27.5.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

HE 45/2022 vp Hallituksen esitys laeiksi asuntosäästöpalkkiolain, oman asunnon hankintaan myönnettävien lainojen korkotuesta annetun lain ja omistusasuntolainojen valtiontakauksesta annetun lain muuttamisesta

Ympäristöministeriön lisäselvitys

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä lisäselvitystä koskien valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esille nostettuja seikkoja. Ympäristöministeriö esittää lisäselvityksenään seuraavaa:

Esimerkkilaskelmat

Valiokunta on pyytänyt lisäselvitykseksi esimerkkilaskelmia lainan enimmäismäärästä eri vaihtoehdoilla ja sanallisella kuvauksella liittyen korkotukilainan enimmäismäärän korotukseen.

Ehdotuksen mukaan korkotukilainan enimmäismäärä voisi olla korkeintaan 50 prosenttia korkeampi, jos kaksi asuntosäästäjää hankkii asunnon yhteisen asuntosäästösopimuksen tai kahden erillisen sopimuksen seurauksena. Korkotukilainan enimmäismäärä on tällöin esimerkiksi Helsingissä 322 500 euroa ja asunnon kauppahinta voi olla huomioiden 10% säästämisosuuden (35 833 eur) yhteensä 358 333 euroa.

Nykyisellään ASP-tilille voi säästää yhden kalenterivuosineljänneksen aikana vähintään 150 euroa ja korkeintaan 3 000 euroa ja lainaa voi hakea, kun on säästänyt tämän 150 - 3 000 euroa vähintään kahdeksana kalenterivuosineljänneksenä (kaksi vuotta). Tämän lisäksi pankki maksaa ASP-tilille yhden prosentin vuotuista talletuskorkoa ja lisäksi on mahdollista saada 2-4 prosentin lisäkorko, kun hankkii asunnon. Kahden vuoden aikana ASP-tilille voi siis tallettaa korkeintaan 24 000 euroa. Kahden erillisen ASP-sopimuksen tapauksessa molempien henkilöiden on mahdollista säästää erikseen tämä yhden henkilön enimmäismäärä kahdessa vuodessa, jolloin oma 10 %:n säästöosuus täyttää puolet ehdotetun yhteisen korotetun lainan enimmäismäärästä ja esimerkiksi yhdistää sopimukset ennen asunnon hankintaa tai tehdä yhteinen lainasopimus.

Jos kahdella henkilöllä on yhteinen ASP-sopimus, nykyinen kahden vuoden maksimitalletusmäärä ei mahdollista ehdotetun lainan enimmäismäärän käyttöä 10 % säästämisosuuden jäädessä liian pieneksi. Siksi olisi perusteltua korottaa kahden säästäjän tapauksessa ASP-tilin maksimitalletuksen määrää myös 50 prosentilla 4 500 euroon kalenterivuosineljänneksen aikana. Maksimitalletuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella (asuntosäästöpalkkioasetus) asuntosäästöpalkkiolain nojalla.

Nykyisten Valtiokonttorin ohjeiden mukaan ASP-lainan enimmäismäärä lasketaan vähemmän säästäneen henkilön mukaan. Yhteisen säästösopimuksen tapauksessa on perusteltua jatkossa laskea lainan enimmäismäärä yhteisen ASP-tilin säästösumman perusteella. Jos henkilöillä on ollut kaksi erillistä säästösopimusta ja tehdään yhteinen lainasopimus asunnon hankintaa varten, kahden ASP-tilin yhteenlaskettua säästösummaa voidaan käyttää laskettaessa ASP-lainan mahdollista enimmäismäärää. Jos kahden ASP-tilin omistajat hankkivat yhteisen asunnon kahdella erillisellä lainalla, molempiin säästötileihin perustuva lainan enimmäismäärä lasketaan niiden säästösumman perusteella ja kummallakin säästäjällä tulee olla omia säästöjä 10% oman osuutensa hankintahinnasta.

Keskimäärin nostettujen ASP-lainojen lainamäärä jää alle 100 000 euron. Nykyinen maksimitalletus 3 000 euroa neljännesvuosittain on säästösummana sekin suuri.

Vähemmän säästäneen mukaan määräytyvän lainan laskutavan muuttaminen

Valiokunta kysyy, miten on tarkoitus toteuttaa korkotukilainan enimmäismäärän korotus siten, että se toteutuu täysimääräisesti kahden erillisen säästösopimuksen tapauksessa. Ministeriö totesi kuulemisessa kantanaan, ettei lainan enimmäismäärää ole tarkoitus rajoittaa siten, että lainamäärä määräytyy vähemmän säästäneen osapuolen mukaan. Nykyinen käytäntö on valiokunnan saaman selvityksen mukaan Valtiokonttorin ohjeeseen perustuva. Edellyttääkö uusi käytäntö lainsäädäntöä vai ohjeen muuttamista.

Jos kaksi ASP-säästäjää on halunnut käyttää ASP-etunsa asuntoon, heidän on tullut omistaa molempien puolet asunnosta. Tällöin, jos erikseen säästäneet säästäjät haluavat yhteisen lainan, on tulkittu, että enimmäislainamäärä määräytyy vähemmän säästäneen osapuolen mukaan, jotta hän ei saisi perusteetonta etua.

Laskentatapaa voitaisiin muuttaa siten, että enimmäislainamäärä laskettaisiin johdettuna ASP-tilien yhteenlasketuista säästöistä vähemmän säästäneen osapuolen säästöjen sijasta. Uusi laskentatapa voidaan ottaa käyttöön Valtiokonttorin ohjeistuksella. Selvintä olisi säätää uudesta laskentatavasta lain säännöksellä. Tämä voitaisiin toteuttaa lisäämällä 2. lakiehdotuksen (laki oman asunnon hankintaan myönnettävien lainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta) 4 §:ään ehdotetun 2 momentin toiseksi virkkeeksi:

Korotetun enimmäislainamäärän laskentatavassa otetaan huomioon asuntosäästöpalkkiotilien säästöt yhteenlaskettuina.

Ehdotettujen muutossäännösten soveltaminen olemassa oleviin asuntosäästösopimuksiin

Valiokunta kysyy, edellyttääkö lakiehdotusten voimaantulo tosiasiassa olemassa olevien ASP-sopimusten muuttamista, jotta 1.1.2023 lukien korkotukilainat voidaan myöntää lainan nostohetkellä voimassa olevan ASP-lain mukaisena, ja jos näin on, miten sopimuksia on muutettava, onko asiasta säädettävä lailla vai miten yhtenäinen käytäntö on tarkoitus toteuttaa asianmukaisesti. Vaikka kysymys olisi lainan hakijalle edullisesta muutoksesta, soveltamiskäytännön tulisi olla yksiselitteinen ja selkeä niin pankeille kuin asiakkaille.

Aikaisemmissa lakiuudistuksissa on rajattu ASP-muutoslakien soveltamista olemassa oleviin asuntosäästösopimuksiin. Perusteluna on ollut sopimusten yksityisoikeudellinen luonne. Tällöin siirtymäsäännöksin on säädetty, että lakia sovelletaan ennen lain voimaantuloa tehtyihin asuntosäästösopimuksiin vain, jos asuntosäästötallettaja ja rahalaitos niin sopivat. Toisaalta lainan enimmäismääriä on korotettu toistuvasti ja näiden muutosten yhteydessä ei ole ilmennyt tätä takautuvuusongelmaa sopimuksissa. Nyt ehdotetulla mahdollisuudella saada 1,5-kertainen lainamäärä yhteen asuntoon voi olla huomattava vaikutus yksittäisen pariskunnan lainansaantimahdollisuuksiin, ja tätä kautta suurempi vaikutus sopimusten pysyvyyden kannalta kuin enimmäislainamäärien korotuksilla. Muutos voi kuitenkin olla myös pankkien kannalta toivottava.

Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnon 46/2010 vp mukaan perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut lainsäädännöllä toteutettavaa taannehtivaa puuttumista sopimussuhteisiin. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa.

Asuntopoliittisiin tukiin liittyen perustuslakivaliokunta on tarkastellut taannehtivaa puuttumista yksityisoikeudellisiin sopimuksiin kaksi kertaa asumisoikeusjärjestelmään liittyen (PeVL 45/2002 vp ja PeVL5/2021 vp). Toisessa tapauksessa perustuslakivaliokunta katsoi, että perustavanlaatuisesta sopimusehdosta ei voitu takautuvasti poiketa, ja toisessa tapauksessa asumisoikeusasukkaiden asema voitiin turvata lainsäädännöllisin järjestelyin sopimusehtojen heikentyessä. Omaisuudensuojaa suhteessa asumisen perusoikeuteen ja taannehtivaa puuttumista myönnettyjen tukien tukiehtoihin on käsitelty myös vuokratalojen käyttö- ja luovutusrajoituksia muutettaessa (PeVL 17/1997 vp, PeVL 48/1998 vp ja PeVL 19/2003 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut asumisen tukilainsäädännön sellaiseksi valtion rahoituksen turvin määrätarkoitukseen luoduksi järjestelmäksi, jossa sääntelyn sisältöä voidaan

lailla muuttaa omaisuudensuojasääntelyn estämättä. Muutosten on tullut olla täsmällisiä eivätkä ne saa olla kohtuuttomia omistajan kannalta.

Finanssiala ry. on nostanut esille taannehtivien vaikutusten aiheuttaman tarpeen muuttaa olemassa olevia asuntosäästöpalkkiosopimuksia. Tästä syystä on perusteltua luopua ehdotusten taannehtivasta soveltamisesta ja lisätä siirtymäsäännökseen aiempia lakimuutoksia vastaavasti (1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momentti ja 2. lakiehdotuksen 2 momentin 2. virke):

Lakia sovelletaan ennen lain voimaantuloa tehtyihin asuntosäästösopimuksiin vain, jos asuntosäästötallettaja ja rahalaitos niin sopivat.

Näin ollen pankki ja asuntosäästäjä voisivat halutessaan muuttaa sopimustaan säästöaikana, ja pankki voisi viimeistään lainaneuvotteluiden yhteydessä tarjota asiakkailleen lainan uuden lainsäädännön mukaisesti. Perustuslain edellyttämän sopimusten pysyvyyden näkökulmasta on perustellumpaa edetä sopimusvapauden kautta kuin ulottaa vaikutuksia suoraan kaikkiin sopimuksiin.

Valtiokonttori ohjeistaa toimijoita tarkemmin voimaantuloon ja siirtymäsäännöksiin liittyvissä kysymyksissä.

Valtiokonttorin määräystenantovaltuuden soveltaminen ennakolta

Pankkien ja Valtiokonttorin välistä tiedonsiirtoa ehdotetaan tehostettavaksi säätämällä sähköinen tiedonsiirtotapa pankeille pakolliseksi. Jos valiokunnassa päädytään lakien voimaantuloon 1.1.2023 lähtien, ennen lain voimaantuloa Valtiokonttori voisi antaa ohjeistusta toimitettavista tiedoista ja tietojen toimitustavasta. Tällöin ei olisi tarvetta määräystenantovaltaa koskevalle siirtymäsäännökselle tiedonsiirtovelvoitteen voimaantulon ennakoinnin ja valmistautumisen osalta. Ohjeistus sisältyisi täytäntöönpanotoimiin, jotka ovat mahdollisia ennen lain voimaan tuloa ilman nimenomaista lain säännöstä. Valtiokonttori voisi antaa uuden lain mukaiset tarpeelliset määräykset lain voimaantulon jälkeen.