

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 4.10.2017 KELLO 9.00  
KAA 1/17 vp Lex Malmi , laki Helsinki-Malmin lentopaikasta

Aloite on perustuslakivaliokunnassa lausunnolla. Valiokunta ottaa siten kantaa ensi sijassa aloitteen perustuslainmukaisuuteen (valtiosääntöön sopivuuteen) aloitteen substanssia koskevien arvioiden ja kannanottojen jäädessä lähinnä mietintövaliokunnan tehtäväksi. Perustuslainmukaisuutta koskevia kysymyksiä liittyy periaatteessa myös siihen, täyttääkö kansalaisaloite perustuslaista johtuvat vaatimukset ja miten kansalaisaloitetta tulee ja voidaan eduskunnassa käsitellä. Rajoitun seuraavassa kuitenkin tarkastelemaan vain ”pääkysymystä” eli aloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksenn sisällön suhdetta perustuslakiin.

-----

Aloitteen perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa käsitellään lähinnä omaisuuden suojan ja kunnallisen itsehallinnon suojan merkitystä tässä yhteydessä. Ennen menemistä tämänkaltaisiin, perustuslain konkreettisten säännösten merkitystä koskeviin kysymyksiin on ehkä syytä esittää joitakin aloitteen lakiehdotuksessa tarkoitettun asian ”tyyppiin” liittyviä näkökohtia. Taustan kuvaamiseksi voidaan tähän lainata joitakin kohtia liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin aloitteen lähetekeskustelussa täysistunnossa 23.2.2017 pitämästä puheenvuorosta. Ministeri totesi puheenvuorossa mm.

”... Nykyiseen tilanteeseen on päädytty aiemmin tehtyjen selvitysten ja niiden pohjalta tehtyjen päätösten lopputuloksena. Hallitus päätti keväällä 2014 julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015—2018, että Malmin lentokenttä otetaan asutokäyttöön ja että valtion toiminnot lopetetaan kenttäalueella mahdollisimman nopeasti, viimeistään vuoteen 2020 mennessä. Tämän lisäksi valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen sopimus suurten infrahankkeiden tukemisesta ja asumisen edistämisestä hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa marraskuussa 2014. Sopimukseen kirjattiin, että valtio lopettaa toimintansa Malmin lentoasemalla vuoden 2016 aikana

mutta viimeistään vuoden 2020 loppuun mennessä, minkä jälkeen alue palautuu Helsingin kaupungin käyttöön. .... Helsingin kaupungin maankäytöllinen tavoite on ollut jo kauan yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ja eheyttäminen. Taustalla on ollut Helsingin kaupungin tarve vastata pääkaupungin yhä kasvavaan asuntotarpeeseen. Kaupunki on nähnyt Helsinki-Malmin lentokentän alueen yhtenä hyvänä paikkana asuntorakentamiselle. Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi uuden yleiskaavan viime vuoden lokakuussa. Yleiskaava mahdollistaa Helsingin kasvun noin 860 000 asukkaan kaupungiksi vuoteen 2050 mennessä. Malmin lentokenttä on Helsingin uuden yleiskaavan merkittävin uusin rakentamisalue, ja sinne on ajateltu sijoitettavan asuntoja jopa 25 000 asukkaalle seuraavien vuosikymmenten aikana.

Malmin lentokenttäalue on ollut vuokralla Helsingin kaupungilta, jolle Finavia on myynyt alueella omistamansa kiinteistöt. Finaviolla oli hallinto-oikeus kyseisiin tiloihin ja maa-alueeseen vuoteen 2016 loppuun asti. Finavia toimintoineen on vetäytynyt kentältä vuoden 2017 alussa. Helsinki-Malmin lentoaseman alueen käytöstä päättää jatkossa Helsingin kaupunki. Helsingin kaupungin kiinteistölautakunta päätti vuokrata Malmin kentällä sijaitsevan alueen Malmin lentokenttäyhdistys ry:lle valvomattoman lentopaikan pitämistä sekä harraste- ja yleisilmailutoimintaa varten vuoden 2017 alusta. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi on myöntänyt Malmin lentokenttäyhdistykselle lentopaikan pitoluvan. Lupa on voimassa toistaiseksi tai kunnes oikeus maa-alueen käyttöön lentopaikkana päättyy. Vuokra-aika päättyy viimeistään vuoden 2019 lopussa.

Puheenvuorossa todettiin edelleen mm.:

”... Lex Malmi -kansalaisaloite antaakin nyt eduskunnalle mahdollisuuden arvioida niitä keinoja lentokentän säilyttämiseksi, joita ei tällä hetkellä ole kaikilta osin ollut käytettävissä. Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt tärkeänä myös niitä vaihtoehtoja, joilla Helsinki luopuu tavoitteesta Malmin lentokentän alueen asuin- ja virkistyskäyttöön — tämä mahdollistaisi kentän säilyttämisen yleiskaavassa liikennealueena — tai että vaihtoehtoisesti sopimus syntyisi Helsingin kaupungin ja valtion välille. Näitä erilaisia mahdollisuuksia olemme haarukoineet, mutta Helsinki ei ole vapaaehtoisesti halunnut luopua alueen ottamisesta asuinkäyttöön, ja valtio on tarjonnut erilaisia mahdollisuuksia käynnistää keskusteluita mahdollisesta kompensoivasta maa-alueesta.”

Kansalaisaloitteessa pyritään siis saamaan tietynlainen ratkaisu tiettyä rajattua aluetta koskevalle konkreettiselle asialle, jota koskevia päätöksiä on jo tehty valtion viranomaisissa ja kunnallisissa viranomaisissa ja jossa päätösvallan on todettu kuuluvan Helsingin kaupungin viranomaisille ja jossa ministerin em. puheenvuoron mukaan ”Helsinki ei ole vapaaehtoisesti halunnut luopua alueen ottamisesta asuinkäyttöön”. Voidaan kysyä, onko tällainen viranomaisratkaisussa jo käsitelty konkreettinen asia, jonka (myöhemmässäkin) käsittelyssä noudatettavat päätösvalta- ja menettelytapanormit ovat sinänsä selvät, sovelias kohde erillisen, asian tietynlaista ratkaisua tarkoittavan lain säätämiseksi. Kysymys voitaisiin muotoilla myös kärjistävämmin: onko yksittäisten hallintoratkaisujen sisältöön puuttuminen ylipäättään lainsäätäjälle kuuluva/sopiva asia, kuuluuko se valtiollisten tehtävien jaossa lainsäätäjän kompetenssiin.

Jos kysytään lainsäätäjän oikeudellista mahdollisuutta puuttua yksittäisen, ei vielä lopullisen hallintoratkaisun sisältöön (valta puuttua jo tehdyistä hallintoratkaisuihin aiheutuviin seuraamuksiin on eri asia), on ehkä syytä erikseen mainita kaksi asiaa, joista tällöin ei ole kysymys. Kysymys säätämisenjärjestyksestä on eri asia. Erityisesti kansalaisaloitteista voidaan todeta, että ne selvästi voivat koskea myös perustuslainsäätämisenjärjestyksessä

säädettäviä asioita. Lainsäätäjän oikeudellisesta kompetenssista erillinen asia on myös kysymys jonkin säädettävän lain tarkoituksenmukaisuudesta, suotavuudesta, toimivuudesta, yleisen käytännön mukaisuudesta tms.

Lainsäätäjän kompetenssiin kohdistuu kaksi ilmeistä rajoitusta. Yhtäältä Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset (ylikansalliset) normit rajoittavat kansallisen lainsäätäjän kompetenssia (lähtökohtaisesti riippumatta kansallisesta säätämisyjärjestyksestä). Toisaalta perustuslaki rajoittaa mahdollisuutta säätää lakeja yksinkertaisella enemmistöllä. Suomea sitovilla kansainvälisoikeudellisilla velvoitteilla ei tässä ilmeisesti voi olla lainsäätäjän kompetenssia rajoittavaa merkitystä. Kansallisia yli-perustuslaillisia, oikeudellisesti merkittäviä periaatteita ei hevin voida osoittaa - ei ainakaan sellaisia, jotka vaikuttaisivat nyt po. lakiehdotuksen arviointiin. Lakiehdotuksen tarkastelussa keskeiseksi jää siten valiokunnan lausuntokäytännössä tavanomainen kysymys: onko lakiehdotuksessa kohtia, jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa ja , jos poikkeuslakimenettelyn käyttämistä ei pidetä asianmukaisena, miten mahdollisia tällaisia kohtia olisi ristiriidan välttämiseksi tarpeen muuttaa.

Kansalaisaloitteen säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu omaisuudensuojan ja kunnallisen itsehallinnon suojan mahdolliseen merkitykseen. Ennen näitä kysymyksiä on kuitenkin edellä esitettyyn viitaten aiheellista kysyä, onko ehdotetussa laissa tarkoitettu kunnallisissa viranomaisissa vireillä (loppuun saattamatta) olevan ja kunnallisten viranomaisten kompetenssiin kuuluvan hallinnollisen asian saattaminen lainsäädäntötoimenpiteellä tiettyyn konkreettisesti osoitettuun ratkaisuun ristiriidassa PL 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon kanssa. Minusta ei ole. Olen edellä viitannut siihen, että esim. suotavuuteen liittyvät, vaikkapa neuvotteluratkaisua puoltavat näkökohdat eivät ole merkittäviä arvioitaessa lainsäätäjän kompetenssia oikeudellisena kysymyksenä. Tässä ei ole kyse niin merkittävästä puuttumisesta toista valtiollista tehtävää hoitavien elinten tehtäviin kuin jo yksilön oikeusturvan kannalta ja perustuslain konkreettisten säännöstenkin (PL 7,3 §) kannalta olisi tilanteessa, jossa lainsäädäntötoimin puututtaisiin vireillä olevan oikeudenkäynnin lopputulokseen. Lainsäädäntötoimen merkitystä kunnallisen itsehallinnon kannalta tarkastellaan edempänä. Merkittävää on, että kyse ei tässä ole vähäisin perustein tai esim. vain valtion fiskaalisten etujen vuoksi tapahtuvasta puuttumisesta tehtyihin tai syntyneisiin hallinnollisiin ratkaisuihin, vaan puuttumiselle on voitu esittää (tavalla, joka ei kummempin kalpene hallituksen esityksissä tavallisten perustelujen rinnalla ) painavia kansallista etua koskevia perusteita.

Arvioitaessa lakiehdotuksen merkitystä omaisuuden perustuslainsuojan kannalta on oikeudellisesti merkittävää, kenelle ehdotuksen mukaan lunastettavaksi tuleva tai rajoitusten kohteeksi joutuva omaisuus kuuluu. Olen käsittänyt niin, että tässä lunastettavaksi tarkoitetun alueen ja ehkä myös rajoitusten kohteeksi ajatellun alueen ainakin valtaosin omistaa Helsingin kaupunki. Kunnat eivät pakkojäsenyyteen perustuvina julkista valtaa käyttävinä julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä ole perustuslain omaisuudensuojasäännöksen (PL 15 §) - kuten ei muidenkaan perusoikeuksien – subjekteja. Kunnalla olevan kiinteän omaisuuden omistusoikeuden tai omaisuutta koskevien rajoitusten lunastamisessa ei siten olla sidottuja perusoikeussäännöksestä johtuviin edellytyksiin ja lunastamisesta voidaan esim. säätää lunastuslaista (603/1977) poikkeavalla tavalla. Toisaalta voi olla eri syistä perusteltua, että kunnan kiinteistöjä koskevissa lunastuksissa pitäydytään lunastuksissa yleensä noudatettavaan lunastuslain säännöksiin. En ole aloitteen pohjalta oikein saanut konkreettista kuvaa siitä, mitä alueita lunastukset ja käyttörajoitukset voisivat tulla koskemaan, missä määrin kohteiksi ehkä voisi tulla myös muita kuin Helsingin kaupungille kuuluvia alueita ja missä määrin kyseessä oleville alueille edelleen jäisi mahdollisuus asuntorakentamiseen. Minusta kuitenkin näyttää yleiskuvana siltä, että lakiehdotuksessa tarkoitetut omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuksien rajoittamista tarkoittavat valtuudet ovat – tarpeen mukaan tarkennettuina - omaisuudensuojasäännöksen estämättä toteutettavissa tavallisessa laissa.

Lakiehdotusta on arvioitava myös kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Itsehallinnon suojaan voidaan tässä liittää ainakin kaksi näkökulmaa. Yhtäältä voidaan kiinnittää huomiota ehdotuksen taloudelliseen merkitykseen kunnan kannalta ja erityisesti siihen, että kunnan suojattuun itsehallintoon kuuluu myös kunnan jonkinmääräinen itsenäisyys oman taloutensa hoitamisessa ja valtiovalta ei saa omin toimenpitein vaarantaa kunnan mahdollisuutta itsenäisesti hoitaa omaa talouttaan. Minusta tämän lakiehdotuksen ei kuitenkaan voida katsoa – kun otetaan huomioon yhtäältä se, minkäkokoisesta kunnasta on kysymys, ja toisaalta korvausjärjestelyt ja ehdotuksen merkitys kunnan asuntorakentamismahdollisuuksien kannalta - vaarantavan kunnan mahdollisuuksia itse hoitaa omaa talouttaan. Kunnan talouden hoitamiseen liittyvien kysymysten lisäksi voidaan yleisemminkin kysyä, onko kunnallisen itsehallinnon kanssa sopusoinnuissa se, että valtiovalta konkreettisella lainsäädäntötoimella toteuttaa tietynlaisen ratkaisun kunnan päätösvaltaan kuuluvassa hallinnollisessa asiassa, jonka voidaan katsoa olevan kunnan päätöksenteossa vireillä. En tiedä vastaavankaltaisten tilanteiden olleen esillä

perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. (Valtiovallan mahdollisuus puuttua kriisikunnan päätöksentekoon kuntalaisten oikeuksien turvaamiseksi on erilainen asia..) Asiasta voidaan ehkä olla eri mieltä, mutta en katso nyt ehdotetun lain - konkreettista asiaa koskevan tietyn ratkaisun toteuttamisen suoraan lailla - olevan tässä ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan ja siihen epäilemättä kuuluvan kunnallisen päätöksenteon jonkinasteisen autonomian kanssa. Kysymyksen tarkastelua ei nähdäkseni voida irrottaa kysymyksestä, kuinka merkittävien intressien vuoksi lainsäädäntötoimeen ryhdytään. Tässä voidaan nähdäkseni hyvin esittää, että lainsäädäntötoimen perusteena on painavia kansallisia intressejä. Enemminkin valtiosääntöpoliittisena näkökohtana voidaan myös todeta, että kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan tulkintoja ei pitäisi kehittää tavalla, joka lisäisi riskiä, että kansallisesti tärkeitä ratkaisuja, jotka samalla koskettavat kunnallista päätöksentekoa, voidaan toteuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

-----

Jos kansalaisaloitteeseen sisältyvä lakiehdotus ollaan periaatteessa valmiita hyväksymään, joudutaan erikseen arvioimaan, missä kohdissa ehdotettu lakiteksti mahdollisesti kuitenkin edellyttää sanamuotojen hiomista ja ehkä myös tarkennuksia tai muutoksia. Mahdollisesti tarvittavien muutosten tekeminen jää viime kädessä substanssivaliokunnan tehtäväksi. Pidän seuraavassa aiheellisena kiinnittää erikseen huomiota vain pariin yksityiskohtaan, jotka vaikuttavat lailla saavutettavan normivaikutuksen kannalta ongelmallisilta.

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentissa todetaan: ” Ennen lain voimaantuloa ei saa ryhtyä toimenpiteisiin, jotka vaarantavat tämän lain tarkoituksen.” Lakitekstissä kuvattu normi ei yleensä voi tulla oikeudellisesti velvoittavaksi normiksi ennen kyseisen lain tai ainakin kyseisen lainkohdan voimaan tulemistä. Yleensä lain voimaantuloajankohdasta säädetään itse ko. laissa. PL 79,3 §:n mukaan laki voi tulla voimaan aikaisintaan sen julkaisemispäivänä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kyllä saatettu antaa jotakin oikeudellista merkitystä sille, että tietyn toiminnan harjoittajien tai tietyssä asemassa olevien on voitu jo hallituksen tietyn esityksen eduskuntaan antamisesta alkaen katsoa olleen tietoisia siitä ja kysyneen varautumaan siihen, että ko. toimintaa koskevat säännökset ovat muuttumassa. Nyt 16,1 §:ssä ehdotettu, ennen lain voimaantuloa yleisesti noudatettavaksi tarkoitettu oikeudellinen velvoite on kuitenkin oleellisesti erilainen asia kuin se, että jo hallituksen esityksen antamisen katsottaisiin joissakin erityistapauksissa merkitsevän oikeudellisesti huomionarvoista tietoisuutta ja varautumismahdollisuutta. - Minusta on

selvää, että ehdotetun 16,1 §:n säännöksen ”ennen lain voimaantuloa...”- muotoilu ei voi saada sellaista normivaikutusta kuin asiassa on ilmeisesti ajateltu.

Muuttuuko tämä siitä, että lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan laki tulee voimaan tiettyinä, ehdotuksessa avoimeksi jätettynä päivänä, mutta ”lain 16 §:ää sovelletaan kuitenkin jo heti lain hyväksymisen jälkeen”. Jos tämä lainattu kohta on ymmärrettävä 16 §:ää koskeva erityiseksi voimaantulosäännöksi, muuttuu edellä kuvatun 16 §:n säännöksen merkitys kyllä sikäli, että 16 §:ssä tarkoitettu velvoite tulee noudatettavaksi ko. erityisestä voimaantuloajasta alkaen. Pari lisäkommenttia on kuitenkin syytä vielä esittää. Voimaantulosäännöksessä puhutaan 16 §:n soveltamisesta heti ”lain hyväksymisen jälkeen”. Lakien säätämässä on suhteellinen vakiintunut terminologia, jonka mukaan eduskunta ”hyväksyy” lain (PL 73, 2 §), tasavallan presidentti ”vahvistaa” lain ( PL 77 §) ja laki ”julkaistaan” (PL 79 §). Lain ”hyväksyminen” ei tämän mukaan ( kun vahvistamatta jättämisen jälkeinen käsittely eduskunnassa voidaan poikkeustilanteena tässä sivuuttaa) vielä merkitse tilannetta, jossa laki (lainkohta) voisi olla jo voimassa ja sovellettavana. Selvää on, että lain tai lainkohdan voimassaolo ja sovellettavuus edellyttää PL 79 §: n mukaisesti myös sitä, että laki on julkaistu.