

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö

LAUSUNTO

25.9.2014

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Lausuntopyyntönnä 3.9.2014, LVM/1630/03/2014

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KANADAN SEKÄ EUROOPAN YHTEISÖN JA SEN JÄSENVALTIOIDEN VÄLISEN LENTOLIIKENNESOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa yllä mainitusta esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Johdanto

Johdannon viimeinen virke koskee sopimuksen neuvotteluja, ja ehdotetaan näin ollen siirrettäväksi jaksoon Asian valmistelu.

Nykytila

Jaksossa olisi aiheellista tehdä selkoa nyt puheena olevan sopimuksen ymmärtämisen kannalta merkityksellisestä nykytilasta.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on *hankkia eduskunnan hyväksyminen* sopimukselle. Jakson ensimmäisen virkkeen muotoilua on näin ollen syytä tarkistaa.

Asian valmistelu

Jaksoa tulee täydentää selvittämällä sopimuksen kansallisen ja kansainvälisen valmistelun tärkeimmät vaiheet. Sopimusneuvottelujen ajankohdan

\\\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2014\lvm 2509 ct
(Kanada ja EU lentoliikenne).docx

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

lisäksi jaksossa tulee mainita ainakin, että tasavallan presidentti myönsi sopimuksen allekirjoitusvaltuudet 4 päivänä joulukuuta 2009, ja että sopimus allekirjoitettiin jäsenvaltioiden edustajien taholta Brysselissä 17 päivänä joulukuuta 2009.

Väliaikainen soveltaminen

Esitykseen sisältyy luonnos laiksi sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta. Nykykäytännön mukaan mahdollisuudesta soveltaa sopimuksen voimaansaattamislakia väliaikaisesti otetaan säännös sopimuksen voimaansaattamislakiin. Käytännössä sopimuksen voimaansaattamislain väliaikaisesta soveltamisesta säädetään sopimuksen voimaansaattamislakiin otetun valtuutuksen perusteella valtioneuvoston asetuksella (ks. Valtiosopimusopas, s. 47–48). Näin ollen väliaikaista soveltamista koskeva lakiehdotus ei ole tarpeen, ja sopimuksen voimaansaattamislakiehdotukseen on liitettävä säännös lain väliaikaisesta soveltamisesta. Esityksestä on poistettava viittaukset sopimuksen väliaikaista soveltamista koskevaan lakiin.

Jaksossa olisi asianmukaista selvittää, miten sopimuksen väliaikaisen soveltamisen edellytyksenä oleva noottienvaihto on tarkoitus järjestää. Antavatko neuvosto ja Euroopan unionin jäsenvaltiot yhteisen ilmoituksen sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta, vai antaako jokainen sopimuspuoli oman ilmoituksensa. Koska sopimuksen voimaansaattamislain väliaikaisesta soveltamisesta on annettava valtioneuvoston asetus, on tärkeää saada ajoissa tieto siitä, mistä päivästä lähtien sopimusta sovelletaan väliaikaisesti. Samat huomiot koskevat sopimuksen voimaantulon edellytyksenä olevaa noottienvaihtoa.

Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön

Jaksossa tulisi paitsi selostaa valtiosopimuksen sisältöä myös selvittää määräysten suhde Suomen lainsäädäntöön. Tämä koskee myös sopimuksen liitteitä. Tältä osin esityksen perusteluja on täydennettävä.

Lakiehdotusten perustelut

Sopimuksen voimaansaattamislain 2 §:n perusteluiden tulisi kuulua seuraavasti:

Sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja lain voimaantulosta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Lain soveltamisesta ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella.

Edellä esitetyn mukaisesti sopimuksen väliaikaista soveltamista koskeva laki ja sen perustelut on poistettava tarpeettomina.

Toimivallanjako EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä

Sopimus on niin sanottu sekasopimus, joka sisältää sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. EU:n toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä ei Suomessa hyväksytä eikä saateta voimaan, eivätkä ne näin ollen kuulu eduskunnan toimivaltaan. Tämän vuoksi tulee esityksessä ainakin pääpiirteissään selostaa, miltä osin sopimus kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan.

Toimivallanjakoa koskevassa alajaksossa luetellaan EU-lainsäädäntöä, viitaten lopuksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan yhteistä ilmailu-aluetta koskevan sopimuksen artikloihin, joihin EU-lainsäädäntö liittyy.

Esityksen jatkovalmistelussa tulee tehdä perusteellisemmin selkoa siitä, miltä osin sopimus hallituksen näkemyksen mukaan kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sopimuksesta tulisi johdonmukaisesti käyttää samaa nimeä, tai esimerkiksi asianmukaisesti määriteltä lyhyempää muotoa *sopimus*.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Jakson kaksi ensimmäistä kappaletta ehdotetaan siirrettäviksi toimivallanjakoa käsittelevään jaksoon, ja niiden tilalle jakson alkuun ehdotetaan liittäväksi seuraava kappale:

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Jaksossa käsitellään muun muassa sopimuksen 3, 8 ja 12 artiklaa. Kyseiset artikkelit on myös mainittu toimivallanjakoa koskevassa jaksossa artikloina, joihin liittyy Euroopan unionin lainsäädäntöä. Eduskunta hyväksyy sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset vain siltä osin kuin ne kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, joten esityksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon sopimuksen alalla.

Sopimuksella perustettavaa, sopimuspuolten edustajista koostuvaa sekakomiteaa koskevat 17 artiklan määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan, koska sekakomitea voi antaa sopimuspuolia sitovia päätöksiä Suomessa lainsäädännön alaan kuuluvassa asiassa. Sopimuksen 17 artiklan mukaan sekakomitealla on toimivaltaa sopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevissa kysymyksissä.

Sopimuksen 21 artiklassa määrätään riitojen ratkaisemisesta. Riidat pyritään ratkaisemaan neuvotteluteitse, mutta artiklan 2 kohdan mukaan riita voidaan osapuolen pyynnöstä saattaa välimiesoikeuden ratkaistavaksi, artiklan 3–7 kohdassa tarkemmin määritellyn menettelyn mukaisesti.

Jos sopimuksessa, joka muutoinkin sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, on määräyksiä pakollisesta ja osapuolia sitovasta menettelystä sopimuksen tulkintaa tai sen soveltamista koskevan riidan ratkaisemisesta osapuolten välillä, voi riidan ratkaisu vaikuttaa siihen, miten Suomessa laintasoisena säänneltyä asiaa koskevaa määräystä on sovellettava. Tällaisessa tapauksessa riitojen ratkaisemista koskeva määräys kuuluu lainsäädännön alaan (ks. PeVL 31/2001 vp). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sopimuksen 23 artikla kuuluu lainsäädännön alaan.

Käsittelyjärjestys

Esityksessä todetaan virheellisesti, että sekakomitealle on delegoitu toimivaltaa muuttaa sopimuksen liitteitä. Esityksen perusteluista poiketen sopimuksen 22 artiklan mukaan sopimuksen muutoksista päättävät osapuolet yhteisesti sekakomiteassa pidettyjen neuvottelujen perusteella. Muutosten voimaantulon edellytyksenä on osapuolten tarvittavien kansallisten menettelyjen päättymisen. Määräys ei oikeusministeriön arvion mukaan ole ongelmallinen Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Esityksen ponnien tulisi kuulua:

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

Eduskunta hyväksyisi lentoliikenteestä Kanadan sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välillä Brysselissä 17 päivänä joulukuuta 2009 tehdyn sopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntösihteeri



Charlotta von Troil