

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 31/2006 vp

Hallituksen esitys Suomen ja Venäjän rautatieyhdysliikenteen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavaroiden kuljetusehtojen hyväksymisestä ja laiksi kuljetusehtojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä lokakuuta 2006 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Suomen ja Venäjän rautatieyhdysliikenteen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavaroiden kuljetusehtojen hyväksymisestä ja laiksi kuljetusehtojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 221/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Pennanen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Antti Leinonen, oikeusministeriö
- lakimies Jukka Peltonen, VR-Yhtymä.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— ulkoasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Tavoitteena on hyväksyä ja saattaa voimaan 26.4.2005 Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä Suomen ja Venäjän rautatieyhdysliikenteen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavaroiden kuljetusehdoista tehty sopimus ja hyväksyä laki sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaatta-

misesta. Kuljetusehdot sisältävät rautateiden yhdysliikenteen henkilöliikennettä ja tavaraliikennettä koskevat määräykset rautatieyrityksen ja sen asiakkaiden välisistä keskinäisistä oikeuksista, velvoitteista ja vastuista. Lain voimaantulo on tarkoitus säätää tasavallan presidentin asetuksella.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valio-

kunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen

hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yhdysliikennesopimuksen alaiset kuljetukset

Yhdysliikennesopimuksen mukaan yhdysliikennettä harjoittavat kummankin sopijaosapuolen rautatiet eli VR Osakeyhtiö Suomessa ja RZD Venäjällä, kummatkin oman valtionsa alueella. VR Osakeyhtiön yksinoikeus Venäjän liikenteessä on vahvistettu edelleen uuden rautatielain (555/2006) 16 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Yhdysliikennesopimuksen ja rautatielain mukaan VR Osakeyhtiön yksinoikeus harjoittaa yhdysliikennettä koskee kaikkia tavarakuljetuksia ja henkilöliikennettä. Suomen kanta liikenne- ja viestintäministeriön mukaan on, että yhdysliikenteellä tarkoitetaan kuljetuksia lähtöasemalta määräasemalle eli koko kuljetusketjua. Kuljetuksen ei katsota muuttuvan raja-asemalla kotimaan kuljetukseksi, koska raja-asemalla ei tapahdu lastin purkamista ja uudelleen kuormaus- ja kuljetus tehdään koko kuljetusta varten samoilla kuljetusasiakirjoilla. Venäläistä vaunukalustoa saa käyttää ainoastaan yhdysliikenteessä ja sitä koskee muuta rataverkolla käytettävää liikkuvaa kalustoa koskevista teknisistä vaatimuksista poikkeavat vaatimukset samoin kuin muuta kalustoa koskevista rekisteröintivaatimuksista poikkeavat vaatimukset.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan Suomen ja Venäjän välisen nykyisen kahdenkeskisen yhdysliikennesopimuksen voimassa ollessa VR Osakeyhtiöllä on edelleen yksinoikeus yhdysliikenteeseen Suomen alueella. Tämä yksinoikeus koskee kaikkea tavaraliikennettä, ml. puutavarakuljetukset.

Eräissä tapauksissa puutavarakuljetuksissa lasti siirtokuormataan Suomen puolella välivarastossa; näin tehdään ainakin Imatralla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan siinä tapauksessa puutavaran kuljetus välivarastosta edelleen tehtaalle on katsottava kotimaan tavaraliikenteeksi, jota vuoden 2007 alusta voi VR Osakeyhtiön lisäksi harjoittaa muukin toimiluvan saanut suomalainen tai muun EU:n jäsenvaltion rautatieyrittäjä.

Esityksen saattaminen eduskunnan hyväksyttäväksi

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ja saattaisi voimaan 26.4.2005 Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä Suomen ja Venäjän rautatieyhdysliikenteen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavaroiden kuljetusehdoista tehdyn sopimuksen ja hyväksyisi lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Eduskunnan käsiteltäväksi on kuitenkin poikkeuksellisesti annettu vain kuljetusehdot eikä niiden liitteitä. Valiokunta kiinnittää tämän vuoksi huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jonka mukaan ehdotonta estettä ei ole sille, että eduskunnan hyväksyminen rajataan joissakin tilanteissa koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia velvoitteiden määräyksiä (PeVL 18/2002 vp, s. 3). Tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta voi toisaalta olla kysymys ainoastaan, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa velvoitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä yhtä hyvin teknisesti kuin asiallisesti riippumattoman, itsenäisen kokonaisuuden. Selvää on, että eduskunnan hyväksymisen ulkopuolelle teknisesti rajattavissa oleviin velvoitteiden osiin ei tällöin voi sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia — eikä niihin vaikuttavia — tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Perustuslakivaliokunta korosti, että eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä sisältävän velvoitteen jakaminen eduskunnan hyväksymisen kannalta erilaisiin osiin voi tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Pääsääntönä on, että eduskunta hyväksyy valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet kokonaisuudessaan. Perustuslakivaliokunta tähdensi lisäksi, että on viime kädessä eduskunnan tehtävä arvioida sitä, miltä osin velvoite tai sen määräykset ovat sellaisia kuin perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

Yllä olevaan viitaten valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että eduskunta hyväksyy vain esityksellä eduskunnan hyväksyttäväksi annetut lainsäädännön alaan kuuluvat kuljetusehdot. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuljetus-

ehtojen liitteet muodostavat itsenäisen kokonaisuuden.

Yksityiskohtaiset perustelut

2 §. Eräiden sopimusmääräysten julkaisematta jättäminen. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan 26.4.2005 Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä Suomen ja Venäjän rautatieyhdysliikenteen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavaroiden kuljetusehdoista tehdyn sopimuksen liitteitä ei julkaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa, koska liitteiden määräykset ovat teknisluonteisia eivätkä kuulu lainsäädännön alaan.

Valiokunta toteaa, että Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 9 §:n mukaan valtioneuvosto tai asianomainen ministeriö voi erityisestä syystä päättää, että muuta kuin eduskunnan hyväksymää tai eduskunnan hyväksymistä edellyttävää valtiosopimusta ei julkaiseta sopimussarjassa, jos sopimuksen määräykset ovat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä tai sopimusmääräysten voimaan saattamiseksi Suomessa ei ole tarpeen antaa erillistä säädöstä. Perustuslakivaliokunta totesi tätä sääntelyä arvioidessaan (PeVM 1/2000 vp), että perustuslain nojalla valtiosopimusten julkaiseminen voidaan lailla järjestää tapahtuvaksi muullakin tavoin kuin sopimussarjassa. Perustuslaissa ei myöskään säädetä valtiosopimusten julkaisemiskielestä. Valtiosopimusten julkaiseminen muuten kuin sopimussarjassa oli lakiehdotuksessa rajattu tavalla, joka ei antanut aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin. Perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti, että valtiosopimuksen yleisen merkityksen vähäisyyttä on 9 §:ää tulkittaessa arvioitava tiukasti sekä sopimuksen sisältämien velvoitteiden laadun että sopimuksen luonteen

teknisyyden kannalta ja että sopimussarjassa julkaisematta jättäminen on siten poikkeustilanne.

Pykälän mukaan tarkoituksena on, että sopimuksen liitteitä ei julkaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Ne ovat nähtävillä liikenne- ja viestintäministeriössä ja saatavilla sieltä. Liikenne- ja viestintäministeriö myös antaa niistä tietoja suomeksi ja ruotsiksi.

Valiokunta on tehnyt kielellisen korjauksen pykälän muotoiluun.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2005 Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä tehdyt Suomen ja Venäjän rautatieyhdysliikenteen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavaroiden kuljetusehdot ja

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 § muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

2 §

Eräiden määräysten julkaisematta jättäminen

Kuljetusehtojen liitteitä ei julkaista säädöskokoelmassa. Liitteet ovat nähtävissä (*poist.*) liikenne- ja viestintäministeriössä ja saatavissa sieltä. Liikenne- ja viestintäministeriö myös antaa niistä tietoja suomeksi ja ruotsiksi.

LiVM 31/2006 vp — HE 221/2006 vp

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Laukkanen /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
vpj.	Matti Kangas /vas	Eero Reijonen /kesk
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Leena Harkimo /kok	Arto Seppälä /sd
	Marjukka Karttunen /kok	Timo Seppälä /kok
	Inkeri Kerola /kesk	Harry Wallin /sd
	Risto Kuisma /sd	Raimo Vistbacka /ps
	Reino Ojala /sd	vjäs. Lyly Rajala /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.