

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
28 päivänä tammikuuta 1983
Lausunto n:o 15

Liikennevaliokunnalle

Liikennevaliokunta on kirjeellään 13 päivältä tammikuuta 1983 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 270 laiksi vuoden 1957 tieliikennelain 5 §:n muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltävään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vuoden 1957 tieliikennelain (143/57) 5 §:n 4 momenttiin, sellaisena kuin se on 6 päivänä kesäkuuta 1969 annetussa laissa (366/69), muutosta, jäljempänä lakiehdotus, jonka mukaan asianomaiset tieliikenneviranomaiset valtuutettiin vastavuoroisuuden perusteella sopimaan poikkeuksista kansainvälisissä maantiekuljetuksissa sanotun pykälän ja kansainvälisten sopimusten mukaisista lupajärjestelyistä sekä sopimaan myös lupamenettelyn yksityiskohdista. Vuoden 1957 tieliikennelain voimaan jäänyt 5 §:n 3 momentti edellyttää, siinä mainituin poikkeuksin, ammattimaisen moottoriajoneuvoliikenteen harjoittamiseen lupaa. Lupavaatimus koskee myös ulkomailla rekisteröityjä ajoneuvoja niiden ollessa ammattimaisessa liikenteessä Suomessa. Noin 30 valtion kanssa tehdyissä kahdenkeskisissä sopimuksissa kansainvälisestä tieliikenteestä on pääsääntöisesti vapautettu lupavaatimuksesta sopimuksissa yksilöidyt henkilö- ja tavarakuljetukset. Tällaisia vapautuksia saattaa sisältyä myös monenkeskisiin kansainvälisiin sopimuksiin tai kansainvälisten järjestöjen päätöksiin, jotka asianomaisen järjestön peruskirjan tai perustamissopimuksen mukaan velvoittavat Suomea.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on valtuuttaa Suomen asianomaiset tieliikenneviranomaiset, riippumatta siitä, mitä hallitusmuodon 33 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä on säädetty

tasavallan presidentin oikeudesta määrätä suhteista ulkovaltoihin ja eduskunnan myötävaikutuksesta kansainvälisten sopimusten voimaansaatamisessa, sopimaan muiden valtioiden vastaavien viranomaisten ja asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa poikkeuksista ammatimaisen tieliikenteen luvanvaraisuudesta, joka perustuu vuoden 1957 tieliikennelain 5 §:n 3 momentin säännöksiin ja voimassa oleviin kansainvälisiin kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, joiden asianomaiset määräykset on saatettu voimaan lailla, sekä sopimaan poikkeuksia vuoden 1957 tieliikennelain 5 §:n vaatimuksista niidenkin vieraiden valtioiden asianomaisten tieliikenneviranomaisten kanssa, joiden kanssa Suomi ei aikaisemmin ole solminut tieliikennesopimusta. Suomen asianomaisella tieliikenneviranomaisella tarkoitetaan lakiehdotuksessa liikenneministeriön tieliikenneosastoa, joka on ilmoitettu voimassa olevissa kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitetuksi Suomen asianomaiseksi tieliikenneviranomaiseksi ja jonka toimivaltaa tässä suhteessa tarkoittava säännös on tarkoitus sisällyttää asetukseen liikenneministeriöstä. Tehdäviä poikkeuksia ei ole tarkoitus julkaista säädöskokoelmassa, vaan edellä mainitun viranomaisen tarkoituksena on ilmoittaa niistä suoraan asianomaisille viranomaisille, järjestöille ja liikenteenharjoittajille.

Lainsäädäntövallan delegointi

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota ensinnäkin hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle yhdessä tasavallan presidentin kanssa kuuluvan lainsäädäntövallan siirtämiseen tapahtuvaksi lakia alemmantisoisilla säädöksillä, nyt käsillä olevassa tapauksessa hallinnollisilla päätöksillä, yleensä sekä erityisesti tilanteessa, jossa tämä toimivallan siirto eli

delegointi liittyy hallitusmuodon 33 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä erityisesti säänneltyyn tilanteeseen koskien ylimpien valtioneuvoston toimivaltaa ulkopoliittisessa päätöksenteossa.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt lainsäädännöllisen toimivallan siirron eli delegoinnin yleisiä edellytyksiä mm. lausunnoissaan n:o 2 (1955 vp.), 2 (1962 vp.) ja 2 (1973 vp.). Näissä lausunnoissa on todettu, että hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Tämä lainsäädäntövallan käyttämistä järjestävä perussäännös ei kuitenkaan estä lailla yksittäistapauksissa siirtämästä lainsäädäntövallan käyttöä tapahtuvaksi lakia alemmantasoisilla säädöksillä. Lainsäädäntövallan delegoinnin on vakiintuneesti katsottu olevan mahdollista tavallisella lailla, jos kysymyksessä ei ole kokonaisen oikeusalan sääntelyn siirtäminen lain piiristä alemmantasoisien säännöksen varaan, puuttuminen perustuslaissa turvattuihin kansalaisten perusoikeuksiin tai perustuslaissa erityisesti säännelty tilanteet, jolloin valtuuttava laki on käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Jos taas hallitusmuodossa tai muussa perustuslaissa on jostakin oikeusosalasta tai kysymyksestä määrätty säädettäväksi lailla, voidaan delegointi niin ikään suorittaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla. Perustuslakivaliokunnan lausunnot n:o 12 (1978 vp.) ilmenee lisäksi, että hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitettun sopimuskentekovaltan delegoinnin on, voidakseen tapahtua tavallisella lailla, rajoituttava 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.

Mikäli lakiehdotus käsittäisi yksinomaan sellaisen lainsäädännöllisen toimivallan siirron, jolla vuoden 1957 tieliikennelain 5 §:n 3 ja 4 momentissa nykyisin lainsäädännön alaan pidätetyistä kysymyksistä säätäminen siirrettäisiin kokonaan tai osittain tapahtuvaksi lakia alemmantasoisilla säädöksillä, voitaisiin tämä delegointi vakiintuneen käytännön mukaisesti suorittaa tavallisella lailla, koska kysymyksessä ei ole kokonaisen oikeusalan sääntely, perustuslaissa turvatut kansalaisten perusoikeudet taikka perustuslaissa erityisesti säännelty tilanteet

tai lainsäädännön alaan pidätetty oikeusala tai kysymys. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole kysymys pelkästään tällaisesta poikkeuksesta perustuslain mukaisesta korkeimpien valtioneuvoston toimivallan jaosta. Lakiehdotukseen sisältyy myös toimivallan siirtoa hallitusmuodon 33 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä erityisesti säännellyissä tilanteissa siltä osin kuin on kysymys valtuutuksesta päättää uusista kansainvälisistä sopimuksista tai voimassa olevien kansainvälisten sopimusten muuttamisesta niiden kysymysten osalta, jotka koskevat ammattimaisen tieliikenteen luvanvaraisuutta Suomessa ja jota koskevat kysymykset on pidätetty lainsäädännön alaan kuuluviksi voimassa olevilla ja lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeenkin voimaan jäävillä vuoden 1957 tieliikennelain 5 §:n säännöksillä. Koska hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen sellaisten kansainvälisten sopimusten hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, ei tästä järjestelystä voida säätää poikkeusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyä järjestyksessä käsiteltävällä lailla.

Sopimuskentekovalta

Lakiehdotusta on vielä tarkasteltava hallitusmuodon 33 §:n valossa siltäkin osin kuin on kysymys tasavallan presidentin oikeudesta määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin sekä säännöksen 2 momentissa ilmaistusta periaatteesta. Kuten edellä on todettu hallituksen esityksen tarkoituksena, jonka mukainen lakiehdotuksen soveltaminen on sen sanamuodon perusteella mahdollista, on valtuuttaa Suomen asianomaiset tieliikenneviranomaiset myös päättämään uusia kansainvälisiä sopimuksia muiden valtioiden, joiden kanssa Suomella ei ennestään ole tieliikennesopimusta, tai kansainvälisten järjestöjen kanssa koskien poikkeuksia Suomen lainsäädännön määräyksistä ammattimaisen tieliikenteen luvanvaraisuuden edellytyksistä sen ohella, että mainitut viranomaiset voisivat sopia näistä poikkeuksista myös voimassa olevien ja lailla voimaan saatettujen kahdenkeskisten tieliikennesopimusten osalta.

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen, joka on Suomessa saatettu voimaan lailla (453/80), mukaan yleinen kansainvälisoikeudellinen toimivalta edustaa valtiota kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä kuuluu

pääsääntöisesti valtion päämiehelle, pääministerille tai ulkoasiainministerille taikka asianmukaisen valtuutuksen saaneelle henkilölle. Lausunnossa n:o 1 (1977 vp.) perustuslakivaliokunta lausui, että Suomessa on valtiosisäisesti pidettävä vakiintuneena käytäntönä, josta tosin on tehty joitain poikkeuksia, että tasavallan presidentti valtuuttaa sopimuksen tekijät erillisellä valtakirjalla myös silloin, kun kysymyksessä ovat pääministeri ja ulkoasiainministeri. Poistaakseen epäilyt siitä, että yleissopimuksen ratifiointi saattaisi merkitä valtiosäännön muuttamista ja saattaakseen kantansa myös muiden valtioiden tietoon näitä sitovalla tavalla hallitus on ratifiointin yhteydessä antanut selityksen, jonka mukaan toimivalta valtiosopimusten tekemiseen kuuluu Suomessa tasavallan presidentille ja että yleissopimus ei tältä osin muuta valtiosääntöä. Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on yhtynyt hallituksen käsitykseen, ettei yleissopimuksen ratifiointi merkitse muutoksia ulkopoliittista päätöksentekoa koskeviin toimivaltasuhteisiin sekä lausunut, että hallitusmuodon 33 §:n mukaan tasavallan presidentti määrää Suomen suhteista ulkovaltoihin kuitenkin niin, että presidentin ja eduskunnan välisten valtasuhteiden ylläpitämiseksi sellaisiin sopimuksiin ulkovaltojen kanssa jotka koskevat eduskunnan valtaoikeuksia, varsinkin lainsäädäntövaltaa ja budjettivaltaa, on saatava myös eduskunnan hyväksyntä.

Tähän liittyen on myöskin viitattava jo edellä mainittuun valiokunnan lausuntoon n:o 12 (1978 vp.), jonka mukaan Suomen valtiosopimuskäytännössä voidaan havaita käytännöllisistä syistä kehittyneen hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti päätetyn sopimuksen toteuttamiseen liittyvän sopimuksentekovallan delegoinnin, erityisesti teknisten yksityiskohtien osalta verotus-, liikenne- ja kulttuurisopimuksissa, ja tällainen 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.

Siltä osin kuin lakiehdotuksessa tarkoitettu sopimuksentekovallan delegointi koskee sellaisia kahden- tai monenkeskisiä sopimuksia, joihin sisältyy valtuutus Suomen asianomaiselle tieliikenneviranomaiselle tai muulle viranomaiselle sopia sopimuksen soveltamiseen, toteuttamiseen tai toimeenpanoon liittyvistä tekni-

sistä järjestelyistä tai sopimuksen soveltamisalan laajennuksista tai supistuksista, jotka liittyvät sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen, voidaan lakiehdotusta pitää hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin vaatimusten mukaisena. Tällaisessa tapauksessa kysymyksessä oleva 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. Suomen solmimista kahdenvälisistä tieliikennesopimuksista kuitenkin vain muutamit uudemmat sopimukset sisältävät tällaisen valtuutuksen. Muilta osin lakiehdotuksen tarkoittama sopimuksentekovallan siirto ylittää sen mitä hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin perusteella voidaan katsoa sallituksi eli toisin sanoen lakiehdotukseen sisältyvä valtuutus sopia voimassa olevien tieliikennesopimusten ammattimaisen tieliikenteen luvanvaraisuutta koskevien määräysten muuttamisesta ilman asianomaiseen sopimukseen sisältyvää valtuutusta tai päättää näitä kysymyksiä sääteleviä uusia kansainvälisiä sopimuksia ei ole sopusoinnussa hallitusmuodon 33 §:n määräysten kanssa siltä osin kuin on kysymys tasavallan presidentin sopimuksentekovallasta.

Hallitusmuodon 33 §:n on katsottava edellyttävän tasavallan presidentin välitöntä tai välillistä valtuutusta kaikissa tapauksissa, joissa Suomi valtiona eli kansainvälisen oikeuden subjektina päättää kansainvälisen sopimuksen. Välillinen valtuutus voi myös sisältyä kansainväliseen sopimukseen, joka on asianmukaisesti hyväksytty ja voimaansaatettu, kun valtuutus tarkoittaa asianomaisen sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä. Hallitusmuodon 33 §:n on edelleen katsottava edellyttävän, että valtuutuksesta tasavallan presidentin sopimuksentekovallan käyttämiseen ei voida säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä käsiteltävällä lailla, mikäli valtuutus olisi luonteeltaan yleinen tai rajoittamaton mitä tulee esim. valtuutuksen saajiin ja sisältöön. Lakiehdotukseen sisältyvä valtuutus on asiaan vaikuttavalla tavalla avoin siten, että siinä ei riittävällä tarkkuudella yksilöidä valtuutuksen saajaa. Vaikka valtuutuksen sisältö on toisaalta rajoitettu koskemaan poikkeuksia ammattimaisen tieliikenteen lakisäateistä tai sopimusperusteisista luvanvaraisuuden

edellytyksistä, ei niiden kansainvälisen oikeuden subjektien eli valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen piiriä, joiden kanssa tällaisista poikkeuksista sopiminen on mahdollista, ole mitenkään rajoitettu tai ilmaistu. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä todeta, että sekä Suomen että kansainvälisen valtiosopimuskäytännön pääsääntönä on, että valtion päämiehet käyttävät heille kuuluvaa sopimuskentekovaltaa valtuutettujen välityksellä. Muu käytäntö tuskin olisi mahdollistakaan ottaen huomioon kansainvälisen kanssakäymisen lisääntymisen sekä valtioiden välisten kahden- ja monenkeskisten sopimusjärjestelyjen merkityksen.

Hallitusmuodon 33 §:n 2 momentista ilmevän periaatteen huomioon ottaminen edellyttää myös, että tasavallan presidentin sopimuskentekovalan sekä välittömään että välilliseen valtuutukseen perustuva käyttö on ulkoasiainministerin valvonnassa.

Edellä selostetuin perustein perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotus on hallituksen esittämässä muodossa käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Hallitusmuodon 33 § on kuitenkin eräs valtiosääntömme keskeisiä säännöksiä, jonka ilmaisemista periaatteista poikkeamista pitäisi välttää, ellei siihen ole pakottavaa tarvetta.

Yleisiä näkökohtia

Perustuslakivaliokunta on lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissaan jo vii-

tannut siihen, ettei lakiehdotuksessa tai hallituksen esityksen perusteluissa ole määritelty Suomen asianomaisia tieliikenneviranomaisia. Perustuslakivaliokunta katsoo, että käytettävästä käsittelyjärjestyksestä riippumatta lakiehdotusta olisi syytä tältä osin täsmentää. Lakiehdotukseen sisältyvän valtuutuksen nojalla laintaisoista säännöksistä tehtävien poikkeuksien julkaisemisesta ei myöskään sisälly mainintaa hallituksen esityksen perusteluihin. Perustuslakivaliokunta haluaa tämän vuoksi viitata mietintöönsä n:o 8 (1982 vp.) koskien lakia kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta (360/82). Mietinnössään perustuslakivaliokunta edellytti valtioneuvoston tai ulkoasiainministeriön ottavan huomioon mm. että valtuuttavan lain nojalla asetuksella voimaan saatettava sopimus on aina johdonmukaisuuden vuoksi julkaistava, koska eduskunnan hyväksyttävät sopimukset myös aina julkaistaan ja että sopimus, johon sisältyy voimassa olevien asetuksetasojen säästöjen kanssa ristiriitaisia määräyksiä, on myös syytä julkaista.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen johdosta, kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo, Häggblom, Knuuttila, Laitinen, Luja-Penttilä,

Luttinen, Muroma, Peltari, Pokka, Tuomaala ja Zyskowitz sekä varajäsen Anna-Liisa Jokinen.