Professori (emeritus) Juha Karhu

Lapin yliopisto

Perustuslakivaliokunta 7.9.2017 klo 10:00 / KAA 1/2017 vp Lex Malmi, Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta

1. Kansalaisaloitteen KAA 1/2017 vp ”Lex Malmi” perussisältö

   Kansalaisaloitteen tavoitteena on Malmin lentoaseman säilyttäminen ilmailukäytössä. Koska Malmin lentoaseman kentän merkitys on luonteeltaan vahvasti ylikunnallinen, esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Helsinki-Malmin lentopaikasta. Lain keskeinen sisältö on Helsingin kaupungissa sijaitsevan lentopaikan toiminnan ja kulttuuriympäristöarvojen turvaaminen lailla.

2. Tämän arvioinnin lähtökohdat

   Tämä arviointi on tehty noudattaen kansalaisaloitemyönteistä näkökulmaa. Tämä näkökulma on valittu sen vuoksi, että kansalaisaloitteen tekijöillä ei ole suoraan käytettävissään tukenaan yleistä viranomaisosaamista tai lainvalmistelun erityisosaamista. Kansalaisaloitemyönteinen näkökulma ei kuitenkaan tarkoita sitä, että eduskunnassa voitaisiin kansalaisaloitteita käsiteltäessä noudattaa erilaisia, vähemmän vaativia oikeudellisia puitteita kuin käsiteltäessä hallituksen esitykseen tai kansanedustajan lakialoitteeseen perustuvia lakiesityksiä. Kansalaisaloitemyönteinen näkökulma tarkoittaa sitä, että olen tässä lausunnossa pitänyt erityisesti silmällä oikeudellisia mahdollisuuksia ottaa tämä aloite jatkokäsittelyyn huolimatta siinä ajankohtaistuvista perustuslaillisista ongelmista. *Harkintani lopputulokseen kansalaisaloitemyönteinen näkökulma ei ole vaikuttanut, vaan kannanottoni perustuvat kaikki relevantteina pitämäni oikeudelliset näkökohdat huomioon ottavaan kokonaisarviointiin.*

3. Arvioinnin oikeudelliset lähtökohdat

   Aloitteessa ehdotettu laki asettuu oikeudellisesti sellaiseen perusoikeus- ja perustuslakikonstellaatioon, jossa keskeisimpinä kiinnekohtina ovat toisaalta ympäristöperusoikeus, erityisesti rakennetun kulttuuriympäristön suojelu ja toisaalta kunnallinen itsehallinto, erityisesti kunnan kaavoitusvalta. Täydentävänä perusoikeutena arvioin aloitetta myös omaisuudensuojan kannalta.

   Perustuslain 20.1 §:ssä säädetään: ”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.” Perustuslain 20.1 § sisältää itse asiassa kolme ympäristöperusoikeutta. Ensinnäkin siinä viitataan luontoon ja sen monimuotoisuuteen. Konkreettisesti tämä liittyy esimerkiksi luonnonympäristöjen suojeluun. Toiseksi viitataan vastuuseen ympäristöstä. Konkreettisesti tässä tulee usein esiin kestävä kehitys. Kolmanneksi on mainittu kulttuuriperintö. Siinä puolestaan on konkreettisesti kysymys esimerkiksi kulttuuriympäristöjen suojelusta. Kansalaisaloitteen ”Lex Malmi” taustalla, aloitteen edellyttämänä tärkeänä yhteiskunnallisena syynä, on rakennetun kulttuuriympäristön suojelu. Aloitteessa on

(aloite s. 8-10 ja s. 13-15) tältä osin kuvattu Malmin lentokentän historiaa ja nykykäyttöä lakiesityksille tyypillisellä tavalla. Malmin lentokentän alueella on kiistatta merkitystä rakennettuna kulttuuriympäristönä (aloite s. 16-17). Tätä arviointia tukevat myös tästä tehdyt päätökset (muun muassa Museoviraston antama ns. RKY -status, eurooppalainen Europa Nostra -arviointi). Myös Suomea sitovat kansainväliset konventiot edellyttävät rakennetun kulttuuriympäristön suojelua.

> Suomea velvoittaa neljä maisema- ja kulttuuriympäristön suojelua koskevaa kansainvälistä sopimusta: Unescon yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi; Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelun yleissopimus; eurooppalainen yleissopimus arkeologisen kulttuuriperinnön suojelusta; sekä eurooppalainen maisemayleissopimus. Ne velvoittavat maita kulttuuri- ja luonnonperinnön, rakennustaiteellisen perinnön, arkeologisen perinnön, sekä luonnon- ja kulttuurimaisemien, suojelualueiden ja arkiympäristön turvaamiseen ja huomioimiseen alueiden käytön suunnittelussa ja rakentamisessa.
>
> Rakennettujen kulttuuriympäristöjen suojelu on ajankohtainen myös siksi, että nyt ollaan uusimassa valtioneuvoston päätöstä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Tämä päätös puolestaan pohjautuu maankäyttö- ja rakennuslakiin. Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 3 momentin mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä säädetyt lain yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädetyt alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet. Lain yleisenä tavoitteena on järjestää alueidenkäyttö niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävälle kehitykselle. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät ja syventävät lain yleisiä tavoitteita ja niistä johdettuja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta.

Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu kuitenkin se, onko nimenomaan erityislaki perusoikeuksien rajoitusedellytyksiltä edellytetyllä tavalla välttämätön keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Aloitteessa on monin tavoin kuvattu sitä taustaa, joka on tehnyt erityislaista poliittisesti välttämätöntä (aloite s. 10-12) eräänlaisena viimeisenä keinona. Tätä taustaa vasten kysymys on siitä, onko perusteita katsoa voimassa olevaan oikeudelliseen sääntelyyn perustuvien mahdollisuuksien olevan riittämättömiä tai että niiden puitteissa Malmin lentokenttää koskevat, jo tehdyt ratkaisut olisivat oikeudellisesti kestämättömiä. Konkreettisesti on kysymys maankäytön suunnittelun ja rakentamisen päätösjärjestelmästä, aloitteen tarkoittamassa tilanteessa erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kunnallisen maankäyttöstrategian yhteensovittamisesta.

> Edellä mainituissa uusissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa kulttuuriympäristön suojeleminen näyttäisi saavan aiempaa vahvemman aseman. Tämä ilmenee muun muassa yhteenvetolausumassa: ” Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat Alueidenkäytössä huolehditaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta. Alueidenkäytöllä edistetään luonnon monimuotoisuuden ja virkistyskäytön kannalta arvokkaiden aluekokonaisuuksien säilymistä.” Tämän lausuman taustana taas on tarkempi luonnehdinta: ” Kulttuuriympäristöt muuttuvat varsinkin talouteen, elinkeinoelämään ja väestönkehitykseen liittyvien muutosten seurauksena. Rakennetun ympäristön vajaakäyttö tai käytön puute ovat suurimpia haasteita kulttuuriympäristöjen arvojen säilyttämiselle. Rakennetun ympäristön laadukkaalla kehittämisellä voidaan edistää kulttuuriympäristön monimuotoisuutta ja ajallista kerroksellisuutta. Niiden merkitys alueiden identiteetille ja vahvuuksiin perustuvalle elinkeinoelämälle sekä asukkaiden viihtyisyydelle ovat voimistumassa muun muassa

> kansainvälistymisen myötä.” On (myös) näiden uusien tavoitteiden valossa selvää, että Malmin lentoasema (lentopaikan alue, kiitotiet ja niitä ympäröivät alueet) on kansallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö (ns. RKY -status).

Kuntalain 2 §:n mukaan ”kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.” Maankäyttö- ja rakennuslain yksi tarkoitus on, että kunta voi itsenäisesti, valtion puuttumatta päätöksentekoon, päättää sellaisista kunnallisista kaavoista joihin ei liity valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita. Myös perustuslakivaliokunta on SOTE-uudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 26/2017 vp (s. 15) kiinnittänyt tähän huomiota:

> ”Perustuslakivaliokunta totesi vuoden 2014 valtiopäivillä yhdeksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen perustuslain sallimaksi vaihtoehdoksi tehtävien siirtämisen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus (ks. PeVL 67/2014 vp, s. 8). Valiokunta katsoo nytkin, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kanssa. *Kunnille jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä*, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, *kaavoitus* ja elinkeinopolitiikka. Samalla kunnilla säilyy myös itsehallintonsa perusteella oikeus ottaa hoidettavikseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamista, mikä nyt nimenomaisesti kielletään kunnilta. Merkitystä on myös sillä, että ehdotetulle tehtävien siirrolle on esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita (ks. myös PeVL 67/2014 vp, s. 6/II).” (korostus JK)

Kunnalliseen itsehallintoon kaavoituksessa liittyy myös kunnan ja valtion välinen toimivallan jako. Valtion tehtävänä on maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa järjestelmässä huolehtia valtakunnallista alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisesta. Kaavoituksessa valtion kuntiin kohdistaman valvonnan muotona on voimassa olevassa järjestelmässä laillisuusvalvonta. Aloitteessa tarkoitettu laki tarkoittaisi tosiasiassa valtiollisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan ulottamista kaavoitukseen. Se merkitsisi rajoitusta kunnan yhden merkittävän tehtävän eli kaavoituksen suhteen. Siten mahdollisuus tällaisten erityislakien säätämiseen tarkoittaisi muutosta siinä toimivallanjaossa, joka kaavoituksessa on kunnallisen itsehallinnon pohjalta muodostunut valtion ja kunnan välille.

Toisaalta lailla on monesti säädetty merkittävistä maankäytön ja rakentamisen linjauksista. Esimerkiksi kansallispuistot perustetaan lailla. Lisäksi koskiensuojelusta on säädetty erityislaki (23.1.1987/35). Siksi on syytä tehdä oikeudellinen arviointia siitä, missä määrin aloitteessa tarkoitettu laki voitaisiin rinnastaa muihin ympäristön käyttöön liittyviin erityislakeihin.

Selvin ero aloitteessa tehdyllä lakiehdotuksella on kansallispuistolakeihin. Kansallispuistolait perustuvat suoraan luonnonsuojelulaissa olevaan säännökseen (luonnonsuojelulain 11 §) ja siinä asetettuihin edellytyksiin ja menettelyihin. Kansallispuisto voidaan perustaa vain valtion omistamalle alueelle. Malmin lentopaikan alue ja sillä olevat rakennukset siirtyivät marraskuussa

2015 Helsingin kaupungin omistukseen. Luonnonsuojelulain 11 §:n kaltainen sääntely sisältyy lakiin rakennusperinnön suojelusta, mutta silloin päätösmuotona ei ole laki vaan toimivaltaisen viranomaisen päätös.

> Aloitteessa (s. 16) mainitaankin, että Malmin lentoaseman ystävät ry. on tehnyt 12.10.2015 Uudenmaan ELY-keskukselle esityksen Helsinki-Malmin lentopaikan suojelemisesta rakennusperintölain nojalla toimivana kokonaisuutena rakennuksineen ja lentokenttäalueineen.

Koskien suojelu toteutettiin erityislailla vuonna 1987. Tuolloin ei perinpohjaisemmin arvioitu lain suhdetta perustuslakiin ja perusoikeuksiin. Koskiensuojelulakiin sisältyvien erityisten korvaussäännösten (koskiensuojelulain 2-4 §) katsottiin turvaavan omaisuudensuojan, jolla tarkoitettiin myös vesirakentamiselle (voimalaitosrakentamiselle) aiheutuvia taloudellisia tappioita. Laki on aiheuttanut oikeudellisia ongelmia erityisesti kysymyksessä valtion korvausvastuun ulottuvuudesta. Vaikka koskiensuojelulain kumoamisen on katsottu jopa edellyttävän perustuslainsäätämisjärjestystä, ei samantyyppisen lain käyttämistä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi nyt käsiteltävän aloitteen tarkoittamassa tilanteessa voida pitää oikeudellisesti kestävänä. Tämä ”oikeudellinen kestävyysvaje” aiheutuu osaltaan korvauskysymysten monitahoisuudesta (ks. esim. KKO 2006:71). Aloitteen tarkoittamassa tilanteessa on esimerkiksi oikeudellisesti hankalaa arvioida valtion ja Helsingin kaupungin jo tekemien järjestelyjen (muun muassa toteutettu kiinteistönkauppa ja siinä maksettu asuinrakennusmahdollisuutta ennakoiva hinta) merkitystä korvausperusteena.

4. Lakiehdotuksen varallisuusoikeudelliset ulottuvuudet

Kansalaisaloitteessa (aloitteen 3 ja 4 luvut) on asianmukaisesti kuvattu pakkolunastusnormisto ja sen toimintaa. Aloitteessa on myös tehty vastaten lentoliikenteen ympäristövaikutusten arviointiin kehitettyjen vyöhykkeiden avulla luokittelu erilaisessa asemassa olevaan omaisuuteen: lunastettava ja rajoittuva. Omaisuudensuojan toteutumisen kannalta kummassakin luokassa olevaa omaisuutta tulee suojella.

Oman erityisen arviointinsa vaatii myös kysymys siitä, jos eduskunta lainsäätäjänä päätyisi, kenties jopa vastoin perustuslakivaliokunnan kantaa, säätämään lain perusoikeuksia tai kunnallista itsehallintoa loukaten. Tällöin oikeussuojakeinona olisi myös valtion vahingonkorvausvastuu (KKO 2006:71). Ja ainakin tällaisessa erityistilanteessa tuo vastuu saattaisi ajankohtaistua myös Helsingin kaupungin jo tekemien toimenpiteiden suuntaan. Konkreettisesti olisi kysymys siitä taloudellisesta haitasta, joka aiheutuu Malmin lentoaseman alueen asuin- ja muun rakentamisen suunnittelukustannuksista ja jo tehdyistä suunniteltua maankäyttöä tukevista investoinneista.

5. Yhteenveto

Aloitteessa (s. 37) on perusteltu lain käyttämistä tavoitteen saavuttamiseksi sillä, että ”lailla säädetään yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista”. Lisäksi (s. 37-38) on viitattu lentopaikan ylikunnalliseen merkitykseen ja pitkään jatkuneeseen epävarmuustilaan kentän kohtalosta. Perustuslain ja lakiehdotuksen suhteista on omaisuudensuojan osalta viitattu pakkolunastussäännökseen ja sen mukaiseen täyteen korvaukseen. Kunnallisen itsehallinnon osalta

on viitattu siihen, että maankäytöstä on ”mahdollista säätää laintasoisesti, jos tällä on huomattava ylikunnallinen luonne”. Lisäksi on viitattu perustuslain 20 §:n kautta kulttuuriympäristöarvojen säilyttämiseen.

Oma arvioni lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin poikkeaa aloitteentekijöiden näkemyksestä. Selkeimmin ehdotus, erityislain säätäminen lentopaikan säilyttämisestä ilmailukäytöstä ja siihen kytkeytyvistä toiminnoista, on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Lentopaikalla on riidatta ylikunnallista merkitystä muun muassa rakennettuna kulttuuriympäristönä. Erityislain säätäminen ei kuitenkaan ole välttämätön keino tämän merkityksen huomioon ottamiselle. Nykyjärjestelmä sisältää erilaisia tapoja ja niitä vastaavia oikeudellisia keinoja ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Osaltaan näissä keinoissa on myös sovitettu yhteen perustuslain 20 §:n mukaiset tavoitteet kunnallisen itsehallinnon kanssa, pääkeinona kunnallisen maankäytön suunnittelun ja toteutuksen laillisuusvalvonta. Kansalaisaloitteessa ehdotettu laki ilmentää yleisempää linjausta siitä, että lailla voidaan säätää alueiden käytöstä myös ilman siihen erityisesti valtuuttavaa säännöstä. Tällaisen linjauksen hyväksyminen edellyttää perustuslainsäätämisjärjestystä. Lisäksi pidän ongelmallisina tämäntyyppisen erityislain aiheuttamia korvauskysymyksiä omaisuudensuojan näkökulmasta. Tämä koskee erityisesti maankäytön suunnitteluun ja sen pysyvyyteen liittyvien infrastruktuuri- ja muiden investointien korvattavuutta.

Rovaniemi 6.9.2017

Juha Karhu
Professori (emeritus)
Lapin yliopisto