**Veli-Pekka Viljanen**

# KAA 1/2017 vp; Lex Malmi, Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta

***Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.10.2017***

## 1. Yleistä

Käsiteltävänä oleva kansalaisaloite sisältää ehdotuksen laiksi Helsinki-Malmin lentopaikasta. Lailla olisi tarkoitus säilyttää Helsinki-Malmin lentopaikka nykyiseen tapaan ilmailukäytössä. Lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä muun muassa alueen käyttötarkoituksen säilyttämisestä (4 §), vaarantavan toimenpiteen kiellosta (5 §), kiellosta muuttaa alueen käyttötarkoitusta tai aluetta (6 ja 7 §) ja oikeudesta asettaa rajoituksia alueelle (9 §). Lisäksi lakiehdotus sisältäisi säännökset valtion oikeudesta lunastaa lentopaikan alueita (12 §) sekä väliaikaisesta toimenpidekiellosta (13 §).

Kansalaisaloitteen perustelujen mukaan Malmin lentokenttäalue on ollut Helsingin kaupungin omistuksessa ja annettuna vuonna 1935 tehdyn sopimuksen perusteella valtion käyttöön käytettäväksi ilmaliikenteeseen. Valtio on sittemmin päättänyt luopua ennenaikaisesti lentopaikasta. Helsingin kaupunki on ostanut Finavian ja Senaatti-kiinteistön Malmin lentopaikalla omistamia kiinteistöjä marraskuussa 2015, jonka jälkeen alue ja sillä olevat rakennukset ovat kokonaisuudessaan Helsingin kaupungin omistuksessa (ks. kansalaisaloitteen perustelujen jakso 2.3.).

Lakiehdotus rajoittaisi merkittäväksi Helsingin kaupungin oikeutta vapaasti käyttää tai muutoin määrätä omaisuudestaan. Lakiehdotus sisältäisi valtiolle lunastusoikeuden osaan lentopaikan alueista, mutta ei edellyttäisi lunastusoikeuden käyttämistä.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kunnat jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23). Käytäntö on muotoutunut täysin yksiselitteiseksi jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Perustuslakivaliokunta on useissa ratkaisuissaan katsonut nimenomaisesti, etteivät kunnat nauti perustuslain turvaamaa omaisuudensuojaa (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Lakiehdotus koskee alueita, jotka ovat kokonaisuudessaan Helsingin kaupungin omistuksessa. Tämän

vuoksi säännösehdotukset eivät muodostu ongelmallisiksi perustuslain omaisuudensuojasäännösten näkökulmasta siltä osin kuin ne kohdistuvat Helsingin kaupunkiin maa-alueen ja sillä olevien rakennusten omistajana.

## 2. Kunnallinen itsehallinto (PL 121 §) ja eduskunnan toimivalta

Toisaalta lakiehdotusta arvioitaessa on otettava huomioon se seikka, että kuntien itsehallinto on turvattu erikseen perustuslain 121 §:ssä (vrt. HE 309/1993 vp, s. 23). Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu säännöksen keskeisenä sisältönä olevan, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5, PeVL 26/2017 vp, s. 17-18).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) kunnan alueiden käytön suunnittelu osoitetaan kuntien tehtäväksi. Lain 4 §:n mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen.

Helsingin kaupunginvaltuusto on 26.10.2016 hyväksynyt yleiskaavan, jonka yhtenä keskeisenä sisältönä on ollut osoittaa Malmin lentokenttäalue asuntorakentamiseen. Yleiskaavan mukaan Malmin lentokentästä tulisi uusi kaupunginosa, johon voitaisiin rakentaa asuntoja noin 25 000 asukkaalle. Kaupunginvaltuuston kokouksen pöytäkirjasta ilmenee, että valtuusto äänesti nimenomaan kysymyksestä, tulisiko yleiskaavaehdotus palauttaa uuteen valmisteluun Malmin lentokentän säilyttämiseksi ilmailukäytössä. Tätä tarkoittava ehdotus tuli hylätyksi äänin 63-21.

Kansalaisaloite koskisi siten samaa kysymystä, josta Helsingin kaupunginvaltuusto on tehnyt nimenomaisen toisensisältöisen päätöksen. Lain säätäminen kaupunginvaltuuston sille laissa säädetyn toimivallan mukaisesti tekemän kaavapäätöksen tosiasialliseksi muuttamiseksi sopii jokseenkin huonosti perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Ehdotus rajoittaisi myös merkittävästi Helsingin kaupungin oikeutta vastaisuudessa päättää alueidensa ja omaisuutensa käytöstä. Kun kyse on kuitenkin vain yhteen määrättyyn alueeseen kohdistuvasta ra-

joituksesta, ei kyse käsitykseni mukaan ole vielä sellaisesta puuttumisesta perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Lakiehdotusta voidaan arvostella siitä, että siinä lainsäädäntövaltaa käytetään yksittäisen asian (Helsingin-Malmin lentoaseman säilyttäminen ilmailukäytössä) ratkaisemiseksi. Kyseessä on ns. yksittäistapauksellinen laki eli *lex in casu.* Suomen valtiosääntö perustuu valtiollisten tehtävien jaolle (PL 3 §). Lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan (hallitus ja hallinto) välistä vallanjakoa ei Suomessa ole kuitenkaan tulkittu niin jyrkästi, että se sellaisenaan olisi estänyt säätämästä lailla asiasta, joka sinänsä vallanjaon periaatteiden mukaisesti kuuluisi toimeenpanovallan piiriin. Tässä mielessä perustuslaki lähtee ajatuksesta lainsäädäntövallan ensisijaisuudesta suhteessa toimeenpanovaltaan. Suhteessa riippumattomille tuomioistuimille kuuluvan tuomiovallan käyttöön vallanjako on sen sijaan ehdoton.

Perustuslakivaliokunta on sinänsä saattanut kyllä todeta, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä välttää (esim. PeVL 19/2008 vp). Tiedossani ei ole kuitenkaan yhtään tapausta, jossa lakiehdotuksen olisi yksittäistapauksellisuutensa vuoksi katsottu olleen ristiriidassa perustuslain kanssa.

Jossain määrin nyt käsiteltävänä oleva asetelma muistuttaa yksittäisten luonnonsuojelualueiden perustamista lailla. Luonnonsuojelulain (1096/1999) 11 §:n mukaan esimerkiksi kansallispuiston perustamisesta ja tarkoituksesta säädetään lailla. Tämän perusteella on sitten säädetty yksittäisiä kansallispuistoja koskevia lakeja, esimerkiksi laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta (1430/2004).

Vaikka kansalaisaloite puuttuukin Helsingin kaupungin oikeuteen päättää alueidensa suunnittelusta ja omaisuutensa käyttämisestä ja vaikka lakiehdotus perustuu Helsingin kaupunginvaltuuston hyväksymästä yleiskaavasta poikkeavaan ratkaisuun, katson, että Helsinki-Malmin lentopaikan säilyttämisestä ilmailutarkoituksessa on sinänsä mahdollista säätää eduskuntalailla. Tämä käsitystä tukee eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä (PL 2 § 1 mom.; HE 1/1998 vp, s. 73), jonka toimivallalle lainsäätäjänä ei tule asettaa liiallisia rajoitteita. En näe periaatteellista estettä sille, että eduskunta säätää lain, joka on ristiriidassa kunnan hyväksymän yleiskaavan kanssa. Oikeusjärjestyksen hierarkiassa eduskunnan säätämä laki on ylempänä kuin kaavamääräys. Jos lakia muutetaan niin, että kaavamääräys on sen kanssa ristiriidassa, tulee kaavaa muuttaa tai jättää sen kyseinen määräys soveltamatta (PL 107 §).

### 3. Lakiehdotuksen muut valtiosääntöoikeudelliset ongelmat

Perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöksen esitöiden mukaan säännös ja siinä käytetty ilmaisu ”aloite lain säätämiseksi” sisältävät mahdollisuuden niin säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen kuin väljemmin muotoillun, lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen (HE 60/2010 vp, s. 40).

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy nimenomainen lakiehdotus. Se ei kuitenkaan säädösteknisesti ole mielestäni sellaisenaan toteuttamiskelpoinen. Myöskään esityksen perustelut eivät ole laadullisesti sillä tasolla, joka säädettävän lain perusteluilta edellytetään. Ehdotetussa muodossa lakiehdotus on useilta osin myös valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Esimerkiksi lakiehdotuksen 9 §:n mukaan valtioneuvostolla tai asianomaisella viranomaisella on oikeus asettaa pysyviä tai määräaikaisia rajoituksia lentopaikan ydin-, viereisille tai ympäröiville alueille, mikäli niillä tapahtuvasta toiminnasta on vähäistä suurempaa haittaa lentopaikan toiminnalle tai sen kehittämiselle. Säännöksestä ei käy ilmi, millaisia rajoituksia säännöksen perusteella voitaisiin asettaa ja keihin tällaiset rajoitukset voisivat kohdistua. Myös asianomaisen viranomaisen käsite jää epäselväksi. Tällaisenaan ehdotus ei täytä perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Viranomaisen toimivallan tulee olla siis itse laissa säädetty riittävän yksityiskohtaisesti. Kun rajoitusten piiristä ei ole suljettu pois yksityisiä henkilöitä, on ehdotus tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen myös perusoikeuksien näkökulmasta.

Vastaava ongelma perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien suojan kannalta liittyy lakiehdotuksen 5 §:ään, jonka mukaan lentopaikan ydinalueella, sen viereisillä alueilla tai lentopaikkaa ympäröivillä alueilla on kielletty sellaiset toimenpiteet, jotka vaarantavat alueen käytön lentopaikkana tai heikentävät toiminnan edellytyksiä. Kyseinen kielto on aivan liian yleiseen muotoon kielletty, jotta säännöksen perusteella voitaisiin tarkemmin arvioida, mitkä toimenpiteet kuuluvat kiellon piiriin.

Säädösteknisistä ongelmista voidaan viitata esimerkiksi 3 §:n määritelmäsäännösten epämääräisyyteen. Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin perusteella lailla säädettäisiin myös ”kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien omistussuhteista”. Tällaista sääntelyä ei kuitenkaan lakiin

sisälly. Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momenttiin sisältyy taannehtivasti vaikuttava säännös, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa ei saa ryhtyä toimenpiteisiin, jotka vaarantavat lain tarkoituksen. Lakiehdotuksen 18 §:ään on otettu käsitykseni mukaan täysin poikkeuksellinen säännös, jonka mukaan kyseistä lain 16 §:ää sovelletaan ”heti lain hyväksymisen jälkeen”. Perustuslain terminologiassa lain hyväksymisellä viitataan eduskunnan toisessa käsittelyssä tekemään päätökseen (PL 72 § 2 mom.), eikä tasavallan presidentin lain vahvistamista tarkoittamaan päätökseen (PL 77 § 1 mom.).

Katson näin ollen, että vaikka eduskunta voi mielestäni sinänsä säätää lain Helsinki-Malmin lentopaikan säilyttämisestä ilmailutarkoituksessa, tulisi tällainen lakiehdotus kirjoittaa eduskuntakäsittelyn aikana itse asiassa kokonaisuudessaan uudelleen. Ehdotetussa muodossa katson, että ehdotus on edellä mainitulla tavalla ristiriidassa perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeussäännösten kanssa. Kansalaisaloitteen sisältämä lakiehdotus ei muutoinkaan täytä eduskunnan säätämälle laille asetettavia lainsäädäntöteknisiä ja sisällöllisiä vaatimuksia. Ongelma koskee sekä säädöstekstiä että sen perusteluja.