

Lausunto

31.07.2025

Asia: VN/33734/2023

Valtion asuntorahaston lakkauttaminen ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksut

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan valtion asuntorahaston lakkauttamista ja rahaston sulauttamista valtion talousarvion osaksi. Valtion tukeman asuntorakentamisen korkotukilainoihin otettaisiin käyttöön takausmaksut uusista uudis-, perusparannus- ja hankintakorkotukilainoista.

Amnesty arvioi esitysluonnosta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Esitys on merkityksellinen perustuslain 19 §:n 1, 3 ja 4 momenttien sekä 22 §:n kannalta. Esitysluonnoksen mukaan asuntorahastoa on käytetty keskeisenä asuntopolitiikan toteuttamisen ja sitä kautta asumisen perusoikeuden turvaamisen välineenä. Oikeus asuntoon ja riittävään asumiseen on turvattu useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 6/1976) ja Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 78/2002).

Amnesty ei kannata valtion asuntorahaston lakkauttamista esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla. Valtion asuntorahaston avulla valtio on edistänyt merkittävästi pienituloisten sekä haavoittuvassa tai marginalisoidussa asemassa oleviin ihmisryhmiin kuuluvien kuten vammaisten henkilöiden, päihde- ja mielenterveyskuntoutujien ja asunnottomuutta kokevien ihmisten oikeutta asuntoon. Valtion asuntorahaston kautta valtio on edistänyt myös ikääntyvien ihmisten sekä opiskelijoiden ja nuorten oikeutta asuntoon. Jo aiemmin tällä vaalikaudella päätettyjen asuntotuotantotukien leikkaukset heikentävät valtion tukea pienituloisten ja erityisryhmien asuntohankkeille. Samoihin henkilöryhmiin kohdistuu kuluvalle vaalikaudelle myös hyvin merkittäviä sosiaaliturvaleikkauksia sekä muun muassa asumisneuvonnan rahoitusleikkaukset. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten valtio toteuttaa jatkossa

riittävässä määrin perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien asettamaa velvoitetta edistää jokaisen oikeutta asuntoon.

VALTION ASUNTORAHASTON TAUSTA JA NYKYTILANNE

Valtion asuntorahasto (aiemmin asunto-olojen kehittämisrahasto) perustettiin alun perin siksi, että talousarviovuoteen sidottu järjestelmä ei soveltunut sosiaalisten asuntohankkeiden monivuotisten aikajänteeseen (HE 183/1989 vp, s. 4/II). Esitysluonnoksen mukaan rakentamisen aikajänne ei ole merkittävästi lyhentynyt (s. 32). Asuntohankkeiden suunnittelun, rahoituksen ja rakentamisen kesto on yhä useita vuosia. Asuntorahasto on mahdollistanut pitkäjänteisen asuntopolitiikan ja asuntotuotannon rahoituksen sekä asianmukaisen toiminnan asuntotuotannon suhdanteissa. Asuntorahastolla on ollut tärkeä rooli sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksessa yli kolmen vuosikymmenen ajan.

Asuntorahaston varoja käytetään valtion tukeman asuntotuotannon tukitoimenpiteisiin kuten korkotukien ja avustusten maksamiseen. Korkotukea myönnetään lainoille, jotka on tarkoitettu sosiaaliseen asuntorakentamiseen ja -hankintaan sekä perusparannuksiin. Lyhyillä korkotukilainoilla tuetaan ensisijaisesti markkinalähtöistä vuokra-asuntojen uudisrakentamista. Pitkiä korkotukilainoja myönnetään erityisesti kunnille ja yleishyödyllisille asuntoyhteisöille vuokra- tai asumisoikeusasuntojen rakentamiseen ja perusparantamiseen.

Korkotukilainoilla on merkittävä rooli myös vuokra-asuntojen rakentamisessa, hankinnassa ja perusparantamisessa erityistä tukea tarvitseville ryhmille, kuten vammaisille henkilöille, päihde- ja mielenterveyskuntoutujille, asunnottomuutta kokeville ihmisille, ikääntyville ihmisille sekä opiskelijoille ja nuorille. Erityistä tukea tarvitsevien ryhmiin kohdistuville asuntohankkeille myönnetään myös erityisryhmien investointiavustusta. Erityisryhmien asuntohankkeet ovat korostuneen merkityksellisiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Rahaston pääoma on 2010-luvulta lähtien pienentynyt korkotukimenojen kasvun ja rahastosta valtion talousarvioon tehtyjen varojen siirtojen vuoksi. Aravalainakannan jatkuva pienentyminen on vähentänyt rahaston tuottojen määrää.

ESITYSLUONNOKSEN PERUS- JA IHMISOIKEUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI ON RISTIRIITAINEN

Esitysluonnoksen arviointi esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista on ristiriitaista. Esitysluonnoksessa sanotaan toisaalta, että mikäli asuntorahasto lakkautetaan ja samaan aikaan asuntopolitiikan jänne lyhenee hallituskauden mittaiseksi, ”on todennäköistä, ettei valtion panos asumisen perusoikeuden edistämiseen ole yhtä suuri kuin aiemmin” (s. 30). Siinä todetaan myös,

että ”[j]os asuntorahaston lakkauttaminen merkitsee sitä, että asuntopolitiikan ja valtion tuki asumiseen vähenee, tulee se näkymään myös erityisryhmille tarjolla olevien asuntojen määrässä” (s 30). Vaikka näissä viitataan osin epäsuoriin vaikutuksiin, on arvioinnissa joka tapauksessa selvästi tunnistettu kielteisiä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Toisaalta jaksossa 11 ’Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys’ todetaan, ettei ”[a]suntorahaston lakkauttaminen vaikuta julkisen vallan velvollisuuteen edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä” (s. 39). Tätä perustellaan sillä, että valtion olisi mahdollista toimeenpanna perus- ja ihmisoikeusvelvoitteitaan myös muulla tavoin. Jaksossa kuitenkin todetaan, että käytännössä sosiaalinen asuntotuotanto asuntorahaston tuella on ”vakiintunut ja toimivaksi todettu tapa turvata osaltaan oikeus asuntoon” (s. 39).

Kokonaisuudessaan asuntorahaston lakkauttamisen kaikkia konkreettisia vaikutuksia, etenkin pidemmällä aikavälillä, ei pystytä vielä arvioimaan. Moniin mahdollisiin vaikutuksiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia, sillä niiden toteutuminen riippuu osin tulevista päätöksistä. Mikäli sosiaalisen asuntotuotannon tuet jäävät alhaiselle tasolle pitkäaikaisesti tai pysyvämmiin, ovat kielteiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen merkittävät. Esitysluonnoksessa on kuitenkin tuotu ilmi lukuisia mahdollisia esitettyjen muutosten mahdollisia kielteisiä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, julkisen tuen merkitys korostuu sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla on muita heikommat mahdollisuudet järjestää asunto omatoimisesti tai joilla on asumiseen liittyviä erityisiä tarpeita. Esitysluonnoksessa myös arvioidaan, että ”[o]n todennäköistä, että asuntorahaston lakkauttamiseen liittyvien muutosten mahdolliset negatiiviset vaikutukset kohdistuvat jo valmiiksi haavoittuvaisessa asemassa oleviin eli esimerkiksi pienituloisiin” ja ”joiden perusoikeuksien toteutumiseen myös viimeaikaiset sosiaaliturvan muutokset vaikuttavat eniten” (s. 30). Valtion tukemissa tavallisissa vuokra-asunnoissa asuu esimerkiksi selvästi keskimääräistä enemmän työttömiä ja muusta syystä työvoiman ulkopuolella olevia asukkaita. Esitysluonnoksen mukaan sosiaaliturvamuutoksien jälkeen edullisempien asuntojen kysyntä on kasvanut. Aran lausunnon mukaan valtion tukema asuntotuotanto ”on osoittautunut ainoaksi tavaksi toteuttaa kohtuuhintaista asumista pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kaupungeissa” (TAE 2025-lausunto ympäristövaliokunnalle, 3.10.2024, s. 5).

Erityisryhmien investointiavustusten taso on jo nyt riittämätön tällä vaalikaudella toteutettujen leikkausten vuoksi. Kun investointiavustus oli ennen vuotta 2023 keskimäärin 90 miljoonaa euroa vuodessa ja 120 miljoonaa euroa vuonna 2023, niin vuonna 2024 se oli enää 63 miljoonaa euroa ja vuosina 2025–2028 avustus on vain 15 miljoonaa euroa vuodessa. Vuonna 2024 osoitettu 63 miljoonan euron investointiavustusten valtuus käytettiin kokonaan (Ympäristöministeriö, ’Korkotuki- ja takauslainojen ja erityisryhmien investointiavustuksen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma vuodeksi 2025’, 16.1.2025). Tammikuussa 2025 avustusvarauksia oli voimassa 77 miljoonaa euroa ja vireillä olevia avustushakemuksia 114 miljoonan euron edestä (YM, 16.1.2025). Vuosittainen 15 miljoonan euron valtuuden käytössä painotetaan asuntohankkeita vammaisille henkilöille ja pitkäaikaisasunnottomuutta kokeville henkilöille (YM, 16.1.2025). Vuosina 2005–2023 vammaisten

henkilöiden asuntohankkeisiin on kohdennettu keskimäärin 16,4 miljoonaa euroa vuosittain ja pitkäaikaisasunnottomuutta kokevien ihmisten asuntohankkeisiin on käytetty keskimäärin 4,9 miljoonaa euroa vuosittain (Ara, 'TAE 2025 Asuntotuotantotuen kannalta', 18.10.2024). Näin ollen tasoltaan leikattu avustusvaltuus ei välttämättä ole riittävä edes vammaisten henkilöiden asuntohankkeisiin, saati muiden erityisryhmien asuntohankkeisiin. Riittämätön valtion tuki johtaa siihen, että kohtuuhintaisten ja erityisryhmien tarpeisiin sopivien asuntojen saatavuus pienituloisille erityisryhmiin kuuluville ihmisille heikkenee. Valtiolla on velvollisuus edistää erityisryhmiin kuuluvien oikeutta asuntoon.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 28) mikäli asuntorahaston lakkauttaminen laskee sosiaalisesti tuettujen asuntojen osuutta tarjolla olevista asunnoista, tulisi keskimääräinen vuokrataso nousemaan. Tämä lisäisi asumistuki- ja toimeentulotukimenoja, joskin vaikutuksen suuruutta ei pystytty esitysluonnoksessa arvioimaan. Esitysluonnoksessa myös todetaan (s. 25), että jos valtion tukema asuntotuotanto ja asuntojen määrä vähenee, varsinkin toimeentulotukea saavien pienituloisten kotitalouksien mahdollisuus saada tai pitää tarpeitaan vastaava asunto heikkenee. Toimeentulotukimenot voivat siis kasvaa, mutta toimeentulotukea saavien asuminen tulisi silti yhä epävarmemmaksi. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä valtion perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Esitysluonnoksen mukaan valtion asuntorahaston tukemaa sosiaalista asuntotuotantoa voidaan käyttää asumissegregaation torjumiseen edistämällä asuntokannan sosiaalista sekoittumista. Kansainvälisessä vertailussa segregaatio on ollut Suomessa maltillista, mutta se on esitysluonnoksen mukaan lisääntynyt viime vuosina (s. 17–18). Asumissegregaatio on merkityksellinen riittävää asumista koskevan oikeuden toteutumisen kannalta (kts. esim. YK:n erityisraportoin raportti 'Spatial segregation and the right to adequate housing', A/HRC/49/48).

MUITA HUOMIOITA

Esitysluonnoksen mukaan "asuntorahaston lakkauttamisen tavoitteena on huolehtia valtion asuntotuotannon tuista talousarviovaroin". Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että tämä ei ole tavoite, vaan pikemminkin valmistelussa valittu keino. Hallituksen esitysten laatisohjeiden mukaan esityksen tavoitteita koskevassa jaksossa "on kerrottava esityksen pääasialliset yhteiskunnalliset tavoitteet ja muut tavoitteet lyhyesti." Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 16/2024 vp, s. 3-4), että "[e]sityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi." Jaksoa tavoitteista tulee täydentää esityksen jatkovalmistelussa, jotta voidaan tarkemmin arvioida seuraavia seikkoja: esityksen tarpeellisuutta; voidaanko sillä saavuttaa halutut tavoitteet; ja ovatko esitetyt keinot tarkoituksenmukaisia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Korkotukilainojen takausmaksun käyttöönoton osalta Amnesty toteaa, että ne tulisivat, joskin todennäköisesti vähäisessä määrin, nostamaan asumisen hintaa, jolla olisi kielteinen vaikutus

pienituloisiin asukkaisiin. Esitysluonnoksen mukaan takausmaksut voisi sisällyttää valtion tukemien asuntojen omakustannusvuokriin ja asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeisiin. Amnesty pitää myönteisenä sitä, että takausmaksua ei perittäisi niissä pitkän korkotuen kohteissa, joille myönnetään erityisryhmien investointiavustusta, eikä opiskelija-asunnoissa.

AMNESTYN SUOSITUKSET

Amnesty ei kannata valtion asuntorahaston lakkauttamista esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla, sillä esitysluonnoksesta ei käy selvästi ilmi, miten valtio edistää riittävässä määrin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista esitettyjen muutosten jälkeen. Valtion on edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja asumisen omatoimista järjestämistä. Mikäli yksi merkittävä keino edistää tätä tavoitetta valtakunnallisesti lakkautetaan, on valtion osoitettava miten se ottaa käyttöönsä riittävät korvaavat toimet. Amnesty katsoo, ettei esitysluonnoksessa osoiteta riittäviä korvaavia toimia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.

Vaikka Valtion asuntorahaston tuotto on vähentynyt viime vuosina, se ei yksinään ole syy lakkauttaa rahasto, huomioiden rahaston merkittävä asuntopoliittinen rooli. Rahaston johtokunnan tiedonannon (15.11.2023) mukaan rahasto kykenee nykyisellä korkotasolla huolehtimaan sitoumuksistaan seuraavan vuosikymmenen ajan. Valtiolla on siten aikaa ja mahdollisuus tehdä tarvittavia muutoksia rahaston toiminnan kehittämiseksi ja turvaamiseksi. Esitysluonnoksen jaksossa 5.1 on esitelty vaihtoehtoja rahaston lakkauttamiselle. Näiden ja mahdollisten muiden vaihtoehtojen tarkempi selvittäminen on kannatettavaa. Amnesty pitää yllättävänä sitä, että muiden vaihtoehtojen selvittelyyn ei ole perustettu selvityshanketta, kun huomioi asuntorahaston merkittävän roolin Suomen asuntopoliitiikan toteuttamisessa.

Mikäli esityksen valmistelua päätetään jatkaa, on valtion osoitettava riittävät toimet ja resurssit kohtuuhintaisen asuntorakentamisen ja asumisen tukemiseen pitkällä aikavälillä. Tähän sitoumukseen riittävästä resursoinnista olisi hyvä saada laaja parlamentaarinen tuki edistämään pitkän aikavälin tavoitteellisuutta.

Amnesty Internationalin huhtikuussa 2025 julkaisemasta raportista ilmenee, että tällä vaalikaudella on tehty lukuisia muutoksia, jotka lisäävät eri ihmisryhmien riittämätöntä asumista. Näitä ovat olleet muun muassa merkittävät sosiaaliturvaleikkaukset, erilaiset sosiaalipalveluiden leikkaukset, asumisneuvonnan rahoitusleikkaukset, sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoitusleikkaukset, Aran lakkauttaminen ja sosiaalisen asuntotuotannon tuen heikentyminen. Monien pienituloisten sekä haavoittuvassa ja marginalisoidussa asemassa olevien ihmisten asuminen on tullut epävarmemmaksi ja asunnottomuus on lisääntynyt. Asuntopoliitikkaa ja sitä tukevaa sosiaalipoliitikkaa lyhyessä ajassa merkittävästi muokanneiden muutosten myötä herää kysymys siitä, onko voimassa oleva asuntopoliittinen kehittämisohjelma (2021–2028) yhä ajan tasalla. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma ei sisällä suunnitelmaa asuntopoliittisesta selonteosta kuluvalle vaalikaudelle, mutta edellä mainittujen merkittävien muutosten sekä asuntopoliitiikan johdonmukaisuuden,

tavoitteellisuuden ja kokonaisvaikutusten selkiyttämiseksi selonteon laatiminen olisi suositeltavaa. Kansallisen asunto- ja sosiaalipolitiikan tulee pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Mikäli asunnottomuuden ja pienituloisten asumisen epävarmuuden lisääntyminen halutaan pysäyttää, tulee valtion toimeenpanna kunnianhimoista asunto- ja sosiaalipolitiikkaa ja osoittaa asumisen edistämiseen riittävät resurssit.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto