

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

Viite:

Ulkoministeriön lausuntopyyntö 17.4.2025, VN/10302/2025

Asia:

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

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen (Ottawan sopimus) irtisanomisen, selvityksen irtisanomisen syistä ja irtisanomiseen liittyvät lakiehdotukset. Ehdotettujen lakien on tarkoitus tulla voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin Ottawan sopimuksen irtisanominen tulee Suomen osalta voimaan.

Esityksen taustalla on Suomen puolustuksen tarpeet heikentyneessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Ottawan sopimuksen irtisanominen mahdollistaa jalkaväkimiinajärjestelmän palauttamisen puolustuksen keinovalikoimaan. Esitysluonnoksen mukaan sopimuksen irtisanomisen myötä Suomen puolustuksellinen liikkumatila laajenee.

Käsittelen tässä lausunnossani hallituksen esityksen luonnosta osana apulaisoikeuskanslerille perustuslain 108 §:n perusteella kuuluvaa ennakkollista perustuslainmukaisuuden valvontaa ja lainvalmistelun laillisuusvalvontaa.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Ottawan sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolella on kansallista suvereniteettiaan harjoittaessaan oikeus irtisanoa tämä yleissopimus. Se ilmoittaa irtisanomisesta kaikille muille sopimuspuolille, tallettajalle ja Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvostolle. Irtisanomiskirjassa annetaan tyhjentävä selvitys irtisanomisen syistä.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Perustuslakiuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan eduskunnan hyväksyminen lainsäädännön alaan kuuluvan velvoitteen irtisanomiselle on perusteltua sen vuoksi, että irtisanominen vaikuttaa monissa tapauksissa valtion sisäiseen oikeuteen. Jos esimerkiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan niin sanotulla blankettilailla, ovat sopimuksen tällaiset määräykset valtionsisäisesti voimassa laintasaisina säännöksinä. Sopimuksen irtisanominen vaikuttaisi siten suoraan lain tasolla voimassa olevaan valtionsisäiseen oikeuteen. Merkitykseltään huomattavien velvoitteiden kohdalla velvoitteista irtautumista taas voidaan yleensä pitää yhtä merkittävänä ratkaisuna kuin niihin sitoutumistakin. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä edellyttää yleisemminkin sitä, ettei eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvia kansainvälisiä velvoitteita voida irtisanoa ilman eduskunnan suostumusta. (HE 1/1998 vp, s. 149)

Totean, että koska Ottawan sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, jotka eduskunta on hyväksynyt (EV 47/2011 vp), ja koska sopimusta on sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan lisäksi pidettävä perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettuna merkitykseltään huomattavana kansainvälisenä velvoitteena (HE 15/2011 vp, s. 28), eduskunnan hyväksyminen vaadittaisiin myös sen irtisanomiseen.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen veloitteen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus veloitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kansainvälisen veloitteen irtisanomista koskeva päätös voidaan tehdä yksinkertaisella äänten enemmistöllä (PeVM 10/1998 vp, s. 27–28, ks. myös UaVL 6/1998 vp, s. 5). Ottawan sopimuksen irtisanominen ei siten koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla. Ottawan sopimuksen irtisanominen samoin kuin selvitys irtisanomisen syistä voitaisiin siten hyväksyä äänten enemmistöllä esitysluonnoksen mukaisesti.

Perus- ja ihmisoikeudet

Esitysluonnoksen (s. 6) mukaan Ottawan sopimus on yksi tärkeimmistä tavanomaisten aseiden valvontasopimuksista ja humanitaarisen aseriisunnan instrumenteista. Sen avulla täsmennetään ja toimeenpannaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden yleisiä periaatteita ja pyritään vahvistamaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamista sekä lievennetään aseellisista selkkauksista aiheutuvaa inhimillistä kärsimystä. Ottawan sopimuksella on siten pyritty varmistamaan, että valtiot kunnioittavat olemassa olevia ja niitä jo velvoittavia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden määräyksiä.

Esitysluonnoksen (s. 15, 20) mukaan Ottawan sopimuksen irtisanominen ei vaikuta suoraan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin, koska itsessään sopimuksen irtisanominen ei johda jalkaväkimiinojen käyttöönottoon. Sopimuksen irtisanomisella voi esitysluonnoksen mukaan olla välillisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin, jos Suomi päättää ottaa sopimuksen irtisanomisen jälkeen jalkaväkimiinat käyttöön. Jalkaväkimiinojen käytöllä on katsottu olevan välillisiä vaikutuksia ainakin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään ja jossain määrin perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen.

Vaikka on totta, että vielä Ottawan sopimuksen irtisanomisella ei ole välittömiä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, esitysluonnoksesta käy yhtäältä selvästi ilmi se, että sopimuksen irtisanomista voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksia heikentävänä toimenä (s. 15) ja, että puolustusministeriö on arvioinut tarpeelliseksi käynnistää jalkaväkimiinajärjestelmän palauttamisen Puolustusvoimien keinovalikoimaan sopimuksen irtisanomisen astuttua voimaan (s. 19).

Näistä syistä esityksessä tulee arvioida nykyistä huomattavasti perusteellisemmin sen suhdetta eri perus- ja ihmisoikeuksiin, mukaan lukien perustuslain 1 §:n 1 momentti (Suomen täysivaltaisuus) ja 3 momentti (Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien

turvaamiseksi), perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään ja turvallisuuteen, perustuslain 9 §:ssä turvattu liikkumisvapaus, perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja, perustuslain 18 §:ssä suojattu elinkeinovapaus ja perustuslain 20 §:ssä turvattu ympäristöperusoikeus. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tulee ottaa tässä yhteydessä huomioon, ja siitä on tehtävä selkoa ainakin viittauksin kunkin asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin.

Lisäksi esitykseen on tarpeen sisällyttää nykyistä yksityiskohtaisempi arviointi asiaan liittyvistä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Nämä täydennykset ovat perusteltuja jo esitysluonnoksessakin (s. 13) todetusta syystä, että humanitaarisen oikeuden sopimuksen irtisanominen on erittäin poikkeuksellinen toimi. Lisäksi Ottawan sopimuksen 20 artiklan 4 kohdan mukaan se, että sopimuspuoli irtisanoo tämän yleissopimuksen, ei vaikuta millään tavoin valtioiden velvollisuuteen täyttää edelleen asiaan liittyvien kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaiset velvoitteensa.

Jos Ottawan sopimuksen irtisanomisen suhteesta muihin ihmisoikeussopimuksiin olisi epäselvyyttä, käsittelyjärjestys -jakson loppuun tulee hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan ottaa lausuma esityksen saattamisesta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Muita huomioita

Ehdotettu Ottawan sopimuksen irtisanominen on merkittävä toimi ja kattavien perusteluiden merkitys korostuu tällaisessa sääntely-yhteydessä (ks. myös EOAK/2436/2025). Esitysluonnoksessa on selostettu sopimuksen irtisanomisen erilaisia haitallisia vaikutuksia. Sen sijaan esimerkiksi perustelut siitä, miksi Suomen on niistä huolimatta irtisanottava sopimus, jäävät ohuiksi.

Esitysluonnoksen nykytilaa koskevassa jaksossa (s. 4) kuvataan Suomen liittyminen Ottawan sopimukseen. Esitysluonnoksessa ei käsitellä lainkaan sitä, miten Suomen mahdollinen uudelleenliittyminen Ottawan sopimukseen joskus tapahtuisi, mikäli turvallisuustilanne tai muut olosuhteet myöhemmin muuttuisivat. Pidän tällaisen kuvauksen sisällyttämistä esitykseen tärkeänä eduskunnan tietojensaantioikeuden näkökulmasta.

Esitysluonnoksen ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 14) tuodaan esille EU:n ja sen jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa tekemät sopimukset, joihin pyritään sisällyttämään tai on jo sisällytetty määräyksiä asevalvonnasta, miinojen vastainen toiminta mukaan lukien. Esitykseen olisi perusteltua sisällyttää arvio siitä, miten näitä sopimuksia tulleen mahdollisesti muuttamaan jatkossa, jos Suomi eduskunnan suostumuksella irtisanoutuisi Ottawan sopimuksesta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ”Suomella ei ole myöskään syytä estää mahdollisia EU:n kannanottoja sopimuksen maakatteen laajentamiseksi, joskaan EU ei voine uskottavasti enää puhua sopimuksen maakatteen laajentamisen puolesta.” Avoimeksi tässä yhteydessä kuitenkin jää, johtuuko tämä EU:n uskottavuuden vähentyminen Suomen irtisanoutumisesta sopimuksesta ja jos näin, kuinka sitä pitäisi arvioida.

Esitysluonnoksen (s. 19) jalkaväkimiinojen käyttöönottoa koskevassa erillisessä jaksossa todetaan, että on mahdollista (korostus lisätty), että jalkaväkimiinojen uudelleenkäyttöönotto edellyttää Suomelta Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaista arviota siitä, olisiko jalkaväkimiinojen käyttö joissakin tai kaikissa olosuhteissa pöytäkirjan tai muun sopimuspuolta koskevan kansainvälisen oikeuden säännön mukaan kielletty. Tällaisen kansallisen arvion tekemisvelvoite olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä pyrkiä ainakin alustavasti selvittämään jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Esitysluonnoksen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 20-21) todetaan, että ”puolustusvoimilla olisi oikeudellinen velvoite pyrkiä minimoimaan jalkaväkimiinojen negatiivisia vaikutuksia oikeuteen elämään” ja ”mahdolliset jalkaväkimiinojen käyttöönottoon liittyvät liikkumisrajoitukset perustuisivat lainsäädännössä Puolustusvoimille säädettyihin toimivaltuuksiin”. Näiden oikeudellisten velvoitteiden ja toimivaltuuksien säädösperusta jää nyt epäselväksi ja tulee yksilöidä esityksen jatkovalmistelussa.

Kootusti voidaan todeta, että muuttuneesta turvallisuusympäristöstä huolimatta puolustuspoliittisia päätöksiä koskevia hallituksen esityksiä ja niihin sisältyviä perusteluita ja vaikutusarviointeja tulee arvioida samoin kriteerein kuin tähänkin asti, perustuslain 47 §:ssä säädetty eduskunnan tiedonsaantioikeus sekä hyvän lainvalmistelutavan periaatteet huomioon ottaen. Lausuttavana olevaa esitystä tulee monin paikoin vielä täsmentää jatkovalmistelussa.

Totean lopuksi lakiteknisenä huomiona, että esitysluonnoksen 1. ponteen (s. 21) tulisi lisätä Ottawan sopimuksen sopimussarjanumero eli SopS 13/2012 (ks. valtiosopimusopas, liite 2 ja esim. HE 10/2008 vp ja HE 36/2018 vp).

Honkapää Heli
Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskanslerin lausunto