

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 24/2004 vp**

Hallituksen esitys vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehdyn eurooppalaisen sopimuksen (ADR) A liitteen muutosten hyväksymisestä ja laiksi A liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehdyn eurooppalaisen sopimuksen (ADR) A liitteen muutosten hyväksymisestä ja laiksi A liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 134/2004 vp) valmistelevalle käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö, liikenneneuvos Seija Miettinen ja vanhempi hallitussihteeri Maija Au-dejev, liikenne- ja viestintäministeriö
- yksikön päällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista vuonna 1957 Genevessä tehdyn eurooppalaisen sopimuksen (ADR) A liitteen Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission alaisen vaarallisten aineiden kuljetustyöryhmän 72—76 kokouksissa lisättäväksi hyväksytyt uuden 1.10 luvun määräykset. Esitys sisältää ehdotuksen laiksi tämän luvun lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

ADR-sopimuksen liitteen muutos tulee sopimuksen 14 artiklan pääsäännön perusteella voimaan kaikkien sopimuspuolten osalta kolmen kuukauden kuluttua muutoksen hyväksymisestä. Muutosehdotus katsotaan hyväksytyksi, jollei kolmasosa sopimuspuolista tai viisi sopimuspuolta, jos yksi kolmasosa ylittää tämän määrän, ilmoita vastustavansa sitä kolmen kuukauden kuluessa YK:n pääsihteerin tiedoksiannosta. Käsiteltävänä olevien muutosehdotusten vastustamisesta on ilmoitettava pääsihteerille 1 päi-

vään lokakuuta 2004 mennessä. Muutokset ovat tarkoitetut tulemaan kansainvälisesti voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

Lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimuksen liitteiden muutokset tulevat voimaan Suomen osalta.

Esityksen käsittelyjärjestysperustelujen mukaan ADR-sopimuksen A liitteen 1.10 luvun määräykset voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotus määräysten voimaansaattamiseksi voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sopimusmääräykset

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista vuonna 1957 Genevessä tehdyn eurooppalaisen sopimuksen (ADR-sopimus) A liitteeseen Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission alaisen vaarallisten aineiden kuljetustyöryhmän 72—76 kokouksissa lisättäväksi hyväksytyt uuden 1.10 luvun määräykset.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan muun ohella sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Esityksen perusteluista ilmenee, että ADR-sopimuksen A liitteen 1.10 luku sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan suostumus liitteen muutokseen on siksi tarpeen.

Suomen toimivaltaan kuuluvat määräykset. Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja jäsenvaltioiden välillä tapahtuviin vaarallisten aineiden tiekuljetuksiin sovelletaan vaarallisten aineiden tiekuljetuksia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä vuonna 1994 annetun neuvoston direktiivin säännöksiä. Näiltä osin ADR-sopimuksen ja sen liitteiden määräykset kuuluvat valiokunnan käsityksen mukaan Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Sama koskee Euroopan unionin näkökulmasta myös unionin jäsenvaltion ja Euroopan talous-

alueeseen (ETA) kuuluvan, unionin ulkopuolisen ETA-valtion välillä tapahtuvia tiekuljetuksia. Jäsenvaltioilla ei siten näiltä osin ole toimivaltaa (PeVL 6/2001 vp, s. 2—3), eikä eduskunnan hyväksyminen siksi koske ADR-sopimuksen tai sen liitteiden soveltamista tällaisiin tiekuljetuksiin. Sopimusmääräysten soveltaminen EU/ETA-alueeseen kuuluvan ja kolmannen valtion välisiin tiekuljetuksiin sen sijaan kuuluu Suomen toimivaltaan.

ADR-sopimus liitteineen muodostaa edellä esitetyn perusteella ns. sekasopimuksen. Eduskunta hyväksyy vakiintuneen käytännön mukaan tällaisen sopimuksen vain siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan (esim. PeVL 6/2001 vp, s. 3, PeVL 31/2001 vp, s. 3, PeVL 16/2004 vp, s. 2—3). Eduskunnan hyväksymispäätös on siksi muotoiltava tätä käytäntöä vastaavaksi.

Hyväksymispäätöksen ala. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi poikkeuksellisesti vain ADR-sopimuksen A liitteeseen lisätyn uuden 1.10 luvun. Muilta osin liitteet sisältävät esityksen perustelujen mukaan sellaisia teknisiä määräyksiä, jotka eivät edellytä eduskunnan toimivaltaan tyypillisesti kuuluvia arvovallintoja. Liitteiden muutokset ovat yksityiskohtaisia, kuten lauseiden tai sanojen poistoja ja lisäyksiä. Muutokset ovat lisäksi melko laajoja. Näistä syistä liitteiden muihin muutoksiin ei ole pyydetty eduskunnan hyväksymistä eikä niitä ole sisällytetty hallituksen esitykseen.

Perustuslakiuudistuksen voimaantulon jälkeen on perustuslakivaliokunnan lausunto-

käytännön pohjalta vakiintunut tavaksi, että eduskunta hyväksyy sen suostumusta vaativat valtiosopimukset ja muut kansainväliset veloitteet kokonaisuudessaan (ks. esim. PeVL 24/2001 vp, s. 2/II ja HE 1/1998 vp, s. 150/I). Tämä vastaa myös perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 18/2002 vp, s. 3) ei kuitenkaan ole nähnyt ehdotonta estettä sille, että eduskunnan hyväksyminen rajataan joissakin tilanteissa koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia veloitteen määräyksiä. Valiokunta on toisaalta katsonut tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta voivan olla kysymys ainoastaan, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa veloitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä yhtä hyvin teknisesti kuin asiallisesti riippumattoman, itsenäisen kokonaisuuden. Eduskunnan hyväksymisen ulkopuolelle teknisesti rajattavissa oleviin veloitteen osiin ei tällöin voi sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia — eikä niihin vaikuttavia — tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Valiokunta on korostanut, että eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä sisältävän veloitteen jakaminen eduskunnan hyväksymisen kannalta erilaisiin osiin voi tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Valiokunta on lisäksi tähdentänyt, että on viime kädessä eduskunnan tehtävä arvioida sitä, miltä osin velvoite tai sen määräykset ovat sellaisia kuin perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

ADR-sopimuksen A liitteen 1.10 luku sisältää määräyksiä vaarallisten aineiden kuljetuksessa noudatettavista turvatoimista. Luku on teknisesti erotettavissa liitteiden muista osista, ja sen määräykset muodostavat asia-alaltaan liitteiden muista osista erottuvan osan. A liitteen muissa osissa on määräyksiä esimerkiksi vaarallisten aineiden luokituksesta, kuljetuksissa käytettävistä pakkauksista ja niiden testaamisesta, pakkausten ja ajoneuvojen merkitsemisestä samoin kuin aineiden kuormauksesta ja käsittelystä niitä kuljetettaessa. B liite puolestaan sisältää määräyksiä lähinnä kuljetuksiin käytettävistä ajoneuvoista ja niiden rakenteesta samoin kuin

ajoneuvojen miehistöstä, varusteista ja käytöstä. A liitteen 1.10 luku on valiokunnan mielestä liitteen muista osista sillä tavoin erillinen kokonaisuus, että eduskunnan hyväksyminen on tältä kannalta mahdollista rajata liitteiden kaikkien muutosten asemesta koskemaan vain sitä.

Esityksessä on tehty varsin yleisluonteisesti selkoa eduskunnan hyväksymispyynnön ulkopuolelle rajatuista määräyksistä ja niiden kuulumisesta asetuksen tai viranomaismääräysten alaan. Valiokunta korostaa, että eduskunnan tulee saada tällaisista seikoista esitystä seikka-peräisempi selonteko. Tämä on tärkeää viime kädessä sen eduskunnan tehtäväksi kuuluvan arvion kannalta, sisältääkö sopimus tai muu velvoite perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettuja määräyksiä.

Esityksessä eduskunnan hyväksymispyynnön ulkopuolelle rajatut muutokset eivät valiokunnan mielestä sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia tai eduskunnan hyväksymistä muuten vaativia määräyksiä. Kysymys on hyvin teknisluonteisista, vaarallisten aineiden kuljetuksiin erikoistuneeseen ammattihenkilöstöön kohdistuvista sellaisista määräyksistä, jotka perustuslain 80 §:n kannalta soveltuvat asetuksella ja osin viranomaismääräyksillä annettaviksi.

Valiokunta on tältä osin ottanut huomioon sen myötävaikutuksella (PeVL 43/2000 vp, s. 2—4) säädetyn vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain lukuisat valtuussäännökset asetusten ja viranomaismääräysten antamisesta. Ministeriön asetuksella voidaan esimerkiksi lain 24 §:n 2 momentin yleisvaltuuden perusteella antaa lakia tarkempia säännöksiä vaarallisten aineiden luokituksesta, kuljetuksesta, kuljetuskielloista, pakkauksista, säiliöistä, kuormaamisesta, merkinnöistä, säiliöiden ja pakkausten hyväksymisestä sekä niille ulkomailla suoritettujen hyväksyntöjen ja määräaikaistarkastusten hyväksymisestä, kuljetus-, lastaus- ja käsittelyturvallisuudesta, vaarallisten aineiden kuljetusten ilmoituksesta ja valmiussuunnitelmista, vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvien onnettomuuksien tilastoinnista, lähettäjän, laivaajan, lastinantajan, kuljetuksen suorittajan, kuormaajan, vastaanottajan, pakkaajan ja muiden kuljetuk-

seen liittyvien eri osapuolten yksityiskohtaisista tehtävistä sekä muista vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvistä yksityiskohdista (ks. myös esim. lain 8 §:n 2 ja 3 mom., 11 §:n 2 mom., 12 §:n 1 ja 3 mom., 13 §:n 3 mom., 13 a §). ADR-sopimuksen A ja B liitteiden muut osat kuin A liitteen 1.10 luku sisältävät valiokunnan mielestä mainitun lain valtuussäännösten kattamia tarkempia määräyksiä. Tältäkin kannalta ei siten ole estettä sille, että eduskunnan hyväksyminen rajataan koskemaan vain A liitteen 1.10 lukua.

ADR-sopimuksen liitteen muutos tulee sopimuksen 14 artiklan pääsäännön perusteella voimaan kaikkien sopimuspuolten osalta kolmen kuukauden kuluttua muutoksen hyväksymisestä. Muutosehdotus katsotaan hyväksytyksi, jollei kolmasosa sopimuspuolista tai viisi (yhteensä yli kolmasosan muodostavaa) sopimuspuolta ilmoita vastustavansa sitä kolmen kuukauden kuluessa YK:n pääsihteerin tiedoksiannosta. Käsiteltävänä olevien muutosehdotusten vastustamisesta on tämän perusteella ilmoitettava 1 päivään lokakuuta 2004 mennessä.

Liitemuutosten vastustukselle varattu tavantomaista lyhyempi aika muodostaa valiokunnan mielestä sellaisen erityisen syyn, jonka vuoksi eduskunnan hyväksyminen voidaan tässä tapauksessa poikkeuksellisesti rajata vain osaan sopimusliitteisiin tehdyistä muutoksista.

Suhde perustuslakiin. Suomen toimivaltaan kuuluvat ADR-sopimuksen A liitteen 1.10 luvun määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n tarkoittamassa merkityksessä. Niiden hyväksymisestä voidaan siten päättää äänten enemmistöllä.

Lakiehdotus

Lakiehdotuksen 1 §. Pykälä koskee ADR-sopimuksen A liitteen 1.10 luvun lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista. Tältä osin lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 2 §. ADR-sopimuksen A ja B liitteiden muutoksia ei pykälän mukaan jul-

kaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa muilta kuin eduskunnan hyväksymiltä osin. Muutokset ovat kokonaisuudessaan nähtävillä liikenne- ja viestintäministeriössä ja saatavilla sieltä. Ministeriö antaa liitteistä tietoja suomeksi ja ruotsiksi.

Valtiosopimusta ei Suomen säädöskokoelmasta annetun lain mukaan ole välttämätöntä kaikissa tapauksissa julkaista sopimussarjassa. Lain 9 §:n perusteella valtioneuvosto tai ministeriö voi erityisestä syystä päättää, että muuta kuin eduskunnan hyväksymää tai eduskunnan hyväksymistä edellyttävää valtiosopimusta ei julkaista sopimussarjassa, jos sopimuksen määräykset ovat esimerkiksi yleiseltä merkitykseltään vähäisiä. Sopimusmääräykset voivat lain esitöiden mukaan olla tällaisia esimerkiksi silloin, kun ne koskevat vain selvästi rajattua suppeaa henkilöpiiriä, kuten tietyn ammatin tai elinkeinon harjoittajia (HE 174/1999 vp, s. 22/I). Ministeriön on tällaisissa tapauksissa pidettävä valtiosopimus tietoverkossa tai muulla tavoin yleisön saatavilla. Sopimussarjassa on kuitenkin julkaistava ilmoitus viranomaisesta, jolta on saatavissa jäljennös valtiosopimuksesta ja joka antaa sopimuksesta tietoja suomeksi ja ruotsiksi.

Laki Suomen säädöskokoelmasta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 1/2000 vp) tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta katsoi tuolloin, että valtiosopimusten julkaiseminen voidaan perustuslain nojalla säätää lailla tehtäväksi muullakin tavoin kuin sopimussarjassa ja että perustuslaissa ei myöskään säädetä valtiosopimusten julkaisemiskielestä. Koska valtiosopimusten julkaiseminen muuten kuin sopimussarjassa oli lisäksi lain 9 §:ssä asianmukaisesti rajattu, ei valiokunta katsonut sääntelyn antavan aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin (PeVM 1/2000 vp, s. 2).

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 2 § on asiasisällöltään Suomen säädöskokoelmasta annetun lain 9 §:ää vastaava. Sopimuksen jättäminen julkaisematta sopimussarjassa perustuu ehdotuksen mukaan kuitenkin suoraan lakiin eikä valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen.

Säätely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta on vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muutosehdotusta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota lain 24 §:n yleiseen valtuussäännökseen, joka silloisen hallituksen esityksen perustelujen mukaan oli päällekkäinen lain erityisten valtuussäännösten kanssa. Ehdotusta tuli valiokunnan mielestä tarkentaa vähentäen päällekkäisyyttä muiden säännösten kanssa (PeVL 43/2000 vp, s. 3/II). Voimassa oleva laki sisältää edelleen päällekkäisiä valtuussäännöksiä, minkä vuoksi valtioneuvos-

ton piirissä on tarpeen ryhtyä toimiin sääntelyn lainsäädäntötekniikan tason kohentamiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen ADR-sopimuksen A liitteen 1.10 lukuun siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Astrid Thors /r
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.