Juha Lavapuro 7.9.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: KAA 1/2017 vp Lex Malmi, Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta ja lausunnossa käsitelty valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan säädettäväksi laki Malmin lentoaseman säilyttämiseksi ilmailukäytössä. Ehdotusta perustellaan sillä, että Malmin lentoasemalla on huomattava merkitys Suomen ilmailuteollisuudelle, kulttuurimaineelle ja pääkaupunkiseudun saavutettavuudelle. Asiaa koskevan päätöksenteon esitetään kuuluvan eduskunnalle, koska kentän merkitys on luonteeltaan vahvasti ylikunnallinen. Perustuslain kannalta aloitteen tavoitteet liittyvät nähdäkseni perustuslain 20 §:n mukaiseen vastuuseen kulttuuriperinnöstä.

Aloite on sinänsä laadittu asianmukaisesti ja se sisältää laajat perustelut sekä yksityiskohtaiset pykäläehdotukset. Tältä osin kansalaisaloite sisältää sellaisen eduskunnan päätöksenteon pohjaksi kelpaavan yksiselitteisen lakiehdotuksen, joka voisi toimia perustana eduskunnan täysistuntokäsittelylle ilman perusteellista valtioneuvostossa tapahtuvaa valmistelua. Estettä aloitteen eduskuntakäsittelylle ei tässä mielessä ole (vrt. kansalaisaloite KAA 1/2016 vp kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa ja sitä koskeva PeVP 103/2016 vp).

Aloitteesta ilmenevien taustatietojen mukaisesti aloitteen kohteena oleva maa-alueen ja sillä olevien rakennusten omistusoikeus kuuluu Helsingin kaupungille. Helsingin kaupunginvaltuusto on myös aloitteen laatimisen jälkeen hyväksynyt uuden yleiskaavan alueelle. Tästä päätöksestä on julkisuudessa olevien tietojen perusteella sittemmin valitettu hallinto-oikeuteen ja asian käsittely on oletettavasti siellä kesken.

Helsingin kaupunginvaltuuston hyväksymässä yleiskaavassa alue on osoitettu asuntorakentamiseen. Kansalaisaloite koskee niin ollen Helsingin kaupungin omistuksessa olevaan maa-aluetta, jonka osalta kaupunki on myös käyttänyt kaavoitukseen liittyvää päätöksentekovaltaansa.

Kunnille on vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa perustuslain 121 §:ssä kaavoituksen alueella. Yleiskaavaa koskeva päätöksenteko on myös maankäyttö- ja rakennuslaissa osoitettu kunnille. Kansalaisaloite merkitsee tämän vuoksi lain muodossa tapahtuvaa välitöntä puuttumista kunnallisen itsehallinnon piirissä ja voimassaolevan lainsäädännön mukaan tehtyyn päätökseen. Tässä suhteessa aloitteen mukaisen lain säätäminen tarkoittaisi yksittäistapauksellisen lain säätämistä asiassa joka kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin ja jossa on jo menetelty tämän itsehallinnon mukaisesti.

Keskityn lausunnossani arvioimaan yllä olevan asetelman valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Kysymys on siis siitä, miten tulee valtiosääntöoikeudellisesti arvioida ehdotusta, jossa yleisen lain sijaan ehdotetaan säädettäväksi tiettyä konkreettista oikeustilaa koskeva erityislaki (lex in casu) asiassa, joka lähtökohtaisesti kuuluu kunnallisen itsehallinnon alaan. Asia on tältä osin merkityksellinen paitsi kunnallisen itsehallinnon myös vallanjakoa koskevan perustuslain 3 §:n kannalta. Samoin yksittäistapauksellisiin lakiin liittyy eräitä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia. Lopulta asiassa on syytä arvioida sitä, millaisia rajoituksia perustuslaki ylipäätään asettaa kansalaisaloitteiden käsittelylle.

Yksittäistapauksellisen lain valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Ainoastaan tiettyihin yksittäisiin tapauksiin tai tilanteisiin sovellettavat tai niiden varalta säädettävät lait ovat perustuslain näkökulmasta hankalia. Tällaista lex singularis / lex in casu -tyyppistä lakia on valtiosääntöoikeudellisessa perinteessämme ja oikeuskirjallisuudessa tavattu pitää jo lähtökohtaisesti kyseenalaisena sekä vallanjakoperiaatteen että yhdenvertaisuus- ja oikeusturvanäkökohtien vuoksi.

Oikeuskirjallisuudessa onkin muun muassa kiinnitetty huomiota siihen, että lain säätäminen yksittäisestä oikeusriidasta voi loukata perustuslain 3 §:ssä säädettyyn vallanjakoperiaatteeseen olennaisesti kuuluvaa lähtökohtaa, jonka mukaan eduskunnan tehtävänä on käyttää lainsäädäntövaltaa, kun taas tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Lainsäätäjä loukkaa tätä vallanjako-opillista lähtökohtaa sekä silloin, kun se ratkaisee lailla tuomioistuimessa vireillä olevan asian että silloin, kun se tekee yksittäistä oikeusriitaa koskevalla lailla tyhjäksi tuomioistuimen jo tekemän päätöksen oikeusvaikutukset. Sama koskee tietenkin hallinnollista päätöksentekoa. Lainsäätäjä ei vallanjakoperiaatteen vuoksi voi ryhtyä käyttämään lainsäädäntövaltaansa yksittäisen hallintopäätöksen tekoon.

Yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta yksittäistapaukselliset lakeja on puolestaan ongelmallisia ennen muuta sen vuoksi, etteivät ne lähtökohdiltaankaan pyri kohtelemaan ihmisiä perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisena lain edessä. Tämähän on kaikkien yleisten ja abstraktien lakien perusidea: kaikkia koskevat samat yleiset säännöt ja periaatteet. Sen sijaan, laki joka soveltamisalaltaan koskee ainoastaan tiettyä konkreettista tilannetta ja siinä käsillä olevia oikeussuhteita, ei lähtökohdissaan edes pyri kohtelemaan kaikkia yhdenvertaisesti lain edessä.

Kun yksityistä subjektia koskeva asia ratkaistaankin lailla, ei lain kohteeksi joutuneilla ole myöskään käytettävissään samoja oikeusturvakeinoja, jotka muuten olisivat käytettävissä, jos samaan lopputulokseen päädyttäisiin yleisen lain nojalla tehtävällä hallinto- tai tuomioistuinratkaisulla. Tämä taas muodostuu ongelmalliseksi niin perustuslain 21 §:n kuin Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten kannalta.

Kansalaisaloitteessa on kysymys yksittäisen hallintoasian ratkaisemisesta kyseistä asiaa koskevalla lailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (ks. PeVL 19/2008 vp). Jokelan koulukeskuksen kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkintaa koskevassa asiassa (ks. HE 19/2008 vp) se kuitenkin katsoi, ettei lain yksittäistapauksellisuus muodostunut esteeksi sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Mainitun esityksen perusteluissa yksittäistä tapausta koskevan lain säätämistä perusteltiin yhtäältä tutkinnassa tarvittavilla toimivaltuuksilla ja toisaalta tutkinnan suorittamisen kiireellisyydellä. Valiokunta hyväksyi perusteet ja totesi, että tapahtuman poikkeuksellinen luonne ja tutkinnan kiireellisyys tekevät lakiehdotuksen antamisen tässä erityislaatuisessa tilanteessa kuitenkin ymmärrettäväksi. Samalla se kuitenkin piti tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, olisiko tarkoituksenmukaista muuttaa onnettomuustutkintalakia siten, että sitä voitaisiin soveltaa jatkossa vastaavien tapahtumien tutkintaan. (Ks. PeVL 19/2008 vp. Sittemmin onnettomuustutkintalaki muutettiinkin vastaamaan valiokunnan esittämää.

Nyt esillä olevaan asiaan ei liity samanlaisia poikkeuksellisuuteen ja kiireellisyyteen liittyviä syitä, jotka perustelivat yksittäistapauksellisen lain säätämistä Jokelan ja sittemmin myös Kauhajoen koulusurmien tutkintaa varten. Aloite päinvastoin koskee tilannetta, jossa kunta on jo usean otteeseen käyttänyt päätöksentekovaltaansa ja joka on syntynyt vuosien kuluessa ja keskeisiltä osiltaan valtion toiminnan seurauksena. Aloitetta ei myöskään voi pitää sellaisena kunnan hallinnon yleisiä periaatteita ja kunnille annettavia tehtäviä koskevana lakina, joita perustuslain 121 §:n 2 momentin säännöksen on tarkoitus koskea.

Käsitykseni mukaan aloite muodostuu tämän vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi sekä perustuslain 3 §:ssä säädetyn vallanjakoperiaatteen että perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kummatkaan periaatteet eivät salli eduskunnan käyttävän lainsäädäntövaltaansa sellaisen lain säätämiseen, jolla tehtäisiin tyhjäksi kunnallisen itsehallinnon piirissä tehty päätös yksittäisessä asiassa. Lain säätämiselle ei myöskään ole esitettävissä sellaisia painavia perusteita, joiden perusteella valiokunta on viimeaikaisessa käytännössään hyväksynyt vastaavan tyyppisen in casu-sääntelyn.

On syytä korostaa, ettei asia rinnastu yksittäisten luonnonsuojelualueiden perustamista tarkoittaviin lakeihin. Luonnonsuojelulain 11 §:ssä tarkoitetusta kansallispuistosta ja 12 §:n mukaisesta luonnonpuistosta voidaan luonnonsuojelulain 10 §:n edellytysten täyttyessä sinänsä perustaa kyisestä puistoa koskevalla lailla (tai asetuksella), mutta vain luonnonsuojelulaissa säädettyjen yleisten edellytysten täyttyessä ja laissa olevan nimenomaisen lakiviittauksen pohjalta. Tästä tai muidenkaan olemassaolevien suojeluedellytysten soveltamisesta ei nyt kuitenkaan ole kysymys. Maankäyttö- ja rakennuslaki taas

lähtee siitä, että muun muassa rakennetun ympäristön ja kulttuurihistoriallisten arvojen vuoksi suojeltavaa aluetta koskevia suojelumääräyksiä voidaan antaa maakuntakaavassa (ympäristönsuojelulain 30 §), yleiskaavassa (41 §) ja asemakaavassa (57 §). Tällaisia suojelumääräyksiä ei käytettävissäni olevien tietojen perusteella ole annettu.

Olen edellä esitetyin perustein päätynyt pitämään kansalaisaloitteen peruslähtökohtaa in casu –tyyppisestä laista valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Totean samalla, että tämä varsinkin vallanjakoperiaatteeseen liittyvä ongelma poistuisi, jos maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia yleisiä säännöksiä taikka kulttuuriperinnön suojelemista koskevaa yleistä lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että Malmin lentopaikan säilyttäminen ilmailukäytössä voitaisiin yksiselitteisesti perustaa tällaiseen yleiseen lainsäädäntöön.

Kansalaisaloitteen käsittelemisestä eduskunnassa

Kansalaisaloitteen sääntely perustuslaissa on kohtuullisen väljää. (PeVM 9/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että uutena instituutiona kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti. Niiden käsittely ei toisaalta myöskään saa olla kritiikitöntä. Esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille (Ks. PeVL 1/2017 vp ja PeVM 6/2011 vp). En pidä nyt esillä olevaa kansalaisaloitetta niin selvästi perustuslain vastaisena, että aloite tulisi tällä perusteella jättää valiokunnissa käsittelemättä. Katson kuitenkin, että aloite on sillä tavoin ristiriidassa perustuslain kanssa, ettei siihen sisältyvää lakiehdotusta voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Juha Lavapuro
professori