



UNIVERSITY OF LAPLAND  
LAPIN YLIOPISTO

## PRO GRADU -TUTKIELMA

Epätyypillisen vuokraustoiminnan sääntely, tilanne ja edellytykset  
erityisesti kaavoituksen näkökulmasta

Lapin Yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Pro Gradu -tutkielma

Ympäristöoikeus

Lauri Peltonen

Kevät 2020

## **Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

**Työn nimi:** Epätyypillisen vuokraustoiminnan sääntely, tilanne ja edellytykset erityisesti kaavoituksen näkökulmasta.

**Tekijä:** Lauri Peltonen

**Opetuskokonaisuus ja oppiaine:** OTM0014 Maisteritutkielma

**Työn laji:** Tutkielma X Lisensiaatintyö\_\_

**Sivumäärä:** 81

**Vuosi:** 2020

**Tiivistelmä:** Pro Gradu -tutkielmassa perehdytään uuteen jakamistaloudelliseen ilmiöön, epätyypilliseen vuokraustoimintaan. Lyhytaikaisella epätyypillisellä vuokraustoiminnalla tarkoitetaan käyttöoikeuden luovutus sopimusta, jossa asuinhuoneistoa tai kiinteistöllä sijaitsevaa rakennusta tai sen osaa vuokrataan lyhyiksi ajanjaksoiksi. Suomessa tunnetuin epätyypillisen vuokraustoiminnan muoto on Airbnb:n kautta tapahtuva asuinhuoneistojen vuokraaminen. Vertaismajoitukseksikin kutsuttu ilmiö on ollut viime aikoina paljon esillä, ja aiheen tutkiminen on tarpeellista – myös siihen liittyvien juridisten kysymysten määrän vuoksi.

Tutkimusmetodinä käytetään oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Tutkielmassa tarkastellaan yleistasonisesti epätyypillistä vuokraustoiminnan juridista viitekehystä ja siihen liittyviä keskeisiä lain säännöksiä. Keskeisin tutkielman oikeuslähde on maankäyttö- ja rakennuslaki, ja aihetta käsitellään erityisesti kaavoituksen näkökulmasta. Tutkimuskysymyksenä on, salliiiko kaavoitussääntely epätyypillisen vuokraustoiminnan ja millä edellytyksillä?

Tutkielmassa päädytään johtopäätöksiin, joiden mukaan satunnainen ja vähäinen sekä jatkuva ja laaja epätyypillinen vuokraustoiminta on syytä erottaa toisistaan. Satunnaisen ja laajan epätyypillisen vuokraustoiminnan vaikutukset ja ominaisuudet eroavat toisistaan, ja laajamuotoinen toiminta voi ylittää tiettyjä rajoja, jolloin se edellyttää mahdollista poikkeamislupaa. Kaikissa epätyypillisen vuokraustoiminnan tapauksissa rakennusviranomaisen on erityisen tärkeää varmistaa eri tahojen osallistumisoikeuksien, kuulemisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutuminen.

**Avainsanat:** Epätyypillinen vuokraustoiminta, vertaismajoitus, kaavoitus, maankäyttö- ja rakennuslaki, jakamistalous.

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO .....	1
1.1	Sisältö, tarkoitus ja tavoite .....	1
1.2	Aiheen kuvaus ja ajankohtaisuus .....	3
1.3	Aiheen rajaus .....	4
1.4	Epätyypillisen vuokraustoiminnan käsite.....	5
2.	OIKEUSTIETEELLISET METODIT .....	8
3.	EPÄTYYPILLISEN VUOKRAUSTOIMINNAN OSAPUOLET JA KESKEISET JURIDISET KYSYMYKSET .....	10
3.1	Epätyypillisen vuokraustoiminnan sopimusosapuolet .....	10
3.2	Epätyypillisen vuokraustoiminnan sopimuksen ulkopuoliset tahot .....	12
3.3	Epätyypillistä vuokraustoimintaa vai ammattimaista majoitustoimintaa.....	14
3.4	Epätyypillistä vuokraustoimintaa vai asuinhuoneiston vuokrausta.....	17
4.	KAAVOITUSSÄÄNTELY .....	21
4.1	Ympäristöoikeudelliset ja hallinto-oikeudelliset periaatteet .....	21
4.2	Kaavoitussäätelyn tarkoitus ja tavoitteet .....	24
4.3	Kaavoitussäätelyn tehtävät .....	25
4.4	Asemakaavoituksen tarkoitus ja tehtävät .....	26
5.	RAKENTAMISEN JA MUIDEN TOIMENPITEIDEN LUVANVARAISUUDESTA .....	30
5.1	Rakentamisen luvanvaraisuudesta.....	30
5.2	Epätyypillisen vuokraustoiminnan luvanvaraisuudesta .....	32
5.3	Asemakaavamerkinnät ja toiminnan tyypilliset vaikutukset oikeuskäytännössä .....	36
5.4	Epätyypillisen vuokraustoiminnan edellytykset.....	39
5.5	Toimenpidelupa ja ilmoitusmenettely .....	41
6.	LUPAMENETTELY .....	43
6.1	Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lupamenettely .....	43
6.2	Epätyypillisen vuokraustoiminnan edellyttämä selvitys ja asiakirjat.....	46
6.3	Rakennuslupahakemuksen kuulemismenettely .....	47
6.4	Lupamääräykset.....	48
7.	POIKKEAMINEN MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN SÄÄNNÖKSISTÄ .....	51
7.1	Poikkeamistoimivalta ja poikkeamisen edellytykset.....	51
7.2	Alueellinen poikkeaminen.....	53
7.3	Poikkeamismenettely.....	54

7.4 Poikkeamispäätös .....	55
7.5 Vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä .....	56
7.6 Poikkeamispäätös epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa.....	57
8. VALITUSOIKEUS JA MUUTOKSENHAKU .....	59
8.1 Oikaisuvaatimus .....	59
8.2 Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen.....	59
8.3 Valitusoikeus rakennuslupapäätöksestä .....	60
8.4 Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä .....	61
9. SEURAAMUKSET MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN RIKKOMISESTA .....	62
9.1 Maankäyttö- ja rakennuslain pakkokeinoista ja seuraamuksista.....	62
9.2 Seuraamuksista ja pakkokeinoista epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa .....	62
10. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	64
10.1 Kaavoituksen perusfunktio ja asemakaavan oikeusvaikutukset.....	64
10.2 Käyttötarkoituksen muutos.....	66
10.3 Erottelu vähäisen ja satunnaisen sekä laajan ja jatkuvan epätyypillisen vuokraustoiminnan välillä .....	68
10.4 Vuorovaikutus ja kuulemisvelvollisuus päätöksenteossa.....	69
10.5 Yhteenveto.....	72
LÄHTEET .....	73

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Sisältö, tarkoitus ja tavoite

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on epätyypillinen vuokraustoiminta sekä sen sääntely, tilanne ja edellytykset. Erityisesti tutkielma on kaavoituksen eli maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) näkökulmasta. Tutkimuskysymyksenä pro gradu -tutkielmassa on, *salliiko maankäyttö- ja rakennuslaki epätyypillisen vuokraustoiminnan ja millä edellytyksillä?* Kysymystä tarkastellaan ensisijaisesti maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta, mistä johtuen muut aiheeseen liittyvät säädökset jäävät vähemmälle tarkastelulle. Epätyypillinen vuokraustoiminta juridisena ilmiönä on oikeudenalojen rajat ylittävä, mutta keskeisesti ympäristöoikeuteen ja kaavoitukseen liittyvä.

Tutkielmassa käytettävä oikeustieteellinen metodi on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Suurelta osin tutkielma on maankäyttö- ja rakennuslain säädösten tulkintaa. Tulkinnasta huomattava osa on sanamuodon mukaista lainkohtien merkityksen pohdintaa, mutta pyrin myös syvällisempään maankäyttö- ja rakennuslain systematisointiin huomioiden lain tarkoituksen ja tavoitteet sekä yleiset ympäristöoikeudelliset ja hallinto-oikeudelliset periaatteet. Kaavoitussääntelyä ja maankäyttö- ja rakennuslakia koskevaa kirjallisuutta on löydettävissä kiitettävästi, mutta ei juurikaan epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta. Tästä syystä tutkielmassa esitetään mahdollisimman perusteltuja johtopäätöksiä ja kannanottoja, jotka liittyvät epätyypilliseen vuokraustoimintaan. Mielestäni tutkielma on paitsi epätyypillistä vuokraustoimintaa tutkiva ja systematisoiva, myös keskustelun avaus koskien uutta juridista ilmiötä, jonka laajempi tulevaisuudessa tapahtuva tutkimus on varmasti tarpeellista.

Koska epätyypillinen vuokraustoiminta on uusi ilmiö, on sen yleistasoisempi tarkastelu ja systematisointi tarpeen. Tästä syystä tutkielman 3. luvussa tarkastellaan epätyypillisen vuokraustoiminnan juridista viitekehystä, siihen liittyviä osapuolia ja keskeisiä aiheeseen liittyviä juridisia ongelmia. Keskeisimmät juridiset ongelmat liittyvät epätyypillisen vuokraustoiminnan ja perinteisen pitkäkestoisen vuokraamisen sekä majoituspalveluiden välisiin suhteisiin. Tutkielman tarkoituksena on juridista

viitekehystä tarkastelemalla selvittää aiheeseen liittyvä lainsäädäntö kaavoitussäätelyä laajemmalla osin, mikä mahdollistaa myös aiheeseen perehtymättömän lukijan aiheeseen liittyvät juridisten ongelmien ymmärtämisen. Lisäksi laajempi tarkastelu tukee ja helpottaa lukijaa hahmottamaan epätyypillisen vuokraustoiminnan ulottuvuuksia myös kaavoitussäätelyn näkökulmasta.

Tutkielman 4. luvussa tarkastellaan kaavoitussäätelyn tavoitteita ja tarkoitusta sekä sen perusfunktiota. Kaavoitussäätelyn toiminnan ja tarkoituksen tarkastelu mahdollistaa myöhempien johtopäätösten tekemisen ja osoittaa, kuinka kaavoitussäätelyn tarkoituksena on erottaa yhteiskunnan eri toiminnot toisistaan ja mahdollistaa eri toimintojen toiminnan käytännössä. Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa on kyse lyhytaikaisten vuokrasuhteiden tarjoamisesta yleensä asuinalueella, ja kaavoitussäätelyllä erotetaan esimerkiksi asuminen ja majoituspalvelut toisistaan siten, ettei kumpikaan yhteiskunnan toiminto häiritse tai estä toista. Epätyypillinen vuokraustoiminnan sallittavuutta pohdittaessa on tärkeää ottaa huomioon myös kaavoitussäätelyn perustarkoitus ja sen mahdollinen vaikutus toimintaan. Tutkielman 4. jaksossa perehdytään erityisesti asemakaavoituksen säätelyyn, sillä suuri osa epätyypillisestä vuokraustoiminnasta oletettavasti tapahtuu asemakaava-alueilla. Lisäksi tarkastellaan yleisiä ympäristö- ja hallinto-oikeudellisia periaatteita, jotka aiheeseen liittyen on myös huomioitava.

Tutkielman 5. luvussa tarkastellaan konkreettisesti maankäyttö- ja rakennuslain lupajärjestelmää ja erityisesti rakennuslupaa. Yhteiskunnassa rakentaminen edellyttää tiettyjä lupia, joiden säätelyn voi katsoa olevan hyvinkin yksityiskohtaista. Lainsäädäntöä ja säädöksiä tarkastellaan kuitenkin vain epätyypilliseen vuokraustoimintaan liittyviltä osin ja juuri epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta. Olennainen rakentamisen lupasäätelyyn liittyvä ulottuvuus on rakennuslupa ja sen sisältämä käyttötarkoituksen muutos. 5. luvussa tarkastellaan myös aiheelle keskeistä oikeuskäytäntöä. Oikeustapauksista ja maankäyttö- ja rakennuslain säädöksistä tehdään tutkielman kannalta olennaiset johtopäätökset epätyypillisen vuokraustoiminnan sallittavuudesta ja edellytyksistä.

Tutkielman 6. luvussa tarkastellaan rakennuslupamenettelyä. Lupamenettelyn tarkasteleminen on perusteltua, sillä epätyypillisen vuokraustoiminnan tapaukset

voivat mahdollisesti edellyttää eri lupien hakemista. Maankäyttö- ja rakennuslain lupamenettelyä koskevia säännöksiä ei ole laadittu ensisijaisesti käyttötarkoituksen muutosta tai varsinkaan epätyypillistä vuokraustoimintaa ajatellen, joten lupamenettelyn systematisointi epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta on tarpeen. Tutkielman 7. luvussa tarkastellaan maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamissäännöksiä eli mahdollisuutta poiketa lain säännöksistä. Myös poikkeamistoimivaltaa ja sen edellytyksiä tarkastellaan ja arvioidaan juuri epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta. Lisäksi tutkielman 8 – 9. luvuissa tarkastellaan muutoksenhakua viranomaisten päätöksistä ja mahdollisia seuraamuksia maankäyttö- ja rakennuslain säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä. Lopuksi esitetään tutkielman johtopäätökset.

## **1.2 Aiheen kuvaus ja ajankohtaisuus**

Epätyypillinen vuokraustoiminta on uudehko jakamistalouden ilmentymä, jonka teknologian, alustatalouden ja sähköisten välityspalveluiden kehittyminen ja yleistyminen ovat mahdollistaneet. Kyseessä on uusi juridinen ilmiö, sillä epätyypillisessä vuokraustoiminnassa ei ole kyse perinteisestä huoneenvuokrauksesta tai ammattimaisesta majoitustoiminnasta. Ilmiö on erotettava myös vapaa-ajan asuntojen, kuten mökkien, lyhytaikaisesta vuokrauksesta. Epätyypillisen vuokraustoiminnan käsitettä ja sisältöä tarkastellaan tarkemmin 1.4 jaksossa. Epätyypillisen vuokraustoiminnan yleistymisen ja räjähdysmäisen kasvun ovat mahdollistaneet ilmiölle olennaiset sähköiset alustat ja uudenlaiset alustoilla tapahtuvat välityspalvelut. Uutta ilmiössä on juuri asunnon tai huoneiston vuokraamisen helppous, sillä sähköisen alustan avulla vuokranantaja löytää entistä tehokkaammin ja helpommin kohteelleen vuokralaisen ja vuokralainen tarvitsemansa majoituksen.

Epätyypillinen vuokraustoiminta on aiheena ajankohtainen, sillä edellä kuvatuin tavoin se on uusi ilmiö, eikä sitä ole vielä paljoa tutkittu. Aihe on paljon esillä niin positiivisesti kuin negatiivisestikin sekä kotimaisessa että kansainvälisessä mediassa. Positiivista epätyypillisessä vuokraustoiminnassa on esimerkiksi se, että asuntojen tai vuokrakohteiden käyttöastetta saadaan tehokkaammaksi ja vuokrakohteiden omistajilla on uusi tapa hyötyä taloudellisesti omistuksistaan. Vuokrakohteita etsivillä

vuokralaisilla taas on entistä enemmän vaihtoehtoja ja mahdollisesti edullisempaan hintaan. Vuokrakohteiden välillä ja niiden ominaisuuksissa on paljon vaihtelua, mikä mahdollistaa sopivan kohteen löytämisen. Negatiivisena ilmentymisenä voidaan nähdä se, että lainsäätäjät ei ole täysin pysynyt epätyypillisen vuokraustoiminnan kehityksen ja ilmiön tahdissa, sillä tällä hetkellä aiheeseen liittyy huomattava määrä juridisia epäselvyyksiä.

Yle uutisoi 4.2.2020<sup>1</sup>, että Rovaniemellä ja Helsingissä kunnan rakennusviranomaiset ja -valvonta tulkitsevat maankäyttö- ja rakennuslakia eri tavoilla epätyypillisen vuokraustoiminnan suhteen. Asiassa kunnan viranomaisilla on harkintavaltaa, mikä sallii erilaiset tulkinnat. Artikkelit ja siitä ilmenevät eri viranomaisten kommentit osoittavat hyvin aiheeseen liittyviä epäselvyyksiä sekä aiheen ajankohtaisuutta. Asiaa on sivuttu myös Työ- ja elinkeinoministeriössä, jonka jakamistaloustyöryhmän raportti julkaistiin 23.4.2019<sup>2</sup>. Edellä mainitun Ylen artikkelin perusteella Ympäristöministeriöstä ei kuitenkaan ole valmisteilla lakimuutosta koskien epätyypillistä vuokraustoimintaa. Epäselvyydet epätyypilliseen vuokraustoimintaan liittyvien osapuolten oikeuksissa ja velvollisuuksissa ovat johtaneet kuntien rakennusvalvonnalle esitettyihin kanteluihin, joihin annetut päätökset ovat taas johtaneet valituksiin hallinto-oikeuksissa. Korkein hallinto-oikeus tulee luultavasti lähitulevaisuudessa antamaan ratkaisuja, jotka selkeyttävät asian tilannetta. Niitä odotellessa on kuitenkin tärkeää käsitellä aihetta, joka on selkeästi ajankohtainen ja johon liittyy juridisia ongelmia.

### **1.3 Aiheen rajaus**

Suurin aiheeseen liittyvä rajaus on sen tarkasteleminen juuri kaavoitussääntelyn näkökulmasta. Epätyypillinen vuokraustoiminta on ilmiönä oikeudenrajat ylittävä, ja aihetta olisi mahdollista tarkastella paljon laajemmasta näkökulmasta. Epätyypillisen vuokraustoiminnan ja perinteisen pitkäkestoisen huoneenvuokrauksen, majoituspalveluiden, kuluttajansuojan ja monien muiden aiheiden välistä suhdetta

---

<sup>1</sup> Artikkelit, Yle, 4.2.2020, Annu Passoja; <https://yle.fi/uutiset/3-11190397>

<sup>2</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2019:31, Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja.



tarkastellaan kuitenkin lyhyesti. Verotukselliset kysymykset ja osapuolten verokohtelu on rajattu täysin tarkastelun ulkopuolelle.

Kaavoituksen näkökulmasta epätyypillistä vuokraustoimintaa tarkastellaan kokonaisuutena sekä kiinteistöjen että asunto-osakehuoneistojen vuokrauksen näkökulmasta. Aihetta ei myöskään rajata tarkasteltavaksi vain tietyn sähköisen alustan tai välityspalvelun näkökulmasta, eikä tarkastelun kannalta ole merkittävää, millä alustalla toiminta mahdollisesti tapahtuu. Kaavoituksellisesti tarkastelua rajataan asemakaava-alueita koskevaksi, sillä oletettavasti suurin osa toiminnasta tapahtuu kaupunkialueilla ja jo olemassa olevissa rakennuksissa, joissa on jo voimassa oleva asemakaava.

Aihe on selkeästi kansainvälinen, mutta alueellisesti käsittely rajataan koskemaan Suomea ja Suomen aiheeseen liittyvää tämänhetkistä lainsäädäntöä. Myös Euroopan unionin sääntely ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö jäävät vaille yksityiskohtaista tarkastelua.

#### **1.4 Epätyypillisen vuokraustoiminnan käsite**

Jakamistalousjuridiikan käsikirjassa<sup>3</sup> Hovila ja Malo määrittelevät<sup>4</sup> epätyypillisen vuokraustoiminnan seuraavasti: ”*Lyhytaikaisella epätyypillisellä vuokraustoiminnalla tarkoitetaan käyttöoikeuden luovutussopimusta, jossa asuinhuoneistoa tai kiinteistöllä sijaitsevaa rakennusta tai niiden osaa vuokrataan lyhyeksi ajanjaksoksi edelleen. Epätyypillisen vuokrasuhteen luonteeseen kuuluu, että asuntoa markkinoidaan yleensä erilaisten sähköisten välityspalveluiden kautta. Samat alustat voivat olla myös ammattimaisten majoitusvälittäjien käytössä. Tunnetuimpia Suomessa toimivia välityspalveluita ovat Airbnb, Booking, Friday Flats sekä HomeAway*”. Määrittelyä tarkemmin tarkastelemalla voidaan huomata, että epätyypillinen vuokraustoiminta on lyhytaikaista, kyse on asuinhuoneiston tai kiinteistöllä sijaitsevan rakennuksen käyttöoikeuden vuokraamisesta ja vuokraaminen tapahtuu sähköisen välityspalvelun avulla. Hovilan ja Malon mukaan epätyypillisestä

---

<sup>3</sup> Jakamistalousjuridiikan käsikirja, Päläs J ym., 2019, Alma Talent Oy

<sup>4</sup> Epätyypillinen vuokraustoiminta rakentamisen ja asumisen käyttötarkoituussääntelyssä, Hovila I ja Malo J, 2019, teoksessa jakamistalousjuridiikan käsikirja, s. 409

vuokrasuhteesta voidaan myös käyttää nimitystä vertaisvuokraus, joka on suhteellisen vakiintunut termi puhuttaessa tietyistä toimijoista.<sup>5</sup>

Hovila ja Malo katsovat myös<sup>6</sup>, että epätyypillisen vuokraustoiminnan käsite tulee erottaa tavanomaisesta vuokraustoiminnasta, majoitustoiminnasta ja lyhytaikaisesta vapaa-ajan asunnon vuokraamisesta. Tavanomaisella vuokraustoiminnalla tarkoitetaan pää- ja alivuokrausta eli perinteistä pitkäaikaista asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetun lain (481/1995) mukaista vuokraustoimintaa. Epätyypillisen ja tavanomaisen vuokraustoiminnan keskeisimpinä erottavina tekijöinä voidaan mielestäni nähdä vuokrasuhteiden keston pituus ja tavanomaisissa vuokrasuhteissa laadittava vuokrasopimus, jonka sijaan epätyypillisessä vuokraustoiminnassa käytetään vain vuokranantajan tai välittäjän laatimia yleisiä ja vakiomuotoisia ehtoja. Pitkäaikaista vuokraustoimintaa tarkastellaan tarkemmin jaksossa 3.4.

Majoitustoiminnalla taas käsittääkseni tarkoitetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) soveltamisalaa. Lain 1 luvun 1 §:n mukaan lakia sovelletaan majoitustoiminnan ja ravitsemistoiminnan harjoittamiseen. Lainkohdan 2 momentin mukaan majoitustoiminnalla tarkoitetaan ”*ammattimaisesti tapahtuvaa kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille*”. Kyseinen laki soveltuu siis ammattimaisesti tapahtuvaan majoitustoimintaan, ja lähtökohtaisesti epätyypillisen vuokraustoiminnan ei katsota olevan ammattimaista. Lain soveltamisalaa ja epätyypillisen vuokraustoiminnan ja majoitustoiminnan välistä suhdetta tarkastellaan jaksossa 3.3.

Lyhytaikaisella vapaa-ajan asunnon vuokraamisella tai lyhytaikaisella vuokraustoiminnalla eli ns. mökkivuokrauksella kirjoittajat tarkoittavat kalustetun kiinteistöllä sijaitsevan asuinrakennuksen ja mahdollisesti muiden sen yhteydessä sijaitsevien rakennelmien satunnaista lyhytaikaista vuokrausta ympäri vuoden<sup>7</sup>. Ero epätyypillisen vuokraustoiminnan ja lyhytaikaisen vuokraustoiminnan välillä ei ole yhtä selkeä, sillä epätyypillisessä vuokraustoiminnassa kyse on juuri lyhytaikaisesta

---

<sup>5</sup> ”Epätyypillinen vuokraustoiminta rakentamisen ja asumisen käyttötarkoitussäätelyssä”, Hovila I ja Malo J, teoksessa Jakamistalousjuridiikan käsikirja, Päläs Jenna, Määttä Kalle, E-kirja, 2019, Alma Talent Oy, s. 409

<sup>6</sup> Hovila – Malo, 2019, s. 409

<sup>7</sup> Hovila – Malo, 2019, s. 410

vuokraustoiminnasta, ja myös vapaa-ajan asuntojen vuokraus voi olla epätyypillistä vuokraustoimintaa. Kirjoittajat ovatkin korostaneet sitä, että termit ovat helposti sekoitettavissa. Epätyypillisen ja lyhytaikaisen vuokraustoiminnan välinen rajanveto on kuitenkin perusteltua, sillä vapaa-ajan asuntojen vuokraus on ollut jo pidempään tavanomaista, eikä sen suhteen ole kyse uudesta juridisesta ilmiöstä. Epätyypillisen vuokraustoiminnan vuokrakohde sijaitsee usein asuinalueella, kun taas vapaa-ajan asunnot sijaitsevat joko rauhallisella maaseutualueella tai muuten asemakaava-alueen ulkopuolella, jossa vapaa-ajan asuntoja sijaitsee paljon ja niiden vuokraaminen on tyypillistä. Mökkikiinteistöllä tapahtuva vuokraustoiminta ei myöskään välttämättä häiritse naapureita samassa mittakaavassa, tai naapurit ovat jo kiinteistöä hankkiessaan ottaneet huomioon ja hyväksyneet yleisen vuokraustoiminnan.

## 2. OIKEUSTIETEELLISET METODIT

Tässä pro gradu -tutkielmassa käytän oikeustieteellisenä metodina lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Oppaassaan oikeustieteen metodologiaan<sup>8</sup> Ari Hirvonen kirjoittaa, että lainoppi selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä, missä tehtävässään se esittää kahdenlaisia väitteitä oikeusnormeista: normikannanottoja ja tulkintakannanottoja. Hirvosen mukaan lainoppi tutkii sitä, mikä on voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on, ja lainopin tehtävänä on tulkintakannanotoissa selvittää oikeusnormilauseen sisältöä<sup>9</sup>. Tarkoitukseni on perehtyä epätyypillisen vuokraustoiminnan juridiseen viitekehukseen ja aiheeseen liittyvään olennaiseen voimassa olevaan oikeuteen ja selvittää, mitä vaikutuksia lain säännöksillä on epätyypilliseen vuokraustoimintaan uutena juridisena ilmiönä.

Hirvosen mukaan *”lainopin tutkimusmenetelmät ovat lyhyesti sanottuna ne työkalut, joita käytetään siirryttäessä oikeuslähteistä ja oikeustapauksen faktoista eli tosiasiakuvauksesta tulkintakannanottoon”*. Tulkintakannanottoon päästään käyttämällä tulkintametodia. Hirvosen mukaan *”Tulkintaa on pidetty lainopin praktisena ulottuvuutena. Tulkintalainoppia on yleensä kutsuttu käytännölliseksi lainopiksi. Myös oikeusperiaatteiden punninta ja tasapainottaminen kuuluvat ensisijaisesti käytännölliseen lainoppiin. Systematisointia teoreettisena ulottuvuutena on puolestaan kutsuttu teoreettiseksi lainopiksi. Käytännöllinen ja teoreettinen lainoppi eivät kuitenkaan ole irrallisia vaan vuorovaikutussuhteessa toisiinsa<sup>10</sup>*. Tarkoitukseni on toteuttaa ensisijaisesti käytännöllistä lainoppia, mutta myös tietynasteinen systematisointi on tarpeen.

Mielestäni lainopillisista tulkintameteodeista käyttööni soveltuvat parhaiten sanamuodon mukainen tulkinta ja systemaattinen tulkinta. Hirvosen mukaan sanamuodon mukaisessa tulkinnassa pitäydytään lakitekstin ilmaisun luonnollisen kielen mukaisessa normaalimerkityksessä ja ilmaisuille tulee antaa eri yhteyksissä

---

<sup>8</sup> Mitkä metodit? opas oikeustieteen metodologiaan, Hirvonen Ari, Helsingin oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011, s. 22

<sup>9</sup> Hirvonen, 2011, s. 24

<sup>10</sup> Hirvonen, 2011, s. 25

sama merkitys. Lakitekstiä ei myöskään saa tulkita siten, että sen jokin osa jäisi merkityksettömäksi. Systemaattisella tulkinnalla tarkoitetaan Hirvosen mukaan sitä, että lakitekstin ilmaisu tulkittaessa otetaan huomioon muut oikeusnormit, oikeudenalan yleiset opit, lainopin teoriat, oikeusjärjestyksen systematiikka ja logiikka sekä oikeusjärjestys kokonaisuudessaan. Tarkoitukseni on selvittää aiheelleni olennainen sääntely kokonaisuudessaan ja tulkita sen merkitystä, mihin käytän ensisijaisesti sanamuodon mukaista tulkintametodia. Tarvittaessa ja erityisesti epäselvyys- tai ristiriitatilanteissa turvaudun systemaattiseen tulkintaan saavuttaakseni perustellun ratkaisun tai päätelmän.<sup>11</sup>

Koska aiheeni käsittelee uutta juridista ilmiötä, johon voimassa oleva lainsäädäntö ei välttämättä sovellu tai johon sitä ei ole ainakaan nimenomaisesti tarkoitettu, varaudun siihen, että joudun selvittämään ja pohtimaan sääntelyn taustalla vaikuttavia arvoja. Aiheessa on selkeästi eri osapuolten välisten oikeuksien välisiä konflikteja. Lainsäädännön tarkoituksen ja arvojen selvittäminen, kuten myös osapuolten oikeuksien välinen punninta, voi olla tarpeen. Hirvosen mukaan arvoperusteisella tulkinnalla selvitetään oikeusjärjestelmän perustavat arvot, joiden lähteenä ovat yleiset oikeusperiaatteet, perus- ja ihmisoikeudet<sup>12</sup>. Hyödynnän myös tätä tulkintametodia tarvittaessa.

Hirvosen mukaan lainopilliset tulkintametodien käyttäjän tulee pitää mielessä tulkintanormien etusijajärjestys, jolla ratkaistaan eri tulkintametodien mahdollisten eroavien tulkintakannanottojen välinen ristiriita. Oikeusnormien välinen ristiriita voidaan ratkaista tulkinnan avulla tai normiristiriitojen ratkaisunormien avulla (uudempi normi syrjäyttää aiemman, jne). Edelleen Hirvosen mukaan lainopilliseen metodi-tietotaitoon kuuluu myös oikeuslähdeoppi, joka määrittää käytettävän oikeudellisen materiaalin<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Hirvonen, 2011, s. 39

<sup>12</sup> Hirvonen, 2011, s. 40

<sup>13</sup> Hirvonen, 2011, s. 41

### **3. EPÄTYYPILLISEN VUOKRAUSTOIMINNAN OSAPUOLET JA KESKEISET JURIDISET KYSYMYKSET**

Kuten aikaisemminkin on todettu, epätyypillinen vuokraustoiminta on uudehko jakamistaloudellinen ja juridinen ilmiö, jota koskien ei ole säädetty nimenomaisia lainsäädöksiä ja jota koskevaa oikeuskäytäntöä, kirjallisuutta ja tutkimusta on vielä varsin vähän. Tästä syystä on perusteltua tarkemmin perehtyä ilmiöön ja avata sen sisältöä sekä lyhyesti käsitellä keskeisimpiä aiheeseen liittyviä lakeja ja näin määrittää epätyypillisen vuokraustoiminnan suhde muuhun perinteisempään vuokraus- tai majoitustoimintaan. Kaavoitussääntelyn tärkeys ja merkitys avautuvat myös paremmin, kun tarkastellaan aiheeseen liittyviä laajempia juridisia ongelmia, minkä lisäksi aiheeseen liittyvien tahojen ja näiden oikeuksien, velvollisuuksien ja intressien tarkastelu auttaa ymmärtämään epätyypillistä vuokraustoimintaa ilmiönä. Tässä luvussa tarkastellaankin lyhyesti aiheeseen liittyvää kaavoituksen ulkopuolista sääntelyä. Tarkemmin epätyypillisen vuokraustoiminnan, tai vertaismajoituksen, juridista viitekehystä ja juridisia ongelmia on tarkastellut Jenna Päläs julkaisussaan ”Vertaismajoitustoiminnan säädösympäristö, selvitys vertaismajoitusta ja lyhytaikaista vuokrausta koskevasta keskeisestä sääntelystä”<sup>14</sup>.

#### **3.1 Epätyypillisen vuokraustoiminnan sopimusosapuolet**

Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa keskeisiä osapuolia ovat vuokralainen, vuokranantaja ja välittäjänä toimiva sähköinen alusta tai palvelu. Näiden toimijoiden voi katsoa olevan sopimuksen sisäisessä suhteessa keskenään, vaikkakin varsinaiset sopimukset ja käytännöt voivat vaihdella. Koska aiheena on epätyypillinen vuokraustoiminta, on vuokralainen ja vuokranantaja termien käyttö mielestäni soveltuvaa ja perusteltua. Termien merkitys voi kuitenkin erota asuinhuoneistojen vuokraamisesta annetun lain merkityksestä. Termejä ei ole kyseisessä laissa määritelty, ja niille onkin annettava niiden luonnollinen yleiskielinen merkitys. Vuokralaisella tarkoitetaan tahoja, joka vuokraa vuokrakohteen käyttöönsä sähköistä alustaa käyttäen. Vuokralainen on yleensä luonnollinen henkilö, mutta myös

---

<sup>14</sup> Vertaismajoitustoiminnan säädösympäristö, selvitys vertaismajoitusta ja lyhytaikaista vuokrausta koskevasta keskeisestä sääntelystä, Jenna Päläs, 2020, osana vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet majoitustoiminnassa -hanketta.

oikeushenkilö voi olla vuokraavana tahona. Vuokralaista voisi kutsua myös asiakkaaksi, kuluttajaksi tai alustan käyttäjäksi.

Myös vuokranantajan käsitteelle on annettava sen yleiskielinen merkitys. Vuokranantajalla tarkoitetaan tahoa, joka tarjoaa vuokrakohtetta sähköisellä alustalla vuokrattavaksi. Vuokranantaja voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Vuokranantajaa voitaisiin kutsua myös vuokraajaksi tai tarjoajaksi. Edellytyksenä vuokranantaja-termille on, että hänellä on toimivalta asettaa vuokrakohte tarjolle ja päättää vuokrakohteen sisällöstä ja ominaisuuksista sekä mahdollisesti toimivalta vaikuttaa sopimuksen sisältöön (kuten kohteen hintaan). Vuokranantaja voi itse omistaa vuokrakohteen tai hän voi vuokrata toisen omistamaa kohdetta tämän suostumuksella<sup>15</sup>. Pelkkä vuokrakohteiden välittäjä tai toisen lukuun toimiva henkilö ei kuitenkaan ole tässä merkityksessä vuokranantaja.

Kolmantena keskeisenä osapuolena epätyypillisessä vuokraustoiminnassa ovat sähköiset alustat. Alustalla tarkoitetaan jakamistalouden alustaa, joka on yksi verkkoalustojen kategoria<sup>16</sup>. Päläksen mukaan alusta-termillä viitataan yleisesti a) itse tekniseen ratkaisuun, verkkoalustainfrastruktuuriin, b) tahoon, joka tarjoaa alustan markkinapaikaksi ja ylläpitää alustaa tai c) vertaisverkostoon, joka toimii alustana eri toiminnolle, kuten käyttäjiensä väliselle vuorovaikutukselle<sup>17</sup>. Jakamistalouden alustojen ydinfunktiona on toimia resurssin tarjoajia ja käyttäjiä yhdistävänä ympäristönä tai markkinapaikkana, joka tarjoaa infrastruktuurin käyttäjien välisille toimille. Kysymys on käyttäjien välisten tarjousten ja vastausten välittämisestä, joka käytännössä tapahtuu verkkosivustojen, älypuhelinsovellusten ja muiden alustojen avulla.<sup>18</sup>

Tässä esseessä sähköisellä alustalla, tai vain alustalla, tarkoitetaan yleistasoisesti sekä itse teknistä ratkaisua että palvelun tarjoavaa tahoa. Puhuttaessa alustoista tarkoitetaan kaikkia teknisiä alustoja ja niitä tarjoavia tahoja, jotka sähköisesti mahdollistavat vuokranantajan ja vuokralaisen kohtaamisen. Esimerkkinä sähköisistä alustoista

---

<sup>15</sup> Jälleenvuokrauksen tilanteissa tulee kuitenkin huomioida asuinhuoneistojen vuokrauksesta annettu laki ja erityisesti sen 10 luvun säädökset

<sup>16</sup> Jakamistalousjuridiikan käsikirja, Päläs Jenna, s. 12, viittauksineen.

<sup>17</sup> Jakamistalousjuridiikan käsikirja, Päläs Jenna, s. 13

<sup>18</sup> Jakamistalousjuridiikan käsikirja, Päläs Jenna, s. 14

mainittakoon ehkä se tunnetuin, Airbnb, joka on sekä verkossa että puhelinsovelluksessa toimiva infrastruktuuri, mutta myös yritys, joka tarjoaa ja ylläpitää sähköisen alustan. Sähköiselle alustalle voitaisiin käyttää vaihtoehtoisia eri merkityksen omaavia termejä. Vaihtoehtoisesti sähköistä alustaa voisi kutsua sähköiseksi palveluksi, välittäjäksi tai välityspalveluksi. Sähköinen alusta eroaa kuitenkin merkitykseltään perinteisestä kiinteistönvälittämisestä ja -välittäjistä, josta säädellään kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneistojen välitysliikkeistä annetussa laissa (1075/2000) ja laissa kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä (1074/2000).

### **3.2 Epätyypillisen vuokraustoiminnan sopimuksen ulkopuoliset tahot**

Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa vuokralainen, vuokranantaja ja sähköinen alusta ovat sopimussuhteessa keskenään ja ne kaikki ovat välittömässä yhteydessä vuokrasuhteeseen. Kyse ei kuitenkaan ole perinteisestä kolmikantasopimuksesta, sillä alusta on muille osapuolille antamallaan ehdoilla rajannut itsensä aktiivisen sopimussuhteen ulkopuolelle. Epätyypillisellä vuokraustoiminnalla on kuitenkin vaikutuksia myös sopimuksen ulkopuolisiin tahoihin, joilla on epätyypilliseen vuokraustoimintaan liittyvä intressi.

Epätyypillinen vuokraustoiminta on yleistynyt, ja tällä hetkellä siihen liittyvät taloudelliset intressit ovat huomattavat, mistä syystä epätyypillisen vuokraustoiminnan eri osapuolten kilpailijoilla on asiaan liittyviä intressejä. Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa vuokranantajat kilpailevat samoista asiakkaista ammattimaisten majoituspalveluiden tarjoajien, kuten hotellien, kanssa. On epäilemättä kilpailijoiden intressien mukaista, että ainakin ammattimaisesti toimivat vuokranantajat noudattavat samaa pakollista lainsäädäntöä, jota nekin joutuvat noudattamaan. Yllättäen myös vuokralaisilla on kilpailua, sillä vuokrakohteita on vain rajallisesti ja lyhytaikaiset vuokralaiset kilpailevat samoista vuokrakohteista pitkäaikaisten vuokralaisten kanssa<sup>19</sup>. Vuokranantajan on mahdollista saada suurempi taloudellinen hyöty lyhytaikaisesta vuokrauksesta kuin pitkäaikaisesta vuokrauksesta, mikä vuokrakohteiden rajallisuuden kanssa luo kilpailullisen asetelman. Sähköiset

---

<sup>19</sup> Artikkel, Vaarama Vesa, Yle, 13.2.2020



alustat taas kilpailevat perinteisten kiinteistönvälittäjien kanssa, joita koskevat omat lakisääteiset vaatimukset ja pakottavat lainsäädökset.

Jakamistaloudellisena ilmiönä epätyypillisen vuokraustoiminnan tarkoituksena on, että kiinteistöjen tai asuntojen omistajat pystyvät vuokraamaan vajaakäytöllä olevia kohteitaan. Perinteisistä majoituspalveluista poiketen epätyypillisen vuokraustoiminnan vuokrakohteet usein sijaitsevat asuinalueilla, kuten omakotitaloalueilla tai asuinkerrostaloissa eli asunto-osakeyhtiöissä<sup>20</sup>. Tästä aiheutuu haittaa naapureille, jotka joutuvat, ehkä yllättäen, hyväksymään asuinpiirissään tapahtuvan asukkaiden nopean vaihtuvuuden ja vuokraustoiminnan muut sivuilmiöt. Mediassa ja aiheeseen liittyvässä keskustelussa esillä ovat olleet erityisesti naapureiden kokema häiriö, joka on ilmennyt esimerkiksi käytävällä kulkemisesta aiheutuvana meluna, jätteiden vääränä lajitteluna ja yleisten tilojen lisääntyneenä siivoustarpeena<sup>21</sup>.

Epätyypillinen vuokraustoiminta kiinnostaa epäilemättä monia valtion ja kuntien viranomaisia. Epätyypillisen vuokraustoiminnan verotus kuuluu Verohallinnon toimialaan. Epätyypillisen vuokraustoiminnan verotus olisi kuitenkin oman tutkielmansa aihe, ja se onkin rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Epätyypillisen vuokraustoiminnan verotusta on käsitelty tarkemmin Hovilan ja Malon artikkelissa<sup>22</sup>, Vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet majoitustoiminnassa -hankkeen loppuraportissa<sup>23</sup> ja kattavasti Päläksen julkaisussa<sup>24</sup>. Maankäyttö- ja rakennuslain 2 luvun 20§:n mukaan rakentamisen ohjaus ja sen valvonta ovat kunnan vastuulla ja 21§:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisena toimii kunnan määräämä lautakunta tai muu toimielin, joka huolehtii rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä. Lainkohdassa säädetään myös rakennustarkastajasta. Maankäyttö- ja rakennuslain 19 luvun 130§:n mukaan lupamenettelystä vastaa kunnan rakennusvalvontaviranomainen, jolle

---

<sup>20</sup> Vertaismajoitustoiminnan säädösympäristö. Vertaismajoitusta ja lyhytaikaista vuokrausta koskeva keskeinen sääntely, Päläs Jenna, 2020, s. 8

<sup>21</sup> Päläs, 2020, s. 10

<sup>22</sup> Hovila- Malo, 2019, s. 420-.

<sup>23</sup> Vertaismajoituksen hyvät käytänteet, vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet majoitustoiminnassa -hanke, matkailualan tutkimusinstituutin julkaisu, 2020

<sup>24</sup> Vertaismajoitustoiminnan säädösympäristö. Vertaismajoitusta ja lyhytaikaista vuokrausta koskeva keskeinen sääntely, Päläs Jenna, 2020, luku 8

naapureiden tai muiden tahojen tekemät valitukset lain, kaavoituksen tai rakennuksen käyttötarkoituksen vastaisesta toiminnasta kohdistetaan.

Epätuottava vuokraustoiminta vaikuttaa varmasti myös muihin viranomaisiin ja tahoihin, mutta kaikkien mahdollisten osapuolten huomioon ottaminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista.

### 3.3 Epätuottava vuokraustoiminta vai ammattimaisesti majoitustoimintaa

Perustuslain (731/1999) 18§:ssä turvataan jokaiselle oikeus työhön ja elinkeinonvapaus. Elinkeinoon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 3§:n mukaan majoitustoiminta on elinkeinona sellainen, jota koskee erityissääntelyä ja joka on ns. ohjesisältöinen elinkeino, mutta joka ei kuitenkaan ole luvanvaraista toimintaa, eikä se edellytä erityisen luvan hakemista<sup>25</sup>. Majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetun lain (308/2006, MRaL) 1§:n 1 momentin 1 kohdassa majoitustoiminnan määritellään olevan ”*ammattimaisesti tapahtuvaa kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille*”. Lain soveltamisen kannalta olennaista on, tapahtuuko toiminta ammattimaisesti ja tavoitellaanko toiminnalla taloudellista tuloa. Sillä ei ole merkitystä, tuottaako toiminta tosiasiasa voittoa vai ei, mutta taloudellista hyötyä tavoittelematon toiminta on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain esitöiden mukaan laki ei myöskään koske luonteeltaan satunnaista toimintaa. Toimintaa voidaan pitää satunnaisena, jos se on kertaluonteista tai hyvin harvoin toistuvaa, esimerkiksi kun kesätapahtuman yhteydessä yksityishenkilö majoittaa kotiinsa vieraita.<sup>26</sup>

Epätuottava vuokraustoiminta on nimenomaisesti *kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille*, joten kyse voi olla majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta. Näin on, mikäli toimintaa harjoitetaan ammattimaisesti eli taloudellista hyötyä tavoitellen, eikä toiminta ole lain tarkoittamalla tavalla satunnaista. Epätuottava vuokraustoiminta, jossa yksityishenkilö vuokraa omaa kotiaan satunnaisesti esimerkiksi käyttökustannuksia kattaakseen ei mielestäni kuulu

---

<sup>25</sup> Päläs, 2020, s. 13 ja s. 14

<sup>26</sup> Päläs, 2020, s. 13 ja HE 138/2004 vp, s. 17

lain soveltamisalaan. Sen sijaan tilanteissa, joissa kohde on vuokrattavana ympäri vuoden ja täysin ansaintatarkoituksessa, kyse on mielestäni yksiselitteisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvasta ammattimaisesta majoitustoiminnasta. Samoin jo yksittäisen niin kutsutun sijoitusasunnon vuokraaminen epätyypillisen vuokraustoiminnan muodossa voi olla MRaL:n soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, varsinkin jos asunnossa ei ole kukaan kirjoilla asukkaana, eikä asunnossa asu kukaan pitkäaikaisesti. Myös Helsingin kaupunki erottaa yksityishenkilön harjoittaman oman asunnon vuokrauksen ja ammattimaisen majoitustoiminnan harjoittamisen toisistaan<sup>27</sup>.

MRaL:n ja MRL tai MRaL:n ja epätyypillisen vuokraustoiminnan välinen suhde eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä tai selviä ja tältä osin selkeyttävälle oikeuskäytännölle on tarvetta. MRaL:n soveltamisalaan kuuluvat majoituspalvelut tapahtuvat kaavoituksen näkökulmasta pääsääntöisesti oman kaavamerkintänsä alla, sillä hotelleille ja muille majoitustoiminnoille on määritetty omat kaavamerkintänsä. Tästä syystä on perusteltua katsoa, että mikäli epätyypillinen vuokraustoiminta kuuluu MRaL:n soveltamisalaan sen tulisi tapahtua oman kaavamerkintänsä alla, eikä se näin ollen voi tapahtua asuinalueella – ainakaan ilman poikkeamislupaa. Tapauksessa KHO 2014:143 korkein hallinto-oikeus viittasi hallinto-oikeuden perusteluihin ja Kouvolan hallinto-oikeus katsoi annetun selvityksen perusteella, että kyse oli *ammattimaisesti tapahtuvasta kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamisesta tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille* ja että toiminta oli asemakaavan vastaista ja olisi edellyttänyt myös rakennuslupaa. Tapauksen voi katsoa tukevan näkemystä siitä, että MRaL:n soveltamisalaan kuuluva ammattimainen majoitustoiminta on kaavoitussääntelyn vastaista asuinalueilla.

Oikeuskäytännössä<sup>28</sup> on kuitenkin katsottu, että rakennusluvan mukaisen käytön arviointi tapahtuu yksinomaan MRL:n säännösten perusteella, jolloin KHO<sup>29</sup>:n oikeuskäytännön mukaan arvioinnissa olennaisia ovat toiminnan tyypilliset vaikutukset, eikä sillä ole vaikutusten arvioinnin kannalta merkitystä, tapahtuuko toiminta liiketoiminnan muodossa vai ei. Toisin kuin Kouvolan hallinto-oikeuden

---

<sup>27</sup> Helsingin kaupungin ohje, 2020, asunnossa tapahtuvaa majoitustoimintaa koskeva ohje

<sup>28</sup> Helsingin hallinto-oikeuden päätös 19/0793/5, annettu 3.12.2019

<sup>29</sup> KHO 2014:143

perusteluissa KHO ei katsonut, että kyse on yksiselitteisesti MRaL:n soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta, joka siten olisi asemakaavan ja rakennusluvan vastaista. Sen sijaan KHO katsoi, että toiminnan *vaikutukset* olivat asemakaavan ja rakennusluvan vastaisia. KHO:n perusteluiden valossa on epäselvää, mikä merkitys MRaL:lla on suhteessa epätyypilliseen vuokraustoimintaan ja KHO:n perustelut tukevat näkökulmaa myös siitä, että epätyypillinen vuokraustoiminta voi olla sallittua myös MRaL:n soveltamisalaan kuuluvana toimintana, kunhan toiminnan vaikutukset eivät ylitä alueella sallittua.

Edellä kuvatuin tavoin MRaL:n vaikutus kaavoitussäätelyyn on epäselvä, minkä takia eri viranomaisten harkintavalta korostuu. Majoitustoiminnan ammattimaisuus ja taloudellinen tarkoitus sekä sen satunnaisuus arvioidaan tapauskohtaisesti, ja arvioinnin suorittaa valvova viranomaisena, joka MRaL 11§:n mukaan on alueella toimivaltainen poliisilaitos. Mahdollisesta poliisin päätöksestä voi MRaL 14§:n mukaan valittaa hallinto-oikeuteen, kuten hallintolainkäyttölaissa<sup>30</sup> säädetään. Näin ollen MRaL:n soveltamisen tulkinta kuuluu eri viranomaiselle, kuin MRL:iin liittyvien seikkojen arviointi<sup>31</sup>. Mikäli toimivaltainen poliisilaitos on jo päätöksellään katsonut toiminnan olevan ammattimaista majoitustoimintaa, on mielestäni rakennusvalvontaviranomaisen omassa harkinnassaan otettava tämä huomioon tilanteissa, joissa se arvioi toiminnan sallittavuutta asemakaava-alueella. Sen sijaan tilanteissa, joissa poliisi ei ole antanut päätöstä, ei rakennusvalvontaviranomaisella itsellään ole toimivaltaa arvioida sitä, onko toiminta MRaL:n soveltamisalaan kuuluvaa vai ei, ja onkin epäselvää voiko rakennusvalvontaviranomainen katsoa toiminnan olevan ammattimaista majoitustoimintaa ja minkä painoarvon rakennusvalvonta voi tälle antaa. Epäselvissä tilanteissa voi olla perusteltua, että rakennusvalvonta pyytää asiassa toimivaltaiselta poliisilaitokselta päätöksen MRaL:n sovellettavuudesta.

Jos epätyypillinen vuokraustoiminta katsotaan MRaL:n soveltamisalaan kuuluvaksi toiminnaksi, on majoitustoiminnan harjoittaja velvollinen täyttämään tietyt lain

---

<sup>30</sup> Hallintolainkäyttölaki on kumottu lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka on voimassa 1.1.2020 alkaen.

<sup>31</sup> Esimerkiksi rakennuslupa-asioissa toimivaltainen on MRL 130§:n perusteella kunnan rakennusvalvontaviranomainen

asettamat velvoitteet. Päläs on julkaisussaan<sup>32</sup> luokitellut majoitustoiminnan harjoittajan velvollisuudet seuraavasti:

- a) Velvollisuus ilmoittaa majoitus- ja ravitsemisliikehuoneiston perustamisesta ja käyttöönotosta,
- b) velvollisuus tehdä ilmoitus majoitusliikkeeseen saapuvasta matkustajasta ja varmistaa henkilöllisyys,
- c) velvollisuus toimittaa ulkomaisia koskevat matkustajatiedot poliisille ja muille viranomaisille ja
- d) velvollisuus huolehtia, ettei toiminnasta aiheudu kohtuutonta haittaa asuinympäristölle tai vakavaa häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Lyhyesti kuvattuna velvoitteet koskevat esimerkiksi ilmoituksen tekemistä kaupparekisterilain (129/1979) vaatimusten täyttämiseksi ja mahdollisia kirjanpitovelvollisuuksia, jotka johtuvat kirjanpitolaista (1336/1997). Lisäksi terveydensuojelulaissa (763/1994) säädetään MRaL:ssa tarkoitetulle majoitustoiminnan harjoittajalle ilmoitusvelvollisuus majoitusliikkeen käyttöönotosta. Lain 13§:n mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä viimeistään 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista kirjallinen ilmoitus kunnan terveydensuojeluviranomaiselle. MRaL:n 6§ - 8§:t koskevat velvollisuutta tarkastaa ja raportoida matkustajatietoja sekä mahdollisuutta pitää matkustajista matkustajarekisteriä.

### **3.4 Epätyypillistä vuokraustoimintaa vai asuinhuoneiston vuokrausta**

Asuinhuoneiston vuokraamisessa on kyse siitä, että rakennus tai sen osa vuokrataan toiselle käytettäväksi asumiseen. Tällaiseen vuokrasopimukseen ja vuokrasuhteeseen sovelletaan lakia asuinhuoneistojen vuokrauksesta (481/1995, AsHVL). Huoneenvuokrauksen tunnusmerkistöön kuuluu, että vuokraus tapahtuu vastiketta eli vuokran maksamista vastaan. Mikäli vuokrauksesta ei makseta vastiketta, ei kyse ole huoneenvuokrasopimuksesta<sup>33</sup>. Osapuolten väliseen suhteeseen sovelletaan AsHVL:a, kun pääkäyttötarkoituksena on asuminen, jos kyse on muusta käyttötarkoituksesta, sovelletaan lakia liikehuoneiston vuokrauksesta (482/1995)<sup>34</sup>. Liikehuoneiston

---

<sup>32</sup> Päläs, 2020, luku 2.1.2, s. 14-15.

<sup>33</sup> HE 304/1994 vp, s 6 ja 47 ja Vertaismajoitusta ja lyhytaikaista vuokrausta koskeva keskeinen sääntely, Päläs Jenna, 2020, s. 17

<sup>34</sup> Päläs, 2020, s. 17

vuokrauksesta annetun lain 1§:n mukaan lakia sovelletaan sopimukseen, jolla rakennus tai sen osa vuokrataan toiselle käytettäväksi *muuhun tarkoitukseen kuin asumiseen*. Lainsäätäjällä on mahdollisesti pyrkinyt kattamaan kaikki huoneenvuokrauksen mahdolliset tilanteet säätämällä lait asuinhuoneiston vuokraamisesta ja liiketilojen vuokraamisesta, minkä lisäksi majoitusliikkeiden toiminta on rajattu lakien ulkopuolelle (AsHVL 2§). Lait kattavatkin laajasti eri tilanteita, mutta epätyypillinen vuokraustoiminta ei varsinaisesti kuulu minkään näiden lakien soveltamisalaan.

Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa on kyse rakennuksen tai sen osan vuokraamisesta toiselle käytettäväksi majoittumiseen, joten kyse on lähes AsHVL:n soveltamisalaa säännöksen täyttymisestä. Ero on siinä, ettei epätyypillisessä vuokraustoiminnassa rakennusta tai sen osaa vuokrata *asumiseen*, vaan lyhytkestoiseen majoittumiseen. Lain esitöiden<sup>35</sup> mukaan AsHVL *''on tarkoitettu säätelemään osapuolten väliset oikeudet ja velvollisuudet pysyväisluontoisemmassa ja yleensä pidempiaikaisessa asumisessa, kuin mitä esimerkiksi hotelleissa, motelleissa, matkustajakodeissa ja yömajoissa yleensä on kyse''*. Esitöiden kohta liittyy AsHVL:n 2§:n ja sen soveltamisalarajoitukseen, eli lain suhteeseen majoitusliikkeiden toimintaan. Lain esitöistä voi kuitenkin perustellusti tehdä johtopäätöksen siitä, että laki on tarkoitettu soveltuvaksi pitkäkestoiseen asumiseen. Samalla voidaan myös päätellä, että termillä *asuminen* on tarkoitettu muuta kuin lyhytaikaista majoittumista. Lyhytaikaisen majoittumisen on katsottu tapahtuvan majoitusliiketoiminnan muodossa, mikä on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. On mahdollista, että myös muu kuin liiketoiminnan muodossa tapahtuva lyhytaikainen majoittuminen rajautuu lain soveltamisen ulkopuolelle. Kuitenkin AsHVL:n esitöissä<sup>36</sup> on sen 2§:n soveltamisalan rajoituksen osalta edellytetty myös, että majoitustoiminta tapahtuu liiketoimintana.

Laki asuinhuoneistojen vuokrauksesta on tarkoitettu pitkäkestoisiin vuokrasopimuksiin ja se soveltuukin käytännössä huonosti epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteisiin, joihin sitä ei ole tarkoitettu. Kuitenkin lakia

---

<sup>35</sup> HE 304/1994 vp, s. 48

<sup>36</sup> HE 304/1994 vp, s. 48

sovelletaan huoneenvuokrasuhteisiin niiden kestosta huolimatta, jos kyse ei ole liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta majoitustoiminnasta. Asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetun lain tai sen esitöiden perusteella ei voi tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä siitä, soveltuuko laki epätyypilliseen vuokraustoimintaan. Oikeuskäytäntöä tähän juridiseen kysymykseen liittyen on vain vähäisesti.

Tapauksessa KKO 1992:108 oli arvioitavana, oliko huoneistojen vuokraustoimintaa harjoittavan yrityksen toiminnassa kysymys huoneiston käyttöoikeuden vastikkeellisesta luovuttamisesta vai majoitustoiminnasta. Kyse oli myös sen arvioinnista, onko kyse silloisen huoneenvuokralain soveltamisalaan kuuluvasta asiasta vai lain ulkopuolisesta majoitustoiminnasta. Tapauksessa yhtiö vuokrasi omistamaansa ja vuokraamaan 14 asuntoa. KKO pysytti Helsingin hovioikeuden ratkaisun asiassa. Hovioikeuden mukaan huoneenvuokralaki oli tarkoitettu sääntelemään osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista pidempiaikaisessa asumisessa kuin mistä hotelleissa, motelleissa ja muissa sellaisissa liikkeissä on kyse. Lisäksi majoitusliikkeen määrittelyn kannalta oli ratkaisevaa, harjoitetaanko majoituselinkeinoa liiketoimintana, eikä se, onko toimintaan sovellettava majoituselinkeinoa koskevia säännöksiä vai ei. Yhtiön toiminnasta kerrottujen seikkojen perusteella hovioikeus katsoi, että yhtiön toiminta oli *verrattavissa* hotellien, motellien ja muiden vastaavien majoitusliikkeiden toimintaan, joihin oli sovellettava huoneenvuokralakia.

Edellä lyhyesti kuvattu korkeimman oikeuden tapaus annettiin ennen nykyään voimassa olevien lakien säätämistä, mutta sisällöltään ja tarkoitukseltaan nykyiset lait vastaavat aiempia. Kyseisestä oikeustapauksesta voidaan tehdä johtopäätös, että mikäli majoitustoiminta on *verrattavissa* hotellien tai muiden lyhytaikaista majoitusta tarjoavien tahojen toimintaan, ei asiassa sovelleta lakia asuinhuoneistojen vuokrauksesta. Lisäksi tapaukseen liittyy olennaisesti se seikka, että lääninoikeus oli katsonut, ettei yhtiön harjoittama toiminta edellyttänyt silloisen majoitus- ja ravitsemusliikkeistä annetun asetuksen nojalla lupaa.

Näin ollen nykyisen oikeuskäytännön valossa vaikuttaisi siltä, että epätyypillistä vuokraustoimintaa, joka voidaan ainakin osittain rinnastaa KKO:n tapauksen yhtiön toimintaan, voidaan harjoittaa ilman asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetun lain

soveltamista. Lisäksi, jos toiminta ei täytä MRaL:n 1§:n edellytyksiä, myöskään tuo laki ei tule sovellettavaksi. Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa on yleensä kyse siitä, että yksityishenkilö vuokraa omaa asuntoaan tai sen osaa lyhytaikaiseen majoittumiseen. Koska kyse ei ole ammattimaisesta liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta toiminnasta, ei laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta tule sovellettavaksi. Kuitenkaan, koska toiminta on lyhytaikaista ja verrattavissa esimerkiksi hotellien harjoittamaan toimintaan, siihen ei sovelleta myöskään AsHVL:n säädöksiä. Mikäli toiminta ylittää ammattimaisuuden kynnyksen ja on liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa, siihen ei sovelleta AsHVL:n säädöksiä, vaan MRaL:a.



## 4. KAAVOITUSSÄÄNTELY

Pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää, salliiko kaavoitussääntely epätyypillisen vuokraustoiminnan vai ei. Lisäksi tarkoituksena on pohtia, mitkä tekijät asiaan vaikuttavat ja millä edellytyksillä epätyypillinen vuokraustoiminta on sallittua tai kiellettyä sekä edellyttääkö vuokraustoiminta lisätoimenpiteitä kuten erityistä lupaa. Tästä syystä on tarpeen pohtia, kuinka kaavoitussääntely toimii ja mitkä periaatteet ja säännökset siihen liittyvät.

Suomessa ympäristönkäyttöä koskeva suunnittelu voidaan jakaa yleiseen alueidenkäytön suunnitteluun ja erityiseen ympäristönkäytön suunnitteluun.<sup>37</sup> Yleiseen alueidenkäytön suunnitteluun kuuluu ympäristönkäytön suunnittelun kannalta tärkein normisto maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999), joka sisältää säännökset valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, maakunnan suunnittelusta ja maakuntakaavoituksesta, yleiskaavoituksesta ja asemakaavoituksesta. MRL:n säännökset koskevat niin laajoja kuin hyvin yksityiskohtaisiakin asioita.<sup>38</sup> Erityisen ympäristönkäytön suunnittelunormeja on varsin paljon, sillä siihen liittyy esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996), metsälain (1093/1996) ja jätelain (646/2011) sisältämiä normeja<sup>39</sup>.

### 4.1 Ympäristöoikeudelliset ja hallinto-oikeudelliset periaatteet

Ympäristötieteissä on luotu useita ekologisia, taloudellisia ja muita ”periaatteita” kuvailemaan ihmisen ja ympäristön vuorovaikutussuhteita. Periaatteille on ominaista niiden suuntaa antava, mutta ei välttämättä sitova vaikutus. Joustavakin sääntö on kuitenkin otettava päätöksenteon perustaksi. Usein kuitenkin säännöt ilmentävät periaatteita, ja periaatteet vaikuttavat sääntöjen tulkintaan. Monilla periaatteilla, kuten varsinkin perusoikeuksista johtuvilla, on suuri merkitys myös epätyypillisen vuokraustoiminnan arvioinnin kannalta, ja ne tuleekin harkinnassa ja eri prosesseissa ottaa huomioon. Sen sijaan monilla ympäristöoikeudellisilla periaatteilla, kuten

<sup>37</sup> Ympäristöoikeuden pääpiirteet, Ekroos yms., 2012, E-kirja, s. 135

<sup>38</sup> Ympäristöoikeus, Kuusiniemi ym., 2005, E-kirja, jakso III, luku 1 ”Ympäristönkäytön suunnittelun peruskysymyksiä”, E-kirja.

<sup>39</sup> Laajemmin ympäristönkäytön suunnittelun normeista, Kuusiniemi ym., 2005, jakso III, luku 1, kappale ”Erityiset suunnitteluvälineet”

monilla luontoon itseensä ja luonnonsuojeluun liittyvillä periaatteilla, kestävän kehityksen käsitteellä tai vaikka pilaantumiseen liittyvällä pilaamiskiellolla ei ole juurikaan merkitystä epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa.

Merkittävin epätyypilliseen vuokraustoimintaan vaikuttava periaate on perustuslain (731/1999) 20§:stä johtuva vastuu ympäristöstä. Lainkohdan mukaan vastuu luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, mutta epätyypillisen vuokraustoiminnan kannalta olennainen on lainkohdan toinen momentti, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Jokaiselle on siis perustuslaissa säädetty oikeus vaikuttaa omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon, mikä tarkoittaa myös, että jokaisella on oikeus osallistua ja vaikuttaa omaa lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon myös epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa. Tämä oikeus nimittäin koskee niin kaavoitusta, rakentamista kuin muitakin ympäristöön liittyviä asioita ja niitä koskevaa päätöksentekoa.

Tämä jokaisen tahon perusoikeus pyritäänkin turvaamaan maankäyttö- ja rakennuslain monissa eri säännöksissä, kuten esimerkiksi MRL:n 1§:ssä, 6§:ssä, 8 luvussa, 133§:ssä, 142§:ssä ja 173§:ssä. MRL:ssä on kiitettävästi säädetty vuorovaikutuksesta, osallistumisoikeuksista ja oikeudesta tulla kuulluksi. Sääöksillä toteutetaan perustuslain 20§:ää, ja on tärkeää, ettei julkisen sektorin velvollisuuksia unohdeta epätyypillisestä vuokraustoiminnasta päätettäessä. Epätyypillisen vuokraustoiminnan mahdolliset vaikutukset voivat kohdistua eri tahojen lähi- tai elinympäristöön, jolloin on tärkeää, ettei näiden tahojen oikeuksia sivuuteta ja että kaikille tahoille annetaan mahdollisuus tulla kuulluksi päätöksenteon yhteydessä.

Perustuslain 15§:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perinteisesti<sup>40</sup> tämän perustuslain säännöksen on katsottu vaikuttavan ympäristöoikeuden aloilla pakkolunastuksen tilanteisiin ja sääntelyyn, mutta omaisuudensuojalla on merkittävä vaikutus myös epätyypillisen vuokraustoiminnan kannalta. Yksityisen

---

<sup>40</sup> Johdatus ympäristöoikeuteen, Hollo Erkki, 2009, s. 30 ja Ympäristöoikeuden pääpiirteet, Ekroos Ari yms., 2012, s. 61

omistusoikeuden turvaaminen on eräs oikeusjärjestyksemme peruslähtökohdista, kuten on myös EU:n sääntelyssä, minkä lisäksi omistusoikeuden voi perustellusti katsoa olevan yksi tärkeimmistä esineoikeuksistamme<sup>41</sup>. Vuokraustoiminta ja muu käyttöoikeuden luovutus liittyvät keskeisesti omistusoikeuteen, sillä omistaja voi omistusoikeutensa perusteella käyttää esinettä haluamallaan tavalla, mutta hän voi myös luovuttaa esineen käyttöoikeuden toiselle<sup>42</sup>. Omaisuudensuojan huomioiminen tukee epätyypillisen vuokraustoiminnan suhteen näkökulmaa, että kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston omistusoikeuteen kuuluu myös oikeus vuokrata sitä ja että julkisen vallan tulee pidättäytyä puuttumasta yksityisten tahojen omistusoikeuteen. Kaavoitus- ja rakentamissääntelyiden tarkoitus ja perusfunktiot kuitenkin asettavat rajoituksia yksityisten omistusoikeuksille, eikä omistusoikeuteen vetoaminen poista julkisen vallan oikeutta asettaa rajoituksia<sup>43</sup>. Julkisen vallan tulee kuitenkin omistusoikeuteen puuttuessaan varmistaa, että hyvän hallinnon takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta turvataan.

Ympäristöllisessäkin päätöksenteossa hyvän hallinnon takeet ja eri tahojen oikeusturva toteutetaan yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla. Myös epätyypilliseen vuokraustoimintaan liittyvissä asioissa viranomaisten on huomioitava hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla hallintolain 6§:stä ilmenevät hallinnon oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet.<sup>44</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan virkamiesten on kohdeltava hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Puolueettomuus eli objektiviteettiperiaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen toiminnan on oltava objektiivisesti perusteltavaa ja riippumatonta. Tarkoitussidonnaisuuden periaate merkitsee, että viranomainen voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja kieltää samalla harkintavallan väärinkäytön. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden.

---

<sup>41</sup> Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet, Hoppu Esko ym, 2011, s. 79

<sup>42</sup> Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet, Hoppu Esko ym, 2011, s. 145

<sup>43</sup> PL 15§:n omaisuudensuojan sekä MRL:n välistä suhdetta on sivuttu tapauksessa KKO 2014:143. Sekä KHO että HO sivuuttivat omaisuudensuojaan liittyvät väitteet perustelemalla ratkaisua MRL:n säännöksillä.

<sup>44</sup> Ympäristöoikeuden pääpiirteet, Ekroos Ari ym, 2012, s. 20

Luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että viranomaisten toimet suojaavat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.<sup>45</sup>

## 4.2 Kaavoitussäätelyn tarkoitus ja tavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) esitöiden<sup>46</sup> mukaan vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen tavoitteena oli parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksen osalta kestävästä kehityksestä edistävällä, ympäristöhaittoja vähentävällä ja luonnonvaroja säästävällä tavalla. Laissa asema-, rakennus- ja rantakaava yhdistettiin yhdeksi asemakaavaksi. Esityksessä korostetaan kuntien päätöksentekoa ja vuorovaikutuksen merkitystä. Kaavoitustyön keskeisenä lähtökohtana mainitaan vuorovaikutuksen järjestäminen ja kaavan vaikutuksia koskevien selvitysten arviointi. Yleispiirteisten kaavojen sisältövaatimuksissa korostetaan laaja-alaisia yhdyskuntarakenteellisia kysymyksiä ja ympäristökysymyksiä. Asemakaavan sisältövaatimuksissa painotetaan muun muassa terveellisyyttä, turvallisuutta ja lähiympäristön laatua.

Hallituksen esityksessä lakia koskevista yleisperusteluissa<sup>47</sup> ehdotuksen keskeisinä tavoitteina mainitaan tiivistettynä ”*kestävän yhdyskuntakehityksen ja rakentamisen edistäminen, edellytysten luominen hyvälle elinympäristölle, avoimen, vuorovaikutteisen ja laatua korostavan suunnittelun tukeminen ja vuorovaikutusmahdollisuuksien turvaaminen jokaiselle hänen elinympäristöönsä koskevassa päätöksenteossa*”. Kohdassa mainitaan myös ratkaisujen vaikutusten selvittäminen ja arviointi pitkällä aikavälillä, mutta että toisaalta yhteiskunnan muutosten nopeus edellyttää suunnittelu- ja ohjausjärjestelmältä joustavuutta toimia muuttuvissa oloissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 1 luvun 1 §:n mukaan<sup>48</sup> lain yleisenä tavoitteena on ”*järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle, sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja*

<sup>45</sup> Yleinen hallinto-oikeus, Mäenpää Olli, 2017, s. 144

<sup>46</sup> HE 101/1998, s. 1

<sup>47</sup> HE 101/1998, s. 8

<sup>48</sup> Lisäksi HE 101/1998, s. 61

*kulttuurisesti kestävä kehitys*”. Lain 2 §:n mukaan sitä sovelletaan alueiden ja rakennusten suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön. Laki onkin alueiden suunnittelua, rakentamista ja käyttöä koskeva yleislaki. MRL:n 1 § ilmentää lain yleisiä tavoitteita. Yleisten tavoitteiden osalta kysymys ei ole suoraan velvoittavista oikeusnormeista, ja yleiset aineellisia ja menettelyllisiä tavoitteita koskevat säännökset edellyttävät, että muilla MRL:n säännöksillä edistetään tavoitteiden toteutumista tai luodaan edellytyksiä niiden toteutumiselle. Yleiset tavoitteet tulee huomioida muita MRL:n säädöksiä sovellettaessa, ja niillä on tulkintavaikutus hallinnollisessa päätöksenteossa tai hallintotuomioistuimissa.<sup>49</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain yleisiä tavoitteita täydentävät alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet, jotka ilmaistaan MRL 5§:ssä ja rakentamisen osalta MRL 12§:ssä. Säännöksissä tuodaan esille ne keskeiset asiat, joita kaavoituksella pyritään edistämään. Ekroosin mukaan kyse on lähinnä kaavoituksen aineellisista tavoitteista, vaikka 5§:ssä tavoitteet kytketään menettelyllisiin, tavoitteita edistäviin seikkoihin eli vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin<sup>50</sup>. Yleinen tavoitesäännös on yhteinen kaikille kaavamuodoille, mutta sen lisäksi eri kaavamuotojen sisältövaatimuksista säädetään erikseen jokaisen kaavamuodon osalta.

### **4.3 Kaavoitussääntelyn tehtävät**

Kaavoituksella tarkoitetaan oikeusvaikutuksellista maankäytön suunnittelua. Kaava laaditaan säädettyjä menettelytapoja noudattaen ja oikeusturvanäkökohtia huomioon ottaen. Kaavoituksen tehtävänä on järjestää tarpeelliset käyttömuodot siten, että syntyy tarkoituksenmukainen ja lain vaatimukset täyttävä kokonaisuus. Kaavoituksen tehtävän toteuttaminen edellyttää kaavan kohteena olevan alueen tulevien käyttötarpeiden kartoittamista, jotta pystytään huomiomaan kaikki vaikuttava tekijät. Tehtävänä on myös vastata maankäytön tarpeisiin ja tukea kiinteistöolojen pysyvyyttä ja sitä kautta maan arvoa.<sup>51</sup> Kaavoitussääntelyn perusfunktioiksi voi tiivistää MRL 1§:stä ilmenevästi alueiden käytön ja rakentamisen järjestämisen.

---

<sup>49</sup> Ekroos ym, 2012, s. 136

<sup>50</sup> Ekroos ym, 2012, s. 138

<sup>51</sup> Johdatus ympäristöoikeuteen, Hollo Erkki, 2009, s. 159

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä toimii ylhäältä alaspäin siten, että ylemmän tasoiset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat alemman tasoista suunnittelua. Suunnittelujärjestelmän logiikka toimii siis siten, että ylempi ylespiirteisempi suunnittelutaso ohjaa alemmalla tasolla tapahtuvaa tarkempaa suunnittelua. Tähän kaavahierarkiaan liittyy myös syrjäyttämisaikutus, joka tarkoittaa sitä, että yksityiskohtaisempi kaava syrjäyttää alueellaan yleispiirteisemmän kaavan tullessaan voimaan.<sup>52</sup> Kuntatasolla alueidenkäytön suunnittelun muotoja ovat yleiskaava ja asemakaava, joista jälkimmäinen on yksityiskohtaisempi. Pohdittaessa kaavoituksen merkitystä suhteessa epätyypilliseen vuokraustoimintaan on perusteltua keskittyä tarkastelemaan asemakaavoituksen sisältöä ja säännöksiä, koska asemakaava on yksityiskohtaisempi kaavamuoto, joka sisältää epätyypillisen vuokraustoiminnan kannalta keskeiset kaavamerkinnot. Lisäksi suuri osa epätyypillisestä vuokraustoiminnasta tapahtuu asemakaava-alueilla, joissa se on myös ongelmallisempaa kuin muilla kaava-alueilla.

#### **4.4 Asemakaavoituksen tarkoitus ja tehtävät**

Asemakaavoituksen tarkoituksena on alueidenkäytön yksityiskohtainen järjestäminen, ja asemakaavoituksella osoitetaan tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjataan rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden ja kaavan muiden tavoitteiden mukaisesti. Kaavoituksella suunnitellaan yhteiskunnan eri toimintojen sijoittuminen alueella ja määritetään, mitä toimintaa alueella voidaan harjoittaa. Asemakaavoituksen tarkoitus on ilmaistu MRL 50§:ssä. Asemakaavoitus on kunnan kaavoitusvallan keskeisin väline, ja kunnalle kuuluu laaja toimivalta asemakaavan laajuuden ja sisällön suhteen. MRL:n joustavat normit mahdollistavat sen, että eri asemakaavat vaihtelevat keskenään paikallisten edellytysten erotessa toisistaan. Asemakaava myös luo perustan maanomistajien suhteelle julkista valtaa ja kuntaa kohtaan, sillä asemakaava luo sitovan perustan näiden välisten oikeussuhteiden uudelleen muotoutumiselle ja järjestämiselle.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Ekroos yms, 2012, s. 136

<sup>53</sup> Ekroos yms, 2012, s. 189

MRL 50§:n 2 momentin mukaan asemakaavan muutos voidaan laatia myös vaiheittain. Lain esitöiden<sup>54</sup> mukaan tällä tarkoitetaan sitä, että asemakaavamuuos voidaan tehdä vaiheittain eli vain tiettyä osakokonaisuutta tai -kokonaisuuksia koskien. Esitöiden mukaan tällaisia osakokonaisuuksia voisivat olla käyttötarkoitusten muutokset, rakennusoikeuden korottaminen tai useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen, ja käyttötarkoituksen muutokset voisivat esimerkiksi koskea tilanteita, joissa liike- tai toimistorakennuksia muutetaan asuinkäyttöön. Epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta 2 momentti tarkoittaa sitä, että asemakaava-alueella on mahdollista tehdä osittainen kaavan muutos siten, että asuinrakennuksia tai kaavamääräyksiä muutetaan epätyypillisen vuokraustoiminnan sallivaan suuntaan, eikä tämä edellytä täysin uuden kaavan laatimista. Samalla lainkohta voi myös mahdollistaa muutoksen siten, että epätyypillisen vuokraustoiminnan mahdollisuuksia rajoitetaan. Lainkohta antaa kunnan rakennusviranomaiselle työkalun, jolla se voi halutessaan kohdistaa toimenpiteitä tietyn asemakaava-alueen kaavamerkintöihin ja mahdollisesti alueella harjoitettavaan epätyypilliseen vuokraustoimintaan.

Asemakaavan sisältövaatimukset on ilmaistu MRL 54§:ssä. Lainkohdan mukaan asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon maakuntakaava ja yleiskaava, minkä lisäksi toisessa momentissa ovat asemakaavan erityiset sisältövaatimukset, jotka asemakaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon. Kolmas momentti sisältää suhteellisen kohtuuttomuuskiellon<sup>55</sup>, jonka mukaan asemakaava ei saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavan tavoitteet tai vaatimukset syrjäyttämättä voidaan välttää. Lain esitöiden mukaan<sup>56</sup> momentin lähtökohtana on, että ihmisten elinympäristöä ei asemakaavalla heikennetä. Esitöiden mukaan säännös kuitenkin mahdollistaa asemakaavan, jolla henkilöryhmän elinympäristö jossain määrin heikkenee, jos se on asemakaavan tarkoitus huomioiden perusteltua. Tällöin tulee kuitenkin käyttää vähiten elinympäristöä heikentävää ratkaisua. Esitöiden mukaan on myös mahdollista, jos kaavalle asetettavat tavoitteet tai vaatimukset sitä edellyttävät, asettaa myös

---

<sup>54</sup> HE 251/2016, s. 41

<sup>55</sup> Johdatus ympäristöoikeuteen, Hollo Erkki, 2009, s. 172

<sup>56</sup> HE 101/1998, s. 79

kohtuuttomaksi katsottavia rajoituksia tai haittoja. Pääsääntönä mainitaan kohtuuttomien rajoitusten kieltäminen, josta poikkeaminen edellyttää erityisiä syitä.

Oikeuskäytännössä<sup>57</sup> kohtuuttomuuskiellolla ei ole kuitenkaan ollut ratkaisevaa merkitystä epätyypilliseen vuokraustoimintaan rinnastettavissa tilanteissa. Tapauksessa kiinteistön omistanut yhtiö vetosi majoitustoiminnan kieltämisen kohtuuttomuuteen lausuen, että oikeushenkilönä se ei voinut asettaa ketään asumaan kiinteistöllä ja että täten toiminnan kieltäminen johtaisi siihen, että kiinteistöä ei voida käyttää ollenkaan. KHO:n ratkaisu oli yhtiölle kielteinen, eikä kohtuuttomuuskielto siten vaikuttanut asiassa. Toiminnan kieltäminen asemakaavan ja rakennusluvan vastaisena oli mahdollista siitä huolimatta, ettei kiinteistöä voinut enää käyttää. Toki kiinteistön myöhempi vuokraaminen pitkäkestoiseen asuintarkoitukseen oli edelleen yhtiölle mahdollista.

MRL 54§:n perusteella asemakaavalla ei saa heikentää ihmisten elinympäristöä, mutta toisaalta maanomistajan tai muun oikeuden haltijaan ei saa kohdistaa kohtuuttomia rajoituksia. Lainkohta on mielenkiintoinen epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta, sillä se sekä suojaa muiden tahojen elinympäristöä (epätyypillisen vuokraustoiminnan vaikutuksilta), että turvaa maanomistajien ja muiden oikeuksia (harjoittaa ehkä myös epätyypillistä vuokraustoimintaa). Kohtuuton oikeuksien rajoitus edellyttää erityisiä syitä. Lainkohdasta voidaan johtaa argumentteja niin epätyypillisen vuokraustoiminnan puolesta kuin sitä vastaan.

Epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta mielenkiintoinen on myös MRL 58§ asemakaavan oikeusvaikutuksista. Lainkohdan mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa, eikä toisen momentin mukaan asemakaava-alueelle saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Hollon mukaan asemakaavan rakentamisrajoitus eroaa yleiskaavan ehdollisesta rakentamisrajoituksesta siten, että asemakaava sitoo rakennuslupaviranomaisia yksityiskohtia myöten, ellei poikkeusta ole myönnetty<sup>58</sup>. Näin ollen voisi katsoa, että lainkohdan mukaan epätyypillisen vuokraustoiminnan harjoittaminen olisi kiellettyä,

---

<sup>57</sup> KHO 2014:143

<sup>58</sup> Johdatus ympäristöoikeuteen, Hollo Erkki, 2009, S. 174, lisäksi Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg Pekka yms, 2015, E-kirja, s. 433



mikäli siitä aiheutuisi haittaa muulle alueen käytölle. Maankäyttö- ja rakennuslaki -kirjan<sup>59</sup> mukaan kaavanmukaisuutta joudutaan harkitsemaan lupatilanteissa ja silloin, kun käännytään rakennusvalvontaviranomaisten puoleen ja vaaditaan toimenpiteitä mahdollisen kaavan vastaisen rakennuksen tai huoneiston käytön takia.

Lainkohdasta ei kuitenkaan voi tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, eikä sen perusteella voi täysin varmasti todeta, että epätyypillinen vuokraustoiminta olisi kaavoituksen vastaista. Näin siksi, että lainkohdalla pyritään siihen, että asemakaava-alueelle sijoitetaan vain kaavan mukaisia toimintoja, joten esimerkiksi teollisuustoiminnan sijoittaminen asuinalueelle olisi lainkohdan perusteella kiellettyä. Epätyypilliselle vuokraustoiminnalle ei kuitenkaan ole olemassa omaa kaavamerkintäänsä, jolloin on epäselvää, voiko epätyypillinen vuokraustoiminnan sijoittaa esimerkiksi asuinalueelle ilman, että sen katsotaan olevan haitallista alueen kaavan mukaisille toiminnoille. Ei myöskään ole selvää, aiheuttaako epätyypillinen vuokraustoiminta alueella haittaa alueen muulle käytölle MRL 58§:n edellyttämällä tavalla, sillä asumisen ja lyhytaikaisen majoittumisen vaikutukset ovat lähes toisiaan vastaavia. Lisäksi oikeuskäytännössä<sup>60</sup> on katsottu asuinalueella liiketoiminnan muodossa tapahtunut majoitustoiminta kielletyksi. Oikeustapauksesta voi tehdä johtopäätöksen, että majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluva ammattimainen majoitustoiminta eroaa vaikutuksiltaan asumisesta niin huomattavasti, ettei se ole sallittua ilman poikkeamislupaa. Epätyypillisen vuokraustoiminnan ja ammattimaisten majoituspalveluiden välinen suhde on ongelmallinen. Epätyypillisen vuokraustoiminnan vaikutuksia ja niiden merkitystä sekä aiemmin mainittua Korkeimman hallinto-oikeuden tapausta tarkastellaan tarkemmin myöhemmin.

---

<sup>59</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg Pekka yms, 2015, E-kirja, s. 433

<sup>60</sup> KHO 2014:143

## 5. RAKENTAMISEN JA MUIDEN TOIMENPITEIDEN LUVANVARAISUUDESTA

Aikaisemmin on tarkasteltu kaavoitusta ja etenkin asemakaavoitusta selvittäen kaavoitussäätelyn taustalla vaikuttavia tekijöitä ja kaavoituksen ja epätyypillisen vuokraustoiminnan välistä suhdetta. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää kuitenkin yksityiskohtaisempia säännöksiä rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuudesta. Toimenpiteiden luvanvaraisuus on olennaista pohdittaessa epätyypillisen vuokraustoiminnan sallittavuutta ja sitä, edellyttääkö maankäyttö- ja rakennuslaki epätyypilliseltä vuokraustoiminnalta erikseen lupaa<sup>61</sup>.

### 5.1 Rakentamisen luvanvaraisuudesta

Rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuudesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 18 luvussa. Maankäyttö- ja rakennuslain 18 luvun 125§:n mukaan rakennuksen rakentamiseen tarvitaan rakennuslupa, kuten se tarvitaan myös rakentamiseen verrattavissa olevaan korjaus- tai muutostyöhön. Epätyypilliseen vuokraustoimintaan olennaisesti liittyy lainkohdan 5 momentti, jonka mukaan *rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa*<sup>62</sup>. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lain esitöiden mukaan<sup>63</sup> käyttötarkoituksen muutosta verrattaisiin myönnettyyn rakennuslupaan tai rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Lisäksi rakennuslupaa edellytetään muutoksilta, joilla vaikutetaan ympäristön maankäyttöön tai lisätään rakennuksen käytön riskillisyyttä.<sup>64</sup> Käyttötarkoituksen muutos voi MRL 125.5§:n perusteella koskea joko koko rakennusta tai sen osaa. Jääskeläinen on katsonut<sup>65</sup>, että jos kyse on koko rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksesta se voi olla MRL 125.2§:n tarkoittamalla tavalla rinnastettavissa rakennuksen rakentamiseen, sillä näin laaja käyttötarkoituksen muutos usein edellyttää rakennuksen teknisiä korjaus- muutos- tai uusimistöitä.

<sup>61</sup> Hovila – Malo, 2019, s. 411- ja Päläs, 2020, s. 36

<sup>62</sup> Lainkohdasta ja sen olennaisuudesta myös Päläs, 2020, s. 36 ja Hovila - Malo, 2019, s. 410

<sup>63</sup> HE 101/1998, s. 100

<sup>64</sup> ks myös Hovila – Malo, 2019, s. 411-

<sup>65</sup> Jääskeläinen, 2020, s. 104

Tällöin useat muutos- tai korjaustöitä koskevat asetukset ja määräykset voivat tulla sovellettavaksi<sup>66</sup>. Jääskeläinen edelleen katsoo, että korjaus- tai muutostyöt ja niihin sovellettavat asetukset johtavat siihen, että rakennuslupaa edellytetään rakentamismääräysten vuoksi, eikä tällöin tarvetta kaavan toteutumiseen tarvitse arvioida<sup>67</sup>. Jääskeläinen kuitenkin myös katsoo, ettei käyttötarkoituksen muutos majoitustoimintaan useinkaan käytännössä edellytä laajoja toimenpiteitä<sup>68</sup>.

Käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuutta arvioitaessa on kuitenkin huomioitava myös muutoksen vaikutus kaavan toteutumiseen ja uuden käyttötarkoituksen ja asemakaavamääräysten välinen punninta on mielestäni tehtävä myös siinä tapauksessa, että rakennuslupaa edellytetään jo muutostöiden ja rakentamismääräysten perusteella. Käyttötarkoituksen ja asemakaavamääräysten välisellä punnilla tarkoitetaan sitä, ettei muutos ole ristiriidassa MRL 58§:n ja asemakaavan määräysten eli asemakaavan sallimien käyttötarkoitusten kanssa. Mikäli muutos on vastoin asemakaavaa tai aiheuttaa haittaa alueen muulle käytölle, ei rakennusluvalle mahdollisesti ole edellytyksiä. Uuden käyttötarkoituksen tulee olla kaavan sallima. Huomioida tulee myös muu maankäyttö ja muutoksen vaikutukset siihen sekä rakennukselta vaadittavat ominaisuudet, millä tarkoitetaan sitä, että rakennuksen tulee soveltua uuteen käyttötarkoitukseen ja täyttää uuden käyttötarkoituksen mahdolliset edellytykset. Jos käyttötarkoituksen muutos lisää rakennuksen riskillisyyttä, on kyse rakennusluvan edellyttämästä tilanteesta<sup>69</sup>.

Pohdittaessa käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuutta täytyy tarkastella kaava-alueella sallittuja käyttötarkoituksia. Vaikka kaavamerkinnot ja aikaisemmin esitettyjen seikkojen arviointi osoittavat uuden käyttötarkoituksen sallittavuutta, täytyy rakennuslupaa silti hakea, mikäli käyttötarkoitus muuttuu *olennaisesti*. Olennaisuutta ei ole tarkasti lain esitöissä tai oikeuskäytännössä määritelty, ja vaikuttaisi siltä, että olennaisuus tulee arvioida aina tapauskohtaisesti. Olennaisuuden arvioinnin kannalta keskeistä kuitenkin on, muutetaanko kohteen

---

<sup>66</sup> esimerkiksi Rakennusten paloturvallisuudesta annettu ympäristöministeriön asetus (848/2017)

<sup>67</sup> ks. tarkemmin Jääskeläinen, 2020, s. 104

<sup>68</sup> Jääskeläinen, 2020, s. 105

<sup>69</sup> Rakennukselta vaadittavista edellytyksistä ja erityisesti paloturvallisuudesta ks. Päläs, 2020, s. 43

*pääkäyttötarkoitusta*<sup>70</sup>. Käyttötarkoituksen muutos asemakaavan eri pääkäyttötarkoitusten välillä edellyttää todennäköisesti rakennuslupaa<sup>71</sup>.

Lain esitöissä<sup>72</sup> esimerkkeinä olennaisesta käyttötarkoituksen muutoksesta mainitaan liiketilan muutos myyntitilasta ravintolaksi tai teollisuustilan muutos paloturvallisuusluokaltaan vaativammaksi. Kirjallisuudessa<sup>73</sup> on katsottu, että asuinhuoneiston muuttaminen liikehuoneistoksi on olennainen käyttötarkoituksen muutos ja että käyttötarkoituksen muuttaminen kaavamerkintäpäätöksen mukaisesta tarkoituksesta toiseen on lähtökohtaisesti olennainen käyttötarkoituksen muutos. Oikeuskäytäntöön on jo varsin kauan sitten vakiintunut linjaus, jonka mukaan asuintilan muutokset muuhun käyttöön ylittävät lupakynnyksen<sup>74</sup>. Helsingin kaupungin rakennusvalvonta katsoo<sup>75</sup>, että pääsääntöisesti käyttötarkoituksen muutokset ovat rakennuslupaa edellyttäviä toimia. Esimerkkeinä rakennuslupaa edellyttävistä tilanteista mainitaan muussa käytössä olleen huoneiston palauttaminen asunnoksi, muun tilan muuttaminen asuinkäyttöön, asunnon ottaminen toimistokäyttöön, myymälän muuttaminen kahvila- tai ravintolakäyttöön tai kampaamoksi ja tilan muuttaminen päiväkodiksi.

## **5.2 Epätyypillisen vuokraustoiminnan luvanvaraisuudesta**

Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa on kyse siitä, että asuinrakennuksessa tai huoneistossa harjoitetaan vuokraustoimintaa. Tällöin on usein kyse siitä, että rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitus muuttuu asumisesta toiseen käyttötarkoitukseen. Kyse on lähtökohtaisesti olennaisesta käyttötarkoituksen muutoksesta, jos pääkäyttötarkoitus muuttuu asumisesta majoitustoimintaan. Tällöin keskeistä on myös arvioida uuden käyttötarkoituksen vaikutuksia kaavan toteutumiselle, eli muiden kaava-alueen toimintojen toteutumiselle. Epätyypillinen vuokraustoiminta ei varsinaisesti estä kaava-alueen muuta käyttöä, ja sen vaikutukset kaava-alueen muuhun toimintaan ovat vähäiset. Kuitenkin mitä säännöllisemmästä ja

---

<sup>70</sup> Hovila - Malo, 2019, s. 411 ja Päläs, 2020, s. 37

<sup>71</sup> Jääskeläinen, 2020, s. 103

<sup>72</sup> HE 101/1998, s. 100

<sup>73</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg Pekka ym, 2015, s. 793

<sup>74</sup> Jääskeläinen, 2020, s. 103

<sup>75</sup> Helsingin kaupungin rakennusvalvonta, käyttötarkoituksen muutos, viitattu 15.4.2020

laajemmasta vuokraustoiminnasta on kyse, sen todennäköisempää on, että toiminta haittaa muuta kaava-alueen toimintaa. Olennaisin muu kaava-alueen toiminta, johon epätyypillinen vuokraustoiminta voi vaikuttaa, on asuminen.

Epätyypillisellä vuokraustoiminnalla ei ole juurikaan vaikutuksia alueen muuhun maankäyttöön, tai vaikutus maankäytölle on hyvin vähäistä. Rakennukselta vaadittavat ominaisuudet sen sijaan voivat vaihdella, sillä asuinrakennusta koskevat eri vaatimukset kuin majoitustiloja<sup>76</sup>. Vuokraustoiminta voi myös lisätä rakennuksen tai huoneiston käytön riskillisyyttä verrattaessa asumiseen, erityisesti paloturvallisuuden näkökulmasta. Epätyypillinen vuokraustoiminta asunnossa ei mielestäni edellytä niin laajoja korjaus-, muutos- tai uusimistöitä, että rakentamismääräykset tulisivat sovellettavaksi, tai ainakaan niin laajoja toimenpiteitä, että toimenpide olisi rinnastettavissa uuden rakennuksen rakentamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125§:n 5 momentin sanamuodon mukainen tulkinta vaikuttaisi johtavan siihen johtopäätökseen, että kyse on rakennuslupaa edellyttävästä käyttötarkoituksen olennaisesta muutoksesta. Tämä olisi maankäyttö- ja rakennuslain mukainen tulkinta, sillä laissa säädetään hyvin tarkasti rakentamisen ja käyttötarkoituksen edellytyksistä, minkä lisäksi oikeuskäytännössä on perinteisimmissä yhteyksissä katsottu tiukasti, että käyttötarkoituksen muutokset edellyttävät rakennuslupaa. Perinteisesti kyse on ollut liiketilojen käyttötarkoituksen muuttamisesta toisen liiketoiminnan tarpeisiin<sup>77</sup>. Koska rakennuslupaa edellytetään muissakin tilanteissa, on MRL:n kannalta tarkoituksenmukaista, että lupaa edellytetään myös epätyypilliseen vuokraustoimintaan liittyvissä tapauksissa. Tämä toteuttaisi MRL:n tavoitteita, minkä lisäksi rakennuslupien edellyttäminen antaisi rakennusvalvontaviranomaiselle mahdollisuuden kontrolloida toimintaa harkintavaltansa puitteissa.

Asiassa täytyy kuitenkin ottaa huomioon epätyypillisen vuokraustoiminnan erityispiirteet. Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa on tyypillisesti ja perusidealtaan kyse siitä, että rakennuksen tai huoneiston omistaja vuokraa vajaakäytöllä olevaa omaa

---

<sup>76</sup> Hovila - Malo, 2019, s. 411 ja Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym, 2015, s. 794

<sup>77</sup> Hallberg ym, 2015, erityisesti oikeuskäytännöstä s. 794 - 801

asuntoaan. Ei ole MRL:n tavoitteiden, tarkoituksen tai säännösten mukaista edellyttää rakennusluvan hakemista, mikäli vuokraustoiminta on vähäistä ja henkilö käyttää asuntoaan myös itse. Mikäli kysymys on vain satunnaisesta vuokraustoiminnasta, tulisi kynnys rakennusluvan vaatimiselle käyttötarkoituksen muutoksen perusteella asettaa erittäin korkealle<sup>78</sup>. Mikäli omistaja itse myös käyttää rakennusta tai huoneistoa asumiseen, on rakennuksen pääkäyttötarkoitus edelleen asuminen, eikä epäsäännöllinen vuokraustoiminta muuta käyttötarkoitusta olennaisesti. Tällöin MRL 125§:n 5 momentin olennaisuusvaatimus ei täyty. Satunnaisen tai vähäisen epätyypillisen vuokraustoiminnan vaikutukset eivät suuresti eroa asumisen vaikutuksista, jolloin kynnys MRL 58§:n soveltumiselle on korkea, eikä toimintaa voida lähtökohtaisesti katsoa myöskään asemakaavan vastaiseksi. Myös Helsingin kaupunki on ohjeistuksessaan<sup>79</sup> erottanut yksityishenkilön harjoittaman oman asunnon vuokrauksen ja majoituspalveluiden tarjoamisen toisistaan. Ohjeen perusteella voi päätellä, että Helsingin rakennusvalvontaviranomainen katsoo satunnaisen oman kodin vuokraamisen sallituksi, mutta suhtautuu pidättyvästi toimintaan, jos kynnys ylittyy ja toiminta on katsottava ammattimaiseksi majoitustoiminnaksi, jolloin on kyse majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta.

Hovila ja Malo ovat pohtineet oleellisuuskynnyksen ylittymistä niin kutsutun 50/50 säännön avulla<sup>80</sup>. Artikkelissaan he ovat todenneet, että rakennuksen itsenäisen osan pienellekin käyttötarkoituksen muutokselle tarvitaan rakennuslupa, mutta että tilanne on tulkinnanvaraisempi, jos muutos kohdistuu vain rakennuksen tai huoneiston osaan. Tulkinta-apuna on käytetty 50/50 sääntöä, jos huoneiston pinta-alasta enemmän kuin puolet muuttuu käyttötarkoitukseltaan, on kyse luvanvaraisesta muutoksesta. 50/50 sääntö ei kuitenkaan sovellu, jos omistaja ei itse asu kohteessa. Jos rakennuksen tai huoneiston omistaja asuu kohteessa ja vuokraa alle puolia sen pinta-alasta, ei pääkäyttötarkoitus muutu, eikä rakennuslupaa tulisi edellyttää.

Hovila ja Malo ovat samassa yhteydessä pohtineet myös 50/50 säännön mahdollista ajallista soveltamista. Täytyykö olennaisuuskynnys, jos rakennus tai huoneisto on

---

<sup>78</sup> Hovila – Malo, 2019, s. 418

<sup>79</sup> Helsingin kaupungin ohje, 2020, asunnossa tapahtuvaa majoitustoimintaa koskeva ohje

<sup>80</sup> Hovila – Malo, 2019, s. 419 viittauksineen

muuttuneen käyttötarkoituksen piirissä vain osan aikaa esimerkiksi siten, että omistaja asuu kohteessa yli puolet vuodesta ja vuokraa sitä alle puolet vuodesta. On mahdollista tulkita, ettei olennaisuuskynnys ylity, jos pääkäyttötarkoitus on yli puolet ajasta suoraan rakennusluvan mukaisessa käytössä. He katsovat, että käyttöaikaan sidottu 50/50 sääntö olisi perusteltu etenkin epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta, koska sen vaikutukset poikkeavat hyvin vähän normaalista asumisesta, mutta ettei sääntö soveltune tilanteisiin, joissa rakennusluvan mukainen käyttötarkoitus ja siihen suhteutettava toiminta poikkeavat merkittävästi toisistaan.

MRL 125§:n 5 momentin olennaisuusvaatimus ei ole yksiselitteinen, ja se jättääkin kuntien rakennusvalvontaviranomaisille harkintavaltaa. Jokainen tilanne tulee arvioida kaikki siihen liittyvät seikat huomioiden. Pinta-alallinen ja ajallinen 50/50 sääntö saavat tukea MRL:n säännöksistä ja oikeuskäytännöstä, vaikkei niistä olekaan nimenomaista lainsäädännöstä tai mainintaa lain esitöissä. Esimerkiksi Turun hallinto-oikeuden ratkaisusta<sup>81</sup> ilmenee, että kun kiinteistöä oli tosiasiaassa vuokrattu esimerkiksi vuonna 2013 20 päivää, ”*kiinteistön vuokraus oli pienimuotoista ja toiminta asumiseen rinnastettavaa*”, mistä syystä toiminta ei ollut asemakaavan, poikkeamisluvan tai rakennusluvan vastaista. Ajallisen 50/50 säännön soveltaminen johti tapauksessa Hovilan ja Malon esittämällä tavalla toiminnan harjoittajalle suotuisaan ratkaisuun.

Rakennuslupaa edellytetään vain käyttötarkoituksen olennaiselta muutokselta, jota arvioitaessa merkitystä on rakennuksen pääkäyttötarkoituksella. Tilanteessa, jossa koko asuntoa vuokrataan satunnaisesti ja harvoin, pinta-alallinen 50/50 sääntö voisi katsoa muutoksen olevan olennainen. Mikäli asuinrakennusta vuokrataan esimerkiksi yhtenä viikonloppuna vuodessa, on varsin selvää, ettei pääkäyttötarkoitus muutu eikä muutos ole lain edellyttämällä tavalla olennainen. Tästä syystä ajallisen 50/50 säännön täytyy olla MRL:n sallima, ja käyttötarkoituksen muutoksella on myös ajallinen ulottuvuus, joka rakennusviranomaisen täytyy ottaa huomioon. Kuitenkin 50/50 säännöt kuuluvat rakennusviranomaisen harkintavallan piiriin, ja varsinkin rajanvetotapauksissa rakennusvalvonta tekee vapaasti saamansa selvityksen perusteella arvion siitä, muuttuuko käyttötarkoitus olennaisesti vai ei.

---

<sup>81</sup> Turun hallinto-oikeus, 4.12.2015, nro 15/0303/1

### 5.3 Asemakaavamerkinnot ja toiminnan tyypilliset vaikutukset oikeuskäytännössä

#### KHO 2014:143

Rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen ja kaavoituksen välistä suhdetta on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:143. Tapauksessa osakeyhtiö omisti kiinteistön, joka sijaitsi erillispientalojen korttelialueella (AO/s), eli omakotitaloalueella, jolla oli asemakaavamääräysten mukaan sallittua sijoittaa myös työ- ja palvelutiloja enintään 50 prosenttia tontin käytetystä rakennusoikeudesta. Kiinteistön omistanut yhtiö vetosi asiassa juridisesti ja epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta mielenkiintoisiin seikkoihin. Yhtiö lausui, että rakennuksia vuokrataan normaaleilla huoneenvuokrasopimuksilla ja että maakaaren sääntely ja perustuslain 15§:ssä ilmaistu omaisuudensuoja perustuvat yksityisen omaisuuden vapaaseen vallintaan, mistä syystä erityisten oikeuksien perustaminen kiinteistöön on omistajan vapaasti toteutettavissa, ellei lainsäädäntö sitä erikseen rajoita. Yhtiön näkemyksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki ei asettanut tällaisia rajoituksia tai perusteita ympäristölautakunnan päätökselle. Edelleen yhtiö katsoi, ettei asemakaavamääräyksissä ollut mainintaa vuokra-asumisen kieltämisestä tai siitä, miten pitkiä vuokrasuhteiden piti olla. Yhtiö katsoi, että omistusasuminen tai vuokralla asuminen riippumatta asumisen kestosta ovat kaikki majoittumista ja että ympäristölautakunnan asettama kieltäminen on kohtuuton, sillä se estää kiinteistön käytön kokonaan, koska osakeyhtiö ei voi rekisteröidä itseään omistamansa kiinteistön vakituiseksi asukkaaksi. Edelleen yhtiö lausui, ettei vuokrasuhteeseen perustuva asuminen kiinteistöllä ole olennainen käyttötarkoituksen muutos, koska kiinteistöllä ei harjoiteta palvelu- tai liiketoimintaa. Ympäristölautakunnan kiellon katsottiin olevan myös perustuslain 2§, 22§ ja 107§:n vastaista. Nämä yhtiön lausumat varsin monipuoliset argumentit eivät kuitenkaan johtaneet sille myönteiseen lopputulokseen.

Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta. Ikävä kyllä Korkein hallinto-oikeus viittasi hallinto-oikeuden ratkaisuun<sup>82</sup> asiassa ja jätti lyhyessä päätöksessään ottamatta kantaa moneen asiassa esiin tuotuun argumenttiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyse on siitä, voidaanko kiinteistöllä sen asemakaavassa osoitetun käyttötarkoituksen rajoissa harjoittaa liiketoiminnan

---

<sup>82</sup> ks. hallinto-oikeuden yksityiskohtaisemmat perustelut KHO 2014:143



luonteista majoitustoimintaa. Sallittavuutta arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain säännösten kannalta ratkaisevia olivat toiminnan tyypilliset vaikutukset, sillä rakentamisen sijainnin ohjauksen ja käyttötarkoituseräysten avulla osoitetaan yhteiskunnan eri toiminnoille sopivat alueet, joissa toiminta ei aiheuta häiriöitä muille. Järjestelmän olennainen edellytys on se, että tiettyyn käyttötarkoitukseen varatulla alueella toiminnan vaikutukset pysyvät tasolla, joka vastaa käyttötarkoituksen yleistä luonnetta. KHO:n mukaan ”*Vaikutusten arvioinnin kannalta sillä, että käyttö perustuu vuokrasuhteisiin eikä omistusasumiseen, tai sillä, että kysymys on liiketoiminnasta, ei sellaisenaan ole ratkaisevaa*”. Sen sijaan olennaista oli, että kysymys on omakotitaloalueelle epätyypillisistä lyhytkestoisista majoitusjaksoista, jolloin majoittuvat henkilöt merkitsevät pysyville alueen asukkaille heikompaan *sosiaalista kontrollia*. Hallinto-oikeuden perusteluihin viitaten KHO katsoi, että kaavoituksessa käytetään asumiselle ja matkailupalveluille eri merkintöjä niiden erilaisten vaikutusten vuoksi ja että kiinteistöllä harjoitettu toiminta ei vastannut kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaista omakotiasumista.

Sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus katsoivat, että kiinteistöllä harjoitettu toiminta oli asemakaavan ja voimassa olevan rakennusluvan vastaista eli toisin sanoen MRL 58§ ja 125§:n vastaista. KHO ei ole perusteluissaan selkeästi erotellut kahta lainkohtaa toisistaan, vaan se on katsonut, että molempien lainkohtien osalta olennaista olivat toiminnan tyypilliset vaikutukset. MRL 58§:n mukaan asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa muiden alueiden käytölle, mitä KHO on mielestäni korostanut lausudessaan maankäytön- ja rakentamisen perusfunktiota sijainnin ohjauksesta. Järjestelmän edellytykseksi katsotaan käyttötarkoitussäätely (MRL 125§), jolla hallitaan alueella tapahtuvan toiminnan vaikutuksia. Liiketoiminnan luonteinen majoitustoiminta on katsottu kaavamääräysten vastaiseksi, mitä on korostettu lausumalla omakotitaloalueen sosiaalisesta kontrollista. Tällä on nähdäkseni korostettu omakotitaloalueen ominaispiirteitä, joihin olennaisesti kuuluu naapuruston pysyvyys ja vähäinen vaihtuvuus, eli sosiaalinen kontrolli, josta majoitustoiminnan vaihtuvuus ja vaikutukset olennaisesti eroavat. KHO on yksiselitteisesti todennut, että harjoitettu toiminta ei vastaa kaavoituksessa sallittua pääkäyttötarkoituksen mukaista omakotiasumista, jolloin toiminta on asemakaavan vastaista, ja lisäksi, että vuokraustoiminnan vaikutukset eivät vastaa kaavoituksessa sallittua työ- ja palvelutilojen sijoittamista alueelle, jolloin toiminta on rakennusluvan

vastaista. Kiinteistön omistaneen yhtiön esittämillä perusteluilla ei ollut asiassa ratkaisevaa merkitystä.

#### KHO 2015:87

Rakennuksen käytön vaikutuksia käsiteltiin tapauksessa KHO 2015:87. Tapauksessa yhtiölle oli myönnetty poikkeamispäätöksellä lupa omakotitalon, autotallin ja rantasaunan rakentamiseen alueelle, jossa ei ollut voimassa olevaa yleis- tai asemakaavaa. Yhtiölle oli lisäksi myöhemmin myönnetty rakennuslupa rakennuksen huonejärjestyksen muutokselle siten, että rakenteellisia muutoksia tekemällä taloon rakennettiin 8 makuuhuonetta, joista jokaisessa oli oma kylpyhuone aiemman kuuden makuuhuoneen sijaan. Tapauksessa oli kysymys siitä, edellyttikö muutos rakenteellisen rakennusluvun lisäksi myös rakennuslupaa käyttötarkoituksen muutoksen vuoksi.

Poikkeamispäätöksen ja myönnetyn rakennusluvun mukaisena käyttötarkoituksena oli ympärivuotinen asuminen. Yhtiön antaman selvityksen mukaan rakennusta oli muutoksen jälkeen tarkoitus käyttää loma-asuntona yhtiön toimintaan välittömästi liittyvien henkilöiden, perheenjäsenten ja yhtiön liikekumppaneiden majoittamiseen, mutta rakennusta ei vuokrattaisi yksittäisille turisteille. KHO:n enemmistön mukaan rakennuksen suunniteltu käyttö ei vaikutuksiltaan poikennut kyseisen kokoisen rakennuksen tavanomaisesta asumiskäytöstä, eikä huonejärjestyksen muutos ilmentänyt käyttötarkoituksen olennaista muutosta, joten rakennushanke voitiin toteuttaa ilman uutta käyttötarkoituksen muutokseen liittyvää rakennuslupaa tai uutta poikkeamispäätöstä.

Tästä KHO:n ratkaisusta voidaan tehdä johtopäätös, ettei rakennuksen käyttötarkoituksen muutos ympärivuotisesta asumisesta vähäiseen majoitustoimintaan välttämättä edellytä käyttötarkoituksen muutosta ja rakennuslupaa. Näin siltikin, että kyse oli muusta kuin pitkäaikaisesta asumisesta kohteessa ja majoitustoiminta olisi tapahtunut koko kiinteistöllä ja koko aikaisesti. Jaksossa 5.2 käsitellyt 50/50 säännöt olisivat tapauksessa johtaneet siihen, että toiminta olisi katsottava olennaiseksi käyttötarkoituksen muutokseksi. Kuitenkin kyse oli rajallisesta piiristä mahdollisia majoittujia, eikä kohdetta markkinoitu tai tarjottu turisteille, toisin kuin tapauksessa KHO 2014:143. Tapaus KHO 2015:87 tukee aikaisempaa KHO:n ratkaisua, ja niistä

selviää, että oleellista ovat juuri toiminnan tyypilliset vaikutukset. Tapauksessa 2015:87 toiminnan vaikutukset eivät *poikenneet* tavallisesta alueelle tyypillisestä asuinkäytöstä, joten myös vähäinen tai rajallinen majoitustoiminta oli alueella sallittua eikä edellyttänyt edes käyttötarkoituksen muutoksesta johtuvaa rakennuslupaa.

#### **5.4 Epätyypillisen vuokraustoiminnan edellytykset**

Edellä kuvatuista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista voidaan tehdä johtopäätöksiä epätyypillisen vuokraustoiminnan sallittavuudesta ja edellytyksistä. Selvin ja tärkein johtopäätös on, että epätyypillinen vuokraustoiminta voi olla maankäyttö- ja rakennuslain vastaista, jolloin kunnan rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus keskeyttää ja kieltää lainvastainen toiminta, mutta vastaavasti toiminta voi olla asuinalueella sallittua, eikä se välttämättä edellytä käyttötarkoituksen muutokseen liittyvää rakennuslupaa.

Ensimmäinen epätyypillisen vuokraustoiminnan edellytys on sen asemakaavan mukaisuus. KHO on perusteluissaan tapauksessa 2014:143 vedonnut kaavoitussääntelyn perusfunktioon eri toimintojen sijoittamiseen niille kuuluville alueille. Toiminta ei saa haitata alueen muuta kaavassa osoitettua käyttöä, eikä se saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteutumiselle tai alueiden muun käytön järjestämiselle. Tämä ilmenee MRL 58§:stä ja 171§:stä, mutta rakennusluvan osalta myös 125§:n 5 momentin sanamuodosta ”käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteutumiseen” ja MRL 135.1§:stä, jonka mukaan rakennushankkeen on oltava asemakaavan mukainen. Kaavoitussääntelyn perusfunktiosta, monesta MRL:n kohdasta ja KHO:n oikeuskäytännöstä johtuen epätyypillistä vuokraustoimintaa ei voi harjoittaa alueella, jonka kaavamääräykset eivät sitä salli. Kaavamääräyksiä ja toiminnan sallittavuutta arvioitaessa olennaisia ovat toiminnan tyypilliset vaikutukset.

Epätyypillisen vuokraustoiminnan ja asumisen tyypilliset vaikutukset ovat lähes mutta eivät täysin samat, vaikka joissain tilanteissa ne mahdollisesti ovat rinnastettavissa toisiinsa. Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa ei ole kyse asumisesta, vaan lyhytaikaisesta majoittumisesta alueella siten, että asukkaat tai vuokralaiset saattavat vaihtua jatkuvasti. KHO 2014:143 ratkaisun perusteella voidaan päätellä, että laajasti markkinoitu ja laajalle joukolle jatkuvasti tarjottava majoituspalvelu voi erota

vaikutuksiltaan asumisesta niin paljon, että toiminta on asemakaavassa sallitun vastaista tai aiheuttaa haittaa asemakaavan muille toiminnoille. Ratkaisusta KHO 2015:87 voidaan taas päätellä, että toiminnan kohdistuessa rajattuun joukkoon ja ollessa vähäisempää myös vaikutuksiltaan ei toiminta ole asemakaavan vastaista, aiheuta haittaa tai edes välttämättä edellytä käyttötarkoituksen muutoksen rakennuslupaa.

Tapaukset eroavat kuitenkin toisistaan niin alueeltaan, kaavamerkinnöiltään kuin ominaispiirteiltäänkin, ja laajojen joka alueelle soveltuvien johtopäätösten tekeminen on hankalaa. Turun hallinto-oikeuden ratkaisusta<sup>83</sup> lisäksi ilmenee, että arvioinnissa ratkaisevaa on tosiasiallinen käyttö eikä pelkkä markkinointi. Tapauksessa kiinteistöä oli vuokrattu satunnaisesti siten, että kiinteistö oli vuonna 2013 vuokralla 20 päivää. Siitä huolimatta, että kiinteistöä vuokrattiin netissä, toiminnan vaikutukset olivat tosiasiassa rinnastettavissa asumiseen, eikä toiminta ollut asemakaavan tai rakennusluvan vastaista. Onkin viimekädessä kunnan rakennusviranomaisen harkinnassa, onko toiminta asemakaavan sallimaa tai aiheutuuko toiminnan vaikutuksista haittaa vai ei. Rakennusviranomaisen voi myös kontrolloida toimintaa myöntämällä rakennusluvan rajoitettuna määräyksillä MRL 141§:n perusteella.

Epätyypillisen vuokraustoiminnan edellytys voi olla rakennuslupa. MRL 125§:n 5 momentin mukaan rakennuslupaa edellytetään, jos rakennuksen käyttötarkoitus muuttuu olennaisesti. Näin ollen rakennuslupaa ei tule edellyttää, jos käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuuskynnys ei ylity. MRL 135§:n perusteella rakennushankkeen on oltava voimassa olevan asemakaavan mukainen, eikä rakennuslupaa voida täten myöntää asemakaavan vastaisesti. Mikäli toiminta on asemakaavamerkintöjen mukaista ja siten sallittua, sen on oltava riittävän laajaa, jotta rakennuslupaa edellytetään. Tällöin rakennusluvan ja käyttötarkoituksen muutoksen hakemiselle ei kuitenkaan ole ehdotonta estettä.

Epätyypilliseen vuokraustoimintaan liittyen merkitystä ei ole sillä, tapahtuuko toiminta liiketoiminnan muodossa vai ei<sup>84</sup>. Tämä KHO:n perustelu on looginen, sillä

---

<sup>83</sup> Turun hallinto-oikeus, 4.12.2015, nro 15/0303/1

<sup>84</sup> KHO 2014:143

olennaista ovat toiminnan vaikutukset, jotka voivat olla tietyt riippumatta siitä, tapahtuuko toiminta liiketoiminnan muodossa vai ei. Liiketoimintatarkoitus voi kuitenkin osoittaa, että vaikutukset ovat tietyn tasoiset tai ylittävät sallitun laajuuden. Näin ollen toiminnan harjoittamisen muodolla voi olla harkinnassa merkitystä, vaikka se ei olekaan asiaa ratkaiseva seikka. KHO on myös lausunut, ettei ole ratkaisevaa, perustuuko käyttö omistusasumiseen vai vuokrasuhteisiin. Tällä tarkoitetaan käsittääkseni sitä, että vaikutuksiltaan omakotitaloasuminen ja pitkäkestoinen normaali vuokra-asuminen ovat saman tasoisia. Epätyypilliset lyhytkestoiset vuokrasuhteet sen sijaan johtavat asukkaiden vaihtuvuuteen ja alueelle kuulumattomiin vaikutuksiin. Omistusoikeudesta johtuvilla argumenteilla ei ole epätyypillisenkään vuokraustoiminnan tapauksissa merkitystä, osin sen vuoksi, ettei omistuksen muodolla ole merkitystä toiminnan vaikutusten kannalta, ja osin siksi, että kaavoitussääntelyn perusfunktio kohdistuu juuri eri tahojen omistusoikeuteen, sillä kaavoitussääntelyllä julkisella vallalla on mahdollista käytännössä rajoittaa eri rakennusten, huoneistojen ja toimintojen sijoittamista.

## **5.5 Toimenpidelupa ja ilmoitusmenettely**

Puhuttaessa rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuudesta on syytä lyhyesti käsitellä myös toimenpideluvan ja ilmoitusmenettelyn sisältöä ja niiden soveltumista epätyypilliseen vuokraustoimintaan. Rakenteellisesti toimenpidelupa ja ilmoitusmenettely sijaitsevat rakennusluvan kanssa samassa MRL:n 18 luvussa. MRL 126§:ssä säädetään toimenpideluvasta, jolla voidaan rakennusluvan sijasta hakea lupaa sellaisten rakennelmien ja laitosten pystyttämiseen, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta. Toimenpidelupa on siis rakennuslupaa vähäisempään rakentamiseen tai toimenpiteisiin soveltuva lupa. Toimenpidelupa tarvitaan rakennelman tai laitoksen pystyttämiseen, jota ei pidetä rakennuksena, mutta jolla on vaikutusta luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön tai kaupunki- tai maisemakuvaan. Toimenpidelupa soveltuu myös asuinrakennuksen huoneistojärjestelyjen muuttamiseen.

MRL 126a§:ssä säädetään toimenpideluvanvaraisista toimista. Lainkohdan 1 momentin 1-13 kohdissa säädetään toimenpiteistä, jotka edellyttävät toimenpidelupaa. MRL 126§ ja 126a§:ää tarkastelemalla vaikuttaa selvästi siltä, ettei toimenpidelupa

pääsääntöisesti soveltu epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteisiin. Kuitenkin MRL 126a§:n 1 momentin 11 kohta koskee asuinhuoneiston yhdistämistä tai jakamista, eli huoneistojärjestelyä. Toimenpidelupa voi liittyä epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteisiin, mikäli haetaan toimenpidelupaa tarkoituksella muuttaa huoneistojärjestystä ja siirtää osa huoneistosta vuokrauskäyttöön.

Ilmoitusmenettelystä säädetään MRL 129§:ssä. Lainkohdan ensimmäisen momentin mukaan kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä ilman rakennus- tai toimenpidelupaa. Rakentamiseen tai toimenpiteeseen voi ryhtyä sen jälkeen, kun asianomainen on tehnyt asiasta ilmoituksen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Lainkohdan toisen momentin perusteella ilmoitusmenettely ei kuitenkaan ole täysin kunnan harkintavallassa, sillä toinen momentti asettaa ilmoitusmenettelylle tietyt edellytykset. Ilmoituksen sijaan rakennusvalvontaviranomaisen tulee edellyttää rakennus- tai toimenpidelupaa, mikäli se yleisen edun tai naapurien oikeusturvan kannalta on tarpeen. Ilmoitusmenettely siis edellyttää, että asiasta on säädetty kunnan rakennusjärjestyksessä ja että yleinen etu ja naapureiden oikeusturva huomioidaan. Esimerkiksi Rovaniemen rakennusjärjestyksessä<sup>85</sup> ei ole epätyypillistä vuokraustoimintaa koskevia mainintoja, eikä niitä oletettavasti ole yleisesti käytössä. Mahdollisesta rakennusjärjestysmerkinnästä huolimatta epätyypillinen vuokraustoiminta vaikuttaa naapureihin siinä määrin, että ilmoitusmenettelyn käyttämiselle epätyypillisen vuokraustoiminnan tapauksissa on suhtauduttava pidättyvästi. Mahdollinen tilanne voisi olla vähäisestä epätyypillisestä vuokraustoiminnasta luopuminen, mutta tämä ei edellytä edes rakennuslupaa (MRL 125.5§) eikä tällöin ole tarpeen myöskään ilmoitusmenettelyssä.

---

<sup>85</sup> Rovaniemen kaupungin rakennusjärjestys, voimaan 1.6.2007

## 6. LUPAMENETTELY

Maankäyttö- rakennuslain 19 luku koskee rakennuslupan, toimenpideluvan, purkamisluvan ja maisematyöluvan lupamenettelyä ja lupaharkintaa. Kuten edellä on päätelty, epätyypillinen vuokraustoiminta voi edellyttää rakennuslupaa, mikäli rakennuksen pääkäyttötarkoitus muuttuu olennaisesti. MRL 19 luku on sanamuodoltaan muotoiltu koskemaan erityisesti uuden rakennuksen rakentamista ja uuden rakennuksen lupamenettelyn ja lupaharkinnan sisältöä. Lain luku kuitenkin soveltuu myös laajemmin eri tilanteisiin, ja sitä on sovellettava myös rakennusluvan koskiessa käyttötarkoituksen muutosta. Näin ollen kyseistä MRL:n lukua tarkastelemalla voidaan arvioida myös epätyypillistä vuokraustoimintaa koskevaa lupamenettelyä edellytyksineen ja sisältöineen.

Lain esitöiden<sup>86</sup> mukaan rakennuslupahakemuksen käsittelyn olennaisin osa on tarkastaa, että rakennusluvan edellytykset ovat olemassa. Lupakäsittelyn keskeisenä tarkoituksena olisi, että luvan myöntämisen yhteydessä hyväksytään rakentamisessa noudatettavat pääpiirustukset. Tästä ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi laissa.

Lupa-asia voitaisiin käsitellä myös siten, että rakentamisen yleiset edellytykset valmiiden pääpiirustusten sijaan arvioidaan rakennuksen sijoittumista, rakennusoikeuden käyttämistä, rakennuksen käyttötarkoitusta ja sen vaikutusta ympäristöön koskevan selvityksen perusteella.

### 6.1 Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lupamenettely

MRL 131§:n 2 momentin 6 kohta antaa rakennusvalvontaviranomaiselle laajan harkintavallan vaatia rakennusluvan edellyttämiä asiakirjoja ja selvitystä. Lisäksi MRL 134§:n 2 momentin perusteella rakennusvalvontaviranomainen ei ole sidottu 131§:n 1 momenttiin, joten sen harkintavaltaa ei ole lailla rajoitettu ja se voi vaatia tarpeelliseksi katsomaansa selvitystä. Rakennusvalvontaviranomaisen on kuitenkin varmistuttava siitä, että MRL 58§:n ja 125§:n vaatimukset täyttyvät. MRL 132§ koskee ympäristövaikutusten arviointia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain tarkoittamalla tavalla, mutta ympäristövaikutusten arviointi ei

---

<sup>86</sup> HE 101/1998, s. 103

oletettavasti ole tarpeellista epätyypillisen vuokraustoiminnan tapauksissa. Rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueella säädetään MRL 135§:ssä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 130§:n mukaan rakennus- tai muun luvan ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen ja lupamenettelystä säädetään tarkemmin asetuksella<sup>87</sup>. MRL 131§:n mukaan rakennuslupaa haetaan kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselta, ja hakemukseen on liitettävä:

1. selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa,
2. rakennussuunnitelmaan sisältyvät pohjapiirustukset.

Rakennusvalvontaviranomainen voi hankkeen laatu ja laajuus huomioiden tarvittaessa edellyttää, että hakemukseen liitetään myös:

1. ote alueen peruskartasta tai asemakaava-alueelle rakennettaessa ote asemakaavasta sekä kiinteistörekisterin ote ja tarvittaessa tonttikartta, jos ne eivät jo ole rakennusvalvontaviranomaisen käytettävissä,
2. selvitys rakennuspaikan perustamis- ja pohjaolosuhteista sekä näiden edellyttämästä perustamistavasta ja tarvittavista muista toimenpiteistä,
3. energiaselvitys,
4. selvitys rakennuspaikan terveellisyydestä ja korkeussuhteista,
5. pätevän henkilön laatima selvitys rakennuksen kunnosta,
6. muu rakennuslupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittava olennainen selvitys.

MRL 131§:n 3 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella<sup>88</sup> voidaan antaa tarkempia säännöksiä pääpiirustusten ja selvitysten sisällöstä ja esitystavasta.

MRL 131§:n voi katsoa sisältävän rakennuslupahakemuksen edellytykset ja harkinnanvaraiset edellytykset. Edellytyksiä ovat hakijan selvitys siitä, että hän hallitsee rakennuspaikkaa, sekä rakennussuunnitelmaan sisältyvät pohjapiirustukset. Epätyypillisen vuokraustoiminnan kannalta pohjapiirrosten toimittaminen voi olla tarkoituksenmukaista, mutta myös tarpeetonta. Lain 131§ vaikuttaisi edellyttävän pohjapiirrosta, mutta MRL 134§:n 2 momentin mukaan *''Lupa-asia voidaan käsitellä myös siten, että rakentamisen yleiset edellytykset arvioidaan rakennuksen*

---

<sup>87</sup> Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

<sup>88</sup> Ympäristöministeriön asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä 216/2015



*sijoittumista, käyttötarkoitusta, rakennusoikeuden käyttämistä ja vaikutusta ympäristöön koskevan muun kuin 131 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen perusteella*”. Näin ollen pohjapiirroksen toimittaminen ei välttämättä ole tarpeen.

Epätyypillisen vuokraustoiminnan kannalta olennainen on toinen MRL 131§:n 1 momentin edellytyksistä, jonka mukaan hakemukseen on liitettävä selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa. Rakennuspaikan hallinta asetetaan rakennusluvan myöntämisen edellytykseksi myös MRL 81§:n 2 momentissa. Ympäristö.fi -sivuston<sup>89</sup> mukaan rakennuslupaa voi hakea rakennuspaikan haltija, joko omistaja tai hänen valtuuttamansa tai sitä vuokra- tai muun sopimuksen perusteella hallitseva. Hallintaoikeus osoitetaan lainhuutotodistuksella, vuokrasopimuksella, kauppakirjalla tms. asiakirjalla<sup>90</sup>. Vaikuttaisi ongelmalliselta, jos vuokralainen pystyisi hakemaan rakennusluvalla käyttötarkoituksen muutosta ilman omistajan suostumusta. Laki asuinhuoneistojen vuokrauksesta (481/1995) ei kuitenkaan sisällä säännöksiä asiaa koskien, eikä vuokralaisen oikeudesta hakea rakennuslupaa ole kyseisessä laissa nimenomaista kieltoa. Vuokralaisella voi näin ollen lähtökohtaisesti olla oikeus hakea rakennusluvalla käyttötarkoituksen muutosta epätyypillisen vuokraustoiminnan harjoittamiseksi. Tällöin tulee kuitenkin huomioida huoneenvuokralain 10 luvun jälleenvuokrausta koskevat säännökset tai mahdollisesti 11 luvun alivuokrausta koskevat säännökset. Mielestäni vuokralaisen oikeuteen hakea rakennuslupaa tai harjoittaa epätyypillistä vuokraustoimintaa ilman omistajan suostumusta on suhtauduttava pidättyvästi ja vuokralainen mahdollisesti ylittää näin toimiessaan toimivaltansa. Huoneenvuokralain 8 luvun 61§:n mukaan vuokranantajalla on oikeus purkaa vuokrasopimus muun muassa, jos vuokraoikeus siirretään toisen käytettäväksi vastoin lain säännöksiä tai jos huoneistoa käytetään muuhun tarkoitukseen tai muulla tavoilla kuin vuokrasopimusta tehtäessä on edellytetty.

MRL 131§:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi hankkeen laadun tai laajuuden niin vaatiessa edellyttää, että hakemukseen liitetään myös muita liitteitä (kohdat 1-6). Epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteessa kyse ei lähtökohtaisesti ole uuden rakennuksen rakentamisesta, jolloin lainkohdan toinen momentti soveltuu

---

<sup>89</sup> Ympäristö.fi – maankäytön ja rakentamisen luvat – rakennusluvan hakeminen – miten rakennuslupaa haetaan, viitattu 11.3.2020.

<sup>90</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg Pekka ym, s. 836

asiaan heikosti. Kun kyse on rakennuksen käyttötarkoituksen olennaisesta muutoksesta, ei ole tarkoituksenmukaista toimittaa selvitystä rakennuspaikan perustamis- tai pohjaolosuhteista, energiaselvitystä, selvitystä rakennuspaikan terveellisyydestä ja korkeussuhteista tai selvitystä rakennuksen kunnosta. Sen sijaan, mikäli ne eivät jo ole rakennusvalvontaviranomaisen käytettävissä, voi olla tarpeen toimittaa ote alueen peruskartasta, asemakaavasta, kiinteistörekisteristä ja tonttikartasta. Asemakaavamerkinnöillä on asiassa suuri merkitys, joten ote asemakaavasta on olennainen ratkaisun kannalta. Toki asemakaava tai muut asiakirjat ovat jo useimmiten rakennusvalvonnan käytettävissä ilman niiden erillistä toimittamista, eikä käyttötarkoituksen muutoksella ole tarkoitus muuttaa olemassa olevia rakennuksia tai muita seikkoja, jolloin mahdollisia muutoksia ei tarvitse kyseisiin asiakirjoihin merkitä.

## **6.2 Epätyypillisen vuokraustoiminnan edellyttämä selvitys ja asiakirjat**

MRL 131§:n 2 momentin 6 kohdan mukaan hakemukselta voidaan edellyttää myös muuta rakennuslupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavaa olennaista selvitystä. Lainkohdan edellytykset eivät siis ole tyhjentäviä, vaan rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus vaatia myös muita asiakirjoja ja muuta selvitystä. Epätyypillisen vuokraustoiminnan näkökulmasta olennaisia liitteitä voisivat olla

1. selvitys aikaisemmasta käyttötarkoituksesta ja tarkoitettusta tulevaisuuden käyttötarkoituksesta,
2. selvitys uuden käyttötarkoituksen laadusta ja laajuudesta,
3. selvitys alueen kaavamerkinnöistä ja uuden käyttötarkoituksen soveltuvuus alueen kaavamerkintöjen kannalta.
4. selvitys uuden käyttötarkoituksen vaikutuksista ja vaikutusten muutoksesta aikaisempaan nähden.

Lain esitöiden<sup>91</sup> mukaan rakennuslupaa myönnettäessä käyttötarkoituksen muutosta verrattaisiin myönnettyyn rakennuslupaan tai rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Tästä syystä hakijan on tarpeellista antaa rakennusvalvontaviranomaiselle riittävät tiedot aiemmasta ja tulevasta käytöstä. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee myös

---

<sup>91</sup> HE 101/1998, s. 100

harkita sitä, ylittyykö asiassa rakennusluvan kynnyks, eli edellyttääkö käyttötarkoituksen muutos ollenkaan rakennuslupaa. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista antaa riittävä selvitys toiminnan ja uuden käyttötarkoituksen laadusta ja laajuudesta. Vain mikäli käyttötarkoituksen muutos on olennainen, tulee rakennusvalvontaviranomaisen edellyttää rakennuslupaa. Toiminnan laajuus voi myös johtaa siihen, että uusi käyttötarkoitus katsotaan MRL 58§:n vastaiseksi. MRL 58§:n mukaan asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavan muulle alueenkäytölle. Myös MRL 125§:n 5 momentin mukaan lupaharkinnassa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen. Rakennusvalvontaviranomaiselle on toimitettava riittävä selvitys käyttötarkoituksen soveltuvuudesta alueen kaavoituksen kannalta, jotta se voi ratkaista käyttötarkoituksen sallittavuuden MRL 58§:n edellyttämällä tavalla. Oikeuskäytännöstä<sup>92</sup> ilmenee, että tällöin olennaisia ovat toiminnan tyypilliset vaikutukset. Hakijan on annettava riittävä arvio tai selvitys toiminnan vaikutuksista, jotta rakennusvalvontaviranomainen voi arvioida mahdolliset haittavaikutukset ja luvan myöntämisen perusteet.

### **6.3 Rakennuslupahakemuksen kuulemismenettely**

Rakennuslupahakemukseen olennaisesti liittyvät MRL 133§:n sisältämät kuulemis- ja lausuntovelvoitteet. Rakennuslupahakemuksen vireille tulosta on ilmoitettava naapurille, jollei se hankkeen vähäisyys tai sijainti tai kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Naapurilla tarkoitetaan kiinteistössä viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen haltijaa. Kolmiulotteisen tonttijaon alueilla naapurilla tarkoitetaan ylä- ja alapuolisen sekä rinnakkaisen kiinteistön omistajaa ja haltijaa, jonka kiinteistöön päätös voi vaikuttaa olennaisesti. MRL 133§:n 3 momentin mukaan rakennuspaikalla voidaan tarvittaessa toimittaa katselmus rakentamisen vaikutusten arvioimiseksi ja naapurien kuulemiseksi.

Lain esitöiden<sup>93</sup> mukaan lailla on pyritty parantamaan naapurin asemaa rakentamisessa. Esitöiden mukaan naapurien kuulemisen ensisijaisena muotona olisi vireillä olosta ilmoittaminen ja mahdollisuus esittää huomautus lupahakemuksen

---

<sup>92</sup> KHO 2014:143

<sup>93</sup> HE 101/1998, s. 102

johdosta. Lisäksi tarvittaessa voitaisiin suorittaa katselmus rakentamisen vaikutusten arvioimiseksi ja naapurien kuulemiseksi. Katselmuksen aiheena olisi lupaviranomaisten tarve hankkia lisäselvitystä hakemuksen käsittelemiseksi. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 65§:n mukaan naapureille on varattava vähintään 7 päivää huomautusten tekemiseen ja ilmoitus hakemuksesta voidaan toimittaa postitse. Mikäli naapuria ei tiedetä tai hankaluudetta tavoiteta tai jos naapureita on yli 10, hakemus voidaan antaa naapureille tiedoksi siten, että hakemuksesta ilmoitetaan kuten kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Hakija voi myös liittää hakemukseen selvityksen naapureiden tietoisuudesta rakennushankkeesta ja selvityksen heidän kannastaan siihen. Jos selvitys on toimitettu, ei naapureiden kuuleminen ole välttämättä tarpeen. Tiedottamisesta huolehtii rakennushankkeeseen ryhtyvä. Tiedottamisen tarkoituksena on saattaa rakentamisen tai muun toimenpiteen aiheuttama olennainen muutos ympäristössä yleisesti tiedoksi.

Epätyypillisen vuokraustoiminnan suhteen on perusteltua korostaa kuulemisvelvoitetta. Mikäli epätyypillisen vuokraustoiminnan vuoksi haetaan rakennusluvalla käyttötarkoituksen muutosta, on kyse asuinrakennuksen tai -huoneiston muuttamisesta asuinkäytöstä vuokrauskäyttöön. Asuinkäytön ja vuokrauskäytön väliset erot vaikuttavat juuri naapureihin, ja naapureiden kuuleminen on perusteltua, jos ei jopa perustellun päätöksen edellytys. Naapureiden kuuleminen ja mahdollinen katselmus tukevat rakennusvalvontaviranomaisen tiedonsaantia toiminnan mahdollisista vaikutuksista, mutta lisäksi naapureiden huomioiminen etukäteen mahdollisesti vähentää myöhemmin rakennusvalvonnalle osoitettuja valituksia rakennusluvan tai kaavan vastaisesta toiminnasta. Rakennusvalvontaviranomaisella on myös matalampi kynnyks todeta, ettei käyttötarkoituksen muutos haittaa kaavan muita toimintoja, jos naapurit ovat antaneet suostumuksensa vuokraustoiminnalle ja ilmaisseet, ettei toiminta haittaa muuta asuinkäyttöä.

#### **6.4 Lupamääräykset**

MRL 141§:n mukaan ”Lupapäätökseen voidaan ottaa tarpeelliset määräykset. Määräykset voivat koskea muun ohessa rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista

*ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista*”. Lain esitöissä<sup>94</sup> lainkohtaa ei selvennetä, eikä ”tarpeellisten” määräysten sisältöä tarkasti määritellä. Myöskään siitä ei ole laissa tai sen esitöissä nimenomaista säädöstä, mikä viranomaisen on toimivaltainen asettamaan lupapäätökseen lupamääräyksiä eli ehtoja. Oletettavasti kunkin luvan myöntävällä viranomaisella tai taholla on toimivalta asettaa päätöksen myöntämiselle ehtoja, eli myöntää lupa tiettyjen ehtojen rajoissa.

Lupaehdoilla tarkoitetaan sitä, että lupaviranomaisen myöntää luvan, mutta liittyy siihen ehdon, josta johtuen hanke tulee toteuttaa joltain osin hakemuksesta poikkeavasti. Rakennuslupa on harkinnanvarainen lupa, jonka saamiseen hakijalla on oikeus, jos MRL:ssa säädetyt edellytykset täyttyvät. Rakennuslupaa koskevaan lupapäätökseen voidaan sisällyttää ehtoja vain, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät täytyisi ilman kyseistä rajoitusta eli ehtoa. Muunlaiseen hakemuksen muokkaamiseen ei luvan myöntävällä rakennusviranomaisella ole toimivaltaa. Ehdoille on myös tietyt sisältövaatimukset, sillä viranomaisen toimivaltaa rajoittavat samat rajoitukset kuin hallintopäätösten tekemisessä yleensäkin. Kiellettyjä ovat ehdot, joilla edellytetään hankkeen toteutumista lain tai asetuksen vastaisella tavalla taikka asetetaan luvansaajalle lainvastainen velvoite<sup>95</sup>. Ehdon tulee myös olla asiayhteydessä lupasaantelyn alaan ja luonteeseen ja liittyä luvan tarkoitukseen sekä olla oikeassa suhteessa koko lupapäätökseen ja sen tarkoitukseen. Ehdoilla ei myöskään voida kiertää rakennusluvan myöntämisen ehdottomia edellytyksiä, eikä luvan ehdoksi voida asettaa rakennusluvan ehdottoman edellytyksen täyttymistä.<sup>96</sup>

Epätyypillisen vuokraustoiminnan mahdollisesti edellyttämä rakennuslupa voidaan siis myöntää myös tietyin rajoituksin tai ehdoin. Jos epätyypillinen vuokraustoiminta ja käyttötarkoituksen muutos täyttää MRL 58§:n, 125§:n, 131§:n, 135§:n ja mahdollisten muiden MRL:n säännösten vaatimukset, on rakennuslupa myönnettävä ilman eri ehtoja. Jos rakennusluvan ja käyttötarkoituksen muutoksen jotkin edellytykset eivät kuitenkaan täyty, voidaan rakennuslupa myöntää tietyin rajoituksin, mutta ei MRL:n ehdottomien edellytysten vastaisesti. Ehdottoman edellytyksen vastainen voisi olla tilanne, jossa käyttötarkoituksen muutos olisi asemakaavan ja

---

<sup>94</sup> HE 101/1998, s. 105

<sup>95</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym, 2015, s. 922

<sup>96</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym, 2015, s. 926

MRL 58§:n vastainen. Jos hakija hakee käyttötarkoituksen muutosta ympärivuotiseen ja laajaan epätyypilliseen vuokraustoimintaan, mutta se katsottaisiin vaikutustensa vuoksi MRL:n vastaiseksi, voitaisiin lupa myöntää rajoitettuna. Tällöin ehtona voisi esimerkiksi olla, että epätyypillistä vuokraustoimintaa harjoitetaan vähemmän siten, ettei vuokraustoimintaa saa harjoittaa kuin alle puolessa kiinteistöä tai rakennusta, tai siten, ettei sitä saa harjoittaa ajallisesti kuin puolet vuodesta. Mikäli kiinteistö, rakennus tai huoneisto olisi ajallisesti yli puolet omassa asuinkäytössä tai huoneenvuokralain mukaisessa pitkäkestoisessa vuokrauskäytössä, ei pääkäyttötarkoitus muutu ja toiminta voisi olla sallittua. Epätyypillistä vuokraustoimintaa koskevista lupamääräyksistä ei ole oikeuskäytäntöä, mutta MRL:n säännökset eivät estä rakennusluvan myöntämistä 141§:n lupamääräyksillä rajoitettuna, ja ne voisivat rajanvetotilanteissa johtaa kaikkia osapuolia hyödyttävään lopputulokseen.

## 7. POIKKEAMINEN MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN SÄÄNNÖKSISTÄ

Maankäyttö- ja rakennuslain 23 luvussa säädetään lain säännöksistä poikkeamisesta. Säännöksissä näkyy maankäyttö- ja rakennuslain perustavoite kunnallisen päätösvallan vahvistamisesta, joten poikkeamisvalta on pääosin kunnallisella viranomaisella<sup>97</sup>. Maankäyttö- ja rakennuslain 23 lukuun sisältyvät säännökset yleisestä poikkeamisvallasta ja poikkeamisen edellytyksistä, poikkeamismenettelystä ja poikkeamispäätöksestä ilmoittamisesta sekä vähäisestä poikkeamisesta rakennusluvan yhteydessä ja tilapäisestä rakennuksesta<sup>98</sup>. Lain esitöiden<sup>99</sup> mukaan poikkeamisen myöntämiselle tulee aina olla *erityinen syy*, jonka olemassaolo harkitaan aina tapauskohtaisesti. Esitöiden mukaan poikkeamispäätökseen liittyy aina oikeudellisen harkinnan lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate, yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate ja suhteellisuusperiaate.

Epätyypillinen vuokraustoiminta voi edellyttää kunnan rakennusvalvonnan myöntämää poikkeamista, jos kyseinen viranomainen on ensiksi arvioinut, että toiminta edellyttää rakennuslupaa, ja toiseksi katsonut, että rakennusluvalla haettavalle käyttötarkoituksen muutokselle on jokin maankäyttö- ja rakennuslaista johtuva este. Tällöin epätyypillisen vuokraustoiminnan harjoittaja, kuten rakennuksen tai huoneiston omistaja, voi hakea kunnan rakennusviranomaiselta poikkeuslupaa, jolla toiminnan harjoittaminen olisi mahdollista. Poikkeaminen tulee kuitenkin kyseeseen vain tietyin edellytyksin.

### 7.1 Poikkeamistoimivalta ja poikkeamisen edellytykset

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin mukaan ”*Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta*”. Kunnan poikkeamislupaviranomaisesta ei ole

---

<sup>97</sup> HE 101/1998, s. 114 ja Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym, 2015, s. 1031

<sup>98</sup> HE 101/1998, s. 114 ja Hallberg ym, 2015, s. 1032

<sup>99</sup> HE 148/2015, s. 3

säännöstä maankäyttö- ja rakennuslaissa, vaan kunnan sisällä poikkeamistoimivalta on vapaasti järjestettävissä kunnan oman organisaation ja tahdon mukaisesti<sup>100</sup>. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisella on siis mahdollisuus erityisestä syystä myöntää poikkeuslupa MRL:n säännöksistä, kuten esimerkiksi MRL 58§ tai MRL 125§:ää koskevassa asiassa. ”Erityistä syytä” ei ole laissa tarkasti määritelty, ja lainkohdan esitöiden<sup>101</sup> mukaan erityisiä syitä ei ilmaista laissa, vaan niiden olemassaolo harkitaan tapauskohtaisesti ja rakennuslain mukainen erityisiä syitä koskeva hallinto- ja oikeuskäytäntö huomioiden. Lain esitöiden mukaan poikkeamiseen ei ole aina suostuttava, vaikka pykälän mukaiset edellytykset olisivat käsillä. Tästä syystä lain sanamuoto on ”voi myöntää”. Hakijalla ei siis ole ehdotonta oikeutta poikkeamisluvan saamiselle, vaikka kaikki lain edellytykset täyttyisivät.

Lisäksi MRL 171§:n 2 momentti rajoittaa kunnallisen rakennusvalvontaviranomaisen harkintavaltaa ja poikkeamismahdollisuuksia, sillä siinä on säädetty tilanteista tai edellytyksistä, joissa kunta ei voi poiketa lain säännöksistä. MRL 171§:n 2 momentin 1 kohdan mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos se *aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteutumiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle*. Lain esitöiden<sup>102</sup> mukaan arvioitaessa sitä, aiheutuuko poikkeamisesta haittaa kaavoitukselle, asiaa arvioidaan välillisesti myös kaavojen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen sisältövaatimusten kautta. Esimerkiksi asemaakaavan sisältövaatimuksista on säädetty MRL 54§:ssä ja sen 2 momentissa. Nuo sisältövaatimukset, kuten ympäristön terveellisyys ja turvallisuus, tulee siis huomioida. MRL 171§:n 2 momentin 1 kohdan voi katsoa sisältävän yleisen kiellon, jonka mukaan poikkeaminen ei ole sallittu, jos myönnettävä lupa tai mahdollistettava toimenpide haittaavat kaavaa tai vaarantavat kaavan toteutumista tai muuta alueidenkäytön järjestämistä. Yksittäinen lupa tai toimenpide ei siis saa vaarantaa kaavaa tai sen toimintaa laajemmassa mittakaavassa.

MRL 171§:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos poikkeaminen vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista tai rakennetun

---

<sup>100</sup> HE 148/2015, s.3-4 ja HE 101/1998, s. 114

<sup>101</sup> HE 101/1998, s. 115

<sup>102</sup> HE 148/2015, s. 5



ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Lain esitöiden<sup>103</sup> mukaan luonnonsuojelun tavoitteilla tarkoitetaan useimmiten luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaisen luonnonsuojelusuunnitelman tilanteisiin ja Natura 2000 -alueisiin. Rakennetun ympäristön suojelemista koskevilla tavoitteilla tarkoitetaan rakennussuojelusta, joka voi perustua kaavaan tai lain nojalla annettuun suojelupäätökseen. Lainkohdan 2 tai 3 momentilla, eli luonnon- tai rakennustensuojelulla, on oletettavasti hyvin vähäinen merkitys epätyypillisen vuokraustoiminnan kannalta.

Sen sijaan MRL 171 §:n 2 momentin 4 kohta voi olla epätyypillisen vuokraustoiminnan kannalta merkityksellinen. Lainkohdan mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos ”se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia”. Lain esitöiden mukaan kyse on eräänlaisesta ehdottomasta luvanmyöntämiseesteestä. Esitöiden mukaan merkittävällä rakentamisella tarkoitetaan ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, kuten esimerkiksi kerrostaloa pientaloalueella. Ympäristö- tai muut vaikutukset voivat liittyä moninaiisiin vaikutuksiin, joita poikkeamisesta saattaa aiheutua. Muut ympäristövaikutukset voivat liittyä esimerkiksi liikenteeseen, meluun, ympäristöpäästöihin ja muihin ympäristöhäiriöihin<sup>104</sup>. Kuten aiemmin pääteltiin, epätyypillisen vuokraustoiminnan vaikutukset ovat suuressa roolissa arvioitaessa sen sallittavuutta. MRL 171.2 §:n 4 kohdan perusteella toiminnan aiheuttamia vaikutuksia tulee arvioida myös, mikäli epätyypilliselle vuokraustoiminnalle haetaan poikkeuslupaa. Lähtökohtaisesti epätyypillinen vuokraustoiminta ei voi aiheuttaa lainkohdan tarkoittamia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, mutta tällaiset merkittävät vaikutukset olisivat ehdoton este MRL:n säännöksistä poikkeamiselle.

## 7.2 Alueellinen poikkeaminen

MRL 172 §:n mukaan ”*kunta voi erityisestä syystä päättää, että laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta voidaan poiketa laajemmalla kuin*

---

<sup>103</sup> HE 148/2015, s. 6

<sup>104</sup> HE 148/2015, s. 6

*yhden rakennuspaikan käsittävällä alueella silloin, kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön*”. Lainkohdan 2 momentin mukaan 171§:ssä säädetty poikkeamisen edellytykset koskevat myös alueellista poikkeamista.

MRL 172§:n mukaisesti kunta voi antaa alueellisesti laajemman poikkeamisluvan, jos kyse on asemakaava-alueella olemassa olevien rakennusten tai tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Alueellinen poikkeaminen on siis mahdollista ympäristöhäiriötä vähentävästi, mutta ei niitä lisäävästi. Tästä syystä alueellinen poikkeaminen voisi olla mahdollista siten, että rakennuksia tai tiloja muutetaan poikkeavasti epätyypillisen vuokraustoiminnan käyttöön. On kuitenkin epäselvää, katsokaanko epätyypillinen vuokraustoiminta täysin ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaksi toiminnaksi vai ei. Asian arviointi on viranomaisen harkintavallassa. Laaja asuinalueelle myönnettävä poikkeamislupa, joka sallisi epätyypillisen vuokraustoiminnan, olisi ongelmallinen siitä syystä, että se vaikuttaisi laajasti eri tahojen oloihin. Tilanteessa, jossa liike- tai muu alue siirretään asuinkäyttöön, olisi mahdollista antaa laaja poikkeamispäätös siitä, että kyseisellä alueella myös epätyypillinen vuokraustoiminta on sallittua, kunhan epätyypillisen vuokraustoiminnan ympäristöhäiriöt ovat vähäisemmät kuin aikaisemman toiminnan.

### **7.3 Poikkeamismenettely**

Poikkeamismenettelystä säädetään MRL 173§:ssä. Lainkohdan mukaan ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista kunnan on varattava naapureille ja muille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen. Kunnan on tiedotettava poikkeamista koskevasta hakemuksesta ja alueellista poikkeamista koskevasta päätöksenteosta. Tiedottamisesta aiheutuneet kustannukset voidaan periä poikkeamisen hakijalta. MRL 173§:ssä on säädetty viranomaisista ja tahoista, joilta kunnan on tarvittaessa pyydettävä lausunto asian koskiessa niiden toimialaa. Epätyypillisen vuokraustoiminnan alueilla ja tilanteissa asia ei lähtökohtaisesti liity lainkohdassa esitettyjen tahojen toimialoihin, vaan kunnalla on itsenäinen harkinta- ja

päätäväältä asiassa. Kyse ei myöskään ole tilanteista, joissa kunta olisi MRL 173§:n 4 momentin perusteella velvollinen pyytämään ELY-keskuksen lausunnon.

Poikkeamismenettely poikkeaa rakennusluvan mukaisesta menettelystä siten, että rakennusviranomaisen on huomioitava laajemmin tahot, joihin hankkeella mahdollisesti on vaikutusta. Huomioitava on kuitenkin vain tahot, joihin hankkeella on huomattava vaikutus. Rakennusviranomaisella on velvollisuus vastaanottaa laajemman piirin kirjalliset muistutukset asiaan liittyen, mutta suullista kuulemisvelvoitetta tai katselmusvelvoitetta ei ole. Kunnalle on myös asetettu tiedottamisvelvollisuus hakemusta ja päätöksentekoa koskien.

Epätyypilliseen vuokraustoimintaan poikkeamismenettelysäännökset soveltuvat varsin hyvin, sillä niiden johdosta kunnalla on velvollisuus ja mahdollisuus huomioida kaikki tahot, joihin poikkeamisella on vaikutusta. Vuokraustoiminnan vaikutusten kohdistuessa eniten naapureihin on perusteltua selvittää heidän kantansa hakemukseen. Naapureille ja muille tahoille on varattava tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen, mutta naapureiden ei ole pakko sitä antaa. Mikäli naapurit eivät vastusta poikkeamishakemusta, osoittaa se mielestäni, etteivät he katso toiminnan vaikutusten olevan haitallisia. Tämä taas puoltaa poikkeamispäätöksen myöntämistä.

#### **7.4 Poikkeamispäätös**

MRL 174§:n mukaan kunnan on perusteltava poikkeamispäätös siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Poikkeamispäätöksessä voidaan määrätä ehtoja poikkeamiselle. Päätöksessä on määrättävä aika, jonka kuluessa poikkeamisluvan mukaista rakennuslupaa on haettava. Määräaika voi olla enintään kaksi vuotta ja alueellisen poikkeamisen tapauksissa enintään viisi vuotta. Hallintopäätöksen muodosta, sisällöstä ja perusteluista säädetään hallintolain 7 luvussa ja poikkeamispäätöksessä tuleekin huomioida hallintolain kyseisen luvun säädökset. Hallintolain 7 luvun 45§:n mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mainittava sovelletut säännökset.

Poikkeamispäätökseen on mahdollista liittää ehtoja. Myönteiseen poikkeamispäätökseen on mahdollista liittää ehtoja, jolloin hankkeelle on edellytykset vain ehtojen toteutuessa. Ehdot voivat periaatteessa koskea kaikkea, mistä voidaan antaa kaavamääräyksiä.<sup>105</sup> Poikkeaminen ei kuitenkaan ole mahdollista MRL 171§:n edellytysten vastaisissa tilanteissa edes ehdollisena. MRL 171§:n 2 momentin 1 kohta kieltää poikkeamisen, jos poikkeaminen aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, sen toteuttamiselle tai alueiden muulle käytölle. MRL 171§:n 2 momentin 1 kohdalla vaikutettaisiin huomioivan MRL 58§:n määräys asemakaavan oikeusvaikutuksista.

### 7.5 Vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä

MRL 175§:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171§:ssä säädetyin edellytyksin, eli erityisestä syystä ja muiden edellytysten täytyessä, myöntää rakennusluvan, kun kyse on *vähäisestä poikkeamisesta* rakentamista koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Lainkohdan 2 momentin mukaan rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeamisella syrjäytetä rakentamiselle asetettuja keskeisiä vaatimuksia. Lain esitöiden<sup>106</sup> mukaan rakennusvalvontaviranomaisen on vähäistä poikkeamista koskevassa päätöksenteossa katsottava, ettei poikkeaminen ole alueiden käytön suunnitteluun liittyvien edellytysten vastaista tai vaikeuta säännöksessä mainittujen tavoitteiden toteutumista tai saavuttamista. Vähäistä poikkeamista koskeva päätös tehdään rakennuslupapäätöksen yhteydessä. Tässä yhteydessä on mahdollista vähäisessä määrin poiketa kaikista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista<sup>107</sup>. Kirjallisuudessa on katsottu, että käytännössä poikkeamistilanteet ovat moninaisia ja ettei rakennusviranomaisen toimivaltaa ei ole tarkemmin määritelty, vaan se on harkittava kulloinkin erikseen. Selväksi on katsottu, että esimerkiksi kaavan ratkaisuperiaatteiden syrjäyttäminen tai kaavallisista lähtökohdista poikkeaminen ei voi olla vähäistä<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym, 2015, s. 1067

<sup>106</sup> HE 101/1998, s. 117

<sup>107</sup> Hallberg ym, 2015, s. 1073

<sup>108</sup> Hallberg ym, 2015, s. 1075

## 7.6 Poikkeamispäätös epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa

Satunnaisen ja vaikutuksiltaan vähäisen epätyypillisen vuokraustoiminnan ei tulisi lähtökohtaisesti edes edellyttää MRL:n säännöksistä poikkeamista, joten oletettavasti poikkeamislupaa edellyttävä toiminta on säännöllistä, laajamittaista ja mahdollisesti liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa. Lähtökohtaisesti epätyypillisen vuokraustoiminnan luonne ja vaikutukset huomioiden poikkeamiselle ei ole MRL 171§ mukaan ehdotonta estettä. Poikkeamisluvalla tulee kuitenkin olla *erityinen syy* ja poikkeamisluvan myöntäminen kuuluu kunnan rakennusviranomaisen harkintavaltaan, eikä hakijalla ole ehdotonta oikeutta saada poikkeamislupaa, vaikka lain edellytykset täytyisivätkin. Epätyypillinen vuokraustoiminta ei saa haitata muita alueen käyttötarkoituksia, ja rakennusviranomaisen tulee poikkeusharkinnassa huomioida erityisesti kaava-alue ja sen kaavamerkinnot sekä toiminnan vaikutukset alueen muulle käytölle. Mikäli epätyypillinen vuokraustoiminta on katsottu alueella kielletyksi kaavamääräysten vastaisena (esimerkiksi MRL 58§) ja haitallisena alueen muille toiminnoille, ei poikkeamisluvalla välttämättä ole edellytyksiä.

Alueellinen poikkeaminen epätyypillisen vuokraustoiminnan tapauksissa on lähtökohtaisesti mahdollista. Kuitenkin MRL 172§ muistuttaa sanamuodoltaan MRL 171§:ää, minkä takia on perusteltua päätellä, että samoin kuin 171§:ää sovellettaessa, myöskään 172§:n tapauksissa rakennusviranomaisella ei ole velvollisuutta myöntää poikkeamislupaa, vaikka 172§:n ja 171§:n 2 momentin edellytykset täytyisivätkin. Lisäksi MRL 172§ edellyttää erityistä syytä poikkeamiselle. Alueellisen poikkeamisluvan myöntäminen epätyypillisen vuokraustoiminnan suhteen on lain perusteella mahdollista, mutta lupa-asiasta päättäminen on kunnan rakennusviranomaisen harkintavallassa, eikä kaikissa tapauksissa lupaa ole mahdollista myöntää.

MRL 174§:n mukaan poikkeamispäätökseen voidaan sisällyttää ehtoja poikkeamiselle. Ehtoja tai niiden sisältöä ei ole laissa tai lain esitöissä tarkasti määritelty, mutta oletettavasti ehdot ovat mahdollisia tilanteissa, joissa luvan myöntämiselle ei olisi edellytyksiä ilman siihen liitettyä ehtoa. Mikäli epätyypillinen vuokraustoiminta on kaavoituksen vastaista, eikä luvan myöntämiselle ole edellytyksiä 171§:n 2 momentin 1 kohdan perusteella, lupa voidaan kuitenkin

mahdollisesti myöntää ehdollisena. Tällöin MRL 174§:n mukaisesti poikkeamislupa myönnetään, mutta siinä asetetaan luvan ehto liittyen esimerkiksi toiminnan laajuuteen tai sen vaikutuksiin siten, ettei rajoitettu toiminta ole MRL:n säännösten vastaista. Poikkeamislupa lienee mahdollista myöntää ehdollisena myös MRL 125§:ään eli rakennuslupaan liittyvissä asioissa. Samoin ehdollinen lupa on mahdollinen myös, jos käyttötarkoituksen olennainen muutos on rakennusluvan perusteena. Näin ainakin tilanteissa, joissa rajoitetaan toiminnan laajuutta siten, että toiminta ei ylitä MRL 125§:n olennaisuuskynnystä. Tällöin myös toiminnan vaikutukset ja haitta alueen muulle käytölle jäävät vähäisiksi.

Vähäistä poikkeamista rakennuslupaharkinnan yhteydessä ei välttämättä ole mahdollista tehdä epätyypillisen vuokraustoiminnan suhteen. MRL 175§:n sanamuodon mukaan vähäinen poikkeaminen on mahdollista, kun kyse on rakentamista koskevasta säännöksestä. Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa on kyse käyttötarkoituksen muuttamisesta eikä rakentamisesta. Lisäksi MRL 125§:n mukaan olennainen käyttötarkoituksen muutos nimenomaan edellyttää rakennuslupaa, eikä rakennusviranomaisen ole tarkoituksenmukaista poiketa lain selvästä säännöksestä. Lisäksi epätyypillisen vuokraustoiminnan sallittavuuden arviointi edellyttää toiminnan vaikutusten arviointia suhteessa kaavamerkintöihin ja toiminnan mahdollisten haittavaikutusten arviointia kaava-alueen muulle toiminnalle. Rakennusviranomaisen on varmintä asian suhteen turvautua MRL 133§:n mukaisiin kuulemis-, lausunto- ja katselmusmenetelmiin tarvittavien tietojen saamiseksi ja sen varmistamiseksi, ettei minkään tahon oikeusturvaa loukata. Vähäinen poikkeaminen voi olla mahdollista, mutta mielestäni sitä on käytettävä epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa vain harvoissa tapauksissa. Myöskään vähäisen poikkeamisluvan tapauksissa hakijalla ei ole ehdotonta oikeutta saada poikkeamislupaa lain edellytysten täytyessä, sillä MRL 175§ sisältää viittauksen MRL 171§:ään ja sen edellytyksiin.

## **8. VALITUSOIKEUS JA MUUTOKSENHAKU**

### **8.1 Oikaisuvaatimus**

Muutoksenhausta viranomaisten päätöksiin, päätöksistä valittamisesta ja viranomaisten oikaisukehotuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 25 luvussa. Ensimmäinen asianomaisen muutoksenhakukeino on oikaisuvaatimus, josta säädetään MRL 187§:ssä. Kun kunnan rakennusvalvontaviranomainen tai muu viranomainen on siirtänyt asian kunnan viranhaltijan ratkaistavaksi, ei päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen määräytyy samoin perustein kuin oikeus valituksen tekemiseen. Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti viranhaltijalle 14 päivän kuluessa päätöksen antamisesta. Viranomaisen on liitettävä päätökseensä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemisestä, ja oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa, joissa kunnan viranhaltija on antanut päätöksen, ensisijainen muutoksenhakukeino päätökseen on siis oikaisuvaatimus, jossa on kyse kunnan sisäisestä hallintomenettelystä.

### **8.2 Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen**

MRL 190§:n mukaan muutosta muuhun kuin MRL 188§ - 189b§:ssä ja 190b§:ssä säädettyyn viranomaisen päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) on kuitenkin kumottu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla (808/2019), joka on voimassa 1.1.2020 alkaen. Edelleen hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli se myöntää siihen luvan. MRL 190§:n 3 momentin mukaan rakennuslupaa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla siltä osin, kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa.

Täten, mikäli epätyypillisen vuokraustoiminnan lupa-asia on ratkaistu asemakaavamerkintöihin tai muutoin asemakaavaan vetoamalla, muutoksenhakukeinona on valitus hallinto-oikeuteen. Mikäli asemakaava on

myöhemmin alueelle laadittu, tai sitä on muutettu, ja asia on ratkaistu asemakaavassa, ei hallinto-oikeuden päätökseen enää voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

### 8.3 Valitusoikeus rakennuslupapäätöksestä

Rakennuslupapäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, kuten MRL 190§:ssä ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. MRL 192§:ssä säädetään valitusoikeudesta rakennuslupapäätöksestä. Valitusoikeus rakennuslupapäätöksestä ja täten myös mahdollisesta käyttötarkoituksen muutokseen liittyvästä päätöksestä on seuraavilla tahoilla:

1. viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla tai haltijalla,
2. sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa,
3. sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa,
4. kunnalla.

Lainkohdassa käytetyt sanamuodot ovat kiinteistö ja alue, mutta säännöksen perusteella myös kerrostalo- tai muiden huoneistojen omistajilla ja haltijoilla on katsottava olevan valitusoikeus. Lainkohdat eivät edellytä omistajuutta, sillä myös hallinta on riittävä peruste valitusoikeuden saamiseksi. Näin ollen myös vuokralaisella on lainkohdan perusteella valitusoikeus. Toisessa kohdassa edellytetään, että päätös vaikuttaa olennaisesti tahon rakentamiseen tai muuhun käyttöön. Lain esitöiden<sup>109</sup> mukaan tulee ratkaista yksittäistapauksellisesti, ovatko vaikutukset olennaisia vai eivät, mutta vaikutusten kuitenkin tulee olla olennaisia, jotta valitusoikeus on perusteltu. Lain esitöiden<sup>110</sup> mukaan luvan hakijalla on 192§:n 1 momentin 3 kohdan perusteella valitusoikeus. Esitöiden mukaan 3 kohdan perusteella valitusoikeus voi olla myös ”muulla taholla”. Vaikutuksen ei edellytetä olevan olennaista, vaan välitöntä.

---

<sup>109</sup> HE 101/1998, s.123

<sup>110</sup> HE 101/1998, s.123



## 8.4 Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä

Valitusoikeudesta poikkeamispäätöksestä säädetään MRL 193§:ssä. Lainkohdan mukaan valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on:

1. viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla,
2. sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa,
3. sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa,
4. sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa,
5. kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa,
6. toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen, sekä
7. viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

MRL 193§:n 1, 2 ja 4 kohta vastaavat aiemman 192§:n kohtia 1 - 3 niin sanamuodoltaan kuin merkitykseltäänkin. MRL 193§:ssä mahdollisten asianomaisten ryhmää on kuitenkin laajennettu sen 3, 5 ja 6 kohdilla. Lain esitöiden<sup>111</sup> mukaan henkilöt, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke voi vaikuttaa, ovat perinteisesti jääneet asianomaiskäsitteen ulkopuolelle, mutta näillä henkilöillä yleensä on perusteltu intressi, jonka valvomiseksi valitusoikeuden säätäminen on tarpeellista. Yhdistyksiä koskevan 6 kohdan on esitöissä katsottu tuovan täysin uuden valitusoikeutettujen ryhmän.

---

<sup>111</sup> HE 101/1998, s. 123

## **9. SEURAAMUKSET MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN RIKKOMISESTA**

### **9.1 Maankäyttö- ja rakennuslain pakkokeinoista ja seuraamuksista**

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista pakkokeinoista ja seuraamuksista säädetään MRL 24 luvussa. 177 – 178§:ssä säädetään kuntaan kohdistuvista pakkokeinoista. 180§:ssä säädetään tilanteista, joissa kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi keskeyttää rakennustyön. 181§:ssä säädetään markkinavalvonnasta. MRL 182§ sisältää yleisen säännöksen uhkasakosta ja teettämisuhasta ja säännöksen perusteella eri viranomaiset voivat määrätä niskoittelijan oikaisemaan maankäyttö- ja rakennuslain vastaisen toiminnan. Teettämisuhan lisäksi voidaan asettaa uhkasakko tai tekemättä jätetty toimenpide voidaan teettää laiminlyöjän kustannuksella. MRL 183§ - 185§ sisältävät määräykset rakennusviranomaisen tarkastusoikeudesta, virka-avusta ja rangaistuksista.

### **9.2 Seuraamuksista ja pakkokeinoista epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa**

Epätyypillinen vuokraustoiminta voi olla MRL:n säännösten vastaista ja sitä voidaan harjoittaa vastoin MRL:n säännöksiä tai kunnan rakennusviranomaisten määräyksiä. Tästä syystä on perusteltua tarkastella myös mahdollisia moitittavan tai lainvastaisen toiminnan seuraamuksia. MRL antaa kunnan rakennusviranomaiselle varsin tehokkaat keinot lain tai määräysten vastaisen toiminnan tai laiminlyöntien korjaamiseksi tai poistamiseksi.

MRL 180§ koskee rakennustyön keskeyttämistä, mutta lainkohdan sanamuodon mukaan ”jos rakennustyöhön tai muuhun toimenpiteeseen” on ryhdytty, rakennusvalvonnalla on oikeus kirjallisella määräyksellä keskeyttää työ. Lain esitöiden<sup>112</sup> mukaan keskeyttäminen voi koskea koko rakennustyötä tai sen jotain osaa hallintopakon tarkoitus huomioiden. Esitöiden mukaan säännöksellä on pyritty niin tehokkaaseen hallintopakoon kuin myös riittävän oikeussuojan turvaamiseen, mistä syystä lainkohdan 2 momentissa säädetään keskeyttämisestä tehtävästä ilmoituksesta.

---

<sup>112</sup> HE 101/1998, s. 118

Keskeyttämissäännöksellä on mahdollisesti pyritty juuri rakentamistoimenpiteiden keskeyttämisen mahdollistamiseen, mutta lain sanamuoto ei aseta estettä määräysten vastaisen käyttötarkoituksen keskeyttämiselle. Mikäli kunnassa harjoitetaan luvatonta tai mahdollisesti lainvastaista epätyypillistä vuokraustoimintaa, kunnan rakennusvalvonnan on mahdollista kirjallisella määräyksellä keskeyttää toiminta ainakin selvitystyön ajaksi.

Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan MRL 182§:n perusteella tehostaa uhkasakon asettamisella. Myös tekemättä jätetty toimenpide voidaan teettää laiminlyöjän kustannuksella. Tällöin sovelletaan, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Uhkasakkolain 6§:n mukaan uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla, ja uhkasakko voidaan asettaa juoksevana tai kiinteänä. Uhkasakon sisältävästä päätöksestä on selkeästi ilmettävä, mihin asianomainen on velvoitettu ja milloin, eli mihin mennessä tai mistä lähtien. Määräaikaa arvioitaessa on huomioitava päävelvoitteen laatu ja laajuus sekä muut seikat. Uhkasakko lankeaa maksettavaksi, mikäli asianomainen ei suorita päävelvoitetta määrättyllä tavalla tai määrättyssä ajassa.

Viranomaisen voi siis asettaa uhkasakon tehostamaan keskeyttämismääräystä tai muuta annettua kieltoa tai määräystä. Uhkasakko on mahdollinen myös epätyypillisen vuokraustoiminnan tapauksissa, ja oikeuskäytännön perusteella siihen on jo turvauduttu. Epätyypillisen vuokraustoiminnan tapauksissa uhkasakko liittyy määräykseen keskeyttää vuokraustoimintaa, tai kieltoon jatkaa tai harjoittaa kyseistä toimintaa. Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisella voi olla MRL 183§:n perusteella tarkastusoikeus eli oikeus päästä rakennuskohteeseen, rakennukseen tai huonetiloihin. Lain esitöiden<sup>113</sup> mukaan rakentamisen viranomaisvalvonta ja sen toimivalta puuttua rikkomuksiin olisivat ensisijaisia keinoja tahallista väärinkäytöstä tai rakennuskurin rikkomusta vastaan, mutta MRL 185§:n perusteella lain vastaisesta rakentamisesta tai muusta toimenpiteestä voidaan tuomita myös rakennusrikkomuksesta sakkoon. Asianomaisella on oikeus saattaa kielto-, määräys-, uhkasakko- tai muu asia tuomioistuimen tarkasteltavaksi.

---

<sup>113</sup> HE 101/1998, s. 117

## 10. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 10.1 Kaavoituksen perusfunktio ja asemakaavan oikeusvaikutukset

Epätyypillisen vuokraustoiminnassa on pohjimmiltaan kyse konfliktista vuokranantajan, eli toiminnan harjoittajan, ja muiden tahojen, yleensä naapureiden, oikeuksien ja intressien välillä. Vuokranantajalla on taloudellinen intressi harjoittaa epätyypillistä vuokraustoimintaa ja saada omistamastaan tai hallitsemastaan rakennuksesta, huoneistosta tai niiden osasta lisätuloa. Samalla epätyypillisestä vuokraustoiminnasta aiheutuu vaikutuksia, jotka voivat olla ristiriidassa naapurin tai muun läheisen tahon intressien kanssa. Naapureilla, taloyhtiöllä tai muulla taholla on intressi säilyttää lähiympäristön rauhallisuus ja asukkaiden mahdollisimman vähäinen vaihtuvuus. Lisäksi epätyypillinen vuokraustoiminta voi aiheuttaa esimerkiksi siivoustarpeen lisääntymistä, yleistä rauhattomuutta ja häiriöitä, jotka vaikuttavat muiden tahojen kotirauhaan ja elinympäristöön. Eri toimintojen välinen konflikti ratkaistaan kaavoitussäätelyllä, jolla asetetaan eri toiminnoille niille sopivat alueet ja erotetaan toiminnot toisistaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena ja perusfunktiona on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle. Kaavoitussäätely erottaa eri yhteiskunnan toiminnot toisistaan ja sijoittaa kunkin toiminnon alueelle, jossa ne aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa muille alueen toiminnoille. Tällä mahdollistetaan kaikkien yhteiskunnan toimintojen toimiminen rinnakkain. Epätyypillisessä vuokraustoiminnassa ei ole kyse kohteen välittämisestä asumisen tai pitkäaikaisen vuokrauksen tarpeisiin, vaan kyse on kohteen vuokraamisesta majoittumiseen lyhyiksi ajanjaksoiksi. Suurin osa epätyypillisestä vuokraustoiminnasta tapahtuu asuinalueilla kiinteistöissä, rakennuksissa ja huoneistoissa, ja yleensä näiden alueiden päätoiminto on asuminen, minkä kanssa epätyypillinen vuokraustoiminta on ristiriidassa. Tällaisilla alueilla etusija on päätoiminnolla, eli asumisella, jonka edellytykset tulee kyseisellä alueella turvata.

Yleiskaavoituksella on MRL 35§:n mukaan tarkoituksena maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen. Yleiskaavaa tarkempi on asemakaava, jonka tarkoituksena on MRL 50§:n mukaan osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja

muuta maankäyttöä. Tästä ja siitä syystä, että epätyypillisestä vuokraustoiminnasta suurin osa tapahtuu asemakaava alueilla, tässä tutkielmassa on perehdytty epätyypilliseen vuokraustoimintaan juuri asemakaava-alueilla. MRL 58§:n mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa, eikä asemakaava-alueelle saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat *haittaa* kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Tästä lainkohdasta johtuen, asemakaava-alueelle, joka kaavamerkintöjen mukaan on asuinalue, ei saa sijoittaa asumista haittaavia toimintoja. Tämä voi estää esimerkiksi hotellin tai muun suuren majoituspalvelun sijoittamisen asuinalueelle, sillä majoituspalveluille on kaavoituksessa omat kaavamerkintänsä.

Asemakaavalla järjestetään alueiden käyttö yksityiskohtaisesti, ja asemakaavassa konkreettisesti määrätään kunkin alueen käyttötarkoitus ja sillä sallitut toiminnot. Asemakaavalla määrättyjä käyttötarkoituksia ja toimintoja suojataan useilla MRL:n säädöksillä. Sen lisäksi, mitä MRL 58§:ssä säädetään asemakaavan oikeusvaikutuksista, 116§:ssä määrätään, että rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan asemakaavassa, rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueella säädetään 135§:ssä ja lisäksi poikkeamisen osalta säädetään MRL 171§:ssä, ettei poikkeamislupaa tule myöntää, jos poikkeaminen aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteutumiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Niin rakentamisen, maankäytön kuin muunkin kaavoitussääntelyn tarkoituksena on paitsi osoittaa eri toiminnoille niille sopivat alueet, myös turvata noille toiminnoille mahdollisuus käytännössä toimia osoitetulla alueella. Kuitenkin asuinalueelle voidaan ilman erillistä kaavamerkintää sijoittaa myös muita toimintoja, kuten palveluasumista, ja oikeuskäytännön mukaan asuinalueella voi sijaita muutakin toimintaa, kuten asuntola tai pienimuotoinen liiketila<sup>114</sup>. Lähtökohtaisesti asuinalueiden pääkäyttötarkoitus on asuminen, ja tästä syystä alueelle kuulumaton epätyypillinen vuokraustoiminta on pääkäyttötarkoitukseen nähden heikommassa asemassa – ja sen haitatessa asemakaava-alueen merkintöjen mukaista toimintaa myös kiellettyä.

Arvioinnin alueen asemakaavan tulkinnasta ja alueella sallituista toiminnoista tekee MRL 20§ ja 21§:n perusteella kunnan rakennusvalvontaviranomainen, jolla onkin

---

<sup>114</sup> Hovila – Malo, 2019, s. 414 viittauksineen, erityisesti KHO 1991 A 72, KHO 11.7.1995 t. 2876 ja KKO 1992:9

laaja harkintavalta. Lisäksi MRL 171§:n 1 momentin perusteella epätyypilliselle vuokraustoiminnalle voidaan hakea poikkeamislupaa MRL:n säännöksistä. Rakennusviranomaisen ei kuitenkaan voi myöntää poikkeamislupaa, jos toiminnan katsotaan haittaavan alueen muuta käyttöä (MRL 171.2§:n 1 kohta). Mikäli poikkeamislupalle ei ole edellytyksiä, on epätyypillinen vuokraustoiminta mahdollista vasta kaavan muuttamisen jälkeen.

## 10.2 Käyttötarkoituksen muutos

Arvioitaessa epätyypillisen vuokraustoiminnan sallittavuutta on ensiksi tarkasteltava vuokrauskohteen sijaintialuetta ja sen asemakaavamerkintöjä. Sallittavuutta arvioitaessa on myös tarkasteltava rakennuksen käyttötarkoitusta ja rakennuslupaa sekä mahdollisesti haettava käyttötarkoituksen muutokselle uusi rakennuslupa. MRL 18 luvussa säädetään rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuudesta. Oleellinen on MRL 18 luvun 125§ ja erityisesti kyseisen lainkohdan 5. momentti, jonka mukaan *rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa*. Käyttötarkoituksen muutosta arvioitaessa keskeistä on, muutetaanko kohteen pääkäyttötarkoitusta. Käyttötarkoituksen muutos kaavamerkintöjen mukaisesta käytöstä toiseen on lähtökohtaisesti olennainen käyttötarkoituksen muutos<sup>115</sup>. Olennaisuuskynnyksen ylittyminen on kuitenkin yleensä tulkintakysymys. Tulkinnan suorittaa MRL 130§:n perusteella kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Olennaisuuskynnyksen ylittymistä arvioitaessa keskeistä on siis pääkäyttötarkoituksen muutos. Pääkäyttötarkoitus on oletettavasti aikaisemmin ollut asuinrakennuksessa tai –huoneistossa asuminen, ja tämä käyttötarkoitus muuttuu lyhytaikaiseksi vuokraamiseksi tai mahdollisesti majoitustoiminnaksi. Hovila ja Malo ovat artikkelissaan<sup>116</sup> tarkastelleet olennaisuuskynnyksen ylittymistä 50/50 sääntöjen avulla. Pinta-alallinen 50/50 sääntö liittyy tilanteeseen, jossa vai osa rakennuksesta tai huoneistosta asetetaan vuokralle. Mikäli alle puolet pinta-alasta asetetaan vuokrauskäyttöön, ei koko rakennuksen tai huoneiston käyttötarkoitus muutu, sillä yli puolessa kohdetta käyttötarkoitus on edelleen asuminen. Asuinrakennuksen tai -

---

<sup>115</sup> Hovila – Malo, 2019, s. 412

<sup>116</sup> Hovila – Malo, 2019, s. 419-

huoneiston omistus- tai hallintaoikeuteen liittyy läheisesti oikeus vastaanottaa ja majoittaa vieraita, mistä syystä rakennusvalvontaviranomaisella tulisi olla erityisen korkea kynnyks edellyttää rakennuslupaa toiminnalta, jos myös vuokraaja itse asuu kohteessa.

Hovila ja Malo ovat miettineet myös ajallisen 50/50 säännön soveltuvuutta. Ajallinen 50/50 sääntö liittyy tilanteisiin, joissa vuokrakohte on vain osan ajasta vuokralla ja muun ajan esimerkiksi vuokraaja itse asuu kohteessa. Tällöin ajallisesti kohteen pääkäyttötarkoitus ei muutu, sillä se on yli puolet ajasta entisessä käyttötarkoituksessa. Ajallinen 50/50 sääntö saa tukea oikeuskäytännöstä<sup>117</sup>, sillä tapauksessa koko vuokrakohteena ollutta kiinteistöä vuokrattiin ympäri vuoden. Vuokranantajan osoitettua, että toiminta oli tosiasiaissa ollut ajallisesti hyvin satunnaista ja vähäistä (esim. 20 päivää vuonna 2013) hallinto-oikeus katsoi toiminnan olevan asumiseen rinnastettavaa ja ettei toiminta ollut asemakaavan tai rakennusluvan vastaista. Ratkaisussa on myös huomionarvoista se, että vaikka kohdetta tarjottiin vuokralle ympäri vuoden, ratkaisevaa oli markkinoinnin sijaan tosiasiallinen aika, jonka kohde oli ollut vuokrakäytössä.

Mikäli rakennuksen tai huoneiston käyttötarkoituksen muutos katsotaan olennaiseksi ja että se täten edellyttää rakennuslupaa, voidaan rakennuslupaa hakea kuten MRL 19 luvussa säädetään. Jos toiminta on alueen kaavamerkintöjen sallimaa, eikä se ole asemakaavan vastainen (MRL 135§), ei luvan myöntämiselle ole ehdotonta estettä. Rakennuslupaan voidaan tarvittaessa ottaa lupamääräyksiä, eli ehtoja, jotka voivat rajoittaa rakentamista tai muuta luvan mukaista toimintaa (MRL 141§). Rakennusvalvontaviranomainen voi jopa myöntää rakennusluvan uudelle käyttötarkoitukselle epätyypilliselle vuokraustoiminnalle, mutta asettaa ehdoksi, ettei toimintaa harjoiteta ajallisesti kuin alle 50% vuodesta. Mikäli rakennusvalvontaviranomainen kuitenkin katsoo, ettei rakennusluvalle jostain syystä ole edellytyksiä, voidaan toiminnalle hakea poikkeamislupaa MRL 171§:n perusteella ja lainkohdan edellytysten täytyessä. Myös poikkeamislupapäätös voidaan myöntää tietyin ehdoin eli rajoituksin (MRL 174§).

---

<sup>117</sup> Turun HaO 4.12.2015 nro 15/0303/1

### **10.3 Erottelu vähäisen ja satunnaisen sekä laajan ja jatkuvan epätyypillisen vuokraustoiminnan välillä**

Epätyypillinen vuokraustoiminta voi siis edellyttää rakennuslupaa, mikäli kohteen käyttötarkoitus muuttuu olennaisesti. Tilanteissa, joissa vuokranantaja vuokraa omaa asuntoaan satunnaisesti, tulisi rakennusluvan edellyttämisellä olla korkea kynnyks. Toisessa ääritilanteessa, jossa vuokranantaja vuokraa sijoitusasuntoa jatkuvasti ympäri vuoden, käyttötarkoituksen ei voida katsoa olevan asuminen, ja MRL 125.5§:n perusteella toiminnalta tulisi edellyttää rakennuslupaa. Toiminnan ollessa jatkuvaa sen tyypilliset vaikutukset eroavat asumisen vaikutuksista, kun taas satunnaisessa epätyypillisessä vuokraustoiminnassa sen vaikutukset ovat lähes rinnastettavissa asumisen vaikutuksiin.

Oikeuskäytännön perusteella<sup>118</sup> toiminnan tyypilliset vaikutukset ovat olennaisia arvioitaessa niin toiminnan kaavoituksen mukaisuutta kuin sen rakennusluvan tarvettakin. Erityisesti toiminnan vaikutusten arviointi liittyy MRL 58§:n perusteella asemakaavaan, sillä muuta alueen toimintaa haittaavien toimintojen sijoittaminen alueelle on kiellettyä. Myös käyttötarkoitusta ja rakennuslupaa arvioitaessa on huomioitava käyttötarkoituksen vaikutus kaavan toteutumiselle (MRL 125.5§). Satunnainen ja vähäinen epätyypillinen vuokraustoiminta ei vaikutuksiltaan eroa asumisesta tai aiheuta juurikaan haittaa asumiselle, mistä syystä satunnainen vuokraustoiminta on katsottava myös asemakaavan sallimaksi toiminnaksi. Sen sijaan jatkuvan vuokraustoiminnan vaikutukset ovat suuremmat ja toiminta aiheuttaa enemmän haittaa. Ajallisesti satunnainen ja jatkuva epätyypillinen vuokraustoiminta on syytä erottaa toisistaan satunnaisen toiminnan ollessa MRL:n näkökulmasta sallittua ja jatkuvan toiminnan mahdollisesti edellyttäessä rakennus- tai poikkeamislupaa.

Epätyypillistä vuokraustoimintaa on syytä tarkastella myös toiminnan laajuuden näkökulmasta, millä tarkoitetaan vuokrakohteiden määrää. Useiden kohteiden vuokraaminen samoilta tai eri alueilta on MRL:n näkökulmasta ongelmallista. Mikäli sama vuokranantaja vuokraa useaa kohdetta samasta rakennuksesta tai samalta alueelta kertaantuvat toiminnan vaikutukset, ja naapureiden ja muiden tahojen kärsimä

---

<sup>118</sup> KKO 2014:143



haitta on merkittävämpää. Tällöin toiminnan vaikutukset voivat nousta asemakaavan vastaiselle tasolle. Jokaiselta epätyypillisen vuokraustoiminnan käytössä olevalta kohteelta tulisi erikseen tarkastella niiden asemakaavan mukaisuus sekä rakennusluvan tarve. On myös mahdollista, että sama vuokranantaja vuokraa useita kohteita eri kaava-alueilla. Tällöin jokaista kohdetta tulisi tarkastella erikseen. Toiminnan vaikutusten arvioinnin näkökulmasta sillä ei ole juurikaan merkitystä, tapahtuuko toiminta useissa eri kohteissa tai liiketoiminnan muodossa, sillä kaavoitussääntely keskittyy tarkastelemaan toiminnan vaikutuksia, joita tarkastellaan alueittain ja jotka voivat olla samat niin liiketoiminnan muodossa kuin yksityishenkilön toimestakin.

Liiketoiminnan muodossa harjoitettava toiminta voi kuitenkin olla kaavoitussääntelyn vastaista, jos MRaL:n 11§:n perusteella valvovana viranomaisena toimiva poliisilaitos katsoo, että kyse on MRaL:n soveltamisalaan kuuluvasta ammattimaisesta majoitustoiminnasta. Kun MRaL tulee sovellettavaksi, on kyse epätyypillisen vuokraustoiminnan sijaan majoitustoiminnasta. Majoitustoiminnalle on kaavoituksessa asetettu omat kaavamerkintänsä, ja oikeuskäytännössä asuinalueella tapahtuva majoitustoiminta on katsottu kielletyksi<sup>119</sup>. On rakennusvalvontaviranomaisen harkinnassa, sallivatko kussakin asiassa kyseessä olevan alueen kaavamerkinnät majoitustoiminnan alueella vai eivät. Ammattimaisen majoitustoiminnan ja epätyypillisen vuokraustoiminnan välinen rajanveto ei ole nykyisen oikeuskäytännön perusteella täysin selvä, ja aihe on potentiaalinen tarkemmalle jatkotutkimukselle. Epäselvyys aiheutuu suurelta osin siitä, että nykyinen lainsäädäntö ei käsitä epätyypillistä vuokraustoimintaa majoitustoiminnan, asuinhuoneistojen pitkäaikaisen vuokrauksen tai liikehuoneistojen vuokrauksen ulkopuoliseksi uudeksi ilmiöksi.

#### **10.4 Vuorovaikutus ja kuulemisvelvollisuus päätöksenteossa**

Kaavoitussääntelyssä ja maankäyttö- ja rakennuslaissa on korostettu eri tahojen osallistumismahdollisuutta, vuorovaikutusta ja tiedottamista. Kaavoitussääntelyssä on eri vaiheissa ja eri toimenpiteiden osalta huomioitava tahot, joihin toimenpiteet

---

<sup>119</sup> KHO 2014:143

vaikuttavat, ja näille tahoille on annettava tilaisuus lausua tai tulla kuulluksi toimenpiteen johdosta. Esimerkiksi jo MRL 1§:n toisessa momentissa säädetään, että lain *’tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa’*. Tällä ja muilla MRL:n säädöksillä toteutetaan perustuslain 20.2§:ää, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Vuorovaikutus ja kuulemisperiaatteet ja velvollisuudet korostuvat epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa, ja on tärkeää, ettei niitä jätetä huomioimatta.

MRL 6§:n mukaan jo kaavaa valmisteltaessa on otettava huomioon ja oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. MRL 62§:ssä säädetään vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa, ja lainkohdan mukaan kaavoitusmenettelystä tulee tiedottaa siten, että tahoilla, joiden oloihin kaava voi vaikuttaa, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavan vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti asiasta.

Epätyypillinen vuokraustoiminta on uudehko ilmiö, jota ei ole osattu tai voitu ottaa huomioon kaavoja valmisteltaessa. Eri tahoilla ei siten ole ollut mahdollisuutta lausua heidän oloihinsa tai elinympäristöihinsä vaikuttavasta asiasta. Kaavamuutoksia tehdessään kuntien tulisi jatkossa ottaa myös epätyypillinen vuokraustoiminta huomioon ja turvata eri tahojen osallistumisoikeudet. Kaavojen muuttaminen pelkästään epätyypillisen vuokraustoiminnan vuoksi ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, joten voimassa olevien kaavojen osalta viranomaisten tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida eri tahojen osallistumis- ja kuulemisoikeudet.

Rakennusvalvontaviranomaisilla on rakennuslupaan ja muihin lupamenettelyihin sekä poikkeamismenettelyyn liittyen MRL 133§:n ja 173§:n perusteella velvollisuus ja mahdollisuus tiedottaa ja ilmoittaa lupahakemuksesta sekä kuulla tahoja, joiden oikeuksiin tai oloihin mahdollisella luvalla on vaikutusta. Näillä MRL:n säädöksillä turvataan eri tahojen osallistumis-, vaikuttamis- ja kuulemisoikeuksia tilanteissa, joissa kaava on jo voimassa. Epätyypillisen vuokraustoiminnan tilanteissa naapureiden

ja muiden tahojen oikeudet korostuvat, sillä heillä ei ole aiemmin ollut mahdollisuutta lausua heihin vaikuttavista asioista. Lisäksi epätyypillisen vuokraustoiminnan vaikutukset kohdistuvat juuri vuokrakohteen lähiympäristöön eli naapureihin, ja heidän mielipiteidensä selvittäminen on erityisen oleellista. Naapureita ja muita tahoja kuulemalla rakennusviranomaisen myös hankkii päätöksen edellyttämää tietoa ja varmistaa, että sillä on riittävä kokonais käsitys epätyypillisestä vuokraustoiminnasta alueella. Tiedottamis- ja kuulemisvelvollisuudet eivät ole vain rakennusviranomaista rasittavia elementtejä, sillä niistä voi myös olla huomattavaa hyötyä viranomaiselle päätöksenteossa. Lisäksi viranomaisen ehkäisee tulevaisuuden valituksia kuulemalla naapureiden kannan jo aikaisessa vaiheessa, mikä pidemmällä aikavälillä vähentää työtehtävien määrää. Naapurit voivat paitsi vastustaa mahdollista epätyypillistä vuokraustoimintaa myös sallia sen ja jopa toivoa sitä, sillä epätyypillisen vuokraustoiminnan sallimisella voi olla kiinteistöjen tai huoneistojen arvoa korottava vaikutus, minkä lisäksi myös muut tahot voivat olla halukkaita tulevaisuudessa harjoittamaan epätyypillistä vuokraustoimintaa omissa kohteissaan.

Lisäksi on huomioitava, että suuri osa epätyypillisestä vuokraustoiminnasta tapahtuu huoneistoissa, eli asunto-osakeyhtiöissä, joista säädetään asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009, AsOYL). Asunto-osakeyhtiössä osakkaiden keinot puuttua epätyypilliseen vuokraustoimintaan ovat varsin rajalliset, sillä asunto-osakeyhtiö voi AsOYL:n 8:2§:n perusteella ottaa osakehuoneiston hallintaan edellytysten täytyessä tai ottamalla yhtiöjärjestykseen vuokraus- tai luovutuskiellon AsOYL:n 6:34§:n perusteella. Osakehuoneiston hallintaan ottamisen edellytykset ovat varsin tiukat, minkä lisäksi jo voimassa olevan yhtiöjärjestyksen muuttaminen edellyttää AsOYL:n 6:34§:n ja 6:27§:n mukaisesti 2/3 määräenemmistöä. Lisäksi yhtiöjärjestyksen muuttaminen edellyttää AsOYL:n 6:35§:n perusteella kaikkien niiden osakkaiden suostumusta, joiden käyttöoikeutta rajoitetaan. Näin ollen käytännössä vuokraus- tai luovutuskiellon ottamiselle yhtiöjärjestykseen tarvitaan kaikkien osakkeenomistajien suostumus.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Tarkemmin asunto-osakeyhtiöistä ja epätyypillisestä vuokraustoiminnasta Hovila – Malo, 2019, s. 424 ja Päläs, 2020, s. 46-

Asunto-osakeyhtiöissä on siis edellä kuvatulla tavalla vain rajallinen mahdollisuus puuttua epätyypilliseen vuokraustoimintaan siitä huolimatta, että toiminnan vaikutukset kohdistuvat kerros- tai rivitalossa läheisesti naapureihin. Tästäkin syystä, kun rakennusviranomainen arvioi epätyypillisen vuokraustoiminnan edellytyksiä asunto-osakeyhtiössä, on suotavaa, että viranomainen huomioi naapureiden mielipiteet ja mahdollisesti suorittaa MRL 133§:n 3 momentin mukaisen katselmuksen. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan<sup>121</sup> korostanut omakotitaloalueen sosiaalista kontrollia, ja rakennusviranomaisen on perusteltua kuulla myös asuinkiinteistöjen naapureita ja muita tahoja näiden oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.

## 10.5 Yhteenveto

Epätyypillinen vuokraustoiminta sen jakamistaloudellisessa perusmerkityksessä, eli tilanteessa, jossa yksityishenkilö vuokraa satunnaisesti omaa vajaakäytöllä olevaa asuinrakennustaan tai -huoneistoaan, ei ole maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavasääntelyn tai muun kaavoitussääntelyn vastaista, eikä toiminta edellytä rakennuslupaa. Satunnainen epätyypillinen vuokraustoiminta on siis maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta sallittua, eikä se edellytä erityisiä lupia.

Edellytyksenä epätyypillisen vuokraustoiminnan sallittavuudelle on, että se ei aiheuta haittaa alueen muulle käytölle tai alueen muille asemakaavamerkintöjen mukaisille toiminnoille. Toiminta edellyttää rakennuslupaa, jos kohteen pääkäyttötarkoitus muuttuu olennaisesti aikaisemmasta käyttötarkoituksesta. Toiminnalle on haettava rakennuslupaa, jos aikaisemmasta asumiskäytöstä käyttötarkoitus muuttuu siten, että pinta-alallisesti tai ajallisesti yli puolet vuokrakohteesta on vuokrauskäytössä. Mikäli toiminta on niin laajaa, että se katsotaan majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvaksi, on kyse ammattimaisesta majoitustoiminnasta, joka pääsääntöisesti tapahtuu oman kaavamerkintänsä sallimilla alueilla. Tästä syystä ammattimainen majoitustoiminta voi tietyllä alueella edellyttää poikkeamislupaa tai olla kiellettyä.

---

<sup>121</sup> KHO 2014:143

# LÄHTEET

## Oikeuskirjallisuus

Ekroos ym, 2012

Ympäristöoikeuden pääpiirteet, Ekroos Ari ym, 2012, E-kirja, Talentum Media Oy

Hallberg ym, 2015

Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg Pekka ym, 2015, E-kirja, 2015

Hirvonen, 2011

Mitkä metodit? opas oikeustieteen metodologiaan, Hirvonen Ari, Helsingin oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011

Hollo, 2009

Johdatus ympäristöoikeuteen, Hollo Erkki, 2009, E-kirja, Talentum Media Oy

Hoppu, 2011

Kauppa- ja varallisuus-oikeuden pääpiirteet, Hoppu Esko, Hoppu Kari, 2011, E-kirja, Talentum Media Oy

Hovila - Malo, 2019

Epätyyppillinen vuokraustoiminta rakentamisen ja asumisen käyttötarkoitussäätelyssä, Hovila ja Malo, 2019, teoksessa jakamistalousjuridiikan käsikirja, Päläs ym. 2019, Alma Talent Oy

Jääskeläinen, 2020

Rakennuksen käyttötarkoituksen muutos ja lyhytkestoinen majoitustoiminta, Jääskeläinen Lauri, 2020, Ympäristöjuridiikka-lehti 1/2020

Kuusiniemi, 2005

Ympäristöoikeus, Kuusiniemi Kari ym, 2005, E-kirja, Alma Talent Oy, päivittyvä E-kirja nidotusta kirjasta Ympäristöoikeus, Kuusiniemi ym., 2013, Sanoma Pro

Mäenpää, 2017

Yleinen hallinto-oikeus, Mäenpää Olli, 2017, E-kirja, Alma Talent Oy

Päläs, 2020

Vertaismajoitustoiminnan säädösympäristö, selvitys vertaismajoitusta ja lyhytaikaista vuokrausta koskevasta keskeisestä sääntelystä, Päläs Jenna, 2020, osana vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet majoitustoiminnassa -hanketta. <https://shareabletourism.com/julkaisuja/>

Päläs ym, 2019

Jakamistalousjuridiikan käsikirja, Päläs Jenna, Määttä Kalle, E-kirja, 2019, Alma Talent Oy

### **Oikeuskäytäntö**

KHO 2015:87

KHO 2014:143

KHO 11.7.1995 t. 2876

KKO 1992:9

KKO 1992:108

KHO 1991 A 72

Helsingin hallinto-oikeus, 3.12.2019, nro 19/0793/5

Turun hallinto-oikeus, 4.12.2015, nro 15/0303/1

### **Käytetyt lait ja lyhenteet**

Asunto-osakeyhtiölaki (1599/2009), AsOYL

Hallintolainkäyttölaki (586/1996), kumottu

Jätelaki (646/2011)

Kaupparekisterilaki (129/1979)

Kirjanpitolaki (1336/1997)

Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995), AsHVL

Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919)

Laki kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä (1074/2000)  
Laki kiinteistönvälityслиikkeistä ja vuokrahuoneiston välityслиikkeistä (1075/2000)  
Laki liikehuoneiston vuokrauksesta (482/1995)  
Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta (308/2006), MRaL  
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)  
Luonnonsuojelulaki (1096/1996)  
Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), MRL  
Metsälaki (1093/1996)  
Perustuslaki (731/1999), PL  
Terveysuojelulaki (763/1994)  
Uhkasakkolaki (1113/1990)

### **Virallislähteet**

HE 251/2016

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 148/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta.

HE 138/2004 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 101/1998

Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 304/1994 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle uusiksi huoneenvuokralaeiksi ja niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

Ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta (848/2017)

Ympäristöministeriön asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä  
(216/2015)

### **Muut lähteet**

Helsingin kaupungin ohje, käyttötarkoituksen muutos, viitattu 15.4.2020.

<https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/palvelut/palvelukuvaus?id=6452>

Helsingin kaupungin rakennusvalvonnan ohje, 2020, Asunnossa tapahtuva majoitustoiminta,

<https://www.hel.fi/static/rakvv/ohjeet/Majoitustoiminta-asunnoissa.pdf>

Passoja Annu, 2020, Suomen suurimmissa Airbnb-kaupungeissa lakia luetaan eri lasien läpi – Rovaniemellä voit lyödä surutta rahoiksi, kun Helsingissä

sama on kiellettyä, Yle, viitattu 4.2.2020, <https://yle.fi/uutiset/3-11190397>

Rovaniemen kaupungin rakennusjärjestys, voimaan 1.6.2007,

<https://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Rakentaminen/Rakennusvalvonta>

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:31, Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja.

Vaarama Vesa, 2020, Nuoren on vaikea saada asuntoa Rovaniemellä, kun yksiöt vuokrataan turistikäyttöön, Yle, viitattu 13.2.2020,

<https://yle.fi/uutiset/3-11203543>

Vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet majoitustoiminnassa -hanke, 2018-2019

Vertaismajoituksen hyvät käytänteet, vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet majoitustoiminnassa -hankkeen loppuraportti,

Matkailualan tutkimusinstituutin julkaisu, 2020, Rovaniemi,

<https://shareabletourism.com/julkaisuja/>

Ympäristö.fi, 2020, Rakennusluvan hakeminen, viitattu 11.3.2020,

<https://www.ymparisto.fi/fi->



[FI/Asiointi\\_luvat\\_ja\\_ymparistovaikutusten\\_arviointi/Luvat\\_ilmoitukset\\_ja\\_rekisterointi/Maankayton\\_ja\\_rakentamisen\\_luvat/Rakennusluvan\\_hakeminen](#)