VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite:
Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 18.5.2021, HE 81/2021 vp

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksestä. Lausuntonani totean seuraavan.

Yleistä

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain (903/1995: jäljempänä Estonia-laki) väliaikaista muuttamista lisäämällä siihen väliaikaisesti uusi 4 a §. Lisäys tulisi voimaan 1.7.2021, ja se olisi voimassa vuoden 2024 loppuun.

Esityksen perustelujen (s. 2 ja 8) mukaan ehdotetun väliaikaisen muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa perusteluissa tarkemmin kuvatut Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaisten heinäkuussa 2021 alkaviksi suunnittelemat, osin alihankkijoita hyödyntäen toteutettaviksi tulevat M/S Estonian hylyn ja sitä ympäröivän merenpohjan tutkintatoimet, joilla pyritään selvittämään nyttemmin ilmenneiden hylyn kyljessä olevien repeämien merkitys aluksen uppoamisen kannalta.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo@okv.fi

www.okv.fi

Suomen, Viron ja Ruotsin välillä M/S Estoniasta 23.2.1995 tehdyn sopimuksen (SopS 49/1995; jäljempänä Estonia-sopimus) mukaan M/S Estonian hylkyä ja sitä ympäröivää sopimuksessa tarkemmin määriteltyä aluetta pidetään onnettomuuden uhrien viimeisenä leposijana ja sellaisena sille on osoitettava asianmukaista kunnioitusta. Sopimuspuolet sitoutuvat säätämään rangaistaviksi kaikki viimeisen leposijan rauhaa häiritsevät toimet, erityisesti sukeltamisen tai muut toimet uhrien tai omaisuuden nostamiseksi hylystä tai merenpohjasta. Suomessa Estonia-laki sisältää mainitun sopimuksen edellyttämän sääntelyn.

Estonia-sopimuksessa ei ole nimenomaista määräystä tutkintatoimista. Sopimuksessa ei ole myöskään määräyksiä sen muuttamisesta. Esityksen perusteluissa (s. 5) kuitenkin katsotaan siinä tarkemmin esitetyin perustein, että sopimus ei sisällä ehdotonta sukeltamisen tai muiden toimien kieltoa yleisessä intressissä tapahtuvien viranomaistoimien osalta, vaan se kieltää nämä toimet silloin, kun ne häiritsevät onnettomuuden uhrien viimeistä leposijaa. Esityksen perusteluissa (s. 5) päädytään lopulta siihen, että onnettomuustutkintaviranomaisten esittämiä lisätutkintatoimia ei ole pidettävä sopimuksessa rangaistaviksi tarkoitettuina toimina, vaan ne voidaan toteuttaa voimassa olevan sopimuksen rajoissa edellyttäen, että uhrien viimeistä leposijaa kunnioitetaan asianmukaisella tavalla tutkinnassa.

Myöskään Estonia-laissa ei ole nimenomaista säännöstä nyt tarkoitetuista viranomaisten tutkintatoimista. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9) päädytään siihen, että on asianmukaisempaa täydentää lain sallittuja viranomaistoimenpiteitä koskevaa sääntelyä kuin pelkästään tulkinnallisesti katsoa nykyinen sääntely kysymyksessä olevien selvittämistoimien suorittamisen kannalta riittäväksi. Ehdotettua uutta sääntelyä luonnehditaan esityksen perusteluissa (s. 8) selventäväksi.

Yksityiskohtaisia huomioita

Uuden säännöksen julkilausuttu tarkoitus on poistaa epävarmuus, joka liittyy rikosoikeudellisten seuraamusten uhkaan suoritettaessa suunniteltuja tutkintatoimia rauhoitetulla alueella

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 4) mukaan suunnitellut tutkintatoimet mahdollistettaisiin poistamalla epävarmuus siitä, johtavatko nuo Estonia-sopimuksessa ja -laissa tarkoitetulla rauhoitetulla alueella tehtäviksi tulevat toimet Estonia-laissa säädettyihin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin: ”M/S Estonian hylyllä ja sen ympäristössä tehtävät tutkintatoimet edellyttävät alueelle pääsyä ja mahdollisuutta toimia siellä ilman epävarmuutta mahdollisista rikosoikeudellisista seuraamuksista toimintaan käytettävien alusten tai toimintaan osallistuvien henkilöiden osalta. Tutkintatoimiin käytettävien alusten henkilöstöineen saattaa olla tarpeen tulla Suomen alueelle sääolosuhteiden tai huoltotarpeiden takia tutkintatoimien aikana.”

Näin ollen on perusteltua tarkastella, miten ehdotettu uusi 4 a § (”*Sen estämättä, mitä 3 §:ssä säädetään, viranomaiset voivat ryhtyä matkustaja-alus Estonian uppoamista koskeviin tarpeellisiin tutkinta- ja selvitystoimenpiteisiin.*”) onnistuu mainitussa epävarmuuden poistamisessa.

Kysymyksenasettelu

Nähdäkseni käsillä olevan esityksen pulmat liittyvät ensinnäkin siihen, asetetaanko esityksen perusteluissa tutkintatoimien sallittuisuudelle sellaisia lisäedellytyksiä, jotka eivät ilmene ehdotetusta uudesta säännöksestä, tai – hieman näkökulma vaihtaen – edellytetäänkö, että tutkintatoimien sallittuisuuden arvioinnissa tukeudutaan ehdotetun uuden säännöksen lisäksi muihin Estonia-lain säännöksiin. Toiseksi pulmat liittyvät siihen, ottaako ehdotettu uusi säännös asianmukaisesti huomioon ne yksityiset alihankkijat, joihin viranomaiset esityksen perustelujen mukaan käytännön tutkintatoimissaan tukeutuvat.

Kysymys on asiallisesti perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluvan täsmällisyysvaatimuksen noudattamisesta ja tarkkarajaisesta lain kirjoittamisesta. Välillisesti kysymys on myös esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 15) tarkoitetuista hautarauhasta ja sen sivuamista perustuslain 10 §:ssä tarkoitetusta yksityisyyden suojasta sekä perustuslain 11 §:ssä tarkoitetusta uskonnon ja omantunnon vapaudesta.

Onko tutkintatoimien sallittuisuuden edellytykset säännelty riittävän täsmällisesti?

Nähdäkseni on selvää, että esityksen perusteluissa asetetaan M/S Estonian uppoamista koskevien viranomaisten tutkinta- ja selvitystoimenpiteiden sallittuisuudelle sellaisia lisäedellytyksiä, jotka eivät käy ilmi ehdotetusta uudesta 4 a §:stä. Ratkaiseva kysymys tällöin on, voiko niiden noudattamatta jättäminen tulla rangaistavaksi Estonia-lain 5 §:ssä nykyisin olevan rangaistussäännöksen nojalla. Selvää sinänsä on, että nämä perusteluissa todetut edellytykset on tarkoitettu ohjaamaan viranomaisten harkintaa tutkinta- ja selvitystoimissa lain tulkinnan puitteissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 5) päädytään sinällään ymmärrettävästi siihen lopputulemaan, että onnettomuustutkintaviranomaisten esittämiä lisätutkintatoimia ei ole pidettävä sopimuksessa rangaistaviksi tarkoitettuina toimina, vaan ne voidaan toteuttaa voimassa olevan sopimuksen puitteissa ”edellyttäen, että uhrien viimeistä leposijaa kunnioitetaan asianmukaisella tavalla tutkinnassa”.

Viimeksi mainittu edellytys otetaan jatkossa esityksen perusteluissa johdonmukaisesti huomioon. Lisäksi sen rinnalle kohoaa suhteellisuusperiaatteen korostaminen. Esimerkiksi: Esityksen perusteluissa (s. 8) todetaan, että ”[t]oimenpiteissä tulee suhteellisuusperiaatetta noudattaen kunnioittaa M/S Estonian hylkyä suuronnettomuudessa menehtyneiden viimeisenä leposijana”. Edelleen esityksessä perusteluissa (s. 9) todetaan, että ”[s]elvittämistoimien tuleekin rajoittua niin suoritettavien toimien laadun näkökulmasta kuin ajallisestikin välttämättömään ja niissä tulee noudattaa eri intressit ja näkökohdat huomioon ottavaa suhteellisuusperiaatetta sekä vainajien ja hautarauhan asianmukaista kunnioitusta”. Niin ikään esityksen perusteluissa (s. 9) todetaan: ”Kysymys on joka tapauksessa repeämien merkitystä aluksen uppoamisen kannalta koskevista tarpeellisista tutkinta- ja selvitystoimista. Näiden tutkintatoimenpiteiden tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja kunnioittaa hautarauhaa. Suhteellisuusperiaate ilmenee ehdotetun säännöksen tarpeellisuutta koskevasta kriteeristä. Hautarauhan kunnioittamisen vaatimus ilmenee selvästi Estonia-lain 1 ja 3 §:stä sekä sääntelyn taustalla olevasta sopimuksesta.”

Viranomaistoimien sallittuisuus näyttäisi siten esityksen perustelujen valossa riippuvan viime kädessä siitä, onko kyseinen tutkintatoimi sekä tyypiltään että yksittäistapauksellisella toteuttamistavaltaan 1) oikeasuhtainen ja 2) sellainen, että se asianmukaisella tavalla muutenkin kunnioittaa uhrien viimeistä leposijaa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 15) nojaudutaan edellä mainittujen edellytysten täyttymiseen arvioitaessa esitystä hautarauhan ja edelleen sen sivuamien perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityisyyden suojan sekä perustuslain 11 §:ssä tarkoitetun uskonnon ja omantunnon vapauden kannalta. Esityksen (s. 15) johtopäätös tältä osin on: ”Sääntelyehdotuksessa ja sen perusteluissa on otettu huomioon sopimuksenkin edellyttämä hautarauhan kunnioittaminen sekä suhteellisuusperiaatteen toteutuminen, joten esitys ei ole mainittujen perusoikeuksien kannalta ongelmallinen”. Onkin todettava, että uskonnon ja omantunnon vapaudella sekä yksityiselämän suojalla on tässä asiassa merkitystä lähinnä vain taustalla, eikä kyse ole näiden perusoikeuksien ydinaluetta koskevasta soveltamistilanteesta. Perusoikeuksien suoja koskee ensisijaisesti vain eläviä henkilöitä, eikä hallituksen esityksessä tarkasteltu tilanne muutenkaan ole erityisen hankala hautarauhaan liittyvän omantunnon ja uskonnon vapauden sekä yksityiselämän suojan kannalta.

Pidän selvänä, että hallituksen esityksen perusteluissa edellä selostetuin tavoin viranomaisten tutkintatoimien sallittuisuudelle tarkoitetut lisäedellytykset eivät ole luettavissa ehdotetusta uudesta 4 a §:stä. Pelkästään ehdotetun uuden säännöksen perusteella ei siten ole ennakoitavissa, mitkä tutkintatoimet ovat sallittuja ja mitkä tutkintatoimet jäävät edelleen rangaistaviksi. Tältä kannalta arvioituna esityksen säätämisjärjestysperustelujen (s. 15) johtopäätös ei vaikuttaisi täysin oikeaan osuvalta: ”Ehdotettu säännös on tarkkarajainen, ja sääntelykokonaisuus on laillisuusperiaatteen näkökulmasta asianmukainen”.

Miellän kuitenkin, että mainittuja lisäedellytyksiä voidaan tulkinnallisesti johtaa Estonia-lain muista säännöksistä ja että mainittujen lisäedellytysten voitaisiin siten katsoa ilmenevän Estonia-lain säännösten muodostamasta kokonaisuudesta.

Estonia-lain 3 §:ssä säädetään: ”*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*”.

Samalla on korostettava lain 5 §:n rangaistussäännöksen rajautumista vain lain 3 §:n vastaiseen menettelyyn: ”*Joka tahallaan rikkoo 3 §:ssä säädetyn kiellon, on tuomittava matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi*.”

Pidän tilannetta periaatteellisesti osin pulmallisena perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Toisaalta on kysyttävä, johtavatko jo rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen huomioon ottava uuden 4 a §:n tulkinta ja soveltaminen siihen, että mainittuja lisäedellytyksiä täyttämättömiäkään viranomaisten tutkintatoimia ei voida pitää rangaistavina. Tästä seuraisi, että ehdotetulla uudella säännöksellä oltaisiin tekemässä rangaistavuuteen suurempi poikkeus kuin esityksen perusteluista ilmenee. Mikäli tarkoitus on todella rangaista lisäedellytykset täyttämättömistä tutkintatoimista, ne olisi siis säädettävä rangaistaviksi kirjaamalla nuo tutkintatoimien sallittuisuuden lisäedellytykset näkyviin uuteen säännökseen. Mikäli Suomen lain kannalta riittävää on, että nämä seikat otetaan huomioon viranomaisharkinnassa osana Estonia-lain tulkintaa, ei tältä osin ole merkittävää ongelmaa.

Onko säännelty riittävän täsmällisesti, keiden kaikkien suorittamat tutkintatoimet ovat sallittuja?

Esityksen perustelujen (s. 3) mukaan ”Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaiset aikovat toteuttaa alihankkijoita hyödyntäen vedenalaiset tutkintatoimet hylyllä ja sen ympäristössä kahdessa vaiheessa 2021-2022”. Niin ikään perusteluissa (s. 9) todetaan, että ”[s]elvitys- ja tutkintatoimenpiteissä saattaa tulla hyödynnettäväksi yksityiseltä sektorilta saatavaa välineistöä ja henkilöstöä”.

Asiaa koskevassa Ruotsin laissa (*Lag (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia*) – niin kuin sitä koskevassa muutosesityksessä (*Prop. 2020/21:165 Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia*) – näyttäisi varaudutun nimenomaisesti siihen, että viranomaiset tukeutuvat mainitun lain mukaan sallittuja toimenpiteitä suorittaessaan muihinkin kuin viranomaistahoihin: ” […] *Förbudet gäller dock inte verksamhet som avser [att utreda förlisningen], att täcka över eller skydda vraket eller att*

förhindra förorening av den marina miljön från vraket, om verksamheten bedrivs av en myndighet i Estland, Finland eller Sverige eller på uppdrag av en sådan myndighet."

Estonia-lakiin lisättäväksi ehdotetussa uudessa 4 a §:ssä ei sen sijaan ole nimenomaisesti varauduttu siihen, että viranomaiset tukeutuvat mainitun lain mukaan sallittuja toimenpiteitä suorittaessaan muihinkin kuin viranomaistahoihin. Tältä osin ehdotettu uusi säännös vastaisi lain 4 §:ää ("*Sen estämättä, mitä 3 §:ssä säädetään, voivat viranomaiset peittää hylyn tai huolehtia siitä, että hylystä ei aiheudu ympäristön pilaantumista*.")

Esityksen perusteluissa (s. 19) on tältä osin tehty johtopäätös: "Ottaen huomioon onnettomuustutkintaa koskevan sääntelyn ja sen, että mahdollinen avustaja tai asiantuntija toimii viranomaisen johdon ja valvonnan alaisena, ei ole pidetty välttämättömänä ottaa Estonia-lakiin tällaista henkilöä koskevia erityisiä määräyksiä."

Pidän periaatteellisesti pulmallisena, että alihankkijoita koskevan kysymyksen ilmeisesti nyt ensimmäisen kerran ajankohtaistuessakaan sitä ei otettaisi huomioon ehdotetun uuden säännöksen muotoilussa. Pelkästään ehdotetun uuden säännöksen sanamuodon perusteella ei ole ennakoitavissa, ovatko viranomaisten käyttämien alihankkijoiden tutkintatoimet sallittuja.

Johtopäätökset

Kun otetaan huomioon esityksen perustelut toisten Estonia-sopimuksen osapuolina olevien valtioiden tutkintatoimien sallittuisuudesta ja niiden arvioitavuudesta Suomessa sekä Onnettomuustutkintakeskuksen ajankohtaisesta roolista suunnitelluissa tutkintatoimissa, jäävät edellä esiin nostamani pulmallisuudet ja niiden jättämä epävarmuus nähdäkseni merkitykseltään lähinnä teoreettisiksi.

Toisten sopimusvaltioiden tutkintatoimista säätämisestä ja niiden arvioitavuudesta Suomessa

Esityksen perusteluissa (s. 5) todetaan Estonia-sopimukseen viitaten muun ohella: "On lisäksi huomattava, että sopimuksessa sallituiksi selitetyt toimenpiteet ovat sallittuja yhdenkin sopimuspuolen tekeminä". Edelleen esityksen perusteluissa (s. 14) todetaan: "Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että ehdotettuja selvittämistoimia on pidettävä sopimuksen sallimina sopimuspuolille. Oikeusministeriön käsityksen mukaan toisten sopimuspuolten viranomaisten tai niiden johdolla ja valvonnassa toimivien alihankkijoiden selvittämistoimet eivät valtion toimina voi tulla Suomessa esimerkiksi rikosprosessissa arvioitaviksi noihin toimiin osallistuneiden yksittäisten henkilöiden rikoksina."

Minulla ei ole aihetta kyseenalaistaa oikeusministeriön asiasta esittämää käsitystä, vaikka sen tarkempia kansainvälisoikeudellisia perusteita ei olekaan täsmennetty. Epäilemättä samoista kansainvälisoikeudellisista perusteista johtuu yhtäläiset rajoitukset sekä Suomessa tapahtuvalle toisten sopimusvaltioiden viranomaisten toimista säätämiselle että toisten sopimusvaltioiden viranomaisten suorittamien konkreettisten toimien Suomessa tapahtuvalle jälkikäteiselle arvioimiselle.

Toisin sanoen ehdotetussa uudessa säännöksessä voi ylipäänsä olla kysymys vain Suomen viranomaisten tai niiden alihankkijoiden – eikä minkään muun sopimusvaltion viranomaisten tai niiden alihankkijoiden – toimien sallimisesta tai edelleen rangaistavaksi jäämisestä. Niin ikään ehdotetun uuden säännöksen nojalla voivat tulla arvioitaviksi vain Suomen viranomaisten tai niiden alihankkijoiden – eivätkä minkään muun sopimusvaltion viranomaisten tai niiden alihankkijoiden – toimet.

Onnettomuustutkintakeskuksen roolista sekä sen tukeutumisesta yksityisten toimijoiden asiantuntemukseen

Esityksen perustelujen (s. 2) valossa Suomen turvallisuustutkintaviranomaisena toimivan Onnettomuustutkintakeskuksen ajankohtainen rooli esityksessä tarkoitetuissa tutkinta- ja selvitystoimissa olisi ilmeisesti käytännössä varsin rajallinen. Esityksen mukaan Onnettomuustutkintakeskus on nimennyt alustavaan arviointiin yhteyshenkilön ja tälle tukiryhmän. Esityksen mukaan Onnettomuustutkintakeskus ei kuitenkaan ole osallistumassa nyt kaavailtuihin tutkintatoimiin. Voidaankin nähdäkseni kysyä, voiko mainituissa olosuhteissa edes syntyä mielekästä ehdotetun uuden säännöksen soveltamistilannetta.

Toisaalla esityksen perusteluissa (s. 9 ja 10) pidetään sinällään mahdollisena myös uutta onnettomuustutkintaa, johon nyt aiotut alustavat selvitykset ja niihin liittyvät tutkintatoimet voivat antaa aihetta. Esityksestä ei ilmene, millaiseksi Onnettomuustutkintakeskuksen rooli tuossa mahdollisessa tulevassa tilanteessa muodostuisi.

Esityksen perusteluissa (s. 9) kuitenkin tarkastellaan ilmeisesti mahdollista tulevaa tilannetta silmällä pitäen, miten yksityiseltä sektorilta saatavaa välineistöä ja henkilöstöä voidaan turvallisuustutkintalain (525/2011) nojalla hyödyntää turvallisuustutkinnassa.

Turvallisuustutkintalain 11 §:ssä säädetään Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijasta: Onnettomuustutkintakeskus voi käyttää turvallisuustutkinnassa apuna ulkopuolista asiantuntijaa. Saman lain 15 §:n mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijaan sovelletaan mainitun lain mukaisissa tehtävissä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Nähdäkseni tällä perusteella Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijoiden samastaminen ehdotetussa uudessa säännöksessä tarkoitettuihin viranomaisiin on perusteltua.

Edelleen turvallisuustutkintalain 24 §:n mukaan Onnettomuustutkintakeskus tai tutkintaryhmä voi teettää erityistä asiantuntemusta vaativasta seikasta selvityksen muulla viranomaisella tai yksityisellä toimijalla sekä pyytää tältä määrätystä asiasta lausunnon. Turvallisuustutkintalaissa ei ole kuitenkaan erillistä säännöstä lain 24 §:ssä tarkoitetun yksityisen toimijan vastuusta. Mainittujen yksityisten toimijoiden samastaminen ehdotetussa uudessa säännöksessä tarkoitettuihin viranomaisiin jäisi siten edelleen pulmalliseksi.

Käsillä olevassa asiayhteydessä näyttäisi siten muodostuvan merkitykselliseksi, mitkä edellä mainituista tahoista käytännössä toimisivat Estonia-sopimuksessa ja -laissa tarkoitetulla rauhoitetulla alueella. Jäljelle jäävä pulma konkretisoituisi ilmeisesti siihen kysymykseen, edellyttääkö Onnettomuustutkintakeskus myös lain 24 §:ssä tarkoitettujen virkavastuuta vailla olevien yksityisten toimijoiden toimivan Estonia-sopimuksessa ja -laissa tarkoitetulla rauhoitetulla alueella.

Lopuksi

Ehdotetun lainmuutoksen merkitys lienee ennen kaikkea siinä, että sen avulla manifestoidaan Estonia-sopimuksen noudattamiseen nyttemmin sitoutuneiden valtioiden joukolle, että Suomi osaltaan hyväksyy sellaisen Estonia-sopimuksen tulkinnan, joka sallii Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaisten nyt suunnittelemat aluksen uppoamiseen liittyvät lisätutkintatoimet. Kun Estonia-sopimus on Suomessa valtionsisäisesti voimassa asetuksen tasoisena säädöksenä ja kun Estonia-sopimus on Suomessa toimeenpantu eduskunnan säätämällä Estonia-lailla, on sinällään perusteltua, että lisätutkintatoimia koskevan sopimustulkinnan hyväksyminen Suomen osalta manifestoidaan nimenomaan eduskunnan päätösvaltaan kuuluvalla lainmuutoksella.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri — Tuomas Pöysti

Oikeuskanslerinsihteeri — Juha Sihto