

Malmin lentoaseman ystävät ry

Valitus

25.7.2019

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

ASIA Valitus

VALITUKSEN ALAINEN PÄÄTÖS

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen rakennussuojelupäätös UUDELY/6622/2015; päätös on annettu Malmin lentoaseman ystävät ry:lle tiedoksi 8.7.2019

VALITTAJA Malmin lentoaseman ystävät ry
Helsinki

ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE

Timo Hyvönen,
puheenjohtaja
Malmin lentoaseman ystävät ry
Helsinki-Malmin lentoasema
00700 Helsinki
puh 050-3748371
timo.hyvonen@iki.fi

VAATIMUKSET Valittaja vaatii, että ympäristöministeriö

1. kumoaa valituksenalaisen päätöksen,
2. velvoittaa Uudenmaan ELY- keskuksen korvaamaan tästä valituksesta koituneet kulut viivästyskorkoineen siitä lukien, kun kuukausi on kulunut päivästä, jona päätös on ollut asianosaisten saatavissa. Viivästyskorkoa vaaditaan maksettavaksi korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisesti, ja
3. määrää asian uudelleen käsittelyn velvoittaen huomioimaan ympäristöministeriön päätöksessä dnro VN/ 3979 / 2018 päätöksen perustelut oikean lain soveltamisesta ja rakennusperintölain 8 §:n mukaisesta kokonaisharkinnan suorittamisesta, sekä
4. harkitsemaan käsittelyn siirtämistä toiseen puolueettomaan ELY-keskukseen Uudenmaan ELY-keskuksen ennakoasenteen takia

PERUSTELUT

Jäljempänä esitetyn mukaisesti annettu päätös on virheellinen, koska valituksenalainen asia on ratkaistu vastoin ympäristöministeriön päätöstä VN 3979/ 2018 ja tässä päätöksessä osoitettua palauttamisen perustetta.

25.7.2019

Ympäristöministeriön päätöksessä VN 3979/2018 Uudenmaan ELY-keskuksen 7.6.2018 antama päätös kumottiin väärän lain soveltamisen takia. Ympäristöministeriö on **katsonut asiassa selvitetyn**, että Malmin lentoasema on rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla **valtakunnallisesti merkittävä**, joten ELY-keskuksen **olisi tullut soveltaa rakennusperintölakia**, jolloin suojeluesitys ratkaistaan rakennusperintölain nojalla kokonaisharkinnan perusteella.

Ympäristöministeriön päätöksen VN 3979/2018 perustelut **palautukselle** olivat yksiselitteiset;

”Tällöin suojeluesitys ratkaistaan rakennusperintölain nojalla kokonaisharkinnan perusteella. Kokonaisharkinta kuuluu asiaa ensi asteena käsittelevän ELY-keskuksen tehtäväksi eikä ympäristöministeriö voi ELY-keskuksen päätöksen lainmukaisuutta tutkivana valitusviranomaisena suorittaa mainittua kokonaisharkintaa.”

Valituksen perusteet kiteytetään seuraavasti:

1. Valituksen alaista ELY-keskuksen UUDELY/6622/2015 päätöstä ei ole käsitelty ympäristöministeriön palautuspäätöksessä edellytetyllä tavalla rakennusperintölakia soveltamalla
2. Muut menettelyvirheet
3. Päätöksen antaja on ollut esteellinen ennakoasenteensa takia
4. Uudenmaan ELY-keskuksen korvausvelvollisuutta harkittaessa on otettava erityisesti huomioon, onko valitus aiheutunut viranomaisen virheestä.

Ympäristöministeriön **päätöksessä dnro VN/ 3979 / 2018 on todettu**, ettei ELY-keskuksen 7.6.2018 antamasta päätöksestä ollut edes käynyt ilmi laissa edellytetyllä tavalla, miten ELY-keskus on päätenyt soveltamaan asiassa väärää lakia ja mihin seikkoihin se on ratkaisunsa perustanut. Ympäristöministeriö on kumonnut valituksenalaisen päätöksen perustellen asian päätöksessään sillä, ettei ELY-keskus ole ottanut kaikilta osin kantaa rakennusperintölain 2 § 3 momentissa säädettyihin lain soveltamisedellytyksiin. Tämän seurauksena ELY-keskuksen päätöksessä ympäristöministeriön päätöksen perustelujen mukaan jää huomiotta se, että vähintään yksi edellytyksistä, eli **valtakunnallinen merkitys täyttyy**. Tästä ympäristöministeriön päätöksen mukaan on seurannut se, ettei ELY-keskuksen päätöksestä myöskään käy riittävästi ilmi rakennusperintölain mukaisesti suoritettun **kokonaisharkinnan sisältö**. Ympäristöministeriö on täsmentänyt kokonaisharkinnan sisällön tarkoittavan, että siitä on käytävä ilmi valtakunnallisen merkitykseen sisältyvien suojelun edellytysten punnintasuhteessa niihin seikkoihin, jotka ovat suojelupäätöksen antamista vastaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Valituksen alaista ELY-keskuksen UDELY/6622/2015 päätöstä ei ole käsitelty ympäristöministeriön palautuspäätöksessä edellytetyllä tavalla rakennusperintölakia soveltaen

Ympäristöministeriö on valitusinstanssina jo kertaalleen siis **katsonut asiassa selvitettyksi**, että Malmin lentoasema on rakennusperintölain 2:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettutulla tavalla **valtakunnallisesti merkittävä**, joten rakennusperintölain soveltaminen on mahdollista, vaikka kohde sijaitsee asemakaava-alueella. **Ympäristöministeriö on kumonnut** siten ELY-keskuksen valituksenalaisen päätöksen siksi, että suojeluesitys **tulee ratkaista rakennusperintölain nojalla kokonaisharkinnan perusteella.**

ELY-keskus ei ole edelleenkään soveltanut rakennusperintölakia, vaan vastoin ympäristöministeriön päätöstä väittänyt niin julkisuudessa kuin myös vastauksessaan hallintolain 8 §:n mukaiseen Malmin lentoaseman ystävät ry:n tiedusteluun, että päätös on uudelleen käsiteltävänä ELY-keskuksessa vain ja ainoastaan soveltamisalakysymyksen takia. ELY-keskuksen tulkinta ympäristöministeriön päätöksen ja palautuksen perusteluista **on virheellinen**, ja tämä virheellinen tulkinta käy myös yksiselitteisesti ilmi ELY-keskuksen 26.6.2019 antamasta päätöksestä kohdista asian palautus ja kuuleminen:

"ASIAN PALAUTUS

Ympäristöministeriö kumosi 5.4.2019 ELY-keskuksen 7.6.2018 tekemän Malmin lentoasemaa koskevan rakennussuojelupäätöksen. Ympäristöministeriö palautti asian uudelleen käsiteltäväksi, koska päätöksestä ei käy laissa edellytetyllä tavalla ilmi, miten ELY-keskus on soveltanut rakennusperintölain soveltamisalaa koskevia säännöksiä ja mihin seikkoihin se on ratkaisunsa perustanut."

"KUULEMINEN

Päätöksen ollessa uudessa käsittelyssä rakennusperintölain soveltamisalan ja ELY-keskuksen ratkaisun perustelujen osalta ja koska ELY-keskuksella on käytettävissään suojeluesityksestä annetut lausunnot ja vastineet sekä muut asiakirjat, ELY-keskus katsoo, että uusi valmistelu vaihe ei edellytä uutta kuulemistä."

Virheelliseksi ELY-keskuksen tulkinnan tekee se, että ELY-keskus viittaa palautuksen syyksi vain sen, mitä ympäristöministeriön päätöksen yhteenvedon **ensimmäisessä kappaleessa on todettu**. Yhteenvedossa on **yhteensä neljä kappaletta** ja näitä on luettava kokonaisuutena. Huomioitaessa yhteenvedon **jälkimmäiset kappaleet**, käy niistä ilmi, mitä ympäristöministeriö on palautuspäätöksellään tarkoittanut. Yhteenvedoa tulee myös tulkita yhdessä ympäristöministeriön päätöksen perustelujen kanssa. Ympäristöministeriön päätöstä ei voi lukea siten, että siitä poimii vain osan perusteluja ja osan yhteenvedoa, kuten ELY-keskus on asian palautuskäsittelyssä valikoivasti tehnyt. ELY-keskus on jättänyt huomioimatta täysin ympäristöministeriön perustelut siltä osin, mitä on seurannut siitä, ettei ELY-keskus ollut riittävästi perustellut miten se oli soveltanut rakennusperintölain soveltamisalaa koskevia säännöksiä. Ympäristöministeriön päätöksen perustelujen mukaan siitä

25.7.2019

on seurannut se, että ELY-keskukselta oli jäänyt huomioimatta, että **ainakin yksi rakennusperintölain soveltamiseen johtava edellytys täyttyi** ja se on **yksinään riittävä peruste** sille, että lainvalintatilanteessa on valittava sovellettavista laesta nimenomaan rakennusperintölaki eikä maankäyttö- ja rakennuslaki. Tällaista faktaa ei voi korjata kirjoittamalla perusteluja uusiksi.

Koska ELY-keskus tulkitsee ympäristöministeriön palautuksen syyn virheellisesti, seuraa siitä, että uusi ELY-keskuksen päätös ei sisällä muita perusteluja, kuin perustelut sen tueksi, mitä lakia ja miksi ELY-keskus tapaukseen soveltaa. Tämä ilmenee ELY-keskuksen päätöksen perustelujen jälkeen esitettyinä johtopäätöksenä:

”Edellä kerrottuun viitaten ELY-keskus toteaa, että Malmin lentoaseman suojele tullaan ratkaisemaan rakennusperintölain 2.2 §:n mukaisesti asemakaavoituksella maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella tavalla.”

Tästä seuraa se, ettei rakennusperintölakia ole vielä kertaakaan tapaukseen sovellettu. Tapausta ratkaistaessa ensin selvitetään se, mitä lakia sovelletaan ja vasta sen jälkeen voidaan alkaa soveltaa sitä lakia, joka tapaukseen on katsottu soveltamissääntöjen mukaan soveltuvan. Jos yksikin rakennusperintölain **2.3 §:n edellytys** täyttyy, on sovellettava rakennusperintölakia. Lain valinta ei siten ole viranomaisen harkinnanvarainen asia, missä intressipunninnan kautta olisi mahdollista päätyä soveltamaan rakennusperintölain sijasta maankäyttö- ja rakennuslakia. Koska rakennusperintölain **2.3 §:n** mukainen yksi edellytys on kiistaton ja katsottu täyttyvän, tulee siten lain valinta tehdä sen perusteella eikä viranomaisen intressipunninnan kautta harkintaa käyttämällä. Rakennusperintölain 8 §:n mukainen kokonaisharkinta (intressipunninta) tehdään vasta soveltamisala kysymyksen jälkeen, kun rakennusperintölakia on päädytty soveltamaan. ELY-keskuksen valituksen alainen päätös tulee kumota virheellisen lainsoveltamisen johdosta, virheellisesti perusteltuna.

2. Muut menettelyvirheet

ELY-keskus on väittänyt soveltaneensa rakennusperintölain 7 § mukaista kuulemistä. Tällainen ei ole mahdollista, jos kerran ELY-keskus on lainsoveltamispykälässä päätenyt soveltamaan maankäyttö- ja rakennuslakia. Päätyessään soveltamaan maankäyttö- ja rakennuslakia ei ELY-keskus ole voinut soveltaa muita rakennusperintölain pykäläiä kuin 2.2 §. Näin ollen ELY-keskuksen ei ole tarvinnut huomioida Museoviraston antamia lausuntoja rakennusperintölain 4 §:n 3 momentin mukaisesti:

”Museovirasto toimii asiantuntijana rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä.” (Rakennusperintölain 4 § 3 mom)

Museovirasto on lausunut ympäristöministeriölle valitusasiassa 1.11.2018 muun muassa seuraavasti:

25.7.2019

”Asemakaavoituksen tavoitteet täyttää kenttä asuinkortteleilla tuhoaa historiallisesti ja rakennustaiteellisesti ainutlaatuisen monumentin huolimatta siitä, että pari rakennusta säilyisi ja kiitotietä hyödynnetään katulinjana.”

ELY-keskus ei ole uudessa päätöksessä huomioinut tätä Museoviraston 1.11.2018 ympäristöministeriölle osoitettua lausuntoa laisinkaan päätöksen perusteluissa. Sitä vastoin ELY-keskus perustelee 26.6.2019 päivättyä päätöstään yksinomaan Museoviraston huomattavasti vanhemmalla 25.9.2017 päivätyllä lausunnolla. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. On käsittämätöntä, että viranomainen jättää tietoisesti huomioimatta lausunnot, jotka on annettu asian käsittelyssä, jonka seurauksena tämä asia on ylipäättänsä päätyneet takaisin ELY-keskuksen uuteen käsittelyyn. Nämä valitusasteessakin olevat lausunnot on otettava viran puolesta huomioon, varsinkin kun uuden käsittelyn yhteydessä ELY-keskus ei järjestänyt kuulemista ennen uuden päätöksen tekemistä edes asianosaisten pyynnöistä.

Kun ottaa lisäksi huomioon, mitä muuta Museovirasto lausui tuossa 1.11.2018 antamassaan lausunnossa, herää vahva epäily, onko asian ratkaisuun vaikuttanut vahva ennakoasenne, joka on vaarantanut puolueettomuutta uutta päätöstä käsiteltäessä.

Ympäristöministeriön palautuksen syynä ollutta rakennusperintölain 8 §:n mukaista kokonaisharkintaa ei ole edelleenkään suoritettu. Ei myöskään rakennusperintölain 7 §:n mukaista kuulemista. Kuulemisesta 26.6.2019 päivätyssä ELY-keskuksen päätöksessä on todettu seuraavasti:

”Malmin lentoaseman ystävät on tehnyt 9.10.2015 rakennussuojeluesityksen Malmin lentoaseman kokonaisuuden suojelemisesta rakennusperintön suojelemisesta annetulla lailla (rakennusperintölaki). Suojeluesityksestä on kuultu rakennusperintölain 7 §:n mukaiset asianosaiset.”

Varmaankin on kuultu rakennusperintölain 7 §:n mukaiset asianosaiset, mutta luonnollisesti kuuleminen on voitu suorittaa ainoastaan hallintolain perusteella, koska rakennusperintölakia ei sovellettu tapaukseen. Tällöin ei myöskään ELY-keskuksen ole tarvinnut kuulla Museovirastoa siinä asiantutija-asemassa, mitä rakennusperintölain 4 § edellyttää.

Menettelyvirheet asian uudessa käsittelyssä ja vastoin ympäristöministeriön tekemää palautuspäätöstä ja sen perusteluita osoittavat vahvasti, että ELY-keskuksella on ollut sellainen vahva ennakoasenne, jonka johdosta objektiivisestikin arvioituna ELY-keskuksen 26.6.2019 päätöstä ei ole laadittu puolueettomasti.

Ennen asian uudelleen ratkaisemista Malmin lentoaseman ystävät ry teki hallintolain 8 §:n mukaisen tiedustelun, joka koski mm. palautusmenettelyä. Tässä tiedustelussa Malmin lentoaseman ystävät ry on kysynyt ympäristöministeriön palautuksen perusteesta, jonka mukaan kyse ei ole perustelujen uudelleen kirjoittamisesta maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseksi, vaan kyse olisi palautusmenettelyssä rakennusperintölain mukaisesta kokonaisharkinnan suorittamisesta.

25.7.2019

Tiedusteluun tältä osin ei annettu mitään asianmukaista vastausta, vaan se sivuutettiin vastaamalla seuraavasti:

*”Ympäristöministeriö katsoi palautuspäätöksessään, että suojelupäätöksestä ei käynyt ilmi, miten ELY-keskus oli soveltanut rakennusperintölain soveltamisalaa koskevia säännöksiä ja mihin seikkoihin ELY-keskus on ratkaisunsa perustanut. Rakennussuojelupäätös on siis uudessa käsittelyssä rakennusperintölain **soveltamisalan** ja ELY-keskuksen ratkaisun perustelujen osalta.”*

Myös uudessa 26.6.2019 päivätyssä päätöksessä ELY-keskus on tietoisena sivuuttanut koko ympäristöministeriön päätöksen perustelut niiltä osin, ettei ympäristöministeriö voi ELY-keskuksen päätöksen lainmukaisuutta tutkivana valitusviranomaisena suorittaa mainittua kokonaisharkintaa ja **on siksi** joutunut palauttamaan asian ELY-keskukselle uuteen käsittelyyn.

Lisäksi ELY-keskus on jättänyt valituksenalaisessa päätöksessä huomioimatta täysin kulttuuriperinnön yhteiskunnallista merkitystä koskevan Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen 9 artiklan, joka koskee kulttuuriperinnön kestäväää käyttöä. Puiteyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat, sekä muut määräykset ovat tulleet ympäristöministeriön päätöksen perustelujen mukaan Suomessa voimaan 1.9.2018. Ympäristöministeriö oli palautuspäätöksessä todennut seuraavasti:

”Puiteyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat sekä muut määräykset ovat tulleet Suomessa voimaan 1.9.2018. Sopimus ei siten ole ollut voimassa valituksenalaista ELY-keskuksen päätöstä annettaessa eikä ELY-keskuksen voida edellyttää ottaneen sitä huomioon rakennusperintölain yksittäisten säännösten tulkinnassa.”

Tästä ympäristöministeriön huomiosta on pääteltävissä, että aiempi ELY-keskuksen päätös, joka siis kumottiin, ei ollut huomioon ottanut puiteyleissopimusta.

Ympäristöministeriö on katsonut, että asian päättyessä uudelleen käsittelyyn ympäristöministeriö ei enemmälti lausu kansainvälisten sopimusten tai muiden valituksessa esille tuotujen seikkojen vaikutuksesta Malmin lentoaseman suojelua koskevaan asiaan. Tämä ei tarkoita sitä, ettei ELY-keskuksenkaan tarvitsisi uudessa päätöksessään lausua niistä mitään tai selvittää Suomea sitovia uusia säädöksiä ja määräyksiä. Ne kuuluvat ympäristöministeriön edellä mainitun, viranomaisen selvittämisvelvollisuuden piiriin (Hallintolaki 31 §) ja siten automaattisesti huomioon otettavaksi asian uudelleen käsittelyssä.

Asianosaisille, ainakin Malmin lentoaseman ystävät ry:lle ja Museovirastolle rakennusperintölain 4 §:n mukaisena asiantuntijana, olisi tullut varata mahdollisuus tulla kuulluksi Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen 9 artiklasta ja sen merkityksestä käsillä olevassa tapauksessa. Kuuleminen olisi tullut järjestää, koska ympäristöministeriö on palautuspäätöksessä todennut, ettei ELY-keskus ollut sitä aiemmassa päätöksessään huomionut. Vastaavasti, jos ympäristöministeriön päätöksen perustelujen mukaan ELY-keskuksen ei voitu edellyttää

25.7.2019

ottavan 1.9.2018 voimaan tullutta puiteyleissopimusta aiemmin huomioon, miksi asianosaistenkaan osalta olisi katsottavissa, että asiasta olisi jo riittävästi lausuttu. Puiteyleissopimusta hyödynnetään nimenomaan rakennusperintölain yksittäisten säädösten tulkinnassa.

ELY-keskus huomioi valituksenalaisessa uuden päätöksen perustelussa kansainväliset sopimukset seuraavasti:

*”Malmin lentokenttä kuuluu DoCoMoMon suojeluluetteloon ja Eurooppa Nostra on määritellyt kohteen uhanalaiseksi kulttuuriperintökohteeksi. ELY-keskus toteaa, että Malmin lentoaseman suojeleminen tapahtuu sitä määrittelevän **kansallisen lainsäädännön, tässä tapauksessa maankäyttö ja rakennuslain** sekä rakennusperintölain, **puitteissa**. Kansainväliseen suojeluluetteloon kuulumisen tai uhanalaiseksi kulttuuriperintö kohteeksi määrittäminen eivät ole sillä **lailla velvoittavia, että niillä olisi välitöntä oikeudellista merkitystä** päätöksen kannalta.*

*”Eduskunta on 12.1.2018 hyväksynyt Faron puiteyleissopimuksen ja siihen kuuluvien määräysten voimaansaattamisen. Faron puiteyleissopimus muun muassa korostaa kulttuuriperintöä yhteisenä ja arvokkaana voima varana. **Sopimus on oikeudelliselta luonteeltaan puiteyleissopimus**, koska siinä nimenomaan määrätään, **ettei se luo oikeuksia, joihin voisi vedota**. Puiteyleissopimuksen sitoumuksia pannaan toimeen kansallisella lainsäädännöllä tai hallinnollisilla toimilla. Yksittäisissä suojeleasioissa sopimukseen voidaan tarpeen mukaan tukeutua kansallisen lainsäädännön tulkinnassa. Ratkaisu tehdään lopulta kansallisen Lainsäädännön nojalla.”*

Tämä ei ole kansainvälisten sopimusten huomioimista päätöksenteossa. ELY-keskus perustelee ainoastaan sen miksi sen ei tarvitse huomioon ottaa kansainvälistä sopimusta. Toteamus siitä, että yksittäisissä suojeleasioissa sopimukseen voidaan tarpeen mukaan tukeutua kansallisen lainsäädännön tulkinnassa, ei selvitä onko sitä huomioitu ja miten siihen on mahdollisesti tukeuduttu.

Koska ELY-keskus on jättänyt soveltamatta koko rakennusperintölain, tarkoittaa se samalla sitä, että myös rakennusperintölain 8 §:n mukainen kokonaisharkinta on jäänyt suorimatta. Tässä nimenomaisessa rakennussuojelulain 8 §:n tulkinnassa olisi erityisesti tullut ottaa huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Tällaista intressipunnintaa myös nimenomaisesti edellytettiin ympäristöministeriön palautuspäätöksessä.

Erikoinen on myös ELY-keskuksen väite, että Malmin lentoaseman **suojeleminen tapahtuu** rakennusperintölain puiteissa. Tällainen argumentti viranomaiselta osoittaa, ettei ole ymmärretty lainsoveltamisen perusteita. ELY-keskushan on juuri antanut päätöksen siitä, ettei se sovelle rakennusperintölakia vaan maankäyttö- ja rakennuslakia. Vaikuttaa siltä, että ELY-keskuksella on jonkinlainen virheellinen käsitys ja tulkinta myös siitä, miten lakeja sovelletaan. Ei ole mahdollista soveltaa tapaukseen yhtäaikaaisesti kahta eri lakia sen mukaan mikä tilanteen mukaan parhaiten sopii. Tapaukseen valitaan soveltuvaksi jompikumpi laki ja sen mukaisesti tapaus ratkaistaan.

25.7.2019

Uudenmaan ELY-keskuksen 26.6.2019 päivätyssä päätöksessä heijastuu **vahva ennakoasenne**, jonka johdosta luottamus Uudenmaan ELY-keskuksen virkamiesten puolueettomuuteen tästä erityisestä syystä on osoitettu vaarantuneen jäljempänä seuraavissa yksityiskohtaisissa perusteluissa osoitetulla tavalla.

3. Päätöksen antaja on ollut esteellinen ennakoasenteensa takia

Pohdittaessa esteellisyyttä palautetun jutun osalta, tulee oikeuskäytännön mukaan kiinnittää huomiota erityisesti niihin kysymyksiin, joita palautus koskee. Arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota ainakin siihen, mitä kysymyksiä on aiemmin ratkaistu, minkälainen ratkaisu on asiassa tehty ja missä vaiheessa ratkaisu on tehty. Ratkaisussa KKO 1982 II 105 korkein oikeus joutui ottamaan kantaa tuomarin esteellisyyteen saman tuomarin käsitellessä asiaa toistamiseen. Korkein oikeus katsoi, että kanteessa esitetty peruste tarkoitti samaa oikeudellista kysymystä, jonka tuomari oli kiinnitystä vahvistaessaan ratkaissut. Korkein oikeus katsoi tuomarin esteelliseksi käsittelemään juttua käräjäoikeudessa **ennakkokäsitysesteellisyyteen** perustuen. Pelkästään se, että virkamiehet ovat aiemmin osallistuneet kyseisen jutun ratkaisemiseen jossakin aiemmassa vaiheessa ei tee heitä esteelliseksi, vaan asian tueksi vaaditaan näyttöä, jonka perusteella käsittelyn puolueettomuus erityisestä syystä vaarantuu.

Uudenmaan ELY-keskuksen 26.6.2019 antama päätös osoittaa, millä tavoin todennäköisesti juuri ennakoasenne on vaikuttanut siihen, ettei aiempaa valitusviranomaisen tekemää päätöstä asian palauttamisen syystä ole noudatettu. Asia on ratkaistu piittaamatta valitusviranomaisen näkemyksestä väärän lain soveltamisesta. Ennakoasenteen takia asia on uudelleen käsitelty samalla tavalla kuin aikaisemmin eli väärää lakia soveltaen. Näin on jätetty noudattamatta ympäristöministeriön palautuksen varsinainen syy, joka on ollut rakennusperintölain 8 §:n mukaisen kokonaisharkinnan suorittaminen. Tässä kokonaisharkinnassa painoarvoa tulee antaa rakennussuojelulain 4§:n mukaisesti Museovirastolle, joka toimii asiantuntijana rakennusperintön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä. Uudenmaan ELY-keskuksen 26.6.2019 antamassa päätöksessä Museoviraston näkemys on toistamiseen sivuutettu nimenomaan soveltamalla tapaukseen sellaista lakia, jossa Museoviraston asiantuntijanäkemyksille ei ole annettu korotettua asemaa.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Hallintolain 28 §:ssä on lueteltu ne perusteet, joilla virkamies on esteellinen. Hallintolain 28 § 1 momentin 7) kohdan mukaan, virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällainen erityinen syy voi siten olla ennakoasenne, josta nimenomaan Uudenmaan ELY-keskuksen päätös antaa viitteitä. Käsillä on tilanne, jossa voisi hyvin soveltaa Lakia elinkeino-, liikenne- ja

25.7.2019

ympäristökeskuksista, sen 5 §:n mukaista mahdollisuutta laajentaa toisen alueen ELY-keskuksen toimivaltaa tilanteessa, missä toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukaista muun vastaavan syyn vuoksi. Esteellisyys voisi olla tällainen pykälässä tarkoitettu muu vastaava syy. Myös tehtävässä tarvittava erityisasiantuntemus, sillä kyseessä on valtakunnallisesti merkittävä kohde, jolloin puolueeton kokonaisharkinta edellyttäisi myös valtakunnallista näkemystä punnittaessa niitä seikkoja, jotka ovat suojelupäätöksen antamista vastaan. Näinhän myös ympäristöministeriö oli palautuspäätöksessään ohjeistanut painottaessaan, että kokonaisharkinnassa on käytävä ilmi valtakunnallisen merkitykseen sisältyvien **suojelun edellytysten** punnintasuhteessa niihin seikkoihin, jotka ovat **suojelupäätöksen antamista vastaan**.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 5 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimivalta sekä toimialueet ja niiden laajentaminen

*Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään. **Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden keskuksen toimialueella**, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa keskusten toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettua saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai **turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi**. Vastuualueiden sijoittumisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ja keskusten toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.*

4. Uudenmaan ELY-keskuksen korvausvelvollisuutta harkittaessa on otettava erityisesti huomioon, onko valitus aiheutunut viranomaisen virheestä

Uudenmaan ELY-keskus on sivuuttanut valitusviranomaisen, ympäristöministeriön tekemän päätöksen sovellettavasta laista, vaikka asia on selkeästi todettu valitusviranomaisena toimineen ympäristöministeriön palautuspäätöksessä. Palautuspäätöksessä on nimenomaisesti otettu kantaa siihen, miksi asia jouduttiin palauttamaan ELY-keskukselle uuteen käsittelyyn. Tämä syy on ympäristöministeriön palautuspäätöksestä poimittuna yksiselitteisesti seuraava:

*”Tällöin suojeluesitys ratkaistaan rakennusperintölain nojalla kokonaisharkinnan perusteella. Kokonaisharkinta kuuluu asiaa ensi asteena käsittelevän ELY-keskuksen tehtäväksi eikä ympäristöministeriö voi ELY-keskuksen päätöksen lainmukaisuutta tutkivana valitusviranomaisena suorittaa mainittua kokonaisharkintaa. **Tämän vuoksi ympäristöministeriö on katsonut oikeaksi palauttaa asian ELY-keskuksen käsiteltäväksi.**” (VN/3979/2018 5.4.2019)*

Uudenmaan ELY-keskuksen 26.6.2019 antamassa uudessa päätöksessä on vastoin tätä ympäristöministerin 5.4.2019 antamaa

25.7.2019

päätöstä perusteltu ainoastaan soveltamisalaa koskevaa kysymystä uudelleen, eikä palautuksen syynä ollut kokonaisharkintaa suoritettu, koska Uudenmaan ELY-keskus toistamiseen soveltaa virheellisesti väärää lakia. Tällainen valitusviranomaisen sovellettavasta laista tekemän päätöksen sivuuttaminen on katsottava viranomaisen sellaiseksi virheeksi, jolla on aiheutettu nyt käsillä oleva valitus. Uudenmaan ELY-keskuksen korvausvelvollisuutta harkittaessa on siten otettava huomioon, että tämä valitus on aiheutunut yksinomaan tämän viranomaisen virheen seurauksena. Tästä seuraa myös se, että asiassa on jouduttu perehtymään huomattavasti laajemmin siihen, miten oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä palautusmenettelyyn suhtaudutaan, ja siihen voiko tällaisessa palautusmenettelyssä, jossa aiempi päätös on kokonaisuudessaan kumottu, jättää asianosaiset kuulematta uudessa käsittelyssä. Tältä osin edellä on esitetty yksityiskohtaiset perustelut useista virheistä, joita menettelyssä on tehty ja jotka toinen toistaan seuraten ovat aikaan saaneet sen, että myös tehty uusi päätös ELY-keskuksessa on kaikilta osin virheellinen.

LOPUKSI

Malmin lentoaseman ystävät ry katsoo, että edellä tässä valituksessa esitetyin perusteluin yhdistys on esittänyt riittävät ja asianmukaiset perustelut sille, että Uudenmaan ELY-keskuksen 26.6.2019 antama päätös on kumottava ja asia tulisi palauttaa uuteen käsittelyyn rakennusperintölain 8 §:n mukaisen kokonaisharkinnan suorittamiseksi. Jotta asiassa tulisi noudatetuksi aiempi ympäristöministeriön palautuspäätös, tulisi rakennusperintölain mukaisen kokonaisharkinnan suorittaminen toteuttaa siten, että siitä käy ilmi valtakunnalliseen merkitykseen sisältyvien suojelun edellytysten punnintasuhde niihin seikkoihin, jotka ovat suojelupäätöksen antamista vastaan. Jotta tämä olisi puolueettomasti mahdollista, tulisi asia saattaa toisen toimialueen ELY-keskuksen käsiteltäväksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan lain 5 §:ä soveltamalla. Lisäksi koska tämä valitus on johtunut viranomaisen virheestä, tulee Uudenmaan ELY-keskus velvoittaa korvaamaan Malmin lentoaseman ystävät ry:lle tästä valituksesta koituvat kulut.

PÄIVÄYS

Helsingissä 25.07.2019

Timo Hyvönen
Malmin lentoaseman ystävät ry puheenjohtaja

LAATIJA

Elise Luovula, OTM
Lexedith Oy

LIITTEET

1. 26.6.2019 päivätty Uudenmaan ELY-keskuksen rakennussuojelupäätös UUELY/6622/2015
2. Todistus päätöksen tiedoksisaantipäivästä
3. Asiamiehen valtakirja (Timo Hyvönen)
4. 5.4.2019 päivätty ympäristöministeriön päätös VN/3979/2018
- 5.. 26.6.2019 päivätty Uudenmaan ELY-keskuksen vastaus Hallintolain 8 §:n mukaiseen tiedusteluun
6. 3.6.2019 päivätty Malmin lentoasemat ry:n Hallintolain 8 §:n mukainen tiedustelu ELY-keskukselle
7. 1.11.2018 päivätty Museoviraston lausunto MV/31/05.01.01/2018