

Dnro 1576/03.04.04.04.10/2023, vastaselityspyynnön päivämäärä 19.10.2023

Valitus Itä-Suomen hallinto-oikeudelle 27.7.2023, täydennetty 22.8.2023, 30.8.2023, 1.9.2023

Valituksenalainen päätös Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 26.6.2023, POKELY/234/2023

Vastaselityksen antaja Lieksan kaupunki, 0169321–6

Prosessiosoite kirjaamo@lieksa.fi
PL41, 81701 Lieksa

Valittaja Lieksan kulttuuriperinnön tuki ry

Vastaselitys Lieksan kaupunki viittaa ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle toimittamaan lausuntoon 15.9.2023 liitteineen ja esittää vastaselityksenään seuraavaa.

Lieksan kaupunki pyytää jäljempänä esitettävin perustein valituksen hylkäämistä perusteettomana.

Valituksen keskeinen sisältö

Valittaja vaatii, että hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian ELY-keskukseen Lieksan kaarisillan kulttuuri- ja rakennushistoriallisen ja maisemallisen arvon ja merkityksen turvaamiseksi sekä kaarisillan säilyttämiseksi ja suojelemiseksi. Mikäli hallinto-oikeus katsoo mahdolliseksi tehdä säilyttämis- ja suojelupäätöksen palauttamatta asiaa ELY-keskukseen uudelleen käsiteltäväksi, vaatii valittaja, että hallinto-oikeus vahvistaa kaarisillan suojelun Museoviraston ELY-keskukselle 26.4.2023 jättämän asiantuntijalausunnon mukaisena.

Valittaja katsoo, että Lieksan kaarisillan osalta täyttyvät kaikki rakennusperintölain määrittelemät suojelun edellytykset. Valittajan mukaan päätöksen tulee perustua asianomaiseen lakiin, ei lain ulkopuolisiin lain toteutumisen ja rakennusperinnön säilyttämisen ja suojelun kannalta toisarvoisiin seikkoihin. Valittaja katsoo, että laki ei tunne hylkäävän päätöksen perusteluina käytettyä harkinnanvaraisuutta ja kokonaisharkintaa.

Valittaja tuo esiin, että kaarisillan säilyttämis- ja suojeluasiassa Museovirasto on johdonmukaisesti vuodesta 2017 lähtien esittänyt sillan säilyttämistä. Myös alueellinen vastuumuseo on puoltanut kaarisillan säilyttämistä ja suojelua lausunnoissaan. Valittaja esittää, että Museoviraston, alueellisen vastuumuseon ja muiden valituksessa yksilöityjen asiantuntijatahojen lausunnot ovat olleet ELY-keskuksen

käytettävissä päätöstä tehtäessä, mutta niille ei ole annettu painoarvoa rakennusperintölain edellyttämällä tavalla.

Valittajan näkemyksen mukaan Lieksan kaupungille aiheutuvien kustannusten huomioiminen kokonaisharkinnassa on ollut perusteetonta ja kohtuutonta, koska kaupungilla oli määrärahat varattuna kaarisillan kunnostamiseen, mutta niitä ei käytetty. Lisäksi valittaja esittää, että ELY-keskuksen kokonaisharkinnassaan käyttämät asemakaavaselostuksessa esitetyt kustannusarviot eivät perustu asiantuntijoiden laskelmiin, eivätkä ne ole kattavia ja luotettavia. Siten ne eivät ole Lieksan kaupungin taloudellista kohtuuttomuutta ja merkittäviä taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa päteviä ja relevantteja.

Valittajan näkemyksen mukaan asemakaava ja osayleiskaava eivät ole lainmukaisia perusteita suojeluesityksen hylkäämiselle. Valittaja esittää muun ohella, että Lieksan kaupunginvaltuuston päätös Mähkönsillan asemakaavan hyväksymisestä 20.12.2021 on syntynyt MRL:n 50 §:n vastaisesti. Toisessa täydennyksessä valitukseen 30.8.2023 on esitetty, että kaavojen käyttöä säilyttämis- ja suojeluesitysten hylkäämisen perusteluna on syytä tutkia tarkemmin ja kiinnittää huomiota niiden syntyprosesseihin.

Valittaja pitää tasapuolisuuden ja puolueettomuuden toteutumisen kannalta tärkeänä, että asian uudella käsittelyllä selvitetään myös mahdolliset jäävydet suojeluasian käsittelyssä ELY-keskuksessa. Valittajan tiedossa on ainakin yksi Lieksan kaupungin teknisen viraston entinen työntekijä, joka käsitteli työssään Lieksassa kaarisiltaan liittyviä asioita ja joka toimii nykyisin ELY-keskuksen palveluksessa.

Lisäksi valittaja esittää, että tasapuolisuuden ja puolueettomuuden toteutumisen kannalta sen on perusteltua saada mahdollisuus oikaista asian käsittelyn kannalta keskeisen ratkaiseva, suojeluesityksen jättäjän uskottavuutta ja oikeustajua loukkaava väite toimivallan kyseenalaisuudesta. Suojeluesityksen jättäjällä ei ollut mahdollisuutta jättää vastinetta asiasta, koska se ei saanut käyttöönsä Lieksan kaupungin lausuntoa muiden lausuntojen tavoin vastinepyynnön yhteydessä. Näin ollen epäilyksen alaiseksi jää, missä määrin kaupungin esittämä suojeluesityksen jättäjän toimivallan epäilyksen alaiseksi saattanut lausunto vaikutti ELY-keskuksen hylkäävän suojelupäätöksen syntymiseen.

Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen lausunto (POKELY/234/2023)

Pohjois-Karjalan ELY-keskus on antanut valituksen johdosta lausunnon hallinto-oikeudelle 15.9.2023. ELY-keskus on lausunnossaan todennut, että rakennusperintölain 8 §:n mukaisten suojelun edellytysten täyttyminen ei automaattisesti johda myönteiseen suojelupäätökseen, sillä lain sanamuoto ei sisällä velvoitetta myönteisen suojelupäätöksen tekemisestä edellytysten täytyessä. Sanamuodon mukaisesti kohde *voidaan* suojella edellytysten täytyessä, mikä tekee suojelusta harkinnanvaraista. Rakennusperintölain mukaisessa kohteen suojelussa on näin ollen kyse kokonaisharkinnasta, joten suojelupäätöstä tehdessä huomioidaan myös muut kuin rakennusperintölaissa mainitut seikat.

ELY-keskus tuo esiin, että rakennusperintölain esitöiden pohjalta voidaan todeta, että kokonaisharkinnan perusteet voivat liittyä suojelun edellytysten lisäksi esimerkiksi rakennusperintölain tarkoitukseen ja

tavoitteisiin sekä sen arviointiin, millaisia vaikutuksia päätös tuottaa kohteen oikeudenomistajille. Lainsäätäjän tahdon mukaisesti ELY-keskus onkin punninnut muidenkin kuin kulttuurihistoriallisten arvojen vaikutusta ja merkitystä suojelupäätöksen yhteydessä.

Museovirastolla ja alueellisilla vastuumuseoilla on tärkeä asiantuntijarooli rakennusperintölain mukaisten suojeluhakemusten käsittelyprosessissa. Näiden asiantuntijatahojen kannanotto myönteisen suojelupäätöksen tekemiseksi ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kohde olisi aina suojeltava. Suojeluasiasta päättäminen on säädetty ELY-keskukselle, joka päätöksentekijän roolissaan ottaa harkinnassaan huomioon muitakin asiaan liittyviä seikkoja kuin pelkästään rakennusperintölain 8 §:n 2 momentissa säädetty edellytykset.

Kaavoitusta koskevien väitteiden osalta ELY-keskus toteaa, että asemakaavan laillisuus on muutoksenhaussa tutkittu, eikä hallinto-oikeus arvioinut sillasta tehtyjä selvityksiä ja arvioita puutteellisiksi tai tulkinnut asemakaavan sisältöä muutoinkaan maankäyttö- ja rakennuslain vastaiseksi. Asemakaavan sisältö on yksi tulkinta kaarisillan kulttuurihistoriallisesta arvosta ja sen painoarvosta suhteessa muihin asiaan liittyviin seikkoihin, joten se on voitu ottaa huomioon valituksenalaisessa päätöksessä ja sitä koskevassa harkinnassa. Samoin kaavaprosessia varten selvitettyjä kunnostamiskustannuksia voidaan hyödyntää rakennusperintöprosessissa suuntaan antavina arvioina myös tämänhetkisiä kokonaiskustannuksia tarkasteltaessa.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan valituksessa ei ole esitetty sellaisia perusteita, joiden takia valituksenalainen päätös olisi kumottava ja palautettava ELY-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi, joten valitus tulee hylätä perusteettomana.

Asian oikeudellinen arviointi

Toimivalta suojeluesityksen tekemiseen

Lieksan kaupunki on suojeluesitykseen antamassaan lausunnossa ELY-keskukselle pyytänyt tarvittaessa selvittämään, onko suojeluesityksen tekijällä (valittaja) kaupungin lausunnossa esitettyjen huomioiden valossa tosiasiaissa ollut toimivaltaa suojeluesityksen tekemiseen. ELY-keskus on valituksenalaisessa päätöksessään todennut, että suojeluesityksen tekijä on oikeutettu tekemään esityksen kohteen suojelusta, koska se on toimialueellaan sellainen rekisteröity yhteisö, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. ELY-keskus on kuitenkin perusteluissaan sivuuttanut täysin kaupungin lausunnossa esiin nostetut perustellut epäilyt suojeluesityksen tekijän toimialan rajautumisesta puhtaasti kaarisiltaa koskevien intressien ajamiseen. ELY-keskuksen kannanotto rajoittuu lakitekstin referoimiseen, eikä toimivalta-asiaa ole siten varsinaisesti perusteltu lainkaan. Käytettävissä olevien tietojen valossa vaikuttaa siltä, ettei yhdistyksellä ole mitään laajempaa kulttuuriperinnön vaalimiseen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttamiseen liittyvää toimintaa. Tästä syystä kaupunki katsoo tarpeelliseksi tässä yhteydessä toistaa suojeluesityksen tekijän toimivaltaa koskevat huomionsa.

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010, jatkossa rakennusperintölaki) 5 §:n 2 momentin 3-kohdan mukaan

suojeluesityksen tekijänä voi olla esimerkiksi toimialueellaan sellainen rekisteröity yhteisö, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen.

Säännöksen esitöissä (HE 101/2009 vp.) toimivaltaa on perusteltu muun massa sillä, että tällaisilla yhdistyksillä voi olla asiantuntemusta ja intressiä rakennusperintöasioissa. Suojeluesitystä koskeva yhdistyksen toimivalta vastaa pitkälti valitusoikeutta koskevaa sääntelyä eräissä maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa. Kyse on siis yleisemminkin omaksutusta sääntelymallista, jossa tietynlaista asiantuntemusta koskeva edustus saattaa tapauskohtaisesti perustaa toimivallan esityksen tai valituksen tekemiseen.

Suojeluesityksen tekijänä ja valittajana on Lieksan kulttuuriperinnön tuki ry, jonka toiminta on käynnistynyt vuonna 2021. Yhdistys on aiemmin valittanut kaarisiltaa koskeneesta asemakaavaratkaisusta. Ulkoisesti havaittavien olosuhteiden perusteella vaikuttaisi siltä, että yhdistys on perustettu vain ja ainoastaan kyseistä kaarisiltaa koskevien intressien ajamiseksi.

Kaupunki pyytääkin hallinto-oikeutta ottamaan kantaa myös siihen, onko yhdistyksen perustamisessa kyse suojeluesitystä koskevan lakisidonnaisen toimivallan laajentamisesta keinotekoisella tavalla siten, että kunnan jäsenen tai muiden yksityishenkilöiden toimivallan puuttumista on kierretty perustamalla vain yhtä asiaa ja tarkoituksena edistää yhdistys. Tällainen toimivallan keinotekoinen perustaminen ei enää vastaisi lainsäätäjän edellytystä siitä, että suojeluesityksen tekijällä tulee olla myös yleisempää asiantuntemusta vastaavissa asioissa. Yhdistyksen toimivallassa kyse ei voi olla siitä, että yksityishenkilöt yhdistyksen perustamalla yksittäistapausta varten loisivat itselleen omia intressejään ajaen sellaisen toimivallan, joka heiltä muutoin puuttuu. Lain mukaan yhdistyksen tulee olla yleisempää tarkoitusta varten perustettu sekä laaja-alaisempaa asiantuntemusta ja intressiä edustava.

Samalla Lieksan kaupunki toteaa, että valittajan esittämät väitteet siitä, että toimivallan kyseenalaistaminen olisi voinut vaikuttaa ELY-keskuksen hylkäävän suojelupäätöksen syntymiseen, ovat perusteettomia, eikä mikään asiassa esille tullut tue tätä väitettä. Päinvastoin valituksenalaisen päätöksen perusteella vaikuttaa siltä, että ELY-keskus on täysin sivuuttanut kaupungin esiin nostamat, sinänsä relevantit ja perustellut väitteet suojeluesityksen tekijän toimivaltaa koskien. Kaupunki myös korostaa, että toimivallan selvittäminen on olennainen osa minkä tahansa hallintoasian ratkaisemista, eikä kaupungin pyyntö ELY-keskukselle asian selvittämiseksi ole millään tavoin ymmärrettävissä valittajan esittämällä tavalla oikeustajua loukkaavaksi.

Esteellisyttä koskevat väitteet

Valittaja on pyytänyt hallinto-oikeutta selvittämään mahdolliset jäävydet suojeluasian käsittelyssä ELY-keskuksessa. Valittajan tiedossa on ainakin yksi Lieksan kaupungin teknisen viraston entinen työntekijä, joka käsitteli työssään Lieksassa kaarisiltaan liittyviä asioita ja joka toimii nykyisen ELY-keskuksen palveluksessa.

ELY-keskus on hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa todennut, että asian käsittelyyn osallistuneet ELY-keskuksen henkilöt eivät ole olleet esteellisiä asian käsittelyyn. ELY-keskuksen virkamiesten aikaisemmat työ- tai virkasuhteet eivät muodosta tässä tapauksessa hallintolain 28 §:n mukaisia esteellisyyssperusteita.

Lieksan kaupunki toteaa, että valittajan esiin nostama niin sanottu kahden instanssin jääviys arvioitaisiin hallintolain esteellisyyssperusteita koskevan 28 §:n 1 momentin 7-kohdan mukaisen yleislausekkeen perusteella (virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu). Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen (HE 71/2002) mukaan tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa.

Lieksan kaupunki toteaa, että kunnallishallinnossa ei lähtökohtaisesti sovelleta toisen asteen jääviyttä, eli sama henkilö voi osallistua asian valmisteluun, ratkaisemiseen ja myös oikaisuvaatimusasian käsittelyyn. Saman periaatteen mukaisesti asian käsittelyyn osallistuminen kahdessa ei viranomaisessa ei automaattisesti muodosta niin sanottua kahden instanssin jääviyttä. Oikeuskirjallisuudesta käykin ilmi, että yleislausekkeen perusteella virkamies saattaisi olla esteellinen silloin, kun hän on ollut käsittelemässä samaa asiaa aikaisemmin alemmassa viranomaisessa tai ollut antamassa asiasta lausuntoa toisen viranomaisen nimissä. Tämä ei kuitenkaan suoraan aiheuta jääviyttä, vaan tällöinkin edellyttäisi, että asian aikaisempi käsittely tai asiassa annettu lausunto on sisältänyt jotakin sellaista, joka voi horjuttaa virkamiehen tasapuolisuutta ja vaarantaa luottamuksen hänen puolueettomuuteensa. (Kirsi Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa, 2018, luku 5.2.3.1 Toisen asteen eli kahden instanssin esteellisyys hallinnossa).

Edellä todettuun viitaten Lieksan kaupunki yhtyy ELY-keskuksen lausunnossa esitettyyn ja toteaa, että ELY-keskuksen virkamiesten aikaisemmat työ- tai virkasuhteet eivät automaattisesti muodosta hallintolain 28 §:n mukaisia esteellisyyssperusteita tai anna aiheutta epäillä puolueettomuuden vaarantumista kaarisillan suojelua koskevassa asiassa. Esteellisyyden syntyminen edellyttäisi, että asian aikaisempi käsittely on sisältänyt jotain sellaista, joka voi horjuttaa virkamiehen tasapuolisuutta ja vaarantaa luottamuksen hänen puolueettomuuteensa. Valittaja ei ole esittänyt mitään konkreettisia seikkoja tai selvityksiä, jotka antaisivat aiheutta epäillä asian käsittelyyn ELY-keskuksella osallistuneiden henkilöiden tasapuolisuutta tai puolueettomuutta.

Rakennusperintölain soveltuminen asemakaava-alueella

Rakennusperintölain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Säännöksen 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta rakennuksen suojeluun asemakaava-alueella, jossa suojelu arvioidaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä MRL) perusteella. Käytännössä asemakaava-alueella rakennuksen suojelutarve tarkastellaan siis asemakaavalla, asettamalla tarvittaessa MRL:n 57 §:n 2 momentin mukaisia suojelumääräyksiä.

Poikkeustilanteina, joissa rakennusperintölakia voitaisiin soveltaa myös asemakaava-alueella, tuodaan 3 momentissa esille seuraavat tilanteet:

- 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.

ELY-keskus on valituksenalaisessa päätöksessään 26.6.2023 todennut, että Lieksan kaarisilta sijaitsee asemakaavoitetulla alueella, jossa voimassa oleva asemakaava on tuore ja ajantasainen. Asemakaavalla on ratkaistu lainvoimaisesti myös suojeluesityksen kohteena olevan kaarisillan suojelukysymys. ELY-keskuksen päätöksen perusteella pääsäännön mukaisesti toimittaessa rakennusperintölaki ei siis olisi sovellettavissa tässä tapauksessa.

ELY-keskus toteaa valituksenalaisessa päätöksessään kuitenkin, että tuoreessa asemakaavaratkaisussa, jonka olennainen tarkoitus oli ratkaista kaarisillan suojelukysymys, kohdetta ei ole suojeltu. Tämä päätös on lainvoimainen, joten kaarisillan säilymistä ja suojelua ei voitaisi ELY-keskuksen logiikalla turvata maankäyttö- ja rakennuslailla. Näin ollen rakennusperintölakia voitaisiin ELY-keskuksen mukaan soveltaa suojeluesityksen kohteeseen rakennusperintölain 2.3 §:n 2-kohdan perusteella. Kohteen mahdollinen valtakunnallinen arvo (rakennusperintölaki 2.3 §:n 1-kohta) tukisi sitä, että suojeluesitys ratkaistaan rakennusperintölain perusteella, eikä esitystä jätetä tutkimatta.

Lieksan kaupunki toteaa, että ELY-keskus on tulkinnut virheellisesti rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin mukaisia asemakaava-aluetta koskevia soveltamisalapoikkeuksia. Yksistään se seikka, ettei kunta ole asianmukaiseen ja riittävään selvitykseen perustuen arvioinut rakennuksen edellyttävän suojelua, ei ole rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 2-kohdan mukainen peruste lain soveltamiselle. Rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin mukaiset tilanteet ovat poikkeuksia lain soveltamisalaan ja sellaisina niiden edellytyksiä tulee tulkita suppeasti, erityisesti tilanteessa, jossa rakennuksen suojelua koskeva kysymys on vastikään arvioitu ja ratkaistu lainvoimaisella asemakaavalla, eivätkä olosuhteet ole ratkaisun jälkeen muuttuneet.

Rakennusperintölain esitöissä (HE 101/2009 vp.) ja kyseisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan lain luonnetta erityislakina ja siten toissijaisena, poikkeuksellisena perusteena suojelulle. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa:

”Kun rakennuksen suojelu ei ole mahdollista, riittävää tai tarkoituksenmukaista asemakaavoituksen keinoin, olisi mahdollista soveltaa erityislakia. Tällaisena perusteena on esityksessä todettu rakennuksen valtakunnallinen merkitys, kaavoituksen keinojen riittämättömyys suojelun tarpeeseen verrattuna sekä jos suojeluun on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. Erityislakia voitaisiin soveltaa asemakaavoitustilanteen vuoksi esimerkiksi silloin, kun asemakaavaa voidaan pitää rakennusperinnön huomioon ottamisen kannalta vanhentuneena eikä asian selvittäminen ja ratkaiseminen asemakaavanmuutoksella käynnisty. Erityisenä syynä voidaan pitää

myös kaavoituksen viivästymistä joko kunnan ottaman kannan tai kaavoituksen resurssien vuoksi niin, että rakennuksen purkaminen tai ajan kulumisesta johtuva kunnan rappeutuminen uhkaavat.”

Säännöksen perustelut kuvastavat osuvasti poikkeusten soveltamistilanteita. Ensisijaisesti viitataan olosuhteisiin, joissa asemakaava on vanhentunut tai viivästynyt, eikä asia ole siitä syystä tullut oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisesti asemakaavalla selvitettyksi. Esimerkkien valossa käy selväksi, etteivät poikkeukset tule sovellettaviksi tilanteessa, jossa rakennuksen purkaminen on hiljattain arvioitu lainvoimaisella asemakaavalla. Kyseessä ei ole myöskään sellainen tilanne, jossa suojelua ei perinteisesti toteuteta asemakaavalla (esimerkiksi rakennuksen sisäosat). ELY-keskuksen päätöksen mukainen tulkinta 2 §:n 3 momentin 2-kohdan soveltamisesta johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa rakennusperintölakia käytetään ikään kuin suojelukysymyksen ylimääräisenä muutoksenhakekeinona tilanteessa, jossa suojelukysymys on jo lainvoimainen. Mainittua erityislakia ei ole tarkoitettu ylimääräiseen muutoksenhakuun, mitä kuvastaa myös asemakaava-alueiden jääminen lain pääsääntöisen soveltamisalan ulkopuolelle. Kaarisillan tapauksessa tuore lainvoimainen asemakaavaratkaisu sisältää selkeän ja sitovan kannanoton sen puolesta, ettei sillan suojelulle ole tarvetta tai edellytyksiä. Ratkaisu perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä kunnan itsehallintoon ja kaavoitusmonopoliin.

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että ELY-keskuksen tulkinta rakennusperintölain soveltumisesta lain 2.3 §:n 2-kohdan perusteella (kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä) on virheellinen tilanteessa, jossa suojelun tarve on nimenomaisesti arvioitu ja ratkaistu tuoreella lainvoimaisella asemakaavalla.

Rakennusperintölaki ei voi tulla sovellettavaksi myöskään 2.3 §:n 1-kohdan nojalla (kohteella on valtakunnallista merkitystä). Rakennusperintölain esitöiden perusteella myös valtakunnallista merkitystä rakennusperintölain soveltamisperusteena on arvioitava suppeasti. ELY-keskus on itse ratkaisussaan todennut, että sillan merkityksen perusteella ei voida kiistattomasti todeta rakennusperintölain soveltuvan kohteen suojeluun. Lisäksi ELY-keskus on ratkaisussaan todennut, että ”kohteen *mahdollinen* valtakunnallinen arvo tukee sitä, että suojeluesitys ratkaistaan rakennusperintölain perusteella”. Lieksan kaupunki huomauttaa, että rakennusperintölain 2.3 §:n 1-kohta ei jätä varaumaa kohteen valtakunnallisen arvon osalta, vaan laki voi tulla sen nojalla sovellettavaksi asemakaava-alueella vain, jos ”kohteella on valtakunnallista merkitystä”. Koska kyse on poikkeuksista lain soveltamisalaan ja sellaisina niiden soveltumista tulee arvioida suppeasti, olisi ELY-keskuksen tullut tunnistamassaan epävarmassa tilanteessa päätyä siihen lopputulokseen, etteivät rakennusperintölain soveltamisen edellytykset täyty myöskään 2.3 §:n 1-kohdan perusteella. Tätä tukee sekin, että hallinto-oikeus on lainvoimaisessa päätöksessään todennut, että kaarisillalla on vähintään maakunnallisesti merkittävää kulttuurihistoriallista arvoa, mutta sillalla ei sen harvinaisuudesta huolimatta ole niin merkittäviä arvoja, että ne ehdottomasti edellyttäisivät sillan säilyttämistä muut asiaan vaikuttavat seikat sivuuttaen. Asiaa toimivaltaisesti arvoinut viranomaisen ja tuomioistuimen ovat jo aiemmissa vaiheissa päätyneet

argumentaatiossaan siihen, ettei valtakunnallista arvoa voida kiistattomasti todeta. Rakennusperintölain näkökulmasta tämä tarkoittaa suojelun estymistä mainitun 2.3 §:n 1-kohdan perusteella.

Rakennusperintölain mukaisten suojelun edellytysten täyttyminen

Niissä tilanteissa, joissa rakennusperintölaki tulee asemakaava-alueella sovellettavaksi, arvioidaan suojelun edellytysten täyttymistä rakennusperintölain 8 §:n mukaan. Lainkohdan 1 momentin mukaan rakennus voidaan suojella, jos se on valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti merkittävä. Lainkohdan 2 momentissa säädetään puolestaan perusteista, joilla rakennuksen merkittävyyttä arvioidaan.

ELY-keskus on valituksenalaisessa päätöksessään 26.6.2023 katsonut, että kaarisillan merkittävyyden keskeiset perusteet ovat harvinaisuus, edustavuus, alkuperäisyys ja historiallinen todistusvoimaisuus ja että kaarisillan voidaan näillä perusteella katsoa täyttävän suojelun edellytykset. Valituksenalaisessa päätöksessään ELY-keskus toteaa edelleen, että rakennusperintölain 8 §:n perusteella kohde voidaan suojella, jos suojelun edellytykset täyttyvät. Asiassa on arvioitava toisiinsa nähden vastakkaisia tavoitteita maankäytön ja liikenteen tarpeista ja toisaalta rakennusperinnön suojelemisesta. ELY-keskuksen arvion mukaan suojeluesityksen pohjalta tehtävällä myönteisellä päätöksellä olisi kaikissa sillan tai siltojen toteuttamisvaihtoehdoissa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Lieksan kaupungille kaarisillan omistajana. Kaarisilta vaatii merkittäviä korjaustoimenpiteitä, joiden toteuttaminen voisi muodostua kaupungille taloudellisesti kohtuuttomaksi. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kaarisillalla ei ole sen harvinaisuudesta huolimatta kuitenkaan niin merkittäviä arvoja, että ne ehdottomasti edellyttäisivät sillan säilyttämistä muut asiaan vaikuttavat seikat sivuuttaen.

Lieksan kaupunki toteaa, että rakennusperintölain 8 §:n mukaisten suojelun edellytyksiin ei ole tarkoituksenmukaista yksityiskohtaisesti syventyä tässä vastaselityksessä, koska kaarisillan osalta suojelukysymys jää edellä kuvatuin tavoin rakennusperintölain soveltamisalan ulkopuolelle. Kaupunki katsoo kuitenkin tarpeelliseksi ottaa kantaa valittajan esittämiin virheellisiin väitteisiin koskien ELY-keskuksen tekemää kokonaisharkintaa ja Museoviraston sekä alueellisen vastuumuseon lausuntojen huomioimista osana arviointia.

Kuten ELY-keskus on vastineessaan tuonut esiin, korostetaan rakennusperintölain 8 §:n esitöissä (HE 101/2009 vp.) suojeltavaksi määrittämisen harkinnanvaraisuutta. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että suojeltavaksi määrittämisen esitetään edelleen säilyvän harkinnanvaraisena. Edelleen rakennusperintölain esitöissä (HE 101/2009 vp., kohta 7.1) todetaan, että muiden kuin kulttuurihistoriallisten arvojen vaikutus ja merkitys punnitaan suojelupäätöksen yhteydessä, kuten suojelun yleinen tarkoituksenmukaisuus ja kohtuullisuus. Suojeluratkaisu perustuu näin ollen ELY-keskuksen vapaaseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, mitä kuvastaa etenkin säännöksessä omaksuttu ilmaisu ”voidaan suojella”. Oikeussystemaattisesti arviointi sisältää siis oikeusharkinnan eli suojelun esteiden ja suppeasti sovellettavien perusedellytysten tutkimisen jälkeen vielä viranomaisen vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Vaikka esteitä ei olisi, ei kohteen

tarvitse tulla suojelluksi, jos ELY-keskus toimivaltaisena viranomaisena ei pidä sitä tarkoituksenmukaisena. Näin ollen, vaikka suojeluesityksen kohteena oleva rakennus ELY-keskuksen arvion mukaan täyttäisikin yhden tai useamman rakennusperintölain 8 §:n mukaisen suojelun edellytyksen, ei se automaattisesti tarkoita, että rakennus tulisi määrätä suojeltavaksi.

Valittaja katsoo, että laki ei tunne hylkäävän päätöksen perusteluina käytettyä harkinnanvaraisuutta ja kokonaisharkintaa. Edellä esitettyyn viitaten Lieksan kaupunki toteaa, että toisin kuin valittaja esittää, rakennusperintölaki nimenomaisesti lähtee siitä, että suojeltavaksi määrittäminen on harkinnanvaraista ja päätös tulee tehdä kokonaisharkinnan perusteella aina silloin, jos lain soveltaminen ylipäänsä on mahdollista ko. suojelukysymyksessä.

Kokonaisharkinnassa huomioidaan lain esitöiden mukaisesti muun muassa tarkoituksenmukaisuus ja kohtuullisuus. Lieksan kaupungin näkemyksen mukaan kohtuullisuusarvioinnilla tarkoitetaan nimenomaan rakennuksen omistajalle suojelupäätöksestä aiheutuvia seuraamuksia ja velvoitteita. Suojelupäätös ei voi muodostua kohtuuttomaksi rakennuksen omistajalle. Osana tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuullisuusarviointia on mahdollista ELY-keskuksen toteuttamalla tavalla huomioida muun muassa suojelupäätöksen taloudelliset vaikutukset, eikä ELY-keskuksen päätös ei ole valittajan esittämin tavoin perustunut rakennusperintölaille vieraisiin arvoihin.

ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa on laajasti kuvattu päätöksenteossa huomioon otettuja selvityksiä, joiden pohjalta suojelupäätöksen taloudellisia vaikutuksia on kattavasti arvioitu. Lieksan kaupunki toteaa, että valittajan esittämät väitteet kustannuslaskelmien tarkkuudesta ja luotettavuudesta eivät pidä paikkaansa.

Valittajan näkemyksen mukaan päätöksenteossa ei ole huomioitu mahdollisuutta saada muilta tahoilta taloudellista avustusta. Lieksan kaupunki toteaa, että MRL:n edellyttämistä rakennuksen kunnossapidosta aiheutuvista kustannuksista vastaa rakennuksen omistaja. Kaupunki julkisyhteisönä ei ole oikeutettu rakennusperintölain mukaisiin korvauksiin, eikä viranomainen voi muutoinkaan perustaa kustannusharkintaa sisältäviä ratkaisujaan valittajan ymmärtämällä tavalla esimerkiksi yksityisten tahojen mahdollisesti maksamiin avustuksiin. Suojelupäätöksestä seuraavia taloudellisia vaikutuksia tulee arvioida ELY-keskuksen toteuttamalla tavalla sen mukaan, mikä taho on lain nojalla velvollinen vastaamaan kustannuksista.

Museoviraston ja alueellisen vastuumuseon rooli suojeluasian ratkaisussa

Rakennusperintölain 4 §:n mukaan rakennusperinnön säilyttämistä tämän lain nojalla edistävät ja valvovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Museovirasto. Museovirasto toimii asiantuntijana rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi alueellinen vastuumuseo voi tarvittaessa toimia asiantuntijana yhteistyössä Museoviraston kanssa.

Rakennusperintölain 7 §:n mukaan ELY-keskuksen on ennen suojelua koskevan päätöksen tekemistä pyydettävä Museoviraston sekä tarvittaessa muun yhteisön lausunto.

Valittaja on esittänyt, että Museovirasto ja alueellinen vastuumuseo ovat lausunnoissaan puoltaneet kaarisillan säilyttämistä. Nämä lausunnot ovat olleet ELY-keskuksen käytettävissä päätöstä tehtäessä, mutta niille ei ole valittajan näkemyksen mukaan annettu painoarvoa rakennusperintölain edellyttämällä tavalla.

ELY-keskus on rakennusperintölain edellyttämällä tavalla ennen suojelua koskevan päätöksen tekemistä pyytänyt lain 7 §:n edellyttämät lausunnot. Valituksenalaisessa päätöksessä on laajasti arvioitu Museoviraston ja alueellisen vastuumuseoiden lausuntojen sisältöä, eikä niitä ole valittajan esittämällä tavalla jätetty huomioon ottamatta. Lausuntojen pyytäminen ja huomioiminen muodostaa hallintolain systematiikassa osan viranomaisen päätösvalmistelua, eikä lausunnoille ole määritettävissä mitään tiettyä päätöksentekijää sitovaa painoarvoa. Ne tuleekin ottaa vapaasti huomioon osana asian selvittämistä.

Kaupunki yhtyy ELY-keskuksen lausunnossa esitettyyn liittyen Museoviraston ja alueellisen vastuumuseon rooliin ja niiden antamien lausuntojen huomioon ottamiseen kaarisillan suojelua koskevan päätöksen valmistelussa. Museoviraston ja/tai alueellisen vastuumuseon suojelua puoltava kannanotto ei tarkoita sitä, että kohde olisi aina suojeltava. ELY-keskus on lausunnossaan asianmukaisesti esittänyt, että Museovirasto ja alueellinen vastuumuseo eivät ole ELY-keskuksen tapaan velvoitettuja tekemään suojeluun liittyvää kokonaisharkintaa, joten niiden ei tarvitse ottaa arvioinneissaan huomioon esimerkiksi suojelun tarkoituksenmukaisuutta ja kohtuullisuutta, tai kunnan ollessa rakennuksen omistaja, maankäytöllisiä ja liikennesuunnittelua koskevia tavoitteita. Lain edellytysten tutkiminen ei ylipäänsä kuulu lausunnonantajien vaan päätöksen tekemisen viranomaisen virkavastuulliseen toimintaan. Suojeluasiasta päättäminen kuuluu rakennusperintölain 9 §:n mukaisesti ELY-keskukselle, jonka päätöksentekijänä on harkinnassaan otettava huomioon myös muita asiaan liittyviä seikkoja (kokonaisharkinta) kuin pelkästään rakennusperintölain 8 §:n 2 momentissa säädetty edellytykset. Rakennusperintölain 7 §:n nojalla pyydettävät lausunnot otetaan huomioon kokonaisharkinnassa, mutta ne eivät automaattisesti saa etusijaa muihin suojelupäätökseen vaikuttaviin seikkoihin ja selvityksiin nähden.

Pelkästään se seikka, ettei ELY-keskus ole määrännyt kaarisiltaa suojeltavaksi, ei tarkoita sitä, etteikö Museoviraston, alueellisen vastuumuseon ja muiden asiantuntijatahojen lausuntoja olisi asianmukaisesti otettu huomioon valmistelussa ja niille annettu niiden edellyttämä painoarvo asian selvittämistä koskevassa aineistossa. Päinvastoin valituksenalaisesta päätöksestä käy ilmi, että ELY-keskus on tehnyt ratkaisunsa laajan asiantuntijaselvityksen pohjalta. Valittajan esittämät väitteet asiantuntijalausuntojen sivuuttamisesta ovat perusteettomia.

Kaavoitusmenettelyä koskevat väitteet

Valittaja on valituksessaan ja erityisesti sen toisessa täydennyksessä todennut muun ohella, että päätös Mähkönsillan asemakaavan hyväksymisestä 20.12.2021 on syntynyt MRL:n 50 §:n vastaisesti. Valittaja esittää, että kaavojen käyttöä säilyttämisen- ja suojeluesitysten

hylkäämisen perusteluna on syytä tutkia tarkemmin ja kiinnittää huomiota niiden syntyprosesseihin.

Tältä osin Lieksan kaupunki toteaa, että Lieksan kaupunginvaltuusto hyväksyi päätöksellään 20.12.2021 § 152 Mähkönsillan asemakaavan muutoksen ja laajennuksen. Kaavaratkaisun perusteena käytettiin maankäytöllisiä tarpeita, vaihtoehtotarkasteluja ja laajaa kokonaisarviointia. Asemakaava ei estä kaarisillan purkamista, jos purkamisluvan edellytykset täyttyvät. Sillan suojelun katsottiin olevan kaupungille kokonaisuus huomioiden kohtuutonta. Asiaa perusteltiin kaavaselostuksessa laajasti erityisesti liikenteen, yhdyskuntarakenteen, maiseman ja kaupunkikuvan, taloudellisten seikkojen, yritystoiminnan ja palveluiden näkökulmista.

Valittaja ja Museovirasto valittivat kaupunginvaltuuston päätöksestä Itä-Suomen hallinto-oikeudelle. Valituksissa esitettiin muun ohella, että tosiasiallisia ja objektiivisia selvityksiä kaarisillan suojelu-, säilyttämis- ja kunnostusmahdollisuuksista ei ole tehty, eikä kaavapäätös näin ollen perustu riittäviin selvityksiin. Edelleen valituksissa todettiin, että päätös on maankäyttö- ja rakennuslain vastainen, koska sillan purkaminen merkitsisi rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämistä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus antoi valituksen johdosta päätöksen 09.06.2022 (1342/2022). Päätöksessään hallinto-oikeus toteaa, että sillasta laaditussa rakennushistoriaselvityksessä on kattavasti arvioitu sillan merkitystä suhteessa aikakautensa muihin saman suunnittelijan siltoihin sekä sillan historiallista arvoa ja sen suhdetta paikalliseen muuhun rakennuskantaan ja maisemaan. Hallinto-oikeus arvioi, että kaavan valmisteluasiakirjoissa on esitetty riittävästi selvitystä sillan kulttuurihistoriallisesta ja maisemallisesta arvosta sekä sen harvinaisuudesta. Sillan kunnosta, kunnostamismahdollisuuksista ja kustannusvaikutuksista on esitetty selvitystä ja niitä on arvioitu kaavaselostuksessa. Uuden sillan sijainnista on esitetty selvitystä ja sijaintivaihtoehtoja on arvioitu. Kaavan vaikutuksia on arvioitu suhteessa muun ohella kulttuuriympäristöön, liikenteeseen ja talouteen.

Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan edelleen, että asiassa on arvioitava toisiinsa nähden vastakkaisia tavoitteita maankäytön ja liikenteen tarpeista ja toisaalta rakennusperinnön suojelemisesta. Kaarisillalla on vähintään maakunnallisesti merkittävää kulttuurihistoriallista arvoa. Hallinto-oikeus arvioi, ettei sillalla ole sen harvinaisuudesta huolimatta kuitenkaan niin merkittäviä arvoja, että ne ehdottomasti edellyttäisivät sillan säilyttämistä muut asiaan vaikuttavat seikat sivuuttaen. Kun otetaan huomioon sillan kunnosta, kunnostamisesta ja säilymisestä esitetyt seikat ja erityisesti sillan maatuikiin liittyvät epävarmuudet sekä liikenteen järjestämisen tarpeet, hallinto-oikeus arvioi, että Lieksan kaupunginvaltuusto on harkintavaltansa puitteissa voinut hyväksyä asemakaavan. Valituksenalainen päätös ei ole lainvastainen selvitysten riittävydestä tai vaikutusten arvioinnista esitettyjen valitusperusteiden johdosta.

Korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa, joten hallinto-oikeuden ratkaisu ja näin ollen myös sillan suojeluratkaisun sisältävä asemakaavan hyväksymistä koskeva kaupunginvaltuuston päätös ovat lainvoimaisia. Valittajan esittämät väitteet kaavoitusta koskien ovat siten perusteettomia ja osoittavat valittajan ymmärtämättömyyttä

oikeusjärjestyksen systematiikasta. Samoin perusteettomia ovat valittajat väitteet siitä, ettei kaupunki olisi riittävällä tavalla selvittänyt kaarisillan teknisiä ominaisuuksia tai sillan säilyttämis- ja suojelumahdollisuuksia.

Lopuksi

Kaupunki toteaa yhteenvetona, että suojeluesityksessä tarkoitettu suojeluasia on jo ratkaistu tuoreella, lainvoimaisella asemakaavalla, jolla suojelua ei ole pidetty tarpeellisenä. Hallinto-oikeus on lainvoimaisella päätöksellään arvioinut, että kaupunki on selvittänyt sillan suojelun edellytyksiä riittävällä tavalla ja että kaupunginvaltuusto on harkintavaltansa puitteissa voinut hyväksyä asemakaavan, joka mahdollistaa sillan purkamisen. ELY-keskus on tulkinut rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin mukaisia asemakaava-aluetta koskevia poikkeuksia lain soveltamisalaan virheellisesti. Rakennusperintölaki ei tule asiassa lainkaan sovellettavaksi. Kaupunki toteaa, että ELY-keskuksen valituksenalaisen päätöksen lopputulos suojeluesityksen hylkäämisestä on sinänsä oikea, mutta hylkäämisen olisi selvästi tullut perustua jo valittajan toimivallan puuttumiseen ja toissijaisesti rakennusperintölain soveltamisedellytysten toteutumatta jäämiseen. On kuitenkin huomattava, että ELY-keskus on voinut hylätä suojeluesityksen myös toteuttamansa ja toimivaltaansa kuuluvan tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla.

Rakennusperintölain 21 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019, HOL). HOL 13 §:n 1 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Lieksan kaupunki toteaa lausuntonaan, että valituksen kohteena oleva päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen ei ole ylittänyt toimivaltaansa, eikä päätös muutoinkaan ole lainvastainen. Valitus tulee näin ollen hylätä perusteettomana.