

Asia: VN/819/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntopalaute lyhytvuokrausta koskeviin säännöksiin

Aluksi

Asumisen ja majoittamisen määritelmiä koskevien säännösten valmistelu on aloitettu ympäristöministeriön asetuksen asuin-, majoitus- ja työtiloista (631/2024) uudistamista koskevan hankkeen (VN/17257/2023) yhteydessä. Tuolloin rakentamislakiin ehdotettiin lisättäväksi uusi asumisen ja majoittumisen määritelmiä koskeva 40 a §, johon nyt käsillä olevan ehdotuksen määritelmäpykälä (141 b §) keskeisiltä osin perustuu. Oikeusministeriö antoi ehdotuksesta lausunnon (VN/17257/2023-OM-172), johon myös jäljempänä viitataan.

Lyhytvuokrausta koskevat ehdotetut säännökset koskevat asumisen ja majoittamisen määritelmiä (uusi 141 b §), rakennuksen käyttötarkoituksen vastaisen käytön kieltoa (uusi 141 a §) sekä rakennuksen rakentamisluvan vastaisen käytön kriminalisointia (152 §).

Ehdotukset liittyvät pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman (s. 126) kirjaukseen, jonka mukaan ”selkeytetään asuntojen vuokrausta sekä majoitusliiketoimintaa koskeva lainsäädäntö uudistetaan vastaamaan nykypäivän tarpeita ja käytäntöjä, sekä varmistetaan lyhytaikaisen vuokraustoiminnan edellytykset, mahdollistetaan samalla nykyistä parempi puuttuminen havaittuihin ongelmiin”.

Ehdotuksessa lähtökohtana on aiemman ehdotuksen tavoin se, että asuinhuoneistoa tai asuinrakennusta saa aina vuokrata yli neljän viikon jaksoissa ja omaa asuntoa myös tätä lyhyemmissä jaksoissa rajoituksetta. Aiemmasta ehdotuksesta poiketen pykälään on lisätty 90 vuorokauden vuosittainen vuorokausiraja, jonka puitteissa myös muuta kuin omaa asuntoaan voi vuokrata alle neljän viikon jaksoissa. Raja olisi kalenterivuosi-kohtainen ja kunta voisi rakentamisjärjestyksessään sallia alle neljän viikon vuokrausjaksot 180 vuorokautta vuodessa.

Ehdotuksen mukaan asuinrakennuksen ja -huoneiston haltijan tulisi pitää kirjaa huoneiston käytöstä alle neljän viikon vuokrasuhteisiin ja pyydettyä luovuttaa kirjanpito rakennusvalvontaviranomaiselle.

Asuminen ja majoittuminen muualla lainsäädännössä

Majoitustoiminnasta säädetään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa (308/2006), jonka 1 §:n 1 momentin mukaan laki koskee muun muassa majoitustoiminnan harjoittamista. Saman pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan majoitustoiminnalla tarkoitetaan ammattimaisesti tapahtuvaa kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille. Tämä vastaa sitä, mitä ehdotetussa 141 b §:n 5 momentissa säädetään majoittamisesta. Lainkohdan esitöiden asumisen ja majoitustoiminnan erottelu vastaa asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995, AHVL) mukaista jaottelua. Majoitusliikkeessä tapahtuvalla asiakkaiden majoittamisella tarkoitetaan vain tilapäistä majoittamista. (HE 138/2004 vp, s. 17)

AHVL 2 §:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta majoitusliikkeiden toimintaan. Lainkohdan esitöiden mukaan laki on tarkoitettu sääntelemään osapuolten oikeudet ja velvollisuudet pysyväisluontoisemmassa ja pitempiaikaisemmassa asumisessa tai muussa huoneiston käyttämisessä, kuin mistä esimerkiksi hotelleissa, motelleissa, matkustajakodeissa ja yömajoissa on kyse. Lain esitöissä mainitaan lisäksi, että soveltamisalaa määriteltäessä ratkaisevaa on toiminnan laatu, liiketoimintana harjoitettu majoituselinkeino, eikä se, onko toimintaan sovellettava majoituselinkeinoa koskevia säännöksiä vai ei (HE 304/1994 vp, s. 48).

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain esitöissä on mainittu majoitustoiminnalle olevan ominaista, että toimintaa harjoitetaan ammattimaisesti. Ammattimaisuutta arvioitaessa olennaista on, että toiminnalla tähdätään taloudelliseen tulokseen. Laki ei koske toimintaa, joka on luonteeltaan satunnaista. Lain säännökset on laadittu pitäen silmällä majoitus- ja ravitsemistoimintaa elinkeinonaan harjoittavia, eikä niitä ole tarpeen ulottaa toimintaan, jota satunnaisuutensa vuoksi ei voida pitää kyseisen elinkeinon harjoittamisena. Toimintaa voidaan pitää satunnaisena, jos se on kertaluonteista tai vain hyvin harvoin toistuvaa. Jos esimerkiksi kesätapahtuman yhteydessä yksityishenkilö majoittaa kotiinsa vieraita, tällainen luonteeltaan satunnainen toiminta ei kuulu lain soveltamisalaan. Merkitystä ei ole sillä, tuottaako toiminta tosiasiallisesti voittoa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää sellainen majoitus- ja ravitsemistoiminta, jota harjoitetaan taloudellista hyötyä tavoittelematta. (HE 138/2004 vp, s. 17)

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa ja huoneenvuokralainsäädännössä asumisella tarkoitetaan siis pysyväisluonteista asumista eli asumista, jossa huoneistoa käytetään asuntona. Majoitustoiminnalla ymmärretään puolestaan laajasti kaikkea taloudelliseen tulokseen tähtäävää kalustetun huoneiston lyhytaikaista tarjoamista matkustajille. Lakien esitöistä käy ilmi, että majoitustoiminnan kriteerit täyttyvät suhteellisen helposti. Lakeja ei kuitenkaan ole säädetty silmällä

pitäen nykyisenkaltaista vertaismajoitusta. Lisäksi muussa lainsäädännössä käytetyillä termeillä ei luonnollisesti ole edes pyritty määrittelemään rakennusten maankäytön ja rakentamisen kannalta relevantteja käyttötarkoituksia.

Todettakoon, että oikeusministeriössä on vireillä hanke huoneenvuokralainsäädännön uudistamiseksi (OM100:00/2023). Uudistusta valmistelleen työryhmän mietinnössä (Huoneenvuokralakityöryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:41) ehdotetaan, että AHVL:n soveltamisalasäännöksistä poistetaan viittaus majoittamisliikkeiden toimintaan. Tarkoituksena ei ole muuttaa oikeustilaa, koska huoneenvuokralainsäädännön soveltamisalan kannalta keskeistä on asumisen kesto ja pysyvyys eikä niinkään majoitustoiminnan harjoittaminen.

Osakehuoneiston yhtiöjärjestykseen perustuvalla asumistarkoituksella on merkitystä myös siinä, miten huoneiston käyttöä nykyisin arvioidaan asunto-osakeyhtiölain kannalta. Osakehuoneiston käyttäminen oleellisesti vastoin yhtiöjärjestyksestä ilmenevää käyttötarkoitusta niin, että tällä on vähäistä suurempi merkitys, on asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 8 luvun 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa ja 2 momentissa säädetty huoneiston hallintaanottooperusteeksi. Huoneiston käytön käyttötarkoituksen mukaisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti käytön tosiasiallisten vaikutusten perusteella.

Ehdotetut asumisen ja majoittumisen määritelmät

Asuminen ja majoittuminen määriteltäisiin rakentamislain 141 b §:n 1, 2 ja 5 momentissa. Oikeusministeriö toistaa jo aiemmassa lausunnossaan toteamansa seikan, että määritelmät ovat sisäisesti ristiriitaisia. Asuminen ei ole asuinhuoneiston luovuttamista eikä majoittuminen ole tilan tarjoamista. Ehdotetut asumisen ja majoittamisen määritelmät ovat myös päällekkäisiä. Tämä johtuu siitä, että kalustetun asunnon vuokraaminen edellyttää lähes poikkeuksetta sitä, että huoneistoa tarjotaan tilapäistä majoitusta tarvitseville. Näin ollen 1 ja 2 momenteissa sallituksi tarkoitettu toiminta olisi yleensä samaan aikaan 5 momentin perusteella majoittamista eli asuinrakennuksen tai -huoneiston käyttötarkoituksen vastaista käyttöä. Tällaiset määritelmät eivät ole omiaan selkeyttämään lyhytvuokraukseen liittyviä epäselvyyksiä.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 141 b §:n 1 momentin jatkuvan asumisen määritelmän piiriin katsotaan kuuluvan huoneiston vuokraaminen vähintään 4 viikkoa kestäville sopimuksilla. Jäljempänä 141 b §:ssä ei sen sijaan säädetä asuinhuoneiston tai rakennuksen vuokraamisesta, vaan luovuttamisesta. Ilmeisesti luovuttamiselle tarkoitetaan pykälässä rakennuksen tai huoneiston luovuttamista toisen käyttöön. Laista tai sen esitöistä ei kuitenkaan käy ilmi, tulisiko tällaisen luovuttamisen tapahtua vastiketta vastaan (vrt. 1 momentissa vuokrasta mainittu) vai otettaisiinko ”luovuttamisessa” huomioon myös muunlainen lyhytaikainen käyttö. Sanamuodon eroavaisuudet ilman perusteluja tekevät säännösehdotuksesta tulkinnanvaraisen.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan 141 b §:ssä säädettäisiin asumisen ja majoittumisen määritelmistä rakennusta käytettäessä (s. 38). Pykälän tarkoituksena on siis tosiasiaassa määrittää rakennuksen haltijan käyttöoikeuden rajat ja viime kädessä rakennusvalvontaviranomaisen harkintavallan rajat sille, milloin asuinrakennuksen tai -huoneiston käyttö on vastoin rakennusluvassa ja asemakaavassa määrättyä asuinkäyttöä. Määritelmän muotoon kirjoitettu 141 b § ei siis oikeastaan ole määritelmä vaan se sisältää aineellisoikeudellisia säännöksiä.

Ehdotetussa 141 b §:ssä säädettäisiin siis tosiasiaassa siitä, milloin yleiskielisen (ja 141 b §:n 5 momentin) mukaisen määritelmän mukainen asuinrakennuksen tai -huoneiston käyttö majoittamiseen on rakennuksen tai huoneiston rakennusluvassa määritellyn asuinkäyttötarkoituksen kannalta sallittua asumiskäyttöä. Tämä selittää myös pykälän ristiriitaisuudet ja päällekkäisyydet samalla sen, miksi pykälää ei voida kirjoittaa määritelmän muotoon.

Jos lyhytvuokraukseen liittyviä hallitusohjelmakirjauksia halutaan edistää juuri rakentamislainsäädännössä, on säännös syytä kirjoittaa esimerkiksi muiden rakentamislain 13 luvun säännösten tavoin niin, että siinä osoitetaan rakennuksen omistajalle tai haltijalle (tai molemmille) kielto tai toimintavelvollisuus, jonka rikkomiseen tai noudattamiseen laiminlyöntiin viranomainen voisi puuttua.

Rakennuksen käyttötarkoituksen arviointi

Nykyisin asumiseen tarkoitetun rakennuksen tai huoneiston käyttöä lyhytvuokraukseen arvioidaan sen perusteella, kuinka paljon toiminnan tosiasialliset alueidenkäytölliset vaikutukset poikkeavat kaavaan ja rakentamislupaan merkitystä käyttötarkoituksesta. Alueidenkäytölliset vaikutukset puolestaan riippuvat kunkin alueen käyttötarkoituksen yleisestä luonteesta. Yksittäisen vuokrasopimuksen ajallisella kestolla ei ole arvioinnissa ratkaisevaa merkitystä. Huomiota tulee kiinnittää käyttötarkoituksen yleiseen luonteeseen sekä siihen liittyviin ennakoitavissa oleviin ja oikeutettuihin odotuksiin. (KHO 2021:76, KHO 2021:77, KHO 2024:24, KHO 2024:75)

Rakennuksen käyttötarkoitus määräytyy siis rakentamisluvan ohella keskeisesti kaavamääräyksiensä perusteella. Käyttötarkoituksen vastaista käyttöä arvioidaan vakiintuneesti siltä kannalta, miten rakennuksen käyttö vaikuttaa ympäristöönsä. Keskeiset säännökset ovat nykyisen alueidenkäyttölain 58 §:ssä, jonka pykälän 1 momentin mukaan ”rakennuskohdetta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa” ja 2 momentin mukaan ”asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle”. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on edellä mainitussa oikeuskäytännössään viitannut rakennusvalvontaviranomaisen käyttämän hallintopakon toimivaltaperusteeksi sekä nykyisen alueidenkäyttölain 58 §:ään että silloisen maankäyttö- ja rakentamislain 125 §:ään, jossa säädettiin rakennuksen käyttötarkoituksen olennaisen muutoksen luvanvaraisuudesta.

Ehdotuksessa lyhyt vuokrauksen sallittavuus on nähtävästi tarkoitettu perustuvan tosiasiallisten vaikutusten sijaan yksinomaan määrälliseen mekaaniseen arviointiin, eli siihen, minkä mittaisilla vuokrasopimuksilla ja kuinka useasti rakennusta tai huoneistoa kalenterivuoden aikana vuokrataan. Ehdotus poikkeaa siis lähtökohdiltaan huomattavasti voimassa olevasta oikeudesta.

Rakentamislakiin ehdotettavat säännökset eivät voine suoraan vaikuttaa alueidenkäyttölain tulkintaan. Näin ollen rakentamislakiin ehdotettujen asumista koskevien vuorokausirajojen puitteissa tapahtuva huoneiston rakennuksen käyttö voinee jatkossakin tosiasiallisilta vaikutuksiltaan olla kaavamääräysten ja siten alueidenkäyttölain vastaista ja päinvastoin. Tällaista ristiriitaa ehdotuksella tuskin on pyritty luomaan, mutta se olisi syytä jatkovalmistelussa ratkaista.

Ehdotettu lyhyt vuokrauksen salliminen kategorisesti 90 päivään ja kuntakohtaisesti enimmillään 180 päivään kalenterivuodessa ilman, että arvioinnissa huomioitaisiin toiminnan tosiasiallisia vaikutuksia voi myös johtaa siihen, että näin harjoitetusta lyhyt vuokrauksesta naapureille ja muulle asumisympäristölle aiheutuu tosiasiaassa sellaisia asumisesta poikkeavia vaikutuksia, joiden aiheutumisesta voimassa olevalla sääntelyllä ja sen tulkinnalla oikeuskäytännössä (mm. lakiehdotuksessa mainitut KHO:n ratkaisut) on pyritty rajoittamaan. Vastaavasti ehdotettujen rajoitusten piiriin ja siten kielletyksi voi tulla sellaista asuinrakennuksen tai -huoneiston käyttöä, jota ei ympäristölle aiheutuvien vaikutustensa puolesta välttämättä nykyisin pidettäisi asuinkäyttötarkoituksen vastaisena käyttönä.

Myös lyhyt vuokrauksen kategorinen salliminen yli neljä viikkoa pitkissä jaksoissa voi joissain tilanteissa tarkoittaa sallivampaa suhtautumista lyhyt vuokraukseen. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 10.2024 nro 5978/2024 (lainvoimainen) kiinteistöä vuokrannut asunto-osakeyhtiö oli vuokrannut asuinkerrostalon kaikkia huoneistoja kalustettuina 29–231 vuorokauden mittaisilla vuokrasopimuksilla. Kiinteistö sijaitsi AK (asuinrakennusten korttelialue) -merkinnällä merkityllä kaava-alueella. Kaupunki määräsi asunto-osakeyhtiön keskeyttämään toiminnan uhkasakon uhalla. Hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön valituksen. Ehdotuksen myötä ratkaisussa kuvatus kaltaisen toiminta olisi rakentamislain nojalla sallittua. Kuten todettua, epäselväksi kuitenkin jää, voisiko toiminta olla edelleen alueidenkäyttölain vastaista.

Edellä mainittuja muutoksia oikeustilaan sekä lakiehdotuksen vaikutuksia ei ole juuri käsitelty esitysluonnoksen perusteluissa. Mainittujen seikkojen täsmentäminen on välttämätöntä muun muassa sen varmistamiseksi, että ehdotusta voidaan jatkossa arvioida kattavasti myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Rakennuksen rakentamisluvan vastaisen käytön kieltö

Oikeusministeriö huomautti aiemmassa lausunnossaan muun ohella, että 1.1.2025 voimaan tulleesta rakentamislaita puuttuvat säännökset, jotka mahdollistavat viranomaiselle puuttumisen

rakennuksen rakennuslupan vastaiseen käyttöön. Tämä johtuu siitä, että rakentamislain säätämisen yhteydessä sekä rakennuslupaa koskevan 42 §:n ja uhkasakkoa ja teettämisuuhkaa koskevan 147 §:n sanamuodot muuttuivat maankäyttö- ja rakentamislain vastaavista pykälistä. Rakentamislupaa koskevan 42 §:n sanamuotoa muutettiin lailla 897/2024 jo ennen rakentamislain voimaantuloa.

Rakentamislain uhkasakkoa ja teettämisuuhkaa koskevan 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”. On kuitenkin edelleen epäselvää, minkä rakentamislain 6, 8, 10, 12 tai 13 luvun säännöksen vastaisesti toimii rakennuksen tai huoneiston haltija, joka käyttää asuinhuoneistoa majoitustarkoitukseen.

Ehdotetulla 141 a §:llä on nähtävästi pyritty korjaamaan edellä kuvattu aukko laista. Pykälän mukaan rakennuksen haltijan on rakennusta käyttäessään noudatettava rakentamislupan mukaista käyttötarkoitusta. Ehdotuksen perusteluissa todetaan 141 b §:n mukaisen lyhyt vuokrauksen kiellon kohdistuvan rakennuksen omistajan ohella myös rakennuksen haltijaan sekä asunnon haltijaan eli osakkeenomistajaan tai vuokralaiseen (s. 39). Tämä käy ilmi myös ehdotetun 141 b §:n 4 momentista, jonka mukainen kirjanpito velvollisuus koskee asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston haltijaa, ei siis 141 b §:n tavoin ”huoneiston haltijaa”. Perusteluista ei käy ilmi, onko ristiriita tarkoituksellinen.

Rakennusvalvontaviranomaisen mahdollisuus käyttää hallintopakkoa perustuu siihen, että joku rikkoo tai laiminlyö rakentamislain johtuvaa velvoitettaan tai toimii lain vastaisesti. Pelkästään ehdotettujen pykälien sanamuotojen perusteella on kuitenkin hyvin vaikea hahmottaa, että 141 b §:ssä säädettäisiin tosiasiaa siitä, milloin kyse on 141 a §:n nojalla kielletystä rakennuksen käytöstä, johon viranomainen voi puuttua ja johon 152 §:n nojalla liittyy rangaistusuhka..

Nykyisin rakennuksen käyttötarkoituksen vastaista käyttöä arvioidaan siitä näkökulmasta, onko kyse rakentamislain 42 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettua rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaisesta muuttamisesta. Ehdotetun 141 a §:n myötä rakennuksen käyttö voisi olla samaan aikaan kiellettyä, mutta jos se ei tarkoittaisi käyttötarkoituksen olennaista muuttamista, se ei 42 §:n nojalla kuitenkaan edellyttäisi uutta rakentamislupaa. Ristiriita lienee tahaton, mutta asiaa on jatkovalmistelussa syytä pohtia tarkemmin.

Lisäksi ehdotetun 141 a §:n nojalla mikä tahansa rakennuksen käyttötarkoituksen vastainen käyttö olisi kiellettyä. Esimerkiksi asuinrakennuksen käyttäminen vapaa-ajan asuntona, varastona tai tyhjillään on muuta kuin asumista ja nähtävästi siis kiellettyä. Jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa, onko tämä pykälän tarkoituksena.

Huoneiston haltijan kirjanpitovelvollisuus

Edellä todetusti ehdotetussa 141 b §:n 4 momentissa ehdotetaan asuinrakennuksen tai -huoneiston haltijalle kirjanpitovelvollisuutta lyhyt vuokrauksesta. Momentin mukaan ”asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston haltijan on pidettävä kirjaa asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston käytöstä edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ja pyydettyä esitettävä kirjanpito rakennusvalvontaviranomaiselle”. Lainkohdassa viitatus 2 momentin 2 kohdan mukaan ”asumisena pidetään myös – asuinrakennuksen ja asuinhuoneiston luovuttamista alle neljän viikon jaksoissa enintään 90 päivänä kalenterivuodessa”. Oikeusministeriö toteaa, että 4 momentin viittaus ”tapauksiin” jää epäselväksi. Lainkohtia on mahdollista lukea niin, että kirjanpitovelvollisuus päättyy, kun huoneistoa on käytetty alle neljän viikon jaksoissa 90 päivää kalenterivuodessa.

Ehdotuksesta ei käy ilmi, mitä kirjanpitovelvollisuuden laiminlyönnistä seuraa. Jos kirjanpidon pitäminen olisi pelkästään huoneiston haltijan omassa harkinnassa, on oletettavaa, että kirjanpitovelvollisuutta ei kovin laajasti noudatettaisi.

Rakennuksen käyttötarkoituksen vastaisen käytön rangaistavuus

Rakentamislain rangaistussäännöstä koskevan 152 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uudet kohdat 12 ja 13:

Lisäykset merkitsevät kriminalisoinnin laajentumista, sillä vastaavia tekoja ei ole säädetty rangaistavaksi voimassa olevassa rakentamislaisissa. Luonnoksessa ei ole esitetty kriminalisointiperiaatteiden kannalta riittäviä perusteita kriminalisoinnin alan laajentumiselle. Esimerkiksi kriminalisointiperiaatteisiin kuuluvan oikeushyvien suojelun periaatteen mukaan rangaistavaksi on perusteltua säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai konkreettisesti vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä (LaVL 17/2017 vp, s. 5).

Edellä todetusti ehdotetun 141 a §:n nojalla mikä tahansa rakennuksen käyttötarkoituksen vastainen käyttö olisi kiellettyä. Esimerkiksi asuinrakennuksen käyttäminen vapaa-ajan asuntona, varastona tai tyhjillään on muuta kuin asumista ja nähtävästi siis kiellettyä. Ehdotuksen myötä kriminalisoinnin piiriin tulisi nähtävästi mikä tahansa rakennuksen rakennusluvassa tarkoitettua käyttötarkoituksen vastainen käyttö.

Nykyisen muotoilunsa puolesta ehdotetun rakentamislain 152 §:n 1 momentin 12 kohdan kriminalisoinnin piiriin kuuluisivat varsin vähäiset teot (esimerkiksi rakentamislaisissa säädetyn lyhyt vuokrausta koskevan enimmäismäärän ylittäminen), joiden oikeusjärjestyksen suojaamien oikeushyvien loukkaava tai vaarantava vaikutus jää epäselväksi, minkä vuoksi ehdotetun

kriminalisoinnin laajuutta ei voida pitää perusteltuna. Lisäksi ottaen huomioon, että rikosoikeudellisella järjestelmällä puututaan voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin, kohdan 12 kriminalisointiehdotus näyttäytyy suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta varsin ongelmalliselta.

Ehdotetun 141 b §:n 3 momentissa säädettäisiin, että ehdotetun 141 b §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa (asuinrakennus tai asuinhuoneisto luovutetaan alle neljän viikon jaksoissa enintään 180 päivänä kalenterivuoden aikana) asuinrakennuksen ja asuinhuoneiston haltijan velvollisuudesta pitää kirjaa asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston käytöstä ja pyydettyä esittää kirjanpito rakennusvalvontaviranomaiselle. Velvollisuus esittää rakennusvalvontaviranomaiselle asuinrakennuksen tai -huoneiston käyttöä koskeva kirjanpito saattaa olla ongelmallinen itsekriminointisuojaan näkökulmasta ottaen huomioon, että ehdotetussa rakentamislain 152 §:n 1 momentin 12 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi rakennuksen käyttäminen rakentamisluvan vastaisesti.

Vaikutukset asuinrakennuksen lyhyt vuokrauksen sallittavuuteen

Ehdotuksen vaikutuksia on arvioitu muun ohella omaa kotiaan vuokraavan henkilön, muuta kuin omaa kotiaan vuokraavan henkilön, ympäristön, yritysten sekä viranomaisten näkökulmasta (s. 28–30). Omaa asuntoaan vuokraavien henkilöiden osalta aineellisen oikeustilan katsottaisiin nähtävästi pysyvän ennallaan. Sen sijaan vaikutuksia henkilöihin, jotka vuokraavat muuta kuin omaa asuntoaan sekä ympäristö- ja yritysvaikutuksia on arvioitu vain siitä näkökulmasta, että ehdotus yksiselitteisesti rajoittaa lyhyt vuokrauksen sallittavuutta nykyisestä.

Rakennusten käyttöä rajaa nykyisin kaavoituksessa määritelty alueen käyttötarkoitus, jonka perusteella määräytyy myös rakentamisluvan mukainen rakennuksen käyttötarkoitus. Asuinrakennusta saa lähtökohtaisesti käyttää asumiseen, mutta ei majoittamiseen. Kuten edellä on todettu, muualla lainsäädännössä – kuten myös ehdotetussa 141 b §:n 5 momentissa – majoittamisen kriteerit täyttyvät suhteellisen helposti. Muun asunnon kuin oman kodin lyhyt vuokraus ansaintatarkoituksessa on siis lähtökohtaisesti majoittamista.

Asuinhuoneiston käyttäminen majoittamiseen ei nykyisinkään ole kategorisesti kiellettyä, jos toiminta ei poikkea tosiasiallisilta vaikutuksiltaan asuinkäytöstä. Ehdotuksessa majoittaminen olisi kuitenkin lähtökohtaisesti sallittua. Ehdotus merkitse muutosta aineelliseen oikeustilaan vain niiltä osin kuin ehdotetun tarkkarajaisen määritelmän puitteissa tapahtuva rakennuksen sallittu käyttö on nykyisten joustavien arviointinormien nojalla kiellettyä ja päinvastoin.

Ehdotus rajoittaa asunnon omistajan oikeutta vuokrata asuinhuoneistoa lyhytaikaisilla vuokrasuhteilla vain niissä tapauksissa, joissa ehdotettuja vuorokausirajoja laajempi lyhyt vuokraus nykyisin vastaa tosiasiallisilta vaikutuksiltaan asuinkäyttöä. Vastaavasti ehdotus laajentaa oikeutta lyhyt vuokraukseen niissä tilanteissa, joissa vuokrasuhteen ehdotetun neljän viikon minimikeston ja

tätä lyhyempien vuokrasuhteiden vuorokausirajojen puitteissa pysyvä lyhytvuokraus olisi nykyisin kiellettyä asumisesta poikkeavien tosiasiallisten vaikutustensa johdosta. Esimerkiksi edellä mainitussa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 10.2024 nro 5978/2024 kielletty kuvattu majoitustoiminta olisi nähtävästi jatkossa sallittua.

Vaikutukset rakennusvalvontaviranomaisten toimintaan

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettujen säännösten valvonta edellyttäisi rakennusvalvontaviranomaiselta huomattavan tarkan selvityksen hankkimista rakennuksen tai huoneiston käytöstä. Käytännössä 141 b §:n 2 momentin 2 kohdassa ehdotettujen mekaanisesti sovellettavien rajoitusten tehokas valvonta edellyttäisi rakennuksessa tai huoneistossa eri aikoina käyvien henkilöiden jatkuvaa seurantaa. Valvonnassa tulisi nähtävästi erikseen myös tarkastella, ovatko asunnossa eri aikoina käyneet henkilöt olleet pitkäaikaisia vuokralaisia tai heidän vieraitaan sekä missä määrin rakennusta tai huoneistoa on vuokraamisen sijaan annettu esimerkiksi omistajan tai haltijan läheisen tai perheenjäsenen käyttöön vastikkeetta.

Vastaavaa tapauskohtaista valvontaa ja selvitystä edellyttäviä tilanteita voinee syntyä myös ehdotuksen 141 b §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Ehdotetun lainkohdan sanamuodon perusteella merkitystä olisi vain sillä, mikä asuinhuoneiston tai rakennuksen haltijan asuinpaikaksi on merkitty väestötietojärjestelmään. Kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan tosin lisäksi, että ”asunnon olisi oltava haltijan koti” (s. 38). Arvioinnissa otettaisiin huomioon muun muassa pysyvä oleskelu asunnossa sekä sosiaalisten verkostojen sijaitseminen riittävällä etäisyydellä asunnosta. On epäselvää, miten rakennusvalvontaviranomainen voisi saada mainitun tapaista selvitystä tosiasiallista asumista osoittavista seikoista ja miten sen tulisi näitä seikkoja arvioida. Oikeusministeriön mukaan säännös ja sen säännöskohtaiset perustelut poikkeavat joka tapauksessa toisistaan tavalla, joka tulisi korjata jatkovalmistelussa.

Lyhytvuokrauksen ehdotetut määrälliset rajoitukset kohdistuisivat kalenterivuoteen. Ehdotetun 90 päivän ylittäminen lienee mahdollista todeta aikaisintaan kalenterivuoden huhtikuussa edellyttäen, että rakennusvalvontaviranomaisella on heti käytettävissään tarvittava selvitys. Jos oletetaan, että rakennusvalvontaviranomaisen kehotuksen ja uhkasakon antamiseen valvonta-asian vireille tulosta aikaa kuluisi kuukausi, rakennusvalvontaviranomaisen päätös kehotuksesta lyhytvuokrauksen lopettamiseen ja kehotuksen tehostamiseksi asetettavasta uhkasakosta valmistuisivat nopeimmassakin tapauksessa aikaisintaan kalenterivuoden toukokuussa.

Uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin mukaan edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa tällaista poikkeusta ei ole. Uhkasakkoa ei siis voitaisi tuomita maksettavaksi ennen kuin sakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen. Ennen uhkasakon asettamista viranomaisen tulisi varata uhkasakon kohteelle tilaisuus tulla kuulluksi ennen uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi.

Käytännössä koko prosessia lienee mahdotonta saada suoritettua kalenterivuoden aikana. Viranomaisen kehoitus ja uhkasakko eivät ehdotettujen määritelmien puitteissa voisi koskea muuta kuin tiettynä kalenterivuonna jo toteutunutta lyhytvuokrausta. Tiettyinä kalenterivuotena lyhytvuokrauksen sallitun enimmäismäärän rajan ylittäminen ei estäisi rakennuksen tai huoneiston omistajaa käyttämästä omaisuuttaan seuraavana vuonna sinänsä sallimalla tavalla. Näin ollen näyttää siltä, että rakennusvalvontaviranomainen ei käytännössä voisi uhkasakon uhalla kieltää ehdotetun 141 b §:n vastaista toimintaa.

Oikeusministeriö pitää edellä sanotun perusteella todennäköisenä, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisten kehoituksiin ja uhkasakkoihin perustuvat valvontakeinot soveltuisivat erittäin huonosti ehdotettujen rajoitusten noudattamisen valvontaan. Mainittu koskee sekä keinojen käytettävyyttä sinänsä että niiden ajoittamista. Viranomaisella olisi hyvin rajalliset mahdollisuudet selvittää ja todeta rajoitusten vastaista toimintaa ja vaikka viranomainen saisi riittävän selvityksen asiasta, se ei käytännössä ehtisi puuttua siihen uhkasakon uhalla käynnissä olevan kalenterivuoden aikana.

Rakennusvalvontaviranomaisen toimintavaltuuksien ja -velvollisuuksien kannalta ongelmia voi syntyä myös siitä edellä todetusta potentiaalisesta ristiriidasta, joka jatkossa kaavamääräysten alueidenkäytöllisen asumiskäytön ja rakentamislain mukaisen asumiskäytön välillä jatkossa on. Onkin siis mahdollista, että edellä kuvatussa tilanteessa rakennusvalvontaviranomaisen tulisi puuttua kaavan vastaiseen käyttötarkoituksen alueidenkäyttölain nojalla, mutta sen tulisi rakentamislakiin ehdotettavien määritelmien perusteella olla puuttumatta siihen. Rakennusvalvontaviranomaisen tulisi ehdotetun 141 a §:n johdosta nähtävästi jatkossa myös puuttua mihin tahansa rakennuksen rakennusluvassa tarkoitetun käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön. Tämä tuskin on ollut tarkoituksena.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi nyt tehtyä olennaisesti huolellisemmin arvioitava, miten ehdotettujen rajoitusten valvonta voidaan käytännössä järjestää sekä missä määrin rajoitusten valvonta työllistäisi kuntien rakennusvalvontaa ja muutoksenhakutuomioistuimia. Tämä on välttämätöntä myös ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisten vaikutusten arvioimiseksi.

Vaikutukset asunto-osakeyhtiöihin

Tietävästi rakennusvalvontakäytännössä epäselvyyttä on nykyisin aiheuttanut se, missä määrin rakentamislaita seuraavat kiellot ja toimintavelvollisuudet kohdistuvat asunto-osakeyhtiöön tilanteessa, jossa osakkeenomistaja on käyttänyt asuinhuoneistoa rakentamisoikeudellisen käyttötarkoituksen vastaisesti.

Uhkasakkolain 7 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko voidaan asettaa sille, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan KHO 2024:74, että uhkasakkoa ei voitu asettaa asunto-osakeyhtiölle, jolla ei asunto-osakeyhtiölain säännösten perusteella ollut oikeudellista eikä tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa rakentamislainsäädännöstä johtuvaa velvoitetta. Huomattavaa on, ettei asunto-osakeyhtiölaissa säädetä erikseen yhtiön keinoista tai velvollisuuksista osakehuoneiston rakentamisoikeudellisen käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön puuttumiseksi; tätä on pidetty lain lähtökohtana sen varmistamiseksi, että rakentamislainsäädännön tulkinta- ja täytäntöönpanotoimivalta ovat rakentamislain mukaisesti julkisella viranomaisella.

Myös tällä kysymyksellä on merkitystä lyhytvuokrauksen rajoitusten valvonnan ja puuttumisen kannalta ja sitä tulisi lain soveltamiskäytäntöä ennakoiden selvittää jatkovalmistelussa. Samalla olisi syytä arvioida lakiehdotuksen 141 a §:n ja 141 b §:n sanamuotojen yhtenäistämisen tarvetta; ensin mainitussa velvoite osoitetaan rakennuksen haltijalle, jäljempässä säädetään asumisen ja majoittamisen määritelmästä asuinrakennuksen ja asuinhuoneiston osalta.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että nykyisin asunto-osakeyhtiölain mukaista osakehuoneiston käytön käyttötarkoituksenmukaisuutta arvioidaan alueidenkäyttö- ja rakentamislainsäädännön tapaan vertaamalla käytön tosiasiallisia vaikutuksia käyttötarkoitukseen. Edellä todetusti tarkoituksena nähtävästi olisi se, että tällaisesta arvioinnista luovuttaisiin kokonaan rakentamislaisissa. Ehdotus ei kuitenkaan itsessään voi vaikuttaa sen arviointiin, miten osakehuoneistojen käytön käyttötarkoituksenmukaisuutta ja siten osakehuoneiston hallintaanottoperusteita arvioidaan asunto-osakeyhtiössä. Näin ollen asunto-osakeyhtiöllä ei olisi perustetta puuttua asuinhuoneiston käyttämiseen rakentamislain määritelmien vastaisesti siinä tapauksessa, että käyttö ei olisi vastoin asunto-osakeyhtiölakiin ja yhtiöjärjestykseen perustuvaa käyttötarkoitusta. Toisaalta asunto-osakeyhtiöllä voisi edelleen olla peruste puuttua myös ehdotettujen rajojen puitteissa tapahtuvaan osakehuoneiston majoituskäyttöön, jos se tarkoittaisi tosiasiallisten vaikutustensa perusteella oleellisesti yhtiöjärjestyksen mukaisen käyttötarkoituksen vastaista käyttöä, jolla on vähäistä suurempi merkitys.

Myös edellä mainittua ristiriitaa on jatkovalmistelussa syytä selvittää. Oikeusministeriö ei kuitenkaan pidä perusteltuna, että rakentamisoikeudellisten rajoitusten valvonta käytännössä osoitettaisiin asunto-osakeyhtiöiden toteutettavaksi.

Muut toteuttamisvaihtoehdot ja ulkomaiden lainsäädäntö

Ehdotuksessa (s. 30) vaihtoehtoisiksi sääntelytavoiksi on esitetty huoneenvuokralain tapainen vuokra- ja sopimussuhteiden sääntely sekä asunto-osakeyhtiölakiin lisättävä sääntely. Alueidenkäyttö- ja rakentamislainsäädännössä vaihtoehtoisina toteuttamistapoina on esitetty nykytilan säilyttäminen tai täsmentäminen niin, että oikeuskäytännössä muodostuneet arviointikriteerit lisättäisiin lakiin sekä ehdotuksen mukaiset kategoriset kriteerit.

Ulkomaisesta lainsäädännöstä on esitetty vertailukohtina Tanska, Ruotsi ja Norja. Teksti on tältä osin erittäin vaikeaselkoista. Norjan osalta ehdotuksesta ei edes selviä, mitä sikäläisessä lainsäädännössä tarkkaan ottaen säädetään lyhytvuokrauksesta. Nähtävästi joitain lyhytvuokrauksen rajoituksia on kuitenkin voimassa.

Ehdotuksesta käy käy ilmi, että Tanskassa oman kodin lyhytvuokraaminen on rajattu 70 vuorokauteen kalenterivuodessa. Ehdotuksesta ei käy ilmi, onko lyhytvuokraukselle säädetty aikarajaa eikä sitä, onko muun kuin oman kodin vuokraaminen lyhytvuokraaminen lainkaan sallittua. Ehdotuksesta käy myös ilmi, että lyhytvuokraukseen liittyy myös omaa verolainsäädäntöä.

Ruotsin osalta ehdotuksessa on käsitelty vain vuokra-asunnon alivuokraamista koskevaa lainsäädäntöä. Ehdotuksessa ei ole tarkemmin perusteltu sitä, miksi pelkästään alivuokraamista koskevien maakaaren säännösten perustella saisi kattavan kuvan Ruotsin asiaan vaikuttavasta lainsäädännöstä.

Oikeusministeriö toteaa, että lyhytvuokrausta koskevaa lainsäädäntöä on voimassa lukuisissa Euroopan maissa. On myös oletettavaa, että eri maiden sääntelymalleista on ehtinyt kertyä kokemuksia, joita voi olla mahdollista hyödyntää arvioitaessa niiden soveltuvuutta Suomeen. Sikäli kun muiden maiden lainsäädännössä on nyt ehdotetun sääntelyn tapaisia lyhytvuokrauksen määrällisiä rajoituksia, olisi ehdotuksen jatkovalmistelun kannalta hyödyllistä arvioida esimerkiksi sitä, onko toiminta luvanvaraista, miten rajoitusten valvonta on järjestetty ja minkälaisia seuraamuksia rajoitusten vastaiselle lyhytvuokraukselle on säädetty.

Ehdotuksen arviointi omaisuudensuojan kannalta

Perustuslakivaliokunta on todennut maankäyttö- ja rakentamislakia koskevassa lausunnossaan, että kaavamerkintöjen oikeusvaikutukset kytkeytyvät pitkäaikaiseen sääntelytraditioon, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema. Kaavoituksen taustalla on sellaisia yhdyskuntasuunnitteluun ja myös perustuslain 20 §:ään liittyviä seikkoja, jotka ilmentävät perustuslain kannalta hyväksyttävänä pidettäviä tärkeitä yhteiskunnallisia intressejä. Lisäksi kaavoihin sisältyvät määräykset ovat merkittävilta osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista (PeVL 38/1998 vp, s. 3–4).

Edellä todetusti ehdotus tarkoittaisi luonteeltaan uudenlaista kategorista rajoitusta siihen, miten alueiden ja rakennusten maankäytöllisistä käyttötarkoituksista nykyisin säädellään. Ehdotus siis rajoittaisi asuinrakennuksen tai -huoneiston omistajan oikeutta päättää omaisuutensa käytöstä haluamallaan tavalla. Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on todennut (KHO 2024:75)

perusoikeuksiin kuuluvan omaisuudensuojan edellyttävän lähtökohtaisesti sitä, että asunto-osakeyhtiön osakkeenomistaja voi vuokrata hallinnassaan olevia asuinhuoneistoja myös lyhytaikaisesti.

Omaisuudensuojaan voidaan sinänsä puuttua perusoikeuksien rajoitusedellytysten täytyessä. Ehdotettujen säännösten voitaneen arvioida täyttävän näistä lailla säätämisen sekä lain täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Samoin rajoituksille voitaneen katsoa olevan sinänsä hyväksyttävä peruste, koska niiden tarkoituksena on järjestää asuinrakennusten ja -huoneistojen käyttö kaikkien tällaisen käytön vaikutuspiiriin kuuluvien (mm. naapurit ja muu asumisympäristö) perusteltuja odotuksia vastaavalla tavalla.

Tarkastelussa on otettava huomioon lisäksi, että perusoikeuksien rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuksia ei pidä rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste.

Ehdotettavan lyhytvuokrausta koskevan sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta olisi keskeistä pystyä perustelemaan se, miksi tietyn mittaisista sopimuksista koostuvan lyhytvuokrauksen enimmäismäärän rajoittaminen on tarkoituksenmukainen sääntelykeino. Sääntelyn hyväksyttävyyys edellyttää sen perustelemista, että valittu lyhytvuokrauksen ajallinen määritelmä (alle 4 vko sopimus) ja enimmäismäärä (90 pv tai sitä suurempi kuntakohtainen enintään 180 pv) takaavat lyhytvuokrauksesta mahdollisesti aiheutuviin haittoihin puuttumisen rakennuksen tai huoneiston omistajan oikeutta tarpeettomasti rajoittamatta. Sääntelyn hyväksyttävyyys omaisuudensuojan rajoituksena edellyttää sitä, että voidaan perustella valitusta alle 4 viikon sopimuksista koostuvan enimmäismäärän ylittävän lyhytvuokrauksen johtavan sellaisiin haittavaikutuksiin, joihin on välttämätöntä puuttua.

Sääntelyn hyväksyttävyyys edellyttää myös siitä varmistumista, ettei tavoite haittoihin puuttumisesta ole saavuttavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin; tällaisena keinona on tarkasteltava ainakin voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvaa oikeustilaa, jossa lyhytvuokrauksen hyväksyttävyyttä arvioidaan toiminnan tosiasiallisten vaikutusten perusteella. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä voitaneen sinänsä perustella selkeyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksella; voidaan esittää, että täsmälliset määrälliset rajoitukset ovat lain soveltajan kannalta selkeämpiä.

Tästä huolimatta ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi huolellisesti arvioitava, miten rajoitusten valvonta voidaan käytännössä järjestää rakennusvalvonnan toimesta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla oikeasuhtainen ja välttämätön, ellei se ole tehokas sen perusteena olevan hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi (esim. PeVL 44/2020

vp, s. 5, PeVM 11/2020 vp, s. 5 ja PeVL 40/2017 vp, s. 4). Toisaalta sääätämisyjärjestyksen hyväksyttävyyden kannalta tulisi voida myös päätyä siihen arvioon, etteivät määrälliset rajoitukset tarpeettomasti rajoita sellaista lyhyt vuokrausta, josta ei ole haittaa.

Ehdotuksen arviointi kuntien itsehallinnon kannalta

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan hallitusmuodon aikaiseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6/II, PeVL 22/2006 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 2/II, PeVL 31/1996 vp, s. 1/II).

Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin keskeisenä sisältönä olevan, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 20/2013 vp, s. 6/II, PeVL 26/2017 vp)

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 15/2020 vp, s. 4—5). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on valtiosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Edellä todetusti ehdotus muuttaisi olennaisesti myös sitä, miten rakennusvalvontaviranomaisten tulisi jatkossa hoitaa valvontatehtäväänsä. Kuten rakentamislain esitöissä todetaan, kunnallisen itsehallinnon toteutuminen edellyttää, että kunnalla on oltava riittävät ja oikeasuhtaiset taloudelliset edellytykset selviytyä rakennusvalvonnan järjestämisestä. (HE 139/2022 vp, s. 13) Ehdotettu sääntelytapa merkitsee muutosta myös kunnan mahdollisuuksiin päättää maankäytöstä alueillaan. Rakennusvalvontaviranomainen ei nähtävästi voisi jatkossa puuttua asuinkäyttöön merkityllä alueella harjoitettavaan toimintaan, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan vastaisi asumista, jos toiminta kuitenkin pysyy ehdotettavien vuorokausirajojen puitteissa.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa ehdotettua sääntelytapaa arvioitaisiin myös tästä näkökulmasta.

Muita huomioita ehdotuksen suhteesta perustuslakiin

HE-luonnoksen jakson 11.1.2 viimeisessä kappaleessa viitataan esityksen suhteeseen perustuslain 9 §:ään. Oikeusministeriön mielestä ehdotetun sääntelyn yhteys perustuslain 9 §:ssä turvattuihin oikeuksiin jää perustelujen osalta epäselväksi (kun lähinnä todetaan, ettei esitys puuttuisi kyseisen perusoikeuden ydinalueeseen), ja niitä olisi esityksen jatkovalmistelussa syytä selvittää, sikäli kuin ehdotettu sääntely katsotaan perustuslain 9 §:n osalta merkitykselliseksi.

HE-luonnoksen jaksosta 11.1.3 ei käy ilmi, miten ehdotus edistäisi asuinrakennuksissa ja -alueilla asuvien oikeutta terveelliseen ympäristöön.

HE-luonnoksen jakson 11.1.4 otsikko on ”Oikeusturva (PL 21 §) ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)”. Jaksossa ei kuitenkaan käsitellä oikeusturvakysymyksiä, esimerkiksi sen kannalta, millaiset muutoksenhakumahdollisuudet asianosaisella olisi. Oikeusturvan toteutumista koskeva arviointi olisi perusteltua säätämisjärjestysperusteluissa kuitenkin olla ehdotettu sääntely huomioon ottaen.

Jakson 11.2 kahden viimeisen kappaleen funktio ja sijainti vaikuttavat epäselviltä. Oikeusministeriön mielestä ne eivät ainakaan mainitussa kohdassa vaikuta tarpeellisilta ja perustelluilta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että jakson 11.3 otsikko on ”Rakennustuoteasetus”, mutta kappaleessa selostetaan pelkästään perustuslain 8 §:n rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Jakson tarkoitus jää epäselväksi.

Lopuksi

Lyhyt vuokrauksen sääntelyyn liittyy vaikeita periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia, joiden kunnollinen arviointi edellyttäisi huomattavasti ehdotusta laajempaa valmistelua. Ehdotuksessa ei tarkemmin yksilöidä sitä, mikä vallitsevassa tilanteessa on toimivaa ja mitkä ovat ne ongelmat tai epäkohdat, jotka edellyttävät muutosta nykytilaan. Ehdotuksessa ei ole arvioitu mahdollisia vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja. Ehdotuksessa ei ole myöskään lainkaan huomioitu sitä, että rakennuksen käyttötarkoituksen mukaisen käytön arviointi on nykyisin olennaisin osin alueidenkäytöllistä harkintaa. Lukija ei voi välttyä vaikutelmalta, että ongelma ja sen ratkaisu on päätetty etukäteen ja ehdotuksessa pyritään perustelemaan tämä ratkaisu.

On mahdollista, että ehdotettu sääntelytapa työllistäisi rakennusvalvontaviranomaisia huomattavasti ja toisaalta rajoittaisi rakennusvalvontaviranomaisen mahdollisuuksia puuttua rakennusten ja huoneistojen sellaiseen käyttöön, jota nykyisin pidettäisiin käyttötarkoituksen vastaisena. Valvonnan toteuttaminen edellyttäisi rakennusvalvonnalta nykyistä huomattavasti laajempia resursseja, mikä voinee olla ongelma kuntien itsehallinnon toteutumisen kannalta.

Oikeusministeriö pitää edelleen epätodennäköisenä, että lyhyt vuokraukseen liittyviä hallitusohjelmakirjauksia voitaisiin edistää ehdotetulla tavalla niin, että rakentamislakiin lisätään asumisen ja majoittamisen määritelmät. Ehdotuksessa tulisi huomioida se, että säännöksiä voidaan tosiasiaassa myös valvoa. Jatkovalmistelussa ratkaistava ongelma tulisi yksilöidä ja sitä olisi syytä lähestyä laajemmasta näkökulmasta ja arvioida myös sitä, onko ongelmaa mahdollisia ratkaista myös jollain muulla kuin nyt ehdotetulla tavalla.

Tulisiko lyhyt vuokrauksessa vapaa-ajanasuntoihin (mökkeihin) soveltua eri säännökset kuin vakituksessa asuinkäytössä oleviin asuinrakennuksiin ja asuntoihin?

-

Lausuntopalaute rakennusten energiatehokkuutta koskeviin säännöksiin

-

Rakentamislain 37 §:n mukaan energiatehokkuutta on parannettava rakennuksen rakentamisluvanvaraisen korjaus- ja muutostyön tai rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä, jos se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Onko säännöksen soveltaminen syytä sitoa rakennushankkeen luvanvaraisuuteen?

-

Lausuntopalaute rakennustuoteasetuksen rikkomisen seuraamussäännöksiin

Oikeusministeriö viittaa rangaistussäännöksistä edellä lyhyt vuokrauksen yhteydessä lausumaansa ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Ehdotetun 152 §:n 1 momentin kohdassa 13 on kyse blankorangaistustekniikasta, jossa rangaistavan teon tunnusmerkistö määräytyy rangaistussäännöksen ulkopuolisen aineellisen lainsäädännön perusteella. Perustuslakivaliokunta on asettanut blankorangaistussääntelylle tiettyjä vähimmäisedellytyksiä: rangaistussäännöksessä tulee konkretisoida, minkä aineellisen lain säännöksen tai säännösten rikkomisesta rangaistaan, viittausketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella (sisältää selkeä kieltä) ja aineelliset säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Säännösviittauksen lisäksi rangaistussäännöksessä on pyrittävä kuvaamaan rangaistava teko (PeVM 25/1994 vp, s. 8, PeVL 9/2018 vp, s. 9). Luonnoksessa ei ole täsmennetty, mitä rakentamisasetuksen vastaisia tekoja

rangaistavuus koskisi. Jatkovalmisteluissa rangaistuksen piiriin kuuluvia tekoja tulisi täsmentää vähintään perusteluissa.

Lausuntopalaute suunnittelutehtävän kelpoisuuksia koskevaan siirtymäsäännökseen

-

Muu lausuntopalaute

-

Huhtala Liisa
Oikeusministeriö

Mäenpää Kalle
Oikeusministeriö - YOO/SIV