OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

6.9.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 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. Nämä seikat ovat perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lain alaan kuuluvia. Avoimeksi kuitenkin jää se, voidaanko kansalaisaloitteessa tarkoitetulla poikkeuksellisella tavalla säätää lailla kunnallisen kaavoituksen piiriin kuuluvasta asiasta. Kaavoituksen sisällöstä päättäminen on tavalli-

sesti hallintopäätös eli kuuluu perustuslain 3 §:n mukaisessa vallanjaossa toimeenpanovallan alaan.

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.)

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).

Kansalaisaloitteen tarkoittamassa lakiehdotuksessa säädetään lentopaikan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien omistuksesta. Ehdotuksessa esitetään lentokenttään ja sen lähialueisiin kohdistuvia toimintarajoituksia ja toimenpidekieltoja. Ehdotetussa laissa säädettäisiin lisäksi 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.

Aloitetta valtiosääntöisesti arvioitaessa on keskeistä huomata, että omaisuudensuojan perusoikeus ei kohdistu suoraan kuntiin, vaan kyse on pääsääntöisesti luonnollisten henkilöiden oikeudesta. Kuntien omaisuuden suojaaminen kytkeytyy ennemminkin kunnallista itsehallintoa turvaavaan perustuslain 121 §:ään. Oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa kuitenkin merkitä kajoamista yksilön oikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 21–25). Esityksen perusteluissa ei ole arvioitu ehdotuksen vaikutusta luonnollisiin henkilöihin ja tähän liittyen tarvittaessa suhdetta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Pakkolunastuksen osalta valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavaksi voisi keskeisesti jäädä se, onko tilanteessa kyse perustuslain tarkoittamasta yleisestä tarpeesta. Aloitteessa on esitetty runsaasti perusteluja yleisen tarpeen olemassaololle 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 perustuslainmukaisuus ja jatkokäsittely

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.) Perustuslakivaliokunnan mukaan selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on perusteltua jättää eduskunnan 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. Oikeusministeriön mielestä lakialoitetta voidaan pitää poikkeuksellisena perustuslain 121 §:n suojaaman kunnallisen itsehallinnon sisältöön nähden. Lisäksi lakiehdotukseen liittyy perustuslain 15 §:ssä ilmaistun omaisuudensuojan kannalta tulkinnanvaraisia näkökohtia. Ehdotusta voidaan pitää ongelmallisena myös perustuslain 3 §:ssä säädetyn vallanjaon näkökulmasta. Näiden seikkojen vuoksi näyttäisi siltä, että lakiehdotusta ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.