Olli Mäenpää
7.9.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Kansalaisaloite laiksi Helsinki-Malmin lentopaikasta (KAA 1/2017 vp)

Kansalaisaloite liittyy sen perustelujen mukaan tilanteeseen, jossa Helsingin kaupunki suunnittelee Helsinki-Malmin lentopaikan toiminnan lopettamista ja asuntojen ja viheralueiden rakentamista nykyisen lentopaikan alueelle. Helsingin kaupunginvaltuusto hylkäsi keväällä 2016 kuntalaisten aloitteen, jossa vaadittiin Malmin lentokentän säilyttämistä ilmailukäytössä. Kansalaisaloitteen tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan säilyttää Malmin lentokenttä ilmailukäytössä.

Lainsäädännön muuttaminen

Lentopaikoista säädetään voimassa olevassa lainsäädännössä ilmailulain (864/2014) 7 luvussa. Lain 79 §:n §:n 3 momentin mukaan: ”Jollei tästä luvusta muuta johdu, lentopaikan ja muun ilmailua palvelevan alueen rakentamisessa ja muuttamisessa noudatetaan, mitä kaavoituksesta, ympäristöluvasta, ympäristövaikutusten arvioinnista, rakentamisesta sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta säädetään.”

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan lentopaikoista päätetään hallinnollisilla päätöksillä, joista keskeisimmät ovat kaava ja ympäristölupa. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan säädettäväksi lailla Helsinki-Malmin lentopaikasta. Kansalaisaloitteessa ei kuitenkaan tältä osin ehdoteta muutosta ilmailulakiin, joten yksittäisestä lentopaikasta päätettäisiin edelleen kaavoituksella ja ympäristöluvilla. Voimassa olevan ilmailulain muuttaminen kuuluu sinänsä kansalaisaloitteen alaan.

Alueeseen sidonnaisen lain säätäminen

Kansalaisaloitteen mukaan säädettävä laki olisi alueellisesti selvästi rajattu. Vaikka lainsäädännölle on luonteenomaista tietty yleisyyden aste, lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena myös konkreettisen, tiettyä tapahtumaa, asiaa tai aluetta koskevan lain säätämistä. Esimerkiksi alueeltaan rajatuista kansallis- ja luonnonpuistoista säädetään luonnonsuojelulain 11-12 §:n mukaan yleensä lailla. Arvioitava lakialoite voidaan muodollisesti rinnastaa tällaisiin soveltamisalaltaan alueellisesti rajattuihin lakeihin.

Asiallisesti tai alueellisesti konkreettinen laki voi kuitenkin muodostua valtiosääntöisesti ongelmalliseksi, jos sillä pyritään puuttumaan perustuslain 2 §:n vastaisesti toimeenpano- tai tuomiovallan käyttöön yksittäistapauksessa. Myös muut perustuslain vaatimukset kuten perusoikeudet tai kunnallinen itsehallinto on otettava huomioon tällaista lakialoitetta arvioitaessa.

Kunnallinen itsehallinto

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslaissa suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Perustuslain suojaaman itsehallinnon perustekijöihin kuuluvat myös kuntien itsenäinen päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien taloudellinen itsenäisyys sekä oma tehtäväpiiri. Kunnan asukkaiden itsehallinto on suojattu myös kussakin kunnassa. Siten esimerkiksi kunnallisen demokratian toteutumista on arvioitava myös yksittäisen kunnan tasolla.

Kunnan tehtävien määrittely lailla

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Näihin tehtäviin kuuluu voimassa olevan lainsäädännön mukaan muun muassa maankäytön paikallinen suunnittelu kaavoituksella.

Kaavoituksen voidaan katsoa kuuluvan kunnan merkittäviin tehtäviin. Vaikka lailla voidaan myös siirtää kunnalta pois jokin tehtävä, kaavoitusvallan poistaminen kunnilta olisi epäilemättä ongelmallista kunnallisen itsehallinnon kannalta. Näin laajaa kunnan päätösvallan rajoitusta ei kuitenkaan sisälly aloitteeseen.

Kunnan päätösvallan itsenäisyys

Kunnallinen itsehallinto edellyttää, että kunta voi yleensä tehdä päätöksensä lainsäädännön puitteissa itsenäisesti. Valtion viranomaiset eivät siten voi yksittäistapauksessa määrätä kunnan päätösvallan sisältöä.

Kunnan päätösvallan itsenäisyyden kannalta aloite merkitsisi Helsingin kaupungin kaavoitusvallan rajoittamista Malmin lentokentän ja sitä ympäröivän alueen osalta. Kysymys olisi siten yhden kunnan kaavoitusta koskevan päätösvallan kohdennetusta rajoittamisesta ja tätä aluetta koskevan kaavapäätöksen korvaamisesta lailla.

Tällainen toiminta- ja paikkakohtainen rajoitus yksittäisen kunnan kaavoitusta koskevan päätösvallan käyttämiseen merkitsee valtion konkreettista puuttumista kunnalliseen itsehallintoon perustuvaan kunnan päätösvallan käyttöön yksittäistapauksessa. Jos eduskunta päättäisi lailla yksittäisen kunnan kaavoitusta koskevaan päätösvaltaan kuuluvasta konkreettisesta asiasta, puuttumista voitaisiin pitää merkittävänä itsehallinnollisen päätöksenteon rajoituksena, kun lisäksi otetaan huomioon, että kunnallisen itsehallinnon pitää toteutua myös yksittäisessä kunnassa.

Kunnallinen demokratia

Kuntien hallinnon tulee perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä edellyttää kunnallisen päätöksenteon kansanvaltaista perustaa. Keskeinen päätösvalta kunnissa kuuluu tämän vuoksi välittömillä vaaleilla valitulle valtuustolle.

Aloitteella puututtaisiin myös kunnallisen demokratian ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien perusteisiin. Kuten aloitteen perusteluista käy ilmi, Helsingin kaupunginvaltuusto hylkäsi 30.3.2016 kuntalaisten aloitteen, jossa vaadittiin Malmin lentokentän säilyttämistä ilmailukäytössä. Lakialoite rajoittaisi tämän kunnan asukkaita välittömästi edustavan kaupunginvaltuuston päätöksen toteuttamista.

Valtiollisten tehtävien jako

Valtiollisten tehtävien jakoa määrittelevän perustuslain 3 §:n lähtökohtana on perinteinen vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. Tosin perustuslaissa ei valtiollisia perustehtäviä pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille (HE 1/1998 vp, s. 75).

Lakialoite merkitsisi lainsäädäntövallan käyttämistä asiassa, joka vakiintuneesti kuuluu kunnan käyttämän hallinnollisen päätösvallan piiriin. Ehdotetulla lailla korvattaisiin yksittäisen kunnan, Helsingin kaupungin, päätösvaltaan kuuluvien hallintopäätösten tekeminen kaavoitusta ja hallintolupia koskevissa asioissa. Näistä hallintoasioista aloitteen kohteena olevan alueen kaavoitusta koskeva päätöksenteko on parhaillaan vireillä Helsingin kaupungin elimissä.

Lakialoitteessa ehdotetulla lailla tehtäisiin tosiasiallisesti kaavaa ja ympäristölupia korvaavat, luonteeltaan hallinnolliset päätökset. Koska säädettäväksi ehdotettu laki sisältäisi asiallisesti hallinnollisen päätösvallan käyttöä, se merkitsisi toimeenpanovallan käyttöä. Aloite ei siksi sopeudu valtiollisten tehtävien jakoa määrittelevän perustuslain 3 §:n perusvaatimuksiin.

Kansanvalta ja vaikuttamismahdollisuudet

Kaavoitus vaikuttaa olennaisesti yksilön elinympäristöön. Kaavoitusta koskevan päätöksenteon valmistelun yhteydessä on siksi erityisen tärkeä toteuttaa perustuslain 20 §:n 2 momentissa määritelty julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Merkitystä on lisäksi sillä, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2 §).

On ilmeistä, että yksittäisen alueen käyttöä määrittelevän lakialoitteen käsittelyn yhteydessä on hyvin vaikea turvata näitä kansanvallan ja vaikuttamismahdollisuuksien takeita. Perustuslain 53 §:n 3 momentissa tarkoitetun kansalaisaloitteen valmisteluun ei liity tällaisia vaikuttamismahdollisuuksien takaamiseksi välttämättömiä menettelyjä.

Kansalaisaloitetta sinänsä voidaan pitää perustuslaissa tarkoitettuna vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamistapana, kun kysymys on lainsäädännön ja lainsäädäntöasioiden valmistelusta. Kunnan toimintaa koskevissa asioissa vastaavana vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamismuotona voidaan pitää kuntalain 23 §:ssä määriteltyä aloiteoikeutta. Kuntalaiset voivat käyttää vaikuttamismahdollisuuksi-

aan myös muilla kuntalaissa määritellyillä tavoilla ja myös vapaamuotoisesti. Kaupunginvaltuuston Malmin lentoaseman aluetta koskevan päätöksen lainmukaisuus voidaan lisäksi saattaa valituksella hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan pykälän 2 momentin mukaan lailla. Myös asianmukaisten vaikutusmahdollisuuksien voidaan katsoa kuuluvan hyvän hallinnon takeisiin.

Maankäytön suunnittelua koskevaa päätösvallan käyttöä voidaan pitää asian käsittelynä, joka merkittävällä tavalla vaikuttaa useiden tahojen oikeuksiin, velvollisuuksiin ja etuihin. Nämä seikat edellyttävät kaava-asian asianmukaista valmistelua ja käsittelyä, jonka tulee olla julkista ja jossa muun muassa kuullaan asianosaisia, varataan osallisille mahdollisuus vaikuttaa asian valmisteluun ja laaditaan perusteltu päätös.

Malmin lentokenttää koskevan kaavapäätöksen korvaaminen säädettävällä lailla merkitsisi näiden hyvän hallinnon takeiden käymistä merkityksettömiksi.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Alueen käyttämistä koskevalla kaavapäätöksellä on säännönmukaisesti vaikutuksia useiden tahojen oikeuksiin ja velvollisuuksiin, mikä edellyttää oikeutta saattaa kaavapäätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi. Vaikka Helsingin kaupunki omistaa lakialoitteen kohteena olevan aloitteen, kaavapäätöksen korvaavalla lailla voi olla yksityisiä asianosaisia välittömästi koskevia oikeusvaikutuksia. Jos kaavapäätös korvattaisiin säädettävällä lailla, myös nämä oikeusturvan takeet kävisivät merkityksettömiksi. Lakialoitteen mukaisella lunastusmenettelyllä ei voitane kattaa näitä oikeusturvan takeita.

Paikallisen itsehallinnon oikeussuojaa määrittelevän paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Koska lakialoite kohdistuisi konkreettisesti yhden kunnan päätösvallan vapaaseen käyttämiseen erityisesti maankäytön suunnittelussa, oikeussuojamenettelyn puuttumista voidaan pitää ongelmallisena peruskirjan vaatimusten kannalta.

Kansalaisaloitteen kohde

Kansalaisaloitteesta säädetään perustuslain 53 §:n 3 momentissa suhteellisen väljästi (PeVM 9/2010 vp). Aloiteoikeus kohdentuu säännöksen mukaan kuitenkin

vain lainsäädäntöasioihin, sillä kansalaisaloitteessa kyse on oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi. Kansalaisaloite voi olla säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite, ja se voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä (HE 60/2010 vp, s. 40; PeVM 9/2010 vp).

Käsiteltävä kansalaisaloite kohdistuu kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvaan kunnallisen päätösvallan käyttämiseen. Aloite merkitsisi yksittäisen kunnan – Helsingin kaupungin – päätösvallan korvaamista säädettävällä lailla maankäytön suunnittelua koskevassa konkreettisessa kaava-asiassa ja siihen liittyvissä ympäristölupa-asioissa. Samalla aloite kohdistuisi kaupunginvaltuuston päätösvaltaan kuuluvan hallintoasian ratkaisuun. Perustelujen mukaan aloitteen tarkoituksena näyttäisi olevan estää kaupungissa valmistelun alaisena olevan kaavapäätöksen tekeminen. Aloite kohdistuu siten ensisijaisesti kaupungin päätösvaltaan kuuluvan hallintoasian ratkaisuun, jolta osin on käytettävissä kuntalain 23 §:n mukainen aloiteoikeus kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Kansalaisaloitteen ei sen kohdentumisen ja sisällön vuoksi voida katsoa sisältävän perustuslain 53 §:n 3 momentissa tarkoitettua aloitetta lainsäädäntöasiassa.