

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta (HE 83/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Jaana Junnila, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Jaakko Rastas, ympäristöministeriö
- professori Martti Häkkänen
- professori (emeritus) Vesa Majamaa
- professori Sakari Melander
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Matti Niemi
- professori Veli-Pekka Viljanen
- oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rakentamislakia.

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

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2026 vp

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rakentamislakia rakennusten energiatehokkuusdirektiivin ja RED III -direktiivin toimeenpanemiseksi. Esityksessä säädetään myös rakennustuoteasetuksen vaatimista kansallisista seuraamuksista ja täsmennetään rakennustuotteiden markkinavalvontaa koskevaa sääntelyä.

(2) Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi rakentamislakiin uusi luku lyhyt vuokrauksesta. Luku sisältää lyhyt vuokrauksen määritelmän, erityissäännöksen lyhyt vuokrauksen olennaisen käyttötarkoituksen muutoksesta sekä valtuussäännöksen, jonka nojalla kunta voi nostaa pääsääntöiseksi tarkoitetun 90 päivän olennaisen käyttötarkoituksen muutoksen rajan aina 180 päivään kalenterivuodessa. Rajan nosto edellyttää erityisiä paikallisia olosuhteita ja eräiden muiden ehtojen täyttymistä. Lisäksi luku sisältää sääntelyä asunnon haltijan muistiinpanovelvollisuudesta.

(3) Sääntelyn ehdotetaan koskevan muita kuin ranta-asemakaava-alueita. Haja-asutusalueet jäävät kokonaan ehdotuksen ulkopuolelle. Asunnoista soveltamisalaan kuuluvat vain ne, jotka eivät ole kenenkään asuinkäytössä lyhyt vuokrauksen hetkellä. Esimerkikiksi omat vakituksessa käytössä olevat asunnot (kodit) ja myös loma-asunnot jäävät lyhyt vuokrausta koskevan uuden luvun soveltamisalan ulkopuolelle.

Lyhyt vuokraus

(4) Rakentamislain 42 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan rakentamislupa tarvitaan aina, jos muutetaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti. Säädettäväksi ehdotettavan 59 b §:n mukaan 42 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna, lupaa edellyttävänä olennaisena käyttötarkoituksen muutoksena pidetään asunnon käyttöä lyhyt vuokraukseen yli 90 päivää kalenterivuodessa. Lyhyt vuokrauksen jäädessä 90 päivään tai sen alle muutosta ei pidetä olennaisena.

(5) Sääntelyllä määritellään sitä, missä rajoissa lyhyt vuokrausta voidaan harjoittaa ilman, että kyse on uutta rakennuslupaa edellyttävästä käyttötarkoituksen olennaisesta muutoksesta. Ehdotus on merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

(6) Perustuslain esitöiden mukaan omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus (HE 309/1993 vp, s. 62/II). Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut.

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2026 vp

Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp). 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).

(7) Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2022 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuossa yhteydessä huomiota siihen, että ehdotetut rakentamista koskevat säännökset on tuolloin voimassa olleen lain tavoin kirjoitettu varsin yleisluontoisiksi. Valiokunnan mukaan rakentamista koskevan lainsäädännön tulisi lähtökohtaisesti olla sillä tavoin selkeää, että rakentamishankkeeseen ryhtyvät pystyvät lainsäädännön perusteella saamaan selon siitä, edellyttääkö suunniteltu toimenpide viranomaislupaa, sekä kartoittamaan, mitä muita velvoitteita ja vastuita rakentamishankkeeseen ryhtymisestä seuraa. (PeVL 64/2022 vp, kappale 11). Nyt ehdotetun sääntelyn tavoitetta selkeyttää lyhytvoikrauksen sääntelyä voidaan tältä osin pitää lähtökohtaisesti valtiosääntöisesti hyväksyttävänä.

(8) Perustuslakivaliokunta on hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneesti arvioinut hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksen soveltamista viittaamalla omaisuuden käyttöön normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla (ks. esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp). Rajoituksen sallittavuutta tarkasteltaessa on tällöin viime kädessä arvioitu siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön (ks. PeVL 2/1997 vp, s. 2/I, PeVL 5/2000 vp, s.2). Perustuslakivaliokunta on sittemmin kiinnittänyt huomiota siihen, ettei omaisuuden käyttörajoitusten arviointi enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta (ks. esim. PeVL 6/2010 vp, PeVL 19/2021 vp, kappale 7). Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksien rajoituksia on omaisuudensuojan osalta arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan (PeVL 5/2017 vp, s. 4—5, PeVL 19/2021 vp, kappale 7). Perustuslakivaliokunta korostaa, että omaisuudensuojan rajoitusten arviointikriteerien tulee olla riittävän täsmällisiä.

Lupakynnyksen muutos

(9) Esityksessä ehdotettu 90—180 päivän luvanvaraisuuden raja muuttaa käyttötarkoituksen muuttamiseen liittyvän rakennuslupan lupakynnyksen laadullisesta määrälliseksi. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 98) mukaan ehdotus muuttaisi luvanvaraisuuden sääntelytapaa kahdella tavalla. Ensinnäkin rakennuksen (asunnon) käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuus olisi nykyistä vakioidumpaa. Muutos yksinkertaistaisi ja täsmentäisi luvanvaraisuuden harkintaperusteita. Tämä lisäisi luvanvaraisuuden ennustettavuutta. Toisaalta muutos rajoittaisi kunnan mahdollisuutta ottaa huomioon tapauskohtaisia eroja. Lupaviranomainen ei voisi ottaa huomioon enää tapauksen ympäristöolosuhteita, asemakaavan sisältöä ja rakentamislupan erityispiirteitä vastaavasti kuin tänä päivänä. Tämä tekisi perustelujen mukaan laista vähemmän herkkää suhteessa tilannekohtaisiin tekijöihin. Ainoa erityinen joustoelementti olisi rakentamislain 59 c §:ssä säädettäväksi ehdotettu kunnan oikeus päättää etukäteen yleisemmin luvanvaraisuuden alasta lisäämällä päivien lukumäärää.

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2026 vp

(10) Hallituksen esityksessä (esim. s. 14) on tehty selkoa lyhytaikaisen vuokrauksen runsastumisesta. Perusteluissa mainitaan myös lyhytaikaiseen vuokraukseen kohdistuvista huolista esimerkiksi kilpailuasetelman muuttuminen, toiminnan oikeudellisen varmuuden vajeet ja kohtuuhintaisten asuntojen tarjonnan niukkeneminen paikallisille asukkaille turistirikkailla alueilla. Esityksessä viitataan tältä osin erityisesti Rovaniemellä havaittuihin ongelmiin. Esityksessä sivutaan myös ihmisen asuinoloihin kohdistuvia häiriöitä (s. 101). Tällaisilla häiriöillä voi olla muun muassa välillisiä vaikutuksia asunnon arvoon. Esityksessä kuvatut epäkohdat muodostavat sinänsä hyväksyttävän perusteen säännellä lyhytvuokrausta.

(11) Esityksen perustelujen (s. 45) mukaan sen muutosvaikutusten arvioidaan olevan paikallisia. Valvovat viranomaiset, tällä hetkellä etenkin rakennusvalvonta, tarvitsevat esityksen mukaan lisävälineitä ilmiön hallitsemiseen rakennusten käytön kannalta. Tarve on paikallinen ja koskee etenkin matkailuvoittoisia kuntia. Samanaikaisesti arviolta ainakin puolessa Suomen kunnista ilmiö ei aiheuta erityisiä ongelmia. Toisaalta nyt käsillä olevan ehdotuksen ei perusteluissa (s. 57) arvioida juuri vaikuttavan naapuriasukkaiden kokemien häiriöiden määrään tai valvontaan. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainitut alueelliset olosuhteet huomioiden nyt ehdotettua tehokkaampi ja kohdennetumpi tapa toteuttaa sääntely olisi esimerkiksi se, että kunnalle annettaisiin mahdollisuus kieltää lyhytvuokraus tai rajoittaa sitä johonkin tiettyyn vuorokausimäärään erillisellä päätöksellä niin, että omistajalle olisi aina jätettävä vähintään mahdollisuus vuokrata asuntoa 90 vuorokauden ajan.

(12) Esityksen perustelujen (s. 98) mukaan joissain tilanteissa asunto-omaisuuden käyttö todennäköisesti vapautuisi täsmentämisen vuoksi nykyiseen nähden, joissain sääntely tiukkenisi ja joissain muutosta ei tapahtuisi kumpaankaan suuntaan. Perustelujen mukaan sitä, mikä näistä vaikutussuunnista on vahvin, on vaikea arvioida, koska nykykäytännöstä, joka perustuu tapauskohtaiseen arviointiin, ei ole muodostunut senkaltaisia ohjeita, oikeuskäytäntöä tai oikeuskirjallisuuden kuvauksia, joiden perusteella asiaa voitaisiin arvioida tilastollisesti.

(13) Perustuslakivaliokunnan toiminnassa vertailtavina ovat periaatteessa perustuslain ja lakiehdotuksen sisältämät säännökset yleisellä tasolla, vaikka kontrollitilanteessa pyritään sinänsä ennakoimaan myös lain tulevia soveltamistilanteita (HE 1/1998 vp, s. 51). Tältä osin perustuslakivaliokunnan käytännössä on pyritty johdonmukaisesti lähtemään siitä, että jonkin lain soveltuvuutta perustuslain määräyksiin on arvioitava sen soveltamisessa mahdollisten eikä todennäköisten tai yleisten soveltamistilanteiden mukaan (PeVM 14/1977 vp, s. 3/II, PeVL 16/2025 vp, kappale 18).

(14) Ehdotettu lupakynnyksen muutos laadullisesta määrälliseksi voi edellä kuvattujen joustoelementtien poistuminenkin huomioon ottaen muodostua varsin merkittäväksi tiettyjen lyhytvuokrauksen vuokranantajien kannalta. Tältä osin merkityksettömänä ei voida pitää myöskään sitä, että luvanvaraisuuden ala vaikuttaa perustelujen mukaan eri kunnissa tällä hetkellä vaihtelevalla. Esimerkiksi vuonna 2019 Rovaniemellä rakennusvalvonta ja ympäristölautakunta ovat esityksen (s. 45) mukaan katsoneet lyhytvuokrausta harjoittavat "salahotellit" asuin- ja liikerakennusten korttelialueella asemakaavan mukaisiksi ja siten sallituiksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lyhytvuokrausta on muuallakin saatettu pitää asumisen käyttötarkoituksen mukaisena. Ehdotettua sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitava omaisuudensuojaan kohdistuvana rajoituksena. Valiokunta pitää rajoituksen

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2026 vp

oikeasuhtaisuuden varmistamisen kannalta olennaisena, että esitystä täydennetään sääntelyllä, joka estää omistajien näkökulmasta kohtuuttomien tilanteiden syntymisen. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotettu muutos saattaisi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan olla mahdollista esimerkiksi säätämällä rakentamislain 57 §:ssä siitä, että siinä säädetty poikkeamislupa olisi mahdollista myöntää kiinteistönomistajalle kohtuuttoman haitan syntymisen estämiseksi.

Muita seikkoja

(15) Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että lyhytvuokraukseen liittyviä ongelmia pyritään ratkomaan tarkoin kohdennetuin keinoin ja ensisijaisesti muilla kuin nyt ehdotetun kaltaisilla ratkaisuilla. Valiokunnan mielestä tältä osin merkityksellisenä voidaan pitää esimerkiksi 1.10.2026 voimaan tulevaa asunto-osakeyhtiönlain muutosta, joka selkeyttää lyhytaikaisen vuokrauksen sääntelyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan lupakynnyksen muuttamisesta seuraavien kohtuuttomien tilanteiden estämisestä esittämä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 2.9.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen