

Korkein hallinto-oikeus  
PL 180 / Fabianinkatu 15  
00131 HELSINKI  
[korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi](mailto:korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi)

Viite:  
Helsingin hallinto-oikeuden päätös 20.12.2018 (18/0835/5)

Asia:  
Uudenmaan maakuntavaltuuston päätös 24.5.2017 koskien Uudenmaan 4.  
vaihemaaakuntakaavaa

### **VALITTAJA**

Malmin lentoaseman ystävät ry  
Helsinki-Malmin lentoasema  
00700 Helsinki  
[info@malmiairport.fi](mailto:info@malmiairport.fi)

Yhteyshenkilö  
puheenjohtaja Timo Hyvönen  
puh. 050 3748371, [puheenjohtaja@malmiairport.fi](mailto:puheenjohtaja@malmiairport.fi)

### **VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS**

Helsingin hallinto-oikeuden 20.12.2018 tekemä päätös (18/0835/5)  
koskien Uudenmaan 4. vaihemaaakuntakaavan hyväksymisestä  
(Uudenmaan maakuntavaltuusto 24.5.2017 § 7) tehtyjä valituksia.

### **SELVITYS VALITUSOIKEUDESTA**

Malmin lentoaseman ystävät ry on rekisteröity yhteisö, jonka kotipaikka on Helsingin kaupunki. Yhdistys on siten kaava-alueen kunnan jäsen.

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 ominaisuutta ja erityispiirteitä sekä edistää niiden kulttuurisesti kestävä hoitoa ja käyttöä.

## **VAATIMUKSET**

Malmin lentoaseman ystävät ry vaatii, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja siten myös Uudenmaan maakuntavaltuuston päätöksen lainvastaisena Malmin lentokentän osalta.

## **OSA 1 - VALITUSLUPAHAKEMUS**

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä syytä asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Haemme valituslupaa ensisijaisesti muuhun painavaan syyhyn perustuen. Haemme valituslupaa toissijaisesti asian ratkaisemisessa tapahtuneiden ilmeisten virheiden ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

## **Valitusluvan myöntäminen muuhun painavaan syyhyn perustuen**

Jos maakuntakaavan valitusasiassa myönnetään valituslupa jollekin muulle taholle ja etenkin jos valituslupa myönnetään julkista valtaa edustavalle taholle, katsomme, että valituksemme tulee käsitellä yhdenvertaisuusperiaatteen ja hallintolainkäyttölain (586/1996) edellyttämien asioiden tasapuolisen käsittelyyn perustuvan muun painavan syyn vuoksi. Katsomme, että jos valituslupa myönnetään vain julkiselle taholle, menettely on Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen ja syrjinnän kiellon vastainen. Valitusoikeuden myöntäminen vain julkiselle taholle on etenkin

perustuslain 2 §:n kansanvaltaisuusperiaatteen ja hallintolainkäyttölain 33 §:n vastaista.

Asiassa on kyse Uudenmaan maakuntakaavapäätöksestä, johon kohdistuu Malmin lentokentän osalta huomattava julkinen kiinnostus ja jolla on huomattava yleinen merkitys. Yhdistyksemme on Malmin lentokentän asioissa yleisesti luotettu taho, jonka tekemän kuntalaisaloitteen allekirjoitti yli 13.000 kunnan jäsentä. Yhdistyksen uuden kansanäänestykseen tähtäävän kuntalaisaloitteen on tammikuussa 2019 allekirjoittanut yli 5.000 kunnan jäsentä. Jos valitustamme ei käsitellä kansanvaltaisuusperiaatteen edellyttämällä asianmukaisella ja luottamusta herättävällä tavalla, tällaisella päätöksellä on yleinen rapauttava vaikutus kansalaisten ja hallinnon väliseen luottamukseen. Valituksemme käsittelyyn on siten asian yleisen merkittävyyden kautta muu painava syy. Asian yleistä merkittävyyttä korostaa se, että on kyse operaatiomäärillä mitattuna Suomen toiseksi vilkkaimman lentokentän lentotoiminnan mahdollistavan kaavamerkinnän lakkauttamisesta.

Koska Malmin lentokenttää koskevia asioita on käsitelty useaan otteeseen oikeuskanslerista eduskunnan oikeusasiamieheen, ja koska Malmin lentokentän alueen kaava tuli kumotuksi yleiskaavan 2002 yhteydessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa 7.11.2006 aiemman hallinto-oikeuden ratkaisun 30.5.2005 vastaisesti, on asian pidempään oikeushistoriaan perustuva muu painava syy käsitellä asia perustellusti myös tässä yhteydessä korkeimman hallinto-oikeuden toimesta.

Valituslupahakemusta arvioitaessa tulee huomioida etenkin oikeuskanslerin päätös 23.9.2015, jossa oikeuskansleri on todennut valtion sopimusten sitovuuteen liittyvän asiamme ratkaistavaksi seutu- ja yleiskaavojen osalta kaavoituksen yhteydessä.

Valituslupahakemuksemme hylkääminen on oikeuskanslerin päätöksen vastaista ja johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaiseen menettelyyn.

Valitusluvan myöntämiseen on yhdistyksemme yksityisen edun eli yhdistyksemme talouden ja tulevaisuuden kannalta muu painava syy. Malmin lentoaseman ystävät ry:n toiminnan tarkoituksena on yhdistyksen sääntöjen 2 §:n mukaan 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.

Valituksemme käsittely on yhdistyksellemme sekä taloudellisesti, yhdistyksen toimintatarkoituksen että yhdistyksen tulevaisuuden kannalta poikkeuksellisen tärkeää.

### **Valitusluvan myöntäminen hallinto-oikeuden päätöksen virheiden ja oikeuskäytännön yhtenäistämisen vuoksi**

Jos asiassa ei katsota olevan painavaa syytä, haemme valituslupaa toissijaisesti hallinto-oikeuden päätöksen virheiden ja oikeuskäytännön yhtenäistämisen vuoksi.

Hallinto-oikeus on päätöksessään hallintolainkäyttölain (586/1996) vastaisesti jättänyt oikeudellisesti arvioimatta valituskohtamme liittyen valtakunnallisen sekä kansainvälisen lentoliikenteen selvitysten puutteellisuuteen sekä valtakunnallisen lentokoulutuksen selvitysten puutteellisuuteen. Hallinto-oikeus on lisäksi jättänyt käsittelemättä kaavan valmistelun yhteydessä annettujen virheellisten lähtötietojen, jotka Uudenmaan liitto on hallinto-oikeuskäsittelyn yhteydessä antamansa lausunnon yhteydessä myöntänyt, vaikutuksen asiaan.

Hallinto-oikeuden päätös on tältä osin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastainen ja siten ilmeisen virheellinen. Jos korkein hallinto-oikeus sallii viranomaisille tällaisen menettelyn, ei oikeuskäytäntö voi olla enää yhtenäistä. Vastaavan perusteen sisältävät valitusluvat asioissa KHO:2018:10 ja KHO:2018:151 on myönnetty.

Hallinto-oikeus käsittelee lisäksi Malmin lentokenttään liittyvien kaavan ajoitusmääräysten puutetta aiemmasta oikeuskäytännöstä poikkeavin perustein. Hallinto-oikeus käsittelee päätöksessään EU-direktiiveillä suojattuja luontoarvoja sekä kansainvälisiä kulttuuriarvoja EU-oikeuden varovaisuusperiaatteen ja useiden valtiosopimusten vastaisesti. Ottaen huomioon, että valituksemme yhteydessä on kyse monien lajien osalta ensimmäisestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulevasta maakuntakaavaan liittyvästä oikeudellisesta arviosta, valituksemme luontoarvoja käsittelevät kohdat on tärkeää käsitellä oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

## **OSA 2 - VALITUS**

### **VALITUSOSAN PERUSTELUT**

### **Kulttuuriarvojen huomioinnin johdonmukaisuus**

Hallinto-oikeus käsittelee päätöksessään kulttuuriarvojen huomiointia ja toteaa, että koska taajamatoimintojen alueen merkintä tai tiivistettävän alueen merkintä käsittävät muutakin kuin rakentamiseen tarkoitettua aluetta, kaavaa laadittaessa on kiinnitetty riittävästi huomiota kulttuuriperinnön vaalimiseen.

Todetessaan näin hallinto-oikeus toteaa, että merkintä on osin virheellinen, mutta koska merkintää on käytetty kaavassa muuallakin, merkinnän virheellisyydellä ei olisi merkitystä asiassa. Tällainen perustelu on oikeudellisesti kestävä. Sillä, että kaavassa on muuallakin käytetty tiivistysmerkintää, ei voida perustella, että merkintä jätetään voimaan virheelliseksi todetuilla alueilla, joita ovat Museoviraston näkemyksen sekä valtioneuvoston RKY-päätöksen mukaisesti etenkin täysin avoimet kiitotiealueet.

Tässä yhteydessä on myös todettava, että korkeimman hallinto-oikeuden aiemmin yleiskaava-asiassa KHO:2018:151 käyttämä peruste, jonka mukaan korkein hallinto-oikeus toteaa kiitotiealueen muuttumisella alkuperäisestä olevan merkitystä asiassa, on oikeudellisesti täysin kestävä. Käytännössä korkein hallinto-oikeus toteaa, että suojelupäätöksellä, jollainen RKY-päätös on, ei ole merkitystä, jos suojelun kohde on muuttunut alkuperäisestä ennen suojelupäätöstä. Malmin kiitotiealueen merkittävimmät muutokset on suunniteltu jo 1930-luvun lopulla ja toteutettu 1940-luvulla, kun alkuperäisiä kiitoteitä on jatkettu. Valtioneuvoston RKY-päätöksen eli vuoden 2009 jälkeen kiitotiealue ei ole muuttunut lainkaan.

Käytännössä tällainen perustelu on joko ihmisoikeuksia loukkaava tai vaihtoehtoisesti muuttaa merkittävästi oikeuskäytäntöä kumoamalla kaikkien rakennussuojelupäätösten ja -lakien oikeudelliset vaikutukset. Tällainen päätös tulisi viipymättä oikaista, jotta oikeuskäytäntö ei jäisi epäselväksi.

### **Malmin lentokentän rooli valtioneuvoston asetuksen mukaisena rajanylityspaikkana**

Hallinto-oikeuden päätöksessä on siteerattuna valituksemme asiakokonaisuus liittyen Malmin lentokentän rooliin valtioneuvoston rajanylityspaikoista antaman asetuksen (904/2016) 8 §:n mukaisena rajanylityspaikkana ja siten Schengen-alueen ulkorajana. Hallinto-oikeus toteaa päätöksessään, että rajavartiolaikarajavartion tarkoituksena on rajavalvonnan

asianmukaisen järjestämisen siten, ettei uusia rajanylityspaikkoja voida ilman säännösmuutosta perustaa. Hallinto-oikeus toteaa edelleen, ettei liikennealuetta koskevan merkinnän kumoaminen johtaisi valtakunnallisen rajanylityspaikan toimintaedellytysten katoamiseen.

Hallinto-oikeuden rajanylityspaikkaan liittyvä oikeudellinen arviointi on tältä osin puutteellisesti tehty. Malmin lentokentän rooliin rajanylityspaikkana liittyy merkittävä ennakkopäätös siitä, voiko maakunta muuttaa aktiivisessa käytössä olevan valtioneuvoston vahvistaman kansainvälisen rajanylityspaikan kaavamerkintöjä siten, että rajanylityspaikan kaavan mukaiset toimintaedellytykset lakkaavat. Käytännössä hallinto-oikeuden päätöksestä voisi ymmärtää, että Kymenlaakson maakunta voisi lopettaa esimerkiksi Virolahden rajanylityspaikan mahdollistavan määräyksen ilman, että rajanylityspaikan lakkaamisen vaikutuksia selvitetään lainkaan kaavan laadinnan yhteydessä.

Asiassa myös jätetty käsittelemättä se, miten päätöstä tulisi soveltaa tilanteessa, jossa kaavan mukainen toiminta on edelleen käynnissä, kun kaavaan perustuvia myöhempiä yleis- ja asemakaavapäätöksiä tehdään. Korkeimman hallinto-oikeuden aiemman yleiskaavasta antaman päätöksen KHO:2018:151 yhteydessä tällaisen ajoitusmääräyksen puuttumisen on katsottu johtavan kaavan osittaiseen kumoamiseen mm. puolustusvoimien saarten Melkin ja Itä-Villingin osalta.

Nähdäksemme hallinto-oikeus on käsitellyt kaavapäätökseen liittyvää toimivaltaa suppeasti vain maankäyttö- ja rakennuslakia tulkiten. Hallinto-oikeus on jättänyt rajanylityspaikkoihin liittyvän toimivaltavajauksen huomioimatta. Rajavartiolain 12 §:ssä määrätään, että rajanylityspaikoista ja niiden aukioloajoista säädetään valtioneuvoston asetuksella, eli että niistä määrääminen on valtioneuvoston toimivallassa. Rajavartiolain mukaisesti rajanylityspaikoista on toimitettu myös luettelo Euroopan komissiolle. Käsiteltävänä olevan päätöksen tekeminen ylittää siten yksittäisen kunnan toimivallan ollen valtakunnallinen ja kansainvälinen asia.

Asiassa on huomioitava säädöshierarkia ja se, että valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista on ollut voimassa kaavapäätöstä tehtäessä ollen oikeushierarkiassa korkein valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite. Hallinto-oikeuden päätös tulee siten kumottavaksi.

**Direktiivilajien esiintymät ja varovaisuusperiaate**

Hallinto-oikeus toteaa olevansa tietoinen useista kaavassa esiintyvistä puutteista liittyen direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen huomioimiseen. Hallinto-oikeus toteaa edelleen, ettei lailla suojattujen direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikoilla ole merkitystä kaavapäätöksissä, kun lisääntymis- ja levähdyspaikkoja ei ole merkitty ja vahvistettu ympäristöministeriön päätöksen mukaisilla rajoilla.

Hallinto-oikeuden käyttämä peruste on tältä osin ympäristöoikeuden varovaisuusperiaatteen vastainen. Päätöksen, jossa todetaan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen olemassaolo kiistattomaksi, mutta vedotaan aiempien päätösten puutteeseen, ei voida katsoa täyttävän ympäristöoikeuden varovaisuusperiaateetta, eikä päätöstä voida katsoa hallintolain 6 §:n tarkoittamalla tavalla puolueettomasti ja hyvän tavan mukaisesti valmistelluksi. Näin merkittävän puutteen sisältävää kaavaa ei voida katsoa myöskään hallintolain 31 §:n mukaisesti selvitetynksi.

Hallinto-oikeuden ratkaisu on direktiivillä suojeltujen liito-oravan (mm. KHO:2015:269 ja KHO:2002:78), lepakoiden (mm. KHO:2013:15), meritaimenen ja vuollejokisimpukan (mm. KHO:2014:176 ja KHO 10.9.2012 taltio 2373) sekä linnuston (mm. KHO:2009:77) osalta korkeimman hallinto-oikeuden aiemmista ratkaisukäytännöstä poikkeava ja tulee siksi kumottavaksi.

### **Valituksen käsittelemättä jättäminen**

Hallinto-oikeus käsittelee päätöksessään kattavasti toimivaltakysymyksiä ja säätämisen järjestyksen kysymyksiä, ja jättää samalla käsittelemättä maakuntakaavan puutteelliseen selvittämiseen liittyvät valituskohtamme.

Hallinto-oikeuden päätöksessä ei käsitellä valituskohtiamme 10 ja 11 liittyen lentoliikenteen lakkaamiseen johtavan kaavamerkintämuutoksen valtakunnallisten vaikutusten puutteelliseen selvittämiseen sekä kaavan lähtötietojen virheellisyyteen. Virheellinen väittäminen lentotoiminnan siirrettävyydestä on asiamme kannalta niin keskeinen, ettei kaavaa voida katsoa hallintolain 6 §:n edellyttämällä tavalla tasapuolisesti ja hallintolain 31 §:n edellyttämällä huolellisuudella valmistelluksi asiamme osalta.

Hallinto-oikeuden päätöksessä ei käsitellä valituskohtiamme 12 liittyen lentoliikenteen lakkaamiseen johtavan kaavamerkintämuutoksen kansainvälisten vaikutusten puutteelliseen selvittämiseen. Malmin lentokentän kaavamerkinnän lakkauttamista ei voida, yhdenvertaisuusperiaate huomioiden, tehdä ilman KHO:2015:3061 Humppilan tapauksessa edellyttämää maankäyttö- ja rakennuslain

(132/1999) mukaista selvitystä kaavamuutosten vaikutuksesta Suomen ilmailulle.

Hallinto-oikeuden päätöksessä ei käsitellä valituskohtaamme 13 liittyen uhanalaisille tai rauhoitetuille tai direktiivissä määrätyille lajeille aiheutuvien vaikutusten selvittämisen puutteellisuuteen.

Katsomme hallinto-oikeuden päätöksen loukkaavan näiltä osin Suomen perustuslain 21 §:n mukaista oikeuttamme saada asiamme asianmukaisesti käsiteltäväksi. Menettely loukkaa lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatetta. Hallinto-oikeuden päätös tulee siten kumottavaksi asiamme osalta.

Helsingissä 18.1.2019,

Malmin lentoaseman ystävät ry  
Timo Hyvönen, puheenjohtaja

### **Liitteet**

Hallinto-oikeuden päätös 20.12.2018  
Valituksemme 29.6.2017  
Vastaselityksemme 27.9.2017