OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

25.4.2017

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

KANSALAISALOITE LAIKSI HELSINKI-MALMIN LENTOPAIKASTA (LEX MALMI, KAA 1/2017 VP)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitun kansalaisaloitteen (KAA 1/2017 vp) perustuslainmukaisuudesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Kansalaisaloitteen sisältö ja kohde

Kansalaisaloitteessa esitetään säädettäväksi laki Helsinki-Malmin lentopaikasta. Lain tarkoituksena olisi 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.

Kansalaisaloitteen sisällöllis-muodollisten vaatimusten täyttyminen

Perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Kansalaisaloitelaissa (12/2012) 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. (HE 60/2010 vp, s. 40.)

Nyt käsiteltävänä olevassa kansalaisaloitteessa ehdotetaan kokonaan uuden lain säätämistä. Lailla olisi voimaantullessaan muun ohella merkitystä kunnallisen itsehallinnon ja omaisuuden suojan kannalta. Kyse on siten perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti lain alaan kuuluvista asioista.

Omaisuudensuoja

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan ”Jokaisen omaisuus on turvattu.” Omaisuudensuoja sisältää omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan määrätä varallisuusarvoisia oikeuksiaan ja etujaan sekä hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla. (Ks. PeVL 41/2006 vp, s. 2; PeVL 49/2005 vp, s. 2; PeVL 15/2005 vp, s. 2.) Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla sillä edellytyksellä, että sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. (HE 309/1993 vp, s. 62; PeVM 25/1994 vp, s. 4–5, ks. PeVL 32/2010 vp, s. 4; PeVL 20/2010 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan omaisuuden erityinen luonne voidaan ottaa arvioinnissa huomioon. Esimerkiksi sähkö-, maakaasu- ja televerkkojen omistajille on voitu asettaa omaisuuden käyttörajoituksia ja luovutusvelvollisuuksia, jos ne ovat perustuneet lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat olleet omistajalle kohtuullisia (ks. PeVL 37/2004 vp, s. 2; PeVL 36/2004 vp, s. 2–3; PeVL 63/2002 vp, s. 2). Omaisuuden käyttöä koskevaa sääntelyä ei ole aina katsottu omaisuudensuojan rajoitukseksi. Näin on arvioitu esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisia kaavamääräyksiä (ks. PeVL 33/2008 vp, s. 3, PeVL 38/1998 vp, s. 3–4).

Kansalaisaloitteen tarkoittamassa lakiehdotuksessa säädetään lentopaikan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien omistuksesta. Ehdotuksessa esitetään lentokenttään ja sen lähialueisiin kohdistuvia toimintarajoituksia ja toimenpidekieltoja. Esityksen perusteluissa ei ole arvioitu ehdotuksen suhdetta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Esimerkiksi hyväksyttävyysvaatimus edellyttää, että perusoikeusrajoitusten tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan ”Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.” Pakkolunastuksessa on kysymys omaisuuden pois ottamisesta ja toiselle siirtämisestä tai pitkälle menevistä käyttöoikeuden rajoituksista (ks. PeVL 38/2012 vp, s. 2; PeVL 8/2011 vp, s. 2; PeVL 61/2010 vp, s. 3). Perustuslaki sitoo pakkolunastuksen lailla säätämisen, yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksiin. Täyden korvauksen vaatimus täyttyy, kun korvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (lunastuslaki, 603/1977, ks. PeVL 15/2004 vp, s. 4; PeVL 49/2002 vp, s. 4). Lunastusmenettelystä ja täydestä korvauksesta voidaan säätää myös erityislailla (ks. PeVL 53/2001 vp).

Ehdotetussa laissa säädettäisiin valtion lunastusoikeudesta Helsinki-Malmin lentopaikan ydinalueisiin tilanteessa, jossa yleinen etu ei olisi saavutettavissa sopimalla, rajoituksin tai muulla tavoin. Lunastusoikeus voisi tarvittaessa ulottua myös lentopaikan viereisiin alueisiin. Lunastuksesta säädettäisiin maksettavaksi täysi korvaus. Korvaus voitaisiin suorittaa myös maa-alueiden vaihdolla. Muutoin korvaus määräytyisi lunastuslain mukaisesti. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavaksi jää keskeisesti se, onko tilanteessa kyse perustuslain tarkoittamasta yleisestä tarpeesta. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on viitattu lentopaikan ylikunnalliseen luonteeseen ja Suomen etuun. Muualla esityksessä yleisen tarpeen olemassaololle on esitetty runsaasti perusteluja muun ohella ilmailun ja viranomaistoiminnan sekä kulttuurihistoriallisten ja luontoarvojen näkökulmasta.

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Pykälän toisen momentin mukaan ”Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.” Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslaissa suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. (HE 1/1998 vp, s. 176, ks. PeVL 20/2013 vp, s. 4–7; PeVL 22/2006 vp, s. 2; PeVL 65/2002 vp, s. 3.) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa valtioneuvoston määräämisvaltaan kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa ja asettanut sille varsin tiukkoja ehtoja kunnallisen itsehallinnon vuoksi (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 5–6; PeVL 21/2009 vp, s. 4; PeVL 32/2001 vp, s. 3).

Oikeuskäytännössä merkittävä kunnallista itsehallintoa koskeva tapaus on korkeimman hallinto-oikeuden päätös kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Kyse oli kuntajakolain (1196/1997) mukaisesta kuntajaon muuttamisesta, jossa valtioneuvosto päätti Sipoon lounaisosien liittämisestä Helsinkiin vuonna 2007. Kuntajakolain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tilanteessa kyseessä ollut muutos voitiin tehdä vain erityisen painavilla edellytyksillä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Sipoo oli lyönyt laimin alueen kehittämisen valtakunnan kokonaisedun kannalta. Valtioneuvostolla oli siten oikeus katsoa poliittisen harkintavaltansa nojalla, että alueliitosta puoltavat syyt olivat tässä yksittäistapauksessa erittäin painavia. (KHO 2008:1.) Kuntajakolaki on sittemmin kumottu kuntarakennelailla (1698/2009).

Kansalaisaloitteen sisältämällä lailla ohjattaisiin ja rajoitettaisiin Helsinki-Malmin lentokenttää ja sen ympäristöä koskevaa maankäyttöä ja kaavoitusta. Tämä johtuisi muun ohella lakialoitteen 4 §:ssä säädetystä alueen käyttötarkoituksen säilyttämisvelvollisuudesta ja 9 §:n mukaisesta valtioneuvoston oikeudesta asettaa rajoituksia lentopaikan alueelle. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lentopaikan aluetta ei saisi esimerkiksi kaavoituspäätöksin tai maankäyttösopimuksin osoittaa muuhun kuin lakialoitteessa määriteltyyn käyttöön. Maankäytön ja kaavoituksen suunnittelu ja ohjaus on yksi kunnan lakisääteisistä tehtävistä ja kuuluu siten kunnallisen itsehallinnon piiriin. Tapauksessa ei olisi kyse kuntajaon muutoksesta. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole tehty yksityiskohtaista arviota lakiehdotuksen suhteesta perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon.

Kansalaisaloitteen perustuslainmukaisuuden arviointitarve

Eduskunnalla on velvoite ottaa perustuslain ja kansalaisaloitelain mukaiset edellytykset täyttävä kansalaisaloite käsiteltäväkseen. Aloitteen hyväksyminen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen ovat eduskunnan itsenäisessä päätäntävallassa. (HE 46/2011 vp; HE 60/2010 vp, s. 40.) Mikäli lakiehdotuksen hyväksymisen katsotaan vaativan laajaa jatkovalmistelua, eduskunta voi tehdä kansalaisaloit-

teen pohjalta päätöksen, jossa edellytetään, että valtioneuvosto valmistelee asiasta hallituksen esityksen. Tällainen jatkovalmistelu voi koskea esimerkiksi lakiehdotuksen vaikutusten arviointia tai lakiteknistä viimeistelyä. (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.)

Kansalaisaloitteesta voidaan pyytää perustuslakivaliokunnan arvio samalla tavoin kuin hallituksen esityksistä ja kansanedustajien aloitteista. Kansalaisaloitteen arviointi perustuslakivaliokunnassa on todettu tärkeäksi erityisesti silloin, kun aloitteella on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin tai kansalliskielten asemaan. (HE 46/2011 vp, s. 34; HE 60/2010 vp, s. 40.) Perustuslakivaliokunnan mukaan selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on kuitenkin perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille. (PeVM 6/2011 vp; PeVM 9/2010 vp.)

Lex Malmi-kansalaisaloitteessa esitetään, että lakiehdotus käsiteltäisiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tämä edellyttää, että laki on sisällöltään perustuslainmukainen. Lakialoitteeseen liittyy ennen kaikkea perustuslain 15 ja 121 §:ään kytkeytyviä tulkinnanvaraisia näkökohtia. Tämän vuoksi oikeusministeriön mielestä olisi suotavaa, että asia saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.