

Asia: VN/825/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi matkustaja-alus Estonian hylän rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriölle

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.4.2021 (VN/825/2021)

Asia:

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi matkustaja-alus Estonian hylän rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoa asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausuntopyynnössä pyydetyn mukaisesti lausuntoni annetaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntoni totean seuraavan.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan matkustaja-alus Estonian hyllyn rauhoittamisesta annetun lain (903/1995) väliaikaista muuttamista lisäämällä lakiin väliaikaisesti uusi 4 a §, jonka otsikko olisi ”Estonian uppoamista koskevat tutkintatoimenpiteet”. Lisättäväksi ehdotetun uuden pykälän mukaan: ”Sen estämättä, mitä 3 §:ssä säädetään, viranomaiset voivat ryhtyä Estonian uppoamista koskeviin tarpeellisiin tutkinta- ja selvitystoimenpiteisiin”. Lisäys tulisi voimaan 1.7.2021 ja olisi voimassa 31.12.2024 saakka.

Esitysluonnoksen (s. 2) mukaan ehdotetulla väliaikaisella muutoksella on tarkoitus mahdollistaa, että esitysluonnoksessa tarkemmin kuvatut Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaisten suunnittelemat, osin alihankkijoita hyödyntäen toteutettaviksi tulevat M/S Estonian hyllyn ja sitä ympäröivän merenpohjan tutkintatoimet voidaan toteuttaa ilman, että se johtaa edellä mainitussa laissa säädettyihin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Suomen, Viron ja Ruotsin välillä M/S Estoniasta 23.2.1995 tehdyn sopimuksen (SopS 49/1995) 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. Edellä mainittu laki sisältää sopimuksen edellyttämän sääntelyn.

Edellä mainitussa sopimuksessa ei ole nimenomaista määräystä tutkintatoimista. Sopimuksessa ei ole myöskään määräyksiä sen muuttamisesta. Esitysluonnoksessa (s. 4) kuitenkin katsotaan siinä tarkemmin esitetyin perustein, että sopimus ei sisällä ehdotonta sukeltamisen tai muiden toimien kieltä yleisessä intressissä tapahtuvien viranomaistoimien osalta, vaan se kieltää nämä toimet silloin, kun ne häiritsevät onnettomuuden uhrien viimeistä leposijaa. Esitysluonnoksessa 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 asianmukaisella tavalla kunnioitetaan tutkinnassa”.

Lisäksi esitysluonnoksessa (s. 8) todetaan, että ”[t]oimenpiteissä tulee suhteellisuusperiaatetta noudattaen kunnioittaa M/S Estonian hylkyä suuronnettomuudessa menehtyneiden viimeisenä leposijana”. Edelleen esitysluonnoksessa (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 esitysluonnoksessa (s. 10) 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.”

Viranomaistoimienkin jääminen rangaistavuuden ulkopuolelle näyttäisi siten esitysluonnoksen perustelulausumien valossa riippuvan viime kädessä siitä, onko kyseinen tutkintatoimi sekä

tyypiltään että yksittäistapaukselliselta toteuttamistavaltaan sellainen, että se asianmukaisella tavalla kunnioittaa uhrien viimeistä leposijaa.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 15 ja 16) arvioidaan ehdotettua sääntelyä perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Ehdotettua säännöstä pidetään esitysluonnoksessa tarkkarajaisena ja sääntelykokonaisuutta laillisuusperiaatteen näkökulmasta asianmukaisena. Jatkovalmistelussa olisi tarkkarajaisuuden kannalta kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen perustelut kuvaavat laajemmin viranomaisten tutkintatoimia kuin itse ehdotettu uusi säännös. Perusteluissa tulisi selkeästi kuvata ehdotettavan uuden 4 a §:n suhde voimassa olevassa laissa jo oleviin 1 ja 3 §:stä seuraaviin tutkintatoimien rajoituksiin.

Lisäksi on mielestäni 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.

Esitysluonnoksessa (s. 2) julkilausutuvin tavoin M/S Estonian hyllyllä ja sen ympäristössä tehtävät tutkintatoimet edellyttävät alueelle pääsyä ja mahdollisuutta toimia joutumatta rikosoikeudellisten seuraamusten kohteeksi. Esitysluonnoksen (s. 2) mukaan Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaiset aikovat toteuttaa alihankkijoita hyödyntäen vedenalaiset tutkintatoimet hyllyllä ja sen ympäristössä. Toisaalla esitysluonnoksessa (s. 10) toistetaan, että selvitys- ja tutkintatoimenpiteissä saattaa tulla hyödynnettäväksi yksityiseltä sektorilta saatavaa välineistöä ja henkilöstöä. Esitysluonnoksessa (s. 10) päädytään kuitenkin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamista tarkoitaviin turvallisuustutkintalain (525/2011) tiettyihin säännöksiin viittaamalla toteamaan: ”Ottaan huomioon onnettomuustutkintaa koskevan sääntelyn ja sen, että mahdollinen avustaja tai asiantuntija toimii viranomaisen valvonnan alaisena, ei ole pidetty välttämätöntä ottaa Estonia-lakiin tällaista henkilöä koskevia erityisiä määräyksiä.”

Kun turvallisuustutkintalakia ei kuitenkaan sovelleta Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaisten suorittamaan tutkintaan, esitysluonnoksessa omaksuttu ratkaisumalli ei vaikuttaisi riittävältä, mikäli tarkoitus on estää esimerkiksi noiden 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”.

Esitysluonnoksella (s. 2 ja 8) pyritään vastaamaan vain ajankohtaiseen ja muutenkin rajattuun selvitystarpeeseen, joka liittyy siviilihenkilöistä koostuneen kuvausryhmän sukellusrobotin hautarauha-alueella ottamiin kuviin, joiden mukaan M/S Estonian kyljessä on kaksi ennen

havaitsematonta repeämää, ja mahdollistamaan niitä koskevat Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaisten alustavaan arviointiin kuuluvat toimenpiteet ja niiden perusteella mahdollisesti tarvittavat jatkotoimenpiteet. Tällä perusteella esitysluonnoksessa ehdotetaan vain väliaikaista (1.7.2021 – 31.12.2024) muutosta matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annettuun lakiin. Tämä ajallinen rajausta on sinällään johdonmukainen, kun esitysluonnoksessa (s. 9) kauttaaltaan korostetaan selvittämistoimien rajoittamista hautarauhan kunnioittamiseksi ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi.

Nähdäkseni on kuitenkin kysyttävä, olisiko myös syytä varautua vastaamaan muuhunkin kuin vain nyt ajankohtaiseen selvitystarpeeseen. Asiaa koskevan Ruotsin lain muuttamista koskevassa ajankohtaisessa Ruotsin hallituksen esityksessä (Regeringens proposition 2020/21:165 Utvidgade möjligheter att utreda förlisningen av passagerarfartyget Estonia) ehdotetun muutoksen voimassaoloa ei ole rajattu vain väliaikaiseksi.

Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain voimassa olevia pykälä ei ole otsikoitu. Esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan lakiin väliaikaisesti lisättävällä uudella 4 a §:llä olisi kuitenkin otsikko. Esitysluonnos ei näyttäisi näiltä osin noudattavan Lainkirjoittajan oppaan (kohta 14.2.3) ohjeita.

Muilta osin minulla ei ole esitysluonnoksesta lausuttavaa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Oikeuskanslerinsihteeri Juha Sihto

Sihto Juha

