

ASTA KIETÄVÄINEN JA SEIJA TUULENTIE, *Metsäntutkimuslaitos*
 JANNE RINNE, *Suomen ympäristökeskus, ympäristöpolitiikkakeskus*

Muutto vapaa-ajan asunnolle – Unelman täyttymys vai taistelu byrokratiaa vastaan?

TIIVISTELMÄ

Nykyään 13 500 suomalaista vapaa-ajan asuinrakennusta on ilmoitettu vakinaiseksi asunoksi ilman että niiden käyttötarkoitus olisi muutettu, vaikka maankäyttö- ja rakennuslain mukaan se pitäisi tehdä. Kaikki kunnat eivät kuitenkaan vaadi käyttötarkoituksen muuttamista ja jos vaativatkin, kunnan viranomaisilla on silti mahdollisuus myöntää poikkeamislupa käyttötarkoituksen muutokselle. Osa kunnista houkuttelee aktiivisesti loma-asukkaita pysyviksi asukkaikseen ja suhtautuu myönteisesti käyttötarkoituksen muutoksiin. Eri kunnissa, ELY-keskuksissa ja maistraateissa on toisistaan poikkeavia menettelytapoja, joiden vuoksi kansalaiset ovat kokeneet saaneensa eriarvoista kohtelua riippuen siitä, millä paikkakunnalla heidän omistamansa vapaa-ajan asunto sijaitsee. Oikeustapausten ja valitusten perusteella asia ei ole yksiselitteinen. Analysoimme muutos- ja riitatilanteita käsitteleviä lehtiartikkeleita, kunnallisia päätöskirjoja ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä. Riitatapaukset nostavat esille sen, kuinka toisistaan poikkeavat hallinnon menettelytavat voivat koetella kansalaisten uskoa oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon toteutumiseksi.

Maaseudun väkimäärä lisääntyy kesäisin, sillä Suomessa on noin puoli miljoonaa kesämökkiä (Tilastokeskus 2013). Vuonna 2012 vapaa-ajan asuntojen omistajien keski-ikä oli 62 vuotta. Useat eläkkeelle jääneet vapaa-ajan asunnon omistajat lisäävät mökillä viettämäänsä aikaa (Rantanen & Hyyryläinen 2012: 59) ja jotkut suunnittelevat muuttavansa sinne pysyvästi (Tuulentie 2006). Onkin oletettavaa, että eläkeläiset tai lähellä eläkeikää olevat muuttavat lähivuosina yhä enemmän vapaa-ajan asuntojen vakinaisiksi asukkaiksi. Osa haluaa palata juurilleen, luonnon rauhaan. Muuttoa suunniteltaessa on hyvä olla selvillä, mitä vaaditaan vapaa-ajan asunnolta, jotta se voidaan muuttaa vakituiseksi asunnoksi. Tukeeko kunta vapaa-ajan asuntojen muuttamista vakituiseksi asunnoksi? On hyvä punnita muuton hyödyt ja haitat arkielämän toiminnoille.

Vuoden 2011 tilastojen mukaan noin 13 500 vapaa-ajan asuntoa on ilmoitettu muuttoilmoituksella vakinaiseksi asunnoksi, vaikka niiden käyttötarkoitusta ei ole vaihdettu pysyväksi asunnoksi. Näissä kohteissa asuu yhteensä yli 24 400

Asiasanat: vapaa-ajan asunnot, muutosprosessi, käyttötarkoituksen muutos, oikeudenmukaisuus, ristiriita

henkeä. Vakituiseen asumiseen käytettävien vapaa-ajan asuntojen määrä on lisääntynyt 200–300 asunnolla vuodessa. Eniten niitä on Uudellamaalla (1600 asuntoa) ja Lapissa (1300 asuntoa). (Tiihonen 2013.) Voidaankin arvioida, että hieman alle kolme prosenttia kaikista vapaa-ajan asunnoista on vakituudessa käytössä. Myös vakituisten asuntojen sijoittaminen rannalle kaavoituksen yhteydessä on yleistymässä (Kangas & Haapanala 2005: 63).

Jos vapaa-ajan asunnon käyttötarkoitus muuttuu pysyväksi asumiseksi, Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 1999) mukaan se edellyttää rakennuslupaa, ja ennen luvan hakemista tarvitaan ranta-alueella kunnan poikkeamispäätös (MRL 72§). Myös ranta-alueen ulkopuolella loma-asuntoalueeksi kaavoitetulla alueella tulee hakea käyttötarkoituksen muutosta, jos asunto halutaan muuttaa vakituiseksi asunnoksi. Kuntien rakennusvalvontaviranomaiset ilmoittavat rakennuksia koskevat rakennusluvanvaraiset tiedot Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmään (Tilastokeskus 2014), jolloin nämä asunnot tilastoidaan vakituksiksi asunnoiksi. Siitä ei ole kattavia tilastoja, kuinka paljon vapaa-ajan asuntoja todellisuudessa käytetään vakituksina asuntoina. Jotkin kunnat puoltavat käyttötarkoituksen muutoksia, mutta toisissa kunnissa ei ole myönnetty poikkeamislupia. Jos alueella on rantayleiskaava tai yleiskaava, päätöksen voi tehdä kunta, mutta kaavoittamattomalla ranta-alueella päätös menee kunnan lausunnon kanssa ELY-keskuksen päätettäväksi. Käytännössä eri ELY-keskusten päätökset ovat erilaisia; tulkin-tojen linja ei ole kaikkialla samanlainen (Karvonen 2012: 42; Knaappila 2013). Vain osalle pysyviksi asunnoiksi ilmoitetuista vapaa-ajan asunnoista on haettu ja saatu lupa käyttötarkoituksen muutokselle. Niissä tapauksissa henkilöt ovat tehneet ilmoituksen maistraatille muutostaan ja saaneet pysyvän osoitteen aiemmalle vapaa-ajanasunnolle.

Käytännöt siis vaihtelevat eri puolilla Suomea, ja riitatapaukset ja valitukset mutkistavat lisäksi päätöksentekoa. Käyttötarkoituksen muutosprosessit ja pysyvä asuminen vapaa-ajan asunnolla näyttävät aiheuttavan konflikteja eri hallinnon tasojen, instituutioiden ja yksilöiden välillä sekä epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia osallisissa. Tarkastelemme tässä artikkelissa sitä, millaisia tilantei-

ta nykykäytännöt aiheuttavat ja miten asianosaiset ne kokevat. Mitkä ovat eri osapuolten perustelut riitatilanteissa ja millaisia haittoja hyötyjä käyttötarkoituksen muutoksesta katsotaan aiheutuvan. Aineistona käytämme kunnallisia päätösasiakirjoja, korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, muutos- ja riitatilanteita käsitteleviä lehtiartikkeleita sekä aiheesta käytyjä nettikeskusteluja.

Kunnat ja maaseudulle muuttajat

Suomessa on totuttu siihen, että maan sisäinen muuttoliike suuntaa pääasiassa maaseudulta kaupunkeihin. 2000-luvulla muutot kaupunkimaisista kunnista maaseutumaisiin kuntiin ovat lisääntyneet samalla kun kaupunkien välisen muuttovirran kasvu on pysähtynyt. Vuonna 2004 tämä muutto maaseutumaisiin kuntiin oli noin 21 prosenttia kokonaismuutosta. (Kytö ym. 2006: 4–5.) Eläkeiässä olevat ovat suurimpia ryhmiä maan sisäisessä muutossa kaupungista maaseudulle.

Eläkeikää lähestyvät ovat usein ensimmäisen polven kaupunkilaisia, jotka ovat syntyneet 1940- tai 1950-luvulla maalla, muuttaneet aikuisiässä työn perässä kaupunkiin ja ovat aikeissa toteuttaa haaveensa paluusta kotiseudulle. Tutkijat ovat todenneet eri maissa saman trendin (Paris 2006:10; Müller & Marjavaara 2011). Myös vapaa-ajan asunnon omistajuus voi ennakoita halukkuutta muuttaa maaseudulle pysyvästi (Hall & Müller 2004: 13).

Jo 1990-luvulta suomalaisia vapaa-ajan asuntoja alettiin varustaa talviasuttaviksi ja ne muodostivat omistajilleen kakkosasunnon. Heiskan (2010: 242) mukaan kakkosasuntoa pidetään usein mahdollisena etätönn tekemisen paikkana ja tulevaisuuden pysyvänä asuinpaikkana. Eläkkeellä ollessa kaupunkiasunto muuttuu kakkosasunnoksi (Kytö ym. 2006:31) tai siitä luovutaan kokonaan.

Eläkeläisten muuton motiivit liittyvät asumisympäristöön ja elämisen sosiaaliseen laatuun, joiden on todettu tulevan tärkeämmiksi ikääntymisen myötä (Miettinen 2001: 112; Aho & Ilola 2002: 120 ja 148). Asumiseen ja ympäristöön liittyvät asiat arvioidaan yleensä selvästi merkittävämmäksi kuin esimerkiksi palvelut tai harrastusmahdollisuudet (Aho & Ilola 2002: 133). Asuinympäristön merkityksen oletetaan tulevan korostumaan asuin-

paikan valinnassa tulevaisuudessa myös ikärakenteen muutoksen seurauksena. (Kytö ym. 2006).

Vapaa-ajan asukkaiden maallemuuttohalukkuus on kyselyiden mukaan kuitenkin suurempaa kuin toteutunut muutto (Kytö ym. 2006: 21). Viimeksi tehdyn kesämökkibarometrin (Nieminen 2010) mukaan kaksi prosenttia kesämökin omistajista on oikeissa muuttaa pysyvästi ja seitsemän prosenttia harkitsi mahdollisesti muuttavansa mökkipaikkakunnalle. Itä-Suomen yliopistossa laadittiin syksyllä 2012 15–85-vuotiaille suomalaisille suunnattu kyselytutkimus, jossa tarkasteltiin asumisen monipaikkaisuutta ja arkielämää vapaa-ajan ympäristöissä. Sen mukaan vain 0,4 % vapaa-ajan asuntoa käyttävistä oli tehnyt päätöksen muuttaa vapaa-ajan asunnolle pysyvästi ja 1,8 % harkitsi muuttoa vakituiseksi asukkaaksi. (Pitkänen 2013.)

Osa muuttotappiollista syrjäisistä kunnista houkuttelee aktiivisesti vapaa-ajan asukkaita vakituiseksi asukkaikseen. Vapaa-ajan asumisen vilkastuttaa paikallista taloutta ja edistää palvelujen säilymistä alueella (Jussila & Toivonen 2011). Tästä hyötyvät myös vakituiset asukkaat. Taloudellinen hyöty voi kertyä esimerkiksi vapaa-ajan asukkaiden työllistävästä vaikutuksesta sekä lisääntyvästä tavaroiden ja palveluiden myynnistä (Kytö ym. 2006; Ahlqvist 2009: 170).

Jo 2000-luvun alussa maaseudulla oli vapaa-ajan asukkaita enemmän kuin vakituksia asukkaita; 1,0 miljoona vakituista ja 1,7 miljoonaa vapaa-ajan asukasta (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2000:10). Saaristoasiain neuvottelukunnan asettamassa projektissa selvitettiin tuolloin kuntien, alueellisten ympäristökeskusten, maakunnallisten liittojen sekä maistraattien linjaa ja näkemyksiä vapaa-ajan asuntojen muuttamisesta vakituiseksi asunnoiksi. Lähes kaikki maistraatit hyväksyivät muuttoilmoituksen vapaa-ajan asuntoon ilman käyttötarkoituksen muutostakin. Vuonna 1999 hyväksyttiin 400–500 muuttoilmoitusta vapaa-ajan asunnolle. (Turunen 2001.) Neuvotteleva virkamies Jorma Leppänen vaatikin tuolloin, että rakennuslainsäädäntö ja väestökirjanpito pitäisi saattaa yhteensopivaksi keskenään (Turunen 2001).

Myöhemmin kaikki maistraatit eivät ole kuitenkaan hyväksyneet vapaa-ajan asuntoa henkilön vakinaiseksi asuinpaikaksi. Vastatessaan eduskunnan kir-

jalliseen kysymykseen (KK 591/2013) hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen (2013) totesi, että väestörekisterikeskuksen maistraateille tekemien selvitysten mukaan osa maistraateista katsoo, että kotikuntaratkaisu on tehtävä pelkästään kotikuntalain säännöksiä noudattaen niin, että merkintä kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta vastaa tosiasiallista tilannetta. Kotikuntalaki ei sisällä säännöksiä, jotka estäisivät vapaa-ajan asunnon merkitsemisen henkilön vakinaiseksi asuinpaikaksi. Toinen osa maistraateista puolestaan katsoo, että kotikunta- ja asuinpaikkaratkaisua tehtäessä on otettava huomioon myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säännökset, jotka edellyttävät uuden rakennusluvan hankkimista, jos rakennukselle on aikanaan myönnetty rakennuslupa vapaa-ajan asumista varten, mutta rakennusta halutaan jatkossa käyttää pysyväan asumiseen.

Kunnissa menettelyt voivat poiketa sekä muiden kuntien että maistraattien menettelyistä. Osa kunnista on lakiin vedoten kieltänyt vakituisen asumisen vapaa-ajan asunnolla ja vaatii käyttötarkoituksen muuttamista. Väestötietojärjestelmään tehty merkintä henkilön asuinpaikasta ei muuta lomarakennuksen rakennusluvassa määrättyä käyttötarkoitusta, vaan käyttötarkoituksen muutos edellyttää rakennuslupaa ja kaavan puuttuessa tai sen vastaisena lisäksi poikkeamispäätöstä (Koski 2007: 13).

Oikeudellisen ennakkotapauksen muodostaa Kangasalla vakituisesti mökillään asuva pariskunta, jota kehoitettiin sakon uhalla lopettamaan lomasuonnon luvaton käyttö vakituksena asuntona Kangasalan rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksellä. Pariskunta valitti asiasta Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen. Tämän jälkeen pariskunta valitti Korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Syksyllä 2013 KHO hylkäsi valituksen. Ennakkotapaus voi olla merkittävä niille yli 24000 henkilölle, jotka asuvat vakituisesti vapaa-ajan asunnollaan kaavassa määritellyn käyttötarkoituksen vastaisesti, jos kunnat aktivoituvat tarkistamaan kaavamääräyksien noudattamista.

Konfliktien kohteet, aineistot ja menetelmät

Konflikti voidaan nähdä prosessina, jossa yksi osapuoli katsoo toisen osapuolen vastustavan tai muu-

ten negatiivisesti vaikuttavan intressiensä tai tavoitteidensa toteutumiseen. Konfliktin edellytys on, että osapuolet tiedostavat tavoitteidensa ja intressiensä olevan ristiriidassa keskenään. (Wall & Callister 1995: 517; Peltonen & Villanen 2004: 6.) Konflikteja voidaan tarkastella eri tasoilla. Niitä ovat yhteiskunnalliset ristiriidat, pysyvät tai pitkäkestoiset ristiriidat eri toimijaryhmien välillä, yksittäiset konfliktitilanteet ja erimielisyydet konfliktitilanteissa osapuolten välillä. Nämä konfliktin määrittelyn elementit sopivat lähtökohdaksi myös maankäytön konfliktien tarkasteluun. (Peltonen & Villanen 2004: 7.)

Maankäytön konfliktit ovat suomalaisen yhdyskuntasuunnittelun arkipäivää ja pienissä kunnissa rantarakentaminen aiheuttaa paljon kiistoja (Peltonen ym. 2006: 100). Konfliktit johtavat yleisesti myös valitusprosesseihin (Wähä 2004). Tarve muutoksenhakuun syntyy, kun toimijat havaitsevat tavoitteiden ristiriitaisuutta ja huomaavat mahdollisuuksia puuttua asioiden kulkuun. Havainnot tilanteesta ja muiden toimijoiden tavoitteista sekä omista toimintamahdollisuuksista ovat olennaisia konfliktin rakentumisen kannalta. (Peltonen ym. 2008:12.)

Tämän tutkimuksen näkökulma on konfliktien kohteessa, jolla tarkoitetaan kohteeseen liittyviä intressejä, arvojen tai tieto- ja todellisuuskäsitysten eroja (Peltonen & Villanen 2004; Puustinen 2008: 45). Monien tutkimusten mukaan konfliktien suurimpana syynä ovat ristiriitaiset tai ristiriitaisiksi koetut intressit ja toisaalta erilaiset arvot (Peltonen ym. 2006: 102; Puustinen 2008: 39). Toimijoiden havainnot ja kokemukset ovat merkittävä osa konfliktien olemusta (Peltonen & Villanen 2004: 6–7), mutta ne yleensä ennemminkin kärjistävät konflikteja kuin aiheuttavat niitä (Puustinen 2008: 39). Tässä tutkimuksessa syitä konfliktien tai ristiriitatilanteiden syntyyn haetaan eri osapuolten intressejä analysoimalla. Niitä haetaan poikkeamislupahakemusten perusteluista ja päätöksistä tehtyjen valitusten perusteluista. Lisäksi vertaillaan konfliktitapausten eri osapuolten perusteluja.

Päätöksiin tyytymättömät hakijat voivat valittaa hallinto-oikeuteen. Valitus on luonteeltaan oikeustoimi, joka käynnistää juridisen prosessin. Tällöin konflikti muuttuu juridiseksi riidaksi. Oikeustoimen taustalla on kuitenkin monitahoinen konflikt-

ti, jossa eri toimijat ja tavoitteet törmäävät toisiinsa intresseineen, arvoineen ja tietoineen. Konflikti on siis laveampi käsite kuin riita. (Peltonen ym. 2008: 12.) Oikeusantropologisesta näkökulmasta on esitetty, että konfliktin muuttuessa juridiseksi riidaksi sen luonne muuttuu niin paljon, ettei kyse ole enää samasta tapauksesta. Tästä seuraa, että oikeudellinen riitojen ratkaisu ei olekaan konfliktinratkaisua, koska se jättää konfliktin syyt ennalleen. (Ervasti 2001:17; Peltonen ym. 2008: 12–13.) Tutkimusaineistossa ne kuntien tai ELY-keskusten päätökset, joista valitetaan hallinto-oikeuteen tai edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, muuttuvat juridisiksi riidoiksi. Sosiaalisen konfliktin ja juridisen riidan erottelua seuraten kokemuksellinen näkökulma kaavavalitukseen korostaa eroa kaavaratkaisun koetun oikeudenmukaisuuden ja kaavaratkaisun laillisuuden välillä. (Peltonen ym. 2008: 13.)

Muutoksenhauissa ja niistä tehdyissä valituksissa oikeudenmukaisuutta arvioidaan suhteessa päätöksen lopputuloksiin ja sen tuottamiin hyötyihin ja haittoihin, joita (kaava)ratkaisu tuottaa eri osapuolille. Tällöin on kyse distributiivisesta oikeudenmukaisuudesta. Toisaalta yhteiskunnallisen päätöksenteon hyväksyttävyyttä pitäisi arvioida paitsi lopputulosten näkökulmasta myös menettelytapojen ja prosessin oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, jolloin on kyse proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta. (Peltonen ym. 2008: 15–16.) Tässä artikkelissa keskitymme lähinnä distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen. Hyötyjen ja haittojen erottaminen ei ole aina yksiselitteistä (Herne 2012: 13). Oikeudenmukaisuus ei ole sama kuin lainmukaisuus, sillä lainmukaisuus tarkoittaa säädetyn lain noudattamista. Lait eivät kuitenkaan ole välttämättä oikeudenmukaisia tai ne voidaan kokea epäoikeudenmukaisina (emt.: 14).

Tutkimuksen aineistona käytetään muutos- ja riitatilanteita käsitteleviä lehtiartikkeleita, kunnallisia päätösasiakirjoja ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä sekä sanomalehtien nettisivuilla käytyä keskustelua lähinnä KHO:n ennakkopäätöksestä (Diaarinumero: 580/1/12) koskien loma-asunnon käyttöä vakituisena asuntona Kangasalla (Taulukko 1). Aineistohaku tehtiin internetissä ja hakuterminä käytettiin vapaa-ajan asunnon muuttamista pysyväksi asunnoksi ja sen muunnoksia.

TAULUKKO 1. Aineistot

Lähde	Kpl	Vuodet	Asia
Kunta	10	2007–2013	Poikkeamislupa käyttötarkoituksen muuttamiseksi
KHO	5	2004–2013	Käyttötarkoituksen muuttaminen (4) Vakituinen asuminen loma-asunnossa (1)
Lehtiartikkelit	25	2001–2013	Käyttötarkoituksen muuttaminen (12) Vakituinen asuminen loma-asunnossa (13)
Nettikeskustelu	585	2011–2013	Lehtijuttuihin liittyviä kommentteja netissä

Oikeustapauksia haettiin myös Korkeimman hallinto-oikeuden nettisivuilta. Aineisto rajattiin 2000-luvulle, sillä Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Aineisto kattaa ajallisesti yli kymmenen vuoden jakson, jolloin voidaan arvioida tilanteen muutosta. Lehtiartikkeleita on 25, ja ne ovat ilmestyneet vuosina 2001–2013 eri puolilla Suomea (Liite 1.). Osa lehdistä on paikallislehtiä, osa ilmestyy valtakunnallisesti. Lehtiartikkelista puolet käsiteli sitä, saako vapaa-ajan asunnolla asua vakituisesti. Netissä esitetyjä kommentteja on 585 ja ne liittyvät yhteentoista erilliseen lehtijuttuun, jotka kaikki käsitelivät vakituista asumista vapaa-ajan asunnolla. Yhtä juttua kohden olevien kommenttien lukumäärä oli 12–172. Kuntien antamia päätöksiä on 10, joista kaksi oli kielteistä. KHO:n antamia kielteisiä päätöksiä on viisi.

Tekstiaineisto on käyty läpi laadullisen sisällönanalyysin avulla. Käyttötarkoituksen muutosten myönteiset ja kielteiset päätökset taulukoitiin ryhmiteltynä kunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin, jossa eroteltiin kunnan perustelut, hakijan perustelut ja valittajien perustelut. Lehtiartikkeleista ryhmiteltiin kunnan, ELY-keskuksen ja vapaa-ajan asukkaiden käyttötarkoituksen muutosta puoltavat ja vastustavat kannanotot. Kuntien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä ja lehtiartikkelista koottiin eri osapuolten myönteisten ja

kielteisten päätösten perustelut taulukoksi. Nettikeskustelujen avulla kartoitettiin yleistä mielipidettä vapaa-ajan asunnolla asumiseen. Näistä keskusteluista ryhmiteltiin KHO:n Kangasalan päätöstä kritisoivat ja päätöksen hyväksyvät mielipiteet. Sisällönanalyttisellä tutkimustekniikalla saatiin tutkimuskysymyksen kannalta tärkeät aineistodokumenttien sisällöt tiivistettyä ja teemoiteltua yläkäsitteiden alle (Tuomi & Sarajarvi 2002: 98, 105). Teoreettisena yläkäsitteenä käytettiin konflikteihin liittyvää intressi-käsitettä. Kunnan ja oikeuden päätösten eri osapuolten, toimijoiden, perusteluja vertaamalla ja tarkemmin analysoimalla haettiin syitä riitatilanteille ja konflikteille, jotka johtivat päätöksistä valittamiseen. Konfliktien syntyä tarkastellaan syiden eli eri osapuolten intressien avulla. Lopputuloksen oikeudenmukaisuutta tarkastellaan luokittelemalla sen hyödyt ja haitat eri osapuolille ja vertaamalla niitä.

Tulokset

Valitukset ja päätökset

Vuonna 2000 voimaan astuneen maankäyttö- ja rakennuslain tarkoituksena oli saada maankäyttö ja rakentaminen suunnitelmallisemmaksi. Aiempaa suurempi osa rantarakentamisesta on suuntautunut kaavoitetulle alueelle, jolloin rakentamisen

edellytyksiä ei ole tarvinnut ratkaista ympäristökeskuksen poikkeamispäätöksellä. (Kangas & Haapanala 2005: 20–21.) Vaikka rantayleiskaavojen määrä oli huomattavasti lisääntynyt, 40 prosenttia loma-asuntojen rakennusluvista on perustunut vielä vuonna 2005 poikkeamispäätöksiin. Rantojen käytön kysymyksissä esiintyi konflikteja etenkin alle 20000 asukkaan kunnissa. Se johtunee siitä, että rantojen käytön kaavat ovat keskeisessä asemassa juuri näissä kunnissa, missä ei juuri muunlaisia kaavoja tehdä. Suunnitelmallisuuden lisäämistä pidettiin edelleen tärkeänä (emt.: 156). Alueelliset ympäristökeskukset pitivät ongelmallisena vakituisten asuntojen määrä lisääntymistä ranta-alueilla, koska se aiheuttaa ristiriitoja yhdyskuntatalouden ja yksilöllisten toiveiden välille. MRL:n mukaan yleiskaavan perusteella voidaan antaa rakennuslupa myös vakinaiselle asunnolle, kun aiemman rakennuslain mukaan voitiin antaa vain loma-asunnolle. (Emt.: 63–64.) Vuonna 2011

jo 73 prosenttia rantarakentamisesta perustui kaa-vaan (Ympäristöministeriö 2014: 62).

Lehtikirjoituksissa kunnan rakennusviranomaiset kertoivat, että kyselyjä vapaa-ajan asunnon muuttamisesta vakituiseksi on jonkin verran. Mutta he totesivat, että vain harvat muuttavat käyttötarkoituksen kun selviää, että mökki ei täytäkään vakituisen asunnon vaatimuksia ja luvan saanti edellyttäisi investointeja rakennukseen tai lisämään oston. Muutosta suunnittelevat ovat usein jäämässä eläkkeelle, eikä siinä elämäntilanteessa enää halutakaan investoida.

Analysoiduissa kuntien poikkeamislupapäätöksissä vain kahdessa tapauksessa se oli kielteinen (taulukko 2.). Useimmissa tapauksissa naapureilla ei ollut huomauttamista käyttötarkoituksen muutokseen. Käyttötarkoituksen muutos edellyttää rakennuslupaa ja rakennuslupahakemukseen tulee liittää dokumentti naapureiden kuulemisesta.

Analysoiduissa KHO:n päätöksissä oikeusaste

TAULUKKO 2. Kuntien poikkeamislupapäätökset loma-asunnon muuttamiseksi vakituiseksi vuosina 2007–2013

Tapaus	Kaavatilanne	Kunnan päätös	Valittaja + perustelut
1	Oikeusvaikutukseton ranta-osayleiskaava	Myönteinen	Naapuri: pitäisi säilyttää kesämökkialueena, ei omakotitaloja rannoille, rauhattomuus, päästöt vesiin, alueen luonne muuttuu
2	Yleiskaavan mukainen RA	Kielteinen	Naapureilla ei huomauttamista
3	Oikeusvaikutteinen osayleiskaava RA**	Osittain myönteinen*	Naapureilla ei huomauttamista
4	Osayleiskaava	Myönteinen	Naapureilla ei huomauttamista
5	Rantaosayleiskaava RA	Myönteinen	Naapuri valitti, ettei oltu kuultu ja ehdotti kaavamutosta, koska viereinen mökki jo aiemmin muutettu
6	Rantayleiskaava RA	Myönteinen	Naapureilla ei huomauttamista
7	Ranta-asemakaava	Myönteinen	Naapureilla ei huomauttamista
8	Rantaosayleiskaava RA	Kielteinen	Naapureilla ei huomauttamista
9	Osayleiskaava RA	Myönteinen	Rajanaapureilla ei huomauttamista
10	Osayleiskaava RA	Myönteinen	Rajanaapureilla ei huomauttamista

* Lupa rakentaa omakotitalo, mutta käyttötarkoitus vapaa-ajan asuntona.

** RA kaavamerkintä, joka tarkoittaa loma-asuntoaluetta rantavyöhykkeellä.

TAULUKKO 3. Hallinto-oikeuden (HO) ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisut käyttötarkoituksen muuttamisesta vuosina 2004–2013

Nro	Kaava	Kunnalta lupa	Kunnan päätöksestä valittaneet	HO:n päätös	HO:n päätöksestä valittaneet	KHO:n päätös (Lopputulokset)
1	Ranta-yleiskaava	Ei	Hakija	Hylkäsi valituksen	Hakija	Hylkäsi valituksen (Ei lupaa)
2	Rantaosa-yleiskaava	Kyllä	Naapurit	Kumosi kunnan päätöksen	Hakija ja kunta	Hylkäsi valituksen (Ei lupaa)
3	Suunnittelu-alue	Kyllä	ELY-keskus	Hyväksyi valituksen	hakija	Hylkäsi valituksen (Ei lupaa)
4	Osayleiskaava	Kyllä	Naapuri	Hyväksyi valituksen	Hakija ja kunta	Hylkäsi valituksen (Ei lupaa)
5*	Rantaosa-yleiskaava	Kunta kielsi	Asukkaat	Hylkäsi valituksen	Asukkaat	Hylkäsi valituksen (Kunta voi kieltää)

*Vapaa-ajan asunnon luvaton käyttö vakituksena asuntona.

hylkäsi valitukset, eikä lupaa poikkeamiselle annettu, vaikka kolmessa tapauksessa kunta olisi luvan antanut (taulukko 3). Kielteisistä kunnan päätöksistä valittivat hakijat. Näin ollen konfliktien osapuolia voivat olla hakija, naapurit, kunta, ELY-keskus ja valitustapauksissa lisäksi hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Maankäytön konfliktit on aikaisemmissa tutkimuksissa jaoteltu kolmeen ryhmään: 1) yksilö vs. byrokratia, 2) yksilö vs. yksilö ja 3) byrokratia vs. byrokratia (Peltonen & Villanen 2004). Hakijan kannalta riitatilanne voi syntyä, jos kunta ei myönnä lupaa tai kaavoittamattomalle alueelle lupaa haettaessa ELY-keskus epää luvan. Sekä kunta että hakija voivat valittaa ELY-keskuksen kielteisestä päätöksestä. Tällöin syntyy konfliktitilanteet ELY-keskuksen ja kunnan välillä sekä ELY-keskuksen ja hakijan välillä. Hakijan kannalta riitatilanne voi syntyä myös silloin, jos naapuri käyttää oikeuttaan valittaa, vaikka kunta olisi halukas antamaan luvan. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, jos ranta-alue on kaavoitettu ja poikkeamislupa kuuluu siten kunnan toimivaltaan. Kunta myöntää luvan, mutta naapuri valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Lehtikirjoittelussa tulee esille, että virkamiesten ohjenuora on maankäyttö- ja rakennuslaki. Kun-

nalliset päätökset ja niistä tehdyt valitukset kuitenkin osoittavat, että lain tulkinnat johtavat eri tilanteissa erilaisiin päätöksiin. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei määritä tarkkaan, minkälaisia päätöksiä sen nojalla tulisi tehdä, vaan siihen liittyy tulkinnanvaraisuus (Karvonen 2013). Eri päätöksentekijät voivat päätyä aivan laillisesti erilaisiin lopputuloksiin. Esimerkiksi myönteisten poikkeamispäätösten osuudet ovat eri ELY-keskuksissa erittäin paljon toisistaan; joissain keskuksissa osuus on ollut 90 prosenttia ja toisessa keskuksessa 50 prosenttia (Haapanala 2013: 26). Lailla on kuitenkin kiistanalaisissa tilanteissa ratkaiseva merkitys tuomioistuimen arvioidessa päätöksen lainmukaisuutta. (Airaksinen ym. 2012: 11.)

Näin ollen syyt konflikteihin ja epäoikeudenmukaisuuksiin muodostuvat, kun: 1) kunnat tekevät samoilla perusteilla erilaiset päätökset, 2) eri ELY-keskukset tekevät samoilla perusteilla erilaiset päätökset, 3) ELY-keskukset poikkeavat kunnan päätöksistä ja 4) naapureiden erilaiset tavoitteet johtavat valitukseen. Se osapuoli, jonka tavoitteet eivät toteudu, kokee pettymyksen. Päätöksiin tyytymättömät voivat valitusoikeuden saatuaan valittaa hallinto-oikeuteen (HO) ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO).

Taulukko 4. Konfliktien kohteeseen kohdistuneet intressit

Myönteisten päätösten perustelut	Kielteisten päätösten perustelut
Laki ja oikeus <ul style="list-style-type: none"> • MRL 172 §1 • Tasapuolinen kohtelu 	Laki ja oikeus <ul style="list-style-type: none"> • MRL 172 §1 • Tasapuolinen kohtelu
Kunnan intressi <ul style="list-style-type: none"> • Ei hajauta yhteiskuntarakennetta • Kunnalle lisää tuloja; uusia veronmaksajia 	Kunnan intressi <ul style="list-style-type: none"> • Hajauttaa yhteiskuntarakennetta • Lisää palvelutarvetta ja kustannuksia
Hakijan intressi <ul style="list-style-type: none"> • Rakennus ja tontti täyttävät vaatimukset • Muuttamassa asumaan vakituisesti • Unelma rauhasta ja järviluonnosta • Oikeus valita asuinpaikka 	Kunnan ja ELY -keskuksen intressi <ul style="list-style-type: none"> • Kaavassa määrätty käyttötarkoitus • Ympäristölle aiheutuu haittaa
	Naapurin intressi <ul style="list-style-type: none"> • Haittaa naapurille ja ympäristölle

Osapuolten perustelut ja oikeudenmukaisuus

ELY-keskukset ja kunnat käyttävät sekä myönteisten että kielteisten päätösten perusteluna maankäyttö- ja rakennuslain pykälää 172, jolla säädetään poikkeamisen edellytyksiä (taulukko 4). Pykälän 172 säädökset ovat ilmaisia, jotka mahdollistavat tulkinnanvaraisuuden. Käytännöt vakiintuvat yksittäistapausten kautta ja tulkintoihin vaikuttavat asiantuntijalausunnat. Tärkeimpänä periaatteena on, että poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Lisäksi poikkeaminen ei saa vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista eikä vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Myös maanomistajien tasapuolinen kohtelu on keskeinen seikka poikkeamislupia myönnettäessä. Myönteinen poikkeamislupa yhdelle maanomistajalle ei saisi estää muiden samantilanteissa olevien maanomistajien rakentamismahdollisuutta (Karvonen 2012: 17).

Kun samaa lain pykälää käytetään sekä kielteisten että myönteisten päätösten perusteluna, se herättää kansalaisissa hämmästyksiä ja kyseenalais-

taa oikeudenmukaisuuden. Esimerkiksi jossain tapauksissa käyttötarkoituksen muutos voisi hajauttaa yhdyskuntarakennetta ja toisessa ei. Samoin käy tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kanssa, kun samalla argumentilla voidaan perustella vastakkaisia päätöksiä. Tapaukset ja tilanteet voivat poiketa monin tavoin toisistaan, mutta tämä ei välttämättä ole yksittäisen tapauksen osapuolelle selvää. Yhdenvertaisuuteen vetoaminen on tavanomaista sekä kielteisissä että myönteisissä päätöksissä (Malin 2013: 67).

Lehtikirjoitusten ja kuntien myönteisten päätösten perusteluissa pidettiin kuntien intressinä uusien veronmaksajien tuomia lisätuloja ja sitä, ettei poikkeaminen hajauta yhdyskuntarakennetta. Kielteisen päätösten perustelut olivat vastakkaisia edellä esitetyille; uudet asukkaat lisäävät palvelutarvetta ja kuluja, ja käyttötarpeen muutokset hajauttavat yhdyskuntarakennetta. Monet lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät sekä maksut ja kiinteistövero koskevat myös mökkiläisiä, ja mökkiläiset käyttävät jo nyt monenlaisia kunnallisia palveluja. Ulkokuntalaiset mökkiläiset käyttävät eniten mökkikuntansa kulttuuripalveluja, rakennustarkastusta, terveyskeskuksen päivystysvastaanottoa ja kirjastoa (Saaristoasiain neuvottelukunta 2006: 32). Palveluita mökkiläiset

käyttävät vuosittain 150 miljoonalla eurolla (Jussila & Toivonen 2011: 2–3).

Kunnan ja ELY -keskuksen intressinä oli toteuttaa kaavan määräyksiä ja välttää käyttötarkoituksen muutoksia. Hakijan intressinä oli valita asuinpaikka vapaasti ja hakijoiden perustelussa mainittiin, että vapaa-ajan asunnolla jo asuttiin vakituisesti tai sinne oltiin muuttamassa. Talouselämä lehden nettisivuilla Koskinen (2006) toteaa, että osa oli jo mökin rakennusvaiheessa ottanut huomioon rakennustekniset vaatimukset vakituiselle asunnolle.

Naapurin intressinä oli, että vapaa-ajan asuinalue säilyy siinä käytössä, mihin se on kaavoitettu. Osalla oli huoli myös ympäristön säilymisestä muuttumattomana ja pelättiin, että vakituinen asuminen saastuttaisi luontoa. Myös tutkimuksissa on tuotu esille huoli ympäristölle aiheutuvasta haitasta, kun kakkosasuntojen ympärivuotinen käyttö näyttää lisääntyvän lähitulevaisuudessa (Hiltunen 2007). Usein valituksen tehneet naapurit perustelivat valitustaan yleisillä eduilla kuten luonnon ja ympäristön säilymisenä muuttumattomana. Toisaalta heidän voi tulkita ajavan samalla omaa yksityistä etuaan. Yksityinen etu on kyseessä myös poikkeamislupapäätöksen hakijalla. Konfliktissa voi muodostua yleisen edun ja yksityisten intressien välille jännite, joka on tyypillistä NIMBY-ilmi-

öissä (Peltonen ym. 2006: 102). Kirjainsana NIMBY tulee sanoista *not in my back yard*, joka on suomennettu ilmauksella ”ei meidän pihallamme”.

HO ja KHO ovat pitäneet tiukkaa ja yhtenäistä linjaa: kuntien tai ELY-keskusten päätöksiä lupien epäämisestä ei ole kumottu. MRL:n harkintamahdollisuutta ei käytetä ja päätöksissä mainitaankin, että oikeudessa vaikuttavat vain oikeudelliset perusteet. Tässä tulee esille se, kuinka konflikti muuttuu oikeudessa juridiseksi riidaksi (Ervasti 2001).

Nettikeskustelu oli vilkasta KHO:n Kangasalan tapauksesta syksyllä 2013 antaman päätöksen jälkeen. Suurin osa keskustelijoista esitti kritiikkiä KHO:n päätöksestä, mutta keskustelijoissa oli myös niitä, jotka pitivät päätöstä oikeana (taulukko 5). Suomea pidettiin liian byrokraattisena ja virkamiesmäisenä. Keskustelijoiden mielestä ihmisillä on oikeus asua siellä, missä haluavat. Osa jopa neuvoi kiertämään lakia. Lain puitteissa on mahdollisuus asua vakituisesti vapaa-ajan asunnolla, kunhan ei ole ”kirjoilla siellä”. Vakituiseksi osoitteeksi voidaan merkitä vapaa-ajan asunnon osoite, mutta väestörekisterissä henkilöt ovat vailla vakituista asuntoa. Myös myönteisesti päätökseen suhtautuneet toivat esille, että mökillä kyllä saa asua niin paljon kuin haluaa, mutta sitä ei pidä mennä vaihtamaan vakituiseksi asuinpaikaksi.

TAULUKKO 5. KHO:n Kangasala-päätöksen (Diaarinumero: 580/1/12) jälkeisessä nettikeskustelussa esiintyneet teemat ja eri teemojen prosenttiosuudet

KHO:n päätöstä kritisoivat maininnat nettikeskustelu (yht. 71 % kaikista kommentaista):
Arvostellaan byrokraatteja, virkamiehiä ja ELY-keskuksia (9 %) Sotii ihmisten oikeustajua vastaan: ihmisoikeudet, oikeus vapaasti valita asuinpaikkansa ja asua omistamallaan mökillä (8,7 %) Ohjataan lailliseen epärehellisyyteen (6 %) Holhous- ja säätely-yhteiskunta, kiellot ja säädökset (2,6 %) Kunta voisi sallia asuminen, jos ei vaadi kunnalta kaikkia palveluita (sopimus, muuttaa säädöksiä) (2 %) Kaavoituskäytäntöjä muutettava (miksi erotella vapaa-ajan ja vakituisia asuntoja jne.) (1,7 %) Kunnat menettävät verotuloja kun ei anneta asua (1,7 %) Ihmisten kateellisuus (1,5%)
KHO:n päätöksen hyväksyvät maininnat nettikeskustelussa (yht. 29 % kaikista kommentaista):
Kunnille velvoite palveluista, joka lisää kustannuksia; kunnilla oikeus hallita kustannusrakenteita (7 %) Kaavoitus määrää käyttötarkoituksen, mökki on mökki (4,4 %) Tarkoitus hyötyä taloudellisesti (1,5 %) Mökillähän saa asua miten haluaa, kunhan ei ole kirjoilla siellä (0,7 %)

Kirjoituksissa esitettiin myös ehdotuksia, että jos kunnat pelkäävät kustannuksia, vapaa-ajan asunnolle asumaan haluavat voisivat sopia kunnan kanssa, etteivät vaadi kunnalta kaikkia palveluja. Kaavoituksen osalta oltaisiin valmiita luopumaan vapaa-ajan ja vakituisen asunnon erottelusta. Kittilän kunta, jossa asutaan paljon vakituisesti Levin loma-asunnoissa, on yrittänyt ratkaista ongelman Ylä-Levin asemakaavaa hyväksyessään ja lisännyt kaavaselostukseen maininnan, että ”loma-asuntojen käyttö ympärivuotiseen asumiseen on sallittua”. Lapin ELY-keskus pitää tällaista mainintaa huonona ja väärinkäsityksiä aiheuttavana (Ranta 2014).

KHO:n päätökseen tyytyväiset toivat esille saman seikan, joka oli myös kuntien kielteisten päätösten perusteluissa: kunnille tulee lisää kustannuksia, jos ne joutuvat tarjoamaan palveluita syrjäisille alueille. Samoin keskusteluissa tuli esille ELY-keskusten ja hallinto-oikeuden kielteisten päätösten perusteluissa esiintynyt argumentti, jonka mukaan asunnon käyttötarkoitus määrätään kaavassa. Kielteisiä päätöksiä kannattavat epäilivät, että käyttötarkoituksen muutosta hakevat haluavat vain hyötyä taloudellisesti. Jos mökki on vakituinen asunto, sen voi myydä kahden vuoden päästä verovapaana, ja lisäksi kunnat perivät mökeistä vakituista asuntoa korkeampaa kiinteistövero.

Koettu oikeudenmukaisuus

Kiistatapauksien intressien perusteluista voidaan nostaa esiin myös eri osapuolten esittämiä hyötyjä ja haittoja. Näiden päätösten eri osapuolille aiheuttamien haittojen ja hyötyjen avulla voidaan arvioida lopputuloksen oikeudenmukaisuutta. Kuntien nähtiin hyötyvän siitä, että kuntaan saadaan uusia asukkaita ja näin lisää verotuloja. Maaseutualueille tulee lisää asutusta, ja tämä voi joissain tapauksissa eheyttää yhteiskuntarakennetta, jos uudet asunnot sijaitsevat jo olemassa olevan asutuksen läheisyydessä. Jo vapaa-ajan asumisenkin nähdään elävöittävän taantuvaa maaseutua, ja tätä kehitystä tuetaan poliittisesti (Hiltunen 2007). Kunnat arvioivat itse, onko uusista vakituisista asukkaista enemmän hyötyä kuin haittaa. Jos kunnat näkevät haitat suurempina, ne eivät todennäköisesti anna poikkeamislupaa. Jos kunnat katso-

vat poikkeamisen edistävän kunnan tavoitteita ja ELY-keskus tai hallinto-oikeus estää päätöksen toteuttamisen, se koetaan kunnassa epäoikeudenmukaisena. Instituutiot huolehtivat yhteiskunnallisten pelisääntöjen hyväksyttävyydestä eli legitimitetistä (Peltonen ym. 2006: 101), mutta tässä tilanteessa instituutiot ovat konfliktin osapuolina. Tämä ei ole omiaan vahvistamaan kansalaisten luottamusta suunnittelujärjestelmän tai oikeudenkäytön tasapuolisuuteen ja avoimuuteen.

Lehtijuttujen pohjalta voinee sanoa, että käytännöt vaihtelevat jopa naapurikunnittain. Osa kunnista antaa luvan asumiseen syrjemmällekin, jos uusien asukkaiden saannin katsotaan hyödyttävän kuntaa enemmän kuin mitä heistä aiheutuu kustannuksia. Kunnan sisälläkin havaittiin vaihtelua kaavatilanteesta ja paikasta riippuen; kirjoittaja väitti, että esim. Nilsillä sai käyttötarkoituksen muutettua vain Tahkon alueella. Usein syrjäistäkin vakituista asutusta suosivat ovat pieniä kuntia, joissa on ennestään paljon ikääntynyttä väestöä. Toisaalta Koski (2007: 9, 13) muistuttaa, että kuntien suunnitellessa pysyvää rantarakentamista pohdittavat kysymykset ovat kunnan kannalta pitkälti taloudellisia. Jos esimerkiksi vapaa-ajan asuntoalueita muutetaan vakituisen asumisen alueiksi, pitkällä tähtäimellä palvelut voivat aiheuttaa lisäntyyviä kuluja kunnalle.

Oikeudenmukaisuustarkastelussa on katsottava myös menettelytapojen ja prosessin oikeudenmukaisuutta. Epäoikeudenmukaisuuden kokemusta voi synnyttää se, että lähtökohdiltaan samanlaisten tapausten päätöksenteossa käytetään sekä puoltavan että kieltävän päätöksen perustelujen yhteydessä samoja maankäyttö- ja rakennuslain pykälä ja niitä vieläpä tulkitaan eri tavalla eri puolilla maata. Tämä herättää hämmennystä, sillä laillisuusnäkökohdat ovat ristiriidassa. Peltonen ym. (2008: 14) muistuttavat, että kaavaratkaisuja tarkasteltaessa tulee huomioida myös laillisuusnäkökohdat, eikä hyväksyttävyyys tai koettu oikeudenmukaisuus voi olla ainoa mittari.

Eläkkeellä oleva vapaa-ajan asukas hakijana hyötyy myönteisestä päätöksestä taloudellisesti, kun hän voi asua yhdessä paikassa eikä joudu pitämään kahta asuntoa. Ympäristöperustelut koetaan siinä mielessä huonoina, että jos ihminen on joka

tapauksessa päättänyt muuttaa mökilleen, vaatimus kahden asunnon pidosta ei ainakaan vähennä ympäristökuormitusta (Linjama 2013). Jos hakija ei ole eläkkeellä ja aikoo käydä töissä kaupungissa, pidempien työmatkojen myötä lisääntynyt autonkäyttö rasittaa ympäristöä. Usein muuttoa on suunniteltu jo pitkään ja tehty sen mahdollistavia investointeja. Suunnitelman toteutuessa investoinneille saadaan vastinetta. Epäoikeudenmukaisuuden tunne herää, jos lupaa ei tulekaan ja investoinnit muuttuvat haitoiksi eikä kaupunkiasunnosta voidakaan luopua.

Lopuksi

Kuntien kohdalla on eroavaisuuksia riippuen siitä, ovatko ne kaavoittaneet ranta-alueet vai eivät. Jos kaavaa ei ole, poikkeamispäätökset ovat ELY-keskusten päätettävissä ja kunnat antavat lausunnon. Eriarvoisuuden koetaan lisääntyvän, kun kuntatason lisäksi ELY-keskuksien käytännöt vaihtelevat. Alueellista vaihtelua aiheuttavat myös maistraattien päätökset siitä, saako hakija pysyvän asunnon ja osoitteen vapaa-ajan asunnolle. Tähän tilanteeseen on jo puututtu, sillä hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen on vuonna 2013 todennut vastauksessaan kansanedustaja Maijalan esittämään kirjalliseen kysymykseen kotikuntalain tulkinnasta (KK 591/2013 vp), että väestörekisterikeskus on vahvistanut kotikunta- ja asuinpaikkatietojen ylläpidon käytännösäännöt ja lähettänyt ne heinäkuussa 2012 maistraateille. Käytännösääntöjen mukaan maistraatti voi hyväksyä kotikunnaksi vapaa-ajan asunnon sijaintikunnan, vaikka kiinteistön käyttötarkoitusta ei muuteta. Silloin henkilö merkitään vailla vakinaista asuntoa olevaksi, mutta hän voi kuitenkin ilmoittaa postiosoitteen, joka voi olla myös vapaa-ajan asunnon osoite.

Nykyään vapaa-ajan asunnoissa asuu vakituisesti ihmisiä, jotka eivät ole tehneet käyttötarkoituksen muutosta. KHO:n päätöksen (Diaarinumero: 580/1/12) mukaan he siis asuvat luvatta vakituisesti vapaa-ajan asunnollaan. Mitä seurauksia tällä päätöksellä on asukkaille ja kuinka kunnat reagoivat tähän tilanteeseen? Tilanne ei välttämättä ratkeakaan sillä, että kaikki hakevat poikkeamispäätöstä saadakseen muuttaa rakennuksen käyttötarkoituk-

sen tämänhetkistä asiantilaa vastaavaksi. Edellä analysoitujen hakuprosessien ja oikeustapausten perusteella lopputulosta ei voi ennakoita varmasti, vaikka rakennus ja tontti täyttäisivätkin vakituisten asumisen vaatimukset.

Lainsäädäntö ja lupapäätöksien ehdot tulisi selkeyttää niin, etteivät kansalaiset joudu eriarvoiseen asemaan. Jos yhteiskunta koetaan liian holhoavaksi ja byrokraattiseksi ja lain tulkinnat sattumanvaraisiksi, se voi herättää kansalaistottelemattomuutta tai turhauttaa ja passivoida kansalaisia. Malin (2013: 75) on todennut maankäyttö- ja rakennuslakia arvioidessaan, että poikkeamisen edellytyksistä tulisi tarkemmin säätää laissa.

Peltosen ym. (2008: 13) mukaan menettelytapoja on helpompi muuttaa kuin toimijoiden intressejä, minkä vuoksi kaavoituksen hyväksyttävyyden lisäämisen avaimet voivat löytyä juuri menettelytavoista. Kittilän kunta on yrittänyt muuttaa menettelytapoja, mutta hallintoviranomaiset ovat vastustaneet sen yritystä mahdollistaa pysyvä asuminen vapaa-ajan asunnoissa. Myös netit keskusteluissa ehdoteltiin erilaisia sopimuksellisia tapoja ratkaista kunnan palvelujen tarjonta.

Yhdenmukaiset päätösmenettelyt ovat tärkeitä kaikille osapuolille. Kansalaisten näkökulmasta on tärkeää, että he voivat suunnitella asumistaan ilman päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta ja luottaen tasapuoliseen kohteluun. Kunnille on puolestaan tärkeää, että ne voivat suunnitella rakennus- ja asumispolitiikkaansa luottaen säädösten yhdenmukaiseen tulkintaan ylikunnallisissa instituutioissa, kuten ELY-keskuksissa, maistraateissa ja oikeusasteissa. Kansallisen päätöksenteon kannalta on tärkeää, että asumiseen ja rakentamiseen liittyvät lait ja säädökset toteutuvat yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti eri kunnissa. Yleisesti ottaen yhdenmukaisempi kohtelu rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksissa parantaisi eri osapuolten tasapuolista ja oikeudenmukaista kohtelua.

Maaseutualueilla kuntapoliitikot haluavat usein, että kuntaa tulee kehittää mahdollisimman tasapuolisesti. Asutusta ja resursseja ei saa keskittää vain yhteen elinvoimaiseksi määriteltyn keskuksen vaan mahdollisimman moneen kylään eri puolilla kuntaa. Maaseudun vetovoimaisuus perustuu tilaan ja väljyyteen, ja sitä on kehitettävä sen

omista lähtökohdista. (Sireni 2013: 41.) Maaseudun kehityksen kannalta vapaa-ajan asukkaat, kausiluontoisesti tai pysyvästi asuvat, voivat estää alueden kiihtymisen ja olla tulevaisuuden uusien mahdollisuuksien herättäjiä.

Ihmiset liikkuvat nykyään paljon ja monipaikkainen asuminen lisääntyy (Quinn 2004:114; Pitkänen & Vepsäläinen 2008). Laki ja vaatimukset käyttötarkoituksen muutoksesta kohtelevat mökkiä lähinnä objektina, kun taas asunto ja asuminen saavat merkityksensä asukkaiden tekemisen kautta. Urryn mukaan (2000; Paris 2006: 17) asuminen muodostuu sosiaalisista käytännöistä eikä niinkään konkreettisista rakennuksista. Liikkuvuus ja monipaikkaisuus haastavat asunnon käyttötarkoituksen perustuvan jaottelun.

Tutkimuksen avulla tulisi tarkemmin selvittää, millä perusteella toiset kunnat haluavat vakituiseksi asukkaiksi vapaa-ajan asukkaita ja toiset eivät. Mitä hyötyjä ja haittoja kunnille seuraa siitä, kun vapaa-ajan asukkaat muuttavat pysyvästi paikkakunnalle? Kuinka hyvin kuntien toivomat positiiviset vaikutukset toteutuvat? Miten voitaisiin yhtenäistää vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutosprosessit? Myös uusien, usein ikääntyneiden vakituisten asukkaiden arkipäivän elämään haja-asutusalueella pitäisi kiinnittää huomiota ja tarkastella sitä, miten pitkään heidän on mahdollista asua kaukana palveluista.

Kiitokset

Artikkeli on kirjoitettu osana Suomen Akatemian rahoittamaa Asumisen monipaikkaisuus ja arkielämä vapaa-ajan ympäristöissä projektia (SA255424).

LÄHTEET

- Ahlqvist, Kirsti 2009. Vapaa-ajan asuminen – irtautumista, autonomiaa ja luonnonläheisyyttä. Teoksessa: Lammi, Minna, Mari Niva & Johanna Varjonen (toim.). Kulutuksen liikkeet: Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosikirja 2009. Kuluttajatutkimuskeskus, Tampere. 155–176.
- Aho, Seppo & Heli Ilola 2002. Hyvien osajien aluepreferenssit ja liikkuvuus. Lapin vetovoima -tutkimusprojektin raportti. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B, Tutkimusraportteja ja selvityksiä 39. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

- Airaksinen, Miimu, Helka-Liisa Hentilä, Jussi S. Jauhainen, Raine Mäntysalo, Karoliina Jarenko, Tapio Määttä, Matti Pentti, Jukka Similä & Aija Staffans 2012. Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. Asumisen monipaikkaisuus ja arkielämä vapaa-ajan ympäristöissä -hanke. Ympäristöministeriö, Helsinki. Saatavissa: <http://www.uef.fi/fi/secondhomes/home>. [Viitattu 23.1.2014].
- Ervasti, Kaijus 2001. Konfliktit ja vaihtoehtoiset konfliktiratkaisumenetelmät. Teoksessa: Pohjonen, Soile (toim.). Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. WSLT, Helsinki. 13–38.
- Haapanala, Auvo 2013. ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomais-tehtävissä. Ympäristöministeriön raportteja 6/2013. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Hall, C. Michael & Dieter K. Müller 2004. Introduction: Second Homes, Curse or Blessing? Revisited. Teoksessa: Hall, C. Michael & Müller, Dieter K. (toim.). Tourism, Mobility and Second Homes. Between Elite Landscape and Common Ground. Channel View Publications, Clevedon, UK; Buffalo. 3–14.
- Heiska, Kati 2010. Maailman paras mökki. Teoksessa: Vilkkö, Anni, Asko Suikkanen & Johanna Järvinen-Tassopoulos (toim.). Kotia paikantamassa. LUP Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi. 239–256.
- Herne, Kaisa 2012. Mitä oikeudenmukaisuus on? Gaudeamus, Helsinki.
- Hiltunen, Mervi 2007. Environmental Impacts of Rural Second Home Tourism – Case Lake District in Finland. Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism 7(3): 243–265.
- Jussila, Aarne & Jari Toivonen 2011. Loma-asumisen taloudelliset ja työllisyysvaikutukset Suomessa. TEM raportteja 21/2011. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Kangas, Pekka & Auvo Haapanala 2005. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781. Alueiden käyttö. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Karvonen, Heikki 2012. Maankäyttö- ja rakennuslain tulkinta vapaa-ajan asunnon käyttötarkoitusta muutettaessa. Opinnäytetyö, Rakennustekniikan koulutusohjelma. Oulun seudun ammattikorkeakoulu, Oulu.
- Knaappila, Tiina 2013. Mökillä vaikka ympärivuoden. Länsi-Savo 09.04.2013. Saatavissa: <http://www.lansi-savo.fi/uutiset/m%C3%B6kill%C3%A4-vaikka-ymp%C3%A4ri-vuoden-52624>. [Viitattu 10.01.2014].
- Koski, Kimmo 2007. Vakituisten ranta-asutuksen kuntataloudelliset vaikutukset. Suomen ympäristö 38. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Koskinen, Petri 2006. Täyttä mökkelämää. Talouselämä 10.4.2006. Saatavissa: <http://www.talouselama.fi/uutiset/taytta+mokkielamaa/a2052335>. [Viitattu 16.12.2013].

- Kytö, Hannu, Helena Tourila & Johanna Leskinen 2006. Maaseudun vetovoimaisuus ja kuluttajien yksilölliset elämäntavat. Tutkimuskokonaisuuden loppuraportti. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisu 5: 2006.
- Linjama, Jussi 2013. Kommentti Mikko Alatalon kirjoitukseen Saakot pohjan perukoilla asua mökillänsä? Uusisuomi.fi Saatavissa: <http://mikkoalatalo.puheenvuoro.uusisuomi.fi/152676-saako-sita-pohjan-perukoilla-asua-mokillansa>. [Viitattu 20.05.2014].
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2000. Vakituksen asumisen kehittäminen ranta-alueilla. Suunnittelukeskus Oy ja Saaristoasiain neuvottelukunta. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 7/2000. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Malin, Kimmo 2013. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamisasiat hallintotuomioistuimessa vuosina 2008–2011. Teoksessa: Holopainen, Heikki, Kimmo Huttunen, Kimmo Malin & Hanna Partinen 2013. (toim.). Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19. Ympäristöministeriö, Helsinki. 60–76.
- Miettinen, Heikki 2001. Kuntapalvelut 2001: Asukaskyselyn tulokset 33 kunnassa. Efektia Oy:n tutkimuksia 154–2001. Efektia, Helsinki.
- MRL 1999. Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Müller, Dieter K. & Roger Marjavaara 2011. From Second Home to Primary Residence: Migration Towards Recreational Properties in Sweden 1991–2005. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 103(1): 53–68.
- Nieminen, Markku 2010. Kesämökkiometri 2009. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Paris, Chris 2006. Multiple 'homes', dwelling & hyper-mobility & emergent transnational second home ownership. Paper presented at ENHR conference "Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation". Ljubljana, Slovenia, 2–5.7.2006. Saatavissa: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.116.657&rep=rep1&type=pdf>. [Viitattu 17.12.2013].
- Peltonen, Lasse, Johanna Tuomisaari & Vesa Kanninen 2008. Kaavavalitukset ja koettu oikeudenmukaisuus. *Yhdyskuntasuunnittelu* 46(3): 11–34.
- Peltonen, Lasse, Jukka Hirvonen, Rikhard Manninen, Hannes Linjama & Riitta Savikko 2006. Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen ympäristö 12/2006. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Peltonen, Lasse & Sampo Villanen 2004. Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Osa 1. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. Suomen ympäristö 723. Alueiden käyttö. Ympäristöministeriö, Helsinki. Saatavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40401/SY_723.pdf?sequence=1. [Viitattu 19.11.2013].
- Pitkänen, Kati 2013. Vapaa-ajan asumisen muutos nostaa esille tarpeen tarkastella asumisen monipaikkaisuutta. *Hyvinvointikatsaus* 2/2013. Tilastokeskus, Helsinki. Saatavissa: <http://www.stat.fi/tup/hyvinvointikatsaus/>. [Viitattu 15.05.2014].
- Pitkänen, Kati & Mia Vepsäläinen 2008. Foreseeing the Future of Second Home Tourism. The Case of Finnish Media and Policy Discourse. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*. 8(1): 1–24.
- Puustinen, Sari 2008. Konfliktien hallinta ja kaavoittajien uusi valtuutus. *Yhdyskuntasuunnittelu* 46 (3): 35–55. Saatavissa: http://www.yss.fi/yks2008_3puustinen.pdf. [Viitattu 13.06.2013].
- Quinn, Berdanette 2004. Dwell in Through Multiple Places: A Case Study of Second Home Ownership in Ireland. Teoksessa: Hall, Michael C. & Dieter K. Müller (toim.). *Tourism, Mobility and Second Homes. Between Elite Landscape and Common Ground*. Clevedon, UK. Channel View Publications, Buffalo. 113–130.
- Ranta, Tapani 2014. Ely moittii Kittilän mökkitulkintaa. *Lapin Kansan* 04.02.2014.
- Rantanen, Manu & Torsti Hyryläinen 2012. Vapaa-ajan asukkaat paikallisia palveluympäristöjä muovaamassa. *Maaseudun uusi aika* 19(2): 59–67.
- Saaristoasiain neuvottelukunta 2006. Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä. Alueiden kehittäminen 2006, Sisäasiainministeriön julkaisu 24/2006. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Sireni, Maarit 2013. Tasa-arvotavoite ohjaa maaseudun maankäytön suunnittelua. *Maaseudun uusi aika* 20(1): 30–43.
- Tiihonen, Arja 2013. Mökkeilystä vastapainoa arjen asumiselle. *Hyvinvointikatsaus* 2/2013. Tilastokeskus, Helsinki. Saatavissa: <http://www.stat.fi/tup/hyvinvointikatsaus/>. [Viitattu 12.06.2013].
- Tilastokeskus 2014. Suomen virallinen tilasto (SVT): Rakennukset ja kesämökit (kuvaus) [verkkójulkaisu]. Tilastokeskus, Helsinki. Saatavissa: <http://www.stat.fi/til/rakke/index.html>. [Viitattu 23.5.2014].
- Tilastokeskus 2013. Suomen virallinen tilasto (SVT): Rakennukset ja kesämökit [verkkójulkaisu]. Kesämökit 2012. Tilastokeskus, Helsinki. Saatavissa: http://www.tilastokeskus.fi/til/rakke/2012/rakke_2012_2013-05-24_kat_001_fi.html. [Viitattu: 20.1.2014].
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi 2002. Laadullinen tutkimus ja sisälönanalyysi. Tammi, Helsinki.
- Turunen, Mervi 2001. Muuttoilmoitus riittää usein mökille muuttamiseen. *Rakennuslehti* 31.05.2001.

- Tuulentie, Seija 2006. Tourists Making Themselves at Home: Second Homes as a Part of Tourist Careers. Teoksessa: McIntyre, D. R. Williams and K. E. McHugh (toim.). Multiple dwelling and tourism: negotiating place, home and identity. CABI Pub, Wallingford, Cambridge, Mass. 145–157.
- Urry, John 2000. Sociology Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-First Century. Routledge, London.
- Virkkunen, Henna 2013. Kotikuntalain tulkinta. Vastaus Eeva-Maria Majjalan kirjalliseen kysymykseen 591/2013 vp. Eduskunta, Helsinki. Saatavissa: http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?{APPL}=utppdf&{BASE}=utppdf&{THWIDS}=0.3/1392881583_514977&{TRIPPIFE}=PDF.pdf. [Viitattu 10.2.2014].
- Wall, James A. & Ronda R. Callister 1995. Conflict and its management. Journal of Management 21(3): 515–558.
- Wähä, Susanna 2004. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallinnot tuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 693. Alueidenkäytön osasto, Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Ympäristöministeriö 2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpäästämisestä 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö, Helsinki.

LIITE 1. Lehtiartikkeliluettelo

- 1) Muuttoilmoitus riittää usein mökille asumiseen (2001/Rakennuslehti)
- 2) Moni muuttaisi lomamökkinsä vakituiseksi asunnoksi (2002/ Kaleva)
- 3) Kesämökki ykkösasunnoksi – kuka päättää ja millä ehdoilla? (2002/Mökkitieto)
- 4) Ani harva mökkiläinen muuttaa tupansa vakituiseksi aunnoksi (2005/ Hämeen Sanomat)
- 5) Täyttä mökkielämää (2006/Talouselämä)
- 6) Kesämökki vaikea vaihtaa vakiasunnoksi (2009/ Yle Uutiset)
- 7) Asuako kotona, kesämökillä vai veneen alla (2009/Pohjalainen)
- 8) Muutto mökille vaatii usein remonttia (2010 / Suur-Jyväskylän lehti)
- 9) Kiista vakituisesti asutusta kesämökistä jatkuu: Kangasala uudisti hädän ja asetti uhkasakon (2011/Aamulehti)
- 10) Kesämökin muuttaminen asunnoksi voi karahtaa kiville (2011 / YLE Uutiset)
- 11) Ongelmana vakituinen asuminen loma-asunnolla (2011 / RY Rakennettu ympäristö)
- 12) Lomamökeissä asuminen tarkempaan syyniin (2012/Kittilälehti)
- 13) Mökkiläinen vai kuntalainen (2012 / Lapin Kansa)
- 14) Pääkirjoitus: Kotikunta (2012 / Turun Sanomat)
- 15) Mökillä vaikka ympärivuoden (2013/Länsi-Savo)
- 16) Suomen kansalainen ei voi valita asuinpaikkaansa (2013 / puheenvuoro / Uusi Suomi)
- 17) KHO puuttui läpivuotiseen mökkeilyyn (2013 / Helsingin Sanomat)
- 18) Mökillä asunut parikunta sai KHO:lta tylyn tuomion (2013/Iltasanomat)
- 19) Voiko mökissä virallisesti asua ympäri vuoden? (2013 / Satakunnan Kansa)
- 20) Kansanedustaja: Ihmisille annettava mahdollisuus asua kesäasunnolla vakituisesti (2013/Aamulehti)
- 21) Kuntaliitto: Tuhannet asuvat luvatta loma-asunnoissaan (2013 / Helsingin Sanomat)
- 22) KHO:n päätös ja mökkiläisen kuntalaisuus (2013 / Lapin Kansa)
- 23) Montako päivää vuodessa saat oleskella omistamallasi kesämökillä? (2013 / Aamulehti blogit)
- 24) Saako sitä pohjan perukoilla asua mökillän- sä? (2013 / Puheenvuoro / Uusi Suomi)