|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| new_Formin_logo_RGB**ULKOMINISTERIÖ**OIKEUSPALVELUOIK-20 Johanna Lahti | LAUSUNTO11.06.2019 | PC0TQ3XT-28 |

|  |  |
| --- | --- |
|           Liikenne- ja viestintäministeriölle(lausuntopalvelu.fi kautta)           |       |

Viite

LVM/1087/03/2013

Asia

**UM:n lausunto: Hallituksen esitysluonnos HNS-yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi HNS-yleissopimuksen hyväksymisestä (*hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 1996 kansainväliseen yleissopimukseen vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä muuttamisesta tehdyn vuoden 2010 pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi*).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi *kansainvälisen yleissopimuksen vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä muuttamisesta tehdyn vuoden 2010 pöytäkirjan* (jäljempänä ”vuoden 2010 HNS-pöytäkirja” tai ”pöytäkirja”). Pöytäkirjalla muutetaan vuoden 1996 HNS-yleissopimusta, joka ei ole tullut kansainvälisesti voimaan. Vuoden 1996 HNS-yleissopimus ja vuoden 2010 HNS-pöytäkirja muodostavat yhdessä vuoden 2010 HNS-yleissopimuksen (”vuoden 2010 HNS-yleissopimus”). Merenkulkujärjestö IMO:n oikeudellinen komitea on hyväksynyt 2010 HNS-yleissopimuksen konsolidoidun sopimustekstin, joka sisältää 1996 yleissopimuksen ja 2010 pöytäkirjan konsolidoituna tekstinä. Konsolidoitu teksti ei ole osapuolivaltioiden diplomaattikonferenssin hyväksymä virallinen asiakirja, toisin kuten 2010 pöytäkirja. Hallituksen esityksen loppuun on kuitenkin selkeyden vuoksi otettu sopimustekstiksi sekä vuoden 2010 pöytäkirja että konsolidoitu vuoden 2010 HNS-yleissopimus. Eduskunnan suostumusta pyydetään vain 2010 pöytäkirjalle.

Ulkoministeriö on ollut mukana hallituksen esityksen valmisteluprosessissa ja kommentoinut asiaa erityisesti valtiosopimus- ja valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Ulkoministeriön huomiot on asianmukaisesti otettu huomioon hallituksen esityksessä.

Ulkoministeriö pitää esityksen antamista perusteltuna ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Hallituksen esityksen nimi, lain nimi ja 7 ja 8 §

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen nimi ja voimaansaattamislaki tulisi muuttaa vuonna 2017 uudistetun Ulkoministeriön Valtiosopimusoppaan mallien mukaisesti seuraavasti:

Hallituksen esityksen nimi: *Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 1996 kansainväliseen yleissopimukseen vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä muuttamisesta tehdyn vuoden 2010 pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä siihen liittyviksi laeiksi.*

Lain nimi: *Laki vuoden 1996 kansainvälisen yleissopimuksen vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä muuttamisesta tehdystä vuoden 2010 pöytäkirjasta*.

Lain 7 § tulee jakaa kahteen eri pykälään uusitun valtiosopimusoppaan mallin (Liite 3 Malli 1) mukaisesti:

*7 §*

*Pöytäkirjan muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.*

*8 §*

*Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.*

Pöytäkirjaan sitoutumisesta ja HNS-sopimuskokonaisuudesta

Ulkoministeriö yhtyy LVM:n käsitykseen, että Suomen sitoutuminen, ja siten myös hallituksen esityksen ponsi, koskee vain 2010 pöytäkirjaa (ei 1996 yleissopimusta tai 2010 yleissopimusta). Kuitenkin, koska vuoden 1996 HNS-yleissopimus ja vuoden 2010 HNS-pöytäkirja muodostavat yhdessä vuoden 2010 HNS-yleissopimuksen, sitoutumalla HNS-pöytäkirjaan Suomi tosiasiassa samalla myös sitoutuu vuoden 2010 HNS-yleissopimukseen. Tämä johtuu 2010 pöytäkirjan 2, 18 ja 20(8) artiklasta.

Pöytäkirjan 2 artiklan mukaan pöytäkirjan sopimuspuolet *soveltavat* pöytäkirjan ja 1996 yleissopimuksen määräyksiä *sellaisena kuin niitä on pöytäkirjalla muutettu*.

Pöytäkirjan 18 artiklan mukaan 1996 yleissopimusta ja 2010 pöytäkirjaa *luetaan ja tulkitaan osapuolten välillä yhtenä asiakirjana*, ja *yhdessä ne muodostavat vuoden 2010 HNS-yleissopimuksen*.

Edelleen pöytäkirjan 20 artiklan 8 kohdan mukaan valtion, joka on ilmaissut suostumuksensa tulla vuoden 1996 yleissopimuksen sitomaksi, katsotaan *peruneen suostumuksensa* sinä päivänä, jona se on allekirjoittanut 2010 pöytäkirjan tai tallettanut ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa. Näin ollen ulkoministeriö ei näe mahdollisena sitoutua erikseen 1996 yleissopimukseen.

Ulkoministeriön käsityksen mukaan pöytäkirjan 2, 18 ja 20(8) artiklasta johtuu, että 2010 pöytäkirjaan sitoutuminen tarkoittaa tosiasiassa samalla myös 2010 yleissopimukseen sitoutumista ja sitä kautta myös vuoden 1996 yleissopimuksen määräyksiin sitoutumista (sellaisina kuin ne ovat muutettuna vuoden 2010 pöytäkirjalla). Näin ollen ulkoministeriö pitää asianmukaisena, että myös 2010 yleissopimuksen sisältöä on esityksessä selostettu suhteessa Suomen lainsäädäntöön (yksityiskohtaisten perusteluiden jakso 1.2). Ulkoministeriö pitää myös asianmukaisena, että vuoden 2010 yleissopimuksen sopimusteksti (eli konsolidoitu teksti) on otettu mukaan hallituksen esityksen loppuun.

Esityksessä ehdotetaan, että voimaansaattamislain 1 §:ssä säädettäisiin, että ”*Vuoden 1996 kansainvälisen yleissopimuksen vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä muuttamisesta Lontoossa 30 päivänä huhtikuuta 2010 tehdyn pöytäkirjan (HNS-yleissopimus) lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.*” Ulkoministeriön käsityksen mukaan 2010 pöytäkirjan määräysten kautta voimaansaatettavaksi tulee paitsi itse 2010 pöytäkirja, myös koko HNS-yleissopimuskokonaisuus, ja suluissa oleva viittaus (HNS-yleissopimus) vahvistaa tätä käsitystä. Edellyttäen että eduskunta ja tasavallan presidentti hyväksyvät pöytäkirjan, ulkoministeriö esittää, että säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistaisiin sekä 2010 pöytäkirja että 2010 yleissopimuksen konsolidoitu teksti, vastaavalla tavalla kuin hallituksen esityksen perässä. Molemmat tekstit julkaistaisiin sopimussarjassa heti voimaansaattamisasetuksen jälkeen.

Varauma ja selitys

Hallituksen esityksen ponnessa esitetään, että eduskunta hyväksyisi selityksen ja antaisi varauman.

Eduskuntaa pyydetään ensinnäkin hyväksymään vuoden 2010 HNS-yleissopimuksen 5 artiklan mukainen selitys, jonka mukaan yleissopimusta ei sovelleta Suomessa 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin aluksiin.

Lisäksi esitetään, että eduskunta hyväksyisi tehtäväksi vuoden 1976 vastuunrajoitusta koskevan yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjan (SopS 32/2004) 18 artiklan 1 kappaleen b alakohdan mukaisen varauman, jonka mukaan Suomi pidättää itselleen oikeuden jättää yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle vuoden 2010 HNS-yleissopimuksessa tarkoitetut vahingonkorvausvaatimukset. Ulkoministeriö huomauttaa, että tavanomaisesti varauma voidaan tehdä vain kyseisen valtiosopimuksen allekirjoituksen tai siihen sitoutumisen yhteydessä (valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleisospimuksen (SopS 32-33/1980) 19 artikla). On poikkeuksellista, että varauma tehdään myöhemmin jälkikäteen ja toisen valtiosopimuksen hyväksymisen yhteydessä. Käsillä olevassa tapauksessa HNS-varauman teko tällä tavalla on kuitenkin perusteltua ja se on nimenomaisesti sallittu vastuunrajoitusyleissopimuksen 18 artiklan 1 kappaleen b kohdassa. Näin ollen ulkoministeriö pitää varauman tekemistä asianmukaisena. Ulkoministeriö kuitenkin esittää, että varaumaa koskevaa viittausta hallituksen esityksen ponnessa täsmennettäisiin osoittamaan, että kyseessä on vastuunrajoitusyleissopimuksen 18 artikla, *sellaisena kuin se on muutettuna* siihen liittyvän 1996 pöytäkirjan 7 artiklalla:

”*ja että eduskunta hyväksyisi tehtäväksi merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 82/1986), sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1996 pöytäkirjalla (SopS 32/2004), 18 artiklan 1 kappaleen b alakohdan mukaisen varauman, jonka mukaan Suomi pidättää itselleen oikeuden jättää yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle vuoden 2010 kansainvälisessä yleissopimuksessa vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetuksen yhteydessä tarkoitetut vahingonkorvausvaatimukset*.”

Lisäksi ulkoministeriö esittää, että tieto varauman ja selityksen tekemisestä lisättäisiin myös hallituksen esityksen keskeisiin ehdotuksiin.

Voimaansaattamistapa

Esityksessä on valittu voimaansaattamistavaksi sekamuotoinen voimaansaattamislaki (ml. HNS-rahastoa koskevat säännökset), minkä lisäksi esitetään tehtäväksi tarvittavat muutokset merilakiin ja muihin lakeihin. Ulkoministeriö pitää valittua voimaansaattamistapaa asianmukaisena.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Ulkoministeriö yhtyy esityksessä esitettyihin näkemyksiin eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta, ml. huomioihin toimivallanjaosta EU:n ja jäsenvaltioiden välillä ja käsittelyjärjestyksestä. Ulkoministeriö jättää LVM:n harkintaan, tulisiko jaksossa tehdä tarkemmin selkoa myös siitä, mitkä kaikki määräykset vuoden 2010 HNS-yleissopimuksessa kuuluvat lainsäädännön alaan.

Esitysluonnoksen s. 67 on todettu, että esitystä tulee arvioida Suomen täysivaltaisuuden kannalta, sillä HNS-yleissopimuksen 48 artiklan mukaan aluksen omistajan ja HNS-rahaston enimmäiskorvausta koskeva raja voidaan muuttaa yksinkertaistetulla menettelyllä merenkulkujärjestö IMO:n oikeudellisen komitean päätöksellä. Ulkoministeriö ehdottaa, että tässä kohtaa perusteluissa viitattaisiin myös vuoden 2012 perustuslain muutokseen (HE 60/2010 vp, s. 45/II) sekä tuoreempaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön PeVL 8/2015 vp. Perustuslain muutoksella tehtiin erottelu perustuslain 94 §:n kannalta *merkittävän* ja *ei-merkittävän* toimivallan siirrosta kansainväliselle järjestölle. Ulkoministeriön käsityksen mukaan toimivallan siirtoa IMO:lle ei voida pitää merkittävänä, ja näin ollen sopimuksen hyväksymisestä voidaan siten päättää äänten enemmistöllä perustuslain 94 §:n mukaisesti. PeVL 8/2015 vp mukaan:

”*Vuonna 2012 voimaan tulleiden perustuslain tarkistusten myötä täysivaltaisuutta ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskevat perustuslain 1 ja 94 §:n säännökset ovat muuttuneet. Perustuslain tarkistamisella pyrittiin muutokseen etenkin siltä osin, kun kysymys on eduskunnan toimivallan, kuten lainsäädäntövallan, siirtämisestä. Muutoksella oli tarkoitus mahdollistaa vähäisessä määrin säädösvallan siirtämistä kansainvälisille toimielimille varsin teknisluontoisessa sääntelyssä tai hyvin rajatulla alalla (ks. HE 60/2010 vp, s. 28). Näin ollen käsillä olevia sopimusmääräyksiä on tarkasteltava voimassa olevan perustuslain kannalta eikä sitä edeltävän tulkintakäytännön perusteella. Perustuslain 94 §:n ja sen esitöiden mukaan eduskunnan toimivallan siirtäminen tapahtuu merkittävän ja muun toimivallan erottelun mukaisesti. Muusta kuin merkittävästä eduskunnan toimivallan siirrosta voidaan nykyisin päättää tavallisella ääntenenemmistöllä (HE 60/2010 vp, s. 45/II)*.”

Oikeuspäällikkö Kaija Suvanto

Lainsäädäntösihteeri Johanna Lahti

Liitteet -

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **OIKEUSPALVELU** |  |  |
| OIK-20 | Johanna Lahti |  |

|  |  |
| --- | --- |
| Asiasanat | VAARALLISET AINEET, VALTIOSOPIMUKSET, MERENKULKU |
| **Hoitaa** | **OIK-20** |
| **Hoitaa UE** |  |
| Koordinoi |       |
| Tiedoksi | KEO-20; KEO-90; OIK-01; OIK-02; OIK-10; OIK-40; TUO-02; TUO-10     LVM           |
| Laatija jakanut | Tiina.Ranne@lvm.fi |

[[1]](#footnote-1)

1. Lomakepohja: Kirje [↑](#footnote-ref-1)