

Korkein hallinto-oikeus
PL 180 / Fabianinkatu 15
00131 HELSINKI
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Viite:

Tietopyynnön ratkaisu H 584 / 18 (12.11.2018)

Asia:

KHO:n päätöstä 2018:151 koskeva asiakirjapyyntö

VALITTAJA

Malmin lentoaseman ystävät ry
Helsinki-Malmin lentoasema
00700 Helsinki
info@malmiairport.fi

Yhteyshenkilö
puheenjohtaja Timo Hyvönen
puh. 050 xxx, mail @

VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Korkeimman hallinto-oikeuden tietopyyntöön antama ratkaisu H 584/18
(12.11.2018)

SELVITYS VALITUSOIKEUDESTA

Malmin lentoaseman ystävät ry on rekisteröity yhteisö, jonka kotipaikka on Helsingin kaupunki. Yhdistys on päätöksen KHO 2018:151 asianosainen.

Yhdistyksen toiminnan tarkoituksena on Malmin lentokentän toiminnan säilyttäminen nykyisellä paikallaan sekä lentokentän toiminnan kehittäminen, edistäminen ja tukeminen. Yhdistyksen toiminnan tarkoituksena on myös vaalia ja suojella Malmin alueen rakennettujen kulttuurikohteiden ja -ympäristöjen ajallista monimuotoisuutta, vaalia

niiden ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää niiden kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä.

VAATIMUKSET

Malmin lentoaseman ystävät ry vaatii asiaan liittyvää esittelymuistioita luovutettavaksi oman asiansa osalta ensisijaisesti kokonaisuudessaan lain 30.3.2007/381 9§ 2 momentin 3-kohdan nojalla.

Toissijaisesti yhdistys vaatii esittelymuistioita luovutettavaksi niiltä osin, kun muistioissa on HE 12/2006 tarkoittamia julkisia osia. Tällaisia osia ovat kaikki sellaiset asiaamme liittyvät kohdat, jotka ovat muuta kuin neuvotteluksi tulkittavia.

PERUSTELUT

Korkeimman hallinto-oikeuden muiden viranomaisin julkisuuslakiin liittyvissä ennakkopäätöksissä asiakirjat on määrätty oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 9 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla lähes poikkeuksetta luovutettavaksi niiltä osin kuin salaaminen ei ole ehdottoman välttämätöntä. Perustuslain 21 §:n takaaman julkisuusperiaatteen mukaan tiedon saamista ei saa rajoittaa enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Se, että asiakirjaan sisältyy joitakin salassa pidettäviä tietoja tai osia, ei oikeuta pitämään koko asiakirjaa salassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden käytäntö, jossa oikeus salaa omat asiakirjansa kokonaan muuten kuin otsikkotietojen osalta, ei toteuta perusoikeusmyönteistä lainkäyttöä, on ristiriidassa julkisuusperiaatteen kanssa ja on vastoin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 381/2007 tavoitetta. Hallituksen esityksessä 12/2006 lain tavoitteeksi asetetaan oikeudenkäynnin avoimuuden lisääminen sekä julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen ristiriidan ratkaiseminen asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Lain tavoitteeksi asetetaan erityisesti hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuus mahdollisimman laajasti.

Korkeimman hallinto-oikeuden salaamiskäytäntö esittelymuistioiden luovuttamista koskien ei ole muuttunut asianosaisten oikeusturvan tai perustelujen julkisuuden toteutumisen osalta millään tapaa sen jälkeen, kun laki 381/2007 on tullut voimaan. Käytäntö, jossa korkein hallinto-oikeus salaa omat asiakirjansa asiasisällön täysimääräisesti, on vastoin julkisuusperiaatetta, joka luo ja ylläpitää kansalaisten luottamusta

viranomaistoimintaan. Yleisöjulkisuudella on merkitystä erityisesti silloin, kun on kyse yhteiskunnallisesti merkittävistä ja laaja-alaisista päätöksistä, josta on nimenomaisesti kyse asiassamme.

Esittelymuistiot on luovutettu korkeimman hallinto-oikeuden jäsenille istuntopäivinä 16.5.2018 ja 25.9.2018 HE 12/2006 kuvaamalla tavalla.

Menettely poikkeaa EIT:n ratkaisusta Lilly France 14.10.2013 ainakin siltä osin, ettei esittelijä ole kuulunut tuomioistuimen kokoonpanoon.

Oikeusturvan toteutuminen ja syrjimättömyys

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä KHO 2018:151 on valmisteilla valitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT). Esittelymuistion julkisten osien luovuttaminen viipymättä on siten keskeistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan takaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja perustuslain 21 §:n takaaman oikeusturvamme toteutumisen kannalta.

Asia on ratkaistu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella äänestyksen jälkeen ja vastoin esittelijän esitystä. Yleisesti tällaista menettelyä sovelletaan silloin, kun asia ratkaistaan poliittisin perustein, minkä vuoksi on keskeistä luovuttaa asiakirja mahdollisimman laajasti, jotta kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan säilyy.

Esittelymuistion salaamiselle ei ole olemassa perusteltua tarvetta siinä tapauksessa, jos asia on ratkaistu tasapuolisesti. Muistion luovuttaminen edistää julkisuusperiaatteen toteutumista ja siten kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan.

Oikeusturvan toteutuminen ja syrjimättömyys liittyen kaavamerkintöjen lakkaamiseen

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessään käyttämä peruste, jonka mukaan kaavaa hyväksyttäessä on ollut tieto siitä, että valtio-omisteinen Finavia Oyj vetäytyy Malmin lentoasemalta 31.12.2016 ja että alue siirtyy tämän jälkeen Helsingin kaupungin hallintaan, ja että alueen käytön lentoliikennetoimintaan on siten voitu yleiskaavan hyväksymisestä päätettäessä katsoa päättyneen maakuntakaavan suunnittelumääräyksessä tarkoitetulla tavalla, ja edellytykset alueen osoittamiselle yleiskaavassa asuinkäyttöön ovat olleet olemassa, asettaa julkisen toimijan etusijalle kilpailulain (948/2011) 4 a luvun vastaisesti suhteessa yksityisiin toimijoihin.

Kaavamerkinnän lakkaamisen laillistaminen perustuen valtioneuvoston aiempaan päätökseen, jonka yhteydessä asianosaisia ei ole kuultu, on vastoin perustuslain 21 §:ssa taattua asianosaisten oikeutta tulla kuulluksi. Tällaisen menettelyn laillistamisella on välitön loukkaava vaikutus yhdistyksemme jäsenten perustuslain 15 §: tarkoittamaan omaisuuden suojaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista vuorovaikutusta ei ole toteutettu valtion aiemman päätöksen yhteydessä, johon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä viitataan sitovana. Oikeuskansleri on todennut tällaisen menettelyn ongelmallisuuden päätöksessään OKV/1898/1/2014 / 23.9.2015 näin:

”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 vuorovaikutteisuutta ja vaikutusten arviointia kuin kaavoitusprosessiin.”

Esimerkiksi valittaja Kvikantin yhtiö omistaa kaava-alueella hangaarirakennuksen, joka on edelleen vuokrattu ilmailutoimijoille. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain takaama kuulemisperiaate ei ole aiemman valtion päätöksen yhteydessä toteutunut. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut Suomelle useita langettavia tuomioita kuulemisperiaatteen rikkomisen johdosta.

Asiakirjojen salaamiselle ei ole olemassa perusteltua tarvetta siinä tapauksessa, jos kaavamerkintöjen lakkaamista on käsitelty tasapuolisesti esittelymateriaalissa. Muistion luovuttaminen edistää julkisuusperiaatteen toteutumista ja siten kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan.

Oikeusturvan ja syrjinnän toteutuminen liittyen RKY-merkintään

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään käsitellyt RKY-alueita eri tavoilla. Valitukset on hyväksytty kolmen RKY-merkityn alueen osalta mutta hylätty äänestyksen jälkeen Malmin lentokentän osalta, vastoin esittelijän esitystä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO

2018:151 jätetään perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaisesti perustelematta miksi ja miten asiamme poikkeaa muiden päätöksessä käsiteltyjen RKY-alueiden oikeudellisesta arviosta. Esittelymuistioiden laaja julkisuus on oikeusturvamme siten toteutumisen kannalta keskeistä. Päätös on siis kiistanalainen, mutta perusteita erilaiseen käsittelyyn ei ole annettu käyttöömmme pyynnöistä huolimatta.

Korkein hallinto-oikeus on käyttänyt päätöksessään perustetta, jonka mukaan lentoaseman kiitorata-alue olisi alkuperäisestä alueesta huomattavasti laajentunut ja muuttanut muotoaan, mikä olisi johtunut lentokentille vuosikymmenten kuluessa asetetuista vaatimuksista.

Korkein hallinto-oikeus katsoo Museoviraston eli rakennussuojelusta lausuvan viranomaisen kannan vastaisesti, että kiitorata-alueen täyden avoimuuden säilyttämistä ei ole pidettävä välttämättömänä alueen kulttuuriympäristöarvojen säilyttämiseksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tämän vuoksi ja kun myös otetaan huomioon, että rakennusoikeuden mitoitus on asemakaavoituksen yhteydessä tehtävässä tarkemmassa jatkosuunnittelussa yhteensovittava yleiskaavassa oikeusvaikutteiseksi määrätyn RKY-merkinnän kanssa, alueen keskeisten ja luonteenomaisten kulttuurihistoriallisten piirteiden säilyminen on yleiskaavassa riittävästi varmistettu.

Korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että C3-alueen itäpuolelle osoitettu viher- ja virkistysalue säilyttää osaltaan alueen avoimuutta.

Korkein hallinto-oikeus käyttää näin todetessaan päätöksensä perusteena tapahtumia, jotka ovat edeltäneet valtioneuvoston RKY-päätöstä 22.12.2009. Kiitorata-alue ei ole muuttunut oleellisesti lentokentän valmistumisen jälkeen (1930-40-luvuilla), eikä ole voinut muuttua millään tapaa RKY-päätöksen 22.12.2009 jälkeen. Alueella on ollut RKY-päätöksen jälkeen jatkuvasti voimassa useita peräkkäisiä rakennuskieltoja sekä 8.5.2017 lähtien rakennusperinnön suojelusta annetun lain (498/2010) 6 §:n mukainen vaarantamiskielto

Korkeimman hallinto-oikeuden perustelussa todetaan, ettei Malmin lentoaseman alueen rakennussuojelulla ole merkitystä asiassamme, kun RKY-merkittyä aluetta on muutettu ennen RKY-päätöstä. Peruste, jossa kulttuuriympäristöarvojen loukkaamista perustellaan ennen RKY-päätöstä tapahtuneilla asioilla, on vastoin kaikkea aiempaa oikeuskäytäntöä ja loukkaa siten perustuslain 21 §:n takaamaa oikeusturvaamme.

Asiakirjojen salaamiselle ei ole olemassa perustuslain 12 §:n 2 momentin tarkoittamaa välttämätöntä salaustarvetta , jos kulttuuriympäristöarvojen säilymistä on käsitelty tasapuolisesti esittelyssä. Muistion luovuttaminen edistää julkisuusperiaatteen toteutumista ja siten kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan.

Kuulemisperiaatteen rikkominen liittyen kaavan oleelliseen muuttamiseen

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslaki ei edellytä mainitussa laissa säädetyn vuorovaikutusmenettelyn toteuttamista tai uusien mainitun lain 9 §:ssä tarkoitettujen selvitysten laatimista tilanteessa, jossa päätös kaavan hyväksymisestä osittain kumotaan. Hallinto-oikeuden päätöstä ei siten ole pidettävä lainvastaisena sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että kaavan osittainen kumoaminen rikkoo maankäyttö- ja rakennuslain mukaista vuorovaikutusperiaatetta.

Korkein hallinto-oikeus kumoaa päätöksellään yleiskaavan laajemmalla alueella kuin hallinto-oikeuden päätöksessä oli kumottu. Kokonaisuutena tarkastellen kumottujen alueiden yhteenlaskettu määrä on sekä prosentuaalisesti että absoluuttisesti laskien niin laaja, että koko kaava olisi tullut kumota. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämä kuulemisperiaate ei voi toteutua menettelyssä, jossa alkuperäistä päätöstä kumotaan näin suurelta osin ja siten laittomaksi todettu päätös jätetään osittain voimaan.

Helsingin kaupungin yleiskaava olisi tullut palauttaa uuteen valmisteluun, sillä sen lähtökohdat eivät voi toteutua tasapuolisesti nykymuotoisella päätöksellä. Päätös ja sen perustelut on todettu laittomaksi niin laajoilta osin, ettei voida puhua vähäisistä muutoksista.

Asiakirjojen salaamiselle ei ole olemassa perusteltua tarvetta siinä tapauksessa, jos kuulemisperiaatetta on käsitelty tasapuolisesti esittelymateriaalissa. Muistion luovuttaminen edistää julkisuusperiaatteen toteutumista ja siten kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan.

Valituksemme käsiteltäväksi hyväksytyjen valituskohtien käsittelemättä jättäminen

Korkein hallinto-oikeus jättää päätöksessään käsittelemättä selkeästi otsikoidut ja yksilöidyt valituskohtamme liittyen Malmin lentokentän alueen direktiivilajien esiintymiin liittyvään valituksessamme yksilöityyn oikeuskäytäntöön.

Näiltä osin korkeimman hallinto-oikeuden päätös loukkaa suoraan perustuslain 21 §:n takaamaa oikeuttamme saada perusteltu päätös ja siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan takaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta.

Asiakirjojen salaamiselle ei ole olemassa perusteltua tarvetta siinä tapauksessa, jos näitä käsitelty tasapuolisesti esittelymateriaalissa. Muistion luovuttaminen edistää julkisuusperiaatteen toteutumista ja siten kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan.

Helsingissä 10.12.2018,

Malmin lentoaseman ystävät ry
Timo Hyvönen, puheenjohtaja

Liitteet

Päätös H 584 / 18 (12.11.2018)