



## Lausunto

5.6.2024

VN/17257/2023  
VN/17257/2023-TEM-50

Ympäristöministeriö

# Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto rakentamislain muuttamisesta

## Rakentamislain 40 a §

### *Yleisesti*

Hallitusohjelman mukaan asuntojen vuokrausta koskevaa lainsäädäntöä selkeytetään ja majoitusliiketoimintaa koskeva lainsäädäntö uudistetaan vastaamaan nykypäivän tarpeita ja käytäntöjä. Samalla varmistetaan asuntojen lyhytaikaisen vuokraustoiminnan edellytykset ja tehdään mahdolliseksi entistä parempi puuttuminen havaittuihin ongelmiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ensisijaisesti lyhytaikaisen majoitustoiminnan harjoittamisen edellytyksiä ja toiminnan helpottamista koskevat hallitusohjelman kirjaukset vaikuttaisivat liittyvän siihen missä toimintaa ylipäättään saa harjoittaa, ts. minkä laajuisen ja tyyppisen toiminnan harjoittaminen on sallittua asemakaava-alueella, asunto-osakeyhtiössä ja asuinhuoneistossa (asunnon käyttötarkoitus). Esityksen perusteella on hieman vaikea hahmottaa asiaan liittyvää nykytilaa ja millä tavoin sitä pyritään muuttamaan. Työ- ja elinkeinoministeriö ymmärtää, että nykyisin lähtökohtana on, että alueita ei saa käyttää kaavassa osoitetun alueen käyttötarkoituksen vastaisesti. Rakennusten ja tilojen käyttötarkoitus määräytyy rakennukselle myönnetyn rakennusluvan mukaisesti, joka perustuu alueella voimassa olevaan asemakaavaan. Nimenomaisia säännöksiä ei kuitenkaan ole siitä, milloin asuinrakennuksen käyttö lyhytaikaiseen majoitukseen on kaava- ja rakennuslupamääräysten tarkoittamaa majoituskäyttöä.

Nykyisin toiminnanharjoittajan tulee itse arvioida, onko kyseessä kaavan, rakennusluvan ja yhtiöjärjestyksen mukaisesta toiminnasta vai tosiasiallisesti sellaisesta ammattimaisesta majoitustoiminnasta, jonka harjoittamiseen liittyy alueellisia rajoituksia ja toimintaa koskevia velvoitteita. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä (ks. KHO:2021:76; KHO 2024:75; Hgin HaO 3651/2023) on osin päädytty ratkaisuihin, joissa lyhytaikaisen vuokraustoiminnan harjoittaminen kaupunkialueella on katsottu sen luonteiseksi majoitustoiminnaksi, joka ei vastaa alueen kaavan mukaista käyttötarkoitusta. Oikeuskäytännössä on myös luotu kriteerejä toiminnan luonteen arvioimiseksi mm. sen aiheuttamien vaikutusten perusteella (mm. toiminnan säännöllisyys ja häiriöt kohteessa). Nykytilassa oikeuskäytäntö vaikuttaa antavan kunnille selkänöjää puuttua ainakin laajamittaisempaan lyhytvuokraustoimintaan. Rakennusvalvontaviranomainen voi kieltää rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen vastaisen käytön uhkasakon uhalla.

Ehdotetulla rakentamislain 40 a §:llä pyritään säätämään siitä, millaisessa toiminnassa on kyse toisaalta asumisesta (yli neljän viikon oleskelu) ja toisaalta majoittumisesta sekä mahdollistettaisiin kunnille rakentamisjärjestyksessä mahdollisuus määrätä siitä, onko ns. lyhytvuokraus kiellettyä. Sääntelyllä pyritään vaikuttamaan tulkintaan, millainen toiminta erityisesti asemakaava-alueella sijaitsevilla rakennuksissa on mahdollista. Työ- ja elinkeinoministeriö tulkitsee ehdotusta niin, että

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Työ- ja elinkeinoministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

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

PL 32  
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 2160  
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi  
www.tem.fi

lähtökohtaisesti alle neljän viikon oleskelu katsottaisiin majoittumiseksi, ja kunta voisi rakennusjärjestyksellä päättää onko toiminta sallittua tai kiellettyä ("päättää sallittavuudesta"). Vaikka ehdotus sisältää lyhytaikaista vuokraustoimintaa rajoittavia elementtejä, voidaan sen nähdä myös laajentavan lyhytaikaisen vuokraustoiminnan mahdollisuuksia ainakin, jos kunnan rakennusvalvonnassa noudatetaan tiukasti oikeuskäytännössä vahvistettua linjaa. Yleisenä käytäntönä kuitenkin lienee, että laajaakin lyhytaikaisen vuokraustoiminnan harjoittamista pidetään sallittuna, jollei kunnan rakennusvalvonta puutu siihen yksittäisessä tapauksessa. Tässä mielessä ehdotus merkitsee muutosta nykykäytäntöön, kun toiminnan kategorinen harjoittaminen olisi joko sallittua tai kiellettyä kunnan päätöksestä riippuen.

Työ- ja elinkeinoministeriö näkee, että matkailusektorilla on tarve airbnb-tyyppiselle lyhytaikaiselle vuokraustoiminnalle; matkailijoilla on erityyppisiä tarpeita eivätkä kaikki voi tai halua majoittua perinteisessä hotelli-tyyppisessä majoituksessa. Lyhytaikaisen vuokraustoiminnan kategorinen kieltäminen voi ohjata matkailijat alueen hotellien sijaan kokonaan muihin kohteisiin. Airbnb-tyyppistä toimintaa voidaan tarvita myös työvoiman liikkumisen ja tilapäiseen majoituskapasiteetin lisäämiseen esimerkiksi tapahtumien yhteydessä. Yhtälailla uusien yrittäjyyden muotojen luomista voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana ja lyhytaikaisen vuokrauksen toisaalta tehostavan asuntokannan resurssien järkevää käyttöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää yleisesti hyvänä tavoitteena sitä, että sääntelyssä huomioidaan myös alueelliset tarpeet, sillä esimerkiksi kaupungeissa tai kaupunkien osissa voi kansainvälisten esimerkkien perusteella syntyä tarpeita lyhytaikaisen vuokraustoiminnan rajoittamiselle ja yksittäisissä kohteissa voi esiintyä toistuvakin häiriötilanteita. Suomessa ääritilanteet kuitenkin rajoittuvat vain muutamille paikkakunnille. Selkeys siitä millaista toimintaa alueella saa harjoittaa on olennaista toiminnanharjoittajille, alueelle palveluja tuottaville yrityksille ja säännöksiä tulkitseville kunnille. Toisaalta ei voida pitää yhdenvertaisuuden kannalta hyvänä, jos eri alueilla sijaitsevaan samankaltaiseen varallisuuteen – asuntoihin tai loma-asuntoihin – kohdistuu huomattavastikin erilaisia käyttörajoituksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö näkee rakentamislain 40 a §:ää koskevan ehdotuksen tavoitteet ajatuksellisesti toimivana, mutta huomioi, että lakiehdotus vaikuttaisi vaativan edelleen varsin paljon jatkovalmistelua. Työ- ja elinkeinoministeriö tekee jäljempänä tarkempia huomioita esitysluonnokseen.

#### *Lyhytvuokraus ja elinkeinotoimintaan kohdistuvat rajoitukset*

Lyhytaikaista vuokraustoimintaa voidaan harjoittaa eri laajuisissa muodoissa. Toiminnan laajuus voi vaihdella enintään muutamia kertoja vuodessa toistuvista satunnaisista yksittäisen kohteen vuokrauksista laajamittaiseen useita sijoitusasuntoja kattavaan ympärivuotiseen toimintaan.

Elinkeino-oikeudellisen sääntelyn perusteella ei-satunnainen ja ansaintatarkoituksessa toteutettava toiminta voidaan katsoa ammattimaiseksi majoitustoiminnan harjoittamiseksi riippumatta siitä tuottaako toiminta tosiasiallisesti voittoa. Ammattimaista majoitustoimintaa voidaan harjoittaa eri muodoissa hotellitoiminnasta loma-asuntojen vuokraamiseen. Myös lyhytaikaisen vuokraustoiminnan harjoittaminen voidaan katsoa ammattimaiseksi elinkeinotoiminnaksi (ks. HE 138/2004 vp; HE 244/2022 vp.). Ammattimaisen toiminnan määritelmän ulkopuolelle jäänee lähinnä harvoin, muutamia kertoja vuodessa tapahtuva lyhytvuokraus. On huomattava, että verotuksessa toiminnan luonnetta elinkeinotoimintana arvioidaan itsenäisesti verotus- ja oikeuskäytännössä muodostettujen kriteerien perusteella.

Esitys sisältää elinkeinotoiminnan harjoittamista koskevan rajoituksen, jossa kunta voi rakennussäännössä päättää toiminnan sallittavuudesta. Näiltä osin olisi välttämätöntä arvioida sääntelyn luonnetta elinkeinovapautteen (PL 18 §) kohdistuvana rajoituksena. Tämä edellyttää myös sitä, että perusoikeudenrajoitusedellytysten täyttymistä arvioidaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa, jotka esityksestä toistaiseksi vielä puuttuvat. Vastaavalla tavalla ehdotus sisältää omaisuudensuojan (PL 15 §) kohdistuvia rajoituksia.

Perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eli kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Rajoitusten on myös oltava muun muassa täsmällisiä, tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotettu lakiluonnos kunnan mahdollisuudesta määrätä rakentamisyjärjestyksellä asuntojen käytöstä lyhytaikaiseen vuokraustoimintaan ei tällä hetkellä täytä näitä kriteereitä. Toiminnan harjoittamisen kiellon sisältävän päätöksen tekemiseen liittyvät edellytykset tulisi säätää lain tasolla. Työ- ja elinkeinoministeriön käsitys on, että mahdollisten toiminnalle asetettävien rajoitusten tarkoituksena tulisi olla toiminnasta alueille ja asuinympäristöön aiheutuvien häiriöiden estäminen. Tällöin myös rajoitusten käyttöönotto pitäisi lain tasolla sitoa toiminnasta

aiheutuviin vastaaviin häiriöihin. Laissa tulisi vähintään määritellä kriteerit, missä olosuhteissa ja millä perusteella päätös lyhytvuokrauksen kieltämisestä voitaisiin tehdä. Sääntelyn oikeasuhtaisuus edellyttäisi työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi sitä, että rajoituksen voima- saolosta päätettäisiin alueittain hyvinkin hienosyisesti, koko kuntaa huomattavasti pienemmällä alu- eella, rajoittuen esimerkiksi kaupunginosiin tai korttelitasolle. Lisäksi rajoituksen määräaikaisuus ja kiellon uudelleentarkastelu säännöllisesti lisäisivät sääntelyn oikeasuhtaisuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö ymmärtää, että kunnan päätös koskisi kategorisesti kaikkia toiminnan harjoittajia toiminnan laajuudesta riippumatta. Siitä huolimatta, että häiriöt tuskin ovat riippuvaisia sii- tä, kuinka monta kohdetta yksittäisellä lyhytvuokraajalla on tarjolla eri osoitteissa, voisi sääntelyn suhteellisuutta tarkastella myös huomioiden miten laajasta toiminnasta on kyse. Oikeasuhtaisuusar- vioon kuuluu rajoituksen, tässä siis lyhytvuokrauksen kiellon, välttämättömyyden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan mahdolliset kiellot pitäisi voida määrätä tarveperusteisesti niin, että aidosti puututaan vain niihin tilanteisiin, joissa kiellon määrääminen on, esimerkiksi häiriöi- den estämiseksi tietyillä alueilla tai jopa yksittäisissä rakennuksissa, välttämätöntä.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi, että ehdotettua sääntelyä on hankala tulkita ja tämä on omiaan aiheuttamaan hankaluuksia tilanteissa, jossa sääntelyllä ei ole valtakunnallista yhtenäistä valvontaa vaan soveltamisratkaisut tehdään kunnissa. Sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta olisi paran- nettava.

#### *Palveluiden vapaa liikkuvuus ja kunnan rajoituspäätös*

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kunnan mahdollisuus rajoittaa lyhytaikaista majoitustoimintaa rakennusjärjestyksellään on ongelmallinen palveluiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta. Kaikkien palvelutoiminnalle asettavien vaatimusten tulisi olla Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuk- sen (SEUT) ja palveludirektiivin (2006/123/EY) mukaan oikeasuhteisia, välttämättömiä ja syrjimättö- miä. Etenkin välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden näkökulmasta lyhytaikaisen majoitustoimin- nan rajoittaminen rakennusjärjestyksessä voi olla ongelmallista.

Lyhytaikaisen majoitustoiminnan tarjoaminen kuuluu palveludirektiivin soveltamisalaan. EU-tuo- mioistuimen mukaan palveludirektiiviä sovelletaan myös tilanteessa, jossa kaikki merkitykselliset sei- kat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle. Palveludirektiivi ei ole esteenä sille, että kunnan yleiskaavaan sisältyvillä määräyksillä kielletään tietty toiminta, kunhan kaikki direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa säädetyt ehdot syrjimättömyydestä, välttämättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta täyttyvät.<sup>1</sup> Palveludirektiivin artiklan 15(3) mukaan vaatimukset eivät saa olla suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen, niiden on oltava perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin, sekä niiden on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavutta- minen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vä- hemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kunnan tulisi päätöksessään, jolla rajoitetaan tai kielletään ly- hytaikaisen majoitustoiminnan tarjoaminen, huomioida nämä ehdot. Lisäksi työ- ja elinkeinoministe- riö katsoo, että kriteerit, joiden perusteella toiminta voidaan kieltää, tulisi määritellä lainsäädännön tasolla. Palveludirektiivin 10 artiklassa säädetään luvan myöntämisehdoista. Artiklan säännökset soveltuvat myös tilanteessa, jossa toiminta kiellettäisiin tai sitä rajoitettaisiin viranomaispäätöksellä. Artiklan mukaan lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten vi- ranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti. Kriteerien on oltava syrjimät- tömiä; perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin; oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyin; selviä ja yksiselitteisiä; objektiivisia; yleisesti ennalta tiedossa; avoimia ja saatavilla. Lisäksi palveludirektiivissä käsitellään kattavasti palveluntarjoajien sijoittautu- misvapautta ja lupajärjestelmiä. Palveludirektiivi sisältää myös yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, mil- loin lupia voidaan vaatia ja miten lupamenettelyt on suunniteltava. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lyhytaikaisen majoitustoiminnan kuulussa palveludirektiivin soveltamisalaan nämä vaatimukset tulisi huomioida myös valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön arvio on, että edellä kuvatut palveludirektiivistä ja kansallisesta perus- tuslaista seuraavat vaatimukset olisi toteutettavissa saman tyyppisellä sääntelyratkaisulla, jossa ra- joituspäätökselle asetetaan lain tasolla sen vaatimia reunaehtoja.

#### *EU-asetus lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluja koskevien tietojen keruusta ja jakamisesta*

Hallituksen esitysluonnoksessa on viitattu myös ns. STR-asetukseen, eli EU-asetukseen lyhytaikai- sia vuokramajoituspalveluja koskevien tietojen keruusta ja jakamisesta (EU) 2024/1028. Työ- ja elin- keinoministeriö haluaa selventää, että asetuksella säädellään lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluita

<sup>1</sup> Yhdistetyt asiat C-360/15 ja C-31/16

tarjoavien verkkoalustojen toimintaa. Lisäksi, jos jäsenvaltiossa on käytössä majoituskohteita koskeva rekisteröintimenettely, tulee rekisteröintimenettelyn olla asetuksen vaatimusten mukainen. Asetus ei velvoita rekisteröintijärjestelmän käyttöönottoon, jos verkkoalustoilta ei haluta saada tietoja. Asetuksella ei myöskään vaikuteta jäsenvaltioiden toimivaltaan hyväksyä ja pitää voimassa markkinoillepääsyä koskevia vaatimuksia, jotka liittyvät majoittajien tarjoamien lyhytaikaisten vuokramajoituspalvelujen tarjoamiseen, mukaan lukien terveys- ja turvallisuusvaatimukset, vähimmäislaatuvaatimukset tai määrälliset rajoitukset, edellyttäen, että tällaiset vaatimukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia yleisen edun mukaisten tavoitteiden suojaamiseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräysten ja palveludirektiivin säännösten mukaisesti.

Asetuksella ei tällä hetkellä ole juurikaan vaikutuksia Suomeen eikä Suomessa ole käytössä majoittajien rekisteröintimenettelyä. Asetus ei myöskään velvoita rekisteröintijärjestelmän käyttöönottoon Suomessa tai säädä käytössä oleville järjestelmille erityisistä rekisteröinnin edellytyksistä vaan ne jäävät kansalliseen harkintaan. Asetuksen mukainen majoittajien rekisteröinti olisi automaattista kaikille rekisteröintiä pyytävälle eikä se sisältäisi erillistä viranomaiharkintaa, jos majoittaja toimittaa rekisteriviranomaiselle asetuksessa vaaditut tiedot. Rekisteröinti vastaisi näin ennemminkin toiminnan harjoittajien ilmoitusvelvollisuutta viranomaiselle. Toisin kuin hallituksen esityksessä on todettu, niin asetuksessa ei määritellä lyhytaikaisen vuokramajoituspalvelun kestoa, vaan tämä voidaan tarvittaessa määritellä kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö haluaa tuoda esille, ettei asetuksessa määritellä myöskään toiminnan ammattimaisuutta/ei-ammattimaisuutta, vaan myös nämä määrittelyt tulee tehdä tarvittaessa kansallisella tasolla. Toisin kuin hallituksen esityksessä on todettu, työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kysymys käsitteistön selkeyttämisestä ei suoranaisesti liity EU-asetuksen mukaisen rekisteröintijärjestelmän käyttöönottoon, vaan yleisemmin lyhytaikaisen majoitustoiminnan toimintaedellytysten selkeyttämiseen Suomessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä STR-asetusta koskevat asiat tulisi kuvata esimerkiksi esityksen nykytilaa koskevassa luvussa eikä luvussa ”Suhde muihin esityksiin”, sillä asetus ei edellytä Suomessa täytäntöönpanotoimia eikä asiasta ole käynnissä säädösvalmisteluhanketta. Myös majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia (308/2006) koskeva kuvaus tulisi sijoittaa tarpeellisessa laajuudessaan esimerkiksi nykytilaa koskevaan lukuun. Työ- ja elinkeinoministeriössä ei ole käynnissä lain muuttamista koskevaa hanketta, joten lakiin liittyviä mahdollisia yleisiä muutostarpeita ei esityksessä ole tarpeellista kuvata. Esityksen nykytilaa koskevassa luvussa voitaisiin sen sijaan mahdollisesti kuvata esimerkiksi lakiin sisältyvää majoitustoiminnan määritelmää perusteluineen (1 § 2 mom. 1 kohta).

#### *Suhde muuhun sääntelyyn*

Kuten todettua, työ- ja elinkeinoministeriö ymmärtää sääntelyn tarkoituksen niin, että kunta voisi käytännössä sallia / kieltää lyhytaikaisen vuokraustoiminnan alueellaan. Missään nykyisessä lainsäädännössä ei ole lyhytaikaisen vuokraustoiminnan tai sitä vastaavan toiminnan muun nimistä määritelmää vaan, jos toiminta on sallittua, siihen sovelletaan yleisiä majoitustoimintaa koskevia velvoitteita, jos toiminta muuten mahtuu kyseisen säännöksen soveltamisalan piiriin. Lainsäädännössä ei myöskään ole yleisesti sellaista mittapuuta, jonka luonteen yltävään lyhytaikaiseen vuokraustoimintaan sovellettaisiin laajasti majoitustoimintaa koskevia velvoitteita ja rajan alittava toiminta olisi kaikkien velvoitteiden ulkopuolella, mutta osaltaan rajanvetoa tehdään ammattimaisen toiminnan käsitteen kautta. Lyhytaikaiseen majoitustoimintaan sovellettavia velvoitteita ovat edellytysten täytyessä esimerkiksi terveydensuojelulain (763/1994) mukainen ilmoitusvelvollisuus ja matkustajailmoitusten keräämistä ja säilyttämistä koskeva velvollisuus.

Ehdotuksen perustelujen mukaan kaikki omassa käytössä olevien asuntojen ja vapaa-ajan asuntojen lyhytaikainenvuokraaminen olisi asumista. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi sellaisten lomiasuntojen vuokraaminen, jossa omistaja käy vain muutaman kerran vuodessa ja kohdetta vuokraaan muu aika, katsottaisiin edelleen asumiseksi. Tällainen tilanne lienee useiden Lapin hiihtokeskusten vuokramökkien osalta, joita vuokrataan eri verkkoalustojen kautta, mutta myös omistaja voi itse käyttää mökkiä. Voimassa oleva asuin-, majoitus- ja työtiloista annettu asetus (1008/2017) soveltuisi sen perustelumuihin mukaan Airbnb-tyyppiseen lyhytaikaiseen majoitustoimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tältä osin ehdotus ilmeisesti muuttaisi nykytilaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi myös, että esimerkiksi terveydensuojelulain mukainen majoitusliikkeestä tehtävä ilmoitusvelvollisuus koskee lain esitöiden (HE 140/2021 vp) mukaan myös tiloja, joita säännöllisesti vuokrataan esimerkiksi koko loma- ja sesonkikausien ajaksi, vaikka tila loput vuodesta olisikin omistajan omassa käytössä. Edelleen majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukainen matkustajailmoituksia koskeva velvollisuus koskee ei-satunnaista toimintaa, johon liittyy ansaintatarkoitusta (ks. HE 138/2004). Ehdotettu sääntely näyttäisi poikkeavan näiden velvoitteiden soveltamisalasta, kun omassa käytössä olevan asunnon tai vapaa-ajan asunnon lyhytvuokraaminen ei kuuluisi sääntelyn piiriin.

Sääntelyn selkeyden vuoksi eri velvoitteiden osalta on tavoitteellista pyrkiä mahdollisuuksien mukaan koherenttiin lainsäädäntöön. Työ- ja elinkeinoministeriö ymmärtää kuitenkin sen, että eri sääntelyn soveltamista lyhytaikaiseen vuokraustoimintaan on ensisijaisesti arvioitava kunkin veloitteen omista tavoitteista käsin eikä pidä mahdollisia eroja olemassa olevaan muuhun sääntelyyn nähden ongelmallisena.

Kun sääntelyn keskeinen tavoite on säännellä lyhytvuokrauksen sallittavuudesta, työ- ja elinkeinoministeriö pitää aiheellisena, että sääntely sisältäisi laintasaisen säännöksen mitä lyhytvuokrauksella tässä laissa tarkoitetaan. Työ- ja elinkeinoministeriö pohtii myös sitä, että jos Suomessa myöhemmin harkitaan tai arvioidaan STR-asetuksen mukaisen rekisteröintivelvoitteen käyttöönottoa, se olisi tarkoituksenmukaista kytkeä sen laajuiseen lyhytvuokraustoimintaan, jonka sallittavuudesta nyt ehdotettavassa sääntelyssä säädettäisiin. Lyhytaikaisen vuokraustoiminnan määrittelemisen auttaisi myös tässä tarkoituksessa (jäljempänä esitetyin varauksin).

#### *Vaikutuksista ja niiden arvioinnista*

Esityksellä voi olla laajoja vaikutuksia lyhytvuokrausta harjoitaviin elinkeinonharjoittajiin, matkailuala- ja kuluttajiin. Lyhytvuokraus on ilmiönä monitahoinen ja myös siihen kohdistettavien vaikutusten arviointia on tarkasteltava eri kanteilta. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotuksen vaikutusten arviointia olisi hyvä olennaisesti laajentaa. Paikallaan voisi olla myös pohtia vaihtoehtoisia ratkaisutapoja ja niiden vaikutuksia, millä saataisiin parempaa käsitystä ehdotuksen suhteesta muihin käytävissä oleviin keinoihin.

Yksityisten sijoitusasuntojen omistajien ohella esitys vaikuttaisi esim. Forenomin kaltaisiin yrityksiin, joiden toimialaan kuuluu sen itse omistamien asuntojen lyhytvuokraaminen. Kaupunkiasuntojen ta-  
voin yksityiset henkilöt ovat antaneet myös vapaa-ajan asuntojaan välittäjien kautta välitettäväksi. Esitys voisi siten myös rajoittaa Lomarenkään kaltaisen alustapalvelun liiketoimintaa, jos lyhytvuokraukseen kohdistuisi laajempia kieltoja. Kunnan kieltopäätös vaikuttaisi myös matkailualueilla toimivien vapaa-ajan asuntoja vuokraavien paikallisten vuokravälittäjien liiketoiminnan mahdollisuuksiin.

#### *Teknisiä huomioita*

Esityksessä on sääntelyratkaisuna lisätä rakentamislakiin määritelmiä. Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu varauksellisesti siihen, voidaanko oikeustilaa olennaisesti muuttaa pelkkien määritelmien avulla, eteenkään kuin keskeistä sääntelyn kohdetta, lyhytaikaista vuokraustoimintaa, ei säädöksessä lopulta määritellä lainkaan. Lähtökohdana on, että lainsäädännön määritelmien ei tulisi sisältää aineellista sääntelyä vaan määritelmällä pyritään siihen, että lakitekstissä usein toistuva käsite pyritään korvaamaan tiiviimmällä ja järkevämmällä ilmaisulla (ks. Lainkirjoittajan opas, luku 23).

Rakentamislaisissa ei kuitenkaan nyt nähtävästi käytetä muissa säännöksissä lainkaan asumisen tai majoittumisen käsitteitä. Työ- ja elinkeinoministeriö pohtii – jos valitussa sääntelyratkaisussa halutaan pitäytyä ja siinä pysyminen ylipäätään on mahdollista – pitäisikö asumisen sijaan laissa olla määritelmä ”asuinkäyttö”, jota termiä käytetään muualla rakennuslaissa. Laissa ei myöskään muualla ole ”majoittumista” koskevia säännöksiä, joten tältä osin myös majoittumisen määritelmä jäänee irralliseksi. Laissa kuitenkin on mainintoja majoitustiloista. Oikeampi termi määritelmiin voisi olla myös majoituskäyttö. Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi myös, että ”majoittuminen” ei voi yleiskielen mukaan olla kalustetun tilan tarjoamista vaan kyse olisi pikemminkin ”majoittamisesta”.

Jos säätämISRatkaisussa halutaan pitäytyä, työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että pykälän alkuun lisättäisiin mainintoja siitä, missä yhteydessä ehdotettuja määritelmiä käytettäisiin (esim. ajatuksellisesti seuraavasti: ”Asemakaavan mukaisessa alueiden käytössä tarkoitetaan...”). Majoittumisen määritelmässä voitaisiin harkita myös sen toteaminen, että ”alle neljän viikon oleskelu” on majoittumista, kuten perusluissa jo selvennetään. Lisäksi voitaisiin harkita lyhytaikaisen vuokraustoiminnan määrittelemistä ja vasta sen jälkeen asettaa asiaa koskeva sääntö.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esityksessä säädöstasolle on tuotu hyvin suppeasti asioita, mutta säännöskohtaisissa perusteluissa niitä venytetään huomattavasti. Jatkovalmistelussa voitaisiin harkita olisiko joitain nyt perustelujen tasolle jätettyjä seikkoja aiheellista tuoda lain tasolle. Samassa yhteydessä tulisi tarkistaa perustelujen ja säännösten väliset mahdolliset ristiriitaisuudet. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että vähimmäisvaatimuksena olisi, että kutakin säännöstä (asuminen / majoittuminen / lyhytvuokrauksen salliminen) olennaisesti laajennettaisiin niin, että ne kattavat mahdollisen toiminnan määritelmän lisäksi tarpeelliset aineelliset säännökset siitä, mitä määritelmät merkitsevät alueiden käytön arvioinnin osalta. Pykälän voisi esim. jyvittää uusiksi 40 a, 40 b ja 40 c §:ksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö pohtii myös sääntelyn logiikkaa. Ehdotuksen mukaan ilmeisesti neljän viikon ylittävstä oleskelusta seuraavan asumisen säännön soveltaminen johtaa siihen, että alle neljän

viikon tapahtuva toiminta on majoittumista. Majoittuminen (eli käytännössä majoituskäyttö tai majoitustoiminnan harjoittaminen) on puolestaan jo olemassa olevan sääntelyn perusteella sallittua vain sille kaavassa varatulla alueella. Ehdotuksen perustelujen mukaan sääntelyssä olisi kyse siitä, että kunta voisi päättäessään toiminnan "sallittavuudesta" kieltää lyhytaikaisen vuokraustoiminnan. Työ- ja elinkeinoministeriö pohtii sääntelyn logiikkaa ymmärtäen, että jos toiminta jo kaavan perusteella on kiellettyä, eikä tässä tapauksessa kunnan pikemminkin pitäisi sallia toiminta, jos haluaa sitä tapahtuvan alueellaan. Se onko kyse toiminnan sallimisesta vai kieltämisestä pitäisi säännellä selkeästi laissa. Huomioiden kiellon mm. elinkeinotoiminnan harjoittamiselle asettamat rajoitukset, tulisi sääntelyä muokata myös pykälätasolla niin, että kyse olisi lähtökohtaisesti sallitusta toiminnasta, johon kunta voisi edellytysten täytyessä tehdä toiminnan kieltävän poikkeuksen.

#### *Jatkovalmistelusta*

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lyhytaikaisen vuokraustoiminnan harjoittamisen sallittavuudesta on aiheellista säätää alueiden / rakennusten käyttöä koskevassa sääntelyssä.

Ehdotus sisältää keskeistä sääntelyä yksityisen omaisuuden ja kaupunkialueiden käytön osalta. Sääntelyä tulkitsee kirjava joukko kansalaisia, yritystoiminnan harjoittajia ja viranomaisia. Selkeän ja ristiriidattoman sääntelykehikon luominen on tämän vuoksi tärkeää. Tällä hetkellä ehdotus on vielä liian moniselitteinen ja vaikeasti tulkittavissa, etenkin kun muutoksia nykytilaan, ehdotuksen aineellisia tavoitteita ja vaikutuksia on kuvattu vain hyvin suppeasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että esitys vaatii vielä jatkovalmistelua niin sääntelytekniikan kuin sen vaikutusten arvioinninkin osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö lukee sääntelyehdotuksen taustalla olevia hallitusohjelman kirjauksia niin, että tavoitteena olisi mahdollistaa lyhytaikaisen vuokraustoiminnan harjoittaminen, mutta toisaalta varmistaa ainakin yksittäisissä tilanteissa parempi puuttuminen toiminnasta seuraaviin häiriöihin. Sen arviointi, millä tavalla näihin tavoitteisiin päästäisiin parhaimmalla tavalla, edellyttäisi kattavaa erilaisten vaihtoehtojen vertailua. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö pohtii olisiko esityksessä aiheellista tarkastella ainakin vaihtoehtoisena ratkaisutapana myös sellaista vaihtoehtoa, jossa toiminnalle asetettaisiin esimerkiksi alueellisia enimmäismääriä yöpymisten osalta kuukaudessa / vuodessa.

Lyhytaikaisen vuokraustoiminnan ilmiö on niin monitahoinen, että jatkovalmistelussa voisi olla aiheellista hyödyntää esimerkiksi keskeisten ministeriöiden välistä yhteistyötä niin tarkoituksenmukaisimman sääntelyratkaisun valinnan kuin lopullisten vaikutusten hahmottamisen osalta.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Jan Hjelt

Hallitussihteeri

Sami Teräväinen

**VN/17257/2023-TEM-50**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: