

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 7/2012 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle Venäjän federaation kanssa tehdyn lentoliikennesopimuksen muuttamista koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä maaliskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle Venäjän federaation kanssa tehdyn lentoliikennesopimuksen muuttamista koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 10/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö, hallitusneuvos Silja Ruokola ja hallitusneuvos Anna Sotaniemi, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntösihteeri Tapio Puurunen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— ulkoasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välisen lentoliikennesopimuksen muuttamisesta Moskovassa 26 päivänä syyskuuta 2011 tehdyn pöytäkirjan sekä lain pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Pöytäkirjan tarkoituksena on muuttaa Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämällä tavalla niitä sopimuksen määräyksiä, jotka koskevat lentoyhtiöiden nimeämistä ja nimeämisen pe-

ruuttamista, lentoyhtiöiden välisiä kaupallisia sopimuksia ja lentoyhtiöiden tariffeja. Pöytäkirja sisältää myös määräyksen lentokoneiden asematasotarkastuksista. Lisäksi pöytäkirjalla on tarkoitus poistaa sopimukseen sisältyvä kaupunkiparikohtaisella reitillä lentoliikennettä harjoittavien lentoyhtiöiden määrää koskeva rajoitus.

Pöytäkirja tulee voimaan 30 päivän kuluttua siitä, kun jälkimmäinen ilmoitus pöytäkirjan voimaansaattamiseksi tarvittavien kansallisten toimenpiteiden loppuunsaattamisesta on otettu

vastaan. Pöytäkirjan voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan.

Esityksen perustelujen mukaan kysymys on perustuslain 8 luvussa säädetyn kansallisen hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyn näkökulmasta Suomen tekemästä sopimuksesta, johon sitoutuminen, edellyttäen että toimitaan unionin hyväksymän valtuutuksen puitteissa, on

kokonaisuudessaan Suomen päätettävissä. Näin ollen eduskuntaa pyydetään hyväksymään pöytäkirja kokonaisuudessaan ja saattamaan voimaan pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Koska pöytäkirja kuitenkin on ensimmäinen EU:n ulkosuhdeasetuksen sisältämän valtuutuksen perusteella tehty kahdenvälinen sopimus, jolle pyydetään eduskunnan suostumusta, valtioneuvosto pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja hyväksymispäätöksen ala

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen ja Venäjän välisen lentoliikennesopimuksen muuttamisesta Moskovassa 26 päivänä syyskuuta 2011 tehdyn pöytäkirjan.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan muun ohella sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Pöytäkirjassa on lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista on esityksen perusteluissa asianmukaisesti tehty selkoa. Eduskunnan suostumus pöytäkirjaan on siten tarpeen.

Suomen ja Venäjän välisen lentoliikennesopimuksen muuttamisesta tehty pöytäkirja perustuu Suomen osalta EU:n asetukseen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta (Asetus (EY) N:o 847/2004, ns. ulkosuhdeasetus). Kyseisessä EU:n asetuksessa on luotu mekanismi, jolla jäsenvaltio oikeutetaan neuvottelemaan ja tekemään sopimus EU:n toimivallan alalla. Tältä osin kysymys on 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 alal-

la jäsenvaltioille. Esityksessä tarkoitettujen pöytäkirjan määräykset kuuluvatkin kahta kokonaisuuden kannalta melko vähäistä poikkeusta lukuun ottamatta EU:n toimivaltaan.

Edellä mainittuun menettelyyn perustuva sopimus ei valiokunnan mielestä rinnastu perinteiseen niin sanottuun sekasopimukseen, eikä sitä sen vuoksi hyväksytä sekasopimuksen tapaan vain Suomen toimivaltaan kuuluvilta osilta. Kysymys ei liioin ole sellaisesta sopimuksesta, johon EU:n jäsenvaltiot sitoutuvat unionin puolesta esimerkiksi sen vuoksi, että vain valtiot voivat olla sopimuksen osapuolina (PeVL 6/2004 vp, s. 2—3). Valtiosäännön näkökulmasta kyse on sen sijaan muodollisesti kahdenvälisestä sopimuksesta, jonka Suomi on valtuutuksen perusteella oikeutettu tekemään kokonaisuudessaan eli myös EU:n toimivaltaan kuuluvien osien. Pöytäkirjaan sitoutuminen — edellyttäen, että toimitaan unionin hyväksymän valtuutuksen puitteissa — on siten Suomen päätettävissä. Valiokunta katsoo, että tällaisessa tapauksessa eduskunnan hyväksymispäätöksen on koskettava velvoitetta kokonaisuudessaan.

Voimaansaattaminen

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan voimaan lailla. Koska Suomi on muodollisesti sopimuksen osapuoli, on voimaansaattamislakiehdotuksen 1 §:n muotoilu, jonka mu-

kaan "pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut" asianmukainen (vrt. PeVL 5/2007 vp, s. 5/II).

Perustuslain 95 §:n 1 momenttiin tehdyn 1.3.2012 voimaan tulleen muutoksen jälkeen kansainvälisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan pääsääntöisesti voimaan valtioneuvoston asetuksella (HE 60/2010 vp, s. 46/II). Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislain voimaantulosta säädetään vastaavasti valtioneuvoston asetuksella. Voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:ssä valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus on siten asianmukainen (vrt. PeVL 1/2012 vp, s. 4/I).

Käsittelyjärjestys

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattava lakiehdotus puolestaan käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen

lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Pöytäkirjan määräykset eivät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, joten pöytäkirjan hyväksymisestä voidaan päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus pöytäkirjan voimaansaattamislakiksi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välisen 8 joulukuuta 1993 tehdyn lentoliikennesopimuksen muuttamista koskevaan pöytäkirjaan,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 7/2012 vp — HE 10/2012 vp

Helsingissä 20 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Markus Lohi /kesk
	Kalle Jokinen /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Raimo Piirainen /sd
	Pia Kauma /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Tapani Tölli /kesk.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.