

Asia: VN/1747/2021

Valtiosopimus suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on 22.5.2021 pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyn sopimuksen muuttamisesta ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä laiksi raideliikennelain muuttamisesta.

Ulkoministeriö pitää esitysluonnosta kannatettavana. Ulkoministeriö esittää alla olevat lakitekniset ja muut tekniset huomautukset.

Hallituksen esityksen kohde ja tarkoitus

Esitysluonnoksessa olisi hyvä alussa määritellä pöytäkirja, jossa valtiosopimukseen tehtävistä muutoksista on sovittu esimerkiksi termillä ”muutospöytäkirja”. Esitysluonnoksessa kyseiseen pöytäkirjaan viitataan useassa kohdassa virheellisesti voimaansaattamista koskevana pöytäkirjana. Muutospöytäkirjalla ei kuitenkaan voimaansaateta muutoksia, vaan muutokset voimaansaatetaan Suomessa lailla ja valtioneuvoston asetuksella.

Esitysluonnoksen nimike, ponsi ja voimaansaattamislaki

Ulkoministeriö ehdottaa, että esitysluonnoksen nimike korjattaisiin seuraavaan muotoon: Hallituksen esitys eduskunnalle suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen ja Venäjän välillä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi raideliikennelain muuttamisesta.

Lisäksi ulkoministeriö ehdottaa, että ponsi kirjoitettaisiin seuraavasti:

”1. ponsi

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

että eduskunta hyväksyisi suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen ja Venäjän välillä tehdyn sopimuksen muuttamisesta xx päivänä kuuta 2021 tehdyn pöytäkirjan.

2. ponsi

Koska pöytäkirja sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla eduskunnan hyväksyttäväksi lakiehdotus 1. Lisäksi edellä olevan perusteella annetaan lakiehdotus 2.
”

Lopuksi ulkoministeriö ehdottaa, että esityksen liitteenä olevan ensimmäisen lakiesityksen otsikko tarkennettaisiin vakiintuneen kaavan mukaisesti (ks. Valtiosopimusoppaan liite 3 malli 1) seuraavasti (myös kohtaan ”Lakiehdotuksen säännöskohtaiset perustelut”): ”Laki kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen ja Venäjän välillä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdystä pöytäkirjasta”. Myös lakiesityksen 1 § ja 2 § tulisi muotoilla ja lisätä voimaantuloa koskeva erillinen lain voimaantuloa koskeva 3 § seuraavasti:

”1 § Suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen ja Venäjän välillä tehdyn sopimuksen muuttamisesta xx päivänä xkuuta 2021 tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

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

3 § Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.”

Yllä olevat muutokset pitäisi ottaa esitysluonnoksessa huomioon myös kohdassa ”Lakia alemman asteinen sääntely”.

EU:n toimivaltaan liittyvät huomiot

Ulkoministeriö katsoo, että kohtaan ”Valmistelu” tulisi lisätä huomiot EU-lainsäädännöstä ja EU:n toimivallasta ja todeta, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU 14 artiklan mukaiset menettelyt on toteutettu ja milloin komission hyväksyntä on saatu. Kyseistä asiaa on selostettu myös tarkemmin eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa. Kyseisessä kohdassa tulisi eritellä, mitkä EU-direktiivit ovat muutospöytäkirjan taustalla sekä selostettava komission suostumuksen tarpeellisuus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU 14 artiklan vaatimusten mukaisesti. Samalla olisi tuotava ilmi se, että toimivalta rautatieliikennettä koskevissa asioissa on siirtynyt jäsenvaltioilta Euroopan unionille siltä osin kuin ne kuuluvat EU:n lainsäädännön piiriin. Suomi on kuitenkin voinut neuvotella ja sopia kyseessä olevista muutoksista Venäjän kanssa huolehdittuaan, että sopimuksen määräykset eivät ole ristiriidassa EU:n lainsäädännön kanssa (kts. HE 149/2015 vp). Kun Suomi on valtuutettu tekemään sopimus EU:n toimivallan alalla, valtiosäännön näkökulmasta kyse on siten muodollisesti

kahdenvälisestä sopimuksesta, jonka Suomi on valtuutuksen perusteella oikeutettu tekemään kokonaisuudessaan eli myös EU:n toimivaltaan kuuluvien osin. Näin ollen sopimus hyväksytään ja voimaansaattetaan kansallisesti perustuslain 8 luvun mukaisesti (kts. PeVL 7/2012 vp).

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Ulkoministeriö yhtyy liikenne- ja viestintäministeriön näkemykseen siitä, että muutospöytäkirja sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joille tulee Suomessa saada eduskunnan hyväksyntä. Hallituksen esityksellä pyydetään siis eduskunnan hyväksyntää muutoksille, ei voimaansaatteta niitä. Esityksessä mainitaan mm. kohdassa ”Tausta”, että esityksellä saatettaisiin voimaan osapuolten sopimat muutokset. Kyseiset väittämät tulisi korjata siten, että ne vastaavat hallituksen esityksen tarkoitusta.

Ulkoministeriö katsoo, että kohdassa ”Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys” tulisi tuoda esiin ne EU-toimivaltaa koskevat seikat, jotka on mainittu ylempänä lausunnossa kohdassa EU:n toimivaltaan liittyvät huomiot.

Kohdassa ”Käsittelyjärjestys” tulisi tarkentaa siten, että hallituksen näkemyksen mukaan muutospöytäkirjalla sovitut muutokset voitaisiin hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten voimaansaattamiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ahvenanmaa

Esityksessä todetaan, että ”koska Ahvenanmaalla ei ole rautatieliikennettä, ehdotetut lait tulevat sellaisenaan voimaan myös Ahvenanmaalla ilman, että maakuntapäivät säätää omaa erillistä lainsäädäntöä”. Ulkoministeriö katsoo, että maininta tästä ei ole tarpeen esitysluonnoksessa, sillä asia kuuluu Ahvenanmaan maakuntapäivien harkintaan ja ehdottaa siten kyseisen kohdan poistamista.

Muita teknisiä huomautuksia

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnos on tärkeä viimeistellä vastaamaan hallitusten esityksille asetettuja muoto- ja sisältövaatimuksia. Viimeistelyä varten ulkoministeriö esittää vielä muutaman teknisen huomion:

- Esityksessä todetaan, että hallituksen esityksellä muutospöytäkirja saatetaan voimaan. Tämä tulisi läpi esityksen muuttaa siten, että hallituksen esityksellä haetaan eduskunnan hyväksyntä muutospöytäkirjalla sovituille muutoksille (kuten on todettu kohdassa 13.1.2).

- Mainittaessa kansainväliset sopimukset (esim. COTIF-yleissopimus) tai lakiviittaus ensimmäisen kerran, tulisi niiden perässä mainita sopimussarjanumero tai lain numero (esim kohdassa "Esityksen vaikutukset" ja maininta raideliikennelaista).
- Muun muassa kohdassa "Valmistelu" todetaan, että "valtiosopimuksen artiklassa 68 säädetään". Läpi esitysluonnoksen tulisi tarkistaa, että artiklojen yhteydessä puhutaan määräämisestä, lakien yhteydessä säätämisestä.
- Kohdassa "Keskeiset ehdotukset" kerrotaan valtiosopimuksen 1 artiklaan lisättävästä uudesta 5 kohdasta kuljetusyhtiöiden valtuutuksena. Kyseessä ei kuitenkaan ole varsinainen valtuutus, vaan kyseisessä kohdassa todetaan, ettei erillisten sopimusten tekemiseen ole estettä.
- Kohdassa "Kansallinen valmistelu" puhutaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta ja viitataan perustuslain 93-95 pykäliin. Kyseisestä kohdasta puuttuu pykälämerkki. Lisäksi kyseisen kohdan voisi tiivistää vain toteamalla, että Suomessa valtiosopimuksen ja siihen tehtävien muutosten voimaan saattaminen edellyttää perustuslain 93-95 §:n mukaisesta menettelyä.
- Termi "sopimusosapuoli" tulisi korvata termillä "osapuoli".
- Esityksessä tulisi tarkentaa muutosten voimaantuloa koskevia kohtia, siten että se vastaa muutospöytäkirjan 2 artiklan sanamuotoa ("Osapuolet ilmoittavat toisilleen diplomaattiteitse, kun tämän pöytäkirjan voimaantulon edellyttämät kansalliset toimenpiteet on suoritettu. Tämä pöytäkirja tulee voimaan kolmenkymmenen (30) päivän kuluttua jälkimmäisen ilmoituksen antamisesta.")
- Kohdassa "Voimaantulo" todetaan virheellisesti, että laki tulee voimaan välittömästi sen jälkeen, kun se on eduskunnan hyväksynnän jälkeen vahvistettu tasavallan presidentin esittelystä. Kuten edellä on todettu, muutospöytäkirjan ja lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.
- Ulkoministeriö katsoo, että hallituksen esityksen liitteeksi tulisi ensin lakiehdotukset ja näiden perään pöytäkirja.

Kangas Kitta
Ulkoministeriö