

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Hallitusohjelmassa linjataan, että selkeytetään asuntojen vuokrausta sekä majoitusliiketoimintaa koskeva lainsäädäntö uudistetaan vastaamaan nykypäivän tarpeita ja käytäntöjä, sekä varmistetaan lyhytaikaisen vuokraustoiminnan edellytykset, mahdollistetaan samalla nykyistä parempi puuttuminen havaittuihin ongelmiin Hallitusohjelmassa on myös kirjaus tarpeesta selvittää lainsäädännön muuttamista siten, ettei oman asunnon satunnainen ja lyhytaikainen vuokraus vaikuta kahden vuoden yhtäjaksoiseen asumisaikaan, mikä on edellytys oman asunnon myyntivoiton verovapaudelle.

Esityksessä ehdotetaan muutettavan rakentamislakia niin, että rakentamislakiin (751/2023) lisättäisiin 40 a §, jossa säädettäisiin, miten asuminen, majoittuminen ja lyhytvuokraus tulkitaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Taloudelliset vaikutukset	9
4.2 Ympäristövaikutukset	11
4.3 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	12
4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	12
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	12
5.2.1 Tanska	12
5.2.2 Ruotsi	14
5.2.3 Norja.....	14
6 Lausuntopalaute.....	14
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	15
8 Lakia alemman asteinen sääntely	16
9 Voimaantulo	16
10 Toimeenpano ja seuranta	16
11 Suhde muihin esityksiin.....	16
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	17
12.1 Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate.....	17
12.2 Yhdenvertaisuus.....	17
12.3 Omaisuuden suoja	17
LAKIEHDOTUS	19
Rakentamislain muuttamisesta.....	19
LIITE	20
RINNAKKAISTEKSTI.....	20
Rakentamislain muuttamisesta.....	20

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Eduskunta on hyväksynyt uuden rakentamislain (751/2023) 1.3.2023 ja sen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025. Tasavallan presidentti on vahvistanut lain ja se on myös julkaistu. Tässä ehdotuksessa on tarkoitus korjata rakentamislakia lyhytvuokrauksen osalta ennen kuin sen soveltaminen alkaa Korjaus kohdistuu erityisesti terminologian selkeyttämiseen asumisen, majoittumisen ja lyhytvuokrauksen osalta niin, että hallitusohjelmassa linjauksen mukaisesti asuntojen vuokrausta selkeytetään, sekä majoitusliiketoimintaa koskeva lainsäädäntö uudistetaan vastaamaan nykypäivän tarpeita ja käytäntöjä, varmistaen lyhytaikaisen vuokraustoiminnan edellytykset, mahdollistamalla samalla nykyistä parempi puuttuminen havaittuihin ongelmiin.

Keskeistä ehdotuksessa on myös ottaa huomioon rakentamislain ”korjaussarjan” lausuntopalautteessa esitettyjä näkökantoja. Huomiot keskittyivät asunnon ja majoitustilan määrittelyyn ja eroihin.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä. Asuin-, majoitus- ja työtila-asetuksen valmisteluun on osallistunut ympäristöministeriön nimittämä valmisteluryhmä, jossa edustettuina ovat olleet; Kiinteistöliitto, Vuokranantajat, Helsingin kaupungin rakennusvalvonta, Rakennusteollisuus RT, Suomen Arkkitehtiliitto SAFA, Kiinteistön omistajat ja rakennuttajat (Rakli), sekä Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskus ARA.

Osana lainsäädäntövalmistelua ympäristöministeriö järjesti myös 28.02.2024 sidosryhmätilaisuuden koskien lyhytvuokrausta, ja sen pohjalta kyselyn tilaisuuteen osallistuneille. Kyselyn tulokset otettiin huomioon jatkovalmistelussa. Sidoryhmätilaisuuden kyselystä nousi esiin muun muassa tarve eritellä tarkemmin loma-asunto ja loma-asunnon lyhytaikainen vuokraus, milloin ja missä tapauksissa asunnon lyhytaikainen vuokraus olisi sallittua, sekä määrien ”ammattillisesti tarjottava” sekä ”jatkuva majoituskäyttö”. Majoituskäytön osalta huomioitiin, että vuokrauksen ja majoittumisen määrittely tulisi olla selkeä, eikä majoittumisen keston tarkastelun katsottu olevan asianmukainen ratkaisu määrittelyyn. Palautteessa katsottiin, että majoittumisen ja asumisen rajanvedossa tulisi huomioida oleskeluajan lisäksi se, onko toiminta järjestetty ammattimaisen toimijan kautta. Asutun asunnon tarjoamista majoittumiseen lukuisiakin kertoja vuodessa ei katsottu tulkittavan asumiskäyttötarkoituksen vastaiseksi. Kyselyn vastauksissa myös katsottiin, että majoitustoiminnan määrittely olisi tärkeä täsmäyttää asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain kanssa.

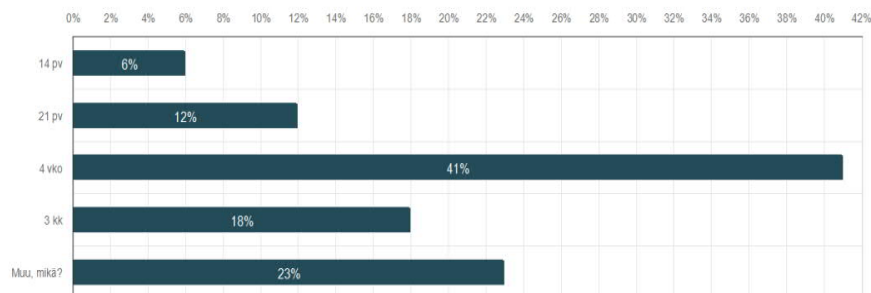
Kyselypalautteessa keskeisenä huomiona oli myös, että asuntojen ja loma-asuntojen lyhytaikaisluovutuksen mahdollistama jakamistalous hyödyttävät asuntoa vuokraavia, asunnonomistajia, ympäröivää talousaluetta sekä ilmastoa. Lyhytaikaisluovutuksen markkina on jo olemassa, mutta sen potentiaali on tulevaisuudessa entistä suurempi, sillä liikkuvuuden trendi tulee tulevaisuudessa kasvamaan entisestään. Ihmisten asumistarpeiden pääasiallisena määrittäjänä on työ. Epätyypillisten työsuhteiden, kuten kausi-, projekti-, freelance-työsuhteiden, sekä moni-

paikkaisen työn yleistävä tarve liikkua – ja asua – työn perässä lisääntyy. Työntekijöiden liikkuvuuden sujuvoittaminen on merkityksellistä sekä inhimillisesti että taloudellisesti. Yksi keskeisimpiä Suomen talouskasvua rajoittavia tekijöitä on työntekijöiden ja työpaikkojen välinen kohtaanto-ongelma, jossa maantieteellisellä sijainnilla on merkitystä. Lisäksi matkailuliiketoiminta on murroksessa – soivasurffaus, vertaismajoitus ja talovahtitoiminta ovat kysytyjä vaihtoehtoja. Asuntojen lyhytaikaisuutuksen oikeudellisen aseman selkeyttäminen lisää joustavuutta ja parantaa jokaisen mahdollisuuksia löytää sopivanhintoisia asumisratkaisuja työelämän ja vapaa-ajan tarpeita varten. Tällä hetkellä lyhytaikaiseen luovutukseen kytkeytyvä lainsäädäntö ei tunnista lyhytaikaisen luovutuksen toimialaa, vaan lainsäätely perustuu asuin- ja majoitustoiminnan kategorisiin jakolinjoihin. Tämä asettaa toimialan haastavaan välitilaan, jossa kaupungit ja kunnat tekevät omatoimisia päätöksiään. Elinkeinon ennakoitavan harjoittamisen takaamiseksi lyhytaikainen luovutus vaatii sääntelyä, joka takaa yhdenvertaisuuden kaikille lyhytaikaishuovutusta harjoittaville.

Sidosryhmätilaisuuden jälkeen järjestetyssä kyselyssä ehdotettiin majoittumiseksi katsottavan olevan:

Määritelmässä tullaan ottamaan kantaa majoitustoiminnan ja asumisen määritelmiin suhteessa lyhytaikaiseen vuokraukseen. Kuinka pitkä oleskelu on mielestäsi majoittumista ja minkä ajan kuluttua majoittuminen on tosiasiasa asumista?

Vastaajien määrä: 17



Taulukko 1. Sidosryhmäkyselyn kysymys majoittumisen ja asumisen aikarajasta

	n	Prosentti
14 pv	1	5,9%
21 pv	2	11,8%
4 vko	7	41,2%
3 kk	3	17,6%
Muu, mikä?	4	23,5%

Taulukko 2. Vastausten jakautuminen – Oleskelun pituus

Saadun palautteen mukaan keskeistä myös on, että lyhytaikaista vuokrausta koskevat kysymykset tulisi ratkaista ensisijaisesti lain tasolla, uudessa rakentamislaisissa. Laissa tulisi säätää, että

rakentamislupaa edellyttävänä olennaisena käyttötarkoituksen muutoksena ei pidetä asuinhuoneiston vuokrausta vähintään 28 vuorokautta kestäville sopimuksilla tai asuinhuoneiston ei-ammattimaista luovuttamista tätä lyhyemmissä jaksoissa. Sen lisäksi, että määritellään, minkä mittainen luovutus rinnastettaisiin aina asumiseen, tulisi nimenomaisesti todeta, että myös lyhyemmät luovutukset ovat mahdollisia, kun toiminta on ei-ammattimaista. Aikaraja, jonka jälkeen lyhytaikainen luovutus rinnastuu asumiseen, tulisi olla enintään 4 viikkoa. Keskimääräinen viipymä hotelleissa on alle 2 vuorokautta, joten lyhyempikin ajanjakso (14 pv) rinnastuu enemmän asumiseen kuin hotellitoimintaan. Ei-ammattimainen toiminta voitaisiin määritellä toimijan lyhytaikaisessa vuokrauksessa olevien asuntojen lukumäärän perusteella. Lisäksi muualla lainsäädännössä tulisi mahdollistaa tehokas puuttuminen esim. häiriötilanteisiin.

Kyselypalautteessa keskeisenä pidettiin sitä, että Orpon hallitusohjelman mukaiset kirjaukset lyhytaikaisesta vuokrauksesta toteutetaan lain tasolla.

2 Nykytila ja sen arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 55 §:n mukaan asemakaavassa osoitetaan ”ne yleiset tai yksityiset tarkoitukset, joihin maa- tai vesialueet on aiottu käytettäväksi”. Jos alueella ei ole asemakaavaa, asetetaan mm. rakennuspaikalle vaatimuksia (MRL 116 §). Näin ollen esimerkiksi asuinhuoneiston olennainen käyttötarkoituksen muutos edellyttää rakentamislupaa (MRL 125 §:n 5 mom.). Muutoksen katsotaan olevan olennainen, jos sillä on vaikutusta kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Esimerkiksi loma-asunnon muuttaminen pysyvään asumiskäyttöön vaatii luvan. Käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuutta arvioidaan lähinnä lyhytaikaisen majoituksen osalta kahden peruskriteerin kautta: vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.

Ympäristöministeriön asuin-, majoitus- ja työtiloista MRL:n nojalla annetussa asetuksessa (1008/2017) majoitustilalla tarkoitetaan kalustettua huonetilaa, joka on ensisijaisesti tarkoitettu tarjottavaksi ammattimaisesti tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille. Asetus koskee uuteen rakennukseen tai rakennuksen laajennukseen sijoitettavia tai rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti muutettaessa muodostettavia asuin-, majoitus- ja työtiloja. Asetuksen perustelumuihistossa majoitustilaa rinnastetaan asuinhuoneisto, jota tarjotaan toistuvasti asiakkaille lyhyillä, alle puolen vuoden vuokrasopimuksilla.

Paloturvallisuudesta annetussa ympäristöministeriön asetuksessa (848/2017) majoitustiloilla tarkoitetaan tiloja, kuten hotelleja, lomakoteja ja asuntoloita, jotka yleensä ovat ympärivuorokautisessa käytössä ja joissa ei ole hoidettavia tai eristettäviä henkilöitä. Olennaista on toiminnan ammattimaisuus, jolle luonteena on ansaintatarkoitus.

Asuin-, majoitus- ja työtiloista annetun asetuksen perustelumuihiston mukaan Airbnb-tyyppinen lyhytaikainen majoitustoiminta kuuluisi majoitustoiminnan piiriin asetusta sovellettaessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yksittäisen asunnon lyhytkestoinen ja toistuva vuokraaminen tulkittaisiin majoitustoiminnaksi esimerkiksi paloturvallisuusasetusta sovellettaessa. Sanotun asetuksen perustelumuihiston mukaan toimintaa arvioidaan siihen liittyvän ansaintatarkoituksen perusteella. Asetuksessa majoitustilalla tarkoitettiin kalustettua huonetilaa, joka on ensisijaisesti tarkoitettu ammattimaisesti tarjottavaksi tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille. Asuinhuoneisto, jota tarjottaisiin toistuvasti asiakkaille lyhyillä, alle puolen vuoden vuokrasopimuksilla, katsottiin rinnastuvan myös majoitustilaa. Tätä kuuden kuukauden mittaista aikarajaa ei ole

pidetty asianmukaisena. Rakentamislain valmistelun yhteydessä Marinin hallituskaudella ministeriö sai palautetta, että asumiseksi olisi tulkittava puolta vuotta lyhyempi aika.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO 2014:143 otti kantaa omakotitalossa Kotkan kaupungissa harjoitettuun majoitustoimintaan, jota ei pidetty vaikutuksiltaan kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaisena. Tapauksessa ympäristölautakunta oli kieltänyt yhtiötä, joka rakennuksen ja tontin omisti, käyttämästä asemakaavassa erillispientalojen korttelialueeksi (AO/s) osoitetulla korttelialueella ranta-alueella sijaitsevaa tonttia majoitustoimintaan. Asemakaavamääräyksen mukaan alueelle oli sallittua sijoittaa myös työ- ja palvelutiloja enintään 50 prosenttia tontin käytetystä rakennusoikeudesta. Lupia käyttötarkoituksen muuttamiselle ei ollut haettu. Kaavoituksessa käytetään asumiselle ja matkailupalveluille eri merkintöjä niiden erilaisten vaikutusten vuoksi. Kiinteistön laajamittainen vuokraaminen loma-asuntokäyttöön ei vastannut vaikutuksiltaan asemakaavassa nimenomaisesti sallittua pienimuotoista työ- ja palvelutilojen sijoittamista asuntotonteille. Tontille majoittuvat henkilöt olivat alueella vieraina toisin kuin alueella pysyvästi asuvat omakotiasukkaat. Tämä merkitsi KHO:n mukaan naapuruston kannalta muun muassa pysyvään asutukseen nähden heikompa sosiaalista kontrollia. Toiminta oli asemakaavan ja voimassa olevan rakennusluvan vastaista.

Korkein hallinto-oikeus korosti toiminnan tyypillisiä vaikutuksia. Asemakaava ja asemakaavassa määritellyt eri alueiden käyttötarkoitukset synnyttävät oikeustilan, jossa alueiden eri käyttötarkoitusten oletetaan myös tosiasiallisilta vaikutuksiltaan vastaavan niiden yleisesti miellettyä luonnetta. Taannehtivaa vaikutusta ei asemakaavoilla ole. Laillisesti ja myönnettyjen lupien mukainen toiminta voi jatkua, vaikka toiminta olisikin myöhemmin voimaan tulleen asemakaavan vastaista.¹

Vakituiselle asumiselle ja matkailupalveluille käytetään vakiintuneesti eri kaavamerkintöjä.² Loma-asumisen eroavuus pysyvistä ilmenee, paitsi MRL 125.5 §:n nimenomaisessa säännöksessä, jonka mukaan lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään loma-asunnon käytön muuttamista pysyvään asumiseen, myös monissa yksityiskohtaisissa rakentamismääräyksissä. Euroopan unionin energiamääräykset suhtautuvat loma-asumiseen lievemmin. Uudelleenlaaditun rakennusten energiatehokkuusdirektiivin EPBD (2010/31/EY) mukaan energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksista vapautettuja ovat muun muassa vuodessa vähemmän kuin neljän kuukauden ajan loma-asumiseen tarkoitettut asuinrakennukset. Asiasta säädetään MRL 117 g §:ssä (1151/2016). Ympärivuotisesti loma-asuntona käytettävissä oleva huoneisto katsotaan asuin-, majoitus- ja työtiloista annetun asetuksen (1008/2017) perustelumuition (20.12.2017) mukaan asuinhuoneistoksi. Mikään ei luonnollisesti estä rakentamasta vain osan aikaa vuodesta käytettäväksi tarkoitettua loma-asuntoa vastaamaan pysyvältä asumiselta vaadittavia teknisiä ominaisuuksia.

Kotkan tapauksessa kysymys ei ollut siitä, etteikö rakennus olisi täyttänyt vaadittavia teknisiä rakentamismääräyksiä. Kiinteistöllä sijaitsevaa omakotitaloa oli vuonna 2011 myönnetyn rakennusluvan perusteella laajennettu sekä mahdollistettu piharakennuksen ja varaston rakenta-

¹ *Jääskeläinen*: RY Rakennettu Ympäristö 5/2014 s. 52–53.

² Ympäristöministeriön asetuksessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (342/2000) loma- ja matkailualueen yleisenä kirjainmerkintänä on R. Loma-asuntojen korttelialue täsmennetään merkinnällä RA ja matkailupalvelujen vastaavasti merkinnällä RM. Asumista osoitetaan yleisesti kirjaimella A.

minen. Yhtiö, joka harjoitti kiinteistöllä majoitustoimintaa, vetosi siihen, että kiinteistöä käytetään vähemmän kuin sen ympärivuotinen käyttötarkoitus sallisi. Yhtiö myös esitti, että naapureista vain yksi asuu kiinteistöllään.

Korkein hallinto-oikeus turvautui perusteluissaan toistuvista lyhytkestoisista majoitusjaksoista johtuviin erilaisiin tosiasiallisiin vaikutuksiin verrattuna pysyvään omakotiasumiseen. Perustelu heikommasta sosiaalisesta kontrollista naapuruston kannalta on mielenkiintoinen.³ Rakennuslupaharkinnassa ei sosiaalisia vaikutuksia varsinaisesti noteerata. Toisaalta alueiden käytön suunnittelun eräänä yleisenä tavoitteena on MRL 5 §:n mukaan sosiaalisesti toimivan elin- ja toimintaympäristön luomisen edistäminen. Yksityiskohtaisten kaavojen kautta sosiaaliset vaikutukset muodostuvat välillisesti lupaharkinnassa huomioon otettavaksi. Esimerkkinä voisi mainita kaavamääräyksen, joka määrittelee asuntojen vähimmäiskeskikoon, tai perheasunnoiksi soveltuvien asuntojen vähimmäismäärän. Sen sijaan kaava ei voi velvoittaa käyttämään rakennusta. Rakennus voi jäädä tyhjilleen ilman että viranomainen voi määrätä sitä käytettäväksi. Ainoa viranomaisvelvoite voi johtua rakennuksen kunnossapitoa koskevasta MRL 166 §:n säännöksestä. Jos suurempi pysyvän asumisen rakennusryhmä jää tyhjillensä ja joitakin siihen kuuluvia rakennuksia ryhdytään käyttämään lomailuun, niin sosiaalinen kontrolli silloin pikeminkin lisääntyy eikä vähene.

Olellaisena oikeuskysymyksenä oli ratkaista, voitiinko yksinomaista majoitustoimintaa pitää asemakaavan tarkoittamana pääkäyttötarkoituksen mukaisena omakotiasumisena. Korkein hallinto-oikeus katsoi, hallinto-oikeuden tavoin, ettei kiinteistön laajamittainen vuokraaminen loma-asuntokäyttöön liioin vastannut vaikutuksiltaan asemakaavassa nimenomaisesti sallittua pienimuotoisten työ- ja palvelutilojen sijoittamista asuntotonteille. Sallittavaa kaavan mukaan olisi käyttää osaa (enintään 50 %) rakennuskannasta työ- ja palvelutiloina. Näin ei tapauksessa ollut siinä vaiheessa kun viranomainen tilanteeseen puuttui. Väestörekisteristä ja maistraatista tarkistettujen tietojen mukaan kiinteistöllä ei asuttu pysyvästi eikä tilapäisesti.

Kotkan tapauksen kaltainen ratkaisu koskee velvoitemenettelyä Paraisilla. Rakennusvalvonnan tietoon oli tullut, että merenrantakiinteistöllä sijaitsevaa noin 200 m²:n suuruista omakotitaloa markkinoidaan ja käytetään majoitustilana, jossa on kaksi erillistä huoneistoa. Kiinteistö sijoitui rantayleiskaavan mukaiselle asuntoalueelle (A2). Kaavan mukaan voidaan rakentaa rakennuksia asumista varten ja/tai sellaisia työtiloja, jotka eivät aiheuta asumiselle tai ympäristölle haittaa. Korkein hallinto-oikeus arvioi päätöksessään KHO 8.3.2017 taltio 1037, ettei sillä, onko ollut kysymys ammattimaisesta toiminnasta tai sillä, että toteutuneita majoituksia on ollut kapasiteettiin nähden vähän, ole ratkaisevaa oikeudellista merkitystä. Merkitystä ei ollut myöskään sillä, että vain osaa rakennuksesta oli käytetty majoitustoimintaan. Yleiskaavassa on erikseen osoitettuja matkailupalveluiden (RM) alueita. Toiminnassa on ollut kysymys pysyvän asumisen alueelle epätyypillisistä lyhytkestoisista, 1–11 vuorokauden mittaisista majoitusjaksoista. Rakennusvalvonta oli voinut velvoittaa lopettamaan tiloissa harjoitetun majoitustoiminnan sakon uhalla.⁴

Liiketoiminnan luonteisuus ei yksinään ollut ratkaisevaa linjaratkaisussa KHO:2014:143 (RY 5/14 s. 52-53). Erillispientalojen korttelialueella sijaitsevaa pientaloa vuokrattiin Kotkassa yksinomaan lyhytkestoiseen majoitustoimintaan. Vuosikirjapäätöksessään KHO katsoi, ettei toiminta vastannut kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaista omakotiasumista. Sallittavuuden kan-

³ *Jääskeläinen*: RY Rakennettu Ympäristö 5/2014 s. 53.

⁴ *Jääskeläinen*: Pysyvistä ja tilapäisistä käyttötarkoituksista. RY Rakennettu Ympäristö 2/2018 s. 26.

nalta ratkaisevia olivat toiminnan tyypilliset vaikutukset, jotka rinnastuivat lomailuun. Kaavoituksessa käytetään asumiselle ja matkailupalveluille eri merkintöjä niiden erilaisten vaikutusten vuoksi.

Samantapaisesti korkein hallinto-oikeus ratkaisi velvoitemenettelyä koskevan tilanteen Paraisilta päätöksellään KHO 8.3.2017 taltio 1037. Rakennusvalvonnan tietoon oli tullut, että merenrantakiinteistöllä sijaitsevaa n. 200 neliöstä omakotitaloa markkinoidaan ja käytetään majoitustilana, jossa on kaksi erillistä huoneistoa. Kiinteistö sijaitsee rantayleiskaavan mukaisella asuntoalueella (A2). Kaavan mukaan voidaan rakentaa rakennuksia asumista varten ja/tai sellaisia työtiloja, jotka eivät aiheuta asumiselle tai ympäristölle haittaa. Korkein hallinto-oikeus arvioi, ettei sillä, onko ollut kysymys ammatillisesta toiminnasta tai sillä, että toteutuneita majoituksia on ollut kapasiteettiin nähden vähän, ole ratkaisevaa oikeudellista merkitystä. Merkitystä ei ole myöskään sillä, että vain osaa rakennuksesta on käytetty majoitustoimintaan. Yleiskaavassa on erikseen osoitettuja matkailupalveluiden (RM) alueita. Toiminnassa on ollut kysymys pysyvän asumisen alueelle epätyypillisistä lyhytkestoista, 1–11 vuorokauden mittaisista majoitusjaksoista. Rakennusvalvonta on voinut velvoittaa lopettamaan tiloissa harjoitettu majoitustoiminta sakon uhalla.

KHO:2021:76 Helsingin rakennusvalvontaviranomainen oli sakon uhalla velvoittanut asunto-osakeyhtiön kiinteistönomistajana sekä X Oy:n toiminnanharjoittajana ja vuokralaisena lopettamaan asunto-osakeyhtiön omistamalla tontilla olevan kerrostalon 11 asuinhuoneiston käyttö majoitustiloina. X Oy oli vuokrannut huoneistot asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajilta. Myös huoneistot X Oy:lle vuokranneet osakkeenomistajat, kuten A, oli velvoitettu sakon uhalla lopettamaan osakeomistuksensa perusteella hallitsemiensa asuinhuoneistojen käyttö majoitustiloina. Kerrostalossa oli 44 asuntoa ja liikehuoneistoja. Kerrostalo sijaitsi Helsingin ydinkeskustassa tontilla, joka oli osoitettu asemakaavassa asuntokerrostalojen korttelialueeksi (AK). Kysymyksessä olevat 11 huoneistoa olivat rakennuslupan mukaan asuinhuoneistoja. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli X Oy:n ja A:n valituksista otettava kantaa hallintopakon edellytyksiin. Tällöin oli ensin arvioitava, oliko rakennuksen osan eli kysymyksessä olevien 11 asuinhuoneiston käyttötarkoitusta muutettu vuokraustoiminnan johdosta rakennuslupaa edellyttävällä tavalla olennaisesti. Mikäli asuinhuoneistojen käytön katsottiin edellyttäneen rakennuslupaa, asiassa oli vielä erikseen otettava kantaa siihen, oliko A asuinhuoneiston X Oy:lle vuokranneena osakkeenomistajana voitu sakon uhalla velvoittaa lopettamaan puheena olevan asuinhuoneiston käyttö majoitustilana.

Käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuutta koskevan harkinnan lähtökohtana oli paitsi myönnetty rakennuslupa myös kulloinkin kysymyksessä olevalle alueelle kaavassa osoitetut aluevaraukset. Tällöin oli tapauskohtaisesti arvioitava sitä, vastasivatko luvanvaraisuutta koskevan harkinnan kohteena olevan käytön tyypilliset vaikutukset paitsi myönnettyä rakennuslupaa myös alueelle kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta sekä siihen liittyviä ennakoitavissa olevia ja oikeutettuja odotuksia. Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus myös totesi, että maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa harkinnassa ei ollut ratkaisevaa se, oliko harjoitetun toiminnan katsottava kuuluvan jakamistalouden tai alustatalouden ilmenemismuotoihin vai ei, vaan olennaista oli sen sijaan se, millaisia konkreettisia vaikutuksia toiminnalla kulloisessakin yksittäistapauksessa oli.

X Oy:n harjoittamassa kalustettujen asuinhuoneistojen vuokraustoiminnassa oli ollut toiminnan laajuus ja huoneistojen vuokraamisen yhteydessä tarjotuista palveluista saatu selvitys huomioon ottaen kysymys majoitustoiminnan luonteisesta lyhytkestoisten majoitusjaksojen toistuvasta tarjoamisesta. Yhtiön vuokraamissaan huoneistoissa harjoittama toiminta ei sen laatu ja laajuus huomioon ottaen ollut tyypillisiltä vaikutuksiltaan vastannut asemakaavan pääkäyttötarkoituk-

sen ja rakennusluvan mukaista asuinkerrostaloasumista vaan se oli ollut asemakaavan ja rakennusluvan vastaisesti majoitustoimintaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että X Oy oli voitu toiminnanharjoittajana ja vuokralaisena velvoittaa sakon uhalla lopettamaan vuokraamiensa huoneistojen käyttö majoitustiloina.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että velvoite rakennusluvan ja asemakaavan vastaisen käytön lopettamiseksi voitiin kohdistaa samanaikaisesti eri tahoihin, jos näillä kullakin oli oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa velvoitetta. Kysymys oli velvoitteesta, joka voitiin toteuttaa eri tavoilla. Osakkeenomistaja, joka oli vuokrannut osakeomistuksensa perusteella hallitsemansa huoneiston, vastasi osaltaan siitä, että huoneistoa käytettiin rakennusluvan ja asemakaavan mukaiseen tarkoitukseen. Osakkeenomistajalla oli vuokrasopimus päättämällä oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus estää huoneiston käyttö muuhun tarkoitukseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että A oli osakkeenomistajana voitu velvoittaa sakon uhalla lopettamaan vuokraamansa asuinhuoneiston käyttö majoitustilana.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on ympäristöministeriön osalta hallitusohjelman mukaisesti selkeyttää lyhyt vuokraukseen liittyvä sääntely ilmiön yleistyttyä voimakkaasti. Kunnille halutaan antaa työkalu tehdä paikallisiin olosuhteisiin sopiva ratkaisu joko sallia tai rajoittaa ammattimaista lyhyt vuokrausta, sillä majoitusalan, lyhyt vuokrauksen 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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

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.

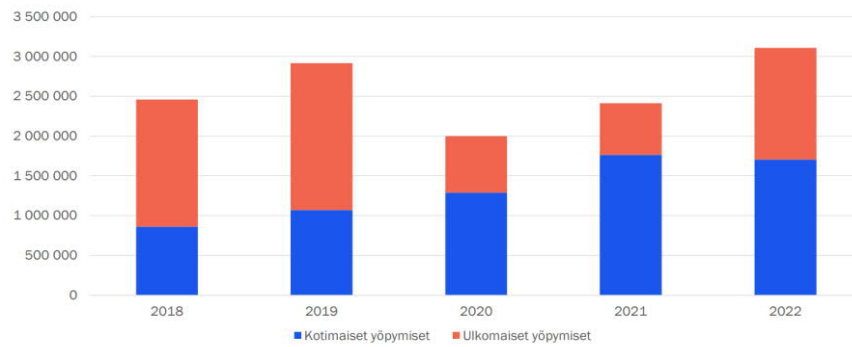
Lyhyt vuokraus helpottaa työvoiman liikkuvuutta ja tukee matkailua, erityisesti sesonkiaikoina, jolloin majoituspalvelujen kysyntä kasvaa.

Kaupunkien vuokratuoton sekä Airbnb tuoton vertailussa käy selkeästi ilmi, että Airbnb:n kautta vuokrattavat asunnot tuottavat paremmin kuin vuokra-asunnot. Ainoa poikkeus tähän on Vantaa, jossa pitkäaikainen vuokratuotto on Airbnb tuottoa korkeampi.



Taulukko 3. Vuokratuotto 02/2022 – 02/2023

Alustayöpyymisten kehitys Suomessa 2018 - 2022



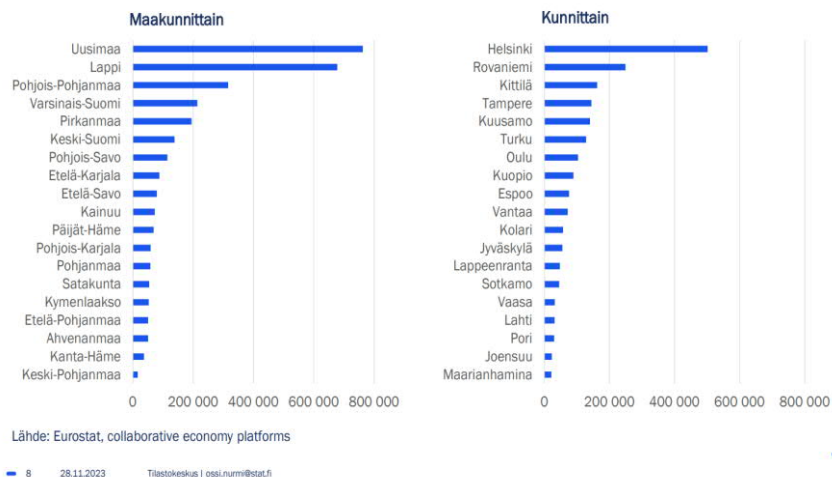
Lähde: Eurostat, collaborative economy platforms

6 28.11.2023 Tilastokeskus | ossi.nurmi@stat.fi



Taulukko 4. Alustayöpyymisten kehitys Suomessa 2018 – 2022

Alustojen kautta varattiin 3,1 miljoonaa yöpymistä 2022



Taulukko 5. Alustojen varaukset 2022

Suomalainen Airbnb-majoittajan mediaanitulo kuukaudessa oli 1 196 euroa kuukaudessa. Ero parhaan ja heikomman kunnan keskimääräisen kuukausituoton välillä on lähes 3 600 euroa kuukaudessa. Vähemmän suosituissa kunnissa kuukausituotto on mediaanilla tarkasteltuna lähes 300 euroa aktiivisia kuntia pienempi. Koronan takia suosiotaan menettänyt Airbnb-toiminta on elpymässä. Tämä korostuu eniten kohteita sisältävien kuntien dataa tarkastellessa. Esimerkiksi kahden suurimman Airbnb-kunnan, Helsingin ja Rovaniemen, kuukausituotto nousi yli 50 prosenttia. Reaalituotot ovat todennäköisesti kuitenkin laskeneet huomattavalla osalla Airbnb-toimijoita sähkön hinnan nousun takia.

Maakuntia tarkastellessa muutokset ovat isoja. Edellisen vuoden menestynein maakunta keskimääräisellä kuukausituotolla mitattuna, Kanta-Häme, tippui sijalle 10. Kyseisen maakunnan keskimääräinen kuukausituotto putosi lähes 600 euroa. Jo edellisenä vuonna vähiten tuottaneissa maakunnista Etelä-Pohjanmaa, Satakunta ja Pohjanmaa menettivät lähes 100 € lisää keskimääräisestä Airbnb-kuukausituotosta. Myös heikoimman varausasteen omaavan Etelä-Karjalan huono onni jatkuu. Koronan vuoksi suljettu itäraja pysyy kiinni venäläisturisteilta Ukrainan sodan takia. Suurien kaupunkien suosio on selvässä nousussa ja Lapin joidenkin kohteiden suosio laskussa. Tästä hyvä esimerkki on, että Tampere ja Turku ovat syrjäyttivät Kolarin ja Kittilän kohteiden määrässä tilastojen kärkipäässä. Airbnb-majoittajalle riskittömiä paikkakuntia on vähän. Muutama toistuvasti tuottavampien joukossa oleva kunta kuitenkin löytyy: Asikkala, Mäntyharju ja muutama Lapin kunta.

4.2 Ympäristövaikutukset

Lyhyt vuokrauksella on myönteisiä ympäristövaikutuksia, kun olemassa olevaa rakennuskantaa hyödynnetään tehokkaammin jakamistalouden myötä. Jos lyhyt vuokraus lisää turismia, sillä voi olla negatiivisia ympäristövaikutuksia.

4.3 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Esitys selkeyttää asumisen ja majoittumisen määritelmiä ja näin yhtenäistää viranomaistoimintaa. Esitys mahdollistaa kunnan rakennusjärjestyksen hyödyntämisen kuntakohtaisiin tarpeisiin vastaamiseksi.

4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Lyhytvuokrauksen lainsäädännön selkeyttäminen ja kuntien mahdollisuus vaikuttaa paremmin lyhytvuokraukseen alueellaan voivat lisätä vakituisten asukkaiden tyytyväisyyttä tilanteessa, jossa lyhytaikaiseen vuokraukseen liittyy ongelmallisia lieveilmiöitä.

Esityksellä ei ole sukupuolivaikutuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Kun rakentamislakia valmisteltiin Marinin hallituskaudella, päädyttiin siihen, että asumisen ja majoittumisen määritelmä säädetään asetustasolla. Asuin-, majoitus- ja työtila-asetuksen valmistelun yhteydessä oli tarkoitus määritellä, kuinka pitkä oleskelu katsotaan asumiseksi. Rakentamislain korjaussarjaan saadussa lausuntopalautteessa kuitenkin pyydettiin lyhytaikaisen vuokraustoiminnan määrittelyä laissa.

Lyhytaikaista vuokrausta koskeva lainsäädäntö jakautuu ympäristöministeriön lisäksi oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloille. Lyhytaikaisen majoitustoiminnan erityinen sääntely puuttuu Suomessa. Orpon hallitusohjelman kirjausten toteuttamisen kannalta on keskeistä, että eri hallinnonalat selkeyttävät tahoillaan lyhytaikaiseen vuokraukseen liittyvää lainsäädäntöä. Huomioon on otettava myös se, että erityinen sääntely voisi johtaa lisätaakkaan.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Tanska

Vuonna 2019 Tanska otti käyttöön uuden kodin jakamista koskevan lainsäädännön. Toukokuun ensimmäisenä päivänä 2019 alkaen loma-asuntolakiin on otettu käyttöön uusia sääntöjä, jotka sisältävät erityisen vuokrakaton oman, ympärivuotisen asunnon vuokraamiselle loma- ja vapaaajan tarkoituksiin jne. Vuokrakatto on 70 päivää kalenterivuodessa. 70 päivää on voimassa riippumatta siitä, vuokraatko toimiston kautta vai onko omistaja/käyttäjä vastuussa vuokrauksesta. Yhteensä vuokrien enimmäismäärä on 70 päivää kalenterivuodessa. Kunta voi päättää korottaa 70 päivän vuokrakattoa enintään 100 päivään. Jos kunta päättää korottaa vuokrakattoa, säännöistä seuraa, että päätös on julkaistava kunnan verkkosivuilla ja siitä on ilmoitettava kaavoitus-

ja maaseutualuevirastolle sähköpostitse. Päätös on pääsääntöisesti tehtävä kalenterivuoden aikana siten, että se tulee voimaan seuraavan kalenterivuoden aikana. Kunta ei voi asettaa 70 päivää pienempää rajaa.

Jos omistaja tai käyttäjä vuokraa vain osia omasta ympärivuotisesta asunnostaan, esimerkiksi huonetta, sovelletaan Tanskan loma-asuntolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia sääntöjä. Sekä yksityishenkilöiden että yritysten liike- tai pitkäaikaiseen kiinteistöjen vuokraamiseen loma- ja vapaa-ajan tarkoituksiin ja niin edelleen. Yli vuodeksi tarvitaan kaavoitus- ja maaseutualueviraston lupa. Lain päätarkoituksena on estää maan virkistysalueisiin kohdistuvan paineen lisääntyminen ja varmistaa, että oikeusministeriön kiinteistönhankintalaki (hankintalaki) ei kierretä. Lakia hallinnoidaan siis suppeasti sen varmistamiseksi, että vuokrauksesta ei tule omistajien ammattia. Siksi kaupallinen tai pitkäaikainen vuokraus ei yleensä ole sallittua, paitsi erityisen rajoitetuissa tapauksissa. Toisaalta yksityishenkilöiden vuokraus, joka ei ole loma-asuntolaissa tarkoitettua kaupallista, on sallittua eikä vaadi lupaa.

Suunnittelu- ja maaseutuvirasto arvioi tarkasti ja yksilöllisesti, onko vuokraus kaupallista. Arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa seuraavat perusteet: vuokrauksen laajuus, Oma käyttö sekä (kesä)mökkien lukumäärä ja sijainti. Lain päätarkoituksena on estää maan virkistysalueisiin kohdistuvan paineen lisääntyminen ja varmistaa, että oikeusministeriön kiinteistönhankintalaki ei kierretä. Erityistapauksissa voi olla tarpeen sisällyttää useita tekijöitä erityiseen yksilölliseen arviointiin, esimerkiksi vuokratulon määrä ja se, onko vuokra ammatillisempi. Tammikuussa 2021 julkaistiin opas loma-asuntojen vuokrauksen nykyisistä säännöistä ja hallinnollisista käytännöistä. Yritykset ja yhdistykset saavat yleensä ja käytännön mukaan vuokrata/lainata huoneistoa vain loma- ja vapaa-ajan tarkoituksiin, jos kyse on vuokraamisesta/lainauksesta voittoa tavoittelemattomaan tarkoitukseen. Yritysten ja yhdistysten on aina haettava lupa tällaiseen vuokraukseen Tanskan loma-asuntolain 1 §:n 4 momentin mukaisesti. Yritykset voivat vuokrata/lainata loma-asuntoja/loma-asuntoja työntekijöilleen loma- ja vapaa-ajan tarkoituksiin, ja niiden on aina haettava lupa tällaiseen vuokraukseen Tanskan loma-asuntolain 1 §:n 4 momentin mukaisesti. Suunnittelu- ja maaseutualuevirasto valvoo oman ympärivuotisen asunnon vuokraamista koskevien sääntöjen noudattamista. Kunta voi kuitenkin avustaa selviytyksissä ja vuokrasuhdetta koskevien asiatioiden toimittamisessa suunnittelu- ja kehittämissuunnitelman valvontaa varten. Kunnalla ei ole velvollisuutta huolehtia yksittäisten tapausten tiedottamisesta, mutta sillä on oikeus osallistua tapaustietoihin. Vuokraton on 30 päivää 1.1.2021 alkaen.

Verovuoden 2021 osalta Tanskassa toimivien majoittajien on luotava yksilöllinen koodi Tanskan veroviranomaiselle ([Skat.dk](https://www.skat.dk)), jotta he voivat jakaa tietonsa turvallisesti. Kun tiedot on jaettu, majoittajat voivat saada etuja, kuten mahdollisuuden jakaa ensisijainen koko asunto 70–100 yöksi vuodessa sekä verovapaat tulot (29 900 Tanskan kruunua ensisijaisista kohteista ja 42 700 Tanskan kruunua kesämökeistä).

Loma-asuntolain säännöksiä sovelletaan kaikkeen talojen tai huoneiden vuokraamiseen loma- ja vapaa-ajan tarkoituksiin riippumatta siitä, sijaitseeko kohde maaseutuvyöhykkeellä, kaupunkialueella vai loma-asuntoalueella. Laki kattaa myös kaikenlaiset kiinteistöt ja rakennukset aiemmasta käytöstä riippumatta sekä leirintäalueet. Loma-asuntojen, joustavien asuntojen, muiden asuntojen ja huoneiden kaupallinen vuokraus lomailijoille edellyttää loma-asuntolain mukaista lupaa kaavoitus- ja maaseutualuevirastolta.

Jos kansalainen vuokraa koko ympärivuotisen käytössä olevan asuntonsa lomailijoille, vuokraus voi tapahtua enintään 70 päivää kalenterivuodessa.

5.2.2 Ruotsi

Vaikka Airbnb on vleistynyt, sen vaikutus Ruotsissa on toistaiseksi ollut rajallinen muihin maihin verrattuna. Yksi oletetuista svistä tähän on suhteellisen tiukka vuokralainsäädäntö. Kaksi vuokralainsäädännön näkökohtaa, jotka ovat keskeisiä Airbnb-kontekstissa, ovat, että vuokralainen ei saa alivuokrata asuntoa ilman vuokranantajan tai vuokratuomioistuimen lupaa maallain (SFS 1970: 994) 12 §:n 39 ja 40 momentin mukaan ja että vuokranantaja ei saa periä vuokralaiselta korkeampaa vuokraa kuin vuokrasopimuksessa on määritelty, maallain 12 luvun 19 §:n mukaan. Tästä säännöstä on kuitenkin poikkeuksia. Jos vuokranantaja ei anna vuokralaisen alivuokrata asuntoa, vuokralainen voi valittaa alueelliseen RentTribunaliin, Hysesnämndeniin. RentTribunal sallii vuokralaisen alivuokrata, jos tietyt ehdot täyttyvät, eikä vuokratuomioistuimen päätöksestä voi valittaa. Airbnb-kontekstissa on myös tärkeää huomata, että jos vuokralainen haluaa alivuokrata asunnon useille eri alivuokralaisille tietyn ajanjakson aikana, vuokralainen tarvitsee vuokranantajan (tai vuokratuomioistuimen) luvan kussakin erillisessä tapauksessa. Koska vuokranantajalla ei ole taloudellista kannustinta sallia tällaisia alivuokrauksia, jos vuokranantaja ei voi periä lisämaksua, tämä on johtanut tilanteeseen, jossa vuokra-asuntoja alivuokrataan harvoin Airbnb:n kautta, vaikka vuokralainen ei käyttäisikään niitä esimerkiksi loma-aikoina. Kiinteistölain 40 §:ää, joka koskee vuokra-asunnon alivuokrausta Airbnb:n kautta, ei ole käsitelty yhdessäkään kahdeksasta alueellisesta vuokratuomioistuimesta. Tukholman vuokratuomioistuin on kuitenkin kokeillut vastaavan lainsäädännön soveltuvuutta vuokralaisten omistamiin asuntoihin.

5.2.3 Norja

Norjan paikallishallinto- ja modernisointiministeriön (the Norwegian Ministry of Local Government and Modernization) uusi lyhytaikaista vuokrausta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1. tammikuuta 2020. Se sisältää erilaisia säädöksiä isännöimäsi omaisuuden tyyppin mukaan. Majoitettavien öiden määrää ei ole rajoitettu: yksityisomistuksessa olevat talot ja huoneet yksityisomistuksessa olevissa taloissa, loma-asunnot sekä rivitalot ja pienasunnot. Taloyhtiöissä ("borettslag") on nyt oikeus vuokrata 30 yötä ilman hallituksen lupaa. Tämän lisäksi hallitus voi rajoittaa majoitettavien öiden määrää. Osakehuoneistoissa ("boligsameie") on oletuksena 90 yön rajoitus majoittamiselle. Yhteisomistajat voivat kuitenkin halutessaan poistaa yörajan, laskea sen 60 yöhön tai nostaa sen 120 yöhön.

Uuden seitsemännen kohdan 24 §:ssä säädetään seuraavaa: Koko asuinalueen lyhytaikainen vuokraus yli 90 päivää vuodessa ei ole sallittua. Lyhytaikaisella vuokrauksella tarkoitetaan sitä, että vuokrataan enintään 30 peräkkäiseksi päiväksi. Yhtiöjärjestyksellä voidaan poiketa 90 päivän rajasta, ja siinä tapauksessa se voidaan asettaa 60–120 päiväksi. Tällainen päätös edellyttää vähintään kahden kolmasosan enemmistöä vuosikokouksessa annetut äänet. Ensimmäistä, kolmatta ja neljättä virkettä sovelletaan muihin kuin osakehuoneistoihin, joissa kaikkia yksiköitä käytetään loma-asuntoina.

6 Lausuntopalautte

Hallituksen esitys on ollut lausunnoilla 25.04.2024–06.06.2024 välisen ajan. Lausuntoja on ehdotuksesta antanut seuraavat tahot: xxx

7 Säännöskohtaiset perustelut

40 a §. *Asuminen, majoittuminen ja lyhytvuokraus.* Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaan: ”Selkeytetään asuntojen vuokrausta sekä majoitusliiketoimintaa koskeva lainsäädäntö vastaamaan nykypäivän tarpeita ja käytäntöjä. Varmistetaan lyhytaikaisen vuokraustoiminnan edellytykset, mutta mahdollistetaan samalla nykyistä parempi puuttuminen havaittuihin ongelmiin”.

Rakentamislakiin lisättäisiin uusi 40 a §. Asumisella tarkoitettaisiin ensisijaisesti jatkuvaa asumista osoitteessa, jossa ollaan kotikuntalain (201/1994) mukaisesti kirjoilla. Jatkuvaksi asumiseksi katsottaisiin myös omassa käytössä olevassa vapaa-ajan asunnossa oleskelu. Sen takia I momentissa ei mainita kotikuntalakia. Asumisen määritelmä olisi linjassa rakennusten paloturvallisuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen (848/2017) 5 §:n mukaisen asunnon määritelmän ”asunnoilla asumiseen käytettäviä tiloja, kuten asuinhuoneistoja ja vapaa-ajan asuntoja” kanssa.

Asumiseksi mielletäisiin myös tilanteet, joissa esimerkiksi niin sanottu lähetetty työntekijä oleskelee kalustetussa asuinhuoneistossa työntekoon tarvittavan ajan, kuten esimerkiksi rakennustyömaalla työskentelevä henkilö, vieraileva professori yliopistokaupungissa tai oopperalaulaja Savonlinnassa oopperajuhlien harjoitus- ja näytösperiodin ajan. Asumiseksi katsottaisiin niin ikään kalustetussa asunnossa oleskelu esimerkiksi putkiremontin aikana. Näissä tilanteissa asuminen ei edellyttäisi kirjoilla oloa.

Asumiseksi katsottaisiin lähtökohtaisesti kaikki vähintään neljä viikkoa kestäville sopimuksilla tapahtuvat asunnon hallintaoikeuden luovuttamiset. Tätä lyhyemmät hallintaoikeuden luovutukset katsottaisiin majoittumiseksi. Asumiseksi tulkittaisiin myös omassa käytössä olevan asunnon tilapäiset luovuttamiset, vaikka ne kestäisivät alle neljä viikkoa. Näin ollen asuntoa, jossa on itse kirjoilla tai jota itse käyttää vapaa-ajan asuntonaan, voisi hyödyntää lyhytvuokraukseen esimerkiksi oman lomansa aikana, mutta asuminen ei mahdollistaisi ammattimaista lyhytvuokraustoimintaa.

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.

Majoittumisella tarkoitettaisiin kalustetun majoitustilan ammattimaista luovuttamista asiakkaille. Palomääräysten (848/2017) 5 §:n mukaan majoitustiloilla tarkoitetaan tiloja, kuten hotelleja, lomakoteja ja asuntoloita, jotka yleensä ovat ympärivuorokautisessa käytössä ja joissa ei ole hoidettavia tai eristettyjä henkilöitä.

Majoitusrakennuksiin sovellettaisiin majoitusrakennuksia koskevia palomääräyksiä ja ne sijoittuisivat kaavoituksellisesti matkailupalveluiden alueelle.

Samaa asuinhuoneistoa tai rakennusta ei voisi käyttää sekä asumiseen että ammattimaiseen lyhytvuokraustoimintaan. Alle neljä viikkoa kestäville sopimuksilla luovutettu asuinhuoneiston hallinta tulkittaisiin majoittumiseksi ja yli neljä viikkoa kestävä luovutus asumiseksi. Rakennusta koskisivat erilaiset rakentamismääräykset ja kaavamääräykset luovutuksen kestosta riippuen. Hellalla varustetut vapaa-ajan asunnot, kesämökit ja vuokrattavat lomamökit olisivat asuinrakennuksia ja niiden rakentaminen edellyttäisi rakentamislupaa.

Jos asuinhuoneistoa, jossa kukaan ei olisi kotikuntalain mukaisesti kirjoilla, vuokrattaisiin kalenterivuoden aikana sekä yli että alle neljän viikon sopimuksilla, katsottaisiin toiminta majoitukseksi. Jos asuinhuoneistossa kirjoilla oleva henkilö vuokraisi omaa kotiansa eri mittaisilla sopimuksilla, katsottaisiin toiminta asumiseksi.

Kunta voisi rakennusjärjestyksellään määrätä, onko alle neljä viikkoa kestävä lyhytvuokrasuhde sallittu asuinhuoneistossa, jossa asunnon omistaja ei ole kotikuntalain 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.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

9 Voimaantulo

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde muihin esityksiin

Oikeusministeriö on käynnistämässä asuinhuoneistojen vuokrausta koskevan sääntelyn uudistamisen. Asiassa tulee yhdessä majoitusliiketoimintaa koskevan kirjauksen osan kanssa harkittavaksi myös sen selkeyttäminen, mikä on vuokrausta ja mikä majoitustoimintaa ja /tai mikä on vuokrausta tai lyhytaikaista majoitustoimintaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön yleislaki, laki majoitus- ja ravitsemustoiminnasta, sisältää vain matkustajailmoitusta koskevan sääntelyn (EU-velvoite).

Työ- ja elinkeinoministeriön osalta voidaan majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annettua lakia tarkastella tästä näkökulmasta, esimerkiksi olisiko laissa tarkoituksenmukaista määritellä lyhytaikainen majoitustoiminta ja matkustajailmoitusta koskevan velvoitteen soveltuminen siihen. Koska kyseessä on majoitustoimintaa koskeva yleislaki, lain säännöksillä voi olla tulkintavaihtokutsia muuhun lainsäädäntöön ilman varsinaista lakiviittaustakin. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluu myös lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluja koskevien tietojen keruusta ja jakamisesta annettu EU-asetusta (STR-asetusta) koskevat neuvottelut ja harkinta sen mukaisen rekisteröintivelvoitteen käyttöönotosta. Tämän osalta olisi tarkoituksenmukaista laatia arviomuistio tai tilata selvitys mahdollisista rekisteröintivelvoitteen vaikutuksista sen jälkeen, kun EU-säädöksen sisältö on varmistunut.

Majoitustoiminnan käsite voi olla määritelty eri säännöksissä eri tavoin. Lyhytaikaisen majoitustoiminnan määrittely voi edellyttää toimintaa erityisesti koskevien säännösten laatimista.

Käsitteistön selkeyttämiseen liittyy myös kysymys STR-asetuksen mukaisen rekisteröintijärjestelmän käyttöönotosta. Asetus kattaa resitaalin mukaan vuokrasuhteet 6 kk määräaikaisiin sopimuksiin asti. Määrittely voi olla ristikkäinen muun olemassa olevan sääntelyn kanssa. Majoi- tusliiketoiminnan osalta kirjauksessa on kyse siitä, miten ja missä toimintaa saa harjoittaa eli ensisijaisesti saako toimintaa harjoittaa kyseisellä kaava-alueella ja asunto-osakeyhtiössä. Jos ei saa, pitäisikö tietyn laajuinen / muotoinen toiminta mahdollistaa. Toisaalta kysymys on siitä, mitä velvoitteita toiminnanharjoittajan on huomioitava, esimerkiksi turvallisuussääntelyn osalta, jos toiminta muuten on sallittua, ja onko näiden noudattamiskynnystä tarkoituksenmu- kaista tarkastella lyhytaikaisen majoitustoiminnan osalta. Nykypäivän tarpeiden mukaisuuteen liittyy myös matkustajailmoitusta koskevat sääntelytarpeet (sähköinen tunnistauminen ja al- lekirjoitus), joita koskevia muutoksia tosin rajoittaa EU-oikeus (Schengenin sopimus).

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettu sääntely koskettaa perusoikeuksia, kuten perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden- suojaa sekä ihmisten oikeutta osallistua perustuslain 2 § ja 20 §:n mukaisesti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

12.1 Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Rakentamista koskeva lainsäädäntö on lähtökohdiltaan julkisen vallan käyttöä. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa laa- jaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, joihin kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätök- sentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp s. 179/I).

12.2 Yhdenvertaisuus

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

12.3 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Ympäristölainsäädännölle tyypilli- seen tapaan omaisuuden käytön rajoitusta koskeva sääntely noudattaa joustavampaa sääntely- tapaa kuin perusoikeusrajoituksista johtuva tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus pe- rustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan muutoin edellyttäisi. Omaisuudensuo- jaa on tarkasteltava yhdessä ympäristöperusoikeuden ja oikeusturvan muodostamassa kokonai- suudessa. Rakentaminen perustuu pääosin kuntien toimivallassa olevaan kaavoitukseen. Olen- naista on, ettei yleisen edun nimissä loukata yksilön oikeutta nauttia omaisuudestaan silloin, kun ympäristöperusoikeudesta ei objektiivisesti voida johtaa rajoituksia, joita ilmeisesti riittävä ympäristönsuojelun taso on saavutettavissa.

Lyhytaikaisen majoitustoiminnan rajoittamista on arvioitava myös omaisuuden suojausmyksenä erityisesti, jos rajoitettaisiin asunto-osakeyhtiön omistajien mahdollisuutta tarjota asuntoa lyhyt vuokraukseen.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: /
Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Rakentamislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään seuraavasti:

40 a §

Asuminen, majoittuminen ja lyhytvuokraus

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

Majoittuminen tarkoittaa kalustetun tilan tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille.

Kunta voi rakennusjärjestyksellään määrätä alle neljä viikkoa kestävien lyhytvuokraussuhteiden sallittavuudesta asunnossa, joka ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaisesti omistajan omassa käytössä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2026.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

Rakentamislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

40 a §

Asuminen, majoittuminen ja lyhytvuokraus

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

Majoittuminen tarkoittaa kalustetun tilan tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille.

Kunta voi rakennusjärjestyksellään määrätä alle neljä viikkoa kestävien lyhytvuokraussuhteiden sallittavuudesta asunnossa, joka ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaisesti omistajan omassa käytössä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2026.