden 2016 aikana oleskeluluvan saaneiden määrä alkoi kasvaa, kävi aika nopeasti ilmi, etteivät vastaanottokeskuksesta lähteneet siirtyneet ARA-asuntojen hakijoiksi. Marraskuussa 2016 tehty kuntamarkkinakysely kertoi tilanteen koko maassa. Kyselyssä tiedusteltiin, onko ARA-asuntojen kysyntä lisääntynyt vai hakevatko oleskeluluvan saaneet asunnon mieluummin vapailta markkinoilta. Kyselyyn vastanneista kunnista (160 kuntaa) 140 eli 88 % vastasi ettei turvapaikanhakijoiden ja/tai oleskeluluvan saaneiden määrän lisääntyminen ollut vaikuttanut lainkaan kunnassa olleiden ARA-asuntojen kysyntään tai että vaikutus on ollut vähäinen (ks. Taulukko 2). Ainoastaan 13 kuntaa (8 %) ilmoitti, että ARA-asuntojen kysyntä on lisääntynyt. Hakijoiden tarkat määrät eivät tule kyselyssä esiin, mutta vapaamuotoisista vastauksista ilmenee, että lisääntynyt vaikutus tarkoitti pikemmin kymmeniä kuin satoja asuntoja. Kyselyn vastauksia voi kuitenkin pitää riittävän luotettavina, koska ilmiö on tapahtunut samansuuntaisena koko maassa, myös kasvukeskusten kireillä asuntomarkkinoilla.

Taulukko 2. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vaikutus valtion tukemien vuokra-asuntojen kysyntään kunnissa asuntoviranomaisten arvioinnin mukaan (marraskuu 2016)

	KPL	%
Ei vaikutuksia	88	55
Vähäinen vaikutus	52	33
Lisääntynyt vaikutus	13	8
Ei tietoa	7	4
YHTEENSÄ	160	100

Lähde: ARA:n kuntamarkkinakysely 2016

Kaupunkien vastaukset vahvistavat tilastovertailun antamaa kuvaa.

Helsinki

"Ara-asuntojen kysyntä ei ole lisääntynyt. Olemme seuranneet pysyvän ja määräaikaisen oleskeluluvan saaneiden osuutta hakijoissa, eikä se ole muuttunut kuluvan vuoden aikana."

Espoo

"Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat eivät ole suuresti lisänneet ARA-asuntojen kysyntää. Yksittäisenä vuokranantajana vain Sato on näyttäytynyt merkittävänä toimijana tässä asiakasryhmässä."

Turku

"Hakijamäärä on jonkin verran lisääntynyt. Hakemuksia on tullut myös muiden kuntien vastaanottokeskuksista. On havaittu kimppa-asumista ja joidenkin paperittomien jäämistä asuntoihin."

Lahti

”Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vaikutus Lahden asuntomarkkinoihin on ollut odotettua vähäisempi. Tämä siitä huolimatta, että Lahteen on muuttanut v.2016 aikana lähes 400 oleskeluluvan saanutta, yli 200 ruokakuntaa, mikä on valtakunnallisesti verrattuna huomattava määrä. Suurin osa, 80% on muuttanut Lahteen muista kunnista, sillä Lahden VOK:eista päätöksiä on tullut toistaiseksi vähän.”

Kuopio

”Turvapaikanhakijoilla on ollut lievä vaikutus vuokra-asuntomarkkinoihin. Mitään suurta lisääntynyttä kysyntää ei ole esiintynyt.

Oulu:

”Pakolaisten asuttaminen on kasvattanut ARA-asuntojen kysyntää vain lievästi. Pakolaisten liikkuvuudesta kuntien välillä Ouluun ja Oulusta ei ole tarkempaa tietoa.

Yksityiset vuokra-markkinat

Oleskeluluvan saaneiden äkillisen asuntokysynnän lisääntymiseen näyttää liittyvän piirteitä, jotka viittaavat kahdenlaisten vuokramarkkinoiden muodostumiseen. Avustetussa muutossa – noin neljänneksessä kaikista muutoista – vastaanottokeskus voi avustamalla vuokran ja/tai vuokravakuuden maksamisessa edellyttää, että vuokrattavan asunnon vuokra on kohtuullinen ja muut vuokraehdot asuinhuoneiston vuokraamista koskevan lain mukaisia. Tätä selvitystä varten poimitussa otoksessa tarkasteltiin viittätoista Espoossa oleskeluluvan saanutta maahanmuuttajaa, jotka muuttivat marras–joulukuussa 2016 vastaanottokeskuksen avustamina Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Keravalla sijainneisiin vuokrahuoneistoihin (pääosin 1 h+ k tai kk). Kaikki vuokralaiset saivat vuokravakuuden (700–1400 €) ja pääosa (11) vuokrasopimuksista solmittiin toistaiseksi voimassa olevina ja loput yhden vuoden määräaikaisina sopimuksina. Huoneistojen vuokrat oli kaikissa tapauksissa mitoitettu suurin piirtein vastaamaan perustoimeentulotuessa hyväksyttävien vuokramenojen kuntakohtaisia rajoja, mutta ylittivät asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot.

Toinen keino on käyttää välivuokrausta, jossa – esim Oulun tapauksessa – kaupunki ensivuokraa asunnon omistajalta ja jälleenvuokraa sen asuntoa kiireellisesti tarvitsevalle. Vuokrasopimus edellyttää neuvotteluja kohtuuhintaisesta vuokrasta ja muista ehdoista. Kaupunki pyrkii kohtuullistamaan vuokranantajan vuokrapyyntöä antamalla palvelulupauksen tuen järjestämisestä asiakkaalle. Vuokrasopimukset ovat pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevia tai yhdestä kahteen vuoteen kestäviä määräaikaisia sopimuksia.

Itsenäisessä muutossa – noin kolmanneksessa kaikista muutoista – asiakas järjestää itse asumisensa ilman vastaanottokeskuksen tukea. Kyse voi olla siirtymisestä asumaan yksin tai kimppa-asumisen järjestämisestä, jolloin ryhmä jakaa asumiseen liittyvät veloitteet siinäkin tapauksessa, että yksi ryhmästä toimii päävuokralaisena. Itsenäiseen muuttoon näyttää eniten liittyvän ongelmia ja ratkaisemattomia kiistoja johtuen vuokralaisen tai vuokralaisten kokemattomuudesta, mutta myös vuokranantajien hyväksikäytöstä. Kiistoja on syntynyt muun muassa välityspalkkioista, korkeasta vuokratasosta, vuokrankorotuksen perusteista ja irtisanomismenettelyistä.

Kaupunkien kokemukset täydentävät kuvaa.

Helsinki:

Käsityksemme mukaan Helsingissä turvapaikanhakijat ovat asettuneet vapailta markkinoilla tarjolla oleviin asuntoihin tai sukulaisten ja tuttavien luokse (mahdollisesti alivuokralaisiksi). Kimppa-asuminen on lisääntynyt jonkin verran. Kuluvan vuoden aikana tuttaviansa luona asuvien prosenttiosuus on 27 % kun se vuonna 2015 oli 23 %.

Espoo:

Suurin osa Espooseen muuttaneista oleskeluluvan saaneista henkilöistä on löytänyt asunnon vapailta markkinoilta itsenäisesti tai vastaanottokeskusten avustamana.. Tuttavien ja sukulaisten luona asuminen on lisääntynyt jonkin verran, lähinnä siksi, että suurin osa on asunut jo vastaanottovaiheessa yksityismajoituksessa. Luvan saatuaan suurin osa jää asumaan yksityismajoitukseen. Kimppa-asuminen on lisääntynyt jonkin verran, koska vastaanottokeskukset ohjaavat perheettömiä asiakkaita aiempaa enemmän kimppa-asumiseen pienasuntojen vaikean saatavuuden vuoksi.

Lahti:

Valtaosa, 80% on hankkinut asuntonsa omatoimisesti vapailta asuntomarkkinoilta. Lahden vuokra-asuntotilanne ja nettimarkkinointi ovat auttaneet tätä kehitystä. Sukulaisten ja tuttavien luona asuminen ei vielä ole yleistä, mutta sen odotetaan lisääntyvän kielteisten oleskelulupapäätösten lisääntyessä.

Kuopio:

Melko suuri osa hakijoista on saanut asunnon vapailta markkinoilta ja vain pieni osa kaupungin vuokratyöyhtiöiltä.

Oulu:

Kimppa-asuminen ja tuttavien luona asuminen ovat nousseet esille ilmiönä ennen kaikkea kaupungin hallitun asuttamisen ulkopuolella. Kaupungin välivuokrausmallin käyttöönotto antaa Oululle valmiudet reagoida, mikäli asutettavien pakolaisten määrä kasvaa jatkossa. Noin 30:n pakolaisille vuokratun ARA-asunnon lisäksi kaupunki on vuokrannut pakolaisille yksityisestä asuntokannasta noin 30 asuntoa välivuokrausmallin avulla.

Asunnottomuus

ARA:n selvitysten mukaan maahanmuuttajataustainen asunnottomuus alkoi maahanmuuton lisääntymisen seurauksena asteittain lisääntyä vuosina 2008–2009 ja saavutti nykyisen tasonsa vuosina 2012–2013. Suurin osa oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista on vuonna 2015–2016 hankkinut asuntonsa vapailta markkinoilta, eikä maahanmuuton kasvulla näytä tähän mennessä olleen vaikutusta asunnottomuuden lisääntymiseen.

Helsingissä maahanmuuttajataustaisten asunnottomien määrä itse asiassa pieneni 100 henkilöllä vuoteen 2015 verrattuna. Koko maassa vähennystä oli 60 henkilöä. Vuonna 2016 joka neljäs Suomen asunnottomista oli maahanmuuttajataustainen. Heistä kolme neljäsosaa on helsinkiläisiä.

Tilanteeseen sisältyy kuitenkin asunnottomuuden hallinnan kannalta riski, koska merkittävä osa oleskeluluvan saaneista on kertaluonteisen ja lyhytaikaisen tuen turvin sijoittunut yksityisille vuokramarkkinoille, osa hyvin kirjavien sopimusehtojen varassa. Asumisen jatkuvuus edellyttää vuokranmaksukykyä ja säännöllistä toimeentuloa, myös tuen päättymisen jälkeen. kykene ottamaan itsenäistä vastuuta vuokransa maksamisesta. Asunnottomiksi joutuvat maahanmuuttajat saattavat joutua myös olosuhteisiin, jotka vaarantavat heidän välttämättömän toimeentulonsa ja huolenpidon.

Asunnottomuuden riskien arvioinnissa on myös huomioitava kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ja muutoksenhaun alaisten turvapaikanhakijoiden tilanne asumisen suhteen. Laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan liittyvän hallituksen toimenpidesuunnitelman mukaan ympäristöministeriön tehtävä on seurata asunnottomuustilannetta keräämällä tietoa vuosittain tehtävän kuntien asuntomarkkinakyselyn yhteydessä.

4. Ruotsin tilanne

Ruotsi on viime vuosina kokenut voimakkaasti kasvaneen pakolaismuuton samanaikaisesti kun asuntomarkkinatilanne on tullut yhä kireämmäksi. Turvapaikanhakijoiden määrä on vuonna 2015 ylittänyt kaikki aikaisemmat vuodet, mutta virta on pysynyt sen jälkeenkin korkealla tasolla:

Vuosi	Turvapaikanhakijat
2015	162 877
2016	28 939
2017 (1–2)	3 730

Eniten turvapaikanhakijoita on tullut Syyriasta, Irakista, Afghanistanista ja Turkista.

Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että asunto on tärkeä pakolaisten kotoutumisessa. Turvapaikanhakijalla on Ruotsin maahanmuuttopolitiikan puitteissa käytösään kaksi päävaihtoehtoa. Hän voi turvautua itsenäisesti järjestettyyn asumiseen (Eget boende, EBO) tai vaihtoehtoisesti asua maahanmuuttoviraston vastaanottoasunnossa (Anlägningsboenden, ABO).

Jos turvapaikanhakija saa oleskeluluvan, hänellä on lakiin perustuva oikeus saada asunto kunnasta.

Tämä perustuu maaliskuussa 2016 voimaan tulleeseen asuttamislakiin (bosättningslagen), joka velvoittaa kunnan ottamaan vastaan kansainvälistä suojelua tarvitsevan pakolaisen, mikäli hän ei pysty itsenäisesti järjestämään asumistaan. Kunnan asuttamisvelvoite riippuu kunnan suuruudesta, työmarkkinatilanteesta, oleskeluluvan saaneiden ja alaikäisten lasten yhteismäärästä sekä kuntaan aiemmin sijoitettujen turvapaikanhakijoiden määrästä. Turvapaikanhakija, joka on vastaanottovaiheessa itsenäisesti järjestänyt asuntonsa jatkaa asumistaan samassa asunnossa saatuaan oleskeluluvan.

Haastavin kysymys Ruotsin lähivuosien pakolais- ja integraatiopolitiikassa on se miten kansalliset vaihtoehdot (EBO ja ABO) muuntuvat kunnallisiksi käytännöiksi. Kumpaankin vaihtoehtoon näyttää sisältyvän ongelmia. Itsenäisesti järjestettyyn asumiseen liittyy epä-

varmuutta, kuten ahtaasti asumista ja turvattomuutta. Kunnan näkökulmasta käsin vaihtoehtoon liittyy haasteita muun muassa koulutus- ja asuntopolitiikan suunnittelussa, koska on vaikea ennakoida ja seurata itsenäisesti kuntaan muuttavien määrää. Vastaanottoasumisen keskeinen kysymys on kuinka kauan turvapaikanhakija joutuu odottamaan kotouttamistoimenpiteiden käynnistymistä. Ruotsissa on havaittu huomattavia eroja siinä millä tavoin asumisvaihtoehdot vaikuttavat pysyvän asunnon saantiin. Keskustelussa on ehdotettu kokeiltavaksi tehokkaampia keinoja kuten sosiaalisen asuntotuotannon lisääminen, asumistuen kehittäminen ja kunnallisten asuntoyhtiöiden roolin vahvistaminen asuttamisessa.

5. Pakolaiset vuokramarkkinoilla – kaksi näkökulmaa

5.1. Espoon kaupungin maahanmuuttopalveluiden vastaanottotiimin kokemukset

Pakolaisten asumisen poluissa on noussut esille erilaisia haasteita ja tarpeita. Kotoutumisen ja kotiutumisen ensimmäinen ja merkittävin ongelma on kohtuuhintaisien asuntojen vähäinen määrä. Ongelma ei ole yksin Espoon kaupungin, vaan koko pääkaupunkiseudun yhteinen.

Ongelman on, että yhteistyötä tehdään liian vähän mm. maahanmuuttopalvelujen, terveydenhuollon, vastaanottokeskuksien ja Espoon asuntojen välillä. Keskusteluyhteyden puute vaikuttaa siihen, että asiakkaita ei kyetä neuvomaan ja ohjaamaan nykyisillä resursseilla riittävästi ja oikea-aikaisesti. Kotoutumiseen liittyvät palveluprosessit eivät tue kokonaisvaltaisesti asiakkaan tarpeita ja tämä osaltaan aktivoi pakolaiset etsimään asuntoa itsenäisesti. Heidän oma aktiivisuus asunnon etsimisessä ei ole itsessään ongelma, mutta ottaen huomioon heidän kielitaidon puutteen, osaamattomuuden ja haavoittuneisuuden vieraassa kulttuurissa, on iso riski, että he joutuvat epärehellisten vuokravälittäjien ja vuokranantajien uhreiksi.

Epärehellisyys ja hyväksikäyttö on lisääntynyt viimeisen vuoden aikana vuokramarkkinoilla. Tämän seurauksena on esiintynyt asunnon saantiin ja pitämiseen liittyviä ongelmia:

- Korkeat välityspalkkiot (myös rehelliset) > asiakkaan tulee itse maksaa
- Korkea vuokrataso ja epäselvyydet vuokrankorotuksissa tai maksutavoista
- Osa vuokrasopimuksista ovat lainvastaisia > vuokrasopimuksen lisäliitteellä on esim. lisämaksu 50 €/kk, jonka juristi on tulkinnut olevan veronkiertoa

- Joidenkin yksityisten vuokranantajien mielivaltaisuus ts. jos asunto on vuokranantajan päätalosta irrotetussa yksiossa tms., vuokranantaja ei välttämättä miellä vuokralaisen oikeutta yksityisyyteen.
- Yksityisten vuokranantajien vuokrasopimuksen irtisanomismenettelyt eivät aina ole lainmukaisia.

Asunnon saannin viivästyminen ja suomalaisen toimintakulttuurin ymmärtämättömyys ja eroavaisuudet oman maan kulttuuriin ja toimintatapoihin, voi aiheuttaa turvautumista väliaikaisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi vuokrataan liian kallis asunto tai ehdot ovat kohtuuttomat, jopa laittomat. Ongelmien ilmestyttyä otetaan yhteyttä sosiaalitoimeen ja odotetaan apua vaikeaan tilanteeseen. Väärät odotukset sosiaalitoimea kohtaan tuottavat pettymyksiä ja tämä vaikeuttaa yhteistyötä sosiaalitoimen ja asiakkaan välillä.

Asumisen polkujen haasteet muodostuvat kohtuuhintaisien asuntojen ja yhteistyön puutteesta, pakolaisten tietämättömyydestä ja haavoittuneisuudesta sekä riittämättömistä toimenpiteistä integroitumisen edistämiseksi. Tästä seurauksena on mm.

- Lisää asunnottomuutta ja syrjäytymistä
- Muutetaan Suomen sisällä, vaikka lähtökunnassa olisi asunto ja palvelut
- Laittomien ratkaisujen käyttäminen lisääntyy ja arkipäiväistyy
- Taloudellinen ja seksuaalinen kiristäminen ja hyväksikäyttö
- Vaikeuttaa asiakkaan ja sosiaalitoimen yhteistyötä
- Kotoutumisen hidastuminen
- Asiakkaiden velkaantuminen
- Rahan puute hidastaa kiinnittymistä, esim. vaikka olisi asunto niin tyydyttävä ”patjaan lattialla”.

Taulukko 3. Espooseen vuonna 2016 muuttaneet oleskeluluvan saaneet (poislukien Espooseen ilman huoltajaa tulleet alaikäiset)

Vastaanottokeskuksesta avustetut	225
Itsenäisesti muuttaneet	296
Perheenyhdistämiset	27
Jälkihuolto	32
Kiintiöpakolaiset	30
yhteensä	610

Vastaanottotiimin jäsenet olivat yksimielisiä tärkeimmistä tekijöistä ja tavoitteesta, joilla mahdollistetaan, että kysyntä ja tarjonta kohtaavat Espoossa. Tärkeimpänä pidettiin, että asuntoja pitää rakentaa lisää ja olemassa olevasta asuntokannasta (esim. Espoon asunnot) tulee osoittaa asuntoja eri puolilta kaupunkia pakolaisille. Etenkin yksiöiden ja kohtuuhintaisien asuntojen määrään tulee panostaa.

”Ei heikennetä kuntaan muuttavien asiakkaiden kotoutumisprosessia sanktioilla vaan mahdollistetaan aidosti monikulttuurinen Espoo.” [Vastaanottotiimin jäsen]

Tiimi korosti, että positiivinen muutos vaatii asuntojen lisäksi suunnitelmallisuutta, yhteistyötä, tekoja ja resursseja. Riittävien palvelujen ja palvelujen resurssien turvaaminen tulee mahdollistaa laaja-alaisesti ja tasalaatuisesti eri puolella Suomessa. Yhteistyö eri toimijoiden, kuten julkisen sektorin, järjestöjen ja yksityisen sektorin kesken välillä tulee saada avoimemmaksi ja monipuolisemmaksi (koulut, päiväkodit, kielikurssit, terveydenhuolto, maahanmuuttopalvelut, asumisenpalvelut jne.) Tiedon tuottaminen ja välittäminen, esim. vastaanottokeskuksiin, nopeuttaisi oikean tiedon siirtymistä myös asiakkaille ennaltaehkäisevästi.

Epärehelliset välittäjät ja vuokranantajat tulee saada pois markkinoilta ja heidät tulee saada vastuuseen teoistaan. Vuokralainsäädäntöön toivottiin tarkennuksia ja lakia tulisi tiukentaa, erityisesti vuokralaisen eduksi.

”Vuokrasopimukset tulee sitoa asuntokohtaisiksi eikä vuokraa saa nostaa pääluvun mukaan. Nämä hyvän vuokratavan vastaiset vuokrasopimukset ovat enemmän sääntö kuin poikkeus pakolaisilla (vuokra nousee pääluvun nousun mukaan, vaikka asumismukavuus pienenee vrt. yksiöön muuttaa perheenyhdistämisen kautta 5 henkeä lisää ja vuokraa nostetaan 500 eurola, kun hyvän vuokratavan mukaan vain vesimaksun tulisi nousta päälukua vastaavaksi) Eli vuokranantajat hyväksikäyttävät löyhää vuokralainsäädäntöämme.” [em.]

Yksityismajoitusta pitää kehittää, erityisesti turvapaikanhakijoiden osalta ja selkeiden rajojen asettaminen.

“Vaarana on turvapaikanhakijoiden altistuminen erinäisille hyväksikäytön muodoille. Pahimmassa tilanteissa asiakas joutuu maksamaan pimeästi vuokraa ilman vuokralaisen oikeuksia esim. omaa avainta, asiakasta saatetaan käyttää ilmaisena työvoimana esim. lastenhoitajana, seksuaalinen hyväksikäyttö.” [em.]

Asumisen kysynnän ja kohtaamisen kannalta on tärkeää, että kuntien toimeentulotuen kohtuuvuokrien rajat vastaavat todellisuutta.

Merkittävin muutos, loka- ja tammikuun välillä on ollut perustoimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen siirtyminen Kelalle vuoden 2017 alusta alkaen. Kelan rooli oli vielä lokakuussa 2016, niin vastaanottotiimille kuin asiakkaillekin iso kysymysmerkki, että mitä tapahtuu vuonna 2017 ja myös sen jälkeen. Muutos on tuonut epävarmuutta, niin ammatillisille kuin asiakkaille. Haastattelun hetkellä siirrosta oli kulunut vasta kaksi viikkoa, tästä johtuen muutoksen onnistumista on mahdoton arvioida. Uudistuksiin ja muutoksiin osatiin varautua, mutta yllätyksiltä ei olla välttytty.

Yksi isoista yllätyksistä oli päätös, että Espoon enimmäisvuokrarajoja alennettiin Kelan toimesta. Tämä aiheutti ongelmia asiakkaille, koska he joutuivat elämiseen tarkoitettusta perusosasta maksamaan ylimenevän vuokran osuuden.

“Kela alensi Espoon osalta hyväksyttävissä olevia asumiskuluja. Espoon sosiaalitoimen normien mukaiset enimmäisvuokrarajat olivat selkeästi korkeammat. Kela vaatii asiakkailta selvityksiä edullisempaan asuntoon muuttamisesta. Tosiasiassa edullisempia asuntoja markkinoilla ei ole, eivätkä asiakkaamme osaa tehdä selvityksiä, joten sosiaaliohjaajamme auttavat asiakkaita selvitysten teossa (haetaan edullisempia asuntoja, vaikka niitä ei ole asiakkaillemme tarjolla ja lähetetään selvitys Kelaan, ts. melko turhaa työtä).” [em.]

Vastaanottotiimi koki osan muutoksista samanaikaisesti positiivisena ja negatiivisena. Vuokravakuuden siirtyminen kunnilta Kelalle koettiin hyvänä muutoksena. Suhtautuminen muutokseen, että Kela myöntää vuokravakuudet kaikkiin kohtuuhintaisiin asuntoihin, huolimatta siitä miltä ELY-alueelta asiakas tulee, herättää kunnan näkökulmasta epävarmuutta asuntojen ja palvelujen riittävydestä. Asiakkaan näkökulmasta muutos nähdään hyvänä.

Riskinä on, että asiakas ei osallistu lainkaan kunnan tarjoamiin kotouttamistoimenpiteisiin, koska perustoimeentulotuki tulee Kelasta. TE-toimisto ei tee varsinaista kotouttamistyötä käytännössä, vaikka kotouttamissuunnitelman teko kuuluukin sen vastuualueeseen (pois lukien henkilöt, jotka eivät ole sen palveluiden piirissä, kuten kotiäidit ja eläkeikäiset).

Vastaanottotiimi koki itsensä asiakkaiden ”asianajajiksi”. Kelan palveluneuvonta on tällä hetkellä riittämätöntä ja erityisesti pakolaiset tarvitsevat asiakaslähtöisempiä palveluita.

Haasteena tiimille on oikeanlaisen avun tarjoaminen, koska heillä itsellään ei ole riittävästi tietoa muutoksista ja vaikutuksista. Tarkemmat ohjeistukset ovat erittäin tärkeitä, niin asiakkaiden kuin ammattilaisten kannalta, että asiakkaille voidaan taata tasapuolinen kohtelu.

”Kela ei ole varautunut asiakaskuntamme haasteisiin yhteiskunnassamme, esim. Kela maksaa toimeentulotuen asiakkaan tilille ja pyytää maksamaan vuokran itse, asiakkaalla ei kuitenkaan ole henkilöllisyyden todistavaa asiakirjaa eikä siten pankkitiliäkään. Suomessa ei voi maksaa pankissa laskuja ilman henkilöllisyyden todistavaa asiakirjaa, joten tälläkin hetkellä erään asiakasperheemme tammikuun vuokra on edelleen tästä syystä maksamatta (25.1.2017) ja asiakas pelkää, että joutuu asunnosta pois. Aiemmin Maahanmuuttajapalveluissa tarkistettiin, onko asiakkaalla laskun maksamisessa tarvittavaa asiakirjaa ja vuokra maksettiin suoraan kunnasta vuokranantajalle. Esimerkkejä siitä, miten asiakkaamme ovat väliinputoajia, on lukemattomia.” [em.]

Espoon maahanmuuttajapalveluissa valmistauduttiin keväällä 2016 asiakasmäärän kasvuun organisaatiota uudistamalla ja henkilöstöä lisäämällä. Pakolaisten vastaanoton palvelut jaettiin kahteen osaan, vastaanoton ja syventävän sosiaalityön tiimeiksi. Kaikki turvapaikanhakijoina maahan tulleet Espooseen muuttavat oleskeluluvan saaneet pakolaiset tulevat vastaanottotiimin asiakkaaksi. Yleensä asiakkuus alkaa asiakkaan käynnillä maahanmuuttajapalveluiden palveluneuvonnassa.

Asioidessaan ensimmäisen kerran palveluneuvonnassa asiakas yleensä jättää toimeentulotukihakemuksensa ja samassa yhteydessä laitetaan vireille asiakkaan hakemus Sosiaalihuoltolain mukaiseen palveluun. Alkuinfossa asiakkaalle kerrotaan Espoon maahanmuuttajapalveluista sekä kaupungin palveluista (terveyspalvelut) sekä toimeentulotuesta ja muusta sosiaaliturvasta.

Sosiaalityön tiimissä työskentelee kaksi sosiaalityöntekijä – sosiaaliohjaaja työparia ja yksi ohjaaja. Ensimmäiseen tapaamiseen osallistuu tilanteen mukaan sosiaalityöntekijä ja mahdollisesti myös sosiaaliohjaaja. Ensimmäisessä tapaamisessa aloitetaan asiakkaan palvelutarpeen arvion tekeminen. Asiakkaan tilannetta sekä tuen tarvetta kartoitetaan, liittyen asumiseen, toimeentuloon, koulutukseen ja työhistoriaan sekä perheenyhdistämiseen.

Palveluneuvonnassa työskentelee kolme palveluohjaajaa, joista 2 kerrallaan palveluneuvonta vuorossa. Lisäksi niin vastaanotto tai syventävästä tiimistä on yksi sosiaaliohjaaja kerrallaan mukana palveluneuvonnassa. Palveluohjaajien työnkuvaan kuuluu palveluneuvonnan järjestämisen ohella alkuinfoista huolehtiminen.

5.2. Oulun kaupungin välivuokraustoiminta – monimuotoisen asumisratkaisun malli

Välivuokrauksen ydintehtävä on hakea asuntoja sekä yleishyödyllisiltä että yksityisiltä vuokranantajilta hajautetusti ympäri suur-Oulua oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille. Yleishyödylliset vuokrayhtiöt vuokraavat asunnot asiakkaille suoralla vuokrasopimuksella, välivuokraaminen koskee ainoastaan yksityisten vuokranantajien asuntoja.

Välivuokrausyksikön toiminta alkoi Oulun kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti loppukesästä 2016. Samaan aikaan hakemuksia vastaanottokeskuksesta alkoi saapua jonoon sovitun prosessin mukaisesti.

Syksyllä 2016 tärkeässä roolissa oli verkoston luominen älivuokrausyksikön, vastaanotto-keskusten (tärkeimpänä Oulun vastaanottokeskus) ja Oulun kaupungin maahanmuuttajapalveluiden välillä. Tämä verkosto saatiin toimimaan hyvin yhteen, mikä taas on mahdollistanut hallitun käytännön prosessin oleskeluluvan saaneen henkilön siirtymisestä vastaanottokeskuksesta kuntaan, omaan asuntoon ja Oulun kaupungin kotoutumispalvelun piiriin. Viestiä prosessin toimimisesta ja kehittämistarpeista on viety säännöllisesti ELY-keskukseen, Maahanmuuttovirastoon sekä Oulun Kaupunginhallitukseen.

Kaupungin ja yksityisen vuokranantajan välinen vuokrasopimus edellyttää neuvottelun kohtuuhintaisesta vuokrasta ja asuntotarkastuksen. Kaupunki tekee yksityiselle vuokranantajalle palvelulupauksen tuen järjestämisestä asiakkaalle. Vuokrasopimukset ovat pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevia tai yhdestä kahteen vuoteen kestäviä määräaikaista sopimuksia. Vuokralaisen toimesta tapahtuneet vahingot korvaa kaupunki, eli vuokravakuuksia ei ole. Vuokrasopimuksen päätyttyä asunto tarkastetaan uudelleen ja neuvotellaan asunnon vuokraamisesta suoraan jälleenvuokralaiselle.

Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat ohjataan hakemaan asuntoja ainoastaan välivuokrausyksikön kautta. Mikäli vuokra-asuntoa ei löydy yleishyödyllisten toimijoiden kautta, tarjotaan asuntoa yksityisen kautta välivuokrattua asuntoa. Asiakkaan on mahdollista hakea asuntoa itsenäisesti, mutta eivät vastaanottorahan tai toimentulotuen puitteissa. Oulun kaupungin välivuokrauksen prosessi löytyy myös liitteestä 2.

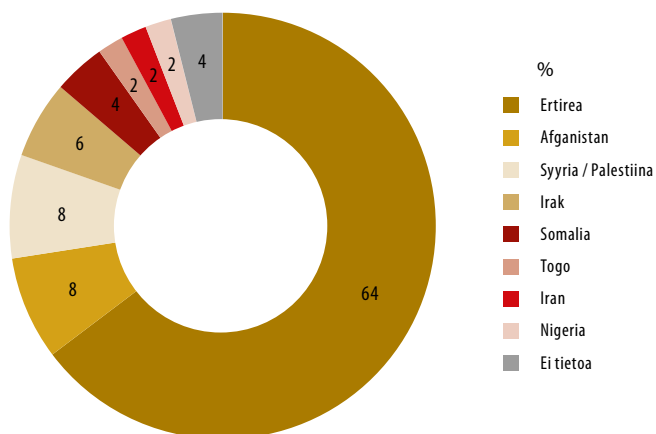
Oulussa on tällä hetkellä pieniä kohtuuhintaisia asuntoja yleisesti ottaen vähän. Yksityisiä asunnon omistajia on siis tarvittu Oulun kaupungin jälleenvuokraustoimintaan. Asuntojen omistajat ovat kokeneet, että vuokrasopimuksen ehdoissa asuntoihin annettava ohjaus, korvausvastuu ja ns. varma vuokra kaupungin toimesta ovat olleet ratkaisevassa osassa päätöksessä vuokrata asunto kaupungille. Asunnot ovat suurelta osin ns. asuntosijoittajien omistuksessa, joten ne sijaitsevat pääsääntöisesti melko lähellä kaupungin keskustaa. Tämän vuoksi esimerkiksi ympäristökunnista ei ole saatu asuntoja odotusten mukaisesti.

Puolen vuoden kokemuksen perusteella yksityiseltä vuokranantajalta vuokratut asunnot ovat pysyneet hyvässä kunnossa. Tämän myötä neuvotteluja asuntojen saamiseksi lisää maahanmuuttajien käyttöön voi edelleen huoletta jatkaa. Asiakkaat ovat sitoutuneet mielellään kotiin annettavaan ohjaukseen kotoutumisen ja kokonaisvaltaisen elämänhallinnan lisääntymiseksi. Asiakkaat ovat motivoituneita huolehtimaan mm. vuokranmaksuistaan, mutta tarvitsevat siihen erittäin paljon tukea suomalaisessa etuisuusviidakossa. Oulun kaupungin Maahanmuuttajapalveluiden sosiaalihuoltolain mukainen palvelu/tuki ja tulkkipalvelut ovat siis erittäin tärkeässä roolissa tällaisen toiminnan onnistumiseksi. Välivuokrausyksikkö pitää erittäin tiiviisti yhteyttä maahanmuuttajapalveluiden ohjaajien kanssa puolin ja toisin sekä asumiseen, etuisuusasioihin (toimeentulotuet vuokranmaksuun ym.). Välivuokrausyksikön tarvetta arvioidaan jatkuvasti Oulun kaupunginhallituksen sekä hyvinvointipalveluiden puolelta.

Asuntoja on vuokrattu 1.8.–31.12.2016 välisenä aikana yksityisiltä asunnon omistajilta 50 kappaletta. Välivuokrattuihin asuntoihin on asutettu kolme perhettä ja 48 yksinäistä oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijaa. Yleishyödyllisten vuokrayhtiöiden kautta asunnon sai noin 10 % asiakkaista.

EU:n sisäisessä siirrossa Ouluun saapuneet oleskeluluvan saaneet olivat pääroolissa koko syksyn ajan. Asuntojen tarvitsijat ovat pääasiassa yksin maahan tulleita. Lähes kaikki perheet saivat kuntapaikat muilta paikkakunnilta. Asuntohakemusjono oli koko syksyn tasainen, kaikki hakijat saivat asunnon tavoitteen mukaisesti 1–2 kk:n sisällä.

Kansalaisuudet välivuokratuissa asunnoissa 1.8.–31.12.2016



6. Maahanmuuttajien asuminen ja laki kotoutumisen edistämisestä

Kotoutumisen edistämistä koskevan lain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Kotoutumisella tarkoitetaan kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla.

Laissa käsitellään maahanmuuttajan yksilöllistä kotoutumista edistävät toimenpiteet, kotoutumisen edistämistä paikallistasolla, valtion kotoutumista edistävät toimet, kuntaan osoittaminen sekä valtion korvaukset kunnalle aiheutuvista kustannuksista.

Laissa käsitellään yksityiskohtaisesti kunnan ja työ- ja elinkeinohallinnon tehtävät kuten perustiedon jakaminen, ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus ja sen järjestäminen, kotoutumissuunnitelmat ja kotouttamisohjelmat, niiden laatiminen ja niistä aiheutuvat velvoitteet, kotoutumiskoulutus, omaehtoisen opiskelun tukeminen sekä muut kotoutumista tukevat palvelut. Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla.

Asumisen järjestämistä osana kotoutumis- ja kotouttamispalveluja ei ole yksilöity laissa eikä asumista edes mainita laissa. Lakia laadittaessa on ilmeisesti ajateltu, että asumisen järjestämisen kannalta riittää, että kotouttamista koskevat toimenpiteet ja palvelut järjestetään ”osana kunnallisia peruspalveluja” kuten laissa todetaan. Ainoa asumista sivuava lakiin kirjattu tehtäväkokonaisuus koskee perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamista lapsille ja nuorille.

Maahanmuuton äkillinen lisääntyminen 2015–2016 on kuitenkin käytännössä osoittanut, että kohtuuhintaisen asunnon ja siihen liittyvien palvelujen järjestämisellä on – kielikoulutuksen, opiskelun, työn rinnalla – keskeinen merkitys kotoutumisprosessin käynnistymiselle ja sen onnistumiselle. Jos tunnustetaan asumisen merkitys maahanmuuttajien integroitumisen kannalta, on johdonmukaista, että asumisen järjestämisessä tarvittavat vastuuviranomaiset, tehtävät ja keskeiset toimenpiteet yksilöidään laissa.

7. Johtopäätökset ja suositukset

1. **Maahanmuuton alueellinen kohdentuminen** koko maan sisällä näyttää uusintavan aiemmin toteutunutta mallia, jossa pääkaupunkiseudusta muodostuu keskeisin vastaanottoalue. Siirtymistä yksipuolisesti pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin on kyetty hidastamaan muun muassa käyttämällä vuokratukea ja vuokravakuuksia kannustimena jäädä alueelle, jossa vastaanottokeskus sijaitsee.

» ***Kotoutuminen on riippuvainen kokonaisuudesta – työllistymisen, yrittämisen, koulutuksen, toimeentulon onnistumisesta ja sosiaalisten ja etnisten verkostojen imuvoimasta. Asumisen tuettu ja/tai omatoiminen järjestäminen tulee nähdä osana tätä kokonaisuutta.***

2. **Valtion tukema vuokra-asuntokanta.** Oleskeluluvan 2016 saaneet turvapaikanhakijat eivät ole hakeutuneet ARA-vuokra-asuntoihin päinvastoin kuin vuoden 2016 vuoden alussa oletettiin ja päinvastoin kuin monet muut etniset ryhmät ovat maahanmuuton aiemmissa vaiheissa toimineet. Tämä siitä huolimatta, että maahanmuuton alkuvaiheessa, syksyllä 2015, oli ARA:n kartoituksen mukaan tarjolla noin 2000–2500 sijainniltaan kohtuullista, tyhjää ARA-asuntoa koko maassa. Taustalla on useampi selittävä tekijä. Asumisen vaihtoehtoja koskevan tiedon puute, etnisten yhteisöjen ohjaava vaikutus, ARA-asuntojen vähäinen jousto pääkaupunkiseudun kysyntäpaineessa sekä monien pienten ja keskisuurten kaupunkien suhteellisen hyvä tarjonta yksityisistä vuokra-asunnoista, joiden nopeaa vuokraamista avustetusti muuttaneille helpotti vastaanottokeskusten myöntämät vuokravakuudet ja enintään kahden kuukauden tuki vuokranmaksuun. Myös tiukentuneet kriteerit oleskeluluvan saamiseksi ovat hillinneet maan sisäistä muuttoliikettä ja asuntojen kysyntää.

» ***ARA-asuntojen roolia kohtuuhintaisen asumisen tarpeessa olevien ihmisten asumisen yhtenä vaihtoehtona tulee jatkuvasti kehittää siten, että ARA:n vuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.***

» ***Oleskeluluvan saaneille ARA:n vuokra-asunnon hakijoilla tulee turvata tasaveroiset tiedolliset ja kielelliset edellytykset hakea vuokra-asuntoa.***

3. **Yksityisen vuokramarkkinoiden rooli** asunnon järjestymisessä on muodostunut huomattavasti merkittävämmäksi kuin alun perin oletettiin. Avustetussa kuntaan muutossa vastaanottokeskus on voinut neuvonnan avulla ja myöntämällä taloudellista apua (kertaluonteinen vakuus ja/tai vuokra) edes jossain määrin varmistamaan kohtuulliset vuokrausehdot. Itsenäisessä kuntaan muutossa, jossa asiakas järjestää asumisen itse, on havaittu, että asiakkaan löytämä asunto ei täytä asetettuja reunaehtoja, asiakas muuttaa ystävien tai sukulaisten luokse tai lähtee vastaanottokeskuksesta ilman tietoa asunnosta.

» ***Lisätään panostusta avustettujen muuttojen käyttöön. ARA:n tukema asumisneuvonta tulisi ulottaa myös yksityisille vuokramarkkinoille.***

» ***Kannustetaan kuntia ja muita yleishyödyllisiä vuokranantajia ottamaan käyttöön Oulun kaupungin välivuokraustoiminnan tapaisia malleja.***

4. **Asumisneuvonnalla** on ollut keskeinen rooli asumisen onnistumisessa ja kotoutumisessa. Neuvonta ja tukipalvelut eivät kuitenkaan ole kaikkien saatavilla tasapuolisesti.

» ***Asumiseen liittyvä tieto ja neuvonta tulee integroida pysyväksi osaksi kunnan maahanmuuttopalveluja ja ennalta ehkäisevää matalan kynnyksen toimintaa. Vuokrataloyhtiöt, vuokranantaja- ja vuokralaisjärjestöt kytetään osaksi neuvontaverkostoa.***

» ***Helsingin kaupungin asumiskummitoiminta on osoittautunut lupaavaksi vertaistuen toimintamalliksi, jota kuntien kannattaa hyödyntää maahanmuuttajatyössä.***

» ***Maahanmuuttajajärjestöjen neuvontaa, palveluohjausta sekä panostusta asumisvalmennukseen vahvistetaan.***

5. **Kuntapaikkajärjestelmä ei ole nykyisellä mallilla toimiva.** Esimerkiksi Helsinki, Espoo ja Vantaa ja toisaalta Uudenmaan ELY-keskus noudattavat turvapaikan saaneiden henkilöiden vastaanoton osalta avointa sopimusta ilman etukäteen sovittua määrällistä kuntapaikkakiintiötä. Taloudellisesti avoimella sopimuksella ei ole käytännössä eroa verrattuna ennalta kiintiöityihin kuntapaikkoihin.

» **Valtion ja kuntien tulee yhteistyössä rakentaa uusi toimintamalli, joka tukee kotoutumista asiakaslähtöisesti. Mallin rakentaminen voisi käynnistyä pääkaupunkiseudun kuntien kanssa osana maakuntaudistuksen erityisratkaisua, jossa Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien perustamalle kuntayhtymälle on tarkoitus siirtää nk. kasvupalveluiden eli työllistämisen, yrittämisen, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan sekä kotouttamispalveluiden järjestämisvastuu.**

6. **Asunnottomuus.** ARA:n selvitysten mukaan maahanmuuttajataustainen asunnottomuus alkoi asteittain lisääntyä vuosina 2008–2009 ja saavutti nykyisen tasonsa 2012–2013. Vuosien 2015–2016 maahanmuutolla ei näytä ainakaan tähän mennessä olleen vaikutusta asunnottomuutta lisäävänä tekijänä. Suurin osa oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista on hankkinut asuntonsa vapailta markkinoilta, mihin saattaa sisältyä riski asunnottomuuden lisääntymiselle, mikäli kertaluonteisella ja lyhytaikaisella avustuksella vuokra-asunnon saaneet eivät kykene ottamaan itsenäistä vastuuta vuokransa maksamisesta. Asunnottomiksi joutuvat maahanmuuttajat saattavat joutua myös olosuhteisiin, jotka vaarantavat heidän välttämättömän toimeentulonsa ja huolenpidon ja joka altistaa hyväksikäytölle. Hallituksen kesäkuussa 2016 hyväksymässä asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelmassa (2016–2019) korostetaan itsenäisen asumisen turvaamista tukipalveluin ja itsenäisen asumisen onnistumista mahdollisesti uhkaaviin tekijöihin puuttumista esim. asumisneuvonnan keinoin

» **YM ja ARA seuraavat maahanmuuttajien asunnottomuustilannetta keräämällä tietoa vuosittaisen kuntien asuntomarkkinakyselyn yhteydessä**

» **Oleskeluluvan saaneiden asumisen ja kotoutumisen turvaamiseksi toteutettavat toimenpiteet määritellään tarkemmin paikallisissa kotoutumisohjelmissa sekä kaupunkien ennaltaehkäisevissä asunnottomuusstrategioissa/suunnitelmissa.**

7. **Asumisen tehtävät kotouttamislaisissa.** Asumiseen järjestämiseen liittyviä tehtäviä ja toimijoita ei ole tällä hetkellä määritelty kotouttamislainsäädännössä. Ainoa maininta laissa koskee alaikäisille tarkoitettujen perheryhmäkotien roolia. Tämä tilanne aiheuttaa epäselvyyttä kotouttamisviranomaisten vastuukysymyksissä, yhteistyön järjestämisessä ja resurssien turvaamisessa.

» **Kotouttamiseen liittyvien asumispalveluiden tavoitteet ja tehtävät tulee kirjata läpikäyvästi kotouttamislakiin mukaan lukien valtakunnalliset ja paikalliset kotouttamisohjelmat ja yksilölliset kotoutumissuunnitelmat.**

LIITE 1

Sanasto

Sanasto sisältää selvityksessä käytettyjä termejä ja niiden selityksiä. Määritelmät eivät noudata sanatarkasti lainsäädännössä käytettyjä määritelmiä. Sen vuoksi virallisissa yhteyksissä tulisi perehtyä asianomaiseen lainsäädäntöön ja muuhun lähdekirjallisuuteen. Lisää termejä löytyy Maahanmuuttoviraston nettisivulta: <http://www.migri.fi/medialle/sanasto>.

avustettu vapaaehtoinen paluu Avustettu vapaaehtoinen paluu tarkoittaa järjestelyä, jossa paluun tukemiseksi kansainvälistä suojelua hakeneelle kolmannen maan kansalaiselle, tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneelle voidaan maksaa avustusta ja korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan. Edellytyksenä avustuksen ja korvauksen maksamiseksi on lisäksi, että hakija poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi.

kansainvälinen suojelu Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan EU:n direktiivien ja Suomen ulkomaalaislain mukaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa.

kiintiöpakolainen YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n pakolaiseksi katsoma henkilö, jolle on myönnetty oleskelulupa valtion talousarviossa vahvistetussa pakolaiskiintiössä. Suomen pakolaiskiintiö on viime vuosina ollut 750–1050 henkilöä.

maahanmuuttaja Maahan (Suomeen) muuttava henkilö.

määräaikainen oleskelulupa Oleskelulupa, joka on voimassa tietyn ajan. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään joko jatkuvaa tai tilapäistä oleskelua varten.

oleskelulupa Lupa saapua toistuvasti maahan ja oleskella maassa. Myönnetään ulkomaalaiselle muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten. Oleskelulupa on joko määräaikainen tai pysyvä. Oleskelulupa voidaan myöntää esimerkiksi työnteon, elinkeinonharjoittamisen, opiskelun tai perhesiteen perusteella.

pakolainen Ulkomaalainen, jolla on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Pakolaisaseman saa henkilö, jolle jokin valtio antaa turvapaikan tai jonka UNHCR katsoo olevan pakolainen.

pysyvä oleskelulupa Oleskelulupa, jonka voimassaoloaika ei ole rajoitettu. Lupa myönnetään toistaiseksi eikä sitä tarvitse uusida. Pysyvään oleskelulupaan merkitään kirjaintunnus P.

tilapäinen oleskelulupa Määräaikainen oleskelulupa. Lupa myönnetään ulkomaalaiselle, jonka tarkoituksena ei ole jäädä Suomeen pysyvästi. Lupa on uusittava ennen sen vanheneamista. Tilapäiseen oleskelulupaan merkitään kirjaintunnus B.

- tilapäinen suojelu** Tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi.
- toissijainen suojelu** Oleskeluluvan peruste. Oleskelulupa myönnetään toissijaisen suojelun perusteella, kun turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty mutta hakijaa uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus. Lupa voidaan myöntää myös, jos on ilmeistä, että hakija ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa joutumatta vakavaan henkilökohtaiseen vaaraan siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi.
- turvapaikanhakija** Henkilö, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. Turvapaikanhakija saa pakolaisaseman, jos hänelle annetaan turvapaikka.
- turvapaikka** Oleskelulupa, joka annetaan ulkomaalaiselle turvapaikkamenettelyssä pakolaisaseman perusteella.
- vapaaehtoinen paluu** Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä, jossa ei määrätä maahantulokieltoa, määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti.
- vastaanottokeskus** Paikka, johon kansainvälistä suojelua hakevat ja tilapäistä suojelua saavat majoitetaan ja joka järjestää heidän vastaanottopalvelunsa. Lapsille tarkoitettut ryhmäkodit ja tukiasuntolat ovat myös vastaanottokeskuksia.
- vastaanottoyksikkö** Vastaanottoyksikkö on yläkäsite kaikille tiloille, joissa turvapaikanhakijoita majoitetaan. Vastaanottoyksiköllä tarkoitetaan esimerkiksi vastaanottokeskuksia ja tilapäisiä majoitusyksiköitä.

Lähde: Maahanmuuttovirasto

LIITE 2

Oulun kaupungin välivuokrausmalli

VÄLIVUOKRAUSYKSIKÖN TOIMINTA

- Välivuokrausta koordinoiva ja ylläpitävä yksikkö
- Oulun kaupunki vuokraa asunnon hajasijoitetusta asuntokannasta yksityiseltä asunnonomistajalta ja jälleenvuokraa asunnon sitä tarvitsevalle
- Asiakasryhmät:
 - oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat
välivuokrausyksikkö koordinoi oleskeluluvan saaneiden asuttamisen myös normaaliin vuokra-asuntokantaan
 - muut asunnon tarpeessa olevat kuntalaiset, joilla ei ole mahdollisuutta saada asuntoa vapailta vuokramarkkinoilta
- Sijoittuminen hyvinvointipalveluihin, asumis- ja päiväpalveluiden alueelle:
 - 1 välivuokrauskoordinaattori ja
 - 1 toimintosihteeri

VUOKRASOPIMUS ASUNNON OMISTAJAN KANSSA

- Neuvottelu kohtuuhintaisesta vuokrasta
- Ennen vuokrasopimusta asuntoon teetetään asuntotarkastus (sisältää kuntoarvion, kattavat korjausehdotukset, kuvat)
- **Palvelulupaus kaupungilta asumisen tuen järjestämisestä jälleenvuokralaiselle**
- Pääsääntöisesti huoneenvuokralain mukainen toistaiseksi voimassaoleva TAI määräaikainen vuokrasopimus (1–2) vuotta asunnon omistajan toiveiden mukaisesti
- Ei vuokravakuusmaksuja, kaupunki sitoutuu korvaamaan mahdolliset vahingot, joita asunnolle on aiheutunut vuokralaisen toimesta (kotivakuutuksen ulkopuolelle jäävät tai muut kuin normaalista asumisesta aiheutuneet)
- Kun vuokrasopimus päättyy, asuntoon teetetään uusi tarkistuskäynti; kunnon arviointi alkuperäiseen kuntotarkistukseen verrattuna.
- Vuokrasopimuksen päättyessä neuvottelu asunnon omistajan kanssa asunnon vuokraamisesta suoraan jälleenvuokralaiselle (välivuokrauksen päättyminen)

OLESKELULUVAN SAANEET TURVAPAIKANHAKIJAT

- **Oleskeluluvan saaneet ohjataan vastaanottokeskuksista hakemaan asuntoja VAIN Välivuokrausyksikön kautta**
- **Kaikki** oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden **asuntohakemukset käsitellään** Välivuokrausyksikössä
- **Ensisijaisesti** haetaan **normaaleja vuokra-asuntoja** yleishyödyllisiltä toimijoilta huomioiden asuinalueiden olemassa oleva asukaskanta
- Oleskeluluvan saaneet voivat myös omalla rahallaan hakea asuntoja, mutta eivät vastaanottorahan tai toimeentulotuen puitteissa
- Mikäli asuntoa ei löydy, tarjotaan yksityiseltä asunnon omistajalta välivuokrattua asuntoa
- Vakavat sairaudet ja niihin liittyvät asumisvaatimukset esim. asunnon muutostyöt jne. huomioidaan yhdessä maahanmuuttajapalvelujen ja palveluohjauksen kanssa

Turvapaikanhakijoiden asumista koskevan selvityksen ehkä yllättävin tulos on se, että oleskeluluvan vuonna 2016 saaneiden vaikutus yleensä asunto-markkinoihin ja erityisesti valtion tukemaan vuokra-asuntokantaan on jäänyt vähäiseksi. Oleskeluluvan saaneet hankkivat akuutissa tilanteessa ensisijaisesti asuntonsa vapaarahoitteisilta markkinoilta johtuen useammas- ta tekijästä – asumisen vaihtoehtoja koskevan tiedon puutteesta, etnis- ten yhteisöjen ohjaavasta vaikutusta, ARA-asuntojen vähäisestä joustosta pääkaupunkiseudun kysyntäpaineessa sekä keskisuurissa kaupungeissa tarjolla olevista yksityisistä vuokra-asunnoista, joiden nopeaa vuokraamista avustetusti muuttaneille helpotti vastaanottokeskusten myöntämät vuokra- vakuudet ja enintään kahden kuukauden tuki vuokranmaksuun. Myös tiu- kentuneet kriteerit oleskeluluvan saamiseksi ovat hillinneet maan sisäistä muuttoliikettä ja asuntojen kysyntää.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4711-1 (nid.)
ISBN 978-952-11-4712-8 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)