Lex Malmi, laki Helsinki-Malmin lentopaikasta
2. kirjallinen lausunto perustuslakivaliokunnalle

Kim Korkkula, Mikko Saarisalo, Juha Krapinoja

Aluksi 1

Näkökulmamme 2

Lex Malmi on kulttuuriperinnön suojelulaki 3

Valtioneuvoston on jo aiemmin tehnyt päätöksen Malmin lentoaseman merkittävästä kansallisesta kulttuuriperinnöllisestä luonteesta ja maankäytön lähtökohdista 4

Kunnallista itsehallintoa ei voi tarkastella irrallisena kysymyksenä, vaan se on asetettava osaksi lakiesityksen kokonaisarviointia 5

Valtiovallan kolmijako-oppi 6

Tuleeko kansalaisaloitteesta valitustie kunnan päätöksiin? 6

Lex Malmi täydentää kansainvälisten sopimusten implementointia 7

Lex Malmin vaikutus luonnollisiin ihmisiin ja maa-alueisiin 8

Oikeusturva, PeL 21 § 9

Puolustusvoimat ja huoltovarmuus 9

Suomelta puuttuu yleisilmailustrategia, kohti päästötöntä ilmailua 10

Aluksi

Asian käsittelyssä esitettyjen asiantuntijalausuntojen ja valiokunnan jäsenten esittämien kysymysten pohjalta olemme katsoneet tarpeelliseksi täydentää lausuntoamme tällä 2. kirjallisella lausunnolla.

Lex Malmissa on kyse merkittävästä kansallisesta asiasta. Kyse on toisaalta euroopanlaajuisesti merkittävän kulttuuriperinnön suojelusta lailla, kuin myös Suomen edun turvaamisesta yleisilmailun osalta. Lailla on myös liitäntä UNESCO:n yleissopimukseen aineettoman kulttuuriperinön suojelemista sekä Euroopan parlamentin päätöslauselmaan yleisilmailun ja liikelentotoiminnan kestävästä kehityksestä tulevaisuudessa.

Kunnalliseen itsehallintoon liittyvät kysymykset ovat olleet aloitteen tekijöiden tiedossa jo

valmistelun ensi metreiltä lähtien. Olemme kuitenkin valmistelussa katsoneet, ettei tämä muodosta estettä lain säätämiselle normaalin lain säätämisjärjestyksessä.

Kyse on erittäin merkittävästä ylikunnallisesta asiasta, jonka vaikutukset ulottuvat huomattavasti laajemmalle kuin vain yhden kunnan alueelle. Kunnalliseen itsehallintoon puuttumisen perusteena on merkittävä kansallinen intressi, joka intressivertailussa on kunnallista itsehallintoa painavampi.

Tässä lausunnossa vastaamme myös 1. käsittelyssä esitettyihin kysymyksiin.

Näkökulmamme

Käsityksemme mukaan perustuslaillisessa arviossa on kyse kokonaisarviosta. Primäärinen kysymys on, että kuinka vahvaksi kunnallinen itsehallinto nähdään suhteessa niihin syihin, joilla siihen puuttuminen voidaan katsoa perustelluksi ja missä tapauksessa ja millä perusteilla lähtökohdiltaan kunnallisen itsehallintoon kuuluvaksi vaikuttavasta asiasta voidaan katsoa olevan perusteltua säätää normaalin lain säätämisjärjestyksessä.

Osaltaan tutkittavaksi tulee myös kysymys, kuinka ratkaistaan kollisiotilanne, jossa vastakkain ovat perustuslaillinen vastuu kulttuuriperinnöstä, kansainväliset sopimukset, EU:n parlamentin päätöslauselma ja kunnallinen itsehallinto. Tähän ratkaisuun vaikuttava seikka on myös se taso, jolla kunnalliseen itsehallintoon tosiasiallisesti puututaan.

7.9.2017 perustuslakivaliokunnan kokouksessa edustaja Wille Rydman esittikin tähän liittyen perustellun kysymyksen, kuinka merkittävästä kansallisesta asiasta pitäisi olla kyse, jotta kunnallista kaavoitusoikeutta voitaisiin lähteä lailla rajamaan.

Näkemyksemme mukaan asialla tulee olla merkittävä ylikunnallinen tai kansallinen luonne. Tällöin mahdollisesti kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaksi katsottava asia irtoaa kunnallisen itsehallinnon kehyksestä, jolloin eduskunta on toimivaltainen päättämään asiasta normaalin lain säätämisjärjestyksessä. Kyse on tällöin lainsäädäntövallan piiriin kuuluvasta asiasta eikä toimeenpanovallan piiriin kuuluvasta asiasta.

Eduskunnan tulee olla toimivaltainen päättämään normaalin lain säätämisjärjestyksessä asiassa, jossa kyse on merkittävästä kansallisesta asiasta. Tämä kuuluu eduskunnan arvovaltaan. Kunnallinen itsehallinto ei ulotu kansallisiin asioihin, kompetenssi ulottuu vain kunnan sisäisiin asioihin. Osaltaan tulee huomioida, että laeilla voidaan antaa kunnille tehtäviä ja ottaa niitä pois. Lex Malmi on erityislaki, joka puuttuu alueen maankäyttöön vain siinä täsmällisesti rajatulla alueella.[1]

[1] Kuntaan kohdistuva kaavoitusoikeuden rajaus ei tämän lain tapauksessa ole miltään osin yleisluontoinen vaan ainoastaan selkeästi rajattua pienehköä aluetta koskeva. Lentokentän alue kattaa vain n. 0,64% Helsingin maapinta-alasta, eikä sen merkitystä asuntotuotantotavoitteiden

Kuntaan kohdistuva kaavoitusoikeuden rajaus ei tämän lain tapauksessa ole miltään osin yleisluontoinen vaan ainoastaan selkeästi rajattua pienehköä aluetta koskeva. Lentokentän alue kattaa vain n. 0,64% Helsingin maapinta-alasta, eikä sen merkitystä asuntotuotantotavoitteiden saavuttamiselle voida pitää ratkaisevana tai merkittävänä.

Lex Malmi on kulttuuriperinnön suojelulaki

Edustaja Ville Niinistö esitti 7.9.2017 perustuslakivaliokunnan kokouksessa kysymyksen, että onko tässä sittenkin kyse ensisijaisesti lentotoiminnan turvaamisesta ja että kulttuuriperintö- ja luontoarvot tulevat suojelluksi vain siinä sivussa.

Lain yksi keskeinen tavoite on alueen kulttuuriympäristöarvojen suojeleminen. Tiivistelmä alueen luontoarvoista on sisällytetty lain perustelujen kohtaan 2.6. Lain määritelmissä “kulttuuriperintöarvoilla tarkoitetaan lentopaikan kokonaisuutta, sisältäen lentopaikan historiallisten rakennusten ja rakenteiden muodostaman kokonaisuuden sekä lentopaikalla ilmailutoiminnan kautta vaalitun ilmailuperinteen muodostaman aineettoman kulttuuriperinnön ja elävän kulttuuriympäristön arvot.” (Lex Malmi 3:1.5) Lisäksi lain 2 luvussa on asetettu rajoituksia alueella tapahtuville muutoksille ja muutoksissa tulee ottaa huomioon kulttuuriympäristöarvot. Lakiin on kirjoitettu museoviraston valvontavelvoite. Valvontavelvoitteella on erityisesti haluttu korostaa kulttuuriperinnön säilymistä mahdollisimman autenttisena.

Kulttuuriperinnön ja lentotoiminnan turvaaminen ja suojeleminen ovat Malmin tapauksessa olennaisesti sama asia. Kentän kulttuuriperinnöllinen ainutlaatuisuus ja arvo syntyvät alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisesta, elävästä toiminnasta kentällä. Kentän lentotoiminta ylläpitää siten kulttuuriperinnön arvoa. Lentokentän ominaisluonne turvaa luontoarvot pitkälti sellaisenaan, lentokentän vakiintuneitten toimintasääntöjen kautta.

Alueen kulttuurihistoriallisia arvoja on käyty laajasti läpi perusteluiden 2.5 kohdassa. Mm. World Monuments Fund on vuosina 2004 ja 2006 sisällyttänyt lentoaseman maailman sadan uhanalaisimman kulttuuriperintökohteen luetteloonsa. Europa Nostra on 2016 todennut Malmin lentoasemakokonaisuuden yhdeksi Euroopan seitsemästä uhanalaisimmasta kulttuuriperintökohteesta. Kansainvälisten asiantuntijoiden[2] mukaan Helsinki-Malmin lentopaikka on Euroopan parhaiten säilynyt liikenneilmailun alkuajoilta asti edelleen alkuperäisessä käytössään oleva lentokenttä.

---

saavuttamiselle voida pitää ratkaisevana tai merkittävänä. Tähän verrattuna on kentän kulttuurihistoriallinen ja ilmailullinen merkitys on paljon suurempi.

[2] http://www.kotiseutuliitto.fi/kansainvalinen-asiantuntijaryhma-pitaa-malmia-euroopan-parhaiten-sailyneena-varhaisena-lentoasemana

Kulttuuriperintömme saa harvoin näin merkittävää huomiota kansainvälisesti. Malmin lentoasema on myös kansainvälisesti erityisen merkittävä kulttuuriperintökohde ja tämän lain keskeinen tavoite on suojella nämä olemassa olevat arvot. Kansainvälisten asiantuntijoiden arviot tukevat väitettä kohteen erittäin huomattavasta kansallisesta ja kansainvälisestä merkityksestä.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu kulttuuriperinnöstä asetetaan kaikille, oikeuskirjallisuudessa tämä kohdentuu erityisesti lainsäätäjään. Kyse on tulevien sukupolvien oikeudesta kulttuuriperintöömme. Malmilla kulttuuriperintökohteen keskeiset ominaispiirteet säilyvät riittävällä tasolla tuleville sukupolville vain ilmailutoiminnan jatkumisen kautta. Aineettomalla kulttuuriperinnöllä on syvällinen yhteys aineelliseen kulttuuriperintöön. Aineeton kulttuuriperintö, eli toiminta, on alan asiantuntijoiden mukaan kaikkein arvokkainta kulttuuriperintöä.

Koska ympäristöperusoikeus toteutuu nimenomaisesti lainsäätäjän ja lainsäädännön kautta, tarkoittaa tämä, että perustuslain ympäristöperusoikeus nimenomaisesti toteutuu tämän lain kautta.

Lex Malmi on katsottava yhdeksi ympäristöoikeudelliseksi laiksi, jonka säätämisellä on painavat perustelut. Intressivertailussa kulttuuriperinnölliset arvot ja kenttään liittyvät muut arvot ovat selvästi painavammat kuin kunnalliseen itsehallintoon liittyvät kysymykset.

Perustuslakivaliokunta ei tässä asiassa ole kuullut kulttuuriperintöasiantuntijoita. Katsomme, että näiden asiantuntijoiden kuuleminen on kuitenkin erityisen perusteltua. Esitämme, että perustuslakivaliokunta kuulee myös Museovirastoa vastuuviranomaisena.

Valtioneuvoston on jo aiemmin tehnyt päätöksen Malmin lentoaseman merkittävästä kansallisesta kulttuuriperinnöllisestä luonteesta ja maankäytön lähtökohdista

Valtioneuvosto voi antaa maankäyttö- ja rakennuslain nojalla valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (VAT) muun muassa asioista, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön.[3]

Valtioneuvoston vahvistaman[4] Museoviraston RKY-inventaarin mukaisesti kuuluu Malmin lentoasemakokonaisuus kansallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen

[3] Ympäristöministeriön selvitys liittyen 20.3.2014 hyväksyttyyn Valtakunnalliseen kulttuuriympäristötrategiaan 2014-2020.
http://www.ym.fi/download/noname/%7B5AAC64BB-1D9B-44B1-9EE6-AF4F8E840F10%7D/119715
[4] Valtioneuvoston päätös valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen 1993 inventoinnin korvaamisesta sen vuonna 2009 valmistuneella tarkistuksella valtakunnallisten alueidenkäytötavoitteiden tarkoittamana inventointina
http://www.nba.fi/fi/File/900/valtioneuvoston-paatos-rky2009.pdf

RKY-inventointiin. RKY -merkintä on myös oikeusvaikutteinen, joten maankäytön lähtökohtiin on valtion tasolla jo puututtu. Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa VAT -tavoitteiden lisäksi kaavoitukselle myös sisällöllisiä vaatimuksia kulttuuriperinnön huomioon ottamisen suhteen. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO 2015:78) todennut, että yleiskaavan kaavamääräyksellä ei voida syrjäyttää asemakaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjä sisältövaatimuksia.

RKY -tavoitteiden kannalta on olennaista, että kulttuuriperintökohteiden erityiset ominaispiirteet säilyvät. Ympäristöhistoriaselvityksessä todetaan, että; *"Maiseman keskeinen piirre on, ettei kentällä ole korkeaa kasvillisuutta tai rakenteita. Myös kiitotielinjojen jatkeiden säilyminen vapaana rakentamisesta on lentoaseman historiallinen ominaisuus."*[5] Lex Malmi turvaa nimenomaisesti ominaispiirteiden säilymisen.

Lakiin perustuvat, jo olemassa olevat maankäyttöön liittyvät rajoitukset lieventävät Lex Malmin kunnalliseen päätöksentekoon puuttumista olennaisella tavalla.

Kunnallista itsehallintoa ei voi tarkastella irrallisena kysymyksenä, vaan se on asetettava osaksi lakiesityksen kokonaisarviointia

Aikaisemmassa käsittelyssä asiantuntijalausunnoissa ei käsitelty ympäristöperusoikeuden suhdetta kunnalliseen itsehallintoon, vaikka tämä on perustuslaillisen kokonaisarvion kannalta erittäin oleellista.

Oikeusministeriön suullisessa lausunnossa ei ympäristöperusoikeutta käsitelty. Lausunnon voidaan katsoa olleen tältä osin puutteellinen. Professori Mäenpää käsitteli lausunnossaan laajasti aloitteen suhdetta kunnalliseen itsehallintoon, mutta tarkastelu tapahtui huomioonottamatta ympäristöperusoikeutta eikä perustuslaillista kollisiotilannetta käsitelty. Lausunnossa ei käsitelty merkittävän kansallisen intressin merkitystä suhteessa kunnalliseen itsehallintoon.

Oman haasteensa perustuslailliseen tulkintaan asettaa ympäristöperusoikeudellisen tutkimuksen puute. Ympäristöperusoikeus on Suomen perustuslaissa varsin tuore. Tämä sisällytettiin Suomen Hallitusmuotoon vuonna 1995. Kunnallista itsehallintoa on vuosikymmenet tutkittu erittäin laajasti ja tämä asettaa perustuslainmukaisuuden tulkintaan tietyt lähtökohdat, joihin on helppo tukeutua päätöksen perusteena. Lex Malmi tuo esiin aiemmin käsittelemättömiä perustuslaillisia tulkintakysymyksiä, joten ratkaisumalleja ei voida hakea tyhjentävästi aikaisemmasta tulkintalinjasta.

Perustuslain tulkinta tapahtuu kulloinkin yhteiskunnassa vallitsevien arvojen mukaisesti. Kuten professori(emeritus) Juha Karhu totesi, ei perustuslaillinen konstellaatio ole staattinen, tulkinnaltaan paikallaan pysyvä tila ja nyt käsiteltävänä oleva laki on hänen mukaansa

[5] Arkkitehtitoimisto Freese Oy. Arkkitehtitoimisto Schulman Oy, Malmin lentoaseman ympäristöhistoriaselvitys http://www.uuttahelsinkia.fi/sites/default/files/osion_artikkelisivun_osa/liitetiedostot/160823_malmi_yhs_kevyt.pdf

ympäristöperusoikeuden suhteen “hyvin ajan hermolla”.

Kulttuuriperintöarvojen reaalinen taso on yksi vaikuttava seikka PeL 20 § tulkinnassa. On selvää, että intressivertailussa tämä seikka tulee ottaa huomioiduksi. Lailla säätämisen tarve on yksi kriteeri lainvalmisteluun ryhtymisessä ja myös lain säätämisessä.

PeL 20 §:n ei-yksilöön kohdistuva luonne ei muodosta estettä PeL 20 § huomioon ottamiseen. Koska kulttuuriperintö on kaikille kuuluvaa ja tässä laissa ei ole kyse yksilöön kohdistuvasta edusta tai arvosta, vaan kaikkien oikeudesta, myös tulevien sukupolvien oikeudesta nauttia kulttuuriperinnöstä, on PeL 20 § sovellettavissa tämän lain perustuslailliseen arvioon täysimääräisenä.

Valtiovallan kolmijako-oppi

Perinteisen valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti laissa voidaan nähdä toimeenpanovallan piiriin kuuluva elementti. Emme kuitenkaan perustellusti näe tätä yhteyttä niin vahvana, kuin asiantuntijat toivat tämän esiin. Asiantuntijoiden lausunnoissa ei otettu huomioon ympäristöperusoikeutta osana kysymystä, että onko tässä kyse toimeenpanovallan piiriin kuuluvasta asiasta vai ei.

Tuomiovaltaan liittyvää elementtiä Lex Malmilla ei ole, sillä kansalaisaloite pantiin vireille jo ennen puheena olleita kaavapäätöksiä. Valmistelun vireillä ololla ei ole merkitystä, sillä valmistelu ei muodosta valituskelpoista päätöstä.

Tuleeko kansalaisaloitteesta valitustie kunnan päätöksiin?

Tämä on äärimmäisen epätodennäköistä monestakin syystä. On täysin yksiselitteistä, että perustuslainmukaisuuden arvio tehdään jokaisen kansalaisaloitteen kohdalla erikseen. Kunnallisen itsehallinnon merkittävyyttä alentavaa ennakkotapauksen roolia tällä lailla ei ole, sillä kyse on lähtökohdiltaan kansallisesta asiasta, ei kunnan sisäisestä asiasta.

Jos kyse olisi tavanomaisena pidettävästä maankäyttöön tai muuhun kunnallisen itsehallinnon piiriin perinteisesti kuuluvasta aloitteesta, johon ei liittyisi näin monitahoisia ja erittäin painavia kansallisia intressejä, olisi tällöin kyse päätöksestä, jossa kunnalliseen itsehallintoon luotaisiin “takaportti”. Lex Malmi on varmasti monessa suhteessa ennakkotapaus, mutta ei siinä mielessä, jossa on esitetty huolta sen muodostumisesta ennakkotapauksen luonteiseksi käytännöksi tuoda paikallisia kaava-asioita eduskunnan käsiteltäväksi.

Lakiesityksen taustalla on hyvin merkittävät ylikunnalliset ja kansalliset intressit ja laki toimeenpanee ja täydentää Suomen allekirjoittamia kansainvälisiä sopimuksia. Ympäristöperusoikeus ja sen erityisesti lain säätäjään kohdistuva vastuu kulttuuriperinnöstä

puoltaa vahvasti lain säätämistä. Lisäksi PeL 22 § korostaa perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä ja niiden toteutumista ja vaikuttaa PeL 20 § tulkintaan. Lisäksi alueen maankäytön lähtökohdista on jo olemassa päätös, joka osaltaan hälventää lakiesityksen ja kunnallisen itsehallinnon välistä ristiriitaa ja puuttumisen tasoa. Laki on myös voimassa olevien kaavojen mukainen. Jos ennakkotapausluonteisuutta halutaan tarkastella nimenomaisesti kunnalliseen itsehallintoon puuttumisen näkökulmasta, on kynnys asetettu erittäin korkealle. Primäärisesti kysymys on kansallisesta asiasta, ei kunnalliseen itsehallintoon liittyvästä kysymyksestä.

Kansalaisaloitteen muotomääräyksiin kuuluu vähintään 50 000 kannatusilmoituksen kerääminen, joka asettaa oman kynnyksensä. Tätä kynnystä voidaan Suomen mittakaavassa pitää varsin korkeana. Kaikista 645 kansalaisaloitteesta vain 18 on toimitettu eduskuntaan. Kynnys vaikuttaa osaltaan siihen, että vain ne kansalaisaloitteet, joilla on poikkeuksellisen laajaa kannatusta, saavat eduskuntakäsittelyn.

Suomessa on vain yhdeksän kaupunkia, joiden väkiluku on yli 100 000 (50 000 = 50%), joten myös tässä suhteessa on hyvin epätodennäköistä että merkitykseltään vain yksittäisen kunnan tai kaupungin alueelle rajoittuviin asioihin kohdistuva kansalaisaloite saisi tarvittavat 50 000 kannatusilmoitusta. Helsingin keskuspuiston suojelemista lailla ajanut kansalaisaloite keräsi kuudessa kuukaudessa 1 650 kannatusilmoitusta, kun taas Lex Malmi keräsi noin kahdessa kuukaudessa 56 072 kannatusilmoitusta. Lex Malmi ylitti vaaditun 50 000 rajan toiseksi nopeiten kaikista siihen mennessä tehdyistä kansalaisaloitteista, mikä osoittaa sen selkeästi ylikunnalliseksi koetun merkityksen.

Pelkoa kunnallisten asioiden vyörymisestä eduskuntaan Lex Malmin seurauksena voidaan täten perustellusti pitää aiheettomana.

Lex Malmi täydentää kansainvälisten sopimusten implementointia

Lain perusteluissa on nimenomaisesti mainittu myös Unescon yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta. Sopimuksessa yleiskokous katsoo, että aineettomalla kulttuuriperinnöllä on syvällinen yhteys aineelliseen kulttuuriperintöön ja luonnon perintöön. Sopimuksen 11 artiklassa: *“jokaisen osapuolen tulee (a) ryhtyä tarvittaviin toimiin aineettoman kulttuuriperinnön suojelemiseksi omalla alueellaan.”*

Lex Malmin voidaan helposti nähdä implementoivan tämän sopimuksen velvoitteet tämän kansainvälisestikin erittäin arvokkaan elävän kulttuuriperintökohteen kohdalla. Tämä on seikka, jota tulee huomioida arvioitaessa aloitteen suhdetta kunnalliseen itsehallintoon.

Lex Malmin vaikutus luonnollisiin ihmisiin ja maa-alueisiin

Edellisessä perustuslakivaliokunnan käsittelyssä oikeusministeriön edustaja huomautti, että lain perusteluissa ei ole arviota lain vaikutuksista luonnollisiin ihmisiin. Tältä osin haluamme täydentää perusteluita.

Laki jakautuu vaikuttavuudeltaan kolmeen kategoriaan. Lentokentän ydinalueeseen, viereisiin alueisiin ja ympäröiviin alueisiin. Lain ydinalueeksi katsotuilla alueilla ei ole luonnollisten henkilöiden maaomistuksia. Maa-alueet omistaa Helsingin kaupunki. Ydinalueella on olemassa vuokraoikeuksia, joiden tämänhetkinen käyttötarkoitus on sidoksissa lentoaseman toiminnallisuuteen. Lakialoite ei ole ristiriidassa näiden vuokraoikeuksien kanssa. Lailla on näihin vuokraoikeuksiin positiivinen vaikutus.

Lentopaikan viereisillä alueilla tarkoitetaan alueita, joilla on yhteinen raja ydinalueen kanssa ja joille on mahdollisuus sijoittaa lentopaikan käyttötarkoitusta palveleva toiminto, jonka arvioidaan oleelliseksi toimintojen tai sen kehityksen kannalta. Tällainen tarkoitus voi olla, esim. uusi terminaali tai kiitotien pidennys. Lentopaikan viereiset alueet ovat pääosin kaupungin omistuksessa. Joitain omakotitalotontteja on lentokenttäalueen länsilaidalla. Ydinalueelta löytyy kuitenkin paljon sellaisia kohtia joihin on mahdollista sijoittaa uusi terminaali tai muu rakennelma, mikäli sellaiselle katsotaan tarvetta. Välitöntä tarvetta lentoaseman laajennukselle ei ole. Kynnys puuttua viereisille alueille on tämän lain perusteella korkea.

Ympäröivillä alueilla tarkoitetaan alueita, joilla toimiminen saattaa vaikuttaa lentoaseman toiminnallisuuteen. Lain vaarantamiskiellolla estetään esim. radiomastojen pystyttäminen tai muu korkea rakentaminen lähestymis- tai nousupoluille. Ilmailulaissa on säännökset lentoesteistä. Lex Malmi ei esitä näihin muutoksia. Lain rajoitusten negatiivinen vaikutus luonnollisiin ihmisiin on minimaalinen ja rajoitukset ovat voimassa jo voimassa olevan ilmailulainsäädännön mukaisesti. Lunastusoikeutta lain mukaan näihin alueisiin ei ole.

Lex Malmilla on huomattavia positiivisia vaikutuksia luonnollisille ihmisille. Laki turvaa yleisilmailun pääkaupunkiseuduilla ja parantaa siten maan pääkaupungin saavutettavuutta mahdollistamalla lentoyhteydet maakunnista ja ulkomailta. Sähköisen ilmailun kehityksen mukanaan tuomat mahdollisuudet tulevat korostamaan entisestään tämän merkitystä yksilöiden liikkuvuudelle maakuntien ja Helsingin välillä.

Lailla on olennainen positiivinen vaikutus Suomen ilmailuelinkeinojen parissa toimivan yritystoiminnan toimintaedellytysten turvaamiselle sekä elinkeinon harjoittamisen vapaudelle (PeL 18 §) ilmailualalla toimiville kansalaisille.

Pienilmailulla on merkittävä yhteiskunnallinen rooli lentotoiminnasta kiinnostuneiden porttina kaupallisen ilmailun pariin. Harrasteilmailun eri muodot opettavat harjoittajilleen turvallisuusajattelua, lentosäännöstöjen tuntemista sekä yhteistoimintaa eri tahojen kanssa. Näistä kokemuksista koostuu merkittävää kulttuurillista ja ilmailuturvallisuuden korkean

tason säilyttämisen kannalta olennaista osaamista, taitoja ja hiljaista tietoa.

Oikeusturva, PeL 21 §

Oikeusministeriön edustaja esitti näkemyksensä, että Lex Malmin pohjalta voi syntyä luonnollista henkilöä koskeva päätös, johon perustuslain 21 §:n perusteella tulee olla mahdollista hakea muutosta.

Lex Malmissa kaikki toimet ja rajoitukset tapahtuvat lain mukaan valtioneuvoston päätöksellä. Hallintolainkäyttölain 2 luvun 7 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Lex Malmissa on määritelty omaisuuteen puuttumisen edellytykset.

Puolustusvoimat ja huoltovarmuus

Edustaja Leena Meri esitti 7.9.2017 perustuslakivaliokunnan kokouksessa kysymyksen liittyen huoltovarmuuteen ja puolustusvoimien kantaan Malmin lentoasemasta. Vuonna 2008 teki Liikenne- ja viestintäministeriö laajan Helsingin seudun lentokenttäselvityksen[6], jonka lausuntoyhteenvedossa[7] Sisäasiainministeriö, Puolustusministeriö, Pääesikunta ja Rajavartiolaitos ilmaisivat Malmin lentokentän kehittämisen olevan heidän kannaltaan paras vaihtoehto. Tämän jälkeen annettuja turvallisuus- ja puolustusviranomaisten virallisia kannanottoja ei ole aloitteen tekijöiden tiedossa.

Lentopaikka voi toimia varakenttänä osalle Helsinki-Vantaalle operoivasta kalustosta. Vuonna 1986 kotimaan reittiliikenne lennettiin Helsinki-Malmin lentopaikalta useiden viikkojen ajan Helsinki-Vantaan sulkeneen virkamieslakon aikana.

Suomelta puuttuu yleisilmailustrategia, kohti päästötöntä ilmailua

Yleisilmailun (general aviation, GA) merkitystä yhteiskunnalle ei ole Suomessa riittävästi tunnistettu. Yleisilmailulla (GA) tarkoitetaan kaikkea sitä ilmailutoimintaa, joka ei ole aikataulutettua liikennettä tai kaupallista matkustajaliikennettä, pois lukien sotilas- ja valtionilmailu. Yleisilmailu ei siis ole synonyymi harrasteilmailulle vaan se sisältää

[6] Helsingin seudun lentokenttäselvitys (LVM, 2007): http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016110428173

[7] Lausuntoyhteenveto (2008): http://www.lvm.fi/documents/20181/768167/Lausuntoyhteenveto.pdf/cfde2e85-e0ba-4e09-88be-a2d3acda917c?version=1.0

merkittävästi enemmän ilmailun eri muotoja.

Vuoden 2008 Helsingin seudun lentokenttäselvityksessä yleisilmailu nähdään vahvasti valtiollisena asiana. Selvityksessä todetaan, että toimiva ja kehityskykyinen lentoliikennetoiminta pääkaupunkiseudulla on koko maan kilpailukyvyn kannalta erittäin merkittävä menestystekijä. Pääkaupunkiseudun lentokenttätilanne edellyttää sellaisen kestävän ja pitkäjänteisen ratkaisun varmistamista, joka tyydyttää elinkeinoelämän tarpeita ja tukee yritysten investointihalukkuutta. Myös silloisessa hallitusohjelmassa on sovittu, että “hallitus selvittää pääkaupunkiseudun lentokenttäkapasiteetin riittävyyden”.

Suomesta puuttuu yleisilmailustrategia, jota voidaan pitää selvänä epäkohtana. Suomessa on tähän asti kiinnittetty huomiota lähinä raskaaseen aikataulutettuun liikenteeseen, kuten liikenne- ja viestintäviranomaisen antamasta lausunnosta voi päätellä. Perustuslaillisen tulkinnan kannalta tämä on ongelmallista, sillä viranomaislähteistä ei ole saatavilla kattavaa tietoa yleisilmailun yhteiskunnallisesta merkityksestä ja sen vaikuttavuudesta.

Suomen yleisilmailustrategian puuttuessa vertailukohtaa lienee sallittua ottaa muualta Euroopasta. Yleisilmailun merkitystä ja sosioekonomisia vaikutuksia on selvitelty mm. Norjassa, Iso-Britanniassa ja Ranskassa.

Yhdistyneiden kuningaskuntien yleisilmailun taloudellisesta vaikutuksia annetusta selvityksestä[8] ilmenee, että toimiala on arvoltaan 3 miljardia puntaa (Gross Value Added, GVA), joista lento-operointien osuus on 1.1 miljardia puntaa, viennin osuus 1.1 miljardia puntaa ja laajempi hyöty liike-elämälle on vähintään 0,8 miljardia puntaa. Karkeasti arvioituna liike-elämälle koituvia laajat taloudelliset arvot ovat yhtä suuret kuin yleisilmailuun sisältyvän toimialan arvo.

Ilmaliikenteen kasvu asettaa omat haasteensa saavutettavuudelle. Maailmanlaajuisesti lentoliikenne kasvaa hyvin vakaana trendinä vuosittain n. 5% ja yleisilmailu on tästä kaikkein nopeiten kasvava sektori. Helsinki-Vantaa pystyy vastaamaan lentoliikenteen kasvuun vain tiettyyn rajaan asti. Helsinki-Vantaa toimii tällä hetkellä aamu- ja iltapäiväruuhkan aikaan täydellä kapasiteetilla. (IATA Luokka 3 - ruuhkaisin luokitus)

> IATA Luokka 3;
> a) Lentokentän kysyntä ylittää merkittävästi sen kapasiteetin tiettyinä merkitsevinä ajanjaksoina.
> b) Lentokentän laajentaminen kysyntää vastaavaksi ei ole mahdollista lyhyellä aikavälillä.
> c) Yritykset ratkaista kapasiteetin ylittävän kysynnän tuomat ongelmat ei ole mahdollista vapaaehtoisilla aikataulujärjestelyillä, tai se on tehotonta

Maailmalla isojen kenttien lähellä on ns. relief airport:eja, joiden ensisijainen tarkoitus on tuottaa alueelle lisäkapasiteettia ja palvella yleisilmailun tarpeita. Malmilla operointimäärät ovat kaksinkertaiset verrattuna siihen, millä USA:n Federal Aviation Administration (FAA)

[8] The economic value of general aviation in the UK, Department for transport

määrittelee relief airportin.[9] Malmi soveltuu kehitettäväksi palvelemaan myös aikataulutettua lentoliikennettä Bromman ja London Cityn kenttien tavoin. Yleisilmailukentät toimivat kasvualustana ilmailualojen yrityksille. Malmin lentokentällä on sijaintinsa puolesta luonnostaan potentiaalia ja edellytyksiä monipuoliseksi, kasvavan ilmailutoimialan keskittymäksi. Helsinki-Vantaan ja Malmin lentokentät muodostavat Etelä-Suomeen synergeettisen parin joka tarjoaa elinvoimaisen perustan sekä suurivolyymiselle kaukoliikenteelle että eloisalle ja monimuotoiselle lentoliikenne-, kuljetus-, palvelu-, yritys-, koulutus-, harrastus- ja innovaatiotoiminnalle.

Ilmailualalla on investointihalukuutta ja kasvupotentiaalia. Malmin lentokentän pitkittynyt rakennuskielto ja epävarmuus jatkosta on johtanut tulevaisuuteen visioivan toiminnan näivettymiseen. Tästä huolimatta kenttä on edelleen maan toiseksi vilkkain lentokenttä ja sen toiminta pyörii omillaan. Ilmailuinfrastruktuurin kasvavasta tarpeesta ja investointihalukkuudesta ilmailuun on osoituksena mm. Pyhtäälle rakenteilla oleva uusi lentokenttä. Pyhtään kenttää ei kuitenkaan voida miltään osin tarkastella Malmin “korvaajana”. Malmin kentän koko pääkaupunkiseutua palveleva sijainti, saavutettavuus, koulutuksellisesti arvokas vilkas ilmatila sekä alueen merkittävät kultturiperintö- ja luontoarvot eivät ole siirrettävissä muualle.

Sähköinen ilmailu tulee mullistamaan käsityksemme ilmaliikenteestä. Sähkölentokone on perinteiseen lentokonemoottoriin verrattuna hiljainen, CO2 -päästötön ja sekä käyttö- että huoltokustannuksiltaan hyvin edullinen. Malmille ensimmäinen täyssähkölentokone on tulossa vuoden 2018 aikana. Sähköinen ilmailu tulee mahdollistamaan myös nopeat yhteydet maakunnista pääkaupunkiseudulle, pääkaupunkiseudulta maakuntiin ja kansainväliset yhteydet Itämeren alueen kaupunkeihin - etäisyyksille, jotka ovat tämän päivän matkustajaliikenteen lentokonekalustolle liian pieniä kannattavasti operoitavaksi.

Nykyilmailua kevyemmän kustannusrakenteensa ansioista sähköinen ilmailu mahdollistaa elinkelpoisen lentoliikenteen totuttuja lyhyemmillä reiteillä sekä pienemmillä matkustajavolyymeillä.

Ilmailu on muiden liikennemuotojen tapaan historiallisen murroksen keskellä. Teknologian kehitys sekä operointikustannusten keveneminen tulevat mahdollistamaan joustavat ja nopeat räätälöidyt lentoyhteydet niin tavara- kuin matkustajaliikenteenkin tarpeisiin. Sähköinen- ja miehittämättömätön ilmailu sekä kiinteä- että pyöriväsiipisillä laitteilla vahvistaa niin ikään tarvetta varautua lentopaikkainfrastruktuurin monipuolistamiseen ja operointipaikkojen lukumääräiseen lisäämiseen. Dubaissa on jo käynnistynyt miehittämättömän lentotaksin tuotantokäyttöön tähtäävä kokeilu. Airbus, Boeing ja monet muut alan pienet ja suuret yritykset panostavat merkittävästi miehittämättömän ilmailun kehittämiseen. Tämänkaltaiset uudenlaiset avaukset tulevat seuraavan kahden vuosikymmen aikana mullistamaan ilmailun.

---

9 https://www.faa.gov/airports/planning_capacity/npias/reports/historical/media/2009/npias_2009_narrative.pdf

Murrokseen liittyy luonnostaan innovaatio- ja liiketoimintamahdollisuuksia mm. teknologia- ja palveluliiketoimintojen alueilla. Innovatiivisen ilmailuosaamisen ja lentopaikkojen monipuolistumisen tarve kaikissa kokoluokissa on tämän trendin looginen seuraus joka tapauksessa.

Yleisilmailulla on huomattava merkitys ja on olemassa vahvat viitteet siitä, että sen merkitys tulee tulevaisuudessa entisestään korostumaan. Asian merkittävyydestä on yhtenä osoituksena myös EU:n parlamentin päätöslauselma[10], joka nimenomaisesti kannustaa jäsenvaltioita perustamaan ja kehittämään juuri Malmin kaltaisia kaupunkikenttiä.

Eduskunnan Liikenne- ja viestintävaliokunta totesi 10.3.2016 kannanotossaan[11] EU:n ilmailustrategiaan[12], että: “Maakuntakenttien toimintamahdollisuuksia tulee myös kehittää strategian yhteydessä erityisesti mielessä pitäen myös suorat ulkomaanlennot ja jopa kaukolennot sekä lähempänä keskustaa olevien pienien lentokenttien, kuten Malmin ja Bromman, toimintamahdollisuudet.”

[10] Euroopan parlamentin päätöslauselma 3 . helmikuuta 2009 yleisilmailun ja liikelentotoiminnan kestävästä tulevaisuudesta http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0036+0+DOC+XML+V0//FI

[11] LiVL 2/2016 vp s. 3 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/LiVL_2+2016.aspx

[12] Euroopan komission tiedonanto: Ilmailustrategia Euroopalle http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0598&from=FI