

Perustuslakivaliokunta

Lex Malmi, Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lex Malmi, Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta (KAA 1/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten erityisesti kunnallisen itsehallinnon ja omaisuuden suojan näkökulmasta. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- aloitteentekijä Kim Korkkula
- aloitteentekijä Mikko Saarisalo
- aloitteentekijä Juha Krapinoja
- yksikön johtaja, liikenneneuvos Risto Murto, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Juha Karhu
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin kaupunki
- professori Juha Lavapuro

KANSALAISALOITE

Kansalaisaloitteen sisältämässä lakiesityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Helsinki-Malmin lentopaikasta. Lain keskeinen sisältö on nimellä Helsinki-Malmi tunnetun lentopaikan toiminnan ja kulttuuriympäristöarvojen turvaaminen lailla.

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa Lex Malmi -kansalaisaloitteen (KAA 1/2017 vp) perustuslainmukaisuudesta. Kansalaisaloitteessa esitetään säädettäväksi laki Helsinki-Malmin lentopaikasta. Lain tarkoituksena on säilyttää Helsinki-Malmin lentopaikka ilmailukäytössä, kehittää sen oheistoimintaa ja säilyttää alueen kulttuuriympäristöarvot. Lailla säädettäisiin myös lentopaikan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien omistussuhteista. Lentopaikka sijaitsee Helsingin kaupungin alueella, ja sen alue rakennuksineen on Helsingin kaupungin omistuksessa. Helsingin kaupunki suunnittelee lentopaikan toiminnan lopettamista sekä asuntojen rakentamista alueelle. Asiaa koskevan päätöksenteon esitetään kuuluvan eduskunnalle, koska kentän merkitys on luonteeltaan vahvasti ylikunnallinen. Aloitteen tavoitteet liittyvät myös perustuslain 20 §:n mukaiseen vastuuseen kulttuuriperinnöstä.

Vähintään viidelläkymmenellätuhanella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa asetettu toimeksianto säätää kansalaisaloitteesta lailla on toteutettu kansalaisaloitelaililla, jossa säädetään kansalaisaloitteen tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Kansalaisaloite sisältää kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut. Kansalaisaloite voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka uuden lain säätämistä. Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei ole asetettu muita sisällöllisiä rajoituksia (ks. HE 60/2010 vp, s. 40).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kansalaisaloite täydentää ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite on tuonut näiden ohien uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi (ks. PeVL 1/2017 vp, PeVM 6/2011 vp ja PeVM 9/2010 vp, s. 9/II). Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että vaikka kansalaisaloitteisiin tulee eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti, niiden käsittely ei saa olla kritiikitöntä ja selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä (PeVM 6/2011 vp).

Kysymyksenasettelu

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan uuden lain säätämistä Malmin lentokentästä. Helsingin kaupunki omistaa alueen, Helsingin kaupunginvaltuusto on — kansalaisaloitteen laatimisen jälkeen — hyväksynyt uuden yleiskaavan alueelle, ja alue on osoitettu asuntorakentamiseen. Aloite on siten merkityksellinen perustuslain 121 §:ssä säädetyin kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Perustuslakivaliokunnan keskeinen ratkaistava kysymys on, voidaanko kansalaisaloitteessa tarkoitettulla poikkeuksellisella tavalla säätää lailla kunnallisen kaavoituksen piiriin kuuluvasta asiasta. Kysymys on siitä, miten valtiosäädäntöoikeudellisesti on arvioitava ehdotusta, jossa yle-

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2017 vp

sen lain sijaan ehdotetaan säädettäväksi yksittäisen hallintoasian ratkaiseva erityislaki asiassa, joka lähtökohtaisesti kuuluu kunnallisen itsehallinnon alaan. Kaavoituksen sisällöstä päättäminen lukeutuu toimeenpanovallan alaan. Asia on tältä osin merkityksellinen myös vallanjakoa koskevan perustuslain 3 §:n kannalta.

Aloite sisältää kohtalaisen laajat perustelut ja melko yksityiskohtaiset säännösehdotukset. Estettä aloitteen eduskuntakäsittelylle ei tässä mielessä ole.

Ehdotuksen arviointia

Kunnille on osoitettu määräysvaltaa kaavoituksessa. Yleiskaavaa koskeva päätöksenteko on maankäyttö- ja rakennuslaissa osoitettu kunnille. Kansalaisaloite merkitsee yksittäistapauksellisen lain muodossa tapahtuvaa välitöntä puuttumista kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvaan ja voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti tehtyyn päätökseen.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtana on pidetty sitä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (ks. PeVL 19/2008 vp). Jokelan koulukeskuksen kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkintaa koskevan hallituksen esityksen (HE 51/2008 vp) käsittelyssä valiokunta katsoi, ettei lain yksittäistapauksellisuus muodostunut esteeksi sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisympäristönsä. Esityksen perusteluissa lain säätämistä perusteltiin yhtäältä tutkinnassa tarvittavilla toimivaltuuksilla ja toisaalta tutkinnan suorittamisen kiireellisyydellä. Valiokunta hyväksyi perusteet ja totesi, että tapahtuman poikkeuksellinen luonne ja tutkinnan kiireellisyys tekevät lakiehdotuksen antamisen erityislaatuudessa tilanteessa ymmärrettäväksi (ks. PeVL 19/2008 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että nyt esillä olevaan asiaan ei liity samanlaisia poikkeuksellisuuteen ja kiireellisyyteen liittyviä syitä, jotka perustelivat yksittäistapauksellisen lain säätämistä Jokelan ja sittemmin myös Kauhajoen koulusurmien tutkintaa varten. Aloite koskee päinvastoin tilannetta, jossa kunta on jo käyttänyt kaavoitukseen liittyvää päätöksentekovaltaansa. Osin nykyinen tilanne on syntynyt valtion toiminnan seurauksena.

Valtiollisten tehtävien jakoa määrittelevän perustuslain 3 §:n lähtökohtana on vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. Valtiollisia perustehtäviä ei tosin pyritä perustuslaissa täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioneuvostojen toimialueille (ks. HE 1/1998 vp, s. 75). Kansalaisaloite merkitsee lainsäädäntövaltan käyttämistä asiassa, jonka vakiintuneesti on katsottu kuuluvan kunnan käyttämän hallinnollisen päätösvallan piiriin. Aloite merkitsisi yksittäisen kunnan jo käyttämän päätösvallan korvaamista säädettävällä lailla maankäytön suunnittelua koskevassa konkreettisesti kaava-asiassa ja siihen liittyvissä ympäristölupa-asioissa ja rajoittaisi myös merkittävästi Helsingin kaupungin oikeutta vapaasti käyttää tai muutoin määrätä omaisuudestaan. Lakiehdotus sisältäisi valtiolle lunastusoikeuden osaan lentopaikan alueista, mutta ei edellyttäisi lunastusoikeuden käyttämistä.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja jo sitä ennen vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23). Kunnat eivät nauti perustuslain turvaamaa omaisuudensuojaa (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Koska lakiehdotus koskee alueita ja rakennuksia, jotka ovat kokonaisuudessaan Helsingin

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2017 vp

kaupungin omistuksessa, säännösehdotukset eivät muodostu ongelmallisiksi perustuslain omaisuuden suoja säännöksen kannalta.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu säännöksen keskeisenä sisältönä olevan, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 17—18 ja PeVL 67/2014 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun kaltaisen lain säätäminen kaavapäätöksen tosiasialliseksi muuttamiseksi ei ole ongelmitta sovitettavissa yhteen kunnallisen itsehallinnon kanssa. Ongelmallisena voidaan pitää myös ehdotuksen rajoittavaa merkitystä Helsingin kaupungin oikeuteen vastaisuudessa päättää alueidensa ja omaisuutensa käytöstä. Kun kyse on kuitenkin vain yhteen määrittäytyyn alueeseen kohdistuvasta yksittäisestä rajoituksesta, ei kyse ole vielä sellaisesta puuttumisesta perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Aloitetta ei siten voida pitää perustuslain 121 §:n vastaisena.

Kansalaisaloitetta voidaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan oikeutetusti arvostella siitä, että siinä lainsäädäntövaltaa käytetään yksittäisen asian ratkaisemiseksi. Valiokunnan käytännössä lain yksittäistapauksellisuuden ei ole kuitenkaan katsottu merkitsevän suoranaista ristiriitaa perustuslain kanssa. Tätä käsitystä tukee perustuslain 2 §:n 1 momentin korostama eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä (ks. HE 1/1998 vp, s. 73).

Vaikka perustuslakivaliokunta ei pidä kansalaisaloitetta perustuslain 3 ja 121 §:n vastaisena, ei tämä tarkoita, että aloite olisi perustuslain kannalta ongelmaton. Kansalaisaloitelainsäädännön esitöissä kansalaisaloitteen on todettu voivan toimia kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi (ks. HE 46/2011 vp, s. 22 sekä PeVM 6/2011 vp, s. 2 ja PeVM 9/2010 vp, s. 9/II). Koska lainsäädännössä on perustuslakivaliokunnan mielestä yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen (ks. PeVL 1/2017 vp, s. 2) ja kansalaisaloite koskee lainsäädäntöasioita, ei toimeenpanovallan käytössä tehtyjen päätösten muuttaminen kansalaisaloitteen keinoin sovi luontevasti kansalaisaloiteinstituution tarkoitukseen.

Vaikka käsiteltävänä olevaan aloitteeseen sisältyy nimenomainen lakiehdotus, ei se ole ilman perusteellista jatkovalmistelua toteuttamiskelpoinen. Sama epäkohta vaivaa aloitteen perusteluja. Lakiehdotus on useilta osin myös valtiosääntöoikeudellisesti, ennen kaikkea perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukset huomioiden, ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merki-

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2017 vp

tyksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan lailla säädettäisiin myös "kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien omistussuhteista". Tällaista sääntelyä ei kuitenkaan lakiin sisälly. Ehdotuksen 3 §:n määritelmäsäännös on monessa kohdin epätasallinen ja määritelmäsäännökseksi muutoinkin epätavanomainen. Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan valtioneuvostolla tai asianomaisella viranomaisella on oikeus asettaa pysyviä tai määräaikaisia rajoituksia lentopaikan ydin-, viereisille tai ympäröiville alueille, mikäli niillä tapahtuvasta toiminnasta on vähäistä suurempaa haittaa lentopaikan toiminnalle tai sen kehittämiseksi. Säännöksestä ei käy ilmi, millaisia rajoituksia se oikeuttaa asettamaan ja keihin tällaiset rajoitukset voisivat kohdistua. Myös toimivaltaisen viranomaisen käsite jää epäselväksi. Viranomaisen toimivallan tulee olla laissa säädetty yksityiskohteisesti. Vastaava ongelma liittyy lakiehdotuksen 5 §:ään, jonka mukaan lentopaikan ydinalueella, sen viereisillä alueilla tai lentopaikkaa ympäröivillä alueilla on kielletty sellaiset toimenpiteet, jotka vaarantavat alueen käytön lentopaikkana tai heikentävät toiminnan edellytyksiä. Kyseinen kielto on aivan liian yleiseen muotoon kirjoitettu, jotta säännöksen perusteella voitaisiin tarkemmin arvioida, mitkä toimenpiteet kuuluvat kiellon piiriin.

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momenttiin sisältyy taannehtivasti vaikuttava säännös, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa ei saa ryhtyä toimenpiteisiin, jotka vaarantavat lain tarkoituksen. Lakiehdotuksen 18 §:ään on otettu poikkeuksellinen säännös, jonka mukaan kyseistä lain 16 §:ää sovelletaan "heti lain hyväksymisen jälkeen". Perustuslain 77 §:n terminologiassa lain hyväksymisellä viitataan eduskunnan toisessa käsittelyssä tekemään päätökseen eikä tasavallan presidentin lain vahvistamista tarkoittamaan päätökseen.

Osa edellä todetuista ongelmista merkitsee sitä, että ehdotus ei täytä perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kun rajoitusten piiristä ei ole suljettu pois yksityisiä henkilöitä, on ehdotus tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen myös perusoikeuksien näkökulmasta.

Kansalaisaloitteen käsittelemisestä eduskunnassa

Eduskunnalla on velvoite ottaa perustuslain ja kansalaisaloitelain mukaiset edellytykset täyttävä kansalaisaloite käsiteltäväkseen. Aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen ovat eduskunnan päätäntävällässä (ks. HE 46/2011 vp; HE 60/2010 vp, s. 40).

Mikäli lakiehdotuksen hyväksymisen katsotaan vaativan laajaa jatkovalmistelua, eduskunta voi tehdä kansalaisaloitteen pohjalta päätöksen, jossa edellytetään, että valtioneuvosto valmistelee asiasta hallituksen esityksen. Tällainen jatkovalmistelu voi koskea esimerkiksi lakiehdotuksen lakitekniistä viimeistelyä tai vaikutusten arviointia (HE 46/2011 vp, s. 23, PNE 1/2011 vp). Jatkovalmistelun edellyttäminen voi johtua myös tarpeesta saattaa lakiehdotus vastaamaan perustuslaista johtuvia vaatimuksia (PeVL 18/2013 vp, s. 3).

Vaikka eduskunta voi perustuslakivaliokunnan mielestä sinänsä säätää lain Helsinki-Malmin lentopaikan säilyttämisestä ilmailutarkoituksessa, tulisi tällainen lakiehdotus valmistella kokonaisuudessaan uudelleen, koska ehdotus on edellä mainitulla tavalla monelta osin ristiriidassa perus-

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2017 vp

tuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja sitä kautta mahdollisesti myös perusoikeussäännösten kanssa. Kansalaisaloitteen sisältämä lakiehdotus ei täytä eduskunnan säätämälle laille asetettavia lainsäädäntötekniisiä ja sisällöllisiä vaatimuksia.

Edellä todettu huomioiden liikenne- ja viestintävaliokunnan mahdollisuudet edetä aloitteen käsittelyssä ovat rajatut. Se voi, yhteistyössä valtioneuvoston kanssa, pyrkiä kehittämään aloitetta sellaiseksi, että ristiriita perustuslain kanssa poistuu. Tätä voidaan pitää ongelmien laajuus huomioiden vaikeana saavuttaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä asian valmistelu olisi perusteltua osoittaa — mikäli liikenne- ja viestintävaliokunta haluaa edetä asiassa tähän suuntaan — valtioneuvoston tehtäväksi ottaen huomioon perustuslain lainsäädäntömenettelyä koskevat säännökset ja hyvän lainvalmistelun periaatteet.

Perustuslaki ei estä sitäkään, että liikenne- ja viestintävaliokunta laatii aloitteesta hylkäävän mietinnön ja, mikäli se tietyiltä osin päätyy kannattamaan aloitteella tavoiteltuja päämääriä, ehdottaa, että eduskunta hyväksyisi lausuman. Kolmas vaihtoehto on, että liikenne- ja viestintävaliokunta lopettaa aloitteen käsittelyn tekemättä siitä mietintöä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomiot otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 24.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä si
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen si
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen