

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 14/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle vaarallisten aineiden kuljetuksista suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä Venäjän kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle vaarallisten aineiden kuljetuksista suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä Venäjän kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 41/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Silja Ruokola ja hallitusneuvos Tiina Ranne, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntösihteeri Johanna Lahti, ulkoasiainministeriö
- tutkija Janne Salminen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä kesäkuussa 2013 tehdyn sopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Sopimuksessa määrätään vaarallisten aineiden kuljetusosapuolten keskeisistä velvollisuuksista, vaarallisten aineiden yleisistä kuljetusra-

joituksista ja -kielloista sekä kuljetusten valvonnasta. Sopimus sisältää myös valtuutuksen, jonka nojalla liikenne- ja viestintäministeriö ja Venäjän federaation liikenneministeriö voivat sopia sopimuksen teknisestä ja operatiivisesta täytäntöönpanosta.

Sopimus tulee voimaan 30 päivän kuluttua siitä, kun on saatu viimeinen kirjallinen ilmoitus siitä, että osapuolet ovat suorittaneet sopimuksen voimaantulon edellyttämät valtionsisäiset menettelyt. Sopimuksen voimaansaattamislaki

on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa arvioidaan sopimuksentekovallan siirtoa ministeriölle perustuslain toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskevan 93 §:n ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskevan 94 §:n kan-

nalta. Hallituksen käsityksen mukaan sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksestä on kuitenkin hallituksen mukaan syytä hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto, koska se on merkityksellinen sopimuksentekovaltaa koskevien perustuslain säännösten kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja hyväksymispäätöksen ala

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Suomen ja Venäjän välillä vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä tehdyn sopimuksen.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan muun ohella sellaiset valtiosopimukset, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Sopimuksessa on lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista on esityksen perusteluissa asianmukaisesti tehty selkoa. Eduskunnan suostumus sopimukseen on siksi tarpeen.

Toimivalta vaarallisten aineiden rautatiekuljetusten osalta on vaarallisten aineiden sisämaakuljetuksista annetun EU:n direktiivin myötä siirtynyt pääosin jäsenvaltioilta Euroopan unionille. Direktiivin liitteen sisältämän siirtymäsäännöksen nojalla jäsenvaltio voi kuitenkin neuvotella ja tehdä sopimuksen kolmannen valtion kanssa omissa nimissään myös siltä osin kuin toimivalta kyseisessä asiassa lähtökohtaisesti kuuluu unionille. Esityksessä tarkoitettua direktiivissä annettuun oikeutukseen perustuvan sopimuksen määräykset kuuluvatkin eräitä

poikkeuksia lukuun ottamatta EU:n toimivaltaan.

Perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisessa yhteydessä katsonut, että toimivalta neuvotella ja tehdä sopimus on ikään kuin palautettu jäsenvaltiolle. Valtiosäännön näkökulmasta kyse on tällöin muodollisesti kahdenvälisestä sopimuksesta, jonka Suomi on valtuutuksen perusteella oikeutettu tekemään kokonaisuudessaan eli myös EU:n toimivaltaan kuuluvien osin. Tällaisessa tapauksessa eduskunnan hyväksymispäätöksen on hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla koskettava sopimusta kokonaisuudessaan (ks. PeVL 7/2012 vp, s. 2).

Sopimuksentekovallan delegointi

Esityksessä tarkoitettua Suomen ja Venäjän välillä tehdyn sopimuksen 5 artikla sisältää sopimuksentekovallan delegointia merkitsevän valtuutuksen, jonka nojalla Suomen liikenne- ja viestintäministeriö ja Venäjän federaation liikenneministeriö voivat tehdä erillisen sopimuksen pääsopimuksen täytäntöönpanosta. Tähän ministeriöiden välillä tehtävään sopimukseen voidaan sisällyttää ainoastaan operatiivisia ja teknisiä määräyksiä, jotka rajoittuvat pääsopimuksen soveltamisalaan. Sopimuksen voimaansaattamislain 2 §:ssä on lueteltu ne sopimuksen määräykset, joita täytäntöönpanosopimus voi koskea.

Sopimuksentekovallan osoittaminen ministeriölle muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n sääntelyyn, jonka perusteella sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan¹ ja eduskunta osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan suhtauduttu täysin torjuvasti tällaiseen sopimuksentekovallan siirtoon. Sopimuksentekovallan perustamiselle on tällöin asetettu eräitä edellytyksiä: valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Perustuslain 94 §:n 1 momentista lisäksi johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (PeVL 14/2010 vp, s. 3—4, PeVL 17/2004 vp, s. 3/I, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I). Valiokunta on sopimuksentekovallan delegoinnin vaikutusta käsitelyjärjestykseen arvioidessaan todennut, että ministeriölle osoitettu sopimuksentekovaltuus voi lähinnä koskea sopimuksen määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä. Delegoinnin perusteella tehtävä sopimus ei sen sijaan voi sisältää esimerkiksi yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti palvelvelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. Merkitystä arvioinnissa on annettu myös sille, että sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle on ollut erityisiä perusteita (PeVL 14/2010 vp, s. 4/I).

Eduskunnan hyväksyttäväksi esitettävän sopimuksen 4 ja 5 artiklassa sekä voimaansaattamislain 2 §:ssä on ilmaistu täsmällisesti ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka valtuutetaan täytäntöönpanosopimuksen tekemiseen. Lisäksi

esityksen perusteluista ilmenee, että sopimusta on tulevaisuudessa tarpeen muuttaa tieteen ja tekniikan kehitykseen liittyvien kansainvälisten velvoitteiden muutosten vuoksi säännöllisin ja suhteellisen lyhyin väliajoin, mikä osaltaan puoltaa sopimuksentekovallan delegointia. Näiltä osin esitettyä menettelyä voidaan pitää perustuslain kannalta ongelmattomana.

Valtuutuksen sisältö on rajattu 5 artiklan 1 kohdassa siten, että ministeriöiden väliseen sopimukseen voidaan sisällyttää vain operatiivisia ja teknisiä määräyksiä. Muissa pääsopimuksen sisältämissä valtuutusmääräyksissä on lueteltu tyhjentävästi ne asiat, joista ministeriötasolla voidaan sopia. Käytännössä ministeriöiden välillä tehtävä sopimus tulisi vaarallisten aineiden kuljetusmääräysten luonteen vuoksi olemaan varsin laaja, teknisluonteinen ja yksityiskohtainen. Täytäntöönpanosopimuksessa ei valtuutusmääräysten perusteella voida sopia esimerkiksi kuljetusosapuolten oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista tai pääsopimukseen nähden täysin uudentyyppisistä asioista. Valiokunnan saaman tiedon mukaan ministeriöiden välinen sopimus tulisi sisältämään pääosin määräyksiä sellaisista seikoista, jotka valtiosisäisesti Suomessa annetaan asetustasolla tai Liikenteen turvallisuusviraston määräyksillä. Täytäntöönpanosopimuksen määräykset eivät siten lähtökohtaisesti tule kuulumaan lainsäädännön alaan. Kuten esityksen perusteluissa on mainittu (HE s. 17), rajanveto lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten ja lakia alemmanasteisten määräysten välillä ei kuitenkaan ole aina käytännössä yksiselitteinen. Siten esityksen perustelujen mukaan ei olekaan täysin poissuljettua, etteikö ministeriöiden välillä tehtävä sopimus voisi ainakin jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia tai ainakin niitä siivuavia määräyksiä. Ottaen kuitenkin huomioon edellä mainittu tarve sopimusmääräysten säännölliseen muuttamiseen sekä se, että kysymys voi pääsopimuksen perusteella tällöinkin olla vain pääsopimusta täydentävistä operatiivisista ja teknisistä määräyksistä, jotka lisäksi välittömästi kohdistuvat vain melko suppeaan elinkeinonharjoittajien ryhmään, ei sopimuksessa ja

¹ Esityksessä tarkoitettussa Suomen ja Venäjän välillä tehdyssä sopimuksessa on edellä selostetun unioniliittymänsä vuoksi kysymys sellaisesta unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asiasta, joka kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan (ks. PeVL 5/2007 vp, s. 6, PeVL 56/2006 vp, s. 5/I ja PeVL 49/2001 vp, s. 3).

voimaansaattamislaissa tarkoitettu sopimuksen-
tekovallan delegointi vaikuta käsittelyjärjestyk-
seen.

Käsittelyjärjestys

Suomen ja Venäjän välillä vaarallisten aineiden
kuljetuksista suorassa kansainvälisessä rautatie-
liikenteessä tehdyn sopimuksen määräykset ei-
vät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n
2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoite-
tulla tavalla, joten sopimuksen hyväksymisestä
voidaan päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus
sopimuksen voimaansaattamislaiksi käsitellä ta-
vallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen
Suomen tasavallan hallituksen ja Venä-
jän federaation hallituksen välillä vaa-
rallisten aineiden kuljetuksista Suomen
ja Venäjän välisessä suorassa kansain-
välisessä rautatieliikenteessä tehtyyn
sopimukseen,*

*että tästä päätetään äänten enemmistöl-
lä ja*

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.