

**ALUEIDENKÄYTTÖ- JA RAKENTAMISLAINSÄÄDÄNNÖN
UUDISTUKSEN VAIKUTUKSET EPÄTYYPILLISEN
VUOKRAUSTOIMINNAN OIKEUDELLISEEN ARVIOINTIIN**

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Pro Gradu -tutkielma

Eerik Ahponen

Ohjaaja: Ilari Hovila

22.4.2025

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Alueidenkäyttö- ja rakentamislainsäädännön uudistuksen vaikutukset epätyypillisen vuokraustoiminnan arviointiin

Tekijä: Eerik Ahponen

Koulutusohjelma/oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma Lisensiaatintutkimus

Sivumäärä: IX + 68

Vuosi: 2025

Tiivistelmä:

Tutkimuksessa tarkastellaan asuinhuoneistossa harjoitetun lyhytkestoisen vuokraustoiminnan oikeudellisen arvioinnin tilaa 1.1.2025 voimaan astuneen alueidenkäyttö- ja rakentamislainsäädännön uudistuksen jälkeen. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, milloin lyhytkestoinen asuinhuoneiston vuokraus on rakennuksen käyttötarkoitussäätelyn puitteissa sallittua tai kiellettyä, sekä miten julkisoikeudelliset toimijat voivat kontrolloida tällaista toimintaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain lainsäädäntöhankkeessa tapahtunutta eriyttämistä kahdeksi erilliseksi laiksi, maankäyttöä säänteleväksi alueidenkäyttölainsäädännöksi sekä rakentamista säänteleväksi rakentamislainsäädännöksi, voidaan tutkimuksen perusteella luonnehtia rakennuksen käyttötarkoitussäätelyn näkökulmasta ongelmalliseksi. Soveltuvasta hallituksen esityksestä ilmenevät tulkintaohjeet ilmaisevat, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaista käyttötarkoitussäätelyllistä oikeustilaa ei ole tarkoitettu muuttaa, mutta lain säädökset antavat perusteen tulkita lain sisällön muuttuneen. Myös rakentamisen valvonnan oikeusperusta on rakennuksen käyttötarkoituksen valvonnan osalta ongelmallinen.

Ympäristöministeriö on aloittanut uuden lainsäädäntöhankkeen, jonka tarkoitus on korjata rakentamislakiin sisältyvät ongelmat sekä säännellä yksityiskohtaisesti asuinhuoneistojen lyhytvuokrausta. Nykyiseen oikeustilaan nähden asuinhuoneiston lyhytvuokrauksesta tulee – ehdotuksen hallituksen esitykseksi toteutuessa uusimmassa muodossaan – olemaan sallitumpaa mutta kalenterivuositain ajallisesti rajattua. Merkittävänä ehdotuksen sisältämänä muutoksena rakennuksen käyttötarkoituksen vastaista asuinhuoneiston vuokrausta tulnaisiin arvioimaan rakennusrikkomuksen tunnusmerkistön täyttävänä, sakolla rangaistavana tekona. Ehdotuksessa lisäksi korjataan tämänhetkinen

rakentamisvalvonnan käyttötarkoituksen valvontaan ja lainvastaiseen toimintaan puuttumiseen liittyvät toimivaltaongelmat.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että asuinhuoneiston lyhytvuokraustoiminta tullaan saattamaan yksityiskohtaisen sääntelyn alaiseksi toiminnaksi, joka syrjäyttää lyhytvuokrauksen tulkintaan aiemmin sovelletun, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön perustuvan epätyypillisyysoopin. Tulevaisuuden kannalta on arvioitavissa, että asuinhuoneiston lyhytvuokraustoiminta muuttuu oikeudelliseen nykytilaan verrattuna kokonaisuudessaan sallitummaksi, joskin toiminnalle tullaan asettamaan kalenterivuositainen vuorokausiraja.

Avainsanat: Lyhytvuokraus, epätyypillinen vuokraustoiminta, rakennuksen käyttötarkoitus, rakennusvalvonta, ympäristöoikeus, maankäyttö ja rakentaminen

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

SISÄLLYS

LÄHTEET	v
Lyhenteet	ix
1. Johdanto	1
2. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus.....	7
3. Alueiden käytön sääntely	8
4. Rakentamisen luvanvaraisuus	9
5. Uuden käyttötarkoituksen sallimiskeinot: Poikkeamislupa ja kaavan muuttaminen 15	
6. Rakentamisen valvonta ja epätyypilliseen vuokraustoimintaan puuttuminen	18
7. Epätyypillinen vuokraustoiminta – asumisen ja majoitustoiminnan välinen rajanveto	33
8. Rakentamislain voimaantulon jälkeinen Rakennusvalvontaviranomaisen kyky puuttua käyttötarkoituksen vastaiseen rakennuksen käyttöön.....	44
9. Asumis- ja majoittamiskäytön rajanvedon oikeustila: Sääntelyn nykytilan ja muutostarpeen arviointi	46
10. Arviointi: Asuin- ja majoituskäytön määrittäminen rakentamis- ja alueidenkäyttölainsäädännössä.....	57
11. Lopuksi	65

LÄHTEET

Oikeuskirjallisuus

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Unigrafia Oy Yliopistopaino, 2011.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy (WSLT), 1997.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent 2020.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Päivittyvä verkkokirja. Alma Insights 2011.

Hollo, Erkki: Johdatus ympäristöoikeuteen. Alma Talent, 2009.

Jääskeläinen, Lauri: Oikeustapauskommentti KHO 2015:87 – huonejärjestys ja sen muutos – poikkeamispäätöksen tarve. Edilex, 2016.

Jääskeläinen, Lauri: Oikeustapauskommentti KHO:2014:143: Majoitustoiminta – Epätyypilliset vuokrasuhteet loma-asuntokäyttöön – asemakaavan vastaisuus – hallintopakko. Edilex, 2014.

Kangas, Urpo: Minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy (WSLT), 1997.

Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy, 2017.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Alma Media Finland 2013.

Määttä, Kalle: Uhkasakkolaki pähkinänkuoressa. Edilex 2017.

Päläs, Jenna – Määttä, Kalle: Jakamistalousjuridiikan käsikirja. Alma Talent, 2019.

Päläs, Jenna: Vertaismajoitustoiminnan säädösympäristö. Selvitys vertaismajoitusta ja lyhytaikaista vuokrausta koskevasta keskeisestä sääntelystä. Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin julkaisuja, 2020.

Päläs, Jenna – Hovila, Ilari: Mikä on asuinhuoneistojen majoituskäyttöä? Siviilioikeudellisia välineitä maankäyttö- ja rakennuslain käyttötarkoitussääntelyn tulkintaan. Defensor Legis, N:o 3/2020.

Tuori, Kaarlo: Vastaväittäjän lausunto teoksesta Mäki-Petäjä-Leinonen, Anne: Demen-toituvan henkilön oikeudellinen asema. Lakimies 6/2003, s. 1049—1054.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderstöm Lakitieto, 2000.

Virallislähteet

HE 63/1990 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle uhkasakkolaiksi

HE 101/1998 vp., hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudista-miseksi.

HE 138/2004 vp., hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoimin-nasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 89/2008 vp., hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Vä-estörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

HE 139/2022 vp., hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislain ja siihen liittyviksi laeiksi

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2024. Korkein hallinto-oikeus, 2024.

Oikeusministeriön lausunto Eduskunnan ympäristövaliokunnalle 9.10.2024 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 101/2024 vp). Oikeusministeriö, 2024.

Ympäristöministeriön luonnos 25.4.2024: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raken-tamislain muuttamisesta. Ympäristöministeriö, 2024.

Ympäristöministeriön luonnos 5.2.2025: Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislain muuttamisesta. Ympäristöministeriö, 2025.

Ympäristöministeriön julkaisuja 05/2000: Kaavamerkinnt. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 1.

Tuomioistuinratkaisut

KKO 2004:81

KHO 1991 A 72

KHO 11.7.1995 T 2876

KHO 2004:3

KHO 2014:80

KHO 2014:143

KHO 2015:23

KHO 2015:87

KHO 2021:76

KHO 2021:77

KHO 2024:75

KHO 7.9.2017 taltio 4299

Helsingin hallinto-oikeus 2.1.2023, päätös 15/2023, dnro 25914/03.04.04.04.16/2021

Helsingin hallinto-oikeus 27.1.2025, päätös 376/2025, dnro 1958/03.04.04.04.16/2024

Turun hallinto-oikeus 19.12.2024, dnro 1683/03.04.04.04.16/2023

Verkkolähteet

Paukku, Eelis: Lyhyt vuokraukseen liittyvät lakimuutos. 2024. Saatavilla verkko-osoitteessa <https://www.kpflaki.com/post/lyhyt vuokraukseen-liittyv%C3%A4-lakimuutos> (27.2.2025).

Visitory raportti, saatavilla verkko-osoitteesta <https://visitory.io/en/public/rova-niemi/2024-01/2024-12/> (23.3.2025)

Yleisradion (Yle) uutinen 23.1.2025: Rovaniemi puuttuu laittomaan majoitukseen ensi kertaa 50 000 euron uhkasakolla. Saatavilla verkko-osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20138978> (9.3.2025).

Ympäristöministeriön tiedote 14.6.2024: Lyhyt vuokrausta koskevan rakentamislain pykälän valmistelua jatketaan lausuntopalautteen pohjalta. Ympäristöministeriö, 2024. Saatavilla verkko-osoitteesta <https://ym.fi/-/lyhyt vuokrausta koskevan rakentamislain pykälän valmistelua jatketaan lausuntopalautteen pohjalta-1> (25.2.2025).

LYHENTEET

AKL: Alueidenkäyttölaki (132/1999)

AsHVL: Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995)

EU: Euroopan unioni

Hallintoprosessilaki: Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)

HelHaO: Helsingin hallinto-oikeus

HE: Hallituksen esitys

HL: Hallintolaki (434/2003)

KHO: Korkein hallinto-oikeus

KKO: Korkein oikeus

Majoitustoimintalaki: Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta (308/2006)

MRL: Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

PeL: Suomen perustuslaki (731/1999)

RakL: Rakentamislaki (751/2023)

THaO: Turun hallinto-oikeus

vp.: valtiopäivät

Väestötietorekisterilaki: Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (661/2009)

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Alustatalous on tietoyhteiskunnan murroksessa muotoutunut, jakamistalouden piiriin kuuluva taloudellinen ilmiö. Sen merkitys ei ole oikeudellisesti vakiintunut,¹ mutta sen keskiössä ovat sähköiset alustat, joilla alustan omistajaan nähden kolmannet osapuolet voivat esimerkiksi viestiä keskenään, tarjota palveluita tai vuokrata hyödykkeitä. Alustoilla toimivat tahot voidaan lokeroida kolmeen eri kategoriaan: palveluntarjoajiin, käyttäjiin ja välittäjiin. Palveluntarjoajat tarjoavat alustalla tiettyä palvelua, käyttäjien hankkiessa kyseisiä palveluita. Välittäjänä on alustan ylläpitäjä, joka mahdollistaa palveluntarjoajien ja käyttäjien kohtaamisen ylläpitämällä alustansa.² Välittäjän harjoittaman palvelun laajuus on alustasta riippuvaista – esimerkiksi viestintäalustan ylläpitäjä voi yksinomaan mahdollistaa käyttäjien välisten viestien lähettämisen, huoneistonvuokralustan ylläpitäjä voi markkina-alustan ylläpidon lisäksi prosessoida palveluntarjoajien ja käyttäjien välisiä maksuja, kun taas esimerkiksi ruuan kotiinkuljetuspalvelualustan ylläpitäjä tarjoaa palveluntarjoajan (ravintolan) tarjoamien hyödykkeiden eli elintarvikkeiden kuljetuksen käyttäjän kotiin.

Edellä esitetyn perusteella voidaan luonnehtia, että alustatalous ei sinänsä ole vaikuttanut palveluntarjoajien ja käyttäjien välisten transaktioiden tai tarjottujen palveluiden sisältöön. Alustojen läpimurto on kuitenkin mahdollistanut entistäkin laajemman ja heterogeenisemmän käyttäjäkunnan toiminnan, kun periaatteessa kuinka pieni toimija tahansa pystyy tarjoamaan alustallaan vajaakäytöllä olevaa resurssiaan uusille käyttäjille.³ Tällöin esimerkiksi huoneiston omistaja tai vuokralainen voi alustaa hyödyntäen matalalla kynnyksellä tarjota suurelle potentiaalisten käyttäjien joukolle asuinhuoneistoa majoituskäyttöön lomamatkansa ajaksi.

Nykyajan alustatalous onkin mahdollistanut massaturismin leviämisen perinteisten hotellialueiden ulkopuolelle. Turismin leviäminen vaikutuksineen sekä lieveilmiöineen saattaa esimerkiksi altistaa paikalliset asukkaat asuinalueelle epätyypilliselle häiriökäyttäytymiselle ja sosiaalisille ongelmille. Myös kohtuuhintaisen vuokra-asunnon löytäminen

¹ Päläs – Määttä 2019, s. 447.

² Päläs – Määttä 2019, s. 447.

³ Päläs – Määttä 2019, s. 18.

palvelujen ja työpaikan läheltä saattaa vaikeutua lyhytvuokrauksesta aiheutuvan yleisen vuokratason nousun johdosta. Suhtautuminen massaturismiin ja lyhytaikaisuokraukseen on jakautunut voimakkaammin Euroopassa 2020-luvulla, ja useissa Euroopan valtioissa on järjestetty turistienvastaisia mielenosoituksia. Vastapainona turismi – erityisesti suosituissa lomakohteissa – on alueelle merkittävä elinkeino ja paikallisten asukkaiden tulonlähde.⁴

Tämän tutkimuksen keskiössä on huoneistonvuokraukseen keskittyvien alustojen, kuten Airbnb:n, aikaansaama muutos huoneistonvuokramarkkinoilla. Perinteisten majoitusalan yritysten kuten hotellien hallitsemille markkinoille on saapunut suuri joukko pienempiä toimijoita – pienimmillään yksittäisen huoneiston käyttöoikeuden omaavia yksityishenkilöitä – kilpailemaan jopa tasavertaisesti suurten hotelliketjujen kanssa. Tämä on luonut vakituisen asumisen sekä majoituksen välimaastoon ilmiön, jota voidaan kutsua epätyypilliseksi vuokraustoiminnaksi, ei-ammattimaiseksi majoitustoiminnaksi tai vertaisuokraukseksi.⁵

Suomen lainsäädännössä asuin- ja majoituskäyttö tunnustetaan kahdeksi eri rakennuksen käytön muodoksi, mutta rakennuksen asuin- ja majoituskäytön välistä tarkkaa rajanvetoa ei käytännössä ole lainsäädännössä tehty. Rakennukselle määritetty käyttötarkoitus tai määritetyt käyttötarkoitukset asettavat esimerkiksi erilaisia vaatimuksia kohderakennukselle. Rakennuksen käyttäminen majoitustoimintaan merkitsee muun muassa tiukempien rakennusteknisten paloturvallisuusmääräysten noudattamista. Majoitustoiminnan harjoittaja on myös esimerkiksi vastuussa matkustajasta tehtävän ilmoituksen tekemisestä ja tällaiseen ilmoitukseen tarvittavien tietojen keräämisestä.

Rakennuksen käyttötarkoituksella on myös merkitystä julkisten toimijoiden suorittaman alueiden käytön suunnittelun kannalta. Alueiden käytön suunnittelulla yhteiskunnan eri toiminnot pyritään suunnitelmallisesti sovittamaan yhteen, muun muassa sijoittamalla tietyt toiminnot lähekkäin ja toisaalta tietyt toiminnot erille toisistaan. Esimerkinomaisesti voidaan todeta, että kunnan asukkaat ja palvelut halutaan asettaa lähekkäin, kun taas häiriöitä esimerkiksi melun muodossa aiheuttavat teollisuus- ja liiketoiminnot halutaan asettaa erilleen vakituisen asumisen muodoista. Kyse on kuitenkin eri intressien välisestä

⁴ Korkein hallinto-oikeus 2024, s. 38.

⁵ Päläs – Määttä 2019, s. 409.

tasapainoilusta, sillä toisaalta asukkaiden pääsyä työllisyyttä tarjoaviin toimintoihin on alueiden käytön suunnittelun keinoin pyrittävä tehostamaan.

Rakentamis- ja käyttötarkoitussäätelyn puitteissa hallinto-oikeudet ovat muotoaneet asumis- ja majoituskäytön rajanvedon väliseksi tulkinnan välineeksi epätyypillisuusopin. Epätyypillisuusopissa pakottavien alueidenkäyttöoikeudellisten normien määrätessä rakennuksen tai sen osan pitkäaikaisasumistarkoitusta varten, majoituskäytön ja asuinkäytön välimaastoon sijoittuvan toiminnan tulee olla tyypillisiltä vaikutuksiltaan vastaavaanlaista kuin mitä asumiskäyttö on, että se olisi sallittua. Mikäli lyhyt vuokraustoiminta ei tosiasiallisesti vastaa tyypillisiltä vaikutuksiltaan asumiskäyttöä – esimerkiksi aiheuttaen merkittävämpää häiriötä alueella – sen katsotaan olevan majoituskäyttöä ja siten asuinkäyttöön tarkoitetuissa huoneistoissa kiellettyä.

Korkeimman hallinto-oikeuden tulkintalinjaa voidaan luonnehtia tiukaksi, mutta käyttötarkoitussäätelyn puitteissa perustelluksi. Majoitustoiminnan ei voida katsoa kuuluvan rajoituksetta asuinrauhaa vaativille pitkäaikaisen asumisen alueille, romuttamatta yhtä alueidenkäytön suunnittelun tarkoituksista. Jatkuva asunnon lyhytaikainen vuokraaminen myös vastaa vaikutuksiltaan hotellitoiminnan harjoittamista, sillä asukkaiden suuri vaihtuvuus vähentää alueen pitkäaikaiseen viihtyvyyteen sitoutuvien tahojen määrää. Ongelma on kuitenkin myös poliittinen, sillä esimerkiksi matkailuun elinkeinona voimakkaasti tukeutuvat kunnat suhtautuvat sallivammin lyhyt vuokraustoimintaan, mahdollisesti mikäli kunnan hotellikapasiteetti on sesonkikausina täytetty. Lyhyt vuokraus tuo tällaisissa kunnissa joustoa matkailijoille tarjottavan majoituksen määrään. Esimerkiksi Rovaniemellä vuonna 2024 matkailijoiden yhteensä 1,5 miljoonasta yöpymisestä 619.000 oli rekisteröimättömiä majoittumisia, kun taas rekisteröidyissä majoittumisissa – kuten matkustajailmoituksen tekeissä hotelleissa – yöpymisiä oli 862.000 kappaletta. Lisäksi Rovaniemellä sekä rekisteröityjen että rekisteröimättömien majoittumisten tarjoajien kapasiteetti vastaavat toisiaan n. 1.900 tarjolla olevan huoneen kapasiteeteillaan.⁶ Yleisellä tasolla voidaankin todeta, että tällaisissa, merkittävinä matkailukohteina olevissa kunnissa perinteinen hotellimuotoinen majoitustoiminta sekä lyhyt vuokraustoiminta ovat tällä hetkellä keskenään hyvin tasaväkisessä kilpailuasetelmassa.

Nykytilannetta Suomessa voidaankin luonnehtia siten, että lyhyt vuokraus on juurtunut ilmiönä yhteiskuntaamme. Osin poliittisista syistä rakennusvalvontaviranomaiset eivät

⁶ Visitory 2025.

joissakin Suomen kunnissa mahdollisesti valvo asuinhuoneistojen käyttötarkoituksen vastaista käyttöä yhtä tarkasti kuin muissa kunnissa. Ilmiön juurtuminen on myös luonut kuvan lyhytvuokrauksen laajemmasta sallittuudesta kuin miten ilmiötä oikeudellisesti tällä hetkellä tulkitaan. Merkittävää myös on, että rakennusvalvontaviranomaisilla ei lyhytvuokraustoiminnan yleisyyden vuoksi ole mahdollisesti käytössään tarvittavia resursseja suorittaa valvontatehtäväänsä ja puuttua tällaiseen käyttötarkoitussääntelyn vastaiseen toimintaan siinä määrin, että kielletty majoitustoiminta saataisiin kitkettyä, vaikka poliittinen tahto tähän löytyisikin.

Lyhytvuokraustoimintaa ei päätetty säännellä tarkemmin osana 1.1.2025 voimaan tullutta rakentamislainsäädännön uudistusta, jossa maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999) eriytettiin maankäyttöä sekä rakentamista koskevilta sääntelyiltään erillisiksi laeiksi. Lyhytvuokrauksen sääntelytarve on kuitenkin jatkanut korostumistaan, ja Ympäristöministeriöllä on tämän tutkimuksen kirjoittamishetkellä meneillään toinen lausuntokierros rakentamislakia muuttavaksi hallituksen esitykseksi. Lakiin tehtävä muutos koskisi lyhytvuokraustoiminnan nimenomaista ja yksityiskohtaista sääntelyä käyttötarkoitussääntelyn näkökulmasta, ja joka selkiyttäisi siten merkittävästi lyhytvuokrauksen juridista tulkintaa ja toiminnan sallittuuden arviointia.

Tämän tutkielman tarkoituksena on esittää asuinhuoneiston lyhytaikaiseen vuokraamiseen soveltuva alueidenkäytöllinen, rakentamisoikeudellinen sekä rakennuksen käyttötarkoitusta määrittelevä lainsäädäntö- ja normipohja alueidenkäyttö- ja rakentamislainsäädännön uudistumisen jälkeen. Tutkielman tarkoitus on lisäksi tarkastella lyhytvuokrausta koskevan sääntelyn uudistamishanketta, joka on tutkielman kirjoitushetkellä vireillä Ympäristöministeriössä.

Lainsäädäntöhankkeeseen kuuluvaa ehdotettua lyhytvuokrausta koskevaa sääntelymuutosta tarkastellaan sekä sen oikeustilaan tuovien vaikutusten että sääntelyn laadukkuuden näkökulmasta. Laadukkuuden tutkimisessa keskitytään sen tarkasteluun, että miten kattavasti esitys selkeyttää lyhytvuokrauksen oikeustilaa. Tutkimuksen tutkimuskysymyksen voidaankin siten muotoilla olevan seuraava: Miten maankäyttö- ja rakennuslain aikainen, asuinhuoneiston lyhytaikaista vuokrausta koskeva oikeustila on muuttunut 1.1.2025 voimaan tulleen alueidenkäyttö- ja rakentamislainsäädäntöuudistuksen myötä ja miten lainvalmisteluvaiheessa oleva rakentamislain uudistus vaikuttaa asuinhuoneistojen lyhytvuokrauksen sääntelyyn?

1.2. Tutkimusmetodi

Tutkimuksen metodi eli oikeudellinen näkökulma⁷ on lainopillinen. Tutkimuksena käytetään täysin suomalaista lähdeaineistoa, joka koostuu lainsäädännöstä, lakien esitöistä ja muusta lainvalmistelumateriaalista, oikeuskirjallisuudesta sekä oikeuskäytännöstä. Tutkimuskohdetta tarkastellaan myös vähäisissä määrin lyhytvuokrauksen ilmiötä koskevaa tilastotietoa hyödyntäen. Keskeisimpinä lähteinä tutkimuksessa ovat maankäyttöä ja rakentamista koskevat lait sekä niiden esityöt.

Aulis Aarnio jäsentää lainopin metodin sekä teoreettiseen että käytännölliseen lainoppiin. Teoreettinen lainoppi tarkoittaa oikeussäännösten systematisointia – se on käsiteanalyytinen metodi, jossa säännösten oikeustosisiikka-oikeusseuraamussuhteesta koostuvia rakenteita pyritään avaamaan. Teoreettisen lainopin tutkimuksella ylläpidetään oikeuden peruskäsitteistöä ja kehitetään käsitteiden laadullisuutta. Käytännöllinen lainoppi on vuorostaan luonteeltaan argumentatiivista ja on väline oikeusjärjestyksen sisällön selvittämiseen. Muodollisten kysymysten ratkaisemisen sijaan käytännöllinen lainoppi keskittyy siis oikeuslähteiden tulkintaan.⁸ Teoreettisen ja käytännöllisen lainopin eroja voidaan hahmottaa Kaarlo Tuorin muotoamaan kriittiseen oikeuspositivismiin kuuluvan oikeuden monitasoisuuden kautta: Käytännöllinen lainoppi lähestyy oikeutta sen pintatasolla, kun teoreettinen lainoppi käsittelee oikeutta oikeuskulttuurin tasolla.⁹

Tutkimus lähestyy lyhytvuokrauksen aihepiiriä pääsääntöisesti oikeuden pintatasolla, tarkastellen aihepiiriä koskevaa oikeudellista normistoa ja argumentoi kyseisen normiston oikeudellisesta tulkinnasta. Toisaalta tutkimus koskettaa oikeuden pintatasonkin näkökulmasta tuoretta lainsäädäntöä sekä vielä lainsäätämisteella olevia lyhytvuokrausta koskevia normistoja. Tutkimus pyrkiikin siten myös teoreettisen lainopin metodilla jäsentämään ja selkeyttämään uutta normistoa muotoamalla tarpeen mukaisesti käsitteitä, joita ei vielä ole omaksuttu oikeuden monitasoisuuden kehyksessä oikeuskulttuurin tasolla.

Lainopillinen tutkimus lähestymistapana voidaan myös jakaa kolmeen kategoriaan: sääntökeskeiseen, tapauskeskeiseen tai ongelmakeskeiseen lähestymistapaan. Sääntökeskeinen lähestymistapa keskittyy oikeusjärjestykseen sisältyvien säännösten tulkinnallisen sisällön selvittämiseen ja siten tuottamaan säännöksiä koskevaa tietoa. Tapauskeskeisessä lähestymistavassa lähtökohtana on vuorostaan oikeusjärjestyksessä tuotettujen

⁷ Aarnio 1997, s. 35–36.

⁸ Aarnio 1997, s. 35–53.

⁹ Oikeuden monitasoisuudesta laajemmin ks. Tuori 2000.

ennakkoratkaisujen tutkiminen, joka on tyypillistä esimerkiksi angloamerikkalaiselle common law -luonteiselle oikeusjärjestelmälle. Kolmas kategoria eli ongelmakeskeinen lainoppi ei varsinaisesti ole itsenäinen oikeusmetodi vaan yhdistelmä lainoppia, oikeus-sosiologiaa sekä oikeushistorian metodia.¹⁰ Tutkimuksessa ongelmakeskeisellä lainopilla selvitetään, mitkä ja millaiset normit soveltuvat tutkittavaan oikeudelliseen ongelmaan, sekä millainen kokonaisuus normeista ja niiden tulkinnoista muodostuu.¹¹ Urpo Kankaan mukaan ongelmakeskeinen lainoppi pyrkii yhdistämään oikeudellisen ongelman kolme tasoa toisiinsa. Ensimmäinen taso muodostuu tietystä pätevällä tavalla annettujen oikeusnormien muodostamasta kokonaisuudesta. Toinen taso on ongelman yhteiskunnallisuus eli välitön yhteys todellisuuteen, jota normatiivisella järjestyksellä pyritään ohjaamaan. Kolmannen tason Kangas kirjoittaa kysymyksen muotoon: Mitä keinoja lainsäätäjällä on jonkin yhteiskunnallisen epäkohdan korjaamiseksi. Nämä kolme tasoa yhdistämällä ongelmakeskeinen lainoppi pyrkii systematisoimaan oikeusjärjestystä eikä vain sen tiettyä osa-aluetta.¹²

Tutkimuksen lainopillista lähestymistapaa aihepiiriin voidaan edellä lausutun perusteella luonnehtia sekä sääntökeskeiseksi että ongelmakeskeiseksi. Tutkimuksen keskiössä on käsitteiden, kuten asumisen ja majoittamisen, tulkinta, joita pyritään selvittämään lainopin avulla. Laajemmassa katsonnassa tutkielman tarkoitus on kuitenkin kokonaisuutena alustatalouden mullistaman lyhytvuokrauksen ilmiön – tai toisin sanoen ongelman – oikeudellinen tarkastelu ja hahmottaminen. Tätä ilmiötä on tutkimuksessa luontevaa lähestyä muun muassa ympäristöoikeuden, varallisuusoikeuden, pakkokeino-oikeuden sekä perusoikeusjärjestelmän piiriin sijoittuvana kokonaisuutena.

1.3. Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu aineisto-osasta sekä analyysistä. Aineisto-osassa tarkastellaan alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevaa lainsäädäntöpohjaa osin peilaten säännöksiä soveltavin osin alueidenkäyttö- ja rakentamislainsäädännön uudistusta edeltävään sääntelytilaan (luvut 2—5), julkisten toimijoiden keinoihin puuttua valvonnan avulla alueidenkäytön ja rakentamista koskevan lainsäädännön vastaiseen toimintaan (luku 6) sekä epätyypillistä vuokraustoimintaa eli lyhytvuokrausta koskevaan oikeuskäytäntöön (luku 7). Luvussa 8 analysoidaan rakentamislainsäädännön uudistukseen sisältyviä

¹⁰ Aarnio 2011, s. 13—14.

¹¹ Tuori 2003, s. 1049—1051.

¹² Kangas 1997, s. 93—94.

ongelmakohtia rakentamisen valvonnan sääntelyssä, jonka jälkeen analysoidaan asumis- ja majoittamiskäytön rajanvedon sääntelyä lyhytvuokrauksen kontekstissa, asuinhuoneiston lyhytvuokrauksen sääntelyn nykytilaa (luku 9) sekä Ympäristöministeriön ehdotusta lyhytvuokraussääntelyä muuttavaksi hallituksen esitykseksi (luku 10).

2. MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN UUDISTUS

Ennen 1.1.2025 voimaan astunutta rakentamislainsäädännön uudistusta, sekä alueiden käyttöä että rakentamista koskeva sääntely sisältyi maankäyttö- ja rakentamislakiin. Rakentamista ja alueiden käyttöä koskeva lainsäädäntö kuitenkin eriytettiin 1.1.2025 voimaan astuneella muutoksella erillisiin lakeihin. Muutos toteutettiin kumoamalla MRL:sta rakentamista koskevat säännökset, joista säädettäisiin uudessa rakentamislaissa (RakL, 751/2023, voimaan 1.1.2025). Alueiden käyttöä koskeva sääntely jätettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin, jonka nimi muutettiin uudistuksen osana alueidenkäyttölaiksi (AKL) 1.1.2025 alkaen.¹³

Alueidenkäyttö- ja rakentamislainsäädännön uudistamisen merkittävimpinä taustasyinä ovat olleet maankäyttö- ja rakennuslain toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset kuten ilmasto- ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen, kaupungistuminen, liikumisen murros, digitalisaatio sekä hallintorakenteissa tapahtuneet muutokset.¹⁴ Muutos- tarpeeseen on myös vaikuttanut rakentamista koskevan EU:n sääntelyn lisääntyminen, joka on uudistusta ennen implementoitu kansallisesti MRL:n säännöksillä.¹⁵

Uudistuksen perusteluissa asuinhuoneistojen käyttötarkoitusta koskevan sääntelyn muutostarvetta – ylipäänsä tai asuinhuoneistojen lyhytaikaisvuokrausilmiön johdosta – ei ole yksiselitteisesti mainittu. Asuinhuoneistojen lyhytaikaisvuokrauksen oikeustila on kuitenkin tulkinnanvaraisesti muuttunut alueidenkäyttö- ja rakentamislainsäädännön uudistuksen myötä, mahdollisesti tarkoituksetta. Nämä muutokset sekä uudistuksessa käytännössä huomioimatta jäänyt lyhytaikaisvuokrausilmiö ovat synnyttäneet sääntelytarpeen, johon Ympäristöministeriö on vastannut lausuntokierroksille saatetuilla rakentamislain muutosehdotuksilla. Seuraavissa luvuissa käsitellään alueidenkäyttölain ja rakentamislain relevantteja säännöksiä, ja Ympäristöministeriön muutosehdotuksia käsitellään tutkimuksen luvussa 10.

¹³ HE 139/2022 vp., s. 7.

¹⁴ HE 139/2022 vp., s. 8.

¹⁵ HE 139/2022 vp., s. 12.

3. ALUEIDEN KÄYTÖN SÄÄNTELY

3.1. Kaavoitus maankäytön suunnittelun välineenä

Yhteiskunnallinen suunnittelujärjestelmä Suomessa toteutetaan yhteiskuntasuunnittelun ja yhdyskuntasuunnittelun avulla. Yhteiskuntasuunnittelulla tarkoitetaan kokonaisvaltaista, yleispoliittista suunnittelua, jossa huomioidaan muun muassa sivistykselliset, liikenteelliset sekä muut vastaavat tarpeet, ja joka siten rajautuu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Yhdyskuntasuunnittelussa fyysisten alueiden käyttö suunnitellaan maankäytön ja ympäristön käytön suunnittelussa, eli fyysisessä suunnittelussa. Maankäytön suunnittelun tavoitteena on ohjata aluekohtaisesti yhdyskuntien rakentamista, maisemaan liittyviä toimenpiteitä, luonnonvarojen käyttöä sekä ympäristönsuojelua. Maankäytön suunnittelu toteutetaan eritasoisilla suunnitelmilla. Maankäytön yleissuunnitelmat laaditaan kaavoiksi, jotka saavat sitovan, maan käyttöä ohjaavan merkityksen niiden tultua vahvistetuiksi hallinnollisessa menettelyssä.¹⁶

Kaavat voidaan jakaa kolmeen tasoihin: maakuntakaavoihin, yleiskaavoihin ja asemakaavoihin. Näistä yleiskaava (AKL 5 ja 6 luvut) sekä asemakaava (AKL 7 luku) ovat kuntien laatimia.¹⁷ AKL 4 § mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Pääsääntöisesti tämä tarkoittaa tiettyjen alueiden maankäytön suunnittelua rakentamista varten, vaikka asemakaavalla voidaan ohjata myös muuta maankäyttöä.¹⁸

Asemakaava on siis maankäytön suunnittelun välineistä ja kaavoista yksityiskohtaisin. Asemakaavan tarkoitus on AKL 50 § mukaan alueiden käytön yksityiskohtainen järjestäminen, rakentaminen ja kehittäminen. Asemakaavoituksella ratkaistaan maankäyttöä koskevat kysymykset sellaisella tarkkuudella, että aluetta voidaan kaavoittamisen myötä käyttää rakentamiseen ja muihin tarkoituksiin.¹⁹ Asemakaavassa osoitettua ja rakennuspaikaksi muodostettua kiinteistöyksikköä nimitetään tontiksi. Ennen tonttien muodostamista asemakaavassa osoitetaan rakennuskorttelit, joille tontit sijoitetaan.²⁰

¹⁶ Hollo 2009, s. 145—146.

¹⁷ Kokko 2017, s. 315.

¹⁸ Kuusiniemi ym. 2013, s. 497.

¹⁹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 497.

²⁰ Hollo 2009, s. 175.

Rakennuskortteliin tulevan rakennusoikeuden sisältö määritetään asemakaavassa. Tämä tarkoittaa sitä, että asemakaavassa osoitetaan rakennuskortteliin rakennettavien rakennusten alat sekä kerrosmäärät. Asemakaava perustaa ehdottoman rakennusrajoituksen. Tämä asemakaavan oikeusvaikutus ilmenee AKL 58 §:stä, jonka mukaan rakennuskohdetta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa.²¹ Asemakaavan määritellesä sitovasti rakentamisen edellytykset – sen laadun, määrän, sijoittumisen sekä ulkoiset seikat – rakennusluvan sekä toimenpideluvan myöntäminen edellyttää rakentamiselta tai toimenpiteeltä siten sen kaavanmukaisuutta.

Ennen kuin asemakaava-alueella voidaan rakentaa, on suoritettava tonttijako. Tonttijaon tarkoitus on saattaa asemakaavaan merkitty rakennuskortteli kiinteistönmuodostusteknisesti rakennuskelpoiseksi, jotta rakentaminen voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti. Tämä edellyttää esimerkiksi rakennuskorttelilla sijaitsevien rakennuspaikkojen määrittelyä. Tonttijaon suorittamattomuus on este rakennusluvan myöntämiselle rakennuskorttelissa tai sen osassa, johon asemakaavassa on edellytetty laadittavaksi tonttijako.²² Kun tonttijako on hyväksytty, rakennuslupa voidaan myöntää ja rakennus rakentaa.

3.2. Rakennuksen käyttötarkoitus asemakaavassa

Asemakaavassa tulee AKL 55 § mukaan osoittaa ohjaustarpeen mukaisella tavalla muun muassa alueiden yleiset tai yksityiset käyttötarkoitukset. Ympäristöministeriön kaava-merkinnät -ohjeen²³ mukaan asemakaavassa käytettäviä merkintöjä voivat olla esimerkiksi asuinkerrostalojen korttelialue (AK) tai liikerakennusten korttelialue (KL). Voimassa olevaan asemakaavaan merkitty käyttötarkoitus rajaa siten asemakaava-alueelle rakennettavien rakennusten käyttötarkoitusta AKL 55 § perusteella ja mukaisesti.

4. RAKENTAMISEN LUVANVARAISUUS

4.1. Rakentamisen luvanvaraisuus - rakennusluvasta rakentamislupaan

Rakentamista koskevan sääntelyn eriyttäminen maankäyttö- ja rakennuslaista omaan lakiinsa, rakentamislakiin, on tuonut muutoksia rakennusluvan sisältöön. MRL:n rakennuslupa ja toimenpidelupa on RakL:ssa yhdistetty yhteen lupamuotoon, rakentamislupaan.

²¹ Hollo 2009, s. 176.

²² Kuusiniemi ym. 2013, s. 526.

²³ Ympäristöministeriö 2000, s. 42.

Rakennusluvan ja toimenpideluvan yhdistämisellä tavoitellaan lupaprosessin yksinkertaistamista ja siten prosessiekonomisia säästöjä. Nimimuutoksen taustalla on myös sen huomioon ottaminen, että rakentamislupa koskee myös muita kuin rakennuksiksi mielletäviä rakennuskohteita.²⁴

Rakentamisluvasta säädetään RakL 42 §:ssä. RakL 42 § on sisällöltään ja rakenteeltaan erilainen kuin edeltäjänsä, MRL 125 §. RakL 42 § 1 momentin mukaan uuden rakentamiskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa, jos kohde on:

- 1) *asuinrakennus;*
- 2) *kooltaan vähintään 30 neliometriä tai 120 kuutiometriä oleva rakennus;*
- 3) *kooltaan vähintään 50 neliometriä oleva katos;*
- 4) *yleisörakennelma, jota voi käyttää yhtä aikaa vähintään viisi luonnollista henkilöä;*
- 5) *vähintään 30 metriä korkea masto tai piippu;*
- 6) *vähintään 2 neliometrin suuruinen valaistu mainoslaite;*
- 7) *energiakaivo;*
- 8) *erityistä toimintaa varten rakennettava alue, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle.*

RakL 42 § 2 momentin mukaan uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa myös, jos rakentamisella on vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan on tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta. Kunnalla on myös oikeus määrätä rakennusjärjestyksessä, että rakentamislupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita edellä mainitun laiseen rakentamishankkeeseen, jos rakentamishanketta voidaan pitää vähäisenä.

Vanha MRL:n sääntely lähti liikkeelle siitä lähtökohdasta, että rakennuksen rakentamiseen tarvitaan aina lupa, mutta kunta pystyi rakennusjärjestyksellä muuttamaan luvan

²⁴ HE 139/2022 vp, s. 166.

ilmoitukseksi tai luopua luvanvaraisuudesta kokonaan.²⁵ Rakentamislaisissa ilmoitusmenettelystä on luovuttu kokonaan, ja RakL 42 § 1 mom. määrittelee ne kohteet, joiden rakentaminen edellyttää rakentamislupaa ilman mahdollisuutta poiketa sääntelystä. Muut rakennuskohteet eivät siten edellyttäisi myönnettyä rakentamislupaa. Rakentamislain esitöiden mukaan RakL 41.1 §:n tarkoitus on nostaa lupakynnystä merkittävästi maankäyttö- ja rakennuslakiin verrattuna.²⁶ Niiden rakennuskohteiden osalta, jotka rajautuvat RakL 42 § 1 momentin ulkopuolelle ja siten eivät edellytä rakennusluvan hakemista, kuitenkin edellytetään muiden rakentamista koskevien käskyjen noudattamista. Sallittu rakennusoikeus voidaan määritellä kaavassa, jonka määräystä ei lupavapaudesta huolimatta voida ylittää. Lisäksi rakentamisen täytyy noudattaa kunnan rakennusjärjestystä, ja olennaisten teknisten vaatimusten on täytyttävä.²⁷ RakL 42 § 1 momentin luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. RakL 42 § 2 momentti täydentää pykälän 1 momenttia luettelemalla kriteerit, joiden perusteella jokin muu kuin 1 momentissa mainittu rakennuskohde niin ikään edellyttäisi rakentamislupaa. Kriteerit perustuvat MRL 113 § pykälässä esitettyihin kriteereihin.

4.2. Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen luvanvaraisuus

Rakentamislainsäädännön uudistuksen myötä rakennuksen korjaus- ja muutostöiden sekä käyttötarkoituksen olennaisen muutoksen luvanvaraisuuteen on myös kohdistunut muutoksia. 1.1.2025 alkaen kumotut MRL 125 § 2—5 momentit olivat muodoltaan seuraavat:

Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen.

Muuta kuin edellä säädettyä rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin.

Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin kohdistuvaan korjaus- ja muutostyöhön, jolla voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen. Rakennuslupaa ei kuitenkaan tarvita,

²⁵ HE 139/2022 vp, s. 168

²⁶ HE 139/2022 vp, s. 166

²⁷ HE 139/2022 vp, s. 169

jos kyseessä on rakennus, jonka energiatehokkuutta ei tarvitse 117 g §:n 2 momentin nojalla parantaa.

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyvään asumiseen. Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on katsottava olevan edellä tarkoitettua vaikutusta maankäyttöön, jollei aluetta ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennainen muutos oli siten MRL 125.4 § mukaan luvanvaraista. Asemakaava-alueella rakentamisluvan myöntämisen edellytyksenä oli, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen (MRL 135 §). Maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä rakennuksen käyttötarkoituksen olennaista muutosta verrataan rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Esitöiden mukaan harkinnassa tulee ottaa huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavoituksen toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön. Sellaiset muutokset, joilla vaikutetaan ympäristön maankäyttöön tai joilla lisätään rakennuksen käytön riskillisyyttä edellyttävät rakennuslupaa.²⁸

Rakentamislaki ei enää erottele rakennuksen tai sen osan muutosta omana momenttinaan. RakL 42 § 3 momentti koskee korjaus- ja muutostöiden luvanvaraisuutta:

Rakentamislupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Rakennuskohdetta korjattaessa rakentamislupa tarvitaan, jos korjaus kohdistuu vähäistä merkittävämmässä määrin toimenpidealueessa todetun terveystaitan poistamiseen, toimenpidealueen kantava rakenne on vaurioitunut tai korjaustoimenpiteet voivat vaarantaa rakennuskohteen terveellisyyden tai turvallisuuden taikka korjaamisella on merkittävää vaikutusta kaupunkikuvaan, maisemaan tai kulttuuriperintöön. Rakentamislupa tarvitaan myös korjaamiseen, joka kohdistuu rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin. Korjaamiseen tarvitaan aina rakentamislupa, jos:

²⁸ HE 101/1998 vp, s. 100.

- 1) *korjataan tai muutetaan kaavan tai lain nojalla suojeltua taikka historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokasta rakennusta tavalla, jolla on merkittävää vaikutusta rakennuksen suojeltavalle tai rakennustaiteelliselle arvolle;*
- 2) *rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin liittyvällä korjaus- tai muutostyöllä voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen taikka energia- ja ympäristövaikutuksiin rakennuksen koko elinkaaren aikana;*
- 3) *muutetaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti.*

RakL 42 § mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muutos on siten MRL sääntelystä poiketen sidottu suppeasti tulkittuna korjaamisen suorittamiseen ja laajemmin tulkittuna korjaus- ja muutostöiden suorittamiseen. Näin ollen rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta muutettaessa on noudatettava RakL korjaamista koskevia säännöksiä. Rakentamislain 30 § 3 mom. mukaan rakennuksen käyttötarkoitusta muutettaessa on noudatettava uuden käyttötarkoituksen mukaisia olennaisia teknisiä vaatimuksia noudattaen, mitä 2 momentissa säädetään. RakL 30 § 1—2 mom. ovat seuraavat:

Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä on otettava huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet eivätkä ne saa ilman painavaa syytä heikentyä korjaus- tai muutostyössä. Rakennuksen on sovellettava aiottuun käyttöönsä. Korjausten ja muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä.

Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennus voidaan korjata rakennusaikaista tai sen jälkeistä rakentamistapaa noudattaen, jos korjaamisen kohteena oleva rakenne tai rakennusosa on ollut teknisesti toimiva eikä korjaamiseen kohdistu sellaista energiatehokkuuden parantamisvaatimusta, jota ei voi toteuttaa vanhaa rakentamistapaa noudattaen. Jos rakenne tai rakennusosa on vaurioitunut siksi, että se ei ole ollut teknisesti toimiva, on korjaustyössä noudatettava uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia. Korjaus- ja muutostyössä voidaan noudattaa uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia, jos tarkoituksena on parantaa rakennuksen toimivuutta.

Rakentamislaki siten asettaa käyttötarkoituksen muuttamisen lähtökohdaksi edellytyksen noudattaa uuden käyttötarkoituksen mukaisia olennaisia teknisiä vaatimuksia. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi paloturvallisuutta, ääneneristävyyttä sekä ilmanvaihtoa koskevien teknisten vaatimusten täyttämistä. Rakentamislain esitöiden mukaan käyttötarkoituksen

muutoksissa lähtökohtana on rakennusaikainen rakentamistapa, jota voitaisiin parantaa, mutta asiaa tarkasteltaisiin uuden käyttötarkoituksen näkökulmasta.²⁹

Luvanvaraisuus edellyttää tehtävältä käyttötarkoituksen muutokselta sen olennaisuutta. Olennaisuusharkinnassa tulee ottaa huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.³⁰ Arviointiin vaikuttaa siten kaava-alueilla voimassa olevan kaavan määräykset. Kaavassa on joustavien määräysten avulla mahdollista ottaa huomioon eri käyttötarkoitustilanteet. Esimerkiksi autopaikkavaatimus voidaan määritellä kaavassa joustavasti, ottaen huomioon erilaiset, sallituiksi suunnitellut rakennuksen käyttötarkoitukset.³¹ Käyttötarkoituksen olennaisen muutoksen luvanvaraisuudesta voidaan myös käänteisesti johtaa, että vähäisempi kuin olennainen käyttötarkoituksen muutos ei vuorostaan edellytä rakentamisluvan hankkimista toimenpiteelle. Käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuuden arviointi edellyttääkin siten harkintaa.

Käyttötarkoituksen muuttamisen olennaisuutta arvioitaessa on keskeistä, että muute-taanko kohteen pääkäyttötarkoitusta. Käyttötarkoituksen muuttaminen kaavamerkintä-päätöksen mukaisesta käyttötarkoituksesta toiseen on lähtökohtaisesti katsottava olen-naiseksi käyttötarkoituksen muutokseksi.³² Rakentamislain esityöt mainitsevat tästä esi-merkkeinä sekä huoneiston muuttamisen asuinkäytöstä toimistokäyttöön että loma-asun-non muuttamisen vakituisiksi asunnoksi.³³

Harkittaessa käyttötarkoituksen luvanvaraisuutta, ratkaisevaa merkitystä ei ole esimer-kiksi sillä, että luonteeltaan olennaisesti rakennusluvan ja asemakaavan vastaista toimin-taa harjoitetaan vain vähäisessä osassa rakennusta. Koska myös rakennuksen osan käyt-tötarkoituksen olennainen muuttaminen edellyttää rakennuslupaa, kielletyn toiminnan harjoittaminen vain esimerkiksi yhdessä kerrostalohuoneistossa ei lähtökohtaisesti tar-koita toiminnan alittavan olennaisuuden kynnystä.³⁴

Kaavoittamattomalla alueella käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuuden harkinnassa harkinta perustuu myönnettyyn rakennuslupaan tai rakennuksen tai sen osan aiempaan käyttötarkoitukseen. Mikäli rakennusluvassa on vahvistettu tietty käyttötarkoitus,

²⁹ HE 139/2022 vp, s. 149.

³⁰ HE 139/2022 vp, s. 174 sekä vanhan MRL osalta HE 101/1998 vp, s. 100.

³¹ HE 139/2022 vp, s. 174.

³² Päläs – Määttä 2019, s. 412.

³³ HE 139/2022 vp, s. 174.

³⁴ HelHaO 15/2023.

käyttötarkoituksen muutoshakemuksen mukaista uutta käyttötarkoitusta verrataan rakennusluvassa vahvistettuun käyttötarkoitukseen. Mikäli käyttötarkoitusta ei ole vahvistettu, harkinnassa otetaan huomioon kohteen aiempi käyttötarkoitushistoria.³⁵

Rakentamislainsäädännön uudistuksen jälkeen on edelleen selvää, että rakennuksilta edellytetyt olennaiset tekniset vaatimukset riippuvat niiden käyttötarkoituksesta.³⁶ Huoneiston käyttäminen asumiseen tai vuorostaan liiketoiminnan harjoittamiseen edellyttää paitsi huoneistolta niin myös rakennukselta erilaisia ominaisuuksia. Näin ollen on perusteltua, että rakennuksen käyttötarkoitusta muutettaessa toimenpiteiltä edellytetään viranomaisen myöntämää rakentamislupaa.

5. UUDEN KÄYTTÖTARKOITUKSEN SALLIMISKEINOT: POIKKEAMISLUPA JA KAAVAN MUUTTAMINEN

5.1. Poikkeamislupa

Mikäli rakennuksen tai sen osan omistaja haluaa käyttää kyseistä rakennusta tai sen osaa vahvistetussa asemakaavassa määritellystä käyttötarkoituksesta poikkeavalla tavalla, haluttu asiantila on mahdollista toteuttaa kahdella eri keinolla. Ensinnäkin asemakaavassa määritellystä poikkeavalle käyttötarkoitukselle voidaan myöntää poikkeamislupa. Toiseksi asemakaavaa on mahdollista muuttaa hakemuksesta.

Poikkeamisluvasta säädetään RakL 57 §:ssä. Kunnalla on hakemuksesta³⁷ oikeus myöntää poikkeaminen alueidenkäyttölain ja rakennuslain säännöksistä sekä niiden nojalla annetuista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muusta rajoituksista. Poikkeamislupaa ei voida myöntää viran puolesta³⁸, vaan se edellyttää asianmukaisen hakemuksen toimitamista kunnalle. Poikkeaminen on säännöksen nojalla mahdollista myös asemakaavasta.³⁹ Lupaan poiketa asemakaavan määräyksestä liittyy vahva kaavoituksellinen yleinen etu, ja myös naapureiden oikeusaseman suojaaminen.⁴⁰

Poikkeaminen edellyttää erityistä syytä (RakL 57 § 1 mom.), jonka on liityttävä jollakin tavoin itse rakentamiseen. Erityinen syy on avonainen käsite, jonka käsillä oloa

³⁵ Hallberg ym. 2020, s. 834.

³⁶ Tämä todetaan RakL esitöissä, ks. HE 139/2022 vp, s. 174.

³⁷ Poikkeamislupaa koskeva rakentamislain 57 § 1 mom. ei sisällä aikaisemman MRL 171 § 1 mom. säännöksen muodon mukaisesti sanaa ”hakemuksesta”, mutta poikkeamislupaa koskevat asiat tulevat yhä viereille viranomaiseen hallintolain mukaisina hakemusasioina, ks. maininta asiasta HE 139/2022 vp, s. 190.

³⁸ HE 139/2022 vp, s. 190.

³⁹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 920.

⁴⁰ Kuusiniemi ym. 2013, s. 931.

harkittaessa voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi hankkeen tai toimenpiteen laatuun, suuruuteen tai sijaintiin rakennuspaikalla, hankkeen erityiseen merkitykseen hakijalle taikka alueidenkäytön suunnittelun erityispiirteisiin.⁴¹ Rakentamislaisissa määritellään nimenomaisesti yksi erityisen syyn käsilläolotilanne: Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen voidaan katsoa olevan erityinen syy, jos käyttötarkoituksen muuttamisella voidaan tukea rakennetun ympäristön kiertotaloutta ja vähähiilisyttä (RakL 57 § 3 mom.).

Poikkeuksen myöntää kunnan viranomainen. Kunta saa määritellä poikkeuksen myöntävän viranomaisen kunnan oman organisoinnin kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla – usein päätöksen tekee kunnanhallitus tai kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Toimivalta voidaan myös jakaa kunnan eri viranomaisten kesken tai delegoida se kunnan viranhaltijalle.⁴²

Poikkeamispäätös on hallintopäätös ja se tulee perustella siten kuin hallintolaisissa (HL, 434/2003) säädetään.⁴³ Poikkeamislupaa koskevan päätöksen tekevän viranomaisen tulee siis perustella oikeudellisesti erityisten syiden puuttuminen tai olemassaolo. Erityiset syyt – joiden käsillä olo on RakL 57 § 1 momentissa säädetty poikkeamisen edellytykseksi – voivat olla moninaisia ja niiden tulee olla objektiivisesti arvioitavissa. Viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet⁴⁴ eli yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.⁴⁵

Poikkeamista käsittelevän viranomaisen todetessa erityisten syiden käsillä olon, viranomaisen tulee tutkia, että asettavatko RakL 57 § 2 momentissa säädetty poikkeamislupaan myöntämisen edellytykset esteen poikkeukseen suostumiselle.⁴⁶ Esteet myöntämiselle ovat eritelty RakL 57 § 2 momentissa, jonka mukaan:

Edellä 1 momentissa tarkoitettua lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;

⁴¹ HE 139/2022 vp, s. 190

⁴² Kuusiniemi ym. 2013, s. 923.

⁴³ HE 139/2022 vp, s. 189.

⁴⁴ Ks. hallintolaki (434/2003) 6 §.

⁴⁵ Kuusiniemi ym. 2013, s. 922.

⁴⁶ Kuusiniemi ym. 2013, s. 930.

- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Poikkeamisen oikeudelliset edellytykset tai rajoitukset voidaan siis jakaa kaavoituksellisiin, luonnonsuojelullisiin ja rakennussuojelullisiin edellytyksiin.⁴⁷ Näiden edellytysten täyttymistä koskeva harkinta on yksittäistapauksellista, ja arviointia suorittavalla viranomaisella on asiassa paljon harkintavaltaa. Viranomaisen päätöksen tulee sisältää oikeudellisesti kestävä argumentaatioketju, joka sisältää perustelut sille, miksi esimerkiksi jokin RakL 57 § 2 mom. mukainen este on käsillä ja estää poikkeamisluvan myöntämisen.⁴⁸ Päätöksenteossa lähtökohtana ei ole hakijan oletettu oikeus saada poikkeus.⁴⁹

Kun poikkeamislupaharkinta koskee rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamista asemakaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön, kyseistä käyttötarkoituksen muutosta ei RakL 57 § 3 mom. mukaan tule katsoa aiheuttavan RakL 57 § 2 mom 1 k mukaista haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle eikä tällaista muutosta myöskään pidetä RakL 2 mom. 4 k tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena. Rakentamislaissa rakennuksen tai sen osan käyttö asumiseen katsotaan siten ympäristöhäiriötä aiheuttamattomana käyttötarkoituksena. Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttaminen asumis- tai muuhun verrattavaan käyttöön nauttii siten poikkeamislupaharkinnassa erityisasemaa, jolla on muihin käyttötarkoituksiin nähden matalampi sallittuuskyynnys myöntää lupa poikkeamiselle. Erityisaseman taustalla on tavoite edistää tilankäytön tehokkuutta ja tyhjien tilojen määrän vähentämistä kaavan muuttamista joustavamman menettelyn, poikkeuslupajärjestelmän avulla.⁵⁰

Myönnetty poikkeamislupa tulee hyödyntää hakijan toimesta kahden vuoden kuluessa sen lainvoimaseksi tulosta, ja alueellinen poikkeamislupa viiden vuoden kuluessa lainvoimaseksi tulosta (RakL 187 §). Ennen rakentamislain voimaan tuloa kahden vuoden määräaika oli sidottu rakentamisluvan hakemiselle. MRL 174 § 2 momentin mukaan

⁴⁷ Kuusiniemi ym. 2013, s. 930.

⁴⁸ Kuusiniemi ym. 2013, s. 930—931.

⁴⁹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 931.

⁵⁰ YmVM 27/2022 vp, s. 17

kunnan on määrättävä poikkeamispäätöksessä aika, jonka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaavaa rakennuslupaa on haettava. Rakentamislain 41 § mukaisen rakentamisluvan lupakynnyksen nousemisen takia MRL:n rakennuslupasääntelyyn nähden on johtanut tilanteeseen, jossa toimenpide edellyttää poikkeamisluvan hakemista, mutta rakentamislupaa ei toimenpiteeltä vuorostaan edellytetä. Näin ollen rakentamislain sanamuoto edellyttää rakentamisluvan hakemisen sijaan poikkeamisluvan hyödyntämistä aikamääreen puitteissa.

5.2. Asemakaavan muuttaminen

Asemakaavaa muutettaessa sovelletaan niitä säännöksiä, jotka sääntelevät ylipäänsä asemakaavan laatimista. Hyväksytyin asemakaavan muuttamista koskevaa menettelyä esimerkiksi yksityisen kiinteistönomistajan toimesta ei ole erikseen säännelty. Useat kunnat mahdollistavat asemakaavan muuttamisen hakemuksesta.⁵¹ AKL 51 § velvoittaa kuntia pitämään laadittua asemakaavaa ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa kunnan on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. Yksityinen taho voi siten hakemuksellaan kiinnittää kunnan huomion kehitystarpeisiin asemakaavassa. Aiemmin luetelluista kahdesta rakennuksen käyttötarkoituksen muutoskeinosta asemakaavan muuttaminen on kuitenkin poikkeamislupaa raskaampi ja aikaa vievämpi prosessi.

6. RAKENTAMISEN VALVONTA JA EPÄTYYPILLISEEN VUOKRAUSTOIMINTAAN PUUTTUMINEN

6.1. Rakennusvalvonta

RakL 99 § mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Näiden toimielinten nimien vaihdellessa kuntien välillä, näitä rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtivia toimielimiä nimitetään tässä tutkielmassa yhteisellä nimityksellä rakennusvalvontaviranomaisiksi.

⁵¹ Esimerkiksi Oulu (<https://www.ouka.fi/kaavoitus/asetamakaavan-muutoksen-hakeminen>) ja Helsinki (<https://www.hel.fi/fi/kaupunkiymparisto-ja-liikenne/tontit-ja-rakentamisen-luvat/rakennuslupan-hakemisen/asetamakaavamuuoksen-hakeminen>) mahdollistavat asemakaavan muutoshakemuksen verkkolomakkeella.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on RakL 100 § mukaan valvoa yleisen edun kannalta kaavoituksen noudattamista sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan mitä AKL:ssa tai sen nojalla säädetään tai määrätään rakentamistoiminnasta. Rakennusvalvontaviranomainen valvoo yleisen edun kannalta RakL mukaista rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtii, että rakentamisessa noudatetaan rakentamislakia ja mitä RakL nojalla säädetään ja määrätään. Rakennusvalvontaviranomainen vastaa myös rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta kunnassa. Kunta voi lisäksi määrätä RakL 100 § 2 momentin mukaan määrätä rakennusvalvontaan liittyviä tehtäviä muille kunnan viranomaisille. Muiden toimielinten kuin rakennusvalvontaviranomaisen osallistumisesta rakentamisen viranomaisvalvontaan ja rakennussuunnitelmien kaupunkikuvalisten sekä teknisten tarkastusten järjestämiseen voidaan määrätä hallintosäännöllä.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on sattumanvaraisin tarkastusmenettelyin valvoa, että vastuulliset tahot täyttävät velvollisuutensa ja puututtava havaitsemiinsa laiminlyönteihin (RakL 102 §). Rakennusvalvonnalla on siis aktiivinen ja oma-aloitteinen velvollisuus valvoa toimialueellaan rakennustoimintaa sekä kaavoituksen noudattamista. Valvontatehtävänsä käytännön toteuttamiseksi rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus päästä rakennuskohteeseen sekä suorittaa kohteessa tarkastuksia ja tutkimuksia (RakL 148.1 §). Rakentamislain 148 § 2 momentin mukaan, jos rakennusvalvontaviranomaisella on perusteltu syy epäillä, että rakentamista tai rakennuksen kunnossapitoa koskevia säännöksiä, määräyksiä tai kieltoja on rikottu, rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus päästä myös rakennukseen tai huonetiloihin. Tarkastuksesta on ilmoitettava vähintään yhtä vuorokautta aiemmin rakennuksen tai huonetilan omistajalle ja haltijalle. Tästä on poikkeuksena kuitenkin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat, joihin rakennusvalvontaviranomainen voi tehdä RakL 184 § 1 momentin mukaisen toimenpiteen vain, jos se on välttämätöntä hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi tai jos valvontaviranomaisella on perusteltu syy epäillä RakL 140—145 §:ssä tarkoitettuja laiminlyöntejä. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa voidaan toimittaa tarkastus vain, jos sen välttämätöntä katselmuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi.

6.2. Käyttötarkoituksen vastaiseen toimintaan puuttuminen rakennusvalvonnan toimesta

Rakentamisvalvonnalla on mahdollisuus puuttua rakennuksen käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön kahdella perusteella: asemakaavan tai muun kaavan vastaiseen käyttöön AKL 176 a § (säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta) nojalla sekä

rakentamisluvan vastaiseen käyttöön RakL 147 § (uhkasakko ja teettämisuhka) nojalla. Mikäli rakennusvalvontaviranomainen havaitsee valvontatehtäväänsä suorittaessaan, että jokin taho on toiminut RakL tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti, rakennusvalvontaviranomainen voi RakL 6 (lupamenettely), 8 (vastuu), 10 (rakennustyön suoritus), 12 (rakennuksen käyttö- ja kunnossapito) ja 13 (rakennetun ympäristön hoito) lukujen mukaisissa asioissa velvoittaa rikkojaa korjaamaan menettelynsä (RakL 147 §). Rakennusvalvontaviranomainen voi siten puuttua käyttötarkoitussääntelyn vastaiseen rakennuksen tai sen osan käyttöön velvoitepäätöksen avulla. Velvoitepäätöksen tulee kuitenkin koskea harjoitettuun toimintaan liittyvää käskyä, sillä rakennusvalvontaviranomainen ei voi velvoittaa tahoja esimerkiksi hakemaan toiminnaltaan puuttuvaa lupaa.⁵²

Pääsääntöisesti veloitteen asettaminen on sekä maankäyttö- ja rakennuslain että rakentamislain sääntelyjen voimassaolojen aikana edellyttänyt niskoittelua. Jotta kyse olisi niskoittelusta, viranomaisen tulee yleensä tavalla tai toisella kehottaa tahoja korjaamaan menettelynsä tai oikaisemaan tapahtuneen virheen. Kehotuksen osana rakennusvalvontaviranomainen voi myös todeta, että myönnetty lupa korjaa tilanteen lailliseksi. Vasta, kun viranomaisen kehottama taho ei noudata viranomaisen antamaa kehotusta, on asiassa kyse niskoittelusta.⁵³

Kuitenkin tilanteissa, joissa niskoittelu on toiminnan ilmeinen lähtökohta, voidaan niskoittelun katsoa syntyvän jo ilman viranomaisen antamaa edeltävää kehotusta. Rakentamislain esitöissä on tällaisesta tilanteesta nostettu esimerkiksi rakennuksen luvaton tai luvanvastainen käyttötarkoitus, jolloin viranomaisen on esimerkiksi turvallisuuden varmistamiseksi syytä antaa velvoitepäätös ilman edeltävää kehotusta. Velvoittavan säännöksen sisältöä koskevan tietämättömyyden ei katsota poistavan toiminnan niskoitteluluonnetta.⁵⁴ Käyttötarkoitussääntelyn kontekstissa rakennusvalvontaviranomaiselta ei siten edellytetä kehotusta ennen käyttötarkoituksen vastaisen kiellon tai määräyksen antamista.

Rakennusvalvontaviranomainen ei pääsääntöisesti voi tehdä velvoitepäätöstä, jos asianosainen on pannut vireille virheen poistamista tarkoittavan lupahakemuksen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on kuitenkin todettu, että jos virheen

⁵² HE 139/2022 vp, s. 247.

⁵³ HE 139/2022 vp, s. 247.

⁵⁴ HE 139/2022 vp, s. 247.

poistaminen edellyttää poikkeamispäätöstä, poikkeamishakemuksen vireillä olo ei ole este velvoitepäätöksen tekemiselle rakennusvalvontaviranomaisen toimesta.⁵⁵ Poikkeamishakemukseen rinnastetaan hakemukset, joilla haetaan asemakaavan muuttamista.⁵⁶ Poikkeamishakemus ja asemakaavan muutoshakemus eivät siten ole esteenä rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen vastaisen käytön lopettamista koskevalle rakennusvalvontaviranomaisen määräykselle.

Rakennusvalvontaviranomainen voi RakL 147 § 2 momentin nojalla tehostaa antamaansa kieltoa tai määräystä joko uhkasakon tai teettämisuhan avulla. Velvoitepäätös voidaan kuitenkin asettaa myös ilman näitä tehosteita.⁵⁷ Rakentamislaisissa säädettyistä tehosteista teettämishakemus on jäänyt todetusti suhteellisen vähän käytetyksi,⁵⁸ kuten lainsäätäjät ennusti vuonna 1998 maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä.⁵⁹ Myös käyttötarkoitussääntelyn kontekstissa käytännössä vain uhkasakko on käyttökelpoinen tehoste, kieltäessä rakennuksen tai sen osan käyttöä kiellettyyn tarkoitukseen – viranomaisella ei ole teetettävää toimenpiteitä asiassa.

AKL 176 a § mukaan alueidenkäyttölain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa noudatetaan, mitä rakentamislain 146 §:ssä säädetään rakennustyön keskeyttämisestä, 147 §:ssä uhkasakosta ja teettämishakemuksesta, 148 §:ssä tarkastusoikeudesta, 149 §:ssä avustajan käyttämisestä ja 150 §:ssä virka-avusta. Alueidenkäyttölain valvontasäännös on siten niin kutsuttu avoin- eli blankosäännös, jonka nojalla rakentamisvalvontaviranomainen voi puuttua alueidenkäyttölain säännösten vastaiseen toimintaan vastaavin keinoin, kuten rakentamislaisissa on luetellulla tavalla säännelty.

Lain esityöt sisältävät AKL 176 a §:n osalta niukasti laintulkintaa ohjaavaa tietoa. Lainsäätäjät on tarkoittanut, että erillisiksi laeiksi säädetty alueidenkäyttölaki ja rakentamislaki sisältäisivät rakentamisvalvontaviranomaisen kannalta mahdollisimman yhdenmukaiset toimivaltasäännökset. Näin ollen lainsäätäjät päätyi ratkaisuun, jossa AKL:ssä viitataan suoraan RakL toimivaltasäännöksiin.⁶⁰ On kuitenkin jokseenkin ongelmallista, että RakL toimivaltasäännökset sisältävät niiden rakentamislain puitteissa olevaa soveltamisalaa koskevia rajoitteita, kun taas alueidenkäyttölaki viittaa RakL toimivaltasäännösten, kuten esimerkiksi RakL 147 § mukaisten hallintopakkojen, soveltuvan kaikkien AKL ja

⁵⁵ KHO 1990 A 75.

⁵⁶ KHO 5.6.2002 T 1394.

⁵⁷ HE 139/2022 vp, s. 247.

⁵⁸ HE 139/2022 vp, s. 247.

⁵⁹ HE 101/1998 vp, s. 118.

⁶⁰ HE 139/2022 vp, s. 268.

sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvontaan. Näin ollen käyttötarkoitussäätelyn kontekstissa esimerkiksi AKL 7 luvun (asemakaava) rikkomisen nojalla rakentamisvalvonta voi RakL 147 § sanamuodon puitteissa velvoittaa niskoittelijan määrääjassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin – potentiaalisesti uhkasakon tehostamana. Tällöin rakentamisvalvontaviranomainen voi puuttua AKL 58 § vastaiseen toimintaan eli asemakaavan määräyksen vastaisesti rakennettuun rakennuskohteeseen sekä sellaisten toimintojen sijoittamiseen, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle taikka ovat haitallisten tai häiriötä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

6.3. Uhkasakko käyttötarkoituksen vastaisen käytön lopettamisvelvoitteen tehosteena

RakL 147 § 2 mom. mukaan viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla. Pykälän 3 momentin mukaan uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Uhkasakkolain 1 § mukaan uhkasakkolakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (päävelvoite) tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomitaan maksettavaksi. Päävelvoitteella tarkoitetaan erityislainsäädännön nojalla viranomaisen määräämää käskyä tai kieltoa.⁶¹ Viranomaisen toimivallan antaa uhkasakko tulee perustua lakiin, ei tätä alempitaisoihin säädöksiin.⁶² Uhkasakkolakia sovelletaan asiassa kuitenkin vasta silloin, kun uhkasakko asetetaan tehosteeksi.⁶³

Uhkasakko on välillinen hallintopakkokeino, jolla pyritään siihen, että asianosainen itse täyttäisi laiminlyömänsä velvoitteen.⁶⁴ Uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla (uhkasakkolain 6 § 1 mom.). Uhkasakon tuomitsemisen edellytys on, että päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiin ole pätevää syytä (uhkasakkolain 10 § 1 mom.). Uhkasakkoa koskevassa oikeuskäytännössä ongelmaksi on muodostunut muun muassa se, että minkä säännösten perusteella päävelvoitetta on noudatettava. Päävelvoitteen, jonka tehosteeksi uhkasakko asetetaan, tulee perustua esimerkiksi erityislain asettamaan välittömään kieltoon.⁶⁵

⁶¹ Määttä 2017, s. 8.

⁶² Määttä 2017, s. 12. Huomattavaa on kuitenkin uhkasakkolain 3 §, jossa edelleen mainitaan ennen uhkasakkolain voimaantuloa annetut asetukset.

⁶³ Määttä 2017, s. 8.

⁶⁴ Määttä 2017, s. 4.

⁶⁵ Määttä 2017, s. 12—13.

Uhkasakko on pakkokeino, eikä sitä ole pidettävä rikosoikeudellisena rangaistusseurauksena. Uhkasakko ei ole uhkasakkolain 1 ja 6 § sanamuodot huomioon ottaen rangaistus, vaan sillä pyritään saamaan asianomainen noudattamaan häntä sitovaa päätöstä. Tästä huolimatta lainsäätäjä on nimenomaisesti säättänyt uhkasakon ja rikosoikeudellisen seuraamuksen välisestä suhteesta. Ympäristönsuojelulain 225 § 5 momentin mukaan asianomainen, jota koskevan ympäristönsuojelulain mukaisen kiellon tai velvoitteen tehosteeksi määrätty uhkasakko on tuomittu maksettavaksi, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta.⁶⁶ Rakentamislain seuraamuksia koskeva 14 luku ei kuitenkaan tunne vastaavaa tuomitsemattomuusperustetta. Käyttötarkoitussäätelyyn liittyvää rikosoikeudellista säätelyä käsitellään tarkemmin luvussa 6.5.

Uhkasakko voidaan asettaa joko euromäärältään kiinteänä eli kertauhkasakkona tai juoksevana uhkasakkona. Juoksevan uhkasakon suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (uhkasakkolain 6 § 2 mom.). Juoksevaa uhkasakkoa voidaan käyttää erityislaissa olevan uhkasakkoa koskevan toimivaltasäännöksen nojalla aina, kun uhkasakon määräämistä ei ole toimivaltasäännöksessä nimenomaisesti määrätty kielletyksi asiassa.⁶⁷ Juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (uhkasakkojakso) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu (uhkasakkolain 9 §).

Uhkasakkolain esitöiden mukaan uhkasakkojakso voi olla esimerkiksi varsinaisen määräajan päättymistä seuraava määräpäivien, -viikkojen tai -kuukausien ajanjakso. Uhkasakkojakso voidaan määritellä myös muulla yksiselitteisellä, päävelvoitteen täyttymisoloihin liittyvällä tavalla.⁶⁸ Toisin kuin kiinteämääräinen uhkasakko, juoksevan uhkasakon perusajatuksena on, että se asetetaan vain kerran. Tällöin sakon määrä karttuisi ja se voitaisiin tuomita toistuvasti maksettavaksi, kunnes päävelvoite on täytetty.⁶⁹

Uhkasakon asettaminen joko kiinteämääräisenä tai juoksevana on viranomaisen vapaassa harkintavallassa. Oikeuskirjallisuudessa tämän harkintavallan laajuuden on katsottu merkitsevän, että viranomaisen uhkasakkojen välillä tekemää valintaa ei voitane oikeudellisin perustein asettaa kyseenalaiseksi – edes silloin, kun viranomaisen tekemä valinta olisi osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi. Myös oikeuskäytännön perusteella on

⁶⁶ Määttä 2017, s. 4, ks. myös. HeHaO 16.10.2025 1477.

⁶⁷ Määttä 2017, s. 15.

⁶⁸ HE 63/1990 vp, s. 13.

⁶⁹ HE 63/1990 vp, s. 11.

tulkittavissa, ettei kysymys kiinteän ja juoksevan uhkasakon valinnasta ole aiheutunut juridisia ongelmia tai tulkintakysymyksiä.⁷⁰

Lainsäätäjät eivät ole tarkoittaneet rakentamislain 147 §:ssä säädettyä uhkasakkomenettelyä rangaistusluonteiseksi seuraamukseksi. Näin ollen uhkasakon käyttö rakentamislakiin perustuvan käskyn tehosteena ei ole estynyt, vaikka samasta asiakokonaisuudesta olisi tuomittu rikosoikeudellinen seuraamus.⁷¹ Rakentamislain 147 §:n sanamuoto ei sisällä juoksevaa uhkasakkoa koskevaa kieltoa. Näin ollen rakentamislakiin perustuvan käskyn tehosteeksi asetettava uhkasakko voidaan asettaa sekä kiinteämääräisenä että juoksevana.

Uhkasakko voidaan asettaa myös majoitustoiminnan harjoittajalle tämän laiminlyönnin johdosta annetun velvoitteen tehosteeksi. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (jäljempänä majoitustoimintalaki, 308/2006) 12 § mukaan poliisilaitoksen on asiasta tiedon saatuaan velvoitettava majoitustoimintalain 6 § 1 momentissa, 8 § tai 9 § säädettyjen velvollisuuksien laiminlyövä majoitustoiminnan harjoittaja määräajassa täyttämään velvollisuutensa. Jos tätä velvoitetta ei ole noudatettu, poliisilaitos voi asettaa uuden velvoitteen ja sen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Majoitustoimintalain 6 § 1 mom. koskee majoitustoiminnan harjoittajan vastuuta siitä, että matkustajasta tehdään matkustajailmoitus. Majoitustoimintaa koskevilla vastuilla on merkitystä käsiteltäessä 7 majoitustoiminnan piirteitä.

Uhkasakon määräämisharkinnassa tulee ottaa huomioon toimivallan perustavan erityislain säännökset. Silloin kun erityislaissa on säädetty ainoastaan, että viranomainen ”voi” asettaa määräyksensä tai kieltonsa tehosteeksi uhkasakon, uhkasakon asettaminen on viranomaisen harkinnassa.⁷² Esimerkiksi rakentamislain 147 § 2 momentin sanamuoto – viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla – jättää viranomaiselle avoimen harkintavallan käskynsä tehosteen määräämisestä. Lainsäätäjät eivät ole myöskään kirjannut rakentamislain tai maankäyttö- ja rakennuslain esitöihin viranomaisen uhkasakkoharkintavaltaa ohjaavaa oikeusohjetta.⁷³

6.4. Velvoitteen ja sen tehosteen kohdistamiseen liittyvät ongelmat

Oma juridinen ongelmansa on se, mihin tahoihin voidaan kohdistaa määräys lopettaa rakennuksen tai rakennuksen osan käyttäminen tarkoitukseen, jota esimerkiksi kaava tai

⁷⁰ Määttä 2017, s. 15.

⁷¹ HE 139/2022 vp, s. 248.

⁷² HE 63/1990 vp, s. 10.

⁷³ Ks. HE 139/2022 vp s. 247–248 ja HE 101/1998 vp s. 118.

rakennuslupa ei salli. Tällaisen käskyn tehosteena voi olla myös uhkasakko. Kohteen, kuten esimerkiksi yksittäisen huoneiston, omistus ja hallinta voi olla jakautunut useammalle taholle vuokrasopimusten tai muiden käyttöoikeuden luovutusten johdosta. Uhkasakon asettaminen edellyttää tällöin sen määrittelyä, että keihin päävelvoite ja tehosteeksi asetettava uhkasakko voidaan kohdistaa.

Uhkasakkolain mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta (uhkasakkolain 7 § 1 mom.). Uhkasakko voidaan asettaa sekä luonnolliselle henkilölle että yhteisölle, säätiölle ja julkisoikeudellisille laitoksille.⁷⁴ Lain esitöiden mukaan oikeudellisella mahdollisuudella tarkoitetaan esimerkiksi oikeudellista perustetta hallita kiinteistöä, jonka korjaamisvelvoitteesta on kysymys. Tällöin uhkasakkoa ei voida esimerkiksi kohdistaa rakennusluvan ehtoja rikkoneeseen kiinteistönomistajaan, jos hän on sittemmin luovuttanut kiinteistön toiselle taholle. Toisessa esitöiden mainitsemassa esimerkkitapauksessa oikeudellista mahdollisuutta vaikuttaa luvattomasti rakennettuun rakennukseen ei myöskään ole maanomistajalla, jos rakennuksen rakennuttaja on vuokralainen, jolla on vuokrasopimukseen perustuva hallintaoikeus kiinteistöön. Tällöin rakennuksen purkuvelvoite ja purkuvelvoitteen tehosteeksi asetettu uhkasakko tulee kohdistaa vuokralaiseen eikä maanomistajaan.⁷⁵

Oikeudellisen määräysvallan piiri voi vaikuttaa uhkasakon kohdistamiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2015:23 päävelvoitetta ja sen tehosteeksi asetettua uhkasakkoa ei voitu asettaa yksin vastaajan noudatettavaksi, kun vastaaja ei omistanut tilaa yksin eikä tästä johtuen voinut käyttää tilaa koskevaa päätösvaltaa yksin. Päätökset tuomita uhkasakko maksettavaksi kumottiin.

Jos uhkasakko kohdistetaan useisiin asianosaisiin, kullekin on asetettava eri uhkasakko (uhkasakkolain 7 § 1 mom.). Lain esitöiden mukaan uhkasakko kohdistetaan käytännössä useisiin henkilöihin tai yhteisöihin esimerkiksi silloin, kun päätös sisältää yhteisomistajien kiinteistön korjaamisvelvoitteen. Koska uhkasakon suuruus on mitoitettava kunkin velvoitettavan maksukyvyyn mukaan, useille asianosaisille ei voida asettaa yhteistä uhkasakkoa.⁷⁶ Näin ollen ratkaisun 2015:23 tapauksessa viranomaisen olisi tullut asettaa

⁷⁴ HE 63/1990 vp, s. 12.

⁷⁵ HE 63/1990 vp, s. 12.

⁷⁶ HE 63/1990 vp, s. 12.

erilliset uhkasakot kaikille määräysvaltaa käyttäville kiinteistönomistajille eikä kohdistaa velvoitetta ainoastaan yhteen tilan omistajaan.

Kun päävelvoite koskee yhteisöä tai säätiötä, uhkasakko kohdistetaan joko yhteisöön tai säätiöön taikka sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan muuhun henkilöön (uhkasakkolain 7 § 2 mom.). Säännöksen sanamuodon perusteella uhkasakkoa ei siten voida kohdistaa samanaikaisesti sekä yhteisöön että sen toimielimen jäseniin. Kohdistettaessa uhkasakko päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai tähän verrattaviin tahoihin, kohdehenkilöllä tulee olla niin ikään uhkasakkolain 7 § 1 momentin mukaisesti oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta.⁷⁷ Esimerkinomaisesti, ratkaisussa KHO 2005:80 osakeyhtiön toimitusjohtajalle tilinpäätösasiakirjojen toimittamisen laiminlyönnin vuoksi määrättyä uhkasakkoa ei voitu tuomita maksettavaksi, koska tilinpäätösasiakirjoja ei oltu laadittu yhtiön toiminnan aikana ja toiminnan loppumisen jälkeen yhtiön toimitusjohtajalla ei ollut toimivaltaa yksin korjata tilannetta. Toimitusjohtajalta täten puuttui oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta, eli tilinpäätösasiakirjojen toimitamista.

Uhkasakon asettamista koskevan päätökseen voidaan hakea muutosta siten, kuten muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään (uhkasakkolain 24 § 2 mom.). Haettaessa muutosta uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen, toimivaltainen hallintotuomioistuin ja asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn määräytyvät päävelvoitteen perusteella (uhkasakkolain 24 § 3 mom.). Muutoin muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (hallintoprosessilaki, 808/2019) säädetään (uhkasakkolain 24 § 4 mom.). Käyttötarkoitus- ja rakentamisen sääntelyn kontekstissa sovelletaan näin ollen RakL 16 luvun (muutoksenhaku) säännöksiä. Muutoksenhakua käsitellään yksityiskohtaisesti tämän kirjoituksen luvussa 6.5.

Kysymys uhkasakon kohdistamisesta riippuu kulloinkin siitä, miten erityislainsäädäntöä tulkitaan tai ylipäänsä sovelletaan.⁷⁸ Käyttöoikeussääntelyä koskevassa ratkaisukäytännössä velvoite käyttötarkoituksen vastaisen käytön lopettamiseksi – ja velvoitteen tehokkuudeksi asetettu uhkasakko – voidaan kohdistaa useisiin tahoihin silloin, kun kysymys on velvoitteesta, joka voidaan toteuttaa eri tavoin. Tällöin esimerkiksi velvoite

⁷⁷ HE 63/1990 vp, s. 12.

⁷⁸ Määttä 2017, s. 18.

rakennusluvan ja asemakaavan vastaisen käytön lopettamiseksi voidaan kohdistaa samanaikaisesti eri tahoihin, joilla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa velvoitetta.⁷⁹

KHO:n ratkaisussa KHO 2021:77 kyse oli yhtiön asuinhuoneistoissa harjoittamasta majoitustoiminnasta, jossa yhtiö oli vuokrannut asuinhuoneistot kyseisen asunto-osakeyhtiön yksittäisiltä osakkeenomistajilta. KHO:n mukaan osakkeenomistajilla oli mahdollisuus päättää sopimus majoitustoiminnan harjoittajan kanssa tai kieltää majoitustoiminnan harjoittaminen hallitsemassaan huoneistossa. Osakkeenomistaja, joka on vuokrannut osakkeuksensa perusteella hallitsemansa huoneiston, vastaa osaltaan siitä, että huoneistoa käytetään rakennusluvan ja asemakaavan mukaiseen tarkoitukseen. Näin ollen viime kädessä osakkeenomistajalla on mahdollisuus – viime kädessä päättämällä vuokrasopimuksen – oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus estää huoneiston käyttö muuhun kuin sallittuun tarkoitukseen.⁸⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2021:77 perusteella on siten selvää, että sekä kohteen omistaja että kielletyn toiminnan harjoittaja voidaan velvoittaa rakennusvalvontaviranomaisen määräyksellä lopettamaan esimerkiksi kaavan tai rakennusluvan vastainen rakennuksen tai sen osan käyttö. Tosiasiallisten ja oikeudellisten vaikutusmahdollisuuksien on myös katsottava kohdistuvan pidemmissä vuokraussuhteiden ketjuissa ketjun keskelle sijoittuviin toimijoihin. Tällöin myös esimerkiksi asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (AsHVL, 481/1995) 10 luvun mukaisissa jälleenvuokrasuhteissa sekä asunnon osan alivuokrausta koskevissa AsHVL 11 luvun mukaisissa alivuokrasuhteissa jokaisella huoneiston ali- ja jälleenvuokraajalla on katsottava olevan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa huoneiston tai sen osan käyttötarkoituksen vastaisen käytön lopettamiseksi viime kädessä päättämällä vuokraussuhde sen uhalla, että rakennusvalvontaviranomainen voi kohdistaa toiminnan lopettamista koskevan velvoitteen kuhunkin tällaiseen toimijaan. Sopimusoikeudelliset ongelmat koskien ali- tai jälleenvuokraussuhteen päättämistä rajautuvat kuitenkin tämän tutkimuksen rajauksen ulkopuolelle.

6.5. Muutoksenhaku rakennusvalvontaviranomaisen käskyyn tai kielltoon

⁷⁹ KHO 2021:362.

⁸⁰ KHO 2021:76, kohta 1.4.2. Ks. myös ratkaisu KHO 2021:362.

Rakennusvalvontaviranomaisen rakentamislain perusteella antamaan kieltoon tai käskyn tyytymätön voi hakea muutosta rakentamisviranomaisen päätökseen siten, kuten RakL 16 luvussa (muutoksenhaku) säädetään. Vuonna 2025 voimaan tulleen rakentamislainsäädännön uudistuksen yhteydessä muutoksenhakua koskeva sääntely ei ole merkittävästi muuttunut MRL:n sääntelystä. MRL 190 §:n viittaukset hallintolainkäyttölakiin ovat päivitetty viittaamaan hallintoprosessilakiin. Myös hallintolainkäyttölain kumonneessa uudistuksessa hallintoprosessilakiin nimenomaisesti kirjatut asiat, kuten MRL 190 § 1 momentissa säädetty valituslupa, poistettiin rakentamislainsäädännöstä turhina.⁸¹

Rakentamislaisissa ei nimenomaisesti säädetä muutoksenhausta rakentamisvalvontaviranomaisen valvontatehtävässään antamaan kiellon tai käskyn sisältävään päätökseen. Nimenomaiset, valittajien henkilöpiiriä rajaavat säännökset koskevat esimerkiksi muutoksenhakua rakennuslupaan (RakL 179 §) tai poikkeamislupaan (180 §). RakL 178 § (muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen) 2 mom. mukaan muutosta kunnan viranomaisen muihin kuin 21 ja 177 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin haetaan valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetuissa laissa säädetään. RakL 178 § 2 momenttia sovelletaan siten rakennusviranomaisen päätöksiin, joissa veloitetaan taho lopettamaan kaavassa tai rakennusluvassa määritellyn käyttötarkoituksen vastainen rakennuksen tai sen osan käyttö. Mikäli rakennusvalvontaviranomaisen määräyksen tehosteeksi on asetettu uhkasakko, uhkasakkoa koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan uhkasakkolain 24 §:n 2 momenttia, jonka mukaan haettaessa muutosta uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Täten myös uhkasakkoon sovelletaan edellä kuvatussa tilanteessa RakL 178 § 2 mom. ohjetta.

Hallintoprosessilain 6 § 1 mom. mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen (hallintoprosessilain 8 § 1 mom.). Alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue (hallintoprosessilain 10 § 1 mom.). Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (hallintoprosessilain 7 § 1 mom.).

⁸¹ HE 139/2022 vp, s. 261.

Hallintovalitusprosessia tarkempi käsittely rajautuu tämän kirjoituksen ulkopuolelle. Esi- tetyin perusteella voidaan kokoavasti todeta, että vuonna 2025 voimaan tullut rakentamis- lakiuudistus ei ole tuonut merkittäviä muutoksia muutoksenhakuoikeuteen tai -prosessiin haettaessa muutosta rakennusvalvontaviranomaisen rakennuksen käyttötarkoituksen vas- taista käyttöä koskevan kiellon sisältävään päätökseen.

6.6. Rakentamisrikkomus, rakennusrikkomus ja rikosoikeudellinen vastuu

Vuonna 2025 voimaan astunutta rakentamislainsäädännön uudistusta ennen voimassa ol- lut maankäyttö- ja rakennuslaki sisälsi rangaistussäännöksen (185 §), jonka nojalla lain määräyksiä rikkonut taho voitiin tuomita rakentamisrikkomuksesta sakkorangaistukseen. Rakentamislainsäädännön uudistus muutti MRL:n rangaistussäännöstä sekä nimeltään että sisällöltään merkityksellisin osin. Kumotun MRL 185 § (rangaistukset) mukaan:

Joka ilman tässä laissa edellytettyä lupaa tai ilmoitusta aloittaa rakentamisen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja sään- nöksiä ja määräyksiä taikka muutoin laiminlyö hänelle näissä säädetyt tai määrä- tyt rakentamista tai ympäristön hoitoa koskevat velvollisuutensa, on tuomittava ra- kentamisrikkomuksesta sakkoon.

Rangaistus vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka kaava- tai lupamääräyksiä tai kieltoja tehdyistä ympäristön turmelemisesta ja rakennus- suojelurikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 ja 6 §:ssä.

MRL:n rangaistussäännöksessä säädettiin siten rakennusrikkomuksesta, jonka perusteella voitiin tuomita sakkoon. MRL:n esityöt luonnehtivat rangaistusseuraamusta verrattain vähäiseksi, sillä rakentamisen taloudellisten hyötyjen katsottiin olevan sellaiset, ettei MRL:n säännöksien ja määräysten tahallista rikkomista voitaisi estää rangaistusseuraa- muksilla tai niiden uhalla. Ensisijaiseksi keinoksi määräysten vastaiseen rakentamiseen puuttumiseksi katsottiin rakentamisen viranomaisvalvontaa ja sen toimivaltaa puuttua väärinkäytöksiin.⁸²

MRL:n rangaistussäännös oli muodoltaan avoin- eli blankorangaistussäännös: rakenta- misrikkomuksen piiriin kuului kaikki rakentamistoimet ja toimenpiteet, jotka rikkoivat MRL:n tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Sitä vastoin rakentamislain

⁸² HE 101/1998 vp, s. 119.

rangaistussäännös on säädetty huomattavasti tätä yksityiskohtaisemmaksi, jotta rakentamissääntely noudattaisi nykyaikaista laillisuusperiaatetta ja siitä johtuvaa täsmällisyysvaatimusta.⁸³ RakL 152 § rakenne onkin hyvin samankaltainen rikoslain (RL, 39/1889) rangaistussäännösten kanssa:

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

- 1) aloittaa lupaa edellyttävän rakentamisen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen ilman 42, 53 tai 55 §:ssä tarkoitettua lupaa,*
- 2) jättää huolehtimatta, että 69 §:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukainen erityissuunnitelma toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle,*
- 3) jättää noudattamatta 76 §:ssä tarkoitettua lupamääräystä,*
- 4) toteuttaa vastaavaa työnjohtajaa tai erityisalan työnjohtajaa edellyttävän rakentamishankkeen ilman, että hankkeella on 96 §:ssä tarkoitettu vastaava työnjohtaja tai 97 §:ssä tarkoitettu erityisalan työnjohtaja,*
- 5) ryhtyy 108 §:ssä tarkoitettuun rakennustyöhön ennen aloittamisilmoituksen tekemistä tai ilmoittamatta muihin kuin 109 §:ssä tarkoitettuihin ennen rakentamistyön aloittamista sallittuihin toimiin,*
- 6) laiminlyö 122 §:ssä säädetyn velvollisuuden hakea loppukatselmuksen toimitamista,*
- 7) laiminlyö 139 §:ssä tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä säädetyn velvollisuuden huolehtia rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laatimisesta,*
- 8) laiminlyö 140 §:ssä säädetyn velvollisuuden pitää rakennus kunnossa,*
- 9) laiminlyö 142 §:ssä säädetyn velvollisuuden hoitaa ympäristöä,*
- 10) järjestää ulkovarastoinnin häiritsevällä tai häiriötä aiheuttavalla tavalla vastoin 143 §:ssä säädettyä,*

⁸³ HE 139/2022 vp, s. 249.

11) laiminlyö 145 §:ssä säädetyn velvollisuutensa saattaa rakennuspaikka ympäristöineen sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna terveellisyttä tai turvallisuutta tai rumenna ympäristöä

on tuomittava, jollei teko ole rangaistava rikoslain 48 luvun 1–4 §:n mukaisena ympäristön turmelemisena, törkeänä ympäristön turmelemisena, ympäristörikkomuksena tai tuottamuksellisena ympäristörikkoksena tai 6 §:ssä tarkoitettuna rakennussuojelurikkoksena, rakennusrikkomuksesta sakkoon.

Merkittävä muutos MRL 185 § ja RakL 152 § välillä on se, että MRL 185 §:n avoimen säännöksen sanamuodon perusteella sen syyksiluettavuus oli tulkittu korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä koskemaan ainoastaan tahallista toimintaa.⁸⁴ Rakentamislaisa tahallisen toiminnan lisäksi myös tuottamuksellinen rikkomus on säädetty lain 152 §:ssä rangaistavaksi. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut täsmentää rangaistussäännöstä ulottamalla sen soveltaminen myös törkeäksi katsottavaan huolimattomuuteen, jossa on kyse vakavasta laissa säädettyä velvollisuutta kohtaan osoitetusta piittaamattomuudesta tai laiminlyönnistä.⁸⁵

Käyttötarkoitussääntelyn kontekstissa RakL 152 § mahdollistaa RakL 42 § mukaisen rakentamislupaa koskevan sääntelyn vastaisen rakentamis- ja muun toimenpiteen rangaistavuuden rakennusrikkomuksena. Rakentamislain esitöissä lainsäätjä perustelee rakentamisluvan vastaisen rakentamisen rangaistavuutta luvattoman rakentamisen järjestelmää murentavalla vaikutuksella sekä terveyden ja turvallisuuden vaarantumisen riskeillä.⁸⁶ RakL 152 § sanamuoto siis mahdollistaa rakennuksen tai sen osan rakentamisluvan vastaisen käytön tuomitsemisen rakennusrikkomuksena.

Sekä rakentamisrikkomus että rakennusrikkomus ovat nimikkeeltään rikkomuksia, joiden perusteella voidaan rangaista korkeintaan sakkorangaistuksella eikä esimerkiksi vankeudella. Havaitessaan RakL 152 § soveltamisalaan kuuluvan toimen tai laiminlyönnin, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on RakL 153 § nojalla tehtävä havainnostaan ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus on esityksen luontoinen vireillepanotoimi eikä se siten ole hallintolain 43 § tarkoitettu valituskelpoinen päätös tai ratkaisu.⁸⁷ Rakennusvalvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta rajoittaa vähäisyysperuste – rakennusvalvontaviranomainen voi jättää 153 § mukaisen ilmoituksen tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä

⁸⁴ Ks. KKO 2004:81 kohdat 3 ja 6–8.

⁸⁵ HE 139/2022 vp, s. 249.

⁸⁶ HE 139/2022 vp, s. 249.

⁸⁷ KHO 7.9.2017 taltio 4299.

on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Rakennusvalvontaviranomaisella on siis osin harkintavaltaa punnita asian saattamisen tarpeellisuutta poliisitutkintaa varten. Esitutinnan jälkeen syyttäjä tekee syyttämisen- tai syyttämättäjäyttämispäätöksen, joista ensimmäisen perusteella asia saatetaan tuomioistuinkäsittelyyn yleisessä tuomioistuimessa. 2020-luvulla käräjäoikeuksien MRL 185 § nojalla tuomitsemat sakkorangaistukset ovat enimmillään olleet noin 30 päiväsakon tasolla.⁸⁸

Rakennusrikkomuksen toissijaisuuslauseke mahdollistaa rakennusrikkomukseen tuomitsemisen tilanteissa, joissa teko ei ylittäisi rikoslain 48 luvun 1—4 §:ssä tarkoitettujen ympäristön turmelemisen, törkeän ympäristön turmelemisen, ympäristörikkomuksen, tuotamuksellisen ympäristörikkomuksen tai 48 luvun 6 §:ssä tarkoitetun rakennussuojelurikkomuksen mukaista rangaistavuuskynnystä.⁸⁹ Rakentamislain viittaus rikoslakiin kohdistuu siten kahteen rikostyyppiin: ympäristön turmelemiseen sekä rakennussuojelurikkomukseen. Ympäristön turmelemisrikoksilla ja ympäristörikkomuksella (48 luvun RL 1—4 §) sanktioidaan erinäisiä ympäristöä pilaavia toimia, kun rakennussuojelurikkomuksen (RL 48 luvun 6 §) tunnusmerkistön täytyminen edellyttää suojellun rakennuskohteen purkamista, hävittämistä, turmelua tai peittämistä. RakL 152 §:n viittaus rikoslakiin sekä rikoslaki ei sisällä rangaistussäännöksiä, jotka koskisivat suoranaisesti rakennuksen käyttötarkoituksen vastaisen käytön rangaistavuutta. Näin ollen rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen vastainen käyttö voitaisiin menettelynä arvioida rangaistavana korkeintaan RakL 152 § tarkoitettuna rakennusrikkomuksena.

MRL 185 § tarkoitettua rakentamisrikkomusta ja RakL 152 § tarkoitettua rakennusrikkomusta ei ole käsitelty korkeimman oikeiden ratkaisukäytännössä käyttötarkoitussääntelyn viitekehysessä. Ylipäänsä vaikuttaa siltä, että rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen vastaista käyttöä ei ole arvioitu tuomioistuimessa rakentamisrikkomuksen tai rakennusrikkomuksen tunnusmerkistön täyttymisen osalta. Käyttötarkoitussääntelyn vastainen rakennuksen käyttö on sinänsä mahdollista lukea RakL 152 § tarkoitetuksi rakennusrikkomuksen täyttäväksi toimeksi, mutta yhtä lailla käyttötarkoituksen vastaisen käytön ilmoittaminen poliisille esitutinnan suorittamista varten voitaisiin lukea toiminnan vähämerkityksisyyden vuoksi RakL 153 § ilmoitusvelvollisuudesta poikkeamisen piiriin.

⁸⁸ HE 139/2022 vp, s. 249.

⁸⁹ HE 139/2022 vp, s. 249.

7. EPÄTYYPILLINEN VUOKRAUSTOIMINTA – ASUMISEN JA MAJOITUSTOIMINNAN VÄLINEN RAJANVETO

7.1. Vertaismajoitus perinteisen majoitustoiminnan kilpailijana

Alustatalouden kasvu on synnyttänyt uudenlaisia taloudellisen toiminnan muotoja kuten vertaismajoituksen ilmiön. Vertaismajoitus on muotoutunut perinteisen hotelli- ja muun järjestäytyneen majoitustoiminnan rinnalle ja kilpailijaksi sen myötä, kun sähköiset vertaistalouden alustat mahdollistivat pienillekin toimijoille matalalla kynnyksellä saavutettavan laajan näkyvyyden toimijoiden tarjoamille palveluille. Alustat mahdollistavat sen, että periaatteessa kuka tahansa voi tavoittaa vajaakäytölle jääneelle asuinhuoneistolle käyttäjän alustan avulla. Vertaismajoituksesta on kyse silloin, kun yksityishenkilö tarjoaa omistamaansa tai hallinnoimaansa huoneistoa asuinhuoneistoa vastiketta vastaan tyyppillisesti lyhytkestoiseen vuokraukseen toiselle yksityishenkilölle.⁹⁰

7.2. Asumis- ja majoituskäytön merkitys

Kuten aiemmin luvussa 3 esitettiin, alueidenkäyttölain käyttötarkoitussääntely rajoittaa rakennuksen tai sen osan kuten huoneistojen käyttöä asemakaava-alueella muihin tarkoituksiin kuin on määrätty rakennuksen sijaintipaikalla voimassa olevassa asemakaavassa. Rakennuksen käyttö asumiseen sekä toisaalta liiketoiminnan käyttötarkoituksiin kuten majoitustoimintaan edellyttävät asianmukaista kaavamerkintää. Käyttötarkoitusten välinen rajanveto on merkityksellinen epätyypilliseksi määriteltävässä vuokraustoiminnassa, joka voi sisältää sekä asumiseen että majoitustoimintaan kuuluvia piirteitä.

Kun kyse on epätyypillisestä vuokraustoiminnasta tai muusta rakennuksen käytöstä, jonka määrittely sallituksi tai kielletyksi rakennuksen käyttökäytöksi ei ole suoraviivaista, joudutaan tilannetta arvioimaan vallitsevan tosiseikaston valossa. Asuin- ja majoituskäyttöä tai näiden piirteitä ei kuitenkaan ole toistaiseksi määritelty lainsäädännössä. Näiden käyttötarkoitusten välistä rajanvetoa on oikeuskäytännössä arvioitu toiminnan tyyppillisten tai tosiasiallisten vaikutusten arvioinnilla.

7.3. Tyyppilliset vaikutukset toiminnan luonteen arviointiperusteena

⁹⁰ Päläs 2020, s. 6.

Käyttötarkoitusten välisen rajanvedon arviointivälineeksi muotoutunut toiminnan tyyppillisten vaikutusten⁹¹ arviointi on muotoutunut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä. Oikeuskirjallisuudessa harjoitetun toiminnan tyyppillisyyttä rakennuksen tietyn tyyppisen käytön sallittuuden arviointikriteerinä on nimitetty epätyypillisyysoipiksi.⁹² Epätyypillisyysoopin perusteiden voidaan katsoa alkaneen muodostua jo ainakin 1990-luvun käyttötarkoitussäätelyä koskevassa ratkaisukäytännössä. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1991 A 72 omakotitalon muuttamista kuuden asukkaan ja kahden hoitajan psykiatriseksi kuntoutuskodiksi ei katsottu olevan olennainen käyttötarkoituksen muutos. Toisessa esimerkkitapauksessa KHO 11.7.1995 T 2876 omakotirakennusten korttelialueella omakotitalon kellarikerroksessa harjoitettua ammattimaista sälekaihtimien ja rullaverhojen valmistus- ja myyntitoimintaa ei katsottu olennaiseksi käyttötarkoituksen muutokseksi ottaen huomioon toiminnan laatu, määrä sekä vähäisiksi arvioidut ympäristöhaitat. Tyyppillisiä ja tosiasiallisia vaikutuksia on siis pidetty vanhastaan käyttötarkoitusta koskevan ratkaisukäytännön lähtökohtana. Lyhytaikaisia vuokrasuhteita arvioitiin toiminnan tyyppillisten vaikutusten näkökulmasta ensi kerran vasta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2014:143.⁹³

Ratkaisu KHO 2014:143 koski tapausta, jossa rakennusvalvontaviranomainen oli kieltänyt osakeyhtiö A:ta käyttämästä asemakaava-alueella sijaitsevaa tonttia majoitustoimintaan sillä perusteella, että kiinteistön tosiasiallinen käyttö on erilaista kuin mihin rakennuslupa on myönnetty. Kiinteistölle ei ollut haettu käyttötarkoituksen muutoslupaa. Korkein hallinto-oikeus piti ratkaisussaan ratkaisevana kiinteistöllä harjoitetun toiminnan tyyppillisten vaikutusten arviointia. Ratkaisua tulkittaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota tapauksen tunnusmerkistöön ja yksityiskohtiin.⁹⁴

A Oy:n käyttämä tontti sijaitsi asemakaavassa erillispientalojen korttelialueeksi (AO/s) osoitetulla korttelialueella. Asemakaavamääräysten mukaan alueelle oli sallittua sijoittaa myös työ- ja palvelutiloja enintään 50 prosenttia tontin käytetystä rakennusoikeudesta. Erillispientalotontin pääkäyttötarkoitus oli omakotitaloasuminen.⁹⁵ Alueen käyttötarkoitus ei kuitenkaan todetusti ollut puhtaasti asumisluonteinen. Kiinteistöä koskevia vuokrailmoituksia oli sekä yhtiön omilla että ulkomaisilla sivuilla, joiden kautta kiinteistön

⁹¹ Oikeuskirjallisuudessa toiminnan tyyppillisistä vaikutuksista on myös käytetty termiä toiminnan tosiasialliset vaikutukset, ks. esim. Päläs – Määttä 2019.

⁹² Ks. esim. Päläs ym. 2021.

⁹³ Päläs ym. 2021, s. 1275—1276.

⁹⁴ Päläs – Määttä 2019, s. 416.

⁹⁵ Päläs – Määttä 2019, s. 416.

pystyi varaamaan vuokrausta varten. Yhtiön vuokraamiin kiinteistöihin pystyi tilaamaan lisäpalveluita kuten loppusiivouksen tai liinavaatteita. Yhtiön sivujen mukaan kiinteistöllä majoittuvien henkilöiden tuli täyttää saapuessaan matkustajailmoitus. A Oy:n mukaan vuokrasuhteiden kesto vaihteli useimmiten muutamista päivistä muutama viikkoihin.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti ratkaisussa huomionsa rakentamisen sijainnin ohjauksen ja käyttötarkoituseräysten tarkoitukseen ohjata yhteiskunnan eri toiminnot sopiville alueille, joissa harjoitettu toiminta ei aiheuta häiriötä muille. KHO:n mukaan alueiden käytön sääntelyjärjestelmän olennainen edellytys on se, että tiettyyn käyttötarkoitukseen varatulla alueella myös toiminnan vaikutukset pysyvät tasolla, joka vastaa käyttötarkoituksen yleistä luonnetta. Näitä vaikutuksia arvioitaessa ratkaisevaa ei ole toiminnan perustuminen vuokrasuhteisiin taikka omistusasumiseen, taikka toiminnan liiketoimintaluonteisuus. Sen sijaan KHO piti olennaisena sitä, että toiminnassa oli kyse epätyypillisistä, lyhytkestoisista majoitusjaksoista, joissa majoittujat olivat alueella vieraina toisin kuin omakotiasukkaat. Kaavoituksessa käytetään majoituskäytölle ja asumiskäytölle eri merkintöjä niiden toisistaan poikkeavien vaikutusten vuoksi. Laajamittainen, yksinomaan majoitus- ja matkailukäyttö ei siten ollut luokiteltavissa asumistoiminnaksi eikä myöskään asemakaavan salliman pienimuotoisen työ- ja palvelutilojen rakentamisen tarkoitusta. Näin ollen KHO katsoi kiinteistöllä harjoitetun toiminnan asemakaavan sekä rakennusluvan vastaiseksi.

Ratkaisussaan KHO toteaa lisäksi, että vieraina alueelle saapuvat, tonteille majoittavat henkilöt merkitsivät pysyvään asutukseen nähden heikompaan sosiaaliseen kontrolliin alueella. Sosiaalisten vaikutusten arviointi ei RakL:ssä ole säädetty osaksi rakennuslupaharkintaa, joskin toisaalta alueiden suunnittelun yksi yleisistä tavoitteista on sosiaalisesti toimivan elin- ja toimintaympäristön luomisen edistäminen (RakL 5 §).⁹⁶ Sosiaaliset vaikutukset voivat kuitenkin muodostua rakennuslupaharkinnassa yksityiskohtaisten kaavojen johdosta välillisesti relevanteiksi seikoiksi.⁹⁷

Korkein hallinto-oikeus keskittyi siis ratkaisussaan asuin- ja majoituskäyttötarkoitusten välisten tunnusmerkkien sääntelyn puuttuessa näiden käyttötarkoitusten erilaisiin vaikutuksiin toiminnan sijaintiympäristössä. Huomionarvoista oli myös se, että arvioinnin

⁹⁶ Sosiaalisen kontrollin esille nostoon kiinnittää huomiota myös Jääskeläinen ratkaisua koskevassa oikeustapauskommentissaan, ks. Jääskeläinen 2014, s. 3.

⁹⁷ Päläs – Määttä 2019, s. 416.

kohteena oli kiinteistön pääkäyttötarkoitus. Oikeustapauskommentissaan Jääskeläinen arvioi, että mikäli kiinteistöä käytettäisiin vähintään 50 % edestä pysyvään asumiseen eli tämä muodostuisi kiinteistön pääkäyttötarkoitukseksi, niin tosiseikastoa olisi mahdollista tulkita toisenlaiseen lopputulokseen.⁹⁸

Toinen käytön vaikutuksia koskeva korkeimman hallinto-oikeuden tapaus on KHO 2015:87. Tapauksessa arvioinnin kohteena oli yhtiölle myönnetyn, rakenteellisiin muutoksiin oikeuttavan rakennusluvan riittävyys. Yhtiö oli rakennuslupahakemuksessaan ja siinä esitettyssä selvityksessä ilmoittanut, että 400 neliömetrin kokoista omakotitaloa, autotallia ja varastoa ei käytettäisi vuokraustoimintaan vaan tiloja annettaisiin yhtiön toimihenkilöiden, toimihenkilöiden perheiden sekä toimihenkilöiden liikekumppanien tilapäiseen majoitukseen. Alueella ei ollut voimassa asema- tai yleiskaavaa. Yhtiölle myönnetty rakennuslupa perustui poikkeamispäätökseen, joka mahdollisti mainitunlaisten tilojen rakentamisen ympärivuotiseen asumiskäyttöön. Yhtiön toimiala oli matkailu- ja majoitustoiminta. KHO arvioi rakennusluvan riittävyttä siten, että hakemuksessa ilmoitettu käyttötarkoitus ei vaikutuksiltaan poikennut kyseisen kokoisen rakennuksen tavanomaisena pidettävästä asumiskäytöstä siten, että yhtiö olisi ollut myös rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista koskevan rakennusluvan tarpeessa – vaikka rakennuksessa suoritettavat järjestelyt eli makuuhuoneiden määrän ja niihin liittyvien omien pesuhuoneiden lisääminen osaltaan mahdollistivat sen, että rakennusta voitiin valituksessa tarkoitettulla tavoin käyttää hakijayhtiön toimialan mukaiseen matkailu- tai majoitustoimintaan. Tapauksesta voidaan tulkita, etteivät majoitustoiminnan mahdollistavat tilajärjestelyt asumiseen tarkoitetuissa tiloissa yksistään merkitse rakennuslupaa edellyttävää rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muutosta. Mikäli rakennusta kuitenkin faktisesti käytettäisiin tarkoitukseen, jota myönnetty rakennuslupa ei salli, on toimintaan mahdollista puuttua rakennusvalvonnallisin toimenpitein.⁹⁹

Rakennusluvan lupaharkinnan tulee siis perustua kokonaisharkintaan eikä esimerkiksi yksistään tilajärjestelyyn. Kuitenkin vasten ratkaisua KHO 2015:87, korkein hallinto-oikeus on myös antanut ratkaisuja, joissa on nimenomaisesti tilajärjestelyyn vedoten pidetty saunarakennukseksi nimettyjä rakennuksia muina kuin luvanhakijoiden ilmoittamina talousrakennuksina.¹⁰⁰ Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2004:3 rakennuslupahakemuksen osana olleesta selvityksestä ilmeni, että siinä oli keittonurkkaus ja sitä ei näin ollen voitu

⁹⁸ Jääskeläinen 2014, s. 4.

⁹⁹ Päläs – Määttä 2019, s. 417 ja Jääskeläinen 2016, s. 4.

¹⁰⁰ Jääskeläinen 2016, s. 3–4.

pitää RakL 46 § 2 mom. 1 k mukaisena talousrakennuksena. On myös huomionarvioista, että ratkaisu KHO 2015:87 ratkaistiin äänin 3—2, jossa vähemmistöön jääneet olisivat katsoneet asiassa saatujen selvitysten osoittaneen, että rakennuksen pääkäyttötarkoitus on lyhytkestoinen majoitustoiminta, jonka vaikutukset poikkeavat olennaisesti omakotiasumisesta. Oikeuskirjallisuudessa sekä enemmistön että vähemmistöön jääneiden kantoja on pidetty perusteltuina, mikä vähentää ratkaisun arvoa oikeustilan selkeyttämisen kannalta.¹⁰¹

Korkein hallinto-oikeus tarkensi epätyypillistä vuokraustoimintaa koskevaa ratkaisukäytäntöään merkittävästi vasta 2020-luvulla. Kaksoisratkaisut KHO 2021:76 ja KHO 2021:77 koskivat asuinhuoneistoissa harjoitettua vuokraustoimintaa. Ratkaisussa KHO 2021:76 kyse oli toiminnasta, jossa osakeyhtiö oli vuokrannut 11 kerrostalohuoneistoa asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajilta. Kyseinen kerrostalo sijaitsi asemakaava-alueella tontilla, joka on asemakaavassa osoitettu asuntokerrostalojen korttelialueeksi (AK). Tontilla oli kuitenkin kadunvarsirakennuksen ensimmäisessä maanpäällisessä kerroksessa rakennusala e, jolla saa olla liike-, toimisto-, tai sosiaalisia palvelu- tai näihin verrattavia tiloja, mikäli yhteys kuhunkin tällaiseen huoneistoon järjestetään suoraan kadulta. AK-korttelialueella ei saa sijoittaa liike- toimisto- tai näihin verrattavia tiloja muualle kuin e-merkinnällä varustetulle rakennusalueelle. Asiassa relevantit huoneistot olivat rakennusluvan mukaan asuinhuoneistoja. Yhtiö oli vuokrannut eteenpäin itse vuokraamaan huoneistoja kalustettuina sekä yhtiöille että yksityishenkilöille. Yhtiön kotisivujen mukaan huoneistoissa voi majoittua muutamasta päivästä viikkoihin. Kotisivuilla olleet huoneistojen varaus- ja peruutusehdot muistuttivat majoitustoiminnassa sovellettuja ehtoja, ja huoneiston loppusiivous sisältyy vuokran hintaan. Yhtiö operoi lisäksi samassa rakennuksessa nelipaikkaista kahvilaa, josta yhtiö kertoi olevan saatavilla apua vuokralaisille.

Korkein hallinto-oikeus perusti ratkaisunsa saadulle selvitykselle harjoitetun toiminnan laajuudesta sekä vuokraustoiminnan yhteydessä tarjotuista palveluista. Toiminta ei ollut sen laatu ja laajuus huomioon ottaen tyypillisiltä vaikutuksiltaan vastannut asemakaavan pääkäyttötarkoituksen ja rakennusluvan mukaista asuinkerrostaloasumista vaan se oli kiellettyä majoitustoimintaa. Olennaista KHO:n mukaan asiassa oli se, millaisia

¹⁰¹ Päläs – Määttä 2019, s. 417.

konkreettisia vaikutuksia toiminnalla oli – epärelevantiksi asiassa KHO katsoi esimerkiksi sen, että harjoitettavan toiminnan katsottaisiin kuuluvan jakamis- tai alustatalouden ilmiöihin.

Perättäisessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2021:77 oli vuorostaan kyse kahdesta tontista, jotka sijaitsivat voimassa olevassa asemakaavassa asuinpienalojen korttelialueeksi (AP) osoitetulla alueella. Ensimmäisellä tontilla X sijaitsi kalustettu paritalohuoneisto, jota oli tarjottu toistuvasti vuokralle lyhyt- ja pitkäkestoisilla sopimuksilla. Toisella tontilla Y sijaitsi neljä rivitalohuoneistoa, joista ainakin yhtä kalustettua huoneistoa oli tarjottu toistuvasti vuokralle sekä lyhyt- että pitkäkestoisilla sopimuksilla. Lisäksi tapauksessa vaikuttavana tekijänä oli samalla AP-merkinnällä osoitetulla asemakaava-alueella sijaitseva kiinteistö A, jolla sijaitseviin kahteen paritaloon oli myönnetty poikkeamislupa, jonka perusteella kyseisten talojen kolmea asuntoa saatiin käyttää matkailumajoituksessa. Tontille Y oli haettu aiemmin poikkeamislupaa rivitalon rakentamiseksi majoituskäyttöä varten, mutta hakemus oli hylätty. Sitten rakennuslupaa oli haettu rivitalon rakentamiseksi asuinkäyttöön, joka oli myönnetty. Kyseessä olevat parija rivitalohuoneistot olivat siis rakennusluvuissa määriteltyä asuinkäyttöä varten.

Toimivaltainen kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei ollut puuttunut tonteilla X ja Y harjoitettuun lyhytaikaisvuokraukseen vedoten siihen, että tämänlainen vuokraustoiminta oli samassa korttelissa myönnetyn poikkeamisluvan johdosta alueelle tyyppillistä. Korkein hallinto-oikeus torjui rakennusvalvontaviranomaisen perustelut todeten, että kyseessä olevaa vuokraustoimintaa ei voida pitää alueelle tyyppillisenä yksinomaan sillä perusteella, että yhdelle korttelialueella sijaitsevista tonteista on myönnettyä kolmea huoneistoa koskeva poikkeamislupa majoitustoimintaan. Asiaa tuli KHO:n mukaan arvioida rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamista kosken sääntelyn kannalta. Arvioitaessa muutoksen olennaisuutta ja siten rakentamisluvan edellyttämisen kynnyksen ylittymistä, on KHO:n mukaan harkinnan lähtökohtana paitsi myönnetty rakentamislupa niin myös kysymyksessä olevalle alueelle asemakaavassa osoitetut aluevaraukset. Käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuutta arvioitaessa on siten KHO:n mukaan tarkasteltava tapauskohtaisesti sitä, vastaavatko lupaharkinnan kohteena olevan käytön tyyppilliset vaikutukset myönnettyä rakennuslupaa ja asemakaavassa osoitetun käyttötarkoituksen yleistä luonnetta sekä siihen liittyviä ennakoitavissa olevia ja oikeutettuja odotuksia. Olennaista tällöin on se, millaisia konkreettisia vaikutuksia toiminnalla on.

Edellä mainittujen perusteiden nojalla KHO totesi, että harjoitettu kalustettujen asuntojen toistuva vuokraaminen lyhytkestoisilla sopimuksilla on luonteeltaan majoitustoimintaa. Majoitustoiminta ei ole asuinalueella tyypillistä, eikä se vastaa vaikutuksiltaan tavanomaista pientaloasumista. KHO:n ratkaisu perustui siten toiminnan yleiseen luonteeseen, sen vaikutuksiin sekä ennakoitavissa oleviin ja oikeutettuihin odotuksiin. Lisäksi KHO erikseen totesi, että toiminnan liiketoimintaluonteella tai vuokrasopimuksen lainvalinnalla ei ole tässä harkinnassa ratkaisevaa merkitystä. Näin ollen rakennusvalvontaviranomainen veloitettiin puuttumaan kyseiseen voimassa olevan asemakaavan ja myönnetyn rakentamisluvan vastaiseen toimintaan toimialueellaan.

Toistaiseksi tuoreimmassa lyhytaikaisia vuokrasuhteita koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2024:75 kunnan rakennusvalvontaviranomainen oli kieltänyt kahden kerrostalossa sijaitsevan asuinhuoneiston omistajaa käyttämästä asuinhuoneistoja majoitustiloina. Huoneistot sijaitsivat tontilla, joka kuului asemakaavassa osoitettuun asuntokerrostalojen korttelialueeseen (AK). Rakennusluvassa huoneistot olivat määriteltä asuinhuoneistoiksi. Kyseisessä kerrostalossa oli yhteensä yhdeksän asuntoa.

Kuten aiemmissakin esitellyissä tapauksissa, KHO 2024:75 tosiseikaston mukaan asuinhuoneistojen omistaja oli markkinoinut omistamiensa kalustettujen huoneistojen vuokraamista lyhytaikaisvuokrausta koskevilla verkkosivustoilla. Vuokrausilmoitusten osana ilmoitettiin huoneistojen varaus- ja peruutusehdot sekä sisään- ja uloskirjautumisajat. Minimivuokrausaika oli yksi päivä. Huoneiston vuokraan ilmoitettiin kuuluvan liinavaatteet sekä internetyhteys. Vuokraajien oli mahdollista hankkia erillisestä maksusta lisäpalveluja kuten aamiaisen, pysäköintipaikan sekä lisävuoteen. Vuokrakohteita markkinoitiin lisäksi omalla sivullaan, jossa huoneistoja markkinoitiin huoneistohotellin nimellä, ja vuokra ilmoitettiin kuukausiperusteisesti.

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen kielsi päätöksellään huoneistojen omistajaa harjoittamasta majoitustoimintaa kyseisissä huoneistoissa, ja asetti toiminnan lopettamista koskevan veloitteen tehosteeksi uhkasakon. Rakennusvalvontaviranomaisen päätöksessä lisäksi linjattiin, että huoneistojen vuokraamista vähintään kolmen kuukauden vuokrasopimuksilla ei pidettäisi majoitustoimintana. KHO:n mukaan pelkästään solmitujen vuokrasuhteiden kestolla ei ole MRL:n nojalla tapahtuvassa harkinnassa ratkaisevaa merkitystä. Vuokrasuhteiden kesto kuuluu kuitenkin osaksi harkintaa siitä, että onko kohteessa harjoitettava toiminta luokiteltavissa asumisen sijaan majoitustoiminnaksi. Muita ratkaisussa esille tuotuja, harkintaan vaikuttavia seikkoja eli majoitustoimintaan

liittyvään vuokraustoimintaan tyypillisesti liittyviä piirteitä ovat lisäksi toiminnan harjoittamisen jatkuvuus, laajuus ja ammattimaisuus sekä se, millaisiin erityisjärjestelyihin toiminnan mahdollistamiseksi on ryhdytty. Erityisjärjestelyjä KHO:n mukaan voivat olla esimerkiksi vuokrakohteiden markkinointi useilla eri sähköisillä alustoilla, varta vasten laaditut verkkosivut, lisäpalvelujen tarjoaminen ja majoittujien vastaanottoa tai avainten luovuttamista varten tehdyt erityiset toimenpiteet.

Toiminnan vaikutusten arvioinnissa KHO nosti esille toiminnan maankäytölliset vaikutukset. Maankäytölliset vaikutukset riippuvat tapauskohtaisesti kulloinkin arvioinnin kohteena olevan alueen yleisestä luonteesta. Yleistä luonnetta arvioitaessa merkityksellistä on alueen rakentamisen tiheys. KHO:n mukaan erityisesti pientaloalueilla asumisen tyypillisiin piirteisiin voitaisiin katsoa kuuluvaksi mahdollisuus tavanomaiseen kanssakäymiseen naapureiden ja muiden alueen asukkaiden kanssa. Asukkaiden tiheän vaihtuminen siten aiheuttaa pientaloalueilla mutta myös tiheästi rakennetuilla kerrostaloalueilla mahdollisia häiriötilanteita sekä yleistä turvattomuutta. Toisaalta faktisesti aiheutuneet järjestyshäiriöluonteiset seuraukset eivät yksistään merkitse sitä, että asunnon vuokrausta olisi pidettävä asunnon käyttötarkoituksen vastaisena. KHO:n perustelut siten edelleen korostavat toiminnan vaikutusten arvioinnissa arvioinnin kokonaisharkinnallista luonnetta.

Korkein hallinto-oikeus päätyi tapauksessa arvioimaan asuinhuoneistojen omistajan harjoittamaa toimintaa majoitustoiminnaksi, perustuen toiminnan harjoittamisen jatkuvuuteen, ammattimaisuuteen, vuokrausten kestoon ja vuokrauksen yhteydessä tarjottuihin muihin palveluihin sekä siihen, että toimintaa harjoitettiin asuinkerrostalossa, jota ympäröi muut asuinrakennukset. Koska hotellitoimintaan rinnastettava majoitustoiminta oli sekä asemakaavassa että rakennusluvassa määritetyn käyttötarkoituksen vastaista, rakennusvalvonta oli voinut kieltää asuinhuoneistojen käyttämisen majoitustiloina.

Asuinhuoneistossa harjoitetun toiminnan tyypillisten vaikutusten arviointi on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön valossa toiminnan yksityiskohtien laaja-alaiseen arviointiin perustuvaa harkintaa. Erinäisiä tekijöitä, joiden perusteella toimintaa voidaan pitää asumisena tai toisaalta majoitustoimintana voi yksittäistapauksessa olla lukuisia. Epätyypillisyysoopin puitteissa harkinnan mittapuu on myös jokseenkin häilyvä: tosi-seikastoa tulee arvioida hypoteettiseen, tyypilliset vaikutukset omaavaan asumiseen.

7.4. Perusoikeuksien merkitys – omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus

Suomen perustuslaki (PeL, 731/1999) turvaa perusoikeuksia koskevassa 2 luvussaan perustavanlaatuiset oikeudet, joiden on katsottu tarvitsevan erityistä suojaa. Perustuslain perusoikeussäännökset voivat olla toisiinsa nähden vastakkaisia tai ne voivat olla keskenään jännitteisessä suhteessa. Perusoikeuksia ei voida kuitenkaan asettaa keskenään hierarkkiseen järjestykseen, jonka avulla ristiriitatilanteet voitaisiin ratkaista. Perusoikeuksien suhde on tapauskohtainen, ja ristiriitatilanteet voidaan ratkaista niiden ilmaisemien arvojen välisellä punninnalla. Perusoikeudet tulee kuitenkin pyrkiä toteuttamaan yhtä aikaa mahdollisimman täysimääräisesti ja minimoida kuhunkin perusoikeuteen puuttuminen.¹⁰²

Ympäristöoikeuden piirissä vastakkain asetetaan usein omaisuudensuoja (PeL 15 §) ja oikeus ympäristöön (PeL 20 §). Näiden säännösten suhde toisiinsa on moniulotteinen.¹⁰³ Omaisuudensuojaa koskevan perusoikeussäännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. PeL 15 § 1 mom. yleissäännös ilmaisee tiiviisti ajatuksen siitä, että yksilöiden omaisuus kuuluu perustuslaillista suojaa nauttivien oikeushyvien joukkoon. Säännös on kuitenkin avoin eikä määrittele sitä, millaista turvaa jokaisen omaisuudelle säännös antaa ja millaisia puuttumisia vastaan suoja kohdistuu. Myöskään sitä ei yksilöidä, millaiset edellytykset varallisuussuhteita koskevia sääntely- ja rajoitustoimet ovat sallittuja ja toisaalta minkälaiset olisivat kiellettyjä.¹⁰⁴ PeL 15 § voidaan kuitenkin ymmärtää olevan yksityisen omistusoikeuden suojan lisäksi yksilön turvaksi varallisuusasemansa olennaisten piirteiden säilymiseksi. Omaisuudensuojan perusoikeuden tarkoitus ei kuitenkaan ole maksimoida omaisuuden konkreettista käyttövapautta.¹⁰⁵

Ympäristöperusoikeus on kirjoitettu julkisen vallan turvaamistehtävän muotoon.¹⁰⁶ PeL 20 § 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Vaikka PeL 20 § muodostaakin yhden kokonaisuuden, on sen momenteilla osin erilainen asema ja oikeudellinen merkitys.¹⁰⁷

¹⁰² Ekroos ym. 2012, s. 61.

¹⁰³ Ekroos ym. 2012, s. 61.

¹⁰⁴ Hallberg ym. 2011, III YKSITTÄISET PERUSOIKEUDET > 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §) > Johdanto > Säännöksen rakenne > Yleislauseke.

¹⁰⁵ Ekroos ym. 2012, s. 62.

¹⁰⁶ Ekroos ym. 2012, s. 61.

¹⁰⁷ Hallberg ym. 2011, III YKSITTÄISET PERUSOIKEUDET > 16. Oikeus ympäristöön (PL 20 §) > Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen tausta ja lähtökohdat > Tekninen rakenne.

Vastuuta koskeva 1 momentti koskee sekä yksityisiä että julkisia oikeudellisia tahoja, mutta on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen eikä perusta oikeudellisia velvoitteita näitä kohtaan. Säännöksen 2 momentti vaikuttaa lainsäätäjien ja muiden norminantajien toimintaan, asettaen niille aineellisen ja menettelyllisen tavoitteen. Asetettu aineellinen tavoite koskee toimeksiantoa kehittää ympäristöoikeudellista sääntelyä siten, että ihmisille voidaan taata terveellinen ympäristö. PeL 20 § 2 momentin menettelyllinen tavoite koskee sen turvaamista, että ihmisillä on mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.¹⁰⁸

Omaisuuksien suojan ja ympäristöperusoikeuden luonteet ovatkin toisistaan poikkeavat. Siinä missä omaisuuden suojan perusoikeus ilmaisee ennemminkin omistusoikeuden ja sen luonteen pysyvyyttä eikä niinkään omaisuuden käyttöoikeuden maksimointia, ympäristöperusoikeudella tavoitellaan mahdollisimman hyvää ympäristön tilaa yhteiskunnassa.¹⁰⁹ Tämä luonne-ero ei kuitenkaan tarkoita sitä, että omaisuuden suojan tulisi lähtökohtaisesti väistyä ympäristöperusoikeuden vuoksi näiden normien välisessä ristiriitailanteessa.

On yleisellä tasolla luonnehdittavissa, että epätyypillisen vuokraustoiminnan puitekehyydessä tyypillinen ja konkreettinen omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välinen ristiriita- ja norminpunnintatilanne syntyy, kun lyhytaikaista vuokraustoimintaa omistamassaan asuinhuoneistossa harjoittava taho saa toiminnallaan aikaan asuinkäyttöön verrattuna epätyypillisiä ympäristövaikutuksia. Nämä ympäristövaikutukset voivat olla esimerkiksi lisääntyneet häiriöt sekä tavanomaiseen asumiseen nähden ”alentunut sosiaalinen kontrolli” kerrostalorakennuksessa tai laajemmalla asuinalueella, kuten korkein hallinto-oikeus vaikutuksia luonnehti ratkaisussa KHO 2014:143. Tällöin ristiriidassa on toiminnan harjoittajan omaisuuden suoja ja ympäröivien asujien oikeus terveelliseen ympäristöön. Toisaalta mainittu omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välinen moniulotteisuus tulee esille siinä, että epätyypillisen vuokraustoiminnan aiheuttamat haitat vaikuttavat myös muiden asukkaiden omaisuuteen – esimerkiksi majoittujien käytöksen ja tiuhan vaihtuvuuden alentaessa muiden asuinhuoneistojen markkina-arvoa. Tällöin naapurin omaisuuden suojan turvaaminen vaikuttaa samansuuntaisesti kuin tämän ympäristöperusoikeudenkin toteuttaminen.¹¹⁰

¹⁰⁸ Ekroos ym. 2012, s. 60.

¹⁰⁹ Ekroos ym. 2012, s. 62.

¹¹⁰ Kuusiniemi ym. 2013, s. 213 ja Ekroos ym. 2012, s. 61.

Asuinhuoneistojen lyhytaikaisvuokrausta koskevassa ratkaisukäytännössä lyhytaikaista huoneistonvuokrausta harjoittaneet tahot ovatkin useasti vedonneet perustuslailliseen omaisuuden suojaan toimintansa sallittavuutta koskevassa argumentoinnissa.¹¹¹ Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO 2024:75 todennut, että perusoikeuksiin kuuluva omaisuudensuoja edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että asunto-osakeyhtiön osakkeenomistaja voi vuokrata hallinnassaan olevia asuinhuoneistoja myös lyhytaikaisesti. Tästä lähtökohdasta huolimatta omaisuudensuojaan vetoaminen vaikutuksiltaan epätyypillisen vuokraustoiminnan oikeuttamiseksi ei ole menestynyt ratkaisukäytännön valossa. Turun hallinto-oikeus on esimerkiksi todennut, ettei perustuslaissa taattu omaisuuden suoja ulotu rakennuksen käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön.¹¹² Korkein hallinto-oikeus sen sijaan ei ole tarkemmin perustellut omaisuudensuojaan vetoavien väitteiden sivuuttamista. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2021:76 korkein hallinto-oikeus tyytyi pelkästään toteamaan, ettei valittajien esittämän todistelun perusteella voida katsoa, että rakennusvalvontaviranomaisen päätös olisi omaisuuden suoja loukkaava. Vallitsevasta ratkaisukäytännöstä on pääteltävissä, etteivät hallintotuomioistuimet pidä omaisuuden suojaa konkreettisesti relevanttina tekijänä, kun kyseiseen perusoikeuteen vetoavan tahon on oikeustositseikaston perusteella todettu harjoittamallaan toiminnalla rikkovan rakentamista ja alueiden käyttöä koskevaa käyttötarkoituksilainsäädäntöä.

7.5. Perusoikeuksien merkitys: yhdenvertaisuus

Rakennusvalvontaviranomaisen lyhytaikaisvuokrausta koskevista päätöksistä valittaneet tahot ovat myös valituksissaan vedonneet yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Suomen perustuslain 6 § 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaatetta lain tasolla toteuttaa muun muassa hallintolain 6 §, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy siten mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Kyse on lain soveltamisessa noudatettavan yhdenvertaisuuden vaatimuksesta.¹¹³

¹¹¹ Ks. esim. KHO 2014:143, THaO ratkaisu 19.12.2024, dnro 1683/03.04.04.04.16/2023 (julkaisematon), KHO 2021:76 ja KHO 2024:75.

¹¹² Turun hallinto-oikeus 19.12.2024, ratkaisu dnro 1683/03.04.04.04.16/2023.

¹¹³ KHO 2024:143.

Oikeuskirjallisuudessa *Kuusiniemi* on katsonut, että ympäristöoikeuden viitekehyksessä yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamiskysymysten esilläolo on juuri rakentamisessa tilanteissa, joissa yhdelle on myönnetty lupa – erityisesti poikkeuslupa – niin muut pyrkivät vetoamaan aiempiin ratkaisuihin oman hakemuksensa tueksi.¹¹⁴ Yhdenvertaisuusperiaatteen vetoamisen perusteena epätyypillistä vuokraamistoimintaa koskevassa KHO:n ratkaisukäytännössä ollut muun muassa se, että samalla asemakaava-alueella harjoitetaan monipuolista liiketoimintaa,¹¹⁵ tai että rakennusvalvontaviranomainen ei ole puuttunut kaikkiin muihin lyhytaikaisvuokrausta harjoittaviin kohteisiin.¹¹⁶ Yhdenvertaisuuteen vedottiin myös tapauksessa, jossa rakennusvalvonta oli puuttunut käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön kiinteistöllä, jonka osalta oli vireillä kaavamuutosprosessi. Asianosainen vetosi maanomistajien yhdenvertaisuuteen, sillä naapurikiinteistön omistajalle, jonka kiinteistöllä oli myös vireillä kaavamuutosprosessi, oli myönnetty poikkeamislupa. Asianosaisen osalta poikkeamislupaprosessi oli hylätty.¹¹⁷ Kaikissa luetelluista tapauksista hallinto-oikeus päätyi torjumaan yhdenvertaisuuteen vetoavat väittämät.

Käyttötarkoitussäätelyä koskevassa ratkaisukäytännössä yhdenvertaisuuteen vetoaminen ei siis ole vaikuttanut merkityksellisesti asioiden ratkaisuihin. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että yhdenvertaisuusperiaate ei tarkoita sitä, että lainvastainen toiminta jossain toisaalla oikeuttaisi ketään vastaavaan lainvastaiseen toimintaan.¹¹⁸ Yhdenvertaisuusperiaatteen vetoaminen ei siten ole ollut oikeudellisesti tehokasta oman kielletyn toiminnan oikeuttamisessa, ainakaan kun käyttötarkoitussäätelyn soveltaminen ei ole mielivaltaisen valikoivaa.

8. RAKENTAMISLAIN VOIMAANTULON JÄLKEINEN RAKENUSVALVONTAVIRANOMASEN KYKY PUUTTUA KÄYTTÖTARKOITUKSEN VASTAISEEN RAKENNUKSEN KÄYTTÖÖN

Käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuuden näkökulmasta RakL 42 §:n sisältö on MRL 125 § ja MRL mukaisen käyttötarkoitussäätelyä koskevan oikeudellisen ratkaisukäytännön valossa ongelmallinen. Ensinnäkin sanamuotonsa perusteella tulkittuna RakL 42 § koskee vain käyttötarkoituksen muuttamisen luvanvaraisuutta korjaustoimenpitein suoritettuina (*”korjaamiseen tarvitaan aina rakentamislupa, jos muutetaan rakennuksen*

¹¹⁴ Kuusiniemi ym. 2013, s. 215.

¹¹⁵ KHO 2014:143.

¹¹⁶ KHO 2021:76.

¹¹⁷ HelHaO 376/2025.

¹¹⁸ KHO 2014:143.

tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti”). Aiempi MRL 125 § sanamuoto (*rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa*) käsitti kaikki keinot, jolla rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta muutetaan olennaisesti.

RakL 42 § koskevat, rakentamislain esitöistä ilmenevät yksityiskohtaiset perustelut kuitenkin ohjeistavat tulkitsemaan RakL 42 § sisältöä yhtenevästi MRL sanamuodon ja tarkoituksen kanssa. Esityöt toteavat, että ”[RakL 42 § 1] momentin kolmannen kohdan mukaan rakentamislupa tarvittaisiin rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaiseen muutokseen”. Lainsäätäjän esitöistä ilmenevä toteamus on linjassa MRL 152 sisällön mutta ei enää RakL 42 § sisällön kanssa. Esitöissä lisäksi todetaan, että ”luvanvaraisuus säilyisi tältä osin ennallaan.”¹¹⁹ Esitöiden perusteella on tulkittavissa, että lainsäätäjä ei ole tarkoittanut muuttaa MRL 152 § mukaista käyttötarkoitussääntelyä rakentamislakia säädettäessä – mutta RakL 42 § sisältö ei vastaa tätä lainsäätäjän tarkoitusta.

Oikeusministeriö on nostanut esille RakL 42 § sisällön ja esitöiden välisen ristiriidan lausunnossaan koskien Ympäristöministeriön valmistelemaa rakentamislain muutosesitystä. Oikeusministeriö tulkitsee, että RakL 42 § ei sanamuotonsa perusteella voine enää soveltua sen arviointiin, onko rakennuksen tietynlainen tosiasiallinen käyttö rakennusluvan mukaista. Lausunnon mukaan on epäselvää, mihin viranomaisen toimivalta käyttää hallintopakkoa rakennuksen rakennusluvan vastaisesta käytöstä jatkossa perustuisi.¹²⁰

Rakennusvalvontaviranomainen voi aiemmin esitetyn mukaisesti puuttua rakentamislain säännösten vastaiseen toimintaan RakL 147 § nojalla. RakL 147 § nojalla rakennusvalvontaviranomainen voi RakL 6 luvun (lupamenettely), 8 luvun (vastuu), 10 luvun (rakennustyön suoritus), 12 luvun (rakennuksen käyttö ja kunnossapito) ja 13 luvun (rakennetun ympäristön hoito) mukaisissa asioissa velvoittaa niskoittelijan oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. On huomattavaa, että RakL 42 §:n sisältävä rakentamislain 5 luku (rakentamisen luvanvaraisuus ja edellytykset) ei sisälly RakL 147 § soveltamisalaan. Lisäksi RakL 147 § ei edellä esitettyä luetteloa tarkemmin yksilöi sitä, mitä mainittuihin lukuihin sisältyvää säännöstä tai säännöksiä rakennuksen käyttötarkoituksen vastainen käyttö rikkoo. Lausunnossaan oikeusministeriö epäilee, että tarkoituksena on mahdollisesti se, että kyse olisi rakentamislupamenettelyn laiminlyönnistä (6 luku).¹²¹

¹¹⁹ HE 139/2022 vp, s. 174.

¹²⁰ OM 2024, s. 4.

¹²¹ OM 2024, s. 4.

Rakentamislupamenettelyä sääntelevä rakentamislain 6 luku sääntelee kuitenkin rakentamishankkeeseen ryhtymiseen liittyvää lupamenettelyä¹²² eikä suoranaisesti rakennusluvan tai asemakaavan vastaista rakennuksen käyttöä. Myös rakennuksen käyttöä koskeva rakentamislain 12 luku sääntelee rakennuksen käytön osalta vain käyttö- ja huolto-ohjeen laatimista.¹²³ Näin ollen rakennuksen käyttötarkoitussääntelyn vastaiseen rakennuksen tai sen osan käyttöön puuttuminen rakennusvalvontaviranomaisen toimesta on rakentamislain nykytilassa kyseenalaista, nojaten rakentamislain esitöistä ilmenevään lainsäätäjän tahtoon sekä rakentamislain voimaantuloa edeltäneen, sittemmin kumotun MRL:n oikeustilaan.

Rakentamislain rakennuksen käyttötarkoitussääntelyn vallitsevaa oikeustilaa on välttämätöntä arvioida rakennusvalvontaviranomaista päätöksenteossa sitovien hyvän hallinnon perusteiden valossa. Hallintolain 6 §:stä ilmenevät hallinnon oikeusperiaatteet, joita viranomaisten on toiminnassaan noudatettava. HL 6 § mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännöksestä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate merkitsee, että viranomainen voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja kieltää samalla harkintavallan väärinkäytön. On perusteltua tulkita, ettei tarkoitussidonnaisuuden periaatteen puitteissa rakennusvalvontaviranomaisella ole vallitsevassa oikeustilassa riittävää lakiin pohjautuvaa perustetta puuttua rakentamisluvan vastaiseen rakennuksen käyttöön, sillä mikään nimenomainen rakentamislain säännös ei anna rakentamisvalvontaviranomaiselle toimivaltaa puuttua hallintopakolla tällaiseen toimintaan.

9. ASUMIS- JA MAJOITTAMISKÄYTÖN RAJANVEDON OIKEUSTILA: SÄÄNTELYN NYKYTILAN JA MUUTOSTARPEEN ARVIOINTI

9.1. Nykyinen oikeustila

Asuin- ja majoittamiskäytön määrittely lainsäädännössä on vähäistä. Majoitustoimintalain 1 § 2 mom. 1 k mukaan kyseisessä laissa majoitustoiminnalla tarkoitetaan

¹²² Ks. erityisesti RakL 61 §.

¹²³ Ks. RakL 139 §.

ammattimaisesti tapahtuvaa kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille. Kuten todettua, määrittelyllä on merkitystä majoitustoiminnan harjoittajan oikeudellisten vastuiden piirin määrittelyssä.

Majoitustoimintalain 6 § 1 mom. mukaan majoitustoiminnan harjoittaja on vastuussa siitä, että matkustajasta tehdään matkustajailmoitus. Lain 12 § (pakkokeinot) 3 mom. mukaan majoitustoiminnan harjoittamisesta aiheutuneen kohtuuttoman asuinympäristölle aiheutuneen haitan tai yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuneen vakavan häiriön perusteella poliisilaitos voi antaa toiminnanharjoittajalle varoituksen. Poliisi voi viime kädessä rajoittaa liikkeen aukioloaikaa tai määrääjäksi kieltää toiminnan harjoittamisen kokonaan tai osaksi, kuitenkin enintään kolmeksi kuukaudeksi, jos toiminnanharjoittaja ei varoituksesta huolimatta oikaise menettelyään.

Majoitustoimintalain esityöt toteavat perusteluissaan, että majoitustoimintalakia koskevassa lakiehdotuksessa tehdään selkeä rajausta majoitustoiminnan ja asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain mukaisen asumisen suhteen. AsHVL säännöksiä, jotka sisältävät muun muassa vuokralaisen eduksi säädettyjä pakottavia säännöksiä, ei AsHVL 2 § mukaan sovelleta majoitusliikkeiden toimintaan. Lakiehdotuksen mukaan majoitusliikkeissä tapahtuvan asiakkaiden majoittamisen tulee olla tilapäistä. Majoitustoimintalain säätämismuutoksissa voimassa olleessa, sittemmin kumotussa majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen (727/1991) mukainen ilmaisu ”vieraiden majoittaminen” pitää lainsäätäjän mukaan selkeästi sisällään järjestelyn tilapäisyyden. Asuinhuoneiston vuokrauksesta annettu laki vuorostaan koskee osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia pysyväsäilyntöisemmässä ja yleensä pitempiaikaisemmässä asumisessa kuin mistä esimerkiksi hotelleissa, motelleissa ja matkustajakodeissa tapahtuvassa tilapäisessä ”asumisessa” on yleensä kyse. Viime kädessä se, onko kyse majoitustoiminnasta vai huoneenvuokrauksesta, riippuu siitä, mitä osapuolet ovat huoneiston käytöstä sopineet.¹²⁴

Lainsäädännössä ei ole määritelty käsitteellisesti ollenkaan lyhytaikaista vuokrausta. Edellä esitetyn majoitustoimintalain ja sen esitöiden muotoaman sääntelyn ulkopuolella muutoin ei myöskään ole määritelty sitä, milloin asuinhuoneistojen on katsottava olevan tosiasiaa kysymys majoitustoiminnasta. Tässä sääntelykehyksessä kunnat, kuten Helsinki ja Rovaniemi, ovat antaneet kunnallisille rakennusvalvontaviranomaisille tarkempia ohjeistuksia koskien asuntojen lyhytaikaisvuokrauksen tulkintakysymyksiä.¹²⁵

¹²⁴ HE 138/2004 vp, s. 17.

¹²⁵ Korkein hallinto-oikeus 2024, s. 39.

Lyhytaikaisen vuokraustoiminnan sijoittuessa majoitustoiminnan ja huoneistojen asumiskäytön juridiselle reuna-alueelle, on perustellusti herännyt kysymys koskien majoitustoiminnan määritelmän yksityiskohtaisemman sääntelemisen tarvetta.

9.2. Ympäristöministeriön lainsäätämisehdotus asumisen ja majoittamisen määrittelystä uudessa rakentamislain 40 a §:ssä

Ympäristöministeriö aloitti alkuvuonna 2024 säädösmuutoshankkeen valmistelun, jossa rakentamislakiin lisättäisiin uusi 40 a §, joka koskisi asumisen ja majoittamisen määrittelyä. Muutosta koskeva esitys lähetettiin huhtikuussa 2024 lausuntokierrokselle, jossa ehdotettu uusi rakentamislain 40 a § olisi sisällöltään seuraava:

40 a § Asuminen, majoittuminen ja lyhytvuokraus

Asuminen tarkoittaa ensisijaisesti jatkuvaa asumista. Asumisena pidetään myös asuinhuoneiston vuokrausta vähintään neljä viikkoa kestäville sopimuksilla sekä omassa käytössä olevan asuinhuoneiston tilapäistä luovuttamista tätä lyhyemmissä ajanjaksoissa. Majoittuminen tarkoittaa kalustetun tilan tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille. Kunta voi rakennusjärjestyksellään määrätä alle neljä viikkoa kestävien lyhytvuokraussuhteiden sallittavuudesta asunnossa, joka ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaisesti omistajan omassa käytössä.¹²⁶

Ympäristöministeriön luonnoksessa rakentamislain 40 a § koskevaksi hallituksen esitykseksi säännöskohtaisissa perusteluissa asumisella tarkoitettaisiin ensisijaisesti jatkuvaa asumista osoitteessa, jossa ollaan kotikuntalain (201/1994) mukaisesti kirjoilla. Asumisella tarkoitettaisiin myös tiettyjä tilanteita, joissa asunnossa oleskellaan ilman, että kyseisessä asunnossa ollaan kirjoilla. Tällaisia tilanteita olisivat esimerkiksi omassa käytössä olevassa vapaa-ajan asunnossa oleskelu, lähetetyn työntekijän oleskelu kalustetussa asuinhuoneistossa työntekoon tarvittavan ajan sekä kalustetussa asunnossa oleskelu esimerkiksi putkiremontin aikana.¹²⁷

Kotikuntalain 2 § mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu, ellei kotikuntalain poikkeussäännöksistä seuraa muuta. Henkilöillä on lisäksi kotikuntalain 7 § 1—3 momenttien perusteella velvollisuus ilmoittaa Digi- ja väestötietovirastolle asuinpaikkaansa ja tilapäistä asuinpaikkaansa koskevat tiedot. Nämä tiedot käsittävät kotikunta-

¹²⁶ Ympäristöministeriö 2024, s. 20.

¹²⁷ Ympäristöministeriö 2024, s. 15.

asetuksen (351/1994) 1 § mukaan tiedot asunnosta sekä muut kotikuntaa ja siellä olevaa asuinpaikkaa sekä tilapäistä asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemistä ja väestötietojärjestelmää varten tarpeelliset tiedot. Tilapäinen asuinpaikka on ilmoitettava, mikäli asuminen kestää yli kolme kuukautta (kotikuntalain 7 § 3 mom.). Käytännössä asuinpaikkaa koskevat tiedot tarkoittavat asuinpaikan tai mahdollisen tilapäisen asuinpaikan huoneistokohtaista osoitetta. Oman asumisen poikkeuksen on siten tarkoitus koskea sellaista kotikunnassa sijaitsevaa asuinhuoneistoa, jossa henkilö asuu päätoimisesti ja jonka ulkopuolella henkilö voi asua yhtäjaksoisesti korkeintaan kolmen kuukauden ajan. Oman asumisen poikkeuksen nojalla asuinhuoneistoa voi siten vuokrata lyhytaikaisesti yhteensä enintään kolme kuukautta kestävä ajanjakson verran.

Lyhytvuokrauksen määritelmän ulkopuolelle jäisivät säännösehdotuksen perustelujen mukaan vähintään neljä viikkoa kestävät vuokraussuhteet: asumiseksi katsottaisiin lähtökohtaisesti kaikki vähintään neljä viikkoa kestäville sopimuksilla tapahtuvat asunnon hallintaoikeuden luovuttamiset. Tätä lyhyemmät hallintaoikeuden luovutukset katsottaisiin vuorostaan majoittumiseksi. Asumiseksi tulkittaisiin myös omassa käytössä olevan asunnon tilapäiset luovuttamiset, vaikka ne kestäisivät alle neljä viikkoa. Asumiseen käytettävät rakennukset sijoittuisivat kaavoituksellisesti asumiseen varatuille alueille ja asuinrakennuksissa noudatettaisiin asuinrakennuksia koskevia palomääräyksiä.¹²⁸

Majoittumisella tarkoitettaisiin kalustetun majoitustilan ammattimaista luovuttamista asiakkaille. Perustelut viittaavat rakennusten paloturvallisuudesta annettuun Ympäristöministeriön asetuksen (848/2017) 5 §:än, jonka mukaan majoitustiloilla tarkoitetaan tiloja, kuten hotelleja, lomakoteja ja asuntoloita, jotka yleensä ovat ympärivuorokautisessa käytössä ja joissa ei ole hoidettavia tai eristettyjä henkilöitä. Majoitusrakennuksiin sovellettaisiin majoitusrakennuksia koskevia palomääräyksiä ja ne sijoittuisivat kaavoituksellisesti matkailupalveluiden alueelle.¹²⁹

Perustelut ottavat kantaa asumisen ja majoittumisen käyttötarkoituksen vuorotteluun: Samaa asuinhuoneistoa tai rakennusta ei voisi käyttää sekä asumiseen että ammattimaiseen lyhytvuokraustoimintaan. Alle neljä viikkoa kestäville sopimuksilla luovutettu asuinhuoneiston hallinta tulkittaisiin majoittumiseksi ja yli neljä viikkoa kestävä luovutus asumiseksi. Jos asuinhuoneistoa, jossa kukaan ei olisi kotikuntalain mukaisesti kirjoilla, vuokrattaisiin kalenterivuoden aikana sekä yli että alle neljän viikon sopimuksilla,

¹²⁸ Ympäristöministeriö 2024, s. 15.

¹²⁹ Ympäristöministeriö 2024, s. 15.

katsottaisiin toiminta majoittumiseksi. Vuorostaan asuinhuoneistossa kirjoilla olevan henkilön vuokratessa omaa kotiansa eri mittaisilla sopimuksilla, toimintaa pidettäisiin asumisena.¹³⁰

Ehdotetun rakentamislain 40 a §:n mukaan kunta voisi rakennusjärjestyksellään määrätä, onko alle neljä viikkoa kestävä lyhytvuokraussuhde sallittu asuinhuoneistossa, jossa asunnon omistaja ei olisi kotikuntalain mukaisesti kirjoilla. Perustelujen mukaan säännöksellä on tarkoitus mahdollistaa lyhytvuokrauksen kuntakohtaisista eroista johtuva tarve määrätä lyhytvuokrauksen sallittavuudesta, sillä lyhytvuokrausta koskevat haasteet ovat muutamassa kaupungissa suurempia kuin koko valtakunnassa keskimäärin.

Muutosesitykseen annetun palautteen perusteella ympäristöministeriö ilmoitti 14.6.2024 antamassa tiedotteessaan, että lyhytvuokrausta koskevan rakentamislain pykälän valmistelua jatketaan lausuntopalautteen pohjalta. Ensimmäisellä lausuntokierroksella saadussa palautteessa moni lausunnonantaja vastusti sitä, että kunta voisi rakennusjärjestyksellään määrätä lyhytvuokrauksen sallittavuudesta. Moni asukas ja taloyhtiöiden edustaja toivoi tiukempia rajoituksia asuintaloissa tapahtuvaan lyhytvuokraukseen, kun taas vuorostaan vuokranantajat ja elinkeinoelämän edustajat pääosin korostivat lyhytvuokrauksen myönteisiä ulottuvuuksia. Ympäristöministeriö ilmoitti tiedotteessaan, että valmistelua jatketaan siten, että asumisen ja majoittumisen määritelmät sisältyisivät syyskaudella 2025 annettavaan rakentamislain muutosesitykseen. Rakentamislain lyhytvuokrausta koskevan 40 a § jatkovalmistelussa otetaan huomioon kirjoitushetkellä oikeusministeriössä käynnissä oleva asunto-osakeyhtiölain valmistelu.¹³¹

Esitetty rakentamislain 40 a §:n muoto määrittelisi sanamuotonsa perusteella merkittävästi asumisen ja epätyypillisen vuokraustoiminnan välistä rajanvetoa. Merkittävä asia olisi termin ”lyhytvuokraussuhde” kirjaaminen lakiin. Tällä hetkellä epätyypillistä vuokraustoimintaa ei ole terminologisesti kirjattu lakiin, ja korkein hallinto-oikeuskin on ratkaisukäytännössään pidättäytynyt epätyypillistä vuokraustoimintaa tarkoittavan termin muotoamisesta. Lyhytvuokraussuhde määriteltäisiin alle neljä viikkoa kestäväksi oleskeluksi, jonka katsottaisiin lähtökohtaisesti olevan majoitustoimintaa. Oikeustieteellisissä kannanotoissa lyhytvuokraussuhteen kriteeriä on ehditty kutsua ”neljän viikon säännöksi”.¹³² Lyhytvuokraussuhde sisältäisi lisäksi oman asumisen poikkeuksen, jonka

¹³⁰ Ympäristöministeriö 2024, s. 15—16.

¹³¹ Ympäristöministeriö 2024.

¹³² Ks. Paukku 2024.

perusteella alle neljä viikkoa kestävät huoneiston luovutukset katsottaisiin poikkeuksellisesti yhä asumiseksi. Oman asumisen poikkeusta sovellettaisiin kahdenlaisissa tilanteissa:

1. Asunnon luovuttaja on kotikuntalain mukaisesti asunnossa kirjoilla ja käyttää asuntoa jatkuvaan asumiseen; tai
2. Oleskelua on sen olosuhteiden perusteella katsottava asumiseksi.

Kirjoilla olemisen poikkeusperusteen voidaan katsoa olevan suoraviivainen, mutta voi aiheuttaa tulkinnan tarvetta tilanteissa, joissa asunnon käyttöoikeuden luovuttaja ei jatkuvasti katsottavalla tavalla oleskele asunnossa, jossa hän on kotikuntalain mukaisesti kirjoilla. Sen sijaan olosuhteiden asumisluonteisuus on hyvin tulkinnanvarainen poikkeuskriteeri, joka lainsäätäjän ohjeen mukaisesti täytyisi esimerkiksi omassa käytössä olevassa vapaa-ajan asunnossa oleskelusta tai kalustetussa asunnossa oleskelu työkomennuksen ajan. Lainsäätäjän ohje herättää kysymyksen siitä, että katsottaisiinko alle neljän viikon pituinen asuinhuoneiston luovutus asumiseksi, jos asuntoon käyttöoikeuden saanut henkilö oleskelisi asunnossa työkomennuksen tai putkiremontin ajan.

Ehdotuksesta on ymmärrettävissä, että lainsäätäjä on epätyypillisyysoopin puitekehystä hyödyntäen arvottanut lyhytaikaiset majoittumisjaksot eri tavalla niiden tarkoituksensa perusteella. Matkailun ja turismin perusteella tehdyt lyhyet majoittumisjaksot katsottaisiin majoitustoiminnaksi, kun taas putkiremontin tai työskentelyn perusteella olevat majoittumisjaksot vuorostaan arvioitaisiin yhä asumiseksi. Tältä osin ehdotus synnyttäisi merkittävää tulkintaepävarmuutta siitä, milloin kyse on sallittavasta lyhyestä majoittumisesta. Lyhytaikaista asumista tulisi edelleen arvioida KHO:n muotoileman epätyypillisyysoopin valossa, punniten lisäksi jokaisessa yksittäistapauksessa toiminnan suhdetta lainsäätäjän sallittuihin esimerkkikäyttötilanteisiin.

Ehdotettu RakL 40 a §:n 2 momentti (”majoittuminen tarkoittaa kalustetun tilan tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille”) on myös altis sen sisältöön kohdistuvalle kritiikille. Ensinnäkin suomen kieliopillisesti majoittuminen tarkoittaa oleskelua, eli toisin sanoen termi kohdistuu majoittujaan. Terminologisesti säännöskohta sääntelee majoittamista eikä majoittumista. Lisäksi 2 momentti tarpeettomasti määrittelee majoittumisen elinkeinotoiminnan raameihin. Epätyypillisyysoopin puitteissa voidaan todeta, että toistuva, lyhytaikainen ja ei-kaupallinen huoneiston käyttöoikeuden luovuttaminen vastikkeetta tai muilla ”tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille” -määritelmää

täyttämättömillä tavoilla voi omata yhtäläisiä tavanomaiseen asumiseen nähden epätyypillisiä vaikutuksia, joiden perusteella huoneiston käyttö tulee määritellä käyttötarkoituksääntelyn vastaiseksi. Lyhytvuokrausta koskevaa säännöstä olisi näiltä osin syytä täsmentää jo lainsäätämisvaiheessa.

9.3. Ympäristöministeriön muutettu ehdotus 28.2.2025

Ympäristöministeriön esitysehdotukseen 25.4.2024 annetun palautteen johdosta Ympäristöministeriö aloitti 28.2.2025 uuden lausuntokierroksen koskien rakentamislakiin tehtävää lyhytvuokrausta koskevaa sääntelyä. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta 28.2.2025 hylättiin aiempi ehdotettu 40 a §:n lisääminen rakentamisen luvanvaraisuutta ja edellytyksiä koskevaan RakL 5 lukuun. Uudessa luonnoksessa esityksestä 28.2.2025 ehdotetaan rakentamislain 12 lukuun (rakennuksen käyttö ja kunnossapito) uusien 141 a ja 141 b § lisäämistä, jotka täsmenäisivät rakennuksen käyttöä ja lyhytvuokrausta koskevia säännöksiä. Ehdotettu RakL 141 a § olisi sanamuodoltaan seuraava:

141 a §

Rakennuksen käyttö

Rakennuksen haltijan on rakennusta käyttäessään noudatettava rakentamisluvan mukaista käyttötarkoitusta.¹³³

Ehdotettu säännös sisältää nimenomaisen määräyksen rakentamisluvan mukaisen käyttötarkoituksen noudattamisesta. Esitöissä todetaan, että säännöstä vastaava tulkinta voidaan johtaa muista rakentamislain ja alueidenkäyttölain säännöksistä ja oikeuskäytännöstä, mutta asiasta nimenomainen säätäminen täsmenäisi ja tarkentaisi velvollisuuksia, joita lainsäädännöstä seuraa. Nykyinen käyttöoikeussääntelyn oikeudellinen nykytila ei kuitenkaan ole aiemmin esitetyn mukaisesti yksioikoinen, ja rakennusten käyttötarkoituksenmukaisen käytön valvominen on perusteiltaan tulkinnanvarainen.

Ehdotettu RakL141 a § kuitenkin korjaa tämänhetkisen oikeustilan perustavanlaatuiset ongelmat, sillä RakL 12 luku kuuluu RakL 147 §:n soveltamisalaan. Täten ehdotetun RakL 141 a § voimaan tullessa rakennusvalvontaviranomaisilla olisi selkeä oikeusperusta

¹³³ Ympäristöministeriö 2025, s. 37—38 ja 50.

puuttua käyttötarkoituksen vastaiseen toimintaan tarvittaessa uhkasakolla tehostettavin kiellon ja asiantilan korjaamisveloitteen keinoin.

Ympäristöministeriön esitysluonnoksessa 28.2.2025 on rakennusvalvontaviranomaisen käyttötarkoituksvalvonnan toimivaltaperustan sääntelyn lisäksi toinen merkittävä muutos aiempaan esitysluonnokseen sekä vallitsevaan käyttötarkoitussääntelyn oikeustilaan. Edellisessä esitysluonnoksessa ehdotetusta asumista ja majoittamista määrittelevästä 40 a §:stä luovuttiin, ja samansuuntaista, uutta asumista ja majoittamista koskevaa säännöstä esitetään säädettäväksi rakentamislain uudeksi 141 b §:ksi. Ehdotetun RakL 141 b §:n sisältö on seuraava:

141 b §

Asuminen ja majoittaminen

Asumisella tarkoitetaan jatkuvaa asumista. Jatkovaa asumista on myös asuinhuoneiston tai asuinrakennuksen vuokrausta vähintään neljä viikkoa kestävillä sopimuksilla.

Asumisena pidetään myös:

- 1) asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston luovuttamista alle neljä viikkoa kestävässä jaksossa, jos asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston haltijan asuinpaikka on merkitty asuinrakennukseen tai asuinhuoneistoon Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään; ja*
- 2) asuinrakennuksen ja asuinhuoneiston luovuttamista alle neljän viikon jaksoissa enintään 90 päivänä kalenterivuodessa.*

Kunta voi kuitenkin rakennusjärjestyksessään sallia, että asumisena pidetään kuitenkin 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston luovuttamista alle neljän viikon jaksoissa enintään 180 päivänä kalenterivuoden aikana.

Asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston haltijan on pidettävä kirjaa asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston käytöstä edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ja pyydettäessä esitettävä kirjanpito rakennusvalvontaviranomaiselle.

*Majoittamisella tarkoitetaan kalustetun tilan tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville.*¹³⁴

Asumiselle jo 40 a §:ssä ehdotettu neljän viikon sääntö on säilytetty ehdotetussa 141 b §:ssä. Neljän viikon säännölle ehdotetaan kahta poikkeusta: oman asumisen poikkeus sekä lyhytvuokrauksen vähäisyyttä koskeva poikkeus. Oman asumisen poikkeuksen sisältö on kirjattu nimenomaisesti lakiin, kun aiemmassa ehdotuksessa oman asumisen määritelmää selvennettiin lain esitöissä tarkoittavan kotikuntalain mukaista asuinpaikkaa.

Uudessa ehdotuksessa asuinpaikka määriteltäisiin kotikuntalain sijaan väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (väestötietorekisterilaki, 661/2009)¹³⁵ mukaiseen väestötietojärjestelmään merkityn asuinpaikan osoitteen mukaan. Väestötietorekisterilain 13 § (henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot) 1 mom. 3 k mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevan kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan.

Henkilön asuinpaikan määrittely väestötietorekisterilain säännöksen kautta ei merkityksellisesti muuta asuinpaikan määrittelyn tulkintaa verrattuna sen määrittelyn tulkintaan viittaamalla kotikuntalakiin. Väestötietorekisterilain esitöiden mukaan väestötietorekisterilain 13 § 1 mom. 3 k kohdassa tarkoitettuja kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevat tiedot määräytyisivät kotikuntalain säännösten perusteella.¹³⁶ Sisällöllisesti henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevat tiedot ovat siis täysin samat; asuinpaikan määrittelevä viittaus ainoastaan siirretään viittaamaan lakiin, jossa määrätään kyseisten tietojen talletuspaikasta.

Toinen poikkeus ehdotettuun RakL 141 b §:ssä tarkoitettuun rajanvetoa asumisen ja majoittamisen välillä sääntelevään neljän viikon sääntöön olisi poikkeus lyhytvuokrauksen vähäisyyden johdosta. Vähäisyyspoikkeuksen nojalla alle neljä viikkoa kestävät asuinhuoneiston luovutukset olisivat sallittuja enintään 90 päivänä kalenterivuodessa (RakL 141 b 2 mom. 2 k). Poikkeusperustetta sovellettaisiin sellaisten asuntojen lyhytvuokraukseen, joissa asunnon haltija ei itse asu. Ehdotetun lainkohdan perustelujen mukaan

¹³⁴ Ympäristöministeriö 2025, s. 38 ja 51.

¹³⁵ On huomionarvoista, että ehdotuksessa viitataan kyseiseen lakiin virheellisellä tai ainakin vajavaisella nimikkeellä ("Digi- ja väestöviraston varmennepalveluista annettu laki"). Käytännön juridista merkitystä muotoilulla ei *liene*, mutta lainsäätämisen laadukkuuden näkökulmasta olisi toivottavaa, että lakiviittaukset olisivat tarkkoja ja täsmällisiä.

¹³⁶ HE 89/2008 vp, s. 75.

vähäisyyspoikkeuksen ajallisen rajoituksen tarkoituksena on, että asuinrakennuksia ja asuntoja käytettäisiin käyttötarkoituksensa mukaisesti asumiseen suurimpana osana kalenterivuotta. Ajallisen rajoituksen on tarkoitus varmistaa asuinrakennusten ja asuinhuoneistojen pysymisen jatkuvassa asuinkäytössä. Vähäisyyspoikkeus olisi asuntokohtainen: jos henkilöllä on useampi asunto, jossa hän ei asu, jokainen asunto voitaisiin lyhytvuokrata enintään 90 päivän ajaksi kalenterivuoden aikana.¹³⁷

Perustelujen osalta on huomionarvoista, että ehdotettu muuhun kuin omaan asumiseen käytetyn huoneiston lyhytvuokrauksen vähäisyyspoikkeusperusteen lisääminen on arvioitavissa muutokseksi lyhytvuokrauksen näkökulmasta sallivamman käyttötarkoitussäätelyn suuntaan. Nykyisessä oikeustilassa epätyypillisyyssoppia sovellettaessa lyhytaikaisvuokrauksen vähäisyys voi olla peruste sallia lyhytaikainen vuokraustoiminta,¹³⁸ mutta pysyväisluonteiselle asumiselle tyypillisten vaikutusten rajan voidaan nykyisessä oikeustilassa arvioida ylittävän jo ennen 90. kalenterivuositista huoneiston käyttötarkoituksen vastaista lyhytaikaisvuokrausvuorokautta. Ero ei tämänhetkisen ja rakentamislain muutosehdotuksen 28.2.2025 mukaisen oikeustilan välillä ole kuitenkaan erityisen merkittävä. Lisäksi täsmällisen vuorokausirajan säätäminen tuo oikeustilaan sille kaivattua selkeyttä sallitun toiminnan rajoista.

Ehdotettu 90 päivän lyhytvuokrauksen kalenterivuositainen enimmäisraja olisi luonteeltaan puolipakottavaa sääntelyä, josta kunta voi poiketa. Ehdotetun RakL 141 b § 3 momentissa säädettäisiin kunnan oikeudesta rakennusjärjestyksessään sallia asuinrakennusten tai asuinhuoneistojen lyhytvuokrauksen enintään 180 vuorokauden ajaksi kalenterivuoden aikana. Kunnan oikeudella sallia rakentamisjärjestyksessä 90 vuorokautta pidempi lyhytvuokrausten kalenterivuositainen määrä pyritään mahdollistamaan kunta-kohtaisista eroista johtuva tarve sallia lakisääteistä korkeampi lyhytvuokrauksen vuorokausiraja. Rakentamisjärjestyksen määräyksessä ei kuitenkaan voitaisi sallia vain tiettyjen yksittäisten asuinhuoneistojen tai -rakennusten pidennetystä lyhytvuokrausoikeudesta, vaan määräyksen tulee koskea kaikkia asuinhuoneistoja ja -rakennuksia. Kunta voi kuitenkin rakentamislain 17 § mukaisesti kohdentaa tällaisen rakennusjärjestyksen määräyksen koskemaan kaikkia tietyllä kunnan alueella sijaitsevia asuinhuoneistoja ja -

¹³⁷ Ympäristöministeriö 2025, s. 39.

¹³⁸ Ks. esim. KHO 2024:143, jossa kiinteistön ”laajamittaisen” vuokraamisen loma-asuntokäyttöön ei katsottu vastaavan vaikutuksiltaan asemakaavassa sallittua käyttötarkoitusta, sekä HelHaO ratkaisu 15-2023, annettu 2.1.2023, jossa huoneiston lyhytvuokraustoiminnan melko vähäinen määrä ja huoneiston käyttö lyhytvuokrauksen lisäksi huoneiston pääkäyttötarkoituksen mukaiseen pidempiaikaiseen asumiseen katsottiin tarkoittaneen toiminnan luonteen ja sen vaikutusten vuoksi mahdollistaneen rakennusvalvontaviranomaiselle vallan harkintansa puitteissa jättää puuttumatta toimintaan.

rakennuksia. Alueellisen rajaamisen tulee kuitenkin noudattaa hyvin hallinnon periaatteita eikä rajaaminen saa olla kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia.¹³⁹ Näin ollen kunta voi laajentaa lyhytvuokrauksen enimmäisrajaa rakennusjärjestyksessään koko kunnan alueella tai esimerkiksi rajata kyseisen oikeuden koskaan vain tiettyjä alueita, joilla korostuneesti harjoitetaan matkailutoimintaa.

Rakennusvalvonnan valvontatehtävän toteuttamista on myös pyritty helpottamaan lyhytvuokrauksen harjoittajan velvollisuuksia koskevalla, ehdotetulla RakL 141 b § 4 momentin säännöksellä. Säännös velvoittaa lyhytvuokrausta harjoittavia asuinrakennusten ja -huoneistojen haltijoita pitämään kirjaa asuinrakennuksen tai -huoneiston luovuttamisista alle neljä viikkoa kestäviksi ajanjaksoiksi. Kirjaukset tulee tarvittaessa ja rakennusvalvontaviranomaisen pyynnöstä esittää rakennusvalvontaviranomaiselle. Esitettyä lainkohtaa koskevien esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on helpottaa rakennusvalvontaviranomaisen mahdollisuuksia valvoa rakennuksen käyttöä asettamalla selvitysvelvollisuus lyhytvuokrausta harjoittaville. Lainsäätävä katsoo, että lähtökohtaisesti rakennusvalvontaviranomainen voisi luottaa siihen, että henkilöt toimivat vilpittömässä mielessä kirjattaessaan tietoja.

Kirjaamisvelvollisuutta koskeva menettely muistuttaisi lähtökohdiltaan esimerkiksi verotusmenettelyä, jossa jokainen ilmoittaa vilpittömästi tulonsa. Ehdotus hallituksen esitykseksi tunnustaa kuitenkin, että joissakin tilanteissa rakennusvalvontaviranomainen voisi kuitenkin joutua arvioimaan kirjanpidon luotettavuutta esimerkiksi naapureilta kuultuun verraten.¹⁴⁰ Rakennusvalvontaviranomaisella on siten käytössään harkintavalta arvioida lyhytvuokraustoiminnan harjoittajalta saatujen tietojen luotettavuutta sekä rajallisesti suorittaa valvontatehtävänsä puitteissa tutkimustoimenpiteitä, mikäli on perusteltua epäillä RakL 141 b § 4 momentin mukaisten kirjausten todenperäisyyttä.

Ehdotetussa RakL 141 b §:ssä on myös korjattu RakL 40 a § sisältämä kieliopillis-terminologinen epätarkkuus: RakL 40 a § ehdotuksesta poiketen ehdotetussa RakL 141 b §:ssä säännellään majoittumisen sijaan majoittamisesta. Muutos lienee enemmän lainsäätämisen tarkkuuden kuin juridisen tulkinnan kannalta merkityksellinen. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että lyhytvuokrausta vuokranantajan toimintana säänneltäessä käytetään vuokranantajaan kohdentuvia ja kohdistettavia termejä.

¹³⁹ Ympäristöministeriö 2025, s. 39.

¹⁴⁰ Ympäristöministeriö 2025, s. 39.

RakL 141 a §:n lisääminen rakentamislain 12 lukuun tosiasiallisesti korjaa rakentamislakiin jääneen, rakennusvalvonnan puuttumisvallan oikeusperustan epävarmaksi saattavan valuvian. Tämän muutoksen lisäksi 28.2.2025 ehdotuksessa rakentamislakia muuttavaksi hallituksen esityksessä täydennetään rakentamislain 152 §:n rangaistussäännöksiä käyttötarkoitussääntelyn osalta. Ehdotuksessa RakL 152 § lisättäisiin uudet 12 ja 13 kohdat, joiden muoto olisi seuraava:

152 §

Rangaistussäännökset

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

12) laiminlyö 141 a §:ssä säädettyä velvollisuutta käyttää rakennusta rakentamisluvan käyttötarkoituksen mukaisesti,

13) laiminlyö noudattaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/3110 rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisesta ja asetuksen (EU) N:o 305/2011 kumoamisesta,

on tuomittava, jollei teko ole rangaistava rikoslain 48 luvun 1—4 §:n mukaisena ympäristön turmelemisena, törkeänä ympäristön turmelemisena, ympäristörikoksena tai tuottamuksellisena ympäristörikoksena tai 6 §:ssä tarkoitettuna rakennussuojelurikoksena, rakennusrikkomuksesta sakkoon.

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan RakL 152 § rangaistussäännöksen nimellisellä ulottamisella rakennuksen käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön tavoitellaan sen estämistä, että lyhyt vuokrausta harjoitettaisiin lain salliman 90 päivän tai kunnan rakennusjärjestyksellään salliman tätä pidemmän enimmäiskeston ajan. Rangaistussäännöstä voitaisiin kuitenkin lisäksi soveltaa muihin sellaisiin tapauksiin, joissa rakennusta käytetään rakentamisluvan vastaisesti.¹⁴¹

10. ARVIOINTI: ASUIN- JA MAJOITUSKÄYTÖN MÄÄRITTELEMINEN RAKENTAMIS- JA ALUEIDENKÄYTTÖLAINSAÄDÄNNÖSSÄ

10.1. Epätyypillisen vuokraustoiminnan sääntelyn nykytila sekä sääntelyyn kohdistuva muutostarve

¹⁴¹ Ympäristöministeriö 2025, s. 40.

Sekä maankäyttö- ja rakentamislain voimassaoloaikana että 1.1.2025 voimaan tulleen rakentamisen lainsäädäntöuudistuksen – jossa maankäyttö- ja rakennuslaki jaettiin alueidenkäyttölakiin ja rakentamislakiin – alustatalouden myötä laajamittaiseksi ilmiöksi muodostunut epätyypillinen vuokraustoiminta eli lyhytvuokraaminen on ollut verrattain vähäisen sääntelyn kohteena. Hotellitoiminnan rajoittuneeseen luonteeseen vastauksena ja alustatalouden myötä huomattavasti madaltuneen vuokraustoiminnan kynnyksen madaltumisen johdosta syntynyt epätyypillinen vuokraustoiminta sijoittuu luonteeltaan perinteisen huoneistojen asumiskäyttöön vuokraamisen sekä majoitustoiminnan välimaastoon. Epätyypillisen vuokraustoiminnan tunnusmerkkejä ovat vuokrasuhteiden lyhytkestoisuus sekä monesti vuokrattavan huoneiston sijoittuminen asumiskäyttöön rakennusluvassa tai voimassa olevassa kaavamääräyksessä määritellyyn huoneistoon. Tällainen vuokraustoiminta sopii huonosti asumisen ja majoitustoiminnan välillä selvän rajanvedon tekemään lainsäädäntöön. Tämän lisäksi toiminnan harjoittajat ovat tyypillisesti toiminnaltaan hyvin pienikokoisia – usein vain yksittäistä sijoitusasuntoa lyhytvuokraavia yksityishenkilöitä – joiden harjoittama lyhytvuokraustoiminta ei ole helposti havaittavissa rakentamisvalvontaviranomaisten harjoittamassa valvontatyössä ennen kuin toiminta saa aikaan huoneiston ympäristössä selvästi havaittavia haittavaikutuksia, kuten häiriöitä.

Asuin- ja majoituskäytön rajanvetoa koskevaa sääntelyä löytyy Suomen lainsäädännön nykytilassa ainoastaan majoitustoimintalaista, joka määrittelee majoitustoiminnan ammattimaisesti tapahtuvaksi kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille ja asettaa tällaiselle toiminnalle tiettyjä velvollisuuksia. Toimintaa rajoittaa kuitenkin rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevaan lainsäädäntöön sisältyvä rakennuksen käyttötarkoitussääntely. Rakennuksen käyttötarkoitussääntely nojaa sekä alueidenkäyttölain kaavoja koskeviin säännöksiin että rakentamislain rakentamislupaa koskevaan sääntelyyn. Alueidenkäyttölaissa säädetään alueiden suunnitteluun käytettävistä yleis- ja asemakaavoista, jotka sisältävät sellaisenaan pakottavia määräyksiä koskien kaava-alueelle rakennettavien rakennusten luonnetta ja käyttötarkoitusta.

Alueiden käytön suunnittelun avulla julkiset toimijat, kuten kunnat, pyrkivät suunnittelemaan, mille alueille tiettyjä vaikutuksia aiheuttavat toiminnot voidaan sijoittaa. Kunnat toteuttavat alueellista suunnittelua yleis- ja asemakaavojen avulla. Yleiskaavat ohjaavat maankäyttöä yleispiirteisesti ja toimintojen yhteen sovittamiseksi (AKL 46 §). Asemakaavalla vuorostaan toteutetaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Sen tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri

tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Asemakaavalla toteutettavan suunnittelun tarkoituksena tyypillisesti on asuinalueiden asuinviihtyvyyden ylläpitäminen. Asumiseen tarkoitettujen rakennusten katsotaan aiheuttavan vain vähän vaikutuksia, kun toisaalta liiketoimintaan kuten majoitustoimintaan tarkoitettujen rakennukset aiheuttavat ympäristössään esimerkiksi alueen liikenteen vilkastumista sekä häiriöitä, kuten korottunutta melutasoa. Eri toimintoja voidaan myös määritellä sijoitettavaksi asemakaava-alueella tontille rakennettavan rakennuksen eri osiin – esimerkiksi liiketoimintojen harjoittamisen katutasoon ja asuinhuoneistot tätä ylempiin kerroksiin. Suunnittelussa onkin usein keskeisenä tekijänä häiriöitä aiheuttavien tekijöiden eriyttäminen kunnan asukkaiden asumistoiminnoista kuitenkin siten, että esimerkiksi palvelut ja työpaikat ovat helposti saavutettavissa.

Asemakaavamääräykset ovat pakottavia – määräykset on otettava huomioon ympäristön muutostoimenpiteissä, ja rakennuskohteiden rakentamisen tulee noudattaa asemakaavan määräyksiä. Asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa sellaisia haitallisia tai häiriöitä aiheuttavia toimintoja, jotka ovat tällaisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia (AKL 58 §). Rakentamisen kaavanmukaisuutta ylläpidetään rakentamislain mukaisessa rakentamislupaprosessissa. Suurin osa rakentamiskohteiden rakentamishankkeista edellyttävät rakentamislupaa (RakL 42 §). Rakentamisluvan myöntäminen vuorostaan edellyttää alueidenkäytöllisten edellytysten ja olennaisten teknisten vaatimusten täyttymistä (RakL 43 §).

Ennen 1.1.2025 voimaan astunutta rakentamislainsäädäntöuudistusta, myös rakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen edellytti aina – toteutustavasta riippumatta – rakentamislupaa, mikäli käyttötarkoituksen muutos oli olennainen (MRL 125 §). Rakentamislain käyttötarkoituksen muuttaminen on sidottu käyttötarkoitusta olennaisesti muuttavien korjaustoimenpiteiden luvanvaraisuuteen, vaikka rakentamislain esitöistä on tulkittavissa, ettei lainsäätäjällä ole tarkoittanut muuttaa MRL:n aikaista oikeustilaa.¹⁴² Säännösten sisällön sekä niiden perusteluista ilmenevän tulkintaohjeen välillä on siten ristiriita. On epäselvää, missä määrin rakentamislain sanamuotoa tulisi ja ylipäänsä voi tulkita maankäyttö- ja rakennuslain kumottujen käyttötarkoitusta koskevien säännösten mukaisesti. Rakentamislakiin sisältyvään, rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muutoksen

¹⁴² HE 139/2022 vp, s. 174.

luvanvaraisuutta koskevaan epäselvyyystilaan ei ole toistaiseksi otettu kantaa Ympäristöministeriön laatimissa, rakentamislain muuttamista koskevissa ehdotuksissa hallituksen esityksiksi. Epäselvyystillä voidaan siis ennustaa jatkuvan, kunnes korkein hallinto-oikeus ottaa kantaa ratkaisukäytännössään tulkintaongelmaan.

Korkein hallinto-oikeus on maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikaisessa ratkaisukäytännössään kehittänyt epätyypillisyyssopin työkaluksi, jota sovellettaisiin epätyypillisen vuokraustoiminnan tulkintatilanteisiin. Epätyypillisyyssopin ytimessä on sen arviointi, että aiheuttaako harjoitettu vuokraustoiminta ympäristöllensä vaikutuksia, jotka ovat epätavanomaisia rakennuksen tai sen osan kaavassa ja/tai rakennusluvassa määriteltyyn käyttötarkoitukseen nähden. Toiminnan tyypillisten vaikutusten tarkastelu on käyttötarkoitussääntelyn tarkoituksesta johdettu tulkintaoppi, joka mahdollistaa vuokraustoiminnan erityispiirteiden – kuten pienimuotoisuuden – huomioon toiminnan sallittavuuden arvioinnissa. KHO:n ratkaisukäytännöstä tulkittava linja asuinhuoneiston lyhytkestoisista vuokraamista kohtaan on kuitenkin tulkittava ankaraksi, joskin käyttötarkoitussääntelyn valossa ankara tulkintalinja on perusteltu. Alueidenkäyttö- ja rakentamislakiuudistus ei voimaan tullessaan vaikuttanut epätyypillisen vuokraustoiminnan tulkintaan, ja tällä hetkellä epätyypillisyyssoppi on pääsääntöinen väline rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksenmukaisuuden oikeudellisessa arvioinnissa.

Ongelmia käyttötarkoitussääntelyn piirissä synnyttää lyhytvuokrauksen ilmiön laaja leviäminen sekä turismiin ja matkailuun merkittävänä tulonlähteenä nojaavien kuntien suhtautuminen massaturismi-alueilla harjoitetun lyhytaikaisvuokraustoiminnan rajoittamiseen. Esimerkiksi Rovaniemen kaupungissa rakennusvalvontaviranomaisen arka suhtautuminen rakennusten käyttötarkoituksenmukaisuuden valvontatehtävän suorittamiseen johti siihen, että korkein hallinto-oikeus joutui määräämään rakennusvalvontaviranomaisen puuttumaan lyhytvuokraustoimintaan toimijoiden naapureiden tekemien hallintovalitusten myötä. Sittemmin käyttötarkoitussääntelyn valvonta on aktivoitunut ja Rovaniemen rakennusvalvontaviranomainen on antanut vuonna 2025 ensimmäisen uhkasakolla tehostetun käyttötarkoituksen vastaisen rakennuksen käytön lopettamismääräyksensä.¹⁴³

Epätyypillinen vuokraustoiminta on ilmiönä ollut sekä oikeudellisena että yhteiskunnallisena keskustelunaiheena jo vähintään toista vuosikymmentä. Vuoden 2025 tammikuussa voimaan astunut rakentamislainsäädännön kokonaisuudistus olisi ollut

¹⁴³ Ks. Yle 2025.

lainsäätäjälle kultainen tilaisuus ottaa suoraan lainsäädäntönormeilla kantaa epäselvyyttä sisältävään lyhytvuokrauksen oikeudelliseen asemaan. Lyhytvuokraustoiminnan nimenomainen sääntely lainsäädännössä voidaan arvioida tarpeelliseksi sen johdosta, että vaikka de jure tuomioistuinten kanta rakennuksen käyttötarkoituksen vastaisesta käytöstä lainvastaisena toimintana on selkeä, lyhytaikaisen vuokraustoiminnan harjoittajat eivät de facto vaikuta kokevan toimintaansa lainvastaiseksi ja usein näkevät rakennusvalvonnan käyttötarkoitussääntelyn puitteissa suorittaman valvonnan kohtuuttomasti omaisuuden suojaan ja elinkeinotoiminnan vapautteen kajoavana häirintänä. Lainsäätäjät ei kuitenkaan ottanut lyhytaikaisuokrauksen ilmiöön lainsäädännöllisin keinoin kantaa, ja rakentamislaki tämänhetkisessä muodossaan sisältää jopa valuviaksi luonnehdittavia, rakentamisvalvonnan käyttötarkoituksivalvonnan oikeusperustaa koskevia puutteita. Ympäristöministeriö on kuitenkin vuosina 2024—2025 aloittanut lainsäädäntöhankkeen, jossa lyhytaikaisuokrauksesta säädettäisiin nimenomaisesti ja oikeustilan selkiyttävällä tavalla rakentamislainsäädännössä.

10.2. Ympäristöministeriön lainsäädäntöaloitteet ja niiden vaikutukset oikeudelliseen nykytilaan

Ympäristöministeriö on reagoinut kasvavaan lyhytvuokrauksen sääntelytarpeeseen saatamalla lausuntokierrokselle hallituksen esitykset eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta 26.4.2024¹⁴⁴ ja 28.2.2025¹⁴⁵. Ensimmäinen Ympäristöministeriön ehdotus hallituksen esitykseksi 26.4.2024 oli sisällöltään suppea, sisältäen ainoastaan ehdotuksen uuden 40 a §:n säätämisestä rakentamislakiin. Ehdotettu RakL 40 a § sisälsi kolme momenttia, joilla oli tarkoitus määritellä lakiin käsitteellisesti asuminen ja majoittuminen¹⁴⁶ sekä säätää näiden rakennuksen tai rakennuksen osan käyttömuotojen rajanvedosta. Ehdotettu pykälä sisälsi myös kuntien oikeuden poiketa laissa säädetyistä asuinhuoneiston lyhytvuokrauksen rajoituksesta.

Ympäristöministeriön ehdotus hallituksen esitykseksi 26.4.2024 oli sisällöltään suppea, mutta merkitsi kokonaisuutena asuinhuoneistojen lyhytvuokraustoiminnan potentiaalisesti merkittävää sallittuuden lisäämistä vallitsevaan epätyypillistä vuokraustoimintaa koskevaan rakentamislain tulkintakäytäntöön verrattuna. Nykyisessä oikeustilassa asuinhuoneiston käyttö lyhytvuokraustoimintaan tulkitaan kielletyksi silloin, kun toiminnan

¹⁴⁴ Ympäristöministeriö 2024.

¹⁴⁵ Ympäristöministeriö 2025.

¹⁴⁶ Ks. termiin ”majoittuminen” sisältyvästä terminologisesta ongelmasta s. 51—52.

vaikutukset katsotaan epätyypilliseksi pitkäaikaiseen asuinkäyttöön verrattuna (epätyypillisuusoppi). Kynnys toiminnasta aiheutuvien vaikutusten epätyypilliseksi arvioimiseksi ei ole oikeuskäytännössä erityisen korkea, joskin pienimuotoinen, yksittäisen asunnon käyttötarkoituksen vastainen vuokraaminen on yksittäistapauksissa katsottu sallituksi. Ehdotettu RakL 40 § olisi muuttanut lyhytvuokrauksen määritelmän epätyypillisuusopista vähemmän juridista tulkinta- tai liikkumavaraa sisältävään neljän viikon sääntöön: vähintään neljä viikkoa kestävät vuokraussuhteet tulkittaisiin kategorisesti asumiseksi, kun tätä lyhyemmät vuokrausjaksot tulkittaisiin majoitustoiminnaksi. Neljää viikkoa lyhyemmät lyhytvuokrausjaksot katsottaisiin poikkeuksellisesti kuitenkin asumiskäytöksi, mikäli vuokrattava kohde olisi huoneisto, jossa vuokraaja on kotikuntalain mukaisesti kirjoilla.¹⁴⁷

Merkittävä muutos oikeustilaan olisi myös ehdotetun 40 a §:n 3 momentti, jonka mukaan kunta voisi rakennusjärjestyksellään määrätä alle neljä viikkoa kestävien lyhytvuokraussuhteiden sallittavuudesta asunnossa, joka ei ole kotikuntalain mukaisesti omistajan omassa käytössä.¹⁴⁸ Muutos tarkoittaisi käytännössä sitä, että kunta voisi rakennusjärjestyksellään poiketa kokonaisuudessaan käyttötarkoitussääntelyn asettamista rajoituksista koskien lyhytaikaisvuokrausta. Toisaalta käyttötarkoitussääntelyn toteuttamisen päävälineet eli yleis- ja asemakaava ovat kunnan laatimia ja kontrolloimia, eli käyttötarkoitussääntelyn asettamista rajoista poikkeaminen rakentamisjärjestyksen avulla ei tässä mielessä tarkoita merkittävää poikkeamaa kunnan kykyyn määritellä rakennusten käyttötarkoitusta alueellisesti.

Ehdotusta 26.4.2024 voidaan arvioida liian suppeaksi sekä juridisesti epätarkaksi. Ehdotettu 40 a § määrittää asumisen tarkoittavan ensisijaisesti ”jatkuvaa asumista”. Jatkuvan asumisen sisältö jää kuitenkin epäselväksi vasten vähintään neljä viikkoa kestävästä asumista, jonka katsotaan lisäksi olevan asumista. Ehdotettu 40 a § määrittäisi 2 momentissaan majoittamisen, mutta kyseinen terminologia ei vastaisi esimerkiksi majoitustoimintalaissa käytettyä terminologiaa. Majoitustoimintalaissa majoittamista nimitetään majoitustoiminnaksi majoitusliikkeessä, majoitustoiminnan harjoittajan toimesta.¹⁴⁹ Ehdotus jättää lisäksi ottamatta kantaa rakentamislakiin lainsäätämisyvaiheessa jääneisiin valuvikoihin. Näitä valuvikoja ovat muun muassa käyttötarkoituksen muuttamisen luvanvaraisuuden sitominen korjaustöiden tekemiseen ja rakentamisvalvontaviranomaisen

¹⁴⁷ Ympäristöministeriö 2024, s. 19 ja 15.

¹⁴⁸ Ympäristöministeriö 2024, s. 19 ja 15.

¹⁴⁹ Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 1 §.

muodollisesti lain voimaantulon myötä poistunut toimivalta puuttua uuden lain sanamuodon puitteissa rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön.

Lausuntokierroksella saadun palautteen johdosta Ympäristöministeriö palautti lyhyt- vuokrauksen nimenomaista sääntelyä koskevan lainsäätämisesityksensä takaisin lainvalmisteluun. Helmikuussa 2025 Ympäristöministeriö ilmoitti pyytävänsä lausuntoja uuteen ehdotukseen lyhyt vuokrausta koskevaksi, rakentamislakia muuttavaksi hallituksen esitykseksi.¹⁵⁰ Uusi ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle rakentamislain muuttamisesta 28.2.2025 on merkittävästi edeltävää ehdotusta 26.4.2024 yksityiskohtaisempi.

Ehdotuksessa on luovuttu asuin- ja majoituskäytön rajanvedon säätämisestä 40 a §:ssä, joka RakL 5 lukuun kuuluvana jäisi RakL 147 § sisältyvän rakennusvalvontaviranomaisen puuttumisvallan ulkopuolelle. Sen sijaan rajanvedosta säädettäisiin RakL 12 lukuun ja siten RakL 147 § soveltamisen piiriin kuuluvissa 141 a ja 141 b §:ssä. Rakennusvalvontaviranomaisen muodollinen toimivalta puuttua käyttötarkoituksen vastaiseen rakennuksen tai sen osan käyttöön 141 a §:ssä, jonka mukaan rakennuksen haltijan on rakennusta käyttäessään noudatettava rakentamisluvan mukaista käyttötarkoitusta. 141 b § vuorostaan sisältää aiemman 40 a § sisällön täydennettynä.

Ehdotetussa RakL 141 b §:ssä on ensinnäkin korjattu asuvuuden jatkuvuutta koskeva terminologinen epäselvyys, sillä vähintään neljä viikkoa kestävä asuinhuoneiston vuokraus katsotaan säännöksessä olevan myös jatkuvaa asumista eikä ”asumista”. Oman asumisen kriteerin täyttymisen määrittäväksi oikeuslähteeksi on muutettu kotikuntalain sijasta väestötietorekisterilaki, jossa tarkoitettuun väestötietojärjestelmään kirjattu asuinpaikkatieto määrittää sen huoneiston, johon oman asumisen poikkeusta voidaan soveltaa. Muutos on pääosin tekninen, mutta muutosta tarkempaan määrittelytapaan voidaan pitää lakiteknisesti positiivisena muutoksena.

Muun kuin oman asunnon lyhyt vuokrausoikeutta on ehdotetussa RakL 141 b §:ssä osin sekä supistettu että laajennettu. Kun RakL 40 a § ei ilman kunnan rakennusjärjestyksen kirjausta sallinut muun kuin oman asunnon vuokraamista alle neljä viikkoa kestäväksi ajanjaksoksi asunnon käyttötarkoituksen vastaisesti, RakL 141 b § sallii tällaisen asunnon lyhyt vuokrauksen enintään 90 päivänä kalenterivuodessa. Toisaalta kunnan oikeutta sallia rakennusjärjestyksessään muun kuin oman asunnon pidempi vuokraus on rajattu

¹⁵⁰ Ympäristöministeriö 2025.

enintään 180 päivään kalenterivuodessa.¹⁵¹ 141 b §:n mukainen ehdotus siten laajentaa lyhyt vuokranantajan vuokraoikeutta tilanteissa, joissa soveltuva kunnan rakennusjärjestys ei sääntele lyhyt vuokrausta laista poikkeavalla tavalla, mutta supistaa lyhyt vuokraoikeuden kattoa RakL 40 a § mukaisesta, sanamuodon mukaisesti rajoittamattomasta lyhyt vuokrauksen katosta 180 vuorokauden enimmäismäärään.¹⁵² Vaikka hallituksen esitys ei asiaa mainitse, 180 lyhyt vuokrausvuorokauden kalenterivuositainen raja ilmaisee, että asumiskäyttöön kaavassa sekä rakennusluvassa määrätyn rakennuksen osan tulee säilyä kalenterivuoden aikana pääkäyttötarkoitukseltaan muussa kuin pääsääntöisesti käyttötarkoituksen vastaisessa käytössä. Alle ½ vuoteen vuorokausimäärällisesti sidottu enimmäisraja siten ylläpitää käyttötarkoitussääntelyn sitovuutta.

Rakennuksen käyttötarkoituksen vastaiselle, poikkeuksellisesti sallitulle käytölle asetetut vuorokausirajat ovat rakennusvalvontaviranomaisen valvottavissa, sillä ehdotetussa RakL 141 b §:ssä asetetaan lyhyt vuokranantajille velvollisuus pitää kirjaa käyttötarkoituksen vastaisesta, harjoitetusta lyhyt vuokraustoiminnasta. Ehdotettu hallituksen esitys ottaa kantaa kirjattujen tietojen luotettavuuteen, mutta lyhyt vuokrauskirjausten puuttumisen merkitystä ei ole arvioitu RakL 141 b §:n sanamuodossa tai säännöksen perusteluissa. Puuttuvien kirjausten merkitys jää siten oikeuskäytännössä hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi. Lainsäätäjän ohjeen puuttuessa on tulkittavissa, että rakentamisvalvontaviranomaisen tulee esittää näyttöä siitä, että rakentamislaisissa määritetty lyhyt vuokrausvuorokausien kalenterivuositainen enimmäismäärä on ylitetty vuokranantajan toimesta. Sallitun lyhyt vuokrauksen päiväkohtaisen rajan ollessa 90 ja 180 päivän välillä, tarvittavan näytön kerääminen edellyttää rakennusvalvontaviranomaisilta enempien resurssien käyttöä käyttötarkoitussääntelyyn perustuvien toiminnan lopettamismääräysprosesseissa. Nykyoikeustilassa rakennusvalvontaviranomaiselle on riittänyt asumiskäyttöön nähden vuokraustoiminnan vaikutusten epätyypillisyyden toteen näyttäminen. Ehdotetun 141 b § mukaisen sääntelyn puitteissa oikeusprosessissa lopettamismääräyksen perusteeksi esitettävän riittävän näytön määrän voidaan siten ennustaa kasvavan. On epäselvää, onko rakennusvalvontaviranomaisilla kykyä tai riittäviä resursseja kerätä riittävässä määrin näyttöä valvontakohteistaan oma-aloitteisesti.

¹⁵¹ Ympäristöministeriö 2025, s. 50—51.

¹⁵² Ympäristöministeriö 2025, s. 51.

11. LOPUKSI

Asuinhuoneistojen lyhytaikaisvuokraus on aiheuttanut pysyväsluonteisen murroksen väliaikaista majoittamista koskevaan liiketaloudelliseen toimintaympäristöön. Murroksen aiheuttanutta, perinteisen hotelli- ja muun majoitustoiminnan rinnalle kilpailevaksi majoittamisen muodoksi tullutta asuinhuoneistojen lyhytaikaisvuokrausta radikaalisti erikoisten toimijoiden toimesta on pystytty kontrolloimaan rakentamisvalvontaviranomaisien toimesta soveltamalla maankäyttö- ja rakennuslain käyttötarkoitusta koskevia säännöksiä. Sääntelyn toteuttamiseksi korkeimman hallinto-oikeuden on kuitenkin tarvinnut luoda käyttötarkoitussääntelyn alalla uusia, oikeuskirjallisuudessa epätyypillisyysoopiksi nimettyjä¹⁵³ ratkaisuohteita.

Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistettiin rakentamisen alalla tapahtuneiden muutosten, EU:n ilmastonmuutosta ja energiatehokkuutta koskevien lainsäädäntöinstrumenttien sekä etenevän digitalisaation johdosta,¹⁵⁴ uudistuksen astuessa voimaan 1.1.2025. Uudistuksessa ei kuitenkaan huomioitu yli vuosikymmenen ajan itäneen asuinhuoneistojen lyhytaikaisvuokrausilmiön aikaansaamaa uutta sääntelytarvetta. Sen lisäksi, että ilmiötä ei otettu riittävällä tavoin lainvalmisteluvaiheessa huomioon, rakentamista koskevan sääntelyn uudistus muutti merkityksellisellä tavalla käyttötarkoitussääntelyyn sovellettavien säännösten sanamuotoja. Mainittu uudistus sai aikaan sen, että muun muassa rakennusten ja rakennusten osien käyttötarkoitussääntelyn mukaisuuden valvonnalta murennettiin maankäyttö- ja rakennuslain aikaiseen oikeustilaan verrattuna sen oikeudellinen perusta. Toisin kuin MRL:n oikeustilan aikana, RakL:n rakennusvalvonnan toimivaltaa koskevaa säännöstä ei ulotettu koskemaan myös rakennuksen käyttötarkoituksen valvontaa. Sääntelyn muutos oli ristiriitainen. Lainvalmisteluaineistossa, kuten RakL:n säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 139/2022 vp.), ilmaisiin, että uudistuksen tarkoituksena ei ole aineellisesti muuttaa MRL aikaista oikeustilaa.

Asuinhuoneiston lyhyt vuokraus sijoittuu juridisesti käyttötarkoitussääntelyn ydinalueeseen: kyse on siitä, että salliiko mahdollinen yleis- tai asemakaava sekä rakentamislupa eli entinen rakennuslupa rakennuksen tai sen osan käytön tarkoitukseen, jota voidaan yksittäistapauksen yksityiskohdista riippuen tulkita joko asuinkäytöksi tai majoituskäytöksi. Käyttötarkoitussääntelyn toteutumisen keskeisenä ajurina on kunnallisten rakennusvalvontaviranomaisten suorittamat valvontatehtävät. Koska rakennusvalvontaviranomaisen

¹⁵³ Ks. lisää Päläs – Hovila 2020.

¹⁵⁴ HE 139/2022, s. 7.

suorittama valvonta ja valvontapäätöksiä riitauttaminen hallintotuomioistuimissa on aika vievä prosessi, RakL sisäänrakennettua rakennusvalvonnan käyttötarkoituksivalvonnan legitimeettiongelmaa ei ole vielä saatettu hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Onkin juridisesti mielenkiintoista, että miten valvontatoimen kohteen esittämää väitettä rakennusvalvontaviranomaisen puuttuvasta määräysvallasta käsiteltäisiin nykyisessä oikeustilassa, jossa toimivalta on yksiselitteisen muodon sijasta implisiittinen.

Toimivaltaongelman lisäksi rakentamislain sanamuodot sitovat käyttötarkoituksen rakentamisluvanvaraisuuden korjaustöihin, joilla rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta muutetaan. Sääntelyn muotoilu soveltuu huonosti asuinhuoneiston lyhyt vuokraukseen, jossa kalustettua asuinhuoneistoa voidaan käyttää ilman rakenteellisia tai edes kalusteellisia muutoksia sekä asuin- että majoituskäyttöön yhtä tehokkaasti. Rakentamislain sanamuodon perusteella jää siten tulkinnallisesti epäselväksi se, että edellyttääkö asuinhuoneiston käyttötarkoituksen muutos asuinkäytöstä majoituskäyttöön rakentamisluvan vaiko ei. Jälleen, esitöistä ilmenevä tulkintaohje esittää, että oikeustila ei ole muuttunut MRL:n sääntelyyn nähden, vaikka lakiteksti on tosiallisesti merkityssisällöltään muuttanut rakentamislainsäädäntöuudistuksen johdosta.

Käyttötarkoitussääntelyn kannalta rakentamislainsäädännön uudistusta voidaankin siten luonnehtia suoranaisesti epäonnistuneeksi. Lainsäätäjä on verkkaisesti herännyt lyhyt vuokrausta ja käyttötarkoitussääntelyä koskevaan sääntelytarpeeseen, tuoden kahdelle erilliselle lausuntokierrokselle ehdotukset hallituksen esityksiksi, joilla muutetaan kyseistä oikeustilaa.¹⁵⁵ Uusin Ympäristöministeriön ehdotus rakentamislakia muuttavaksi hallituksen esitykseksi 28.2.2025 korjaa rakennusvalvontaviranomaisen käyttötarkoitussääntelyä koskevan lainsäädännöllisen aukon, ja ensimmäistä kertaa toisi käyttötarkoitussääntelyyn asuinhuoneiston asuin- ja majoituskäytön rajanvetoa koskevaa sääntelyä. Ehdotettu muutos on kompromissi lyhytaikaisvuokrauksen sääntelyä ajavien intressiryhmien välillä, sisältäen vallitsevaan epätyypillisyyssoppiin perustuvaan oikeustilaan nähden lyhyt vuokrauksen osalta sekä toimintaa sallivampia että rajoittavampia elementtejä.

Mikäli rakentamislain muutos toteutuu ehdotetussa muodossaan, asuinhuoneiston käyttö majoituskäyttöön sallitaan tiettyjen rajojen puitteissa. Muutos johtaa käytännössä epätyypillisyyssopin sovellettavuuden lakkaamiseen ja uusien oikeusperusteiden – joita tässä tutkielmassa kutsutaan muun muassa neljän viikon säännöksi sekä oman asumisen

¹⁵⁵ Ympäristöministeriö 2024 ja Ympäristöministeriö 2025.

poikkeukseksi – soveltamiseen arvioitaessa asuinhuoneiston majoituskäyttöön käyttämisen oikeudellista sallittuutta. Lisäksi kunnalla on mahdollisuus vaikuttaa rakennusjärjestyksessään lyhytvuokraustoimintaan alueellisesti toiminnan sallivampaan suuntaan kuitenkin siten, että asuinhuoneistojen kalenterivuosi-kohtaisesti arvioitun pääkäyttötarkoituksen tulee säilyä asuinkäytössä. On huomionarvoista, että kunnalla ei kuitenkaan ole ehdotetun lainsäädännön puitteissa rakennusjärjestyksessään mahdollista kieltää tai rajoittaa lyhytaikaisvuokraustoimintaa sallitusta 90 päivän kalenterivuositaisesta enimmäismäärästä. Kunnan rakennusjärjestyksessä tehtävää poikkeusta koskeva pykäläteksti sekä säännöskohtainen perusteluteksti käyttää poikkeamisesta muotoa ”sallia”, joten poikkeamismahdollisuuden tulee tulkita merkitsevän vain lyhytvuokrausoikeutta laaventavampaa merkityssisältöä. Tältä osin olisi kunnallisen itsehallinnon toteutumiseksi – ehdotetun hallituksen esityksen perustelujen mukailten kuntakohtaisista eroista johtuvien tarpeiden perusteella¹⁵⁶ – tarkoituksenmukaista, että kunnat voisivat rakennusjärjestyksellään myös poiketa asuinhuoneistojen lyhytvuokraussäännöksistä rajoittavampaan suuntaan tai jopa kieltää alueellisesti asuinhuoneistojen käyttö majoitustoimintaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain aikana vallinneessa oikeustilassa ei sinänsä ollut esteitä, että rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen vastaista käyttöä arvioitaisiin MRL 185 § mukaisesti rakentamisrikkomuksena. Näin ollen rakentamisrikkomusta koskevan MRL:n rangaistussäännöksen perusteella käyttötarkoitussääntelyä rikkoville toimijoille olisi voitu tuomita sakkorangaistus. Käytännössä kuitenkin jopa merkittävässä rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen vastaisen käytön lopettamista koskevissa tapauksissa – joissa toimintaa on kutsuttu jopa ”salahotelleiksi” – asiassa on tyydytty uhkasakon uhalla määräämään käyttötarkoituksen vastainen rakennuksen käyttö lopetettavaksi. On epäselvää, perustuuko linja esimerkiksi rakennusvalvontaviranomaisten varovaiseen tulkintalinjaan vai johonkin muuhun perusteeseen. Tällaiseen oikeustilaan on kuitenkin suunnitteilla merkittävä muutos, sillä Ympäristöministeriön ehdotuksessa hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta, esitetyn RakL 152 §:n 1 momentin uudessa 12 kohdassa säädettäisiin lyhytvuokrauksen kalenterivuositaisen vuorokausirajan ylittäminen rangaistavaksi rakennusrikkomuksena.¹⁵⁷ Muutos siten tarkoittaa rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuutta ilmoittaa – jollei siitä ole *de minimis* -perusteella syytä poiketa – ehdotetun asuinhuoneiston lyhytvuokrauksen kalenterivuositaisen vuorokausirajan lainvastaisesta

¹⁵⁶ Ks. ”kuntakohtaiset erot” lyhytvuokrauksen sallittuuden laajentamisen perusteena: Ympäristöministeriö 2025 s. 39.

¹⁵⁷ HE 139/2022, s. 40 ja 51.

ylittymisestä. Muutoksella lainsäätäjät asettaisi selväksi sen, että rikosoikeudellinen rangaistusvastuu tulee ulottaa myös käyttötarkoitussääntelyn vastaiseen toimintaan. Muutosta voidaan kuvata myös oikeustilaa selkiyttäväksi, sillä tällainen tulkinta on ollut jo ennen rakentamislain säätämistä mahdollinen, muttei se ole toteutunut käytännössä.

Kokoavasti voidaan näin ollen todeta, että alueidenkäyttö- ja rakentamislakiuudistus on muuttanut ongelmallisina tavoin asuinhuoneistojen lyhyt vuokrausta koskevaa oikeustilaa. Rakentamislakia koskevan hallituksen esityksen¹⁵⁸ sisällön perusteella on tulkittavissa, ettei lainsäätäjät ole kuitenkin tarkoittanut muuttaa maankäyttö- ja rakennuslain aikaista oikeustilaa. Ympäristöministeriö on asiantilan korjaamiseksi aloittanut lainsäädäntöhankkeen, jolla korjataan rakentamislakiin sisältyneet valuviat ja tämän lisäksi säännellään yksityiskohtaisesti asuinhuoneistojen lyhyt vuokrauskäyttöä. On oikeustieteellisen jatkotutkimuksen varassa selvittää, millaisessa lopullisessa muodossa rakentamislakia koskeva muutosesitys hyväksytään, ja millaisia vaikutuksia sillä on lyhyt vuokrausta koskevaan ympäristöoikeudelliseen oikeustilaan. On kuitenkin jo tässä vaiheessa selvää, että lainsäätäjällä on vakaa tarkoitus säätää asuinhuoneiston majoituskäyttö tarkkarajaisesti sallituksi kuitenkin säilyttäen asuinkäyttöön määriteltyjen rakennusten käyttö pääsääntöisesti asuinkäytössä – eli mahdollisen tulevan tulkinnan mukaan vähintään neljä viikkoa kestävässä vuokrasuhteissa.

¹⁵⁸ HE 249/2022 vp.