Lakivaliokunnalle

Asia: HE 81/2021 vp (Estonian hylyn rauhoittamiseen liittyvä asia)

Estonian uppoamisen jälkeen sovittiin kansainvälisellä Suomen, Ruotsin ja Viron välisellä sopimuksella siitä, että Estonia jätettäisiin merenpohjaan ja että siitä tulisi suojeltu hauta ja onnettomuuden uhrien viimeinen leposija. Sopimukseen on liittynyt myöhemmin myös eräitä muita valtioita. Estonia sijaitsee Suomen talousalueella, mutta kuitenkin kansainvälisellä vesialueella.

Estonia-sopimuksessa velvoitetaan sopimukseen kuuluvat valtiot kriminalisoimaan hylyn rauhaa häiritseviä tekoja:

> 4 artikla
>
> 1. Sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään kansallisiin lainsäädäntötoimiin kriminalisoidakseen kaikki viimeisen leposijan rauhaa häiritsevät toimet, erityisesti sukeltamisen tai muut toimet uhrien tai omaisuuden nostamiseksi hylystä tai merenpohjasta.
>
> 2. Sopimuspuolet sitoutuvat huolehtimaan siitä, että tämän artiklan 1 kappaleen mukaisen rikoksen tekemisestä on mahdollista rangaista vankeudella.
>
> 3. Edellä olevien määräysten estämättä sopimuspuoli voi ryhtyä toimenpiteisiin hylyn peittämiseksi tai hylystä aiheutuvan meriympäristön pilaantumisen estämiseksi.

Estonia-lakiin otettiin tätä velvoitetta vastaava kansallinen kriminalisointi:

> 3 §
>
> Sukeltaminen rauhoitetulla alueella on kielletty. Rauhoitetulla alueella ei myöskään saa ryhtyä toimiin ruumiiden tai esineiden nostamiseksi hylystä tai meren pohjalta eikä muutenkaan häiritä hylyn rauhaa.
>
> 5 §

Joka tahallaan rikkoo 3 §:ssä säädetyn kiellon, on tuomittava *matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Hautarauhan rikkomisesta on yleinen säännös myös rikoslain 17:12:ssa:

> Joka
>
> 1) luvattomasti avaa haudan tai ottaa sieltä ruumiin tai sen osan, ruumisarkun tai hautauurnan,
>
> 2) käsittelee hautaamatonta ruumista pahennusta herättävällä tavalla tai
>
> 3) turmelee tai häpäisee hautaa tai kuolleen muistomerkkiä,
>
> on tuomittava *hautarauhan rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Säännös on myöhempää perua kuin Estonia-laki, enkä ole havainnut, että RL 17 luvun uudistuksen yhteydessä olisi otettu esille rikoslain hautarauha-säännöksen suhdetta Estonia-lain vastaavaan. Hallituksen esityksessä ei käsitellä kysymystä. Voinee lähteä siitä, että Estonia-lain säännös on erityissäännös, joka syrjäyttää yleissäännöksen.

Vuonna 2019 eräs kuvausryhmä suoritti hylyllä kuvauksia ja seuraavana vuonna julkaistussa dokumentissa tuotiin esille, että hylyn kyljestä oli löytynyt ennen tuntemattomia repeämiä. Tämä puolestaan on johtanut siihen, että Ruotsin ja Viron viranomaiset ovat suunnittelemassa hylyllä ja sen läheisyydessä tutkintatoimia. Estonia-sopimus ja Estonia-laki on kuitenkin kirjoitettu siinä määrin tiukan suojelun periaatteen mukaisesti, että edes onnettomuuden syyn selvittämisen kannalta tarpeelliset tutkintatoimet eivät välttämättä olisi oikeutettuja, vaan olisi riski siitä, että näin menetellen syyllistytään muodollisesti Estonia-lain tarkoittamaan rangaistavaan menettelyyn. Tämä asetelma on syynä nyt tarkasteltavalle lakiesitykselle, jonka tarkoituksena on mahdollistaa rajatusti tarvittavat viranomaisten suorittamat tutkintatoimet, vaikka ne edellyttäisivät sukelluksia hylylle.

Yksi kiinnostava kysymys on Estonia-sopimuksen ja kansallisen lain välinen suhde. Rikkoisiko ehdotettu määräaikainen laki sopimuksen velvoitteitta? Kuten HE:ssä s. 5 esitetään, esitetynlaisia lisätutkintatoimia ei ole tarpeen pitää sopimuksessa rangaistaviksi tarkoitettuina toimina, vaan niiden voidaan katsoa olevan mahdollisia sopimuksen puitteissa, kunhan ne toteutetaan uhrien leposijaa kunnioittavalla tavalla.

Hallituksen esityksessä esitetään, että Estonia-lakiin lisättäisiin määräaikaisesti voimassaoleva säännös, jonka nojalla sallittaisiin viranomaisten ryhtyä Estonian uppoamista koskeviin tarpeellisiin tutkinta- ja selvitystoimenpiteisiin. Ajatuksena on siten, että uusien tietojen vuoksi on tarpeellista sallia toimia, joilla uppoamisen syytä uudelleen tutkittaisiin, mutta tämä salliminen koskisi vain rajattua aikaa. Viron ja Ruotsin viranomaiset ovat suunnitelleet toteutettavia toimia, mutta Suomen viranomaiset eivät olisi niissä suoraan mukana. Toimenpiteet voitaneen toteuttaa määräaikaisesti voimassaolevan lainkohdan mukaisessa aikaikkunassa.

HE:n mukaan tarkoitettu lainkohta ei kuitenkaan olisi täysin avoin valtakirja viranomaisten toimintaan, vaan toimenpiteissä tulee suhteellisuusperiaatetta noudattaen kunnioittaa hylkyä suuronnettomuudessa menehtyneiden viimeisinä leposijana.

Pidän omaksuttua ratkaisua viisaana ja perusteltuna. On Suomen kannalta aiheellista, että voimme tarpeen tullen osallistua hylkyä koskeviin tutkintatoimiin. Ei ole myöskään mielekästä pitää tarpeellisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia viranomaistoimia hautarauhan rikkomisina, mitä ne helposti olisivat, jollei erityistä sääntelyä asiasta luotaisi. Toisaalta on järkevää ja tarkoituksenmukaista olla säätämättä yksityiskohtaisesti siitä, miten selvitys- ja tutkintatoimenpiteitä tulee suorittaa. Suhteellisuusperiaate saa ilmaisunsa lainkohdassa tarpeellisuutta koskevassa kriteerissä.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille kiinnostava havainto siitä, että Suomen rikoslain soveltamisalaa koskeva RL 1 luvun sääntely, joka saatettiin voimaan pian Estonia-lain voimaantulon jälkeen, muutti jossain määrin sitä, kuinka kansallisia rikosoikeuden säännöksiä voidaan soveltaa sellaisissa maan rajojen ulkopuolelle sijoittuvissa tilanteissa kuin kansainvälisellä merialueella sijaitsevan M/S Estonian hautarauhan häiritseminen.

Ennen vuoden 1996 RL 1 luvun uudistusta Suomi ulotti kansainvälisesti rikosoikeudellista toimivaltaansa huomattavasti laajemmalle kuin uudistuksen jälkeen. Tästä johtui, että vielä HE 10/1995 vp.:n mukaan ehdotetun lain rikkominen kuuluisi kaikissa tapauksissa Suomen lain soveltamisalaan, koska hylky sijaitsi millekään toiselle valtiolle kuulumattomalla alueella. RL 1 luvun uudistuksen jälkeen puolestaan tällainen niin sanotun universaaliperiaatteen kaltainen toimivallan ulottaminen rajautui pois, ja nykyinen sääntelymme pohjautuu voimakkaammin sille ajatukselle, että rikosoikeuden soveltamisen universaalisuusperiaatteen mukaisesti täytyy olla myös kansainvälisoikeudellisesti perusteltua. Universaalisuusperiaatteen mukainen soveltamisala onkin sittemmin myös Suomen rikosoikeudessa rajattu koskemaan sellaisia vakavia rikoksia, joissa tätä pidetään hyväksyttävänä. Jos valtiot kevyin perustein ulottaisivat rikosoikeudellisen toimivaltansa

kattamaan maan rajojen ulkopuolella tapahtuvia tapahtumia ilman riittäviä liittymiä rikokseen, tästä voisi seurata toimivaltaristiriitoja ja konflikteja eri maiden välille. Universaalisuusperiaatteesta ja sen soveltamisesta ja tulkinnoista on tullut paljon keskusteltu aihe kansainvälisesti.

Esityksessä arvioidaan nähdäkseni viisaasti, ettei solmittu sopimus anna perusteita siihen, että Suomi yksipuolisesti lainsäädäntötoimin ulottaisi rikosoikeudellisen toimivaltansa Estonian hautarauhan rikkomisiin universaaliperiaatteen mukaisesti, ilman erityistä liittymää Suomeen. Vielä kyseenalaisempaa olisi tuollaisen toimivallan tehokas käyttäminen ja täytäntöönpano.

Esityksessä on myös arvioitu sitä, olisiko tarpeen ulottaa rikosoikeudellista toimivaltaa sitten sopimusvaltioiden kansalaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden samoin kuin sopimusvaltioiden lipun alla purjehtivilta aluksilta tehtävissä rikoksissa. Tämä olisi jo jossain määrin luontevammin mahdollista, mutta se sisältäisi samalla sen, että Suomen tulisi hyväksyä muiden sopimusvaltioiden toimivan vastaavalla tavalla. Koska ei ole painavaa tarvetta tähän, esityksessä ei esitetä tällaista. Näin ollen Suomen rikosoikeudellista toimivaltaa koskevaan sääntelyn ei ehdoteta muutoksia, vaan toimivalta määräytyisi nykyisen sääntelyn mukaisesti, mikä käytännössä tarkoittaa, että rikos Suomen kansalaisen tai tähän verrattavan tekemänä sekä mahdollisesti suomalaiselta alukselta, joskin tämä on jo tulkinnanvaraisempaa, voisi tulla Suomessa tutkittavaksi ja rangaistavaksi.

Hallituksen esityksessä tehdään tiettyjen muiden maiden kansallisesta sääntelystä asiaan liittyen ja havaitsemme eroja lähestymistavassa. Suomi voi hyvin edelleen seurata omaa linjaansa. On aivan perusteltu ratkaisu, että viranomaisten tutkintatoimet mahdollistava sääntely toteutetaan määräaikaisena, koska on hyvin epätodennäköistä, että tämän jälkeen enää myöhemmin ilmenisi tarvetta uusiin onnettomuuden syyn tutkintoihin. On hyvä kuitenkin arvioida määräajan pituus niin, ettei sitä enää myöhemmin jouduttaisi jatkamaan.

Vaikuttaa siltä, että Estonian hautarauhan suojelu on kaikkiaan varsin hyvin onnistunut eikä sellaista sukellustoimintaa hylylle ole paljon ollut, joka merkitsisi varsinaista hautarauhan loukkausta. Lienee mahdollista, että hylyssä on edelleen ruumiita, ja olisi tarpeen, ettei esimerkiksi sellaisia valokuvia tai videoita hylystä leviäisi julkisuuteen, jossa kuvattaisiin vaikkapa hylyn sisätiloja.

On sinänsä hyvä kysymys, onko mahdollista, että viranomaisvetoisten tutkintatoimien yhteydessä tapahtuisi jotakin senkaltaista, että vaikka yksittäinen sukeltaja taltioisi hylyltä tällaista materiaalia. Nähdäkseni sellainen menettely säilyisi rangaistavana myös sen aikana, kun määräaikainen tutkinta- ja selvitystoimenpiteet sallivat lainkohta on voimassa. Painavaa yhteiskunnallista tarvetta tehostaa Estonian hautarauhan suojaa ei ole. Esitys on tasapainoinen mahdollistaessaan tarvittavat

viranomaistoimet, mutta pitäessään edelleen kiinni hyvin turvatusta ja rikosoikeudellisesti tehostetusta hautarauhasta.

Puollan esityksen hyväksymistä sellaisenaan.

Helsingissä, 18.5.2021

Kimmo Nuotio, rikosoikeuden professori