

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain muuttamista. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan viranomaiset voivat ryhtyä laissa tarkoitetulla rauhoitetulla alueella aluksen uppoamista koskeviin tarpeellisiin tutkinta- ja selvitystoimenpiteisiin. Lisäys olisi väliaikainen. Tarkoituksena on, että hylyn kyljessä olevien, syksyllä 2020 julkaistusta filmimateriaalista ilmenevien repeämien merkitys aluksen uppoamisen kannalta voidaan asianmukaisesti selvittää.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021, ja se olisi voimassa vuoden 2024 loppuun.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Sopimus M/S Estoniasta	4
2.2 Estonia-laki	5
2.3 Estonian hylky Suomen talousvyöhykkeellä.....	6
2.4 Suomen rikosoikeuden alueellinen toimivalta	7
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.1.1 Kielletty ja sallittu toiminta Estonia-laissa.....	9
5.1.2 Sallittuja toimia koskevan laajennetun sääntelyn voimassaolo.....	10
5.1.3 Suomen rikosoikeuden alueellinen toimivalta	11
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	11
6 Lausuntopalaute.....	14
7 Voimaantulo	15
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	15
LAKIEHDOTUS	16
Laki matkustaja-alus Estonian hyllyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.....	16

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Tallinnasta Tukholmaan matkalla ollut, Viron lipun alla purjehtinut matkustaja-alus M/S Estonia kaatui ja upposi syyskuun 28 päivän vastaisena yönä 1994 Utön lounaispuolella. Suuronnettomuudessa menehtyi 852 ihmistä. Heidän joukossaan oli myös Suomen kansalaisia. M/S Estonian hylky sijaitsee Suomen talousvyöhykkeellä. Talousvyöhyke ei kuulu rantavaltion alueeseen, vaan sen katsotaan olevan kansainvälistä merialuetta.

Suomi, Viro ja Ruotsi allekirjoittivat 23.2.1995 Tallinnassa sopimuksen M/S Estoniasta (SopS 49/1995). Sopimuksen mukaan M/S Estonian hylkyä ja sitä ympäröivää sopimuksessa määriteltyä aluetta pidetään onnettomuuden uhrien viimeisenä leposijana. Sopimuspuolet sitoutuivat sopimuksessa säätämään rangaistavaksi kaikki viimeisen leposijan rauhaa häiritsevät toimet. Sopimuksen perusteella säädettiin laki matkustaja-alus Estonian hyllyn rauhoittamisesta (903/1995, jäljempänä myös Estonia-laki). Laki sisältää sopimuksen edellyttämän rangaistussääntelyn.

Sopimukseen tehtiin vuonna 1996 siihen liittymisen mahdollistava lisäpöytäkirja (SopS 46/1996). Sopimukseen ovat liittyneet Tanska (1999), Iso-Britannia (1999), Latvia (1999), Venäjä (2000), Puola (2000) ja Liettua (2002).

Syyskuun 29 päivänä 1994 muodostettiin Suomen, Viron ja Ruotsin yhteinen onnettomuustutkintakomissio (JAIC) tutkimaan M/S Estonian uppoamisen syitä. Komissio luovutti loppuraporttinsa joulukuussa 1997.

Syyskuun 23.-24. päivänä 2019 yksityishenkilöistä koostunut kuvausryhmä suoritti saksalaiselta alukselta rauhoitetulla alueella kuvauksia sukellusrobotilla. Kuvauksista tehtiin filmidokumentti, joka julkaistiin syyskuussa 2020. Sukellusrobotin ottamien kuvien mukaan M/S Estonian kyljessä on kaksi ennen havaitsematonta repeämää.

M/S Estonian lippuvaltion Viron onnettomuustutkintaviranomainen (Ohutusjuudluse keskus, OJK) on päättänyt käynnistää esiin tulleen uuden kuvamateriaalin pohjalta alustavan arvioinnin kuvissa esiintyvien vaurioiden synnystä ja niiden mahdollisesti aluksen uppoamiseen liittyvistä vaikutuksista. Alustavaan arviointiin osallistuu myös Ruotsin onnettomuustutkintaviranomainen (Statens haverikommission, SHK). Suomen turvallisuustutkintaviranomainen Onnettomuustutkintakeskus on nimennyt alustavaan arviointiin yhteyshenkilön ja tälle tukiryhmän.

Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaiset suunnittelevat arviointitehtävään liittyen M/S Estonian hyllyn ja sitä ympäröivän merenpohjan tutkintatoimia, joissa on tarkoitus käyttää vedenalaisia mittausjärjestelmiä. Tutkintatoimia tehdään kuvaamalla ja mittaamalla. Mahdollista merenpohjan tai hyllyn materiaalinäytteiden ottamistarvetta ei voida pois sulkea. Tutkintatoimet saattavat edellyttää myös sukeltajien käyttöä, mikäli niitä ei ole mahdollista toteuttaa kauko-ohjattavilla järjestelmillä. Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaiset aikovat toteuttaa alihankkijoita hyödyntäen vedenalaiset tutkintatoimet hyllyllä ja sen ympäristössä kahdessa vaiheessa 2021-2022. Onnettomuustutkintakeskus ei ole osallistumassa nyt kaavailtuihin tutkintatoimiin.

M/S Estonian hyllyllä 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.

Nyt suunnitteilla oleviin tutkintatoimiin on tarkoitus käyttää myös valtionalus-statuksella olevia aluksia, joiden Suomen alueelle tulo edellyttää aluevalvontalain (755/2000) mukaista ilmoitus- ja lupamenettelyä. Lupa-asian käsittelee ja ratkaisee pääesikunta. Ilmoitus- ja lupamenettely ei kuitenkaan koske tällaisten alusten oikeutta niin kutsuttuun viattomaan kauttakulkuun.

Nyt suunnitteilla olevat tutkintatoimenpiteet on tarkoitus saada käyntiin M/S Estonian hyllyllä ja rauhoitetulla alueella heinäkuun alkupuolella 2021. Ensimmäisten tutkintatoimien perusteella saadaan selville tarvittavat jatkotoimenpiteet sekä niiden laajuus, luonne ja arvioitu kesto. Joka tapauksessa alustavaan arviointiin liittyvien toimenpiteiden on arvioitu kestävän syksyyn 2022.

1.2 Valmistelu

Suomen, Ruotsin ja Viron virkamiehet ovat syksyllä 2020 ja keväällä 2021 käyneet koordinaatiokeskusteluja, joissa on arvioitu sopimuksen sisältöä ja suhdetta suunniteltuihin vedenalaisiin tutkintatoimiin ja niiden aikatauluun. Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Työssä on konsultoitu Onnettomuustutkintakeskusta, työ- ja elinkeinoministeriötä ja ulkoministeriötä.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 16.-29.4.2021. Annetut lausunnot löytyvät oikeusministeriön hankesivuilta (OM005:00/2021). Lausuntopalautetta selvitetään jaksossa 6.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Sopimus M/S Estoniasta

Suomi, Viro ja Ruotsi allekirjoittivat Tallinnassa 23.2.1995 sopimuksen M/S Estoniasta (SopS 49/1995). Sopimuksen johdanto-osassa todetaan, että sopimuspuolet haluavat suojella M/S Estoniassa onnettomuuden uhrien viimeisenä leposijana kaikilta häiritsevilä toimilta ja kehottavat yleisöä ja kaikkia muita valtioita osoittamaan asianmukaista kunnioitusta M/S Estonian sijaintipaikalle nyt ja tulevaisuudessa. Sopimuksen mukaan Estonian hylkyä ja sitä ympäröivää aluetta pidetään onnettomuuden uhrien viimeisenä leposijana, ja sellaisena sille on osoitettava asianmukaista kunnioitusta (1 artikla). Viimeisen leposijan muodostavan alueen rajat on määritelty sopimuksen 2 artiklassa. Sopimuksessa määrätään, ettei M/S Estoniasta nosteta (3 artikla).

Sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään kansallisiin lainsäädäntötoimiin kriminalisoidakseen kaikki viimeisen leposijan rauhaa häiritsevät toimet, erityisesti sukeltamisen tai muut toimet uhrien tai omaisuuden nostamiseksi hylystä tai merenpohjasta (4 artiklan 1 kappale) ja huolehtimaan siitä, että sopimuksen perusteella rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemisestä on mahdollista rangaista vankeudella (4 artiklan 2 kappale). Sopimuspuoli voi kuitenkin ryhtyä toimenpiteisiin hyllyn peittämiseksi tai hylystä aiheutuvan meriympäristön pilaantumisen estämiseksi (4 artiklan 3 kappale). Kukin sopimuspuoli sitoutuu antamaan toiselle sopimuspuolelle tietoja vireillä tai meneillään olevista toimista, jotka on kriminalisoitu sopimuksen 4 artiklan mukaisesti ja joihin osallistuu kyseisen sopimuspuolen lipun alla purjehtiva alus (5 artikla). Sopimuksen 6 artikla sisältää sopimuksen voimaantulomääräyksen.

Sopimus ei sisällä määräyksiä 4 artiklan 1 kappaleen kriminalisointivelvollisuuden tarkoittamaa menettelyä koskevasta sopijapuolten rikosoikeuden soveltamisalasta (jurisdiktio). Sopimuksessa ei ole määräyksiä sen muuttamisesta.

M/S Estonian hautarauhaa häiritsevään toimintaan puuttuminen perustuu edellä mainittuun valtioiden väliseen sopimukseen, joka ei oikeudellisesti velvoita muita valtioita kuin sen osapuolia. Tämä huomioiden alkuperäiset sopimuspuolet Suomi, Viro ja Ruotsi vetosivat aikanaan Kansainvälisen merenkulkujärjestön välityksellä järjestön jäsenvaltioihin sekä erikseen Itämeren rantavaltioihin ja EU:n jäsenvaltioihin, jotta ne kunnioittaisivat Estonia-sopimusta ja harkitsisivat hylyn rauhaa häiritsevien toimien saattamista rangaistaviksi. Sopimukseen tehtiin liittymisen mahdollistava lisäpöytäkirja vuonna 1996 (SopS 46/1996). Sopimukseen ovat tämän jälkeen liittyneet Tanska (1999), Iso-Britannia (1999), Latvia (1999), Venäjä (2000), Puola (2000) ja Liettua (2002).

Sopimuksen kriminalisointivelvoitetta on tulkittava sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Valtiosopimusosoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 32 ja 33/1980) sisältää yleiset säännöt valtiosopimusten tulkinnasta. Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys. Sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa kriminalisointivelvoitteen on katsottava merkitsevän, että kaikkea vedenalaista toimintaa suojelualueella ei ole tarkoitettu säätää rangaistavaksi edellyttäen, että toiminnassa huomioidaan se, että hylky ja sitä ympäröivä alue muodostavat onnettomuuden uhrien viimeisen leposijan ja sitä asianmukaisesti kunnioitetaan. Tähän viittaa myös se, että sopimukseen on sisällytetty sopimuksen tekohetkellä tarpeellisiksi katsottuja viranomaistoimia sallivia määräyksiä (mahdollisuus hylyn peittämiseen ja hylystä aiheutuvan meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen). Näissä sallituissa toiminnoissa, samoin kuin nyt tarkoitetuissa, konkreettisiin ja merkittäviin aiemmin havaitsemattomiin löydöksiin perustuissa onnettomuuden syytä koskevissa lisäselvityksissä, on kyse yleisessä intressissä tapahtuvista viranomaistoimista. Toisaalta on huomattava, että sopimuksessa ei ole mainittu sallittuina toimina aluksen uppoamista koskevia tutkimuksia. Sitä vastoin sallittuna toimenpiteenä on mainittu toimenpiteet hylyn peittämiseksi. On lisäksi huomattava, että sopimuksessa sallituiksi selitetyt toimenpiteet ovat sallittuja yhdenkin sopimuspuolen tekeminä. Kaiken kaikkiaan voidaan katsoa, että onnettomuustutkintaviranomaisten esittämiä, kysymyksessä oleviin konkreettisiin, aikaisemmin havaitsemattomiin merkittäviin vaurioihin perustuvia lisätutkintatoimia ei ole pidettävä sopimuksessa rangaistaviksi tarkoitettuina toimina, vaan ne voidaan toteuttaa voimassa olevan sopimuksen puitteissa edellyttäen, että uhrien viimeistä leposijaa kunnioitetaan asianmukaisella tavalla tutkimuksessa.

2.2 Estonia-laki

Estonia-sopimus on edellä todetuin tavoin pantu Suomessa täytäntöön säätämällä Estonia-laki. Estonia-lain 1 §:ssä todetaan, että matkustaja-alus Estonian hylky on onnettomuuden uhrien viimeinen leposija ja että hylky ja sitä ympäröivä merialue rauhoitetaan siten kuin tässä laissa säädetään. Rauhoitettu alue on lain 2 §:stä ilmenevin tavoin suorakaiteen muotoinen, noin 2 x 2 kilometrin kokoinen, ja sen kulmien koordinaatit on määritelty WGS 84 -koordinaattijärjestelmän mukaisesti.

Lain 3 §:n mukaan 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. Lain 4 § sisältää poikkeuksen kiellosta. Sen mukaan sen estämättä, mitä 3 §:ssä säädetään, voivat viranomaiset peittää hylyn tai huolehtia

siitä, että hylystä ei aiheudu ympäristön pilaantumista. Sääntelyn sisältöä on kuvattu esitöissä (HE 10/1995 vp, s. 2-3 ja LaVM 3/1995 vp, s. 1).

Tahallinen lain 3 §:ssä säädetyn kiellon rikkominen on lain 5 §:ssä säädetty rangaistavaksi matkustaja-alus Estonian hyllyn rauhoittamisesta annetun lain rikkomisena. Rangaistusuhka on sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi.

Laki sisältää myös menettämisseuraamusta koskevan 6 §:n. Tätä sääntelyä muutettiin uudistettaessa vuonna 2001 rikoslain (39/1889) menettämisseuraamusta koskevat säännökset. Lakiin ei sisälly säännöksiä rikosoikeudellista sääntelyä koskevasta alueellisesta toimivallasta, vaan sitä koskevat asiaa koskevat yleiset säännökset rikoslain 1 luvussa.

Suomen tuomioistuinkäytännössä ei tiettävästi ole ollut käsiteltävänä tapauksia, joissa olisi ollut kysymys Estonia-lain rangaistussääntelyn soveltamisesta.

2.3 Estonian hylky Suomen talousvyöhykkeellä

Estonian hylky ja sitä ympäröivä rauhoitettu alue sijaitsevat alueella, joka on nykyisin Suomen talousvyöhykettä. Talousvyöhyke perustettiin lailla ja asetuksella Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004, jäljempänä talousvyöhykelaki, ja 1073/2004), jotka tulivat voimaan 1.2.2005. Ennen talousvyöhykkeen perustamista rauhoitettu alue sijaitsi Suomen mannerjalustalla ja Suomen kalastusvyöhykkeellä. Talousvyöhyke ei ole Suomen valtion aluetta vaan rantavaltioiden talousvyöhykkeiden katsotaan olevan kansainvälistä merialuetta. Suomella on talousvyöhykkeellään YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49 ja 50/1996, jäljempänä merioikeusyleissopimus) 56 artiklan mukaisesti yksinoikeus niin vesialueen kuin merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen samoin kuin muuhunkin talousvyöhykealueen taloudelliseen tutkimiseen ja hyödyntämiseen. Suomella on myös lainkäyttövalta talousvyöhykealueella harjoitettavan meritieteellisen tutkimuksen sekä tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien rakentamisen ja käytön osalta samoin kuin meriympäristön suojeluun ja säilyttämiseen. Muilta osin talousvyöhykkeellä ovat voimassa aavan meren vapauksiin kuuluvat vapaudet kuten merenkulun ja ylilennon vapaus. Suomella ei siten ole esimerkiksi oikeutta puuttua vieraan valtion aluksen purjehtimiseen talousvyöhykkeellä muuten kuin 56 artiklan tarkoittamissa tilanteissa.

Talousvyöhykelain 6 §:n nojalla talousvyöhykkeellä olevan merenpohjan ja sen sisustan luonnonvarojen hyödyntäminen sekä tällaiseen hyödyntämiseen tähtäävä tutkimus, samoin kuin muu sellainen toiminta talousvyöhykkeellä, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen, edellyttävät valtioneuvoston antamaa suostumusta. Lain 6 §:n nojalla on annettu suostumus joihinkin talousvyöhykkeelle sijoittuviin hankkeisiin, mutta niihin liittyvää toimintaa ei tapahdu Estonian hyllyn tai sitä ympäröivän rauhoitetun alueen välittömässä läheisyydessä. Meritieteellinen tutkimus Suomen talousvyöhykkeellä on puolestaan talousvyöhykelain 8 §:n nojalla ilmoituksenvaraista. Hallituksen esityksessä 53/2004 vp on selostettu, miten meritieteellinen tutkimus tässä yhteydessä ymmärretään. Tiivistetysti sillä tarkoitetaan sellaista mereen kohdistuvaa tutkimustoimintaa, jolla pyritään meriympäristöä, sen muutoksia sekä meren, jään ja ilmakehän välistä vuorovaikutusta koskevan tiedon lisäämiseen. Onnettomuustutkintaviranomaisten suorittamien Estonian uppoamissyyn selvittämiseen liittyvien lisätutkintatoimien, jotka on tarkoitus mahdollistaa tällä esityksellä, ei voida katsoa olevan merioikeusyleissopimuksessa ja siihen pohjautuvassa talousvyöhykelaisissa tarkoitettua taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävää tutkimusta, eikä niihin näin ollen tule sovellettavaksi talousvyöhykelain 6 §:n sääntely. Mahdollisiin meritieteelliseksi tutkimukseksi katsottaviin lisätutkintatoimiin so-

vellettaisiin kuitenkin talousvyöhykelain 8 §:ää. Lisäksi lisätutkintatoimien osalta tulisi talousvyöhykelain 3 §:n nojalla huomioitavaksi ympäristönsuojeluun, vesirakentamiseen ja merialue-suunnitteluun sovellettava lainsäädäntö.

2.4 Suomen rikosoikeuden alueellinen toimivalta

Estonia-lain säätämisen yhteydessä ei säädetty Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta. Suomen rikosoikeuden soveltamisala Estonia-lain 5 §:ssä säädetyn kriminalisoinnin sovellettavuuden osalta määräytyy näin ollen lähtökohtaisesti rikoslain 1 luvun Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevien yleisten säännösten mukaisesti.

Estonia-lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 10/1995 vp, s. 1) todetaan, että aavan meren vapauden periaate ei estä ehdotetun lain säätämistä. Esityksen mukaan Suomi voi omassa lainsäädännössään kieltää hautarauhan häiritsemisen kansainvälisilläkin vesillä sijaitsevalla hyllyllä.

Rikoslain 1 luvun tuolloin voimassa olleen 2 §:n mukaan Suomen rikosoikeutta sovellettiin Suomen kansalaisen Suomen ulkopuolella tekemiin rikoksiin. Luvun 3 §:n 1 momentin mukaan Suomen rikosoikeutta sovellettiin ulkomaalaisten suomalaisella aluksella tekemiin rikoksiin. Saman momentin mukaan Suomen rikosoikeus soveltui muuhunkin ulkomaalaisen Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen, jos se oli tehty alueella, jossa minkään valtion laki ei ollut voimassa. Hallituksen esityksessä todettiin, että Estonian hylky sijaitsee juuri tällaisella alueella, joten ehdotetun lain rikkominen kuului kaikissa tapauksissa Suomen lain soveltamisalaan (HE 10/1995 vp, s. 3).

Rikoslain 1 luvun säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1996 (626/1996). Uudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä katsottiin, että Suomen rikosoikeuden tuolloista soveltamisalaa voitiin pitää liian laajana ainakin eräissä rikoslain 1 luvun 3 §:n 1 momentissa mainituissa tapauksissa (HE 1/1996 vp, s. 11). Osin näin laaja soveltamisala saattoi johtaa ristiriitoihin muiden valtioiden kanssa. Säännöksen tarkoittamien millekään valtiolle kuulumattomilla alueilla tehtyjen rikosten osalta todettiin, että säännöksessä ei asetettu vaatimuksia rikoksen törkeysasteelle, joten periaatteessa vähäisestäkin rikkomuksesta voitaisiin tuomita Suomessa rangaistus.

Voimassa olevan rikoslain 1 luvun suomalaisen alukseen liittyvää rikosta koskevan 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan suomalaisessa aluksessa tai ilma-aluksessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia, jos rikos on tehty aluksen ollessa aavalla merellä tai millekään valtiolle kuulumattomalla alueella taikka ilma-aluksen ollessa tällaisella alueella tai sen yläpuolella.

Rikoslain 1 luvun suomalaisen tekemää rikosta koskevan 6 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisen Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Jos rikos on tehty millekään valtiolle kuulumattomalla alueella, rangaistavuuden edellytyksenä on, että teosta Suomen lain mukaan saattaa seurata yli kuuden kuukauden vankeusrangaistus.

Pykälän toisen momentin mukaan Suomen kansalaisena pidetään henkilöä, joka rikoksen tekohetkellä oli tai oikeudenkäynnin alkaessa on Suomen kansalainen. Pykälän kolmannen momentin mukaan Suomen kansalaiseen rinnastetaan 1) henkilö, joka rikoksen tekohetkellä asui tai oikeudenkäynnin alkaessa asuu pysyvästi Suomessa, sekä 2) henkilö, joka tavataan Suomesta ja oikeudenkäynnin alkaessa on Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen taikka tällöin pysyvästi asuu jossakin näistä maista.

Rikoslain 1 luvun rikoksen tekopaikkaa koskevan 10 §:n 1 momentin 1 virkkeen mukaan rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin, että siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni. Pykälän 3 momentin mukaan yllyttäjän ja avunantajan rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä osallisuusteko suoritettiin, että siellä, missä rikossentekijän rikos katsotaan tehdyksi.

Suomen rikosoikeus on sovellettavissa Estonian hautarauhan rangaistavaan häiritsemiseen rikoslain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 10 §:ssä sekä luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

3 Tavoitteet

Edellä todetuin tavoin nyt kysymyksessä olevia onnettomuustutkintaviranomaisten esittämiä lisätutkintatoimia ei ole pidettävä sopimuksessa rangaistaviksi tarkoitettuina toimina. Estonialaissa, lähinnä sen 4 §:ssä ei toisaalta ole nimenomaisesti sallittu tällaisia toimia. Ehdotuksen tavoitteena on täydentää Estonia-lakia siten, että voidaan varmistaa, että kysymyksessä olevien, hylyn kyljessä havaittujen uusien repeämien merkitys voidaan asianmukaisesti selvittää.

Tavoitteena ei sitä vastoin ole Estonia-lain sisällön kokonaisvaltainen arviointi ja uudistus, eikä sellaisen valmistelu verraten lyhyessä ajassa olisi tarkoituksenmukaista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Estonia-lain nykyistä sääntelyä täydentävä uusi 4 a § salituista tutkintatoimenpiteistä Estonian hyllyllä. Ehdotetun säännöksen mukaan sen estämättä, mitä kiellettyjä toimia rauhoitetulla alueella koskevassa 3 §:ssä säädetään, viranomaiset voivat ryhtyä matkustaja-alus Estonian uppoamista koskeviin tarpeellisiin tutkinta- ja selvitystoimenpiteisiin. Täydentävä säännös olisi voimassa 31.12.2024 saakka, johon mennessä havaittuja repeämiä ja niiden merkitystä koskevat tutkimukset mitä todennäköisimmin on saatu suoritettua.

Säännös kattaisi kaikki tarpeelliset aluksen uppoamista koskevat alustavaan arviointiin liittyvät toimenpiteet ja niiden perusteella mahdollisesti tarvittavat jatkotoimenpiteet. Toimenpiteissä tulee suhteellisuusperiaatetta noudattaen kunnioittaa M/S Estonian hylkyä suuronnettomuudessa menehtyneiden viimeisenä leposijana.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esitystä koskevat taloudelliset vaikutukset johtuvat pääosin alustavasta arvioinnista ja siihen sisältyvistä vedenalaisten tutkimustoimien ja niillä saatavan tiedon analysoinnista johtuvista kustannuksista sekä mahdollisen Estonian uppoamista koskevan lisätutkimuksen kustannuksista. Alustavien tutkimustoimien kustannuksista vastaavat Viro ja Ruotsi, joten niistä ei johdu Suomelle kustannuksia.

Esitystä koskevat viranomaisvaikutukset perustuvat siihen, että uuden selventävän sääntelyn perusteella viranomaiset voivat suorittaa siinä tarkoitettuja selvitys- ja tutkintatoimenpiteitä Estonian hyllyllä rauhoitetulla alueella.

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutusta Suomen kansainvälisiin onnettomuustutkintoja koskeviin velvollisuuksiin tai Suomen velvollisuuksiin Euroopan unionin jäsenenä.

Esitystä koskevat yhteiskunnalliset vaikutukset perustuvat siihen, että kysymyksessä on lähi-alueittemme suurin merionnettomuus, joka vaati myös suomalaisia kuolonuhreja. Tällaisen onnettomuuden syiden selvittämisellä on yhteiskunnallista merkitystä. Selvittämisen jatkamiselle on nimenomaan nyt kysymyksessä olevien uusien, konkreettisten ja merkittävien löydösten perusteella asianmukaiset perusteet. Selvittämiseen liittyy surmansa saaneiden omaisten näkökulmasta suurta tunnearvoa. Voidaan olettaa, että osa omaisista suhtautuu myönteisesti, osa kielteisesti uusiin selvittämistoimiin. Selvittämistoimien 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.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Kielletty ja sallittu toiminta Estonia-laissa

Suomen kannalta on merkittävää voida tarpeen mukaan osallistua Suomen talousvyöhykkeellä sijaitsevan M/S Estonian hylkyä koskeviin tutkintatoimiin, joita pääasiallisesti Viro ja Ruotsi suorittavat. Aiotut alustavat selvitykset ja niihin liittyvät tutkintatoimet ja mahdollinen uusi tutkinta, johon ensiksi mainitut voivat antaa aihetta, voivat merkitä Estonia-lain 3 §:ssä tarkoitettua hautarauhan häirintää. Ne eivät toisaalta ole 4 §:ssä tarkoitettuja sallittuja viranomaistoimenpiteitä. Näin ollen on asianmukaisempaa täydentää lain sallittuja viranomaistoimenpiteitä koskevaa sääntelyä kuin pelkästään tulkinnallisesti katsoa nykyinen sääntely kysymyksessä olevien selvittämistoimien suorittamisen kannalta riittäväksi.

Tutkinta- ja selvitystoimia voisi olla mahdollista rajata tai täsmentää esimerkiksi sen suhteen, minkälaisista toimenpiteistä ja minkälaisilla välineillä (aistinvaraiset havainnot, kuvaaminen, näytteidenotto, erilaiset mittaamistoimenpiteet, pinta-alukselta ohjattavat toimenpiteet, sukeltajien käyttö) sekä missä paikoissa (merenpohjassa, hyllyn ulkopuolella ja sisäpuolella) suoritettavista toimenpiteistä olisi kysymys.

Tutkintatoimenpiteiden yksityiskohtaisempi täsmentäminen lain tasolla toimenpiteiden tyyppien, välineiden tai suorituspaikkojen suhteen ei kuitenkaan vaikuta tarpeelliselta eikä tarkoituksenmukaiselta. 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.

Selvitys- ja tutkintatoimenpiteissä saattaa tulla hyödynnettäväksi yksityiseltä sektorilta saatavaa välineistöä ja henkilöstöä. Turvallisuustutkintalain (525/2011) 11 §:n 1 momentin mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi käyttää turvallisuustutkinnassa apuna ulkopuolista asiantuntijaa. Lain 15 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijaan ja 12 §:ssä tarkoitettuun toisen valtion edustajaan sovelletaan tämän lain mukaisissa tehtävissä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lain 24 §:n mukaan Onnettomuustutkintakeskus tai tutkintaryhmä voi teettää erityistä asiantuntemusta vaativasta seikasta selvityksen muulla viranomaisella tai yksityisellä toimijalla sekä pyytää tältä määrätystä asiasta lausunnon.

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.

5.1.2 Sallittuja toimia koskevan laajennetun sääntelyn voimassaolo

Edellä todetuin tavoin on aiheellista täydentää Estonia-lain sallittuja viranomaistoimia koskevaa sääntelyä. Valmistelussa on arvioitu sallittuja toimenpiteitä koskevan uuden täydentävän sääntelyn luonnetta siltä kannalta, tulisiko se säätää pysyväksi poikkeukseksi vai ajallisesti rajoitetuksi poikkeukseksi koskemaan niiden alustavien selvitystoimien, joihin uusien havaintojen on katsottu antavan aihetta, sekä mahdollisten jatkotoimenpiteiden muodostamaa tutkinta- ja selvitystoimien kokonaisuutta.

Ruotsin asiaa koskevassa, jaksossa 5.2 kuvatussa lakiehdotuksessa on lähdetty siitä, että täydentävässä sääntelyssä muodostettava uusi poikkeusperuste on samassa asemassa kuin Ruotsin Estonia-lain muutkin poikkeusperusteet, eli että se ei olisi voimassaoloajaltaan rajoitettu. Se, että Suomen ja Ruotsin lainsäädännöt olisivat tältä osin samansisältöisiä, ei ole välttämätöntä. Jo nykyisellään sääntelyt eroavat toisistaan useammassa suhteessa. Viro ei puolestaan katso tutkintatoimien edellyttävän lainsäädäntönsä muuttamista ylipäättäen.

Täydentävän sääntelyn voimassaolon pituuden tosiasiallista tarpeellisuutta koskeva kysymys liittyy siihen, voidaanko tarvittavat selvitystoimet suorittaa tietyssä kohtuullisesti arvioitavissa olevassa ajassa, vai eikö tällaista aikaa voida etukäteen riittävästi ennakoida. Saatujen tietojen mukaan alustavien selvitystoimenpiteiden suorittamiseen heinäkuussa 2021 menee todennäköisesti muutamia viikkoja. OJK:n ja SHK:n on tarkoitus toteuttaa seuraavat tutkintatoimet hylillä ensi vuoden alkupuolella. Mikäli aihetta ilmenee onnettomuustutkinnan avaamiseen, on tämän katsottu edellyttävän mahdollisesti noin kahden vuoden selvittämisaikaa. Sanotussa ajassa voidaan myös suorittaa aluksen rungon riittävä tarkastelu muiden vastaavien repeämien varalta. Voidaan näin ollen ensinnäkin katsoa, että ilmenneen selvitystarpeen edellyttämien tutkintatoimien edellyttämä aika voidaan riittävästi ennakoida ja arvioida, ja toiseksi voidaan katsoa, että tällaiset toimet voidaan suorittaa vuoden 2024 loppuun mennessä.

Sopimuksessa ei ole yksiselitteisiä määräyksiä tällaisista tutkintatoimista koskevista kysymyksistä. Havaittujen aluksen rungossa olevien repeämien merkityksen arviointi olisi kuitenkin mitä ilmeisimmin ollut alukselle aikaisemmin suoritettujen tutkimusten piirissä. Nyt kysymyksessä oleviin konkreettisiin löydöksiin perustuvilla lisätutkimuksilla voidaankin katsoa olevan aikaisempaa tutkimusta täydentävä luonne.

Edellä onkin katsottu, että nyt kysymyksessä olevia 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 tutkintatoimissa.

Esityksessä on näin ollen päädytty katsomaan, että on tarkoituksenmukaista säätää täydentävä sääntely koskemaan sitä ajanjaksoa, jolla tarpeelliseksi katsottavat tutkimukset saadaan asianmukaisesti ja riittävän kattavasti suoritetuiksi. Tämä on myös hyvin yhteen sopivaa Estonia-sopimuksen perustarkoituksen eli hautarauhan suojaamisen kanssa.

5.1.3 Suomen rikosoikeuden alueellinen toimivalta

Edellä jaksossa 2.4 selostetuvin tavoin Suomen rikosoikeuden alueellinen toimivalta määräytyy rikoslain 1 luvun yleisten tätä koskevien säännösten mukaan. Suomen rikosoikeus on toimivaltainen Estonia-lain säännösten rangaistavan rikkomisen osalta silloin, kun rikos tehdään suomalaiselta alukselta luvun 10 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuissa tapauksissa tai kun tekijä on Suomen kansalainen tai Suomen kansalaiseen rinnastettava henkilö.

Estonia-lain säätämisen aikoihin tuolloin voimassa olleen rikoslain 1 luvun säännökset lähtivät tätä laajemmasta toimivallasta, mikä ilmenee myös Estonia-lakia koskevista lainvalmisteluasiakirjoista. Tämä huomioon ottaen myös tässä valmistelussa on harkittu vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia laajentaa Suomen Estonia-lain rangaistavaa rikkomista koskevaa toimivaltaa.

Tällöin voidaan arvioida toimivallan laajentamista siten, että se koskisi kaikkia hautarauhaa rikkovia kansalaisuudesta riippumatta (universaaliperiaatteen kaltainen toimivalta). Voidaan arvioida myös sitä vaihtoehtoa, että toimivalta ulottuisi nykyisen toimivallan lisäksi muiden sopimusvaltioiden kansalaisiin ja niiden lipun alla purjehtivilta aluksilta tehtäviin rikoksiin.

Edellä jaksossa 2.1 todetuvin tavoin Estonia-sopimus ei sisällä alueellista rikosoikeudellista toimivaltaa koskevia määräyksiä. Valmistelun perusteella on katsottava, että vaikka valtio voi sinänsä säätää toimivallastaan haluamallaan tavalla, tämä ei vielä merkitse sitä, että valtio voisi sillä perusteella myös tehokkaasti käyttää tällaista tuomiovaltaa ja etenkin täytäntöönpanovaltaa tapauksissa, joissa tekijä ei ole ollut tuon valtion kansalainen tai tuolla valtiolla ei ole muutaakaan kansainvälisessä oikeudessa tunnustettua perustetta käyttää tuomio- ja täytäntöönpanovaltaa. Aluksen hyllyn sijainti Suomen talousvyöhykkeellä ei perusta tällaista liityntää. Sama koskee sitä, että suuronnettomuudessa menehtyi myös Suomen kansalaisia ja että hautarauha tällä tavoin koskee Suomea. On siis hyvin epävarmaa, voisiko Suomi kansainvälisesti tunnustettavalla tavalla omilla lainsäädäntötoimillaan perustaa tehokkaan universaalitoimivallan kaltaisen toimivallan Estonian hautarauhan rikkomisrikoksiin nähden.

Tämän lisäksi voidaan siis arvioida sitä vaihtoehtoa, että Suomen rikosoikeudellinen toimivalta säädettäisiin kattamaan nykyisen rikoslain 1 luvusta ilmenevän toimivallan lisäksi muiden sopimusvaltioiden kansalaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden ja sopimusvaltioiden lipun alla purjehtivilta aluksilta tehtävät rikokset. Sopimukseen ja sen kriminalisointivelvoitteisiin sitoutuneiden valtioiden voitaisiin ajatella samalla hyväksyneen toimivallan käytön kansalaisiinsa nähden. Näin ajateltaessa pitäisi toisaalta vastaavasti hyväksyä muiden sopimuspuolten toimivalta Suomen kansalaisiin nähden. Lisäksi sopimuksen 5 artikla sisältää jaksossa 2.1 todetuvin tavoin tietojenantovelvollisuuden toisille sopimusvaltioille. Voidaankin pitää varsin epävarmana sallisiko sopimus asiaa koskevien määräysten puuttuessa tällaisen keskinäistä toimivaltaa koskevan tulkinnan. Tällaisen toimivallan puolesta ei myöskään voida esittää painavaa tarvetta.

Näin ollen esitykseen ei ole sisällytetty Suomen rikosoikeudellista toimivaltaa koskevia säännöshdotuksia.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa säädettiin Estonia-sopimuksen perusteella erityislaki, lag (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia.

Lain 2 §:n mukaan sukeltamista tai muuta vedenalaista toimintaa ei saa harjoittaa matkustajalaiva Estonian hyllyssä eikä 1 §:ssä tarkoitetulla alueella. Kielto ei kuitenkaan koske Viron, Suomen tai Ruotsin viranomaisen tai sen toimeksiannosta tapahtuvaa toimintaa hyllyn peittämiseksi tai suojaamiseksi taikka meriympäristön hylystä tapahtuvan pilaantumisen estämiseksi.

Säännöksen esitöissä todetaan, että sääntelyn lähtökohtana tulee olla, että periaatteessa kaikki vedenalainen toiminta suojellulla alueella häiritsee hautarauhaa. Tämän vuoksi säännös ei edellytä yksittäistapauksessa sen selvittämistä, onko hautarauhaa häiritty. Peittämisen ja meriympäristön suojelutoimien ohella oli perusteltua sallia myös toimet hyllyn suojelemiseksi; esimerkiksi jonkinlaisen valvontavälineistön asentaminen saattoi osoittautua tarpeelliseksi.

Lain 5 §:ssä säädetään, että rikoksesta tätä lakia vastaan tuomitaan ruotsalaisessa tuomioistuimessa, vaikka rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan brottsbalkin 2 luvun 2 ja 3 § eivät soveltuisi. Esitöissä todetaan, että ruotsalaisessa tuomioistuimessa täytyy voida tuomita kuka tahansa hautarauhaa rikkonut. Kansainvälisen oikeuden mukaan valtion on kiellettyä kohdistaa toimia aavalla merellä oleviin vieraiden valtioiden aluksiin. Oikeudellinen menettely voikin kansainvälisen oikeuden säännökset huomioon ottaen olla vaikeaa, ellei ulkomainen alus tule ruotsalaiseen satamaan tai Ruotsin sisävesille.

Uusien havaintojen selvittämisen mahdollistamiseksi Ruotsissa käynnistettiin lainsäädäntöhanke Estonia-lain muuttamiseksi. Hallituksen esityksen Utvidgade möjligheter att utreda förslisningen av passagerarfartyget Estonia, Prop 2020/21:165, mukaan Estonia-lain 2 §:ää täydennettäisiin siten, että siinä mainittaisiin nykyisten sallituissa tarkoituksissa tehtyjen toimenpiteiden ohella toimenpiteet, joiden tarkoituksena on selvittää aluksen uppoamista (verksamhet som avser att utreda förslisningen). Ehdotetun lainsäädäntömuutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2021.

Ruotsin syyttäjäviranomainen nosti syytteen edellä jaksossa 1.1. mainittuun kuvausryhmään kuuluneita kahta Ruotsin kansalaista vastaan Estonia-lain rikkomisesta Göteborgin käräjäoikeudessa. Estonia-laissa kielletty vedenalainen toiminta oli syytteen mukaan perustunut siihen, että kuvausryhmä oli sitä varten chartatulta veneeltä laskenut veteen kaapelin varassa olleen sukellusrobotin ja kuvannut hylkyä veden alla. Syytetyillä oli ollut olennaiset tehtävät kyseisen vedenalaisen toiminnan toteuttamisessa. Käräjäoikeus katsoi tuomiossaan 8.2.2021 rikosoikeudellisen vastuun objektiivisten edellytysten täyttyneen. Käräjäoikeus katsoi kuitenkin, että teko oli tehty saksalaiselta alukselta ja näin ollen sopimukseen liittymättömän Saksan alueelta. Estonia-lain 5 §:ssä säädetty Ruotsin rikosoikeuden alueellista toimivaltaa koskeva säännös oli kansainvälisen oikeuden periaatteiden vastainen eikä sitä voitu soveltaa. Syyte hylättiin. Syyttäjä on valittanut tuomiosta.

Tanska

Tanska liittyi vuonna 1999 Estonia-sopimukseen, ja tällöin Tanskassa säädettiin asiaa koskeva erityislaki, lov om beskyttelse af gravfreden ved vraget efter passagerskibet ”M/S Estonia”, lov nr 823 af 25/11/1998.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan sukeltaminen ja muu vedenalainen toiminta on kielletty 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulla alueella. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan 1 momentin kielto ei kuitenkaan koske toimintaa, jota Viron, Suomen tai Ruotsin viranomainen johtaa hyllyn peittämiseksi tai hylystä tapahtuvan meriympäristön pilaantumisen estämiseksi.

Kielletyn toiminnan kuvaus vastaa läheisesti edellä selostettua Ruotsin lain sääntelyä. Tanskan säännöksessä ei kuitenkaan säädetä sallituksi vedenalaista toimintaa, jonka tarkoituksena on hyllyn suojeleminen. Ollakseen sallittuja toimenpiteiden tulee olla Viron, Suomen tai Ruotsin viranomaisten johtamia. Tanska itse ei siis ole näiden valtioiden joukossa. Säännös vastaa tältä osin Ruotsin sääntelyä. Lain 3 §:ssä säädetään sakon tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistuksen uhka 2 §:n 1 momentin kiellon tahallisesta rikkomisesta.

Esitöissä todetaan, että hautarauhasopimuksessa ei ole määräyksiä rangaistusvallasta (straffemyndighet), eikä sopimuksen näin ollen voida katsoa asettavan sopimuspuolille erityisiä velvollisuuksia tuomiovallan käyttämiseen aavalla merellä. Sopimuksen toisten osapuolten informointia koskeva velvollisuus merkitsee sitä, että lippuvaltiolla on mahdollisuus syytetoimiin valtionsa lipun alla kulkeviin aluksiin nähden. Näin ollen ei ollut perusteltua säätää Tanskan tuomiovallasta sopimuksen täytäntöön panemiseksi.

Viro

Virossa ei säädetty Estonia-sopimuksen perusteella M/S Estonian hautarahaa koskevaa erityislakia. Viron rikoslain haudan häpäisemistä koskevaa 199 §:ää täydennettiin kuitenkin sopimuksen tekemisen yhteydessä vuonna 1995.

Viron vuoden 2002 rikoslain 149 §:ssä säädetään rangaistavaksi kuolleen muiston loukkaaminen. Pykälän 1 momentin mukaan hautajaisten tai muun muistotilaisuuden häirinnästä, haudan, muun viimeiseksi leposijaksi tarkoitetun paikan tai kuolleen henkilön muistomerkin häpäisemisestä ja esineiden anastamisesta sellaisesta paikasta tuomitaan sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen.

Viro ei katso aiottujen selvitystoimenpiteiden edellyttävän lainsäädäntötoimenpiteitä.

Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneen kuningaskunnan liittyessä Estonia-sopimuksen vuonna 1999 se antoi hylkyjen suojelua koskeva määräyksen (The Protection of Wrecks (M/S Estonia) Order 1999).

Määräyksen 3 §:n 1 kappaleen mukaan kiellettyjä ovat suojellulla alueella seuraavat toimenpiteet ja toisen saaminen tekemään niitä sekä niiden salliminen:

- a) ryhtyä, vahingoittaa tai irrottaa mitään osaa merenpohjassa tai sen päällä olevan aluksen hyllystä tai mitään esinettä tai ruumista, joka on sellaisessa hyllyssä tai on aiemmin sijainnut sellaisella aluksella;
- b) toteuttaa sukellus- tai pelastusoperaatioita, joiden tavoitteena on tutkia hylkyä tai irrottaa siitä tai merenpohjasta mitään esinettä tai ruumista tai
- c) käyttää mihinkään sukellus- tai pelastusoperaatioon rakennettua tai mukautettua välineistöä.

Ensimmäisessä kappaleessa säädettyä rikkovalle määrätään tai tuomitaan sakko. Yhdistynyt kuningaskunta teki sopimukseen liittyessään varaamaan sopimuksen 4 artiklan 2 kappaleeseen, jossa hautarauhan rikkomisesta edellytetään voitavan tuomita vankeutta.

6 Lausuntopalaute

Eräissä lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että ehdotettu tutkimustoimenpiteet salliva sääntely olisi väliaikainen, kun taas Ruotsin esityksessä on lähdetty ajallisesti rajoittamattomasta poikkeussäännöksestä. Tällöin on katsottu, että Suomenkin poikkeuksen tulisi olla pysyvämpi tai ajallisesti rajoittamaton (Poliisihallitus, Åbo Akademi) tai että esityksessä olevaa lähtökohtaa olisi perusteltava tarkemmin (ulkoministeriö, apulaisoikeuskansleri Puumalainen).

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että mahdollisuus poiketa hautarauhasta tehdään tarkkarajaisella säännöksellä. Poikkeamissäännöksen rajaamista viranomaisten Estonian uppoamista koskeviin tarpeellisiin tutkinta- ja selvitystoimenpiteisiin sekä säännöksen voimassaolon määräaikaisuutta voidaan pitää tässä suhteessa riittävänä sääntelynä.

Kysymystä sääntelyn määräaikaisuudesta on käsitelty perustelujen kohdassa 2.1 ja 5.1.2. Lausuntojen perusteella perusteluja on täydennetty.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä on pulmallista, kun samalla esitysluonnoksessa (s. 16) nimenomaisesti arvioidaan sääntelykokonaisuuden turvaavan hautarauhan kunnioittamisen ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisen ja nimenomaan tällä perusteella katsotaan, että esitys ei ole ongelmallinen hautarauhan ja sen sivuamien perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityisyyden suojan sekä perustuslain 11 §:ssä tarkoitetun uskonnon ja omantunnon vapauden kannalta. Kysymyksessä olevia perusteluja on pyritty näiltä osin täsmentämään.

Apulaisoikeuskansleri kiinnittää alihankkijoiden aseman osalta huomiota siihen, että kun turvallisuustutkintalakia ei kuitenkaan sovelleta Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaisten suorittamaan tutkintaan, esitysluonnoksessa omaksuttu ratkaisumalli ei vaikuttaisi riittävältä, mikäli tarkoitus on estää esimerkiksi niiden viranomaisten alihankkijan suomalaista henkilöstöä joutumasta rikosoikeudellisten toimenpiteiden kohteeksi. Huomion arvoista on, että esitysluonnoksessa (s. 12) mainitussa asiaa koskevassa Ruotsin laissa on omaksuttu sallitun toiminnan määrittelyssä jo muutenkin rakenne: ”... om verksamheten bedrivs av en myndighet i Estland, Finland eller Sverige eller på uppdrag av en sådan myndighet”. 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.

Puolustusministeriö esittää näkökohtia rikosoikeuden ja viranomaisten alueellista toimivaltaa koskevien perustelujen terminologiasta. Näkökohtia on pyritty ottamaan huomioon toimivaltaa koskevissa perusteluissa.

Rajavartiolaitos pitää tärkeänä sitä, että Rajavartiolaitos saa etukäteen tiedon mahdollisista M/S Estonian hyllyllä tehtävistä tutkinta- ja selvitystoimenpiteistä, ja ehdottaa Estonia-lakiin tätä koskevaa lisäystä. Voidaan kuitenkin arvioida, että Rajavartiolaitos saa tässä yhteydessä tarvittavat tiedot joka tapauksessa virkateitse.

Syyttäjälaitoksella ei ole huomauttamista ehdotetun uuden pykälän suhteen. Se toteaa, että Suomen rikosoikeudellinen toimivalta voi kuitenkin rikoslain 1 luvun nyky muodossa ongelmitta perustua vain 1 luvun 6 §:n toimivaltaperusteeseen. Rikoslain 1 lukua koskevista lainvalmisteluasiakirjoista ei löydy viittausta, että käsite ”suomalaisessa aluksessa” pitäisi sisältää toimenpiteitä, joita aluksella ollut henkilö tekee aluksen ulkopuolella, kuten sukeltaminen tapahtuu. Ottaen lisäksi huomioon, että 2 §:ssä on erikseen säädetty tilanteesta, jossa teko on tapahtunut

muualla kuin aluksessa, ei ole itsestään selvää, että 2 §:n 1 momentin 1-kohdan toimivaltasäännöstä voitaisiin soveltaa tekoon, jota ei ole tehty aluksessa oltaessa. Perusteluja on pyritty näiltä osin täsmentämään.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa selvitetään YK:n merioikeusyleissopimuksen sekä Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen merkitystä esityksen kannalta.

Väylävirasto kiinnittää huomiota siihen, että lausuntopyynnössä tarkoitettu tutkimusalue sijaitsee vilkkaasti liikennöidyillä merialueilla ja meriväylillä. Tutkimuksissa tulee vesiväylillä liikuttaessa tehdä meriliikenteen valvonnan kannalta tarpeelliset ilmoitukset. Tutkimustyön aikana tulee noudattaa kulkuväylän merkitsemistä sekä vesiliikenteen ohjaamista ja turvaamista koskevia lakeja ja määräyksiä.

Esityksen perusteluja on pyritty kehittämään muidenkin lausunnoista ilmenevien näkökohtien huomioon ottamiseksi, mukaan lukien Onnettomuustutkintakeskuksen esittämät huomiot.

Eräillä lausunnonantajilla ei ollut huomautettavaa tai lausuttavaa asiaan (liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö). Eräs lausunnonantaja ilmoitti, ettei se anna lausuntoa tässä asiassa (eduskunnan apulaisoikeusasiamies Sakslin).

7 Voimaantulo

Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2021, jolloin myös Ruotsin asiaa koskeva lainsäädäntö tulisi voimaan ja jolloin tutkintatoimet olisi tarkoitus aloittaa. Lain on tarkoitus olla voimassa vuoden 2024 loppuun saakka, jolloin tarvittavat selvitystoimet olisi saatu loppuun.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys liittyy perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, koska ehdotettu sääntely laajentaa Estonian hautarauhan rikkomisena rangaistavaksi säädetystä menettelystä säädettyjä poikkeuksia. Ehdotettu säännös on tarkkarajainen, ja sääntelykokonaisuus on laillisuusperiaatteen näkökulmasta asianmukainen.

Esitys koskee hautarauhaa ja sivuaa näin ollen myös yksityisyyden suojaa (perustuslain 10 §) sekä uskonnon ja omantunnon vapautta (perustuslain 11 §). Sääntelyehdotuksessa ja sen perusteluissa on otettu huomioon sopimuksenkin edellyttämä hautarauhan kunnioittaminen sekä suhteellisuusperiaatteen toteutuminen, joten esitys ei ole mainittujen perusoikeuksien kannalta ongelmallinen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annettuun lakiin (903/1995) väliaikaisesti uusi 4 a § seuraavasti:

4 a §

Sen estämättä, mitä 3 §:ssä säädetään, viranomaiset voivat ryhtyä matkustaja-alus Estonian uppoamista koskeviin tarpeellisiin tutkinta- ja selvitystoimenpiteisiin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2024.

Helsingissä 12.5.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson