

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA Valitus

VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Ympäristöministeriön päätös rakennussuojelua koskevassa asiassa
VN/5178/2019-YM-41

VALITTAJA Malmin lentoaseman ystävät ry
Helsinki

YHTEYSHENKILÖ JA PROSESSIOSOITE

Malmin lentoaseman ystävät ry
<osoite>

AVUSTAJA <avustaja>

VAATIMUKSET Valittaja vaatii, että hallinto-oikeus

1. kumoaa valituksenalaisen päätöksen kokonaisuudessaan lain vastaisena
2. muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä, soveltaen rakennusperintölakia huomioiden myös suojelumääräyksen sisältöä koskevan 10 § 2 mom. 2 kohdan tarpeellisista määräyksistä kohteen käytöstä lentokenttänä siten, ettei rakennusten kulttuurihistoriallista merkitystä vaaranneta, sekä kuulemalla 4 §:n 3 momentin mukaista viranomaista (Museovirasto) asiantuntijana rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä, tai
3. toissijaisesti palauttaa asia uudelleen käsittelyyn velvoittaen huomioimaan ympäristöministeriön päätöksessä dnro VN/ 3979 / 2018 päätöksen perustelut oikean lain soveltamisesta ja rakennusperintölain 8 §:n mukaisesta kokonaisharkinnan suorittamisesta
4. velvoittaa Uudenmaan ELY-keskuksen (Suomen valtio) korvaamaan oikeudenkäyntikulut ympäristöministeriössä ja hallinto-oikeudessa täysimääräisesti korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine korkoineen kuukausi tuomion antamisesta. Valittajan tähänastiset oikeudenkäyntikulut ovat 6500 € (alv 24 %)

5. järjestää asiassa suullisen käsittelyn, jotta asiassa voitaisiin aidosti kuulla rakennusperintölaissa säädettyä Museovirastoa asiantuntijana ja muita asiantuntijoita kohteen valtakunnallisista kulttuuriarvoista.

PERUSTELUT

Ympäristöministeriölle esitetyn uudistaminen valitusperusteeksi

Toiston välttämiseksi uudistetaan kaikki se, mitä ympäristöministeriölle on asiassa lausuttu, sellaisenaan valituksen perusteeksi.

Korostetaan sitä, että ympäristöministeriön päätös on lainvastainen ja vastoin ympäristöministeriön samassa asiassa aiemmin tehtyä päätöstä VN 3979/2018. Ympäristöministeriö on aiemmassa päätöksessään jo kertaalleen katsonut asiassa selvitetyksi, että Malmin lentoasema on rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla valtakunnallisesti merkittävä, joten ELY-keskuksen olisi tullut soveltaa rakennusperintölakia. Ympäristöministeriö on aiemmalla päätöksellään ratkaissut suojeluesitystä koskevan oikeuskysymyksen yksityiselle myönteisesti siten, että suojeluesitys ratkaistaan rakennusperintölain nojalla kokonaisharkinnan perusteella. Valituksen alaisessa päätöksessä VN/5178/2019-YM-41 ympäristöministeriö on muuttanut samassa asiassa aiempaa omaa päätöstään todeten, että ELY-keskus on voinut antaa maankäyttö- ja rakennuslain ensisijaisuudelle suuremman painoarvon siitä huolimatta, että rakennusperintölain soveltamisen edellytykset olisivat ELY-keskuksen päätöstä annettaessa täyttyneet. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, eivätkä ne saa mielivaltaisesti muuttaa omia päätöksiään. Viranomaisilta edellytetään oikeusjärjestyksen mukaista, ennakoivaa ja johdonmukaista päätöksentekoa, joka ei yllätyksellisesti tai takautuvasti muutu. Luottamuksensuojaperiaate suojaa yksityistä julkiselta vallalta, tai tarkemmin sen mielivallalta ja yleensäkin päätösten muuttamiselta yksityiselle haitalliseen suuntaan.

MUUT VALITUSPERUSTEET

Ympäristöministeriö on vastoin rakennusperintölain 2 § 3 momenttia antanut ensisijaisuuden rakennusperintölain 2 §:n 2 momentille väittäen, että viranomaisella olisi harkintavaltaa asiassa. Kun eduskunta on säätänyt rakennusperintölain 2 §:n 3 momentissa, että rakennusperintölakia sovelletaan 2 momentin estämättä, ei lain soveltamista voi silloin estää viranomaisen harkinnalla soveltamalla 2 momenttia. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2 § 3 momentti).

Rakennusperintölain 2 § soveltamisala

Rakennusperintölain 2 §

”Rakennusperinnön suojelemiseen sovelletaan tätä lakia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).

*Tätä lakia sovelletaan kuitenkin **2 momentin estämättä** myös 2 momentissa tarkoitettulla alueella, jos:*

- 1) kohteella on **valtakunnallista** merkitystä;*
- 2) kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä; tai*
- 3) kohteen suojeluun tämän lain mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi.”*

Ympäristöministeriö on valituksenalaisessa päätöksessä tulkinut soveltamisalasäännöstä lain vastaisesti seuraavasti:

*”Harkittaessa sitä, onko ELY-keskuksen päätös kumottava ja asia palautettava uudelleen käsiteltäväksi kokonaiharkinnan suorittamista varten sillä perusteella, että rakennusperintölain soveltamisen edellytykset täytyisivät, on otettava huomioon rakennusperintölain 2 §:n 2 momentin mukainen kaavoituksen ensisijaisuus asemakaava-alueella. Ympäristöministeriö katsoo, että ELY-keskus on voinut päätöksessään antaa maankäyttö- ja rakennuslain **ensisijaisuudelle** suuremman painoarvon **siitä huolimatta, että** rakennusperintölain soveltamisen edellytykset olisivat ELY-keskuksen päätöstä annettaessa täyttyneet.”*

Ympäristöministeriön perustelut ovat lain vastaiset ja näin myös valituksenalainen päätös on lain vastainen.

Laissa ei ole säädetty, että on huomioon otettava 2 §:n 2 momentin mukainen kaavoituksen ensisijaisuus asemakaava-alueella, vaan laissa on säädetty, että **2 §:n 2 momentin estämättä** tulee soveltaa rakennusperintölakia. Ympäristöministeriön päätös, että ELY-keskus on toiminut harkintavaltansa rajoissa, on siten riidattomasti lain vastainen. ELY-keskuksella ei ole harkintavaltaa valita, kumman lain nojalla se voi asian ratkaista silloin, kun rakennusperintölain nojalla vireille saatettu suojeluesitys täyttää rakennusperintölain mukaisen käsittelyn edellytykset. Viranomaisella ei ole ollut harkintavaltaa jättää soveltamatta normia, jota lain mukaan on sovellettava silloin, kun laissa edellytetty peruste on olemassa. Viranomainen on tekemässään valituksenalaisessa päätöksessä soveltanut lakia tarkoitussidonnaisuuden vastaisesti, jolloin kysymys ei ole yksinomaan harkintavallan väärinkäytöstä vaan lain virheellisestä ja lainvastaisesta soveltamisesta. Ympäristöministeriön päätös on kumottava lainvastaisena.

Ympäristöministeriö on tässä samassa asiassa aiemmalla päätöksellään VN 3979/2018 palauttanut asian ELY-keskukselle katsoen asiassa

selvitetyksi, että Malmin lentoasema on rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla valtakunnallisesti merkittävä, joten ELY-keskuksen olisi tullut soveltaa rakennusperintölakia, jolloin suojeluesitys ratkaistaan rakennusperintölain nojalla kokonaisharkinnan perusteella. Sillä, että ELY-keskus ei ole palautuksen jälkeen noudattanut ympäristöministeriön päätöstä palauttamisen perusteesta, ei voi antaa ympäristöministeriölle asiaa uudelleen käsitellessään oikeutta muuttaa aiempaa päätöstään lain soveltamisesta ja tulkinnasta. Muuttamalla omaa päätöstään on ympäristöministeriö hyväksynyt, että ELY-keskus viranomaisena voi vastoin ympäristöministeriön päätöstä toistamiseen jättää asian käsittelemättä sellaisena kuin asia on ELY-keskuksessa saatettu vireille. Ympäristöministeriön myöhempi päätös on ollut luottamuksensuojan vastainen siten, ettei luottamus viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen ole toteutunut.

Viranomaisen harkintavalta jättää käsittelemättä asia, joka on saatettu vireille

Rakennusperintölain 5 §, asian vireilletulo:

”Rakennuksen suojelua koskeva asia tulee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa vireille sille tehdystä esityksestä tai sen omasta aloitteesta.”

Uudenmaan ELY-keskus on kieltäytynyt käsittelemästä sille vireille saatettua rakennuksen suojelua koskevaa esitystä rakennusperinnön suojelua koskevana asiana todeten, että asia tulee ratkaistua maankäyttö- ja rakennuslain nojalla. Ympäristöministeriö on valituksenalaisen päätöksen perustelujen mukaan katsonut, että virkamies voisi kuitenkin tällaista harkintaa käyttää siitä huolimatta, että rakennusperintölain mukaiset soveltamisen edellytykset täyttyvät. Näin perustellessaan on ympäristöministeriö päätöksellään vahvistanut, ettei asiaa viranomaisessa tarvitse käsitellä vireille saattamisen tarkoituksessa, vaikka lainmukaiset edellytykset asian käsittelylle ovat olemassa. Julkisen vallan on perustuttava lakiin, josta syystä viranomainen voi jättää asian käsittelemättä ainoastaan siinä tapauksessa, että asian vireille saattamiseksi tarkoitetut lainmukaiset edellytykset eivät täyty. Tästä syystä virkamies ei voi jättää suojeluesitystä käsittelemättä rakennusperinnön suojeluasiana omalla harkinnallaan todeten mielivaltaisesti soveltavansa muuta lakia kuin sitä, jonka nojalla asia on vireille saatettu. Virkamies ei voi vedota oikeuteensa käyttäen harkintavaltaa, jos lakiin ei tällaista harkintavaltaa ole säädetty. (Näyttö valtakunnallisesta merkittävydestä on riidaton ja siten lainsoveltamisalaa koskeva edellytys täyttyy.) Jos kuitenkin virkamies jättää soveltamatta lakia omalla harkinnallaan, olisi kyse harkintavallan ylittämisestä, toisin sanoen mielivallasta. Virkamies ei voi todeta tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti, ettei se suostu soveltamaan sitä lakia, jonka nojalla ja tarkoituksessa asia on viranomaiseen saatettu vireille tutkittavaksi, mikäli vireille saattamisen edellytykset täyttyvät. Viranomainen voi käyttää vain laissa sille säädettyä harkintavaltaa. Jos harkintavaltaa ei ole säädetty, ei sitä voi mielivaltaisesti silloin myöskään käyttää.

Viranomaisen toimivalta ratkaista tietty hallinnollinen asia hallintopäätöksellä tai käyttää tosiasiallista valtaa on perustuslain 2 § 3 momentin nojalla aina perustuttava lakiin, ei lakia alemman asteisiin normeihin, kuten lailla delegoituihin asetuksiin tai VN päätöksiin tai hallinnollisiin ohjeisiin. Rakennusperintölain soveltamisalaa koskeva säännös ei ole jättänyt viranomaiselle harkintavaltaa siltä osin, voiko viranomainen jättää suojeluesityksen käsittelemättä sen käsittelyyn tarkoitetun lain nojalla vedoten soveltamisalasäännöksen 2 § 2 momenttiin, jos edellytykset asian käsittelemiseksi käsittelyyn tarkoitetun lain nojalla ovat olemassa. Laissa ei myöskään ole säädetty, että puheena oleva 2 momentti olisi ensisijainen lain 3 momenttiin nähden. Päinvastoin lain 3 momentissa on erityisesti säädetty ”2 momentin estämättä”, joka tarkoittaa sitä, että viranomaiselle **ei ole** laissa jätetty harkintavaltaa päättää siitä, että 2 momentti voisi estää 3 momentin soveltamisen 3 momentin mukaisten edellytysten täytyessä.

Asian käsittelyn ja valittajan oikeusturvan kannalta on merkitystä sillä, käsitelläänkö vireille saatettu asia rakennusperintölain 2 §:n 2 vai 3 momentin nojalla. Jos asia käsitellään 2 § 2 momentin nojalla, tarkoittaa se sitä, että viranomainen tekee silloin päätöksen, ettei se edes ota käsittelyyn vireille saatettua asiaa, koska edellytyksiä asian käsittelemiseksi lain nojalla ei ole. Tällaista päätöstä viranomainen ei voi tehdä, jos lain soveltamiseksi tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Tällöin viranomaisen on käsiteltävä asia 2 § 3 momentin nojalla, jolloin päätös tehdään siinä järjestyksessä kuin rakennusperintölaissa on säädetty, esimerkiksi noudattamalla rakennusperintölain 8 §:ssä säädettyä velvollisuutta ensin arvioida suojelun edellytykset ja 10 §:n nojalla määrittää, mitä aluetta suojelu koskee.

Suojelumääräykset voivat myös koskea rakennuksen:

- 1) säilyttämistä suojelun edellyttämässä kunnossa;
- 2) käyttöä siten, ettei sen kulttuurihistoriallista merkitystä vaaranneta;
- 3) entistämistä tai siinä tehtäviä korjaustöitä siten, ettei niillä vaaranneta suojelun tarkoitusta; sekä
- 4) suojelun turvaamisen edellyttämää yhteydenpitoa suojelua valvoviin viranomaisiin.

Viranomaisen kieltäytyessä käsittelemästä vireille saatettua asiaa rakennusperintölain tarkoituksessa jää myös välillisesti käsittelemättä rakennuksen käyttö siten, ettei sen kulttuurihistoriallista merkitystä vaaranneta. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei lentoasemarakennuksen käyttöä sen kulttuurihistoriallisessa merkityksessä lentotoimintaa varten vaaranneta. Lennonjohtotornin, sääaseman ja lennonvalmisteluhuoneen tilojen säilyttämistä koskevassa suojelupäätöksessä tulisi näin ollen rakennusperintölain 10 § nojalla myös huomioida lentotoiminta sekä koko

lentokenttäalue suojelun kohteeksi, jotta suojelumääräykset voisivat tosiasiallisesti koskea myös mainittujen rakennusten käyttöä siten, ettei niiden kulttuurihistoriallinen merkitys vaarannu.

Rakennusperintölain ja maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalojen suhde

Ympäristöministeriö on perustellut valituksenalaista päätöstä seuraavasti:

”Ympäristöministeriö toteaa, että rakennusperintölain ja maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalojen suhde ei ole tarkkarajainen. Joissakin tapauksissa sama, rakennusperintölain 3 §:ssä tarkoitettu kohde on mahdollista suojella joko kumman tahansa lain nojalla tai molempien lakien nojalla toteutetun suojelun yhdistelmänä. Ympäristöministeriö toteaa, että näin ollen ELY-keskuksen päätös ei ole tältäkin osin lainvastainen valituksessa esitetyllä tavalla.”

Onko valtioneuvosto mahdollisesti maankäyttö- ja rakennuslain 22 § nojalla antamallaan päätöksellä 22 päivänä joulukuuta 2009 mennyt muuttamaan tätä rakennusperintölain ja maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalojen keskinäistä suhdetta, työjakoa ja tarkoitusta vastoin lainsäätäjän eli eduskunnan tarkoitusta? Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 22 §:n mukaan valtioneuvostolla on rajattu toimivalta päättää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista asioissa, joilla on merkittävä mutta ei valtakunnallisesti merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön. Valtioneuvoston päätöksenteosta säädetään perustuslain 67 §:ssä, ja ratkaisuvallan järjestämisen perusteista on säädetty erikseen lailla valtioneuvostosta 175/2003. Valtakunnallisten tavoitteiden tietynlaista pysyvyyttä on korostettu niitä koskevan muutoksenhaun rajoittamisella. Rajoittamisen seurauksena valtioneuvoston päätöksen lainvastaisuus on säädännön perusteella ainoa hyväksyttävä syy muutoksenhakuun (kts. Ekroos ja Majamaa 2015, s. 127).

Eduskunnan valtioneuvostolle tiedoksi ja huomioonotettavaksi lähetetyn 25.10.2000 päivätyin, valtioneuvoston selontekoa alueidenkäyttötavoitteista koskevan [kirjelmän](#) liitteenä olevan ympäristöministeriön mietinnön [YmVM 10/2000 vp](#) sivulla 7 osiossa ”päällekkäisyydet erityislainsäädännön kanssa” todetaan, että valiokunnalle on huomautettu, että tavoitteissa saattaa olla päällekkäisyyksiä erityislainsäädännön kanssa. [Ympäristövaliokunta](#) on todennut, että tavoitteissa ei pidä toistaa erityislaeista johtuvia alueidenkäytön rajoituksia. Jatkovalmistelussa [tuleekin varmistaa, etteivät alueidenkäyttötavoitteet ole päällekkäisiä muun lainsäädännön suunnittelujärjestelmien ja päätöksenteon kanssa.](#)

Edelleen on huomattava, että Eduskunnan kirjelmä valtioneuvoston selontekoon on ollut myös kannanotto siihen, ettei valtioneuvoston selonteko sellaisenaan mennyt läpi, ja kuten julkaisusta "[Opas 5](#),” Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista” voidaan todeta, 30.11.2000 päätös valtakunnallisista

alueidenkäyttötavoitteista ei sellaisenaan tullut voimaan lukujen 4.2.—4.7. ja 9 osalta. Muun muassa erityistavoitteita, joihin kuulusivat valtakunnallisesti merkittävät kulttuuri- ja luonnonperintöarvot, ei sellaisinaan saatettu voimaan. Ei voimaan tulleen luvun 4.4. kohdan ”Erityistavoitteet” mukaan alueidenkäytössä on otettava huomioon viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit, joilla tarkoitetaan kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevia viranomaisten laatimia valtakunnallisia inventointeja, jotka perustuvat riittävän laaja-alaiseen valmisteluun. VN päätöstä tehtäessä olemassa olivat seuraavat inventoinnit: Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, mietintö 66/1992), Valtakunnallisesti arvokkaat kulttuurihistorialliset ympäristöt (Museovirasto, rakennushistorianosasto, julkaisu 16, 1993) ja Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojeluekokonaisuudet (Sisäasianministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983).

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaan valtioneuvostolla on rajattu toimivalta päättää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista asioissa, joilla on merkittävä mutta ei valtakunnallisesti merkittävä vaikutus kulttuuri- tai luonnonperintöön. Kuitenkin 22 päivänä joulukuuta 2009 annettu ja 1.10. 2010 voimaan tullut VN päätös liitti valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt osaksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita seuraavalla päätöslauselmalla: *”Valtioneuvosto päättää, että Museoviraston laatima inventointi Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009) korvaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa päätöksessä mainitun ympäristöministeriön ja Museoviraston vuonna 1993 julkaiseman inventoinnin Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt.”*

Asiaan on myös eduskunnassa kiinnitetty huomiota eduskunnan työjärjestyksen 27 §:n mukaisesti asianomaiselle ministerille vastattavaksi esitetyllä kirjallisella kysymyksellä. ([KK 178/2021 vp](#)) ja siihen saadulla vastauksella ([KKV 178/2021 vp](#))

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituvat maakunta- ja yleiskaavatasoisessa suunnittelussa. Jos valtakunnallisesti merkittävän kulttuuriperinnön suojelusta päätetään rakennusperintölain sijasta soveltamalla mainittuja alueidenkäyttötavoitteita ja toteutetaan tavoitteet alueiden käytön suunnittelun keinoin, tarkoittaa se sitä, että niihin liittyy usein sellaista erilaisten tarpeiden yhteen sovittamista, joka luontevasti soveltuu kaavoituksessa ratkaistavaksi. Soveltuvatko valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriperintökohteiden suojelukysymykset kaavoituksessa ratkaistavaksi?

Ministerin vastaus kirjalliseen kysymykseen osoittaa, että vuosien saatossa on hämärtynyt alkuperäinen syy, mitä varten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ylipäätensä on lakiin säädetty. Kyse ei ole instrumentista, jolla määritellään kokonaisarvion perusteella, tuleeko kohdetta suojella sen kulttuurihistoriallisen arvon perusteella vai ei, ja

missä laajuudessa. Sen sijaan kysymys on rakennusperintöä suojaavasta ohjausjärjestelmästä ja suojelukohteiden yhteen sovittamisesta erilaisten tarpeiden kanssa, jotka sitten ratkaistaan kaavoituksessa intressipunninnalla. Rakennusperintölailla tehty intressipunninta ei ota huomioon muita intressejä kuin rakennusperintölain 8 §:ssä säädetty suojelun edellytykset, jolloin rakennetun kulttuuriympäristön ja suojelutarpeiden tunnistamisessa olennaista on kohteiden kulttuurihistoriallinen arvottaminen. Sillä pyritään antamaan perusta sen harkitsemiseen, millaisia ympäristömme osia tai erityisiä piirteitä halutaan säilyttää. Rakennusperintölaissa kohteiden arvottamisessa on kyse ainoastaan kulttuurihistoriallisen arvon määrittelystä, ei erilaisten intressien yhteensovittamisesta. Sitä vastoin MRL nojalla valtaosassa kulttuurihistoriallisesti merkittävistä (huom! ei valtakunnallisesti merkittävistä) rakennuksista suojellaan vain julkisivut ja kenties porrashuoneet, joiden suojelu on katsottu mahdolliseksi järjestää kaavoituksella. Kaavoitusmenettely myös mahdollistaa kulttuurihistoriallisesti merkittävän rakennuksen tarkastelun kokonaisuuden osana. ([HE 101/2009 vp s. 6](#))

Asiat, jotka soveltuvat kaavoituksessa ratkaistaviksi, ja joita valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea, on säädetty MRL 22 § 2 momentissa. Ympäristö- ja ilmastoministerin kirjalliseen kysymykseen antama vastaus 2 momentin 2 kohdan tulkinnasta johtaa väistämättä siihen, että sallimme Malmin lentokentän kaltaisten kulttuuriperintökohteiden suojelun ulottuvuuden ratkaistavaksi virkamiesten ja poliittisen päättäjien harkinnalla, missä harkinnan perustana annetaan heille oikeus ratkaista kohteen suojelun ulottuvuus huomioiden erilaiset intressit, sovittaa ne yhteen ja ratkaista yhteen sovitetut tavoitteet kaavoitusmenettelyssä. Tällaiset arvioinnin lähtökohdat johtavat väistämättä siihen, että valtakunnallisesti merkittäviä kohteita voidaan tuhota poliittisen paineen alla virkamiesten harkinnalla, ilman varsinaista rakennusperintölain mukaista kokonaisharkintaa ja arviota kulttuurihistoriallisesta arvosta. Kun rakennusten suojeluarvojen selvittäminen ja arviointi on olennainen osa kaavoitusta, ei ole oikeudellisesti merkityksetöntä, ratkaistaanko asia kaavoituksen keinoin vai rakennusperintölailla. Kysymys siitä, ulottuvatko valtakunnalliset alueenkäyttötavoitteet asioihin, joilla on valtakunnallista merkitystä, on siten ratkaiseva.

Ympäristö- ja ilmastoministeri Krista Mikkonen on vastauksessaan seikkaperäisesti perustellut tulkintaansa MRL 22 §:ä koskevilla yksityiskohtaisilla perusteluilla [HE 101/1998](#). Perusteluista voi myös tehdä vastakohtaisen päätelmän, sillä perustelujen mukaan 22 § 2 momentissa ehdotetaan määriteltäväksi ne ominaisuudet, joiden perusteella arvioidaan asian valtakunnallista merkitystä. Tämä ei tarkoita sitä, että ominaisuuksien tulisi automaattisesti olla valtakunnallisia, vaikka toki ne ovat jo notorisestikin asioita, joilla on valtakunnallista merkitystä. Kysymys on samalla myös ominaisuuksista, jotka sopivat ratkaistavaksi kaavoituksella. On merkitystä sillä, onko lakiin kirjoitettu ”valtakunnallisesti merkittävät” tai ainoastaan ”merkittävät”, koska tällä

säännöksellä annetaan myös viranomaisille mahdollisuus arvioinnissa ottaa huomioon muitakin tavoitteita ja intressejä kuin kulttuurihistoriallinen arvo. Rakennusten suojeleminen kaavoituksen keinoin ei aina ole johtanut rakennussuojelun kannalta parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen, koska sekä omistaja että viranomaiset ovat pyrkineet löytämään myös taloudellisesti kaikkia osapuolia tyydyttävän ratkaisun. Kaavaratkaisun hyväksyttävyyden etsiminen on saattanut johtaa rakennussuojelun kannalta liian suurien rakennusoikeuksien myöntämiseen. Lisäksi kaavaa laadittaessa, kun sovitetaan yhteen erilaisia intressejä, otetaan huomioon myös se, ettei maanomistajalle aseteta kohtuutonta rajoitusta tai aiheuteta kohtuutonta haittaa. Rakennussuojelulain 2 §:n tarkoittaman kohteen suojelemiseksi voidaan asemakaavassa antaa maanomistajalle myös kohtuuttomia asemakaavamääräyksiä. Tällöin kunta on korvausvelvollinen määräyksistä johtuvasta rajoituksesta tai haitasta. Entä, jos omistajana on kunta itse, miten käy valtakunnallisesti merkittävän kansallisen kulttuuriperinnön, jos sen kohtalo ratkaistaan kaavoituksella rakennusperintölain sijasta? (HE 101/2009 vp s. 8)

Ympäristö- ja ilmastoministerin viittaamissa HE 101/1998 yksityiskohtaisissa perusteissa on todettu, että kansallisen luonnonperinnön turvaamiseksi on tärkeimmät luonnonsuojeluohjelmat jo laadittu. Sellaisten luonnonarvojen turvaaminen, joita luonnonsuojeluohjelmissa ei ole käsitelty, saattaa olla perusteltua hoitaa kaavoituksen keinoin. Tämän vuoksi lakiin ehdotettiin otettavaksi mahdollisuus kansallista luonnonperintöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden antamiseen. Lainsäätämisen aikaan ei ollut muita luonnonsuojeluohjelmia kuin viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit, joita olivat ympäristönsuojeluosaston työryhmän mietintö 66/1992, RKY 1993 -alueet sekä valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelukokonaisuudet. Viitattu monikkomuoto HE:ssä tarkoittaa siten todennäköisimmin edellä mainittuja suojeluohjelmia. Jako luonnon- ja kulttuurimaiseman välillä määriteltiin sen mukaan, olivatko luonnon vai ihmisen toiminnan tuloksena syntyneet elementit hallitsevia.

MRL 22 §:n 2 momentin 2) kohdassa on säädetty, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön, erotuksena MRL 22 §:n 2 momentin 3) kohdasta, jossa todetaan, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on valtakunnallista merkitystä, kuten ekologinen kestävyys, aluerakenteen taloudellisuus tai merkittävien ympäristöhaittojen välttäminen. Valtioneuvoston päätöksellä on siten kytketty valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen inventointi (RKY 2009) valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamaksi inventoinniksi, vaikka MRL 22 §:n 2 momentin 2) kohdan mukaan valtioneuvostolle ei ole annettu toimivaltaa päättää valtakunnallisesti merkittävistä kohteista eikä myöskään eduskunta ollut aiemmin hyväksynyt VNS 2/2000 vp esitystä Museoviraston RKY 1993 -inventointeja valtakunnallisesti merkittävistä

kulttuuriympäristöistä Päätöslauselman mukaan Museoviraston laatima inventointi Valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt (RKY 2009), johon myös Malmin lentoasema sisältyy, korvaa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteita koskevassa päätöksessä mainitun RKY 1993 - inventoinnin, mutta missään arkistoissa tai julkisissa dokumenteissa ei löydy sellaista tietoa, että RKY 1993 olisi missään vaiheessa hyväksytty osaksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Jos ne kuitenkin ovat, jossain vaiheessa ennen 2009 päätöstä, tulleet osaksi VN päätöstä, ei välttämättä ole noteerattu tämän johtavan edellä selostettuun tilanteeseen, jossa valtakunnallisesti merkittävien kohteiden suojeluratkaisuihin vaikuttavat rakennusperintölain mukaisten kulttuurihistoriallisten arvojen lisäksi muutkin intressit ja niiden yhteensovittaminen.

Hallinto-oikeuden tulisi kiinnittää huomiota edellä mainittuun VN päätökseen, joka on rakennusperintölain tavoitteiden ja EN:n kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä koskevan puiteyleissopimuksen (Faron sopimus, 2011) tarkoituksen vastainen. Huomiota tulisi myös kiinnittää siihen, että Helsingin kaupunki on ajanut lentokenttäalueen muuttamista asuinkäyttöön jo 1980-luvulta asti. Vuonna 2010 voimaan tullessa rakennusperintölaissa on viranomaiselle säädetty oma-aloitteinen vireillepano. Mikä on sen tarkoitus, jos viranomainen ei käytä sille säädettyä toimivaltaa edes silloin, kun siihen on riidattomasti edellytykset ja perustuslain 20 §:n mukainen vastuu? Säännökset mahdollistavat senkin, että myös paikallisesti merkittäviksi eli ei pelkästään valtakunnallisesti merkittäviksi todettujen kohteiden suojelu pannaan vireille ELY-keskuksen omasta aloitteesta. Tätä tulkintaa tukee myös HE 182/2020 vp:

Säännökset mahdollistavat sen, että valtakunnallisissa inventoinneissa merkittäviksi todettujen rakennusten suojelu tai sellaisten merkittävien valtion rakennusten suojelu, joiden omistuksesta valtio aikoo luopua, pannaan vireille ELY-keskuksen omasta aloitteesta tai Museoviraston esityksestä.

Uudenmaan ELY-keskus ei ole oma-aloitteisesti pannut suojeluesitystä vireille, vaikka hallitus päätti vuoden 2014 maaliskuussa valmistellussa kehysriihessään ja 3.4.2014 voimaan tullessa [selonteossa](#) julkisen talouden linjauksistaan vuosille 2015–2018 Malmin lentokenttään kohdistuvista suunnitelmista. Otsikon ”Talouden kilpailukyky, uusiutuminen ja kasvu” alla esitettiin, että ”asuntorakentamisen edellytysten parantamiseksi Helsingin seudulla valtio vetäytyy toimintoiheen Helsinki-Malmin lentoasemalta siten, että alue on mahdollista ottaa asutokäyttöön viimeistään 2020-luvun alussa.” Mikä on viranomaisen rakennusperintölain 5 §:ssä säädetyn toimivallan rationaliteetti, jos viranomainen ei oma-aloitteisesti pane suojeluesitystä vireille edes silloin, kun lain vireillepanon edellytykset täyttyvät? Päinvastoin Uudenmaan ELY-keskus on yrittänyt kaikin tavoin estää rakennusperintölain soveltamisen. Eikö viranomaisen olisi tullut oma-aloitteisesti panna vireille suojeluesitys viimeistään siinä vaiheessa, kun hallituksen päätöksen seurauksena Finavia myi lentokentän alueella

omistamansa kiinteistöt Helsingin kaupungille? Omistus siirtyi vuoden 2015 alusta, mutta hallintaoikeus säilyi vuoden 2016 loppuun saakka. Päätös oli jatkoa valtioneuvoston 20.11.2014 yleisistunnossa hyväksymälle sopimukselle, jonka mukaan valtio tukee Helsingin seutua suurissa infrastruktuuriin liittyvissä hankkeissa sekä asumisen edistämisessä. Riidatonta on, että Malmin lentokenttä muodostaa valtakunnallisesti merkittävän kulttuurihistoriallisen kokonaisuuden, ja silti se halutaan tuhota poliittisin päätöksin. Jääkö säädetylle rakennusperintölaille enää mitään tarkoitusta, jos poliittinen päätöksenteko estää sen tosiasiallisen soveltamisen ja voi samalla syrjäyttää sen ainoan annetun työkalun, jolla perustuslain 20 §:n mukaista jokaiselle kuuluvaa vastuuta kulttuuriperinnöstä voidaan kantaa? Rakennusperintölaki on tarkoitettu laiksi, jolla nimenomaan voidaan panna tosiasiallisesti toimeen Faron puiteyleissopimuksen sitoumukset, kun tällainen uhanalainen kulttuuriperintökohde on poliittisin päätöksin joutumassa muiden taloudellisten ja uusiutumista edistävien toimenpiteiden kohteeksi. Tällöin kulttuuriperintökohteista huolehtivalla viranomaisella on perustuslain 20 §:n nojalla velvollisuus viran puolesta saattaa vireille suojeluesitys rakennusperintölain nojalla.

Malmin lentokenttä kuuluu DoCoMoMon modernin arkkitehtuurin merkkiteosten luetteloon, ja Europa Nostra on määritellyt sen yhdeksi Euroopan 7 uhanalaisimmasta kulttuuriperintökohteesta 2016. Maailmanlaajuisesti toimivan World Monuments Fundin 100 uhanalaisimman kohteen listalla kenttäkokonaisuus on ollut kahdesti (2004 ja 2006). Eduskunta on 12.1.2018 hyväksynyt Faron puiteyleissopimuksen ja siihen kuuluvien määräysten voimaansaattamisen. Faron puiteyleissopimus muun muassa korostaa kulttuuriperintöä yhteisenä ja arvokkaana voimavarana. 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 suojeluasioissa sopimukseen voidaan tarpeen mukaan tukeutua kansallisen lainsäädännön tulkinnassa. Ratkaisu tehdään lopulta kansallisen lainsäädännön nojalla.

Viranomaisen oma-aloitteista suojeluasian vireillepanovelvollisuutta korostetaan myös lakien esitöissä. Rakennussuojelun säilyttämistä edistävien ja valvovien viranomaisten edellytetään ottavan huomioon myös yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset, kuten valtion kiinteistövarallisuuden lisääntyneet luovutukset ja niistä seuranneet suojelupäätösten uusimistarpeet sekä vuosina 2014–2016 toteutettu hanke, jossa kehitettiin rakennusperintölain soveltamiskäytäntöjä valtakunnallisesti merkittävien kohteiden suunnitelmallisella suojelemisella.

Miksi Malmin lentoasema valtakunnallisesti merkittävänä kohteena edelleen sivuutetaan, ja viranomaisen oma-aloitteisen asian käsittelyn sijasta ELY-keskus on rakennusperintölain mukaista suojelua vastaan? Siksi, että jos suojelupäätös tehtäisiin rakennussuojelulain nojalla, olisi

kysymyksessä muuhun lainsäädäntöön nähden erityislaki, jonka nojalla annettu suojelupäätös on otettava huomioon siitä huolimatta, että tietyt asuinrakentamisen mahdollistavat muut päätökset, kuten kaavoituspäätökset olisivat jo lainvoimaisia. Oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa MRL 35 § 2 momentin mukaan on jo osoitettu Malmin lentoaseman alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen perustaksi. Lainvoimainen yleiskaava sisältää jo nyt sellaisen ratkaisun asemakaavallisen suunnittelun lähtökohdista, ettei niistä poikkeaminen ole enää mahdollista asemakaavalla. Yleiskaavalle MRL 42 §:n 1 momentissa säädetty ohjausvaikutus estää viranomaista ratkaisemasta Malmin lentoaseman suojeluasiaa muulla tavoin kuin se on oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ratkaistu. Vain ja ainoastaan rakennusperintölain nojalla säädetty suojelu voidaan ottaa enää tässä vaiheessa huomioon asemakaavaa suunniteltaessa.

Suojelun edellytykset

Jättämällä soveltamatta rakennusperintölakia jää tekemättä kokonaisarvio suojelun edellytyksistä. Nämä edellytykset ovat eri asia kuin soveltamisalan mukaiset edellytykset eli se, mitä lakia kohteen suojeluun voidaan soveltaa. Rakennus voidaan suojella, jos se on valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti merkittävä. Näin ollen myös sellaisen kohteen tapauksessa, joka ei ole valtakunnallisesti merkittävä, mutta jonka säilymistä ja suojelua ei esim. voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä, on selvää, että viranomaiselle voi jäädä tiettyä harkintavaltaa siitä, ottaako se suojeluesityksen rakennusperintölain mukaiseen käsittelyyn. Tällöin olisi kysymys näytöstä, turvaavatko vai ei maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen nojalla annetut säännökset tai määräykset kohteen riittävällä tavalla. Kun kohde on riidattomasti valtakunnallisesti merkittävä, on näytöllinen kysymys selvä, eikä silloin viranomaiselle jää harkintavaltaa, soveltaako se rakennusperintölakia vai ei. Myös ympäristöministeriö on aiemmalla päätöksellään kumonnut Uudenmaan ELY-keskuksen valituksenalaisen päätöksen todeten, että suojeluesitys tulee ratkaista rakennusperintölain nojalla kokonaisharkinnan perusteella, ja siksi palauttanut asian jo kertaalleen uuteen käsittelyyn.

Rakennusperintölain 8 §:ssä on säädetty ne arviointiperusteet, joilla rakennuksen merkittävyys arvioidaan ja jonka puitteissa suojelun edellytykset on harkittava. Sivuttamalla rakennusperintölaki ja soveltamalla lain vastaisesti maankäyttö- ja rakennuslakia on viranomaisen jättänyt rakennusperintölain nojalla tehtävän kokonaisharkinnan tekemättä. Sitä vastoin viranomaisen on tehnyt kokonaisharkinnan ottamalla harkintaan mukaan muitakin perusteita, kuten taloudellispoliittiset muut alueenkäytön tavoitteet, joita ei suojelun edellytyksiä arvioitaessa oteta huomioon rakennusperintölain mukaisessa kokonaisharkinnassa.

Rakennusperintölain 8 § 2 momentti

Rakennuksen merkittävyys arvioidaan seuraavilla perusteilla:

- 1) harvinaisuus tai ainutlaatuisuus (harvinaisuus);*
- 2) historiallinen tyypillisuus alueelle (tyypillisuus);*
- 3) aluetta tai tiettyä aikaa kuvaavat tyypilliset piirteet (edustavuus);*
- 4) alkuperäistä tai sitä vastaavan käytön, rakentamistavan, arkkitehtuurin tai tyylin ilmeneminen ja jatkuminen (alkuperäisyys);*
- 5) merkitys historiallisen tapahtuman tai ilmiön todisteena tai siitä kertovana ja tietoa lisäävänä esimerkkinä (historiallinen todistusvoimaisuus); tai*
- 6) näkyvissä olevat eri aikakausien rakenteet, materiaalit ja tyylipiirteet, jotka ilmentävät rakentamisen, hoidon ja käytön historiaa ja jatkuvuutta (historiallinen kerroksisuus).*

Ympäristöministeriön valituksenalainen päätös on kumottava ja muutettava päätöstä siten, että arviointi on tehtävä rakennusperintölain mukaisten arviointiperusteiden nojalla.

Toissijaisesti asia tulee palauttaa uuteen käsittelyyn ja velvoittaa ottamaan huomioon sekä ympäristöministeriön aiempi päätös rakennusperintölain mukaisen kokonaisharkinnan toimittamisesta että tässä valituksessa esitetyt perusteet oikean lain soveltamisesta ja asianosaisten huolellisesta kuulemisesta. Tämä on tärkeää siksi, että palautuksen jälkeen sovellettavaksi tulevat 1.1.2021 voimaan tulleet rakennusperintölain muutokset. Tämän johdosta, koska ympäristöministeriöllä ei ole toimivaltaa tehdä rakennusperintölain mukaista kokonaisharkintaa, on ympäristöministeriön uudelleen palautettava asia ELY-keskukselle, jossa päätöksentekoprosessin tulisi varmistaa asianosaisten huolellinen kuuleminen ja osallistuminen suojelun sisällön harkintaan, sillä uuden lain mukaan ei alustusmenettelyä ympäristöministeriöön eikä myöskään alustusmenettelyssä tapahtuvaa uutta tarkoituksenmukaisuusharkintaa enää ole.

Suojelumääräysten sisältö

Rakennusperintölain mukaisesti tehdystä suojelupäätöksestä tulee myös tarkkarajaisesti käydä ilmi, mitä aluetta suojelu koskee. Viranomaisen suojellessa kohteen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti tehdyllä kokonaisharkinnalla ei ole tarpeen ottaa huomioon esimerkiksi rakennuksen kulttuurihistoriallista käyttötarkoitusta ja sen suojelemista. Totta on, ettei maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tehdyssä päätöksessä suojeltua rakennusta saa purkaa, mutta suojelua koskevassa päätöksessä ei rakennusperintölain tavoin edellytetä otettavaksi huomioon tarpeellisia määräyksiä rakennuksen kulttuurihistoriallisen merkityksen säilyttämiseksi. Nämä

suojelumääräykset on laadittava yhteisymmärryksessä rakennuksen omistajan ja haltijan kanssa.

Rakennusperintölain 10 § 2 momentti

Suojelumääräykset voivat koskea rakennuksen:

- 1) säilyttämistä suojelun edellyttämässä kunnossa;*
- 2) käyttöä siten, ettei sen kulttuurihistoriallista merkitystä vaaranneta;*
- 3) entistämistä tai siinä tehtäviä korjaustöitä siten, ettei niillä vaaranneta suojelun tarkoitusta; sekä*
- 4) suojelun turvaamisen edellyttämää yhteydenpitoa suojelua valvoviin viranomaisiin.*

Jättämällä soveltamatta rakennusperintölakia on voitu sivuuttaa täysin lentokenttärakennusten käyttötarkoituksen huomioiminen siten, ettei niiden kulttuurihistoriallista merkitystä vaaranneta. Lentokenttärakennusten käyttötarkoitus on sidottu lentotoimintaan, jonka harjoittamiseen vaaditaan lentokenttä. Näin ollen rakennussuojelulain perusteella tehdyssä suojelupäätöksessä on käytävä ilmi, mitä aluetta suojelu koskee. Laki nimenomaan painottaa aluetta, ei rakennusta. Näin ollen rakennussuojelulain perusteella on mahdollista myös suojella rakennuksen ympäröivä alue, jos se esimerkiksi on välttämätöntä annettaessa suojelumääräys rakennuksen käytöstä siten, että sen kulttuurihistoriallista merkitystä vaaranneta. Tätä tulkintaa tukee myös [HE 182/2020 vp](#):

”Rakennusperinnön suojelemisesta annettu laki tuli voimaan 1.7.2010 ja sillä kumottiin silloinen rakennussuojelulaki (60/1985). Rakennusperintölain tavoitteena on turvata rakennetun kulttuuriympäristön ajallinen ja alueellinen monimuotoisuus, vaalia sen ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Rakennusperintölain nojalla voidaan suojella rakennuksia, rakennelmia, rakennusryhmiä tai rakennettuja alueita, joilla on merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen tai rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien kannalta.”

Valituksenalainen päätös tulee kumota ja muuttaa siten, että myös rakennusten ympärillä oleva alue, joka on tarkoitettu lentotoiminnan harjoittamiseen, tulee suojella.

Rakennusperintölaissa nimetyt viranomaiset

Museovirasto on kulttuuriperinnön asiantuntija, palvelujen tuottaja, toimialansa kehittäjä ja viranomainen. Museovirasto on rakennusperintölain 4 §:ssä nimetty viranomainen, jolle on annettu tehtäväksi edistää ja valvoa rakennusperinnön säilyttämistä ja toimia asiantuntijana rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi alueellinen vastuumuseo voi tarvittaessa toimia asiantuntijana yhteistyössä Museoviraston kanssa. Sivuuttamalla rakennusperintölaki on ollut mahdollista sivuuttaa myös rakennusperintölaissa nimetty viranomainen ja tämän toimivalta asiantuntijana. Rakennusperinnön säilyttämisen yleinen kehittäminen ja ohjaus kuuluu ympäristöministeriölle, ja rakennusperintölain nojalla tapahtuvaa rakennusperinnön säilyttämistä edistävät ja valvovat ELY-keskukset ja Museovirasto. Näin ollen Museoviraston ainoa säädetty tehtävä rakennusperintölaissa ei ole vain toimia asiantuntijana, vaan myös rakennusperinnön säilyttämistä edistävänä ja valvovana viranomaisena ELY-keskusten rinnalla. Museovirastolla on siten ELY-keskusten rinnalla yhtäläinen velvollisuus valvoa, että rakennusperintölain mukaisesti rakennusperintömme säilyy sen lisäksi, että sille on säädetty tehtäväksi toimia myös rakennusperintölain mukaisena asiantuntijana.

Uudenmaan ELY-keskuksen tehtäväksi laissa on säädetty rakennusperinnön säilyttämisen edistäminen ja valvominen, ei rakennusperinnön säilyttämisen estäminen. Viranomainen voi käyttää sille rakennusperintölaissa säädettyä toimivaltaa ainoastaan niissä tehtävissä, jotka viranomaiselle on osoitettu. Uudenmaan ELY-keskukselle on säädetty rakennusperintölaissa toimivalta käsitellä rakennuksen suojelua koskeva asia, joka on saatettu vireille sille tehdystä suojeluesityksestä. Suojeluesitysten lisäksi ELY-keskusten on tärkeää pystyä myös oma-aloitteisesti reagoimaan valtakunnallisesti merkittävien ja entisten valtion arvokohteiden suojelutarpeissa sekä purkamistilanteissa (HE 182/2020). Ennen kuin Uudenmaan ELY-keskuksen virkamies voi tehdä rakennusperintölain mukaisesti vireille saatetusta asiasta päätöksen (myös päätöksen, ettei se ota asiaa käsittelyyn rakennusperinnön suojelua koskevana asiana), on sen sille annetun edistämisen- ja valvontatehtävän vuoksi myös otettava huomioon rakennusperintölain mukaiset muut viranomaiset ja näiden tehtävät. Museovirasto arvioi muun muassa laissa säädettyjen suojelun edellytysten täyttymistä, suojelun kohdentamista ja tarvittavia suojelumääräyksiä. Uudenmaan ELY-keskusta ei ole nimetty laissa siksi viranomaiseksi, joka toimii asiassa asiantuntijana, vaan ennen päätöstä on virkamiehen konsultoitava laissa säädettyä viranomaista, jolle asiantuntijatehtävä on nimenomaisesti säädetty. Vain Museovirastolla on näin ollen asian sisältökysymyksissä asiantuntija-asema. Toisaalta soveltamisalakysymyksessä Uudenmaan ELY-keskuksen tulee jo viranpuolesta noudattaa lakia ja ottaa asia käsittelyyn rakennuksensuojeluasiana ilman että siihen tarvitaan muuta viranomaista asiaa toteamaan, kun kyse on valtakunnallisesti merkittävästä kohteesta. ELY-keskuksella on laissa säädetty toimivalta päättää rakennuksen

suojelusta, mutta päätöksen teossa viranomaisen on kuitenkin noudatettava lakia.

Rakennusperinnön säilyttämisen yleinen kehittäminen ja ohjaus kuuluu ympäristöministeriölle. Rakennusperinnön suojelemisesta annettua lakia muutettiin vuoden alusta (1.1.2021) siten, että ELY-keskusten tekemien rakennussuojelupäätösten alistamisesta ympäristöministeriön vahvistettaviksi luovuttiin. Päätöksistä valitettaisiin kaikissa tilanteissa ympäristöministeriön sijasta suoraan alueelliseen hallinto-oikeuteen ja ympäristöministeriöstä luovuttiin myös ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Ennen uuden lain voimaantuloa tehtyyn ELY-keskuksen päätökseen sovelletaan kuitenkin edelleen lain voimaan tullessa voimassa ollutta 21 §:ää. Mikäli kuitenkin lain voimaantulon jälkeen muutoksenhakuviranomainen päätöksellään palauttaa asian uuteen käsittelyyn, sovelletaan palautettuun asiaan 1.1.2021 voimaan tulleen lain säännöksiä, vaikka ELY-keskuksen päätös on tehty ennen lain voimaantuloa.

Lakimuutoksen taustalla on vaikuttanut vuonna 2018 kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehty EN:n puiteyleissopimus ([SopS 50/2018](#); Faron sopimus) sekä kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020, jonka valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksellä 20.3.2014. Strategian päätavoitteiden mukaan kulttuuriympäristö on merkittävä voimavara ja mahdollistaja, kulttuuriympäristön hoito on osa kestävästä kehityksestä, ja hyvä hallinto mahdollistaa kokonaisvaltaisen kulttuuriympäristöpolitiikan. Tavoitteiden saavuttamiseksi muun muassa selkiytetään valtionhallinnon sisäistä sekä valtionhallinnon ja alueellisten viranomaisten välistä työnjakoa ja yhteistyötä kulttuuriympäristöasioissa. Lisäksi muutokseen on vaikuttanut tähänkin tapaukseen sovellettu, ennen muutoksen voimaantuloa voimassa olleessa laissa ympäristöministeriölle säädetty kaksoisrooli. Lain muutoksen esitöissä on todettu, että lainvalmisteluviranomaisen ja ohjaavan viranomaisen asema saattaa vaarantaa luottamuksen ministeriön riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen erityisesti valituksia käsittelevänä elimenä. Riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimukset puolestaan estävät joissakin tilanteissa ministeriön alaisen hallinnon ohjaamisen kannalta tarpeellista kanssakäyntiä.

Valituksenalainen päätös tulee kumota ja muuttaa siten, että otetaan paremmin huomioon viranomaisten yhteistyö kulttuuriperintöasioissa. On riidatonta, että valituksenalaisessa päätöksessä ei ole lain mukaisesti otettu huomioon Museoviraston kantaa suojelutarpeesta ja suojeluasian käsittelemisestä rakennusperintölain mukaisesti.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus

Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä (Hallintolainkäyttölaki 74 § 2 mom.). Toisen momentin esitöiden mukaan julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta

punnittaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko oikeudenkäynnin aiheena ollut viranomaisen virheellinen menettely.

Uudenmaan ELY-keskus on menetellyt virheellisesti, kun asia palautettiin Uudenmaan ELY-keskukselle uuteen käsittelyyn ympäristöministeriön päätöksellä. Uudenmaan ELY-keskus ei huomioinut palautuksen syyksi esitettyjä perusteluja, ja jätti noudattamatta uudessa käsittelyssä ympäristöministeriön riidattomaksi toteamaa tosiseikkaa kohteen valtakunnallisesta merkityksestä. Uudenmaan ELY-keskus on edelleen palautuksen jälkeen jättänyt tekemättä rakennusperintölain mukaisen suojelupäätöksen rakennusperintölain 8 § kokonaisarvon perusteella, jonka johdosta asia oli alun perin ympäristöministeriön aiemmalla päätöksellä uuteen käsittelyyn palautettu. Asianosaiselle on koitunut tästä kohtuuttomia oikeudenkäyntikuluja, kun asia on jouduttu viemään uudelleen ympäristöministeriöön. Ympäristöministeriö on puolestaan muuttanut aiempaa päätöstään luottamuksensuojan vastaisesti yksityisen haitalliseen suuntaan, ja päätöksellään mitätöinyt ne ympäristöministeriölle tehdyn valituksen perusteet, jotka perustuivat ympäristöministeriön aiempaan päätökseen, jonka johdosta asia alun perin palautettiin uudelleen käsiteltäväksi Uudenmaan ELY-keskukselle. Tästä on aiheutunut ylimääräistä asian selvittelytyötä ja lisäkustannuksia valituksen laatimiseksi hallinto-oikeudelle.

Korvattavien kulujen määrän harkinnassa on otettava huomioon, että kulujen on oltava aiheellisia oikeuden valvomiseksi. Viranomainen (ELY-keskus) on laiminlyönyt sille laissa säädetyn valvontavelvollisuuden ja oma-aloitteisen asian vireillepanon. Myös ympäristöministeriö on viranomaisena laiminlyönyt sille laissa säädetyn yleisen ohjausvastuun rakennusperinnön säilyttämiseksi, kun se on lain vastaisesti muuttanut aiempaa päätöstään. (Toisaalta 17.12.2020/1085 lakimuutoksen esitöissä (voimaan 1.1.2021) mainittiin erityisesti, että ympäristöministeriön kaksoisrooli ohjaavana ministeriönä ja ensimmäisenä valitusasteena on hankaloittanut sen roolia ohjaavana ministeriönä, ja siksi tästä kaksoisroolista on haluttu luopua.) Malmin lentoaseman ystävät ry on joutunut käytännössä valvomaan oikeuksia, jotka eivät koske ainoastaan heidän omia oikeuksiaan lentotoiminnan harjoittavana yleishyödyllisenä yhdistyksenä, vaan myös oikeuksia, jotka perustuslain nojalla ovat kaikille kuuluvaa vastuuta. Lisäksi MLY ry on valvonut koko Suomelle kuuluvaa kulttuuriperinnön säilyttämistä viranomaisen puolesta, jolle se olisi ensisijaisesti viran puolesta kuulunut.

Viranomaisen vastuu aiheuttamansa vahingon korvaamisesta on osa sekä hallinto-oikeuden että vahingonkorvausoikeuden tarjoamaa oikeudellista suojaa. Oikeudesta vaatia vahingonkorvausta oikeudenloukkauksesta tai vahingosta, joka on aiheutunut virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä, säädetään perustuslain (731/1999) 118 §:ssä.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa on soveltuvin osin noudatettava OK 21:8, jonka mukaan korvausta suoritetaan varsinaisten oikeudenkäyntikulujen ohella myös oikeudenkäynnin asianosaiselle aiheuttamasta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä eli niin sanotuista asianosaiskuluista. Korvattavien kulujen on perustuttava toimenpiteisiin, jotka ovat kohtuuden mukaan asianosaisen oikeuksien valvomiseksi aiheellisia. MLY ry on käyttänyt valitusten laatimiseen ympäristöministeriölle ja hallinto-oikeudelle ulkopuolista asiantuntijaa. Kulujen minimoimiseksi ei asiamiestä ole käytetty. Kirjallisuudessa asianosaiskulujen korvaaminen on kytketty muun ohella erityisosaamista vaativiin tehtäviin, jotka asiamiehen tekeminä olisivat laskutettavaa työtä. Kaikki vaaditut oikeudenkäyntikulut ovat oikeudenkäyntimaksua lukuun ottamatta näin ollen tähän mennessä olleet luonteeltaan asianosaiskuluja. Tällaisessa tapauksessa oikeudenkäyntikulujen tarkempaa luonnetta ei ole kuitenkaan välttämätöntä käsitteellisesti eritellä vaatimuksissa. Korvattavaksi vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrää harkittaessa hallinto-oikeutta pyydetään huomioimaan, että ne ovat kaikki sellaisia, että ne voidaan korvata, ne ovat perusteeltaan ja määrältään kohtuusharkinnassa käytettyjen soveltamiskriteerien mukaisia ja aiheellisia oikeuden valvomiseksi.

PÄIVÄYS Helsingissä 26.04.2021

ALLEKIRJOITUS Yhteyshenkilö
Malmin lentoaseman ystävät ry

LAATIJA Avustaja

Valituskirjelmän liitteet

- 1) Ympäristöministeriön päätös rakennussuojelua koskevassa asiassa VN/5178/2019-YM-41
- 2) Postin sähköisesti arkistoitu rekisteröinti tiedoksiannosta
- 3) Muut asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi
 - Ympäristöministeriön samassa asiassa aiemmin tehty päätös VN 979/2018
 - Valitus päätöksestä UDELY/6622/2015
 - Vastine asiassa VN/5178/2019
 - KK 178/2021 vp ja KKV 178/2021 vp
 - Opas 5 ”Valtioneuvoston päätös aluisista alueidenkäyttötavoitteista”