



Liikenne- ja viestintäministeriö

**LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LENTOLIIKENTEESTÄ VIETNAMIN  
KANSSA TEHDYN SOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ JA LAIKSI SOPIMUKSEN  
LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA**

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

*Yleisperustelut*

Luonnoksen nykytilaa koskevassa jaksossa tehdään selkoa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä sekä ulkosuhdeasetuksen (EY) N:o 847/2007 mukaisesta menettelystä, jolla unioni valtuuttaa jäsenvaltiot tekemään lentoliikennesopimuksia kolmannen maan kanssa. Esitetty toistetaan Euroopan unionin lainsäädäntöä käsittelevässä jaksossa. Hallituksen esityksissä tulisi välttää tällaista esitystapaa. Esityksen sujuvoittamiseksi mainitut kaksi jaksoa ehdotetaan yhdistettäväksi yhdeksi nykytilaa koskevaksi jaksoksi, luonnoksen nykytilaa käsittelevän jakson 8 ja 9 kappale ehdotetaan poistettavaksi ja 6 kappaleen maininta komission hyväksymisilmoituksesta siirrettäväksi jakson loppupuolelle.

*Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön*

Sopimuksen 1 artiklan perustelujen mukaan artiklassa määrätään, että käsitteellä ”ilmailuviranomaiset” tarkoitetaan Suomen osalta Liikenteen turvallisuusvirastoa. Artiklassa ei esitetystä poiketen yksilöidä, mikä viranomainen Suomessa on sopimuksessa tarkoitettu ilmailuviranomainen. Perusteluja tulee tarkistaa tältä osin.

Sopimuksen 2 artiklan perusteluissa toistetaan artiklan sisältö. Perusteluista tulee myös ilmetä, mikä merkitys artiklassa mainitun Chicagon yleissopimuksen kansainvälistä lentoliikennettä koskevien määräysten soveltamisella on käsillä olevan sopimuksen kannalta.

Erimielisyyksien sovittelua kokevan 21 artiklan 2 kohdan perustelujen mukaan neuvotteluiden jäädessä tuloksettomiksi on riita annettava osapuolten määräämän välittäjän tai toimielimen ratkaistavaksi. Perusteluista poiketen kohdassa määrätään, että osapuolet *voivat sopia* erimielisyyden antamisesta jonkin henkilön tai toimielimen ratkaistavaksi. Perusteluja tulee siten muuttaa. Perusteluissa tulee myös selostaa mainitun menettelyn sisältöä ja ratkaisujen sitovuutta.

Esityksen artiklakohtaisissa perusteluissa tulee tehdä selkoa sopimusmääräysten suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Sopimuksen 5 artiklan perusteluissa tulee selostaa lentoliikenneluvan peruuttamista koskevat kansalliset säännökset. Sopimuksen 6 artiklassa määrätään kansallisten lakien ja määräysten soveltamisesta. Perusteluissa tulisi tehdä pääpiirteittäin selkoa niistä säädöksistä, jotka tulevat artiklan mukaan sovellettaviksi. Esityksessä tulee myös selvittää 8, 11 ja 13 artiklojen määräysten suhde Suomen lainsäädäntöön. Artiklakohtaisissa perusteluissa tulee tehdä selkoa myös sopimuksen liitteen määräyksistä ja niiden suhteesta Suomen lainsäädäntöön.

#### *Toimivallanjako unionin ja jäsenvaltioiden välillä*

Luonnoksen 4.1 jaksossa katsotaan, että sopimuksen 1, 4-6, 9, 11 ja 13 artikla kuuluvat ”Euroopan unionin ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan”. Virkkeestä tulee käydä selkeästi ilmi, mitkä sopimusmääräykset kuuluvat unionin ja mitkä jäsenvaltioiden toimivaltaan. Esityksen jatkovalmistelussa tulee tarkistaa, ettei virkkeen sisältö ole ristiriidassa jäljempänä samassa jaksossa tehtyjen toimivaltajaottelua koskevien johtopäätösten kanssa.

Luonnoksen mukaan sopimuksen 1 artiklan määräykset sopimuksen käsitteiden määritelmistä kuuluvat ”ensisijaisesti” unionin toimivaltaan. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2 artikla ei sisällä määräystä tällaisesta ensisijaisesta toimivallasta. Luonnoksessa käytettyä ilmaisua tulee näin ollen tarkistaa.

Esityksen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että sopimuksessa käytetyn käsitteen määritelmä on aina sidoksissa ainakin yhteen sopimuksen aineelliseen määräykseen. Käsitteen määrittely kuuluu unionin toimivaltaan, jos käsitteen sisältävä aineellinen määräys kuuluu unionin toimivaltaan ja käsitettä käytetään vain mainitussa aineellisessa määräyksessä. Esimerkiksi tariffeista määrätään ainoastaan unionin toimivaltaan kuuluvassa 13 artiklassa, joten sopimuksen 1 artiklan määräys tariffin määritelmästä kuuluu myös unionin toimivaltaan.

Sama käsite voi sisältyä kahteen tai useampaan aineelliseen määräykseen, joista osa kuuluu unionin ja osa jäsenvaltioiden toimivaltaan. Käsitteen

määritelmää koskevan määräyksen ei tällöin voida katsoa kuuluvan joko unionin tai jäsenvaltion toimivaltaan taikka ”ensisijaisesti” unionin toimivaltaan, kuten luonnoksessa on ilmeisesti tarkoitettu.

Luonnoksessa todetaan, että ”koska myös ilmailuviranomaiset hoitavat pitkälti tehtäviä, jotka määräytyvät kansainvälisen sääntelyn ja sen nojalla annetun EU-lainsäädännön mukaisesti myös ilmailuviranomaisten [määritelmän] voidaan katsoa kuuluvan ensisijaisesti EU:n toimivaltaan”. Luonnoksessa todetaan edelleen, että ”sama koskee myös Chicagon yleissopimusta, aluetta, lentoliikennettä, kansainvälistä lentoliikennettä, lentoyhtiötä ja tariffeja”. Edellä tässä lausunnossa esitettyjen seikkojen lisäksi esityksessä tulee ottaa huomioon, että toimivalta määrätä sopimuksessa käytetyistä käsitteistä määräytyy sopimuksen aineellisten määräysten perusteella.

Luonnoksen 4.1 jakson 1 artiklaa koskevia perusteluja tulee näin ollen tarkistaa.

Esitysluonnoksen 4.1 jaksossa tulee muutoinkin kiinnittää huomiota tarkkaan ja selkeään esitystapaan. Jaksosta ei käy ilmi, kuuluvatko sopimuksen 2, 3, 5, 6, 10 ja 12 artiklan määräykset Suomen vai unionin toimivaltaan. Jakson lopuksi todetaan, että sopimuksen loppumääräykset kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan. Jaksossa tulee eritellä tarkemmin, mitkä määräykset kuuluvat kansalliseen toimivaltaan.

#### *Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset*

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta käsittelevän jakson mukaan sopimuksen 2 artiklan määräys Chicagon yleissopimuksen soveltamisesta kansalliseen sopimukseen kuuluu lainsäädännön alaan, koska lentoliikennelainsäädäntö perustuu keskeisiltä osiltaan kyseiseen yleissopimukseen. Mainittu määräys ei kuulu lainsäädännön alaan sen vuoksi, että yleissopimuksessa tarkoitetuista asioista säädetään Suomessa lailla. Tällainen määräys kuuluu lainsäädännön alaan esimerkiksi silloin, jos se laajentaa yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamisalaa, jos määräyksen mukaan Suomi sitoutuu noudattamaan yleissopimuksen määräyksiä siinäkin tapauksessa, että Suomi irtisanoisi yleissopimuksen tai jos yleissopimuksen soveltaminen vaikuttaa sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten sisältöön. Perusteluja tulee näin ollen tarkistaa.

Sopimuksen 7 artiklan 3 ja 4 kohdan määräysten osalta luonnoksessa todetaan, että niissä tarkoitetuista asioista on säädetty Euroopan unionin aseuksissa. Maininta on tarpeeton sen selvittämiseksi, kuuluvatko mainitut kohdat lainsäädännön alaan. Maininta tulee siten poistaa esityksestä.

Luonnoksen mukaan sopimuksen 20 ja 21 artiklat sisältävät määräyksiä välitys- ja sovittelumenettelyistä. Sopimuksen 20 artiklassa määrätään esitystä poiketen ilmailuviranomaisten välisistä neuvotteluista. Perusteluissa todetaan myös, että sopimuksen 21 artiklan 2 kohdan mukaiset neuvottelu-

ratkaisut erimielisyyksien sovittelumiseksi voivat tietyissä tilanteissa olla sitovia. Kohdassa ei esitetystä poiketen määrätä neuvotteluista vaan pakollisista ja osapuolia sitovista riitojenratkaisumenettelyistä. Perusteluja tulee tarkistaa näiltä osin.

Luonnoksessa katsotaan, että sopimuksen liiteosa sisältää määräyksiä muun muassa markkinointiyhteistyöstä. Sopimuksen liite ei esitetystä poiketen sisällä tällaisia määräyksiä. Esitysluonnoksen perustelut tulee muuttaa vastaamaan sopimuksen sisältöä.

### *Sopimuksentekovallan delegointi*

Sopimuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuksen liitetä koskevista muutoksista voidaan päättää osapuolten ilmailuviranomaisten välisellä sopimuksella. Suomen ilmailuviranomaisella tarkoitetaan lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirastoa.

Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole tehty selkoa siitä, miten sopimuksessa mainitut delegoinnin perusteella tehdyt sopimukset saatetaan voimaan. Voimaansaattaminen voi tapahtua valtioneuvoston asetuksen sijasta ministeriön asetuksella, jos sopimuksentekovaltaa ja siihen liittyvää voimaansaattamisvaltaa on voimaansaattamislaillla tai muulla kansallisella lailla siirretty ministeriölle (ks. HE 60/2010 vp).

Muita kuin lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ei ole aina välttämättöntä saattaa voimaan. Esimerkiksi valtiosopimuksen tekniset liitteet tai sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät viranomaiselle sille siirretyn toimivallan nojalla tekemät yleiseltä merkitykseltään vähäiset sopimukset eivät aina sisällä määräyksiä, jotka olisi erikseen saatettava Suomessa voimaan asetuksella. Sopimuksen liitteen 1 ja 2 osa sekä liitteen huomautuksia koskevan osan 1, 3 ja 4 kohdan määräysten muuttamisesta tehdyt sopimukset voidaan jättää voimaansaattamatta. Sopimusten voimaantulosta tulee kuitenkin antaa toimivaltaisen ministeriön ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa.

### *Käsittelyjärjestys*

Sopimuksen 13 artiklassa määrätään tariffeista. Hintojen sääntely rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa luovutuksen tai käytön hinnoittelusta. Tällaista sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 32/2009 vp, PeVL 27/2008 vp ja PeVL 54/2006 vp). Artiklan määräyksiä tulee näin ollen arvioida esityksen käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuksi omaisuuden suojan samoin kuin perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden kannalta. Artiklan mukaan tariffit on vahvistettava kohdullisiksi ja artiklassa luetellaan tariffien vahvistamisessa huomioon otettavia seikkoja. Artiklan mukaiset perusoikeuksien rajoitukset ilmeisesti noudattavat lentoliikenteen vakiintunutta käytäntöä. Artiklan määräyksiä

voidaan näin ollen pitää käsillä olevassa sääntely-yhteydessä perustuslainmukaisina.

Sopimuksen 22 artiklan 2 kohdassa Liikenteen turvallisuusvirastolle osoitetaan valta sopia Vietnamin siviili-ilmailuhallinnon kanssa sopimuksen liitteen muuttamisesta. Sopimuksen liitteen 3 osassa mainitut viranomaiset voivat sopia tietyistä lentoyhtiön oikeuksista. Tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä hyväksytyn voimaansaattamislain sisältämän delegoinnin edellytyksenä on muun ohella, että delegointi ei merkitse valtuutta sopia asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan (ks. esim. PeVL 16/2004 vp).

Liitteen huomautuksia koskevan osion 2 kohdan määräys kummankin osapuolen nimetyn lentoyhtiön oikeudesta lopettaa liikenteensä toisen osapuolen alueella kuuluu lainsäädännön alaan. Liikenteen turvallisuusvirastolle ei näin ollen voida tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä osoittaa toimivaltaa muuttaa liitteen huomautuksia koskevan osion 2 kohdan määräystä. Virastolle ei niin ikään voida tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä osoittaa sopimuksen liitteen 3 osan mukaisesti valtaa sopia tietyistä lentoyhtiön oikeuksista, koska tällaisista oikeuksista määrääminen kuuluu eduskunnan toimivaltaan.

Mainitut seikat tulee ottaa huomioon esityksen jatkovalmistelussa tai mahdollisissa sopimusneuvotteluissa.

#### *Lakiehdotus*

Lakiehdotuksen 3 §:n tulee kuulua perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 1/2012 vp mukaisesti seuraavasti:

”Sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.”

#### *Esitysteknisiä huomioita*

Esityksessä tulee ottaa huomioon Lainlaatijan EU-oppaan (OM 11/2012) EU-säädöksiin viittaamista koskevat ohjeet.

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Lainsäädäntösihteeri



Tapio Puurunen