

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen med Ryska federationen om järnvägssamtrafik

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att Riksdagen godkänner den med Ryska federationen den 16 april 1996 ingångna överenskommelsen om järnvägssamtrafik mellan Finland och Ryssland. Överenskommelsen ersätter det med Sovjetunionen år 1947 ingångna avtalet om samtrafik mellan järnvägarna. I överenskommelsen bestäms de allmänna administrativa ramarna för järnvägssamtrafiken mellan länderna. Utgångspunkten för trafiken är att överlåtelsen av gods och vagnar till den andra statens järnväg sker på den mottagande järnvägens gränsstation. I överenskommelsen bestäms bl.a. att sådan utrustning som behövs för reparation av transportmateriel som skadats eller råkat i olag av bägge parterna skall transporteras frakt- och tullfritt. I överenskommelsen bestäms också huvudreglerna

för villkor för gränsövergång och vistelse på gränsstationernas områden när det gäller de avtalslutande parternas järnvägspersonal. Överenskommelsen berättigar vårt lands trafikministerium och Rysslands järnvägsministerium att inom ramen för sin behörighet ingå separata avtal om stadgarna för järnvägssamtrafikkonferenser och om villkoren för transport av resenärer, resgods, expressgods och gods samt ett järnvägsgränsavtal.

Överenskommelsen träder i kraft trettio dagar efter den dag då parterna har meddelat varandra att den har godkänts i respektive stat.

I propositionen ingår ett lagförslag om godkännande av vissa bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

MOTIVERING

1. Nuläge

Mellan Finland och Ryssland gäller ett den 19 december 1947 undertecknat avtal om samtrafiken mellan Finlands och Sovjetunionens järnvägar (FördrS 1/48). Avtalet har därefter ändrats tre gånger (FördrS 3 — 4/53, FördrS 31 — 32/56, FördrS 30/70). Avtalet kompletteras av en tariff för resande, rese gods, expressgods och gods, vilka skola befordras vid samtrafiken mellan finska statsjärnvägarna och Socialistiska Rådsrepublikernas Förbunds järnvägar, som ursprungligen trädde i kraft genom en förordning (1/48, reviderad 449/61) samt av stadgarna för järnvägssamtrafikkonferenser mellan Finland och Sovjetunionen, som utgjorde bilaga

till avtalet. Tariffen kompletteras dessutom av de expeditionsföreskrifter som hör till tariffen. Dessutom finns ett gällande järnvägsgränsavtal som undertecknades separat den 19 december 1947 av ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena i Finland och ministeriet för kommunikationsväsendet i Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund. År 1991 blev Ryska federationen part i dessa avtal i stället för Sovjetunionen.

Efter Sovjetunionens splittring och upprättandet av Ryska federationen blev det nödvändigt att se över innehållet och terminologin i avtalet om samtrafiken mellan Finlands och Sovjetunionens järnvägar samt att förenkla det gällande avtalssystemet. Avsik-

ten med överenskommelsen är att ordna järnvägssamtrafiken mellan Finland och Ryssland. Kontakterna till de andra länderna i Oberoende staternas samväldet (OSS) och de baltiska länderna ordnas separat.

Trots medlemskapet i Europeiska unionen har Finland rätt att självständigt ingå sådana trafiköverenskommelser som avses här. Överenskommelsen innehåller inte heller några sådana bestämmelser tillhörande området för den gemensamma handelspolitiken som enligt artikel 113 i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (Romfördraget) skulle medföra att överenskommelsen kom att omfattas av europarätten.

Systemet förenklas avtalstekniskt så, att överenskommelsen om järnvägssamtrafik klart blir ett s.k. huvudavtal, i vilket det finska trafikministeriet och Ryska federationens järnvägsministerium berättigas att inom ramen för sin behörighet ingå ett järnvägsgränsavtal, upprätta stadgar för järnvägssamtrafikkonferenser mellan Finland och Ryssland, ingå ett avtal om villkoren för transport av resenärer, resgods, expressgods och gods samt utfärda de övriga bestämmelser som behövs för att överenskommelsen skall kunna fullgöras. På grund av detta har man i någon mån blivit tvungen att överföra bestämmelser från järnvägsgränsavtalet till denna överenskommelse om järnvägssamtrafik. Granskningen och revideringen av nämnda överenskommelser och avtal är som bäst under arbete.

Sakinnehållet i överenskommelsen bibehålls till stora delar enligt det gällande avtalet och överenskommelsen kommer inte heller i sig att medföra ändringar i ansvarsfrågor eller frågor som gäller den operativa skötseln av järnvägstrafiken. Sådana artiklar i överenskommelsen som med tiden blivit onödiga har kunnat slopas.

2. Överenskommelsens innehåll

I artikel 1 definieras tillämpningsområdet för överenskommelsen, som är järnvägssamtrafiken mellan Finland och Ryssland. I samma artikel bestäms att överlåtelse av gods och vagnar från den ena avtalsslutande statens järnväg till den andra avtalsslutande statens järnväg sker på den mottagande järnvägens gränstation. Gränstationerna definieras närmare i järnvägsgränsavtalet. De avtalsslutande parternas järnvägar kan sins-

emellan komma överens om att överlåtelsen i särskilda fall kan ske på den överlåtande järnvägens gränstation.

Enligt artikel 2 är i Finland trafikministeriet och i Ryssland järnvägsministeriet behöriga myndigheter. Ministerierna berättigas att inom ramen för sin behörighet ingå ett järnvägsgränsavtal, upprätta stadgar för järnvägssamtrafikkonferenser mellan Finland och Ryssland, ingå ett avtal om villkoren för transport av resenärer, resgods, expressgods och gods samt utfärda de övriga bestämmelser som behövs för att överenskommelsen skall kunna fullgöras. Bemyndigandet har avgränsats till området för ministeriets behörighet, vilket i Finland innebär att de avtal som skall ingås i princip inte inbegriper frågor som hör till området för lagstiftningen och att de därför kan sättas i kraft utan riksdagsbehandling.

Enligt artikel 3 skall material, utrustning, bränsle, livsmedel och annan egendom som under transporten och på de mellanliggande hållplatserna är nödvändig med tanke på den normala driften av rullande materiel, och som anskaffats i utlandet eller befordras för att användas vid reparation av skador eller fel på den rullande materielen, transporteras frakt- och tullfritt. En motsvarande bestämmelse ingår i artikel 8 i det gällande avtalet.

Även om ordalydelsen i artikeln har ändrats något är det fortfarande meningen att utöver tullfriheten bibehålla också accis- och mervärdesskattfriheten oförändrad. De varor som avses i artikeln kommer eller förs i allmänhet in i landet temporärt, vilket innebär att också förfarandet för temporär import i enlighet med gemenskapens tullagstiftning blir tillämpligt på varorna (tullkodex, (EEG) nr 2913/92, art. 137 — 144 och dess tillämpningsförfordning, (EEG) nr 2454/93, art. 670, 721 och 729).

Varor som omfattas av temporärt importförfarande enligt mervärdesskattelagen anses inte som importerade och beskattas sålunda inte (86 § (1767/95) och 86 a — 86 b §§ (1486/94) mervärdesskattelagen). Till accisbeskattningen hör främst sådant bränsle som nämns i artikeln och som används för avkylning och uppvärmning i ryska tågvagnar med standardtemperatur. Bränslet är ryskt och det befinner sig i Finland endast temporärt under den tid som materielen används här. På denna situation kan delvis tillämpas hänvisningen till förtullningsförfarande i 4 §

lagen om påförande av accis (1469/94). De livsmedel som avses i artikeln består i huvudsak av proviant som medförs av tågpersonalen, och de kan betraktas som skattefria hemkomstgåvor.

Med avvikelse från nuvarande praxis kan de varor som eventuellt förblir skatte- och accisbelagda, och som inte hör till tillämpningsområdet för den nya överenskommelsen, vid behov falla under finansministeriets beslut om proviantering av vissa transportmedel samt om tullar på vissa varor som enskilda personer inför (1550/94). Med stöd av 16 § 6 punkten (900/95) lagen om påförande av accis och 94 § 1 mom. 21 punkten mervärdesskattelagen blir då också dessa varor skatte- och accisfria.

Artikel 4 innehåller bestämmelser om järnvägspersonalens rätt att resa till den andra avtalslutande partens gränstationer, att vistas på dessa stationers område samt att återvända till den egna partens område. En förutsättning för personalens färdsläsa är ett identitetsbevis och en namnförteckning. Avsikten är att närmare bestämmelser om detta skall tas in i järnvägsgränsavtalet.

I artikelns andra stycke konstateras att järnvägspersonalen är underkastad vistelse-landets lagstiftning och skyldig att följa den lokala järnvägsmyndighetens bestämmelser. Enligt stycke 3 ansvarar järnvägarna i fråga om sin egen personal för att arbetsuppgifterna blir utförda.

Enligt artikel 5 skall eventuella motsättningar i fråga om verkställandet av överenskommelsen avgöras genom förhandlingar mellan de avtalslutande parterna. Närmare bestämmelser om ordinarie förhandlingar meddelas i de stadgar för järnvägssamtrafikkonferenserna som förhandlas fram mellan de avtalslutande parternas behöriga ministerier.

Artikel 6 innehåller de sedvanliga slutbestämmelserna om ikraftträdande och uppsägning av överenskommelsen.

Överenskommelsen är i kraft ett år från den dag då ena avtalslutande parten skriftligen meddelat den andra om sin avsikt att avbryta överenskommelsens giltighet.

När överenskommelsen träder i kraft upphör det den 19 december 1947 mellan Republiken Finland och Socialistiska Rådsrepublikernas förbund ingångna avtalet om järnvägssamtrafik.

3. Propositionens ekonomiska verkningar

Överenskommelsen har inga verkningar på statsbudgeten.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid trafikministeriet i samarbete med utrikesministeriet. I olika skeden av förhandlingarna med den ryska parten har i ärendet hörts utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet och finansministeriet.

5. Ikraftträdande

Överenskommelsen träder i kraft 30 dagar efter det senare av de meddelanden genom vilka bekräftas att bägge avtalslutande parter har uppfyllt de nationella förfaranden som förutsätts för att överenskommelsen skall träda i kraft. Den lag som föreslås i propositionen träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

6. Behovet av riksdagens samtycke

Enligt 61 § regeringsformen stadgas om statsskatt genom lag. Eftersom tullavgifterna är avgifter av skattenatur, skall de tullavgiftsbefrielser som avses i artikel 3 anses höra till området för lagstiftningen.

Enligt artikel 2 bemyndigas det finska trafikministeriet och det ryska järnvägsministeriet att ingå ett järnvägsgränsavtal, att upprätta stadgar för järnvägssamtrafikkonferenser mellan Finland och Ryssland samt att utfärda de övriga bestämmelser som behövs för att överenskommelsen skall kunna fullgöras. I statsfördragspraxis har det ansetts vara möjligt att delegera sådan behörighet att ingå avtal som anknyter till en överenskommelse som ingåtts i enlighet med 33 § regeringsformen. En dylik tillåten delegering begränsar sig till området för den bemyndigande överenskommelsen, och delegeringen inbegriper inte befogenhet att avtala om sådana ändringar i avtalsförhållandet som påverkar den egentliga överenskommelsens karaktär eller målsättning, eller sådana frågor som enligt 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen fordrar riksdagens samtycke.

Trafikministeriets ovan nämnda fullmakt att ingå avtal begränsas till sådan verksamhet som sker inom ramen för ministeriets behörighet och som ansluter sig till överenskommelsens mål. När detta dessutom sker inom ramen för de anslag som står till trafikministeriets förfogande kan det anses att fullmakten att ingå avtal hålls inom sådana gränser som med beaktande av 33 § regeringsformen kan anses godtagbara. Med stöd av vad som anförts ovan bör lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 33 § regeringsformen föreslås,

att Riksdagen godkänner de bestämmelser som kräver riksdagens samtycke i den i Helsingfors den 16 april 1996 mellan Republiken Finlands regering och Ryska federationens regering ingångna överenskommelsen om järnvägssamtrafik mellan Finland och Ryssland.

Eftersom överenskommelsen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, föreläggs Riksdagen samtidigt följande lagförslag:

Lag

om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen med Ryssland om järnvägssamtrafik mellan Finland och Ryssland

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Bestämmelserna i den i Helsingfors den 16 april 1996 mellan Republiken Finlands regering och Ryska federationens regering ingångna överenskommelsen om järnvägssamtrafik mellan Finland och Ryssland är, för så vitt de hör till området för lagstiftningen, i kraft så som därom har avtalats.

2 §

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag utfärdas vid behov genom förordning.

3 §

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Helsingfors den 20 december 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Tf. utrikesminister
Statsminister *Paavo Lipponen*

(Översättning)

ÖVERENSKOMMELSE MELLAN REPUBLIKEN FINLANDS REGERING OCH RYSKA FEDERATIONENS REGERING OM JÄRNVÄGSSAMTRAFIK MELLAN FINLAND OCH RYSSLAND

Republiken Finlands regering och Ryska Federationens regering, i det följande de avtalsslutande parterna, har kommit överens om följande:

Artikel 1

Denna överenskommelse reglerar järnvägs-samtrafiken mellan Republiken Finland och Ryska Federationen.

Överlåtelse av gods och vagnar från den ena avtalsslutande statens järnväg till den andra avtalsslutande statens järnväg sker på den mottagande järnvägens gränsstation. Överlåtelsen av resgods och expressgods sker på stationer som öppnats för dessa verksamheter enligt det järnvägsgränsavtal som avses i artikel 2 i denna överenskommelse.

I särskilda fall kan de avtalsslutande staternas järnvägar sinsemellan komma överens om att överlåtelsen av gods och vagnar sker på den överlåtande järnvägens gränsstation.

Artikel 2

Behörig myndighet med ansvar för genomförandet av denna överenskommelse är i Finland trafikministeriet och i Ryssland järnvägsministeriet.

Det finska trafikministeriet och det ryska järnvägsministeriet skall inom ramen för sin behörighet ingå ett järnvägsgränsavtal, upp- rätta stadgar för järnvägstrafikkonferenser mellan Finland och Ryssland och ingå ett avtal om villkoren för transport av resenärer, resgods, expressgods och gods samt utfärda de övriga bestämmelser som behövs för att denna överenskommelse skall kunna fullgöras.

Artikel 3

Material, utrustning, bränsle, livsmedel och annan egendom som under transporten och på de mellanliggande hållplatserna är

nödvändig med tanke på den normala driften av rullande materiel, och som anskaffats i utlandet eller befordras för att användas vid reparation av skador eller fel på den rullande materielen, transporteras frakt- och tullfritt.

Artikel 4

Anställda med olika transportuppgifter vid de avtalsslutande staternas järnvägar får resa till den andra avtalsslutande partens gräns- överlåtelsestationer, vistas på dessa stationers område samt återvända till sitt eget område genom att uppvisa identitetsbevis och namnförteckning. Dessa personalgrupper, villkoren för deras vistelse på den andra avtalsslutande statens territorium samt modell för och innehåll i identitetsbevisen och namnförteckningarna skall fastställas i det järnvägsgränsavtal som avses i artikel 2 i denna överenskommelse.

När en avtalsslutande stats järnvägspersonal vistas på den andra avtalsslutande statens territorium i arbetsuppgifter skall den efterleva lagstiftningen i vistelselandet och följa den lokala järnvägsmyndighetens bestämmelser. I disciplinärt avseende är denna personal ansvarig endast inför sin egen järnväg.

De avtalsslutande staternas järnvägar är ansvariga för sin egen personals arbetsuppgifter och för deras försummelser.

Artikel 5

Tvister som kan uppkomma vid genomförandet av denna överenskommelse skall biläggas genom förhandlingar mellan de avtalsslutande parterna.

Artikel 6

Denna överenskommelse träder i kraft 30 dagar efter det senare av de meddelanden genom vilka det bekräftas att båda avtalsslutande parterna har uppfyllt de nationella förfaranden som ikraftträdandet förutsätter.

Denna överenskommelse förblir i kraft ett år från den dag då någondera avtalsslutande parten skriftligen meddelat den andra parten sin avsikt att avbryta överenskommelsens giltighet.

Vid ikraftträdandet av denna överenskommelse upphör avtalet av den 19 december

1947 om samtrafiken mellan Finlands och Sovjetunionens järnvägar att gälla i förbindelserna mellan Republiken Finland och Ryska Federationen.

Upprättad i Helsingfors den 16 april 1996 i två exemplar på finska och ryska, vilka båda texter är lika giltiga.

För Republiken Finlands regering

Tuula Linnainmaa

För Ryska Federationens regering

G.M. Fadejev