Henrik Ringbom
17.5.2021

Lausunto hallituksen esityksestä HE 81/2021 vp eduskunnalle laiksi matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausunnon yllä mainitusta ehdotuksesta. Sen johdosta esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Lakiehdotus on rajattu koskemaan viranomaisten suorittamia sukelluksia ja viranomaisten muuta toimintaa hylkypaikalla. Esityksessä ei siis ehdoteta muutoksia tällä hetkellä alueella voimassa oleviin yksityisten suorittamia sukelluksia koskeviin rajoituksiin. Lisäksi ehdotus on rajattu koskemaan sellaisia sukelluksia, joiden tarkoituksena on suorittaa selvitys- ja tutkintatoimenpiteitä hylyllä. Rajausten korostaminen on tärkeää, koska ne selventävät sitä, että ehdotus koskee rajattua toimijaryhmää ja hyvin erityistä tarkoitusta. Lakiehdotuksella ei siis yleisesti ottaen heikennetä M/S Estonian hylyn hautarauhan suojaa tai höllennetä alueella 1.7.1995 alkaen voimassa olevien yleisten sukellusrajoitusten ja muiden rajoitusten soveltamista. Näin ollen ei ole vaarana, että ehdotus johtaisi alueen vedenalaisen toiminnan vapauttamiseen tai hyvin merkittävään lisääntymiseen. Sen tavoitteena on tehdä selväksi, että viranomaisilla on – vallitsevista rajoituksista huolimatta – mahdollisuus selvittää aluksen uppoamisen syyt, ja siten auttaa sekä omaisia että muita saamaan rauhan tapahtumien kulun osalta, johon on kohdistunut paljon spekulointia aina vuonna 1994 tapahtuneesta uppoamisesta saakka.

Yleistä lakiehdotuksesta

Yleisesti ottaen lakiehdotus on hyvin perusteltu. Allekirjoittanut yhtyy siihen johtopäätökseen, että vuoden 1995 kansainvälinen sopimus M/S Estoniasta (SopS 49/1995) ei estä viranomaisten johtamien sukellusten tekemistä tässä tarkoituksessa sillä edellytyksellä, että uhrien viimeistä leposijaa kunnioitetaan selvitystyön aikana.[1] Lakiehdotuksen perusteluissa ei oteta kantaa siihen, että mahdollistaako myös nykyinen kansallinen lainsäädäntö (Laki 903/1995 matkustaja-alus Estonian hylyn rahoittamisesta) viranomaisten tässä tarkoituksessa suorittamat sukellukset, mutta

[1] HE 81/2021 vp, sivut 5 ja 8.

niissä todetaan, että laki ei nimenomaisesti salli sellaisia toimenpiteitä.[2] Vaikka tämä lainmuutos ei näin ollen välttämättä olekaan tarkkaan ottaen tarpeellinen viranomaisvetoisten tutkimusten tekemiseksi hylyllä, allekirjoittanut yhtyy siihen käsitykseen, että – asiaa koskevan nimenomaisen sääntelyn puutteessa – on tarkoituksenmukaista täydentää lain sallimia viranomaistoimenpiteitä koskevia säännöksiä sen sijaan, että vain tehtäisiin sellainen tulkinta, että nykyiset säännökset ovat riittäviä tähän tarkoitukseen.[3]

Lakiehdotus on epäselvä sen osalta, mitkä (ja minkä valtioiden) viranomaiset kuuluvat muutoksen piiriin, ja mikä taho ratkaisee sen, ovatko selvitykset ehdotetun lakitekstin mukaan "tarpeellisia" sekä muiden mahdollisten menettelytapoja koskevien vaatimusten osalta näiden tutkinta- ja selvitystoimenpiteiden suhteen. Yllä olevat puutteet johtuvat tosin pääosin vastaavista epäselvyyksistä lain taustalla olevassa kansainvälisessä sopimuksessa ja nykyisessä kansallisessa lainsäädännössä. Näiden kysymysten huolellisempi sääntely olisi edellyttänyt vuoden 1995 sopimuksen osapuolten yhteistä näkemystä, jonka muodostaminen ei ilmeisesti ollut mahdollista tässä aikataulussa.

Estonian hylyllä tehtäviä viranomaisvetoisia sukelluksia, asianomaisten valtioiden kansainvälisoikeudellinen lainkäyttövalta mukaan lukien, koskevien yksityiskohtaisempien argumenttien ja näkökulmien osalta viittaan allekirjoittaneen kirjoittamaan, aiemmin tänä keväänä julkaistuun artikkeliin.[4]

Aikarajoitus

Ehdotettu lainmuutos olisi väliaikainen. Uusi 4 a § olisi voimassa ainoastaan 31.12.2024 saakka. Esityksessä ei kuitenkaan perustella tätä aikarajoitusta. Siinä perustellaan vain, miksi valitun ajanjakson katsotaan olevan riittävän pitkä nyt ajankohtaisten selvitysten tekemiseen, joissa keskitytään hiljattain hylyn rungossa havaittuihin repeämiin. Esityksessä ei vastata kysymykseen siitä, miksi uppoamisen viranomaisvetoisten selvitysten kestoa ylipäätään pitäisi rajoittaa, vaikka monet lausunnonantajat esityksen mukaan ovat nimenomaan toivoneet enemmän taustatietoa aikarajoituksen syistä – tai aikarajoituksen muuttamista.[5]

Lainmuutoksen ajallisen rajaamiseen voi suhtautua kriittisesti useista syistä.

---

[2] HE 81/2021 vp s. 9
[3] HE 81/2021 vp s. 9
[4] H. Ringbom, 'Dykningar vid M/S Estonias vrak', JFT (Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland) Nr. 1/2021, s. 1–31.
[5] HE 81/2021 vp s. 14

Ensinnäkin on epäjohdonmukaista toisaalta väittää, että lainmuutoksella selkeytetään nykyisiä säännöksiä[6] ja samalla rajoittaa tämä selkeyttäminen muutaman vuoden pituiseen ajanjaksoon. Jos muutoksella selkeytetään voimassa olevaa oikeustilaa, ei ole mitään syytä tehdä siitä määräaikaista. Määräaikaisuus päinvastoin luo uuttaa epäselvyyttä sen suhteen, millainen oikeustila on vuodesta 2025 eteenpäin, koska se antaa vaikutelman siitä, että viranomaisvetoisia sukelluksia ei enää voisi tehdä lain voimassaolon päättymispäivän jälkeen. Aikarajoitus voi siis pitkällä aikavälillä heikentää viranomaisten edellytyksiä tehdä tutkimuksia uppoamisen syyn selvittämiseksi. Tämä epävarmuus voi sitä paitsi koskea erityisesti Suomen omia viranomaisia, koska – kuten hallitus toteaa – vuoden 1995 kansainvälinen sopimus, johon Suomen, Viron ja Ruotsin suhteet tässä asiassa perustuvat, ei poissulje tässä tarkoituksessa tehtäviä viranomaisselvityksiä.

Toiseksi ei ole mitään syytä (eikä anneta mitään perusteluja) rajoittaa uppoamisen syitä koskevien viranomaisvetoisten selvitysten tekemistä tällä hetkellä tiedossa oleviin erityisiin tosiasiallisiin olosuhteisiin (hiljattain havaitut repeämät hylyn rungossa). Selvityksille on luonteenomaista, että niistä saadaan uutta tietoa, joka puolestaan voi edellyttää jatkotutkimuksia. Pitkällä tähtäimellä myös uudet tiedot ja uudet tekniikat voivat aiheuttaa tarvetta hylyn jatkotutkimuksille. Jos lakiehdotus hyväksytään nykyisessä sanamuodossaan, lakia joudutaan muuttamaan uudelleen, jos selvitystyön arvioitu aikataulu ei pidä, tai jos myöhemmin käy ilmi muita syitä jatkoselvitysten tekemiselle. Aikarajoitus ei ole myöskään linjassa lainmuutoksen päätarkoituksen kanssa, joka on aluksen uppoamista koskevien viranomaisvetoisten tutkimusten ja selvitysten tekeminen. Tällaisen selvityksen saamista valmiiksi tyydyttävällä tavalla tulee pitää tärkeämpänä kuin sitä, että selvitys tehdään hallituksen tällä hetkellä, eli ennen kuin selvitystä on edes aloitettu, riittäväksi arvioimassa aikataulussa.

Kolmanneksi aikarajoitus ei ole linjassa muiden maiden sääntelyn kanssa. Ruotsi, jonka oikeudellinen tilanne tältä osin on eniten Suomen kaltainen, ei aio rajoittaa ajallisesti maan vastaavaa muutosta. Ruotsin hallituksen esityksessä 2020/21:165 Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia (Matkustaja-alus Estonian uppoamisen selvittämistä koskevien mahdollisuuksien parantaminen) ehdotetaan että asiaa koskevaa lakia lag (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia (laki matkustaja-alus Estonian hylyn hautarauhan suojasta) täydennettäisiin siten, että sen 2 §:n sallittuihin poikkeuksiin lisättäisiin ilman aikarajausta "verksamhet som avser att utreda förlisningen", eli toiminta, jonka

[6] HE 81/2021 vp:n sivulla 9 todetaan, että "on asianmukaisempaa täydentää lain sallittuja viranomaistoimenpiteitä koskevaa sääntelyä kuin pelkästään tulkinnallisesti katsoa nykyinen sääntely kysymyksessä olevien selvittämistoimien suorittamisen kannalta riittäväksi".

tarkoituksena on uppoamisen selvittäminen. Virossa ei ole mitään erityistä lakia Estonian hylyn hautarauhan suojelemiseksi eikä maa katso suunniteltujen tutkimusten edellyttävän lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Suomen aikarajaus lisäisi siis sopimusosapuolten välisiä eroavaisuuksia vuoden 1995 sopimuksen soveltamisessa. Kuten yllä todetaan, aikarajaus ei kuitenkaan estäisi Viroa tai Ruotsia tekemästä tutkimuksia hylyllä vuoden 2024 jälkeen, koska voimassa oleva vuonna 1995 solmittu kansainvälinen sopimus ei kiellä sellaisia tutkimuksia.[7]

Lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, mitä riskejä liittyy pysyvään poikkeukseen uppoamista koskevien viranomaisvetoisten selvitysten osalta, esim. Ruotsin hallituksen ehdottamassa muodossa. Ainut esityksessä mainittu yleinen seikka, joka puoltaa ehdotetun tarkennuksen aikarajoitusta, on hautarauhan kunnioittaminen. Koska kyse on ainoastaan viranomaisvetoisista tutkimuksista, voidaan kuitenkin edellyttää, että työ voidaan tehdä mitä enimmässä määrin hautarauhaa kunnioittavalla tavalla. Myös se, että lainmuutos on rajattu koskemaan vain viranomaisvetoisia tutkimuksia, viittaa siihen, että sukellusten ja muiden vedenalaisten toimenpiteiden määrä säilyy suhteellisen rajallisena. Lainmuutoksesta ei siis luultavasti seuraa suurta määrää sukelluksia eikä merkittäviä fyysisiä vaikutuksia hylkyyn. Viranomaisten sukellusten, joiden tarkoituksena on uppoamissyyn selvittäminen, voidaan myös olettaa vähentävän niin sanottujen yksityistutkijoiden tarvetta tehdä yksityisiä ja oikeudettomia sukelluksia alueella, joten niillä voidaan olettaa olevan myönteinen vaikutus rauhoitetun alueen hautarauhaan. Lisäksi täytyy ottaa huomioon myös se, että hautarauha ei ole ehdoton, vaan sitä on tarkasteltava suhteessa vedenalaisten toimenpiteiden tarkoitukseen. Koska M/S Estonian uppoamisen syistä on epävarmuutta, kysymyksen perusteellinen selvittäminen on yhteiskunnan edun mukaista, kuten perusteluissakin todetaan[8]. Mikään näistä syistä ei puolla viranomaisvetoisten selvitysten ajallista rajaamista.

Yhteenveto

Aikarajausta lukuun ottamatta ehdotettu lainmuutos on hyvin perusteltu. Lainmuutos selventää sen, että viranomaisvetoisia selvityksiä voidaan tehdä lisätietojen saamiseksi M/S Estonian uppoamisen syistä. Tämä selvennys ei ole juridisesti välttämätön, koska voimassa olevien sääntöjen voidaan katsoa mahdollistavan sellaiset sukellukset, mutta Suomen oikeustilan selkeyttäminen on paikallaan. Se, että ymmärtäisimme paremmin M/S Estonian uppoamiseen vaikuttaneita syitä, on toivottavaa, koska kysymyksestä on epäselvyyttä, ja koska tietämättömyys aiheuttaa huolta niin omaisille kuin

[7] Laajempi pohdinta erityisesti Viron oikeudesta hylyn tutkimiseen omin päin, ks. Ringbom, yllä mainittu viite 4.
[8] HE 81/2021 vp s. 9

yhteiskunnalle laajemminkin. Jos viranomaiset eivät käynnistä selvityksiä, yksityiset sukellukset hylyllä oletettavasti jatkuvat, mikä todennäköisesti pitkällä tähtäimellä olisi suurempi uhka rauhoitetun alueen hautarauhalle.

Lainmuutoksen voimassaolon ehdotettu aikarajaus vaikuttaa sen sijaan olevan aiheeton. Esityksessä ei ole perusteluja sille, miksi rajoitus olisi tarpeen, eikä aikarajoitus myöskään sovi yhteen lainmuutoksen tavoitteen kanssa, joka on Suomen oikeustilan selkeyttäminen ja M/S Estonian uppoamisen syiden tutkimisen helpottaminen. Rajoitus voisi päinvastoin luoda uutta epävarmuutta Suomen oikeustilan suhteen vuoden 2024 jälkeen ja mahdollisesti jopa heikentää Suomen viranomaisten mahdollisuuksia tutkia M/S Estonian uppoamista tulevaisuudessa. Sen sijaan rajoitus ei estäisi Viron ja Ruotsin viranomaisia tutkimasta M/S Estonian hylkyä, koska asiasta säädetään vuonna 1995 tehdyssä kansainvälisessä sopimuksessa. Aikarajoitus lisäisi myös Suomen eroavaisuuksia verrattuna muihin valtioihin, jotka ovat allekirjoittaneet hylyn hautarauhaa koskevan vuonna 1995 tehdyn kansainvälisen sopimuksen. Niistä missään ei sovelleta vastaavaa rajoitusta. Ehdotettu muutos koskee hyvin rajattuja tutkimuksia, eli viranomaisten uppoamissyyn selvittämiseksi tekemiä tutkimuksia, joten siitä ei aiheudu väärinkäytösten vaaraa esim. hylyllä tehtävien ryöstösukellusten muodossa. Sen sijaan viranomaisten uppoamissyyn selvittämiseksi tekemien toimenpiteiden voidaan olettaa vähentävän hylyllä tehtävien yksityisten sukellusten tarvetta.

Kuten hallitus toteaa esityksen perusteluissa, M/S Estonian uppoamisen syyn selvittäminen on yleisen edun mukaista. Siksi vaikuttaa perusteettomalta, että ehdotuksella rajataan selvitykset koskemaan erään kuvaustiimin hiljattain havaitsemaa kahta rungossa olevaa repeämää. M/S Estonian uppoamista koskevan selvityksen aikataulua ei voi vielä lyödä lukkoon, ja periaatteellisemmalla tasolla on tärkeämpää, että uppoaminen selvitetään perusteellisesti ja selvityksen tavoite saavutetaan kuin että työ saadaan tehtyä tietyssä aikataulussa.

Sen takia allekirjoittanut ehdottaa, että voimaantulosäännöksen viimeinen osa ("ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2024") poistetaan.

Turussa 17.5.2021

Henrik Ringbom

Tutkimuspäällikkö, Åbo Akademi
Professor II, Nordisk Institutt for Sjørett, Universitetet i Oslo
Erikoistutkija, Turun Yliopisto