

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 81/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- oikeuspäällikkö Kaija Suvanto, ulkoministeriö
- oikeuskanslerinsihteeri Juha Sihto, Oikeuskanslerinvirasto
- valtiosyyttäjä Tuuli Eerolainen, Syyttäjälaitos
- rajavartioylitarkastaja Pertti Normia, Rajavartiolaitos
- johtaja Veli-Pekka Nurmi, Onnettomuustutkintakeskus
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- puolustusministeriö
- Poliisihallitus
- Kirkkohallitus
- professori Henrik Ringbom

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain muuttamista. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan viranomaiset voivat ryhtyä laissa tarkoitettulla 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2021 vp

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksen taustalla on vuonna 1994 tapahtunut suuronnettomuus, jossa Viron lipun alla purjehtinut matkustaja-alus M/S Estonia kaatui ja upposi. Estonian hylky sijaitsee Suomen talousvyöhykkeellä. Talousvyöhyke ei kuulu rantavaltion alueeseen, vaan sen katsotaan olevan kansainvälistä merialuetta.

Suomi, Viro ja Ruotsi ovat allekirjoittaneet vuonna 1995 sopimuksen M/S Estoniasta (SopS 49/1995). Sopimukseen on siihen liittymisen mahdollistavan lisäpöytäkirjan (SopS 46/1996) myötä liittynyt myös eräitä muita valtioita. Sopimuksen mukaan M/S Estonian hylkyä ja sitä ympäröivää sopimuksessa määriteltyä aluetta pidetään onnettomuuden uhrien viimeisenä leposijana. Sopimuspuolet ovat sopimuksessa sitoutuneet säätämään rangaistavaksi kaikki viimeisen leposijan rauhaa häiritsevät toimet. Sopimuksen sisältöä kuvataan tarkemmin hallituksen esityksessä (HE, s. 4—5). Sopimuksen perusteella on säädetty laki matkustaja-alus Estonian hyllyn rauhoittamisesta (903/1995, jäljempänä myös Estonia-laki). Laki sisältää sopimuksen edellyttämän rangaistus-sääntelyn.

Vuonna 1994 muodostettiin Suomen, Viron ja Ruotsin yhteinen onnettomuustutkintakomissio tutkimaan M/S Estonian uppoamisen syytä. Komissio luovutti loppuraporttinsa joulukuussa 1997. Vuonna 2019 yksityishenkilöistä koostunut kuvausryhmä suoritti saksalaiselta alukselta rauhoitetulla alueella kuvauksia sukellusrobotilla. Kuvauksista on tehty filmidokumentti, joka on julkaistu syyskuussa 2020. Sukellusrobotin ottamien kuvien mukaan M/S Estonian kyljessä on kaksi ennen havaitsematonta repeämää.

Esityksessä tarkemmin seostetuin tavoin (HE, s. 3—4) M/S Estonian lippuvaltion Viron onnettomuustutkintaviranomainen 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. 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. Suomen Onnettomuustutkintakeskus ei ole osallistumassa nyt kaavailtuihin tutkintatoimiin.

Esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 4) 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. Nyt kysymyksessä olevia onnettomuustutkintaviranomaisten esittämiä lisätutkintatoimia ei esityksen mukaan (HE, s. 8) ole pidettävä sopimuksessa rangaistaviksi tarkoitettuina toimina. Estonia-laissa, lähinnä sen 4 §:ssä, ei toisaalta ole nimenomaisesti sallittu tällaisia toimia. Ehdotuksen tavoitteena onkin täydentää Estonia-lakia siten, että voidaan varmis-

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2021 vp

taa, että kysymyksessä olevien, hylyn kyljessä havaittujen uusien repeämien merkitys voidaan asianmukaisesti selvittää. Tavoitteena ei sitä vastoin ole Estonia-lain sisällön kokonaisvaltainen arviointi ja uudistus.

Edellä todetun vuoksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Estonia-lain nykyistä sääntelyä täydentävä uusi 4 a § sallituista tutkintatoimenpiteistä M/S 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 tutkintaja selvitystoimenpiteisiin. Täydentävä säännös on väliaikainen ja tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2024 saakka, johon mennessä havaittuja repeämiä ja niiden merkitystä koskevat tutkimukset on esityksen mukaan (HE, s. 8) mitä todennäköisimmin saatu suoritettua.

Säännöksen on tarkoitus kattaa (HE, s. 8) 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.

Hallituksen esityksessä ilmenevistä syistä sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin.

Viranomaiset

Turvallisuustutkinnasta säädetään turvallisuustutkintalaissa (525/2011). Turvallisuustutkintalain 1 §:n 2 momentin mukaan turvallisuustutkintaa ei tehdä oikeudellisen vastuun kohdentamiseksi. Esityksessä ehdotetun Estonia-lain uuden 4 a §:n mukaan sallittuja toimia ovat matkustaja-alus Estonian uppoamista koskevat tarpeelliset tutkintaja selvitystoimenpiteet. Lakivaliokunta toteaa selvyuden vuoksi, että keskeinen viranomaistaho ovat tässä yhteydessä turvallisuustutkintaviranomaiset. Säännöksessä ei kuitenkaan ole poissuljettu muitakaan viranomaisia, kuten poliisitai syyttäjäviranomaisia. Saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että ei ole tarvetta rajata ehdotettua säännöstä koskemaan pelkästään turvallisuustutkintaviranomaisia. Ehdotetun 4 a §:n muotoilu on siten asianmukainen. Mikäli muut viranomaiset pitäisivät säännöksessä tarkoitettulla tavalla tarpeellisina joitakin tutkintaja selvitystoimenpiteitä, ne suorittaisivat sellaisia omaa toimintaansa koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Tiedonkulku

Esityksen valiokuntakäsittelyssä on tuotu esiin (ks. myös HE, s. 14), että Rajavartiolaitoksen on tärkeä saada etukäteen tieto mahdollisista M/S Estonian hyllyllä tehtävistä tutkintaja selvitystoimenpiteistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Rajavartiolaitosta informoidaan edellä mainituista toimenpiteistä. Hallituksen esityksen (HE, s. 14) ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että tältä osin ei Estonia-lakiin ole kuitenkaan tarpeen lisätä nimenomaista säännöstä, vaan Rajavartiolaitos voi saada tässä yhteydessä tarvittavat tiedot virkateitse. Lisäksi kysymys on ajallisesti rajatusta sääntelystä, ja niiden toimenpiteiden, joista on kysymys, pääpiirteittäinen aikataulus on tiedossa. Rajavartiolaitos on esityksen valiokuntakäsittelyssä todennut, että käytännössä ilmoituksen voi tehdä Rajavartiolaitoksen alaiselle Länsi-Suomen merivartios-

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2021 vp

ton johtokeskukselle, joka tällä hetkellä toimii meripelastuslain (1145/2001) 2 §:n 5 kohdan mukaisena Suomen Meripelastuskeskuksena (MRCC).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 81/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 27.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto