

Grundlagsutskottet

Lex Malm, lag om Helsingfors-Malms flygplats

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Lex Malm, lag om Helsingfors-Malms flygplats (MI 1/2017 rd): Ärendet har inkommit till grundlagsutskottet för utlåtande särskilt med avseende på den kommunala självstyrelsen och egendomsskyddet. Utlåtandet ska lämnas till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- initiativtagare Kim Korkkula
- initiativtagare Mikko Saarisalo
- initiativtagare Juha Krapinoja
- enhetschef, trafikråd Risto Murto, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Juha Karhu
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Helsingfors stad
- professor Juha Lavapuro.

MEDBORGARINITIATIVET

I medborgarinitiativet föreslås en lag om Helsingfors-Malms flygplats. Det främsta syftet med lagen är att trygga verksamheten vid och kulturmiljövärdena i anslutning till Helsingfors-Malms flygplats.

Utlåtande GrUU 41/2017 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Riksdagens kommunikationsutskott har begärt utlåtande om medborgarinitiativets (MI 1/2017 rd) grundlagsenlighet. I medborgarinitiativet föreslås en lag om Helsingfors-Malms flygplats. Syftet med lagen är att Helsingfors-Malms flygplats fortsatt ska användas för luftfartsändamål, att utveckla flygplatsens övriga verksamhet och att bevara områdets kulturmiljövärden. I lagen föreslås det också bestämmelser om ägandeförhållandena i fråga om fast egendom och särskilda rättigheter. Flygplatsen ligger inom Helsingfors stads område och flygplatsområdet med byggnader ägs av staden. Helsingfors stad planerar att lägga ned flygplatsverksamheten och i stället bygga bostäder på området. I initiativet framhålls att beslutet i frågan hör till riksdagen, eftersom flygplatsen har en starkt överkommunal betydelse. Målen med initiativet anknyter också till bestämmelsen om ansvar för kulturarvet i 20 § i grundlagen.

Enligt 53 § 3 mom. i grundlagen har minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare rätt att enligt vad som bestäms genom lag lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. Det uppdrag att stifta lag om medborgarinitiativ som grundlagen föreskriver har genomförts i form av lagen om medborgarinitiativ, som föreskriver om det förfarande som ska iakttas när ett sådant initiativ läggs fram. Initiativet ska enligt 4 § 1 mom. i den lagen innehålla ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas samt motivering till förslaget. Initiativet kan gälla ändring eller upphävande av gällande lagstiftning eller stiftande av en ny lag. Utöver att initiativrätten ska avse lagstiftningsfrågor har det inte uppställts andra begränsningar för innehållet i initiativet (se RP 60/2010 rd, s. 40).

Enligt grundlagsutskottet praxis kompletterar medborgarinitiativen det representativa systemet, som ska ses som det primära. Riksdagens lagstiftningsarbete bygger även i fortsättningen huvudsakligen på regeringens propositioner och riksdagsledamöternas lagmotioner, men medborgarinitiativet är ett nytt inslag vid sidan om dessa. Det är ett sätt att i riksdagen väcka ett lagstiftningsärendande som faller tillbaka på det civila samhällets aktivitet. Medborgarinitiativet kan också fungera som en kanal för att inleda en medborgardebatt och lyfta fram nya frågor för politisk debatt (se GrUU 1/2017 rd, GrUB 6/2011 rd och GrUB 9/2010 rd, s. 9/I). Grundlagsutskottet har också konstaterat att man i riksdagsbehandlingen visserligen bör förhålla sig positiv till medborgarinitiativet, men initiativen får inte heller behandlas kritiklöst. Initiativ som tydligt strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör lämnas obehandlade i utskotten. (GrUB 6/2011 rd).

Frågeställningen

I medborgarinitiativet föreslås det en ny lag om Malms flygplats. Helsingfors stad äger området och stadsfullmäktige i Helsingfors har — efter det att medborgarinitiativet framställdes — godkänt en ny generalplan för området. I planen är området anvisat för bostadsbyggande. Initiativet är därför betydelsefullt med avseende på bestämmelserna om kommunal självstyrelse i 121 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 41/2017 rd

Det grundlagsutskottet i första hand måste avgöra är huruvida det är möjligt att på det exceptionella sätt som avses i medborgarinitiativet lagstifta om en fråga som hör till den kommunala planläggningens sfär. Frågan är hur man i ett konstitutionellt perspektiv ska bedöma ett förslag, enligt vilket det i stället för en allmän lag ska stiftas en speciallag som avgör ett enskilt förvaltningsärende som i princip hör till den kommunala självstyrelsen. Att besluta om innehållet i planläggningen hör till den verkställande maktens domän. Frågan är till denna del betydelsefull också med avseende på maktfördelningen enligt 3 § i grundlagen.

Initiativet innehåller en tämligen omfattande motivering och relativt detaljerade förslag till bestämmelser. I det avseendet finns inga hinder för en riksdagsbehandling av initiativet.

Bedömning av förslaget

Kommunerna har anvisats bestämmanderätt i fråga om planläggning. Enligt markanvändnings- och bygglagen är det kommunen som beslutar om generalplaner. Medborgarinitiativet innebär att en lag som stiftas för ett enskilt fall direkt ingriper i ett beslut som hör till den kommunala självstyrelsen och som har fattats i enlighet med gällande lagstiftning.

Grundlagsutskottet har i sin praxis utgått från att man bör undvika att stifta lagar för enskilda fall (se GrUU 19/2008 rd). Vid behandlingen av propositionen om undersökning kring de händelser i Jokela skolcenter som ledde till dödsfall (RP 51/2008 rd) ansåg utskottet att det att lagen gäller ett enda fall inte utgjorde något hinder för att behandla den i vanlig lagstiftningsordning. I propositionsmotiven motiverade regeringen att en lag ska stiftas dels med att det behövs befogenheter för undersökningen, dels med att undersökningen brådskar. Utskottet godkände dessa motiv och konstaterade att det med hänsyn till att händelsen var exceptionell och att undersökningen brådskade var förståeligt att regeringen lämnar en proposition i den ytterst ovanliga situationen (se GrUU 19/2008 rd).

Enligt grundlagsutskottet står det klart att det nu aktuella ärendet inte är förknippat med sådana exceptionella eller brådskande skäl som motiverade att det stiftades en lag för ett enskilt fall, det vill säga för undersökning av händelsen i Jokela skolcenter och sedermera också för skolmassakern i Kauhajoki. Initiativet gäller tvärtom en situation där kommunen redan har utövat sin beslutanderätt i anknytning till planläggningen. Den nuvarande situationen har delvis uppstått som en följd av statens agerande.

I grundlagen föreskriver 3 § om den statliga uppgiftsfördelningen. Utgångspunkten är tredelningen i lagstiftande, verkställande och dömande makt. Grundlagen strävar dock inte efter att helt och i ren form särskilja de grundläggande statliga uppgifterna och fördela dem mellan olika statsorgan (se RP 1/1998 rd, s. 76). Medborgarinitiativet innebär utövande av lagstiftningsmakt i ett ärende som av hävd har ansetts höra till kommunens förvaltningsbehörighet. Initiativet skulle betyda att den beslutsrätt en enskild kommun redan har utövat ersätts med en ny lag om ett konkret planlägningsärende som gäller markanvändning och därtill anknytande miljötillståndsärenden. Det skulle också avsevärt begränsa Helsingfors stads rätt att fritt förfoga eller i övrigt bestämma över sin egendom. Lagförslaget skulle ge staten rätt att lösa in en del av flygplatsområdena, men förutsätter inte att inlösningsrätten utnyttjas.

Utlåtande GrUU 41/2017 rd

Enligt den lagstiftningspraxis som framgår av förarbetena till revideringen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och som var etablerad redan tidigare lämnas kommunerna utanför skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 25). Kommunerna omfattas inte av egendomsskyddet i grundlagen (se t.ex. GrUU 18/1982 rd, GrUU 6/1990 rd, GrUU 7/1990 rd). Eftersom lagförslaget gäller områden och byggnader som i sin helhet ägs av Helsingfors stad, utgör de föreslagna bestämmelserna inget problem med avseende på grundlagens bestämmelse om egendomsskydd.

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunernas invånare. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att kärnan i bestämmelsen är att det genom vanliga lagar inte går göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 18, och GrUU 67/2014 rd, s. 5). Grundlagsutskottet menar att stiftandet av en lag av den föreslagna arten i syfte att de facto ändra ett planläggningsbeslut inte utan problem kan sammanjämkas med den kommunala självstyrelsen. Det kan också anses problematiskt att förslaget begränsar Helsingfors stads rätt att i framtiden besluta om användningen av stadens områden och egendom. Eftersom det gäller endast en enskild begränsning som hänför sig till ett enda bestämt område, är det ännu inte fråga om ett sådant ingrepp i den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen som skulle urholka den i sak. Initiativet kan följaktligen inte anses strida mot 121 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet menar att medborgarinitiativet med rätta kan kritiserats för att det syftar till att avgöra en enskild fråga genom lagstiftning. I utskottets praxis har stiftandet av lagar för enskilda fall dock inte ansetts innebära någon direkt konflikt med grundlagen. Den uppfattningen stöds av att 2 § 1 mom. i grundlagen framhåller riksdagens ställning som det högsta statsorganet (se RP 1/1998 rd, s. 74).

Grundlagsutskottet menar att medborgarinitiativet visserligen inte strider mot 3 och 121 § i grundlagen, men initiativet är ändå inte oproblematiskt med tanke på grundlagen. I förarbetena till lagstiftningen om medborgarinitiativ konstateras det att ett medborgarinitiativ kan fungera som en kanal för att inleda en medborgardebatt och lyfta fram nya frågor för politisk debatt (se GrUU 46/2011 rd, s. 22—23, GrUB 6/2011 rd, s. 2, och GrUB 9/2010 rd, s. 9/I). Utskottet har ansett att lagar bör stiftas med en generell strävan efter konsekvens och stabilitet (se GrUU 1/2017 rd, s. 2) och har konstaterat att medborgarinitiativen ska gälla lagstiftning. Att genom ett medborgarinitiativ ändra beslut som fattats vid utövandet av verkställande makt rimmar därför illa med syftet med medborgarinitiativet som institution.

Det nu aktuella initiativet innehåller ett uttryckligt lagförslag, men förslaget är inte genomförbart utan en grundlig fortsatt beredning. Motiveringen till initiativet besvåras av samma missförhållande. Lagförslaget är dessutom i åtskilliga stycken problematiskt i konstitutionellt hänseende, särskilt med tanke på kraven i 2 § 3 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter utgått från bland annat det att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (se GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt ska ha en behörighetsgrund som i sista hand

Utlåtande GrUU 41/2017 rd

återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I). För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Enligt utskottet är regleringen av befogenheter vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 51/2006 rd).

Enligt 1 § 2 mom. i lagförslaget föreskriver lagen också "om ägandeförhållandena i fråga om fast egendom och särskilda rättigheter". Några bestämmelser om det finns dock inte i lagen. Förslagets 3 § med definitioner är på många punkter inexakt och även i övrigt ovanlig som definitionsbestämmelse. Enligt 9 § i lagförslaget får statsrådet och berörda myndigheter införa permanenta eller temporära begränsningar på flygplatsens kärnområde, de direkt anslutna områdena och områdena kring flygplatsen, om verksamhet på områdena medför mer än ringa störning för verksamheten på flygplatsen och flygplatsens utveckling. Av bestämmelsen framgår inte vilket slag av begränsningar den ger rätt att införa och vilka dessa begränsningar kan rikta sig emot. Också begreppet berörd myndighet förblir oklart. Det ska i lag föreskrivas detaljerat om en myndighets befogenheter. I lagförslagets 5 § finns ett liknande problem. Enligt paragrafen är det förbjudet att inom flygplatsens kärnområde, direkt anslutna områden och områdena kring flygplatsen vidta åtgärder som äventyrar användningen av dessa som flygplats eller försämrar verksamhetsförutsättningarna. Förbudet är alltför allmänt formulerat för att det utifrån bestämmelsen ska vara möjligt att närmare bedöma vilka åtgärder som omfattas av förbudet.

I 16 § 1 mom. i lagförslaget finns en retroaktivt verkande bestämmelse, enligt vilken inga åtgärder som kan äventyra lagens syfte får vidtas innan lagen träder i kraft. I 18 § finns en exceptionell bestämmelse, enligt vilken 16 § i lagen ska tillämpas "genast efter det att lagen antagits". Med antagande av lag avses enligt terminologin i 77 § i grundlagen ett beslut som fattas av riksdagen i andra behandlingen, inte det beslut som innebär att republikens president stadfäster lagen.

En del av de ovan konstaterade problemen innebär att förslaget inte uppfyller kravet i 2 § 3 mom. i grundlagen att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Eftersom privatpersoner inte har ställts utanför begränsningarnas tillämpningsområde är förslaget till denna del konstitutionellt problematiskt också med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Behandlingen i riksdagen

Riksdagen har skyldighet att behandla ett medborgarinitiativ som uppfyller kraven i grundlagen och lagen om medborgarinitiativ. Riksdagen avgör om initiativet ska godkännas liksom även om eventuella ändringar ska göras (se RP 46/2011 rd, RP 60/2010 rd, s. 40).

Om det anses att en omfattande fortsatt beredning krävs för att lagförslaget ska kunna godkännas, kan riksdagen utifrån initiativet fatta ett beslut där den kräver att statsrådet bereder en proposition i ärendet. Den fortsatta beredningen kan exempelvis gälla en lagteknisk finslipning eller bedömning av lagförslagets konsekvenser (RP 46/2011 rd, s. 23, TKF 1/2011 rd). Behovet av fortsatt beredning kan också följa av att ett lagförslag ska utformas i överensstämmelse med de krav som grundlagen ställer (GrUU 18/2013 rd, s. 3).

Riksdagen kan enligt grundlagsutskottets uppfattning i sig stifta en lag om att bevara Helsingfors-Malms flygplats i luftfartsbruk. I sådant fall måste ett helt nytt lagförslag beredas, eftersom det nu

Utlåtande GrUU 41/2017 rd

aktuella förslaget som ovan visats på många sätt står i konflikt med grundlagens 2 § 3 mom. om rättsstatsprincipen och därigenom möjligen också med de grundläggande fri- och rättigheterna. Medborgarinitiativets lagförslag uppfyller inte de lagtekniska och innehållsmässiga krav som ställs på en lag som stiftas av riksdagen.

Med hänsyn till det är kommunikationsutskottets möjligheter att gå vidare med behandlingen av initiativet begränsade. Utskottet kan, i samråd med statsrådet, försöka utveckla initiativet så att det får en form som inte strider mot grundlagen. Uppgiften kan dock med tanke på problemens omfattning vara svår att lösa. Utifrån grundlagens bestämmelser om lagstiftningsförfarandet och principerna för god lagberedning anser grundlagsutskottet det motiverat att beredningen av ärendet — i det fall att kommunikationsutskottet önskar gå vidare i den riktningen — anvisas statsrådet.

Grundlagen ställer inte heller några hinder för att kommunikationsutskottet lämnar ett betänkande där lagförslaget förkastas och, i det fall att utskottet stannar för att understödja vissa av syftena med initiativet, föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande. Ett tredje alternativ är att kommunikationsutskottet avslutar behandlingen av initiativet utan att lämna ett betänkande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 24.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blåa
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Matti Torvinen blåa
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Utlåtande GrUU 41/2017 rd

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.