

**Hallituksen esitys Eduskunnalle Venäjän federaation kanssa
rautatieyhdyshyöliikenteestä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten
hyväksymisestä**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että Eduskunta hyväksyisi Venäjän federaation kanssa 16 päivänä huhtikuuta 1996 Suomen ja Venäjän välisestä rautatieyhdyshyöliikenteestä tehdyn sopimuksen. Sopimus korvaa rautateitse tapahtuvasta yhdysliikenteestä Neuvostoliiton kanssa vuonna 1947 tehdyn sopimuksen. Sopimuksessa sovitaan yleiset hallinnolliset puitteet rautatieyhdyshyöliikenteen hoitamiseksi maiden välillä. Lähtökohtana liikenteessä on, että tavaroiden ja vaunujen luovutus toisen valtion rautateille tapahtuu vastaanottavan rautatien raja-asemalla. Sopimuksessa sovitaan muun muassa siitä, että kuljetuskaluston vaurioitumisen tai rikkoutumisen korjaamiseen tarvittavat tarvikkeet kuljetetaan puolin ja toisin rahtivapaasti ja perimättä tullimak-

suja. Sopimuksessa on myös määritelty pääsäännöt sopimusosapuolten rautateiden työntekijöiden rajanylitysehdoista ja oleskelusta raja-asemien alueella. Sopimus oikeuttaa Suomen liikenneministeriön ja Venäjän rautatieministeriön tekemään toimivaltansa puitteissa erilliset sopimukset rautatieyhdyshyöliikennekonferenssin säännöistä, matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavarankuljetusehdoista sekä rautatierajasopimuksen.

Sopimus tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua siitä, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisilleen sen valtion sisäisestä hyväksymisestä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen eräiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

Suomen ja Venäjän välillä on voimassa 19 päivänä joulukuuta 1947 allekirjoitettu sopimus Suomen ja Neuvostoliiton Rautatieyhdyshyöliikenteestä (SopS 1/48). Sopimusta on sittemmin muutettu kolmasti (SopS 3 — 4/53, SopS 31 — 32/56, SopS 30/70). Sopimusta täydentävät alunperin asetuksella voimaan saatettu Suomen valtionrautateiden ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton rautateiden välisessä yhdysliikenteessä kuljettavien matkustajain, matkatavaran ja tavara-
rain tariffi (1/48, uudistettu 449/61) sekä sopimuksen liitteenä olleet Suomen ja Neuvostoliiton rautatieyhdyshyöliikennekonferenssin säännöt. Edellä mainittua tariffia täydentävät

vielä tarffiin kuuluvat toimitusohjeet. Lisäksi on voimassa Suomen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton kulkulaitosministeriön erikseen 19 päivänä joulukuuta 1947 allekirjoittama rautatierajasopimus. Vuonna 1991 siirtyi Venäjän federaatio näissä sopimuksissa toiseksi sopimuspuoleksi Neuvostoliiton tilalle.

Neuvostoliiton hajottua ja Venäjän federaation perustamisen jälkeen tuli tarpeelliseksi tarkistaa rautatieyhdyshyöliikennesopimuksen sisältöä ja terminologiaa sekä yksinkertaistaa voimassa olevaa sopimusjärjestelmää. Sopimuksella on tarkoitus järjestää Suomen ja Venäjän välinen rautatieyhdyshyöliikenne. Suhteet muihin Itsenäisten valtioiden yh-

teisön (IVY) maihin ja Baltian maihin järjestetään erikseen.

Euroopan unionin jäsenyydestä huolimatta Suomella on oikeus solmia itsenäisesti nyt puheena olevan kaltainen liikennealan sopimus. Sopimus ei myöskään sisällä sellaisia yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvia säännöksiä, jotka toisivat sen Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen (Rooman sopimus) 113 artiklan nojalla eurooppaoikeuden piiriin.

Sopimusteknisesti järjestelmää selkeytetään siten, että rautatieyhdysliikennesopimuksesta tulee selkeästi niin sanottu pääsopimus, jossa Suomen liikenneministeriö ja Venäjän rautatieministeriö oikeutetaan tekemään toimivaltansa puitteissa rautatierajasopimuksen, Suomen ja Venäjän välisen rautatieyhdysliikennekonferenssin säännöt, sopimuksen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavarankuljetusehdoista sekä muut sopimuksen toteuttamisen edellyttämät säännökset. Tästä johtuen on vähäisessä määrin jouduttu siirtämään säännöksiä rautatierajasopimuksesta tähän rautatieyhdysliikennesopimukseen. Parhaillaan on käynnissä edellämainittujen sopimusten tarkistamis- ja uudistamistyö.

Sopimuksen asiallinen sisältö säilyy pääosin voimassa olevan sopimuksen mukaisena eikä sopimus sinänsä tuo muutoksia vastuuskysymyksiin tai rautatieliikenteen operatiiviseen hoitoon. Ajan myötä tarpeettomaksi käyneitä artikloita on voitu jättää sopimuksesta pois.

2. Sopimuksen sisältö

Sopimuksen 1. artiklassa määritellään sopimuksen soveltamisalaksi Suomen ja Venäjän välinen rautatieyhdysliikenne. Samassa artiklassa säädetään, että tavaroiden ja vauvujen luovutus toisena sopimuspuolelta olevan valtion rautateiltä toisena sopimuspuolelta olevan valtion rautateille tapahtuu vastaanottavan rautatien raja-asemalla. Raja-aset määritellään tarkemmin rautatierajasopimuksessa. Sopimuspuolten rautatiet voivat keskenään sopia siitä, että erityistapauksissa luovutus tapahtuu luovuttavan rautatien raja-asemalla.

Sopimuksen 2. artiklan mukaan toimivaltaisia viranomaisia ovat Suomessa liikenneministeriö ja Venäjällä rautatieministeriö. Ministeriöt oikeutetaan toimivaltansa puitteissa tekemään rautatierajasopimuksen, Suomen ja Venäjän välisen rautatieyhdysliiken-

nekonferenssin säännöt sopimuksen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavarankuljetusehdoista sekä muut sopimuksen toteuttamisen edellyttämät säännökset. Valtuutus on rajattu ministeriön toimivallan puitteisiin, mikä merkitsee Suomessa sitä, että tehtävät sopimukset eivät lähtökohtaisesti sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia asioita ja voidaan siten saattaa voimaan ilman eduskunnassa tapahtuvaa käsittelyä.

Sopimuksen 3. artiklan mukaan tarve- ja varuste-esineet, polttoaine, elintarvikkeet ja muu kuljetuksen aikana ja välipysähdyspaikoilla liikkuvan kaluston normaalin toiminnan kannalta välttämätön omaisuus, joka on hankittu ulkomailta tai toimitetaan kyseisen liikkuvan kaluston vaurioitumisen tai rikkoutumisen korjaamiseen, kuljetetaan rahtivaapaasti ja perimättä tullimaksuja. Vastaavainen säännös sisältyy voimassa olevan sopimuksen 8. artiklaan.

Vaikka artiklan sanontoja on hieman muutettu, tarkoituksena on edelleen tullittomuuksien lisäksi säilyttää valmistevero- ja arvonnäisäverottomuudet nykyisessä laajuudessaan. Artiklassa tarkoitettavat tavarat tulevat tai tuodaan yleensä maahan väliaikaisesti, jolloin niihin voidaan myös soveltaa yhteisön tullilainsäädännön mukaista väliaikaisen maahantuonnin menettelyä (tullikoodeksin, (ETY) N:O 2913/92, 137 — 144 art. ja sen soveltamisasetuksen, (ETY) N:O 2454/93, 670, 721 ja 729 art.).

Arvonnäisäverotuksessa väliaikaisessa tuontimenettelyssä olevaa tavaraa ei katsota maahan tuoduksi eikä sitä tällöin veroteta (arvonnäisäverolain 86 § (1767/95) ja 86 a — 86 b § (1486/94). Valmisteverotuksen piiriin kuuluu lähinnä artiklassa mainittu polttoaine, jota käytetään venäläisissä vakioilämpövauvustoissa jäähdytykseen ja lämmitykseen. Polttoaine on venäläistä ja se on Suomessa vain väliaikaisesti kaluston täällä käytön ajan. Tähän tilanteeseen voidaan osittain soveltaa valmisteverotuslain (1469/94) 4 §:n viittausta tullimenettelyihin. Artiklassa mainitut elintarvikkeet ovat pääasiassa junan henkilökunnan mukanaan tuomia eväitä ja ne voidaan katsoa verottomiksi tuomisiksi.

Nykyisestä käytännöstä poiketen verolliseksi mahdollisesti jäävät, uuden sopimuksen piiriin kuulumatomat, tavarat voidaan tarvittaessa sisällyttää eräiden kulkuneuvojen muonituksesta annettuun valtiovarainministeriön päätökseen (1550/94). Valmisteverolain 16 §:n 6 kohdan (900/95) ja arvonnäisävero-

lain 94 §:n 1 momentin 21 kohdan perusteella tavarat tulisivat tällöin myös verottomiksi.

Sopimuksen 4. artikla sisältää määräyksiä rautateiden työntekijöiden oikeudesta matkustaa toisen sopimuspuolen raja-asemille ja oikeudesta oleskella näiden asemien alueella sekä palaamisesta omalle puolelleen. Työntekijöiden liikkumisen edellytyksenä on henkilötodistus ja nimiluettelo. Tarkoitus on että tarkemmat määräykset asiasta annetaan rautatierajasopimuksessa.

Artiklan toisessa kappaleessa todetaan, että rautatiehenkilökunta toimii oleskelumaan lainsäädännön alaisena ja on velvollinen noudattamaan paikallisten rautatieviranomaisten määräyksiä. Kolmannen kappaleen mukaan rautatiet ovat vastuussa työntekijöidensä työtehtävien suorittamisesta.

Sopimuksen 5. artiklan mukaan sopimuksen täytäntöönpanossa mahdollisesti syntyvät ristiriitaisuudet ratkaistaan sopimuspuolten välisillä neuvotteluilla. Tarkemmat määräykset säännönmukaisista neuvotteluista annetaan osapuolten toimivaltaisten ministeriöiden keskenään sopimissa rautatieyhdyshyöliikennekonferenssin säännössä.

Sopimuksen 6. artikla sisältää tavanomaiset loppumääräykset sopimuksen voimaantulosta ja irtisanomisesta.

Sopimus pysyy voimassa yhden vuoden ajan siitä päivästä lukien, jolloin jompikumpi sopimuspuolista ilmoittaa kirjallisesti aikomuksestaan keskeyttää sopimuksen voimassaolo.

Sopimuksen tullessa voimaan lakkaa Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välinen 19 päivänä joulukuuta 1947 tehty sopimus rautatieyhdyshyöliikenteestä.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Sopimuksella ei ole valtion talousarvioon ulottuvia vaikutuksia.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä liikenneministeriössä yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa. Venäläisen osapuolen kanssa käytyjen neuvottelujen eri vaiheissa on asiassa kuultu ulkoasiainministeriötä, oikeusministeriötä, sisäasiainministeriötä ja valtiovarainministeriötä.

5. Voimaantulo

Sopimus tulee voimaan 30 päivän kuluttua viimeisimmästä ilmoituksesta, jolla vahvistetaan kummankin sopimuspuolen täyttäneen sopimuksen voimaantulon edellyttämät valtion sisäiset menettelytavat. Esitykseen sisältyvä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

6. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan valtion veroista säädetään lailla. Koska tullimaksut ovat veronluonteisia maksuja, sopimuksen 3 artiklassa tarkoitettujen tullimaksuvapautusten on katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan.

Sopimuksen 2 artiklan mukaan Suomen liikenneministeriölle ja Venäjän rautatieministeriölle annetaan valtuutus sopia rautatierajasopimuksesta, Suomen ja Venäjän välisen rautatieyhdyshyöliikennekonferenssin säännöistä sekä muista sopimuksen toteuttamisen edellyttämistä säännöistä. Valtiosopimuskäytännössä on katsottu mahdolliseksi delegoida hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti päätetyn sopimuksen toteuttamiseen liittyvää sopimuskentekovaltaa. Tällainen sallittu delegointi rajoittuu valtuuttavan sopimuksen puitteisiin sisältämättä valtuutta sopia varsinaisen sopimuksen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista sopimussuhteeseen tai kysymyksistä, jotka hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta.

Edellä mainittu liikenneministeriön sopimuskentekovalta rajoittuu koskemaan sen toimivaltansa puitteissa tapahtuvaa ja sopimuksen tavoitteita koskevaa toimintaa. Kun se lisäksi tapahtuu liikenneministeriön käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa, sopimuskentekovaltan on katsottava pysyvän niissä rajoissa, joita on pidettävä hallitusmuodon 33 §:n kannalta hyväksyttävänä. Edellä sanotun perusteella laki tulisi säätää tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ja hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti esitetään,

että Eduskunta hyväksyisi ne Hel-singissä 16 päivänä huhtikuuta 1996 Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän Federaation hallituksen välillä

Suomen ja Venäjän välisestä rautatieyhdysliikenteestä tehdyn sopimuksen määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumuksen.

Koska sopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla Eduskunnan hyväksyttävästi seuraava lakiehdotus:

Laki

Venäjän kanssa Suomen ja Venäjän välisestä rautatieyhdysliikenteestä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 1996 tehdyn Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisestä rautatieyhdysliikenteestä tehdyn sopimuksen määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu.

2 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

3 §

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Vt. ulkoasiainministeri

Pääministeri *Paavo Lipponen*

SUOMEN TASAVALLAN HALLITUKSEN JA VENÄJÄN FEDERAATION HALLITUKSEN VÄLINEN SOPIMUS SUOMEN JA VENÄJÄN VÄLISESTÄ RAUTATIEYHDYSLIIKENTEESTÄ

Suomen tasavallan hallitus ja Venäjän federaation hallitus, jäljempänä sopimuspuolet, ovat sopineet seuraavasta:

1 artikla

Tämä sopimus säätelee Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välistä rautatieyhdysliikennettä.

Tavaroiden ja vaunujen luovutus toisena sopimuspuolena olevan valtion rautatieltä toisena sopimuspuolena olevan valtion rautatielle tapahtuu vastaanottavan rautatien raja-asemalla. Matkatavaran ja kiitotavaran luovutus tapahtuu tämän sopimuksen 2 artiklassa mainitun rautatierajasopimuksen mukaisesti näille toiminnoille avatuilla asemilla.

Erityistapauksissa sopimuspuolina olevien valtioiden rautatiet sopivat keskenään siitä, että tavaroiden ja vaunujen luovutus tapahtuu luovuttavan rautatien raja-asemalla.

2 artikla

Tämän sopimuksen toteuttamisesta vastaa va toimivaltainen viranomainen on Suomes-
sa liikenneministeriö ja Venäjällä rautatiemi-
nisteriö.

Suomen liikenneministeriö ja Venäjän rautatieministeriö tekevät toimivaltansa puitteis-
sa Rautatierajasopimuksen, Suomen ja Ve-
näjän välisen rautatieyhdysliikennekonfe-
renssein säännöt, sopimuksen matkustajien,
matkatavaran, kiitotavaran ja tavarankulje-
tusehdoista sekä muut tämän sopimuksen
toteuttamisen edellyttämät säännökset.

3 artikla

Tarve- ja varuste-esineet, polttoaine, elin-
tarvikkeet ja muu kuljetuksen aikana ja väli-
pysähdyspaikoilla liikkuvan kaluston nor-
maalinen toiminnan kannalta välttämätön
omaisuus, joka on hankittu ulkomailta tai
toimitetaan kyseisen liikkuvan kaluston vau-
rioitumisen tai rikkoutumisen korjaamiseen,
kuljetetaan rahtivapaasti ja perimättä tulli-
maksuja.

4 artikla

Kummankin sopimuspuolena olevan val-
tion rautateiden työntekijät, jotka hoitavat
kuljetuksiin liittyviä tehtäviä, voivat matkus-
taa toisen sopimuspuolen rajaluovutusasemil-
le, oleskella näiden asemien alueella ja pala-
ta omalle puolelleen esittämällä henkilöto-
distuksen ja nimiluettelon. Tällaiset työnteki-
järyhmät, heidän oleskeluaan toisena sopi-
muspuolena olevan valtion alueella koskevat
ehdot ja henkilötodistusten ja nimiluetteloi-
den malli ja sisältö määritellään tämän so-
pimuksen 2 artiklassa mainitussa rautatiera-
jasopimuksessa.

Toisena sopimuspuolena olevan valtion
alueella työtehtävissä ollessaan toisena sopi-
muspuolena olevan valtion rautatiehenkilö-
kunta toimii oleskelumaan lainsäädännön
mukaan ja on velvollinen noudattamaan pai-
kallisten rautatieviranomaisten määräyksiä.
Kurinpidollisesti tämä henkilökunta on vas-
tuussa vain omalle rautatielleen.

Kummankin sopimuspuolena olevan val-
tion rautatiet ovat vastuussa työntekijöidensä
työtehtävistä tai niiden laiminlyömisestä.

5 artikla

Tämän sopimuksen täytäntöönpanossa
mahdollisesti syntyvät riitaisuudet ratkais-
taan sopimuspuolten välisillä neuvotteluilla.

6 artikla

Tämä sopimus tulee voimaan 30 päivän
kuluttua viimeisimmästä ilmoituksesta, jolla
vahvistetaan kummankin sopimuspuolen
täyttäneen sopimuksen voimaantulon edellyt-
tämät valtion sisäiset menettelytavat.

Tämä sopimus pysyy voimassa yhden vuo-
den ajan siitä päivästä lukien, jolloin jom-
pikumpi sopimuspuolista ilmoittaa kirjalli-
sesti toiselle sopimuspuolelle aikomukses-
taan keskeyttää sopimuksen voimassaolo.

Tämän sopimuksen voimaantulosta lukien

Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välisissä suhteissa lakkaa olemasta voimassa 19. joulukuuta 1947 tehty Sopimus Suomen ja SNTL:n suorasta rautatieyhdysliikenteestä.

Tehty Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 1966 kahtena suomen- ja venäjänkielisenä kappaleena, joiden kummatkin tekstit ovat yhtä todistusvoimaisia.

Suomen tasavallan hallituksen puolesta

Tuula Linnainmaa

Venäjän federaation hallituksen puolesta

G.M. Fadejev