

29.7.2025

EOAK/2855/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Heini Färkkilä

LAUSUNTO VALTION ASUNTORAHASTON LAKKAUTTAMISESTA JA VALTION TUKEMAN ASUNTOTUOTANNON TAKAUSMAKSUISTA

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Ympäristöministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion asuntorahaston lakkauttamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuista.

Luonnoksessa ehdotetaan valtion asuntorahaston toiminnan lakkauttamista ja rahaston sulauttamista osaksi valtion talousarviota. Lisäksi valtion tukeman asuntorakentamisen korkotukilainoihin otettaisiin käyttöön takausmaksut.

2 LAUSUNTO

2.1 Rahasto valtion pysyvän tehtävän hoitamiseksi ja asuntorahaston vaatima pitkäjänteisyys

Valtion asuntorahasto on budjetin ulkopuolinen rahasto. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Lisäksi pykälässä säädetään tällaisen rahaston perustamisen ja olennaisen laajentamisen tavallisesta poikkeavasta säätämisyjärjestyksestä.

Valtion asuntorahasto on perustettu vuonna 1990 eli ennen nykyistä perustuslain sääntelyä. Rahaston perustamisen keskeinen tavoite oli valtion tukeman asuntorahoituksen joustavuus ja pitkäjänteisyys sekä se, että lainojen myöntämisvaltuutta ei sidota budjettivuoteen (HE 183/1989 vp, s. 4–5). Esitysluonnoksessa kuvataan, kuinka ”Asuntorahasto on alun perin perustettu siitä syystä, että pitkäjänteisen asuntorahoituksen oli havaittu istuvan heikosti talousarviovuoteen.” (s. 32)

Perustuslain esitöissä budjetin ulkopuolisia rahastoja koskevan tiukemman sääntelyn kohdalla valtion asuntorahasto on mainittu esimerkkinä toiminnasta, joka voi edellyttää rahastointia ja valtion pysyvän tehtävän hoitamiseksi perustettavaa rahastoa. (HE 1/1998 vp, s. 139). Esitöissä lisäksi todetaan, että ehdotetut säännökset (PL 87 §) eivät vaikuttaisi nykyisten rahastojen asemaan, vaan ne jatkaisivat toimintaansa nykyiseen tapaan. Voidaan katsoa, että tässä yhteydessä jo olemassa olevia rahastoja on pidetty perustuslain 87 §:ssä tarkoitettuina rahastoina.

Luonnoksessa ehdotetaan valtion asuntorahaston lakkauttamista ja rahaston varojen tulouttamista valtion talousarvioon, johon luotavilta menomomenteilta jatkossa maksettaisiin korkotukimaksut ja erilaiset avustukset sekä myönnettäisiin laina- ja muut valtuudet. Ehdotuksen tavoitteet ja tarkoitus jäävät esitysluonnoksessa varsin epäselviksi erityisesti huomioiden niistä aiheutuvat vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin. Luonnoksessa todetaan, että ”valtion asuntorahaston lakkauttamisen tavoitteena on huolehtia valtion asuntotuotannon tuista talousarviovaroin.” (s. 21). Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 24.6.2024, että Valtion asuntorahaston toiminta valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona lakkautetaan.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että pelkkä hallitusohjelmakirjaus ei ole riittävä hallituksen esityksen pääasiallisena perusteluna. Valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta korostaa esityksen perustelemisen ja perusteluiden avoimuuden merkitystä erityisesti yksilön oikeudelliseen asemaan kohdistuvien muutosten osalta. (kuten PeVL 16/2024 vp, kohta 9).

Esitysluonnoksessa jää merkittävän avoimeksi se, mikä on esityksen varsinainen tavoite ja toisaalta tämän tavoitteen saavuttamiseksi valitun keinon suhde vaikutuksiin esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksiin. Esityksessä tulisi nähdäkseni tehdä paremmin selkoa ehdotuksen tavoitteesta ja tarkoituksesta. Tässä arvioinnissa on huomioitava lisäksi edellä todettu: budjetin ulkopuolinen rahasto on valtion pysyvän tehtävän hoitamista varten, ja valtion asuntorahaston kohdalla rahastomuodon käyttö on nimenomaan esitysluonnoksessakin selostetulla tavalla valittu siitä syystä, että pitkäjänteinen asuntorahoittaminen on vaikeasti sidottavissa talousarviovuoteen. Luonnoksesta ei käy ilmi, minkä vuoksi rahastomuodosta esitetään luovuttavaksi, ja mistä syystä aiemmin esitettyjä näkökohtia rahastomuodolle ei pidetä enää merkityksellisinä. Esityksen perusteluista ei myöskään käy ilmi, miten asumisen tukeminen on tarkoitus käytännössä toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta riittävällä tavalla vuosittain hyväksyttävillä talousarvioilla.

Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miten asumisen tukeminen on tarkoitus käytännössä toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta riittävällä pitkäjänteisyydellä vuosittain hyväksyttävillä talousarvioilla.

Perustelujen puutteellisuus on merkityksellinen, kun arvioidaan ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 19 §:n 4 momenttiin sekä esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

2.2 Rahaston lakkauttaminen ja julkisen vallan tehtävä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja asumisen omatoimisen järjestämisen tukeminen

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa on asetettu julkisen vallan tehtäväksi edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Oikeus asuntoon kytkeytyy myös muihin perusoikeussäännöksiin kuten luonnoksessa kuvataan (s. 29–30). Luonnoksen mukaan ”Valtion asuntorahastoa on käytetty keskeisenä asuntopolitiikan toteuttamisen ja sitä kautta asumisen perusoikeuden turvaamisen välineenä.” (s. 39) Suomi on tunnustanut TSS-sopimuksen 11 artiklassa jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen sopiva asunto sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Myös muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimus sisältää useita asuinoloihin liittyviä velvoitteita. Euroopan sosiaalinen peruskirja velvoittaa viranomaisia toimimaan asunnottomuuden poistamiseksi.

Euroopan parlamentti on jo vuonna 2020 hyväksymässään päätöslauselmassa vaatinut asunnottomuuden poistamista vuoteen 2030 mennessä. Sen lisäksi, että Suomi on sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin asunnottomuuden poistamiseksi, Suomi on vuonna 2021 allekirjoittanut Lissabonin julistuksen, jolla komissio, Euroopan parlamentti, jäsenvaltiot sekä kansalaisyhteiskunnan edustajat perustivat Euroopan laajuisen yhteistyöelimen asunnottomuuden poistamiseksi (the European Platform on Combatting Homelessness) ja sitoutuivat tavoitteeseen poistaa asunnottomuus vuoteen 2030 mennessä. Jatkovalmistelussa esitysluonnosta on välttämätöntä täydentää tarkastelemalla ehdotusten suhdetta Suomen kansainvälisiin ja Euroopan unionin jäsenyydestä johtuviin velvoitteisiin.

Koska valtion asuntorahastolla on luonnoksen mukaan ollut keskeinen asema perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetyn julkisen vallan tehtävän toteuttamisessa, arvioidaan luonnoksessa rahaston lakkauttamisella olevan mahdollisesti merkittäviä vaikutuksia. Kuvaavaa on, että luonnoksessa todetaan, että rahaston lakkauttaminen on kokonaisuus, jonka kaikkia vaikutuksia ei pystytä tässä vaiheessa kattavasti arvioimaan. Rahaston lakkauttaminen olisi luonnoksen mukaan lähinnä tekninen muutos tai se voisi olla myös vaikutuksiltaan merkittävä. (s. 22).

Luonnoksessa arvioidaan, että valtion tukema asuntotuotanto vähenisi Julkisen talouden suunnitelman mukaan merkittävästi seuraavien vuosien aikana. Aloitettujen uusien asuntojen määrä jäisi vuosien 2019–2024 määrästä alle puoleen, ja mikäli rakentamisen kustannukset kääntyvät nousuun, valtuus riittäisi entistä pienempään määrään uusia ja peruskorjattavia asuntoja.

Esitysluonnoksessa kuvataan myös, että vuosina 2024 ja 2025 on toteutettu useita sosiaaliturvamuutoksia, joista johtuvat käytettävissä olevien tulojen pienemiset kohdistuvat suhteellisesti eniten opiskelijoihin, työttömiin ansioturvan saajiin ja työttömiin perusturvan saajiin. Tulonmenetykset kohdistuvat kolmeen pienituloisimpaan tulokymmenykseen ja perhetyypeistä voimakkaimmin yhden hengen talouksiin sekä yksinhuoltajatalouksiin, joita on lisäksi eniten myös valtion tukeman asuntokannan asiakkaina ja asunnonhakijoina. Luonnoksen mukaan, jos valtion tukema asuntotuotanto ja asuntojen määrä vähenee, varsinkin toimeentulotukea saavien pienituloisten kotitalouksien mahdollisuus saada tai pitää tarpeitaan vastaava asunto heikkenee. (s. 25).

Luonnoksessa pidetään myös todennäköisenä, että ehdotetun ”asuntorahaston lakkauttamiseen liittyvien muutosten mahdolliset negatiiviset vaikutukset kohdistuvat jo valmiiksi haavoittuvasessa asemassa oleviin eli esimerkiksi pienituloisiin. Nämä ryhmät ovat niitä, joiden perusoikeuksien toteutumiseen myös viimeaikaiset sosiaaliturvan muutokset vaikuttavat eniten.” (s. 30) Edelleen ”Jos asuntorahaston lakkauttaminen merkitsee sitä, että asuntopolitiikan ja valtion tuki asumiseen vähenee, tulee se näkymään myös erityisryhmille tarjolla olevien asuntojen määrässä.” (s. 30)

Perusteluissa todetaan myös, että ”on todennäköistä, ettei valtion panos asumisen perusoikeuden edistämiseen ole yhtä suuri kuin aiemmin” (s. 30). Pidän ongelmallisena, että luonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten ja millaisena jatkossa kyseinen perustuslaillinen tehtävä toteutetaan perusoikeudet turvaavalla tavalla huomioiden arvioidut merkittävät negatiivisesti vaikutukset, jotka korostuvat entisestään sosiaaliturvan leikkauksien yhteisvaikutuksesta. Luonnoksesta ei myöskään käy ilmi, mikä on se ehdotuksen varsinainen tavoite, joka voisi hyväksyttävästi perustella mahdolliset merkittävät heikennykset siihen, miten julkinen valta toteuttaa sille perustuslaissa asetettua velvoitetta edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esityksen perustelut ovat täysin riittämättömät perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Kun kyse on perustuslain 19 §:n 4 momentissa asetetun ja useisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvan, yksilön kannalta merkittävän julkisen vallan tehtävän toteuttamisesta, ehdotuksen vaikutusarviointi ja toisaalta kielteisten vaikutusten minimoimiseksi tehtävät toimenpiteet tulisi olla huolellisesti tehty. Nähdäkseni jatkovalmistelussa tulisi huolellisesti pohtia lainsäädännöllisiä keinoja näiden perustuslain 19 §:n 4 momenttiin sekä kokonaisuuteen kiinnittyviin perusoikeuksiin kohdistuvien, luonnoksessa selostettujen riskien hallitsemiseksi.

Korostan, että luonnoksesta ei ilmene, mistä syystä ehdotettava laki on tarpeellinen, mitkä ovat sille asetetut tavoitteet, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi huomioiden erityisesti sen aiheuttamat mahdollisesti merkittävät kielteiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Esityksen tavoitteita, tarkoitusta ja toteuttamisvaihtoehtojen arviointia tulisikin nähdäkseni täsmentää ja täydentää merkittävästi ennen esityksen antamista. Korostan lisäksi tarvetta huolella seurata nyt ehdotettavien lainsäädäntömuutosten vaikutuksia.

2.3 Takausmaksut

Korkotukilainoissa otettaisiin käyttöön 0,5 prosentin suuruinen takausmaksu, joka voitaisiin sisällyttää valtion tukemien asuntojen omakustannusvuokriin ja asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeisiin. Sitä ei kuitenkaan perittäisi kohteissa, joille myönnetään erityisryhmien investointiavustusta eikä opiskelija-asunnoista.

Takausmaksujen käyttöönoton tavoitteena on, että myös asuntorahoituksessa peritään kattavasti maksu valtioneuvoksesta. (s. 21). Luonnoksessa todetaan, että ”Hallitusohjelman mukaan takausmaksujen periminen otetaan käyttöön kattavasti asuntorahoituksessa. Uusissa valtion tukemissa vuokra-asuntojen korkotukilainoissa otetaan käyttöön takausmaksut (0,5 %), mutta erityisryhmien asuntotuotanto rajataan takausmaksun ulkopuolelle.” (s. 5).

Vaikka takausmaksujen arvioidaan olevan vaikutuksiltaan vain vähäisiä, viittaa myös niiden osalta siihen, mitä olen edellä kohdassa 2.1 todennut siitä, että hallitusohjelmakirjaus ei täytä vaatimusta hallituksen esityksen riittävästä perusteluista. Hallituksen esityksen perustelujen tulisi sisältää myös arvio takausmaksuja koskevan ehdotuksen kumulatiivisista vaikutuksista erityisesti jo tehtyjen sosiaaliturvan heikennysten kanssa. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin todetaan (s.18) korkotuki- ja takausmallien perimmäisenä ajatuksena on ottaa valtion vastuulle osa hankkeiden toteuttamisesta aiheutuvista riskeistä, jotta pienituloisille henkilöille ja erityisryhmille suunnattua asuntotuotantoa saadaan edistettyä. Erityistä tukea tarvitseville henkilöille, kuten ikääntyneille henkilöille, vammaisille henkilöille, päihde- ja mielenterveyskuntoutujille, asunnottomille henkilöille sekä opiskelijoille ja nuorille tarkoitettujen asuntojen rajaaminen takausmaksun ulkopuolelle on perusoikeuksien edistämismääräyksen kannalta perusteltua. Esitys kuitenkin edellyttäisi vielä huolellista arviota siitä, miten lain toimeenpanon tehokas valvonta tämän rajauksen osalta on käytännössä mahdollista toteuttaa.