

Hallituksen esitys Eduskunnalle Venäjän federaation kanssa rautatieyhdyshylykenteestä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että Eduskunta hyväksyisi Venäjän federaation kanssa 16 päivänä huhtikuuta 1996 Suomen ja Venäjän välisestä rautatieyhdyshylykenteestä tehdyn sopimuksen. Sopimus korvaa rautateitse tapahtuvasta yhdysliikenteestä Neuvostoliiton kanssa vuonna 1947 tehdyn sopimuksen. Sopimuksessa sovitaan yleiset hallinnolliset puitteet rautatieyhdyshylykenteen 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 rautatieyhdyshylykennekonferenssin säännöistä, matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavaran kuljetusehdoista 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 Rautatieyhdyshylykenteestä (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 tavaran tariffi (1/48, uudistettu 449/61) sekä sopimuksen liitteenä olleet Suomen ja Neuvostoliiton rautatieyhdyshylykennekonferenssin 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 rautatieyhdyshylykennesopimuksen sisältöä ja terminologiaa sekä yksinkertaistaa voimassa olevaa sopimusjärjestelmää. Sopimuksella on tarkoitus järjestää Suomen ja Venäjän välinen rautatieyhdyshylykennesuhteet 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 vastuukysymyksiin 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 sopimuspuolena olevan valtion rautateiltä toisena sopimuspuolena olevan valtion rautateille tapahtuu vastaanottavan rautatien raja-asemalla. Raja-asetat 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 rautatieyhdysliikenne-

konferenssin säännöt sopimuksen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavarankuljetusehdoista sekä muut sopimuksen toteuttamisen edellyttämät säännökset. Valtuus 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.).

Arvonlisäverotuksessa väliaikaisessa tuontimenettelyssä olevaa tavaraa ei katsota maahan tuoduksi eikä sitä tällöin veroteta (arvonlisäverolain 86 § (1767/95) ja 86 a — 86 b § (1486/94). Valmisteverotuksen piiriin kuuluu lähinnä artiklassa mainittu polttoaine, jota käytetään venäläisissä vakioämpövuunustoissa 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 kuulumattomat, 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 täytäntönnäpänossa 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 virkатыönä 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 myötäväikutusta.

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 toimivaltainen viranomaisena on Suomessa liikenneministeriö ja Venäjällä rautatieministeriö.

Suomen liikenneministeriö ja Venäjän rautatieministeriö tekevät toimivaltansa puitteisissa Rautatierajasopimuksen, Suomen ja Venäjän välisen rautatieyhdysliikennekonferenssin säännöt, sopimuksen matkustajien, matkatavaran, kiitotavaran ja tavarankuljetusehdoista sekä muut tämän sopimuksen toteuttamisen edellyttämät säännökset.

3 artikla

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 rahtivapaasti ja perimättä tullimaksuja.

4 artikla

Kummankin sopimuspuolena olevan valtion rautateiden työntekijät, jotka hoitavat kuljetuksiin liittyviä tehtäviä, voivat matkustaa toisen sopimuspuolen rajaluovutusasemille, oleskella näiden asemien alueella ja palata omalle puolelleen esittämällä henkilötodistuksen ja nimiluettelon. Tällaiset työntekijäryhmät, heidän oleskeluaan toisena sopimuspuolena olevan valtion alueella koskevat ehdot ja henkilötodistusten ja nimiluetteloitten malli ja sisältö määritellään tämän sopimuksen 2 artiklassa mainitussa rautatierajasopimuksessa.

Toisena sopimuspuolena olevan valtion alueella työtehtävissä ollessaan toisena sopimuspuolena olevan valtion rautatiehenkilökunta toimii oleskelumaan lainsäädännön mukaan ja on velvollinen noudattamaan paikallisten rautatieviranomaisten määräyksiä. Kurinpidollisesti tämä henkilökunta on vastuussa vain omalle rautatielle.

Kummankin sopimuspuolena olevan valtion rautatiet ovat vastuussa työntekijöidensä työtehtävistä tai niiden laiminlyömisestä.

5 artikla

Tämän sopimuksen täytäntöönpanossa mahdollisesti syntyvät riitaisuudet ratkaistaan sopimuspuolten välisillä neuvotteluilla.

6 artikla

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

Tämä sopimus pysyy voimassa yhden vuoden ajan siitä päivästä lukien, jolloin jompikumpi sopimuspuolista ilmoittaa kirjallisesti toiselle sopimuspuolelle aikomuksestaan 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 rautatieyhdyshyönteestä.

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