Hallitusneuvos Kari Klemm
Työ- ja elinkeinoministeriö
14.5.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta
HE 81/2021 vp

Oikeusministeriö on valmistellut hallituksen esityksen laiksi matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan viranomaiset voivat ryhtyä M/S Estonian hylyn rauhoitetulla alueella aluksen uppoamista koskeviin tarpeellisiin tutkimus- ja selvitystoimenpiteisiin. Lisäys olisi väliaikainen ja voimassa vuoden 2024 loppuun. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan:

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimivaltainen viranomainen Suomen talousvyöhykelainsäädännön mukaisissa lupamenettelyissä. M/S Estonian hylky sijaitsee Suomen talousvyöhykkeellä. Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut hallituksen esitystä edeltäviin, valmisteleviin konsultointikeskusteluihin oikeusministeriön, ulkoministeriön ja Onnettomuustutkintakeskuksen kanssa.

YK:n merioikeusyleissopimus

Suomi on ratifioinut YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49−50/1996), joka on saatettu voimaan blankettilailla (524/1996, SopS 49/1996) ja -asetuksella 21.7.1996 (525/1996, SopS 50/1996). Merioikeusyleissopimuksen 57 artikla määrittelee talousvyöhykkeen enintään 200 meripeninkulman levyiseksi mitattuna niistä perusviivoista, joista aluemeren leveys mitataan. Talousvyöhykkeen rajat sellaisten valtioiden välillä, joiden rannikot sijaitsevat vastakkain tai vierekkäin, määritetään sopimuksella (74 artikla).

Suomen talousvyöhyke ei ole Suomen valtion aluetta, vaan kansainvälistä merialuetta, jonka osalta YK:n merioikeusyleissopimus määrittelee Suomen ja muiden valtioiden oikeudet alueella. Suomi käyttää talousvyöhykkeellään rantavaltiolle kansainvälisen oikeuden mukaan kuuluvaa toimivaltaa. Yleissopimuksen 56 artiklan mukaan rantavaltiolla on talousvyöhykkeellään täysivaltaiset oikeudet muun muassa merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen.

Suomella on talousvyöhykkeellään myös merioikeusyleissopimuksen mukainen lainkäyttövalta muun muassa meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta. Saman

yleissopimuksen 58 artiklan mukaan kaikilla sekä ranta- että sisämaavaltioilla on talousvyöhykkeellä merenkulun ja ylilennon vapaudet, vapaus laskea merenalaisia kaapeleita ja putkistoja sekä vapaus kaikkeen muuhun näihin vapauksiin liittyvään kansainvälisessä oikeudessa hyväksyttyyn meren käyttöön, joka esimerkiksi koskee alusten, ilma-alusten, merenalaisten kaapeleiden ja putkistojen toimintaa, ja joka on sopusoinnussa tämän yleissopimuksen määräysten kanssa.

Yleissopimuksen 58 artiklan 3 kappaleen mukaan valtioiden tulee ottaa asianmukaisesti huomioon rantavaltioiden oikeudet ja velvollisuudet sekä noudattaa niitä lakeja ja määräyksiä, jotka rantavaltio on hyväksynyt sopimuksen säännösten mukaisesti sekä muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä sikäli, kun ne eivät ole ristiriidassa sopimuksen talousvyöhykettä koskevan osan kanssa. Kaikilla valtioilla on velvollisuus suojella ja säilyttää meriympäristöä yleissopimuksen 192 artiklan mukaan.

Laki ja valtioneuvoston asetus Suomen talousvyöhykkeestä

Rantavaltiolle kuuluvien talousvyöhykeoikeuksien käyttämisestä säädetään laissa Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004) ja valtioneuvoston asetuksessa Suomen talousvyöhykkeestä (1073/2004). YK:n merioikeusyleissopimukseen pohjautuvassa Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa tehdään ero meritieteellisen tutkimuksen sekä talousvyöhykkeen taloudellisen hyödyntämisen ja siihen tähtäävän tutkimuksen välillä. Merioikeusyleissopimus tai siihen pohjautuva talousvyöhykelainsäädäntö ei tunnista muunlaista tutkimustoimintaa. Lain 6 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa hakemuksesta suostumuksensa hyödyntää talousvyöhykkeellä olevan merenpohjan ja sen sisustan luonnonvaroja ja tehdä tällaiseen hyödyntämiseen tähtäävää tutkimusta tai suorittaa talousvyöhykkeellä muuta toimintaa, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen.

Lain perusteluiden (HE 53/2004 vp) mukaan meritieteellisellä tutkimuksella ymmärretään sellaista mereen kohdistuvaa tutkimustoimintaa, jolla pyritään meriympäristöä, sen muutoksia sekä meren, jään ja ilmakehän välistä vuorovaikutusta koskevan tiedon lisäämiseen. Sillä ei esityksen mukaan tarkoitettaisi esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämistä tai siihen tähtäävää tutkimusta. Edelleen lain perustelujen mukaan meritieteelliseksi tutkimukseksi ei myöskään katsottaisi tutkimushanketta, joka sisältää merenpohjan porausta, räjähteiden käyttöä, haitallisten aineiden päästämistä meriympäristöön tai saman lain 7 §:ssä tarkoitettujen tekosaarten, laitteiden tai rakennelmien käyttöä. Perustelujen mukaan edellä kuvatun kaltaisiin hankkeisiin sovellettaisiin lain 6 tai 7 §:n säännöksiä, jotka edellyttävät hankkeelta valtioneuvoston suostumusta.

Valtioneuvoston suostumus tarkoittaa normaalisti varsinaista rakentamislupaa tai sitä edeltävää tutkimuslupaa. Taloudellisen hyödyntämisen hankkeet talousvyöhykkeellä ovat tyypillisesti erilaisia infrastruktuurihankkeita (kaapeleita, putkia, rakennelmia). Molemmat hallinnolliset luvat sisältävät lupaehtoja.

Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 8 §:n mukaiset asiat (ilmoitukset) ratkaistaan työ- ja elinkeinoministeriössä, kun kysymys on meritieteellisestä tutkimuksesta. Kun kysymyksessä on talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävä tutkimus, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä. Työ- ja elinkeinoministeriö on siten toimivaltainen viranomainen talousvyöhykelainsäädännön mukaisessa rakentamisluvassa (periaatepäätösluonteinen) ja ympäristöhallinto (toimivaltainen aluehallintovirasto) puolestaan toimivaltainen viranomaistaho vesilain (587/2011) mukaisessa yksityiskohtaisessa hankkeen toimenpideluvassa (vesitalousluvassa). Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017) sovelletaan Suomen talousvyöhykkeellä. Lain 3 §:ssä säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, onnettomuustutkintaviranomaisten suorittamien M/S Estonian uppoamissyyn selvittämiseen liittyvien lisätutkintatoimien, jotka on tarkoitus mahdollistaa hallituksen esityksellä, ei työ- ja elinkeinoministeriönkään käsityksen mukaan voida katsoa olevan YK:n merioikeusyleissopimuksessa ja siihen pohjautuvassa talousvyöhykelaissa tarkoitettua meritieteellistä tutkimusta tai taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävää tutkimusta, eikä niihin näin ollen tule sovellettavaksi talousvyöhykelain 6 tai 8 §:n sääntely. Mahdollisiin hylyn ympäröivän alueen meritieteelliseksi tutkimukseksi katsottaviin lisätutkintatoimiin esimerkiksi vedenalaisilla mittausjärjestelmillä sovellettaisiin kuitenkin talousvyöhykelain 8 §:ää (ilmoitus). Lisäksi lisätutkintatoimien osalta tulisi talousvyöhykelain 3 §:n nojalla huomioon otettaviksi ympäristönsuojeluun, vesirakentamiseen ja merialuesuunnitteluun sovellettava lainsäädäntö.

Suomen talousvyöhykkeellä on voimassa olevia lupahankkeita mutta nämä eivät ole asianosaisuuden näkökulmasta Estonian hylyn ja sitä ympäröivän rauhoitetun alueen välittömässä läheisyydessä. Mikään valtio, luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö ei saa ottaa haltuunsa talousvyöhykkeen merenpohja-alueen mitään osaa.

Siten Suomen talousvyöhykelainsäädännöllä ja valtioneuvoston suostumuksiin perustuvilla nykyisillä asianosaisasemilla ei työ- ja elinkeinoministeriön mielestä ole vaikutusta Estonian uppoamissyyn selvittämiseen liittyvien, onnettomuustutkintaviranomaisten toteuttamien lisätutkintatoimien toteuttamisen kannalta. Lisäksi viranomaisten lisätutkintatoimia M/S Estonian hylyllä koskevan

hallituksen esityksen antamisesta on päättänyt valtioneuvoston yleisistunto ja hallituksen esityksen käsittelee eduskunta.