

Asia: VN/27216/2025

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys liikennemerkkejä- ja opasteita koskevan yleissopimuksen muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen tavoitteet ja vaikutukset

-

Yleissopimuksen muutokset

-

Eurooppalaisen sopimuksen muutokset

-

Tiementäyttöä käsittelevän pöytäkirjan muutokset

-

Esitetyt varaumat

-

Muita huomioita esitysluonnoksesta

Ulkoministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt UM:n lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission alaisen liikenneturvallisuustyöryhmän 90. istunnossa hyväksytyt muutokset liikennemerkkejä ja -opasteita koskevaan yleissopimukseen (SopS 31/1986, jäljempänä myös ”yleissopimus”), liikennemerkkejä ja -opasteita koskevaa yleissopimusta täydentävään eurooppalaiseen sopimukseen (SopS 33/1986, jäljempänä ”Eurooppalainen sopimus”) sekä

liikennemerkkejä ja -opasteita koskevaa yleissopimusta täydentävään eurooppalaiseen sopimukseen liitettävän tiemerkin­tö­jä käsittelevään pöytäkirjaan (SopS 34/1986, jäljempänä ”pöytäkirja”). Esityksen ponnassa ehdotetaan myös, että eduskunta hyväksyisi sopimusmuutoksiin liittyvät lainsäädännön alaan kuuluvat varau­mat ja kolmen nykyisen varauman peruuttamisen. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi tieliikennelain liitettä.

Ulkoministeriö keskustellut esitysluonnoksesta vastuuvirkamiehen kanssa esityksen valmistelun aikana. Ulkoministeriö pitää esitystä, erityisesti tiukkaan aikatauluun nähden, pääsääntöisesti hyvin ja huolellisesti valmisteltuna ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1. Koko sopimuksen muuttaminen opting out- tai hiljaisessa hyväksymismenettelyssä

Esityksessä ehdotetut sopimusmuutokset tulevat voimaan, kun kuusi kuukautta on kulunut muutosehdotusten jakamisesta laskettavan 12 kuukauden ajanjakson päättymisestä. Tällaista menettelyä kutsutaan niin sanotuksi ”opting out” tai hiljaiseksi hyväksymismenettelyksi.

Yleissopimusta koskevassa muutosehdotuksessa määrätään, että sopimusmuutoksen teksti korvaisi yleissopimuksen koko nykyisen tekstin. Kyseessä on siten käytännössä koko sopimuksen tekstin korvaaminen uudella, ikään kuin ”konsolidoidulla” tekstillä. Koko sopimustekstin muuttamista tällä tavalla hiljaisessa/opting out -hyväksymismenettelyssä voidaan pitää jossain määrin poikkeuksellisenä toimintatapana. Myös esimerkiksi Chile on todennut tämän ilmoituksessaan tallettajalle 15.12.2025, jossa Chile on vastustanut muutoksia ja on todennut, ettei sen mielestä ole selvää, voidaanko koko sopimusta ylipäätään muuttaa tällaisessa menettelyssä (”a) With regard to the amendment procedure provided for in Article 41, it is considered that it is not entirely clear that such a mechanism may be used to replace an international treaty in its entirety. Unlike amendments submitted in previous years, which identified specific provisions to be modified, the current proposal entails a volume of changes that would, in practice, fully replace the existing text. This would reduce the natural space for States Parties to examine and negotiate multilaterally a new instrument that expressly abrogates the previous treaty, in accordance with established treaty practice. b) As concerns the substantive consideration of the amendment, it is understood that it has been extensively discussed within the framework of the United Nations Economic Commission for Europe. However, Chile is not a member of that Commission nor has it been invited to participate in the relevant technical discussions, which makes it difficult to contribute to the process in an informed manner.”) <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2025/CN.682.2025-Eng.pdf>

Ulkoministeriö ei kuitenkaan näe oikeudellista estettä sille, että koko sopimus muutettaisiin nyt ehdotetulla tavalla, sillä valtiosopimusta voidaan muuttaa sen omien loppumääräysten mukaisesti ja käsillä olevassa tapauksessa yleissopimuksen 41 artikla mahdollistaa ”yhden tai useamman” muutoksen (jollaiseksi konsolidoitu sopimusteksti voidaan katsoa) tekemisen tällaisessa hiljaisessa/opting out -hyväksymismenettelyssä ja ilman kaikkien osapuolten etukäteiskonsultointia muutosehdotuksista. Ks. myös valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) IV osa valtiosopimusten muuttamisesta.

2. Varaumista

Edellä mainituissa kolmessa valtiosopimuksessa ei ole nimenomaisesti määrätty mahdollisuudesta tehdä varauksia sopimusmuutosten hyväksymisen yhteydessä, vaikkakin niissä on muutoin

tavanomaisilta vaikuttavat määräykset varaumien tekemisestä (yleissopimuksen 46 artikla, Eurooppalaisen sopimuksen 11 artikla ja pöytäkirjan 11 artikla). Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 19 artiklan mukaan valtio voi tehdä varaumia allekirjoittaessaan, ratifioidessaan tai hyväksyessään valtiosopimuksen taikka liittyessään siihen. Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus ei suoraan ota kantaa sopimusmuutoksia koskevien varaumien tekemiseen hiljaisessa/ opting out -hyväksymismenettelyssä. Käytännössä tällaisia varaumia on kuitenkin tehty. Myös Suomi on tulkinnut, että varauman voi tehdä muutosten osalta niihin sitoutumisen yhteydessä. Suomi on vastaavalla tavalla tehnyt varauman tieliikennesopimuksen muutosten hiljaisen hyväksymismenettelyn yhteydessä, ks. hallituksen esitys HE 36/2024 vp (sivu 9 ja 16). Tieto tästä Suomen tekemästä varaumasta löytyy myös tallettajana toimivan YK:n pääsihteerin sivuilta (ks. End Note 4, https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-B-19&chapter=11) eikä toistaiseksi mikään valtio ole Suomen varaumaa vastustanut. Ulkoministeriö pitää siten mahdollisena esitykseen sisältyvien varaumien tekemistä. Esityksessä pyydetään myös eduskunnan suostumusta eräiden varaumien peruuttamiseen. Ulkoministeriö pitää ehdotusta asianmukaisena myös tältä osin.

3. Ponsi ja 1-3 lakiehdotusten 1 §

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen 1 ponsi tulisi muotoilla siten että ponnessa pyydetään eduskunnan hyväksyntää koko sopimukselle (ei vain lainsäädännön alaan kuuluville määräyksille). Samoin ponnessa olisi yksilöitävä, milloin ja missä sopimusmuutokset on tehty, eikä viitata YK:n pääsihteerin ”jakamiin muutoksiin”. Ponsi tulisi siten muotoilla näin: ”Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että eduskunta hyväksyisi Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission alaisen liikenneturvallisuustyöryhmän 90. istunnossa Genevessä [xx] päivänä maaliskuuta 2025 tehdyt muutokset liikennemerkkejä ja -opasteita koskevaan yleissopimukseen, liikennemerkkejä ja -opasteita koskevaa yleissopimusta täydentävään eurooppalaiseen sopimukseen ja liikennemerkkejä ja -opasteita koskevaa yleissopimusta täydentävään eurooppalaiseen sopimukseen liitettävään tiemerkintöjä käsittelevään pöytäkirjaan,”. Samoin lakiehdotusten 1 §:ssä olisi käytettävä vastaavaa muotoilua eikä viitata YK:n pääsihteerin ”jakamiin muutoksiin”.

4. Esityksen sivulla 41, jossa on käsitelty eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta, tulisi luetella, jos mahdollista, ainakin tiivistettynä ne sopimusmääräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan (esimerkiksi ”lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältyy ainakin sopimuksen xx,yy,zz artikloihin”), tai vaihtoehtoisesti esitykseen tulisi ainakin lisätä tieto siitä, että ”Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on selostettu tarkemmin edellä esityksen jaksossa 6.” Ks. myös HELO-ohjeet joissa on todettu: ”Valtiosopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen kannalta on tärkeää, että ne sopimusmääräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, selostetaan ja perustellaan eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan vakiintuneet tulkinnat. Jaksoa kirjoitettaessa on otettava huomioon, miten asiaa perustellaan muualla hallituksen esityksessä. Jos lainsäädännön alaan kuulumisesta on jo hallituksen esityksen artiklakohtaisissa perusteluissa esityksen jaksossa 6 (Sopimuksen määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön) tehty yksityiskohtaisesti selkoa, on riittävää, että tähän eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevaan jaksoon sisällytetään tiivis yhteenveto lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä. Pelkkä toteamus, että sopimus sisältää lainsäädännön

alaan kuuluvia määräyksiä, ei ole eduskunnan päätöksentekoa ja sopimuksen soveltamista ajatellen riittävä.”

5. Tekniset huomiot. Lisäksi valmistelijalle on toimitettu eräitä teknisiä korjausehdotuksia hallituksen esitykseen.

Ukoministeriö, oikeuspalvelu

Kaija Suvanto

oikeuspäällikkö

Johanna Lahti

Lainsäädäntöneuvos