

## LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2004 vp

### Hallituksen esitys laiksi Suomen talousvyöhykkeestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 27 päivänä huhtikuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Suomen talousvyöhykkeestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 53/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Sari Mäkelä, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jarmo Hirvonen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomas Kuokkanen, ympäristöministeriö
- kihlakunnansyyttäjä Kaj Selander, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- professori Ari-Matti Nuutila.

Lisäksi professori Kari Hakapää on antanut kirjallisen lausunnon.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Suomen talousvyöhykkeestä. Lisäksi esitys sisältää ehdotukset neljäntoista muun lain muuttamisesta.

Talousvyöhyke muodostuisi Suomen aluevesiin välittömästi liittyvästä merialueesta, jonka ulkorajoista on sovittu asianomaisten valtioiden kanssa, ja se korvaisi nykyisen kalastusvyöhykkeen ja mannerjalustan. Talousvyöhykkeellä Suomi käyttäisi pääasiassa samoja oikeuksia kuin nykyisin kalastusvyöhykkeellä ja mannerjalustalla. Näiden oikeuksien lisäksi Suomella olisi kuitenkin oikeus myös muuhun talousvyöhykealueen taloudelliseen hyödyntämiseen ja

tutkimiseen. Lisäksi Suomella olisi talousvyöhykkeellä kansainvälisen oikeuden mukainen lainkäyttövalta meriympäristön suojelussa ja talousvyöhykkeellä harjoitettavassa meritieteellisessä tutkimuksessa. Suomella olisi talousvyöhykkeellään myös yksinomainen oikeus rakentaa ja käyttää sekä antaa lupa rakentaa ja käyttää tekosaaria sekä eräitä muita laitteita ja rakennelmia samoin kuin säännellä niiden rakentamista ja käyttöä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan kahden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut***1. Laki Suomen talousvyöhykkeestä**

Hallituksen esityksen tarkoituksena on perustaa talousvyöhyke, joka korvaisi nykyiset kalastusvyöhykkeen ja mannerjalustan. Talousvyöhyke on Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa (SopS 49—50/1996) määritelty alue, joka sijoittuu alumeren ja aavan meren väliin. Ehdotettu talousvyöhyke ulottuisi Suomenlahdella ja Pohjanlahdella ns. keskiviivaan eli siihen rajaan saakka, josta on sovittu valtiosopimuksin asianomaisten naapurivaltioiden kanssa. Kyseinen alue on nykyisin Suomen mannerjalustaa ja lähes kokonaisuudessaan Suomen kalastusvyöhykettä.

Talousvyöhyke kattaa sekä asianomaisen vesialueen eli merenpohja-alueen. Toisin kuin alumeren talousvyöhyke ei kuulu Suomen valtion alueeseen. YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaan rantavaltion toimivalta talousvyöhykkeellä on rajoitettua. Rantavaltiolla on täysivaltaiset oikeudet talousvyöhykkeen ja sen luonnonvarojen taloudelliseen hyödyntämiseen ja tutkimiseen. Lisäksi rantavaltio on talousvyöhykkeellään toimivaltainen ryhtymään eräisiin meriympäristön suojelua ja säilyttämistä koskeviin toimenpiteisiin samoin kuin valvomaan meritieteellistä tutkimusta. Rantavaltiolla on myös oikeus rakentaa talousvyöhykkeelle tekosaaria ja muita rakennelmia. YK:n merioikeusyleissopimuksesta johtuvien rajoitusten rantavaltiolla on toimivaltaa myös talousvyöhykkeellä purjehdintiin ulkomaisiin aluksiin nähden.

Suomen talousvyöhykkeestä säädettävällä lailla (*talousvyöhykelaki*) perustettavalle vyöhykkeelle ulotetaan Suomen lainkäyttövaltaa niissä rajoissa, joissa se kansainvälisten sopimusten mukaan on mahdollista. Jotta Suomi voisi tehokkaasti harjoittaa tätä lainkäyttövaltaansa, esityksessä ehdotetaan, että Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa tietyin osin laajennetaan. Yhtäältä tämä laajennus koskee kaikkia niitä rikoksia, jotka on tehty talousvyöhykkeellä ole-

valla tekosaarella, laitteella tai muulla rakennelmalla tai jotka kohdistuvat mainittuihin rakennelmiin. Toisaalta talousvyöhykelaisissa säädetään, että rikoslain 1 luvun 1 §:n mukaisesti katsotaan Suomessa tehdyksi myös ne rikokset, jotka erikseen luetellaan talousvyöhykelain 11—16 §:ssä. Mainitut pykälät sisältävät lähinnä viittauksia rikoslain tai muun lain asiaa koskeviin säännöksiin. Lakivaliokunta pitää valittua perusratkaisua havainnollisena ja tarkoituksenmukaisena.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään talousvyöhykkeellä tehdyistä ympäristörikoksista. Pykälän 1 momentissa on viittaus rikoslain 48 luvun 1—5 §:ään eli ympäristön turmelemista, törkeää ympäristön turmelemista, ympäristörikkomusta, tuottamuksellista ympäristön turmelemista ja luonnonsuojelurikosta koskeviin tunnusmerkistöihin. Pykälän 2 momentissa viitataan puolestaan ympäristönsuojelulain rikkomista, jäterikkomusta ja luonnonsuojelurikkomusta koskeviin asianomaisten aineellisten lakien säännöksiin. Pykälän 3 momentin mukaan kaikkiin pykälässä mainittuihin rikoksiin sovelletaan, mitä rikoslaisissa säädetään oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Lakivaliokunnan mielestä oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevien yleisten periaatteiden mukaista ei ole, että tällainen vastuu ulotetaan pykälän 2 momentissa mainittuihin, pelkästään sakolla rangaistaviin rikoksiin. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää, että

*lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentti poistetaan ja*

*pykälän 1 momentin loppuun lisätään seuraava virke: "Tässä momentissa tarkoitettuihin rikoksiin sovelletaan, mitä rikoslaisissa säädetään oikeushenkilön rangaistusvastuusta."*

Ehdotettu 16 § sisältää säännökset, joita sovelletaan tiettyihin talousvyöhykelain rikkomuksiin. Pykälän 2 kohdan mukaan rangaistetaan sitä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta toimii vastoin

6 tai 7 §:ssä tarkoitettussa päätöksessä määrättyjä ehtoja. Ehdotetussa 7 §:ssä ei kuitenkaan ole nimenomaista toimivaltuutta liittää siinä tarkoitettuun päätökseen mitään ehtoja. Tällöin ehtojen rikkomisen kriminalisointi muodostuu ongelmalliseksi. Jos 7 §:n mukaiseen päätökseen on tarkoitus liittää joitakin ehtoja, siitä on lakivaliokunnan mielestä tarpeen ottaa pykälään nimenomainen säännös, vastaavaan tapaan kuin on 6 §:n 3 momentissa. Tosin viimeksi mainittuun säännös ei vaikuta täysin onnistuneelta täsmällisyysvaatimuksen kannalta, koska mahdollisesti asetettavien ehtojen asiallinen ala on siinä määritelty varsin väljästi viittaamalla vain siihen, että niiden tulee olla välttämättömiä "turvallisuuden ja yleisen edun kannalta". Lakivaliokunnan mielestä säännöstä olisi tarpeen pyrkiä täsmentämään esimerkiksi rajaamalla se ehtoihin, jotka ovat välttämättömiä valtakunnan turvallisuuden kannalta tai valtion talousvyöhykelain mukaisten oikeuksien turvaamiseksi. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää, että

*lain nojalla asetettavien ehtojen asiallista alaa täsmennetään 6 §:n 3 momentissa ja*

*lain 7 §:ään lisätään säännös toimivalta liittää ehtoja siinä tarkoitettuun päätökseen.*

Lakiehdotuksen 21 §:ssä on viittaussäännös, jonka mukaan talousvyöhykelaisissa tarkoitettujen, talousvyöhykkeellä tehtyjen rikosten johdosta käytetään pakkokeinoja siten kuin pakkokeinolaissa (450/1987) säädetään. Kuten esityksen perusteluista (s. 25/I) ilmenee, YK:n merioikeusyleissopimuksen 230 artiklan 1 kappalessa olevan määräyksen mukaan ulkomaiselta alukselta talousvyöhykkeellä tehdystä meriympäristöä pilaavasta teosta voidaan määrätä vain sakkorangaistus. Jotta rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttömahdollisuus ulkomaisten alusten osalta ei esitutkinnassa tämän seuraamusta koskevan rajoituksen vuoksi tarpeettomasti supistuisi, hallituksen esityksessä (s. 33/I) ehdotetaan aluksista aiheutuvan vesien

pilaantumisen ehkäisemisestä annettuun lakiin (300/1979) lisättäväksi uusi 28 b §. Siinä mahdollistetaan tällaisissa tapauksissa pakkokeinojen käyttö rikoslain 48 luvun 1—4 §:ssä säädettyjen rangaistusasteikkojen perusteella. Lakivaliokunta pitää ehdotettua ratkaisua perusteltuna. Lainsäädännön selkeyden ja informatiivisuuden kannalta olisi kuitenkin aiheellista, että tällaisen pakkokeinojen käyttöä koskevan poikkeussäännöksen olemassaolo kävisi ilmi jo itse talousvyöhykelaista. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää, että lain 21 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

***"Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttäminen***

*Tässä laissa tarkoitettujen talousvyöhykkeellä tehtyjen rikosten perusteella saadaan käyttää pakkokeinoja sen mukaan kuin pakkokeinolaissa (450/1987) säädetään. Pakkokeinojen käyttämisen edellytyksistä tutkittaessa aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (300/1979) 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua, ulkomaiselta alukselta Suomen talousvyöhykkeellä tehtyä tekoa säädetään mainitun lain 28 b §:ssä."*

Toimivaltaista tuomioistuinta koskeva sääntely sisältyy lakiehdotuksen 23 §:ään. Sen mukaan talousvyöhykelaisissa tarkoitettut rikosasiat käsiteltäisiin aina Helsingin käräjäoikeudessa. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tällaisia asioita voidaan vuosittain arvioida olevan muutamia kymmeniä. Lakivaliokunta ei pidä ehdotettua oikeuspaikkasäännöstä tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon käsiteltävien asioiden odotettavissa oleva määrä ja talousvyöhykkeen laajuus. Valiokunnan mielestä nämä seikat puoltavat sitä, että toimivaltaisia tuomioistuimia on useampia. Tällöin esimerkiksi meriympäristön pilaantumista aiheuttaneen teon seuraukset ovat tuomioistuinten paremmin arvioitavissa, koska tapahtumapaikka ja sen ympäristö saattavat olla jo muista asioista tuttuja. Rikosoikeudellisesti arvioitava teko voi myös liittyä tapahtumasarjaan, jonka perusteella on an-

nettava merilaissa (674/1994) tarkoitettu meriselitys.

Lakivaliokunnan mielestä merilain 21 luvussa tarkoitettuina merioikeuksina toimivat käräjäoikeudet ovatkin alueellisesti soveliaita oikeuspaikkoja käsittelemään myös talousvyöhykelaisa tarkoitettuja rikosasioita. Näiden käräjäoikeuksien keskinäinen toimivalta on puolestaan tarkoituksenmukaista ratkaista soveltaen, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 4 luvun 1 §:ssä säädetään rikoksen tekopaikan määrittämisestä. Muilta osin näiden käräjäoikeuksien keskinäistä toimivaltaa koskeviin erityiskysymyksiin, esimerkiksi useiden rikosten tai rikokseen osallisten tapauksiin, voidaan lisäksi soveltaa, mitä mainituissa 4 luvussa säädetään. Valiokunnan esittämä ratkaisu on tarkoitettu koskemaan vain käräjäoikeuksien alueellista toimivaltaisuutta, eikä siitä näin ollen sinänsä seuraa, että talousvyöhykelaisa tarkoitettujen rikosasioiden käsittelemään käräjäoikeuksissa käsiteltävä merilain mukaisessa erityisköönpanossa. Edellä olevan perusteella lakivaliokunta esittää, että lain 23 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

***"Toimivaltaiset tuomioistuimet***

*Tässä laissa tarkoitettujen rikosasioiden käsittelemään merilain (674/1994) 21 luvun 1 §:ssä mainituissa käräjäoikeuksissa. Toimivaltainen käräjäoikeus on se, jonka tuomiopiiriä lähinnä rikos voidaan katsoa tehdyksi soveltaen, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 4 luvun 1 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään. Tätä pykälää sovellettaessa näiden käräjäoikeuksien tuomiopiirien rajojen katsotaan jatkuvan aluevesien ulkorajalta suuntaansa muuttamatta talousvyöhykkeen ulkorajaan saakka."*

**9. Laki kalastuslain muuttamisesta**

Lain 113 §:ssä säädettäisiin toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi Helsingin käräjäoikeus. Perusteluissa (s. 35/II) viitataan tältä osin talousvyöhykelain 23 §:ssä ehdotettuun ratkaisuun. Edellä

talousvyöhykelain 23 §:n yhteydessä oleviin perusteluihin viitaten lakivaliokunta esittää, että

*lain 113 § muutetaan samansisältöiseksi kuin talousvyöhykelain 23 §.*

**10. Laki rikoslain muuttamisesta**

Esityksessä ehdotetaan rikoslakia muutettavaksi muun muassa siten, että ympäristörikoksia koskevaan 48 luvun 8 §:ään lisätään uusi rikos oikeudellista vanhentumista koskeva erityissäännös. Sen mukaan aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain 28 §:ssä tarkoitettua, ulkomaiselta alukselta Suomen talousvyöhykkeellä tehdyn rikoslain 48 luvun 1—4 §:ssä rangaistavaksi säädetyn teon vanhentumisaika on kolme vuotta. Ehdotettu säännös perustuu YK:n merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 2 kappaleeseen, jonka mukaan oikeudelliseen menettelyyn rangaistuksen määräämiseksi ulkomaiselta alukselta tuomioistuinvallion aluemerellä ulkopuolella tehdyn rikkomuksen johdosta ei saa ryhtyä, kun rikkomuksesta on kulunut kolme vuotta. Esityksen perusteluihin (s. 36/II) yhtyen lakivaliokunta pitää perusteltuna 48 luvun 8 §:ssä ehdotettua ratkaisua, jossa vanhentuminen määräytyy yleissopimuksessa sallitun enimmäisajan mukaan.

Rikoslain 48 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 §, jossa säädetään ulkomaiselta alukselta talousvyöhykkeellä tehdystä kalastusrikoksesta ja kalastusrikoksella saadun laittoman saaliin kätkemisestä. YK:n merioikeusyleissopimuksen 73 artiklan 3 kappaleen sisältämän määräyksen mukaisesti rangaistukseksi tällaisesta rikoksesta voidaan tuomita vain sakkoa, jollei Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella ole toisin säädetty. Koska tämän sakkorikoksen vanhentumisesta ei ehdoteta erikseen säädettäväksi, se vanhenee rikoslain 8 luvun 1 §:ssä olevan yleisen säännön mukaan kahdessa vuodessa. Ilman ehdotettua 7 §:ään sisältyvää erityissäännöstä kalastusrikoksesta voitaisiin tuomita enintään kaksi vuotta vankeutta, jolloin rikos vanhenisi viidessä vuodessa. Laittoman saaliin kätkemisen vanhentumiseen 7 §:n erityis-

säännös ei sen sijaan vaikuta, koska siinä enimmäisrangaistus on kuusi kuukautta vankeutta.

Lakivaliokunnan mielestä kahden vuoden vanhenemisaika saattaa kalastusrikoksen tutkinna ja syytteen saattamisen kannalta osoitautua lyhyehköksi. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että myös 48 a luvun 7 §:ssä tarkoitetun rikoksen vanhentumisaikaksi säädettäisiin kolme vuotta. Koska pykälän mukaan kansainvälisessä velvoitteessa voidaan myöhemmin sopia myös vankeusrangaistuksen soveltamisesta joissakin tapauksissa, tulee säännöksessä kuitenkin mainita, että kyseessä on nimenomaan lyhin mahdollinen vanhentumisaika. Edellä olevan perusteella lakivaliokunta esittää, että

*lain 48 a luvun 7 §:ään lisätään toinen virke, joka kuuluu seuraavasti: "Tässä pykälässä tarkoitetun kalastusrikoksen lyhin vanhentumisaika on kolme vuotta."*

Lakivaliokunnalla ei oman toimialansa osalta ole huomautettavaa esityksen sisältämistä muista lakiehdotuksista.

**Lausunto**

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr

vpj. Susanna Rahkonen /sd

jäs. Esko Ahonen /kesk

Lasse Hautala /kesk

Reijo Kallio /sd

Petri Neittaanmäki /kesk

Lauri Oinonen /kesk

Lyly Rajala /kok

Jukka Roos /sd

Tero Rönni /sd

Petri Salo /kok

Pertti Salovaara /kesk

Minna Sirmö /vas

Timo Soini /ps

Marja Tiura /kok

Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.