

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asia: HE 135/2025 vp laiksi valtion asuntorahastosta annetun lain kumoamisesta ja valtion tukeman asuntotuotannon takausmaksuja koskevaksi lainsäädännöksi

Ympäristövaliokunta on pyytänyt lausuntoani tarpeesta pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 135/2025 vp.

Esityksessä ehdotetaan lakkautettavaksi valtion asuntorahasto. Valtion asuntorahasto on perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu talousarvion ulkopuolinen rahasto, josta on säädetty nyt kumottavaksi ehdotettavalla valtion asuntorahastosta annetulla lailla (1144/1989). Kyseisen lain 1 §:n mukaan asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseksi on ympäristöministeriön alaisuudessa valtion talousarvion ulkopuolinen valtion asuntorahasto. Asuntorahaston valtion talousarvion ulkopuolisia varoja käytetään lainojen myöntämiseen ja muuhun asuntorahoituksen tukemiseen siten kuin siitä erikseen säädetään tai valtion talousarviossa määrätään.

Valtion asuntorahastoa on käytetty keskeisenä asuntopolitiikan toteuttamisen ja sitä kautta asumisen perusoikeuden turvaamisen välineenä (ks. HE, s. 46).

Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139). Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan eduskunta päättää valtiontaloudesta. Tästä näkökulmasta valtion asuntorahaston lakkauttaminen korostaisi eduskunnan perustuslaissa säädettyä budjettivaltaa ja olisi siten sopusoinnussa perustuslain valtiontaloutta koskevien periaatteiden kanssa.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta on arvioitu erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetyn oikeutta asuntoon koskevan perustuslain

säännöksen kannalta eikä ehdotetun sääntelyn ole katsottu olevan sen kanssa ristiriidassa (ks. HE, s. 45-50).

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asumiseen ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei turvaa tätä oikeutta subjektiivisena oikeutena. Oikeutta asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena ei ole turvattu Suomessa myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksin.

Asumiseen liittyvän sosiaaliturvan muodot (yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja osin sotilasavustus) ovat tapoja, joilla julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta. Julkinen valta edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja sen omatoimiseen järjestämiseen myös muilla tavoin, kuten asuntotuotantoon kohdistuvilla tuilla (ks. esim. PeVL 14/2023 vp, kappaleet 2-3). Säännös sisältää viittauksen asumisen omatoimiseen järjestämiseen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 72) mukaan sosiaaliset perusoikeudet eivät voi olla yksinomaan julkisen vallan vastuulla. Pikemminkin ehdotettujen perusoikeussäännösten kokonaisuus korostaa yhteiskunnan jäsenten omaa aktiivista toimintaa perusoikeuksien toteuttamisessa. Myös asumisen oikeuden tulee pääosin toteutua yksilöiden omatoimisuuden kautta.

Olennaista perustuslain 19 §:n 4 momentin tulkinnan kannalta on se, että säännös ei kiinnity mihinkään yksittäiseen asumisen tukimuotoon, vaan julkisen vallan asumisen edistämismääräyksen toteutuminen useiden eri keinojen yhteisvaikutuksena. Se ei myöskään edellytä tiettyjen asumisen tuen järjestämiseen liittyvien hallinnollisten järjestelyjen tai lainsäädännöllisten ratkaisujen säilyttämistä muuttumattomina.

Vaikka valtion asuntorahastolla on nykyisin merkittävä rooli asuntotuotannon rahoituksessa ja siten perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle asetetun edistämismääräyksen toteuttamisessa, ei kyseinen perustuslain säännös sinänsä edellytä valtion asuntorahaston olemassaoloa tai asuntotuotannon tukemista nimenomaan talousarvion ulkopuolisen rahaston kautta, vaan valtion tukeman asuntotuotannon rahoitus on mahdollista toteuttaa myös esityksessä tarkoitetulla tavalla suoraan valtion talousarviosta. Myöskään Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien (esim. vammaiset, lapset) asumisen tukeminen voidaan toteuttaa ilman valtion asuntorahastoa.

Perustuslain 19 §:n 4 momentti ei nähdäkseni muodosta estettä lakkauttaa valtion asuntorahastoa ja siirtää sen rahoittama asumisen tukeminen suoraan talousarviopäätöksiin tehtäväksi. On selvää, että perustuslain 19 §:n 4 momentti sitoo eduskuntaa myös talousarviopäätöksenteossa. Merkityksellistä tältä kannalta on myös, että esityksellä ei ehdoteta heikennyksiä asumisen tukijärjestelmiin, eikä sillä muuteta valtion tukeman asuntotutannon tukimuotoja (ks. HE, s. 49).

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentti edellyttää, että valiokunnan tulee pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Eduskunnan puhemiesneuvoston antamien valiokuntien yleisohjeiden mukaan asian perustuslainmukaisuuteen liittyvällä epäselvyydellä tarkoitetaan ennen muuta lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen vaikuttavia kysymyksiä. Valmistelevaliokunta ei itse ota kantaa valtiosääntöoikeuden alaan kuuluviin tai kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuteen liittyviin kysymyksiin, vaan tekee oikeudellisen arvion vain siitä, ylittyykö eduskunnan työjärjestyksessä säädetty kynnys lausunnon pyytämiseksi perustuslakivaliokunnalta.

Arvioni mukaan hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia ehdotuksia, joiden perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin vallitsisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin tarkoittamaa epäselvyyttä.

Turussa 5.11.2025

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)