

Asia: VN/10302/2025

**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen (Ottawan sopimus) irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Professori Martin Scheinin 13.5.2025

Yleisarvio

Esitysluonnoksen valmistelussa on sivuutettu keskeisiä oikeudellisia ongelmia, joiden johdosta koko hanke ns. Ottawan maamiinasopimuksen irtisanomiseksi on vähintäänkin epäkypsä vietäväksi eduskunnan käsittelyyn. Hankkeesta tulee luopua, ainakin kunnes asianmukaiset selvitykset on tehty, niiden pohjalta on laadittu asianmukainen julkinen aineisto ja asiasta voidaan käydä tietoon perustuva julkinen keskustelu ja eduskuntakäsittely. Eduskunnan tulee saada sellainen päätöksentekoaineisto, jonka nojalla sen on mahdollista tarkasti arvioida, saavutettaisiinko Ottawan sopimuksen irtisanomisella mitään merkittävää hyötyä Suomen puolustuskyvyille, kun sopimuksen irtisanomisesta huolimatta Suomi olisi edelleen muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteidensa sitoma.

Selvittämättä jääneet asiat

Tärkein esitysluonnoksessa selvittämättä jäänyt asia on kansainvälisen oikeuden Suomelle asettamien oikeudellisten velvoitteiden sisältö koskien henkilömiinoja, ja tämän selvityksen osana

kysymys siitä, missä määrin nuo veloitteet perustuvat vain Ottawan sopimukseen. siinä merkityksessä, etteivät ne jäisi Suomea velvoittavina voimaan, vaikka Suomi irtisanoisi Ottawan sopimuksen.

Toinen selvittämättä jäänyt asia liittyy Ottawan sopimuksen irtisanomiselle esitettyyn huonosti harkittuun ja oikeudellisesti kestävämmään perusteluun, jonka mukaan Ottawan sopimuksessa kielletyt henkilömiinat olisivat "kustannustehokas" asejärjestelmä. Paitsi että ajatus "kustannustehokkuudesta" asejärjestelmien valinnan keskeisenä kriteerinä on vahvassa jännitteessä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden perustavien periaatteiden kanssa, tapa jolla tuohon "kustannustehokkuuteen" on esitysluonnoksessa viitattu näyttää edustavan asian puutteellista selvittämistä.

### Suomen kansainvälisten veloitteiden sisältö

Maastoon sijoitettavat henkilömiinat eli jalkaisin kulkevan ihmisen painosta tai liikkeestä räjähtävät miinat ovat määritelmänomaisesti asetyyppi, joka ei erottele toisistaan vastapuolen taistelijoita ja muita ihmisiä, kuten omat sotilaat (mukaan lukien asevelvolliset), siviilit tai vastapuolen haavoittuneet sotilaat. Tästä syystä asetyyppiä käytettäessä ei voida asianmukaisella huolellisuudella ja varmuudella arvioida sillä saavutettavan sotilaallisen hyödyn ja sivullisille aiheutuvien vahinkojen oikeasuhtaisuutta. Silloinkin kun henkilömiinoja käytetään vastapuolen taistelijoiden torjumiseksi, ne saattavat myös aiheuttaa muihin asetyyppeihin nähden tarpeetonta kärsimystä mm. elinikäisen vammautumisen muodossa.

Kaikista näistä syistä lähtökohtana maamiinojen käytön arvioinnissa tulee olla, että kansainvälinen oikeus monin tavoin rajoittaa tämän asetyypin käyttöä ja siten maan puolustuskyvyn rakentamista tämän asejärjestelmän varaan. Vuoden 1949 Geneven yleissopimukset ja niiden kaksi lisäpöytäkirjaa, samoin kuin tavanomainen kansainvälinen oikeus merkittävässä määrin rajoittavat henkilömiinojen käyttöä sekä yksittäisten sopimusmääräysten että yleisten periaatteidensa (ns. Martensin periaate) kautta. Sama koskee eräitä tavanomaisia aseita koskevaa CCW-sopimusta (SopS 64/1983) ja sen pöytäkirjaan toista muutettua pöytäkirjaa (SopS 91/1998). Ottawan sopimusta laadittaessa pidettiin huolta siitä, ettei siitä voitaisi tehdä vastakohtaispäätelmää, jonka mukaan olemalla liittymättä sopimukseen taikka irtisanomalla sen jonkin valtio voisi hankkia itselleen "vapauden" käyttää henkilömiinoja vastoin muita kansainvälisiä veloitteitaan. Kuten Ottawan sopimuksen johdanto osoittaa, sopimus osaltaan kodifioi muista jo voimassa olevista kansainvälisoikeudellisista veloitteista seuraavien henkilömiinojen käyttöä koskevien kieltojen sisällön. Vaikka Ottawan sopimuksen 20 artikla nimenomaisesti sallii, että sopimukseen liittynyt valtio voi tietyin ehdoin irtisanoa sen sopimusasiakirjana, tämä ei suinkaan tarkoita, että se samalla vapautuisi niistä kansainvälisen oikeuden normeista, joita Ottawan sopimus kodifioi, toistaa, kehittää ja tehostaa. Päin vastoin, kyseiseen sopimusartiklaan on nimenomaisesti sisällytetty 4. kappale, joka tekee selväksi, ettei irtisanomisella saavuteta mitään poikkeuksia tai helpotuksia valtion muihin kansainvälisiin veloitteisiin nähden:

"4. Se, että sopimuspuoli irtisanoo tämän yleissopimuksen, ei vaikuta millään tavoin valtioiden velvollisuuteen täyttää edelleen asiaan liittyvien kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaiset velvoitteensa."

On kyseenalaista, saavuttaisiko Suomi mitään sotilaallista hyötyä irtisanomalla Ottawan sopimuksen. Sen sijaan on selvää, ettei hallituksen esityksessä ole osattu tai haluttu asianmukaisesti käsitellä tätä kysymystä. Ottawan sopimuksen 2 artiklan määritelmäsäännöksestä ja sen suhteesta kansainvälisen oikeuden muihin normeihin tulisi tehdä huolellinen selvitys, jotta voitaisiin arvioida saavutetaanko Ottawan sopimuksen irtisanomisella mitään merkittävää tosiasiallista hyötyä laillisten sodankäyntimenetelmien valinnan suhteen, ja jos saavutetaan, mitkä olisivat ne täsmälliset asetyyppien kiellot, joista Ottawan sopimuksen irtisanomisella vapauduttaisiin tinkimättä Suomen muista kansainvälisistä velvoitteista. Tämä kysymys tulee selvittää ennen kuin eduskunta voi asiaan kuuluvalla vakavuudella ottaa kantaa sopimuksen irtisanomiseen. Ei ole hyväksyttävää jättää rajanvetoa kiellettyjen ja sallittujen asejärjestelmien välillä Puolustusvoimien asiaksi sen jälkeen, kun eduskunta olisi ensin antanut hyväksyntänsä Ottawan sopimuksen irtisanomiselle (vrt. esitysluonnoksen jakso 9, s. 19).

Kysymys ns. "kustannustehokkuudesta"

Esityksessä mainitaan kahteen kertaan, että Ottawan sopimuksessa kielletyt henkilömiinat olisivat Suomelle "kustannustehokas" asejärjestelmä (jakso 4.1 s. 12, jakso 4.3 s. 14). Puolustusministeri ja ulkoministeri käyttivät samaa sanaa ja argumenttia valtioneuvoston 1.4.2025 pitämässä tiedotustilaisuudessa. Perustelu osoittaa asiantuntemuksen ja arvostelukyvyn puutetta. Ajatus "kustannustehokkuudesta" asejärjestelmien hyväksyttävyyden mittapuuna on jyrkässä ristiriidassa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden peruseriaatteiden kanssa. Noihin periaatteisiin kuuluvat sotilaallisten kohteiden erottaminen siviilikohteista, siviiliväestön suojaaminen, kaikkinaisen tarpeettoman kärsimyksen välttäminen ja väistämättömien siviiliuhrien minimointi siten että ne aina pysyvät oikeasuhtaisina saavutettuun sotilaalliseen hyötyyn nähden. Henkilömiinat on kielletty juuri sen takia, että niiden käyttö loukkaa näitä peruseriaatteita. Siksi arvio tämän asejärjestelmän mahdollisesta kustannustehokkuudesta on merkityksetön arvioitaessa valintaa vanhanaikaisten "tyhmien" miinojen ja humanitaarisen oikeuden periaatteet asianmukaisesti huomioon ottavien "älykkäiden" miinojen tai muiden asejärjestelmien välillä. Lisäksi on vielä niin, ettei arvio henkilömiinojen kustannustehokkuudesta ota huomioon kaikkia kustannuksia, mukaan lukien siviiliväestön kuolemat ja vammautumiset ja vahingot yhteiskunnan moraaliperustalle.

On paradoksaalista, että henkilömiinojen palauttamista Suomen maanpuolustukseen ehdotetaan samanaikaisesti kun valmistellaan puolustusmäärärahojen mittavaa tasokorotusta. Ottawan sopimuksessa sallittujen maamiinojen - kuten ajoneuvomiinat ja etälaukaistavat miinat - tuotekehittely, valmistus ja hankinta olisivat epäilemättä tilapäisesti suurempi rahallinen kustannus kuin "tyhmien" miinojen tuotanto, mutta niiden kustannuksille on tilaa puolustusmäärärahojen uudessa mitoituksessa, ja lisäksi tuollainen valinta merkittävällä tavalla tukisi suomalaista tuotekehittelyä ja puolustustarviketeollisuutta. Valtaosa maailman maista, mukaan lukien kehittyneistä teollisuusmaista, on Ottawan sopimuksen osapuolia, ja ne pysyvät sen osapuolina

riippumatta Suomen päätöksistä. Suomen puolustustarviketeollisuuden kannalta olisi virhe irtisanoa Ottawan sopimus ja keskittyä tuottamaan siinä kiellettyjä "tyhmiä" miinoja, kun Suomella korkean teknologian ja tietotaidon maana on hyvät edellytykset innovoida ja valmistaa uuden teknologian asejärjestelmiä, jotka tarkasti seuraavat Ottawan sopimuksen ja sen taustalla olevien kansainvälisen oikeuden muiden normien asettamia ehtoja kielletyn ja sallitun välillä etsittäessä kielletyt maamiinat korvaavia korkeamman teknologian ratkaisuja.

## Rikoslain muutos

Esitysluonnokseen sisältyvä toinen lakiehdotus (rikoslain muutos) on asiantuntemattomasti valmisteltu. Siinä ehdotetaan kumottavaksi rikoslain 11 luvun 7 a §:ksi Ottawan sopimukseen liityttäessä lisätty erillinen rikosnimike jalkaväkimiinakiellon rikkominen. Kirjoittajilta näyttää jääneen huomaamatta, että suhteessa jalkaväkimiinoiden käyttöön kyseinen rangaistussäännös on toissijainen, ja Suomen nyt ollessa Ottawan sopimuksen osapuoli tuossa sopimuksessa kiellettyjen henkilömiinoiden käyttö on ensisijaisesti kriminalisoitu rikoslain 11 luvun 5 §:ssä (sotarikos), 6 §:ssä (törkeä sotarikos) ja - tosin hyvin epätodennäköisesti - 7 §:ssä (lievä sotarikos). Ottawan sopimuksesta irtautumisen jälkeenkin Ottawan sopimuksessa kiellettyjen henkilömiinoiden käyttö jäisi suurimmalta osaltaan kriminalisoiduksi näiden säännösten nojalla, jolloin kyse olisi sodan oikeussääntöjen yleisten periaatteiden, Geneven sopimusten ja niiden pöytäkirjojen sekä CCW-sopimuksen toisen pöytäkirjan vastaisista teoista. Edellä lainattu Ottawan sopimuksen 20 (4) artikla suojaa noiden normien integriteettiä siinä tapauksessa, että jokin valtio irtisanoa Ottawan sopimuksen.

Rikoslain 11 luvun 7 a §:n kumoaminen asettaisi tuomioistuimet liki mahdottomaan tilanteeseen, kun kumoavan lain saatettaisiin väittää lievemmän lain periaatteen mukaisesti estävän tuomitsemisen henkilömiinoiden käytöstä. Ongelma ei ole ratkaistavissa kirjoittamalla kumoamiseksi asianmukaiset perustelut kumottavan säännöksen täsmällisen soveltamisalan osoittamiseksi suhteessa saman luvun 5-7 §:iin. Rikosoikeudellisesta legaliteettivaatimuksesta seuraa, ettei asiaa voida jättää perustelujen varaan vaan ongelma on ratkaistavissa vain siten, että 7 a § kumoamisen sijaan säännöstä muutetaan, taikka kumoamisen rinnalla rikoslain 11 luvun muita säännöksiä muutetaan, siten että rikoslailta edellytetyn korkean täsmällisyysvaatimuksen täyttävällä tavalla määritellään, millaisten, millä tavoin ja milloin henkilömiinoiden käyttö on jatkossakin kriminalisoitu.

Tehtävä on liki mahdoton, mikä ei suinkaan tarkoita, että ongelma voitaisiin sivuuttaa. Päin vastoin, tässä kuvattu ongelma osoittaa, ettei Ottawan sopimuksen irtisanomisesta suinkaan seuraisi Suomelle tai suomalaisille sotilaille "vapautta" käyttää Ottawan sopimuksessa kiellettyjä henkilömiinoja, vaan että suhteessa henkilömiinoiden sallitun ja kielletyn käytön rajanvetoon Ottawan sopimuksen irtisanomisella ei ole lainkaan tai juuri lainkaan todellista merkitystä.

## Kannanotto

Pidän 17.4.2025 päivättyä HE-luonnosta epäonnistuneena ja siinä ehdotettua asiaa - siis mahdollista Ottawan sopimuksesta irtautumista - epäkypsänä eduskunnan käsittelyä ja päätöksentekoa varten. Kevään 2023 hallitusneuvottelujen yhteydessä - siis Venäjän hyökkäyssodan uuden vaiheen kestänyt yli vuoden - tehtiin selvitys Suomen maanpuolustuksen tarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa ja siinä yhteydessä arvioitiin kysymys Ottawan sopimuksessa kiellettyjen henkilömiinojen tarpeellisuudesta Suomelle. Hyvin perustein selvitys päättyi siihen, että Suomen päätös liittyä Ottawan sopimukseen ja poistaa keinovalikoimastaan siinä kielletyt henkilömiinat on kestävä, ja Suomi on onnistunut korvaamaan vanhanaikaiset ja sodan oikeussääntöjen kieltämät tai kyseenalaistamat henkilömiinat paremmilla ratkaisuilla. Tätä taustaa vasten puolustusministerin aloitteesta tehty uusi ja ainakin toistaiseksi salaiseksi jäänyt selvitys vaikuttaa tarkoitushakuiselta ja puhtaasti poliittiselta hankkeelta, jossa oikeudelliset kysymykset on ohitettu. Paitsi että Ottawan sopimuksesta irtautuminen aiheuttaisi riskin Suomen muiden kansainvälisten velvoitteiden loukkaamisesta, se myös vahingoittaisi suomalaista puolustustarviketeollisuutta, jonka kannalta keskittyminen Ottawan sopimuksessa sallittujen vanhanaikaisia ja kiellettyjä henkilömiinoja korvaaviin ratkaisuihin olisi tärkeää.

Martin Scheinin  
oikeustieteen tohtori, professori