

Suomen kansainväliset liikennealan sopimukset

Sopimusten voimaansaattamisen ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanon kehittäminen

LVI

LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö

Julkaisun nimi

Suomen kansainväliset liikennealan sopimukset. Sopimusten voimaansaattamisen ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanon kehittäminen

Tekijät

Åbo Akademi
Oskar Sundelin
Markku Suksi
Henrik Ringbom

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 21.5.2015

Julkaisusarjan nimi ja numero

**Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisuja 10/2016**

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-484-5

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-484-5>

Hankenumero LVM/248/13/2015

Asiasanat

Liikenne, kansainvälinen sopimus, EU, IMO, ICAO, kansainvälinen oikeus, perustuslaki, EU-oikeus

Yhteyshenkilö

Hallitusneuvos Silja Ruokola

Muut tiedot

Tiivistelmä

Kansainvälisten liikennealan velvoitteiden voimaansaattamismenettelyt ja EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyt ovat Suomessa monimuotoisia ja aikaa vieviä. Liikennealan kansainväliset velvoitteet ovat usein teknisluonteisia ja niiden määräyksiä muutetaan säännöllisesti ja lyhyin aikaväleihin. Etenkin kansainvälisten velvoitteiden muutosten hyväksyminen ja voimaansaattaminen aiheuttaa ongelmia lainvalmistelussa.

Perustuslain säännökset lainsäädännön alasta, lainsäädäntövallasta ja sopimuksentekovallasta rajaavat mahdollisuuksia hyväksyä ja saattaa voimaan muutoksia kansainvälisiin velvoitteisiin ilman eduskunnan lainsäädäntötoimia. Säännökset lainsäädännön alasta ja lainsäädäntövallasta rajaavat myös mahdollisuuksia panna täytäntöön EU-säädöksiä ilman eduskunnan osallistumista täytäntöönpanomenettelyyn lainsäädäntötoimin.

Selvityksessä on tutkittu nykyisiä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamismenettelyjä ja EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyjä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Selvityksessä on myös vertailtu Ruotsin, Norjan ja Tanskan voimaansaattamismenetelmiä. Tutkimuksen perusteella esitetään johtopäätöksiä siitä, miten kansainvälisten liikennealan velvoitteiden voimaansaattamismenettelyjä ja EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyjä voitaisiin kehittää. Ehdotetut toimenpiteet koskevat rinnakkaissääntelyn vähentämistä, norminantovallan delegoinnin lisäämistä, lainsäädännön alan määrittelyn kaventamista sekä sopimuksentekovallan siirtämistä.

Publikation

Finlands internationella överenskommelser inom området för trafik och transporter. Utveckling av ikraftsättandet av överenskommelser och genomförandet av EU-lagstiftning

Författare

Åbo Akademi
Oskar Sundelin
Markku Suksi
Henrik Ringbom

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet 21.5.2015

Publikationsseriens namn och nummer

Kommunikationsministeriets publikationer 10/2016

ISSN (webbpublikation) 1795-4045

ISBN (webbpublikation) 978-952-243-484-5

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-484-5>

HARE-nummer LVM/248/13/2015

Ämnesord

Trafik, transport, internationell överenskommelse, EU, IMO, ICAO, grundlag, internationell rätt, EU-lagstiftning

Kontaktperson

Regeringsråd Silja Ruokola

Rapportens språk

Finska

Övriga uppgifter

Sammandrag

Genomförandet av internationella förpliktelser och verkställandet av EU-lagstiftning vad gäller trafik och transporter omgärdas i Finland av mångformiga och tidskrävande lagstiftningsförfaranden. Förpliktelserna innehåller ofta tekniska bestämmelser som ändras regelbundet och med korta intervaller. Särskilt godkännandet och genomförandet av ändringar till internationella förpliktelser orsakar problem inom lagberedningen.

Grundlagens bestämmelser om området för lagstiftningen samt bestämmelserna om lagstiftningsbehörighet och traktatkompetens begränsar möjligheterna att godkänna och verkställa ändringar till internationella förpliktelser utan att riksdagen vidtar lagstiftningsåtgärder. Bestämmelserna om området för lagstiftningen och lagstiftningsbehörigheten begränsar även möjligheterna att verkställa EU-lagstiftning utan att riksdagen deltar genom lagstiftningsåtgärder.

I utredningen har de nuvarande metoderna att genomföra internationella överenskommelser och verkställa EU-lagstiftning samt grundlagsutskottets praxis granskats. Utredningen har även jämfört metoder för genomförandet i Sverige, Norge och Danmark. Utifrån granskningen presenteras slutsatser om hur genomförandet av internationella förpliktelser om trafik och transporter samt verkställandet av EU-lagstiftning kan utvecklas. De föreslagna metoderna berör sätt att undvika uppkomsten av parallell lagstiftning, utökad delegering av normgivningsmakt, begränsning av området för lagstiftningen samt delegering av behörigheten att ingå internationella överenskommelser .

Title of publication

International agreements binding on Finland in the transport sector. Enforcement of the agreements and implementation of EU legislation

Author(s)

Åbo Akademi University
Oskar Sundelin
Markku Suksi
Henrik Ringbom

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications 21.5.2015

Publication series and number

Publications of the Ministry of Transport and Communications 10/2016

ISSN (online) 1795-4045
ISBN (online) 978-952-243-484-5
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-484-5>
Reference number LVM/248/13/2015

Keywords

Transport, international convention, EU, IMO, ICAO, Constitution of Finland, international law, EU legislation

Contact person

Silja Ruokola

Language of the report

Finnish

Other information

Abstract

The implementation of international transport obligations and EU legislation in Finland is characterised by complex and time consuming regulatory techniques. The obligations often contain technical regulations that are revised at regular short intervals. Especially the acceptance and implementation of revisions to international obligations have caused problems when preparing new legislation.

The Finnish Constitution's provisions regarding matters "of legislative nature", delegation of legislative power and acceptance of international obligations restrict the possibility to accept and bring into force amendments to international obligations without involving the Parliament and issuing new legislation. The provisions regarding matters of legislative nature and the delegation of legislative power also limit the possibilities to transpose EU legislation without the Parliament being involved in the enactment of new laws.

The report analyses methods to implement international obligations and transpose EU legislation as well as opinions by the Parliament's Constitutional Law Committee. The report also contains a comparison with the implementing methods applied in Sweden, Norway and Denmark. Based on the study some conclusions are made about how the implementation of the international transport obligations and the transposing of EU legislation in the field of transport could be streamlined. The proposed methods include reducing the amount of parallel law-making, increasing the delegation of legislative powers, narrowing the interpretation of matters of legislative nature and delegating powers to accept international obligations.

Sisällysluettelo

Esipuhe

1.	Johtopäätökset	5
1.1	Rinnakkaissääntelystä luopuminen	5
1.2	Norminantovallan lisääntynyt delegoiminen tavallisella lailla	5
1.3	Sopimuksentekovallan siirtäminen tavallisella lailla	6
1.4	Sopimuksentekovallan siirtäminen ja norminantovallan delegoiminen valtioneuvostolle perustuslainsäätämisyksikössä	7
1.5	Sopimuksentekovallan siirtäminen ja norminantovallan delegoiminen viranomaisille perustuslain säätämisyksikössä	8
1.6	Perustuslain muuttaminen	8
1.7	Yhteenvedo toimenpide-ehdotuksista	8
2.	Johdanto	13
2.1	Tausta	13
2.2	Kysymyksenasettelu ja rajaukset	13
2.3	Selvityksen rakenne	14
3.	Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen ja EU-säädösten täytäntöönpano	15
3.1	Yleistä kansainvälisten sitoumusten voimaansaattamisesta ja EU-säädösten täytäntöönpanosta sekä toimivallanjaosta	15
3.2	Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja käsittelyjärjestys	16
3.3	Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen	17
3.4	Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamistavat Suomessa	18
3.4.1	Yleistä voimaansaattamislaeista	18
3.4.2	Blankettilaki ja/tai -asetus	18
3.4.3	Asiasisältöinen voimaansaattaminen	18
3.4.4	Sekamuotoinen voimaansaattaminen	19
3.5	EU-säädösten täytäntöönpano	19
3.5.1	Yleisiä lähtökohtia	19
3.5.2	Uudelleenkirjoittaminen	19
3.5.3	Inkorporointi	20
3.5.4	Viittaus	20
3.6	EU:n ulkosuhdesopimusten voimaansaattaminen	20
3.7	Lainsäädännön alan määrittely	21
3.7.1	Lainsäädännön alan aikaisempi tulkinta	21
3.7.2	Lainsäädännön alan nykyinen tulkinta	22
3.8	Valtiosopimusten väliaikainen soveltaminen	22
3.9	Kansainvälisten velvoitteiden yksinkertaistetut muutosmenettelyt	23
3.10	Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa ja EU-asioissa	23
3.11	Ahvenanmaan itsehallintolain vaikutus voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyihin	24
3.12	Kansainvälisten velvoitteiden julkaiseminen	25
4.	Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen ennen perustuslain voimaantuloa	26

5.	Esimerkkejä kansainvälisten liikennealan sitoumusten ja liikennealan EU-säädösten täytäntöönpanosta.....	28
5.1	Merenkulku.....	28
5.1.1	MARPOL 73/78 -yleissopimus.....	28
5.1.2	SOLAS-yleissopimus.....	30
5.1.3	Laivavarustedirektiivi 96/98/EY.....	32
5.1.4	Direktiivi 2008/106/EY merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta.....	34
5.2	Ilmailu 34	
5.2.1	Lentoliikennesopimus Venäjän kanssa.....	34
5.2.2	Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus.....	36
5.2.3	Euro-Välimerilentoliikennesopimus.....	37
5.3	Rautatieliikenne.....	38
5.3.1	Kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskeva yleissopimus COTIF.....	38
5.3.2	Sopimus vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä.....	39
5.4	Tieliikenne.....	40
5.4.1	Wienin tieliikennesopimus.....	40
5.4.2	ADR-sopimus.....	41
6.	Vertailu muiden Pohjoismaiden voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyihin.....	44
6.1	Ruotsi 44	
6.1.1	Toimivalta ja valtiopäivien hyväksyminen.....	44
6.1.2	Kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpano ja julkaiseminen Ruotsissa.....	45
6.1.3	Valtiopäivien etukäteispäätös tulevien muutosten voimaansaattamisesta.....	46
6.1.4	Esimerkkejä kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanosta Ruotsissa.....	46
6.2	Tanska.....	47
6.2.1	Kansainvälisten sitoumusten hyväksyminen ja täytäntöönpano Tanskassa.....	47
6.2.2	Esimerkkejä kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanosta Tanskassa.....	48
6.3	Norja.....	48
6.3.1	Kansainvälisten sitoumusten hyväksyminen ja täytäntöönpano Norjassa.....	48
6.3.2	Esimerkkejä kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanosta Norjassa.....	50
6.4	Johtopäätöksiä muiden Pohjoismaiden täytäntöönpanomenettelyistä.....	50
7.	Voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyiden kehittämismahdollisuudet	51
7.1	Yleistä kehittämismahdollisuuksista.....	51
7.2	Sopimuksentekovallan siirtäminen.....	52
7.2.1	Sopimuksentekovallan siirtämisen edellytykset.....	52
7.2.2	Perustuslakivaliokunnan viimeaikainen lausuntokäytäntö sopimuksentekovallan siirtämisestä.....	54
7.2.2.1	PeVL 66/2014 vp.....	54
7.2.2.2	PeVL 14/2014 vp.....	55
7.2.2.3	PeVL 14/2010 vp.....	56
7.2.2.4	PeVL 48/2005 vp.....	56
7.2.2.5	PeVL 17/2004 vp.....	57
7.2.2.6	PeVL 16/2004 vp.....	58
7.2.3	Mihin sopimuksentekovaltuutus voitaisiin lisätä?.....	59
7.3	Lainsäädäntövallan delegoiminen.....	60
7.3.1	Yleistä lainsäädäntövallan delegoimisesta ja sen vaikutuksesta kansainvälisten sopimusten ja EU-säädösten täytäntöönpanoon.....	60
7.3.2	Perustuslain esitöissä esitetyt näkemykset lainsäädäntövallan delegoimisesta.....	61

7.3.3	Perustuslakivaliokunnan viimeaikainen lausuntokäytäntö lainsäädäntövallan delegoimisesta.....	62
7.3.4	Kenelle lainsäädäntövaltaa voidaan delegoida?	64
7.4	Lainsäädännön alan uudelleenmäärittely tulkinnan kautta.....	64
7.5	Rinnakkaissäätelystä luopuminen	64
8.	Lopuksi	66
	Lähdeluettelo	68

Esipuhe

Liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmistelu painottuu suurelta osin Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanoon sekä kansainvälisten sopimusten tai niiden liitteiden voimaansaattamiseen. EU-säädökset kattavat kaikki liikennemuodot (tie- ja rautatieliikenne, merenkulku sekä ilmailu ja älyliikenne). Kansainväliset järjestöt, erityisesti merenkulun, tie- ja rautatieliikenteen alalla tuottavat säädöksiä, jotka edellyttävät eduskunnan ja valtioneuvoston hyväksymisen.

Liikennealan yritykset ja teollisuus sekä kansalaiset seuraavat unionilainsäädännön ja kansainvälisten järjestöjen päätösten kehittymistä ja muutoksia. Varsinkin merenkulussa Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n ja lentoliikenteessä Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n päätöksiä seurataan ja ne pyritään huomioimaan ennakoitusti jo ennen kuin Suomen kansallinen säädös on valmistunut ja tullut voimaan.

EU-säädösten ja kansainvälisten sitoumusten voimaansaattamiseen ja menettelyihin vaikuttavat Suomen perustuslaki sekä monimuotoiset täytäntöönpanomenettelyt. Liikenne- ja viestintäministeriössä on nähty tarve kehittää, nopeuttaa ja muuttaa säädösvalmistelua ja sopimusten voimaansaattamista. Sen vuoksi haluttiin käynnistää akateeminen selvitys, jonka tavoitteena olisi tarkastella sitä, miten liikennealan kansainvälisiä sitoumuksia voitaisiin saattaa voimaan ja liikennealan EU-säädöksiä toimeenpanna nykyistä joustavammin, ottaen kuitenkin huomioon perustuslain säännökset ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöt.

Kilpailutuksen jälkeen selvityksen tekijäksi valittiin Åbo Akademin oikeustieteen laitos (BALEX-hanke). Selvityksen tarkoituksena on esittää ratkaisuvaihtoehtoja kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisesta ja mahdollisuuksia keventää EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyjä sekä tutkia mahdollisuuksia luopua rinnakkaissääntelystä. Lisäksi selvityksen tulee sisältää vertailu muihin Pohjoismaihin ja niiden kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpanokäytäntöihin sekä huomioida Ahvenanmaan itsehallintolain vaikutus liikennealan kansainvälisten sitoumusten voimaansaattamiseen ja täytäntöönpanoon.

Hankkeen ohjausryhmään kuuluivat puheenjohtajana Silja Ruokola liikenne- ja viestintäministeriöstä ja jäsenenä Sami Manninen oikeusministeriöstä, Kaija Suvanto ja Johanna Lahti ulkoasiainministeriöstä, Heidi Kaila ja Johannes Leppo valtioneuvoston kansliasta, Susanna Metsälampi Liikenteen turvallisuusvirastosta sekä Lolan Eriksson, Veera Kojo, Timo Koskinen ja Tiina Ranne liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Työn aikana järjestettiin laaja kansainvälisiä sopimusasioita koskeva kuulemis- ja keskustelutilaisuus 5.11.2015 sekä useita ohjausryhmän kokouksia.

Selvitystyö on valmistunut ja se täyttää hankintasopimuksessa asetetut tavoitteet ja luovutetaan liikenne- ja viestintäministeriölle.

Silja Ruokola
Hallitusneuvos, ohjausryhmän puheenjohtaja

1. Johtopäätökset

1.1 Rinnakkaissääntelystä luopuminen

Kun saatetaan voimaan **kansainvälisiä velvoitteita**, tulisi ensi sijassa selvittää, olisiko voimaansaattaminen mahdollista toteuttaa joko pelkällä blankettisäädöksellä tai pelkällä asiasisältöisellä voimaansaattamissäädöksellä. Välttämällä turhaa rinnakkaissääntelyä voitaisiin kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista yksinkertaistaa ja tehostaa. Rinnakkaissääntelystä luopumisella olisi merkitystä etenkin niissä tapauksissa, joissa sopimuksen määräyksiä on kirjattu kansalliseen lainsäädäntöön ainoastaan "varmuuden vuoksi". Tämän seurauksena yhä useamman sopimusmääräyksen on katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan, koska asiasta on nimenomaisesti säädetty lailla.

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt viittaustekniikan käytön **EU-säädösten** osalta, kun kyse on ollut teknisluonteisista ja yksityiskohtaisista säännöksistä, joiden kohteena on ollut rajallinen määrä ammattimaisia toimijoita ja jäsenvaltiolla ei ole ollut sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että sääntelyn tulee muodostaa sen kohteena olevien toimijoiden kannalta riittävän selkeä kokonaisuus.

Jos kansainvälisten liikennealan velvoitteiden määräykset ja EU-säädökset ovat teknisluonteisia, niitä muutetaan säännöllisesti ja ne kohdistuvat rajoitettuun elinkeinonharjoittajien ryhmään, olisi aina syytä harkita mahdollisuutta panna kansainvälinen velvoite täytäntöön pelkästään blankettisäädöksellä, jossa todetaan kansainvälisen velvoitteen olevan voimassa siten kuin siitä on sovittu. Vastaavasti EU-säädöstä täytäntöönpanossa voitaisiin viitata EU-säädöksen ao. säännöksiin. Voimaansaattamisen ja täytäntöönpanon lisäksi voitaisiin myös harkita muita julkaisumenetelmiä, jotka varmistaisivat, että sopimuksen tai EU-säädösten määräykset muodostavat riittävän selkeän kokonaisuuden yhdessä kansallisen lainsäädännön kanssa. Esimerkiksi voitaisiin harkita alan toimijoille suunnattujen digitaalisten säädöskäsikirjojen tai lainsäädännön koosteiden julkaisemista.

1.2 Norminantovallan lisääntynyt delegoiminen tavallisella lailla

Lisäämällä norminantovaltuutuksia kansalliseen liikennealan lainsäädäntöön voitaisiin lisätä asetusten ja määräysten käyttöä liikennealalla ja näin ollen vaikuttaa lainsäädännön alan määrittelyyn, mikä vaikuttaisi välillisesti myös kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen lainsäädännön alan käsitteen kaventuessa samalla jossain määrin.

Norminantovallan lisääntynyt delegoiminen helpottaisi myös liikennealan EU-säädösten täytäntöönpanoa.

Kun hyväksytään ja saatetaan voimaan kansainvälisiä velvoitteita tai pannaan täytäntöön EU-säädöksiä, olisi syytä tarkoin selvittää, voidaanko tämä toteuttaa perustuslain vaatimukset täyttäen asetuksella tai viranomaisen määräyksellä. Lain tasolla tulisi ainoastaan säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja lakia täydentää valtuutuksella antaa tarkempia säännöksiä asetuksella tai viranomaisen määräyksellä.

Lakiin sisältyvän valtuuttavan säännöksen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta voitaisiin vahvistaa rajoittamalla valtuutus kansainväliseen sopimukseen tai sen liitteeseen taikka EU-säädöksen täytäntöönpanoon. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt normaalia väljempää lainsäädäntövallan delegointia, kun kyse on ollut esimerkiksi EU:n yksityiskohtaisen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta tai laissa mainitulla tietyllä alalla toimivista

elinkeinonharjoittajista ja heihin kohdistuvista yksityiskohtaisista velvoitteista. Tätä tulkintalinjaa tulisi hyödyntää myös liikennealan sääntelyssä. Lainvalmistelussa tulisi korostaa, että liikennealan sääntelyllä on sellaisia ominaisuuksia, jotka puoltavat norminantovallan lisääntyvää delegointia.

Liikennealalla norminantovallan delegointia tulisi käyttää etenkin, kun kyse on teknisluonteisista määräyksistä, joita sovelletaan tietyllä alalla toimiviin elinkeinonharjoittajiin. Lisäksi ministeriön ja muiden viranomaisten tulisi soveltaa nykyisiä valtuuksia rohkeammin sekä harkita aktiivisesti, kuuluvatko kansainvälisen velvoitteen muutokset todella lainsäädännön alaan vai voidaanko velvoitteet saattaa voimaan lakia alemmalla säädösten tasolla.

1.3 Sopimuksentekovallan siirtäminen tavallisella lailla

Uuden perustuslain säätämisen ja voimaantulon yhteydessä on kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota eduskunnan lainsäädäntövaltaan, minkä seurauksena entistä useammat kansainväliset sopimukset ja niiden muutokset samoin kuin EU-säädösten täytäntöönpano ovat edellyttäneet voimaansaattamista lailla. Tämä on lisännyt sekä valtioneuvoston että eduskunnan työmäärää ja tehnyt täytäntöönpanomenettelyistä aikaa vieviä ja monimutkaisia.

Siirtämällä sopimuksentekovaltaa voitaisiin kansainvälisten sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyjä joustavoittaa. Perustuslain säännöt lainsäädännön alasta (80 §) sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä (94 §) ja voimaansaattamisesta (95 §) eivät mahdollista sopimuksentekovallan siirtämistä tavallisella lailla siltä osin kuin kansainvälisen sopimuksen velvoitteet kuuluvat lainsäädännön alaan jäljempänä selostetuina poikkeuksina. Mikäli kansainvälisen sopimuksen velvoitteet kuuluvat lainsäädännön alaan, on sopimuksentekovallan siirtämisestä lähtökohtaisesti päätettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä (katso toimenpide-ehdotukset luvussa 1.4 ja 1.5).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin viimeaikaisessa lausuntokäytännössään (etenkin lausunnoissa PeVL 66/2014 vp ja PeVL 14/2014 vp) katsonut, että vaikka ei ole ollut täysin poissuljettua, että kansainvälinen sopimus jossain määrin sisältäisi myös lainsäädännön alaan kuuluvia tai sitä sivuavia määräyksiä, on lakiehdotus sopimuksentekovallan siirtämisestä voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan korostanut, että tulisi antaa enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle eikä niinkään pelkästään sille, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön alaan (PeVL 19/2010 vp). Tämän viimeaikaisen lausuntokäytännön nojalla voitaisiin jossain määrin yrittää siirtää sopimuksentekovaltaa laajemmin ministeriölle.

Sopimuksentekovallan siirtäminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi säätämällä erillislaki, johon lisättäisiin sopimustekovaltuutussäännös, jonka nojalla liikenne- ja viestintäministeriö voisi neuvotella kansainvälisiä sopimuksia liikennealalla siltä osin kuin sopimuksen velvoitteet eivät kuulu lainsäädännön alaan. Valtuutuksessa voitaisiin antaa liikenne- ja viestintäministeriölle myös oikeus saattaa sopimus voimaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella. Koska kansainväliset liikennealan sopimukset ja vastaavat EU-säädökset muutetaan yleensä samaan aikaan, voitaisiin erillisilla myös delegoida norminantovaltaa ja lakiin lisätä säännöksiä liikennealan EU-säädösten täytäntöönpanosta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan sopimuksentekovaltuutus ei kuitenkaan saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, ja valtuutuksessa on ilmaistava ne tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Valtuutussäännöksessä pitäisi näin ollen tarkasti ilmaista, kenet valtuutetaan ja kenen kanssa sopimuksia voidaan tehdä sekä mistä osapuolet voivat sopia. Valtuutus voitaisiin

esimerkiksi rajata koskemaan ainoastaan kansainvälisen pääsopimuksen (esimerkiksi IMO:n yleissopimus) liitteitä, joiden sisältöä puolestaan rajaa itse pääsopimuksen soveltamisala. Lisäksi perustuslain 94 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan merkitykseltään huomattavat kansainväliset velvoitteet vaativat eduskunnan hyväksymisen, rajaisi jatkossakin sopimuksetekovaltaa. Eduskunnan perustuslain mukainen tietojensaantioikeus pysyisi myös muuttumattomana.

1.4 Sopimuksetekovalan siirtäminen ja norminantovalan delegoiminen valtioneuvostolle perustuslainsäätämisyjärjestyksessä

Sopimuksen hyväksymis- ja voimaansaattamisvallan siirtäminen sekä norminantovalan delegoiminen voitaisiin myös toteuttaa säätämällä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä erillislaki, johon lisättäisiin siirto- ja delegointisäännöksiä, joiden nojalla tasavallan presidentti hyväksyisi ja valtioneuvosto saattaisi voimaan erikseen nimetyt kansainväliset sopimukset liikennealalla. Erillislaki määrittäisi ne sopimukset, joita järjestely koskisi, ja siihen voitaisiin myös lisätä säännöksiä liikennealan EU-säädösten täytäntöönpanosta. Erillislaki loisi siis poikkeuksen perustuslain 94 §:n 1 momenttiin ja 95 §:n 1 momenttiin ja sisältäisi perustuslain 80 §:n mukaisen tarkkarajaisen valtuutussäännöksen.

Erillislaissa pitäisi täsmällisesti ja tarkasti ilmaista, mistä sopimuksista tällaisessa kevennyksessä menettelyssä on kyse. Tällöin olisi mahdollista esimerkiksi nimetä menettelyn piiriin kuuluvat liikennealan sopimukset ja rajoittaa hyväksymis- ja voimaansaattamismenettely pääsopimuksen liitteisiin, jotka useimmiten ovat teknisluonteisia. Itse pääsopimuksen muutosten hyväksyminen ja voimaansaattaminen olisi tuolloin jatkossakin aina hyväksyttävä ja saatettava voimaan eduskunnan toimesta. Lakia voitaisiin täydentää liikenne- ja viestintäministeriölle osoitetulla valtuutuksella saattaa sopimus voimaan ministeriön asetuksella, mutta norminantovalan siirtäminen voitaisiin mahdollisesti ainakin joiltain osin ulottaa aina Liikenteen turvallisuusvirastoon asti.

Eduskunnan lienee helpompi hyväksyä siirto ja delegointi, jos kyseessä on aikaisemmin hyväksytyyn sopimuksen liitteen muuttaminen. Tämä voisi erityisesti koskea yksinkertaistetulla muutosmenettelyllä tehtyjä muutoksia, jotka jo lähtökohtaisesti sitovat valtiota automaattisesti, ellei valtio vastusta niitä. Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen lausuntokäytännön perusteella (erityisesti PeVL 66/2014 vp ja PeVL 14/2014 vp) ei ole täysin poissuljettua, että rajoittamalla sopimukseteko- ja norminantovaltuutus koskemaan ainoastaan kansainvälisten sopimusten liitteiden hyväksymistä ja täytäntöönpanoa, voitaisiin valtuutus hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (katso toimenpide-ehdotus luvussa 1.3).

Yksinkertaistetullakin menettelyllä tehdyt muutokset kansainväliseen sopimukseen voivat kuitenkin aiheuttaa merkittäviä seurauksia. Näissä tapauksissa perustuslain 94 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan merkitykseltään huomattavat kansainväliset velvoitteet vaativat eduskunnan hyväksymisen, turvaisi eduskunnan osallistumisen velvoitteiden hyväksymiseen.

Erillislakiin olisi myös syytä lisätä tarkentavia säännöksiä, jotka varmistavat että eduskunta jatkossakin saa tarvittavia tietoja sekä ennen sopimusneuvotteluja että niiden jälkeen.

1.5 Sopimuksentekovallan siirtäminen ja norminantovallan delegoiminen viranomaisille perustuslain säätämisyjärjestyksessä

Mikäli lakiehdotus hyväksymis- ja voimaansaattamisvallan siirtämisestä sekä norminantovallan delegoimisesta käsiteltäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, olisi mahdollista tehdä rajattu poikkeus perustuslain säännöksiin kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja lainsäädäntövallan delegoimisesta. Perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyllä valtuutussäännöksellä voitaisiin siis myös antaa ministeriölle tai muulle viranomaiselle oikeus tehdä ja muuttaa (tiettyjä) kansainvälisiä sopimuksia, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ilman eduskunnan suostumusta.

Tällainen erillislaki merkitsisi kuitenkin suurempaa poikkeusta perustuslakiin kuin mitä ainoastaan valtioneuvoston valtuuttaminen tarkoittaisi. Vaihtoehdolla voisi olla myös horisontaalista vaikutusta muille hallinnonaloille. Koska kyse olisi kansainvälisten normien valtiosisäisestä voimaansaattamisesta eikä puhtaasti kansallisesta normistosta, voisi liityntä kansainvälisoikeudellisiin mekanismeihin, kuten yksinkertaistetut muutosmenettelyt, kuitenkin puoltaa poikkeusmahdollisuutta.

Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslakiin tehtävät poikkeukset tulee rajata vain välttämättömään kirjoittamalla ne mahdollisimman tarkkarajaisiksi ja vähäisiksi. Lisäksi olisi harkittava, voidaanko poikkeuksen voimassaoloa ajallisesti rajoittaa.

1.6 Perustuslain muuttaminen

Muuttamalla perustuslain säännöksiä lainsäädäntövallasta sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta voitaisiin edelleen vähentää eduskunnan tarvetta osallistua kansainvälisten sopimusten ja EU-säädösten täytäntöönpanoon. Perustuslakiin voitaisiin esimerkiksi lisätä kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista ja EU-säädösten täytäntöönpanoa koskeva säännös, jonka mukaan näistä säädetään lailla.

Perustuslain muuttamiseen suhtaudutaan kuitenkin pidättyvästi. Sekä hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi että perustuslakivaliokunnan mietinnöissä on todettu, että perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. Näistä syistä perustuslain muuttaminen kansainvälisten velvoitteiden hyväksymismenettelyn helpottamiseksi ei liene ajankohtainen.

1.7 Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

Selvitys sisältää monta eri toimenpidettä, joilla voitaisiin keventää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanon aiheuttamaa hallinnollista taakkaa. Yksittäiset toimenpiteet eivät kuitenkaan tarjoa lopullista ratkaisua. Toimenpiteet tulisi toteuttaa tapauksittain huomioiden, että toimenpiteillä on sekä hyöty- että haittapuolia. Toteuttamiseen vaikuttaa kansainvälisen velvoitteen ja sen muutoksen laajuus, kohderyhmä sekä niiden poliittinen ja tekninen merkittävyys.

Keventämisehdotuksista huolimatta kansainvälisten velvoitteiden rangaistus- ja sanktiomääräykset sekä merkitykseltään muutoin huomattavat velvoitteet tulevat jatkossakin vaatimaan hyväksymis- ja voimaansaattamistoimenpiteitä eduskunnalta. On kuitenkin suositeltavaa, että kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja

voimaansaattamismenettelyjä sekä EU-lainsäädännön täytäntöönpanomenettelyjä kevennetään ja että vähennetään niiden velvoitteiden määrää, jotka vaativat eduskunnan suostumusta ja lainsäädäntötoimia.

Tässä selvityksessä esitetyt toimenpide-ehdotukset, jotka on yllä esitetty vaatavuusjärjestyksessä, antavat mahdollisuuksia keventää kaikkien osapuolten hallinnollista taakkaa.

Varsinkin uusien teknisten liitteiden kohdalla, kun kyse on teknisluonteisesta ja yksityiskohtaisesta sääntelystä, voitaisiin liitteiden määräysten voimaansaattaminen toteuttaa pelkällä blankettisäädöksellä ja lainsäädäntöä täydentää esimerkiksi käsikirjoilla tai informatiivisilla määräyskokoelmilla, joiden avulla alan toimijoita informoitaisiin lainsäädännön sisällöstä. Tämä voisi myös parantaa lainsäädännön ymmärrettävyyttä ja selkeyttä.

Muut selvityksessä esitetyt toimenpide-ehdotukset koskevat lainsäädäntömenetelmiä, joiden avulla kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamismenettelyjä ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanomenettelyjä voitaisiin sujuvoittaa. Uudessa perustuslaissa säädettyä kansainvälisten velvoitteiden toimivallanjakoa on perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä jossain määrin avattu. Tämän lausuntokäytännön valossa selvityksessä on esitetty eri lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla voitaisiin kehittää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamismenettelyjä ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanomenettelyjä.

Esitetyt toimenpiteet voidaan soveltaa joko yksittäisissä tapauksissa tai laajemmin säätämällä esimerkiksi erillislaki, jossa siirrettäisiin sopimuksentekovaltaa ja delegoitaisiin lainsäädäntövaltaa alemmas norminantohierarkiassa. Tällaisia toimenpiteitä on hyväksytty erityisesti, kun kyse on ollut teknisluonteisista määräyksistä, jotka kohdistuvat rajoitettuun ryhmään. Nämä edellytykset toteutuvat usein liikennealan kansainvälisten velvoitteiden ja EU-lainsäädännön osalta.

Varsinkin IMO:n yleissopimusten muutokset sisältävät erityispiirteitä, jotka rasittavat muutosten kansallista voimaansaattamista. Samalla nämä erityispiirteet puoltavat voimaansaattamismenettelyjen keventämistä. Tällaisia erityispiirteitä ovat esimerkiksi velvoitteiden hyväksyminen kansainvälisellä tasolla hiljaisella hyväksymismenettelyllä (mikä samalla aiheuttaa tarpeen kiirehtiä kansallista voimaansaattamista) ja että veloitteet soveltuvat rajoitettuun ryhmään ja sisältävät teknisluonteisia määräyksiä.

Vaikka kansainvälisten liikennealan velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamisvalta siirrettäisiin useammin joko tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai liikenne- ja viestintäministeriölle, olisi eduskunnalla jatkossakin perustuslain mukainen tietojensaantioikeus. Lisäksi merkitykseltään huomattavat veloitteet vaatisivat edelleen eduskunnan hyväksymistä.

Kysymys lainsäädännön alan määrittelystä liittyy sekä sopimuksentekovallan siirtämiseen että lainsäädäntövallan delemoimiseen. Perustuslakivaliokunnan viimeaikaiset lausunnot ovat osoittaneet, että rajanveto lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten ja lakia alemmanasteisten määräysten välillä ei ole aina yksiselitteinen. Viimeaikainen lausuntokäytäntö tukee näkemystä, että lainvalmistelijalla on mahdollisuus kriittisemmin harkita, kuuluvatko kansainvälisen veloitteen määräykset lainsäädännön alaan. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö korostaa lainsäädännön ydinaluetta ja että lainvalmistelijan tulisi antaa enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle eikä niinkään pelkästään sille seikalle, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön

alaan. Vaikkei viimeaikainen lausuntokäytäntö sinänsä merkitse suurta muutosta lainsäädännön alan määrittelyyn, antaa se paremmat mahdollisuudet siirtää sopimuksetekovaltaa alemmas ja saattaa voimaan varsinkin teknisluonteisia sopimusmääräyksiä, jotka kohdistuvat rajoitettuun ryhmään, myös ilman eduskunnan lainsäädäntötoimia. Kuten edellä on todettu, etenkin liikennealan kansainväliset velvoitteet sisältävät määräyksiä, jotka täyttävät nämä edellytykset, mikä näin ollen puoltaa velvoitteiden sujuvampaa voimaansaattamista.

Toimenpide-ehdotusten toteuttamiseen vaikuttaa se, kenelle sopimuksetekovaltaa siirretään ja lainsäädäntövalta delegoidaan. Mitä alemmalle tasolle sopimuksetekovalta siirretään tai lainsäädäntövalta delegoidaan, sitä paremmat perustelut tarvitaan toimenpiteelle.

Pitkäjänteinen ratkaisu, joka selkeyttäisi kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisen ja voimaansaattamisen toimivallanjakoa eduskunnan ja valtioneuvoston välillä, olisi säätää erillislaki, jossa täsmällisesti rajoitettaisiin siirrettyä sopimuksetekovaltaa. Valtuutus voisi rajoittua joko nimeltä mainittuun kansainväliseen sopimukseen, sen liitteeseen tai mahdollisesti jopa tiettyyn rajoitettuun aihe-alueeseen.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty valtuutus voisi olla laajempi kuin tavallisella lailla säädetty valtuutus. Tavallisella lailla säädetty valtuutus voisi toisaalta helpottaa voimaansaattamismenettelyjä ja selkeyttää toimivallanjakoa tiettyjen ongelmallisten sopimusten kohdalla, joiden jo etukäteen tiedetään aiheuttavan lainvalmistelulle raskautta. Yllä mainittujen syiden takia voisi tällainen ratkaisu olla sopiva varsinkin olemassa olevien sopimusten teknisten liitteiden muutoksille.

Lopuksi tulee huomioida, että EU:n toimivalta liikennealalla on laajentunut johtuen liikennealan EU-säädösten määrän kasvusta sekä EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännöstä. Kehitys voi osittain vaikuttaa keventävästi kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamismenettelyihin, koska jos velvoitteet kuuluvat EU:n toimivaltaan, ei eduskunnan suostumusta tarvita ja kansallinen liikkumavara on tällöin rajoitettu. Tästä huolimatta voi velvoitteiden kansallinen voimaansaattaminen, velvoitteiden määräysten sisällöstä riippuen, vaatia eduskunnalta lainsäädäntötoimia myöhemmässä vaiheessa.

Yhteenveto tässä selvityksessä esitettyjen kansainvälisten liikennealan sitoumusten voimaansaattamismenettelyjen keventämismahdollisuuksista ja EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyjen keventämismahdollisuuksista voidaan esittää alla olevilla taulukoilla, joista ilmenee mahdolliset toimenpiteet sekä niiden vaikutus menettelyiden keventämiseen:

Taulukko 1 - Kansainväliset veloitteet		
	Kansalliset toimenpiteet	Vaikutus veloitteiden voimaansaattamismenettelyihin
1)	<p><i>Rinnakkaissääntelystä luopuminen</i> Lainvalmistelijaa tulisi ohjeistaa käyttämään pelkästään blankettisäädöstä tai asiasisältöistä voimaansaattamissäädöstä aina, kun se on mahdollista, varsinkin jos kyse on tekniluonteisista määräyksistä, joiden kohteena on rajallinen määrä ammattimaisia toimijoita.</p>	<p>Käyttämällä pelkästään blankettisäädöstä tai asiasisältöistä voimaansaattamislakia, kun se on mahdollista, ei tarvittaisi erillistä kansallista asiasisältöistä rinnakkaissääntelyä. Tämä voisi helpottaa tulevien muutosten kansallista täytäntöönpanoa.</p>
2)	<p><i>Norminantovallan lisääntyneet delegoiminen tavallisella lailla</i></p> <p>Lisäämällä norminantovaltuutuksia erillisillä kansalliseen lainsäädäntöön voidaan siirtää norminantovaltaa eduskunnalta valtioneuvostolle, liikenne- ja viestintäministeriölle tai muille viranomaisille esimerkiksi erikseen nimettyjen sopimusten osalta.</p>	<p>Norminantovallan delegointi alemmalle säädösten tasolle kaventaisi lainsäädännön alan laajuutta ja vaikuttaisi välillisesti kansainvälisten veloitteiden voimaansaattamiseen.</p>
3)	<p><i>Sopimuksentekovallan lisääntyneet siirtäminen tavallisella lailla</i></p> <p>Tämä olisi saavutettavissa esimerkiksi säätämällä erillinen puitelaki, jossa nimeltä mainiten määriteltäisiin ne olemassa olevat monenväliset sopimukset, joita koskien ministeriöllä olisi sopimuksentekovaltuudet tai määrittelemällä liikenne- ja viestintäministeriön sopimuksentekovaltuudet aiheittain.</p>	<p>Siirtämällä sopimuksentekovaltaa voidaan saattaa laajemmin voimaan kansainvälisiä veloitteita ilman eduskunnan hyväksymistä ja siten tehostaa voimaansaattamismenettelyjä. Tämä edellyttää kuitenkin, etteivät sopimuksen määräykset kuulu lainsäädännön alaan. Lisäksi tulisi jatkossakin varmistaa eduskunnan tietojensaantioikeus sekä etu- että jälkikäteen.</p>
4)	<p><i>Sopimuksentekovallan siirtäminen ja norminantovallan delegoiminen valtioneuvostolle perustuslainsäätämisyjärjestyksessä</i></p> <p>Tämä olisi saavutettavissa säätämällä kansainvälisten sopimusten alueella vaikuttava poikkeuslaki siten, että siitä muodostuu mahdollisimman täsmällisesti rajattu poikkeus.</p>	<p>Siirtämällä sopimuksentekovaltaa ja delegoimalla norminantovaltaa perustuslain säätämisyjärjestyksessä voitaisiin siirtää valtioneuvostolle oikeus saattaa voimaan kansainvälisiä veloitteita ja veloitteiden muutoksia, vaikka ne sisältäisivät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä (rajattu poikkeus perustuslakiin). Poikkeusta voitaisiin rajoittaa edelleen, esimerkiksi rajoittamalla sopimuksentekovalta koskemaan pelkästään</p>

		pääsopimukseen kuuluvia liitteitä.
5)	<p>Sopimuksetekovaltan siirtäminen ja norminantovallan delegoiminen viranomaisille perustuslainsäätämisyjärjestyksessä</p> <p>Tämä olisi saavutettavissa säätämällä kansainvälisten sopimusten alueella vaikuttava poikkeuslaki siten, että siitä muodostuu mahdollisimman täsmällisesti rajattu poikkeus.</p>	<p>Siirtämällä sopimuksetekovaltaa ja delegoimalla norminantovaltaa perustuslain säätämisyjärjestyksessä voitaisiin siirtää viranomaisille oikeus saattaa voimaan kansainvälisiä velvoitteita ja velvoitteiden muutoksia, vaikka ne sisältäisivät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä (rajattu poikkeus perustuslakiin). Poikkeusta voitaisiin rajoittaa edelleen esimerkiksi rajoittamalla sopimuksetekovalta koskemaan pelkästään pääsopimukseen kuuluvia liitteitä.</p>
6)	<p>Perustuslain muuttaminen</p> <p>Perustuslakia muuttamalla voitaisiin muuttaa eduskunnan ja valtioneuvoston toimivaltaa kansainvälisten liikennealan sopimusten osalta.</p>	<p>Perustuslakiin voitaisiin esimerkiksi lisätä säännös, jonka mukaan kansainvälisten liikennealan sopimusten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta säädetään lailla. Perustuslakiin voitaisiin myös lisätä Ruotsin hallitusmuodon tapaisia säännöksiä eduskunnan etukäteishyväksymisestä. Muuttamalla perustuslakia voitaisiin myös rajoittaa lainsäädännön alaa, laajentaa valtioneuvoston toimivaltaa sekä lisätä lainsäädäntövallan delegointia niin, että kansainvälisten sopimusten tekeminen tai muuttaminen edellyttäisi eduskunnan suostumusta tai lainsäädäntötoimia harvemmin.</p>

Taulukko 2 - EU-lainsäädäntö		
	Toimenpide	Vaikutus EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyihin
1)	<p>Norminantovallan lisääntynyt delegoiminen tavallisella lailla</p> <p>Lisäämällä norminantovaltuuksia kansalliseen lainsäädäntöön voidaan delegoida norminantovaltaa eduskunnalta valtioneuvostolle, liikenne- ja viestintäministeriölle sekä muille viranomaisille.</p>	<p>Lisäämällä norminantovaltuuksia voidaan sujuvammin panna täytäntöön sellaisia EU-säädöksiä, jotka delegoinnin vuoksi eivät enää vaatisi eduskunnan lainsäädäntötoimia.</p>

2. Johdanto

2.1 Tausta

Liikennealan lainsäädäntö perustuu kansallisiin ja EU-säädöksiin sekä kansainvälisiin kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin. Syksyllä 2014 eduskunnalle annettiin liikenteen alaan liittyen 20 hallituksen esitystä, joista puolet oli kansallista lainsäädäntöä (osa norminantovaltuuksien siirtoja ministeriöstä virastolle), 5 esitystä perustui EU-säädösten täytäntöönpanoon ja 5 kansainvälisiin sopimuksiin (osa kahdenvälisiä sopimuksia). EU-säädösten määrä liikennealalla on laajentunut ja kattaa nykyisin kaikki liikennemuodot. Tämän seurauksena sekä EU-tuomioistuimen tulkintakäytännön perusteella EU:n yksinomainen toimivalta liikennealalla on huomattavasti laajentunut. Myös kansainväliset järjestöt, erityisesti IMO (merenkulku), UNECE (tieliikenne) ja OTIF (rautatieliikenne) tuottavat säädöksiä, joiden valtiosisäinen voimaansaattaminen edellyttää eduskunnan ja valtioneuvoston toimenpiteitä.

EU-säädösten täytäntöönpanoon ja kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen vaikuttavat perustuslain säädökset ja avoin valmistelu. Suomen täytäntöönpano- ja voimaansaattamismenettelyt ovat osaksi monimuotoisia, ja Suomella on toisinaan vaikeuksia saattaa kansainvälisten sopimusten muutokset voimaan määräajassa. Erityisesti kun on voimaansaatettu sellaisia IMO:n yleissopimusten muutoksia ja päätöslauselmia, jotka on IMO:ssa hyväksytty ns. hiljaista hyväksyntämenettelyä käyttäen, on jouduttu aluksi vastustamaan muutoksia, kunnes niille on saatu eduskunnan hyväksyntä.

Liikenne- ja viestintäministeriön tavoitteena uudistaa säädösvalmistelua siten, että valmistelu olisi ennakoivaa ja sen tueksi saataisiin vaikutusarvioita. Lisäksi valmistelijoiden toiminnan lähtökohtana tulee olemaan mahdollistavan lainsäädännön luominen. Koska ministeriössä on tiedostettu tarve muutoksiin EU-lainsäädännön täytäntöönpanon ja kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen osalta, on hankintamenettelyn jälkeen pidetty tärkeänä laatia asiasta tarkempi selvitys.

2.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset

Åbo Akademilta on pyydetty kaikkia liikennemuotoja (maantie, rautatie, merenkulku ja ilmailu) koskevaa selvitystä, jossa tarkastellaan, miten liikennealan kansainvälisiä sitoumuksia voitaisiin saattaa voimaan ja liikennealan EU-säädöksiä panna täytäntöön nykyistä joustavammin ottaen kuitenkin huomioon perustuslaista johtuvat rajoitteet.

Selvityksessä käydään läpi Suomen nykyiset kansainvälisten sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyt sekä EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyt liikennealalla ja arvioidaan perustuslain vaatimukset sekä perustuslakivaliokunnan mietintöjä/lausuntoja. Selvityksessä huomioidaan myös Ahvenanmaan itsehallintolain vaikutus voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyihin. Tarkoituksena on esittää ratkaisuvaihtoehtoja kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisesta ja tutkia mahdollisuuksia luopua rinnakkaissääntelystä. Rinnakkaissääntelyllä tarkoitetaan, että voimaansaatettavat kansainväliset velvoitteet sisällytetään samansisältöisinä kansalliseen asiasisältöiseen lainsäädäntöön. Selvityksessä tutkitaan myös, miten liikennealan EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyä voitaisiin keventää. Selvitys sisältää lisäksi vertailun muihin Pohjoismaihin ja niiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiskäytäntöihin.

Ottaen huomioon kansainvälisten sopimusten suuri määrä liikennealalla on selvityksessä valittu muutama eri liikennemuotoa koskeva esimerkkitapaus, joissa on pantu täytäntöön kansainvälisiä sopimuksia ja/tai EU-säädöksiä.

EU:n ja kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanolla tarkoitetaan tässä selvityksessä EU-säädösten (pääsääntöisesti direktiivien) täytäntöönpanoa sekä kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista osaksi Suomen lainsäädäntöä.

2.3 Selvityksen rakenne

Selvityksen johtopäätökset ja mahdolliset toimenpiteet on esitetty ja tiivistetty erillisessä osiossa selvityksen alussa.

Selvityksen kolmannessa luvussa käsitellään yleisesti kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista ja EU-säädösten täytäntöönpanoa, Suomen nykyisiä voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyjä sekä voimassa olevaa lainsäädäntöä. Luvussa käsitellään myös Ahvenanmaan itsehallintolain vaikutusta kansainvälisten sitoumusten voimaansaattamiseen sekä kansainvälisten sitoumusten yksinkertaistettua muutosmenettelyä.

Selvityksen neljännessä luvussa käydään läpi kansainvälisten sitoumusten voimaansaattamisen menettelyä ennen uuden perustuslain säätämistä vuonna 2000 ja selvitetään, miten velvoitteiden voimaansaattamiskäytäntö on kehittynyt ennen uutta perustuslakia.

Viidennessä luvussa nostetaan esille esimerkkejä kansainvälisten sitoumusten voimaansaattamisesta sekä EU-säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta. Luvussa käsitellään eri liikennemuotoja koskevia kansainvälisiä sopimuksia sekä EU-säädöksiä ja tarkastellaan, miten sopimukset ja säädökset on saatettu voimaan ja pantu täytäntöön sekä miten velvoitteiden määräyksiin tehtyjä muutoksia on saatettu kansallisesti voimaan.

Selvityksen kuudennessa luvussa tarkastellaan kansainvälisten sitoumusten ja EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyjä muissa Pohjoismaissa (Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa) ja esitetään johtopäätöksiä siitä, miten näiden Pohjoismaiden täytäntöönpanokäytännöt eroavat Suomen kansainvälisten liikennealan sitoumusten ja EU-säädösten täytäntöönpanomenettelyistä.

Seitsemännessä luvussa esitetään mahdollisuuksia Suomen kansainvälisten liikennealan sitoumusten voimaansaattamisen ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanon kehittämistä varten. Luvussa käsitellään sopimuksentekovallan siirtämisen edellytyksiä ja miten voitaisiin siirtää sopimuksentekovaltaa ja täten mahdollistaa kansainvälisten velvoitteiden sujuvampaa valtiosisäistä voimaansaattamista. Luvussa käydään myös läpi norminantovallan delegoinnin edellytyksiä ja miten lainsäädännön alan määritelmää voitaisiin joko tulkinnan tai lainsäädäntötoimenpiteiden kautta kaventaa, jotta kansainväliset velvoitteet ja EU-säädökset voitaisiin panna täytäntöön kansallisesti lakia alemmalla säädöstasolla. Lisäksi luvussa käsitellään, milloin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen olisi mahdollista toteuttaa ilman rinnakkaissääntelyä.

Viimeisessä luvussa esitetään lyhyesti yleinen loppupäätelmä.

3. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen ja EU-säädösten täytäntöönpano

3.1 Yleistä kansainvälisten sitoumusten voimaansaattamisesta ja EU-säädösten täytäntöönpanosta sekä toimivallanjaosta

Kansainvälinen oikeus sääntelee valtiosopimuksen tekovaiheita mutta jättää valtion omaan päätösvaltaan sen, miten valtio päättää sitoumuksistaan kansallisesti.¹ Kansallinen lainsäädäntö määrittelee siis, mikä valtioelin päättää sopimuksenteon eri vaiheista ja miten sopimukset saatetaan valtiosisäisesti voimaan.² Myöskään kansainväliset sopimukset eivät yleensä sisällä määräyksiä siitä, miten velvoitteet pitäisi kansallisesti panna täytäntöön. Kansainvälinen oikeus ja tietystä valtiossa voimassa oleva oikeusjärjestys voidaan näin ollen kansallisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta katsoa erillisiksi ja itsenäisiksi oikeusjärjestyksiksi.

Suomessa vallitsevan ns. dualistisen järjestelmän mukaan valtiosopimukseen sitoutuminen ja sen voimaansaattaminen ovat Suomessa erillisiä toimenpiteitä. Dualismi ja sen vastakohta monismi eivät kuitenkaan ole muotopuhaita järjestelmiä ja EU-jäsenyyden myötä dualistisissa valtioissa on siirrytty monistisempiin järjestelmiin.³

Säännökset sopimuksentekovallasta ja kansainvälisen sitoumusten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta on sisällytetty perustuslain 8. lukuun (93 § - 97 §). Perustuslain 8. luvun säännökset koskevat ”valtiosopimuksia” ja ”muita kansainvälisiä velvoitteita”. Käsitteitä ei ole perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä määritelty, mutta yleisesti viitataan Wienin yleissopimuksen 2. artiklaan, jonka mukaan valtiosopimus tarkoittaa:

”kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen siihen katsomatta sisältykö se yhteen tai kahteen taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan ja riippumatta siitä käytetystä nimityksestä”⁴

Perustuslain 93 § sisältää Suomen ulkopoliittikan johtamista, kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumista ja EU:ssa tehtävien päätösten kansallista valmistelua koskevat perussäännökset. Perustuslain esitöissä on katsottu, että pykälää on tulkittava kokonaisuutena ja yhteydessä kansainvälisten suhteiden muuhun sääntelyyn.⁵

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää niiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Kyseisellä viittauksella tarkoitetaan perustuslain 94 ja 95 §:iä,

¹ Saraviita on kuitenkin katsonut, että valtio voi tulla kansainvälisesti sidotuksi silloinkin, kun kansallisia toimivaltasääntöjä ei noudateta. Katso Saraviita 2001, s. 45. Katso myös Wienin yleissopimuksen 46 artikla, jonka mukaan valtio ei voi mitätöidäkseen antamansa suostumuksen vedota siihen, että sen suostumus valtiosopimuksen noudattamiseen on ilmaistu loukkaamalla sen sisäisen oikeuden määräyksiä, jotka koskevat toimivaltaa valtiosopimusten tekemiseen, ellei loukkaus ole ilmeinen ja koske sen merkitykseltään perusuonteista sisäisen oikeuden säädöstä.

² Katso yleisesti kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta Valtiosopimusopas, s. 6.

³ Katso Meres-Wuori 1998, s. 30 ja s. 403.

⁴ Wienin yleissopimuksen 2. Artikla a)-kohta. Katso myös Valtiosopimusopas, s. 3.

⁵ HE 1/1998 vp, s. 144. Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi todettiin, että alaltaan pykälä kattaisi voimassa olevan hallitusmuodon 33 ja 33 a §:ssä säädetyt asiaryhmät ja siinä säädettäisiin eduskunnalle, tasavallan presidentille sekä valtioneuvostolle osoitetun toimivallan perusteista näissä asioissa.

jotka selvästi tuovat esille eron kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja velvoitteen valtiosisäisen voimaansaattamisen välillä.⁶

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään. Tarkempia säännöksiä eduskunnan osallistumisesta EU:n asioiden kansalliseen valmisteluun on sisällytetty perustuslain 96 §:ään.

3.2 Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja käsittelyjärjestys

Perustuslain 94 § sisältää säännökset kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä. Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi todettiin, että säännöksellä oli tarkoitus vahvistaa eduskunnan asemaa vaatimalla eduskunnan hyväksymistä kaikille merkitykseltään huomattaville kansainvälisille velvoitteille sekä eduskunnan toimivallan alaan kuuluvan velvoitteen irtisanomiselle. Samalla oli tarkoitus yhdenmukaistaa kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa päätöksenteossa noudatettavat määräenemmistövaatimukset.⁷

Perustuslain 94 §:n 1 momentissa säädetään, milloin kansainväliseen veloitteeseen sitoutuminen edellyttää eduskunnan hyväksyntää.⁸ Eduskunnan hyväksymistä kansainväliselle veloitteelle tarvitaan, jos velvoite:

- sisältää **lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä**,⁹
- on **muutoin merkitykseltään huomattava**¹⁰ tai
- vaatii **muutoin perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen**.¹¹

Jos kansainvälinen velvoite edellyttää eduskunnan hyväksymistä, on hyväksyminen hankittava ennen kuin tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto tekee päätöksen sopimukseen sitoutumisesta.¹²

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EU:lle, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle

⁶ Katso Saraviita 2011, s. 830.

⁷ HE 1/1998 vp, s. 50.

⁸ HE 1/1998 vp, s. 148. Esityksessä todettiin, että säännös koskee paitsi valtiosopimuksia myös muita kansainvälisoikeudellisia velvoitteita kuten YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavia päätöksiä.

⁹ Katso lainsäädännön alasta luku 2.7.

¹⁰ Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 12/2011 vp katsottiin, että oikeustilaa selventävä SEUT 136 artiklan muutos ei kuulunut lainsäädännön alaan, mutta että Eurooppa-neuvoston päätöksellä tehty sopimusmuutos edellytti eduskunnan hyväksymistä, koska sitä oli koko euroalueen rahoitusvakauden turvaamiselle keskeisenä sopimusmääräyksenä pidettävä merkitykseltään huomattavana, erityisesti Euroopan laajuisen talouskriisin oloissa. Perustuslakivaliokunta yhtyi tähän käsitykseen lausunnossaan PeVL 6/2011 vp. Muutoin merkitykseltään huomattava velvoite on, muiden perusteiden ohella, mainittu muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa koskien kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntöjä (PeVL 45/2000 vp) sekä Euroopan unionin perussopimuksia muuttavan Nizzan sopimuksen yhteydessä (PeVL 38/2001 vp). Katso kysymyksestä myös Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta - perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, s. 54.

¹¹ Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön mukaan nämä ovat käytännössä olleet velvoitteet, jotka sitovat eduskunnan budjettivaltaa. Katso edellinen viite sekä PeVL 29/2012 vp, s. 2/II.

¹² HE 1/1998 vp, s. 148.

toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.¹³

Kansainvälinen velvoite ei perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen osalta on huomioitava, että hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi katsottiin, että ilmaisua ”lainsäädännön ala” olisi tulkittava perustuslakivaliokunnan viime vuosien lausuntokäytännön pohjalta. Esityksessä viitattiin muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (PeVL 2 ja 18/1990, PeVL 15/1992, PeVL 14/1994 ja PeVL 20/1996). Esityksen mukaan tätä lähtökohtaa vahvisti perustuslakiin ehdotettu 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.¹⁴

3.3 Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan (valtioneuvoston) asetuksella.¹⁵ Lainsäädännön ala tulkitaan samalla tavalla kuin perustuslain 94 §:n 1 momentin kohdalla.¹⁶

Perustuslain yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että aikaisemmat perustuslait eivät ole sisältäneet kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta nimenomaisia säännöksiä. Eduskuntakäytännössä oli esityksen mukaan kuitenkin jo ennen vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen säätämistä omaksuttu kaksivaiheinen menettely, jossa eduskunta hyväksyi erillisillä päätöksillä lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset ja samojen sopimusmääräysten voimaansaattamislain. Sopimusmääräykset hyväksyttiin ponsilausumalla sen jälkeen, kun eduskunta oli hyväksynyt lain määräysten voimaansaattamisesta. Käytäntöä on jatkettu uuden perustuslain säätämisen jälkeen. Käytännössä eduskunta hyväksyy voimaansaattamislain yleensä samanaikaisesti kuin se hyväksyy itse valtiosopimuksen.¹⁷

Laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan perustuslain 95 §:n 3 momentin mukaan säätää, että lain voimaantulosta säädetään asetuksella. Kyseinen säännös on poikkeus perustuslain 79 §:n 3 momentista, jonka mukaan laista tulee käydä

¹³ Perustuslain tarkistuksen yhteydessä perustuslakia muokattiin niin, että merkittävät toimivallan siirrot EU:lle, kansainvälisille järjestöille tai kansainvälisille toimielimille hyväksytään 2/3:n enemmistöllä tehtävällä päätöksellä. Sen sijaan tavallisella ääntenemmistöllä voidaan päättää muiden kuin merkittävää toimivallan siirtoa koskevien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Hallituksen esityksessä todettiin, että ehdotukset eivät kokonaan poistaisi poikkeuslakien tarvetta kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä. Toimivallan siirron ohella kansainväliseen velvoitteeseen saattaa sisältyä esimerkiksi perusoikeussäännösten kannalta erikseen arvioitavia näkökohtia. Ehdotuksen katsottiin joka tapauksessa kaventavan poikkeuslakien käyttöalaa entisestään ja vastaavan perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttua poikkeuslakien välttämisen periaatetta. Muutos tuli voimaan 1.3.2012. Katso asiasta lisää HE 60/2010 vp, s. 44-46.

¹⁴ HE 1/1998 vp, s. 148. Esityksessä todettiin, että lainsäädännön alaan kuuluisivat myös oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta uudet elämänalueet, jos asioista olisi Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

¹⁵ Perustuslain tarkistuksen yhteydessä ehdotettiin, että pykälässä ei yksilöitäisi voimaansaattamisasetuksen antajaa. Ehdotuksen mukaan perusteet asetuksenantoa koskevalle toimivallanjalolle olisivat voimaansaattamisasetusten kohdalla samat kuin asetuksenantovallan jakautumisessa yleisesti perustuslain 80 §:n mukaan. Viitaten perustuslain 80 §:ään todettiin, että jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Katso HE 60/2010 vp, s. 46.

¹⁶ Katso Valtiosopimusopas, s. 77-78. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan esityksessä voimaansaattamislaiksi tulee luetella ne sopimuskohdat, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan.

¹⁷ Katso Valtiosopimusopas, s. 78. Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymistä tarkoittava asia otetaan valiokunnan mietinnön pohjalta täysistunnossa ainoaan käsittelyyn. Jos valiokunnan mietintöön sisältyy sekä ehdotus kansainvälisestä velvoitteesta että sen voimaansaattamislaista, esitellään velvoitetta koskeva ehdotus ainoaan käsittelyyn samalla, kun lakiehdotus esitellään toiseen käsittelyyn. Eduskunta päättää tällöin ensin velvoitetta koskevasta ehdotuksesta. Katso eduskunnan työjärjestyksen (1999/40) 56 §.

ilmi, milloin se tulee voimaan, ja ainoastaan erityisestä syystä voidaan säätää, että lain voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Erityisen syyn vaatimus ei siis koske voimaansaattamislakia.¹⁸

3.4 Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamistavat Suomessa

3.4.1 Yleistä voimaansaattamislaeista

Ulkoasiainministeriön valtiosopimusoppaan mukaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen toteutetaan nykyisin lailla ja valtioneuvoston asetuksella. Silloin kun sopimuksen tai velvoitteen hyväksyminen ei edellytä eduskunnan hyväksymistä, on myös mahdollista voimaan saattaa velvoite pelkästään valtioneuvoston asetuksella.¹⁹

Voimaansaattatun valtiosopimuksen määräyksiä on rinnastettava ja sovellettava samalla tavalla kuin Suomen valtiosisäistä lainsäädäntöä. Tämä ilmenee myös voimaansaattamislaeista ja -asetuksista, joissa todetaan sopimuksen määräysten olevan voimassa joko ”lakina” tai ”asetuksena”.²⁰

3.4.2 Blankettilaki ja/tai -asetus

Kansainvälisen sopimuksen yleisin voimaansaattamistapa Suomessa on blankettilaki ja/tai blankettiasetus.²¹ Tällöin säädökset saavat asiasisältönsä itse sopimuksesta. Käytännössä blankettisäädöksen ensimmäisen pykälän ensimmäisessä momentissa yksilöidään voimaansaattettava sopimus mainitsemalla sen täydellinen nimi, tekopaikka ja -aika. Blankettiasetuksessa mainitaan myös sopimuksen voimaantulopäivä sekä sopimuksen kansallisen hyväksymisen eri vaiheiden ajankohdat.

Jos kyse on lailla voimaansaattavasta sopimuksesta, voimaansaattamisasetuksessa säädetään voimaansaattamislain voimaantuloajankohdasta ja mahdollisesta Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymisestä. Voimaansaattamisasetuksessa säädetään myös sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja asetuksen voimaantulosta. Mikäli sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, asetuksessa säädetään, että sopimuksen määräykset ovat asetuksena voimassa ja lisäksi asetuksen voimaantuloajankohdasta. Valtiosopimusoppaan mukaan asetuksenantovalta johdetaan tällöin suoraan perustuslain 80 ja 95 §:stä.²²

3.4.3 Asiasisältöinen voimaansaattaminen

Asiasisältöinen voimaansaattaminen tarkoittaa, että kansainvälisen velvoitteen määräyksiä ei saateta lain tasolla sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi vaan kansallinen lainsäädäntö saatetaan aineelliselta sisällöltään velvoitteen vaatimuksia vastaavaksi. Toisin sanoen kansainvälisen velvoitteen määräykset kirjoitetaan suoraan kansalliseen lakiin. Valtiosopimusoppaan mukaan tällaista voimaansaattamismenettelyä tulisi käyttää ainoastaan poikkeuksellisesti. Mikäli menettelyä käytetään, hallituksen esityksessä tulisi mainita syyt tähän.²³

¹⁸ Katso Saraviita 2011, s. 858.

¹⁹ Katso Valtiosopimusopas, s. 72. Valtiosopimusopas sisältää runsaasti malleja voimaansaattamissäädöksistä.

²⁰ Katso Valtiosopimusopas, s. 6.

²¹ Katso Saraviita 2011, s. 851.

²² Katso Valtiosopimusopas, s. 72-73.

²³ Valtiosopimusopas, s. 74-75.

3.4.4 Sekamuotoinen voimaansaattaminen

Sekamuotoinen voimaansaattamislaki tai -asetus tarkoittaa säädöstä, joka blankettisäädökseen tavanomaisesti sisällytettyjen seikkojen ohella sisältää myös asiasisältöisiä säännöksiä. Tällaista voimaansaattamismenettelyä käytetään, kun sopimuksen soveltamista varten tarvitaan lain- tai asetuksentasoisia valtiosisäisiä toimeenpanosäädöksiä. Kun tarvitaan myös alemman viranomaisen antamia sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämiä määräyksiä, voidaan valtiosopimusoppaan mukaan voimaansaattamislakiin sisällyttää perustuslain 80 §:n 2 momentin mukainen valtuutussäännös.²⁴

3.5 EU-säädösten täytäntöönpano

3.5.1 Yleisiä lähtökohtia

EU-lainsäädäntö voi edellyttää kansalliselta lainsäätäjältä täytäntöönpanotoimia.²⁵ Pääsääntöisesti EU-asetus ei kuitenkaan edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimia kansallisella tasolla. EU-asetuksen välitön sovellettavuus merkitsee, että asetuksen säännökset tulevat välittömästi velvoittavaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi jäsenvaltioissa ilman mitään erillistä valtiosisäistä täytäntöönpanoa.²⁶ EU-asetukset voivat kuitenkin edellyttää täydentäviä kansallisia säännöksiä esimerkiksi viranomaistehtävistä tai seuraamuksista asetuksen rikkomisesta. Lainlaatijan EU-oppaassa todetaan, että EU-asetuksen säännökset on usein laadittu niin, että säännöksissä ilmaistaan suoraan, jos jäsenvaltiolta edellytetään täydentävien kansallisten säännösten antamista. Muissa tapauksissa lainvalmistelijan on ratkaistava täytäntöönpanotoimien tarve tapauskohtaisesti ottaen huomioon EU-asetuksen tavoite ja sisältö.²⁷

Sen sijaan EU:n direktiivit ja tapauskohtaisesti myös sitovat oikeusvaikutteiset päätökset implementoidaan eli pannaan täytäntöön kansallisilla säädöksillä.²⁸ Täytäntöönpanon kehittämisen kannalta on olennaista, että täytäntöönpano tehdään lähtökohtaisesti sillä säädöstasolla, jolla direktiiviä tai päätöstä vastaava asiaa koskeva kansallinen sääntely olisi toteutettava, jos Suomi ei olisi unionin jäsen. Jos esimerkiksi perustuslain 80 §:n mukaan direktiivitoteutus edellyttää lakia, on säännökset annettava lailla.²⁹

EU-direktiivien kannalta on mahdollista käyttää eri täytäntöönpanomenetelmiä: uudelleenkirjoittamista, inkorporointia tai viittausta. Täytäntöönpanomenetelmiä voidaan käyttää myös rinnakkain. On kuitenkin huomioitava, että täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää, että EU-säädös pannaan täytäntöön oikeasisältöisesti, oikea-aikaisesti, sitovasti ja oikealla säädöstasolla. EU-oikeudessa edellytetään myös täytäntöönpanon riittävää julkisuutta. Täytäntöönpanosäännökset on julkaistava asianmukaisella tavalla joko säädöskokoelmassa tai määräyskokoelmassa, jotta kansalaiset saavat tietoa sääntelystä ja voivat tarpeen vaatiessa vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa.

3.5.2 Uudelleenkirjoittaminen

Uudelleenkirjoittaminen tarkoittaa sitä, että kansallinen lainsäädäntö mukautetaan EU-direktiiviin sisällyttämällä kansalliseen lainsäädäntöön säännöksiä, joiden sisältö vastaa

²⁴ Valtiosopimusopas, s. 74.

²⁵ Katso EU-säädösten täytäntöönpanosta tarkemmin Lainlaatijan EU-opas, luku 2.

²⁶ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47-390 Artikla 288. Katso myös Ojanen 2001, s. 176 sekä Saraviita 2011, s. 687.

²⁷ Katso Lainlaatijan EU-opas, luku 2.3.

²⁸ Tarve täytäntöön panna päätös riippuu sen sisällöstä ja tavoitteista.

²⁹ Katso toimivallasta ja EU-säädösten täytäntöönpanosta esimerkiksi Saraviita 2011, s. 686-687.

direktiivin säännösten sisältöä. Kansallisen lainsäädännön sanamuoto sekä lakitekniset ratkaisut noudattavat kuitenkin kansallista tapaa.

Lainlaatijan EU-oppaan mukaan direktiivin uudelleenkirjoittaminen on luonteva täytäntöönpanomenetelmä silloin, kun direktiivi antaa jäsenvaltiolle liikkumavaraa. Esimerkiksi vähimmäisdirektiivit, jotka edellyttävät tietyntäsoista sääntelyä mutta sallivat myös pidemmälle menevän sääntelyn, voidaan panna täytäntöön kansallisesti uudelleenkirjoittamismenetelmällä.³⁰

3.5.3 Inkorporointi

Inkorporointi tarkoittaa sitä, että direktiivin säännökset sisällytetään sellaisinaan kansalliseen lainsäädäntöön. Lainlaatijan EU-oppaassa todetaan, että inkorporointi on suositeltava täytäntöönpanomenetelmä ainoastaan siltä osin kuin direktiivin teksti on yksityiskohtainen ja tarkka eikä jätä jäsenvaltiolle liikkumavaraa täytäntöönpanon toteuttamisessa. Jos direktiivi sisältää vaihtoehtoja, joista kansallinen lainsäätäjät voi valita, tai jos direktiivi antaa muuten liikkumavaraa, inkorporointimenetelmän käyttö ei ole mahdollista.³¹

Lainlaatijan EU-oppaan mukaan yksi inkorporoinnin laji on valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytetty blankettilaki ja/tai -asetus, jota kuitenkin on mahdollista käyttää ainoastaan poikkeuksellisesti, silloin kuin direktiivin säännökset ovat yksityiskohtaisia ja tarkkoja sekä yhdessä blankettisäännösten kanssa muodostavat sääntelykokonaisuuden, joka täyttää täytäntöönpanosääntelyyn kohdistuvat yleiset vaatimukset.³²

3.5.4 Viittaus

Viittausmenetelmä tarkoittaa sitä, että direktiivin sääntelyä vastaavia säännöksiä ei suoraan sisällytetä kansalliseen lainsäädäntöön vaan kansallisessa sääntelyssä ainoastaan viitataan direktiivin säännöksiin. Vaikka direktiivit julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä, täytäntöönpano viittausmenetelmällä saattaa tehdä sääntelystä vaikeaselkoista ja vaikeuttaa tiedon saamista oikeustilasta. Lainlaatijan EU-oppaan mukaan viittausmenetelmää on näin ollen käytettävä pidättyvästi.³³

Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi lähtökohtaisesti välttää. Valiokunta on kuitenkin hyväksynyt viittausmenetelmän käyttöä, kun kyse on ollut varsin teknisluonteisesta ja yksityiskohtaisesta sääntelystä, jonka kohteena on ollut rajallinen joukko alan ammattimaisia toimijoita. Edellytyksenä on myös ollut, että jäsenvaltiolla ei ole sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa.³⁴

3.6 EU:n ulkosuhdesopimusten voimaansaattaminen

EU:n neuvosto hyväksyy päätöksellään unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat sopimukset sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehdyt sopimukset. Sopimukset tulevat voimaan sopimusten loppumääräysten mukaisesti.³⁵ Jäsenvaltiot eivät siten saata näitä

³⁰ Katso Lainlaatijan EU-opas, luku 2.4.2.

³¹ Katso Lainlaatijan EU-opas, luku 2.4.2.

³² Katso Lainlaatijan EU-opas, luku 2.4.2. Oppaassa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 50/2006 vp, jossa valiokunta katsoi, että EU:n neuvoston puitepäätöksen määräykset olivat siinä määrin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, että niiden täytäntöönpanossa voitiin käyttää blankettimuotoista tekniikkaa. Valiokunta korosti kuitenkin, että kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät EU:n säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säännöksillä.

³³ Katso myös yllä mainittu PeVL 50/2006 vp, jossa perustuslakivaliokunta katsoi, että direktiivit tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön niiden asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säännöksillä.

³⁴ Katso PeVL 5/2013 vp, s. 2/II.

³⁵ Katso menettelystä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47-390, Artikla 218.

sopimuksia erikseen voimaan, mutta sopimukset voivat edellyttää kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä.

Sopimukset, jotka sisältävät sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia osia, niin sanotut sekasopimukset, saatetaan Suomessa kansallisesti voimaan joko voimaansaattamislaita tai valtioneuvoston asetuksella, jos sopimukset sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Jos sopimukset eivät sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, sopimukset saatetaan voimaan valtioneuvoston asetuksella. Jaetun toimivallan piiriin kuuluvat alat on lueteltu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklassa. Tällaiset sopimukset voidaan Suomessa hyväksyä ja saattaa voimaan vain siltä osin kuin niissä ovat sopimusmääräykset koskevat jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia asioita.³⁶

Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU:n toimivaltaan kuuluvien sopimusten, jotka vaativat valtiosisäisiä voimaansaattamistoimia, saatetaan voimaan joko voimaansaattamislaita ja -asetuksella, jos sopimus edellyttää eduskunnan myötävaikutusta, tai pelkästään valtioneuvoston asetuksella.³⁷

3.7 Lainsäädännön alan määrittely

3.7.1 Lainsäädännön alan aikaisempi tulkinta

Ennen vuoden 2000 perustuslain voimaantuloa hallitusmuodon 33 §:n tarkoittaman lainsäädännön alan tulkinta on ollut varsin yhtenäinen sekä käytännössä että oikeuskirjallisuudessa. Lähtökohtana on ollut, että eduskunnan hyväksyminen on ollut tarpeen niille sopimuksille, jotka todella ovat koskeneet eduskunnan toimivaltaa. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että eduskunnan hyväksymistä pyydettiin yleisemmin, jos määräykset olivat ristiriidassa eduskuntalain säännöksen kanssa. Koska valtiosisäinen lainsäädäntö on kehittynyt sopimuksia nopeammin, ajan mittaan yhä useampi valtiosopimus on kuulunut lainsäädännön alaan.³⁸

Niin sanotun ”ristiriitakriteerin” mukaan lainsäädännön alaan kuuluivat ainoastaan ne sopimusten tai velvoitteiden säännökset, jotka poikkesivat valtion sisällä voimassa olevista vähintään lain tasoisista oikeussäännöistä. Tämä tulkinta vakiintui myös eduskuntakäytännössä.³⁹ Pääosa lainsäädännön alaan kuuluneista kansainvälisten velvoitteiden säännöksistä luokiteltiin ristiriitatapauksiksi. Ainoastaan muutaman kerran velvoitteen katsottiin kuuluvan lainsäädännön alaan, kun hallitusmuodon mukaan asiasta oli säädettävä eduskuntalailla tai koska asian laatu huomioon ottaen katsottiin välttämättömäksi säätää asiasta eduskuntalailla. Tämän seurauksena suuri osa kansainvälisistä sopimuksista jäi kuitenkin eduskunnan toimivallan ulkopuolelle huolimatta siitä, että sopimuksen yksittäiset määräykset itsenäisesti ja erikseen tarkasteltuna olisivat olleet laintasoista sääntelyä vaativia.⁴⁰

Ristiriitakriteerin käyttöä kyseenalaistettiin oikeuskirjallisuudessa ja myöhemmin siitä luovuttiin myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.⁴¹ Oikeuskirjallisuudessa ehdotettiin, että lainsäädännön ala määriteltäisiin aineellisin kriteerein.⁴²

³⁶ Katso esim. PeVL 6/2001 vp, s. 2-3, PeVL 19/2010 vp, s. 3/I, PeVL 20/2009 vp, s. 3/I ja Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta: perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, s. 54.

³⁷ Katso Valtiosopimusopas, s. 81.

³⁸ Katso tästä Meres-Wuori 1998, s. 138-139.

³⁹ Saraviita 1973, s. 90-91 sekä s. 97.

⁴⁰ Katso Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta – perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, s. 54.

⁴¹ Katso PeVL 2/1990 vp ja PeVL 19/2010 vp, s. 5/II.

⁴² Katso Scheinin 1991, s. 165-166.

3.7.2 Lainsäädännön alan nykyinen tulkinta

Uuden perustuslain alkuaikoina perustuslakivaliokunta määritteli uudelleen käsityksen lainsäädännön alasta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan, johon nykyään vakiintuneesti viitataan hallituksen esityksissä, velvoite kuuluu lainsäädännön alaan:

- 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvattun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista
- 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita
- 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla
- 4) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai
- 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että näiden perusteiden mukaan kansainvälisen veloitteen määräys kuuluu lainsäädännön alaan riippumatta siitä, onko määräys ristiriidassa vai sopuinnassa lailla annetun säännöksen kanssa.⁴³ Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei norminantovaltuutus, joka on ajalta ennen uutta perustuslakia, vaikuta lainsäädännön alan arviointiin, koska perustuslaki on merkittävästi muuttanut käsityksiä lailla säänneltävistä asioista ja sopimusmääräysten kuulumisesta lainsäädännön alaan.⁴⁴

Ulkoasiainministeriön valtiosopimusoppaassa on selostettu perustuslakivaliokunnan käytäntöä vuosina 2001–2010 ja annettu esimerkkejä, milloin sopimusmääräyksen kuuleminen lainsäädännön alaan tulee useimmiten harkittavaksi.⁴⁵ Oppaassa mainitaan esimerkiksi, että jos sopimuksessa määritellyt käsitteet tai sopimuksen soveltamisalaa koskevat määräykset koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, määritelmät vaikuttavat välillisesti lainsäädännön alaan kuuluvien aineellisten määräysten sisältöön ja kuuluvat tämän vuoksi itsekin lainsäädännön alaan.⁴⁶ Hallituksen esityksissä kansainvälisten sopimusten muutosten hyväksymisestä sekä voimaansaattamisesta viitataan säännöllisesti yllä mainittuun perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön.⁴⁷

3.8 Valtiosopimusten väliaikainen soveltaminen

Valtiosopimuksia ja EU:n ulkosuhdesopimuksia voidaan joutua soveltamaan väliaikaisesti ennen sopimusten kansainvälistä voimaantuloa. Erityisiä säännöksiä sopimuksen väliaikaista soveltamista koskevasta päätöksentekomenettelystä ei ole olemassa. Lähtökohtaisesti sovelletaan samoja menettelytapoja kuin varsinaisen sopimuksen hyväksymiseen. Etenkin silloin kuin väliaikainen soveltaminen vaatii eduskunnan hyväksymistä, kansalliset toimenpiteet sopimuksen hyväksymiseksi vievät aikaa ja voivat aiheuttaa viivästyksiä.⁴⁸

⁴³ Valtiosopimusopas, s. 96.

⁴⁴ Katso PeVL 16/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 18/2002 vp, s. 3/II.

⁴⁵ Valtiosopimusopas, s. 92-100.

⁴⁶ Valtiosopimusopas, s. 98.

⁴⁷ Katso esim. HE 86/2014 vp, s. 43-44.

⁴⁸ Katso valtiosopimusten ja EU-sopimusten väliaikaisesta soveltamisesta Valtiosopimusopas s. 46-49.

3.9 Kansainvälisten velvoitteiden yksinkertaistetut muutosmenettelyt

Voimassa olevan kansainvälisen veloitteen muutokset hyväksytään usein kansainvälisessä konferenssissa.⁴⁹ Muutettaessa kansainvälisiä sopimuksia tai niiden liitteitä käytetään nykyään kuitenkin usein myös niin sanottua ”opting out” tai ”contracting out” -menettelyä, joka tarkoittaa, että kansainvälisessä konferenssissa tai järjestön kokouksessa päätetty muutos tulee valtiota sitovaksi, jos valtio ei vastusta muutosta määräajassa. Toinen yksinkertaistettu muuttamismenettely on, että sopimuksen osapuolet tulevat muutokseen sidotuksi, ellei tietty määrä valtioita vastusta muutosta määräajassa (”tacit acceptance”, ns. hiljaisuusmenettely).

Tällaiset menettelyt, jotka ovat liikennealalla hyvinkin tavallisia, voivat Suomen kannalta olla ongelmallisia. Esimerkiksi ”opting out” -menettelystä seuraa, että Suomi tulee automaattisesti sidotuksi muutokseen, vaikka muutosta ei ehditä käsitellä perustuslaissa säädettyssä järjestyksessä.⁵⁰

Valtiosopimusoppaan mukaan toimivaltaisen ministeriön tulee valmistautua seuraamaan omatoimisesti tallettajan ilmoituksia ja verkkosivuja, joista ehdotetut muutokset ilmenevät. Täten voidaan varmistaa, ettei Suomi tule sidotuksi sopimusten muutoksiin, joita ei ole käsitelty perustuslain 93 ja 94 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.⁵¹

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 36/2006 vp kantaa Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen, joka sisälsi erinäisiä määräyksiä Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvoston toimivallasta muuttaa ja tarkentaa sopimusta. Perustuslakivaliokunta lausui, että valiokunta on vastaavanlaisia sopimusjärjestelyjä viime vuosina arvioidessaan lähtenyt yleisesti siitä, että sopimukseen perustuvalla toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa ”mukauttaa sopimusta mutta ei muuttaa sitä”.⁵² Sallittujen mukautusten tulee olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta. Perustuslakivaliokunta totesi, että määräykset sopimuksen yksinkertaistetusta tarkistusmenettelystä sisälsivät osittain Eurooppa-neuvostolle valtuuksia, jotka olivat alaltaan yleisiä ja kaiken kattavia. Kyse oli toimivallasta muuttaa – ei ainoastaan mukauttaa – perustuslakisopimusta, minkä vuoksi sopimus oli näiltä osin vastoin perustuslain säännöksiä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Määräys Eurooppa-neuvoston toimivallasta edellytti näin ollen sopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa käsittelyjärjestyksessä.⁵³

3.10 Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa ja EU-asioissa

Riippumatta siitä, vaatiiko kansainvälisen veloitteen voimaansaattaminen tai EU-säädöksen täytäntöönpano eduskunnalta lainsäädäntötoimia, on otettava huomioon eduskunnan perustuslain mukainen tietojensaantioikeus.

⁴⁹ Wienin yleissopimus, 9 ja 39 artikla.

⁵⁰ Katso ”opting out” -menettelystä muun muassa Meres-Wuori 1998, s. 175.

⁵¹ Valtiosopimusopas, s. 53.

⁵² PeVL 36/2006 vp, s. 9.

⁵³ PeVL 36/2006 vp, s. 9-10. Katso kuitenkin myös perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/2010 vp, jossa valiokunta totesi, että sopimuksentekovallan siirtoa koskeva tulkintalinja oli jäänyt jossain määrin jäykäksi ja muodolliseksi ja että toimivaltajärjestelyjen vaikutusta täysivaltaisuuteen on arvioitava uudelleen antamalla enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle eikä niinkään pelkästään sille seikalle, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön alaan.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta EU:ssa. Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta. Perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin EU perustuu. Perustuslain 97 §:n 3 momentin mukaan eduskunnan asianomainen valiokunta voi pykälässä edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon.

Perustuslain yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että perustuslain 97 §:ään on koottu erityissäännökset eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa. Säännös täydentää eduskunnan yleistä tietojensaantioikeutta koskevaa 47 §:ää, joka kattaa sinänsä myös kansainväliset asiat. Eduskunnan tiedontarpeen kannalta katsottiin kuitenkin olevan tärkeää, että perustuslaki sisältää näiltä osin kansainvälisiä asioita koskevat erityissäännökset.⁵⁴ Perustuslain 47 §:n 1 momentissa ilmaistu eduskunnan tietojensaantioikeus sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot.⁵⁵ Eduskunnalla on näin ollen oikeus saada tietoja esimerkiksi neuvotteluvaiheessa olevista kansainvälisistä sopimuksista.

EU-asioiden kannalta on myös huomioitava perustuslain 96 § ja valtioneuvoston velvollisuus toimittaa eduskunnalle sellaiset ehdotukset, joista päätetään EU:ssa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Muista kuin eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista tiedotetaan eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisella E-kirjeellä.⁵⁶

3.11 Ahvenanmaan itsehallintolain vaikutus voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyihin

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Kansainvälisten velvoitteiden voimaantulo Ahvenanmaalla on säännelty Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:ssä. Jos kansainväliseen velvoitteeseen sisältyy määräys jostain maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvasta asiasta, kyseisen määräyksen voimaantulo Ahvenanmaalla edellyttää maakuntapäivien antavan hyväksymisensä tällaisen velvoitteen voimaansaattamissäädökselle.

Jos Suomen tekemään kansainväliseen velvoitteeseen sisältyvä määräys on ristiriidassa itsehallintolain säännösten kanssa, määräys tulee voimaan vain, jos velvoitteen voimaansaattamislaki käsitellään eduskunnassa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja jos Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyy voimaansaattamislain päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Käytännössä tällainen hyväksyminen on

⁵⁴ HE 1/1998 vp, s. 154.

⁵⁵ PeVM 10/1998 vp.

⁵⁶ Katso tarkemmin eduskunnan tiedottamisesta EU-asioissa Oikeusministeriön julkaisu 57/2011.

annettu maakuntapäivien vapaamuotoisella päätöksellä,⁵⁷ mikä siis ei ole Ahvenanmaan oman lainsäädännön hyväksymistä koskeva päätös.

Liikennealan kansainvälisten velvoitteiden kannalta on huomioitava, että Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat:

- luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä sekä vesioikeutta.
- teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä sekä paikallisen meriliikenteen väyliä.⁵⁸

Mikäli kansainväliseen liikennealan velvoitteeseen sisältyy määräys maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvasta asiasta, tämä tulee huomioida täytäntöönpanon aikataulussa ja asiasta tulee tiedottaa Ahvenanmaan maakunnan viranomaisille. Nykyinen toimivallanjako maakunnan ja valtakunnan välillä ei aiheuttane suuria ongelmia, mutta esimerkiksi raideliikennettä koskeva toimivallanjako voi tulla viranomaisille yllätyksenä.

Ahvenanmaan maakuntahallitus vastaa EU-säädösten täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanoilmoitusten laatimisesta Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta. Myös EU-säädösten täytäntöönpanoaikataulussa tulee huomioida mahdolliset täytäntöönpanotoimet Ahvenanmaan maakunnassa.⁵⁹

Parhailtaan meneillään oleva Ahvenanmaan itsehallintolain uudistaminen kattaa myös kansainvälisten velvoitteiden alan.⁶⁰ Siitä syystä ei liene mahdollista tässä yhteydessä syventyä enempää siihen, miten Ahvenanmaan asemaa tulisi kehittää liikennealan sitoumusten suhteen.

3.12 Kansainvälisten velvoitteiden julkaiseminen

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen vaikuttaa myös lainsäädäntö niiden julkaisemisesta. Perustuslain 95 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla. Säännöksiä kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta on sisällytetty lakiin Suomen säädöskokoelmasta (188/2000), jäljempänä säädöskokoelmalaki.

Perustuslain 79 §:n 2 momentin mukaan vahvistettu tai ilman vahvistusta voimaan tuleva laki on viipymättä julkaistava Suomen säädöskokoelmassa. Säännös koskee myös valtiosopimusten voimaansaattamislakeja, jotka näin ollen on julkaistava Suomen säädöskokoelmassa. Säädöskokoelmassa julkaistaan säädöskokoelmalain 2 §:n mukaan lait, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetukset sekä ministeriön asetukset, jollei lain 4 §:stä muuta johdu tai asetuksen antamiseen valtuuttavassa laissa toisin säädetä.⁶¹

⁵⁷ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta – perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, s. 56. Katso myös PeVL 36/2006 vp, s. 12–13.

⁵⁸ Ahvenanmaan itsehallintolaki 18 §:n kohta 10) ja 21). Ahvenanmaan itsehallintoa on huomioitu esimerkiksi Wienin tieliikennesopimusta koskevassa lakiesityksessä HE 55/2005 vp.

⁵⁹ Katso Lainlaatijan EU-opas, kohta 4.1.1.

⁶⁰ Ahvenanmaan itsehallintolain kehittämistä varten asetettu komitea on välimietinnössään muun muassa linjannut, että maakunnan hallituksen oikeutta osallistua sellaisiin kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin, jotka käsittelevät maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita, tulisi kehittää. Komitean toimeksianto on kuuluu myös tarkistaa maakunnan ja valtakunnan välistä toimivallanjakoa. Katso Oikeusministeriön julkaisu 6/2015 - Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintö.

⁶¹ Säädöskokoelmalain 4 §:n mukaan ministeriö voi erityisestä syystä päättää, että yleiseltä merkitykseltään vähäinen ministeriön asetus julkaistaan säädöskokoelman sijasta ministeriön määräyskokoelmassa. Säädöskokoelmassa on tällöin

Säädöskokoelmalin 8 §:n mukaan sopimussarjassa julkaistaan valtiosopimukset sekä Suomen niihin tekemät varaumat, selitykset ja ilmoitukset ja valtiosopimuksen irtisanomista samoin kuin sopimuksen soveltamisen tai täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevat päätökset. Pykälän mukaan valtiosopimusten yhteydessä sopimussarjassa julkaistaan myös niiden säädöskokoelmassa julkaistut voimaansaattamislait ja -asetukset.

Säädöskokoelmalin 9 §:n mukaan valtioneuvosto tai asianomainen ministeriö voi erityisestä syystä päättää, että muuta kuin eduskunnan hyväksymää tai eduskunnan hyväksymistä edellyttävää valtiosopimusta ei julkaista sopimussarjassa, jos sopimuksen määräykset ovat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä tai sopimusmääräysten voimaan saattamiseksi Suomessa ei ole tarpeen antaa erillistä säädöstä. Ministeriön on tällaisissa tapauksissa kuitenkin pidettävä valtiosopimus yleisessä tietoverkossa yleisön saatavilla. Sopimussarjassa julkaistaan tällöin valtioneuvoston tai ministeriön ilmoitus valtiosopimuksen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja viranomaisesta, jolta on saatavissa jäljennös valtiosopimuksesta ja joka antaa sopimuksesta tietoja suomeksi ja ruotsiksi.⁶²

Säädöskokoelmalin 11 §:n mukaan säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä, jollei kyseisessä laissa toisin säädetä. Jos suomi tai ruotsi ei ole valtiosopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimus julkaistaan lisäksi ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä.

4. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen ennen perustuslain voimaantuloa

Ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa 1.3.2000 ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän perusteista säädettiin hallitusmuodon 33 ja 33 a §:ssä. Hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määräsi presidentti. Eduskunnan oli kuitenkin hyväksyttävä ulkovaltojen kanssa tehtävät sopimukset, mikäli ne sisälsivät säännöksiä, jotka kuuluivat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päätti eduskunnan suostumuksella.

Vuonna 1993 hallitusmuotoon lisättiin 33 a §, jonka 1 momentin mukaan eduskunta osallistui kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädettiin. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto määräsi, sen estämättä mitä 33 §:ssä säädettiin, 1 momentissa tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta, ja siltä osin kuin tällainen päätös ei vaatinut eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellyttänyt asetuksen antamista, valtioneuvosto päätti muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä.

Valtiopäiväjärjestys sisälsi perussäännökset eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvan kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan asian

Julkaistava asianomaisen ministeriön ilmoitus asetuksen julkaisemistavasta. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi, missä asetus on yleisön saatavilla ja milloin asetus tulee voimaan.

⁶² Katso esimerkiksi HE 22/2002 vp, ja PeVL 62/2010 vp, missä katsottiin, että SOLAS -yleissopimuksen liitteen XI-1 säännösten III osa voitiin jättää julkaisematta säädöskokoelman julkaisusarjassa.

eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotus rauhansopimukseen tai muuhun valtiosopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä käsiteltiin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaan. Jos asia koski perustuslakia, lakiehdotus oli kuitenkin kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota kannatti kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentin mukaan ehdotus, että eduskunta hyväksyisi sellaisen valtiosopimukseen sisältyvän määräyksen, jossa valtakunta sitoutuu pitämään voimassa joitakin lainsäädännöksiä määrätyn ajan, niin myös ehdotus sellaisen valtiosopimuksen tai valtiosopimukseen sisältyvän määräyksen hyväksymisestä, joka, koskematta lainsäädännön alaa, valtiosäädännön mukaan vaatii tai johon hallitus muuten pyysi eduskunnan suostumusta, käsiteltiin noudattamatta 66 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä, ja asia ratkaistiin äänen enemmistöllä. Ehdotukseen sellaisesta muutoksesta valtakunnan rajoihin, joka sisälsi valtakunnan alueen vähentämisen, katsottiin kuitenkin eduskunnan antaneen suostumuksensa ainoastaan, jos sitä oli kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Valtiosopimusten käsittelyssä on noudatettu Suomen itsenäisyyden alusta alkaen monivaiheista valtiosisäistä menettelyä. Presidentti teki valtioneuvostossa muodolliset päätökset paitsi sopimukseen sitoutumisesta myös lähes jokaisesta sopimusvaiheesta erikseen, mutta politiikkaa ohjasi varsinaisesti ulkoasiainministeri tai pääministeri.⁶³ Toisen maailmansodan aikana täytöntöönpanovalta keskittyi pääministeriin ja presidenttiin, kun taas eduskunnalla ei ollut merkittävää roolia sodan tapahtumissa.⁶⁴

Vaikka perussäännökset kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta pysyivät muuttamattomina, toimivallanjako ja eduskunnan, presidentin sekä valtioneuvoston asema päätöksenteossa ovat siis vaihdelleet eri ajanjaksoina. Presidentin asetuksenanto-oikeuteen ja hänelle siirrettyyn lainsäädäntövaltaan liittyi usein mahdollisuus valtiosopimusten tekemiseen ilman eduskunnan hyväksymistä. Tämä mahdollisuus ei oikeuskirjallisuuden mukaan ole aina tullut ilmi valtuutusta annettaessa, eikä sitä ole nimenomaisesti sopimusten tekemistä varten tavallisesti tarkoitettukaan. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ulko- ja turvallisuuspoliittista toimivaltaa koskevan hallitusmuodon perussäännöksen sanamuodon väljyys teki mahdolliseksi johtovallan muuttumisen presidenttikeskiseksi ja palautumisen jälleen parlamentaariseksi toisen maailmansodan jälkeen, ennen vuoden 2000 perustuslain voimaantuloa.⁶⁵

⁶³ Katso Meres-Wuori 1998, s. 69.

⁶⁴ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hallitusmuotoa säädettäessä ei tarkoituksena ollut asettaa ulkopoliittikkaa erityisasemaan tasavallan presidentin toimivaltuuksien joukossa eikä luoda presidentin henkilökohtaiseen vallankäyttöön perustuvaa ulkopoliittisen päätöksenteon mekanismia. Käytännössä presidentin asema ulkoasioita koskevassa päätöksenteossa on vaihdellut eri aikoina. Vasta toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä alkoi muotoutua presidenttikeskiseksi ja ulkopoliittikan johtamista alettiin pitää presidentille kuuluvana erityistehtävänä. Katso Meres-Wuori 1998, s. 92-97.

⁶⁵ Katso ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän kehityksestä HE 1/1998 vp, s. 27-28 sekä myös Meres-Wuori 1998, s. 118-121 ja s. 400-405.

5. Esimerkkejä kansainvälisten liikennealan sitoumusten ja liikennealan EU-säädösten täytäntöönpanosta

5.1 Merenkulku

5.1.1 MARPOL 73/78 -yleissopimus

Merenkulun yksi keskeinen kansainvälinen yleissopimus on ympäristön suojelua koskeva MARPOL-yleissopimus, joka tuli kansainvälisesti sekä Suomen osalta voimaan 2.10.1983.⁶⁶ MARPOL-yleissopimus saatettiin kansallisesti voimaan asetuksella.⁶⁷ Yleissopimusta on tämän jälkeen muutettu lähes 50 kertaa.

Aluksi muutokset MARPOL-yleissopimukseen on saatettu kansallisesti voimaan tasavallan presidentin asetuksilla. Joidenkin muutosten kansainvälisestä voimaantulosta on julkaistu pelkästään ulkoasiainministeriön ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa. Vasta vuoden 1997 muutospöytäkirja saatettiin voimaan blankettilla, kun muutospöytäkirjan määräysten voimaansaattamisesta säädettiin laki 18.3.2005 eduskunnan päätöksen mukaisesti.⁶⁸ Laki saatettiin voimaan tasavallan presidentin asetuksella.⁶⁹ Samalla säädettiin laki (238/2005), jolla muutettiin aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annettua lakia (300/1979), alusjätelaki. Ennen 18.3.2005 MARPOL-yleissopimukseen tehdyt muutokset ja lisäykset on siis saatettu voimaan pelkästään asetuksilla.

Vuoden 1997 muutospöytäkirjan voimaansaattamissäädökset perustuivat hallituksen esitykseen HE 175/2004 vp, jossa ehdotettiin saatettavaksi lailla voimaan ne muutospöytäkirjan määräykset, jotka kuuluivat lainsäädännön alaan.⁷⁰ Esityksessä huomautettiin, että kun MARPOL-yleissopimuksen määräysten on katsottu Suomessa edellyttävän niiden saattamista osaksi asiasisältöistä lainsäädäntöä, tällaiset määräykset on sisällytetty alusjätelakiin ja -asetukseen.⁷¹ Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuden suhteen esityksessä viitattiin perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja todettiin muun muassa, että päästökielloista ja niiden poikkeuksista säädetään Suomessa lailla, joten määräykset kuuluivat lainsäädännön alaan. Esityksessä korostettiin, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu lainsäädännön alaan riippumatta siitä, onko määräys sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen

⁶⁶ Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja.

⁶⁷ Asetus (776/1983) alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan voimaansaattamisesta (SopS 51/1983).

⁶⁸ Laki (236/2005) alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan vuonna 1997 tehdyn muutospöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (SopS 32/2005). Muutospöytäkirja hyväksyttiin IMO:ssa 26.9.1997 ja se tuli voimaan 19.5.2005.

⁶⁹ Asetus (237/2005) alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan vuonna 1997 tehdyn muutospöytäkirjan voimaansaattamisesta ja muutospöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (SopS 33/2005). Asetuksen 3 §:ssä pykälässä todettiin, että muutospöytäkirjan muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat asetuksena voimassa.

⁷⁰ HE 175/2004 vp, s. 13.

⁷¹ HE 175/2004 vp, s. 5.

kanssa.⁷² Myös MARPOL-yleissopimuksen pöytäkirjan IV liitteen muutokset, jotka hyväksyttiin IMO:ssa 1.4.2004, saatettiin kansallisesti voimaan lailla.⁷³

MARPOL-yleissopimuksen uudistettu ilmansuojelua koskeva VI liitteen sekä liitteeseen myöhemmin tehdyt muutokset on myös voimaansaatettu lailla. Hallituksen esityksessä HE 86/2014 ehdotettiin voimaansaattamislakia ja lisäksi, että merenkulun ympäristönsuojelulakia muutettaisiin VI liitteeseen tehtyjen muutosten edellyttämällä tavalla. Uudistettu VI liite oli hyväksytty IMO:n merellisen ympäristön suojelukomitean 58. istunnossa vuonna 2008, ja se korvasi kokonaisuudessaan aikaisemmin voimassa olleen ilmansuojeluliitteen. Kyseinen liite sisältää määräyksiä alusten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemisestä. Liitteen kokonaisuudistuksessa alusliikenteen typen ja rikin oksidipäästöjä koskevia määräyksiä muutettiin tiukemmiksi.

Uudet säännöt katsottiin hyväksytyiksi 1.1.2010 noudattaen yleissopimuksen mukaista hiljaista hyväksymismenettelyä, ja ne tulivat voimaan 1.7.2010. Suomi oli ilmoittanut joulukuussa 2009 IMO:n pääsihteerille, että uudistetun VI liitteen määräykset voisivat tulla Suomen osalta voimaan vasta nimenomaisen suostumuksen antamisen jälkeen. Myös myöhemmät muutokset VI liitteeseen oli tehty hiljaista hyväksymismenettelyä käyttäen.

Hallituksen esityksessä todettiin, että uudistettu VI liite kuului rikin oksidipäästöjen rajoittamista koskevien määräysten osalta EU:n toimivaltaan. EU:n rikkidirektiivi 1999/32/EY oli saatettu vastaamaan uudistettua VI liitettä direktiivillä 2012/33/EU. Direktiiviin tehdyt muutokset oli esityksen mukaan tarkoitus panna täytäntöön merenkulun ympäristönsuojelulakiin esitetyillä muutoksilla sekä merenkulun ympäristönsuojelusta annettuun valtioneuvoston asetukseen myöhemmin tehtävillä muutoksilla. Rikkidirektiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika oli 18.6.2014. Lakimuutosten lisäksi merenkulun ympäristönsuojelusta annettuun valtioneuvoston asetukseen oli tarkoitus merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetun lain vahvistamisen jälkeen sisällyttää tarkemmat säännökset niistä merenkulun ympäristönsuojelulakiin sisällytetyistä velvoitteista, joita MARPOL-yleissopimuksen liitteisiin tehtyjen muutosten ja EU:n rikkidirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpano edellytti. Liikenteen turvallisuusviraston määräyksillä oli tarkoitus antaa tarvittaessa tarkemmat tekniset säännökset muun muassa aluksilta vaadittavien asiakirjojen sisällöstä ja kaavasta.

Esityksessä todettiin, että kun MARPOL-yleissopimuksen uudistettu VI liite ja siihen myöhemmin tehdyt muutokset on hyväksytty ja saatettu Suomen osalta voimaan, tasavallan presidentin hyväksyttäväksi on tarkoitus saattaa IMO:n MEPC-komitean 58. kokouksessa Lontoossa 10.10.2008 päätöslauselmalla hyväksytty typen oksidien tekninen säännöstö, joka sisältää tarkemmat, tekniset säännöt uusien typen oksideja koskevien määräysten soveltamisesta sekä eräitä VI liitteeseen ja mainittuun säännöstöön myöhemmin tehtyjä muita teknisiä muutoksia. Tämä säännöstö ja liitteeseen ja säännöstöön tehdyt muutokset eivät esityksen mukaan sisältäneet lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, eikä niille siten ollut tarpeen hankkia eduskunnan suostumusta.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä esityksessä viitattiin muilta osin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, jonka jälkeen selvitettiin mitkä MARPOL-yleissopimuksen uudistetun VI liitteen ja siihen myöhemmin tehtyjen muutosten

⁷² HE 175/2004 vp, s. 17-19. Myös säännöt alusten tarkastamista, tarkastustoimivaltuuksista, toteuttavista toimenpiteistä, kansainvälisestä oikeusavusta, rikosoikeudelliseen vastuuseen johtavista teoista ja satamille asetettavista velvollisuuksista katsottiin kuuluvan lainsäädännön alaan.

⁷³ Laki (167/2006) alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan IV liitteeseen tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. (SopS 29/2006).

määräyksistä kuuluivat EU:n toimivaltaan. Tämän jälkeen kansalliseen toimivaltaan kuuluvista määräyksistä nostettiin esiin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, joiden osalta eduskunnan hyväksyntä oli tarpeen perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti.

Vaikka MARPOL-yleissopimuksen lain alaan kuuluvat määräykset on siis lähtökohtaisesti saatettu voimaan lailla 18.3.2005 lähtien, muutoksia on tämän jälkeen tapauskohtaisesti saatettu kansallisesti voimaan myös pelkällä asetuksella. Joidenkin muutosten osalta on pelkästään julkaistu liikenne- ja viestintäministeriön ilmoitus muutosten kansainvälisestä voimaantulosta.⁷⁴

5.1.2 SOLAS-yleissopimus

Suomi ratifioi kansainvälisen yleissopimuksen ihmishengen turvallisuudesta merellä, niin sanotun SOLAS -yleissopimuksen, 21.11.1980. Sopimus saatettiin kansallisesti voimaan 21.2.1981 säätämällä asetus.⁷⁵ Vuoden 1980 jälkeen SOLAS-yleissopimusta ja sen liitteitä on muutettu lähes sata kertaa. Sopimuksen muutokset on Suomessa saatettu voimaan voimaansaattamislailloilla ja -asetuksilla. Ennen 5.12.2000 vahvistettujen muutosten voimaansaattamista sopimuksen muutokset saatettiin kuitenkin kansallisesti voimaan pelkällä asetuksella.

IMO:n meriturvallisuuskomitea hyväksyi 72. istunnossaan toukokuussa 2000 muutoksia SOLAS-yleissopimuksen liitteeseen ja vahvisti ne päätöslauselmalla 73. istunnossaan 5.12.2000. Muutokset koskivat SOLAS-yleissopimuksen liitteen merenkulun turvallisuutta koskevaa V lukua, joka uusittiin kokonaan. Lisäksi IMO:n meriturvallisuuskomitea päätti 73. istunnossaan joulukuussa 2000 myös muista muutoksista SOLAS -yleissopimuksen liitteeseen. Muutokset koskivat yleissopimuksen liitteen lukuja II-1 (rakenne – osastoinen ja vakavuus, koneisto ja sähkölaitteet), II-2 (rakenne – palontorjunta), V (merenkulun turvallisuus), IX (alusten turvallisuusjohtaminen) ja X (suurnopeusaluksia koskevat turvallisuusmääräykset).

Kyseiset muutokset saatettiin kansallisesti voimaan voimaansaattamislailloilla siltä osin kuin määräykset kuuluivat lainsäädännön alaan.⁷⁶ Muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin voimaan asetuksella.⁷⁷

Ehdotus SOLAS-yleissopimuksen liitteen muutosten hyväksymisestä ja sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevaksi laiksi sisältyi hallituksen esitykseen HE 22/2002 vp, jota myöhemmin täydennettiin esityksellä HE 213/2002 vp. Alkuperäisessä esityksessä ehdotettiin myös merilain 6. luvun muuttamista. Ehdotetut lait oli esityksen mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin

⁷⁴ Liikenne- ja viestintäministeriön ilmoitus koski IMO:n meriympäristön suojelukomitean päätöstä MEPC.236(65), jolla muutettiin MARPOL-yleissopimuksen 1978 pöytäkirjan I liitteeseen liittyvään kunnonarviointijärjestelmää (SopS 84/2014). Ilmoituksessa todettiin valtioneuvoston hyväksyneen muutokset 27.3.2014. Tasavallan presidentin asetus koski meriympäristön suojelukomitean päätöstä MEPC.154(55), jonka tasavallan presidentti oli hyväksynyt 17.8.2007. Päätös koski yhden alakohdan lisäämistä pöytäkirjan I liitteeseen, jonka mukaan Etelä-Afrikan eteläiset merialueet määriteltiin niin sanotuksi "Special Areaksi" (SopS 35/2008).

⁷⁵ Asetus (111/1981) ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 11/1981).

⁷⁶ Laki (1358/2002) ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (SopS 5/2003). Kun 29.12.2009 säädettiin laki (1686/2009) aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisuudesta käytöstä, voimaansaattamislain 2 § kumottiin lailla (1690/2009) päällekkäisyyksien takia. Kumotun pykälän nojalla merenkulkulaitos oli valtuutettu antamaan tarkempia määräyksiä muun muassa teknisistä yksityiskohdista. Katso HE 250/2009 vp, s. 83.

⁷⁷ Tasavallan presidentin asetus (46/2003) ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten ja niihin liittyvien suurnopeusaluksia koskevan vuoden 2000 kansainvälisen turvallisuussäännösten ja paloturvallisuusjärjestelmäsäännösten voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (SopS 6/2003).

asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin SOLAS-yleissopimuksen muutokset tulivat kansainvälisesti voimaan 1.7.2002.

SOLAS-yleissopimuksen liitteen II-1, II-2, V, IX ja X lukuun joulukuussa 2000 tehdyt muutokset oli hyväksytty käyttäen sopimuksen mukaista yksinkertaistettua muutosmenettelyä. Suomi oli joulukuussa 2001 ilmoittanut nootilla IMO:n pääsihteerille, ettei se voi vielä tässä vaiheessa hyväksyä SOLAS-yleissopimuksen liitteen muutoksia, koska ne tietyiltä osin olivat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Lisäksi nootissa oli ilmoitettu, että Suomen tarkoituksena oli peruuttaa vastustuksensa ja siten hyväksyä muutokset, kun niille oli saatu asianmukainen valtiosisäinen hyväksyntä ja voimassa olevaan lainsäädäntöön oli tehty tarvittavat muutokset.⁷⁸

Esityksessä HE 22/2002 vp todettiin muun muassa, että SOLAS-yleissopimusta ei ole aikanaan saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi. Perustuslain 94 §:n ilmaisua lainsäädännön kattamasta alasta oli kuitenkin esityksen mukaan tulkittava perustuslain ja perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen lausuntokäytännön pohjalta. Koska SOLAS -yleissopimuksen liitteeseen hyväksytyt muutokset sisälsivät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, katsottiin että sopimuksen muutoksille piti pyytää eduskunnan hyväksyminen.⁷⁹

Esityksessä HE 22/2002 vp selostettiin tämän jälkeen, miltä osin muutokset kuuluivat lainsäädännön alaan, mutta samalla todettiin:

”Perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuodon ja siihen perustuvan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan eduskunta hyväksyy myös sopimusmuutokset kokonaisuudessaan (esimerkiksi PeVL 24/2001 vp ja 38/2001 vp). Edellä esitetyn mukaisesti SOLAS-yleissopimuksen liitteen muutoksissa on lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä kuitenkin vain merenkulun turvallisuutta koskevassa V luvussa. Liitteen lukujen II-1, II-2, IX ja X muutokset koskevat alusten rakennetta sekä aluksen turvalliseen käyttöön liittyviä johtamisjärjestelyitä, joista merilain 1 luvun 8 §:n mukaan säädetään asetuksella. Nämä muutokset eivät kuulu lainsäädännön alaan eivätkä sisällä muutoinkaan eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä. Näiden muutosten määräykset ovat luonteeltaan teknisiä ja ne koskevat vain rajoitettua kohderyhmää. Lisäksi muutokset ovat melko laajoja eli yhteensä 120 sivua. Edellä mainituista syistä eduskunnalta pyydetään tässä tapauksessa poikkeuksellisesti vain SOLAS-yleissopimuksen liitteen V luvun muutosten hyväksymistä.”⁸⁰

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 18/2002 vp kantaa hallituksen esitykseen ja totesi, että ehdotonta estettä ei ollut sille, että eduskunnan hyväksyminen rajataan joissakin tilanteissa koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia velvoitteen määräyksiä. Valiokunta korosti kuitenkin, että eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä sisältävän velvoitteen jakaminen eduskunnan hyväksymisen kannalta erilaisiin osiin voisi tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Vain jos eduskunnan hyväksymistä vaativa velvoitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä yhtä hyvin teknisesti kuin asiallisesti riippumattoman, itsenäisen kokonaisuuden, rajattu hyväksyminen voisi tulla

⁷⁸ HE 22/2002 vp, s. 4. Sekä SOLAS- että MARPOL-yleissopimus sisältävät sopimusmääräyksen, joka mahdollistaa tällaisen viivästyksestä ilmenevän nootin lähettämisen. Katso SOLAS-yleissopimuksen VIII(b)(vi)(2)(bb) ja VIII(b)(vii) artiklat sekä MARPOL-yleissopimuksen 16(2)(f)(ii) artikla.

⁷⁹ HE 22/2002 vp, s. 14.

⁸⁰ HE 22/2002 vp, s. 15.

kysymykseen. Pääsääntö oli valiokunnan mukaan, että eduskunta hyväksyy valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet kokonaisuudessaan.⁸¹

Perustuslakivaliokunta totesi tämän jälkeen, että vaikka SOLAS-yleissopimuksen liitteen muihin lukuihin tehdyt muutokset muodostivat teknisesti V luvusta erotettavissa olevan osan, ei valiokunta sen käytettävissä olevien tietojen perusteella voinut vakuuttua siitä, että eduskunnan hyväksymispyynnön ulkopuolelle rajatut muutokset eivät sisältäneet lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Valiokunta katsoi, että esimerkiksi esityksen perusteluissa mainittu merilain 1 luvun 8 §:n asetuksenantovaltuus ei ollut asian arvioinnin kannalta merkityksellinen, koska valtuus oli ajalta ennen uutta perustuslakia, joka oli merkittävästi muuttanut käsityksiä lailla säänneltävistä asioista ja sopimusmääräysten kuulumisesta lainsäädännön alaan.⁸² Valiokunta katsoi, että esityksen jatkokäsittelyssä oli välttämätöntä antaa täydentävä hallituksen esitys, joka sisältäisi selvityksen ensimmäisestä esityksestä pois jätetyistä sopimuksenmuutoksista ja kyseisten määräysten mahdollisesta kuulumisesta lainsäädännön alaan.

Hallitus antoi tämän jälkeen täydentävän esityksen HE 213/2002 vp, jossa selvitettiin sopimusmuutosten sisältö ja pyydettiin eduskunnan suostumusta muutoksille kokonaisuudessaan.⁸³ Esityksessä selostettiin hieman tarkemmin yleissopimuksen liitteen muutokset. Esityksessä todettiin muun muassa, että liitteen II-2 luvun 3 säännös (määritelmät) kuului lainsäädännön alaan.

Sopimuksen julkaisemisesta todettiin esityksessä HE 22/2002 vp, että tarkoituksena oli, että sopimusmuutoksista julkaistaisiin Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa liitteen V luku. Esityksessä viitattiin Suomen säädöskokoelmasta annettuun lain 9 §:ään, jonka mukaan valtioneuvosto tai asianomainen ministeriö voi erityisestä syystä päättää, että muuta kuin eduskunnan hyväksymää tai eduskunnan hyväksymistä edellyttävää valtiosopimusta ei julkaista sopimussarjassa, jos sopimuksen määräykset ovat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä tai sopimusmääräysten voimaansaattamiseksi ei ole tarpeen antaa erillistä säädöstä. Näin ollen esityksessä ehdotettiin, että muiden liitteen lukujen muutosten osalta julkaistaisiin voimaansaattamisen yhteydessä pelkästään ilmoitus, jonka mukaan muutokset ovat nähtävissä ja saatavissa merenkulkulaitoksessa, joka myös antaa niistä tietoja suomeksi ja ruotsiksi.⁸⁴

5.1.3 Laivavarusedirektiivi 96/98/EY

EU:n neuvosto antoi 20.12.1996 direktiivin 96/98/EY laivavarusteista, niin sanottu laivavarusedirektiivi.⁸⁵ Direktiivin tarkoitus oli parantaa merenkulun turvallisuutta ja ehkäistä merien pilaantumista sekä varmistaa varusteiden vapaa liikkuvuus yhteisössä.⁸⁶

Jäsenvaltioiden oli viimeistään 30.6.1998 mennessä annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset.

⁸¹ PeVL 18/2002 vp, s. 3. Lausunnossaan PeVL 62/2010 vp valiokunta kuitenkin katsoi, että oli mahdollista rajata eduskunnan hyväksyminen, niin että se ei koskenut SOLAS-yleissopimuksen liitteen XI-1 luvun säännösten III osaa.

⁸² PeVL 18/2002 vp, s. 3-4.

⁸³ HE 213/2002 vp, s. 23-24.

⁸⁴ HE 22/2002 vp, s. 15.

⁸⁵ Neuvoston direktiivi N:o 96/98/EY laivavarusteista OJ L 46, 17.2.1997, p. 25–56. Laivavarusedirektiiviä on muutettu usean kerran. Komission direktiiveillä on muun muassa muutettu laivavarusedirektiivin liitteitä. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/84/EY muutettiin yleisesti meriturvallisuusalaan koskevat direktiivit, mukaan lukien laivavarusedirektiivi, keskitetyksi siten, että EU:n meriturvallisuutta, alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemistä ja alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevat unionin lainsäädäntöön sisältyvät tehtävät siirrettiin meriturvallisuutta ja alusten pilaantumisen ehkäisemistä käsittelevälle komitealle, COSS-komitea.

⁸⁶ Artikla 1. Laivavarusedirektiiviin soveltamisalaa on rajoitettu viittaamalla merenkulun kansainvälisiin yleissopimuksiin, muun muassa SOLAS:iin ja MARPOL:iin.

Hallituksen esityksessä HE 83/2011 laivavarustelaksi todettiin, että laivavarustedirektiivi oli alun perin kansallisesti pantu täytäntöön laivavarusteista annetulla asetuksella, asetus (925/1998).⁸⁷ Laivavarusteasetusta oli muutettu yhteensä kuusi kertaa. Muutoksissa oli esityksen mukaan lähtökohtaisesti ollut kysymys asetuksen 2 §:n muutoksista siten, että pykälään oli lisätty viittaus tulevaan komission direktiivin, jolla muutettiin laivavarustedirektiivin A.1 liitettä. Direktiivin A.1 liitteessä luetellaan ne laivavarusteet, joille on luotu yksityiskohtaiset testausstandardit ja joiden vaatimustenmukaisuus varmennetaan vaatimustenmukaisuusmerkillä.⁸⁸ Laivavarusteasetuksen 15 §:n 2 momenttiin sisältyvän valtuutussäännöksen nojalla Merenkulkulaitos oli antanut tarkemmat määräykset ja ohjeet asetuksen tarkoittamista varusteista, sekä vaatimustenmukaisuusmerkistä.

Esityksessä katsottiin, että laivavarusteita koskevaa sääntelyä voitiin pitää riittämättömänä, koska säännökset eivät olleet perustuslaissa edellytetyllä tavalla lain tasolla. Lainsäädäntö ei myöskään sisältänyt säännöksiä oikeussuojakeinoista eikä seuraamuksista. Jotta laivavarusteita koskeva sääntely vastaisi perustuslain asettamia edellytyksiä, hallituksen esityksessä laivavarustelaksi esitettiin, että sääntely nostettaisiin lain tasolle. Näin oikeuksien ja velvoitteiden perusteista sekä viranomaisten toimivaltuuksista säädettäisiin lain tasolla.

Esityksessä laivavarustelaksi ehdotettiin lisättävän lakiin säännös, jonka nojalla liikenteen turvallisuusvirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä laivavarustedirektiivin A.1 liitteeseen sisältyvistä varusteista. Esityksessä todettiin, että kyseeseen tulisivat erityisesti Euroopan komission direktiiveillä A.1 liitteeseen toteutettavat muutokset, joista sovitaan komitologiamenettelyssä. Näin ollen laivavarustelain 30 §:ään lisättiin määräyksenantovaltuutus:

”Liikenteen turvallisuusvirasto antaa tarkemmat määräykset laivavarustedirektiivin liitteessä A.1 mainituista laivavarusteista.”⁸⁹

Lakiehdotuksessa todettiin perustuslain edellyttävän, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lain tasolla. Esityksessä katsottiin, että näitä olivat ehdotetussa laivavarustelaissa laivavarusteita koskevien vaatimusten perusteet. Samalla korostettiin, että lakiehdotuksen sisältämät velvollisuudet kohdistuivat erityisesti laivavarusteen valmistajaan tai sen edustajaan sekä laivavarusteen käyttökiellon osalta laivanisäntään. Lain tasolla säädettäisiin esityksen mukaan myös viranomaisten toimivallan perusteista sekä hallintopäätösten että valvonta- ja tarkastusvaltuuksien osalta. Esityksessä katsottiin, että laivavarustelaissa annettaisiin riittävän tarkkarajainen määräyksenantovaltuutus. Määräykset eivät esityksen mukaan sisältäisi merkittävää ylemmänasteisiin säännöksiin sitomatonta harkintavallan käyttöä ja liikenteen turvallisuusvirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä ainoastaan laivavarustedirektiivin A.1 liitteessä luetelluista laivavarusteista.⁹⁰

⁸⁷ HE 83/2011 vp s. 2. Esityksessä huomautettiin, että alusturvallisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä oli pohdittu laivavarustesääntelyn ottamista aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annettuun lakiin (1686/2009), alusturvallisuuslaki. Sääntely päätettiin jättää toteutettavaksi erillisessä laissa lähinnä laivavarustesäännösten laajuuden takia. Aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annettu laki on yleislaki. Ehdotettu laivavarustelaki olisi erillislaki, joka koskisi ainoastaan sellaisia laivavarusteita, joiden vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta on sovittu kansainvälisesti.

⁸⁸ Laivavarustedirektiivin A.2 liitteessä luetelluille laivavarusteille ei toistaiseksi ole laadittu yksityiskohtaisia testausstandardeja. Liitteessä on lueteltu sellaiset laivavarusteet, joiden osalta EU:n jäsenvaltio esittää IMO:lle tai Euroopan standardisointijärjestöille pyynnön laatia mm. yksityiskohtaiset testausstandardit. Kun testausstandardit hyväksytään tai ne tulevat voimaan tietyille liitteessä olevalle laivavarusteelle, laivavaruste voidaan siirtää komitologiamenettelyssä A.1 liitteeseen.

⁸⁹ Liikenteen turvallisuusvirasto on antanut määräyksiä. Katso esim. TRAFI/9201/03.04.01.00/2014: ”Tällä Liikenteen turvallisuusviraston määräyksellä pannaan täytäntöön laivavarusteista annetun neuvoston direktiivin N:o 96/98/EY (jäljempänä laivavarustedirektiivi) liitteeseen A tehdyt muutokset, jotka on annettu komission direktiivillä 2013/52/EU”.

⁹⁰ HE 83/2011 vp, s. 25.

Esitystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Liikenne- ja viestintävaliokunta esitti joitakin muutosehdotuksia.⁹¹ Eduskunta hyväksyi lakiehdotusten sisällön mietinnön mukaisena, mukaan lukien yllä mainitun määräyksenantovaltuutuksen.

5.1.4 Direktiivi 2008/106/EY merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 19.11.2008 direktiivin 2008/106/EY merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta, niin sanottu vähimmäiskoulutusdirektiivi.⁹² Direktiivissä säädettiin muun muassa merenkulkijoilta vaadittavasta vähimmäiskoulutustasosta. Direktiivin säännökset on Suomessa pantu täytäntöön lailla laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta.⁹³ Laki tuli pääosin voimaan 1.1.2010, jonka jälkeen lakia on muutettu yhteensä kolme kertaa.

Hallituksen esityksessä HE 158/2012 vp ehdotettiin muutettavaksi laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annettua lakia. Esityksen mukaan esityksellä varauduttaisiin ensisijaisesti kansainvälisen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevan vuoden 1978 yleissopimuksen liitteeseen ja sopimukseen liittyvään säännöstöön vuonna 2010 hyväksytyjen muutosten voimaantuloon. Muutokset koskivat merenkulkijoiden pätevyys- ja koulutusvaatimuksia. Lakiin ehdotettiin lisäksi tehtäväksi eräitä teknisiä muutoksia ja tarkennuksia sekä lisättäväksi valtuutussäännöksiä, joiden mukaan valtioneuvosto ja Liikenteen turvallisuusvirasto voisivat antaa tarkempia säännöksiä yleissopimuksen määräysten täytäntöön panemiseksi. Esityksen mukaan valtuudet oli laadittu perustuslain 80 § huomioon ottaen riittävän täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi.⁹⁴

Hallituksen esityksen perusteella säädettiin laki (95/2013), jolla lakiin laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta lisättiin valtioneuvostoa ja liikenteen turvallisuusvirastoa valtuuttavia säännöksiä.⁹⁵

5.2 Ilmailu

5.2.1 Lentoliikennesopimus Venäjän kanssa

Suomen ja Venäjän välillä tehtiin 8.12.1993 lentoliikennesopimus. Sopimuksen useat määräykset perustuivat vuonna 1972 tehtyyn Suomen ja Neuvostoliiton väliseen lentoliikennesopimukseen, joka kumottiin uuden sopimuksen voimaantullessa 21.5.1994. Sopimus saatettiin voimaan asetuksella, joka annettiin 16.5.1994.

Sopimuksen liite sisälsi Suomen ja Venäjän välillä harjoitettavan lentoliikenteen kaupunkiparikohtaiset reitit, joille Venäjän ja Suomen viranomaiset nimesivät liikennettä harjoittavat lentoyhtiöt. Liitettä on reittien ja lentoliikennettä harjoittavien lentoyhtiöiden osalta muutettu maiden liikenneministeriöiden välisissä konsultaatioissa, joita pääsääntöisesti järjestettiin vuosittain.

⁹¹ LiVM 10/2011 vp.

⁹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/106/EY, annettu 19. päivänä marraskuuta 2008, merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta (EUVL L 323, 3.12.2008, s. 33). Direktiiviä on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2012/35/EU, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012. (EUVL L 343, 14.12.2012, s. 78)

⁹³ Laki (1687/2009) laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta. HE 250/2009 vp.

⁹⁴ Lakiehdotuksen valmistelussa oikeusministeriö oli lausunnossaan kiinnittänyt huomiota valtioneuvostolle ja Liikenteen turvallisuusvirastolle annettaviin asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksiin. Lausunnossa esitettiin esityksen yleisperusteluihin lisättävän tätä koskevan osion, jossa käsiteltäisiin seikkaperäisemmin valtuutusten suhdetta perustuslakiin. Ministeriö esitti myös uudelleen harkittavaksi turvallisuusviraston kansainvälisten ilmoitusten toimittamista koskevaa pykälää sekä valtuutusten kirjaamista yhteen pykälään.

⁹⁵ Valtuudet koskevat muun muassa seuraavia pykäläiä: 5 § (turvallinen miehitys), 7 § (miehitystodistus), 16 § (pätevyyskirja), 18 § (vaihtoehtoiset pätevyyskirjat ja erityiskoulutus), 21 § (muun valtion toimivaltaisen viranomaisen antaman pätevyyskirjan tai lisäpätevyystodistuksen tunnustaminen), 26 § (häätätilanneohje ja kielitaidot).

Suomi vastaanotti 29.10.2010 Suomen ja Venäjän välistä lentoliikennesopimusta koskevan Euroopan komission virallisen huomautuksen, jossa komissio katsoi, että sopimukseen sisältyvät lentoyhtiöiden nimeämistä ja lentoyhtiöiden välisiä kaupallisia sopimuksia koskevat määräykset olivat EU:n lainsäädännön vastaisia. Euroopan komission mukaan sopimus ei kaikilta osin ollut EU:n lainsäädännön mukainen eikä se vastannut kansainvälisiä käytäntöjä. Komission mielestä sopimus rajoitti kilpailua sallimalla vain suomalaisessa tai venäläisessä omistuksessa olevien lentoyhtiöiden nimeämisen Venäjän ja Suomen välisille reiteille.

Virallisen huomautuksen taustalla olivat EU-tuomioistuimen vuonna 2002 antamat niin sanotut Open skies -ratkaisut, jotka koskivat EU:n jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen kahdenvälisiä lentoliikennesopimuksia. Tuomioistuin katsoi muun ohella, että sopimukseen sisältyvät lentoyhtiöiden nimeämislausekkeet olivat unionin oikeuden vastaiset. Open skies -ratkaisujen jälkeen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä kahdenvälisiä lentoliikennesopimuksia on pyritty muuttamaan joko kahdenvälisin järjestelyin taikka korvaamalla sopimukset kokonaan tai osin EU:n ja kolmannen maan välisillä sopimuksilla. Suomi oli neuvotellut sopimuksen muuttamisesta Venäjän kanssa vuodesta 2003.

Hallituksen esityksessä HE 10/2012 vp ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi lentoliikennesopimuksen muuttamisesta Moskovassa 26.9.2011 tehdyn pöytäkirjan sekä lain pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esityksessä todettiin, että koska lentoliikennesopimusten määräykset kuuluivat osittain unionin ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan, Euroopan parlamentti ja neuvosto olivat antaneet asetuksen (EY) N:o 847/2004 jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta (ulkosuhdeasetus). Asetuksella oli perustettu jäsenvaltioiden ja komission välinen yhteistyömenettely sen varmistamiseksi, että jäsenmaiden tekemät sopimukset ovat sopusoinnussa unionin lainsäädännön kanssa. Asetuksen mukaan jäsenvaltio voi tehdä kolmannen maan kanssa lentoliikennesopimuksen, jos sopimus sisältää asetuksessa tarkoitetut vakiolausekkeet, jotka varmistavat sen, että jäsenvaltioiden lentoyhtiöitä kohdellaan tasapuolisesti.

Suomen ja Venäjän välisen lentoliikennesopimuksen muuttamisesta 26.9.2011 tehdyn pöytäkirjan sisältämät määräykset kuuluivat esityksen mukaan kahta poikkeusta lukuun ottamatta unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Esityksessä käytiin läpi pöytäkirjan sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön sekä selostettiin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

Koska Suomen ja Venäjän välisen lentoliikennesopimuksen muuttamista koskeva pöytäkirja oli ensimmäinen ulkosuhdeasetuksen sisältämän valtuutuksen perusteella tehty kahdenvälinen sopimus, jolle pyydettiin eduskunnan suostumusta, valtioneuvosto piti suotavana, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 7/2012 vp kantaa hallituksen esitykseen. Valiokunta katsoi, että EU:n ulkosuhdeasetuksessa on luotu mekanismi, jolla jäsenvaltio oikeutetaan neuvottelemaan ja tekemään sopimus EU:n toimivallan alalla. Valiokunnan mielestä tältä osin oli kysymys menettelystä, jossa toimivalta neuvotella ja tehdä sopimus on ikään kuin palautettu jäsenvaltiolle. Sopimuksen määräysten on kuitenkin oltava EU:n lainsäädännön mukaisia, eikä unionin sinänsä katsota palauttaneen toimivaltaa kyseisellä alalla jäsenvaltioille. Valiokunta totesi, että pöytäkirjan määräykset kuuluivatkin kahta kokonaisuuden kannalta melko vähäistä poikkeusta lukuun ottamatta EU:n toimivaltaan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiseen menettelyyn perustuva sopimus ei rinnastunut perinteiseen sekasopimukseen, eikä sitä sen vuoksi tulisi hyväksyä sekasopimuksen tapaan ainoastaan Suomen toimivaltaan kuuluvilta osilta. Kysymys ei valiokunnan mukaan

myöskään ollut sellaisesta sopimuksesta, johon EU:n jäsenvaltiot sitoutuvat unionin puolesta esimerkiksi sen vuoksi, että vain valtiot voivat olla sopimuksen osapuolina (katso PeVL 6/2004 vp, s. 2-3). Valtiosäännön näkökulmasta kyse oli perustuslakivaliokunnan mukaan sen sijaan muodollisesti kahdenvälisestä sopimuksesta, jonka Suomi oli valtuutuksen perusteella oikeutettu tekemään kokonaisuudessaan eli myös EU:n toimivaltaan kuuluvien osin. Pöytäkirjaan sitoutuminen oli siten Suomen päätettävissä. Valiokunta katsoi, että tällaisessa tapauksessa eduskunnan hyväksymispäätöksen oli koskettava velvoitetta kokonaisuudessaan.

Valiokunta esitti, että eduskunnan suostumus oli tarpeen Suomen ja Venäjän välisen lentoliikennesopimuksen muuttamista koskevaan pöytäkirjaan, että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen.

5.2.2 Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus

Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus, niin sanottu Chicagon sopimus, avattiin allekirjoitettavaksi 7.12.1944, ja se tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1947.⁹⁶ Suomi ratifioi yleissopimuksen 30.3.1949, ja se saatettiin eduskunnan hyväksymisen jälkeen voimaan asetuksella 29.4.1949.⁹⁷ Yleissopimusta on muutettu kaksitoista kertaa.

Yleissopimuksen muutokset on Suomessa saatettu voimaan voimaansaattamislaitailla ja -asetuksilla.⁹⁸ Esimerkiksi Montrealissa 6.10.1980 ja 10.5.1984 tehdyt muutokset (muutospöytäkirjat) saatettiin voimaan lailla siltä osin kuin määräykset kuuluivat lainsäädännön alaan.⁹⁹ Pöytäkirjojen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin voimaan tasavallan presidentin asetuksella.¹⁰⁰ Määräykset saatettiin voimaan käyttäen tavanomaista blankettisäädännöstä.

Hallituksen esityksessä HE 48/2004 vp muutospöytäkirjojen voimaansaattamisesta todettiin:

”Eduskunta on hyväksynyt pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Tasavallan presidentti on hyväksynyt pöytäkirjat ja voimaansaattamislain. Lakia ei ole kuitenkaan saatettu voimaan ja nyt se on eräiltä osin vanhentunut. Suomi on ratifioinut molemmat pöytäkirjat. Molemmat pöytäkirjat ovat tulleet jo kansainvälisesti voimaan. Pöytäkirjojen aineellinen sisältö on otettu huomioon vuonna 1995 voimaan tulleessa ilmailulaissa. Tarkoituksena on, että aiemmin hyväksytyt laki kumottaisiin ja uusi laki pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta tulisi voimaan heti, kun eduskunta on hyväksynyt lain ja tasavallan presidentti on vahvistanut sen.”¹⁰¹

⁹⁶ Yleissopimuksella perustettiin kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO. ICAO:n neuvosto hyväksyy siviili-ilmailua koskevat kansainväliset normit, jotka sisällytetään yleissopimuksen liitteisiin. Vuonna 2004 liitteiden lukumäärä oli 18. Kun normi on hyväksytty, jokaisen sopimusvaltion asiana on huolehtia normin toimeenpanosta omalla alueellaan. Valtio, joka ei voi noudattaa tällaista kansainvälistä normia tai saattaa omia määräyksiään täysin sen mukaisiksi, on velvollinen heti ilmoittamaan ICAO:lle kansainvälisellä normilla määrätyn ja oman menettelynsä eroavaisuuksista.

⁹⁷ Asetus (331/1949) kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen voimaansaattamisesta.

⁹⁸ Katso kuitenkin yleissopimuksen nelikielistä todistusvoimaista tekstiä koskeva pöytäkirja (SopS 164/2004), josta liikenne- ja viestintäministeriö antoi ilmoituksen 1.10.2004.

⁹⁹ Laki 544/2004 kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimusta muuttavien vuosien 1980 ja 1984 pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. (SopS 99/2004).

¹⁰⁰ Tasavallan presidentin asetus 663/2004 kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimusta muuttavien vuosien 1980 ja 1984 pöytäkirjojen voimaansaattamisesta (SopS 100/2004). Suomi ratifioi molemmat pöytäkirjat jo 18.12.1991. Vuoden 1980 pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 20.6.1997 ja vuoden 1984 pöytäkirja 1.10.1998.

¹⁰¹ HE 48/2004 vp s. 1. Voimaansaattamislain 3 §:n 2 momentin mukaan kumottiin 5.12.1991 kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimusta muuttavien vuosien 1980 ja 1984 pöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä pöytäkirjojen soveltamista annettu laki. Aikaisemman voimaansaattamislain aineelliset säännökset olivat vanhentuneet, ja laki ei koskaan tullut voimaan. Lopuksi esityksessä todettiin, että koska vuoden 1980 pöytäkirjan määräykset viranomaistoimintojen siirrosta ilma-aluksen rekisteröintivaltioista toiselle valtiolle sekä vuoden 1984 pöytäkirjan määräykset laskeutumiskäskyn noudattamatta jättämisen rangaistusseuraamuksista kuuluvat lainsäädännön alaan, on voimaansaattamislaki annettava ja samalla vanha voimaansaattamislaki kumottava. Katso HE 48/2004 vp, s. 5.

Esityksessä todettiin myös, että vuoden 1980 pöytäkirjan ratifiointi oli edellyttänyt tiettyjä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön ja että ilmailulakia oli tämän johdosta muutettu. Vuoden 1984 pöytäkirjan kohdalla todettiin yleisesti, että Suomessa voimassa oleva ilmailulainsäädäntö oli jo monessa suhteessa sopusoinnussa pöytäkirjan määräysten kanssa.

5.2.3 Euro-Välimeri -lentoliikennesopimus

Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Marokon välillä tehty Euro-Välimeri-lentoliikennesopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettiin blankettilaki 28.3.2008.¹⁰² Sopimuksen ja voimaansaattamislain väliaikaisesta soveltamisesta annettiin presidentin asetus.¹⁰³ Asetuksessa määrättiin muun muassa, että sopimusta sekä voimaansaattamislakia sovelletaan väliaikaisesti ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa.

Hallituksen esityksessä, HE 163/2007, Euro-Välimeri -lentoliikennesopimuksen ja voimaansaattamislain hyväksymisestä todettiin sopimuksen olevan yhteisöoikeuden näkökulmasta sekasopimus, jonka määräykset kuuluivat osittain yhteisön ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan. Neuvosto oli myöntänyt komissiolle mandaatin neuvotella Marokon kanssa sopimuksesta. Neuvotteluiden päätyttyä neuvosto teki 4.12.2006 päätöksen sopimuksen allekirjoittamisesta. Samalla neuvosto päätti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen säännöksen nojalla, että sopimusta sovelletaan väliaikaisesti sen voimaantuloon saakka.¹⁰⁴ Neuvotteluvaiheessa asiasta oli Suomessa annettu perustuslain 97 §:n mukaisesti eduskunnalle selvitys E-kirjelmällä. Suuri valiokunta yhtyi kirjelmässä esitettyyn valtioneuvoston kantaan liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnon mukaisesti, jonka jälkeen tasavallan presidentti myönsi sopimuksen allekirjoitusvaltuudet. Sopimus allekirjoitettiin liikenne-, energia- ja televiestintäneuvoston kokouksen yhteydessä 12.12.2006.

Yllä mainitussa esityksessä todettiin, että koska sopimus sisälsi lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, se vaati eduskunnan hyväksymisen. Esitys sisälsi yksityiskohtaisen selostuksen siitä, miltä osin sopimuksen määräykset hallituksen käsityksen mukaan kuuluivat jäsenvaltion toimivaltaan ja Suomessa lainsäädännön alaan.¹⁰⁵

Koska sopimus vaati eduskunnan hyväksymistä, Suomi oli sopimusta allekirjoittaessa jättänyt Euroopan neuvoston pöytäkirjaan lausuman, jonka mukaan se voi soveltaa sopimusta väliaikaisesti vasta siitä päivästä alkaen, kun se on ilmoittanut yhteisölle saattaneensa päätökseen valtiosäätönsä edellyttämät sisäiset hyväksymismenettelyt.¹⁰⁶ Esityksessä todettiin, että sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskeva laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimus tulee voimaan, mutta että tasavallan presidentin asetuksella voitaisiin säätää, että lakia sovellettaisiin väliaikaisesti ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen.

¹⁰² Laki (192/2008) Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisen Euro-Välimeri -lentoliikennesopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (SopS 65/2008).

¹⁰³ Tasavallan presidentin asetus (319/2008) Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välillä tehdyn Euro-Välimeri -lentoliikennesopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain väliaikaisesta soveltamisesta.

¹⁰⁴ EYVL L 386, 29.12.2006, s. 55-56. Sopimuksen 30 artiklan mukaan se tulee voimaan kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona sopimuspuolten välisen diplomaattisen noottienvaihdon jälkimmäinen nootti on päivätty.

¹⁰⁵ HE 163/2007 vp, s. 15-17.

¹⁰⁶ HE 163/2007 vp, s. 5.

5.3 Rautatieliikenne

5.3.1 Kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskeva yleissopimus COTIF

Bernissä 9.5.1980 tehdyllä kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevalla yleissopimuksella, COTIF-yleissopimus, perustettiin valtioiden välinen kansainvälisten rautatiekuljetusten järjestö (OTIF). Suomi allekirjoitti COTIF-yleissopimuksen 9.5.1980 ja ratifioi sopimuksen 15.8.1984. Yleissopimus saatettiin kansallisesti voimaan asetuksella, joka annettiin 18.1.1985.¹⁰⁷ Asetuksessa viitattiin lakiin (58/85), jolla eduskunta 13.7.1984 oli hyväksynyt sopimuksen ja saattanut sopimuksen määräykset voimaan siltä osin kuin ne kuuluivat lainsäädännön alaan.¹⁰⁸

COTIF-yleissopimusta on muutettu muutospöytäkirjalla 3.6.1999. Muutospöytäkirjalla muutettiin sopimuksen liitteitä A-C sekä lisättiin liitteet D-G.¹⁰⁹ Hallituksen esityksessä muutospöytäkirjan voimaansaattamisesta, HE 60/2004 vp, ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi COTIF-yleissopimuksen muutokset 3.6.1999 päivätyn muutospöytäkirjan mukaisesti ja että eduskunta hyväksyisi lain yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Kyseiset muutokset asetettiin siis voimaan käyttäen blankettilakia ja -asetusta.¹¹⁰ Asetuksessa säädettiin muutosten tulevan voimaan 1.7.2006.

Esityksessä todettiin, että COTIF-yleissopimusta vastaavaa kansallista lainsäädäntöä oli useassa laissa. Kuljetusoikeudellisista kysymyksistä säädettiin rautatiekuljetuslaissa (1119/2000), matkustajaa ja hänen käyttöesineitään koskevaan vahinkoon sovellettiin raideliikennevastuulakia (113/1999). Valtion rataverkon käytöstä säädettiin rautatielaissa (198/2003), ja vaunujen teknisistä vaatimuksista ja hyväksynnästä säädettiin Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetussa laissa (561/2002) (rautatiejärjestelmän yhteentoimivuuslaki) ja Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (765/2002). Lisäksi todettiin, että ratahallintokeskus oli antanut määräyksiä vaunujen teknisistä vaatimuksista. Rautatielain voimaantulon yhteydessä siirrettiin norminantovaltuutus Ratahallintokeskuksen teknisten määräysten antamiseen yhteentoimivuuslakiin, jossa säädettiin lisäksi yhteisön oikeuden mukaisista rataverkon käytön teknisistä ja operatiivisista vaatimuksista.¹¹¹

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta todettiin, että vuoden 1999 COTIF-yleissopimus on jaetun toimivallan sopimus, jonka määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltion ja osittain yhteisön toimivaltaan. Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallan raja ei kuitenkaan esityksen mukaan ollut yksiselitteinen eikä sopimus sisältänyt määräystä, joka

¹⁰⁷ Asetus (59/85) kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevan yleissopimuksen (COTIF) voimaansaattamisesta ja sen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta.

¹⁰⁸ Katso HE 71/1984 vp. Esityksessä katsottiin, että sopimuksen määräykset kuuluivat lainsäädännön alaan ja että tämän vuoksi eduskunnan suostumus oli tarpeen.

¹⁰⁹ Liitteet A-C sisälsivät yhtenäiset määräykset seuraavista asioista: sopimuksesta matkustajien ja matkatavaran kansainvälisestä rautatiekuljetuksesta (CIV), sopimuksesta tavarankansainvälisestä rautatiekuljetuksesta (CIM) ja vaarallisten aineiden kansainvälistä rautatiekuljetusta koskeva ohjesääntö (RID). Liitteet D-G sisälsivät yhtenäiset määräykset vaunujen käyttöä kansainvälisessä rautatieliikenteessä koskevista sopimuksista (CUV), sopimuksesta infrastruktuurin käytöstä kansainvälisessä rautatieliikenteessä (CUI), kansainvälisessä liikenteessä käytettäväksi tarkoitetun rautatiekaluston teknisten normien vahvistamisesta ja yhtenäisten teknisten määräysten hyväksymisestä (APTU) ja tarkoitetun rautatiekaluston teknisestä hyväksymisestä (ATMF).

¹¹⁰ Laki (525/2004) kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevan yleissopimuksen (COTIF) muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, tasavallan presidentin asetus (551/2006) kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevan yleissopimuksen (COTIF) muutosten voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta.

¹¹¹ HE 60/2004 vp, s. 4-5. Esityksessä todettiin myös, että vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994) annetussa laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään muun muassa vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautateillä ja että näitä kuljetuksia koskeva sääntely on pääosin yksityiskohtaista ja hyvin teknisluonteista. Säännökset perustuvat RID-asiantuntijakomissiossa valmisteltuihin kuljetusmääräyksiin ja vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksia koskevaan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettuun neuvoston direktiiviin 96/49/EY (RID-puitedirektiivi).

osoittaisi toimivallan jakautumisen. Lähtökohtaisesti yhteisön toimivaltaan kuuluivat esityksen mukaan kaikki rataverkon käyttöä ja vaunujen teknisiä vaatimuksia ja teknistä hyväksyntää koskevat sopimusmääräykset sekä vaarallisten aineiden kuljetusmääräykset rautateillä. Esityksessä todettiin, että yleissopimus ja sen liitteet sisälsivät määräyksiä, jotka vaikuttivat suoraan kansainvälisessä rautatiekuljetuksessa sopijapuolina tai muutoin osallisina olevien tahojen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Esityksessä tehtiin yksityiskohtaisesti selkoa niistä COTIF-yleissopimuksen määräyksistä, jotka hallituksen mukaan sisälsivät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Selvityksen perusteella esitettiin lakiehdotus, jonka mukaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset olisivat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.¹¹²

Voimaansaattamislakiin ehdotettiin säännöstä, jonka mukaan COTIF-yleissopimuksen vaarallisten aineiden kansainvälistä rautatiekuljetusta koskevan ohjesäännön (RID) teknisen liitteen määräyksiä ei julkaistaisi säädöskokoelmassa. Ehdotuksen mukaan liite olisi nähtävissä ja saatavissa liikenne- ja viestintäministeriöstä, joka myös antaisi niistä tietoja suomeksi ja ruotsiksi. Ehdotus hyväksyttiin sillä lisäyksellä, että teknisen liitteen määräyksiä voitiin olla julkaisematta ainoastaan muilta kuin eduskunnan hyväksymiltä osin.

5.3.2 Sopimus vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä

Sopimus vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä, VAK-sopimus, allekirjoitettiin Naantalissa 25.6.2013. Samalla sovittiin, että liitteen (noin 800 sivua) tueksi neuvotellaan ministeriöiden välinen hallinnollinen sopimus.

VAK-sopimus saatettiin kansallisesti voimaan lailla ja asetuksella.¹¹³ Voimaansaattamislain 2 §:ssä valtuutettiin liikenne- ja viestintäministeriö tekemään Venäjän federaation liikenneministeriön kanssa vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä tehdyn sopimuksen 5 artiklassa, 6 artiklan 2 kohdassa, 7 artiklassa, 10 artiklan 6 kohdassa, 12 artiklan 3 kohdassa, 14 artiklassa, 17 artiklan 1 kohdassa ja 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan sopimuksen.

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 14/2014 vp kantaa hallituksen esitykseen HE 41/2014 vp VAK-sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamislain säätämisestä. Lausunnossaan valiokunta totesi, että valtiosopimuksessa oli lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista esityksen perusteluissa oli asianmukaisesti tehty selkoa. Valiokunta yhtyi näin ollen hallituksen käsitykseen, että eduskunnan suostumus sopimukseen oli tarpeen.¹¹⁴

Sopimuksentekovallan delegoinnista perustuslakivaliokunta lausui, että ministeriöiden välillä tehtävään erilliseen sopimukseen pääsopimuksen täytäntöönpanosta voidaan sisällyttää ainoastaan operatiivisia ja teknisiä määräyksiä, jotka rajoittuvat pääsopimuksen (eli VAK-sopimuksen) soveltamisalaan. Valiokunta totesi, että pääsopimuksen voimaansaattamislaisissa oli lueteltu ne sopimuksen määräykset, joita täytäntöönpanosopimus voisi koskea. Valiokunta huomautti, että sopimuksentekovaltuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden ja että valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais-

¹¹² HE 60/2004 vp, s. 22-26.

¹¹³ Laki (514/2014) vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä Suomen ja Venäjän välillä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä Valtioneuvoston asetus (695/2014) vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä Suomen ja Venäjän välillä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (SopS 76/2014).

¹¹⁴ PeVL 14/2014 vp, s. 2.

tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Lisäksi valiokunta totesi, että viranomaiselle ei tavallisella lailla voida perustaa sopimuksetekovaltaa asioissa, joissa päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymistä. Sopimuksetekovaltuus voi lähinnä koskea sopimuksen määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä, eikä sopimus voi sisältää yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. Valiokunta korosti myös, että merkitystä arvioinnissa on valiokunnan aikaisemmassa käytännössä annettu myös sille, että sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle on ollut erityisiä perusteita.¹¹⁵

Tarkastellessaan tämän jälkeen voimaansaattamislain sopimuksetekovaltuutusta valiokunta totesi, että toimivaltaiset viranomaiset oli ilmaistu täsmällisesti ja että esityksestä ilmeni, että sopimusta on tulevaisuudessa tarpeen muuttaa tieteen ja tekniikan kehityksen liittyvien kansainvälisten velvoitteiden muutosten vuoksi säännöllisin ja suhteellisin lyhyin väliajoin. Vaikka esityksen perustelujen mukaan ei ollut täysin poissuljettua, ettei ministeriöiden välillä tehtävä sopimus voisi jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia tai ainakin niitä sivuavia määräyksiä, valiokunta katsoi, ettei voimaansaattamislaisissa tarkoitettu sopimuksetekovaltan delegointi vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Siten ehdotus sopimuksen voimaansaattamislainsäädännön voimaansaattamiseksi voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. Perustuslakivaliokunta perusteli näkemystään tarpeella muuttaa sopimusmääräyksiä säännöllisesti ja että tällöin oli kysymys pääsopimusta täydentävistä operatiivisista ja teknisistä määräyksistä, jotka lisäksi välittömästi kohdistuvat melko suppeaan elinkeinoharjoittajan ryhmään.¹¹⁶

5.4 Tieliikenne

5.4.1 Wienin tieliikennesopimus

Wienin tieliikennesopimus asetettiin Suomessa voimaan asetuksella.¹¹⁷ Asetuksen mukaan tasavallan presidentti oli ratifioinut sopimuksen 15.2.1985. Asetuksessa tehtiin joitakin varauksia sopimukseen, joka tuli kansallisesti voimaan 1.2.1986. Suomessa on saatettu voimaan kolme muutosta tieliikennesopimukseen. Muutokset on saatettu voimaan voimaansaattamislain ja -asetuksilla.

Blankettilainalla saatettiin 15.7.2005 voimaan Wienin tieliikennesopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.¹¹⁸ Myöhemmin säädettiin tasavallan presidentin asetuksella lain voimaantulosta ja määrättiin, että sopimuksen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat asetuksena voimassa.¹¹⁹

Hallituksen esityksessä yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, HE 55/2005 vp, katsottiin yleissopimuksen olevan jaetun toimivallan sopimus, joka osittain kuului Euroopan yhteisön toimivaltaan ja osittain Euroopan unionin

¹¹⁵ PeVL 14/2014 vp, s. 2-3.

¹¹⁶ PeVL 14/2014 vp, s. 3/II.

¹¹⁷ Asetus (244/1986) tieliikennettä koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 30/1986). Samalla asetettiin voimaan liikennemerkkejä ja -opasteita koskeva yleissopimus (SopS 31/1986), Genevessä tehty eurooppalainen sopimus (SopS 32/1986), liikennemerkkejä ja -opasteita täydentävä Genevessä tehty eurooppalainen sopimus (SopS 33/1986) ja tähän liitetty tiemerkintöjä käsittelevä pöytäkirja (SopS 34/1986). Kaikki sopimukset ja pöytäkirja tulivat Suomessa voimaan 1.4.1986.

¹¹⁸ Laki (534/2005) tieliikennettä koskevan yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

¹¹⁹ Tasavallan presidentin asetus (189/2006) tieliikennettä koskevan yleissopimuksen muutosten voimaansaattamisesta ja muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. (SopS 17/2006). Asetus annettiin 17.3.2006.

jäsenvaltioiden toimivaltaan. Esityksessä huomautettiin, että monet esitetyt muutokset oli jo toteutettu Suomessa.¹²⁰

Viitaten perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön (PeVL 6/2001 vp) katsottiin, että eduskunnan hyväksymistoimivalta ei koske yhteisön toimivaltaan kuuluvia sopimuksen määräyksiä. Esityksessä todettiin kuitenkin, että osa yleissopimuksen muutoksista kuuluu lainsäädännön alaan ottaen huomioon, että kyseisistä asioista säädetään tieliikennelaissa.¹²¹ Tätä taustaa vasten hallitus esitti, että eduskunta hyväksyisi muutokset yleissopimukseen siltä osin kuin sopimuksen määräykset kuuluivat Suomen toimivaltaan. Samalla hallitus antoi eduskunnan hyväksyttäviksi lakiehdotuksen yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Ehdotus voimaansaattamislainsäädännön hyväksyttiin esityksen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa esitykseen.

Muut muutokset Wienin tieliikennesopimukseen on saatettu kansallisesti voimaan asetuksilla ulkoasiainministerin esittelystä.¹²²

5.4.2 ADR-sopimus

Suomi liittyi 28.2.1979 Genevessä 30.9.1957 vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehtyyn eurooppalaiseen sopimukseen, niin sanottu ADR-sopimus. Sopimus sisältää yksityiskohtaiset määräykset vaarallisten aineiden kansainvälisistä tiekuljetuksista. Määräykset koskevat muun muassa vaarallisten aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkitsemistä sekä ajoneuvojen ja säiliöiden rakennetta, varustusta ja käyttöä.

ADR-sopimus saatettiin kansallisesti voimaan asetuksella 9.3.1979.¹²³ Asetuksessa säädettiin, että ADR-sopimus allekirjoituspöytäkirjoineen ja muine liitteineen tuli kansallisesti voimaan 28.3.1979. Asetus sisälsi myös valtuutuslauseen, jonka mukaan liikenneministeriö voisi antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita sopimuksen ja sen liitteiden soveltamisesta.

Vuoden 1979 jälkeen muutoksia alkuperäiseen sopimukseen tai sen liitteisiin on Suomessa saatettu kansallisesti voimaan noin 20 kertaa. Voimaansaattamiseen on käytetty voimaansaattamislakia ja -asetuksia. Vuoteen 2004 asti muutokset ADR-sopimukseen saatettiin voimaan kansallisesti tasavallan presidentin asetuksella. Joidenkin muutosten osalta on julkaistu liikenne- ja viestintäministeriön ilmoitus muutosten kansainvälisestä voimaantulosta tasavallan presidentin ensin hyväksytyä muutokset.

Lokakuussa 2004 saatettiin voimaan ADR-sopimuksen liitteen A muutokset voimaansaattamislainsäädännöllä.¹²⁴ Ennen vuoden loppua annettiin myös muutoksista tasavallan presidentin voimaansaattamisasetus ADR-sopimuksen liitteisiin A ja B tehtyjen muutosten voimaansaattamisesta sekä sopimuksen liitteen A muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien

¹²⁰ HE 55/2005 vp, s 1-3. Esityksessä todettiin, että tieliikennettä koskevat sopimusmuutokset kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan perusteella Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, minkä vuoksi muutosten voimaansaattamissäädoiksi tuli pyytää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti maakuntapäivien suostumus.

¹²¹ Esimerkiksi pyöräkaistan ja pyörätien määritelmät, yleisiä ajoneuvon kuljettamista koskevat vaatimukset, pysäköinti- ja pysäyttämiskiellot. Katso HE 55/2005 vp, s. 13-15.

¹²² Asetuksessa (776/1993) säädettiin, että yleissopimukseen 3.3.1993 tehdyt muutokset, jotka tasavallan presidentti oli hyväksynyt 19.2.1993, tulivat voimaan 3.9.1993 niin kuin siitä oli sovittu (SopS 56/1993). Asetuksella 778/1993 lisättiin alkuperäiseen voimaansaattamisasetukseen (244/86) kaksi uutta pykälää, joissa säädettiin, että Suomi oli tehnyt uuden varauksen yleissopimuksen liitteeseen koskien rekisteröintivaltion tunnusmerkeille säädetyt ellipsin akselin vähimmäismitoista sekä ilmoittanut muuttamansa aiemmin valitseman tunnusmerkin (SF) uudeksi tunnusmerkiksi (FIN) (SopS 58/1993).

¹²³ Asetus (289/1979) vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehdyn eurooppalaisen sopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 23/1979).

¹²⁴ Laki (899/2004) vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehdyn eurooppalaisen sopimuksen (ADR) liitteen A muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta.¹²⁵ Muutokset oli kansainvälisesti hyväksytty käyttäen yksinkertaistettua muutosmenettelyä.¹²⁶

Hallituksen esityksessä HE 134/2004 vp muutosten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta katsottiin, että ADR-sopimus on jaetun toimivallan sopimus, joka osittain kuului Euroopan yhteisöjen toimivaltaan ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan. Esityksessä katsottiin, että kun kyse on Euroopan yhteisön ja Euroopan talousalueen alueen liikenteestä, toimivalta on Euroopan yhteisöllä ja kun kyse on Euroopan yhteisön ja Euroopan talousalueen sekä kolmansien maiden välisestä liikenteestä, toimivalta on jäsenvaltioilla.¹²⁷

Esityksessä todettiin, että vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä säädetään kansallisesti vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä.¹²⁸ Säännökset perustuvat ADR-sopimukseen ja vaarallisten aineiden tiekuljetuksia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettuun neuvoston direktiiviin 94/55/EY, ADR-direktiivi, jonka liitteenä ovat ADR-sopimuksen liitteiden A ja B määräykset.¹²⁹ Esityksessä korostettiin, että näitä kuljetuksia koskeva sääntely on pääosin yksityiskohtaista ja hyvin teknisluonteista ja että ADR-sopimuksen määräykset oli Suomessa ADR-direktiivin mukaisesti pantu kokonaisuudessaan kansallisesti täytäntöön vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetulla lailla ja sen nojalla annetuilla valtioneuvoston sekä liikenne- ja viestintäministeriön asetuksilla. Esityksen mukaan kyseiset säännökset, joita oli noin 1000 sivua, oli julkaistu Suomen säädöskokoelmassa ja säännökset sisälsivät ADR-sopimuksen määräykset kokonaisuudessaan.¹³⁰

Esityksessä muutosten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta huomautettiin, että suurin osa vaarallisten aineiden tiekuljetusten työryhmän kokouksissa hyväksytyistä muutoksista oli lainsäädännön alaan kuulumattomia teknisiä muutoksia, kuten uusia rakennevaatimuksia irtotavarakuljetuksiin käytettäville konteille, muovipakkausten täsmentyneet testausvaatimukset ja uusitut luokituskriteerit tartuntavaarallisille aineille. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta käsittelevässä jaksossa viitattiin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön ja selostettiin lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.¹³¹

Koska ADR-sopimuksen uusia luvun 1.10 määräyksiä ei Euroopan yhteisö ollut siihen mennessä ottanut käyttöönsä, esityksessä katsottiin, että toimivalta oli vielä jäsenvaltioilla ja

¹²⁵ Asetus (1116/2004) vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehdyn eurooppalaisen sopimuksen (ADR) liitteisiin A ja B tehtyjen muutosten voimaansaattamisesta sekä sopimuksen liitteen A muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (SopS 167/2004).

¹²⁶ ADR-sopimuksen 14 artiklan mukaan liitteitä koskevat muutosehdotukset katsotaan hyväksytyiksi, ellei kolmen kuukauden kuluessa tiedoksiannosta vähintään yksi kolmasosa sopimuspuolista tai viisi sopimuspuolta, jos yksi kolmasosa ylittää tämän määrän, ole kirjallisesti ilmoittanut pääsihteerille vastustavansa muutosehdotusta. Jos muutos katsotaan hyväksytyksi, se tulee voimaan kaikkien sopimuspuolten osalta pääsääntöisesti uuden kolmen kuukauden pituisen ajanjakson kuluttua.

¹²⁷ HE 134/2004 vp, s. 5.

¹²⁸ Katso laki (719/1994) vaarallisten aineiden kuljetuksesta.

¹²⁹ ADR-direktiivi sisältää määräyksiä vaarallisten aineiden tiekuljetuksista. Direktiivin tavoitteena on parantaa vaarallisten aineiden tiekuljetusten turvallisuutta yhteisön alueella ja harmonisoida vaarallisten aineiden tiekuljetuksia koskeva lainsäädäntö yhteisön alueella vastaamaan näitä kuljetuksia koskevia kansainvälisiä määräyksiä ja niihin tehtyjä muutoksia. ADR-sopimus sisältää määräyksiä myös yhteisön oikeuden alaan kuuluvista asioista.

¹³⁰ HE 134/2004 vp, s. 4. Säädöksissä on esityksen mukaan sopimusmääräysten lisäksi eräitä teknisiä yksityiskohtia, joissa on huomioitu Suomen erityisolosuhteet kuten esimerkiksi ilmasto

¹³¹ HE 134/2004 vp, s. 9-10. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin myös, että vuoden 2005 ADR-sopimusmuutoksia ei julkaistaisi Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa, koska nämä tekniset määräykset olivat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä, ja ne koskivat vain selvästi rajattuja yrityksiä. Muutokset olivat esityksen mukaan nähtävillä ja saatavilla liikenne- ja viestintäministeriössä, joka myös antaa niistä tietoja suomeksi ja ruotsiksi. Esityksessä todettiin kuitenkin, että liitteen A luku 1.10 "Turvatoimia koskevat määräykset" sisältää eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä, minkä vuoksi se on hallituksen esityksen liitteenä ja kyseiset määräykset julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Samalla todettiin, että kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevan yleissopimuksen (COTIF) liitteen B (CIM) liitteen (RID) muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettu laki (526/2004) sisälsi vastaavanlaisen säännöksen ja että liikennevaliokunnan lakia koskevassa mietinnössä (LiVM 12/2004) on perusteltu tätä ratkaisua. Esityksessä lausuttiin, että lain mukaan vaarallisten aineiden kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevan teknisen liitteen muutoksia ei julkaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa muilta kuin eduskunnan hyväksymiltä osin.

näin ollen valtion oli mahdollista hyväksyä kyseiset velvoitteet omaa toimivaltaansa käyttäen. Esityksessä katsottiin kuitenkin, että kuljetuksen suorittajien tunnistaminen ja tilapäisen säilytykseen käytettävien alueiden turvaaminen olivat uusia velvoitteita yrityksille, ja näin ollen niitä pidettiin lainsäädännön alaan kuuluvina. Myös kuljettajien ADR-ajolupaa koskevaa viranomaisen rekisterin ylläpitovelvoitetta pidettiin lainsäädännön alaan kuuluvana, koska henkilötietojen suojasta on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla.¹³²

Eduskunnalle toimitettiin vain ADR-sopimuksen liitteen A luvun 1.10 määräykset, jotka sisälsivät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Muihin ADR-sopimuksen osiin esitetyt muutokset olivat luonteeltaan esityksen mukaan hyvin teknisiä eivätkä ne kuuluneet lainsäädännön alaan. Viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 18/2002 vp, s. 3) esityksessä katsottiin, että ei ollut estettä sille, että eduskunnan hyväksyminen rajattiin joissakin tilanteissa koskemaan vain eduskunnan hyväksyntää vaativan velvoitteen määräyksiä. ADR-sopimuksen liitteen A luvun 1.10 velvoitteet muodostivat hallituksen esityksen mukaan liitteiden muista osista selvästi erillisen ja niistä yhtä hyvin teknisesti kuin asiallisestikin riippumattoman itsenäisen kokonaisuuden.

Esityksessä todettiin tältä osin seuraavaa:

”ADR-sopimus liitteineen on hyvin laaja käsittäen noin 1 000 sivua teknisiä määräyksiä, jotka eivät edellytä eduskunnan toimivaltaan tyypillisesti kuuluvia poliittisia arvovalintoja. Vuoden 2005 ADR-muutokset ovat laajuudeltaan noin 200 sivua. Muutokset ovat pitkälti yksityiskohtaisia muutoksia kuten lauseiden tai sanojen poistoja ja lisäyksiä voimassa oleviin määräyksiin ja niiden sisältämiin taulukoihin.”¹³³

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 24/2004 vp kantaa hallituksen esitykseen, ja totesi liitteen A luvun 1.10 olevan muista osista sillä tavoin erillinen kokonaisuus, että eduskunnan hyväksyminen oli tältä kannalta mahdollista rajata liitteiden kaikkien muutosten asemasta koskemaan vain kyseistä liitettä. Valiokunta totesi myös, että liitemuutosten vastustukselle varattu tavanomaista lyhempi aika muodosti sellaisen erityisen syyn, jonka vuoksi eduskunnan hyväksyminen kyseisessä tapauksessa voitiin poikkeuksellisesti rajata vain osaan sopimusliitteisiin tehdyistä muutoksista.¹³⁴ Valiokunta korosti kuitenkin, että esityksessä oli tehty varsin yleisluonteisesti selkoa eduskunnan hyväksymispyynnön ulkopuolelle rajatuista määräyksistä ja että eduskunnan tulee saada tällaisista seikoista esitystä seikkaperäisempi selonteko.

Perustuslakivaliokunta esitti, että eduskunnan suostumus on tarpeen ADR-sopimuksen liitteen A lukuun 1.10 siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan, että tästä päätetään äänen enemmistöllä ja että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Eduskunta hyväksyi sopimuksen ja hallituksen ehdotuksen voimaansaattamislainsiksi.

¹³² HE 134/2004 vp, s. 10.

¹³³ HE 134/2004 vp, s. 10-11.

¹³⁴ PeVL 24/2004 vp, s. 3-4.

6. Vertailu muiden Pohjoismaiden voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyihin

6.1 Ruotsi

6.1.1 Toimivalta ja valtiopäivien hyväksyminen

Ruotsin hallitusmuodon mukaan hallitus tekee sopimukset valtioiden sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa.¹³⁵ Ennen kuin hallitus voi tehdä valtiota sitovan kansainvälisen sopimuksen, vaaditaan kuitenkin valtiopäivien hyväksyminen:

- 1) jos sopimus edellyttää, että laki muutetaan, kumotaan taikka säädetään, tai
- 2) jos sopimus muuten koskee asiaa, josta valtiopäivien tulee päättää.

Valtiopäivien hyväksymistä vaaditaan myös, jos sopimus on tärkeä. Hallitus voi kuitenkin olla pyytämättä valtiopäivien hyväksymistä, jos valtakunnan etu sitä vaatii. Tällöin hallituksen pitää kuitenkin neuvotella Ruotsin valtion ulkoasiainlautakunnan kanssa ennen sopimuksen tekemistä.¹³⁶ Säännöt sopimuksentekovallasta ja sopimuksen hyväksymisestä koskevat myös muita kansainvälisiä velvoitteita sekä sopimusten ja velvoitteiden irtisanomista.¹³⁷

Ruotsin hallitusmuoto sisältää 8. luvussa säännöksiä lainsäädännön alasta. Varsinaiseen lainsäädännön alaan kuuluu muun muassa siviilioikeudellinen lainsäädäntö sekä yksilöä rasittavat julkisoikeudelliset määräykset.¹³⁸ Valtiopäivät voivat kuitenkin valtuuttaa hallituksen antamaan määräyksiä yksilön suhteesta julkiseen valtaan. Tällaiset määräykset eivät kuitenkaan saa koskea muuta rikosseuraamusta kuin sakkoa, verotusta tai konkurssia.¹³⁹ Hallitusmuoto sisältää lisäksi yleismääräyksen, jonka mukaan hallitus voi antaa määräyksiä lain täytäntöönpanosta sekä sellaisia määräyksiä, jotka eivät perustuslain mukaan kuulu valtiopäivien toimivaltaan.¹⁴⁰

Ruotsin hallitusmuodossa on erikseen säädetty, että hallitus voi antaa hallintoviranomaiselle tehtäväksi tehdä kansainvälisen sopimuksen asiasta, joka ei vaadi valtiopäivien tai Ruotsin valtion ulkoasiainlautakunnan myötävaikutusta.¹⁴¹

Hallituksen päätös allekirjoittaa sopimus päätetään sen ministerin esityksen jälkeen, jonka toimialaan asialla on lähin yhteys. Tämä ministeri päättää myös, jos sopimus vaatii valtiopäivien hyväksymistä. Jos sopimuksen tekeminen edellyttää valtiopäivien hyväksymistä, hallitus tekee asiasta lakiesityksen valtiopäiville. Hallitus päättää sopimuksen ratifioinnista sen jälkeen, kun se on saanut tiedon valtiopäivien hyväksymisestä. Jos kansainvälisen sopimuksen määräykset vaativat lakimuutosta, hallituksen pitää saada valtiopäivien hyväksyminen etukäteen. Jos sopimus ei edellytä valtiopäivien hyväksymistä

¹³⁵ RF 10:1.

¹³⁶ RF 10:3. Hallitus päättää, jos sopimus on tärkeä.

¹³⁷ RF 10:5.

¹³⁸ RF 8:2.

¹³⁹ RF 8:3.

¹⁴⁰ RF 8:7.

¹⁴¹ RF 10:2.

eikä sitoutuminen sopimukseen vaadi muita toimenpiteitä, hallitus voi päättää sopimuksen allekirjoittamisesta ja ratifioinnista samalla päätöksellä.¹⁴²

6.1.2 Kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpano ja julkaiseminen Ruotsissa

Jotta kansainvälisen sopimuksen määräykset tulevat osaksi Ruotsin valtiosisäistä lainsäädäntöä (ts. sovellettavaksi kansallisesti) vaaditaan, että määräykset saatetaan voimaan kansallisesti. Jos sopimuksen velvoitteet eivät ole sopusoinnussa kansallisen lainsäädännön kanssa, kansallista lainsäädäntöä on muutettava. Tämä tapahtuu joko muuttamalla olemassa olevaa kansallista lainsäädäntöä niin, että säännöt vastaavat kansainvälisen sopimuksen määräyksiä (transformaatio), tai lisäämällä kansalliseen lainsäädäntöön laki, jossa määrätään kansainvälisen sopimuksen olevan lakina voimassa (inkorporointi). Mikäli aineelliset säännöt kansainvälisessä sopimuksessa jo vastaavat voimassaolevaa kansallista lakia, ei vaadita uutta lainsäädäntöä.¹⁴³

Inkorporointia voidaan käyttää ainoastaan, kun sopimus on laadittu niin, että kansalliset tuomioistuimet ja muut viranomaiset voivat suoraan soveltaa sopimuksen määräyksiä.¹⁴⁴ Menetelmää on esimerkiksi käytetty liikennealalla ja kansainvälisten verosopimusten voimaansaattamiseen. Inkorporointia käytettiin Ruotsissa myös, kun saatettiin voimaan Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi.

Transformaatiota on kuitenkin käytetty useammin kuin inkorporointia. Yksi syy tähän on, että transformaatiolla määräykset voidaan siirtää kansalliseen lainsäädäntöön käyttäen viranomaisille ja yleisölle tuttua tekniikkaa ja kieltä, joka helpottaa määräysten soveltamista. Haittapuolena on todettu, että menettely on aikaa vievä ja vaatii paljon työtä. Lisäksi vaikeaselkoiset sopimusmääräykset voivat olla hankalia muuttaa kansalliseksi laiksi.¹⁴⁵

Ruotsin perustuslakivaliokunta on tarkastellut Ruotsin säädöksiä ja valtionkäytäntöä koskien kansainvälisten sopimusten tekemistä.¹⁴⁶ Valiokunta totesi, että lähes puolessa kaikista tapauksista hallitus oli pyytänyt valtiopäivien hyväksymistä, vaikka sopimus ei vaatinut lainsäädäntöä tai muuten koskenut asiaa, josta valtiopäivien oli päätettävä.

Kansainväliset sopimukset, joihin Ruotsin valtio on sitoutunut, julkaistaan kokoelmassa ”*Sveriges internationella överenskommelser*”, SÖ. Asetuksessa säädetään, mitkä sopimukset julkaistaan kokoelmassa.¹⁴⁷ Lähtökohtaisesti kaikki Ruotsia sitovat sopimukset julkaistaan, mukaan lukien varaukset, muutokset ja selitykset. Ainoastaan vähämerkityksiset sopimukset voidaan jättää julkaisematta.¹⁴⁸ Lisäksi kansainväliset sopimukset julkaistaan usein muissakin julkaisukokoelmissa. Jos sopimus on saatettu voimaan inkorporoimalla sopimus kansalliseen lainsäädäntöön voimaansaattamislaitilla, sopimus otetaan mukaan Ruotsin

¹⁴² Katso kansainvälisen sopimuksetekomenettelystä DS 2007:25, s. 25-30. Katso myös Lindholm 1991, s. 542.

¹⁴³ Lainsäätäjän täytyy kuitenkin olla varuillaan, että voimassa olevaa lainsäädäntöä ei myöhemmin muuteta niin, että se ei enää vastaa kansainvälistä sopimusta.

¹⁴⁴ DS 2007:25, s. 11 ja KU 1988/1989:30 s. 216-217.

¹⁴⁵ Ruotsin perustuslakivaliokunta huomautti mietinnössään KU 1988/1989:30, että selvityksessä SOU 1974:100 katsottiin, että sopimukset, jotka oli laadittu ruotsin kielellä säännönmukaisesti, asetettaisiin voimaan inkorporointimenettelyllä, ja että Ruotsissa säädösten tulisi olla laadittu ruotsiksi. Näin ollen sopimukset, joiden alkuperäistekstiä ei ollut kirjoitettu ruotsiksi, pitäisi asettaa voimaan transformaatiomenettelyllä. Selvityksessä osoitettiin kuitenkin transformaatiomenettelyä, joka sivuaa inkorporointia; transformaatio kääntämällä ulkomaalainen teksti ruotsiksi ja säätämällä tekstistä laki.

¹⁴⁶ Mietinnössä todettiin, että vuonna 1985 Ruotsin valtio teki yhteensä 127 kansainvälistä sopimusta, joista ainoastaan 13 esitettiin valtiopäiville hyväksymistä varten. Näistä 13 sopimuksesta 4 vaati valtiopäiviltä lainsäätämistoimenpiteitä ja yksi koski valtiosopimuksen irtisanomista. Valiokunta arvioi, että loput sopimuksista olivat merkitykseltään niin tärkeitä, että hallitus oli tämän takia esittänyt ne valtiopäiville hyväksymistä varten.

Vuonna 1986 Ruotsissa tehtiin 137 kansainvälistä sopimusta, joista ainoastaan 15 esitettiin valtiopäiville. Valiokunnan mietinnön mukaan 8 näistä sopimuksista vaati valtiopäiviltä lainsäätämistoimenpiteitä, 2 tapauksessa hallitus oli pyytänyt valtiopäiviltä valtuutusta jatkotoimenpiteitä varten.

¹⁴⁷ Förordning (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser, m.m.

¹⁴⁸ Esimerkiksi sopimukset Ruotsissa järjestetyistä YK-seminaareista.

säädöskokoelmaan voimaansaattamislain liitteenä. Hallitus voi myös päättää, että sopimus julkaistaan muualla kuin säädöskokoelmassa. Tällöin siihen säädöskokoelmaan, jossa voimaansaattamislaki julkaistaan, lisätään viittaus, josta ilmenee, missä sopimus on julkaistu. Näissä tapauksissa sopimus on yleensä julkaistu SÖ:ssä. Sopimukset, jotka valtiopäivät ovat hyväksyneet, löytyvät yleensä myös hallituksen esityksissä.¹⁴⁹

6.1.3 Valtiopäivien etukäteispäätös tulevien muutosten voimaansaattamisesta

Ruotsin hallitusmuodossa on säädetty, että jos laissa määrätään kansainvälisen sopimuksen olevan osa kansallista lainsäädäntöä, niin valtiopäivät voivat päättää, että myös tuleva valtiota sitova sopimusmuutos on lakina voimassa. Päätös saa ainoastaan koskea tulevia muutoksia, jotka ovat laajuudeltaan rajoitettuja.¹⁵⁰ Päätös vaatii valtiopäivillä vähintään 3/4 annetuista äänistä ja että enemmän kuin puolet valtiopäivien edustajista on äänestänyt päätöksen puolesta.

Säännös lisättiin hallitusmuotoon vuonna 1986. Säädösmuutoksen esitöissä todettiin, että kun kansainväliset sopimukset sisältävät määräyksiä yksinkertaistetusta muutosmenettelystä, valtiolla voi olla ongelmia ajoissa täyttää velvollisuutensa muuttaa kansallista lainsäädäntöä. Ongelma korostui etenkin, kun valtiopäivien täytyi tehdä päätös muutoksien voimaansaattamisesta kansalliseen lainsäädäntöön.¹⁵¹ Tätä taustaa vasten tarvittiin mahdollisuus etukäteen saattaa voimaan kansainvälisten sopimusten muutoksia.¹⁵²

Kyseistä säännöstä voidaan soveltaa ainoastaan silloin, kun kansainvälinen velvoite on saatettu voimaan inkorporointimenettelyllä (blankettilailla). Mikäli velvoite on saatettu kansallisesti voimaan transformaatiomenettelyllä (asiasisältöisellä voimaansaattamislailalla), muutoksia velvoitteeseen ei voida tehdä ilman kansallista norminantopäätöstä. Esitöissä korostettiin, että vain valtiopäivillä on toimivalta päättää tulevien muutosten voimaansaattamisesta.¹⁵³

6.1.4 Esimerkkejä kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanosta Ruotsissa

Ruotsissa esimerkiksi EU:n rikkidirektiivi on pantu täytäntöön hallituksen rikkiasetuksella (*svavelförordningen*). Asetus on annettu lakiin sisältyvien valtuutusten nojalla. Valtuutukset on lisätty ensisijaisesti Ruotsin ympäristökaareen (*miljöbalken*). Rikkiasetuksessa viitataan myös yleisesti hallitusmuodon yleiseen valtuutukseen antaa tarkempia määräyksiä. Alkuperäinen MARPOL-yleissopimus esitettiin valtiopäiville hyväksymistä varten, mutta valtiopäiviä ei ole pyydetty hyväksymään MARPOL VI -liitettä taikka sen myöhempiä muutoksia. Liitettä ja sen muutoksia on käsitelty ainoastaan hallituksessa.¹⁵⁴

¹⁴⁹ DS 2007:25 s. 45-47.

¹⁵⁰ RF 10:9. Katso myös DS 2007:25 s. 38.

¹⁵¹ Prop. 1984/1985:61 s. 21-22.

¹⁵² Esimerkkinä esityksessä mainittiin kuulutus (1974/748) kansainvälisistä rautatiekuljetuksista, jonka mukaan kuulutuksessa mainitut kansainväliset sopimukset rautatiekuljetuksista olivat voimassa Ruotsissa. Kuulutuksessa määrättiin lisäksi, että sellaiset muutokset sopimuksiin, jotka hyväksytään sopimuksissa mainittujen menettelyjen mukaisesti, ovat valtiossa voimassa siitä päivästä lähtien, kun muutokset astuvat sopimusten mukaan voimaan. Tällä menettelyllä kansallista norminantopäätöstä ei tarvittu ja voimaansaattaminen tapahtui ns. "etukäteen". Menettelyä kuitenkin kritisoitiin, ja vaikka lainsäätämistekniikka sinänsä ei ollut kielletty, katsottiin menettelyn olevan perustuslain vastainen, koska kuulutuksesta ei ollut päätetty perustuslain säädettyssä järjestyksessä. Lain esitöissä keskusteltiin myös, jos menettelyssä olisi kysymys norminantovallan siirtämisestä ja jos näin ollen menettelyyn pitäisi soveltaa hallitusmuodon säännös norminantovallan siirtämisestä kansainväliselle järjestölle. Tältä osalta todettiin, ettei perustuslaki anna yksiselitteistä vastausta. Katso prop. 1984/1985:61 s. 23.

¹⁵³ Tällaisen muutetun säännöksen julkaisemisesta todettiin esityksessä, että lain mukaan hallitus on velvollinen julkaisemaan muutetun sopimuksen uuden sanamuodon. Mikäli muutettua sopimusta ei ehditä julkaista ennen kuin muutokset ovat astuneet kansainvälisesti voimaan, voi ilmetä tilanne, jossa muutetun sopimuksen sanamuoto ja aikaisemmin julkaistun sopimuksen sanamuoto eroavat toisistaan. Tällaisen tilanteen välttämiseksi esityksessä huomautettiin, että Ruotsin pitäisi mahdollisuuksien mukaan varmistaa, että yksinkertaistetussa muutosmenettelyssä säädettäisiin tarpeeksi pitkä aika, jotta päätetyt muutokset voidaan julkaista ennen kuin ne astuvat voimaan.

¹⁵⁴ MARPOL-yleissopimus esitettiin valtiopäiville lakiesityksessä prop 1979/80:167.

Muutospöytäkirjalla 3.6.1999 tehdyt muutokset COTIF-yleissopimukseen on Ruotsissa pääosin saatettu voimaan inkorporointimenettelyllä. Voimaansaattaminen toteutettiin muuttamalla kansallista rautatielakia (*järnvägslagen*) sekä säätämällä uusi laki kansainvälisestä rautatieliikenteestä (*lag om internationell järvägstrafik*).¹⁵⁵ Kyseisissä laeissa viitataan niihin COTIF-yleissopimuksen määräyksiin sekä liitteisiin, jotka ovat lakina voimassa. Lisäksi laissa kansainvälisestä rautatieliikenteestä säädetään, että mikäli kansainvälisten rautatiekuljetusten järjestön tarkistuskomissio päättää pykälässä mainitun artiklan tai liitteiden sitovista muutoksista, muutokset ovat Ruotsissa voimassa siitä päivästä lähtien, kun muutokset tulevat yleissopimuksen mukaan voimaan.¹⁵⁶

6.2 Tanska

6.2.1 Kansainvälisten sitoumusten hyväksyminen ja täytäntöönpano Tanskassa

Tanskan perustuslain 19 § sisältää perussäännöt ulkopoliittikan toimivallasta ja sitoutumisesta kansainvälisiin sopimuksiin. Pykälän mukaan maan hallitsija edustaa Tanskaa ulkomailla. Hän ei kuitenkaan ilman parlamentin suostumusta saa toiminnollaan laajentaa tai vähentää valtakunnan aluetta. Hän ei myöskään ilman parlamentin suostumusta saa tehdä sopimusta, jonka velvoitteiden täyttäminen vaatii parlamentin myötävaikutusta tai joka muuten on merkitykseltään tärkeä. Käytännössä hallitus on vastuussa ulkopoliitikasta.¹⁵⁷

Tanskan perustuslaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä kansainvälisten sopimusten oikeusvaikutuksista, mutta valtio-oikeudellinen lähtökohta on, että kansainvälisten sopimusten velvoitteet eivät automaattisesti ole osa kansallista lainsäädäntöä eivätkä tuomioistuimet tai viranomaiset voi soveltaa kansainvälisten sopimusten määräyksiä ennen kuin ne on saatettu voimaan kansallisesti. Valtion pitää siis implementoida kansainvälisten sopimusten velvoitteet kansalliseen lainsäädäntöön ennen kuin sopimuksen määräyksiä voidaan soveltaa. Velvoitteiden kansallinen voimaansaattaminen voidaan toteuttaa kolmella eri menettelyllä:

- 1) inkorporoimalla määräykset,
- 2) transformoimalla ne kansalliseen lainsäädäntöön tai
- 3) toteamalla että kansallinen lainsäädäntö on sopusoinnissa velvoitteiden kanssa.¹⁵⁸

Sopusoinnun toteaminen tai kansallisen lainsäädännön muuttaminen ovat ainakin aikaisemmin olleet merkittävimmät voimaansaattamismenetelmät. Tanskan liittyttyä Euroopan yhteisöihin vuonna 1973 inkorporointimenettelyn käyttö on lisääntynyt.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Katso Ruotsin hallituksen esitys prop.2014/15:58. Esityksessä todettiin, että liitteet A (CIV), B (CIM), D (CUV) ja E (CUI) koskevat valtion ja yksityisen välistä suhdetta, ja näin ollen voimaansaattaminen tulee tehdä lailla. Samalla todettiin liitteiden määräysten olevan niin tarkkoja, että niitä voidaan soveltaa ilman täydentäviä säännöksiä. Katso prop 2014/15: 58, s. 30.

¹⁵⁶ Kyseinen säännös lisättiin lakiin hallitusmuodon 10:9 nojalla, jonka mukaan valtiopäivät voivat päättää, että myös tuleva valtiota sitova rajoitettu sopimusmuutos on lakina voimassa. Esityksessä todettiin muun muassa, että lakineuvosto oli aikaisemmin katsonut COTIF-yleissopimuksen liitteeseen olevan kehittynyt sääntelyjärjestelmä, joka on hyväksytty monessa valtiossa, ja että yksittäisen valtion toimenpide-mahdollisuudet ovat joka tapauksessa rajoitettuja, jos valtio katsoisi päätetyn muutoksen olevan valtion kannalta vähemmän sopiva. Ruotsin hallitus korosti esityksessä, että Ruotsin mahdollisuudet vaikuttaa automaattisiin sopimusmuutoksiin ovat edelleen kaventuneet EU:n liittyttyä yleissopimukseen. Katso prop. 2015/15:58, s. 32-34.

¹⁵⁷ Parlamentti valitsee perustuslain 19 § 3 momentin mukaan ulkopoliittisen lautakunnan, jota hallitus kuulee ennen suurempia ulkopoliittisia päätöksiä.

¹⁵⁸ Betænkning nr. 1407 2001, s. 22-24.

¹⁵⁹ Betænkning nr. 1407 2001, s. 24.

EU:n direktiivejä implementoidaan joko antamalla asiasta asiasisältöinen laki tai asetus. Ministerin asetuksia on käytetty 85 %:ssa kaikista tapauksista. Yleinen menettely on, että parlamentti säätää puitelain, jossa se delegoi hallitukselle oikeuden antaa asiasta tarkempia määräyksiä.¹⁶⁰

6.2.2 Esimerkkejä kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanosta Tanskassa

Kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoon käytetään usein norminantovaltuutuksia, joiden nojalla sopimusten määräyksiä sekä muutoksia määräyksiin voidaan kansallisesti asettaa voimaan ministeriön asetuksella. Esimerkki tästä löytyy ympäristönsuojelulaista (*lov om miljøbeskyttelse*), jonka nojalla ministeriö on muun muassa antanut asetuksen huviveneiden aiheuttamasta melusta ja ilmapäästöistä (*bekendtgørelse om regulering af støj og luftemission fra fritidsfartøjer*).¹⁶¹

Tanska on allekirjoittanut MARPOL-yleissopimuksen 27.11.1980, ja sopimus astui voimaan 2.10.1983. Yleissopimuksen määräykset tehtiin osaksi kansallista lainsäädäntöä säätämällä ministeriön asetus alusten aiheuttamasta päästöistä (*bekendtgørelse for skibsforurening*). Sopimuksen määräyksiä on valtiosisäisesti sisällytetty merenympäristönsuojelulakiin (*havmiljøven*), joka sisältää valtuutuksia ympäristöministerille antaa tarkempia säännöksiä kansainvälisten sopimusten noudattamista varten.¹⁶²

Rikkidirektiivi ja MARPOL VI -liitteen määräykset sekä määräysten myöhemmät muutokset on kansallisesti täytäntöön pantu ministeriön asetuksella (*bekendtgørelse om svovlindholdet i faste og flydende brændstoffer*).¹⁶³ Asetus on annettu lakeihin (muun muassa ympäristönsuojelulaissa ja merenympäristönsuojelulaissa) sisältyvien valtuutuksien nojalla.

Tanskan rautatielaki (*jernbanelov*) sisältää 53 §:ssä valtuutuksen, jonka nojalla liikenneministeri (*transportministern*) voi antaa määräyksiä vaarallisten aineiden kuljetuksista rautateitse. Rautatielain 101 §:n mukaan liikenneministeri voi lisäksi muun muassa tehdä sopimuksia muiden valtioiden kanssa matkustajien, matkatavaroiden ja rahdin kuljetuksista rautateitse. Sellaiset sopimukset ovat voimassa asetuksen julkaisemisen jälkeen. Rautatielain 102 §:n mukaan liikenneministeriö voi muun muassa antaa määräyksiä (*fastsaette regler*), jotka ovat tarpeellisia EU:n säädöksen noudattamista ja soveltamista varten, mukaan lukien määräyksiä kielloista ja tietojenantovelvollisuuksista.¹⁶⁴

6.3 Norja

6.3.1 Kansainvälisten sitoumusten hyväksyminen ja täytäntöönpano Norjassa

Norjan perustuslain 26 §:n mukaan kuninkaalla (hallituksella) on toimivalta tehdä ja irtisanoa valtioita sitovia kansainvälisiä sopimuksia. Kansainväliset sopimukset, jotka ovat merkitykseltään tärkeitä sekä kansainväliset sopimukset, joiden täytäntöönpano perustuslain mukaan vaatii uutta lakia tai parlamentin päätöstä, tulevat valtiota sitoviksi vasta se jälkeen, kun parlamentti on antanut suostumuksensa.

Perustuslain 28 §:n mukaan merkitykseltään tärkeät asiat käsitellään ministerin esityksestä valtioneuvostossa. Esimerkiksi tärkeitä ulko- ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä käsitellään laajennetussa ulko- ja puolustuspolitiikkakomiteassa (*utvidete utenriks- og forsvarskomite*). Norjan ulkoasiainministeriön ohjekirjassa on myös todettu, että hallitus voi informoida

¹⁶⁰ Steunenberga ja Voermansin 2006, s. 74.

¹⁶¹ Asetuksella pantiin täytäntöön EU:n direktiivit 94/25/EY ja 2003/44/EY.

¹⁶² Katso esimerkiksi § 14 *lov om beskyttelse af havmiljøet* (LBK nr 963 af 03/07/2013).

¹⁶³ *Bekendtgørelse om svovlindholdet i faste og flydende brændstoffer* (BEK nr 640 af 12/06/2014).

¹⁶⁴ *Jernbanelov*, LOV nr 686 af 27/05/2015.

parlamentin toimielimiä ajankohtaisista sopimusneuvotteluista.¹⁶⁵ Sopimukset, jotka eivät ole tärkeitä, voidaan allekirjoittaa ministeriön päätöksellä ulkoasiainministeriössä.¹⁶⁶

Kansainvälinen sopimus voidaan lähettää lausuntokierrokselle (*alminnelig høring*) ennen sopimuksen ratifiointia. Mikäli sopimuksen täytäntöönpano edellyttää myös kansallisen lainsäädännön muuttamista, suositellaan että sopimuksen ratifiointia ja lakimuutoksia käsitellään samalla lausuntokierroksella.¹⁶⁷

Lähtökohtaisesti ministeriön on käännettävä kansainvälinen valtiosopimus norjaksi ennen päätöstä sopimuksen allekirjoittamisesta tai ratifioinnista. Mikäli tarkoituksena ei ole allekirjoittaa norjankielistä sopimusta, sopimus voidaan kiireen vuoksi kääntää norjaksi vasta allekirjoituksen jälkeen. Jos sopimus edellyttää parlamentin hyväksymistä, sopimus on käännettävä norjaksi, ennen kuin se esitellään parlamentille.¹⁶⁸

Ennen sopimuksen hyväksymistä vastuussa oleva ministeriö tekee asiasta lyhyen muistion (2-3 sivua), niin sanottu *regjeringsnotat* (r-notat). Muistio sisältää muun muassa lyhyen selostuksen sopimuksesta, sen taloudellisista vaikutuksista ja mitkä valtiosisäiset laki- tai asetusmuutokset ovat tarpeellisia, mikäli sopimus hyväksytään.

Jos sopimuksen tekeminen edellyttää parlamentin hyväksymisen perustuslain nojalla, hallitus tekee asiasta esityksen parlamentille, ns. *proposisjon S* (Prop S). Esityksen tulee sisältää vastaavia tietoja kuin hallituksen muistiossa (r-notat). Parlamentin suostumusta pyydetään normaalista sen jälkeen, kun sopimus on allekirjoitettu mutta ennen kuin se on ratifioitu tai muuten tullut valtiota oikeudellisesti sitovaksi.¹⁶⁹

Mikäli kansainvälinen sopimus aiheuttaa tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä, hallituksen esitykseen sopimuksen hyväksymisestä lisätään myös esitys tarpeellisista lakimuutoksista. Normaalisti esitys sopimuksen hyväksymisestä (Prop S) laaditaan ulkoasiainministeriössä, kun taas esitys lakimuutoksista (Prop L) laaditaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan sopimus liittyy. Poikkeuksellisesti nämä esitykset voidaan yhdistää (Prop SL), mutta tällaisen menettelyn tulee rajoittua tapauksiin, joissa kansallisen lainsäädännön muutokset ovat selvästi merkittävämpiä kuin asian ulkopoliittiset seikat. Esitys sopimuksen ratifioinnista tulee aina erottaa esityksestä kansallisen lain muuttamiseksi.¹⁷⁰

Ulkoasiainministeriön ohjeessa katsotaan, että lähtökohtaisesti tarvittavien kansallisten lainmuutosten tulee olla tehty viimeistään samaan aikaan kuin valtio ratifioi tai muuten sitoutuu kansainväliseen valtiosopimukseen. Näin varmistetaan, että kansallinen lainsäädäntö on sopusoinnussa sopimuksen kanssa ennen kuin sopimus tulee voimaan.

Sopimusmuutoksista voidaan päättää valtioneuvostossa, jos muutokset eivät edellytä parlamentin hyväksymistä perustuslain 26 §:n nojalla. Se minkälaista päätöstä muutokset edellyttävät, pitää ratkaista tapauskohtaisesti. Ulkoasiainministeriön ohjeessa todetaan, ettei parlamentin aikaisempi hyväksyminen merkitse, että myös muutos edellyttää parlamentin hyväksymistä. Ulkoasiainministeriön ohjeen mukaan muutoksista voidaan yleensä päättää alemmalla tasolla kuin alkuperäisen sopimuksen hyväksymisestä, sillä muutokset ovat yleensä vähemmän tärkeitä kuin alkuperäinen sopimus. Ohjeessa todetaan myös, että

¹⁶⁵ Folkerettslige avtaler - Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler, s. 29-30.

¹⁶⁶ Folkerettslige avtaler - Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler, s. 54.

¹⁶⁷ Folkerettslige avtaler - Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler, s. 55.

¹⁶⁸ Folkerettslige avtaler - Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler, s. 56.

¹⁶⁹ Folkerettslige avtaler - Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler, s. 66.

¹⁷⁰ Folkerettslige avtaler - Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler, s. 69.

vaikka muutokset kansainväliseen sopimukseen tehdään yksinkertaistetulla muutosmenettelyllä, tämä ei vaikuta Norjan kansallisiin päätöksiin.¹⁷¹

6.3.2 Esimerkkejä kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanosta Norjassa

COTIF-yleissopimusta muutettiin muutospöytäkirjalla 3.6.1999. Kyseisen muutospöytäkirjan määräykset saatettiin Norjassa voimaan lailla 10.12.2004.¹⁷² Voimaansaattamislaki sisälsi määräyksen, jonka nojalla ministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä. Laissa todettiin myös, että parlamentti antaa suostumuksensa sopimuksen ratifiointia varten.

Hallitus teki esityksen laista sekä muutospöytäkirjan hyväksymisestä parlamentille. Lain esitoissa Ot.prp. nr. 93 (2003–2004) ehdotettiin, että muutospöytäkirjan määräykset saatettaisiin kansallisesti voimaan inkorporointimenettelyllä, kuitenkin sillä poikkeuksella, että lain 3-6 §§ lisättiin joitakin säännöksiä tiedoksi käyttäjille. Syy inkorporointimenetelmän käyttämiselle oli esityksen mukaan, että sopimus koski kansainvälistä rautatieliikennettä ja että ”käyttäjät” eivät ole vastustaneet menettelyä.¹⁷³ Esityksen mukaan valtuutussäännöksen tarkoituksena oli mahdollistaa etenkin teknisten määräyksiä säätäminen.¹⁷⁴

Meriturvallisuuslaki (*skipssikkerhetsloven*) sisältää asetuksenantovaltuuksia, joiden nojalla ministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä.¹⁷⁵

Norja on ratifioinut SOLAS-yleissopimuksen. Muutokset yleissopimukseen, jotka päätettiin IMO:n meriturvallisuuskomiteassa 20.5.2004, hyväksyttiin Norjassa hallituksen parlamentille toimitetun esityksen jälkeen (esitys St.prp. nr. 27 2005-2006). Muutokset yleissopimukseen saatettiin kansallisesti voimaan muuttamalla Norjan merilakia (*sjøloven*). Hallitus teki lakimuutoksesta erillisen esityksen parlamentille (esitys Ot.prp. nr. 31 2005-2006).

Norjassa on annettu merenkulkulaitoksen (*Sjøfartsdirektoratet*) määräys, jonka mukaan MARPOL liite VI on määräyksenä voimassa (*forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger*). Kyseinen määräys on annettu laissa sisältyvien määräysten nojalla. Parlamenttia ei ole pyydetty hyväksymään MARPOL VI -liitettä eikä myöskään sen myöhempiä muutoksia. Hallitus käsitteli ainoastaan alkuperäistä liitettä mutta ei ole osallistunut liitteen myöhempään muutokseen.

6.4 Johtopäätöksiä muiden Pohjoismaiden täytäntöönpanomenettelyistä

Tässä luvussa tutkittujen Pohjoismaiden kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpanomenettelyt ovat pääosin samanlaisia. Kaikissa maissa vaaditaan lähtökohtaisesti parlamentin hyväksymistä, jos kansainvälisen sopimuksen veloitteet vaikuttavat parlamentin toimivaltaan, ja kaikissa valtioissa vaaditaan lähtökohtaisesti kansallisia lainsäädäntötoimia veloitteiden voimaansaattamista varten.¹⁷⁶

¹⁷¹ Folkerettslige avtaler - Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler, s. 77-78.

¹⁷² Lov 10. desember 2004 nr. 82 om Overenskomst om internasjonal jernbanetrafikk (COTIF-loven).

¹⁷³ Ot.prp. nr. 93 (2003–2004), s. 10.

¹⁷⁴ Ot.prp. nr. 93 (2003–2004), s. 19.

¹⁷⁵ Esim. 31-33 §.

¹⁷⁶ Pohjoismaiden ministerineuvoston tekemän selvityksen mukaan pohjoismaat tekevät huomattavaa EU- ja Eta-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvää yhteistyötä aloilla, joilla pohjoismainen yhteistyö on erityisen vahvaa. Fenger ja Christensen 2009. Katso yhteistyöstä myös Viisikymmentäkuusi pohjoismaista yhdistelmää – Pohjoismaiden liikkuvuuden strategia ja toimintasuunnitelma 2014-2017, s. 21. Tätä yhteistyötä olisi hyvä jatkaa myös liikennealalla.

Ruotsissa on käytetty etenkin transformaatiomenettelyä kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisessa. Erikoinen järjestely on valtiopäivien etukäteishyväksyntä kansainvälisten sopimusten muutoksille. Järjestely helpottaa sellaisten muutosten voimaansaattamista, jotka on päätetty yksinkertaistetulla muutosmenettelyllä, mutta on epäselvää, kuinka usein tätä on käytetty. Esitöissä lakiin alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä (*lag om åtgärder mot förorening från fartyg*) ehdotettiin, että asetuksen määräyksiä tulisi siirtää lain tasolle. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että yksilön on tällöin helpompi ymmärtää lainsäädäntöä ja tietää mitä häneltä vaaditaan. Koska lainsäädäntökokonaisuus on hyvin teknisluonteinen, katsottiin kuitenkin, että lakitekstiä ei tulisi tarpeettomasti rasittaa teknisillä säännöksillä, jotka paremmin sopisivat asetukseen tai määräykseen.¹⁷⁷

Tanskassa parlamentti on antanut valtuuksia, joiden nojalla ministeriö voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia sekä antaa teknisiä määräyksiä. Valtuutuksilla on myös myönnetty ministeriölle oikeus panna täytäntöön EU-säädöksiä. Tanskan perustuslaki ei sisällä niin yksityiskohtaisia säännöksiä kansainvälisten sopimusten toimeenpanosta kuin Suomessa ja kansainvälisten sopimusten velvoitteiden voimaansaattamista ei tarvitse tehdä, jos kansallisen lainsäädännön todetaan olevan sopusoinnussa velvoitteiden kanssa.

Norjan kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanomenettelyllä on samanlaisia piirteitä kuin Suomen menettelyssä. Mikäli kansainvälisen sopimuksen tekeminen edellyttää parlamentin hyväksymistä ja kansallisen lain muuttamista, hallitus tekee esityksen sopimuksen hyväksymisestä ja kansallisen lain muuttamisesta.¹⁷⁸

Eroja Suomen ja tutkittujen Pohjoismaiden täytäntöönpanomenettelyjen välillä on muun muassa että:

- 1) kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanomenettely tutkituissa pohjoismaissa ei ole niin yksityiskohtaisesti säädetty kuin Suomessa ja perustuslait eivät sisällä erityistä säännöstä kansainvälisten sopimusten velvoitteiden voimaansaattamisesta,
- 2) tutkituissa Pohjoismaissa on monesti valtuutettu hallitus tai muu viranomainen antamaan kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa varten tarvittavat säädökset.

7. Voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyiden kehittämismahdollisuudet

7.1 Yleistä kehittämismahdollisuuksista

Kansainvälisten liikennealan velvoitteiden voimaansaattamista ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa voitaisiin kehittää joustavammaksi siirtämällä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja sopimuksetekovaltaa eduskunnalta tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai liikenne- ja viestintäministeriölle. Sopimuksetekovaltuutuksen nojalla vaadittaisiin harvemmin eduskunnan lainsäädäntötoimia kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista varten.

¹⁷⁷ SOU 2011:82.

¹⁷⁸ Folkerettslige avtaler - Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler, s. 69.

Ottaen huomioon perustuslain 95 § kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen voisi kuitenkin jatkossakin tapahtua ainoastaan asetuksella.

Lisäämällä norminantovaltuuksia kansalliseen liikennealan lainsäädäntöön, liikennealan EU-lainsäädäntöä voitaisiin panna sujuvammin täytäntöön antamalla valtioneuvoston asetuksia tai viranomaisen määräyksiä.¹⁷⁹ Norminantovaltuutuksien avulla voitaisiin myös kaventaa lainsäädännön alaa ja näin ollen välillisesti lisätä sopimuksentekovaltaa alemmalla tasolla ja helpottaa myös kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista.

Sopimuksentekovallan siirtäminen ja norminantovallan delegoiminen vaatisi sopimuksenteko- sekä norminantovaltuutuksien lisäämistä liikennealan kansalliseen lainsäädäntöön. Koska perustuslain säännöt ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö lainsäädännön alasta rajoittavat sopimuksentekovallan siirtämistä ja lainsäädäntövallan delegointia, kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanon kehittäminen olisi tehokkaampaa, jos lainsäädännön alaa voitaisiin tulkinnan tai lainsäädäntötoimenpiteiden kautta määritellä uudelleen.

7.2 Sopimuksentekovallan siirtäminen

7.2.1 Sopimuksentekovallan siirtämisen edellytykset

Sopimuksen hyväksymis- ja voimaansaattamisvallan siirtäminen ministeriölle tai viranomaiselle muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n sääntelyyn, jonka perusteella sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan ja eduskunta osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen. Jos asetuksen antajaa ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Siltä osin kuin kansainväliset velvoitteet eivät sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ei ole tarvetta erikseen siirtää valtioneuvostolle sopimuksentekovaltaa, koska tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla on jo sopimuksentekovalta perustuslain 93 ja 94 §:n nojalla.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole kuitenkaan suhtauduttu täysin torjuvasti sopimuksentekovallan siirtoon. Perustuslakivaliokunta on todennut, että aikaisemmassa käytännössään valiokunta on suhtautunut pidättyvämmiin laissa säädettävään sopimuksentekovallan siirtoon kuin siihen, että valtuus ns. viranomaissopimuksen tekemiseen annetaan itse sopimuksessa.¹⁸⁰ Valiokunnan nykyisessä käytännössä tästä muodollisesta jaottelusta on luovuttu ja sopimuksentekovallan siirtoa on arvioitu kummassakin tapauksessa samojen kriteereiden perusteella.¹⁸¹

Vaikka perustuslakivaliokunta ei siis ole suhtautunut täysin torjuvasti sopimuksentekovallan siirtoon ministeriölle, sopimuksentekovallan perustamiselle on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetettu kaksi edellytystä:

- 1) valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden ja
- 2) valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä.

¹⁷⁹ Direktiivien täytäntöönpanon kannalta tulisi myös ottaa huomioon valtioneuvoston kanslian selvitys direktiivien täytäntöönpanoviivästyksistä ja siinä esitetyt johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset. Katso Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys, Valtioneuvoston kanslia, E 29/2013 vp.

¹⁸⁰ PeVL 15/1994 vp.

¹⁸¹ PeVL 48/2005 vp, s. 3/II, PeVL 14/2008 vp, s. 2-3.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksetekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.¹⁸² Sopimuksetekovalta voidaan siis perustaa tavallisella lailla, jos sopimuksen määräykset eivät kuulu lainsäädännön alaan, eivät ole muutoin merkitykseltään huomattavia eivätkä vaadi perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymistä. Jos määräysten sen sijaan katsotaan vaativan eduskunnan hyväksymistä, sopimuksetekovallan siirtämisestä pitäisi lähtökohtaisesti päättää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Arvioidessaan sopimuksetekovallan delegoinnin vaikutusta käsittelyjärjestykseen valiokunta on todennut, että ministeriölle osoitettu sopimuksetekovaltuutus voi lähinnä koskea sopimuksen määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä. Delegoinnin perusteella tehtävä sopimus ei sen sijaan voi sisältää esimerkiksi yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. Merkitystä arvioinnissa on annettu myös sille, että sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle on ollut erityisiä perusteita.¹⁸³

Jos kansainvälisen sopimuksen määräykset vaativat eduskunnan hyväksymisen perustuslain 94 §:n 1 momentin nojalla, pitää sopimuksetekovallan siirtämisestä siis lähtökohtaisesti päättää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin viimeaikaisessa lausuntokäytännössään todennut, että käytännössä rajanveto lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten ja lakia alemmanasteisten määräysten välillä ei ole aina yksiselitteinen. Siitä huolimatta, että ei ole ollut täysin poissuljettua, etteikö valtuutuksen perusteella tehtävä sopimus voisi ainakin jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia tai niitä sivuavia määräyksiä, valiokunta on katsonut, että valtuutuslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kyseisissä tapauksissa valiokunta on todennut, että kyseessä on ollut teknisluonteisia määräyksiä, jotka ovat välittömästi kohdistuneet rajoitettuun ryhmään, esimerkiksi ”melko suppeaan elinkeinoharjoittajien ryhmään” tai ”kehitysyhteistyömäärärahoja saaviin tahoihin”.¹⁸⁴

Vertaa tätä luvussa 3.5.4 mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 5/2013 vp, jossa valiokunta hyväksyi EU-säädöksen täytäntöönpanon viittausmenetelmällä, kun lainsäädännön kohteena oli ”rajallinen joukko alan ammattimaisia toimijoita”.

Jos sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle on ollut erityisiä perusteita esimerkiksi sen takia, että muutoksia tehdään usein, tämä on perustuslakivaliokunnan mukaan myös vaikuttanut valtuutuksen hyväksymiseen, vaikka sopimuksessa voisi olla määräyksiä, jotka sivuavat tai jopa sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.¹⁸⁵

Lausunnossa PeVL 19/2010 vp, joka sinänsä koski valtiosopimuksen muuttamistoimivallan antamista sopimuksella perustetulle järjestön toimielimelle, perustuslakivaliokunta lausui:

”Perustuslakivaliokunta on puolestaan luopunut ns. ristiriititeoriasta ja laajentanut arviotaan siitä, millaiset sopimusmääräykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Kun myös tulkinta täysivaltaisuuden puuttuvista sopimusmääräyksistä on perustuslain 1 §:n 3 momentilla nykyaikaistettu, vaikuttaa valiokunnan mielestä siltä, että sopimuksetekotoimivallan siirtoa koskeva tulkintalinja on jäänyt jossain määrin jäykäksi ja muodolliseksi. Siksi tällaisten toimivaltajärjestelyjen vaikutusta täysivaltaisuuteen on valiokunnan mielestä valtiosäännön johdonmukaisuuden vuoksi arvioitava uudelleen antamalla enemmän painoa siirrettävän

¹⁸² Katso PeVL 14/2014 vp, s. 3, PeVL 14/2010 vp, s. 3-4, PeVL 17/2004 vp, s. 3/I, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I.

¹⁸³ PeVL 66/2014 vp, s. 2/II, PeVL 14/2010 vp, s. 4/I.

¹⁸⁴ PeVL 66/2014 vp, s. 3, PeVL 14/2014 vp, s. 3-4.

¹⁸⁵ PeVL 66/2014 vp, s. 3, PeVL 14/2014 vp, s. 3.

toimivallan aineelliselle merkitykselle eikä niinkään pelkästään sille seikalle, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön alaan.¹⁸⁶

Tällaisiin tulkintaperusteisiin nojautuen perustuslakivaliokunta katsoi, että vaikka kyseessä olevassa esityksessä Geneven asiakirjan artikkelit kuuluivatkin sinänsä lainsäädännön alaan, niiden käsittelemät seikat olivat lähinnä järjestön sisäisen toiminnan organisointia. Niiden merkitys Suomen täysivaltaisuuden kannalta oli vähäinen, eikä niiden tarkistamistoimivallan antaminen yleiskokoukselle edellyttänyt supistetun perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Perustuslakivaliokunnan viimeaikainen lausuntokäytäntö on näin ollen hieman avannut aikaisempaa jäykkää tulkintalinjaa, ja nykyinen käytäntö antaa paremmat mahdollisuudet sopimuksentekovallan delegoimiselle ministeriölle liikennealalla. Kuten 5. luvun esimerkkitaapauksista on ilmennyt, kansainväliset liikennealan sitoumukset sisältävät sellaisia erityispiirteitä, jotka puoltavat sopimuksentekovallan delegointia:

- sopimuksia **muutetaan säännöllisin ja suhteellisin lyhyin väliajoin**.
- sopimusten määräykset ovat **teknisluonteisia**.
- sopimusten määräykset **kohdistuvat rajoitettuun elinkeinonharjoittajien ryhmään**.

Siirretty sopimuksentekovalta ei kuitenkaan saa olla liian väljä ja täsmentymätön.¹⁸⁷ Valtuutussäännös pitäisi siten pystyä rajaamaan niin, että se antaa viranomaiselle mahdollisuuden mukauttaa sopimusmääräyksiä ilman, että valtuutus on perustuslakivaliokunnan mukaan liian avoin.

7.2.2 Perustuslakivaliokunnan viimeaikainen lausuntokäytäntö sopimuksentekovallan siirtämisestä

7.2.2.1 PeVL 66/2014 vp

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 66/2014 vp kantaa hallituksen esitykseen HE 260/2014 vp laiksi ulkoasiainhallintolain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin ulkoasiainhallintolakiin lisättäväksi säännös, jolla ulkoasiainministeriö valtuutetaan tekemään Suomen hallituksen puolesta kehitysyhteistyömäärärahojen käytön täytäntöönpanoa koskevia teknisluonteisia valtiosopimuksia eräiden säännöksessä määriteltävien valtioiden ja hallitustenvälisten järjestöjen kanssa.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että laissa oli määritelty riittävän täsmällisesti ne tahot, joiden kanssa ministeriö voi tehdä sopimuksia. Kyseiset tahot oli lakiehdotuksessa määritelty tahoiksi, joille annettava tuki saadaan tilastoida kokonaan tai osittain viralliseksi kehitysavuksi OECD:n kehitysapukomitean tekemän päätöksen mukaisesti.

Valiokunta totesi, että koska tehtävän täytäntöönpanosopimuksen taustalla ei aina ole kehitysyhteistyön puitesopimusta, jonka määräyksiä täytäntöönpanosopimuksella täydennettäisiin tai mukautettaisiin, sopimuksentekovaltuuden sisällöstä oli säädettävä riittävän tarkasti laissa. Kyseisessä sopimuksessa ulkoasiainministeriöllä oli mahdollisuus sopimuksentekovaltuuden nojalla tehdä vain ministeriön oman hallinnonalan kehitysyhteistyömäärärahojen käytön täytäntöönpanoa koskevia sopimuksia. Valtuutussäännön mukaan sopimukseen voidaan ottaa määräyksiä osapuolten rahoitusosuuksista, osapuolten välisen yhteistyön toteuttamisen yksityiskohdista, yhteistyön edistymisen ja rahoituksen käytön seurannasta sekä muista näihin rinnastuvista

¹⁸⁶ PeVL 19/2010 vp, s. 5/I.

¹⁸⁷ PeVL 16/2004 vp, s. 4/II.

kehitysyhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien tai muun avunsaajalle annettavan rahoituksen toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvistä teknisluonteisista asioista. Valiokunta huomioi lisäksi, että esityksen perusteluissa ilmeni, että täytäntöönpanosopimuksia ja niitä koskevia muutoksia tehdään vuosittain kymmeniä, mikä valiokunnan mukaan puolsi sopimustekovallan delegointia.

Lähtökohtaisesti täytäntöönpanosopimuksen määräykset eivät kuuluneet lainsäädännön alaan, mutta valiokunnan mukaan ei ollut täysin poissuljettua, etteikö valtuutuksen nojalla tehtävä sopimus voisi ainakin jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaa sivuavia määräyksiä. Tästä huolimatta valiokunta katsoi, että ehdotus sopimustekovallan delegoinnista täytti valiokunnan lausuntokäytännössään asettamat edellytykset eikä se siten ollut ongelmallinen perustuslain sopimustekovaltaa koskevien säännösten kannalta. Valiokunta korosti, että kyse oli teknisluonteisista määräyksistä, jotka välittömästi kohdistuvat kehitysyhteistyömäärärahoja saaviin tahoihin. Valiokunta esitti, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta totesi myös, että valtiosopimuksen voimaansaattaminen voi tapahtua ministeriön asetuksella, jos sopimustekovaltaa ja siihen liittyvää voimaansaattamisvaltaa on kansallisella lailla siirretty ministeriölle.

7.2.2.2 PeVL 14/2014 vp

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 14/2014 vp kantaa hallituksen esitykseen HE 41/2014 vp. Esityksessä ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä kesäkuussa 2013 tehdyn sopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimuksessa määrättiin vaarallisten aineiden kuljetusosapuolten keskeisistä velvollisuuksista, vaarallisten aineiden yleisistä kuljetusrajoituksista ja -kielloista sekä kuljetusten valvonnasta. Sopimus sisälsi lisäksi valtuutuksen, jonka nojalla sopimusosapuolten liikenneministeriöt voisivat sopia sopimuksen teknisestä ja operatiivisesta täytäntöönpanosta.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että sopimus sisälsi lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista esityksen perusteluissa oli asianmukaisesti tehty selkoa. Näin ollen sopimuksen tekeminen edellytti eduskunnan hyväksymistä.

Tarkastellessaan sopimustekovaltuutusta valiokunta totesi, että toimivaltaiset viranomaiset oli ilmaistu täsmällisesti ja että esityksestä ilmeni, että sopimusta on tulevaisuudessa tarpeen muuttaa tieteen ja tekniikan kehitykseen liittyvien kansainvälisten velvoitteiden muutosten vuoksi säännöllisin ja suhteellisin lyhyin väliajoin.

Vaikka esityksen perustelujen mukaan ei ollut täysin poissuljettua, ettei ministeriöiden välillä tehtävä sopimus voisi jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia tai ainakin niitä sivuavia määräyksiä, valiokunta katsoi, ettei voimaansaattamislaissa tarkoitettu sopimustekovallan delegointi vaikuttanut käsittelyjärjestykseen. Valiokunta perusteli näkemystään tarpeella muuttaa sopimusmääräyksiä säännöllisesti ja että tällöin oli kysymys pääsopimusta täydentävistä operatiivisista ja teknisistä määräyksistä, jotka lisäksi välittömästi kohdistuvat melko suppeaan elinkeinoharjoittajan ryhmään.¹⁸⁸

¹⁸⁸ PeVL 14/2014 vp, s. 3/II.

7.2.2.3 PeVL 14/2010 vp

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 14/2010 vp kantaa hallituksen esitykseen HE 264/2009 vp Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta. Esityksessä ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi rajajokisopimuksen, joka korvaisi maiden välillä vuonna 1971 tehdyn sopimuksen. Sopimuksen olennaisena osana oli kalastussääntö, joka sisältää määräyksiä muun muassa rauhoituspiireistä, rauhoitusajoista, vähimmäismitoista sekä pyyntivälineistä ja niiden käytöstä. Sopimuksen mukaan hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset voisivat yhdessä sopimalla poiketa kalastussäännön määräyksistä, jos kalakantojen tila sen salli tai sitä edellytti.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että esityksen perusteluissa oli asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti tehty selkoa niistä määräyksistä, jotka kuuluivat lainsäädännön alaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen näkemykseen, että sopimus vaati eduskunnan suostumusta, koska sopimuksessa oli eduskunnan budjettivaltaa sitova velvoite ja koska sopimuksen tullessa voimaan lakkautettaisiin eduskunnan aikaisemmin hyväksymät sopimukset.

Perustuslakivaliokunta totesi, että sopimuksen ja voimaansaattamislain määräysten muodostama sääntely merkitsi, että ministeriöllä oli suhteellisen laajat toimivaltuudet sopia ruotsalaisen osapuolen kanssa poikkeuksista sopimuksessa oleviin määräyksiin. Sopimuksentekovallan sisältöä oli kuitenkin rajattu sitomalla se kalastussäännön tarkoitukseen sekä kalakantojen tilaan. Valiokunta katsoi, että tämän vuoksi ministeriölle osoitettu sopimuksentekovaltuutus voisi koskea lähinnä kalastussäännön määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä. Lisäksi valiokunta totesi, että kalakantojen vuosittaisen vaihtelun takia oli olemassa erityisiä perusteita sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle. Näin ollen sopimuksentekovallan luovuttaminen ministeriölle ei vaikuttanut sopimuksen käsittelyjärjestykseen.

Perustuslakivaliokunta huomautti kuitenkin lopuksi, että perustuslain 94 §:n 1 momentin vaatimus lainsäädännön alaan kuuluvien määräyksiä sisältävien kansainvälisten velvoitteiden saattamisesta eduskunnan hyväksyttäväksi rajoittaa itsessään ministeriön sopimuksentekovaltaa. Ministeriö ei siten voi sopia esimerkiksi sellaisista muutoksista kalastussääntöön, jotka koskisivat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Valiokunta katsoi, että käytännössä tämä merkitsi sitä, ettei ministeriön tekemä sopimus voisi sisältää yksilön kannalta kokonaan uudentyypisiä tai olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarampia kalastusoikeuden rajoituksia.

7.2.2.4 PeVL 48/2005 vp

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 48/2005 vp kantaa hallituksen esitykseen HE 139/2005 vp ilmailulaiksi. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uusi ilmailulaki, jossa säänneltäisiin ilmailua Suomessa ja ilmailua suomalaisella ilma-aluksella Suomen ulkopuolella.¹⁸⁹

Lakiin ehdotettiin siirrettäväksi silloin voimassa olevaa lakia vastaavat säännökset lukuisten direktiivien sekä kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n, Euroopan siviili-ilmailukonferenssin ECAC:n, Euroopan lennonvarmistusjärjestön Eurocontrolin ja Euroopan maiden ilmailuviranomaisten yhteistyöelimen JAA:n laatimien standardien, normien ja suositusten täytäntöönpanosta. Laissa ehdotettiin myös säädettäväksi, että Ilmailuhallinto

¹⁸⁹ Kyseinen ilmailulaki on korvattu uudella ilmailulailla (864/2014).

voisi sopia vieraan valtion asianomaisen viranomaisen kanssa, että eräitä Ilmailuhallinnolle säännöksessä tarkemmin lueteltuja tehtäviä hoitaa vieraan valtion viranomainen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus täytti ne edellytykset, jotka valiokunta on asettanut sopimuksentekovalan delegoinnille. Sopimuksentekovalta oli rajattu laissa tarkasti yksilöityihin tehtäviin ja ehdotuksessa oli osoitettu, keiden kanssa sopimus tehdään.¹⁹⁰

Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotukseen sisältyy asetuksenantovaltuuksien ohella poikkeuksellisen paljon valtuutussäännöksiä viranomaiselle, vaikka valtuutusta asetuksenantajalle pidetään perustuslain 80 §:n valossa pääsääntönä. Valiokunta totesi, että muu viranomainen voidaan valtuuttaa laissa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä ja valtuutus on soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Valiokunta katsoi, että kyseiset valtuutukset eivät yleensä koskeneet yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita vaan kohdistuivat ilmailun erilaisiin ammattilaisiin ja liittyivät alan kansainvälisiin sopimuksiin. Ne olivat rajattuja koskien lähinnä teknisiä kysymyksiä, jotka edellyttävät alan asiantuntemusta. Sen vuoksi ne pääasiassa täyttivät perustuslain 80 §:n edellytykset.

Ilmailun rajoittamista tai kieltämistä valtioneuvoston asetuksella pelkästään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella pidettiin kuitenkin liian avoimena valtuutuksena. Sitä ei ollut rajattu alueellisesti eikä sisällöllisesti. Jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, valtuutus tuli täsmällisemmin rajata ajallisesti, alueellisesti ja sisällöllisesti.

Lopuksi perustuslakivaliokunta totesi myös, että ehdotuksen mukaan Ilmailuhallinto voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä rajoittaa tai kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään kahden viikon ajaksi. Sääntelyssä ei valiokunnan mielestä ollut kysymys vähäisestä tai teknisluonteisesta sääntelystä tai kansainvälisen säännösten sitomasta normista. Perustuslakivaliokunta katsoi näin ollen, että norminantovalta oli syytä tässä tapauksessa antaa valtioneuvostolle.

7.2.2.5 PeVL 17/2004 vp

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 17/2004 vp kantaa hallituksen esitykseen HE 69/2004 vp laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta, jolla korvattaisiin samanniminen voimassa oleva laki. Tarkoitus oli myös panna täytäntöön EU:n antama lainsäädäntö finanssiryhmittymien valvonnasta.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukset täyttivät perustuslakivaliokunnan käytännössä asettamat vaatimukset sopimustekovalan perustamiselle viranomaiselle. Sopijatahot ilmenivät laista riittävän täsmällisesti. Valtuuden sisältö ja sopimuksenteon edellytykset kävivät niin ikään verraten tarkasti laista ilmi, vaikka sääntely olikin valiokunnan mukaan tältä osin mutkikasta. Valiokunta totesi, että kysymys oli ETA-valtioiden valvontaviranomaisten mahdollisuudesta yksittäistapauksittain ratkaista, mitkä niistä vastaavat monikansallisen rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvonnasta ja sen koordinoinnista. Valiokunta katsoi, että viranomaisten työnjaosta voidaan valvottavien monikansallisuudesta valvonnalle aiheutuvien erityispiirteiden vuoksi sinänsä sopia viranomaisten kesken.

¹⁹⁰ PeVL 48/2005 vp, s. 3/II.

Perustuslakivaliokunta totesi määräystenantovallostasta, että se on useamman kerran arvioinut säännöksiä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston määräystenantovallostasta (esim. PeVL 25/2000 vp, s. 3-4, PeVL 52/2001 vp, s. 4, PeVL 24/2002 vp, s. 3-4, PeVL 67/2002 vp, s. 6, PeVL 16/2003 vp, s. 3, PeVL 2/2004 vp, s. 3) ja pitänyt ehdotetun kaltaisten valtuutusten antamista näille viranomaisille mahdollisena. Säänneltävään toimintaan liittyi valiokunnan mukaan runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita valiokunnan käytännössä oli vakiintuneesti pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä. Valiokunnan mukaan valtuudet olivat lain säännöksin riittävän tarkasti sidottuja, kun otettiin huomioon sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne ja erityispiirteet. Lisäksi valiokunta totesi, että sinänsä väljältä näyttävä valtuus oli pykälässä rajattu sitomalla se lain lisäksi Euroopan yhteisön lainsäädäntöön.

7.2.2.6 PeVL 16/2004 vp

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 16/2004 vp kantaa hallituksen esitykseen HE 59/2004 vp. Esityksessä muun muassa ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi SOLAS-yleissopimuksen liitteeseen 12.12.2002 tehdyt muutokset sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten (ISPS-säännöstö) pakollisen A-osan. Esitys sisälsi lisäksi ehdotuksen laiksi mainittujen muutosten ja säännösten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.¹⁹¹ Lakiehdotuksen mukaan Merenkulkulaitoksen tehtävänä oli hyväksyä Euroopan parlamentin ja neuvoston turvatoimiasetuksen 5 artiklan 2 kohdassa ja SOLAS-yleissopimuksen liitteen XI-2 luvun 11 säännössä tarkoitettuihin vaihtoehtoisiin turvajärjestelyihin ja ryhtyä toimiin niiden vahvistamiseksi.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että SOLAS-yleissopimuksen liitteen muutokset muodostivat sekasopimuksen, koska EU:n jäsenvaltioiden oli turvatoimiasetuksen mukaan sovellettava 1.7.2004 mennessä kaikilta osin SOLAS-yleissopimuksen liitteen uuden luvun XI-2 määräyksiä sekä ISPS-säännösten A-osaa. Näiltä osin SOLAS-yleissopimuksen liite ja ISPS-säännöstö kuuluivat siis valiokunnan mukaan Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleissopimuksen liitteen luvun V ja uudelleen numeroidun luvun XI-1 muutokset kuuluivat Suomen toimivaltaan. Liitteen luvun V säännön muutoksissa oli valiokunnan mukaan kysymys voimassa olevan sääntelyn teknisluonteisista täydennyksistä, eivätkä ne siksi kuuluneet lainsäädännön alaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan muun muassa huomiota siihen, että lakiehdotuksen luku 2 viranomaisten tehtävistä muodosti vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Luvun säännöksissä oli valiokunnan mukaan viranomaisen tehtävien sijaan kysymys pikemminkin viranomaisten toimivaltuuksista, ja sääntelyn keskeinen sisältö määräytyi säännöksissä mainittujen turvatoimiasetuksen ja SOLAS-yleissopimuksen säännösten ja määräysten perusteella. Sääntelyn perusoikeuskytkentöjen vuoksi perustuslakivaliokunta katsoi, että tällainen lakitekniikka ei ollut asianmukainen.¹⁹²

¹⁹¹ Valiokunta totesi, että esityksen mukaan yleissopimuksen liitteen muutokset tulisivat kansainvälisesti voimaan 1.7.2004 muiden paitsi niiden sopimusvaltioiden osalta, jotka olivat vastustaneet muutoksia eivätkä olleet peruuttaneet vastustustaan. Suomi oli esityksen mukaan vastustanut muutoksia, koska muutosten ja niihin liittyvän säännösten oli katsottu sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tarkoitus kuitenkin oli, että Suomi voisi peruuttaa vastustuksensa ennen muutosten kansainvälistä voimaantuloa.

¹⁹² Valiokunta totesi, että se oli aiemmin huomauttanut, että esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta ulottuvat myös EU:n oikeuden kansallista täytäntöönpanoa tarkoittaviin säädöksiin (PeVL 9/2004 vp, s. 2-3). Näitä vaatimuksia ei valiokunnan mukaan saanut jättää huomiotta silloinkaan, kun lailla on tarkoitus antaa säännöksiä jäsenvaltioita kaikilta osiltaan velvoittavien ja sellaisenaan sovellettavien EU:n asetusten täytäntöönpanosta. Valiokunta katsoi, että tällöin on lisäksi tärkeää, että esityksen perusteluissa tehdään selkoa asetuksen sisällöstä sekä selvitetään eritellysti tarpeita ja mahdollisuuksia antaa kansallista lainsäädäntöä sen täytäntöönpanosta.

Perustuslakivaliokunta totesi, että turvatoimiasetuksen ja SOLAS-yleissopimuksen liitteen yllä mainitussa kohdissa oli kysymys jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) oikeudesta tehdä kirjallisia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia muiden jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) kanssa vaihtoehtoisista turvajärjestelyistä, jotka kattaisivat reittiliikenteessä lyhyet kansainväliset merimatkat kyseisten jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) aluevesillä olevien satamarakenteiden välillä. Sopimuksia voitaisiin tehdä jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) toimeenpannessa SOLAS-yleissopimuksen liitteen luvun XI-2 ja ISPS-säännösten A-osan määräyksiä.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että vaihtoehtoiset turvajärjestelysopimukset olivat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin sopimusmääräyksiin liittyviä Suomen toimenpiteitä, joista päättää perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu säännös valtioneuvostolle lähtökohtaisesti kuuluvan toimivallan siirtämisestä ministeriön alaiselle viranomaiselle oli valiokunnan käytännön valossa ongelmallisen avoin. Valtuutuksen asiallinen sisältö ei käynyt säännöksestä täsmällisesti ilmi, vaan se seurasi turvatoimiasetuksen ja SOLAS-yleissopimuksen liitteen määräyksistä, jotka koskivat jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) oikeutta tehdä sopimuksia "vaihtoehtoisista turvajärjestelyistä".

Asetuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat erityisesti harkita sopimuksia yhteisön sisäisen lähimerenkulun edistämiseksi. Viranomaistoimien tasoon viittasi valiokunnan mukaan etäisesti vain liitteen määräys, jonka mukaan jäsenvaltiot (sopimushallitukset) voivat tehdä puheena olevia sopimuksia niiden "toimeenpannessa" SOLAS-yleissopimuksen liitteen luvun XI-2 ja ISPS-säännösten A-osan määräyksiä.

Kyseiset määräykset olivat valiokunnan mukaan luonteeltaan lainsäädännön alaan kuuluvia ja vaativat eduskunnan hyväksymisen, jos ne eivät kuuluisi EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Perustuslakivaliokunta huomautti, että sääntelyn väljyyden takia ei kuitenkaan ollut selvää, ettei turvajärjestelysopimus voisi sisältää perustuslain mukaan eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Ehdotetussa säännöksessä ei myöskään ollut ilmaistu niitä viranomais- tai muita tahoja, joiden kanssa Merenkululaitos voisi tehdä sopimuksia.

Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus sopimuksentekovallan antamisesta Merenkululaitokselle oli ehdotetussa muodossaan liian väljä ja täsmentymätön. Säännöstä oli sen vuoksi täsmennettävä olennaisesti edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen tai se oli poistettava pykälästä, jotta lakiehdotus voitaisiin tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.¹⁹³

7.2.3 Mihin sopimuksentekovaltuutus voitaisiin lisätä?

Kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanomenettelyä voitaisiin kehittää lisäämällä säännös valtuudesta tehdä kansainvälisiä liikennealan sopimuksia joko 1) voimaansaattamislakiin, 2) asiasisältöiseen lakiin, 3) valtioneuvostolakiin tai 4) erillislakiin.

Lisäämällä sopimuksentekovaltuutus suoraan kansainvälisen sopimuksen **voimaansaattamislakiin**, valtuutus voisi ulottua koko sopimukseen riippumatta siitä, mihin kansalliseen lainsäädäntöön sopimuksen velvoitteita on lisätty. Tällainen ratkaisu voisi etenkin uusien sopimusten osalta olla käyttökelpoinen. Koska monia liikennealan kansainvälisistä sopimuksista ei alun perin ole asetettu voimaan lailla sekä huomioiden

¹⁹³ PeVL 16/2004 vp, s. 3-4.

sopimusten useat ja säännölliset muutokset, tällainen menettely ei kuitenkaan liene mahdollinen jo voimassaolevien sopimusten kohdalla. Siltä osin kuin sopimuksia muutetaan harvoin, kestäisi myös kauan ennen kuin sopimuksetekovallan oikeudellinen perusta tulisi asianmukaisesti järjestetyksi.¹⁹⁴

Toinen vaihtoehto olisi lisätä sopimuksetekovaltuutus sellaiseen **asiasisältöiseen lakiin**, joka sisältää säännöksiä sopimuksessa käsiteltävistä asioista. Ongelmana lienee tällöin, että kansainvälisen sopimuksen velvoitteet on usein jaettu monen kansallisen lain välillä. Esimerkiksi SOLAS-, MARPOL- ja COTIF-yleissopimusten velvoitteita löytyy useasta kansallisesta laista. Toki on mahdollista antaa asiakohtainen valtuutus laissa, mutta sellainen valtuutus voi aiheuttaa rajanveto-ongelmia ja johtaa epäselvyyksiin, kun on päätettävä, kuuluuko jokin sopimusmuutos osittain tai kokonaan valtuutuksen alaan.

Kolmas vaihtoehto olisi lisätä sopimuksetekovaltuutus liikenne- ja viestintäministeriön toimintaa koskevaan lakiin. Yksityiskohtaiset säädökset kyseisestä ministeriöstä on annettu valtioneuvoston asetuksessa (405/2003), ja liikenne- ja viestintäministeriön toiminnasta säädetään lain tasolla ainoastaan **laissa valtioneuvostosta** (175/2003). Valtioneuvostolaki sisältää muun muassa säännöksiä valtioneuvoston organisaatiosta, päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvostossa, ministeriön organisaatioista sekä ministeriöiden toimialajaosta kansainvälisissä asioissa. Sopimuksetekovaltuutuksen lisääminen valtioneuvostolakiin ei kuitenkaan liene käypä vaihtoehto ottaen huomioon, että valtioneuvostolaki on valtioneuvostoa sekä kaikkia ministeriöitä koskeva puitelaki, johon erillissäännös liikenne- ja viestintäministeriöstä sopisi huonosti.

Asianmukaisin ratkaisu lienee kuitenkin säätää liikennealan kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa varten **erillislaki**, jossa säädetään sekä sopimuksetekovallasta että norminantovallasta. Erillislaissa valtuutettaisiin tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai liikenne- ja viestintäministeriö hyväksymään kansainvälisiä sopimuksia liikennealalla ja saattamaan sopimukset voimaan asetuksella. Lisäksi laki voisi sisältää norminantovaltuutuksia, joiden nojalla voitaisiin antaa tarvittavia säännöksiä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista ja EU-lainsäädännön velvoitteiden täytäntöönpanoa varten. Erillislaissa tulisi erikseen nimetä joko ne sopimukset tai ne asia-alueet, joiden voimaansaattamisesta valtuutettu taho vastaa. Kuten yllä on todettu, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella sopimuksetekovaltuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sen sisältöön nähden, ja valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä.

7.3 Lainsäädäntövallan delegoiminen

7.3.1 Yleistä lainsäädäntövallan delegoimisesta ja sen vaikutuksesta kansainvälisten sopimusten ja EU-säädösten täytäntöönpanoon

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Vertaa HE 260/2014 vp, s. 8-9 sekä yllä luku 7.2.2.1. Esitys koski kehitysyhteistyön määrärahojen käytön täytäntöönpanosopimuksia. Esityksessä korostettiin, että sopimusten huomattavan määrän takia ei olisi järkevää käsitellä täytäntöönpanosopimuksia valtiosopimuksina, jotka esitettäisiin tasavallan presidentille hyväksyttäväksi. Lisäksi korostettiin sopimusten olevan teknisluonteisia.

¹⁹⁵ Lisäksi perustuslain 95 §:n 3 momentin nojalla voimaansaattamislaissa voidaan säätää, että lain voimaantulosta säädetään asetuksella.

Myös muu viranomaisen voidaan perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Kuten yllä on todettu, sopimuksentekovaltaa voidaan siirtää ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jos kansainvälisen sopimuksen velvoitteet kuuluvat lainsäädännön alaan. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan velvoite kuuluu lainsäädännön alaan muun muassa ”*jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä*”.¹⁹⁶

Delegoimalla lainsäädäntövaltaa alemmalle säädöstasolle voitaisiin myös välillisesti vaikuttaa sopimuksentekovallan siirtämiseen ja näin ollen kehittää voimaansaattamismenettelyjä joustavammiksi. Delegoimalla lainsäädäntövaltaa alemmalle säädöstasolle myös EU-säädöksiä voitaisiin täytöntöön panna alemmalla säädöstasolla kuin aikaisemmin. Säännös lainsäädäntövallan delegoinnista voitaisiin lisätä samaan erillislakiin, johon lisättäisiin säännökset sopimuksentekovallan siirtämisestä.

7.3.2 Perustuslain esitöissä esitetyt näkemykset lainsäädäntövallan delegoimisesta

Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi todettiin, että asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä eli delegointia koskeva perustuslaintasoinen sääntely oli näiden asioiden periaatteelliseen merkitykseen verrattuna puutteellista ja epäajanmukaista. Esityksessä katsottiin, että perustuslaissa tulisi olla selkeämmät säännökset lainsäädäntövallan delegoinnista ja asetuksenantovallasta. Tähän kokonaisuuteen kuuluivat säännökset asetuksenantovallan käyttäjistä, asetuksenantovallan aineellisista rajoista sekä siitä, millaisilla edellytyksillä valtaa antaa yleisiä oikeussääntöjä voitaisiin osoittaa ministeriötä alemmille viranomaisille. Hallituksen esityksen mukaan lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa voitiin delegoida vain lailla ja että delegoitua lainsäädäntövaltaa käyttää pääsääntöisesti parlamentaarisisessa vastuussa oleva valtioneuvosto.¹⁹⁷

Perustuslain esitöissä huomautettiin lisäksi, että perustuslakivaliokunta oli lausuntokäytännössään asettanut ehtoja ja rajoituksia tavallisella lailla toteutettavalle delegoinnille. Valiokunta oli tällöin katsonut, ettei tavallisella lailla voida delegoida valtaa antaa perusoikeuksien rajoittamista eikä yksilön oikeusaseman perusteita koskevia säännöksiä. Valiokunnan mukaan myös kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan oli mahdollista toteuttaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla. Esityksen todettiin kuitenkin, että valiokunta oli viime aikoina delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan kiinnittänyt enenevästi huomiota valtuutuksen täsmällisyyteen ja delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen (PeVL 15/1993 vp ja 19/1994 vp). Valiokunta oli esityksen mukaan tältä pohjalta muotoillut lainsäädäntövallan delegointia koskevan yleisen periaatteen:

”mitä täsmällisempi sisällöltään ja rajatumpi soveltamisalaltaan lain valtuussäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys, sitä aiemmalle tasolle säädösvaltaa voidaan siirtää.”¹⁹⁸

Tätä taustaa vasten asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva sääntely ehdotettiin kokonaisuudessaan uudistettavaksi. Sääntelyn uudistamisella pyrittiin

¹⁹⁶ Katso lainsäädännön alasta luku 3.7.

¹⁹⁷ HE 1/1998 vp, s. 26.

¹⁹⁸ HE 1/1998 vp, s. 40.

vahvistamaan eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä. Esityksen mukaan yleisten oikeussääntöjen asettamisvallan tulisi lähtökohtaisesti kuulua eduskunnalle, jonka toisaalta on voitava siirtää lainsäädäntövaltaansa tietyissä rajoissa asetuksenantajalle ja vähäisten yksityiskohtien osalta myös muulle viranomaiselle. Lailla olisi säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka hallitusmuodon mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksella ei siten voitaisi säätää asioista, joista hallitusmuoto nimenomaisesti edellyttää säädettäväksi lailla eikä myöskään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.¹⁹⁹

Esityksessä korostettiin, että perustuslain 80 §:n mukaan viranomainen voitaisiin valtuuttaa oikeussääntöjen antamiseen vain lailla, ei sen sijaan asetuksella. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 15/1993 vp, PeVL 15/1996 vp sekä PeVL 19/1996 vp). Esityksessä todettiin, että viranomainen voitaisiin valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, mutta näiltä osin kysymys oli valtuutuksen yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta. Valtuudesta voitaisiin tällöin säätää vain, jos siihen olisi sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä. Tällainen erityinen syy olisi esityksen mukaan käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Lisäksi sääntelyn kohteeseen liittyvät erityiset syyt saattoivat esityksen mukaan joskus edellyttää myös usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamista. Viranomaista ei kuitenkaan saisi esityksen mukaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn asiallinen merkitys edellyttäisi, että asiasta säädettäisiin lailla tai asetuksella. Esityksessä korostettiin, että tässä suhteessa ehdotus uudeksi perustuslaiksi vastasi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, jossa oli kiinnitetty huomiota valtuuttavan säännöksen täsmällisyyteen, sen soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegeoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen.²⁰⁰

7.3.3 Perustuslakivaliokunnan viimeaikainen lausuntokäytäntö lainsäädäntövallan delegoimisesta

Perustuslain voimaantulon jälkeen perustuslakivaliokunta on tarkastellessaan lainsäädäntövallan delegoimista vakiintuneesti kiinnittänyt huomiota säännösten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksiin.²⁰¹

Valiokunta on toisaalta lausuntokäytännössään todennut esimerkiksi ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin.²⁰² Tämä johtuu valiokunnan mukaan pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat usein valiokunnan mukaan tarpeellisia EU:n runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanoon. Näin ollen toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi perustuslakivaliokunnan mielestä olla ympäristölainsäädännön yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi.²⁰³ Valiokunta on kuitenkin

¹⁹⁹ HE 1/1998 vp, s. 40-41.

²⁰⁰ HE 1/1998 vp, s. 132-133.

²⁰¹ Esim. PeVL 17/2004 vp, s. 4/II, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I.

²⁰² PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I.

²⁰³ PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I

kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi.²⁰⁴

Edellä olevien näkökohtien lisäksi perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vakiintuneesti muistuttanut siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista.²⁰⁵

Lausunnossaan PeVL 10/2014 vp hallituksen esityksestä ympäristönsuojelulaiksi HE 214/2013 vp perustuslakivaliokunta totesi, että käytännössä merkittävä osa velvoitteista tulee perustumaan asetuksentaseiseen sääntelyyn ilman, että velvoitteet ovat täsmällisesti ennakoitavissa ympäristönsuojelulain perusteella. Tämä oli valiokunnan mielestä ympäristösääntelyn yhteydessä kuitenkin sinänsä ymmärrettävää. Lisäksi valiokunta totesi:

"Siltä osin kuin kysymys on esimerkiksi Euroopan unionin yksityiskohtaisen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkoitetusta sääntelystä, voidaan normaalia väljempää delegointisääntelyä edellä mainitun valossa pitää perusteltuna. Tällaista sääntelytapaa voidaan puoltaa myös silloin, kun kysymys on laissa mainitulla tietyllä alalla toimivista elinkeinoharjoittajista ja heihin kohdistuvista yksityiskohtaisista velvoitteista."²⁰⁶

Tietyllä alalla toimivia elinkeinoharjoittajia koskeva sääntely on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella koskenut muun muassa karjanhoitoa²⁰⁷ ja jätehuoltoa²⁰⁸. Valiokunta on myös useasti katsonut, että määräystenantoavallan osoittaminen Finanssivalvonnalle on ollut sallittua. Tällöin valiokunta on todennut seuraavaa:

"Sääntelyn kohteena olevaan toimintaan liittyy runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä."²⁰⁹

Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että kansallinen asetuksenantovalta voidaan kytkeä EU:n säädöksiin, jolloin kansallinen laki ja EU-säädös yhdessä voivat muodostaa lainsäädännön, jota tarkempia säännöksiä voidaan antaa valtuutuksen nojalla.²¹⁰ Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että EU:n lainsäädäntö voi muodostaa sen kokonaisuuden, jota "tarkempia" säännöksiä valtioneuvosto tai ministeriö voi valtuutuksen nojalla antaa.²¹¹ Kyseessä on poikkeus ns. delegoinnin tarkkarajaisuuden säännöstä. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista ajatellen voisi myös argumentoida, että kansainvälisten sopimusten määräykset rajoittavat lainsäädäntövaltaa, jonka vuoksi myös kansainvälisten sopimusten kohdalta olisi mahdollista hyväksyä poikkeus delegoinnin tarkkarajaisuuden vaatimuksesta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kun annetaan asetuksia valtuuksien nojalla, on syytä tarkoin selvittää, voidaanko asioista säätää perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla

²⁰⁴ PeVL 58/2010 vp, s. 3/I.

²⁰⁵ Esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II.

²⁰⁶ PeVL 10/2014 vp, s. 3/II.

²⁰⁷ PeVL 1/2013 vp.

²⁰⁸ PeVL 58/2010 vp ja PeVL 1/2004 vp.

²⁰⁹ PeVL 24/2013 vp, s. 3/II.

²¹⁰ Saraviita 2011, s. 687.

²¹¹ PeVL 34/2012 vp, s. 2/II, PeVL 37/2005 vp, 5/II.

asetuksessa vai edellyttääkö asiasta säätäminen uusia lain taseisia perussäännöksiä, joita voidaan tarvittaessa täydentää valtuutuksella antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.²¹²

7.3.4 Kenelle lainsäädäntövaltaa voidaan delegoida?

Arvioitaessa sitä, tuleeko asetuksenantovaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, on perustuslain esitöissä katsottu, että lähtökohtana tulee olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Siten ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että säädösvaltaa voidaan delegoida ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä.²¹³

7.4 Lainsäädännön alan uudelleenmäärittely tulkinnan kautta

Lainsäädäntövallan delegointi kaventaa lainsäädännön alaa ja helpottaa kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista. On kuitenkin huomioitava, että vaikka esimerkiksi merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) sisältää runsaasti asetuksen- ja norminantovaltuutuksia, kansainvälisille velvoitteille on pyydetty eduskunnan hyväksymistä, koska on katsottu, että velvoite sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.²¹⁴

Pelkkä valtuutuksien lisääminen kansalliseen lainsäädäntöön ei siis sinänsä ole riittävää, ellei valtuutuksia sovelleta. Valtioneuvoston ja viranomaisten tulee soveltaa annettuja valtuutuksia laajemmin sekä kriittisemmin harkita, kuuluvatko muutokset kansainväliseen velvoitteeseen lainsäädännön alaan tai voidaanko velvoitteet voimaan saattaa lakia alemmalla säädöstasolla. Rajanveto lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten ja lakia alemmanasteisten määräysten välillä ei ole aina yksiselitteinen, kuten perustuslakivaliokunta itsekkin on todennut. Varsinkin kansainvälisten liikennealan velvoitteiden osalta on syytä harkita uudelleen, mitkä määräykset todella kuuluvat lainsäädännön alaan ja mitkä määräykset voitaisiin siirtää alemmalle säädöstasolle. Muuttamalla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä olisi mahdollista määritellä lainsäädännön ala uudelleen ja helpottaa kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista sekä EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa.

7.5 Rinnakkaissäätelystä luopuminen

Jos voimaansaattavat kansainväliset velvoitteet sisällytetään samansisältöisinä kansalliseen asiasisältöiseen lainsäädäntöön samalla, kun pannaan täytäntöön velvoitteet blankettilailla, syntyy rinnakkaissäätelyä. Ottaen huomioon Suomen nykyinen lainsäädäntö ja kansainvälisten sitoumusten nykyiset täytäntöönpanomenettelyt on hankalaa luopua rinnakkaissäätelystä, vaikkei tähän olekaan suoranaista valtiosääntöoikeudellista estettä.²¹⁵ Rinnakkaissäätelystä voitaisiin luopua asteittain saattamalla voimaan kansainvälisten sitoumusten velvoitteet joko pelkällä blankettisäädöksellä tai transformoimalla velvoitteet suoraan kansalliseen lainsäädäntöön.

Kansainvälisen sitoumuksen velvoitteiden voimaansaattaminen blankettisäädöksellä, ilman kansallista erillislakia, edellyttää että velvoitteiden määräykset on niin selvästi laadittu, että

²¹² PeVL 10/2014 vp, s. 4/I. Katso myös yleisesti asetuksenantovaltuuksista, niiden laatimisesta ja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksesta, Lainkirjoittajan opas, luku 13.5.

²¹³ HE 1/1998 vp, s. 132/II

²¹⁴ Katso esim. luku 5.1.1.

²¹⁵ Kielilain sekä säädöskokoelmalain vaatimukset on kuitenkin myös aina otettava huomioon.

niitä voidaan soveltaa. Tällaista lainsäätämistekniikkaa ei yleisesti käytetä Suomessa, ja siihen on suhtauduttu pidättyvästi.²¹⁶

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista pelkällä blankettisäädöksellä voidaan verrata EU-säädösten täytäntöönpanoon viittausmenetelmällä. Lainkirjoittajan oppaassa on katsottu, että EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa viittausmenetelmällä voidaan harkita ainoastaan silloin, kun direktiivin säännökset ovat niin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, että ne eivät jätä jäsenvaltiolle liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Oppaan mukaan viittausmenetelmän käyttöä voidaan kuitenkin harkita silloin, kun direktiivin säännösten toistaminen sellaisenaan kansallisessa sääntelyssä ei olisi tarkoituksenmukaista esimerkiksi sen vuoksi, että direktiivillä säännellään hyvin teknisiä yksityiskohtia. Täytäntöönpano viittausmenetelmällä voi tulla EU-direktiivien kannalta kyseeseen, jos kysymys on johonkin pieneen erityisryhmään tai ammattiviranomaiseen sovellettavasta ja sen hyvin tuntemasta sääntelystä.²¹⁷

Perustuslakivaliokunta hyväksyi lausunnossaan PeVL 5/2013 vp lakiehdotuksen, jossa käytettiin viittaustekniikkaa. Lakiehdotuksen tarkoituksena oli panna täytäntöön tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Valiokunta korosti, että viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi välttää, mutta lausui sen jälkeen, että kyseisessä tapauksessa:

”viittaustekniikan piiriin kuuluva direktiivin sääntely on varsin teknisluonteista ja yksityiskohtaista. Jäsenvaltiolla ei ole sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa. Lisäksi sääntelyn kohteena on rajallinen joukko alan ammattimaisia toimijoita eli sähkö- ja elektroniikkalaitteiden valmistajia, valtuutettuja edustajia, maahantuojia ja jakelijoita. Kaiken kaikkiaan ehdotettu laki ja viittaustekniikalla täytäntöön pantavat direktiivin säännökset muodostavat valiokunnan mielestä sellaisen sääntelyn kohteena olevien toimijoiden kannalta riittävän selkeän kokonaisuuden, että ehdotetun täytäntöönpanotekniikan käyttämiselle ei ole suoranaista valtiosääntöoikeudellista estettä. Valiokunta kuitenkin korostaa, että lain tasolla tehtävää dynaamista viittausta huomattavasti selkeämpää olisi sisällyttää tekninen sääntely tavanomaisen valtuutuslainsäädännön nojalla annettavaan asetukseen. Mahdollista olisi tällaisessa tapauksessa myös asetuksen tasolla viitata kulloinkin voimassa olevaan direktiivin sääntelyyn (ns. staattinen viittaus).²¹⁸”

On myös huomioonotettavaa, että esimerkiksi Norjassa MARPOL-yleissopimuksen liite VI on asetettu voimaan liittämällä kyseinen liite merenkululaitoksen määräykseen ja toteamalla, että liite on määräyksenä voimassa.²¹⁹ Lainsäätäjää tulisi ohjeistaa käyttämään pelkästään blankettisäädöstä liikennealalla etenkin silloin, kun kyse on teknisluonteisista määräyksistä, joiden kohteena on rajallinen joukko ammattimaisia toimijoita.

Saattamalla voimaan kansainvälisten sitoumusten veloitteet transformoimalla ne kokonaisuudessaan kansalliseen lainsäädäntöön eli säätämällä pelkästään asiasisältöinen voimaansaattamislaki, joka kattaa sopimuksen veloitteet kokonaisuudessaan, voitaisiin myös päästä eroon rinnakkaissääntelystä. Vallitsevan käsityksen mukaan transformaatiota tulee kuitenkin käyttää ainoastaan poikkeuksellisesti. Esimerkiksi merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan muutokset, jotka koskivat laivanisännän vastuunrajoitusosoikeuteen liittyvien vastuumäärien korottamista, saatiin voimaan

²¹⁶ Lainkirjoittajan opas, luku 7.3.2. Katso myös PeVL 50/2006 vp, s. 2.

²¹⁷ Lainkirjoittajan opas, luku 7.3.2.

²¹⁸ PeVL 5/2013 vp, s. 2/II.

²¹⁹ Katso 12 § forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger.

ainoastaan muuttamalla merilain säännöstä. Kyseessä oli kuitenkin hyvin rajoitettu muutos.²²⁰

Blankettisäädösten tai asiasisältöisen voimaansaattamislain säätämisen ohella voitaisiin myös harkita muita toimenpiteitä, joilla voitaisiin varmistaa, että kansainvälisen liikennealan sopimuksen tai EU-säädösten määräykset muodostavat riittävän selkeän kokonaisuuden yhdessä kansallisen lainsäädännön kanssa.

8. Lopuksi

Selvityksen tarkoituksena oli tarkastella, miten liikennealan kansainvälisiä velvoitteita voitaisiin saattaa voimaan ja liikennealan EU-lainsäädäntöä panna täytäntöön nykyistä joustavammin ottaen kuitenkin huomioon perustuslaista johtuvat rajoitteet. Kuten esimerkiksi kansainvälisten liikennealan velvoitteiden voimaansaattamismenettelyistä ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanomenettelyistä ovat osoittaneet, ovat nykyiset menettelyt monimutkaisia ja aiheuttavat lainvalmistelijoille monta rajanveto-ongelmaa. Lainvalmistelijoiden on muun muassa arvioitava, miltä osin velvoitteet kuuluvat EU:n toimivaltaan ja miltä osin velvoitteen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Hyvin muodolliset muutokset kansainvälisiin sopimuksiin aiheuttavat hallinnolle suuren työmäärän. EU-lainsäädännön osalta kysymykset eivät ole aina yhtä monimutkaisia, mutta unionin toimivallan laajentuessa ja unionin osallistuessa aktiivisemmin sopimusten neuvotteluihin ja tekemiseen, vaikuttaa se myös kansallisiin voimaansaattamismenettelyihin.

Mitään lakitekniistä ”hopealuotia”, joka voisi ratkaista kaikki haasteet, ei ole olemassa. Vertailu muihin Pohjoismaihin on kuitenkin osoittanut, että kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen ja EU-lainsäädännön täytäntöönpano voidaan toteuttaa eri tavalla kuin, miten Suomessa on nykyään tapana, ja että nykyisiä voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyjä on mahdollista kehittää sujuvammiksi. Varsinkin lainvalmistelijoiden tulisi kriittisemmin harkita, kuuluvatko kansainvälisen sopimuksen liikennealan velvoitteet lainsäädännön alaan tai voidaanko velvoitteet saattaa voimaan pelkästään asetuksella tai viranomaisen määräyksellä.

Siirtämällä sopimuksentekovaltaa ja delegoimalla lainsäädäntövaltaa alemmalle tasolle norminantohierarkiassa olisi mahdollista vaikuttaa lainsäädännön alan määrittelyyn, minkä seurauksena myös voimaansaattamis- ja täytäntöönpanomenettelyjä voitaisiin keventää. Vaikka tämä merkitsisi, että eduskunnan suostumusta tarvittaisiin tulevaisuudessa harvemmin, eduskunnalla olisi jatkossakin perustuslain mukainen tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa ja EU-asioissa. Lisäksi eduskunnan hyväksymistä vaadittaisiin edelleen, kun kansainväliset velvoitteet ovat merkitykseltään huomattavia.

Selvitys on myös osoittanut, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sopimuksentekovallan siirtämisestä on viimeaikoina muuttunut ja että valiokunta on yksittäisissä tapauksissa hyväksynyt normaalia väljempää delegointisääntelyä. Tätä kehitystä tulisi jatkaa, mikäli kansainvälisten liikennealan velvoitteiden voimaansaattamista ja liikennealan EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa halutaan keventää. Valmistellessaan uutta liikennealan kansallista lainsäädäntöä lainvalmistelijoiden tulee korostaa, että liikennealan sääntelyllä on sellaisia erityispiirteitä, jotka puoltavat väljempää delegointia. Lainvalmistelijaa

²²⁰ HE 7/2015 vp. Esityksessä todettiin viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 61/2001 vp, että koska lailla saatettiin voimaan sopimuksen muutos, oli asianmukaista, että sen voimaantulolausekkeesta ilmeni sen luonne tietyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislakina.

tulisi myös ohjeistaa käyttämään kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon pelkkää blankettisäädöstä aina, kun lainsäädäntö antaa siihen mahdollisuuden.

Kehittämällä olemassa olevia lainsäädännön työkaluja ja argumentointimalleja on mahdollista luoda mahdollistavaa lainsäädäntöä ja keventää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamismenettelyjä ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanomenettelyjä.

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Fenger, N., & Christensen, M. B., *Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning: Realiteter og perspektiver*. København: Nordic Council of Ministers, 2009.

Lindholm, Rolf H., ”Makten över utrikespolitiken”. *SvJT*, 1991, ss. 539-556.

Meres-Wuori, Ora, *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä: Ruotsin maakunnasta EU:n jäsenvaltioksi: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 1998.

Ojanen, Tuomas, *Suomen valtiosäännön perusteita*. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2001.

Saraviita, Ilkka, *Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa: tutkimus HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin, erityisesti silmällä pitäen jäsenvaltion täysivaltaisuuden rajoittamista ja muutoksia ylimpien valtioelinten toimintavaltasuhteissa*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1973.

Saraviita, Ilkka, *Perustuslaki*. Helsinki: Talentum, 2011.

Saraviita, Ilkka, *Valtiosääntöoikeuden perusteet*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2001.

Scheinin, Martin, *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1991.

Steunenberg, Bernard & Voermans, Wim, *The transposition of EC directives: A comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States*. Leiden: Leiden University/Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Justice, 2006.

Virallislähteet

Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen: Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintö. Oikeusministeriön julkaisu 6/2015. Helsinki: Oikeusministeriö, 2015.

Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys. Valtioneuvoston kanslia E 29/2013, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2013.

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Oikeusministeriön julkaisu 57/2011. Helsinki: Oikeusministeriö, 2011.

Folkerettslige avtaler - Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler, Veileder om folkerettslige avtaler. Utarbeidet av Utenriksdepartementets rettsavdeling. Oslo: Utenriksdepartementet, 2014.

Lainkirjoittajan opas - Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 37/2013. Helsinki: Oikeusministeriö, 2013, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.

Lainlaatijan EU-opas - Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 11/2012. Helsinki: Oikeusministeriö, 2012, <http://eu-opas.finlex.fi/>.

Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser, DS 2007:25. Stockholm: Fritzes, 2007.

Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta: perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7. Helsinki: Oikeusministeriö, 2002.

Valtiosopimusopas - Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. Ulkoasiainministeriön julkaisuja, maaliskuu 2012. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2012.

Viisikymmentäkuusi pohjoismaista yhdistelmää – Pohjoismaiden liikkuvuuden strategia ja toimintasuunnitelma 2014-2017. Kööpenhamina: Pohjoismaiden ministerineuvosto, 2014.