

Lausuntoni keskittyy tarkastelemaan rakentamislain korjauksia koskevaa esitysluonnosta asuintilojen lyhytaikaisuovutusten käyttötarkoitussääntelyn näkökulmasta.

Asuintilojen lyhytaikaisuovutukset (lyhytaikaisuokraus, vertaismajoitus) ovat monimuotoinen ilmiö, joka on muokannut asuintilojen käyttötapoja, hämärtänyt asuinkäytön ja majoituskäytön välistä rajanvetoa sekä monipuolistanut etenkin majoitus- ja matkailumarkkinoiden toimijakenttää. Toiminnanharjoittajien kirjo on laaja. Osa vuokraa omaa asuntoaan, yhtä huonetta tai kakkoskotiaan. Osalle toimijoista kysymys on asuntosijoittamisen muodosta. Jälleenvuokrausyrityksille kysymys on palveluvalikoiman laajentamisesta. Joillekin majoitus- ja matkailu yrityksille asuntojen lyhytaikaisuokraus on tarkoittanut majoitusliiketoiminnan laajentamista asuinkäyttöön kaavoitetuille alueille. Ilmiön positiivisina vaikutuksina ovat aluetaloudelliset hyödyt matkailun ja liikkuvuuden lisääntymisestä, matkailukeskuksissa riittämättömän majoituskapasiteetin paikkaaminen sekä kodinomaisia ratkaisujen saatavuus keikka-, sesonki- ja monipaikkatyötä tekevien näkökulmasta. Yksilöille ilmiö on tarjonnut monipuolisempaa asuintilojen hyödyntämistä, kustannusten kattamista, lisätienestettä tai jopa merkittäviä pääomatuloja. Lyhytaikaisuovutukset osittain kilpailevat perinteisten majoitustoimijoiden kanssa, osittain ne vastaavat kysyntään ja asumistarpeisiin, joihin majoitusalan tuottamat palvelut eivät vastaa eivätkä kykene vastaamaan. Negatiivisina vaikutuksina on korostettu matkailun haittailmiöiden siirtymistä paikallisten asuinalueille ja taloyhtiöihin, toiminnanharjoittamisesta johtuvien kustannusten ulkoistamista taloyhtiöille sekä kilpailuolosuhteiden vääristymistä.

Etenkin lyhytaikaisuovutusten kaavoitus- ja rakentamisoikeudellinen sallittavuus on ollut runsaan julkisen keskustelun ja vaikuttamistyön kohteena. Kunnallisiin rakennusvalvontaviranomaisiin on kohdistettu vaatimuksia ilmiöön puuttumiseksi. Rakentamislain 42.3 § vastaa kuitenkin sääntelylogiikaltaan voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä MRL) asuintilojen käyttötarkoitusta määrittävää 125.5 §:ää (HE 139/2022 vp, s. 174). MRL 125.5 §:n säännös on sääntelylogiikaltaan joustava normi, joka mahdollistaa tapauskohtaisten tosiseikastojen arvioinnin – siis sallittavuusarvioinnin mukautumisen paikallisiin olosuhteisiin, kuntastrategioihin ja alueenkäytön tavoitteisiin sopivaksi. MRL 125.5 §:n sisältöä ja asuintilojen lyhytaikaisuovutusten sallittavuutta on kuitenkin pidetty niin toiminnanharjoittajien kuin rakennusvalvontaviranomaisten näkökulmasta epäselvänä. **Myös rakentamislain 42.3 §:n säännös tarvitsisi tarkistuksen.** Nyt säännöksessä lupaharkinta kohdistuu *rakennuskohteen korjaamisessa tapahtuvaan rakennuksen tai osan käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuusarviointiin*. Tyypillisesti asuintilojen lyhytaikaisuovutustoimintaa ei edellä rakennuskohteen korjaustyö.

Käyttötarkoitussääntelyn epäselvyydessä on osittain kysymys kyvyttömyydestä soveltaa oikeusnormia uuteen ilmiöön osana laajempaa sääntelykokonaisuutta. Osaltaan toiminnan sallittavuuden edellytyksiin liittyvä epävarmuus kertoo joustavan normin täsmentämisen tarpeesta. Ilman sääntelyinterventiota MRL 125.5 § ja rakentamislain 42.3 § täsmentyy lopulta oikeuskäytännössä. Prejudikaateittain etenevä täsmentyminen on kuitenkin hidasta ja pistemäistä sekä monella tapaa ongelmallista. Siten käyttötarkoitussääntelyn täsmentäminen rakentamislaisissa toisi ennakoitavuutta ja varmuutta toiminnanharjoittamisen edellytyksiä arvioitaessa. Tällä hetkellä tietyissä kunnissa oikeustilan koetut haasteet ovat johtaneet myös kaavamaiseen lain soveltamiseen. Sääntelyssä voitaisiin tehdä yhteiskunnallisia arvovalintoja sekä eritellä julkisvallan puuttumista ja valvontaa edellyttäviä toiminnanmuotoja sekä rajata merkitykseltään vähäinen toiminta markkinoilla määräytyväksi.

Keskiviikkona 28.2. järjestetyssä ministeriöiden sidosryhmätalouudessa tuotiin esille **asuin-, majoitus- ja työtilaa koskevan asetuksen** uudistaminen Ympäristöministeriössä. Yhtenä uudistamistyössä liittyvänä **toimenpiteenä esiteltiin huoneisto- tai huonetilojen käsitelmäärittely**

muun muassa määrällisellä kriteerillä ja toiminnanharjoittajia tyypittelemällä. Tosiasiallisesti huonetilojen määrittelyllä pyrittiin selkeyttämään oikeustilaa määrittelemällä asetustasoisesti asuinhuoneen ja majoitushuoneen välistä eroa. Asetusehdotuksessa asuinhuoneella pidetään huonetilaa, joka on ensisijaisesti tarkoitettu jatkuvaan asumiskäyttöön. Jatkovana asumiskäyttönä pidetään vähintään neljän viikon oleskelua.

Asetuksen määrittelyilmaisuihin liittyy useampi ongelma, mutta **olennaisempi oikeusvaltioperiaatteellinen ongelma on kielletyn ja sallitun toiminnan tosiasiallinen määrittely asetustasoisesti.** Asuinhuoneistojen lyhytaikaisuovutusten oikeustilan selkiyttämisessä ja sääntelyvaihtoehtojen punnissa tulisi huomioida perustuslain 80.1 §:stä seuraavat sääntelytasovaatimukset. Perustuslaki edellyttää, että yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka kuuluvat perustuslain mukaan muuten lain alaan, on säädettävä laintasoisesti. Laintasoisesti on säädettävä perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä asioista. Perustuslakivaliokunnassa vakiintunut tulkintakäytäntökin osoittaa, että lakia alemman asteinen norminanto perustuu täsmällisiin ja tarkkarajaisiin asetuksenantovaltuuksiin. Asetuksella voidaan säätää vain yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä *vähäisistä yksityiskohdista*. Asetustasoisesti ei voida myöskään poiketa lain säännöksestä, eikä antaa täydentäviä säännöksiä. Perusoikeuksien toteutumisen ja tosiasiallisen käytettävyyden turvaaminen edellyttävät myös, että perustuslain ja/tai lakien valtuutussäännöksiä ei tulkita laajentavasti. Asetuksella voidaan esimerkiksi tarkemmin määritellä, mitä teknisiä selvityksiä lupaprosessin käsittelyssä vaaditaan tai mitä teknisiä ominaisuuksia tiloilla on.

On täysin selvää, että asetusluonnos pyrkii tuottamaan sellaista normiaineista, joka tulee säätää laintasoisesti sekä altistaa eduskunnan kontrollille. Asetusluonnos nimittäin muuttaisi oikeustilaa selkeästi MRL 125.5 §:n ja sen sääntelylogiikkaa seuraavan rakentamislain 42.3 §:n säännökseen nähden. Tarkat asumisen ja majoittumisen viikkorajat koskevat selkeästi yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Samalla viikkorajat vaikuttaisivat asunto- ja vuokramarkkinoihin ja jälleenvuokraustoimialaan.

Asetustasolla tapahtuva rajanveto olisi lisäksi käytännölliseltä vaikuttavuudeltaan kyseenalainen johtuen jo oikeudellista ratkaisutoimintaa ohjaavista normeista, kuten oikeusnormihierarkiasta ja viranomaistoiminnan lakiperusteisuuden vaatimuksesta. Koska yksilön oikeusaseman perusteista tulee säätää lailla ja laintasoinen säännös syrjäyttää alemman tasoisen säännöksen, asetuksen tuottama rajanveto käytännössä sivuutettaisiin hallinto-oikeusprosessissa. Tästä jo annettuna esimerkkinä on korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 2021:76, jossa voimassa olevaa asuin-, majoitus- ja työtilaa koskevaa asetusta ei käytetty kertaakaan oikeusnormiaineiksena perusteluissa. Perustuslaista johtuen ratkaisutoimintaa ja tulkintaa ohjaavat lisäksi perustuslain etusija sekä julkistoimijoita sitova perusoikeusmyönteinen laintulkinta. Asetustasoisesti tapahtuva määrällinen rajanveto asettaa myös rakentamislakia valvovat viranomaiset ristiriitaiseen tilanteeseen. Toisaalta joustavalla sääntelylogiikalla muodostettu normi sallii tapauskohtaisen harkinnan ja selvityksen arvioinnin, ja toisaalta määrällinen rajanvetokriteeri kahlitsee lupaharkinnan. Myös laintasoisesti tapahtuvassa sääntelyssä tulee huomioida se, että määrälliset kriteerit tai joustamattomat ilmaisut poistavat harkinnan. Tällöin sääntely myös rajoittaa viranomaisten mahdollisuutta puuttua alueelle epätyypillisiin vaikutuksiin ja paikallisten kokemuksiin häiriöihin.

Sääntelyn selkiyttäminen oikeustilaa muuttamalla edellyttäisi lisäksi kattavaa sääntelyehdotuksen vaikutusarviointia sekä perusoikeuksien rajoitusten että rajoitusedellytyksien huolellista tutkimista. Asuintilojen lyhytaikaisuovutusilmiö kytkeytyy tapoihin käyttäen asuintiloja. Ilmiöön kohdistuva sääntely koskettaa siten muun ohella asunto- ja vuokramarkkinoita, majoitus- ja matkailualaa, jälleenvuokraustoimialaa sekä liikkuvan ja monipaikkaisen työn järjestämistä. Asuntojen

lyhytaikaisluovutuksia koskeva sääntely puuttuu yksityisten tahojen väliseen sopimusvapauteen, elinkeinovapauteen ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksiin sekä itsensä elättämisen oikeudeksiin kutsuttuun yksityishenkilöiden ja kotitalouksien mahdollisuuteen hankkia toimeentuloa. Ilmiön sääntely liikkuu siten myös perusoikeusherkällä alueella.

Asuintilojen käyttöä koskevia oikeussuhteita määrittäviä säädöksiä on lisäksi useita. Kattavaa, lainsäädäntöprosessissa tehtävää vaikutusarviointia tarvittaisiin myös säädösten keskinäisistä suhteista ja niiden muodostamista ristikkäisvaikutuksista yksilöiden ja julkistoimijoiden asemaan. Lisäksi sääntelyvaihtoehtoja tulisi arvioida siitä näkökulmasta, mitkä kysymykset edellyttävät rakentamisoikeudellista viranomaisinterventiota, mitkä kysymykset taas ratkeaisivat esimerkiksi asunto-osakeyhtiölakia tarkentamalla. Julkisivallan käytön tulee kuitenkin luonteeltaan olla viimesijaista. Rakentamislain korjaamisen keskeistavoitteina on HE-luonnoksen mukaan lain selkeyttäminen sekä sääntely- ja hallinnollisen taakan vähentäminen hallintomenettelyihin kohdistuvia vaatimuksia keventämällä. Viranomaistoiminnan ja -valvonnan kohteiden laintasoinen priorisointi osaltaan tukisi myös sääntely- ja hallintotaakan purkamista.

Rovaniemellä 4.3.2024,

OTT, Jenna Päläs

Yliopistonlehtori
Itä-Suomen yliopisto,
oikeustieteiden laitos