

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (HE 83/2026 vp laiksi rakentamislain muuttamisesta)

Minua on pyydetty vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

Onko ehdotetussa sääntelyssä perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta kyse rajoittamisesta vai käytön sääntelystä?

Jos kyse on omaisuuden suojan rajoittamisesta, täyttyvätkö edellytykset rajoittamiselle?

Lyhyt vuokrausta koskevaa rakentamislain uutta 5 a lukua sovellettaisiin esityksen mukaan *kalustetun asunnon lyhyt vuokraukseen asemakaava-alueella*. Lyhyt vuokrausta olisi *kalustetun asunnon vuokralle antaminen yhdenjaksoisesti alle 28 päiväksi korvausta vastaan majoitustarkoituksessa*. Rakentamislupaa edellyttävänä rakentamislain 42 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna *olennaisena käyttötarkoituksen muutoksena pidettäisiin asunnon käyttöä lyhyt vuokraukseen yli 90 päivää kalenterivuodessa*. Lyhyt vuokrauksen jäädessä 90 päivään tai sen alle muutosta ei pidettäisi olennaisena. Tällöin se siis ei myöskään olisi luvanvarainen.

Kunta voisi pidentää 90 päivän aikaa 180 päivään asti erityisestä paikallisista olosuhteista johtuvasta, alueiden tai rakennusten käyttöön, kehittämiseen tai ylläpitoon liittyvästä syystä. Tällaisen päätöksen olisi oltava sopusoinnussa alueidenkäyttölain 54 §:ssä säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten kanssa.

Ehdotettuja säännöksiä *ei sovellettaisi asuinkäytössä olevaan asuntoon*. Soveltamisala sen sijaan kattaisi perustelujen mukaan asuntotyypeistä esimerkiksi ihmisten kakkosasunnot, sijoitus-asunnot, tyhjiilleen jääneet¹ kuolinpesien asunnot ja muut vastaavat. Kriteerit näyttävät siten käytännössä täyttyvän erityisesti silloin, kun tavallisesta asunto-osakeyhtiöstä on ehkä useitakin huoneistoja nimenomaan hankittu majoitustoimintaan, jolloin myös kalustamista, markkinointia ja tarvittavia yhteisiä palveluja voidaan keskittää.

Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain kannalta majoitustarkoituksessa tapahtuva lyhytvuokraus – sekä ehdotettujen säännösten piiriin kuuluva että rajan alle jäävä – sijoittuu harmaalle alueelle, kuten esityksen perusteluista ilmenee.² Lyhytvuokraus liittyy tyypillisesti alustatalouteen.

Esityksen perusteluissa ilmaistuna tavoitteena on täsmentää sääntelyä erityisesti ympäristöissä, joissa lyhytvuokraus aiheuttaa nyt ja arviolta lähitulevaisuudessa eniten ristiriitoja. Näitä ympäristöjä ovat etenkin tiheästi asutut alueet kaupungeissa ja etenkin kerrostalot; lähinnä asemakaava-alueilla. Asemakaavat ja olosuhteet kunnissa ovat erilaisia. Tavoitteena perustelujen mukaan on, että lyhytvuokituksen sääntelyssä otetaan riittävästi huomioon asemakaavoituksen periaatteet ja kunnan laaja harkintavalta maankäytön sääntelyalalla. Esityksen tavoitteena ei ole säännellä lyhytvuokrausta kokonaisvaltaisesti. Nyt ehdotettavan sääntelyn tavoitteet koskevat maankäytön ja rakentamisen alaa ja siinä asumisen käyttötarkoituksen hallintaa. Tavoite liittyy rakentamisluvan hakemisen kynnyksen selkeyttämiseen. Säännöksiä muotoiltaessa tavoitteena on ollut ottaa huomioon ne monet yleiset ja yksityiset intressit, joita ilmiö ja sitä koskeva sääntely suoraan tai välillisesti koskettaa. Joissain tilanteissa asunto-

¹ Muotoilu ei ehkä ole aivan asianmukainen, koska säännösten soveltamisalaan kuuluvan asunnon edellytetään olevan *kalustettu*.

² Vireillä olevasta muutoshankkeesta ks. esityksen kohta 2.3.7.

omaisuuden käyttö perustelujen mukaan todennäköisesti vapautuisi täsmentämisen vuoksi nykyiseen nähden, joissain sääntelytiukkenisi ja joissain muutosta ei tapahtuisi kumpaankaan suuntaan.

Ehdotettujen muutosten nykytilaan ei esityksen perusteluissa arvioida olevan niin merkittäviä, että sääntely muodostaisi uutta perusoikeusrajoitusta. Sääntelyn ei tällöin ole arvioitu muodostuvan ongelmalliseksi perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden kannalta. Muutoksen ei perusteluissa arvioida rajoittavan elinkeinovapautta verrattuna nykytilaan niin, että se vaarantaisi perustuslain 18 §:n vaatimukset. Henkilö voi nykyisessä oikeustilassa perustelujen mukaan käyttää asunto-omaisuuttaan jossain määrin elinkeinotoimintaan. Keskimäärin vastaavan tasoinen käyttö olisi perustelujen mukaan mahdollista tulevaisuudessakin, vaikka jossain tapauksessa sääntelytapa tarkentuisikin ja voisi välillisesti heikentää jonkin elinkeinotoimijan mahdollisuuksia käyttää asuntojaan lyhyt vuokraukseen.

Nähdäkseni rakentamislain *ehdotetun 5 a luvun vaikutus omistusoikeuteen, ja sen välityksellä elinkeinovapauteen, sijoittuu rajoittamisen ja omaisuuden käytön sääntelyn raja-alueelle*. Kysymys on varsinkin siitä, mihin majoitustarkoituksessa tapahtuvan lyhyt vuokrauksen luvanvaraisuuden vuorokausirajat (nyt esityksessä 90 ja 180 vrk/vuosi) asianomaisissa säännöksissä asetetaan, mutta myös sääntelystä kokonaisuutena. Rajan alle jäävissä tilanteissa käyttötarkoituksen muutos määriteltäisiin suoraan laissa ei-olennaiseksi eli ei-luvanvaraiseksi. *Sekä rajoittamista että käytön sääntelyä arvioitaessa merkitystä on myös muilla perusoikeuksilla, ja myös muiden tahojen omaisuudensuojalla. Keskeistä on myös, millaista muutosta vakiintuneeseen oikeustilaan ehdotettu sääntely asiallisesti merkitsee.*

Majoitustarkoituksessa tapahtuvaa lyhyt vuokrausta vastaavista tai riittävän vertailukelpoisista tilanteista ei juuri ole

perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Kuitenkin omaisuuden käytön sääntelynä on valiokunnassa arvioitu muun muassa säännöstä, joka rajoitti korjausavustuksen saajan oikeutta myydä tai muuten luovuttaa omistamansa asunto samoin kuin oikeutta käyttää asuntoa muuhun kuin pykälässä mainittuun tarkoitukseen (PeVL 39/2005 vp s. 3).

Ehdotettu sääntely liittyy läheisesti kaavajärjestelmän mukaiseen omaisuuden käytön sääntelyyn alueidenkäyttölaissa (aiemmin maankäyttö- ja rakentamislaisissa). Näin on etenkin kaavoissa vakiintuneesti määrättävien alueiden käyttötarkoitusten kohdalla. Nyt keskeinen on ero asumiseen toisaalta ja majoituspalveluihin toisaalta kaavoissa osoitettujen alueiden välillä. *Asemakaava-alueella myönnettävät rakentamisluvat (aiemmin rakennusluvut) ovat säännönmukaisesti lainvoimaisessa kaavassa kiinteistön alueelle osoitetun käyttötarkoituksen mukaisia, eli tässä mielessä lainvoimaiselle kaavalle alisteisia.*

Kaavoihin sisällytettävissä olevat määräykset ovat perustuslakivaliokunnan mukaan merkittävältä osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista (PeVL 38/1998 vp, s. 3–4, PeVL 33/2008 vp, s. 3). Eri alueille osoitettavat käyttötarkoitukset ovat täysin vakiintuneesti kaavojen ydintä, ja ne käytännössä aina kohdentavat muiden toimintojen tavoin myös alueelle sijoitettavia eri elinkeinotoimintoja, niitä samalla aluekohtaisesti, kaavan edellyttämällä tarkkuudella, sallien, rajoittaen tai estäen.

Esillä olevan esityksen säätämisyjärjestysarviossa (s. 97) lausutaan: ”Lyhyt vuokraus on osa omistajan määräysvallan alaista toimintaa ja se nauttii omaisuuden suojaa (KHO 2024:75).” Tarkkaan ottaen aivan noin ei tuossa (vielä rakentamislakia edeltäneen maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin perustuvassa, mutta yhä merkityksellisessä) ratkaisussa sanota, vaan, kuten esityksen perusteluissa aiemmin ratkaisua siteerataankin:

(34) ”Perusoikeuksiin kuuluva omaisuudensuoja edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että asunto-osakeyhtiön osakkeenomistaja voi vuokrata hallinnassaan olevia asuinhuoneistoja myös lyhytaikaisesti. Tapauskohtaisen arvioinnin perusteella vuokraustoimintaa voidaan kuitenkin pitää maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa rakennusvalvontatoiminnassa tosiasiasa majoitustoimintana. Tässä arvioinnissa huomiota kiinnitetään vuokraustoiminnan luonteeseen ja muihin vuokraukseen liittyviin olosuhteisiin. Edellä mainittujen ennakkopäätösten [= KHO 2021:76 ja KHO 2021:77] mukaan huomiota on kiinnitettävä siihen, onko vuokraustoiminta vastannut tyypillisiltä vaikutuksiltaan asema-kaavan pääkäyttötarkoitusta ja rakennusluvan mukaista asumista. Pelkästään solmittujen vuokrasuhteiden kestolla ei sen sijaan ole maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa harkinnassa ratkaisevaa merkitystä.”

Ehdotettuja säännöksiä *ei siis sovellettaisi asuinkäytössä olevaan asuntoon*. Näin olisi siinäkin tapauksessa, että asunnon omistaja ehkä toistuvastikin hyödyntää tietoverkon kaupallisia alustapalveluja asuntonsa lyhytaikaiseen vuokralle antamiseen.

Kun otetaan huomioon, että asuntojen käyttöä lyhyt vuokraukseen majoitustarkoituksessa on jo nykyisellä maankäytön ja rakentamisen sääntelyllä muiden olennaisten käyttötarkoitusten tavoin rajoitettu rakentamislain 42 §:n 3 momentin³ 3 kohdan mukaisella luvanvaraisuudella, oikeustilan muutosta rajoittavaan suuntaan ei useinkaan syntyisi tai se ei ainakaan olisi huomattava. Muutos voisi kyllä joidenkin asunnonomistajien kohdalla olla nykytilaan verrattuna nimenomaan mahdollistava, ei rajoittava, koska kaikissa vuorokausirajan alittavissa tilanteissa lyhyt vuokrauksen merkitsemä muutos käyttötarkoituksessa olisi ei-olennainen, ilman tapauskohtaista harkintaa.

³ Nyt ehdotettava muutos pykälän 3 momenttiin liittyy muuhun kuin lyhyt vuokraukseen.

Ehdotuksen perusratkaisu etenkin 90 päivän rajan osalta vastaa oikeuskäytännössä jo muotoutunutta linjaa. Tietty kaavamaisuus kyllä lisääntyisi, mutta samalla ennakoitavuus ja ainakin osin myös yhdenvertaisuus paranisi, vaikka olosuhteet eri alueilla ja eri kunnissa voisivatkin olla hyvin erilaisia. Ilman nyt ehdotetun suuntaisia säännöksiä valvontakäytäntö ei kuitenkaan aina olisi ennustettavaa, vaikka oikeuskäytännön linjaukset ovatkin täsmäntäneet arviointeja.

On vielä huomattava, että majoitustarkoituksessa tapahtuvan lyhyt vuokraustoiminnan salliva olennainenkin käyttötarkoituksen muutos olisi uusista säännöksistä huolimatta kohdekohtaisesti mahdollista jatkossakin saada aikaan sitä tarkoittavalla *rakentamisluvalla*, ainakin periaatteessa. Tähän luvanvaraisuuteenhan ehdotettu rakentamislain 59 b § viittauksineen lakiteknisesti juuri perustuu. Tosin lyhyt vuokrausta koskeva rakentamislupa on tavanomaisiin rakentamislupiin ja useimpiin käyttötarkoituksuuksiinkin verrattuna hyvin epätyypillinen. Mitään rakentamistoi-
menpidettä ei sen yhteydessä yleensä tapahtuisi. Erityissäännöksiä siitä ei ehdoteta (vrt. vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamista pysyvään asuinkäyttöön koskeva erityissääntely luvankin osalta rakentamislain 18 §:ssä). Rakentamislupaharkinnan katsotaan perinteisesti olevan oikeusharkintaa, tässä tapauksessa rakentamislain 44 §:n mukaista, mutta ilman *poikkeamis-
päätöstä* ei kaavanvastaista tai suoraan säännösten vastaista rakentamislupaa voida myöntää, jollei nimenomaisesti toisin säädetä. Tällaisista poikkeamisluvista ei lyhyt vuokrauksen osalta liene oikeuskäytäntöä.⁴ Joka tapauksessa poikkeamisluvat ovat sillä tavoin harkinnanvaraisia, ettei kiinteistöjen käyttöä voida

⁴ Myönnetty yksittäinen poikkeamislupa ei sellaisenaan muuta alueen pääkäyttötarkoitusta lyhyt vuokrauksen kannalta. Hallintopakkoasiaa koskevassa ratkaisussa KHO 2021:77 lausuttiin seuraavaa: ”Asemakaavoitetulla alueella alueen pääasiallinen käyttötarkoitus osoitetaan asemakaavassa. Koska nyt kysymyksessä olevat tontit sijoittuivat asuinpienalojen korttelialueelle, kyseessä olevaa vuokraustoimintaa ei voitu tässä tapauksessa pitää alueelle tyypillisenä yksinomaan sillä perusteella, että yhdelle mainitulle korttelialueelle sijoittuvista tonteista oli myönnetty kolmea huoneistoa koskeva poikkeamislupa majoitustoimintaan.”

oikeudellisesti perustaa niitä koskevien odotusten varaan, vaikka suoranaisia esteitä ei olisikaan.

Myös mahdollisuus *asemakaavan muuttamista koskevaan kunnalle tehtävään aloitteeseen* jää edelleen olemaan (jos asunnonomistaja on samalla kiinteistönomistaja).

Muita lainsäädännön keinoja lyhyt vuokrauksen ulkoisiin haittoihin puuttumiseen on olemassa, vaikkakin rajallisesti ja tapauskohtaisesti. Tällaisia sisältyy lähinnä asunto-osakeyhtiölakiin ja ääritapauksissa rikoslakin sekä kenties joissakin tapauksissa, vaikkakin hyvin epätodennäköisesti, eräistä naapuruussuhteista annettuun lakiin. Mitään yhtenäistä mahdollisuutta lyhyt vuokraustoiminnan ulkoisiin haittoihin puuttumiseen nämä eivät kuitenkaan luo.

Päädyn kaiken kaikkiaan siihen, että *ehdotetuissa lyhyt vuokraustoiminnan säännöksissä kyse on pikemmin omaisuuden käytön sääntelystä kuin omaisuuden käytön rajoittamisesta. Tämä johtuu etenkin siitä, että perusratkaisu ei ole kokonaan uudenlainen lisä lainsäädäntöön, vaan se lähtee vakiintuneesta kaavoituksen ja rakentamisen sääntelyjärjestelmästä ja luvanvaraisuudesta, jota sovelletaan, muihinkin olennaisiin käyttötarkoituksimuutoksiin kuin majoitustoimintaa koskeviin*. Tällöin käytönrajoitukseen päätyminen valtiosääntöisessä arviossa edellyttäisi selkeästi uutta ja merkityksellistä käyttömahdollisuuksiin puuttumista luvanvaraisuuteen johtavissa vuorokausimäärissä tai sääntelyn toteuttamistavassa muutoin. Sellaista tässä ei ilmeisesti ole. *Toisin voisi olla, jos ehdotus esimerkiksi ulottuisi myös asuinkäytössä olevien tai kalustamattomien huoneistojen lyhyt vuokraukseen, tavanomaisiin vuokrasuhteisiin tai kuntien koko alueille.*

Myös jos kysymyksen katsottaisiin olevan perusoikeuden rajoittamisesta, perusteet ehdotettujen säännösten säätämiseksi tavallisenä lakina nähdäkseni täyttyisivät, esityksen perustelujen säätämisyjärjestystarkastelussa esitettyjen näkökohtien pohjalta (vaikka siellä tarkastellaankin kohdetta käytön sääntelynä), myös

hyväksyttävyyden, suhteellisuuden ja oikeusturvan kannalta. Omistusoikeuden ydinalueesta ei olisi kysymys. Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus tavallaan jopa lisääntyisivät. On myös otettava huomioon, että sääntely osaltaan turvaisi *muiden* kuin vuokralle antajan omaisuudensuojaa, vaikka tämä suoja ei ehdotettujen säännösten nojalla olisikaan kattavaa.

Esityksen muissa kuin lyhytvuokrausta koskevissa osissa ei käsitteäkseeni ilmene säätämisyjärjestykseen vaikuttavia ongelmia.