VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Muistio
Asianumero: VN/17882/2021
Päivämäärä: 21.9.2022

Yhteisestä ilmailualueesta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välillä tehdystä sopimuksesta annetun lain palautuminen eduskunnalle

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Laki yhteisestä ilmailualueesta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välillä tehdystä sopimuksesta (HE 25/2022 vp, EV 38/2022 vp) palautuu eduskuntaan. Lakia ei ole esitelty tasavallan presidentille perustuslain 77 §:ssä säädetyssä kolmen kuukauden määräajassa. Eduskunnan vastaus EV 38/2022 on saapunut valtioneuvostoon 19.4.2022 eli eduskunnan vastaukset olisi perustuslain 77 §:n mukaan tullut esitellä tasavallan presidentille 19.7.2022 mennessä. Vastauksessa eduskunta ilmoittaa hyväksyneensä sopimuksen siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan sekä sopimusta koskevan lain.

Perustuslain 77 §:n mukaan eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Jollei presidentti vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudestaan hyväksynyt. Perustuslain 78 §:n mukaan laki otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa, jos tasavallan presidentti ei ole säädetyn määräajan kuluessa vahvistanut sitä.

Perustuslain 77 §:n perusteluissa todetaan, että määräajassa vahvistamatta jäänyt laki palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Ilmaisulla "palautuu" korostetaan sitä, että laki otetaan ilman erillistä palauttamistoimenpidettä eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi. Valtioneuvosto ilmoittaisi pykälän perustelun mukaan eduskunnalle lain vahvistamatta jättämisestä, mutta tällaisella ilmoituksella ei olisi oikeudellista merkitystä, vaan eduskunta voisi aloittaa lain uuden käsittelyn ilmoituksesta riippumatta heti vahvistamatta jättämistä koskevan päätöksen jälkeen tai vahvistamiselle varatun kolmen kuukauden määräajan päätyttyä (HE 1/1998 vp, s. 128).

Perustuslain 77 §:n mukaan vahvistamatta jäänyt laki palautuu kaikissa tapauksissa eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslaissa tai sen esitöissä ei oteta kantaa siihen mahdollisuuteen, että eduskunnan hyväksymää lakia ei esitellä määräajassa presidentille. Perustuslain 77 §:stä kuitenkin seuraa, kuten perusteluissakin on todettu (HE 1/1998 vp, s. 128), että presidentti ei voi säädetyn määräajan jälkeen tehdä päätöstä lain vahvistamisesta, mutta ei myöskään sen vahvistamatta jättämisestä.

Nyt käsillä olevassa tilanteessa on selvyyden vuoksi perusteltua, että valtioneuvosto ilmoittaa eduskunnalle, että laki on jäänyt vahvistamatta nimenomaan sen vuoksi, koska sitä ei esitelty määräajassa presidentille. Perustuslain 78 §:n mukaan eduskunnan toimivallassa on harkita, hyväksyykö sen käsiteltäväkseen palautuneen lain.

Mikäli eduskunta perustuslain 78 §:n mukaisesti hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttumattomana, se tulee voimaan ilman, että se esitellään tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Tällöin tasavallan presidentti, perustuslain 79 §:n mukaisesti, allekirjoittaa ja asianomainen ministeri varmentaa lain.

Jos eduskunta ei hyväksy lakia, se raukeaa, ja valtioneuvoston on annettava uusi hallituksen esitys sopimuksen voimaansaattamista koskevaksi laiksi.

HYVÄKSYMÄTTÄ JÄTTÄMISEN VAIKUTUKSET

Sopimus on saatettava kansallisesti voimaan silloin, kun sopimus tulee kansainvälisesti voimaan.

Yhteisestä ilmailualueesta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välillä tehty sopimus tulee Suomea sitovaksi viimeisimmän sellaisen diplomaattisen nootin päiväystä seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä, jolla sopimuspuolet vahvistavat, että kaikki sopimuksen voimaantulon edellyttämät tarvittavat menettelyt on saatettu päätökseen. Sopimuspuolet soveltavat sopimusta väliaikaisesti, sovellettavien sisäisten menettelyjensä tai kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, viimeisimmän sellaisen nootin päiväystä seuraavan kuukauden ensimmäisestä päivästä, jolla sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisilleen tämän sopimuksen soveltamista varten tarvittavien menettelyjen saattamisesta päätökseen.

Vastaavien lentoliikennettä koskevien EU-sopimusten voimaantulossa on mennyt allekirjoittamisesta 5-12 vuotta. Voimaansaattamisen kestoa selittää osaltaan EU:n voimaansaattamispäätöksiä koskevat kiistat ja muutokset, jotka ovat ratkenneet. Siten voidaan arvioida, että tämän sopimuksen voimaansaattamisen vaatima aika voisi olla 5 vuotta lyhyempikin. Liikenne- ja viestintäministeriö arvioi, että sopimus tulisi kansainvälisesti voimaan lähivuosina.

Sopimusvaltioista Itävalta, Latvia, Viro ja Ukraina ovat ilmoittaneet voimaansaattamistoimien saattamisesta loppuun. Koska voimaansaattamistoimet ovat kesken suurimassa osassa jäsenvaltioita, voidaan arvioida, että siitä, että lakia ei ole perustuslain 77 §:ssä säädetyn mukaisesti esitelty määräajassa tasavallan presidentin vahvistettavaksi, ei seuraa oikeusvaikutuksia sopimuksen soveltamisen kannalta, jos eduskunta hyväksyy lain perustuslain 78 §:n mukaan. Valtioneuvosto arvioi, että vaikka eduskunta ei hyväksyisi lakia 78 §:n mukaisesti, ehditään uusi esitys antaa ja käsitellä ilman että sopimuksen kansainvälinen voimaantulo lykkääntyy Suomen voimaansaattamistoimien keston takia.

Päivi Jämsä, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö