

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av protokollet om ändring av luftfartsavtalet med Ryska federationen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 mars 2012 regeringens proposition om godkännande av protokollet om ändring av luftfartsavtalet med Ryska federationen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen (RP 10/2012 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef, regeringsråd Silja Ruokola och regeringsråd Anna Sotaniemi, kommunikationsministeriet
- lagstiftningssekreterare Tapio Puurunen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— utrikesministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det i Moskva den 26 september 2011 upprättade protokollet om ändring av luftfartsavtalet mellan Republiken Finlands regering och Ryska federationens regering och antar en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

Syftet med protokollet är att på det sätt som förutsätts i Europeiska unionens lagstiftning ändra de bestämmelser i avtalet som gäller utseende av flygbolag, återkallande av ett beslut om utseende av ett flygbolag, kommersiella över-

enskommelser mellan flygbolag samt flygbolagens tariffer. Protokollet innehåller också bestämmelser om rampinspektioner av flygplan. Dessutom avser protokollet att slopa begränsningen i avtalet av antalet flygbolag som får bedriva lufttrafik på en linje mellan två städer.

Protokollet träder i kraft 30 dagar efter att det sista meddelandet har tagits emot om att de nationella förfarandena som krävs för ikraftträdandet har slutförts. Lagen om sättande i kraft av protokollet avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet,

samtidigt som protokollet träder i kraft för Finlands del.

Enligt propositionsmotiven är det med hänsyn till det nationella förfarandet för godkännande och ikraftträdande i 8 kap. i grundlagen fråga om ett avtal som Finland ingått och som Finland själv får bestämma om att förbinda sig till i dess helhet, förutsatt att det sker inom ramen för den behörighetsdelegering som unionen godkänt.

Följaktligen ber regeringen riksdagen godkänna hela protokollet och sätta i kraft de bestämmelser i det som hör till området för lagstiftning. Men eftersom protokollet är det första bilaterala avtal som ingåtts med stöd av behörighetsdelegeringen i förordningen om luftfartsavtal med tredjeland och som riksdagens ombes samtycka till, ser regeringen gärna att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens godkännande och godkännandebeslutets räckvidd

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det i Moskva den 26 september 2011 upprättade protokollet om ändring av luftfartsavtalet mellan Finland och Ryssland.

Riksdagen godkänner utifrån 94 § 1 mom. i grundlagen bl.a. fördrag och andra internationella förpliktelser med bestämmelser som hör till området för lagstiftning. Protokollet innefattar bestämmelser som hör till området för lagstiftning och de redovisas på behörigt sätt i motiven. Protokollet kräver alltså riksdagens godkännande.

Protokollet om ändring av luftfartsavtalet mellan Finland och Ryssland grundar sig för Finlands del på EU:s förordning (EG) nr 847/2004 om förhandling om och genomförande av luftfartsavtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer, den så kallade förordningen om luftfartsavtal med tredjeland. Genom förordningen har det inrättats en mekanism som medger att medlemsstaterna förhandlar och ingår avtal inom ramen för EU:s befogenhet. Det handlar alltså om ett förfarande där befogenheten att förhandla och ingå avtal så att säga har återbördats till medlemsstaterna. Men bestämmelserna i avtalet måste harmoniera med EU-lagstiftning och unionen anses inte i sig ha återbördat någon befogenhet till medlemsstaterna inom det berörda området. Bestämmelserna i det protokoll som avses i propositionen hör till EU:s befogenhet

med två undantag som är ganska obetydliga i ett helhetsperspektiv.

Utskottet anser att avtalet och förfarandet inte kan jämföras med ett så kallat blandat avtal och att det i likhet med ett blandat avtal därför inte godkänns bara i de delar som hör till Finlands befogenhet. Det handlar inte heller om ett sådant avtal som EU:s medlemsstater åtar sig på unionens vägnar till exempel för att endast starter kan vara avtalsslutande parter (GrUU 6/2004 rd). I ett konstitutionellt perspektiv är det däremot fråga om ett formellt sett bilateralt avtal som Finland med stöd av bemyndigande har rätt att ingå i dess helhet, alltså också i de delar som faller inom EU:s befogenhet. Det är således upp till Finland att besluta om att förbinda sig till protokollet, förutsatt att man handlar inom ramen för unionens bemyndigande. Riksdagens godkännandebeslut ska i ett sådant fall gälla förpliktelserna i dess helhet, menar utskottet.

Ikraftsättande

I 95 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det att de bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag. Formellt är Finland en avtalsslutande part och därmed är det helt korrekt att säga som i 1 § i förslaget till ikraftsättandelag att de bestämmelser i protokollet "som hör till området för lagstiftningen gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem" (jfr GrUU 5/2007 rd).

Efter en ändring i grundlagens 95 § 1 mom. som trädde i kraft den 1 mars 2012 sätts bestäm-

melser i internationella förpliktelser som inte hör till området för lagstiftning i regel i kraft genom förordning av statsrådet (RP 60/2010 rd, s. 46). Analogt ska det föreskrivas genom förordning av statsrådet om ikraftträdandet av en lag om sättande i kraft av en internationell förpliktelse. Därmed är bemyndigandet för statsrådet att utfärda förordning i 2 § i förslaget till ikraftträdandelag helt på sin plats (jfr GrUU 1/2012 rd).

Behandlingsordning

Utifrån 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet av de avgivna rösterna. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ett förslag till lag om att sätta i kraft en internationell förpliktelse behandlas i sin tur i vanlig lagstiftningsordning utifrån 95 § 2 mom. i grundlagen. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överfö-

ring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Bestämmelserna i protokollet gäller inte grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom., och därmed kan beslut om att godkänna protokollet fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och förslaget till lag om sättande i kraft av det behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens godkännande krävs för protokollet av den 8 december 1993 om ändring av luftfartsavtalet mellan Republiken Finland och Ryska federationens regering,

att beslut om detta ska fattas med enkel majoritet och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 20 april 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölle /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.