



Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite:

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 24.3.2022, VN/9756/2022

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raideliikennelain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE /2022 vp) täydentämisestä

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi raideliikennelain 80 §:n muuttamisesta. Hallituksen esitys olisi kiireellinen täydentävä hallituksen esitys 7.4.2022 eduskunnalle annettavaksi suunniteltuun hallituksen esitykseen laiksi raideliikennelain muuttamisesta. Täydentävässä hallituksen esityksessä esitetään, että raideliikennelain (1302/2018) 80 §:ää muutettaisiin niin, että määräaikaisesti olisi mahdollista kuljettaa kansainvälisen liikenteen puutavaravaunukalustolla myös Suomen sisäisiä puutavarakuljetuksia. Hallituksen esityksellä pyritään esittämään väliaikainen ratkaisu metsäteollisuuden ongelmiin, jotta tehtaille saataisiin kuljetettua puutavaraa. Kalustopula on syntynyt, koska Venäjä on asettanut raakapuun viennille kiellon maaliskuun alussa ja kansainvälisiä puutavarakuljetuksia on hoidettu kansainvälisellä vaunukalustolla, jota tarvittaisiin nyt Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin. Lausuntoa pyydetään 30.3.2022 mennessä.

Asetuksenantovaltuudesta

Raideliikennelain 80 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että se sallisi Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä puutavarakuljetuksiin käytettävillä kalustoyksiköillä liikennöinnin myös puutavarakuljetuksissa. Kun momentin voimassa oleva säännös rajaa Venäjän federaatiosta saapuvilla kalustoyksiköillä liikennöinnin vain suoraan kansainväliseen liikenteeseen, säännökseen lisättäisiin nyt viittaus pykälään lisättävään uuteen 5 momenttiin, joka sallisi

kyseisillä kalustoyksiköillä harjoittaa myös Suomen sisäisiä puutavarakuljetuksia määräaikaaisesti.

Ehdotetun 80 §:n 5 momentin mukaan ”Tässä momentissa tarkoitettu puutavarakuljetusten poikkeusmenettely on voimassa 31 päivään joulukuuta 2023 saakka. Jos kuitenkin 6 momentissa tarkoitettu seuranta osoittaa, että tarvetta poikkeusmenettelylle on syytä jatkaa taikka poikkeusmenettely voidaan keskeyttää ennen määräajan päättämistä, määräajan jatkamisesta tai sen päättämisestä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Poikkeusmenettelyn jatkumisen määräaika voidaan jatkaa valtioneuvoston asetuksella kertaluonteisesti korkeintaan 31 päivään joulukuuta 2025 saakka.”

Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan perustelu määräajan jatkamiselle olisi se, että rautateiden puutavarakuljetuksiin ei ole saatu riittävästi EU-tyyppihyväksyntävaatimukset täyttävää vaunukalustoa, eikä myöskään raakapuun tuonti ole edelleenkaan mahdollista Venäjältä kansainvälisen liikenteen rautatiekalustolla. Jos taas muuta korvaavaa EU-tyyppihyväksyntävaatimukset täyttävää kalustoa on saatu ennen poikkeusmenettelylle momentissa esitetyn määräajan päättymistä taikka 6 momentissa tarkoitettun seurannan perusteella on havaittu, että kalusto aiheuttaa rautatiemarkkinoiden toimivuudelle, rautatieturvallisuudelle tai rataverkolle ongelmia, poikkeusmenettelyn päättäminen ennenaikaisesti voitaisiin tehdä valtioneuvoston asetuksella. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista myös eduskuntaa informoitaisiin siitä, että eduskunnan lailla hyväksymää poikkeusmenettelyn määräaika jatkettaisiin tai poikkeusmenettelyä luovutettaisiin.

Jaksossa 8 (Lakia alemman asteinen sääntely) valtuuttamista jatkaa poikkeusmenettelyä kertaluonteisesti tai päättää ennenaikaisesti valtioneuvoston asetuksella on perusteltu sillä, että tämä toisi sääntelyyn tarvittavaa joustavuutta, kun ehdotetun raideliikennelain 80 §:n 6 momentin nojalla poikkeusmenettelyä ja sen tarvetta seurataan viranomaisten ja sidosryhmien tiiviissä yhteistyössä. Valtuutusta säätää kertaluonteisesti poikkeusmenettelyn määräajan jatkamista tai sen päättämistä puoltaisi joustavuuden lisäksi se, että määräajan jatkaminen tai päättäminen perustuu seurantaan ja määräajan jatkaminen valtioneuvoston asetuksella olisi kertaluonteinen ja poikkeusmenettelyä voitaisiin jatkaa tilanteen vaatiessa korkeintaan 31.12.2025 saakka. Näiden vaatimusten johdosta valtioneuvoston asetuksen antamisvaltuus olisi esitysluonnoksen mukaan lailla rajattu tarkkarajaiseksi ja valtioneuvoston antamiselle on annettu selkeät kriteerit ja puitteet.

Katson, että ehdotettu asetuksenantovaltuus on edelleen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Perustuslain 97 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään

asetuksella. Perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisenä syynä on pidetty sitä, että lainsäädäntö on sidoksissa EU:n lainsäädäntöön tai valtiosopimuksiin perustuviin velvoitteisiin. Erityisenä syynä ei ole pidetty säänneltävän tilanteen kehittymistä tai ajan varaamista täytäntöönpanotoimille (ks. Lainkirjoittajan oppaan kohdassa 20.1.1 viitattu PeVL-käytäntö ja PeVL 5/2011 vp, PeVL 218/2013 vp, PeVL 4/2014 vp, PeVL 11/2014 vp, PeVL 12/2014 vp). Sellaista mahdollisuutta, että määräajan voimassa olevan lain voimassaolon jatkamisesta tai sen keskeyttämisestä voitaisiin säätää asetuksella, ei ole käsitelty lainvalmisteluohjeissa eikä perustuslakivaliokunnan käytännössä.

Ehdotettavan sääntelyn määräaikaisuuden perusteena on muuttunut ja poikkeuksellinen tilanne puuntuonnissa Venäjältä. Samalla tavoin kuin eduskunta päättää siitä, onko määräaikainen sääntely vallitsevassa tilanteessa tarpeellista, eduskunnan käsiteltäväksi on perusteltua saattaa se kysymys, onko tarpeellista vielä jatkaa määräaikaista sääntelyä määräaikaisuuden päättyessä tai onko se tarpeen keskeyttää säädettyä aikaisemmin. Tämän vuoksi eduskunnan käsiteltäväksi olisi saatettava myös kysymys siitä, jatketaanko määräaikaista sääntelyä määräaikaisuuden päättyessä tai päättyykö määräaikaisen sääntelyn tarve aiemmin. Määräaikaisen lain voimassaolosta on säädettävä kyseisessä laissa ja sen voimassaoloa voidaan muuttaa vain muuttamalla lakia. Edellä selostetun perusteella poikkeuksen voimassaolon pidentämistä tai keskeyttämistä ei ole perusteltua ehdottaa asetuksella säädettäväksi.

Ehdotuksen suhteesta EU-lainsäädännön vaatimuksiin

Esitysluonnoksen mukaan Suomen rautatieliikenteessä käytettävien kalustoyksiköiden on täytettävä EU-lainsäädännön mukaiset tyyppihyväksyntävaatimukset. Suomella on raideliikennelain 80 §:ään säädetty ainoastaan EU-lainsäädännön mahdollistama poikkeus siitä, että kolmannesta maasta (so. esimerkiksi Venäjältä) tapahtuviin kansainvälisiin rautatiekuljetuksiin voidaan käyttää sellaista kalustoa, joka ei täytä EU-lainsäädännön mukaisia tyyppihyväksyntävaatimuksia.

Kalustoyksiköiden ja muiden rautatiejärjestelmän osajärjestelmien markkinoille saattamisesta ja sitä koskevista vaatimuksista säädetään rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta Euroopan unionissa annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2016/797 (jäljempänä yhteentoimivuusdirektiivi). Kalustoyksiköiltä edellytetään yhteentoimivuusdirektiivin 21 artiklan mukaista markkinoillesaattamislupaa, jonka myöntää kansallinen turvallisuusviranomaisen tai Euroopan unionin rautatievirasto, jos kalustoyksiköllä liikennöidään yhden Euroopan talousalueen jäsenvaltion alueella. Kalustoyksiköiden markkinoillesaattamista ja markkinoillesaattamislupaa koskevat vaatimukset on Suomessa pantu kansallisesti täytäntöön raideliikennelain 11 luvun säännöksillä. Suomessa käytettäviin kalustoyksiköihin sovelletaan siten unionilainsäädännön mukaisia markkinoillesaattamista koskevia vaatimuksia

voimassa olevan sääntelyn mukaisesti kaikilta muilta osin lukuun ottamatta sitä kalustoa, joka tulee kolmansista maista (Venäjältä) ja jota käytetään kansainvälisessä liikenteessä. Tämä poikkeus perustuu yhteentoimivuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d-alakohtaan.

Esitysluonnoksen mukaan kansainväliseen liikenteeseen tarkoitetun vaunukaluston käyttömahdollisuutta Suomen sisäisissä rautatiekuljetuksissa selvitettiin ensimmäisen kerran jo syksyllä 2018. Komissio totesi tuolloin, että yhteentoimivuusdirektiivin 21 artiklan 16 kohdan nojalla olisi mahdollista sallia kolmannesta maasta tulevan kalustoyksikön käyttö rajoitetusti myös kotimaan sisäisessä liikenteessä, jos Suomi pystyy osoittamaan tiettyjen komission esille ottamien edellytysten täyttyvän. Liikenne- ja viestintäministeriön ja komission välillä käydyt neuvottelut eivät kuitenkaan johtaneet vuonna 2019 raideliikennelain 80 §:n muuttamiseen. Esitysluonnoksen mukaan komissio kuitenkin osoitti neuvotteluissa liikenne- ja viestintäministeriön esittämälle ratkaisulle ymmärrystä ja hyväksyi vastaukset siitä, että ehdotettu poikkeus täyttäisi komission sille asettamat ehdot. Liikenne- ja viestintäministeriöstä on lähetetty 24.3.2022 komissiolle kirje, jonka liitteenä on toimitettu komissiolle tiedoksi englanninkielinen käännös hallituksen esityksen mukaisesta raideliikennelain 80 §:n muutoksesta. Kirjeessä on perusteltu ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta. Liikenne- ja viestintäministeriö ei kuitenkaan enää tässä vaiheessa pidä asian kiireellisyyden vuoksi mahdollisena, että asiasta käynnistettäisiin uudet kahdenväliset keskustelut komission kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että komission asettamien ehtojen täyttymisestä on komissiolle toimitettu riittävät vastaukset syksyllä 2018 ja nyt ministeriö on lähinnä informoinut komissiota, että nykyisessä akuutissa kriisitilanteessa poikkeusmenettely olisi otettava väliaikaisesti käyttöön ja kansainvälisen liikenteen kalustoyksiköiden tilapäinen käyttö rautateiden kotimaan puutavarakuljetuksissa tilapäisesti sallittaisiin.

Euroopan komissio käyttää laajaa harkintavaltaa valvoessaan EU-lainsäädännön noudattamista jäsenvaltioissa. Ei voida poissulkea sitä, että komissio puuttuisi jälkikäteen nyt ehdottavaan lainsäädäntömuutokseen, josta komissiota on edellä kuvatuin tavoin kattavasti informoitu. Esitysluonnosta olisi tarpeen vielä täydentää yhteentoimivuusdirektiivin 21 artiklan 16 kohtaan sisältyvien, muun ohella komission informointiin liittyvien, menettelysäännösten selostamisella.

Komissio on esitysluonnoksessa kerrotuin tavoin edellyttänyt aiempien neuvottelujen aikana muun muassa, että kyseessä olevien kalustoyksiköiden käyttöön turvataan kaikille rautatieyrittäjille tasapuoliset edellytykset. Liikenne- ja viestintäministeriö on vastannut komissiolle, että ”kaikilla EU:n lupaedellytykset täyttävillä rautatieyrittäjillä on yhtäläiset edellytykset kuljettaa Suomen rataverkolla OSJD-jäsenvaltioista tulevia kalustoyksiköitä kansainvälisessä liikenteessä ja sama turvataan myös kotimaan rautatiekuljetuksissa, jos näiden kalustoyksiköiden käyttö sallittaisiin Suomen sisäisissä kuljetuksissa”.

Edellä kerrotun kanssa ei ole aivan johdonmukaista, että säännöksen perustelujen (s. 6) mukaan kalustoyksiköitä saisi käyttää kansainvälisen liikenteen kuljetuksen lisäksi myös Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin, jos kalustoyksikön omistaja *on suomalainen yritys tai yhteisö taikka suomalainen lastinantaja* on tehnyt pitkäaikaisen vuokrasopimuksen kolmanteen maahan sijoittuneen vaunukaluston omistajan kanssa kaluston käytöstä. Lisäksi perusteluissa mainitaan *suomalaisomisteiset* puutavarakuljetusvaunut. Myös säännöstekstissä käytetään sanamuotoa suomalainen lastinantaja. Tämä voi olla EU-oikeuden kannalta ongelmallista.

Esitysluonnoksen mukaan metsäteollisuuden yrityksillä on pitkäkestoisia kaluston vuokraussopimuksia Venäjällä ja Baltian maissa toimivien kalustoyhtiöiden kanssa. Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa siihen, voisiko tällaisten vuokraussopimusten jatkuminen ja kaluston käyttäminen Suomen sisäisiin puunkuljetuksiin olla jollakin tavoin ristiriidassa EU:n asettamien pakotteiden kanssa. Tätä kysymystä tulisi vielä esityksessä arvioida.

Ehdotuksen suhteesta täydennettävään hallituksen esitykseen

Hallituksen esityksellä esitetään täydennettäväksi eduskunnalle annettavaa hallituksen esitystä laiksi raideliikennelain muuttamisesta. Hallituksen esityksen laatimisohjoiden mukaan täydentävässä hallituksen esityksessä tehdään selkoa siitä, miksi täydentävä esitys annetaan. Siinä kerrotaan, kuinka se on valmisteltu, miten sillä täydennetään alkuperäistä, täydennettävää esitystä, miten se vaikuttaa jo tehtyihin vaikutusarvioihin ja miten se kenties vaikuttaa sääätämisyjärjestykseen. Siinä ei toisteta, mitä on kerrottu jo täydennettävässä esityksessä. Täydentävä esitys on laadittava ajatellen, että eduskunnassa käsittelyn pohjana on alkuperäisen esityksen ja täydentävän esityksen muodostama kokonaisuus.

Lausuntoa annettaessa käytettävissä ei ole ollut täydennettävää esitystä laiksi raideliikennelain muuttamisesta. Tämän vuoksi esitysten suhteesta ei ole mahdollista tässä vaiheessa lausua.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto

OKV/962/21/2022-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: