OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

20.5.2021

Eduskunnan lakivaliokunta
Vastinekuuleminen 21.5.2021
HE 81/2021 vp
LsN, yksikönpäällikkö Jussi Matikkala

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

Vastineena otsikkoasiassa pidetyssä kuulemisessa ja annetuissa lausunnoissa lakivaliokunnalle esitetystä oikeusministeriö esittää kunnioittaen seuraavan.

Yleistä

Suhtautuminen esitykseen oli myönteinen. Mikään kuulluista tahoista ei katsonut, että esitys tulisi hylätä. Oikeuskansleri esitti eräitä näkökohtia esityksestä, joita hän piti pulmallisina, joskin etupäässä teoreettisluonteisesti (lausunto s. 6 ja 8). Åbo Akademi esitti, että ehdotetun sääntelyn tulisi olla pysyvä eikä väliaikainen. Rajavartiolaitos esitti, että Estonia-lakiin ehdotettua 4 a §:ää täydennettäisiin ilmoitusvelvollisuutta Rajavartiolaitokselle koskevalla säännöksellä.

Kirkkohallituksella ja puolustusministeriöllä ei ollut huomauttamista esitykseen. Poliisihallituksella ei ollut asiaan enempää lausuttavaa. Ulkoministeriö piti esitettyä täydennystä perusteltuna. Professori Nuotio ehdotti esityksen hyväksymistä sellaisenaan.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö katsoo, että kuulemisessa ja lausunnoissa esitetty ei anna aihetta ehdotetun sääntelyn muuttamiseen. Lakivaliokunta voi lausunnossaan kiinnittää tarkentavasti huomiota tarpeellisina pitämiinsä seikkoihin.

Sääntelyn tarkkarajaisuus

Syyttäjälaitos on katsonut, että lakia sovellettaessa ei liene ongelmallista määrittää, mikä toiminta täyttää ehdotetun Estonia-lain 4a §:n mukaisen oikeutetun toiminnan. Åbo Akademin lausunnossa todetaan, että ehdotus koskee rajoitettua toimijakategoriaa ja sukelluksia hyvin erityisessä tarkoituksessa.

Oikeuskansleri kiinnittää lausuntonsa s. 3-5 huomiota siihen, että esityksen perusteluissa edellytetään, että tutkinta- ja selvittämistoimet ovat oikeasuhtaisia ja että niissä asianmukaisesti kunnioitetaan uhrien viimeistä leposijaa. Oikeuskansleri pitää näitä toimenpiteiden sallittuisuudelle asetettuina lisäedellytyksinä, jotka eivät ilmene ehdotetusta 4 a §:stä.

Oikeusministeriö toteaa, että siinäkään tapauksessa, että kysymys olisi lisäedellytyksistä, ei olisi välttämätöntä, että ne kävisivät ilmi juuri kysymyksessä olevasta säännöksestä, tässä siis ehdotetusta Estonia-lain 4 a §:stä. Estonia-sopimuksen 1 artiklan mukaan ”M/S Estonian hylkyä ja sitä ympäröivää aluetta, sellaisena kuin se on määritelty 2 artiklassa, pidetään onnettomuuden uhrien viimeisenä leposijana, ja sellaisena sille on osoitettava asianmukaista kunnioitusta.” Sanottu käy ilmi myös sopimuksen johdanto-osasta. Viimeisen leposijan kunnioittaminen on siten sopimuksen peruslähtökohtia ja koskee kaikkia hylkyyn ja rauhoitettuun alueeseen liittyviä toimia. Tätä taustaa valotetaan myös ulkoministeriön lausunnossa. Täydentävän sääntelyn säätäminen edellyttää, että se noudattaa sopimuksen yleisiä lähtökohtia. Kansallisia säännöksiä tulee puolestaan tulkita sen taustalla olevan sopimuksen valossa. Tarkoitetut näkökohdat käyvät myös ilmi Estonia-lain sääntelykokonaisuudesta (mm. lain 1 §). Kysymyksessä on sääntelyn tulkinnassa noudatettava, sopimuksesta ja sääntelystä ilmenevä tulkintaperuste. Huomio ei anna aihetta säännöksen muuttamiseen.

Edellä mainitut näkökohdat soveltuvat paljolti myös oikeuskanslerin suhteellisuusperiaatetta koskevaan huomioon. Kysymyksessä ovat erityisesti omaisissa tunteita herättävät toimenpiteet, joiden suorittamisessa on aihetta noudattaa pieteettiä. Suhteellisuus onkin tässä tapauksessa yhteydessä viimeisen leposijan kunnioittamiseen. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu sisäänrakennettuna kaikkeen viranomaistoimintaan, mitä osaltaan ilmentää esimerkiksi hallintolain (434/2003) 6 §:n säännös hallinnon oikeusperiaatteista. Ehdotetussa 4 a §:ssä puhutaan ”tarpeellisista” tutkinta- ja selvittämistoimenpiteistä. Tarpeellisuuden vaatimukseen katsotaan tavallisesti sisältyvän myös vaatimus suhteellisuudesta. Samaan viittaa professori Nuotio lausuntonsa s. 3. Kaiken kaikkiaan myös tässä on kysymyksessä tulkintaperuste, ei lisäedellytys, eikä huomio anna aihetta säännöksen muuttamiseen.

Alihankkijat

Oikeuskansleri kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä ilmenevin tavoin Viron ja Ruotsin turvallisuustutkintaviranomaiset voivat käyttää selvitystoimissa alihankkijoita. Myös Suomen turvallisuustutkintaviranomaiset voivat hyödyntää asiantuntijoita. Oikeuskansleri huomauttaa lausuntonsa s. 5-6, että Ruotsin esityksessä alihankkijat on huomioitu, koska ehdotetun säännöksen mukaan toimenpiteitä voidaan suorittaa myös viranomaisen toimeksiannosta (… på uppdrag av en sådan myndighet).

Oikeusministeriö toteaa, että niin Suomen kuin Ruotsinkin ehdotuksissa lähdetään tässä jo voimassa olevan sääntelyn rakenteesta. Monet viranomaiset hyödyntävät niin tarvittavan kaluston kuin asiantuntija- ja joissakin avustavissa tehtävissä myös muiden kuin oman organisaationsa resursseja. Tästä on myös monesti säädetty asianomaista viranomaista tai sen toimintaa koskevassa lainsäädännössä. Turvallisuustutkinnasta annetun lain (525/2011) 11 §:ssä säädetään ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisestä turvallisuustutkinnassa ja lain 24 §:ssä säädetään viranomaisella tai yksityisellä toimijalla teetettävistä selvityksistä ja lausunnoista. Tällaiset tahot toimivat luonnollisesti viranomaisen johdon ja valvonnan alaisina.

Oikeuskansleri kiinnittää lausuntonsa s. 8 huomiota vielä siihen, että turvallisuustutkintalain 24 §:ssä ei ole säädetty säännöksessä tarkoitetun yksityisen toimijan vastuusta. Oikeusministeriö katsoo, että tämä kysymys koskee pikemmin turvallisuustutkintalakia kuin nyt ehdotettua sääntelyä.

Viranomaiset

Åbo Akademi katsoo lausuntonsa s. 2, että esitys on epäselvä sen suhteen, mitä (minkä maiden) viranomaisia ehdotus koskee, ja kuka päättää toimenpiteiden tarpeellisuudesta. Onnettomuustutkintakeskus puolestaan toteaa, että ehdotettua poikkeussäännöstä ei ole rajattu turvallisuustutkintaan. Tämä mahdollistaa turvallisuustutkinnan lisäksi myös oikeudellisen vastuun kohdentamiseen tähtäävät viranomaisten tutkinta- ja selvitystoimet. Onnettomuustutkintakeskuksen mukaan säädettävän poikkeuksen tulisi joko kattaa vain turvallisuustutkintaan liittyvät tutkinta- ja selvitystoimenpiteet tai sitten myös muiden viranomaisten toimenpiteet tulisi huomioida lain esitöissä.

Oikeusministeriö toteaa, että sääntely koskee lähtökohtaisesti Suomen viranomaisia. Sallittuja olisivat Estonian uppoamista koskevat tarpeelliset tutkinta- ja selvitystoimenpiteet. Keskeinen viranomaistaho ovat tässä yhteydessä turvallisuustutkintaviranomaiset. Säännöksessä ei kuitenkaan ole poissuljettu muitakaan viranomaisia kuten poliisi- tai syyttäjäviranomaisia. Ei ole tarvetta rajata säännöstä koskemaan pelkästään turvallisuustutkintaviranomaisia. Mikäli muut viranomaiset pitäisivät säännöksessä tarkoitetulla tavalla tarpeellisina joitakin tutkinta- ja selvitystoimenpiteitä, ne suorittaisivat sellaisia omaa toimintaansa koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Sitä kysymystä, että muu sopimuspuoli saattaa käyttää tutkinta- ja selvitystoimenpiteissään ulkomaista, siis esimerkiksi suomalaista asiantuntijaa tai avustajaa, on käsitelty esityksen s. 14 ja oikeuskanslerin lausunnon s. 6-7.

Sääntelyn väliaikaisuus

Åbo Akademi jakaa sen esityksessä esiintuodun käsityksen, että on parempi antaa täydentävä sääntely sallituista viranomaistoimista kuin pelkästään katsoa tulkinnallisesti nykysääntelyn sallivan ne (lausunto s. 1-2). Tämän lähtökohdan kanssa Åbo Akademi pitää ristiriitaisena sitä, että sääntely kuitenkin samalla rajattaisiin ajallisesti päättymään vuoden 2024 lopussa.

Oikeusministeriö toteaa, että Estonia-lain 3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan ”(s)ukeltaminen rauhoitetulla alueella on kielletty.” Pykälän toisessa virkkeessä todetaan, että ”(r)auhoitetulla alueella ei [saa] … muutenkaan häiritä hylyn rauhaa.” Näin ollen sikäli kun toimenpiteissä olisi kysymys sukeltamisesta, täydentävä säännös on tarpeen. Muiden toimenpiteiden osalta voitaisiin pitää tulkinnanvaraisena, mitkä niistä häiritsisivät hylyn rauhaa, mitkä eivät. Tämän vuoksi täydentävä säännös on tarpeen muidenkin toimenpiteiden osalta.

Täydentävän ja selventävän sääntelyn kanssa ei ole ristiriidassa se, että sääntelyn ehdotetaan olevan väliaikainen. Sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa havaittujen repeämien merkityksen selvittäminen. Näiden repeämien merkityksen selvittäminen olisi mitä ilmeisimmin kuulunut aikaisemman onnettomuustutkinnan piiriin, jos ne olisi tuolloin havaittu. Esityksessä katsotaan, että juuri nämä toimenpiteet ovat sopimuksen valossa sallittuja, jolloin tarkoitus on täydentää ja selventää oikeustilaa nimenomaan kysymyksessä oleviin tutkinta- ja selvittämistoimenpiteisiin nähden.

Åbo Akademi pitää lausunnon s. 3 ilmenevin tavoin ajallisesti rajoittamatonta selvittämistoimenpiteet sallivaa sääntelyä parempana myös siitä syystä, että myöhemmin saatetaan saada uutta informaatiota, ja käytössä voi olla uutta teknologiaa, jotka antavat aihetta lisätutkimuksien tekemiseen. Edelleen nyt kun toimenpiteitä ei ole vielä edes aloitettu, ei voida tietää, että ne on saatu päätökseen vuoden 2024 loppuun mennessä.

Oikeusministeriö katsoo, että vuoden 2024 loppuun mennessä voidaan hyvin tarkastaa aluksen runko mahdollisten muiden vaurioiden varalta. Tuon ajan puitteissa voidaan myös selvittää perusteellisesti repeämien

merkitys. Suomella ei ole katsottava olevan tarvetta tämän pidempään selvittämisaikaan. Ajallisesti rajoittamaton, konkreettisiin löydöksiin perustumaton selvittämisoikeus voi olla sopimuksen tulkinnan näkökulmasta eri asemassa kuin kysymyksessä olevien konkreettisten vaurioiden selvittäminen. Nyt kysymyksessä olevien konkreettisten vaurioiden merkityksen selvittämisen voidaan hyvin perustein katsoa olevan sopimuksen sallimaa. Ajallisesti rajoittamattoman selvittämisoikeuden yhteensopivuus sopimuksen kanssa ei ole yhtä selvää. Lisäksi ajallisesti rajoitettu selvittämismahdollisuus on hyvin yhteensopiva sopimuksen päätarkoituksen, hylyn ja sitä ympäröivän alueen rahoittamisen vainajien viimeisenä leposijana, kanssa.

Åbo Akademi katsoo lisäksi (lausunto s. 3), että ajallisesti rajoitettu sääntely ei ole yhteensopiva sen kanssa, mitä muissa maissa on säädetty. Åbo Akademi kiinnittää tässä huomiota siihen, että Ruotsissa ehdotetaan säännöstä, joka ei olisi ajallisesti rajoitettu, ja että Viro ei katso toimenpiteiden edellyttävän lainsäädäntötoimia.

Oikeusministeriö toteaa, että jo se, että Ruotsi on säätänyt erityisen Estonia-lain, Viro taas ei, ilmentää osaltaan sitä, että eri sopimuspuolilla on jo siinä kysymyksessä varsin erilaisia lähestymistapoja. Tiettävästi muut sopimuspuolet eivät ole ylipäätään arvioineet kysymystä.

Oikeusministeriö toteaa kokoavasti, että nimenomaan kysymyksessä olevien, nyttemmin havaittujen huomattavien repeämien merkityksen selvittämisen voidaan katsoa olevan tarpeellista. Tämän selvittämisen voidaan myös katsoa olevan sopimuksen sallimaa ja olevan hyvin yhteen sovitettavissa sopimuksen päätarkoituksen, viimeisen leposijan rauhoittamisen ja kunnioittamisen vaatimusten kanssa. Ajallisesti rajoitettu selvittämisoikeus on myös Suomen etujen mukainen ottaen huomioon, että hylky sijaitsee Suomen talousvyöhykkeellä. Myös professori Nuotio pitää tätä lausuntonsa s. 4 perusteltuna ratkaisuna.

Suomen rikosoikeuden alueellinen toimivalta

Syyttäjälaitos toteaa, ettei se näe tässä yhteydessä tarvetta muuttaa Suomen rikosoikeuden alueellista toimivaltaa koskevaa rikoslain 1 lukua.

Tämä on myös esityksen lähtökohta. Syyttäjälaitos katsoo lisäksi, että Suomen rikosoikeudellinen toimivalta voi tässä yhteydessä ongelmitta perustua Suomen kansalaisen ja heihin rinnastettavien tekemiä rikoksia koskevaan rikoslain 1 luvun 6 §:ään. Sen sijaan syyttäjälaitos pitää epävarmempana rikoslain suomalaiseen alukseen liittyvää rikosta koskevan 2 §:n 1 momentin 1 kohdan sovellettavuutta. Lainkohta edellyttää, että rikos on tehty suomalaisessa aluksessa, eikä säännös syyttäjälaitoksen mukaan soveltune aluksen ulkopuolella tehtyyn rikokseen kuten sukeltamiseen. Syyttäjälaitoksen mukaan ei ole itsestään selvää, että rikoslain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan toimivaltasäännöstä voitaisiin soveltaa tekoon, jota ei ole tehty aluksella oltaessa, alukselta käsin. Professori Nuotio pitää lausuntonsa s. 4 tämän lainkohdan sovellettavuutta tulkinnanvaraisena.

Oikeusministeriö toteaa, että aihetta on käsitelty esityksen s. 7-8 ja 11. Tällöin rikoslain 1 luvun 2 §:n soveltamisen yhteydessä on mainittu rikoksen tekopaikkaa koskeva luvun 10 §. Sen 1 momentin 1 virkkeen mukaan rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin, että siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni. Tällainen tilanne voisi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun hylyn rauhaa häiritään laitteella, jota aluksella oleva henkilö ohjaa.

Ilmoittamisvelvollisuudet

Työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkoministeriön toteamin tavoin mahdollisiin meritieteelliseksi tutkimustoiminnaksi katsottaviin lisätutkintatoimiin sovelletaan talousvyöhykelain (1058/2004) 8 §:n ilmoittamisvelvollisuutta koskevaa säännöstä.

Rajavartiolaitos pitää mainitsemiinsa lakisääteisiin tehtäviin viitaten tärkeänä sitä, että se saisi etukäteen tiedon mahdollisista M/S Estonian hylyllä tehtävistä tutkinta- ja selvitystoimenpiteistä riippumatta siitä, ovatko tiedot salassa pidettäviä tai muuten luottamuksellisia. Rajavartiolaitos esittää, että ehdotettuun Estonia-lain 4 a §:ään lisättäisiin esimerkiksi virke ”Estonian hylyllä tehtävistä tutkinta- ja selvitystoimenpiteistä on ilmoitettava etukäteen Rajavartiolaitokselle”.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen s. 14 on katsottu, että voidaan kuitenkin arvioida, että Rajavartiolaitos saa tässä yhteydessä tarvittavat tiedot joka tapauksessa virkateitse. Rajavartiolaitoksen lausunnosta ei ilmene, että näin ei olisi, tai syytä, miksi tällainen ilmoitusvelvollisuus muutoin olisi tarpeen. Oikeusministeriö toistaakin siten esityksessä todetun. Oikeusministeriö lisää vielä, että kysymys on ajallisesti rajatusta sääntelystä, ja niiden toimenpiteiden, joista on kysymys, pääpiirteittäinen aikataulutus on tiedossa. Onnettomuustutkintakeskus on nimennyt alustavaan selvitykseen yhteyshenkilön tukiryhmineen, ja Rajavartiolaitoksen lausunnosta käy ilmi, että ”käytännössä ilmoituksen voisi tehdä Rajavartiolaitoksen alaiselle Länsi-Suomen merivartioston johtokeskukselle, joka tällä hetkellä toimii meripelastuslain 2 §:n 5 kohdan mukaisena Suomen Meripelastuskeskuksena (MRCC)”. Oikeusministeriö pitää selvänä, että Rajavartiolaitos saa haluamansa ilmoitukset virkateitse, eikä muuta aihetta asiaa koskevan säännöksen säätämiseen ole esitetty. Oikeusministeriö ei kannata ehdotusta.