

Osatutkimus V

Päläs, Jenna – Hovila, Ilari, Mikä on asuinhuoneistojen majoituskäyttöä? Siviilioikeudellisia välineitä maankäyttö- ja rakennuslain käyttötarkoitussäätelyn tulkintaan. Defensor Legis N:o 3/2020, s. 366–383.

Artikkeli julkaistaan uudestaan väitöskirjan osana artikkelin alkuperäisten tekijänoikeuksien haltijan ystävällisellä luvalla.

MIKÄ ON ASUINHUONEISTOJEN MAJOITUSKÄYTTÖÄ? SIVIILIOIKEUDELLISIA VÄLINEITÄ MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN KÄYTTÖTARKOITUSSÄÄNTELYN TULKINTAAN¹

1 Johdanto

Huoneistojen ja muiden asuintilojen käyttäminen lyhytaikaiseen vuokraukseen tai majoittamiseen on ollut runsaan julkisen keskustelun kohteena. Suuri osa keskustelusta on koskenut sitä, voiko asuinkäyttöön tarkoitettussa rakennuksessa tai huoneistossa harjoittaa toimintaa, jossa rakennusta tai huoneistoa tarjotaan vastiketta vastaan lyhytaikaiseen käyttöön. Toisin sanoen, milloin toiminnassa on kysymys huoneiston *asuinkäytöstä* ja milloin *majoituskäytöstä*. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä MRL) sisältämän ns. käyttötarkoitussääntelyn soveltaminen ja tulkinta on koettu epäselväksi niin toiminnanharjoittajien, majoitustoimialan kuin kunnallisten rakennusvalvontaviranomaistenkin näkökulmasta:² Onko asuintilojen tarjoaminen lyhytaikaiseen käyttöön kaavamääräysten ja raken-

nusluvan pääkäyttötarkoituksen mukaista? Milloin rakennuksen tai huoneiston käyttötarkoitus muuttuu olennaisesti siten, että muutokselle tarvitaan rakennuslupa MRL 125.5 §:n perusteella?

Tässä kirjoituksessa aihetta lähestytään ilmiölähtöisesti kytkemällä MRL 125.5 §:n sisällön tarkastelu jakamistalouden (*sharing economy*) toimintaympäristölle tyypilliseen monitoimijakontekstiin ja jakamistalouden keskeiseen oikeudelliseen perusongelmaan: toimijoiden oikeusaseman määrittämiseen ja toiminnan oikeudellisen luonteen arviointiin. Jakamistaloudessa kuka tahansa voi tarjota Jakamistaloudessa kuka tahansa voi tarjota hallinnoimiaan tai omistamiaan resurssejaan – kuten asuntoja – tenen tahansa käyttöön digitaalisten verkkoalustapalvelujen välityksellä.³ Alustat digitaalisina ympäristöinä yhdistävät tehokkaalla tavalla kysynnän ja tarjonnan sekä paikallisella että

¹ Jenna Päläs on vastannut johdantoluvun kirjoittamisesta, mutta molemmat kirjoittajat ovat yhdessä suunnitelleet ja muotoilleet kysymyksenasettelun ja menetelmälliset valinnat. Kirjoittajat ovat yhdessä vastanneet lukujen 4–6 kirjoittamisesta, Ilari Hovila MRL:n käyttötarkoitussääntelyyn liittyvien näkökohtien osalta ja Jenna Päläs siviilioikeudellisen ulottuvuuden ja jakamistalousjuridisten jäsentelyjen osalta. Luvun 3 osalta Hovila on kirjoittanut jakson 3.1. ja Päläs jakson 3.2.

² *Helsingin kaupunki* julkaisi ohjeistuksen siitä, mitä pidetään luvanvaraisena ammattimaisena majoitustoimintana, ks. *Helsingin kaupunki, Asunnossa tapahtuvaa majoitustoimintaa koskeva ohje. Rakennusvalvonnan ohje tammikuu 2020. Saatavissa: <https://www.hel.fi/static/rakvv/ohjeet/Majoitustoiminta-asunnoissa.pdf> [viitattu 10.2.2020].*

³ Erilaisten omaisuuserien lisäksi jakamistaloudella viitataan digitaaliseen sisällön tuottamiseen sekä työ- ja palvelusuoritusten tarjoamiseen toisille alustan käyttäjille. Jakamistalouden oikeudellisista tyyppiongelmista tarkemmin *Päläs, Jenna, Johdatus jakamistalouteen ja jakamistalouden juridiikkaan*. Teoksessa Päläs, Jenna – Määttä, Kalle (toim.), *Jakamistalousjuridiikan käsikirja*. Alma Talent 2019, s.1–42.

globaalilla tasolla, mikä on myös Suomessa valtavirtaistanut ja lisännyt asuintilojen tarjoamista lyhytkäyttöön. Samalla raja perinteisen asuintilojen vuokraustoiminnan ja majoitustoiminnan välillä on hämärtynyt. Tämä konkretisoituu erityisesti MRL 125.5 §:n tulkintaepäselvyyksinä. MRL 125.5 §:n tulkintaan liittyvä epäselvyys selittyy osaksi sillä, että kysymys on uudehkosta ilmiöstä, jota koskevaa oikeuskäytäntöä ei juurikaan ole. Toiseksi epäselvyys johtuu siitä, että asuntojen lyhytaikaiskäyttö on monimuotoinen ilmiö. Asuintilojen tarjoamista lyhytaikaiseen käyttöön harjoitetaan hyvin monessa eri muodossa ja laajuudessa, mikä edellyttää tilannesidonnaista ja korostetun tapauskohtaista toiminnan oikeudellista arviointia. Moninaisuudesta kertoo myös se, että ilmiöstä puhutaan lyhytaikaisena vuokraustoimintana, lyhytaikaisena majoitustoimintana, vertaismajoituksena ja Airbnb-toimintana.⁴

Ilmiön monimuotoisuus näkyy ensinnäkin siinä, että asuintiloja voidaan tarjota muille hyvin monella tapaa. Viimeaikaisen keskustelun keskiössä on ollut etenkin *Airbnb*:n verkkoalustapalvelun välityksellä tapahtuva asuntojen tarjoaminen. Airbnb ei kuitenkaan ole ainoa digitaalinen kanava: majoituspalvelun tarjoajat voivat listata kohteitaan esimerkiksi *booking.com*- ja *hotels.com*-sivustoille. Asuintiloja voidaan tarjota hyödyntäen myös muita välittäjäorganisaatioita kuin verkkoalustoja. Markkinoilla toimii esimerkiksi yrityksiä, jotka vuokraavat huoneistoja yksityisiltä asunnonomistajilta ja jälleenvuokraavat niitä loppuasiakkaille (esim. *Kotimaailma* ja *Forenom*). Lisäksi vapaa-ajan asuntoja on jo pitkään voinut vuokrata mökkivuokrauspalvelujen välityksellä (esim. *Lomarengas*).

Toiseksi ilmiön monimuotoisuus ilmenee asuintilojen tarjoajien laajana kirjona: Esimerkiksi Airbnb-majoittajien joukko on monipuolinen, ja verkkoalustoja voidaankin tyypillisesti käyttää hyvin monenlaisiin tarkoitukseen kuten ansaintatarkoituksessa tapahtuvaan jakamiseen, voittoa tavoittelemattomaan toimintaan sekä kaupalliseen, voittoa tavoittelevaan liiketoimintaan.⁵ Osa majoittajista tarjoaa jaettua huonetta, osa yhtä huonetta omasta kodistaan, osa kokonaista huoneistoa tai vaikkapa omakotitaloa. Osalla majoittajista on tarjolla yksi kohde, osalla taas useampia. Osa tarjoaa huoneistoja satunnaisesti, osa sesongeittain ja osa ympärivuotisesti.⁶ Airbnb-majoittajia voivat olla esimerkiksi yksityishenkilöt, asuntosijoittajat, asuntoja jälleenvuokraavat yritykset, matkailuyritykset, majoituspalveluntarjoajat ja jopa urheiluseurat⁷.

Tämän artikkelin tarkoituksena on esittää tulkintakannanottoja rakennusluvan tarpeesta huoneiston tai rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen vuoksi silloin, kun tilaa hyödynnetään lyhyt vuokraukseen tai epätyypilliseen vuokraustoimintaan. Tutkimuskysymyksenä on ensinnäkin, *milloin asuintilojen tarjoaminen lyhytaikaiseen käyttöön merkitsee rakennuslupaa edellyttävää käyttötarkoituksen muutosta*. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2014:143 linjannut, että ratkaisevaa käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuuden (MRL 125.5 §) arvioinnissa on toiminnan *tosiasialliset vaikutukset*. Tämä KHO:n ratkaisun linjaus muodostaa tässä artikkelissa tarkastelulle lähtökohdan. Lyhyt vuokrauksen tai epätyypillisen vuokrauksen monimuotoisuuteen perustuen artikkelissa esitetään, että arvioinnissa on lisäksi kiinni-

⁴ Ks. Päläs, Jenna – Jutila, Salla, Asuntojen lyhytaikainen vuokraus on monimuotoinen ilmiö – sääntelyyn kaivattaisiin selkeyttä. Kaleva 23.1.2020. Saatavissa: <https://www.kaleva.fi/miellipide/kolumnit/asuntojen-lyhytaikainen-vuokraus-on-moni-muotoinen-ilmio-saantelyyn-kaivattaisiin-selkeytta/834003/> [viitattu 10.2.2020].

⁵ Hamari, Juho – Sjöklint, Mimmi – Ukkonen, Antti, The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption. Journal of the Association for Information Science and Technology. Volume 67, Issue 9, 2016, sivut 2047–2059.

⁶ Jutila, Salla – Hakkarainen, Maria, Tuoreimmat tiedot Rovaniemen Airbnb-majoituksesta. Saatavissa: <https://shareable-tourism.com/2019/03/15/tuoreimmat-tiedot-rovaniemen-airbnb-majoituksesta/> [viitattu 9.2.2020]

⁷ Esim. jalkapalloseura RoPs laittoi omistamansa kerrostalon lyhytaikaiseen vuokrauskäyttöön taloutensa tasapainottamiseksi. Ks. Saukko, Markku, RoPs kääntää talouskurssiaan uusilla innovaatioilla – Bingotalo vuokralle talvisesongin ajaksi. Lapin Kansan. Julkaistu 13.7.2017. Saatavissa: <https://www.lapinkansa.fi/rops-kaantaa-talouskurssiaan-uusilla-innovaatioilla/87702> [viitattu 9.2.2020].

tettävä huomiota toiminnanharjoittajien toiminnan luonteeseen ja harjoitetun toiminnan laajuuteen – toisin sanoen toiminnanharjoittajan siviilioikeudelliseen asemaan. Menetelmällisesti tutkimus tukeutuu ympäristö- ja yksityisoikeuden lainopilliseen tutkimusperinteeseen ilmiö- ja ongelmakeskeisesti. Tulokintasuosituksia rakennetaan sanamuodonmukaisen ja tavoitteellisen tulkinnan avulla oikeuskäytäntöä hyödyntäen. Vaikeissa tulkintatilanteissa ratkaisua etsitään systeemisen tulkinnan avulla, erityisesti ympäristö- ja siviilioikeuden rajapinnalla.⁸

Asuntojen tarjoaminen lyhytaikaiskäyttöön voi siviilioikeudellisesti olla asuinhuoneistojen vuokrausta, ei-ammattimaista vertaismajoittamista tai jopa ammattimaista majoittamista riippuen harjoitetun toiminnan luonteesta ja laajuudesta.⁹ Vaikka ratkaisussa KHO 2014:143 todettiin, ettei toiminnan yksityisoikeudellisella luonteella ole ratkaisevaa merkitystä toiminnan sallittavuutta arvioitaessa MRL 125.5 §:n nojalla, artikkelissa esitetään, että juuri toiminnanharjoittajan yksityisoikeudellinen asema ja toiminnan luonne indikoivat oikeudellisesti merkityksellisiä vaikutuksia. Tästä syystä artikkeli systematisoi lyhytvuokrauksen tunnusmerkistöihin liittyviä tilanteita siitä näkökulmasta, millaista on toiminnan yksityisoikeudellinen luonne. Toisena tutkimuskysymyksenä on, millä toiminnan yksityisoikeudellista luonnetta koskevilla argumenteilla on merkitystä käyttötarkoitussäätelyn tulkinnassa. Toisin sanoen mitkä yksityisoikeudelliset seikat viittaavat siihen, ettei kysymys ole enää asuinkäytöstä. Tätä kysymystä lähestytään asuinhuoneiston vuokrauksen ja majoitustoiminnan välistä rajanvetoa tarkastelemalla. Aluksi artikkelissa esitetään lyhyesti ratkaisun KHO 2014:143 ja MRL 125.5 §:ä koskevat keskeiset oikeuskäytännön linjaukset. Tämän jälkeen käyttötarkoituksen muutosta ja toiminnan yksityisoikeudellista luonnetta tar-

kastellaan kolmen eri toiminnanharjoittajatyypin näkökulmasta:

- a) yritykset, joiden toiminnassa on kysymys majoitustoiminnasta, eli ns. ”salahotellit”
- b) asuntosijoittajat, jotka tarjoavat useampaa asuntoa lyhytaikaiseen käyttöön
- c) vertaismajoittajat

Rajanvetoa sallitusta ja rakennuslupaa edellyttävästä toiminnasta tehdään yllä olevien esimerkkityyppien pohjalta, jotka eivät kuitenkaan ole tyhjentäviä, vaan lähinnä systematisointia helpottavia arvioinnin lähtökohtia. MRL 125.5 §:n tulkinta-aineiston lisäksi aineistona käytetään asuinhuoneiston vuokrausta ja majoitustoimintaa koskevia oikeuslähteitä (laki asuinhuoneiston vuokrauksesta 481/1995, jäljempänä AsHVL, ja laki majoitus- ja ravitsemistoinnasta 308/2006, jäljempänä MRaL). Majoituspalvelua ja asuinhuoneiston vuokraamista koskevaa rajanvetoa sisältyy lisäksi arvonlisäverolain (1501/1993) säännöksiin, joten toiminnan siviilioikeudellista luonnetta tarkasteltaessa tukeudutaan myös tätä rajanvetoa koskevaan aineistoon ja lähteisiin.

2 Käyttötarkoituksen olennaisen muutoksen tulkinnassa huomio kiinnittyy toiminnan tosiasiallisiin vaikutuksiin

Maankäyttö- ja rakennuslain 125.5 §:n mukaan 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. Käyttötarkoituksen muutosta verrataan myönnettyyn rakennuslupaan sekä rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Rakennuslupaan verrattavasti tulee käsitellä sellaiset muutokset, joilla vaikutetaan ympäris-

⁸ Kokko, Kai, *Methods of Environmental Law in Finland*, Scandinavian Studies in Law, volume 59, Stockholm Institute of Scandinavian Law 2014, s. 293-29 ja Määttä, Tapio – Soininen, Niko, *Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet*. Lakimies 7–8/2016, s. 1040–1047.

⁹ Päläs, Jenna, *Vertaismajoitustoiminnan säädösympäristö*. Selvitys vertaismajoitusta ja lyhytaikaista vuokrausta koskevasta keskeisestä sääntelystä. Vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet majoitustoiminnassa -hanke. Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin julkaisuja, s. 79 ss.

tön maankäyttöön tai lisätään rakennuksen käytön riskillisyyttä.¹⁰

Alueella voimassa oleva kaava – yleensä asema-kaava – on keskeinen käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuutta arvioitaessa. Arviointi suoritetaan toiminnan ja kaavassa alueelle sallittujen käyttötarkoitusten suhteen. Olennaisuuden arvioinnin kannalta keskeistä on, muutetaanko kohteen *pääkäyttötarkoitusta*. Muuttaminen kaavamerkintäpäätöksen mukaisesta käyttötarkoituksesta toiseen on lähtökohteisesti olennainen käyttötarkoituksen muutos. Kaavoittamattomalla alueella olennaisuusharkinta tapahtuu rakennusluvan, mahdollisen poikkeamisluvan tai aiemman käyttötarkoituksen pohjalta.¹¹ Rakennusluvan lisäksi käyttötarkoituksen muutos saattaa edellyttää myös MRL:n 171 §:n mukaisista poikkeamislupaa, mikäli kaavamerkinnät eivät mahdollista uutta käyttötarkoitusta. Kaavaa tulee muuttaa, jos poikkeamiselle ei ole edellytyksiä.¹² Kysymys MRL:n mukaisesta käyttötarkoituksen olennaisesta muuttamisesta kytkeytyy harjoitetun toiminnan luonteeseen. Voidaanko toiminta tulkita edelleen normaaliksi asumiseksi vai onko kyseessä majoitustoiminta?

Ratkaisussa KHO 2014:143 arvioitiin, voitiinko majoitustoimintaa pitää asemakaavan pääkäyttötarkoituksen mukaisena toimintana. Tapauksessa yhtiö harjoitti majoitustoimintaa asemakaavassa erillispientalojen (AO/s) korttelialueella sijaitsevalla tontilla. Asemakaavamääräysten mukaan alueelle oli sallittua sijoittaa myös tietyin edellytyksin työ- ja palvelutiloja. Kiinteistön käyttötarkoituksen muutokselle ase-

makaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta ei ollut haettu lupaa.

Erillispientalotontin pääkäyttötarkoitus oli omakotiasuminen. Naapureiden yhteydenotoissa rakennusvalvontaan viitattiin kiinteistöllä harjoitettavaan majoitustoimintaan. Kiinteistöä markkinoitiin vuokramökkinä useilla www-sivuilla ja kohteeseen oli verkkovarausmahdollisuus. Mökillä majoittuvien oli täytettävä matkustajailmoitus. Väestörekisteristä ja maistraatista tarkistettujen tietojen mukaan kiinteistöllä ei asunut kukaan pysyvästi eikä tilapäisesti. Kiinteistön omistajayrityksen mukaan kohdetta vuokrasivat tyypillisesti yritykset ja vuokrasuhteiden kesto vaihteli muutamista päivistä muutama viikkoihin, ja käyttö oli tosiasiallisesti verrattavissa normaaliin asumiseen. Kiinteistöä käytettiin jopa vähemmän kuin sen ympärivuotinen käyttötarkoitus olisi sallinut.

KHO totesi, että asemakaavan näkökulmasta *toiminnan sallittavuutta arvioitaessa ratkaisevaa olivat toiminnan tyypilliset vaikutukset*, joiden kannalta ei ollut ratkaisevaa sellaisenaan ollut se, että kiinteistön käyttö perustui vuokrasuhteisiin ja omistusasumiseen, eikä se, että kyse oli liike-toiminnasta. Olennaista oli se, että kysymys oli omakotialueelle epätyypillisistä lyhytkestoisista majoitusjaksoista, osin lomakäytöstä. Perusteluissa viimeksi sanottu ilmenee muun muassa siten, että tontille majoittuvat henkilöt olivat vieraina verrattuna alueella pysyvästi asuviin omakotiasukkaisiin. Naapurustolle henkilöiden vaihtelevuus merkitsi pysyvään asutukseen nähden heikompa sosiaalista kontrollia¹³. KHO korosti, että kaavoituksessa käytetään asumiselle ja matkailupalveluille eri merkintöjä niiden erilaisten vaikutusten vuoksi. Tiettyyn käyttötarkoitukseen varatulla alueella toiminnan vaikutusten on pysyttävä tasolla, joka vastaa ”käyttötarkoituksen yleistä luonnetta”. Kiinteistöllä harjoitettu toiminta ei vastannut asemakaavan pääkäyttötarkoituksen

¹⁰ Ks. HE 1998/101 vp, s. 100. Periaatteellisesti rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuus voidaan kytkeä myös keskusteluun omaisuuden suoja. Kuinka paljon kaavalla ja rakennusluvalla voidaan rajoittaa olemassa olevan rakennuskannan käyttöä. Ks. Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely, SLY 2016, s. 61–68 viitteineen.

¹¹ Ks. Hallberg, Pekka ym., Maankäyttö- ja rakennuslaki, Talentum Pro 2015, s. 793–794 ja Jääskeläinen, Lauri ym., Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto 2018, s. 641–642. Ks. myös huoneistojärjestelyn luvanvaraisuudesta MRA 126 a §. Ks. myös vanhemmasta osin edelleen relevantista tulkintakäytännöstä Hyvönen, Veikko, Kaavoitus ja rakentamisoikeus, Veikko Hyvönen & co 1988, s. 237–243.

¹² Käyttötarkoitus suhteessa rakennuksen käytön riskillisyyteen liittyy muun muassa rakentamiselle asetettuihin teknisiin vaatimuksiin (maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, MRA 52 §, rakentamismääräyskokoelma, RakMK G1) sekä turvallisuuskysymyksiin, kuten poistumis- ja paloturvallisuusvaatimuksiin (RakMK E1 ja pelastuslaki, 379/2011).

¹³ Ks. Jääskeläinen, Lauri, Oikeustapauskommentti KHO 2014:143, Edilex 19.12.2014., jossa perustelua on arvioitu alueiden käytön suunnittelun yleisistä tavoitteista lähteväksi. MRL 5 §:n mukaan lain tavoitteena on sosiaalisesti toimivan ympäristön luomisen edistäminen. Yksityiskohtaisten kaavojen kautta voivat sosiaaliset vaikutukset muodostua lupaharkinnassa välillisesti relevantteiksi.

mukaista omakotiasumista, eikä sallittua pienimuotoista työ- tai palvelutilatoimintaa. Näin ollen harjoitettu toiminta oli asemakaavan ja voimassa olevan rakennusluvan vastaista.

KHO:n perusteluja, jossa toiminnan sallittavuuden arviointi irrotetaan toiminnan luonteesta, voidaan tarkastella myös suhteessa muuhun vuosikirjakäytäntöön. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2014:80, jossa oli kyse rakennuslupahakemuksessa esitetyn käyttötarkoituksen suhteesta asemakaavamerkin-tään, annettiin merkitystä toiminnan yksityisoikeudelliselle luonteelle:

Rakennuslupa oli myönnetty kerrosalaltaan 571 neliömetrin suuruiselle 9 asuntoa käsittävälle ryhmäkodille. Samalle tontille oli aikaisemmin rakennettu kerrosalaltaan 658 neliömetrin suuruisen 12 asuntoa käsittävä vanhusten palvelutalo. Rakennuspaikka sijaitsi rivitalojen ja muiden kytkettyjen asuinrakennusten korttelialueella (AR). Kaavamääräysten mukaan kyseisellä tontilla puolet rakennusoikeudesta saatiin käyttää sosiaalitointa palvelevien tiloja varten.

Vanhustentalo sekä ryhmäkoti käsittävät pääasiassa itsenäiseen asumiseen tarkoitettuja vuokra-asuntoja. Ryhmäkodin asukkaiden tueksi asuntoryhmän yhteyteen oli suunniteltu yhteis- ja palvelutiloja, joissa asumispalveluhenkilöstö oli paikalla ympärivuorokautisesti, jolloin hankkeessa oli siten osaksi kysymys sosiaalitointa palvelevasta rakentamisesta. Kun otettiin myös huomioon selvitys tontille aikaisemmin rakennetun vanhusten palvelutalon ja valituksenalaisen ryhmäkodin asuintilojen laajuudesta ja asumisen itsenäisyydestä, rakennusten yhteenlaskettua kerrosalaa ei voitu niin suurelta osin laskea asemakaavamääräyksen tarkoittamaksi sosiaalitoimen tiloiksi, että asemakaavassa määrätystä 1 425 kerrosalaneliömetrin suuruisesta rakennusoikeudesta tulisi ryhmäkodin rakentamisen jälkeen käytetyksi yli puolet. Suunniteltu rakentaminen ei näin ollen ollut asemakaavan vastaista.

Keskeistä arvioinnissa oli se, lasketaanko palvelutalon ja ryhmäkodin kaikki tilat sosiaalitointa palveviksi vai ei. KHO päätyi siihen, että rakennuksissa on ensisijaisesti kysymys asumisesta, ja rakennusten yhteenlaskettua kerrosalaa ei voida kokonaisuudes-

saan laskea sosiaalitoimen tiloiksi. KHO toteaa, että ryhmäkodissa on osaksi kysymys sosiaalitointa palvelevien tilojen rakentamisesta. Tilat ryhmäkodin osalta näyttäisivät ylittävän 50 %:n rajan, mutta yhdessä palvelutalon kanssa jäävät 50 %:n rajan alle.¹⁴ Erityisen mielenkiintoista suhteessa vuosikirjaratkaisuun KHO 2014:143 on, että asumisen itsenäisyys ja sen toteaminen vuokrasuhteiden luonteen perusteella oli keskeistä. Asukkaat hallitsevat asuntojaan vuokrasopimuksen perusteella, joka johdatti tulkintaan normaalista asumisesta eikä sosiaalitointa palvelevasta käyttötarkoituksesta. Toiminnan oikeudelliselle luonteelle annettiin siis merkitystä.

Toisena käyttötarkoituksen muutoslupia linjaavana vuosikirjaratkaisuna voidaan nostaa esiin:

KHO 2015:87 (ään. 3-2), joka koski aluetta, jossa ei ollut voimassa rakennuspaikan käyttötarkoitusta määrittävää asema- tai yleiskaavaa. Tapauksessa yhtiölle oli myönnetty poikkeamis päätöksellä lupa 400 m² omakotitalon, 70 m² autotallin ja 30 m² rantasaunan rakentamiseen. Alkuperäisen rakennusluvan rakennuksessa oli kuusi makuuhuonetta, joissa kahdessa oli oma kylpyhuone. Yhtiölle, jonka toimialaan kuului majoitus- ja matkailupalvelut, oli lisäksi myönnetty rakennuslupa rakennuksen huonejärjestyksen muutokselle, jossa muun muassa kirjastotilaa ja pukeutumistiloja muokaten rakennukseen tulisi kahdeksan makuuhuonetta, joissa jokaisessa olisi oma kylpyhuone. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko huonejärjestyksen muutos sellainen olennainen käyttötarkoituksen muutos, joka olisi edellyttänyt MRL 125 §:n 5 momentin nojalla rakennuslupaa.

Poikkeamis päätöksen ja siihen perustuvien rakennuslupien mukainen käyttötarkoitus oli ympärivuotinen asuminen. KHO:n enemmistön mukaan rakennusten käyttö ei yhtiön selvityksen perusteella olisi vaikutuksiltaan poikennut tämän kokoisen rakennuksen tavanomaisena pidettävästä asumiskäytöstä. Käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuutta koskevan arvioinnin lähtökohtana KHO piti yhtiön hakemusta ja siinä antamaa selvitystä käytöstä. Yhtiön antaman selvityksen mukaan rakennusta käytettäisiin loma-asuntona yhtiön toimintaan välittömästi liittyvien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä kesken sekä yhtiön liikekumppaneiden majoittamiseen. Rakennusta ei

¹⁴ Ks. *Jääskeläinen Lauri*, oikeustapauskommentti KHO 2014:80, *Rakennettu ympäristö* -lehti 4/2014, jossa tapaus nähdään esimerkkinä rajanvetovaikeuksista, joihin elävässä elämässä joudutaan, kun muuttuvia asumisratkaisuja sovitetaan maankäyttöliisiin reunaehtoihin. Asumisen luonne ei ole staattinen ilmiö, vaan elää ja muuttuu ajan myötä.

vuokrattaisi yksittäisille turisteille. KHO:n mukaan huonejärjestelyt eivät ilmentäneet käyttötarkoituksen olennaista muutosta, ja rakennushanke voitiin toteuttaa ilman uutta poikkeamispäätöstä.

Vähemmistö katsoi, ettei rakennuksen pääasiallinen käyttö ollut omakotiasuminen, vaan vaihtelevan henkilömäärän väliaikainen majoitus. Toiminnan vaikutukset poikkesivat olennaisesti tavanomaisesta omakotiasumisesta. Tämän vuoksi ei muutoslupaa olisi saanut vähemmistön mukaan myöntää ilman MRL 125.5 §:n tarkoittamaa käyttötarkoituksenmuutoslupaa. Mielenkiintoinen on myös ratkaisun aikaisempiin vaiheisiin liittyvä HaO:n päätös, jossa poikkeamislupahakemus hylättiin, koska lyhytaikainen vuokraus- tai majoitustoiminta ei edellyttäisi käyttötarkoituksen muutosta¹⁵.

Edellä käsitellyt ratkaisut koskivat yritysten harjoittamaa toimintaa omakotikiinteistöllä. Vaikka MRL 125.5 §:n käyttötarkoituksenmuutoksen olennaisuusvaatimuksen arvioinnissa lähtökohtana ovat toiminnan tosiasialliset vaikutukset, voi kiinteistön tai sillä olevan rakennuksen omistajan tai haltijan toiminnan yksityisoikeudellinen luonne vaikuttaa kokonaisuutena¹⁶. Rakennuslupaharkinta on ennakkollista lupamenettelyä, jossa joudutaan tekemään yleistyksiä ja käsitteellistämisiä käsillä olevan tunnusmerkistön konkretisoimiseksi ja osin ennustamiseksi¹⁷. Toiminnan yksityisoikeudellisen luonteen voidaan ajatella ennakoivan tietynlaisia vaikutuksia, vaikka käyttötarkoituussäntelyyn liittyvä arviointi tapahtuisi toiminnan tosiasiallisten vaikutusten kautta. Ammattimainen toiminta ennakoii erilaisia vaikutuksia kuin jakamistalouteen liittyvä vajaakäytöllä olevan resurssin tilapäinen jakaminen, esimerkiksi yksityinen pienimuotoinen epätyypillisen vuokraustoiminta.

3 Salahotellit

3.1 Salahotellit MRL:n käyttötarkoituussäntelyn näkökulmasta

Viimeaikaisessa luvatonta majoituskäyttöä koskevan keskustelun keskiössä ovat etenkin ratkaisuissa KHO 2014:143 ja Helsingin HaO 3.12.2019 19/0793/5 käsitellyt ns. ”salahotelli-tapaukset”, joissa yritystoimijat ovat alun perin asuinalueeksi kaavoitetulla kiinteistöllä sijaitsevasta kerrostalosta, omakotitalosta tai rivitalosta luovuttaneet asuinhuoneiston käyttöoikeuden lyhytaikaiseen käyttöön. Maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta salahotellien kohdalla keskeistä on tulkinta olennaisesta käyttötarkoituksen muutoksesta suhteessa voimassa olevaan rakennuslupaan, mahdolliseen poikkeamispäätökseen ja asemakaavaan. Käytännössä keskeiseksi kriteeriksi määrittäyty kyseisellä tontilla olevat asemakaavamerkinnot ja määräykset, sillä rakennuslupa ja rakennusluvassa määritetty käyttötarkoitus ratkaistaan asemakaava-alueella asemakaavan pohjalta. Rakennusluparatkaisu on oikeusharkintaa, jolloin kunnallisella rakennusvalvontaviranomaisella ja/tai asianomaisella lautakunnalla ei ole käytössään samanlaista harkinnallista liikkumavaraa kuin kaavoituspäätöksissä.

Ympäristöministeriön opas *Asemakaavamerkinnot ja määräykset*¹⁸ ohjaa kaavamerkintöjen ja määräysten tulkintaa. Oppaalla on hallintokäytännössä vakiintunut asema niin sanottuna ympäristöoikeudellisena soft law -aineistona¹⁹. Majoitustoiminnan sallittavuus ja mahdollisen poikkeamispäätöksen tai asemakaavamuutoksen tarve voidaan hahmottaa asunrakennusten ja liike- ja toimistorakennusten korttelialueen suhteena. Lähtökohtana maankäytön suunnittelussa on, että asunrakennusten kortteli-

¹⁵ Turun hallinto-oikeuden päätös 19.9.2012 nro 12/0268/1.

¹⁶ Ks. myös KHO 1.12.2000 T 3143. Arvioitaessa toiminnan tosiasiallisia vaikutuksia arviointikriteereinä voidaan hyödyntää myös käyttäjien henkilölukumäärää. Esim. *Jääskeläinen* on arvioinut majoitustoiminnan suhdetta MRL:n 125 §:n käyttötarkoituksenmuutoslupaan henkilölukumäärän pohjalta. Ks. *Jääskeläinen, Lauri*, Käyttötarkoituksen olennainen muutos, *Rakennettu ympäristö* -lehti, 2/2009, s. 50.

¹⁷ Ks. *Kokko, Kai*, Ympäristöoikeuden perusteet, Edita 2017, s.435–438.

¹⁸ Ks. Ympäristöministeriö, *Opas 12 Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarja*, 2003

¹⁹ Ks. *Määttä, Tapio*, Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede – Jurisprudentia* 2005, s. 337–460 ja 414–418.

alueet (A) erotetaan liike- ja toimistorakennusten korttelialueista (K). Kaavamerkintä oppaan mukaan ”taajama-alueella sijaitsevat hotellit, motellit ja vastaavat majoitusrakennukset voidaan sijoittaa K- tai KL-merkinnällä osoitetulle alueelle”.²⁰

Majoitustoiminnan tulee sijaita liike- ja toimistorakennusten korttelialueella (K) tai korttelialueella, joka on nimenomaisesti osoitettu majoitustoimintaan. Muutoin tulee edellyttää poikkeamisratkaisua. Kyseinen ohjaus on maankäytön suunnittelujärjestelmän perusfunktion toteuttamista. Kaavoituksen yhteydessä vaikutuksiltaan erilaiset toiminnot ohjataan sijoittumaan tarkoituksenmukaisesti. Asemakaavamerkintä oppaassa on ennakoitu, että majoitustoiminta poikkeaa vaikutuksiltaan muun muassa asumisesta siten, että se on sijoitettava korttelialueelle, jossa sen vaikutuksen on otettu huomioon.

Käyttötarkoituksen olennaista muutosta taloyhtiössä harjoitetun epätyypillisen vuokraustoiminnan osalta tarkasteltiin Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 3.12.2019 19/0793/5 (ei lainvoimainen). Tapauksessa kysymys oli siitä, harjoitettiinko asuinkerrostalossa majoitustoimintaa vastoin asemakaavassa ja rakennusluvassa osoitettua käyttötarkoitusta:

Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto velvoitti päätöksessään (ään. 4-4) 1.2.2019 sekä kiinteistöomistajana olleen taloyhtiön, Asunto Oy Iso Roobertinkatu 1:n, sekä taloyhtiössä vuokrausluvan perusteella huoneistoissa majoitustoimintaa harjoittaneen EasyHomes Helsinki Oy:n (jälj. EasyHomes) sakan uhalla lopettamaan asuinhuoneiston käytön majoitustilana. Lisäksi ympäristö- ja lupajaosto velvoitti myös 11 huoneiston osakkeenomistajan sakan uhalla lopettamaan osakeomistuksensa perusteella hallitsemansa asuinhuoneiston rakennusluvan vastaisen käytön sallimisen.

EasyHomes oli vuokrannut kyseisestä kerrostalosta osakkeenomistajilta yhteensä 11 huoneistoa käytettäväksi lyhytaikaiseen vuokrauskäyttöön ja harjoitti samassa kiinteistössä EasyCafe -kahvila-toimintaa. Taloyhtiölle ja EasyHomesille asetettiin erikseen juokseva uhkasakko (30 000 + 8 000/kk). Iso Roobertinkatu 1 sijaitsee tontilla, joka on voimassa

olevan asemakaavan mukaan asuinkerrostalojen korttelialuetta (AK). Ympäristö- ja lupajaosto toteaa, että toiminta edellyttää rakennusluvaa käyttötarkoituksen muuttamiseksi, eikä taloyhtiö ollut tällaista lupaa hakenut. Tontilla sijaitsevan kerrostalon rakennusluvan mukainen pääkäyttötarkoitus on asuinrakennus. Perusteluissa todetaan lisäksi, että asuinhuoneiston käyttäminen majoitustoimintaan ”on muutos käyttötarkoitukseltaan riskillisempään käyttöön”, mikä edellyttää rakennusluvaa.²¹

Hallinto-oikeus katsoi, että toiminnassa oli kysymys asuinkerrostalolle epätyypillisten lyhytkestoisten majoitusjaksojen tarjoamisesta. Toiminta ei vastannut sen laatua ja laajuutta huomioon ottaen kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaista asumista, vaan se oli luonteeltaan majoitustoimintaa. Hallinto-oikeus hylkäsi ympäristö- ja lupajaoston päätöksestä tehdyt valitukset todeten, että ympäristö- ja lupajaostolla oli peruste uhkasakon asettamiseen. Toiminnan luonteen osalta hallinto-oikeus kiinnitti huomiota seuraaviin seikkoihin:

- huoneistoja markkinoitiin sosiaalisessa mediassa ja yrityksen internetsivuilla lyhytaikaiseen majoitukseen, lomailijoita ja työmatkailijoita varten
- rakennuksen ensimmäisessä kerroksessa sijainnut EasyCafe palveli majoitustoimintaa kahvila- ja vastaanottotilana
- EasyHomesin verkkosivuilta löytyivät varaus- ja peruutusehdot, joista ilmeni mm. ns. check-in ja check-out -ajat
- maksu tapahtuu online-varausjärjestelmässä tai saavuttaessa käteisellä, pankkikortilla tai luottokortilla
- liinavaatteet ja pyyhkeet sisältyvät hintoihin
- useimpiin huoneistoihin on mahdollista saada erillinen lisävuode tai vauvansänky
- huoneiston loppusiivous sisältyy hintaan.

Yllä oleva päätös eroaa ratkaisusta KHO 2014:143 siinä, ettei päätöksessä olevia perusteluja ole kytketty toiminnan tyypillisten vaikutusten arvioinnille. Sen sijaan Helsingin hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota vuokraustoiminnan tosiasialiseen luonteeseen sekä toiminnan yhteydessä tarjottuihin oheispalveluihin. HaO:n ratkaisussa ei myöskään pohdita vuokraustoiminnan vaikutuksia tai niiden poikkeavuutta tyypilliseksi katsottavan kerrostaloasumisen näkökulmasta. Päätöstä voidaan näiltä osin pitää KHO:n oikeuskäytännön linjausten vastaisena.²²

²⁰ Ks. Ympäristöministeriö 2003, s. 31–34 ja s. 42.

²¹ Päätöksessä ei kuitenkaan tarkemmin perustella, millä tavalla käyttö on muuttunut riskillisemmäksi.

²² Päläs 2020, s. 42.

Rovaniemellä rakennusvalvonnan suhtautuminen salahotelli-hankkeisiin on ollut osin Helsingin yllä kuvatusta linjauksesta poikkeava. Rovaniemen kaupungin ympäristölautakunta käsitteli harjoitetun lyhytkestoisen vuokraustoiminnan asemakaavan mukaisuutta päätöksessään 21.11.2018 § 147. Kuntalainen oli pyytänyt rakennusvalvontaa selvittämään ja tarpeen vaatiessa puuttumaan kaupungin keskustassa asuin- ja liikekerrostaloissa harjoitettuun majoitustoimintaan, joka ei väitetyksi olisi asemakaavan ja rakennusluvun mukaista. AL ja ALK asemakaavamerkityillä tonteilla harjoitettaisiin majoitustoimintaa. Rakennusvalvonnan kuulua lyhytkestoista vuokraustoimintaa harjoittavia huoneistojen omistajia/haltijoita sekä taloyhtiöitä heidän näkemyksensä mukaan rakennuksissa olevia asuntoja vuokrataan sekä lyhyt- että pitkäaikaisin sopimuksin ja toiminta on asemakaavan ja rakennusluvun mukaista. Ympäristölautakunta päätti, että asunto-osakeyhtiöiden toiminta on asemakaavan ja myönnettyjen rakennuslupien mukaista.

Rovaniemen kaupungin ympäristölautakunnan tulkinnasta on tehty muun muassa mediassa johtopäätöksiä, että kaupungin linjaus lyhytkestoiseen vuokraustoimintaan olisi huomattavan salliva.²³ Tällaista johtopäätöstä ei kuitenkaan ole syytä tehdä. Rovaniemen rakennus- ja poikkeamislupakäytännöstä löytyy esimerkkejä, joissa AL ja ALK kaavamerkityillä tonteilla on edellytetty poikkeamisluvan hakemista, mikäli rakennukseen on haluttu sijoittaa majoitustiloja. Esimerkkinä voidaan mainita Rovaniemen kaupunginhallituksen päätökset poikkeamislupien myöntämisestä 7.5.2018 § 194 ja 22.2.2016 § 71. Mainitut ratkaisut noudattavat asemakaavamääräysoppaan edellä mainittua linjausta, jonka mukaan majoitustoimintaa voidaan sijoittaa lähtökohtaisesti vain liike- ja toimistorakennusten korttelialueelle tai erikseen sille varatulle alueelle. Ratkaisut ovat tältä osin linjassa myös Helsingin hallinto-oikeuden EasyHomes -päätöksen kanssa.

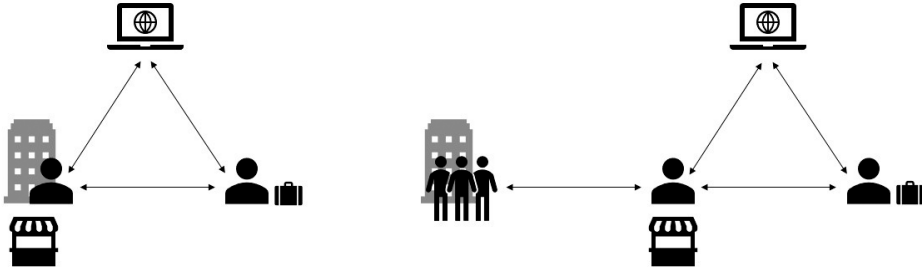
Välijohtopäätöksenä voidaan todeta, että MRL:n näkökulmasta lyhytvuokrauksen sallittavuus asemakaava-alueella sijaitsevalla tontilla riippuu ennen muuta asemakaavamerkinnästä eli kaavan sallimasta käyttötarkoituksesta. Asemakaavassa osoitettu käyttötarkoitus vaikuttaa siihen, millaiselle rakennukselle ja millaiseen käyttötarkoitukseen rakennuslupa voidaan myöntää. Mahdollista toki on, että poikkeamispäätöksellä asemakaavan ohjausvaikutuksesta on poikettu. Arvioitaessa harjoitetun lyhytvuokrauksen sallittavuutta rakennusluvun kannalta keskeinen huomio kiinnittyy asemakaavaan, johon voimassa olevaa tai haettavaa rakennuslupaa peilataan. Edellä selvitetyn oikeuskäytännön, erityisesti KHO 2014:143, perusteella MRL:n mukainen arviointi on muodollisesti irrotettu toiminnan siviilioikeudellisesta luonteesta. Kuitenkin käytännön yksittäistapauksissa tosiasialliset vaikutukset tulevat arvioitaviksi, esimerkiksi rakennusvalvonnessa, näytön perusteella, jota esitetään toiminnan luonteesta. Käytännössä tämä kytkeytyy monesti kysymyksen, milloin toiminta on normaalia asumista tai majoitustoimintaa. Toiminnan luonne majoitustoimintana ennakoitietyntylaisia vaikutuksia. Tämän vuoksi seuraavassa tarkastellaan asuinhuoneiston vuokraamisen ja majoitustoiminnan välistä oikeudellista rajapintaa.

3.2 Asuinhuoneiston vuokraamisen ja majoitustoiminnan välistä rajanvetoa salahotellitapausten näkökulmasta

3.2.1 Huoneiston sovittu pääasiallinen käyttötarkoitus rajanvedon lähtökohta

Siviilioikeudellisesti keskeinen rajanveto koskee sitä, onko toimintaa arvioitava elinkeinotoiminnassa tapahtuvana asuinhuoneistojen vuokraamisena vai majoitustoimintana. Salahotellitapauksissa on tyypillisesti ollut kysymys kahdella eri liiketoimintamallilla tapahtuvasta huoneistojen tarjoamisesta:

²³ Ks. *Passoja, Annu*, Rovaniemen päättäjät jyrkän erimielisiä kaupungin sallivasta Airbnb-linjasta – vain yhdellä omia bisneksiä, Yle Uutiset 9.3.2020, saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-11245704?fbclid=IwAR007eqPyj9167UN2qBxUUX-4FpEEC485QQb0apU7rwxvVbvESvD2uyRbdzM> [viitattu 9.3.2020] ja *Hiltunen, Vesa-Pekka*, Rovaniemen sallivaa Airbnb-linjaa kummastellaan etelässä: "Mitä virkaa on rakennusluvulla ja kaavamerkinnöillä, jos niitä ei valvota ja noudateta?" Lapin Kansa 7.3.2019, saatavissa: <https://www.lapinkansa.fi/rovaniemen-sallivaa-airbnb-linjaa-kummastellaan-et/159793> [viitattu 5.3.2020].



Kuva 1: Salahotellien liiketoimintamallit sopimussuhteiden näkökulmasta (c) Jenna Päläs

Ensinnäkin kysymys voi olla yrityksestä, joka erilaisten digitaalisten kanavien välityksellä, kuten omien verkkosivujensa, hotellisivustojen ja alustapalveluiden välityksellä, tarjoaa omistamiaan²⁴ huoneistojaan lyhytaikaiseen käyttöön (kuvassa vasemmalla). Toiseksi huoneistojen tarjoaminen voi perustua jälleenvuokrausmallille, jossa yritys ensivuokralaisena vuokraa asuinhuoneistoja niiden omistajilta, ja jälleenvuokraa huoneistoja digitaalisia kanavia hyödyntäen loppukäyttäjille (kuvassa oikealla). Tämän luvun tarkoituksena on esittää arviointikriteerejä, jotka indikoivat vuokraustoimintaa harjoittavan yrityksen toiminnan olevan tosiasiallisesti majoitustoimintaa.

Siviilioikeudellisen luonteen ja huoneiston käyttötarkoituksen arvioinnissa yhdeksi lähtökohdaksi voidaan ottaa MRaL:ssa ja AsHVL:ssa määritelty rajanveto.²⁵ *Majoitustoiminta* määrittellään MRaL:ssa ammattimaisesti tapahtuvaksi kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamiseksi tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille (MRaL 1 §:n 2 mom. 1 k.). Laissa tarkoitettua majoitustoimintaa ovat esimerkiksi hotelliin, motelliin, mat-

kustajakodin ja lomakeskuksen muodossa harjoitettu toiminta. Majoitustoimintaa ovat niin ikään loma-asuntojen ammattimainen tarjoaminen ja sellainen aamiaismajoitus, jossa asiakkaita majoitetaan ja heille tarjotaan ruokaa ja virvokkeita yksityisessä kodissa.²⁶ *Asuinhuoneiston vuokraamisella* viitataan taas AsHVL 1 §:n 1 momentin mukaan vuokranantajan ja vuokralaisen väliseen sopimussuhteeseen, jossa rakennuksen tai sen osan käyttöoikeus luovutetaan vastiketta vastaan toiselle tai tältä oikeutensa johtavalle käytettäväksi asumiseen.²⁷

Huoneiston *pääasiallisella käyttötarkoituksella* on erottelussa merkitystä.²⁸ Ratkaisevaa on, *mikä on huoneiston sovittu pääasiallinen käyttötarkoitus*. AsHVL:n tarkoittamasta huoneenvuokrasopimuksesta on kysymys silloin, kun huoneiston pääasiallinen käyttötarkoitus on asuminen, eikä lakia sovelleta majoitusliikkeiden toimintaan. Asumisen käsitettä ei ole kuitenkaan laissa tai sen esitöissä määritelty. Keskeinen erottava, vaikkakin epämääräinen tekijä majoitustoiminnan ja asuinhuoneiston vuokrauksen välillä on huoneiston käytön tilapäisyys: majoittuminen on tilapäistä, kun taas vuokra-

²⁴ Omistamisella viitataan tässä yhteydessä kiinteistön, kiinteistöllä sijaitsevien rakennusten omistamiseen tai asuinhuoneistojen hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistamiseen.

²⁵ Lähtökohdan rajoitteena voidaan nähdä AsHVL:n tarkoitus järjestellä vuokralaisen ja vuokranantajan asemaa vuokrasopimussuhteen sisällä. Toisaalta AsHVL:n ulkopuolelle on rajattu majoitustoiminta ja MRaL:n ulkopuolelle asuinhuoneistojen vuokraaminen, millä on myös toiminnanharjoittajan asemaa laajemminkin jäsentävä funktio.

²⁶ Ks. HE 138/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi majoitus- ja ravitsemistoinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 17–18.

²⁷ HE 304/1994 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uusiksi huoneenvuokralaeiksi ja niihin liittyvien lakien muuttamisesta, s. 6 ja 47 ja *Saarnilehto, Ari*, Vuokraoikeus. Yleiset periaatteet ja erityissääntely. WSOY Pro 2006, s. 7 ss.

²⁸ Käyttötarkoituksella on merkitystä lisäksi liikehuoneiston vuokrauksesta annetun lain (482/1995) tarkoittaman liikehuoneiston vuokraamisen ja asuinhuoneistojen vuokraamisen välisessä erottelussa. Näin esim. HE 304/1994 vp, s. 19.

suhteissa on kysymys pysyväsluontoisemmasta ja yleensä pidempiaikaisemmasta asumisesta verrattuna hotelleissa, motelleissa ja matkustajakodeissa tapahtuvaan asumiseen. Toisaalta on huomioitava, että AsHVL on säädetty aikana, jolloin esimerkiksi digitaalisia alustoja ei ollut eikä sääntely välttämättä vastaa nyky-yhteiskunnan asumistarpeita tai tarvetta vuokrata huoneistoa lyhytaikaisesti.

Pääkäyttötarkoituksen määrittely salahotelliepäilyissä on korostetun tapaus- ja tilannekohtaista. Kummassakaan laeissa ei ole kvantitatiivisia kriteerejä toiminnan erottelulle, eikä AsHVL esimerkiksi sisällä vähimmäiskestoja asumiselle, jotta käyttöoikeuden luovutus katsottaisiin asuinhuoneiston vuokraamiseksi.²⁹ Lakien esitöissä lisäksi korostetaan, että myös majoituspalvelutoimintaa harjoittava voi luovuttaa hotellista huoneiston käyttöoikeuden huoneenvuokrasopimuksella.³⁰ Toisin sanoen sama toiminnanharjoittaja voi samanaikaisesti harjoittaa sekä majoitustoimintaa että vuokraustoimintaa, jolloin toimintaa tulee arvioida rakennus- ja jopa huoneistokohtaisesti erikseen. Tässä yhteydessä on myös huomattava, ettei toiminnan ammattimaisuudella tai sillä, harjoitetaanko toimintaa liiketoiminnan muodossa, ole yritysten harjoittaman toiminnan osalta merkitystä asuinhuoneiston vuokraamisen ja majoitustoiminnan välisessä rajanvedossa.³¹ Nimitetään myös asuinhuoneistojen vuokraamista voidaan harjoittaa liiketoimintana, eikä AsHVL sinänsä erot-

tele vuokranantajia toiminnan ammattimaisuuden perusteella.³²

3.2.2 Majoituspalveluluonnetta indikoivat seikat

Salahotellitapausten osalta MRL 125.5 §:n tulkinna näyttää kiinnittyvän myös siviilioikeudelliseen pääkäyttötarkoituksen arviointiin: tapauksissa huoneistoja tarjottiin pääasiallisesti tilapäiseen majoitukseen. Sen sijaan ratkaisussa KHO 2015:87 toiminnan ei nähty vastaavan ulospäin suuntautuvaa majoitustoimintaa. Tosiasiallista pääkäyttötarkoitusta arvioitaessa olennainen merkitys on järjestelyn ja harjoitetun toiminnan luonteella: voidaanko huoneistojen tarjoaminen *liiketoiminnassa rinnastaa majoituspalveluita tarjoavien yritysten toimintaan?* Tällöin huomiota voidaan kiinnittää siihen, tarjoaako toiminnanharjoittaja käyttöoikeuden luovutuksen yhteydessä majoituspalveluntarjoajalle tyypillisiä palveluita ja onko toiminta järjestetty majoituspalvelulle tyypilliseen tapaan.³³

Ratkaisussa KKO 1992:108 huoneistoja vuokraavan yhtiön toiminnan katsottiin olevan verrattavissa majoitusliikkeiden toimintaan.³⁴ Yhtiöllä oli käytössään yksi sen omistama yksio ja 13 sen vuokraamaa yksiotä ja kaksiota, jotka sijaisivat eri kerrostaloissa. Yhtiö vuokrasi huoneistoja lyhytaikaisessa majoitustarpeessa oleville henkilöille, lähinnä yrityksille ja ulkomaalaisille. Kantajana ollut A oli vuokrannut kaksion ajalle 25.6.–1.9.1990. Lisäksi huomiota kiinni-

²⁹ Päläs 2020, s. 17 ss.

³⁰ HE 138/2004 vp, s. 17.

³¹ MRaL:n soveltuminen taas edellyttää, että kysymys on ammattimaisesta, elinkeinotoimintana harjoitettavasta majoituksesta. Ks. HE 138/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 17.

³² Asuinhuoneiston vuokrasopimus voi olla myös kuluttajansuojalaissa (38/1978) tarkoitettu kulutushyödyke. Ks. esim. *Peltonen, Anja – Määttä, Kalle*, Kuluttajansuojaoikeus. Talentum Pro 2015, s. 51.

³³ Päläs 2020, s. 19–20.

³⁴ Tapaus koski mm. sitä, onko yhtiö velvollinen palauttamaan silloin voimassa olleen huoneenvuokralain (653/1987) nojalla ylivuokraa kantajana toimineelle A:lle.

tettiin seuraaviin seikkoihin: yhtiön yhtiöjärjestyksen mukaisena toimialana oli mm. majoitustoiminta, yhtiö kertoi tarjoavansa hotellimajoitusta edullisemman asumisvaihtoehdon, yhtiö peri viikkomaksun, yhtiöllä oli palveluksessaan yksi toimihenkilö, yhtiöllä oli kiinteässä toimipisteessään ympärivuorokautinen varauspalvelu, yhtiö osti pesula- ja siivouspalvelut ja huolehti liinavaatteista ja viikkosiivouksesta, markkinoinnin kohteena olivat yritykset ja ulkomaalaiset, asiakkaat täyttivät ns. hotellikortin, huoneistot olivat kalustetut ja varustetut ja tarvittaessa yhtiö hankki lisäpalveluita kuten lastenhoitoa.

Yllä olevassa ratkaisussa yritys oli järjestänyt toimintansa majoituspalveluita vastaavalla tavalla. Myös verohallinnon arvonnäisäverotusta³⁵ koskevissa ohjeissa rajanvetoa tehdään tarkastelemalla toiminnan vastaavuutta tyypilliseen majoitustoimintaan nähden. Majoitustoimintana pidetään lähtökohtaisesti ainakin sellaista toimintaa, joka on MRaL:n piirissä, sekä toimintaa, joka on verrattavissa majoitustoimintaan. Toiminta on hotellitoimintaan verrattavaa, kun pääasiallisena tarkoituksena on useiden kalustettujen huoneiden tarjoaminen tilapäiseen majoitukseen, toimintaa harjoitetaan ammattimaisesti, toiminnanharjoittaja noudattaa MRaL:n velvoitteita omatoimisesti³⁶ ja tarjottu majoitus on ehtojensa puolesta todellinen vaihtoehto hotelli- tai vastaavalle majoitukselle.³⁷

Arvonnäisäverotusta koskevassa ratkaisussa KHO 6.11.1998 T 240 maa- ja metsätalouden ohella omistamiensa lomamökkien vuokraustoimintaa harjoittavan yksityishenkilö A:n toiminta katsottiin vaihtoehtoksi vapaa-ajanvieton tilapäismajoitukselle: A vuokrasi yhteensä kuutta mökkiä pääsääntöisesti lyhytaikaiseen loma- ja virkistyskäyt-

töön Lomarengas-palvelun välityksellä, markkinoi mökkejä kunnan matkailusitteessä sekä huolehti mökkien varustuksesta ja siisteydestä. Keskusverolautakunta katsoi ratkaisussa KVL 41/2017 yhtiön palvelumajoitustoiminnan kilpailevan hotellialan kanssa. Yhtiö noudatti toiminnassaan MRaL:n vaatimuksia mm. tekemällä matkustajailmoitukset, ja tarjosi majoitusta päivä-, viikko- ja kuukausihinnalla korkeintaan yhden kuukauden pituisiksi ajanjaksoiksi. Vastaavasti myös MRL 125.5 §:ää koskevassa ratkaisussa KHO 2014:143 huomioitiin matkustajailmoitusten tekeminen.

Huoneistojen *markkinointi* voi indikoida majoitustoiminnan harjoittamista: toisin sanoen markkinoinnin tarkastelu antaa viitteitä myös osapuolten tosiasiallisesta tarkoituksesta.³⁸ Tällöin olennaista on, markkinoidaanko tiloja pääsääntöisesti lyhytkäyttöä varten ja luodaanko markkinoinnissa kuva hotellityyppisestä palvelusta. Lisäksi huomiota voidaan kiinnittää markkinoinnin kohderyhmään: tarjotaanko huoneistoja esimerkiksi vakuutusyhtiöille tilapäisasuinnoiksi vai turisteille matkailukäyttöä varten. *EasyHomes*-tapauksessa ja ratkaisussa KHO 2014:143 huoneistoja markkinoitiin useilla eri verkkosivuilla. Jälkimmäisessä tapauksessa yrityksen verkkosivuilta löytyivät varaus- ja peruutusehdot, joista ilmenivät mm. ns. check-in- ja check-out-ajat, mitkä myös viittaavat majoitustyyppiseen toimintaan. Sen sijaan tapauksessa KHO 2015:87 tilat olivat rajatun ryhmän käytössä, eikä niitä markkinoitu turisteille.

Majoituspalveluille on tyypillistä *oheispalveluiden* tarjoaminen. Ratkaisussa KKO 1992:108, verohallinnon ohjeissa³⁹ ja keskusverolautakun-

³⁵ Vuokraamisen ja majoituspalvelun tarjoamisen välistä siviilioikeudellista erottelua koskevaa problematiikka on arvonnäisäverotuksessa olennainen. Arvonnäisäverolain (1501/1993) 27.1 §:n mukaan arvonnäisäveroa ei suoriteta mm. huoneenvuokrauksen luovuttamisesta, mutta liiketoiminnan muodossa harjoitettu majoitustoiminta on verollista toimintaa.

³⁶ MRaL:n mukaisia majoitustoiminnanharjoittajan velvoitteita ovat esim. toiminnan aloittamista koskevan ilmoituksen tekeminen kunnan terveydensuojeluviranomaiselle ja ns. matkustajailmoitusten tekeminen, ks. esim. Päläs 2020, s. 14 ja HE 138/2004 vp.

³⁷ *Verohallinnon ohjeet* – Majoitustoiminnan arvonnäisäverotus. Antopäivä 5.7.2018. Dnro A84/200/2018. Saatavissa: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/67678/majoitustoiminnan-arvonnäis%C3%A4verotus/> [viitattu 5.3.2020], kohta 2.1.

³⁸ Majoituksen tilapäisyyskriteeriä arvioidaan arvonnäisäverotuksen näkökulmasta myös markkinoinnin sisällön osalta. Ks. Verohallinnon ohjeet – Majoitustoiminnan arvonnäisäverotus, kohta 2.2.

³⁹ Verohallinnon ohjeet – Majoitustoiminnan arvonnäisäverotus, kohta 2.2.

nan ratkaisussa oheispalvelut nähdään majoitustoimintaa indikoivina seikkoina. Ratkaisussa KVL 41/2017 tällaisina palveluina mainittiin vastaanottopalvelut, aulan *lounge*-palvelut sekä kuntosalin, SPA-osaston sekä työskentely- ja neuvotteluhuoneiden tarjoaminen. Palveluista johtuen kysymys ei ollut pelkästään *passiivisesta tilojen luovuttamisesta*. Oheispalvelut olivat majoituspalveluksi määrittelyä puoltavana argumenttina myös ratkaisussa KVL 13/2012, jossa yhtiö (jälleen)vuokrasi pääosin toistaiseksi voimassa olevilla sopimuksilla yrityksille huoneistoja komennusmiesten asunnoiksi. Yhtiön käytössä oli muun muassa 110 asuntoa, ja asukkaat vaihtuivat kuuden viikon jaksoissa. Huoneistojen vuokra sisälsi kalusteet, liinavaatteiden vaihdon, TV:n, pesukoneen, huoltopalvelut, ruoanvalmistusvälineet, internetyhteyden ja siivouksen. Myös *EasyHomes*-tapauksessa toimintaan liittyi useita eri oheispalveluita, kuten rakennuksessa sijainnut *EasyCafé*-vastaanotto- ja kahvilatila, mikä oli myös majoituspalveluluonnetta puoltava seikka.

Myös AsHVL:n esitöissä todetaan, että *viikko- ja kuukausikorvausta* vastaan tapahtuvaa asunhotellitoimintaa pidetään majoitustoimintana, kun siihen liittyy myös *siivous- ja ravitsemispalveluja*.⁴⁰ Toisaalta on huomattava, että myös huoneenvuokraa koskevaan sopimukseen voidaan sisällyttää *etuuksia*, jotka välittömästi liittyvät huoneen käyttämiseen ja vaikuttavat huoneiston käyttöön ilman, että kysymys on vuokrasopimuksesta erotettavissa olevasta oikeuden luovutuksesta. Tällaisia etuuksia ovat esimerkiksi oikeus käyttää puhelinta, televisiota, kodinkoneita, pesu- ja siivouspalveluita ja saunaa. Se, onko kysymys erikseen luovutetusta oikeudesta vai huoneenvuokraan kuuluvasta etuudesta, määräytyy osapuolten sopimuksen ja tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella.⁴¹

Ratkaisussa KHO 2014:143 merkitystä oli alueen sosiaalisella kontrollilla ja asukkaiden vaih-

tumisella. Sosiaalinen kontrolli arviointivälineenä on kyseenalainen esimerkiksi sellaisissa kerrostalokortteleissa, jossa normaaliolosuhteissakin asukkaiden vaihtuvuus on suurta kuten opiskelija-asunnoissa. Ratkaisussa merkitystä annettiin myös sille, ettei väestörekisteristä (*väestötietojärjestelmästä*) ja maistraatista tarkistettujen tietojen mukaan kiinteistöllä asunut kukaan tilapäisesti tai pysyvästi.⁴² Siviilioikeudellisesta näkökulmasta katsottuna väestörekisteritiedoille ei voi kuitenkaan antaa ratkaisevaa merkitystä huoneiston käyttötarkoituksen arvioinnissa, sillä esimerkiksi muuttoilmoituksen tekemisellä tai väestötietojärjestelmällä henkilötietorekisterinä ei ole sopimustyyppin määrittelyn kannalta konstituovaa funktiota. Toiseksi tilapäinen asuinpaikka tulee ilmoittaa Digi- ja väestötietovirastolle, jos asuminen kestää yli kolme kuukautta.⁴³ Näin ollen esimerkiksi kesätöiden tai sesonkityön perässä asuntoon muuttavan ei välttämättä tarvitse tehdä ilmoitusta, eikä käytännössä ole tavatonta, ettei muuttoilmoitusta tehdä lainkaan esimerkiksi toisella paikkakunnalla sijaitsevan ”kakkosasunnon” käytön osalta. Pelkästään asumistietojen perusteella ei voida tehdä kategorista päätelmää huoneiston luovutuksen luonteesta, vaan ratkaisevaa on se, onko useita huoneistoja vuokraavan yrityksen toiminnassa kysymys passiivisesta tilojen luovuttamisesta vai majoituspalveluihin rinnastettavasta toiminnasta.

Mahdollisissa salahotellitilanteissa, joissa huoneistoja luovutetaan välikäden kautta loppukäyttäjille, tulevat kysymykset *toiminnanharjoittajan henkilöllisestä ulottuvuudesta* ajankohtaisiksi: kuka sopimuskokonaisuudessa tosiasiaassa harjoittajaa liiketoiminnassa tapahtuvaa lyhyt vuokrausta tai tosiasiallista majoitustoimintaa? Esimerkiksi jälleenvuokraustilanteissa (ensi)vuokranantajan ja jälleenvuokralaisen välillä ei ole sopimussuhdetta, vaan ensivuokralaisena toimiva yritys toimii tyyppillisesti

⁴⁰ HE 304/1994 vp, s. 48. Tämänkin osalta todetaan, että toiminnan luonne riippuu osapuolten sovitusta käyttötarkoituksesta.

⁴¹ Esimerkiksi auton käyttöoikeuden luovutusta ei voida luovuttaa huoneenvuokraa vastaan. Ks. HE 304/1994 vp, s. 47. Tapauksessa KKO 1978-II-20 opiskelija-asunotilan huonepuhelimien käyttöoikeutta ja vuokranantajan kustantamaa huoneen siivousta ei pidetty huoneenvuokraan kuuluvana etuutena.

⁴² Myös Helsingin kaupungin ohjeistuksessa ”majoitustoiminnan tunnusmerkistöön” kuuluvana pidetään sitä, ettei ”kukaan ole kirjoilla asunnossa”.

⁴³ Muuttajan ilmoitusvelvollisuudesta säädetään kotikuntalain 201/1994 7 §:ssä.

omissa nimissään, omaan lukuunsa, jolloin huoneiston ensivuokrannutta omistajaa ei voida pitää salahotellitapauksessa majoitustoiminnan harjoittajana. Tilanne on toinen, jos huoneistoja tarjotaan välittäjän välityksellä (toisen nimissä, toisen lukuun).⁴⁴ *EasyHomes*-päätöksessä uhkasakko kohdistettiin myös sellaiseen osakkeenomistajaan, joka ei itse harjoittanut kiellon kohteena olevaa toimintaa. Hallinto-oikeuden perustelut olivat tältä osin suppeat ja kritiikille alttiit. Etenkin MRL:n pakkokeinojen käytön osalta kysymys toiminnanharjoittajan henkilöllisestä ulottuvuudesta edellyttäisi myös laajempaa sopimuskokonaisuuden ja tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien arviointia.⁴⁵

4 Asuntosijoittajat

Asuntosijoittajilla tässä tarkastelussa tarkoitetaan yksityisiä asunnonomistajia, jotka tuotonsaamistarkoituksessa tarjoavat erilaisin tavoin useampia huoneistoja. Asuntosijoittajien harjoittama lyhytaikaisvuokraus on käyttötarkoituussääntelyn näkökulmasta vaikeammin jäsennettävissä institutionaalisten toiminnanharjoittajien salahotellitilanteisiin verrattuna. Asuntosijoittamista voidaan harjoittaa monessa eri muodossa ja sijoitusasuntoja voidaan hyödyntää monella tapaa: asunnonomistaja voi vaikkapa vuokrata osan asunnoistaan suoraan pitkäaikaisvuokralaisille tai esimerkiksi alustojen välityksellä tilapäiskäyttäjille, ja osan jälleenvuokrausyrityksille. Tässäkin yhteydessä mahdollisen välitysorganisaation roolilla on merkitystä: toimiko välikäsi välittäjänä, komissiokauppiaseen rinnastettavana toimijana vai jopa majoituspalvelun tarjoajana. Esimerkiksi silloin, kun huoneisto on

pitkäaikaisesti vuokrattu jälleenvuokraustoimintaa harjoittavalle yritykselle, joka vuokraa kohteista omista nimissään, omaan lukuunsa, asuntosijoittajan vuokranantaja-asemaa voidaan pitää oletettuna.

Asuntosijoittajien osalta rajanveto koskee sitä, milloin toiminta on rinnastettavissa perinteisiin asuntosijoittamisen muotoihin ja milloin toiminta ylittää majoituspalveluiksi määrittelyn rajan. Verotuksen osalta asuinhuoneiston vuokraamista voidaan harjoittaa hyvin laajamittaisesti ilman, että toiminnassa olisi kysymys elinkeinotoiminnasta⁴⁶ tai majoituspalvelusta, ja perinteisesti myös asuinhuoneistojen vuokraamista koskevan sääntelyn näkökulmasta selvää liiketoimintaa on voinut harjoittaa asuinhuoneistossa ilman pääasiallisen käyttötarkoituksen muuttumista.⁴⁷

Ratkaisussa Pohjois-Suomen HaO 24.5.2019 nro 19/0111/1 (ei lainvoimainen) oli kysymys asuntosijoittamisen ja salahotellitoinnin välimaastoon sijoittuvasta tunnusmerkistöstä. Rakentamisoikeudellisesti kyse oli siitä, mahdollistiko poikkeamisluvalla harjoitettu majoitustoiminta rajatulla alueella tulkinnan, jonka mukaan majoitustoiminta on koko korttelialueelle tyypillistä toimintaa. Ratkaisussa annettiin merkitystä myös toiminnan yksityisoikeudelliselle luonteelle.

Tapauksessa A ja B harjoittivat samassa korttelissa sijaitsevilla kahdella eri tontilla X ja Y vuokraus- ja majoitustoimintaa. Naapuri oli tehnyt valituksen Rovaniemen rakennusvalvontaan kaavan vastaisesta majoitustoiminnasta sekä toiminnasta aiheutuvasta häiriöstä, jota esimerkiksi naapurin tontille tulleet turistit aiheuttivat. Rovaniemen kaupungin ympäristölautakunta oli vuonna 2006 myöntänyt tontille X (osoite 2) poikkeamisluvan asemakaavan käyttötarkoituksesta harjoittaa majoitustoimintaa kahdessa

⁴⁴ Vrt. Verohallinnon ohjeet – Majoituspalveluiden arvonlisäverotus, kohta 4.

⁴⁵ Uhkasakkolain (1113/1990) 7 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Yhtenä osakkeenomistajana ollut yhtiö oli luovuttanut ajanjaksoksi 1.12.2017–30.11.2020 huoneiston käyttöoikeuden *EasyHomes*ille. Vastineessaan yhtiö totesi, ettei se harjoita hotellitoinnaksi katsottava lyhytaikaista majoitustoimintaa, sillä huoneisto on vuokrattu selvästi pitkäaikaisella vuokrasopimuksella, eikä huoneisto ole vuokra-aikana yhtiön hallinnassa.

⁴⁶ Myös tuloverolain (1535/1992) tulkinnassa hyvinkin laajaan vuokraustoimintaan on sovellettu ns. henkilökohtaista tulolähdetä koskevaa sääntelyä. Ratkaisussa KHO 1978-B-564 säätö vuokrasi omistamillaan tonteilla sijainnutta 418 asuinhuoneistoa ja viitti taiteilija-ateljeita. Vuokraustoiminnan ei katsottu olevan elinkeinon verottamisesta annettu lain tarkoittamaa liiketoimintaa. Ks. lisäksi *Verohallinnon ohje* – Vuokratulojen verotus, antopäivä 7.2.2020, diaarinumero VH/5804/00.01.00/2019.

⁴⁷ HE 304/1994 vp, s. 6, 19 ja 47.

eri paritalossa sijaitsevilla asunnoilla A2, B3 ja B4. Asuntoa A1 on vuokrattu pääasiassa pitempiaikaisesti asumiskäyttöön. Myös tontille Y (osoite 1) oli haettu poikkeamislupaa rivitalon rakentamiselle majoitustoimintaa varten, mutta poikkeamista ei myönnetty. Kielteisen päätöksen jälkeen kiinteistölle haettiin rakennuslupa neljän asunnon rivitalolle, joka myönnettiin. Kiinteistöt X ja Y sijaitsivat asuinpientalojen korttelialueella (AP), joka sallii omakoti-, pari- ja rivitalojen rakentamisen.

Ympäristölautakunta katsoi, että toiminta oli kaavan ja lupien mukaista. Koska samaan kortteliin oli jo myönnetty poikkeaminen majoitustoimintaa varten, voitiin vuokraustoimintaa pitää alueelle tyyppillisenä. Naapurin mukaan A ja B ovat harjoittaneet myös kiinteistöllä Y sijaitsevan rivitalon kaikissa huoneistoissa majoituspalveluita. Tontilla Y sijaitsevia huoneistoja markkinoidaan eri majoitussivuilla. A ja B asuivat tontilla Y sijaitsevassa omakotitalossa (osoite 3), jossa oli *reception*-kyltti ohjaamassa turisteja avainten noutamista varten.

Hallinto-oikeus totesi, että kiinteistöillä harjoitettavan toiminnan sallittavuutta asemakaavan ja MRL:n säännösten kannalta arvioitaessa keskeistä on toiminnan tyyppilliset vaikutukset (KHO 2014:143). Myönnettystä poikkeamisluvasta huolimatta *korttelin pääasiallisen käyttötarkoituksen* todetaan olevan AP. Hallinto-oikeus toteaa, ettei ympäristölautakunta ole päätöksessään mainitsemilla perusteilla voinut jättää ryhtymättä asiassa MRL 182 §:n tarkoittamiin toimenpiteisiin.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden perustelut olivat suppeat, ja niissä lähinnä toistettiin ratkaisun KHO 2014:143 argumentteja. Tapausten olosuhteiden vastaavuutta ei tarkemmin arvioitu. Vaikka lopputuloksesta voidaan päätellä, että toiminnan yksityisoikeudelliselle luonteelle annettiin merkitystä, HaO ei tätä perusteluissaan nimenomaisesti tuonut esiin. Rakentamisoikeudellisesti perustelut olivat selvät. Poikkeamislupa ei voi laajentaa korttelin pääasiallista käyttötarkoitusta.

Asuntosijoittajien osalta tulkintaa tarvitaan

kysymykseen, ovatko huoneistot pääasiallisesti pitkäaikais- vai lyhytkäytössä ja tarjotaanko huoneistoja pelkästään lyhytkäyttöön. Lyhytkäytön osalta tulee arvioida, onko toiminta rinnastettavissa hotellimajoitukseen (onko varteenotettava vaihtoehto majoitusmarkkinoilla) vai onko lyhytaikaiskäytössä kyse korkeintaan ei-ammattimaisesta vertaismajoituksesta (ks. luku 4). Nimittäin matkustajien tarpeiden näkökulmasta on alustavia viitteitä siitä, ettei vertaismajoitus ole suoranaisesti rinnastettavissa perinteisiin majoituspalveluihin, vaan vertaismajoitus palvelee erilaisia matkustajatarpeita.⁴⁸ Vertaismajoittaja-asema siten myös indikoi majoitustoiminnan vähäisyyttä ja pienimuotoisuutta.

MRL:n tulkinnan apuna voidaan käyttää niin sanottua 50 %-sääntöä. Jos huoneiston pinta-alasta enemmän kuin puolet muuttuu käyttötarkoitukseksi, on kyseessä luvanvarainen muutos. Kuitenkin mahdollisen muutoksen häiriövaikutus eli tosiasialliset vaikutukset on otettava harkinnassa huomioon.⁴⁹ Rakennusvalvonnan ei tulisi vaatia MRL 125.5 §:n mukaista käyttötarkoituksenmuutoslupaa, jos yksityishenkilö kiinteistön- tai huoneistonomistajana harjoittaa epätyypillistä vuokraustoimintaa eikä 50 %-sääntö ylitä. Säännön soveltaminen edellyttää, että vuokraaja asuu kohteessa. Edellä esiteltyjen ratkaisujen KHO 2014:143 ja 2015:87 erityispiirteinä oli, että kiinteistöt omisti yritys eikä niillä asuttu vakituisesti⁵⁰. Sääntö soveltuu-kin paremmin seuraavassa luvussa käsiteltävään aitoihin vertaismajoittajatilanteisiin.

Tulkinnassa 50 %-sääntöä voitaisiin soveltaa myös ajallisesti. Jos rakennus tai huoneisto on muuttuneen käyttötarkoituksen piirissä vain osan aikaa, esimerkiksi keskimäärin vähemmän kuin puolet käyttöajasta, olennaisuuskynnys voisi jäädä täyttymättä. Tilanteessa, jossa vuokranantaja

⁴⁸ Vertaismajoituksen mahdollisia vaikutuksia matkailukohteessa matkustajakäyttäjien näkökulmasta ovat tarkastelleet esim. *Tussyadijah, Iis P. – Pesonen, Juho*, Impacts of Peer-to-Peer Accommodation Use on Travel Patterns. *Journal of Travel Research* 2016, Vol. 55(8), s. 1022–1040.

⁴⁹ Ks. *Jääskeläinen ym.*, 2018, s. 641–642 ja *Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa*, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita 2005, s. 617.

⁵⁰ Ratkaisussa KHO 2014:143 ympäristölautakunta oli todennut asiaa käsitellessään, että rakennuksen pienen osan käyttämisen majoitustoimintaan saattaisi olla kaavan sallimaa toimintaa. Yhtiö oli kuitenkin käyttänyt tontin käytetyn rakennusoikeuden kokonaan majoitustoimintaan. Normaalina asumiskäyttöä ei ollut. Lisäksi alueen erityispiirteenä oli, että tontit ovat pieniä ja rakennukset lähellä toisiaan.

esimerkiksi käyttäisi asuntoa muuhunkin kuin epätyypilliseen vuokraustoimintaan, kuten omaan asumiseen tai pitkäkestoisempaan vuokraukseen, enemmän kuin puolet ajasta, tulisi analogisesti soveltaa 50 %-sääntöä vuokra-aikaan. MRL 125.5 §:n olennaisuuskynnyksen ei tulisi tulkita täyttyvän, jos rakennus on yli puolet käyttöajasta suoraan rakennusluvan mukaisessa käytössä. Käyttöaikaan sidottu sääntö olisi perusteltu nimenomaan epätyypillisissä vuokrasuhteissa, koska näiden vaikutukset poikkeavat hyvin vähän normaalista asumisesta. Sääntö ei soveltune sellaisien tilanteiden arviointiin, joissa rakennusluvan mukainen käyttötarkoitus ja siihen suhteutettava toiminta poikkeavat merkittävästi toisistaan.

Arvioitaessa sisältöpainotteisesti asutussijoittajan toimintaa voidaan soveltuvin osin hyödyntää edellä luvussa 3.2.2 hahmoteltuja ammattimaista majoituspalvelua indikoivia seikkoja: onko kysymys passiivisesta huoneistojen luovutuksesta vai tarjotaanko huoneiston käyttöoikeuden yhteydessä ammattimaiseen toimintaan liittyviä oheispalveluja, jolloin toiminta muodostaa majoituspalvelulle tyypillisen kokonaisuuden. Ammattimaisena oheispalveluna ei ole syytä pitää tavanomaiseen sosiaaliseen kanssakäymiseen ja vieraanvaraisuuteen kuuluvaa vuorovaikutusta, kuten seuran pitämistä ja opastamista. Oheispalveluiden tulee olla kaupallisia. Useiden huoneistojen yksinomainen lyhytkäyttö näyttäisi viittaavan toiminnan majoitusluonteeseen ja ammattimaisuuteen. Verohallinnon mukaan vähäinen määrä huoneistoja lyhytaikaiskäytössä viittaa majoitustoimintaan silloin, kun ne ovat yksinomaan tässä käytössä. Jos taas majoitustarkoituksessa tarjotaan useampia tiloja, toiminta voi olla ammattimaista majoitustoimintaa toiminnan ollessa riittävän säännöllistä.⁵¹

Huoneiston omalla käytöllä on merkitystä käyttötarkoituussääntelyä tulkittaessa. Ratkaisussa KHO 2015:87 käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuutta koskevan arvioinnin lähtökohtana oli yhtiön hakemus ja siinä annettu selvitys rakennuksen käytöstä. Selvityksen mukaan rakennusta käytettä-

siin loma-asuntona yhtiön toimintaan välittömästi liittyvien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä kesken sekä yhtiön liikekumppaneiden majoittamiseen. Rakennusta ei vuokrattaisi yksittäisille turisteille, vaikka yhtiön toimialaan kuului majoituspalvelut. KHO:n mukaan huonejärjestelyt eivät ilmentäneet käyttötarkoituksen olennaista muutosta ja rakennushanke voitiin toteuttaa ilman uutta poikkeamis päätöstä.

Tapauksessa Turun HaO 4.12.2015 nro 15/0303/1 kiinteistön vuokraus ulkopuolisille oli melko pienimuotoista ja toiminta oli asumiseen rinnastettavaa, eikä kiinteistöä siten käytetty MRL:n, asemakaavan eikä rakennusluvan vastaisesti:

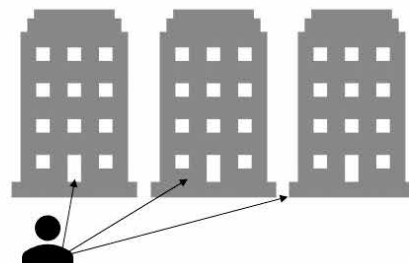
Kuolinpesän omistama tontti sijaitsi asemakaava-alueen mukaisella ympärivuotisen loma-asuntojen korttelialueella (RA-1). Paraisten rakennuslautakunta katsoi, että kiinteistöä käytettiin asemakaavamääräysten, poikkeamisluvan ja rakennusluvan vastaisesti kokous-, juhlanvietto- ja majoitustoimintaan. Päätös perustui siihen, että kiinteistöä markkinoidaan internetissä siten, että kohde on täysin varusteltu ja ylellinen paikka mm. päiväohjelmiin ja illanviettoihin, kohteessa järjestetään catering- ja konditoriapalveluita, ja kohteessa 7 makuupaikkaa ja rantamökki. Lautakunnan perustelujen mukaan materiaalista käy selvästi ilmi, että kiinteistöllä olevaa omakotitaloa käytetään yritystoimintaan, mikä ei ollut sallittua.

Hallinto-oikeus totesi, ettei kiinteistön käyttötarkoitusta voida arvioida pelkästään kiinteistön markkinoinnin perusteella, vaan ratkaisuun KHO 2014:143 viitaten ratkaisevaa on kiinteistön tosiasiallinen käyttö. Kiinteistöllä harjoitettavan vuokraustoiminnan laajuudesta ei ollut esitetty muuta selvitystä kuin kuolinpesän kuvaus toiminnan luonteesta. Kuolinpesä on ilmoittanut, että kiinteistöä käytetään kesäisin kuolinpesän osakkaiden kotina ja talvisin kakkosasuntona mm. perheen asumiseen ja perhejuhliin. Kiinteistö on tilapäisesti ja satunnaisesti vuokrattu kiinteistöistä aiheutuvien kulujen kattamiseksi, ja se on ollut vuokrattuna arviolta 2 – 5 % ajasta. Vuokran kohteena on pelkkä kiinteistö, palveluita siihen ei kuulu. Vuonna 2013 kiinteistö oli vuokralla 20 päivää, vuoden 2014 elokuun puoliväliin mennessä noin 11 päivänä. Vuokrauksenkin aikana kiinteistöllä oli kaikki perheen tavarat, eikä tästä syystä vuokrasopimuksia tehdä internetissä vuokralaisia tuntematta. Kiinteistöä ei ole suoraan vuokrattavissa tai varattavissa netin kautta,

⁵¹ Verohallinnon ohjeet – Majoituspalveluiden arvonlisäverotus, kohta 2.4. ja 2.6.

vaan kiinnostuneiden tulee olla suoraan yhteydessä vuokralle antajaan. Kuolinpesän antaman selvityksen perusteella hallinto-oikeus piti selvitetynä, että kiinteistön vuokraus oli pienimuotoista ja toiminta asumiseen rinnastettavaa. Hallinto-oikeus kumosi rakennuslautakunnan päätöksen.

Sijoitusasuntojen käyttötarkoituservioinnin yhteydessä saattaa tulla vastaan erityistilanteita: yhdessä taloyhtiössä on usealla sijoittajalla huoneistoja lyhytvuokrauksessa (kuvassa 2 vasemmalla), tai yhdellä sijoittajalla on lukuisia lyhytaikaisesti vuokrattavia huoneistoja eri taloyhtiöissä, mahdollisesti ympäri kaupunkia (kuvassa oikealla):



Kuva 2: Erityiset asutus- ja sijoittajatilanteet käyttötarkoituservioinnissa (c) Jenna Päläs ja Ilari Hovila

Omistajan muualla kuin kyseisen käyttötarkoituservioinnin kohdekiinteistöllä olevien huoneistojen lukumäärä tai käyttötarkoitus ei pitäisi vaikuttaa MRL:n mukaiseen arviointiin, joka viimekädessä kytkeytyy asemakaavamerkintöihin ja -määräyksiin. Vasemmanpuolinen tilanne on kuitenkin mutkikkaampi. Jos useat sijoittajat, vaikkakin toisistaan riippumatta, vuokraavat saman taloyhtiön huoneistoja lyhytaikaisesti, saattaa kynnys vaatimukselle

käyttötarkoituksen muutoksesta ylittyä. 50 % -sääntöä analogisesti sovellettu kynnys käyttötarkoituksen muutokselle ylittyisi ainakin silloin, kun yli puolet taloyhtiön rakennusala olisi epätyypillisessä vuokratyössä.

5 Vertaismajoittajat

Vertaismajoituksella (*peer-to-peer accommodation*) viitataan tyypillisesti vertaisperiaatteella⁵², yksityishenkilöltä toiselle tapahtuvaan majoittamiseen, jonka tarkoituksena on korkeintaan sivutoimittu tulojen hankinta. Toinen vertaismajoit-

tamiselle tyypillinen piirre on se, että huoneistoja tarjotaan satunnaisesti vieraille. Majoittajat voivat käyttää huoneistojaan myös itse. Vertaismajoittamista voi olla kodinvaihtaminen (*home swapping*), sohasurffailijan majoittaminen (*couchsurfing*) ja huoneistojen vastikkeellinen tarjoaminen (*short-term renting*).⁵³ Vertaismajoitusta voidaan myös tarjota monella eri tapaa, kuten hyödyntämällä alustapalveluja (*Airbnb, Couchsurfing, Helsinki Bed*

⁵² Vertaisperiaatteella viitataan jakamis- tai yhteistyötalouden kontekstissa hyödykkeiden tarjonta- ja tuotantomalliin, jossa yksityishenkilöt tarjoavat alustojen välityksellä omaisuuttaan tai palveluja ei-ammattimaisesti ja satunnaisesti. Komissio on katsonut, ettei alustojen välityksellä hyödykkeitä tarjoavaa yksityishenkilöä ei pitäisi automaattisesti kohdella ammattimaisina palveluntarjoajina, ks. COM(2016) 356 final, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma.

⁵³ Ks. esim. Huber, Andreas, Theorising the dynamics of collaborative consumption practices: A comparison of peer-to-peer

and Breakfast) tai muita välittäjäorganisaatioita kuten jälleenvuokrausyrityksiä (*Kotimaailma*) ja ns. *host-palveluita*, jotka esimerkiksi auttavat vieraiden vastaanottamisessa ja alustalle laitettavien ilmoitusten tekemisessä (*Key Holder*).

Vertaismajoittaja voi siten tarjota omistamaansa asuntoa tai yksittäistä huonetta loppukäyttäjälle suoraan esimerkiksi alustapalvelun välityksellä tai vuokrata huoneiston välikätenä olevalla yritykselle. Sopimussuhteiden näkökulmasta vertaismajoitusta voi olla esimerkiksi myös erilaiset alivuokraustilanteet, jolloin vuokralainen jakaa vuokraamansa tilojen hallinnan osittain tai kokonaan vuokranantajansa kanssa, tai asuinhuoneiston jälleenvuokraamistilanteet, jolloin vertaismajoittaja luovuttaa huoneiston koko käyttöoikeuden vuokralaiselleen.⁵⁴

Vertaismajoitus ei ole ammattimaista, elinkeinotoiminnassa tapahtuvaa majoitustoimintaa, vaan yksityishenkilön harjoittamaa satunnaisempaa tai pienimuotoisempaa toimintaa.⁵⁵ Näin ollen yrityksen harjoittamaa vuokraus- tai majoitustoimintaa ei ole perusteltua pitää vertaismajoituksena. Siviilioikeudellisesti vuokraustoiminnan ja vertaismajoituksen välinen rajanveto on haastava, sillä tässäkin huoneiston käytön tilapäisyys on käyttötarkoitusta erottelava tekijä, eivätkä ammattimaisen majoituspalvelun luonnetta indikoivat seikat ole vertaismajoitustoiminnan arviointiin sellaisenaan soveltuvia. Toimintaa pidetään MRaL:n näkökulmasta satunnaisena, jos se on kertaluontoista tai hyvin harvoin toistuvaa, kuten kesätapahtuman yhteydessä vieraiden majoittaminen kotiin.⁵⁶ Toisaalta AsHVL:n näkökulmasta osa-aikainen tai osan huoneiston pinta-alasta käsittävä liikekäyttö tai ammattitoiminta ei

muuta pääasiallista käyttötarkoitusta. Huoneiston käyttötarkoitus ei muutu pelkästään sen vuoksi, että yksittäistä huonetta käytetään esimerkiksi hammaslääkärin vastaanottotilana tai koko huoneistoa käytetään osan aikaa perhepäivähoitotilana.⁵⁷

Liikekäyttöä pienimuotoisempi ja vähäinen vertaismajoitus ei yllä sanotun valossa poikkea asumiskäytöstä. Tulkinta ilmentää edellä esitettyä rakentamisoikeudellista 50 %-sääntöä. Toisaalta voidaan myös kysyä, onko jaottelu vuokraus- ja majoitustoimintaan tässä yhteydessä edes relevanttia. MRL:n 125.5 §:n näkökulmasta, ottaen huomioon myös 50 %-säännön, vertaismajoitus ei aiheuta tarvetta rakennusluvalla käyttötarkoituksen muutokseksi.⁵⁸

Toiminnan vähäisyyttä arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota luovutettavien tilojen lukumäärään. Verohallinnon ohjeissa todetaan, että yksittäisen huoneiston vuokraaminen on harvoin liiketoimintaa. Jos tiloja on vähäinen määrä, ohjeiden mukaan korkeintaan kaksi, toiminta voi olla arvonlisäverollista majoitustoimintaa, jos tiloja käytetään yksinomaan majoitusliiketoiminnassa⁵⁹ – mikä edellyttää siis liiketoimintakriteerin täyttymistä. Periaatteessa huoneenvuokraustoimintaa harjoittava asuntosijoittaja voi olla samanaikaisesti myös vertaismajoittaja, mikäli majoitustoimintaa harjoitetaan ei-ammattimaisesti. Huoneiston osittainenkin oma käyttö on yksi toiminnan pienimuotoisuutta ja asumiskäyttöä puoltava argumentti. Omalla käytöllä viitataan sellaiseen käyttöön, jossa tilat ovat yksinomaan omistajan tai lähipiirin käytössä, eikä tiloja tarjota ulospäin suuntautuvassa toiminnassa. Vaikka asuntoa tai muuta tilaa tarjottaisiin majoituskäyttöön ympärivuotisesti, toimintaa ei pidetä verohallinnon

accommodation and cohousing. *Environmental Innovation and Societal Transitions* (2017) 53–69, s. 60.

⁵⁴ Ali- ja jälleenvuokraamisen käsitteistä ks. HE 304/1994 vp, s. 6 ja *Saarnilehto* 2006, s. 8 ss.

⁵⁵ Näin myös *Työ- ja elinkeinoministeriö*, Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja. Jakamistaloustyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:31.

⁵⁶ HE 138/2004 vp, s. 17.

⁵⁷ HE 304/1994 vp, s. 6, 19 ja 47.

⁵⁸ Ks. *Hovila Ilari – Malo Jenna*, Epätyypillinen vuokraustoiminta rakentamisen ja asumisen käyttötarkoitussääntelyssä, teoksessa Päläs, Jenna – Määttä, Kalle (toim.), *Jakamistalousjuridiikan käsikirja*, Alma Talent 2019.

⁵⁹ Verohallinnon ohjeet – Majoituspalveluiden arvonlisäverotus, kohdat 2.4 ja 2.6.

ohjeissa liiketoimintana, jos tila on jatkuvaluontoisesti myös yksityiskäytössä.⁶⁰

6 Johtopäätökset

Korkeimman hallinto-oikeuden linjauksen mukaan MRL 125.5 §:n tulkinnassa lähtökohtana on toiminnan tosiasialliset vaikutukset – ei harjoitetun toiminnan siviilioikeudellinen luonne. Tässä artikkelissa esitetty viittaa kuitenkin siihen, että tosiasiallisten vaikutusten arviointi kiinnittyy myös toiminnanharjoittajan siviilioikeudelliseen luonteeseen, ja artikkelissa esitetyissä hallinto-oikeusratkaisujen perusteluissakin tämä kytkös on havaittavissa. Tässä artikkelissa on esitetty siviilioikeudellisia välineitä MRL 125.5 §:n käyttötarkoitussääntelyn tulkintaan sekä vuokraustoiminnan ja majoituspalvelun tarjoamisen väliseen rajanvetoon. Nämä välineet – tai oikeammin majoituspalveluluonnetta indikoivat seikat ja määrittelyä puoltavat argumentit – eivät yksittäin eivätkä yksistään ratkaise toiminnan sallittavuutta, vaan nämä siviilioikeudellista luonnetta määrittävät seikat luovat enemmän *oletettaman harjoitetun toiminnan epätyypillisistä vaikutuksista*

tapausta koskevassa kokonaisarvioinnissa.

MRL:n käyttötarkoitussääntelyn noudattamista valvovien kunnallisten rakennusvalvontaviranomaisten näkökulmasta sanottu merkitsee myös selvää valvontakohteen muutosta: kiinteistöllä olevien rakennusten ja tilojen tarkastelun lisäksi valvontaviranomaisen arvioinnin kohteena onkin toiminnanharjoittajan toiminnan siviilioikeudellinen luonne ja sopimusjärjestelyn tosiasiallinen sisältö.

Toiminnanharjoittajien monipuolisuuden vuoksi tilannesidonnainen ja tapauskohtainen harkinta korostuvat. Julkisuudessa käsitellyt, rakennusvalvontaviranomaisten ja hallinto-oikeuksien ratkaisemat tapaukset eivät välttämättä ole keskenään yhteismitallisia. Esimerkiksi salahotellitilanteiden tulkitseminen asemakaavan ja rakennusluvan vastaiseksi ei tarkoita, että yksityishenkilön vuokraamia *Airbnb*-kohteita tulisi tulkita asumiskäytöstä poikkeavana majoitustoimintana.

Jenna Päläs ja Ilari Hovila

⁶⁰ Verohallinnon ohjeet – Majoituspalveluiden arvonlisäverotus, kohdat 2.2 ja 2.6.