

Oikeudellinen asiantuntijalausunto

Martti Häkkänen

Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori

OTT, TKT, KTM

ns. lyhyt vuokrausta koskevasta esityksestä rakentamislain 40 a §:ksi

28.5.2024

SISÄLTÖ

SISÄLTÖ	2
1. Kysymyksenasettelu	3
2. Esityksen tavoitteiden ja sääntelykeinojen arviointi	4
2.1 Tavoitteet.....	4
2.2 Uudet asumisen ja majoittumisen määritelmät	6
2.3 Lyhytvuokrauksen kieltä rakennusjärjestyksellä	9
2.4 Vaikutus nykyiseen oikeustilaan	13
3. Omaisuuden suoja lyhytvuokrausta rajoitettaessa.....	15
3.1 Lähtökohta.....	15
3.2 Omaisuuden käsite	16
3.3 Omaisuuteen puuttuminen.....	18
3.4 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.....	19
3.4.1 Lähtökohta	19
3.4.2 Lailla säätäminen	20
3.4.3 Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus	20
3.4.4 Hyväksyttävä päämäärä	21
3.4.5 Oikeasuhtaisuus	22
3.4.6 Ydinalueen koskemattomuus	25
3.4.7 Oikeusturvakeinot	25
3.4.8 Kansainväliset velvoitteet	27
3.5 Rajoitusten kytkentä henkilön asuinpaikkaan	27
3.6 Sopimusvapaus	29
4. Yhteenvedo ja johtopäätökset	31

1. Kysymyksenasettelu

1. Suomen Vuokranantajat ry:n lakiasiainjohtaja Tarik Ahsanullah on pyytänyt oikeudellista arviotani ympäristöministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakentamislain 40 a §:ksi ja ympäristöministeriön asetukseksi asuin-, majoitus- ja työtiloista (25.4.2024 VN/17257/2023). Esitys on tällä hetkellä (28.5.2024) lausuntokierroksella.
2. Esityksellä pyritään selkeyttämään lyhytvuokraukseen liittyvää sääntelyä kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisilta osin. Sääntelykeinoiksi on valittu uusien legaalimääritelmien muodostaminen kaavamerkintöjen tulkintojen täsmentämiseksi sekä kunnille annettava mahdollisuus kieltää lyhytvuokraustoiminta rakennusjärjestyksen määräyksellä.
3. Vaikka kysymys on yksittäisen RL 40 a §:n säännöksen sisällyttämisestä rakentamislakiin, tulisi sillä olemaan olennainen merkitys kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisen järjestelmän käyttötarkoitussääntelyn kannalta erityisesti arvioitaessa lyhytvuokrauksen sallittavuutta. Määritelmillä olisi merkitystä myös siihen, minkälaisia asuin-, majoitus- ja työtila-asetuksen mukaisia teknisiä vaatimuksia näiden käyttötarkoitusten mukaisiin tiloihin sovellettaisiin.
4. Lausuntoani on pyydetty RL 40 a §:n osalta erityisesti seuraavista teemoista:
 - 1) Miten ehdotettua rakentamislain 40 a §:n säännöstä tulisi arvioida erityisesti ottaen huomioon omaisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin liittyvät näkökohdat?
 - 2) Miten on arvioitava ehdotetun 40 a §:n 3 momenttia, jolla annettaisiin kunnille mahdollisuus rakennusjärjestyksen määräyksellä kieltää lyhytvuokraustoiminta? ja
 - 3) Onko perusteltua se, että sääntelyssä ei tehdä eroa ei-ammattimaisen ja ammattimaisen toiminnan välillä tai kiinnitetä huomiota tosiasiallisiin vaikutuksiin?
5. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

2. Esityksen tavoitteiden ja sääntelykeinojen arviointi

2.1 Tavoitteet

6. Lakiesitys liittyy seuraavaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaukseen:
7. ”Selkeytetään asuntojen vuokrausta sekä majoitusliiketoimintaa koskeva lainsäädäntö vastaamaan nykypäivän tarpeita ja käytäntöjä. Varmistetaan lyhytaikaisen vuokraustoiminnan edellytykset, mutta mahdollistetaan samalla nykyistä parempi puuttuminen havaittuihin ongelmiin.”¹
8. Lakiesityksen tavoitteena on
9. ” - - ympäristöministeriön osalta hallitusohjelman mukaisesti selkeyttää lyhytvuokraukseen liittyvä sääntely ilmiön yleistyttyä voimakkaasti. Kunnille halutaan antaa työkalu tehdä paikallisiin olosuhteisiin sopiva ratkaisu joko sallia tai rajoittaa ammattimaista lyhytvuokrausta, sillä majoitusalan, lyhytvuokrauksen ja asuntomarkkinan tilanteet ovat erilaisia eri puolilla maata. Esityksellä halutaan sallia yli neljä viikkoa kestävä oleskelu sekä oman asunnon lyhytaikainen vuokraus. Esitys selkiyttää pelisääntöjä eri toimijoiden osalta.” (s. 9)
10. Totean näiden osalta yleisesti seuraavaa.
11. Lyhytvuokrauksesta ei ole tällä hetkellä olemassa omaa erityissääntelyä. Sen sijaan lyhytvuokraukseen sovellettava sääntely on tällä hetkellä varsin monitahoista. Kysymys on ainakin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, tulevan rakentamislain ja alueidenkäyttölain), asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995), asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) piiriin kuuluvasta sääntelystä. Myös erilaisilla naapurusoikeudellisilla normistoilla, kuten lailla eräistä naapurussuhteista (26/1920) ja kotirauhan suojaa koskevilla rikoslain (39/1889) säännöksillä voi olla merkitystä arvioitaessa esimerkiksi ympäristöllisten vaikutusten ehkäisemistä (RL 24 luku). Eri säädöksillä on suurelta osin myös erilaiset tavoitteet ja oikeuspoliittiset taustansa.
12. Lyhytvuokraukseen liittyvät intressit ja ongelmat ovat myös monitahoisia. Kysymys on yhtäältä toiminnasta aiheutuvien mahdollisten ympäristöllisten vaikutusten sääntelystä, mutta toisaalta majoitusalan markkinoista (mm. majoitusalan palveluiden kysyntä ja tarjonta) sekä kiinteistönomistuksen ja asunto-osakkeiden omistuksen institutionaalisesta asemasta.

¹ Vahva ja välittävä Suomi, pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 126.

Kysymys on myös asuntojen ja majoitustilojen juridisteknisten vaatimusten rajanvedoista sekä majoituspalveluihin sovellettavan sääntelyn soveltamisalan määrittelyn vaikeuksista.

13. Lyhytvuokrausilmiön monitahoisuutta korostaa vielä erityisesti se, että lyhytvuokrauksessa voi olla yhtäältä kysymys ammattimaisesta yritystoiminnasta, mutta toisaalta yksittäisten henkilöiden harjoittamasta ei-ammattimaisesta keinosta hyödyntää asunto-omaisuuttaan.
14. On epäilemättä toivottavaa, että lyhytvuokrauksen yleistettyä ja yleistyessä toimintaan sovellettava lainsäädäntö olisi yleisesti ottaen mahdollisimman selkeää ja ennakoitavaa.
15. Edellä todettua taustaa vasten kiinnitän huomiota seuraaviin yleisempiin näkökohtiin, jotka voidaan samalla nähdä esityksen tietynasteisina yleisempinä ongelmina:
16. 1) Esityksellä tehdään lähinnä pistemäinen muutos tulevaan rakentamislakiin, vaikka ilmiökokonaisuuteen sovelletaan laajasti muutakin normistoa. Lyhytvuokraus olisikin ilmiönä itsenäinen kokonaisuutensa, jota olisi selvästi perustellumpaa tarkastella ongelmalähtöisesti ottamalla samanaikaisesti huomioon siihen liittyvät sääntelytarpeet kokonaisuutena eri lakien osalta. Tällöin voitaisiin tehdä yhdellä kertaa säännösmuutokset kaikkiin tarpeellisiin lakeihin. Nähdäkseni pistemäisyyteen liittyvä ongelmallisuus korostuu, koska ehdotettu sääntely (40 a §) sisältää vain yksittäisen melko suoraviivaisen – sanamuodoiltaan ja tulkinnoiltaan jyrkänoloisen – säännöksen.²
17. 2) Yleisellä tasolla esitys yhtäältä sinänsä selkeyttäisi sääntelyä. Toisaalta sen vaikutuksena tulisi nähdäkseni selvästi olemaan yleisesti lyhytvuokraustoiminnan rajoittuminen. Tällä on vaikutusta sekä asuntojen omistajien asemaan, mutta myös lyhytvuokrauksen kautta tapahtuvaan asunto- ja majoitustarjontaan sitä supistavasti. Lyhytvuokraukseen liittyvät intressit ja mahdolliset ongelmat ovat kuitenkin edellä todetusti varsin monitahoisia. Kysymys on ainakin lyhytvuokrauksen yleistymisen aiheuttamista hotelli- yms. palveluiden kysynnän supistumisesta, lyhytvuokrauksesta mahdollisesti aiheutuvista ympäristöllisistä haitoista ja häiriöistä sekä asunto- ja majoitustilojen teknisten vaatimusten rajavetojen vaikeutumisesta, mutta myös majoituspalveluita koskevan sääntelyn soveltamisalan määrittelyyn liittyvistä vaikeuksista. Esityksessä jää

² Esityksen sivuilla 16–17 on tuotu esille, että esityksellä on liityntäpintoja oikeusministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä vireillä oleviin tai vireille tuleviin lainsäädäntöhankkeisiin.

nähdäkseni lopulta jokseenkin avoimeksi se, mitä näistä ongelmista sillä tarkalleen ottaen pyritään ratkaisemaan sekä miten eri tahojen intressit on suhteutettu toisiinsa.³

18. 3) Ehdotetussa sääntelyssä ei ole annettu merkitystä sille, että toisin kuin esimerkiksi hotellipalveluiden tarjoamisessa, lyhytvuokrauksessa asuntoja tarjoavat sekä ammatillisesti toimivat tahot (yritykset, mutta myös laajamittaisesti toimintaa harjoittavat yksityishenkilöt) että yksittäiset henkilöt ei-ammattimaiselta pohjalta. Sääntelyssä siis rinnastetaan laajamittaisesti lyhytvuokrausta harjoittava yritys esimerkiksi vain yhden sijoitusasuntonsa avulla vastaavaa toimintaa ei-ammattimaisesti harjoittavaan yksityishenkilöön. Yksityishenkilöltäkin siis lähtökohtaisesti kiellettäisiin (ellei asunto sijaitse esimerkiksi toiminnan sallivan K-kaavamerkinnän alueella) yksittäisen sellaisen omistamansa asunnon lyhytvuokraus, jota tämä ei käytä omana asuntonaan.⁴
19. Tarkastelen seuraavassa lähemmin yksittäisiä RL 40 a §:ään sisältyviä ehdotuksia.

2.2 Uudet asumisen ja majoittumisen määritelmät

20. Ehdotetun RL 40 a §:n 1 ja 2 momentit sisältäisivät uudet legaalimääritelmät siitä, mitä tarkoitetaan asumisella ja majoittumisella. Säännösehdotus kuuluu näiltä osin seuraavasti:

”Asuminen tarkoittaa ensisijaisesti jatkuvaa asumista. Asumisena pidetään myös asuinhuoneiston vuokrausta vähintään neljä viikkoa kestävillä sopimuksilla sekä omassa käytössä olevan asuinhuoneiston tilapäistä luovuttamista tätä lyhyemmissä jaksoissa.

Majoittuminen tarkoittaa kalustetun tilan tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille.

- - ”

³ Onhan esimerkiksi aivan eri asia rajoittaa yksityishenkilöiden harjoittamaa lyhytvuokraustoimintaa hotellipalveluiden kysynnän turvaamiseksi kuin esimerkiksi toiminnasta naapureille yms. aiheutuvien ympäristöllisten häiriöiden tai haittavaikutusten ehkäisemiseksi.

⁴ Ammatillisen ja ei-ammattimaisen vuokraustoiminnan erottelu on esimerkiksi vero-oikeudelliselta kannalta usein keskeistä. Oikeuskirjallisuudessa on muun ohella katsottu, että vero-oikeudellisilla arviointitavoilla voisi olla eräänlaista osittaista tulkintavaikutusta myös arvioitaessa lyhytvuokrauksen sallittavuutta maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalan piirissä. Ks. näin Hovila, Ilari – Malo, Jenna: Epätyypillinen vuokraustoiminta MRL:n ja AsOYL:n käyttötarkoitussääntelyssä, Liikejuridiikka 2/2017, erit. s. 88–90 sekä Hovila, Ilari – Päläs, Jenna: Mikä on asuinhuoneistojen majoituskäyttöä? Siviilioikeudellisia välineitä maankäyttö- ja rakennuslain käyttötarkoitussääntelyn tulkintaan, Defensor Legis 3/2020, erit. s. 365. On myös huomattava, että nykyisen oikeustilankin puitteissa vähäinen häiriötä aiheuttamaton lyhytvuokraustoiminta voi olla mahdollista myös asumiseen kaavoituksessa ja rakennusluvassa osoitetuilla alueilla ns. sijoitusasuntojen osalta ilman vaatimusta, että omistajan tulisi olla asunnossa ns. kirjoilla tai muutoinkaan siinä asua.

21. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa määritelmiä on tästä hiukan täsmennetty. Asumista olisi perusteluiden mukaan se, että henkilö on asunnossa kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitetulla tavalla kirjoilla. Jatkuvaksi asumiseksi katsottaisiin lisäksi henkilön omassa käytössä olevassa vapaa-ajan asunnossa oleskelu. Näiltä osin ei edellytettäisi, että henkilö olisi kotikuntalaissa tarkoitetulla tavalla kirjoilla vapaa-ajan asunnossa. Perusteluiden mukaan asumisen määritelmä olisi linjassa rakennusten paloturvallisuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen (848/2017) 5 §:ssä tarkoitetun asunnon määritelmän kanssa.⁵
22. Asumiseksi mielletäisiin myös esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden oleskelu kalustetussa asuinhuoneistossa taikka oleskelu kalustetussa asunnossa putkiremontin aikana. Näissä tilanteissa asuminen ei edellyttäisi perusteluiden mukaan kirjoilla olemista asunnossa. (s. 15)
23. Asumisen määritelmä on kytketty 40 a §:n ensimmäisessä momentissa lisäksi (vuokra)sopimuksen keston, jolla asunnon hallinta on luovutettu eteenpäin. Legaalimääritelmän mukaan asumiseksi katsottaisiin kaikki vähintään neljä viikkoa kestävät sopimussuhteet. Näin ollen alle neljän viikon pituiset (vuokra)sopimukset eivät olisi lähtökohtaisesti asumista. Asumiseksi tulkittaisiin kuitenkin oman asunnon tilapäiset (esim. loman ajaksi) luovuttamiset tätä lyhyemmäksi ajaksi. Tällöin oman asunnon tai vapaa-ajan asunnon lyhytvuokraus olisi *tilapäisesti*, mutta ei siis *jatkuvasti* mahdollista. Esityksen perusteluiden mukaan tarkoitus on, että omankaan asunnon ammatillinen lyhytvuokraus ei olisi mahdollista. (s. 15)
24. Esityksen yksityiskohtaisen *perusteluiden* mukaan neljää viikkoa lyhyemmät sopimussuhteet tulkittaisiin majoittumiseksi (s. 15). Ehdotetun 40 a §:n toisen momentin majoitusta koskevan määritelmän mukaan majoittumisella tarkoitetaan kuitenkin ” - - kalustetun tilan tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille.”. Majoittumisen määritelmään liittyy kuitenkin alle neljän viikon keston lisäksi legaalimääritelmässä muun muassa lisävaatimukset, joiden mukaan kysymys tulee olla ”kalustetusta” tilasta, jota tarjotaan ”asiakkaille”.

⁵ Ehdotetun 40 a §:n ensimmäinen momentti on kirjoitettu nyt siihen muotoon, että siinä on asumisen osalta määritelty ikään kuin positiivisesti se, mitä asuminen ainakin lähtökohtaisesti tarkoittaa. Sen sijaan siinä ei ole määritelty negatiivisesti sitä, mikä ei ole asumista. Sanamuotojen valossa sääntely näyttäisi siten jättävän ainakin teoriassa tilaa sille tulkinnalle, että asumisena voidaan pitää jonkin muunkin tyyppistä ”asumista” kuin mitä säännöksessä on nimenomaisesti määritelty. Sen sijaan toisessa momentissa majoittumisen osalta näyttäisi omaksutun eräänlainen positiivinen ja ehkä tyhjentäväkin määritelmä sille, mitä majoittuminen tarkoittaa.

25. Näiltä osin asumisen ja majoittumisen määritelmien väliin näyttäisi jäävän epäselvä alue: jos henkilö tarjoaa omaa asuntoaan kalustamattomana alle neljän viikon vuokrasopimuksella, tämä tulkittaisiin perustelutekstin mukaan ”majoittumiseksi”, vaikka majoittumisen legaalimääritelmän edellyttämä ”kalustaminen” ei täytyisi. Epäselvyys koskee myös toisen momentin termiä ”asiakkaasta”. Esityksen perusteluissa ei tarkemmin määritellä sitä, tarkoittako asiakas samaa kuin ”henkilö”, vai tuleeko henkilön täyttää joitain muitakin kriteereitä, jotta kyse voisi olla majoittumisen legaalimääritelmän edellyttämästä asiakkaasta.
26. Uusilla legaalimääritelmillä tulisi nähdäkseni olemaan käytännössä erittäin suuri tosiasiallinen merkitys. Kuten 40 a §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, uudet legaalimääritelmät vaikuttaisivat siihen, miten asumiseen ja majoittumiseen liittyviä kaavamerkintöjä tulee jatkossa tulkita niin voimassa olevien kuin uusienkin kaavojen osalta. Näitä oikeusvaikutuksia kaavojen merkintöihin on kuvattu perusteluissa seuraavasti (s. 15):
27. ”Asumiseen käytettävät rakennukset sijoittuisivat kaavoituksellisesti asumiseen varatuille alueille ja asuinrakennuksissa noudatettaisiin asuinrakennuksia koskevia palomääräyksiä. Jos asuinrakennus haluttaisiin muuttaa majoitusrakennukseksi, edellyttäisi se käyttötarkoituksen muutosta ja sen vuoksi rakentamislupaa sekä mahdollisesti poikkeamislupaa.”
- ja
28. ”Majoitusrakennuksiin sovellettaisiin majoitusrakennuksia koskevia palomääräyksiä ja ne sijoittuisivat kaavoituksellisesti matkailupalveluiden alueelle.”
29. Uusilla legaalimääritelmillä tulisi nähdäkseni olemaan olennainen vaikutus kaavamääräysten tulkintoihin arvioitaessa lyhytvuokrauksen käyttömahdollisuuksia asemakaavassa asuinkäyttöön osittain tai kokonaan osoitetuilla (erilaiset A-merkinnät) alueilla. Asumiseen osoitetuilla alueilla ei olisi uusien legaalimääritelmien voimaantulon jälkeen mahdollista harjoittaa lyhytvuokraustoimintaa kuin lähinnä henkilön omassa käytössä olevan asunnon osalta. Asemakaava-alueilla lyhytvuokraustoiminta olisi jatkossa mahdollista vain kaavan liike- ja toimitila-alueilla (erilaiset K- ja R-merkinnät) tai muutoin majoitukseen osoitetuilla alueilla.
30. Esityksessä näyttäisi jonkinlaiseen katvealueeseen jääneen erilaiset rannoilla, hiihtokeskuksissa yms. alueilla sijaitsevat vapaa-ajan asunnot, jotka voivat olla laajamittaisenkin lyhytvuokrauksen (mökkivuokraus) kohteina. Näiden kaavoitukselliset käyttötarkoitukset voivat

olla sinänsä majoitustoiminnan sallivia. Kaavoituksellinen asetelma voi kuitenkin olla se, että rakennusten käyttötarkoitukset on asema- tai yleiskaavassa määrätty tavalla tai toisella asumiseen. Rakennus on saattanut olla vakiintuneesti mökkivuokrauksen kohteena ja sama taho on voinut harjoittaa laajamittaistakin mökkivuokraustoimintaa ilman, että henkilö itse asuisi tai olisi kirjoilla yhdessä näistä. Uusien legaalimääritelmien myötä saattaa syntyä yllättäviä tilanteita, jos vuokraustoiminnan katsottaisiinkin muodostuvan kaavan vastaiseksi.

31. Ehdotetun RL 40 a §:n sääntelyn tavoitteena on täsmentää erityisesti lyhyt vuokraukseen liittyvää oikeustilaa. On kuitenkin huomattava, että rakentamislakiin sisällytettävillä asumisen ja majoittumisen määritelmillä voi olla merkitystä myös muiden sellaisten säännösten, kaavojen tai muiden lakia alemman asteisten normien tulkintoihin, joissa ei ole kysymys lyhyt vuokrauksesta, koska RL 40 a §:n soveltamisalaa ei näyttäisi nyt millään tavoin rajatun. Esimerkiksi rakentamislaisissa asumisen termiä on käytetty useiden säännösten yhteydessä.
32. Kaikkiaan voidaan sanoa, että uudet asumisen ja majoittumisen legaalimääritelmät yhtäältä täsmentäisivät lyhyt vuokrauksen sallittavuutta suhteessa kaavamerkintöihin, mutta toisaalta niihin väistämättä sisältyisi itsessään myös tulkinnanvaraisuutta. Kyse ei myöskään ole vain määritelmistä, vaan säännöksiin sisältyy tosiasiaa myös uudentyypisiä aineellisoikeudellisia lyhyt vuokrausta koskevia rajoituksia⁶. Niin ikään voidaan sanoa, että legaalimääritelmät tulisivat nähdäkseni olennaisesti rajoittamaan, jopa estämään, lyhyt vuokrauksen käyttömahdollisuuksia erityisesti asumiseen (kaavojen erilaiset A-merkinnät) osoitetuilla alueilla.

2.3 Lyhyt vuokrauksen kieltö rakennusjärjestyksellä

33. Legaalimääritelmien lisäksi ehdotetun 40 a §:n 3 momenttiin sisältyy seuraava säännös, jonka nojalla kunta voisi kieltää lyhyt vuokrauksen rakennusjärjestyksen määräyksellä:
34. ”Kunta voi rakennusjärjestyksellään määrätä alle neljä viikkoa kestävien lyhyt vuokraussuhteiden sallittavuudesta asunnossa, joka ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaisesti omistajan omassa käytössä.”

⁶ Näiltä osin voidaan kiinnittää huomiota lainkirjoittajan oppaan kohtaan 22 lakiin otettavista määritelmistä. Näihin sisältyy muun ohella ohjeistus siitä, että lakiin otettaviin määritelmiin ei tulisi sisällyttää aineellisia säännöksiä. Ks. <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/23-maaritelmista/maaritelmista/>. Jos ja kun lakiesityksen tarkoituksena on nimenomaan lyhyt vuokraukseen kohdistuvan uuden sääntelyn antaminen, olisi pikemmin pyrittävä määrittelemään asumisen ja majoittumisen sijaan ensinnä se, mitä lyhyt vuokraustoiminnalla tarkoitetaan, sekä toisaalta säättämään siitä, millä edellytyksillä tällaista toimintaa voidaan tai ei voida harjoittaa.

35. Totean ensinnäkin, että säännöksen kirjoitustapa on hieman epäselvä. Siinä on käytetty ilmaisua, jonka mukaan kunta voi säätää lyhytvuokrauksen ”sallittavuudesta”. Tällöin saattaa syntyä mielikuva, jonka mukaan lyhytvuokraus olisi pääsääntöisesti kiellettyä, ellei sitä ole sallittu. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tämä ei kuitenkaan ole tarkoitus, vaan lyhytvuokraus olisi sallittua, ellei sitä ole rakennusjärjestyksen määräyksellä kielletty⁷.
36. Nähdäkseni säännöksen sanamuotoja tulisi näiltä osin tarkentaa.
37. Rakennusjärjestyksen määräyksellä voitaisiin siis kieltää lyhytvuokraustoiminta kunnan alueella kaikkien niiden asuntojen osalta, joissa asunnon omistava henkilö (”lyhytvuokralleantaja”) ei ole kotikuntalaisia tarkoitetulla tavalla kirjoilla. Käytännössä rakennusjärjestyksen määräyksellä voitaisiin siis säätää voimaan totaalikielto ammattimaiselle lyhytvuokraustoiminnalle, mutta myös kohdistuen ei-ammattimaiseen yksityishenkilöiden yksittäisten sijoitusasuntojen muodossa harjoittamaan lyhytvuokraustoimintaan. Jonkinlaisen lyhytvuokrauksen piiriin jäisivät rakennusjärjestyksen määräyksen estämättä ilmeisesti lähinnä sellaiset asuinhuoneistot, jotka ovat vuokralleantajaomistajan käytössä tämän omana kotina.
38. Kyseessä olisi täysin uusi lyhytvuokraukseen kohdistuva sääntelyinstrumentti. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (40 a §) ei kuitenkaan ole juurikaan avattu sitä, mitä tämä käytännössä tarkoittaisi. Perustelut ovat näiltä osin erittäin suppeat.⁸ Säännösteksti ei myöskään sisällä mitään erityisiä edellytyksiä määräyksen voimaan saattamiselle. Ilmeisesti on ajateltu, että määräykseen sovellettaisiin rakentamislain 3 luvun rakennusjärjestyksestä koskevia yleisiä säännöksiä, vaikka tätä ei ole perusteluissa sinänsä todettu. Määräyksenantomahdollisuutta ei ole myöskään arvioitu säätämisperusteluissa (s. 17–18). Sen sijaan ehdotuksen vaikutusten arvioinnin (s. 9–10) yhteydessä on todettu mm. seuraavaa:

⁷ Ks. esityksen s. 16, jossa todetaan, että ”Jos rakennusjärjestyksessä ei mainittaisi mitään lyhytvuokrauksesta, olisi lyhytvuokraus sallittua.”.

⁸ Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan vain, että ”Kunta voisi rakennusjärjestyksellään määrätä, onko alle neljä viikkoa kestävä lyhytvuokraussuhde sallittu asuinhuoneistossa, jossa asunnon omistaja ei ole kotikuntalaisen mukaisesti kirjoilla. Näin mahdollistettaisiin lyhytvuokrauksen kuntakohtaisista eroista johtuva tarve määrätä lyhytvuokrauksen sallittavuudesta. Lyhytvuokrausta koskevat haasteet ovat muutamassa isossa kaupungissa suurempia kuin koko valtakunnassa keskimäärin. Muutaman kaupungin mahdollinen tarve rajoittaa lyhytvuokrausta ei näin ollen johtaisi kaiken lyhytvuokrauksen rajoittamiseen tarpeettomasti. Jos rakennusjärjestyksessä ei mainittaisi mitään lyhytvuokrauksesta, olisi lyhytvuokraus sallittua.”. (s. 16)

39. ”Lyhyt vuokrauksella (mukaan lukien Airbnb) on vaikutus vuokramarkkinoihin sekä alueelliseen kehitykseen. Kunnan mahdollisuus määrätä rakennusjärjestyksellä lyhyt vuokrauksesta voi parantaa tai heikentää luonteeltaan ammattimaisen lyhyt vuokrausliiketoiminnan edellytyksiä kyseessä olevassa kunnassa. Lyhyt vuokrauksesta määrääminen rakennusjärjestyksellä voi vaikuttaa hotellipalvelujen kysyntään.”
40. ja
41. ”Lyhyt vuokrauksen lainsäädännön selkeyttäminen ja kuntien mahdollisuus vaikuttaa paremmin lyhyt vuokraukseen alueellaan voivat lisätä vakituisten asukkaiden tyytyväisyyttä tilanteessa, jossa lyhytaikaiseen vuokraukseen liittyy ongelmallisia lieveilmiöitä.”
42. Lyhyt vuokrauksen kieltämisen mahdollistava RL 40 a § 3 momentin säännös ei kuitenkaan sisällä mitään erityisiä edellytyksiä määräyksen voimaan saattamiselle. Siteeratut toteamukset herättävätkin kysymyksen siitä, minkä tarkoituksena edistämiseksi määräystä voidaan käyttää? Onko siis määräyksen voimaansaattamisen edellytyksenä ongelmallisten lieveilmiöiden vähentäminen vai voidaanko sitä käyttää myös esimerkiksi majoituspalveluiden markkinoiden sääntelyyn esimerkiksi hotellipalveluiden kysynnän kohentamiseksi?
43. Määräyksen voimaansaattamisedellytyksiin (lainmukaisuuden arviointiin) sovelletaan erityisesti rakentamislain 17 §:ää (nyk. maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:ää) ja yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, kuten vaatimuksia yhdenvertaisesta kohtelusta, suhteellisuudesta ja tarkoitussidonnaisuudesta. Sääntely on näiltä osin luonteeltaan kuitenkin niin yleispiirteistä, että siitä ei voida johtaa kovinkaan selkeitä, jos mitään, vaatimuksia sen suhteen, minkälaisia tarkoituksena varten lyhyt vuokrauksen kieltävä määräys voidaan ottaa käyttöön.
44. Ottaen huomioon sen, että lyhyt vuokrauksen eräänlaista totaalikieltoa tarkoittavan määräyksen voimaan saattaminen olisi varsin järeä omaisuudensuojaankin puuttuva toimenpide, näin avoimeen sääntelyyn voidaan suhtautua nähdäkseni perustellusti erittäin kriittisesti. Tähän palataan vielä jäljempänä omaisuudensuoja-arvion yhteydessä (ks. luku 3.4).
45. Varsin avointen voimaansaattamisedellytysten lisäksi kiinnitän huomiota seuraaviin näkökohtiin, joita lakiesitysluonnoksessa ei ole lainkaan käsitelty.
46. Lyhyt vuokrauksen kieltävään määräykseen sovellettaisiin ilmeisestikin rakennusjärjestyksen laillisuusarvion kannalta keskeistä rakentamislain 17 §:ää, joka kuuluu seuraavasti:

17 §
Rakennusjärjestys

Kunnassa on oltava rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla.

Rakennusjärjestyksessä voidaan antaa paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia.

Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa ja muita alueita, rakennuksen kokoa ja sen sijoittamista, rakennuksen sopeuttamista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennusta pienempiä rakennuskohteita, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.

Rakennusjärjestyksessä olevaa määräystä ei saa soveltaa, jos yleis- tai asemakaavassa taikka Suomen rakentamismääräyskokoelmassa julkaistussa määräyksessä määrätään asiasta toisin.

47. Jos ehdotetun RL 40 a § 3 momentin lyhytvookrauksen kieltävä määräys otettaisiin kunnassa käyttöön, sen lainmukaisuuden arviointiin sovellettaisiin rakentamislain 17 §:stä johtuvia vaatimuksia. Ilmeisesti mahdollista olisi määrätä lyhytvookrauskielto voimaan koko kunnan alueella, mutta myös vaihtoehtoisesti kohdentaa se vain johonkin tiettyyn kunnan alueeseen (RL 17.1 §). Lyhytvookrauskielto ei saisi olla kiinteistönomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuuton (RL 17.2 §). Jos lyhytvookrauskielto koskisi aluetta, jolla lyhytvookraus olisi esimerkiksi voimassa olevan asemakaavan nojalla sallittua, ei rakennusjärjestyksen lyhytvookrauskieltoa ilmeisesti silloin voitaisi kuitenkaan soveltaa (RL 17.4 §).⁹
48. Jos lyhytvookrauskielto säädettäisiin voimaan koko kunnan alueella, voi tämä synnyttää herkästi kysymyksen määräyksen suhteellisuudesta ja tarkoitussidonnaisuudesta. Kiellon piiriinhän voisi laajamittaisen määräyksen seurauksena tulla tällöin myös kiinteistöjä tai osakehuoneistoja, joissa mahdollisesti harjoitetulla lyhytvookrauksella ei ole kenenkään asianosaisten mielestä edes mitään haittavaikutuksia.¹⁰ Näiltä osin esiin tulee kysymys

⁹ Rakennusjärjestyksen laillisuuden arviointiin sovelletaan tietenkin myös muita vaatimuksia, kuten yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin kuuluvia suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteita.

¹⁰ Lyhytvookrauksen kieltö voisi tulla säädetyksi voimaan esimerkiksi sellaisen asunto-osakeyhtiön omistaman rakennuksen osalta, jota kieltoa asunto-osakeyhtiö tai jopa sen kaikki osakkeenomistajat vastustavat. Jos naapurillaan ei ole asiasta mitään huomautettavaa, voidaan kysyä, mitä tarkoitusperiä lyhytvookrauksen kieltäminen tällöin palvelee sekä onko se suhteellisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden kannalta perusteltu.

mahdollisuudesta poiketa rakennusjärjestyksen määräyksestä rakentamislain 57 §:n nojalla. Toisaalta jos lyhytvuokrauskielto säädettäisiin rakennusjärjestyksellä voimaan vain jollakin kunnan osa-alueella tai kenties jopa vain tiettyjen kortteleiden tai tiettyjen tonttien muodostaman alueen osalta, tulee eteen esimerkiksi aivan ilmeisiä yhdenvertaisuuskysymyksiä.

49. On myös mahdollista ajatella, että joissakin tapauksissa lyhytvuokrauksen kieltoa koskeva rakennusjärjestyksen määräys voi muodostua RL 17.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla kohtuuttomaksi. Ainakin tämä kysymys seuraa suoraan kyseisestä säännöksestä, jolloin sitä joudutaan arvioimaan voimaan saattamisen yhteydessä tai viimeistään tuomioistuimessa.
50. Ehdotetun 40 a §:n 1 ja 2 momentteihin sisältyvät legaalimääritelmät vaikuttaisivat siihen, miten asumista ja majoittumista koskevia kaavamerkintöjä tulisi tulkita. Legaalimääritelmistä seurannee käytännössä ilmeisestikin se, että lyhytvuokraus asumiseen osoitetuilla alueilla (erilaiset A-kaavamerkinnät) tulisi jo sellaisenaan kielletyksi muutoin kuin sellaisten asuntojen osalta, joita sen omistaja käyttää omana asuntonaan. Sen sijaan lyhytvuokraus olisi legaalimääritelmien ohjaamien tulkintojen puitteissa sallittua ilmeisesti mm. liike- ja toimistokäyttötarkoitukseen osoitetuilla alueilla (esim. erilaiset K-merkinnät ja RM-merkinnät).
51. Sen sijaan, jos kunta säätää rakennusjärjestyksen määräyksellä voimaan lyhytvuokrauksen kiellon koko kunnan alueelle tai sellaisille alueille, jolla lyhytvuokraus olisi esimerkiksi K- tai RM-merkinnöin sallittua, ei rakennusjärjestyksen kieltomääräystä ilmeisestikään sovellettaisi näillä alueilla RL 17.4 §:n johdosta, jos asemakaavassa katsottaisiin määrätyn asiasta toisin. Sama tulkintakysymys koskee tietenkin myös muita sellaisia kaavamerkintöjä, joiden katsotaan mahdollistavan majoituspalveluiden (ml. lyhytvuokrauksen) harjoittamisen.
52. Mitään näitä lyhytvuokrauksen rakennusjärjestyksellä tapahtuvaan kieltämiseen liittyviä ilmeisiä oikeudellisia seurannaiskysymyksiä ei ole käsitelty lakiesitysluonnoksessa.

2.4 Vaikutus nykyiseen oikeustilaan

53. Uudet legaalimääritelmät samoin kuin kunnan mahdollisuus kieltää lyhytvuokraustoiminta rakennusjärjestyksen määräyksellä muuttaisivat olennaisesti tapaa, jolla lyhytvuokrauksen sallittavuutta nykyisen oikeustilan mukaan arvioidaan suhteessa kaavamerkintöihin.

54. Uusien legaalimääritelmien (RL 40 a § 1 ja 2 momentit) ensimmäinen vaikutus koskee ylipäänsä kaavamerkintöjen tulkintaa ja niistä johtuvia oikeusvaikutuksia. Esimerkiksi asemakaava-alueella käyttötarkoitukset osoitetaan asemakaavassa (nyk. MRL 55.2 § 2 kohta), jotka täsmennetään ja vahvistetaan rakennusluvalla. Laissa ei ole rajoitettu sitä, minkälaisia käyttötarkoituksia kaavoissa voidaan yleisesti ottaen määritellä. Käyttötarkoituserkintöjen tulkintaa ohjaa sinänsä ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytetyistä merkinnöistä (31.3.2000).¹¹ Asetus ei kuitenkaan sisällä legaalimääritelmiä siitä, mitä esimerkiksi asumisella aineellisessa mielessä tarkoitetaan. Kaavamerkintöjen tulkintoja ohjaa myös *soft law* -tyyppinen ympäristöministeriön laatima opas *Asemakaavamerkinnät ja -määräykset* (2003). Siinä merkintöjen mahdollistamaa maankäyttöä on selitetty enemmän, mutta sekään ei sisällä asumisen tai majoittumisen määritelmiä¹². Opas ei myöskään ole oikeudellisesti sitova normi, vaikka sillä onkin käytännön merkitystä.
55. Tähän mennessä erilaiset kaavamerkinnät ovat siten jättäneet tilaa tapauskohtaisille tulkinnoille, kun niitä ei ole *lakitekstin* tasolla ikään kuin lukittu tarkoittamaan jotakin tietyyppistä käyttötapaa. Vaikka ehdotetussa RL 40 a §:ssä ei nimenomaisesti todeta, että kysymys olisi asumiseen ja majoittumiseen liittyvien kaavamerkintöjen oikeudellisen sisällön lakitasoisesta määrittelemisestä, tästä on nähdäkseni pitkälti tosiasiallisesti kysymys: onhan selvää, että asumiseen ja majoittumiseen osoitettuja käyttötarkoituksia tulnaisiin varsin vahvasti tulkitsemaan näitä vastaavien lakiin sisältyvien määritelmien valossa. Esitys on siten näiltä osin olennainen muutos kaavamerkintöjen sisältöjä koskevaan nykyiseen oikeustilaan.
56. Korkein hallinto-oikeus on lyhyt vuokrauksen sallittavuutta arvioiessaan lähtenyt siitä, että ratkaisevaa on (lyhyt vuokraus)toiminnasta aiheutuvat tyypilliset vaikutukset ja niiden peilaaminen kaavamerkintöihin. Tässä kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisessa arviossa merkitystä ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ole sillä, minkälaiseen sopimusjärjestelyyn toiminta perustuu, onko kysymys liiketoiminnasta tai mitä lakia vuokrasuhteeseen sovelletaan. Sen sijaan huomiota on kiinnitettävä käyttötarkoituksen yleiseen luonteeseen sekä

¹¹ Asetus on kuitenkin sikäli joustava, että sen 1 §:ssä on mahdollistettu myös muun tyyppisten merkintöjen käyttäminen kaavoissa. Vaikka säännöksen mukaan merkinnöillä on asetuksessa määritelty käyttötarkoitus, jos niitä käytetään asetuksessa kuvatussa muodossa, voi kunta käyttää kaavassa myös muun tyyppisiä merkintöjä.

¹² Oppaan selitykset eri kaavamerkintöjen osalta keskittyvät avaamaan erityisesti sitä, minkälaisia rakennuksia minkin kaavamerkinnän alueelle on sallittua *rakentaa* ja minkälainen maankäyttö on mahdollista. Sen sijaan opas sisältää vain vähän selityksiä siitä, millä tavoin esimerkiksi rakennuksia on sallittua *käyttää*.

siihen liittyviin ennakoitavissa oleviin ja oikeutettuihin odotuksiin. Korkein hallinto-oikeus on myös vakiintuneesti korostanut sitä, että kyseessä on yksittäistapauksellinen arviointi.¹³

57. Uusilla legaalimääritelmillä, samoin kuin lyhytvuokrauksen kieltävällä rakennusjärjestyksen mahdollisella määräyksellä, tämä arviointitapa muutetaan liki täysin erilaiseksi.
58. Legaalimääritelmien myötä lyhytvuokrauksesta aiheutuvilla ympäristöllisillä tai muilla vaikutuksilla ei nähdäkseni enää olisi merkitystä arvioitaessa sen sallittavuutta suhteessa kaavaan. Sen sijaan kaavanvastaisuus ainakin asumiseen osoitetuilla alueilla tapahtuisi arvioimalla lähinnä sitä, onko kyseessä legaalimääritelmän mukainen asuminen vai ei. Niin ikään asumisen ja kaavanmukaisuuden arvioinnissa olisi lyhytvuokrauksen osalta jatkossa keskeistä arvioida vuokrasopimuksen ajallista kestoa, jota korkein hallinto-oikeus ei ole nykyisen pitänyt kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisessa tarkastelussa olennaisena. Legaalimääritelmien myötä kysymys ei myöskään olisi enää lyhytvuokrauksen yksittäistapauksellisesta arvioinnista, vaan lyhytvuokraus tulisi nähdäkseni yleisesti kielletyksi asumiseen osoitetuilla alueilla, ellei kysymys ole vuokralleantajan omassa käytössä olevasta asunnosta.
59. Lopputulemana voidaan sanoa, että lyhytvuokrauksen kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisen sallittavuuden arviointi muuttuu tapauskohtaisesta ja toiminnan vaikutuksiin perustuvasta arviointitavasta perustaltaan selvästi mekaanisluonteisemmaksi ja suoraviivaisemmaksi.

3. Omaisuuden suoja lyhytvuokrausta rajoitettaessa

3.1 Lähtökohta

60. Ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin kiinteistönomistajan ja asunto-osakkeen omistajan mahdollisuutta käyttää omistuksen kohdettaan lyhytvuokraukseen. Kyse on siis asunto-omaisuuden yhden *lähtökohtaisesti* sallitun käyttömuodon rajoittamisesta ja kieltämisestä, vaikka siihen kohdistuukin rajoituksia jo nykyisen oikeustilan puitteissa¹⁴. Kuten esityksessä todetaan, lyhytvuokraus on pääsääntöisesti tuottanut suuremman vuokratuoton kuin

¹³ Ks. KHO 2014:143, KHO 2021:77, KHO 2021:76 ja KHO 2024:75. Ks. vallitsevasta arviointitavasta myös laajemmin Hovila – Malo LJ 2017, erit. s. 90–98 ja Päläs – Hovila DL 2020 koko artikkeli. Näiden julkaistujen artikkeleiden jälkeen KHO on antanut muun ohella vuosikirjaratkaisut KHO 2021:77, KHO 2021:76 ja KHO 2024:75, joissa se on nähdäkseni omaksunut leipätekstissä tiivistetyt pääpiirteiset tulkintalinjat.

¹⁴ Ks. edellä luku 2.4.

tavanomainen vuokraustoiminta (s. 9). Lyhytvuokrauksen rajoittamisella tai kieltämisellä voidaan siten nähdä olevan olennainen merkitys asunto-omaisuuden taloudellisen arvon kannalta.

61. Ehdotetulla sääntelyllä on ilmeinen kytkentä omaisuudensuojaan sekä muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Esityksen säätämisyjärjestysperustelut (s. 17–18) ovat näiltä osin kuitenkin suppeat. Liityntäpintoja on nähty olevan kansanvaltaisuuteen ja oikeusvaltioperiaatteeseen (PL 2.3 §), yhdenvertaisuuteen (PL 6 §), omaisuudensuojaan (PL 15 §) sekä ympäristö vastuuseen (PL 20 §). Sen sijaan varsinaisia omaisuudensuojakysymyksiä ei ole juurikaan arvioitu, vaikka esitykseen sinänsä sisältyy seuraava omaisuudensuojaan liittyvä toteamus:
62. ”Lyhytaikaisen majoitustoiminnan rajoittamista on arvioitava myös omaisuudensuojakysymyksenä erityisesti, jos rajoitettaisiin asunto-osakeyhtiön omistajien mahdollisuutta tarjota asuntoa lyhytvuokraukseen.” (s. 18)
63. Nähdäkseni esityksessä viitattujen perustuslaillisten vaatimusten ohella lyhytvuokraussääntelyn kannalta merkitystä voi olla myös elinkeinovapaudella (PL 18.1 §), asuinpaikan valinnan vapaudella (PL 9.1 §) ja oikeusturvaan liittyvillä vaatimuksilla (PL 21 §).
64. Seuraavassa kiinnitän huomiota *erityisesti* omaisuudensuojakysymyksiin.¹⁵
65. Omaisuudensuojasta on säädetty perustuslain (731/1999) 15 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa. Omaisuudensuoja-arvion kannalta on arvioitava sitä, onko kyse omaisuudesta, onko omaisuuteen puututtu, ja jos on, niin voidaanko puuttuminen oikeuttaa erityisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

3.2 Omaisuuden käsite

66. Perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuudensuojan kannalta olennainen on omaisuuden käsite. Niin perustuslain kuin ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa tarkoitettut omaisuuskäsitteet ovat erittäin laajoja. Omistusoikeuden ohella ne sisältävät esimerkiksi tietyin edellytyksin myös varallisuusarvoiset oikeutetut odotukset, vaikka nämä eivät

¹⁵ Perus- ja ihmisoikeusarviossa on kuitenkin lopulta otettava huomioon perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän muodostama kokonaisuus sekä punnittava eri oikeuksia suhteessa toisiinsa. Yksittäistä perus- ja ihmisoikeutta ei tietenkään voida tarkastella ikään kuin sääntönä irrottaen se järjestelmän muodostamasta kokonaisuudesta.

varallisuus oikeuden näkökulmasta vielä olisikaan varsinaisia oikeuksia.¹⁶ Omaisuuden suo-
jan henkilöllisen soveltamisalan kannalta muodollisesti ratkaisevaa merkitystä ei ole sillä,
onko omistaja luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Sen sijaan julkisyhteisöjen omaisuu-
den on pääsääntöisesti katsottu jäävän omaisuuden suojan ulkopuolelle.¹⁷

67. On selvää, että asuinkiinteistöön tai muuhun lyhyt vuokraukseen soveltuvaan *kiinteistöön*
kohdistuva omistusoikeus on omaisuuden suojan soveltamisalaan kuuluvaa omaisuutta pe-
rustuslain ja ihmisoikeussopimuksen kannalta.
68. Tiettyä tulkinnallista avoimuutta voi kuitenkin liittyä siihen, katsotaanko asunto-osakeyhti-
össä *osakkeenomistajan oikeusaseman* nauttivan itsenäistä – oikeastaan rinnakkaista – omai-
suidensuojaa suhteessa asunto-osakeyhtiöön silloin, kun kyse on asunto-osakeyhtiön omis-
taman tontin ja sillä olevan rakennuksen kaavoituksella tai muulla julkisoikeudellisella sään-
telyllä tapahtuvasta käytön sääntelystä, rajoittamisesta tai kieltämisestä. Muodollisesti otta-
enhan kiinteistön ja/tai sillä olevan lyhyt vuokrauksen kohteena olevan rakennuksen tai sen
osan (huoneiston) omistaa asunto-osakeyhtiö ja yksittäisen osakkeenomistajan asema saa
siten välillisesti sisältönsä asunto-osakeyhtiölainsäädännön ja yhtiön tekemien päätösten pe-
rusteella.¹⁸ Toisaalta yksittäisen huoneiston hallintaan oikeuttavan osakkeen tuottaessa sen
omistajalle pitkälti huoneiston suoraan omistukseen verrattavan pysyvyyden¹⁹ voidaan osak-
keenomistajan asema rinnastaa omaisuuden suoja sääntelyssä tarkoitetuksi sellaiseksi omai-
suudeksi, jota on arvioitava itsenäisenä kysymyksenä asunto-osakeyhtiön aseman ohella²⁰.
69. Nähdäkseni perusteltua on lähteä lyhyt vuokraustoiminnan kannalta siitä, että asunto-osak-
keen omistajan asemaa tulee arvioida itsenäisenä omaisuuden suoja kysymyksenä, vaikka ky-
symys olisi samalla asunto-osakeyhtiön asemasta. Perusteluna on se, että lyhyt vuokrauk-
sessa, kuten muussakin vuokrauksessa, vuokranantajana ja omaisuudesta määrääjänä on

¹⁶ Ks. Lämsineva, Pekka: Omaisuuden suoja, teoksessa Perusoikeudet, 2., uud. painos, Helsinki 2011, s. 568–
570 sekä European Court of Human Rights: Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention
on Human Rights, Strasbourg 2020 (jäljempänä ”ECHR 2020”), s. 7–19.

¹⁷ Ks. PeVL 9/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL
62/2002 vp, s. 3–4 ja PeVL 34/2000 vp, s. 2.

¹⁸ Yksittäisen osakkeenomistajan oikeus tuottaa ”vain” oikeuden hallita tiettyä asuinhuoneistoa omistusoikeu-
den kohdistuessa muodollisesti osakkeeseen.

¹⁹ Ks. esim. KKO 2012:64, kohta 28, jossa korkein oikeus on katsonut liiketilan hallintaan oikeuttavan keski-
näisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeen rinnastuvan kiinteistön määräosan lunastukseen (omistusoikeuteen).

²⁰ Vertailun vuoksi perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 45/2002 vp, s. 2, todennut esimerkiksi asumisoikeu-
sain mukaisen asumisoikeuden olevan ” - - kiistatta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden
suojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus.”.

nimenomaan osakkeenomistaja, ei asunto-osakeyhtiö. Lyhyt vuokrauksen kieltö kohdistuu nimenomaan osakkeenomistajaan, ei asunto-osakeyhtiöön, vaikka kiellolla on yleisemmin vaikutusta asunto-osakeyhtiön asemaan. Lyhyt vuokrauksen kieltö on asunto-osakeyhtiöoikeudessa toimenpide (yhtiöjärjestyksen muutos), jota ei voida toteuttaa yhtiössä sellaisten osakkeenomistajien omistamien huoneistojen osalta, jotka eivät ole antaneet kiellon määräämiselle AsOYL 6:35 1 kohdan mukaista suostumustaan²¹. Mahdollisesti rakennusjärjestyksellä (RL 40 a.3 §:n nojalla) toteutettava lyhyt vuokrauksen kieltö tarkoittaisi siten lyhyt vuokraustoimintaa harjoittavan osakkeenomistajan oikeusaseman heikentämistä suhteessa siihen, miten tämän asema määräytyisi pakottavasti AsOYL:n mukaan.²² Näin ollen rakennusjärjestyksen määräyksen rajoitusvaikutusten kohteena on nimenomaan osakkeenomistaja.

70. Johtopäätöksenä voidaan siten todeta, että RL 40 a §:n nojalla mahdollisesti määräytyvä lyhyt vuokrauksen kieltö kohdistuu epäilemättä sellaiseen PL 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuteen, että omaisuudensuoja-arvio on asiassa tehtävä. Henkilöllisen piiriin osalta merkitystä ei ole sillä, onko omistaja luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Asunto-osakkeen omistajan asema on nähdäkseni itsenäinen omaisuuseränsä omaisuudensuojasääntelyn kannalta.

3.3 Omaisuuteen puuttuminen

71. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että kaavoihin ja rakennusjärjestyksiin sisältyvät määräykset ovat merkittävältä osin pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön *sääntelyä* kuin sen varsinaista rajoittamista. Toisaalta valiokunta on katsonut, että näihin sisältyvät erilaiset käytön rajoitukset ja kiellot ovat luonteeltaan omaisuuteen kohdistuvia *rajoituksia*.²³ Sikäli kuin arvioitava normisto on luonteeltaan ”vain” sääntelyä, ei kyse ylipäänsä ole puuttumisesta omaisuuteen. Toisaalta jos kyse on rajoituksista, silloin nämä tulee kyetä oikeuttamaan valtiosääntöisellä tavalla.
72. Vaikka RL 40 a §:n 1 ja 2 momentit on kirjoitettu ikään kuin legaalimääritelmien muotoon, jolloin niiden voitaisiinkin nähdä olevan luonteeltaan pikemmin ”sääntelyä” kuin

²¹ Ks. näin markkinaoikeuden päätökset MAO:H309/2022 ja MAO:8:17. Jutuissa oli kysymys siitä, saattoiko patentti- ja rekisterihallitus rekisteröidä lyhyt vuokrauksen kiellon sisältäviä yhtiöjärjestyksen muutoksia kaupparekisteriin, kun muutokselle ei oltu saatu kaikkien osakkeenomistajien suostumuksia.

²² Samalla voidaan kiinnittää huomiota siihen, että osakkeenomistajan mahdollisuuksia harjoittaa lyhyt vuokraustoimintaa ei ole rajoitettu myöskään lailla asuinhuoneistojen vuokrauksesta (481/1995).

²³ Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 4.

rajoittamista, sisältävät ne tosiasiaissa myös aineellisoikeudellisen rajoituksen ja oikeastaan kiellon lyhytvuokraustoiminnan harjoittamiseen asumiseen kaavassa osoitetulla alueilla, ellei kysymys ole lähinnä henkilön omana asuntona käyttämästä asuinhuoneistosta. Kielle-tyksi tulee siten säännösten nojalla esimerkiksi sijoitusasunnon lyhytvuokraus sekä laajamit-taisempikin elinkeinotoiminnan muodossa tapahtuva ammattimainen lyhytvuokraus.

73. Nähdäkseni tällaista ehdotusta ei voida pitää vain sääntelynä, vaan kysymys on nimenomaan olennaisilta osin omaisuuden kohdistuvasta käytön rajoittamisesta tai kieltämisestä.
74. Sen sijaan RL 40 a § 3 momentissa mahdollistettu lyhytvuokrauksen kieltävä rakennusjär-jestyksen määräys on nähdäkseni selvästi omaisuuden kohdistuva rajoitus tai kiello.
75. Näin ollen ehdotettu RL 40 a § tarkoittaa ainakin olennaisilta osin uudentyypistä omaisuu-den käytön rajoittamista, jota tulee arvioida valtiosääntöiseltä kannalta seuraavasti.

3.4 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

3.4.1 Lähtökohta

76. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kysymys PL 15.2 §:ssä tarkoitettua pakkolunastuksesta, jol-loin sitä on arvioitava PL 15.1 §:n yleislausekkeen valossa. Puuttumisen hyväksyttävyyttä arvioidaan tällöin perustuslakivaliokunnan kehittämien *perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten* kautta. Näiden edellytysten mukaan perusoikeuksiin puuttumisesta

- 1) tulee säätä lailla,
- 2) puuttumisen on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista,
- 3) puuttumisella on oltava hyväksyttävä päämäärä,
- 4) puuttumisen on oltava oikeasuhtaista,
- 5) puuttumisella ei saa kajoa perusoikeuden ydinalueeseen,
- 6) puuttumisen kohteella tulee olla oikeusturvakeinot ja
- 7) puuttuminen ei saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeus-velvoitteiden kanssa.

77. Ollakseen hyväksyttävä perusoikeusrajoituksen on täytettävä samanaikaisesti kaikki nämä vaatimukset.²⁴

3.4.2 *Lailla säätäminen*

78. Ehdotettu RL 40 a §:n sääntely perustuu lakitasoiseen sääntelyyn, joten lähtökohtaisesti se täyttää perusteiltaan lailla säätämisen vaatimuksen.

3.4.3 *Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus*

79. Ehdotetun RL 40 a §:n 1 ja 2 momentteihin sisältyvät asumisen ja majoittumisen määritelmät eivät nähdäkseni ole täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallisia. Sen sijaan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta voidaan kiinnittää huomiota erityisesti RL 40 a §:n 3 momentin säännökseen, joka mahdollistaa lyhytvuokrauksen kieltämisen rakennusjärjestykseen otettavalla määräyksellä. Momentissa ei ole säädetty mitään erityisiä edellytyksiä määräyksen voimaan saattamiselle. Perustuslakivaliokunta on sinänsä katsonut, että kaavoja ja rakennusjärjestyksiä koskevat säännökset voivat olla jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisempia, jota perusoikeuksien rajoitusedellytyksiltä tavanomaisesti edellytetään. Toisaalta valiokunta on myös korostanut sitä, etteivät velvoitteiden perusteet saisi kuitenkaan jäädä lain tasolla täysin avoimiksi ja määräytyviksi lakia alemman tasoisessa sääntelyssä.²⁵
80. Näyttää siltä, että rakennusjärjestykseen mahdollisesti otettavan lyhytvuokrauskiellon lainmukaisuutta arvioitaisiin lähinnä RL 17 §:ssä tarkoitetun rakennusjärjestykseen sovellettavan yleissäännöksen kautta. Lyhytvuokrauksen kieltävän määräyksen käyttämistä rajoittaa tällöin lähinnä RL 17.2 §:n vaatimus, jonka mukaan rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia. Lisäksi oikeudelliseen arviointiin tulisivat muun ohella sovellettaviksi yleishallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten vaatimukset suhteellisuudesta, yhdenvertaisuudesta ja tarkoitussidonnaisuudesta.

²⁴ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Toisaalta kuten perustuslakivaliokunta toteaa, niin rajoitusedellytysten luettelo on siinä mielessä *esimerkinomainen*, että myös jotkin muut näkökohdat voivat olla merkityksellisiä.

²⁵ Ks. PeVL 64/2022 vp, s. 4–5 ja PeVL 58/2010 vp, s. 3.

81. Sen sijaan mitään erityisiä *edellytyksiä* määräyksen käyttöönotolle ei ole nyt ehdotettu, eikä tällaisia edellytyksiä ainakaan selkeästi voida johtaa lainsäädännöstä yleisemminkään. Kun määräyksellä voidaan ilmeisesti alueellisesti rajatustikin kohdistaa kiinteistön ja asunto-osakkeiden omistajiin kohdistuvia käyttörajoituksia, olisi nähdäkseni täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta syytä täsmentää RL 40 a §:n 3 momenttia sisällyttämällä siihen jonkinlaiset tarkemmat oikeudelliset edellytykset kieltomääräyksen käyttöönotolle.

3.4.4 Hyväksyttävä päämäärä

82. Omaisuudensuojaan puuttuminen edellyttää perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti sitä, että puuttumisella on hyväksyttävä päämäärä. Varsinkin omaisuudensuojan osalta erilaisten hyväksyttävien rajoitusperusteiden kirjo on sinänsä laaja. Jonkinasteista tulkinallista epäselvyyttä kuitenkin liittyy siihen, missä määrin rajoitusperusteen on kiinnityttävä perusoikeusjärjestelmän muodostamaan kokonaisuuteen. Siis missä määrin perusteen tulee palvella toisen perusoikeuden suojaamia intressejä.²⁶

83. Näiltä osin lakiesityksen yleisempi tavoite luoda selkeyttävää sääntely lyhytvuokraustoiminnan osalta on hyväksyttävä. Onhan tällainen tavoite yleisesti ottaen lainsäätäjän tehtäviin – jopa suotaviin sellaisiin – kuuluva. Kun lakiesityksellä kuitenkin selkeästi luodaan uudentyyppisiä lyhytvuokrauksen kieltoa tarkoittavia omaisuudensuojan rajoituksia, on huomiota kiinnitettävä niihin päämääriin, joita rajoituksilla on tarkoitus edistää. Näiltä osin lakiesityksessä jätetään nähdäkseni täsmentämättä se, mitä päämääriä esitetyllä sääntelyllä lopulta pyritään edistämään ja miten nämä päämäärät liittyvät perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Lyhytvuokrauksen taustallahan on yhtäältä asunnon omistajan omaisuudensuojaan (PL 15 §) ja elinkeinovapauteenkin (PL 18.1 §) liittyviä perusteltuja intressejä. Toisaalta lyhytvuokraukseen liittyy ilmeisiä ympäristövastuuseen kiinnittyviä näkökohtia (PL 20 §).

84. Rajoitusperusteiden – päämäärien – epäselvyys ilmenee myös konkreettisessa säännösehdotuksessa. RL 40 a § 1 ja 2 momenttien säännökset sisältävät uudet legaalinmääritelmit sekä tosiasiaissa näihin sisältyvän kiellon mm. lyhytvuokrauksen harjoittamiseen esimerkiksi asemakaavassa asumiseen osoitetuilla alueilla (erilaiset A-merkinnät). Säännöksissä ei ole

²⁶ Ks. Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja, teoksessa Perusoikeudet, 2., uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 599–600.

säädetty mitään edellytyksiä tai kriteereitä, joiden tulisi täytyä legaalimääritelmien soveltumiseksi, vaan ne tulevat sellaisenaan sovellettaviksi siitä riippumatta, onko niistä johtuville lyhytvuokrauksen rajoituksille tapauskohtaisesti tarvittakaan. Sama koskee RL 40 a § 3 momentin mahdollisuutta kieltää lyhytvuokraustoiminta rakennusjärjestyksellä. Säännöksessä ei ole säädetty mitään edellytyksiä määräyksen käyttöön ottamiselle. Määräys on siten melko vapaasti annettavissa, vaikka sen käyttönotolle ei voitaisi esittää mitään tarvetta esimerkiksi ympäristöhäiriöiden ja majoituspalveluiden tarjonnan kannalta.

85. Nähdäkseni esityksessä tulisikin selkeyttää niitä perusteita ja tavoitteita, joiden katsotaan täyttävän perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan hyväksyttävän päämäärän.

3.4.5 Oikeasuhtaisuus

86. Omaisuuteen puuttumisen oikeasuhtaisuuteen liittyy vaatimus siitä, että rajoitus on *välttämätön* sinänsä hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseksi.²⁷ Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyteen vaikuttaa myös vaatimus siitä, että puuttumisella tavoiteltavaa päämäärää ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus ja sen suhde rajoitettavaan oikeushyvään.²⁸ Suhteellisuusarviossa merkitystä on usein myös sillä, suoritetaanko puuttumisesta rajoituksen kohteelle korvausta, vaikka PL 15.1 §:stä ei johdu yleistä velvollisuutta korvauksen suorittamiseen.²⁹
87. Kuten edellä todettiin, lyhytvuokraus on pääsääntöisesti tuottanut asunnonomistajalle korkeamman taloudellisen tuoton kuin tavanomainen vuokraaminen. Sen rajoittaminen vaikuttaa siten omistajan taloudelliseen asemaan sitä heikentäen. Samalla tietenkin yleisemmältä kannalta lyhytvuokrauksen kautta tarjolla olevien asuntojen määrä vähenee. Esityksessä ei kuitenkaan ole kovinkaan selkeästi konkretisoitu sitä, mikä on se päämäärä, jota sääntelyllä pyritään toteuttamaan. Sinänsä on yleisesti viitattu siihen, että sääntelyllä pyritään selkeyttämään lyhytvuokraukseen liittyvää sääntelyä. Niin ikään on viitattu siihen, että sääntelyllä

²⁷ Ks. PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 38/2013 vp, s. 4–5, PeVL 16/2013 vp, s. 2/1 ja PeVL 8/2013 vp, s. 3/I.

²⁸ Ks. PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 2/2013 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 3 ja PeVL 8/2006 vp.

²⁹ Ks. PeVL 10/2014 vp, s. 5, PeVL 24/2012 vp, s. 2–3, PeVL 6/2010 vp, s. 4 ja PeVL 38/1998 vp, s. 3.

voidaan vähentää lyhytvuokrauksesta esimerkiksi vakituisille asukkaille aiheutuvia haittavaikutuksia ja että sääntelyllä voi olla vaikutusta esimerkiksi hotellipalveluiden tarjontaan.

88. Näihin eri suuntaisiin intresseihin nähden esityksessä on nähdäkseni omaksuttu varsin jyrkänoloinen sääntelymalli, jossa niin ammattimainen kuin yksittäisten henkilöiden sijoitus-asuntojen kautta tapahtuva lyhytvuokraustoiminta tulee nähdäkseni käytännössä pitkälti kielletyksi. Tämä seuraa nähdäkseni jo RL 40 a §:n 1 ja 2 momenttien uusista legalimääritelmistä, jotka tulevat ohjaaman vahvasti kaavojen käyttötarkoituksmerkintöjen tulkintoja esittämällä lyhytvuokraustoiminnan suurimmilta osin asuinkäyttöön kaavoissa osoitetuilla alueilla. Lisäksi RL 40 a §:n 3 momentilla kunnalle annettava mahdollisuus kieltää lyhytvuokraustoiminta rakennusjärjestyksen määräyksellä jyrkentää sääntelyä entisestään.
89. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on nähdäkseni jossain määrin ongelmallista se, että lyhytvuokraus tulee lähinnä omaa asuntoa lukuun ottamatta kielletyksi riippumatta siitä, onko kysymys laajamittaisesta lyhytvuokrausliiketoiminnasta vai esimerkiksi vain yksittäisen henkilön yksittäisen ns. sijoitusasunnon vuokraamisesta lyhytvuokramallilla osan aikaa vuodesta ei-ammattimaisesti. Ääriesimerkkinä ilmeisesti kielletyksi tulisi RL 40 a § 3 momentin kieltomääräyksen voimassa ollessa ns. sijoitusasunnon lyhytvuokraus jopa yhdeksikään päiväksi vuoden kuluessa. Erottelua ei sääntelyssä tehdä myöskään sen suhteen, kuinka laajamittaista lyhytvuokraustoiminnan tulee olla kiinteistö-, alue- tai asunto-osakeyhtiökohtaisesti tarkasteltuna. Onhan selvää, että näistä aiheutuvat vaikutukset vakituisiin asukkaisiin samoin kuin majoituspalveluiden tarjontaan yleisemmin on luonteeltaan varsin erilaista.
90. Ehdotetun RL 40 a §:n sääntely ei näyttäisi näiltä osin sisältävän oikeastaan mitään varaventiileitä tai edellyttävän huomion kiinnittämistä tapauskohtaisiin olosuhteisiin. Varsinkin RL 40 a §:n 3 momentin nojalla mahdollistuva yleisen, eräänlaisen totaalisen lyhytvuokrauskiellon määrääminen on nähdäkseni tältä kannalta katsoen luonteeltaan erittäin järeä ja osin summittainenkin toimenpide. Eri asia on, että poikkeaminen em. seikoista RL 57 §:n nojalla ja sitä kautta tietynlainen jousto varmaankin olisi ainakin muodollisesti mahdollista.
91. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on nähdäkseni ongelmallista se, että ilmeisesti RL 40 a § 3 momentin nojalla rakennusjärjestyksessä annettava lyhytvuokrauksen kieltomääräys esittäisi – näin olen esityksen valossa ymmärtänyt – ns. sijoitusasunnon tai ylipäänsä asunnon,

jossa henkilö ei ole kotikuntalaissa tarkoitettulla tavalla kirjoilla – lyhytvuokraamisen yhdeksikään päiväksi kalenterivuoden aikana. Esityksen valossa on vaikea hahmottaa sitä, miksi näin järeän ja totaalisen kiellon määrääminen on nähty perustelluksi mahdollistaa. Näiltä osin voidaan vertailun vuoksi viitata esityksessä selostettujen Tanskan ja Norjan lainsäädäntöihin, joissa vuokraamismahdollisuus on kytketty kalenterivuodessa tapahtuvien yöpymisten yms. määrään asettamalla näiden osalta tietyt enimmäismäärät (s. 12–14).

92. Erityisen ongelmallista on nähdäkseni se, että niin uudet asumisen ja majoittumisen legaali-määritelmät kuin rakennusjärjestykseen perustuva lyhytvuokrauksen totaali kiello voivat ulottaa vaikutuksensa myös alueille, joilla asuntoja omistavat henkilöt tai muutkaan tahot eivät koe lyhytvuokrauksesta aiheutuvan ympäristöllisiä haittavaikutuksia.³⁰ Tällöin voidaan perustellusti katsoa, että jos sääntelyn tarkoituksena on ehkäistä ympäristöllisiä haittavaikutuksia, sääntely menee suhteellisuusvaatimuksen kannalta näiltä osin ns. liian pitkälle.
93. Jos rakennusjärjestyksellä tapahtuvan lyhytvuokrauskiellon voimaan saattamisen tarkoituksena olisi – mikä näyttäisi säännösehdotuksen valossa olevan mahdollista – rajoittaa lyhytvuokraustoimintaa hotelli- tai muiden majoituspalveluiden kysynnän kohentamiseksi, olisi tällainen perustelu suhteellisuusarvion kannalta nähdäkseni varsin ongelmallinen. Silloinhan kysymys ei olisi perustaltaan ympäristöhäiriöiden vähentämisestä, vaan yksityisen tahon omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden edistämisestä toisen yksityisen omaisuudensuojaan rajoittamalla. Tällainen sääntelyratkaisu tulisi kyetä perustelemaan painavin argumentein.
94. Varsinkin RL 40 a §:n 3 momentissa ehdotettu mahdollisuus rakennusjärjestyksellä yleisesti kieltää lyhytvuokraustoiminta on edellä todetun valossa suhteellisuusvaatimuksen kannalta ongelmallinen. Suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi sääntelyä olisikin välttämätöntä täsmentää säätämällä *ainakin* edellytyksistä (ml. kiellolla tavoiteltava päämäärä), joiden tulee täytyä määräyksen käyttöönottamiseksi sekä vaatimuksesta siitä, että kielloa ei voida ulottaa laajemmalle alueelle kuin on tarpeen päämäärään saavuttamiseksi.

³⁰ Esimerkkinä voisi olla lyhytvuokrauksen kohteena haja-asutusalueella oleva sijoitusmielessä (henkilö ei käytä rakennusta omana asuntonaan) omistettu omakotitalo tai vapaa-ajan asunto, jossa lähin naapuri asuu usean sadan metrin päässä taikka pieni taloyhtiö, jonka osakkeet ovat yhden tahon omistuksessa siten, että tämä tarjoaa osaa asunnoista lyhytvuokrattaviksi ja osaa tavanomaisilla sopimuksilla vuokrattaviksi.

95. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi voi muodostua myös se, että rakennusjärjestyksen määräyksellä voidaan ehdotuksen valossa luoda tosiasiaassa *pysyvä* lyhytvuokrauksen kieltö kunnan alueelle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön osalta perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa turvatun omaisuudensuojan sekä hyvän hallinnon vaatimusten kannalta ongelmallisena säännöksiä, joiden puitteissa asetettaville kielloille ja rajoituksille ei ole säädetty mitään enimmäisvoimassaoloaika. Valiokunta on katsonut, että kielloille ja rajoituksille säädetyt määräajat varmistavat *menettelyllisesti* kannalta sen, että niiden tarpeellisuus tulee määrävälein uudelleen arvioitavaksi.³¹
96. Perustuslainmukaisuuden varmistamiseksi RL 40 a § 3 momentin nojalla otettavalle lyhytvuokrauskiellolle olisikin tässä valossa nähdäkseni syytä säätää jokin enimmäisvoimassaoloaika, vaikka voimassaoloaika voitaisiinkin uudella määräyksellä sinänsä jatkaa.

3.4.6 *Ydinalueen koskemattomuus*

97. Ehdotettu sääntely ei nähdäkseni kajoa asunto-omaisuuden ydinalueeseen, koska kysymys on vain yhden käyttötavan (lyhytvuokrauksen) rajoittumisesta. Jäljelle jää edelleen mahdollisuus omaisuuden käyttäminen asumiseen sekä mahdollisuus muulla tavoin vuokraamalla, luovuttamalla ja panttaamalla yms. hyödyntää omaisuutta.

3.4.7 *Oikeusturvakeinot*

98. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluu vaatimus riittävästä oikeusturvatakeista. Vaikka omaisuudensuojan osalta perusoikeuksien rajoittamisedellytykset muutoin mahdollistavatkin joustavuutta, oikeusturvatakeita koskevat vaatimukset ovat varsin ehdottomia. Tämä johtuu jo PL 21 §:n oikeusturvaperusoikeudesta sekä ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta 6. artiklasta. Näihin sisältyy muun ohella vaatimus siitä, että myös omaisuutta koskevista viranomaispäätöksistä tulee olla lähtökohtaisesti mahdollisuus valittaa ja saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi.³²

³¹ Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 6 ja PeVL 64/2022 vp, s. 2, kohdat 18–19.

³² Ks. Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Helsinki 2002, s. 251.

99. Siltä osin kuin lyhytvuokraus kiellettäisiin RL 40 a § 3 momentin nojalla rakennusjärjestyksen määräyksellä olisi rajoituksen kohteena olevalla kiinteistönomistajalla oikeus saattaa rakennusjärjestyksen määräyksen laillisuus tutkittavaksi tuomioistuimessa RL 22 §:n nojalla.³³ Näiltä osin omistajan käytössä näyttäisi siis olevan riittävä oikeusturvakeino.
100. Sen sijaan asunto-osakkeen omistajan kannalta asia ei ole näin selvä. RL 22 §:n ja KuntaL 137 §:n sekä KuntaL 3.1 §:n puitteissa yksittäisellä osakkeenomistajalla olisi valitusoikeus ainakin silloin, kun tämä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettulla tavalla kunnan asukas. Sen sijaan silloin kun kysymys on esimerkiksi henkilön omistamasta sijoitusasunnosta, jossa tämä ei ole kotikuntalaissa tarkoitettulla tavalla kirjoilla, ja kun omistaja ei ole KuntaL 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla kunnan jäsen, jää tämän valitusoikeus lyhytvuokrauskiellosta riippumaan siitä, tulkitaanko hänet KuntaL 137.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla *asianosaiseksi*.³⁴
101. Näiltä osin on nähdäkseni tarpeen varmistaa se, että myös yksittäisellä asunto-osakkeen omistajalla on oikeus valittaa rakennusjärjestykseen otettavasta lyhytvuokrauksen kiellosta.
102. Oikeusturvatakeiden kannalta erityinen asetelma syntyy RL 40 a §:n 1 ja 2 momenttien leagalimääritelmien seurauksena. Määritelmillä käytännössä säännellään sitä, mitä oikeusvaikutuksia jo voimassa olevista ja tietysti tulevistakin asemakaavoista johtuu kiinteistön käytölle. Osin sääntely täsmentää nykyistä oikeustilaa. Määritelmät tulevat myös olennaisesti rajoittamaan lyhytvuokrauksen käyttömahdollisuuksia asumiseen osoitetuilla alueilla myös sellaisten kaavojen osalta, jotka ovat tulleet voimaan ennen RL 40 a §:n voimaantuloa.
103. Uudella sääntelyllä siten *muutetaan osaltaan jo voimassa olevia kaavoja* antamalla kaavan merkinnöille osin uusia oikeusvaikutuksia. Kun kysymys on suoraan lain tasolla tehtävistä muutoksista, ei rajoitusten kohteena olevilla tahoilla ole mahdollisuutta valittaa lopputuloksesta, vaikka heidän asemansa muuttuisikin (rajoittuisi) uuden sääntelyn seurauksena.

³³ RL 22 §:n mukaan valitusoikeus määräytyy kuntalain (410/2015) 137 §:n mukaisesti. Kuntalain 137.1 §:n mukaan valitusoikeus on kunnan jäsenellä, jollainen kiinteistönomistaja KuntaL 3.1 § 3 kohdan mukaan on.

³⁴ Valitusoikeus on olemassa asunto-osakeyhtiöllä kunnan jäsenyyden (kotipaikka tai kiinteistönomistus kunnassa KuntaL 3 §:n mukaisesti) perusteella. Ongelma oikeusturvatakeiden kannalta voi kuitenkin syntyä siitä, että yksittäinen osakas ei voi vaatia yhtiötä käyttämään valitusoikeuttaan, vaikka lyhytvuokrauksen kieltoa koskeva rakennusjärjestyksen määräys vaikuttaa nimenomaan asunto-osakkeenomistajan asemaan.

104. Oikeusturvatakeiden vaatimus ei edellytä tietenkään sitä, että henkilöllä tulisi olla yleisesti ottaen oikeus valittaa lainsäädännöstä sellaisenaan. Olennaista on sen sijaan, että yksittäisellä kiinteistönomistajalla samoin kuin usein asunto-osakkeen omistajallakin on ollut oikeus valittaa esimerkiksi kiinteistön käyttötarkoituksen määrittävästä asema- tai muun kaavan hyväksymispäätöksestä sekä näin saattaa päätös laillisuuskontrollin piiriin. Tämän kaavapäätöksiä koskevan valitusoikeuden on katsottu olevan PL 21 §:stä johtuvaa.
105. Näiltä osin on oikeusturvakeinojen kannalta nähdäkseni ongelmallista, että kiinteistön käyttöön olennaisesti vaikuttavia kaavamerkintöjä muutetaan olennaisesti ikään kuin *takautuvasti* lailla ilman mahdollisuutta saattaa kaavapäätöstä enää laillisuuskontrollin piiriin.³⁵ Siltä osin kuin kysymys on RL 40 a §:n mahdollisen voimaantulon jälkeen hyväksyttävistä uusista kaavoista, on näistä mahdollisuus valittaa. Tällöin oikeusturvakeino on olemassa.

3.4.8 *Kansainväliset velvoitteet*

106. Koska esityksessä on nähdäkseni useita ongelmallisia kohtia jo kansallisen perustuslakiarvion kannalta, en arvioi tässä tarkemmin mahdollisista kansainvälistä velvoitteista johtuvia vaatimuksia. Totean vain, että erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus jättää sopimusvaltioille varsinkin kaupunkisuunnittelun ja kaavoituksen osalta usein varsin laajan harkintamarginaalin.³⁶ Näiltä osin varovainen ennakkokantani on, että sopimuksesta ei johdu ainakaan ilmeisesti kireämpiä vaatimuksia kuin mitä jo edellä on todettu kansallisen perustuslain osalta. Ihmisoikeussopimuksessa on myös turvattu perustuslakiin nähden esimerkiksi varsin saman tyyppisesti useat sellaiset perusoikeudet, jotka kansallisessa perustuslaissakin tunnustetaan (mm. omaisuudensuoja ja oikeusturva).

3.5 **Rajoitusten kytkentä henkilön asuinpaikkaan**

107. Ehdotettu 40 a §:n säännös on muotoiltu nyt niin, että asumisena pidetään enintään neljä viikkoa kestävillä vuokrasopimuksilla tapahtuvaa asunnon luovuttamista silloin, kun kyse

³⁵ Kaavamerkinnät ja -määräyksetkin ovat usein tietenkin sillä tavoin luonteeltaan väljiä, että niiden tulkinnat voivat saada soveltamiskäytännössä uusia merkityksiä pitkään voimassa olevien kaavojen osalta yhteiskuntakehityksen myötä. Nyt ehdotetulla RL 40 a §:n sääntelyllä kuitenkin annetaan tosiasiaassa asumista tarkoittaville kaavamerkinnöille osin aivan uudentyypisiä ja melko jyrkkiäkin oikeusvaikutuksia lyhytvuokrauksen osalta.

³⁶ Ks. ECHR 2020, s. 62, kohta 343 sekä yleisemmin vuokrasääntelystä s. 51–54.

on henkilön omassa käytössä olevasta asuinhuoneistosta. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että sääntelyllä tarkoitettaisiin näiltä osin myös henkilön omassa käytössä olevaa vapaa-ajan asuntoa silloin, kun henkilö ei ole vapaa-ajan asunnossa ns. kirjoilla. Säännösehdotuksen 3 momentin mukaan kunta voi rakennusjärjestyksen määräyksellä kieltää lyhytvuokrauksen asunnossa, joka ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaisesti omistajan omassa käytössä. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tällä tarkoitetaan käytännössä sitä, onko henkilö kotikuntalain mukaan ns. kirjoilla kyseisessä asunnossa.

108. Hieman yksinkertaistaen ehdotetulla sääntelyllä luotaisiin siis sääntelymalli, jossa asunto-osakkeen tai kiinteistönomistajan mahdollisuudet käyttää omistuksen kohdettaan lyhytvuokraukseen riippuisivat siitä, missä hän asuu. Jos henkilö asuu asuinhuoneistossa, hänen mahdollisuutensa omistajana olisivat laajemmat kuin silloin, jos hän asuu muualla. Koska henkilö ei voi olla ns. kirjoilla samanaikaisesti kuin yhdessä asunnossa, tarkoittaisi sääntely sitä, että hän ei voisi käyttää lyhytvuokraukseen mahdollisesti yksittäistäkään omistamaansa asuinhuoneistoa eli esim. sijoitusasuntoaan ilman, että hän muuttaa siihen itse asumaan.³⁷
109. Sääntelymalli olisi systemaattinen poikkeama Suomen omistusoikeudellisessa järjestelmässä. Pääsääntöhän on, että omistajan käyttövalta omistuksensa kohteen osalta ei riipu millään tavoin siitä, kuka kiinteistön tai asunto-osakkeen omistaa, kuten ei siitäkään missä henkilö asuu tai missä tällä on kotipaikka (oikeushenkilöt). Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain viittekehelyssä henkilön mahdollisuus käyttää kiinteistöään rakentamiseen ei ole millään tavoin riippuvainen omistajan asuinpaikasta tai muutoinkaan omistajan henkilöstä. Kaavamerkinnöistäkään ei ylipäänsä johdu asumiseen osoitetuilla alueilla vaatimuksia sen suhteen, että tontin, rakennuksen tai asunto-osakkeen omistajan tulisi *itse* asua kaava-alueella, jotta tämä voisi tai ei voisi käyttää omaisuuttaan kaavan mukaiseen toimintaan.
110. Tähän nähden on täysin eri asia, että esimerkiksi verotuksessa henkilön omana asuntona käyttämän kiinteistön tai asunto-osakkeen luovutuksesta saatu mahdollinen myyntivoitto voi

³⁷ Ehdotettu sääntely tarkoittaisi ilmeisesti myös sitä, että yksittäisenkin asunnon ollessa luonnollisen henkilön omistuksessa olevan osakeyhtiön tai muun itsenäisen oikeushenkilön omistuksessa sekä tällaisen oikeushenkilön ”omassa käytössä” (esimerkiksi työntekijöiden tilapäisessä majoituskäytössä), estyisi asunnon käyttäminen lyhytvuokraukseen, koska oikeushenkilö ei voi olla asunnossa kotikuntalaissa tarkoitettulla tavalla kirjoilla. Oikeushenkilön kaupparekisteriin merkitty toimipaikka (osoite) voi toki olla merkittynä kyseiseen asuntoon ja oikeushenkilöllä voi olla rekisteröitynä useita toimipaikkoja. Nyt ehdotetussa sääntelyssä näyttäisi kuitenkin pidetyn silmällä lähinnä luonnollisten henkilöiden omistusta ja asumista, jolloin yhtiömuotoinen omistus näyttäisi jäävän katvealueeseen, ellei huoneistoon ole merkitty ketään kotikuntalain mukaisesti asumaan.

olla *verovapaa* sen mukaan onko henkilö asunut asunnossa tietyn määräjän³⁸. Samoin eri asia on, että tietyissä perheoikeudellisissa säännöksissä on poikkeuksia siitä, millä edellytyksin puolisoiden yhteisenä kotina käytetty asunto on mahdollista *luovuttaa* eteenpäin³⁹. Näillä sääntelyillä ei ole merkitystä omistajan *käyttövallan* sisällön määräytymisen, vaan ainoastaan omistajan verovelvollisuuden tai ns. luovutuskompetenssin kannalta.

111. Näiltä osin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt ongelmallisina sääntelyratkaisuja, joissa omistajan käyttövallan sisältö riippuu tämän asuinpaikasta. Kyse on yhtäältä omaisuudensuojasta (PL 15 §) ja siitä, että sen soveltaminen ei valiokunnan mukaan ole riippuvainen henkilön asuinpaikasta. Toisaalta arviossa on samalla merkityksellistä se, että perustuslain 9.1 §:llä on turvattu myös henkilön perusoikeutena vapaus valita asuinpaikkansa.⁴⁰ Kun omistamisen sisältö kytketään henkilön asuinpaikkaan, voi tämä muodostua siten perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi.
112. Nähdäkseni nyt esitetty RL 40 a §:n mukainen sääntelymalli, jossa asumisen määritelmä ja siitä johtuvat oikeusvaikutukset asunnon omistajan asemaan sekä lyhytvuokrauksen kieltämisestä koskeva mahdollisuus kytketään *lailla*⁴¹ siihen, missä henkilö on kotikuntalaissa kirjoilla tai missä tämä muutoin asuu, on perustuslain kannalta selvästi ongelmallinen.

3.6 Sopimusvapaus

113. Ehdotetun RL 40 a §:n 1 momentti sisältää tosiasiallisen tai välillisen rajoituksen asunnonomistajan mahdollisuuksiin määrätä muussa kuin omassa käytössään olevasta asunnosta lyhytvuokrasopimuksin erityisesti kaavassa ja/tai rakennusluvassa asumiseen osoitetuilla tai määrätyillä alueilla. RL 40 a §:n 3 momentin nojalla rakennusjärjestyksessä annettavalla lyhytvuokrauksen kiellolla voidaan puolestaan kieltää yleisemminkin lyhytvuokrasopimusten käyttäminen. Näiltä osin esitystä on lisäksi arvioitava sopimusvapauden kannalta.

³⁸ Ks. tuloverolain (1535/1992) 48 §.

³⁹ Ks. avioliittolain (234/1929) 38 ja 39 § sekä erit. perintökaaren (401965) 3: 3:1a.

⁴⁰ Ks. PeVL 12/2024 vp, s. 5, kohdat 14–15, PeVL 5/2017 vp, s. 5 ja PeVL 13/1989 vp, s. 4 (mm. kiinteistön-omistukseen perustuvan kalastusoikeuden käyttömahdollisuuden kytkentä henkilön asuinpaikkaan) sekä PeVL 39/2005 vp, s. 3. (mm. korjausavusta saaneen asunnonomistajan velvollisuus asua asunnossa tietyn määräjän kulumista).

⁴¹ Eri asia on, että väestöjärjestelmän merkinnöille voidaan antaa merkitystä *selvityksenä* silloin, kun arvioidaan, minkälaisesta asunnon käyttötavasta mahdollisesti on kysymys (KHO 2014:143). Ks. myös Päläs – Hovila DL 2020, s. 377, jotka suhtautuvat kriittisesti väestötiedoista tehtäviin liian suoraviivaisiin päätelmiin.

114. Sopimusvapautta ei ole sellaisenaan perustuslaissa turvattu, mutta se saa vahvaa suojaa muiden perusoikeuksien, erityisesti omaisuudensuojan (PL 15 §) kautta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena, mutta ei mahdottomana, lailla tapahtuvaa takautuvaa puuttumista jo tehtyihin sopimuksiin.⁴² Sen sijaan liikkumavara sopimusvapauden rajoittamisen osalta on laajempaa siltä osin kuin kysymys on tulevaisuudessa tehtävistä sopimuksista. Omaisuudensuojasäännös antaa kuitenkin suojaa tietyssä laajuudessa omistajan mahdollisuudelle hyödyntää omaisuuttaan tavanomaisella tavalla tulevaisuudessakin. Tähän väistämättä kuuluu mahdollisuus määrätä omaisuudesta sopimuksin myös tulevaisuudessa. Yleisempääkin sopimusvapauden rajoittamista arvioidaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta.⁴³
115. Lyhyt vuokrasopimusten lyhyestä kestosta johtuen ehdotettu sääntely tai sen nojalla rakennusjärjestyksen määräyksellä voimaan saatettava lyhyt vuokrauskielto ei siten nähdäkseni ainakaan lähtökohtaisesti voine muodostua olennaisesti ongelmalliseksi siksi, että sillä puuttutaisiin *taannehtivasti* jo tehtyihin lyhyt vuokrasopimuksiin. Sen sijaan mahdollinen kysymyksenasettelu voi nähdäkseni koskea lähinnä sitä, voiko ehdotettu sääntely tarkoittaa *yleisemmin* sopimusvapauden sellaista rajoittamista, joka voisi muodostua ongelmalliseksi.
116. Näiltä osin selvää lienee ensinnäkin se, että RL 40 a §:llä tai sen nojalla annettavalla rakennusjärjestyksen määräyksellä lyhyt vuokrauksen kieltämiseksi ei voitane sellaisenaan tehdä lyhyt vuokrasopimuksista *sopimusoikeudelliselta* kannalta pätemättömiä tai mitättömiä. Kysymys on lähinnä siitä, että säännöksen soveltamisen yhteydessä tehdyt sopimukset otetaan sillä tavoin oikeudellisessa arvioissa huomioon, että niiden pohjalta harjoitetun toiminnan tulkitaan olevan vastoin kaavassa ja/tai rakennusluvassa määritettyä käyttötarkoitusta taikka vastoin rakennusjärjestyksessä määrättyä lyhyt vuokrauksen kieltoa. Säännösten oikeusvaikutukset eivät siten ole sopimusoikeudellisia, vaan kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisia.
117. Varsinkin RL 40 a § 3 momentin nojalla mahdollisesti määrättävällä lyhyt vuokrauksen kieltävällä rakennusjärjestyksen määräyksellä on kuitenkin *tosiasiassa* lyhyt vuokraussopimista rajoittava vaikutus ja sillä puututaan omaisuudensuojasta (PL 15 §) johtuviin asunto-omaisuuden omistajan mahdollisuuksiin määrätä omaisuudestaan lyhyt vuokrasopimuksin

⁴² Ks. PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 37/1998 vp, s. 2, PeVL 34/1998 vp, s. 2 ja PeVL 33/1998 vp, s. 2.

⁴³ Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 62, PeVL 41/2006 vp, PeVL 54/2006 vp ja PeVL 3/2008 vp sekä Länsineva 2011, s. 572.

tulevaisuudessa. Näin ollen ehdotettu sääntelyä tulisi näiltäkin osin arvioida edellä luvussa 3.4 kuvattujen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Näiltä osin lakiesityksessä tulisivatkin sen perustuslainmukaisuuden varmistamiseksi lisätä tätä koskeva arvio.

118. Näiltä osin olisi erityistä syytä kiinnittää huomiota siihen, että lainsäätäjät voi omaisuuden suojan sitä estämättä epäilemättä sinänsä antaa lyhytvuokrasopimuksia ja niiden käyttöä koskevaa sääntelyä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että RL 40 a §:n 3 momentin nojalla voimaan saatettava lyhytvuokrauskielto tarkoittaisi lyhytvuokrasopimusten osalta ns. sijoitusasuntojen yms. asuntojen, joissa omistaja ei ole kotikuntalaisia kirjoilla, totaalista lyhytvuokrasopimusten käytön kieltämistä yhdenkään päivän ajaksi esimerkiksi kalenterivuoden aikana.
119. Näiltä osin totean lähinnä sen, että pidän oikeudellisen systematiikan kannalta ylipäänsä ongelmallisena sitä, että kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisen normiston piirissä suoraan lain tasolla tai lain säännösten nojalla voidaan antaa alemman asteisia normeja, joilla voidaan suoranaisesti *kieltää* tietyntyyppisten yksityisoikeudellisten *sopimusten käyttäminen*. Selvästi vähemmän ongelmallisempaa olisi säännellä asia siten, että lyhytvuokrasopimukset voivat olla yksi *selvityksenä huomioon otettava seikka* arvioitaessa tontilla, rakennuksessa tms. harjoitettavan toiminnan kaavoitus- ja rakentamisoikeudellista sallittavuutta.

4. Yhteenveto ja johtopäätökset

120. Oikeudellista arviotani on pyydetty ympäristöministeriön valmistelemasta esityksestä rakentamislain 40 a §:ksi ja ympäristöministeriön asetukseksi asuin-, majoitus- ja työtiloista (25.4.2024 VN/17257/2023). Esitys on tällä hetkellä (21.5.2024) lausuntokierroksella.
121. Uudella RL 40 a §:llä on tarkoitus yhtäältä luoda määritelmät asumisen ja majoittumisen osalta ns. lyhytvuokrausta koskevien tulkintojen selkeyttämiseksi. Toisaalta sääntelyllä annettaisiin kunnille uusi mahdollisuus (sääntelyinstrumentti) kieltää lyhytvuokraustoiminta rakennusjärjestykseen otettavilla määräyksillä. Kiellon ulkopuolelle rajautuisivat vain asunnot, jotka ovat omistajan omassa käytössä kotikuntalaisia (201/1994) säädetyllä tavalla.

122. Lausuntoani on pyydetty yhtäältä yleisemmältä kannalta ehdotetun RL 40 a §:n merkityksestä sekä toisaalta erityisesti sen suhteesta omaisuuden suojausmyyksiin.
123. Totean yhteenvedona ja johtopäätöksinä seuraavaa.
124. Suomessa ei ole voimassa lyhytvuokrausta koskevaa erityislainsäädäntöä. Ilmiön yleistyttyä on epäilemättä olemassa vahvoja perusteita luoda alan käytänteitä selkeyttävää sääntelyä. Tässä joudutaan tasapainoilemaan lyhytvuokraustoimintaan liittyvien intressien ja siitä eri tahoille aiheutuvien varsin monentyyppisten vaikutusten keskinäisessä puristuksessa.
125. Nyt käsillä oleva esitys on kuitenkin lyhytvuokrasilmion monitahoisuuteen nähden varsin pistemäinen muutos ilman pyrkimystä lyhytvuokraustoiminnan kokonaisvaltaiseen oikeudelliseen tarkasteluun siihen sovellettavien erilaisten säännösten osalta. Esitetty uusi RL 40 a § epäilemättä sinänsä selkeyttäisi *kaavoitus- ja rakentamisoikeudelliselta* kannalta nykyistä sääntelyä. Esityksessä on kuitenkin omaksuttu nähdäkseni varsin jyrkänoloinen ja ehkä tulevan soveltamisen tavaltaan mekaaninen lähestymistapa ilmiön sääntelyyn.
126. Ehdotuksella luotaisiin (RL 40 a § 1 ja 2 momentit) uudet asumisen ja majoittumisen legaalimääritelmät rakennuslakiin. Määritelmät tulisivat ohjaamaan kaavoissa ja/tai rakennusluvissa määritelyjen käyttötarkoitusten tulkintoja. Kyse ei kuitenkaan olisi pelkistä määritelmistä, vaan varsinkin 1 momentin asumisen määritelmä sisältää *tosiasiassa* myös eräänlaisen aineellisoikeudellisen kiellon lyhytvuokrasopimusten käyttämiselle sellaisilla alueilla, joiden käyttötarkoitukseksi on määritely kaavassa tms. asuminen (erilaiset A-merkinnät). Uudet määritelmät tulisivat siten tarkoittamaan jatkossa lyhytvuokraustoiminnan selvää rajoittumista suoraan lain ja kaavojen yms. käyttötarkoituseräysten yhteisvaikutuksena.
127. Ehdotuksella luotaisiin (RL 40 a § 3 momentti) myös kunnille mahdollisuus saattaa rakennusjärjestyksen määräyksellä voimaan eräänlainen yleiskielto lyhytvuokrauksen käyttämiselle muutoin kuin sellaisten asuntojen osalta, joissa henkilö (käytännössä sen omistaja) on ns. kotikuntalaisia kirjoilla. Voimaan tultuaan tällainen määräys estäisi lyhytvuokraustoiminnan – tai ainakin sen on ilmeisesti tarkoitettu estävän – kaiken tyyppisillä käyttötarkoitusalueilla *asuntojen* osalta. Sen sijaan lyhytvuokraus olisi mahdollista edelleen majoitustiloissa, joita uuden sääntelyn mukaan voisi lähtökohtaisesti sijaita vain tällaisiin tarkoituksiin

osoitetuilla alueilla (erit. erilaiset K-merkinnät). Määräyksen voimaantulo estäisi siten liki täysin yksittäisten henkilöiden asunnoissa harjoittaman lyhyt vuokraustoiminnan, jos kyse on muusta kuin henkilön omasta asunnosta, kuten esimerkiksi sijoitusasunnosta⁴⁴.

128. Kuten luvussa 2.3 on tarkemmin kuvattu, nähdäkseni rakennusjärjestyksen käyttöön lyhyt vuokrauksen kieltämisessä liittyy useita sellaisia rakentamislain (ja tulevan alueidenkäyttölain) järjestelmään liittyviä oikeudellisesti merkityksellisiä tulkintakysymyksiä, ja osin ongelmiakin, joita lakiesityksessä ei nähdäkseni ole millään tavoin tarkemmin käsitelty.
129. Muutos nykyiseen tapaan, jolla lyhyt vuokrauksen sallittavuutta suhteessa käyttötarkoitusepäilyksiin tällä hetkellä on arvioitu, olisi olennainen. Vallitsevan oikeustilan mukaan (erit. KHO:n oikeuskäytäntö) sallittavuutta on arvioitu tapauskohtaisesti kiinnittämällä erityisesti huomiota lyhyt vuokraustoiminnasta aiheutuviin tosiasiallisiin vaikutuksiin sekä siihen, min-kälaisia perusteltuja odotuksia alueella voimassa oleviin kaavamerkintöihin on katsottu liit-tyvän. Muodollisesti ratkaisevaa merkitystä ei tällä hetkellä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä ole annettu esimerkiksi vuokrasopimusten muodolle tai kestolle.
130. Jatkossa tällaisilla arviointikriteereillä ei olisi enää juurikaan merkitystä. Ehdotetun RL 40 a §:n sääntely perustuu yhtäältä yleisten legaalimääritelmien ja mahdollisen lyhyt vuokrauksen sellaisenaan kieltävän määräyksen tulkintaan. Näiden soveltamisen yhteydessä ei lakiesityk-sen valossa merkitystä enää jatkossa olisi mm. sillä, mitä vaikutuksia lyhyt vuokrauksesta yksittäistapauksessa aiheutuu, vaan lyhyt vuokrauksen kieltäminen johtaa melko mekaa-nisesti varsinkin asumiseen osoitetuilla suoraan RL 40 a §:n 1 momentin asumisen legaalimääritelmästä ja siihen sisältyvästä lyhyt vuokrauskiellosta. Vielä mekaanisempaa arviointi olisi silloin, jos kunta kieltää lyhyt vuokrauksen rakennusjärjestyksen määräyksellä.
131. Omaisuuden suoja tarkastelun (luku 3.4) osalta voidaan yhteen vetona ja johtopäätöksinä to-deta seuraavaa. RL 40 a § 1 ja 2 momenteissa tarkoitettavat uudet legaalimääritelmät sisältävät tosiasiaassa eräänlaisen lyhyt vuokrausta koskevan kiellon tai rajoituksen asuntojen osalta, jolloin niitä on näiltä osin nähdäkseni arvioitava omaisuuden suojan kannalta. RL 40 a § 3

⁴⁴ Ilmeisesti kielletyksi tulisi ns. sijoitusasunnon vuokraaminen lyhyt vuokrauksella edes yhdeksi vuorokau-deksi kalenterivuoden aikana. Kyse olisi näiltä osin nähdäkseni varsinkin totaalista kiellosta.

momentilla mahdollistettavan lyhyt vuokrausta koskevan kieltomääräyksen antaminen rakennusjärjestyksen määräyksellä on selvästi omaisuuden suojan kannalta arvioitava säännös.

132. Varsinkin RL 40 a § 3 momentin osalta esitys on nähdäkseni monelta osin ongelmallinen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Keskeisimmät ongelmat liittyvät sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen (luku 3.4.3), hyväksyttävän päämäärän arviointiin (luku 3.4.4) sekä erityisesti oikeasuhtaisuuden vaatimukseen (luku 3.4.5).
133. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta esitystä tulisi täydentää ja terävöittää näiltä osin. Nähdäkseni tulisi säätää ainakin jollain tavalla määräyksen voimaan saattamisen edellytyksistä ja vaatimuksesta, jonka mukaan lyhyt vuokrauskieltoa ei voida saattaa voimaan laajemmin kuin on tarpeen tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisen varmistamiseksi kieltomääräyksen voimassaololle tulisi perustuslakivaliokunnan käytännön valossa säätää myös jonkinlainen ajallinen enimmäiskesto.
134. *Esimerkiksi* jokin seuraavan tyyppinen säännös voisi ehdotetun RL 40 a §:n sijaan täyttää näiltä osin muotoilultaan paremmin perustuslaista johtuvat vaatimukset:

"Asuminen tarkoittaa ensisijaisesti jatkuvaa asumista. Asumisena pidetään myös asuinhuoneiston vuokrausta vähintään neljä viikkoa kestävillä sopimuksilla sekä omassa käytössä olevan asuinhuoneiston tilapäistä luovuttamista tätä lyhyemmissä ajanjaksoissa.

Majoittuminen tarkoittaa kalustetun tilan ammattimaista tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille.

Lyhyt vuokrauksella tarkoitetaan asuinhuoneiston vuokraamista alle neljäksi viikoksi.

Ympäristöllisten häiriöiden ehkäisemiseksi kunta voi rakennusjärjestyksellään rajata lyhyt vuokrauksen jatkuvaa käyttämistä sellaisten asuntojen osalta, jotka eivät ole kotikuntalain (201/1994) mukaisesti omistajan omassa käytössä. Jatkuvana käyttämisenä ei pidetä kalenterivuoden aikana yhteenlaskettuna enintään x vuorokauden ajaksi tapahtuvaa lyhyt vuokrausta. Rakennusjärjestyksen määräys voi olla voimassa kerrallaan enintään x vuotta."

135. Korostan, että kyseessä ei ole yksityiskohtainen tai loppuun saakka mietitty ehdotus, eikä voida väittää, etteikö tällaiseenkin muotoiluun sisältyisi omia ongelmiaan. Em. muotoilussa olisi kuitenkin luotu eroa ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan välille, säädetty

lyhytvuokrauskiellon edellytyksestä, sisällöstä ja enimmäisvoimassaoloajasta, vaikka sääntely mahdollistaisikin kiellon jatkamisen enimmäisvoimassaoloajan umpeuduttua.

136. Edellä todetun lisäksi RL 40 a §:n esitykseen liittyvät myös seuraavat kysymykset.
137. Nähdäkseni ehdotettu sääntely on ongelmallinen myös perustuslaissa turvatun asuinpaikan valinnan vapauden (PL 9.1 §) kannalta arvioitaessa sitä yhdessä omaisuuden suojan (PL 15 §) kanssa, koska lyhytvuokrausmahdollisuudet on esityksessä kytketty *lain* tasolla henkilön asuinpaikkaan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sellaisia sääntelyratkaisuita ongelmallisina, joissa omistajan oikeusaseman (käyttövallan) sisältö riippuu siitä, missä tämä asuu.
138. Ehdotettuun sääntelyyn (erit. RL 40 a § 3 momentin osalta) saattaa liittyä ongelmia lyhytvuokrauksen totaali kiellon osalta siltä osin kuin sen tulkitaan rajoittavan perusoikeuksien rajoitusedellytysten vastaisesti asunnon omistajan vapautta sopimalla määrätä omaisuudestaan lyhytvuokraamalla asuntoa esimerkiksi yhdeksikään päiväksi kalenterivuoden aikana.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2024



Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM