



Malmin lentoaseman ystävät ry
Helsinki-Malmin lentoasema
00700 HELSINKI

1/9

ASIA

Malmin lentokenttäalueen käytön suunnittelu

KANTELUN VIREILLETULO

Malmin lentoaseman ystävät ry:n oikeuskanslerille osoittamassa 7.11.2014 päivätyssä kantelussa arvostellaan hallituksen maaliskuussa 2014 kehysriihessään tekemää päätöstä valtion vetäytymisestä Helsinki-Malmin lentoasemalta 2020-luvun alkuun mennessä. Kantelun mukaan päätös on tehty ilman asianmukaista valmistelua, virheellisin ja asiaankuulumattomin perustein ja pelkästään asuntopolitiikan intressit huomioiden. Edelleen kantelun mukaan saatavilla olevaa useiden virkamies- ja asiantuntijatyöryhmien laatimaa selvitysmateriaalia, pääkaupunkiseudun liikenneinfrastruktuuritarpeita ja Malmin lentoaseman tärkeää merkitystä koko Suomen ilmailulle ei ole huomioitu. Yhdistys toimitti 18.3.2015 lisäaineistoa Helsingin yleiskaavaluonnokseen esitettyjen lausuntojen käsittelyyn liittyen sekä 5.6.2015 ja 26.6.2015 lisäaineistoa Helsinki-Malmin lentoaseman toiminnan jatkamista koskevaan työryhmäraporttiin liittyen.

Malmin lentoaseman ystävät ry oli kannellut samasta hallituksen kehysriihessään tekemästä päätöksestä Valtiontalouden tarkastusvirastolle 17.10.2014. Kantelun mukaan päätös lakkauttaa Helsinki-Malmin lentoasema ja hajauttaa sen toiminnot oli ilmailualalle, ilmailuliiketoiminnalle ja alan suomalaiselle osaamiselle vahingollinen ja yhteiskunnan kokonaisedun vastainen. Valmistelu oli ollut puutteellista eikä korvaavia vaihtoehtoja ollut esitetty. Hyöty- ja kustannuslaskelmia ei ollut tehty. Valtiontalouden tarkastusvirasto viittasi 19.11.2014 päivätyssä vastauksessaan Valtiontalouden tarkastusviraston kanteluohjeeseen, jonka mukaan tarkastusvirasto ei käsittele kanteluina valtion taloudenhoidon ja poliittisen päätöksenteon ja niihin liittyvän valmistelun tarkoituksenmukaisuutta koskevia selvityspyyntöjä ja niihin liittyviä yhteydenottoja. Tarkastusvirasto totesi valtioneuvoston kehysriihessä tekemän päätöksen olevan poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluva tarkoituksenmukaisuusharkinnalla tehty päätös. Edelleen tarkastusvirasto totesi, että se ei myöskään käsittele kantelua, joka on ylimpien laillisuusvalvojen käsiteltävänä. Tarkastusvirasto oli saanut tiedon, että Helsinki-Malmin lentoaseman lakkauttamisesta oli kanneltu valtioneuvoston oikeuskanslerille. Tarkastusvirasto kuitenkin ilmoitti, että kantelukirje on saatettu tarkastusvirastossa asianomaisten tarkastusyksiköiden ja tarkastajien tietoon huomioon otettavaksi tulevia tarkastustoiminnan suunnittelussa tehtäviä riskiana-

lyyseyä ja niihin perustuvia tarkastussuunnitelmia tehtäessä. Kantelu ei antanut aihetta tarkastusviraston enempiin toimenpiteisiin.

SELVITYS

Pyysin liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Selvityksessä tuli kiinnittää erityistä huomiota siihen, millaiseen valmisteluun ministeriössä sekä mihin tietoihin ja mihin mahdollisiin asiakirjoihin lentoasema-asian kehysriihikäsitely perustui. Liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäällikkö Harri Pursiainen ja suunnittelija Kaisa Kuukasjärvi antoivat 8.1.2015 päivätyn selvityksensä.

Varasin Malmin lentoaseman ystävät ry:lle mahdollisuuden antaa vastineensa liikenne- ja viestintäministeriön selvityksestä. Yhdistys antoi 18.2.2015 päivätyn vastineensa.

Pyysin alueiden käytön suunnittelun yleisestä kehittämisestä ja ohjauksesta vastaavaa ympäristöministeriötä antamaan lausuntonsa siitä, miten julkisen talouden suunnitelmaan sekä valtion ja Helsingin seudun kuntien väliseen sopimukseen sisältyvät viittaukset Malmin lentokenttäalueen asutuskäyttöön ottamisesta sopivat yhteen maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen alueiden käytön suunnitteluun liittyvien vuorovaikutteisuuden sekä vaikutusten selvittämisen ja arvioinnin kanssa. Ympäristöministeriön rakennusneuvos Matti Vatiilo ja ympäristöneuvos Pekka Normo antoivat 28.5.2015 päivätyn lausuntonsa.

TAUSTATIETOJA

Valtion vetäytyminen Malmin lentokentältä

Malmin lentokenttää koskevia selvityksiä on tehty jo 1980-luvulta lähtien. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Malmin lentokenttää on käsitelty Helsingin seudun lentokenttäselvityksessä 2007, selvityksessä Helsingin seudun lentokentän merkityksestä aluetalouden ja yritystoiminnan kannalta 2009, Helsingin seudun yleisilmailukentän sijaintivaihtoehtoja koskevassa selvityksessä (LVM:n julkaisu 16/2011), lentoliikennestrategian väliraportissa 17.12.2013, selvityksessä Malmin harrasteilmailun sijoittamismahdollisuuksista Nummelan ja Hyvinkään lentokentille (LVM:n julkaisu 26/2014), selvityksessä Helsinki-Malmin lentoaseman toiminnan jatkumisesta valvomattomana lentopaikkana 26.11.2014 ja sen liitteenä olevassa turvallisuusarvioinnissa, lentoliikennestrategiassa 2015-2030 (LVM:n julkaisu 2a/2015) ja sen taustaraportissa (LVM:n julkaisu 2b/2015) sekä Helsinki-Malmin lentoaseman toiminnan jatkamista koskevassa työryhmäraportissa 18.5.2015.

Lentoliikennestrategian 2015-2030 (6.2.2015) mukaan Helsinki-Malmin lentoasemasta luovutaan viimeistään vuoden 2016 aikana. Lentoliikennestrategian taustaraportin mukaan Helsinki-Malmin lentoaseman siirtämisestä Finavia Oyj:n ylläpitäväksi ulkopuolelle valtioneuvosto teki päätöksen maaliskuussa 2014 budjettikehysriihen yhteydessä.

Malmin lentokenttäalueen ottaminen asutuskäyttöön

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtioneuvoston 30.11.2000 antaman päätöksen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista mukaan Malmin lentokentälle sekä Laajasalon öljysatamalle ja –varastolle on selvitettävä vaihtoehtoiset sijaintipaikat. Alueidenkäytössä tulee huolehtia siitä, ettei vaihtoehtoja suljeta pois niin kauan kuin lentokentän ja öljysataman sijainti on ratkaisematta.

Valtioneuvoston 13.11.2008 antaman päätöksen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on osoitettava sijaintipaikka Helsingin seudun lentokentälle tätä koskeviin selvityksiin ja vaikutusarviointeihin perustuen.

Maakuntakaava

Uudenmaan 8.11.2006 vahvistetun maakuntakaavan mukaan Malmin lentoaseman toimintojen siirtämiseen varaudutaan joko hajasijoittamalla toiminnat tai osoittamalla taajamatoiminnoiksi muuttuvalle liikennealueelle korvaava paikka. Merkittävä osa uudesta asunto- ja työpaikkarakentamisesta sijoittuu täydentäen tai tiivistäen vanhaan yhdyskuntarakenteeseen. Helsingissä merkittäviä rakentamisen kohdealueita ovat maankäytön muutosalueet: satamien siirrot vapauttavat laajoja ja ympäristöltään merellisiä alueita kaupunkirakentamiselle ja Malmin lentokentän muutos taajamatoimintojen alueeksi tulee tapahtumaan alueen vuokrasopimuksen päätyttyä. Malmin lentokenttätoiminnan mahdollinen siirtyminen pois alueelta vapauttaa laajan maa-alueen asuinrakentamiseen. Malmin lentokenttäalue osoitetaan liikennealueeksi, jonka toissijainen käyttötarkoitus on taajama-alue. Alue toimii liikennealueena siihen asti, kunnes korvaava sijaintipaikka tai Malmin lentokentän toimintojen sijoittaminen olemassa oleville kentille ja tukikohtiin on ratkaistu. Alue varataan yleisilmailulentokentäksi. Kun alueen käyttö lentokenttätoimintaan päättyy, se varataan taajamatoimintojen alueeksi.

Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavaa koskevan 20.1.-20.2.2015 nähtävillä olleen kaavaluonnoksen mukaan Malmin lentokentän alue osoitettaisiin taajamatoimintojen alueeksi. Kaavaluonnoksessa viitataan liikenne- ja viestintäministeriön valmisteleman valtakunnallisen lentoliikennestrategian yhteydessä tarkasteltuihin mahdollisuuksiin Malmin lentokentän toimintojen siirtämisestä muille lentokentille sekä siihen, että valtion ja kuntien kesken on sovittu, että valtio lopettaa toimintonsa Malmin lentokentällä viimeistään vuoden 2020 loppuun mennessä ja alue palautuu Helsingin kaupungin käyttöön. Kaavaehdotus tulee nähtäville vuoden 2016 alussa.

Yleiskaava

Helsingin kaupunginvaltuuston 26.11.2003 hyväksymässä Helsingin yleiskaavassa 2002 Malmin lentokenttäalue osoitettiin 10 000 asukkaalle mitoitetuksi asuntoalueeksi. Korkein hallinto-oikeus kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen 7.11.2006 siltä osin kuin se koski Malmin lentokentän aluetta, koska päätös oli syntynyt yhden kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyyden johdosta tältä osin virheellisessä järjestyksessä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, että päätöksen kumoaminen esteellisyysperusteella ei sisältänyt kannanottoa Malmin lentokentän aluetta koskeneiden maankäytön suunnitelmien sisältöön. Edellä sanotun johdosta Malmin lentokenttäalueella on vielä voimassa nykyistä yleiskaavaa 2002 edeltänyt yleiskaava 1992, jossa alue on osoitettu ensisijaisesti liikennealueeksi.

Helsingin uutta yleiskaavaa koskevan 7.1.-28.2.2015 nähtävillä olleen kaavaluonnoksen mukaan uusi merkittävä rakentamiskokonaisuus olisi muun muassa Malmin lentokenttäalue, jolle voitaisiin rakentaa jopa noin 25 000 asukkaan kaupunginosa. Kaavaehdotus tulee kaupunkisuunnittelulautakunnan käsittelyyn syksyllä 2015 sekä kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston käsittelyyn vuonna 2016.

Valtion lentokentältä vetäytymisen ja lentokenttäalueen asuntokäyttöön ottamisen kytkeytyminen toisiinsa

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman (15.4.1999) mukaan laaditaan yhteistoimintasopimus valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken valtion tukemien ja rahoittamien investointien aikataulusta ja sisällöstä (muun muassa liikenne, asuminen, maapoliittiset ratkaisut). Vastaavaa menettelyä voidaan kehittää myös muilla kasvukeskusalueilla.

Valtioneuvosto teki 11.5.2000 periaatepäätöksen valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien välillä neuvotellun yhteistoiminta-asiakirjan hyväksymisestä. Yhteistoiminta-asiakirjan mukaan valtio ja kunnat edistävät asuntotuotannon toteutumista yhteistoiminta-asiakirjan valmistelussa esille otetuilla uusilla asuntoalueilla, joita on selvitetty tai selvitetään kuntien kaavoituksen yhteydessä ja joiden jatkokehittely edellyttää erityisiä valtion ja kuntien yhteisiä toimenpiteitä. Yksi yhteistoiminta-asiakirjassa tarkoitetuista ja mainituista uusista asuntoalueista oli Malmin lehtokenttä. Yhteistoiminta-asiakirjan mukaan valtio on valmis luopumaan Malmin lentokenttäalueen vuoteen 2034 ulottuvasta maanvuokraoikeudestaan 1.1.2006 alkaen. Edellytyksenä on, että Helsingin kaupunki kaavoittaa vapautuvat alueet pääosin asuntokäyttöön ja että valtio ja Helsingin kaupunki sopivat korvauksesta, jonka Helsingin kaupunki suorittaa vuokraoikeudesta luopumisesta, sekä laaditaan toteuttamiskelpoinen suunnitelma Malmin kenttää korvaavista järjestelyistä mukaan lukien rajavartiolaitoksen helikopteritukikohta. Liikenneministeriö asettaa suunnitelman laatimista varten työryhmän, jonka tulee tehdä ehdotuksensa 31.12.2000 mennessä. Ehdotus yhteistoiminta-asiakirjaksi valmisteltiin työryhmässä, joka toimi asianomaisen ministerin johdolla.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman (19.4.2007) mukaan hallitus selvittää pääkaupunkiseudun lentokenttäkapasiteetin riittävyyden.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman (22.6.2011) mukaan valtion tarpeista vapautuvat maat ohjataan asuntotuotannon käyttöön kohtuullisin hinnoin.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi vuosille 2012-2015 (3.5.2012) mukaan valtiovarainministeriön johdolla inventoidaan kaikki valtion ja valtionyhtiöiden hallinnassa olevat maa-alueet Helsingin seudulla. Asuntotuotantoon soveliaat, valtion tai valtionyhtiöiden tarpeista vapautuvat maanomistukset luovutetaan asuntotuotannon käyttöön koko Helsingin seudulla kohtuulliseen hintaan. Myytävien maiden ehdoksi asetetaan niiden käyttö kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon. Valtion kannalta tarpeettomista vuokraoikeuksista luovutaan.

Valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksen 2012-2015 (20.6.2012) mukaan valtiovarainministeriön johdolla inventoidaan kaikki valtion ja valtionyhtiöiden hallinnassa olevat maa-alueet Helsingin seudulla. Valtion tai valtionyhtiöiden tarpeista vapautuvat, asuntotuotantoon soveliaat ja aiesopimuksen tavoitteiden mukaiset maa-alueet luovutetaan kunnille kohtuulliseen hintaan. Luovutuksen ehdoksi asetetaan, että kunnat kaavoittavat valtion luovuttamille alueille kohtuuhintaista asumista.

Julkisen talouden suunnitelman vuosille 2015-2018 (3.4.2014) mukaan asuntorakentamisen edellytysten parantamiseksi Helsingin seudulla valtio vetäytyy toimintoiheen Helsinki-Malmin lentoasemalta siten, että alue on mahdollista ottaa asuntokäyttöön viimeistään 2020-luvun alussa.

Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelman (24.6.2014) mukaan Helsingin seudun suuria infrastruktuurihankkeita tuetaan ja edistetään samalla alueen asuntotuotantoa. Edellytyksenä on, että Helsingin seudun kunnat sitoutuvat kaavoituksen vauhdittamiseen ja tonttitarjonnan merkittävään lisäämiseen. Sopimus neuvotellaan Helsingin seudun kuntien kanssa budjetti-riiheen mennessä.

Valtion ja Helsingin seudun kuntien välistä sopimusta suurten infrahankkeiden tukemiseksi ja asumisen edistämiseksi koskevan neuvottelutuloksen (25.8.2014) mukaan sopimus täydentää valtion ja Helsingin seudun kuntien välistä maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusta 2012-2015 ja luo perustan Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen asioista sopimiseen vuodesta 2016 alkaen. Helsingin seudun kunnat sitoutuvat kasvattamaan asuntotonttiansa kaavoitusta vuosina 2016-2019 kerrosalana mitattuna noin 25 %:lla verrattuna voimassa olevaan valtion ja Helsingin seudun kuntien väliseen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimukseen. Valtio lopettaa toimintonsa Malmin lentokentällä tavoitteena vuoden 2016 mutta viimeistään vuoden 2020 loppuun mennessä, jonka jälkeen alue palautuu Helsingin kaupungin käyttöön. Neuvottelutuloksen allekirjoituspöytäkirjan mukaan Helsinki, Espoo ja Vantaa lisäävät asemakaavoitusta kerrosalana mitattuna 25 % verrattuna voimassa olevaan valtion ja Helsingin seudun kuntien väliseen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimukseen. Helsinki toteaa, että lisäkaavoitus kohdistuu ensisijaisesti Malmin ja Östersundomin alueille. Sopimuksen neuvotteluryhmässä valtion edustajat olivat ympäristöministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen valtion ja Helsingin seudun kuntien välisestä sopimuksesta suurten infrahankkeiden tukemisesta ja asuntotuotannon edistämisestä (20.11.2014) mukaan valtioneuvosto hyväksyy periaatepäätöksenä neuvottelutuloksen valtion ja Helsingin seudun kuntien väliseksi sopimukseksi liikenteen infrahankkeiden tukemisesta ja alueen asuntotuotannon edistämisestä. Sopimuksen mukaisesti valtio lopettaa toimintonsa Malmin lentokentällä aikaisintaan 2016, minkä jälkeen alue vapautuu Helsingin kaupungin tarpeisiin.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Lainsäädäntö

Valtion vetäytyminen lentokentältä

Lentoasemista ja muista lentopaikoista säädetään ilmailulain 9 luvussa.

Lentoasemaverkosta ja –maksuista annetun lain 4 §:n mukaan lentoasemaverkkoyhtiö (Finavia Oyj) ylläpitää, järjestää ja kehittää lentoasemaverkkoa ja –palveluita siviili-ilmailun, valtion

ilmailun ja sotilasilmailun tarpeita varten. Lentoasemaverkkoon kuuluu säännöllisen reittiliikenteen lentoasemia ja yhteistoimintalentoasemia. Lisäksi lentoasemaverkkoyhtiö ylläpitää ja kehittää sotilaslentoasemia. Lentoasemaverkkoon kuuluvista lentoasemista ja niillä annettavien palvelujen ylläpidosta sekä lentoasemaverkkoyhtiön ylläpitämistä muista lentoasemista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Jos säännöllinen lentoliikenne ja valtion ilmailu ja sotilasilmailu lentoasemaverkkoyhtiön hallinnoimalla lentoasemalla keskeytyy, liikenne- ja viestintäministeriö voi lentoliikenteen jatkumisen selvittämiseksi määrätä lentoasemaverkkoyhtiön jatkamaan lentoaseman ylläpitoa enintään 12 kuukauden ajan.

Lentoasemaverkosta ja -maksuista annetun lain 4 §:n 3 momentissa mahdollistettua valtioneuvoston asetusta lentoasemaverkkoon kuuluvista lentoasemista ja niillä annettavien palvelujen ylläpidosta sekä lentoasemaverkkoyhtiön ylläpitämistä muista lentoasemista ei ole annettu. Helsinki-Malmin lentoasemalla ei ole pykälän 1 momentissa tarkoitettua säännöllistä reittiliikennettä.

Liikenne- ja viestintäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 5 kohdan mukaan Finavia Oyj kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan.

Finavia Oyj on valtion kokonaan omistama julkinen osakeyhtiö.

Lentokenttäalueen ottaminen asuntokäyttöön

Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Lain 4 §:n mukainen alueiden käytön suunnittelujärjestelmä koostuu alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevista valtakunnallisista tavoitteista, maakuntakaavoista, yleiskaavoista ja asemakaavoista. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista, 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta, 2 a) riittävän asuntotuotannon edellytyksiä, 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista, 4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä, 5) ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä, 6) luonnonvarojen säästeliästä käyttöä, 7) yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista, 8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta, 9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä, 10) palvelujen saatavuutta sekä 11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:n mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Lain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Valtioneuvoston päättämät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaan asioita, joilla on 1) aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys, 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön tai 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon lain yleiset tavoitteet ja lain 5 §:ssä säädetyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet.

Maakunnan liiton laatiessa maakuntakaavaa on maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa. Luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päätösten sekä maisema-alueita koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN, 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin, 4) vesi- ja maainesvarojen kestäväään käyttöön, 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN. Kaavaa laadittaessa on myös pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. Kaavaa laadittaessa on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. Lain 31 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin. Hyväksytty maakuntakaava saatetaan asianomaisen ministeriön (ympäristöministeriö) vahvistettavaksi. Lain 188 §:n 3 momentin mukaan maakuntakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla asianomaiseen ministeriöön. Valitus käsitellään kaavan vahvistamisen yhteydessä. Muutoin muutoksenhaussa sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään.

Kunnan laatiessa yleiskaavaa on maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n mukaan maakuntakaava otettava huomioon. Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus, 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla, 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön, 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset, 7) ympäristöhaittojen vähentäminen, 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen sekä 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys. Edellä tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Lain 37 §:n mukaan yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Lain 188 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään.

Arviointi

Valtion vetäytyminen Malmin lentokentältä

Valtion ylläpitämän lentoasemaverkon laajuus, muiden kuin lentoasemaverkkoon kuuluvien lentoasemien ylläpitäminen valtion kokonaan omistaman lentoasemaverkkoyhtiön toimesta ja valtion omien lentotoimintojen sijoittuminen ovat pääosin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Sama koskee muun ilmailun kuin säännöllisen reittiliikenteen ja tällaiseen ilmailuun liittyvän elinkeinotoiminnan edistämisenäkökohdille päätöksenteossa annettavaa painoarvoa.

Useat eri aikoina tehdyt lentoasemaverkkoa ja Malmin lentokenttää koskevat selvitykset huomioon ottaen minulla ei ole aihetta epäillä, että Malmin lentokenttäalueen ilmailukäyttöä koskeva päätöksenteko olisi perustunut sinällään virheellisiin tai puutteellisiin tietoihin.

Malmin lentokenttäalueen ottaminen asuntokäyttöön

Seutu- ja yleiskaava-asiat, jotka mahdollistaisivat Malmin lentokenttäalueen asuntokäyttöön ottamisen, ovat vireillä toimivaltaisissa viranomaisissa ja aikanaan tehtäviin kaavapäätöksiin voi hakea muutosta. Tämän vuoksi en tutki kantelua tältä osin.

Valtion lentokentältä vetäytymisen ja lentokenttäalueen asuntokäyttöön ottamisen kytkeytyminen toisiinsa

Alueiden käytön suunnittelussa joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia, mahdollisesti keskenään ristiriitaisiakin tavoitteita. Asunto-, elinkeino-, liikenne- ynnä muilla sellaisilla yhteiskuntapoliittisilla päätöksillä voidaan asettaa alueiden käytön suunnitteluun vaikuttavia tavoitteita. Valtio solmii kaupunkiseutujen kanssa maankäytön, liikenteen ja asumisen aiesopimuksia, joilla tuetaan kaupunkiseutujen kuntien sekä kuntien ja valtion yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa erityisesti kasvukeskuksissa.

Kuten edellä esitetyistä taustatiedoista on käynyt ilmi, Malmin lentokenttäalueen ilmailukäyttöä koskevaan päätöksentekoon ovat kytkeytyneet jo pitkään pyrkimykset saada lentokenttäalue asuntorakentamiskäyttöön.

Alueiden käytön suunnittelun tulee olla vuorovaikutteista ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuvaa.

Vaikka asunto-, elinkeino-, liikenne- ynnä muilla sellaisilla yhteiskuntapoliittisilla päätöksillä tai maankäytön, liikenteen ja asumisen aiesopimuksilla ei olekaan välittömiä kaavoitusta koskevia oikeusvaikutuksia, on hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta ongelmallista, jos päätökset tai sopimukset ja niihin liittyvät toiminnalliset ratkaisut olisivat tiettyjen alueiden käyttötarkoitusten osalta niin yksityiskohtaisia, että niiden myötä voitaisiin perustellusti epäillä otettavan tosiasiallisesti ennakkollisesti kantaa kaavoitusprosessissa käsiteltäviksi tuleviin tai kaavoitusprosessissa vireillä oleviin asioihin. Ongelmallisuus korostuu, jos päätösten ja sopimusten valmisteluun ei liity yhtä kattavaa vuorovaikutteisuuutta ja vaikutusten arviointia kuin kaavoitusprosessiin.

Julksen talouden suunnitelma tai valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen sopimus liikenteen infrahankkeiden tukemisesta ja alueen asuntotuotannon edistämisestä eivät sido kaavoitusta oikeudellisesti. Kysymys Malmin lentokenttäalueen käyttötarkoituksen muuttamisesta on

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ollut esillä ja sitä koskevat näkemyserot ovat olleet yleisesti tiedossa jo kauan ennen mainittujen suunnitelman ja sopimuksen laatimista. Kysymystä ja sitä koskevia näkemyseroja on käsitelty myös aikaisemmissa seutu- ja yleiskaavaprosesseissa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelun tarkoittamassa asiassa ei voida osoittaa rikotun mitään nimenomaista lainsäädännöstä vastaan. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella minulla ei ole oikeudellisia perusteita ryhtyä asiassa laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Saatan kuitenkin edellä esittämäni kaavoituksen ja muun yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon suhdetta koskevat näkökohdat liikenne- ja viestintäministeriön sekä ympäristöministeriön tietoon.

Oikeuskansleri


Jaakko Jonkka



Kansliapäällikkö


Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi