

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain 40 a §:ksi ja ympäristöministeriön asetukseksi asuin-, majoitus- ja työtiloista

Oikeusministeriö kiittää ympäristöministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä rakentamislain 40 a §:stä sekä luonnoksesta ympäristöministeriön asetukseksi asuin-, majoitus- ja työtiloista (VN/17257/2023) ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Nykytila

Nykyisin keskeiset rakennusten ja niissä olevien tilojen käyttöön liittyvät säännökset ovat maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Rakennusten ja tilojen käyttötarkoitus määräytyy rakennukselle myönnetyn rakennusluvan mukaisesti. Jos rakennus sijaitsee asemakaava-alueella, käyttötarkoitus seuraa asemakaavasta. Kunnallisten rakennusvalvontaviranomaisten toimivalta puuttua asuinrakennusten ja -huoneistojen lyhytaikaiseen vuokraustoimintaan riippuu siis siitä, mitä alueiden ja rakennusten käytöstä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Rakennusvalvontaviranomainen voi kieltää rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen vastaisen käytön uhkasakon uhalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Jos rakennusta käytetään muuhun kuin rakennusluvan osoittamaan käyttötarkoitukseen, kunnan rakennusvalvonta voi viime kädessä maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla kieltää toiminnan uhkasakon uhalla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tai muussakaan laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, milloin asuinrakennuksen käyttö lyhytaikaiseen majoitukseen on kaava- ja rakennuslupamääräysten tarkoittamaa majoituskäyttöä. Oikeuskäytännössä asiaa on arvioitu siitä näkökulmasta, vastaako rakennuksen käyttö rakennusluvassa määriteltyä käyttötarkoitusta.

Nykyinen oikeustila siitä, milloin asuinrakennuksen käyttö lyhytaikaiseen majoitukseen on kaava- ja rakennuslupamääräysten kannalta majoituskäyttöä, perustuu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön ja etenkin ennakkopäätöksiin KHO 2021:76 ja KHO 2021:77, joihin myös esityksessä on viitattu. Todettakoon, että korkein hallinto-oikeus on esityksen valmistumisen jälkeen antanut aihepiiristä ennakkopäätöksen KHO 2024:75.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Korkein hallinto-oikeus on korostanut sitä, että maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momenttia sovellettaessa tulee arvioida tapauskohtaisesti sitä, vastaavatko luvanvaraisuutta koskevan harkinnan kohteena olevan käytön tyyppilliset vaikutukset paitsi myönnettyä rakennuslupaa myös alueelle kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta. Korkein hallinto-oikeus totesi ennakkopäätöksessään KHO 2024:75, että pelkästään solmittujen vuokrasuhteiden kestolla ei ole maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa harkinnassa ratkaisevaa merkitystä.

Nykytilan arviointi

Aluksi

Esityksessä ei tarkemmin yksilöidä sitä, mikä vallitsevassa tilanteessa on toimivaa ja mitkä ovat ne ongelmat tai epäkohdat, jotka edellyttävät muutosta vallitsevaan tilaan. Esityksessä ei myöskään ole huomioitu sitä, että asiaan nykyisin soveltuvat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset eivät kaikilta osin enää sovellu asiaan sen jälkeen, kun maankäyttö- ja rakennuslaki muuttuu alueidenkäyttölaiksi ja rakentamislaki tulee voimaan 1.1.2025 (laki 725/2023).

Oikeusministeriö toteaa, että nykyistä oikeustilaa voidaan pitää vaikeasti ymmärrettävänä. Laissa ei ole määritelty sitä, mikä on rakennuksen käyttötarkoituksen vastaista käyttöä. Laissa ei myöskään ole nimenomaista säännöstä, joka kieltäisi rakennuksen tai sen osan käytön muuhun kuin rakennusluvassa nimettyyn tarkoitukseen.

Asiaan perehtymättömän henkilön on vaikea hahmottaa, että asuinkäyttöön tarkoitettujen huoneiston vuokraamisen sallittavuus lyhytaikaisilla vuokrasuhteilla riippuu siitä, onko kyse maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin tarkoittamasta rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen sellaisesta muuttamisesta, joka edellyttää rakennuslupaa. Mainittu säännös on maankäyttö- ja rakennuslain 18 luvussa ”rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuus”. Säännöksellä on tarkoitettu säätää rakennuksen korjaamisen ja muuttamisen luvanvaraisuudesta (HE 101/1998 vp, s. 99–100). Säännöksen sanamuoto (*rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaisista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa*) kuitenkin kattaa myös tilanteen, jossa käyttötarkoitusta muutetaan tosiasiallisella käytöllä.

Rakentamislain säännökset

Kuten todettu, esityksessä ei ole huomioitu sitä, että maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentti on kumottu lailla 752/2023, joka tulee voimaan 1.1.2025. Kumottua momenttia näyttäisi vastaavan voimaan tulevan rakentamislain 42 § 3 momentin 3 kohta, jonka mukaan ”korjaamiseen tarvitaan aina rakentamislupa, jos muutetaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti”. Säännöksessä puhutaan jatkossa vain korjaamisesta, eikä siis siitä, että rakennuksen käyttötarkoitusta muutettaisiin jollain muulla tavalla. Säännöksellä ei ilmeisesti ole tarkoitettu muutettavan nykyistä oikeustilaa (ks. HE 139/2022 vp, s. 174). Joka tapauksessa mainittu rakentamislain säännös ei sanamuotonsa perusteella (*korjaamiseen tarvitaan lupa*) voine enää soveltua sen arviointiin, onko rakennuksen tietynlainen *tosiasiallinen käyttö* rakennusluvalla mukaista.

Tämän lisäksi on epäselvää, mihin viranomaisen toimivalta käyttää hallintopakkoa rakennuksen rakennusluvasta vastaisesta käytöstä jatkossa perustuisi. Rakentamislain 147 §:n 1 momentin mukaan ”jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, voi kunnan rakennusvalvontaviranomainen 6, 8, 10, 12 ja 13 luvun mukaisissa asioissa velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin”.

Rakentamislain mainitut luvut koskevat rakentamislupaan liittyvää menettelyä (6 luku), rakentamiseen liittyviä vastuita (8 luku), rakennustyön suoritusta (10 luku), rakennuksen käyttöä ja kunnossapitoa (12 luku) sekä rakennetun ympäristön hoitoa (13 luku). Rakentamislain esitöissä ei kuitenkaan ole tarkemmin yksilöity sitä, mitä mainittuihin lukuihin sisältyvää säännöstä tai säännöksiä rakennuksen käyttötarkoituksen vastainen käyttö rikkoo. Tarkoituksena on mahdollisesti se, että kyse olisi rakennuslupamenettelyn laiminlyönnistä (6 luku). Rakennuslupamenettely koskee kuitenkin *rakentamishankkeeseen ryhtymistä* (ks. esim. rakentamislain 61 §). Rakennuksen tai sen osan rakennusluvan osoittaman käyttötarkoituksen vastaista käyttöä ei voida pitää rakentamishankkeeseen ryhtymisenä.

Näyttää siis siltä, että rakentamislakiin ei sisälly nimenomaista kieltoa käyttää rakennustensa käyttötarkoituksen vastaisesti. Mikään nimenomainen säännös rakentamislaisissa ei nähtävästi myöskään anna viranomaiselle toimivaltaa puuttua hallintopakolla rakennuksen käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön. Joka tapauksessa edellä kuvattua problematiikkaa tulee jatkovalmistelussa selvittää.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että edellä mainitut maankäyttö- ja rakentamislain säännökset eivät välttämättä ole ainoita aiheeseen soveltuvia säännöksiä, jotka muuttuvat rakentamislain voimaantulon myötä. Myös tähän seikkaan tulisi esityksen jatkovalmistelussa kiinnittää huomioita.

Alueidenkäyttö ja rakentaminen

Rakennusluvan myöntämisen kannalta keskeistä on sekä aiotun rakentamisen soveltuvuus rakennuspaikkaan että olennaisten teknisten vaatimusten täyttyminen. Rakennusvalvontaviranomaisen harkinta sisältää siten sekä alueidenkäytöllisen harkinnan että olennaisten teknisten vaatimusten tarkastelun (HE 139/2022 vp, s. 174).

Lyhytaikaisen vuokraustoiminnan luonteeseen liittyvässä harkinnassa olennaista ei niinkään ole olennaisten teknisten vaatimusten täyttyminen. Asuinkäytössä oleva rakennus tai sen osa voi hyvinkin täyttää majoitustilan tekniset vaatimukset, vaikka sen kaavan ja rakennusluvan mukaan tulisi olla asumiskäytössä. Se, vastaako rakennuksen tietty käyttö alueelle kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta, on siten ennen kaikkea alueidenkäytöllistä harkintaa. Asumisen ja majoitustoiminnan määrittely riippuu siten esimerkiksi siitä, onko kyse vapaa-ajan asumiseen vai pysyvämpään asumiseen tarkoitettu aluetta.

Ristiriita on mainittu myös artikkelissa, jota esityksessä on paikoittain laajasti hyödynnetty (*Jääskeläinen, Lauri: Rakennuksen käyttötarkoituksen muutos ja lyhytkestoinen majoitustoiminta, Ympäristöjuridiikka 1/2020 s. 98–122, s. 107*). Ristiriitaa kuitenkin jatkossa vielä korostaa se, että alueidenkäyttöä ja rakennusten teknisiä ominaisuuksia koskevat säännökset ovat eri laeissa. Esityksen mukaan lyhytaikaisen vuokraustoiminnan sallittavuus perustuisi ilmeisesti edelleen ensisijaisesti rakentamista koskeviin teknisiin säännöksiin, kun tosiasiallisesti toiminnan sallittavuus riippuu olennaisesti myös siitä, mikä on rakennuksen alueidenkäyttölain mukaan määräytyvä käyttötarkoitus.

Jatkovalmistelussa tulisi siis pohtia sitä, missä määrin lyhytaikaiseen vuokraustoimintaan liittyviä alueidenkäytöllisiä ongelmia voidaan ratkaista ensisijaisesti rakennusten teknisiä ominaisuuksia koskevalla lainsäädännöllä. Jatkovalmistelussa olisi ensisijaisen tärkeää myös selostaa, mitkä ovat ne ongelmat tai epäkohdat, jotka edellyttävät muutosta vallitsevaan tilaan.

Tärkeää on lisäksi huomioida se, että asiaan nykyisin soveltuvat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset muuttuvat 1.1.2025, kun maankäyttö- ja rakennuslaki muuttuu alueidenkäyttölainsäädännön osaksi ja rakentamislaki tulee voimaan. Tästä seuraa muun ohella se, että hallintopakkoa koskeva rakentamislain säännös olisi jatkossa eri laissa kuin alueidenkäyttöön liittyvät

säännökset, joiden rikkomiseen rakennusvalvontaviranomaisen toimivalta myös osittain perustuu.

Ehdotettu säännös ja sen perustelut

Ehdotettu rakennuslain 40 a § sijoitettaisiin rakentamislain 4 lukuun ”olennaiset tekniset vaatimukset”. Kuten todettu, säännöksen tarkoitettu soveltamisyhteys liittyy kuitenkin enemminkin alueiden käyttöön kuin rakennuksen teknisiin vaatimuksiin. Rakentamislain 4 luku ei sanotun vuoksi vaikuta olevan oikea paikka ehdotetulle säännökselle.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan ”*asuminen tarkoittaa ensisijaisesti jatkuvaa asumista*”. Edelleen 1 momentin mukaan ”*asumisena pidetään ... asuinhuoneiston vuokrausta vähintään neljä viikkoa kestäväillä sopimuksilla sekä omassa käytössä olevan asuinhuoneiston luovuttamista tätä lyhyemmissä ajanjaksoissa*” ja 2 momentin mukaan ”*majoittuminen tarkoittaa kalustetun tilan tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille*”.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei ole esitetty muita perusteluita ehdotetulle neljän viikon ajanjaksolle kuin aiheesta järjestetyn sidosryhmätilaisuuden osallistujille tehty kyselytutkimus, johon on vastannut 17 henkilöä. Esityksessä ei mainita, kenelle kyselytutkimus on tarkkaan ottaen kohdistettu, kuinka moni siihen on vastannut ja kuinka moni jättänyt vastaamatta. Joka tapauksessa kyselyyn on vastannut vain hyvin pieni osa sidosryhmätilaisuuteen osallistuneista. Esityksessä ei ole perusteltu, miksi kyselytutkimuksessa suosituin aikamääre on parempi kuin muut aikamääreet. Esityksessä ei ole lainkaan perusteltu esimerkiksi sitä, mitä vaikutuksia eri aikamääreillä olisi ja miten ne toteuttaisivat säännöksen tavoitteita.

Asumisen ensisijainen määritelmä (*asuminen ... on jatkuvaa asumista*) jää perusteluiden valossa epäselväksi. Perusteluiden mukaan ”tilanteet, joissa esimerkiksi niin sanottu lähetetty työntekijä oleskelee kalustetussa asuinhuoneistossa työntekoon tarvittavan ajan” (s. 15) on nähtävästi tarkoitettu kuuluvan ensisijaisen määritelmän piiriin ja siten poikkeukseksi toissijaisen määritelmän neljän viikon edellytetystä kestoista. Jos kyse on poikkeuksesta neljän viikon oleskeluun, olisi erikoista, että poikkeus koskisi vain lähetettyjä työntekijöitä eli muista valtioista Suomeen saapuvia työntekijöitä. Jokseenkin erikoista olisi myös se, että lyhytaikaisen vuokraustoiminnan sallittavuus riippuisi siitä, mihin tarkoitukseen asunnon vuokraava henkilö aikoo asuntoa käyttää. Asunnon omistajalla tai viranomaisella ei ole mahdollisuutta valvoa sitä, onko asunnon vuokraaja ulkomailta saapunut lähetetty työntekijä, Suomen sisältä muuttanut työntekijä tai esimerkiksi lomamatkailija.

Huomattavaa on myös se, että ehdotetun pykälän 1 ja 2 momenteissa kuvatut asumisen ja majoittumisen määritelmät eivät ole toisiaan poissulkevia. Esimerkiksi omassa käytössä olevan asuinhuoneiston tilapäinen luovuttaminen neljää viikkoa lyhyemmissä ajanjaksoissa (1 mom.) edellyttää lähes poikkeuksetta sitä, että kalustettua tilaa on ensin tarjottu tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille (2 mom.). Omassa käytössä olevan kalustetun asuinhuoneiston tilapäinen tarjoaminen majoitusta tarvitseville asiakkaille olisi ehdotetun säännöksen mukaan tällöin sekä asumista että majoittumista.

Oikeusministeriö huomauttaa myös siitä, että asumista ja asuinhuoneiston vuokrausta tai majoittumista ja tilan tarjoamista ei voi säännöksessä ehdotetulla tavalla rinnastaa toisiinsa. Asuminen ei ole asuinhuoneiston vuokraamista eikä majoittuminen ole tilan tarjoamista.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan ”*kunta voi rakennusjärjestyksellään määrätä alle neljä viikkoa kestävien lyhytvuokraussuhteiden sallittavuudesta asunnossa, joka ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaisesti omistajan omassa käytössä*”.

Oikeusministeriö huomauttaa, että kotikuntalaisissa ei säädetä siitä, milloin asunto on omistajan omassa käytössä. Lisäksi säännöksen ja sen perusteluiden valossa jää epäselväksi, voisiko kunta kieltää vai sallia alle neljä viikkoa kestävät vuokrasuhteet muussa kuin omassa käytössä olevassa asunnossa. Perusteluissa on mainittu, että ”*kunta voisi rakennusjärjestyksellään määrätä, onko alle neljä viikkoa kestävä lyhytvuokraussuhde sallittu asuinhuoneistossa, jossa asunnon omistaja ei ole kotikuntalainen mukaisesti kirjoilla*” (s. 15). Perusteluiden mukaan kuitenkin ”*jos rakennusjärjestyksessä ei mainittaisi mitään lyhytvuokrauksesta, olisi lyhytvuokraus sallittua*” (s. 16).

Näin ollen kunta voisi nähtävästi vain rajoittaa asuntojen vuokrausta rakennusjärjestyksellä. Jos rakennusjärjestyksessä ei kuitenkaan mainittaisi mitään lyhytaikaisesta vuokrauksesta, mikään ei ilmeisesti estäisi ehdotetun säännöksen 1 ja 2 momentin soveltamista, jolloin vain oman asunnon lyhytaikainen vuokraustoiminta olisi sallittua. Säännös vaikuttaisi siis olevan ristiriidassa perusteluidensa kanssa.

Edellä todetusti on epäselvää, miten ehdotetun säännöksen on tarkoitettu vaikuttavan siihen, millä edellytyksillä viranomainen voi puuttua rakennuksen käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön. Joka tapauksessa on selvää, että ehdotettu säännös ei ylipäänsä sisällä sellaista kieltoa tai toimintavelvollisuutta, jota rakennuksen tai huoneiston omistaja voisi rikkoa tai laiminlyödä niin, että viranomainen voisi puuttua siihen hallintopakolla.

Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miten sillä on tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa. Epäselväksi jää siis esimerkiksi se, menettäisivätkö korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä muodostuneet kriteerit kokonaan merkityksensä.

Oikeusministeriö toteaa, että säännös ei ehdotetussa muodossaan selkeyttäisi asuntojen lyhytaikaiseen vuokraukseen liittyvää lainsäädäntöä. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että rakentamislain voimaantumisen myötä sääntely muuttuu entistä vaikeatulkintaisemmaksi ja ehdotettu uusi pykälä tulisi sitä vielä entisestään hankaloittamaan.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Aluksi

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvoite tarkoittaa sitä, että perus- ja ihmisoikeudet ovat keskeisiä säädösvalmistelussa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on läheisessä yhteydessä esityksen vaihtoehtojen arvioinnin kanssa. Vaihtoehtojen esittämisen tärkeys korostuu, jos esityksellä rajoitetaan tai heikennetään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tällöin esityksessä tulee perustella, miksi muita perus- ja ihmisoikeuksiin vähemmän puuttuvia vaihtoehtoja ei ole käytettävissä. Valtioneuvostolla on velvollisuus osoittaa hallituksen esityksessä perus- ja ihmisoikeuksien heikentämisen tai rajoittamisen välttämättömyys sekä oikeasuhteisuus. Näitä on puolestaan vaikea esittää ilman riittävää perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusarviointia. Myös muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulee ottaa huomioon (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetun sääntelyn suhde perustuslakiin on jätetty yleisten toteamusten tasolle. Esityksessä ei ole lainkaan perusteltu ehdotettujen säännösten perustuslainmukaisuutta eikä arvioitu perusoikeuksien rajoittamiskriteereitä eikä sitä, voiko ehdotettua sääntelyä toteuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavalla tavalla.

Esityksessä ei ole arvioitu aiemmasta lainsäädännöstä siirtyvien säännösten perustuslainmukaisuutta asuntojen lyhytaikaisen vuokrauksen näkökulmasta. Todettakoon, että tällaista arviointia ei ole tehty myöskään rakennuslain säätämisen tai sen muutosten yhteydessä. Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä tulisi arvioida aiemmasta lainsäädännöstä

siirtyvien säännösten perustuslainmukaisuus siltä osin kuin tarkoituksena on soveltaa säännök-siä lyhytaikaiseen vuokraustoimintaan. Esityksessä tulisi myös arvioida rakentamislain asiaan soveltuvien säännösten perustuslainmukaisuus siltä osin kuin säännökset eivät vastaa aiemmin voimassa olleita säännöksiä.

Oikeusvaltioperiaate ja lakisidonnaisuus

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Säännös määrittelee myös lakisidonnaisuuden periaatteen, joka edellyttää, että hallintotehtävän hoitamisessa noudatetaan tarkoin sitä koskevaa lainsäädäntöä. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Lakisidonnaisuus edellyttää sitä, että lakia noudatetaan tarkoin.

Edellä on tuotu esiin ehdotetun säännöksen ja viranomaisen toimivallan välinen epäselvyys. On syytä kuitenkin erikseen korostaa sitä, että viranomaisen toimivallan tulee perustuslain mukaan perustua selkeään lain säännökseen. Tämänkin vuoksi jatkovalmistelussa on syytä pohtia perusteellisesti lyhytaikaiseen vuokraustoimintaan soveltuvaa sääntelyä ja sen selkeyttä huomattavasti laajemmin.

Yhdenvertaisuus

Kuten esityksessä on todettu, perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on hallintotoiminnan kulmakiviä ja keskeinen lähtökohta rakentamisessa. Yhdenvertaisuuden vaatimus edellyttää, että henkilöihin kohdistuvat lain erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä erot henkilöiden välillä saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 8/2020 vp, s. 2).

Esityksen mukaan ”lyhytaikainen luovutus vaatii sääntelyä, joka takaa yhdenvertaisuuden kaikille lyhytaikaisluovutusta harjoittaville” (s. 4). Esityksessä ilmeisesti ehdotetaan, että asunnon omistajan mahdollisuus vuokrata asuntoaan riippuisi siitä, mitä kunnan rakennusjärjestyksessä määrätään sen sallittavuudesta. Esityksessä ei ole arvioitu sitä, missä rajoissa kunta voisi käyttää harkintavaltaansa ja miten varmistutaan siitä, että lyhytaikaisen vuokraustoiminnan kieltäminen ei perustuisi mielivaltaan. Esityksessä luonnostellun pohjalta erot eri kuntien välillä saattaisivat nähtävästi johtua kunnan poliittisesta päätöksenteosta, jolloin yhdenvertaisuuden kannalta voi pitää ongelmallisena sitä, että käytännössä samanlaisten olosuhteiden vallitessa eri kunnissa voitaisiin suhtautua vuokraamiseen eri tavalla.

Omaisuuksien suoja ja säädöstaso

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä. Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan. Perusoikeuksiin kuuluva omaisuudensuoja edellyttää siis sitä, että rakennuksen tai sen osan omistaja voi määrätä omaisuutensa käytöstä ja vuokrata sitä myös lyhytaikaisesti.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Edellä todetusti on epäselvää, mikä kunnan rakennusjärjestyksen merkitys tulisi olemaan sen arvioinnissa, millaisilla vuokrasuhteilla asunnon omistaja voi vuokrata asuntoaan. Epäselvää on myös se, miten ehdotettu sääntely tulisi muuttamaan nykyistä oikeustilaa. Selvää on kuitenkin se, perustuslain 15 §:n omaisuudensuoja turvaa asunnon omistajan oikeutta

vuokrata asuntoaan. Jos tätä oikeutta on tarkoitus nykyisestä rajata, tulee rajauksen tapahtua perustuslain 80 §:n pohjalta laissa, ei kunnan rakennusjärjestyksessä. Tällöinkin arvioitavaksi tulisi se, täytyvätkö perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset omaisuudensuojaa rajoitettaessa.

Suhde muihin esityksiin

Lyhytaikaista vuokrausta koskeva lainsäädäntö jakautuu ympäristöministeriön lisäksi oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloille.

Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluu ensiksi asuinhuoneiston vuokrauksesta annettu laki. Toisin kuin esityksessä mainitaan, lain uudistamista valmisteleva huoneenvuokralaki-työryhmä on aloittanut työnsä jo joulukuussa 2023. Hanketta ei siis olla käynnistämässä.

Oikeusministeriö toteaa, että huoneenvuokralakityöryhmän tehtävänä on huomioida myös lyhytaikaisten vuokrasuhteiden yleistymisestä lakiin mahdollisesti seuraavat uudistustarpeet. Huoneenvuokralainsäädäntö kuitenkin koskee vuokranantajan ja vuokralaisen välistä yksityisoikeudellista oikeussuhdetta. Se, soveltuuko huoneenvuokralainsäädäntö tiettyyn oikeussuhteeseen, ratkeaa sen perusteella, mitä osapuolet ovat sopineet huoneiston käytöstä. Huoneenvuokralainsäädännön soveltamisen kannalta ratkaisevaa merkitystä ei ole esimerkiksi sillä, onko vuokranantajan toimintaan sovellettava majoituselinkeinoa koskevia säännöksiä.

Huoneenvuokralainsäädännön soveltamisen kannalta ratkaisevaa merkitystä ei ole myöskään sillä, miten huoneiston toistuvaa vuokraamista lyhytaikaisilla vuokrasuhteilla tulee arvioida maankäyttöä ja rakentamista koskevien säännösten valossa. Vastaavasti maankäyttö- ja rakentamislain mukaisessa asumisen ja majoittumisen määrittelyssä ratkaisevaa merkitystä ei ole sillä, sovelletaanko yksittäiseen vuokrasuhteeseen asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain säännöksiä vai ei (ks. esim. KHO 2021:76, KHO 2021:77 ja KHO 2024:75).

Vaikka asumisen ja majoituksen määritelmät liittyvät huoneenvuokralakityöryhmän työhön, ei huoneenvuokralainsäädännössä tehdyillä määritelmillä edelleenkään ole ratkaisevaa merkitystä sen kannalta, mikä on maankäyttö- ja rakentamislain tarkoittamaa asumista ja mikä on lyhytaikaista majoitustoimintaa ja milloin viranomainen voi puuttua rakennuksen tai huoneiston rakennusluvan vastaiseen käyttöön.

Oikeusministeriö toteaa myös, että esityksessä ei ole mainittu asunto-osakeyhtiölakia, jonka uudistamista valmistelee myös oikeusministeriön asettama työryhmä. Asunto-osakeyhtiölailla voidaan vaikuttaa siihen, miten tietyn käyttötarkoituksen osakehuoneistojen aiemmin ennakoimattomalla tavalla muuttuneesta käytöstä aiheutuvat lisäkustannukset jaetaan ja miten muita osakkaita ja asukkaita suojataan muuttuneesta käytöstä aiheutuvalta uudelta haitalta.

Maankäyttö- ja rakentamislain sääntelyllä ei kuitenkaan ole suoraa vaikutusta myöskään asunto-osakeyhtiölakiin, koska velvoite rakennusluvan ja asemakaavan vastaisen käytön lopettamiseksi voidaan kohdistaa samanaikaisesti eri tahoihin, jos näillä kullakin oli oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa velvoitetta. Viranomainen voi siis ryhtyä toimiin myös suoraan maankäyttö- ja rakennuslain vastaisesti toimivaa asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajaa kohtaan (ks. esim. KHO 2021:76). Asunto-osakeyhtiön osakkaan ja asunto-osakeyhtiön tulee siis kummankin osaltaan noudattaa lakia eikä tähän velvollisuuteen vaikuta yhtiön ja sen osakkaan välinen yksityisoikeudellinen oikeussuhde.

Maankäyttö- ja rakennuslain asumisen ja majoittumisen määritelmät eivät siten ole suoraan sidoksissa oikeussuhteiden yksityisoikeudellisiin määritelmiin. Oikeusministeriön

hallinnonalaan kuuluvalla sääntelyllä ei siis voida selkeyttää kaavoitukseen ja rakennusluvan liittyviä määritelmiä.

Yhteenveto ja johtopäätös

Oikeusministeriö toteaa, että esitys edellyttää jatkovalmistelua, jossa tulisi huomioida ja arvioida esimerkiksi alueiden käyttöön ja rakentamiseen sekä viranomaisen toimivaltuuksiin liittyvä sääntely. Olennaista olisi huomioida se, miltä osin aiheeseen liittyvä sääntely muuttuu rakennuslain voimaantulon myötä.

Rakentamislain ehdotettu 40 a § on ehdotetussa muodossaan sisäisesti epälooginen ja vaikeatulkintainen. Säännöksessä ei ole sellaista kieltoa tai toimintavelvollisuutta, jonka rikkomiseen tai laiminlyöntiin viranomainen voisi puuttua. Lisäksi rakentamislain säännökset vaikuttavat olevan epäselviä ja jopa aukollisia sen osalta, voiko viranomainen ylipäänsä jatkossa lainkaan puuttua rakennuksen rakennusluvan vastaiseen käyttöön. Esitykseen liittyy myös eräitä perustuslaillisia ongelmia, joita ei esityksessä ole lainkaan huomioitu tai arvioitu. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetussa muodossaan säännös vain lisäisi lyhytaikaiseen vuokraustoimintaan liittyviä epäselvyyksiä.

Aiheeseen liittyy vaikeita oikeudellisia ja periaatteellisia kysymyksiä, joita tulisi jatkovalmistelussa selvittää huomattavasti laajemmin. Samalla olisi tarpeen arvioida sitä, mitä ongelmia nykytilanteessa on ja mitä sääntelyllä aiotaan muuttaa. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös nykytilaa sellaisena kuin se tulisi rakentamislain voimaantulon myötä olemaan. Myös sitä, miten esitys tarkkaan ottaen vaikuttaisi lyhytaikaisen vuokraustoiminnan edellytyksiin ja mahdollistaisi puuttumiseen ongelmiin, olisi arvioitava.

Oikeusministeriö pitää hyvin epätodennäköisenä, että aiheeseen liittyvää maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyä voitaisiin selkeyttää niin, että rakentamislakiin vain lisättäisiin asumisen määritelmä. Sääntelyssä tulisi huomioida se, että viranomaisen toimivallan puuttua rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta vastaamattomaan käyttöön tulee perustua selkeisiin lain säännöksiin. Säännösten tulisi olla selkeitä niin, että niistä ilmenisi asuinhuoneiston omistajaan kohdistuva kielto tai toimintavelvollisuus, jonka perusteella omistaja ymmärtää, millä edellytyksillä hän voi luovuttaa asuntoaan edelleen. Säännöksissä tulisi myös selkeästi ilmaista se, millä edellytyksillä ja miten viranomainen voi puuttua asuinhuoneiston käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön.

Lainsäädäntöneuvos

Kalle Mäenpää

Kansliapäällikkö

Pekka Timonen

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu YM Ympäristöministeriö
 YM RYMO Rakennetun ympäristön osasto, Kirsi Martinkauppi
 YM RYMO Rakennukset ja rakentaminen -yksikkö
 YM RYMO Rakennukset ja rakentaminen -yksikkö, Harri Hakaste
 YM RYMO Rakennukset ja rakentaminen -yksikkö, Kirsi White

VN/17257/2023-OM-172

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: