

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI RAKENTAMISLAIN MUUTTAMISESTA (HE 83/2026 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rakentamislakia. Rakentamislakiin lisättäisiin uudelleenlaaditun rakennusten energiatehokkuutta koskevan direktiivin määritelmä päästöttömästä rakennuksesta sekä muutettaisiin direktiivin mukaisiksi rakentamislain säännökset energiatehokkuuden olennaisesta teknisestä vaatimuksesta ja lähes nollaenergiarakennuksesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rakentamislakiin seuraamus EU:n niin kutsutun rakennustuoteasetuksen rikkomisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuudesta rakennuksista Uusiutuvan energian niin kutsutun RED III -direktiivin toimeenpanemiseksi.

Rakentamislakiin lisättäisiin uusi luku asuntojen lyhytvuokrauksesta. Luvussa säädettäisiin rakennuksen käyttötarkoituksen olennaisen muutoksen luvanvaraisuudesta. Sääntely koskisi sellaista lyhytvuokraukseen käytettävää asuinrakennusta tai -tilaa, joka sijaitsee asemakaava-alueella ja jossa ei asuta vuokraushetkellä. Pääsääntöinen luvanvaraisuuden raja olisi asunnon käyttäminen lyhytvuokraukseen yli 90 päivää kalenterivuodessa. Ehdotus liittyy pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteeseen asuntojen vuokrausta ja majoitusliiketoimintaa koskevan lainsäädännön selkeyttämisestä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan niin pian kuin mahdollista. Lyhytvuokrausta koskevat lain 59 b ja 59 f § tulisivat voimaan vasta vuoden 2027 alusta.

Esitykseen sisältyy jakso suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä (11). Perustuslakijaksossa ehdotuksia on tarkasteltu suhteessa tai viitattu perustuslain 2.3 §:ään (oikeusvaltioperiaate), 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 8 §:ään (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 15 §:ään (omaisuuden suoja), 18 §:ään (elinkeinovapaus), 20 §:ään (vastuu ympäristöstä), 21 §:ään (oikeusturva), 80 §:ään (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) sekä 121 §:ään (kunnallinen itsehallinto). Lisäksi viitataan perustuslain 10 §:ään (kotirauhan tai henkilötietojen suoja) ja 19 §:n 4 momenttiin (oikeus asuntoon), mutta todetaan, ettei esitys kosketa niitä siten, että ehdotuksia olisi tarpeen arvioida niiden kannalta. Lisäksi on viitattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Perustuslakijaksoon sisältyy myös EU-oikeudellinen osio omaisuuden suojasta ja elinkeinovapaudesta. Asiakokonaisuuksina perustuslakijaksossa käsitellään kaikkiaan rakennusten energiatehokkuusdirektiiviä, rakennustuoteasetusta sekä lyhytvuokrausta.

Hallitus katsoo, että lait voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana oikeasuhtaisuutta ja omaisuuden käytön sääntelyä koskevan käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ympäristöministeriö on toimittanut asiassa perustuslakivaliokunnalle kaksi lisäselvitystä (22. ja 27.5.2026). Selvityksissä tarkastellaan muun ohella lyhytvuokrausta käyttötarkoituksen kannalta sekä lyhytvuokrauksen ongelmia.

Yleisarvio

Esityksessä on kyse rakentamislain (751/2023) muuttamisesta. Rakentamislaki tuli voimaan vuoden 2025 alusta. Se säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Rakentamislain sääntelyn taustalla oli osittain ympäristösuojeluun liittyviä seikkoja. Perustuslakivaliokunta arvioi sääntelyä etenkin perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan ja 20 §:n mukaisen ympäristövastuun näkökulmasta. (PeVL 64/2022 vp.) On merkille pantavaa, että varsin pian voimaantulon jälkeen lakiin on nyt arvioitavalla esityksellä ehdotettu tehtäväksi osin merkittäväksi arvioitavia muutoksia.

Ehdotettu sääntely on merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta. Ehdotuksilla on kaikkiaan merkitystä perustuslain 2 §:n 3 momentin, 6, 8, 15, 18, 20, 21, 80 ja 121 §:n kannalta. Esityksessä on tunnistettu nämä perustuslakikytkennät. Perustuslakijakso on kuitenkin paikoin sekava ja arviointitavaltaan epämääräiseksi jäävä. Myös ympäristöministeriön lisäselvityksiä voi luonnehtia vastaavalla tavoin.

Esityksessä on osin kyse energiatehokkuuteen liittyvän EU-lainsäädännön kansallisesta toimeenpanosta. Tältä osin esityksen voi katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain 20 §:n mukaisesta ympäristöperusoikeudesta johtuvien vastuiden kanssa. Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta. Ehdotus päästöttömästä rakentamisesta ja aiempaa tiukempien energiatehokkuusvaatimusten saavuttamisesta uudisrakentamisessa vaikuttaa käsitykseni mukaan ennen muuta rakentamisen kustannuksiin. Näin ollen voi yhtyä esityksen arvioon siitä, ettei ehdotus ole tältä osin ongelmallinen omaisuuden suojan kannalta. (Ks. myös PeVL 64/2022 vp, kappale 9.)

Esityksessä (s. 91) on todettu, että energiatehokkuusdirektiivin osalta kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi siten, että direktiivin tavoitteet toteutetaan niin sanotusti vähimmäistoteutuksella. Kansallista liikkumavaraa käytettäisiin pääasiassa vain rangaistussääntelyn osalta. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa Euroopan unionin lainsäädännön sallimasta kansallisen liikkumavaran alasta. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU-lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. (Ks. esim. PeVL 46/2022 vp, kappale 6 ja siinä viitatu lausunnot.) Havaintojeni mukaan esityksessä kuvataan EU-oikeuden mukaista liikkumavaraa varsin suppeasti ja epämääräisesti. Tämä ei arvioni mukaan vastaa kansallisen liikkumavaran käytöstä perustuslakivaliokunnan edellyttämiä vaatimuksia.

Myös rakentamislakiin säädettäväksi ehdotettavan energiatehokkuutta koskevan 37 §:n laiminlyönnin sekä EU:n rakennustuoteasetuksen rikkomisen kriminalisointien osalta jää epäselvyyttä siitä, miten kansallista liikkumavaraa käytettäisiin. Mainitut ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Tältäkin osin voi nähdäkseni yhtyä esityksen arvioon siitä, että perustuslain 8 §:ään kuuluvan laillisuusperiaatteen vaatimusten voi katsoa täyttyvän.

Ehdotettu asuinrakennuksen ja asuinhuoneiston lyhyt vuokrauksen sääntely merkitsisi uutta sääntelyä, jolla muutettaisiin merkittävästi oikeustilaa. Lyhyt vuokrauksesta ehdotettua sääntelyä on arvioitu esityksen perustuslakijaksossa lailla säätämisen vaatimuksen (perustuslain 2 ja 80 §), yhdenvertaisuuden (6 §), omaisuuden suojan (15 §), elinkeinovapauden (18 §), vastuun ympäristöstä (20 §), oikeusturvan (21 §) ja kunnallisen itsehallinnon (121 §) kannalta.

On tärkeää ottaa huomioon, että esityksen tavoitteena ei ole säännellä lyhyt vuokrausta kokonaisvaltaisesti. Nyt ehdotettavan sääntelyn tavoitteet koskevat maankäytön ja rakentamisen alaa ja siinä asumisen käyttötarkoituksen hallintaa. Esitys liittyy rakentamisluvan hakemisen kynnyksen selkeyttämiseen. Lyhyt vuokraukseen liittyvät sääntelytarpeet ovat kokonaisuudessaan tätä laaja-alaisempia. Esityksessä viitataan siihen, että myös Euroopan unionista on tulossa uutta lyhyt vuokraussääntelyä jo tämän vuoden lopussa. Jää kuitenkin epäselväksi, onko mainitulla sääntelyllä yhtymäkohtia rakentamislakiin.

Vastikään eduskunnassa on hyväksytty asunto-osakeyhtiölain muutos lyhytaikaisen vuokrauksen aiheuttamista häiriöistä uutena hallintaanottooperusteena (ks. 8 luku 2 §, HE 34/2026 vp, YmVM 7/2026 vp). Ympäristövaliokunta totesi tässä yhteydessä, että lyhyt vuokrausta koskeva pääasiallinen sääntely sisältyy rakentamista koskevaan lainsäädäntöön. Valiokunta ehdotti lausumaehdotusta, jonka eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ja arvioi lyhyt vuokrausta koskevan sääntelyn toimivuutta ja riittävyyttä kokonaisuutena ja antaa tästä selvityksen ympäristövaliokunnalle viimeistään 31.12.2029. (YmVM 7/2026 vp.) Eduskunta hyväksyi mietinnön mukaisen lausuman.

Pidän tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, että lyhyt vuokrausta koskevan sääntelykokonaisuuden hahmottaminen on hankalaa, kun säännökset sisältyvät tai on tarkoitus sisällyttää eri lakeihin ja kun asiaa koskevat lainmuutokset ovat hyväksymisen ja valmistelun eri vaiheissa. Myös ylipäätään suhde muuhun lainsäädäntöön, kuten majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006), asuinhuoneiston vuokrauksesta annettuun lakiin (481/1995) ja eräistä naapuruussuhteista annettuun lakiin 26/1920, jää epäselväksi.

Katson olevan tärkeää huomauttaa yleisellä tasolla lyhyt vuokrauksen osalta myös siitä, että perustuslakivaliokunta on korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 15/2020 vp, s. 4–5). En kuitenkaan pidä ehdotusta ongelmallisena perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Pidän ylipäänsä mahdollisena yhtyä yleispiirteissään esityksessä tehtyihin valtiosääntöisiin arvioihin lyhyt vuokrauksesta, lukuun ottamatta perustuslain 15 §:n mukaisesta omaisuuden suojasta todettua. Katson siten tarpeelliseksi arvioida seuraavassa erikseen lyhyt vuokrauksesta ehdotettua sääntelyä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta.

Lyhyt vuokraus

Ehdotus lyhyt vuokrauksesta

Esityksessä ehdotetaan rakentamislakiin uutta 5 a lukua lyhyt vuokrauksesta. Luvussa säädettäisiin soveltamisalasta ja lyhyt vuokrauksen määritelmästä (59 a §), asunnon käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuudesta lyhyt vuokrauksessa (59 b §), luvanvaraisuuden alan muuttamisesta kunnan päätöksellä (59 c §), kunnan päätöksen pitämisestä ajan tasalla (59 d §), päätös menettelystä (59 e §) ja asunnon haltijan muistiinpanovelvollisuudesta (59 f §). Esityksen mukaan ehdotuksen ei arvioida yleisesti rajoittavan omaisuuden suojaa verrattuna nykytilaan eikä olevan ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Sääntämisjärjestysperustelujen mukaan yksittäiset tilanteet voivat kuitenkin vaihdella. Osin sääntelyn täsmentymisen ja osin tosiasiallisten vaikutusten vuoksi esitystä arvioidaan suhteellisuusperiaatteen kannalta.

Esityksen mukaan pääasiallisena tavoitteena on selkeyttää lyhyt vuokrauksen sääntelyä asunnoissa. Etenkin tavoitteena on tarkentaa rajaa, jonka sisällä lyhyt vuokrausta voidaan harjoittaa osana asumisen toimintaa ilman, että siihen liitetään lisäsääntelyä. Näin luotaisiin esityksen mukaan yksi normatiivinen kiinnepiste lyhyt vuokrauksen yleiselle sääntelylle. Tavoite koskee maankäytön ja rakentamisen lainsäädäntöalaa. Lisäksi esityksen tavoitteeksi on asetettu täsmentää sääntelyä erityisesti ympäristöissä, joissa lyhyt vuokraus aiheuttaa nyt ja arviolta lähitulevaisuudessa eniten ristiriitoja. Kyse on lähinnä asunnoista, jotka sijaitsevat ja joita voidaan rakentaa kuntien asemakaava-alueilla. Tavoitteena on, että lyhyt vuokrauksen sääntelyssä otetaan riittävästi huomioon asemakaavoituksen periaatteet ja kunnan laaja harkintavalta maankäytön sääntelyalalla.

Omaisuuden suoja arviointiperusteena

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Tämän omaisuuden suojan yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määäämisvallan erilaisia rajoituksia. Tällaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. (Ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp.)

Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Varsinaisen

omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, kuten erilaiset käyttö- ja rasiteoikeudet.

Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2). Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (HE 309/1993 vp, s. 62).

Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien erilaisiin kielloihin, rajoituksiin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Yleisten rajoitusedellytysten kannalta on arvioitu esimerkiksi säännöksiä rakennusten säilyttämisestä, käytöstä, entistämisestä ja korjaamisesta rakennusperinnön suojelemiseksi (PeVL 6/2010 vp, s. 2–3), rajoituksista avustuksen saajan oikeuteen luovuttaa asunto tai käyttää asuntoa muuhun kuin laissa säädettyyn tarkoitukseen (PeVL 39/2005 vp, s. 3), rajoituksista osakkaiden tai osuuksien omistajan määräämisvaltaan (PeVL 17/2004 vp, s. 5, PeVL 52/2001 vp, s. 2–3), aravavuokrataloja ja -asuntoja sekä korkovuokrataloja ja -asuntoja koskevista käyttö- ja luovutusrajoituksista (PeVL 19/2003 vp, s. 2, PeVL 17/1997 vp), asunnon tai muun oleskelutilan käytön kieltämisestä tai rajoittamisesta pyrittäessä estämään terveysvaaroja ja edistämään terveyttä (PeVL 30/2014 vp, s. 2).

Omaisuuden käyttöä koskeva sääntely ei aina merkitse omaisuudensuojaan kohdistuvaa rajoitusta. Esimerkiksi vaalirahoituslainsäädäntö sisältää säännöksiä yhdeltä tukijalta vastaanotettavissa olevan tuen määrästä. Sääntelyllä rajoitetaan myös tuen antajan vapautta määrätä omaisuudestaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tällaisessa sääntelyssä ole kyse varsinaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta, vaan pikemminkin sellaisesta omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka luontevasti kuuluu nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään (PeVM 3/2010 vp, s. 6, PeVM 2/2009 vp, s. 5). Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla annettuihin kaavoihin liittyvät määräykset arvioitiin merkittävilta osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämättömäksi omaisuuden käytön sääntelyksi kuin sen varsinaiseksi rajoittamiseksi (PeVL 33/2008 vp, s. 3, PeVL 38/1998 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille. Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säätämisyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 64/2022 vp, kappale 8, ks. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 69/2018 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä yhteiskuntasuunnittelun tarpeiden, ympäristön ja muiden ihmisten oikeuksien huomioon ottamiseksi merkittävätkin oikeudelliset edellytykset ovat oikeasuhtaisia eivätkä siten ole perustuslain näkökulmasta ongelmallisia omaisuuden käytön rajoituksia (ks. PeVL 64/2022 vp, kappale 9).

Arviointi omaisuuden suojan kannalta

Lyhyt vuokrausta on tarkasteltu esityksen perustuslakijaksossa perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta varsin sekavasti. Oikeudellisten perusteiden esittäminen on tehty hajanaisesti ja arviointiin liittyy epäselvyyttä esimerkiksi viitattujen tosiasiallisten vaikutusten merkityksestä ja tehdyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin valtiosääntöisestä perustasta.

Ehdotus tarkoittaisi luonteeltaan uudenlaista kategorista sääntelyä verrattuna siihen, miten alueiden ja rakennusten maankäytöllisistä käyttötarkoituksista nykyisin säädetään. Ehdotus vaikuttaisi asuinrakennuksen tai -huoneiston omistajan oikeuteen päättää omaisuutensa käytöstä haluamallaan tavalla. Korkein hallinto-oikeus on todennut perusoikeuksiin kuuluvan omaisuudensuojan edellyttävän lähtökohtaisesti sitä, että asunto-osakeyhtiön osakkeenomistaja voi vuokrata hallinnassaan olevia asuinhuoneistoja myös lyhytaikaisesti (KHO 2024:75).

Se, onko lyhyt vuokrauksesta ehdotetussa sääntelyssä kyse omaisuuden käytön sääntelystä vai rajoittamisesta, on arvioni mukaan lähtökohtaisesti tulkinnanvaraista. Tilanne on jossakin määrin rinnastettavissa kaavoihin liittyviin omaisuuden käyttörajoituksiin, jotka on arvioitu merkittäviltä osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämättömäksi omaisuuden käytön sääntelyksi kuin sen varsinaiseksi rajoittamiseksi (PeVL 33/2008 vp, s. 3, PeVL 38/1998 vp, s. 3–4). Rakentamislaisissa lyhyt vuokraus kytkettäisiin käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuuteen, mikä kytkee sen kaavajärjestelmään. Ylipäänsä asuntojen käyttö on maankäytön ja rakentamisen alalla varsin säänneltyä.

Arvioinnissa on syytä mielestäni ottaa huomioon myös se, ettei ehdotetun sääntelyn tarkoituksena ole kieltää lyhyt vuokrausta kokonaan, vaan se olisi edelleenkin varsin merkittävässä määrin mahdollista. Lisäksi huomionarvoista on, ettei esitys vaikuttaisi asunnon omistajan mahdollisuuksiin esimerkiksi myydä asuntoa tai poistaisi muita mahdollisuuksia tulojen hankkimiseen asuntovarallisuuden avulla, kuten tavallisten vuokrasuhteiden solmimista. Ehdotus ei olisi omaisuuden suojaan kohdistuvilta vaikutuksiltaan toisaalta myöskään yksiselitteinen: Ehdotus kaventaisi asunnon omistajan oikeutta vuokrata asuinhuoneistoa lyhytaikaisilla vuokrasuhteilla vain niissä tapauksissa, joissa ehdotettuja vuorokausirajoja laajempi lyhyt vuokraus nykyisin vastaa tosiasiallisilta vaikutuksiltaan asuinkäyttöä. Vastaavasti ehdotus laajentaisi oikeutta lyhyt vuokraukseen niissä tilanteissa, joissa lyhyt vuokraus olisi nykyisin kiellettyä asumisesta poikkeavien tosiasiallisten vaikutustensa johdosta.

Nähdäkseni esityksessä asetetut vuorokausirajat ovat keskeinen seikka, joka vaikuttaa siihen, miten ehdotusta lyhyt vuokrauksesta on arvioitava omaisuuden suojaan liittyvien vaikutusten kannalta. Kyse on siitä, mikä on lyhyt vuokrauksen aikaraja, joka edellyttää lupaa olennaisena käyttötarkoituksen muutoksena. Esityksessä tällaiseksi aikarajaksi on määritetty yli 90 päivää kalenterivuodessa. Mielestäni esityksessä esitetyt perustelut esimerkiksi siitä, että 90 päivän arvioidaan olevan tasapainoinen yleinen ratkaisu koko maata ajatellen (s. 100), jäävät hyvin epämääräisiksi. Lisäksi ongelmaa lisää se, että kunnille säädettäisiin mahdollisuus ottaa käyttöön korkeampi lupakynnys aina 180 päivään asti. Nähdäkseni on mahdollista arvioida, että mikäli säädetty aikaraja lähestyy tilannetta, jossa lyhyt vuokraus tosiasiaassa estyisi tai merkittävästi rajoittuisi nykyisestä, voitaisiin ehdotusta arvioida omaisuuden käytön

rajoittamisena. Esityksen ja lisäselvityksen perusteella asiasta ei nähdäkseni saa täyttää varmuutta, mutta vaikutelmaksi jää se, ettei muutoksen vaikutus olisi kovin yksiselitteinen.

Mikäli ehdotusta arvioitaisiin omaisuuden käytön rajoituksena, tulisi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttyä. Kiinnitän tältä osin huomiota esityksen hyväksyttävään tavoitteeseen. Sinänsä lyhytvuokrauksen sääntelyä asunnon käyttötarkoitusta koskevan sääntelyn yhteydessä voi pitää lähtökohtaisesti tarpeellisena. Lisäksi sääntelytarve ja tavoite sääntelyn selkeydestä ovat sinänsä yhteensopivia perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 80 §:n 1 momentista sekä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa.

Esityksen tavoitteiden voi arvioida olevan kuitenkin osin ristiriidassa valittujen sääntelykeinojen ja näistä seuraavien ennakoitavien oikeudellisten, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten kanssa. En pidä ehdotettua sääntelyä kovinkaan selkinä. Esimerkiksi kuntien harkintavallan määrittely on jäänyt epämääräiseksi. Asetetut vuorokausirajat ovat sinänsä selkeitä, mutta toisaalta kategorisia. Ehdotettu lyhytvuokrauksen salliminen kategorisesti 90 päivään ja kuntakohtaisesti enimmillään 180 päivään kalenterivuodessa ilman, että arvioinnissa otettaisiin huomioon toiminnan tosiasiallisia vaikutuksia, voi myös johtaa siihen, että lyhytvuokrauksesta naapureille ja muulle asumisympäristölle aiheutuu tosiasiaassa sellaisia asumisesta poikkeavia vaikutuksia, joiden aiheutumista voimassa olevalla sääntelyllä ja sen tulkinnalla on pyritty rajoittamaan. Vastaavasti ehdotettujen aikarajojen piiriin voi tulla sellaista asuinrakennuksen tai -huoneiston käyttöä, jota ei ympäristölle aiheutuvien vaikutustensa puolesta välttämättä nykyisin pidettäisi asuinkäyttötarkoituksen vastaisena käyttönä.

Esityksellä tavoitellaan sääntelyn selkeyden ohella ilmeisesti myös lyhytvuokraukseen liittyvien ongelmien vähentämistä, vaikkakin viimeksi mainittu tavoite on muotoiltu esityksessä hyvin epämääräisesti. Mikäli tällainen tavoite esityksellä kuitenkin on, on tähän nähden erikoista sekin, että esityksessä nimenomaisesti todetaan (s. 57), että ehdotusten ei arvioida juuri vaikuttavan naapuriasukkaiden kokemien häiriöiden määrään tai valvontaan. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla oikeasuhtainen ja välttämätön, ellei se ole tehokas sen perusteena olevan hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi (ks. esim. PeVM 11/2020 vp, s. 5, PeVL 44/2020 vp, s. 5, PeVL 40/2017 vp, s. 4). Tältä kannalta pidän merkityksellisenä myös sitä, että ehdotettu sääntelytapa, mukaan lukien 59 f §:ssä ehdotettu asunnon haltijan muistiinpanovelvollisuus, vaikuttaa myös tehokkaan viranomaisvalvonnan toteuttamisen kannalta ongelmalliselta.

Arvioni mukaan esityksessä jää perustelematta, miksi valittu lyhytvuokrauksen ajallinen määritelmä (alle 4 viikon sopimus) ja enimmäismäärä (90 päivää tai sitä suurempi kuntakohtainen enintään 180 päivää) turvaisi lyhytvuokrauksesta mahdollisesti aiheutuviin haittoihin puuttumisen rajoittamatta tarpeettomasti rakennuksen tai huoneiston omistajan oikeuksia. Sääntelyn hyväksyttävyys omaisuudensuojan rajoituksena edellyttäisi sitä, että voidaan perustella alle 4 viikon sopimuksista koostuvan enimmäismäärän ylittävän lyhytvuokrauksen johtavan sellaisiin haittavaikutuksiin, joihin on välttämätöntä puuttua.

Pidän sääntelyn välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden kannalta tarpeellisena paitsi jo edellä esille tuotua aikarajojen tarkastelua myös ehdotuksen tarkoittaman oikeustilan

muutoksen merkittävyyden pohdintaa. Esityksestä ja ympäristöministeriön antamista lisäselvityksistä käy ilmi, että sen arviointi, onko tietynlainen lyhyt vuokraus sallittua vai kiellettyä tietynlaisessa asuinrakennuksessa, perustuu nykyisellään tapauskohtaiseen arviointiin. Nykyisin asumiseen tarkoitetun rakennuksen tai huoneiston käyttöä lyhyt vuokraukseen arvioidaan sen perusteella, kuinka paljon toiminnan tosiasialliset alueidenkäytölliset vaikutukset poikkeavat kaavaan ja rakentamislupaan merkitystä käyttötarkoituksesta. Yksittäisen vuokrasopimuksen ajallisella kestolla ei ole arvioinnissa ratkaisevaa merkitystä. (Ks. KHO 2024:75, KHO 2024:24, KHO 2021:77, KHO 2021:76.) KHO on selkeästi todennut, että asuintilan lyhytaikaisen käytön luvanvaraisuutta arvioitaessa ratkaisevia ovat toiminnan konkreettiset vaikutukset ja se, ovatko nämä vaikutukset asuinkäyttöön nähden epätyypillisiä. Epätyypilliset ja asuinkäyttöä vastaamattomat vaikutukset ovat KHO:n ratkaisuissa nimenomaisesti olleet sosiaalisia vaikutuksia (KHO 2024:75, KHO 2014:134).

Esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä olisi jatkossa toiminnan laadun, laajuuden ja sosiaalisten vaikutusten merkitys, sekä ylipäänsä se, miksi nykyistä oikeustilaa olisi välttämätöntä muuttaa näin merkittävästi. Arvioin, että voimassa oleva oikeustila, jossa lyhyt vuokrauksen hyväksyttävyyttä arvioidaan toiminnan tosiasiallisten vaikutusten perusteella, muodostaa vähemmän perusoikeuteen puuttuvan keinon. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että perustuslakivaliokunta piti rakentamislain säätämisen yhteydessä merkityksellisenä, että rakentamista koskevan sääntelyn peruseriaatteet ehdotettiin säilytettäväksi olennaisilta osin pääosin ennallaan (PeVL 64/2022 vp, kappale 2). Ehdotettua oikeustilan merkittävää muutosta voi pitää tähän huonosti yhteensopivana.

Kokonaisuutena arvioiden asiassa on keskeistä saada sellaista riittävän yksiselitteistä selvitystä, jonka valossa voisi tehdä arvion lyhyt vuokrauksesta ehdotetun sääntelyn luonteesta joko perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kattaman omaisuuden käytön rajoittamisena tai sen sääntelynä. Esitys ja ympäristöministeriön lisäselvitykset eivät mielestäni anna täyttää perustaa tällaisen arvion tekemiseen, vaan päinvastoin jättävät epäselvyyttä monessa valtiosääntöoikeudellisesti keskeisessä suhteessa.

Lyhyt vuokrauksesta ehdotettuun sääntelyyn liittyy arvioni mukaan joka tapauksessa useita vaikeita periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia esimerkiksi siitä, voidaanko lyhyt vuokraukseen liittyviä ongelmia ja esityksen tavoitteita edistää ehdotetulla tavalla. Näillä seikoilla on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Keskeisimmäksi ongelmaksi muodostuu ehdotettu sitominen aikarajoihin, mikä merkitsee olennaista oikeustilan muutosta ja poikkeamista käyttötarkoitussääntelyn lähtökohdista. Aikarajojen määrittäminen on mielestäni olennainen seikka myös sen arvioinnissa, onko ehdotusta arvioitava omaisuuden suojan rajoittamisena vai omaisuuden käytön sääntelynä. Esityksen ja lisäselvitysten valossa on vaikea vakuuttua asetettujen aikarajojen määrittämisen ja perustelemisen asianmukaisuudesta perusoikeusjärjestelmämme kannalta.

Helsingissä 28.5.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori