Ulkoasiainvaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 56/2025 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Johdanto

Asia oli 17.4.-16.5.2025 julkisella lausuntokierroksella valtioneuvoston lausunto-palvelun kautta. Antamassani lausunnossa katsoin, että asian valmistelussa oli sivuutettu keskeisiä oikeudellisia ongelmia, joiden johdosta koko hanke jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen (SopS 13/2012, jäljempänä Ottawan sopimus) irtisanomiseksi oli vähintäänkin epäkypsä vietäväksi eduskunnan käsittelyyn. Nyt annetussa hallituksen esityksessä eräät huomautukseni ovat johtaneet korjauksiin,[1] eräisiin on muutoin viitattu, ja eräät on jätetty huomiotta. Esitysluonnoksen perusongelma -- asian valmistelu kiireellä ja ilman riittävää asiantuntemusta -- rasittaa myös eduskunnan saamaa esitystä. Hallitus esittää Ottawan sopimuksen irtisanomista ilman, että eduskunnalla olisi käytettävissään sellainen päätöksentekoaineisto, jonka nojalla sen olisi mahdollista tarkasti arvioida, *saavutettaisiinko Ottawan sopimuksen irtisanomisella mitään merkittävää hyötyä* Suomen puolustuskyvylle ja Suomen kansalliselle turvallisuudelle, kun yhden sopimuksen irtisanomisesta huolimatta Suomi olisi edelleen ja täysimääräisesti muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteidensa sitoma. Käsittelen tätä perustavaa ongelmaa lausuntoni jaksossa 2. Jaksossa 3 arvioin erikseen hallituksen esitykseen sisältyvää toista lakiehdotusta rikoslain muuttamisesta, joka käsittääkseni muodostaa *ehdottoman esteen* esityksen hyväksymiselle muuttamattomana. Jaksossa 4 käsittelen lyhyesti *saamelaisen alkuperäiskansan* oikeuksia suhteessa maamiinojen varastointiin ja

[1] Hallituksen esityksestä on poistettu lausuntovaiheen luonnoksessa keskeisenä käytetty perustelulinja, jonka mukaan henkilömiinat ovat "kustannustehokas" asejärjestelmä. Tuo perustelu oli vahvassa jännitteessä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden perustavien periaatteiden kanssa.

käyttöön saamelaisten mailla. *Päätelmäni* ja toimenpide-ehdotukseni valiokunnalle ovat jaksossa 5.

2. Ottawan sopimuksen irtisanomisella saavutettava hyöty Suomen puolustuskyvylle ja kansalliselle turvallisuudelle

Tärkein hallituksen esityksessä selvittämättä jäänyt asia on kansainvälisen oikeuden Suomelle asettamien oikeudellisten velvoitteiden sisältö koskien henkilömiinoja, ja tämän selvityksen osana kysymys siitä, missä määrin nuo velvoitteet nykyisin perustuvat *yksinomaisesti* Ottawan sopimukseen siinä merkityksessä, ettei niiden sisältö jäisi Suomea velvoittavana voimaan, *vaikka* Suomi irtisanoisi Ottawan sopimuksen.

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.

Pidän hyväksyttävänä, että henkilömiinojen sijoittamista maastoon ja käyttöä arvioidaan sen olettamuksen pohjalta, että Suomi turvautuisi tähän asejärjestelmään vain aseellisen konfliktin aikana. Siksi kaikissa niiden käyttötilanteissa olisivat ihmisoikeussopimusten rinnalla sovellettavina kansainvälisen humanitaarisen oikeuden normit, erityisesti vuoden 1949 Geneven yleissopimukset (SopS 8/1955). Ihmisoikeussopimukset ja kansalliset perusoikeudet toki jäisivät sovellettaviksi, mutta sillä tavoin modifioituina kuin seuraa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen hätätila-artikloista, valmiuslaista, puolustustilalaista ja perustuslain 23 §:stä. Kuten nämä oikeuslähteet yhdenmukaisesti osoittavat, loukkaamattomat ihmisoikeudet kuten oikeus elämään ja epäinhimillisen kohtelun kielto pysyvät ehdottomina voimassa myös poikkeusoloissa, mukaan lukien valtioiden välisen aseellisen konfliktin (sodan) aikana. Loukkaamattomia (*non-derogable*) ihmisoikeuksia ei koske mainittujen ihmisoikeussopimusten hätätila-artiklojen tarjoama mahdollisuus *poiketa* joistakin sopimusvelvoitteista kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana. Erityisesti asiayhteydessä merkityksellisintä oikeutta elämään koskevia ihmisoikeussopimusten määräyksiä *tulkitaan* aseellisen konfliktin oloissa yhdessä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden normien kanssa, jolloin

olennaisia ovat siviilien ja sotilaiden erottelun, sotilaallisen välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja tarpeettoman kärsimyksen välttämisen periaatteet.[2]

Kaikista näistä syistä lähtökohtana maamiinojen käytön arvioinnissa tulee olla tietoisuus siitä, 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 normiensa että yleisten periaatteidensa (mukaan lukien ns. Martensin periaate) kautta. Sama koskee eräitä tavanomaisia aseita koskevaa CCW-sopimusta (SopS 64/1983) ja sen toista muutettua pöytäkirjaa (SopS 91/1998). Ottawan sopimusta laadittaessa pidettiin huolta siitä, ettei sen tekstistä voitaisi tehdä vastakohtaispäätelmää, jonka mukaan olemalla liittymättä sopimukseen taikka irtisanomalla sen jonkin valtio voisi hankkia itselleen "vapauden" käyttää henkilömiinoja vastoin muita kansainvälisiä velvoitteitaan. Kuten Ottawan sopimuksen johdanto osoittaa, sopimus osaltaan kodifioi muista jo voimassa olevista kansainvälisoikeudellisista velvoitteista seuraavien henkilömiinojen käyttöä koskevien kieltojen ja rajoitusten 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.

[2] Ihmisoikeussopimusten ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tulkinnallisen harmonisoinnin periaate on perusteltu Kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavassa mielipiteessä *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion*), ICJ Reports 136 (2004). Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea analysoi asian yleiskommentissaan 36 (2019) seuraavasti: "64. Like the rest of the Covenant, article 6 continues to apply also in situations of armed conflict to which the rules of international humanitarian law are applicable, including to the conduct of hostilities. While rules of international humanitarian law may be relevant for the interpretation and application of article 6 when the situation calls for their application, both spheres of law are complementary, not mutually exclusive. Use of lethal force consistent with international humanitarian law and other applicable international law norms is, in general, not arbitrary. By contrast, practices inconsistent with international humanitarian law, entailing a risk to the lives of civilians and other persons protected by international humanitarian law, including the targeting of civilians, civilian objects and objects indispensable to the survival of the civilian population, indiscriminate attacks, failure to apply the principles of precaution and proportionality, and the use of human shields would also violate article 6 of the Covenant. States parties should, in general, disclose the criteria for attacking with lethal force individuals or objects whose targeting is expected to result in deprivation of life, including the legal basis for specific attacks, the process of identification of military targets and combatants or persons taking a direct part in hostilities, the circumstances in which relevant means and methods of warfare have been used, and whether less harmful alternatives were considered. They must also investigate alleged or suspected violations of article 6 in situations of armed conflict in accordance with the relevant international standards (see paras. 27–28 above)."

kappale, joka tekee selväksi, ettei irtisanomisella saavuteta mitään poikkeuksia tai helpotuksia valtion muihin kansainvälisiin velvoitteisiin nähden:

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

Pidän oireellisena ja samalla valitettavana, että Ottawan sopimuksen irtisanomista ja henkilömiinojen käyttöönottoa *perustellaan hallituksen esityksessä kyseisen asejärjestelmän sellaisilla oletetuilla sotilaallisilla hyödyillä, jotka liittyisivät sen vastuuttomaan ja samalla kansainvälisen oikeuden kieltämään käyttöön*. Tarkoitan esityksen jaksoa 4.2, jossa vain tarkkaavainen lukija havaitsee, että henkilömiinojen sotilaallista hyötyä asejärjestelmänä perustellaan passiiviverbiä käyttäen viittaamalla siihen tapaan, jolla *hyökkääjävaltio Venäjä* kansainvälisestä oikeudesta piittaamatta käyttää niitä. Lainaan käsittelyssä olevan esityksen s. 19:

> "Runsaalla panssarimiinojen ja jalkaväkimiinojen käytöllä, yhdessä esteiden ja linnoitteiden kanssa, on *Venäjän hyökkäyssodassa Ukrainassa* kyetty luomaan vahvoja puolustuslinjoja, joiden läpäiseminen on ollut erittäin vaikeaa. Panssarimiinat, *ja Venäjän osalta myös jalkaväkimiinat*, ovat olleet Ukrainassa osa sodankäyntiä, ja miinoja on käytetty erittäin suurilukuisesti. Jalkaväkimiinat ovat aiheuttaneet Ukrainassa runsaasti sotilaallisia tappiota ja vaikeuttaneet joukkojen toimintaa."

Kun on selvää, että Suomi käyttäisi henkilömiinoja vastuullisesti, puolustuksellisesti ja kaikkia kansainvälisen oikeuden asettamia kieltoja ja rajoituksia kunnioittaen, on merkityksetöntä, että *Venäjä* hyökkäyssodan välineenä ja kansainvälisen oikeuden normeista piittaamatta saa sotilaallista hyötyä henkilömiinojen käyttämisestä. Venäjän tie ei ole Suomen tie. Muistutan myös siitä, ettei *Ukraina* ole irtisanonut Ottawan sopimusta -- eikä sodan kestäessä ole oikeutettu sitä tekemään -- vaan on kirjelmissään YK:n pääsihteerille valitellut, ettei se hyökkäyssodan uhrina pysty estämään, että *hyökkääjä* käyttää Ukrainan alueella Ottawan sopimuksessa kiellettyjä henkilömiinoja.

On kyseenalaista, saavuttaisiko kansainvälisen oikeuden tunnontarkkaan noudattamiseen sitoutunut 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 olisi tullut ja tulisi edelleenkin 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 pitäisi selvittää ennen kuin eduskunta voi asiaan kuuluvalla vakavuudella ottaa kantaa sopimuksen irtisanomiseen.

Puolustushallinnossa laadittu selvitys henkilömiinojen käyttöönoton hyödyistä Suomen puolustuskyvylle, oletettavasti ottaen täysimääräisesti huomioon kansainvälisen oikeuden normeista myös Ottawan sopimuksen irtisanomisen jälkeen seuraavat kiellot ja rajoitukset, on edelleen salassapidon piirissä. Hallituksen esityksessä viitataan tehdyn salatun suorituskykyselvityksen perusteella laadittuun puolustusministeriön julkiseen muistioon "Puolustusvoimien suorituskykyjen täydentäminen jalkaväkimiinoilla", joka ei juuri anna lisätietoa verrattuna hallituksen esitykseen vaan pikemminkin *vahvistaa* käsitystäni siitä, ettei huolellista arviota Ottawan sopimuksen irtisanomisella saavutettavasta toimintavapaudesta ja sen sotilaallista hyödyistä ole tehty. Ehkä tärkein mainitun julkisen muistion lausuma on toteamus, että Ottawan

> "[s]opimus ei kiellä esimerkiksi Suomen puolustukselle tärkeitä viuhkapanoksia ja kylkipanoksia sekä panssarimiinoja. Sopimuksen määritelmän mukaisesti kiellettyjä ovat kuitenkin Suomessa ennen Ottawan sopimukseen liittymistä käytössä olleet sakaramiinat ja putkimiinat."

On paradoksaalista, että henkilömiinojen palauttamista Suomen maanpuolustukseen ehdotetaan samanaikaisesti kuin valmistellaan puolustusmäärärahojen mittavaa tasokorotusta. Ottawan sopimuksessa sallittujen maamiinojen, kuten ajoneuvomiinat, niiden käsittelynestolaitteet ja etälaukaistavat miinat, tuotekehittely, valmistus ja hankinta olisivat epäilemättä suurempi rahallinen kustannus kuin "tyhmien" henkilömiinojen tuotanto, mutta niiden kustannuksille on tilaa puolustus-määrärahojen uudessa mitoituksessa. 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" ja Suomenkin jo käytöstä poistamia henkilömiinoja, kun Suomella korkean teknologian ja tietotaidon maana on hyvät edellytykset innovoida ja valmistaa uuden teknologian asejärjestelmiä, jotka pilkuntarkasti seuraavat Ottawan sopimuksen ja sen taustalla olevien kansainvälisen oikeuden muiden normien asettamia ehtoja kielletyn ja sallitun välillä etsittäessä kielletyt henkilömiinat korvaavia korkeamman teknologian ratkaisuja.

En pidä hyväksyttävää hallituksen esityksessä (mm. s. 29 ja s. 34-35) ja puolustusministeriön julkisessa muistiossa (s. 5) tehtyä ratkaisua jättää rajanveto kiellettyjen ja sallittujen asejärjestelmien välillä Puolustusvoimien asiaksi, ja oikeudellinen arvio Pääesikunnan tehtäväksi sen *jälkeen*, kun eduskunta olisi ensin antanut hyväksyntänsä Ottawan sopimuksen irtisanomiselle. Eduskunnan tulisi voida tehdä tätä kysymystä koskevaan parhaaseen tietoon perustuva ratkaisu siitä, ovatko mahdolliset, mahdollisesti marginaaliset, sotilaalliset hyödyt tärkeämpiä kuin ne lukuisat kielteiset vaikutukset, mitä Ottawan sopimuksen irtisanomisella olisi

Suomelle. *Ellei tätä asiaa asiantuntevasti, läpinäkyvästi ja eduskunnan päätösvaltaa kunnioittaen selvitetä, tämä merkitsee, että vuonna 2025 Suomi kieltäytyisi arvioimasta, edistääkö Ottawan sopimuksen irtisanominen maamme kansallista turvallisuutta.*

Mitä tulee Ottawan sopimuksen irtisanomisen *päätöksentekojärjestykseen* eduskunnassa, minulla ei ole huomauttamista hallituksen esityksessä sanottuun. Eduskunta päättää suostumuksen antamisesta sopimuksen irtisanomiselle ponnen muodossa ainoan käsittelyn asiana ja yksinkertaisella enemmistöllä. Ottawan sopimuksen voimaansaattamislain kumoamisesta taas päätettäisiin kahden käsittelyn lainsäädäntöasiana ja yksinkertaisella enemmistöllä.

3. Ehdotus rikoslain muuttamisesta (toinen lakiehdotus)

Esitykseen 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*. Valmistelijoilta näytti jääneen huomaamatta, että suhteessa jalkaväkimiinojen käyttöön kyseinen rangaistussäännös on toissijainen, ja Suomen nyt ollessa Ottawan sopimuksen osapuoli tuossa sopimuksessa kiellettyjen henkilömiinojen käyttö on ensisijaisesti kriminalisoitu rikoslain 11 luvun 5 §:ssä (sotarikos), 6 §:ssä (törkeä sotarikos) ja - tosin hyvin epätodennäköiseesti - 7 §:ssä (lievä sotarikos). Kun huomautin asiasta valmisteluvaiheen lausunnossani, tekstiä hieman täydennettiin, mutta ratkaisematta ongelmaa.

Ottawan sopimuksesta irtautumisen jälkeenkin Ottawan sopimuksessa kiellettyjen henkilömiinojen käyttö jäisi suurimmalta osaltaan kriminalisoiduksi edellä mainittujen sotarikoksia koskevien säännösten nojalla, jotka kattavat monet sodan oikeussääntöjen yleisten periaatteiden, Geneven sopimusten ja niiden pöytäkirjojen sekä CCW-sopimuksen toisen pöytäkirjan vastaiset teot suhteessa maamiinojen sijoittamiseen, käyttöön ja raivaamatta jättämiseen. Edellä lainattu Ottawan sopimuksen 20 (4) artikla nimenomaisesti suojaa noiden normien integriteettiä siinä tapauksessa, että jokin valtio irtisanoo Ottawan sopimuksen.

Valmistelijat eivät ole ymmärtäneet, että vaikka rikoslain 11 luvun 7 a §:n säännös säädettiin Ottawan sopimukseen liittymisen yhteydessä täydentämään rikoslain sotarikossäännöksiä, entinen oikeustila ei ole palautettavissa vain kumoamalla 7 a §. Perustuslain 8 §:ssä suojatusta rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta ja siihen sisältyvästä lievemmän lain periaatteesta seuraa, että sotarikoskriminalisointeja täydentäväksi tarkoitetun säännöksen kumoaminen johtaisi tilanteeseen, jossa henkilömiinojen käyttöön liittyvät toimet saattaisivat erehdyksessä tulla dekriminalisoiduiksi paljon laajemmin kuin miten 7 a §:n säätäminen aikanaan laajensi rangaistavien tekojen alaa. Rikoksesta epäilty tai syytetty olisi oikeutettu vetoamaan lievemmän lain periaatteeseen miltei minkä hyvänsä henkilömiinoja

koskevan teonkuvauksen suhteen. Rikoslain 11 luvun 7 a §:n kumoaminen asettaisi tuomioistuimet liki mahdottomaan tilanteeseen, kun kumoavan lain saatettaisiin väittää lievemmän lain periaatteen mukaisesti estävän tuomitsemisen henkilömiinojen käytöstä. Ongelma ei ole ratkaistavissa kirjoittamalla kumoamisehdotukselle asianmukaiset perustelut kumottavan säännöksen täsmällisen soveltamisalan osoittamiseksi suhteessa saman luvun 5-7 §:iin. Rikosoikeudellisesta legaliteettivaatimuksesta seuraa, ettei asiaa saa jättää kumoavan lain esitöiden varaan vaan ongelma on ratkaistavissa vain siten, että 7 a §:n 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 henkilömiinojen käyttö on jatkossakin kriminalisoitu.

Hallituksen esityksen toinen lakiehdotus rikoslain 11 ja 15 luvun muuttamisesta on arvioni mukaan ristiriidassa Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden, erityisesti humanitaarista oikeutta koskevien vuoden 1949 Geneven yleissopimusten kanssa, koska se tarkoittaisi eräiden törkeiden rikosten (*grave breaches*) rangaistavuuden poistamista vastoin maasodankäyntiä koskevan I yleissopimuksen 49 ja 50 artikloja ja siviiliväestön suojelua koskevan IV yleissopimuksen 146 ja 147 artikloja. Tämä olisi myös vastoin Suomen velvoitteita Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perussäännön nojalla. Mikään kansallinen säätämisjärjestys ei oikeuta valtiota säätämään lakia, joka on ristiriidassa sen kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Perustuslain 73 §:ssä säädetty mahdollisuus säätää niin sanottu poikkeuslaki voi tarkoittaa poikkeusta kansallisesta perustuslaista, mutta ei kansainvälisistä velvoitteista. Kuten perustuslain 23 § osoittaa, loukkaamattomat ihmisoikeudet kuten oikeus elämään pysyvät ehdottomina voimassa myös poikkeusoloissa kuten aseellisen konfliktin aikana. Niitä ei koske eräiden ihmisoikeussopimusten tarjoama mahdollisuus poiketa joistakin sopimusvelvoitteista kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan, mukaan lukien aseelliset konfliktit, aikana. Sen sijaan oikeutta elämään koskevia ihmisoikeussopimusten määräyksiä tulkitaan aseellisen konfliktin oloissa yhdessä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden normien kanssa, jolloin olennaisia ovat siviilien ja sotilaiden erottelun, sotilaallisen välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja tarpeettoman kärsimyksen välttämisen periaatteet. Näistä periaatteista seuraa merkittäviä rajoituksia henkilömiinojen käytölle ja Suomen valtioon kohdistuva oikeudellinen velvoite kriminalisoida niiden rikkominen.

Edellä sanotusta seuraa, että hallituksen esityksen hyväksymiselle muuttamattomana on *ehdoton oikeudellinen este*: Suomen kansainväliset velvoitteet suhteessa Geneven sopimusten, Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön ja tavanomaisen kansainvälisen oikeuden normien tarkoittamiin sotarikoksiin. Tämä este voidaan poistaa muuttamalla rikoslain 7 a §:n säännöstä siten, että kumoamisen sijasta muutettu säännös nimenomaisesti osoittaisi, että rikoslain 11 luvun 5-7 § voivat

edelleen tulla sovellettaviksi suhteessa henkilömiinoihin. Täsmällisen tekstin kirjoittaminen vain Ottawan sopimuksesta seuraavien kieltojen erottelemiseksi kaikkien muiden kansainvälisen oikeuden normien kielloista maamiinojen suhteen olisi haastava ja erityisasiantuntemusta edellyttävä tehtävä. Se edellyttäisi juuri sen kysymyksen selvittämistä, jonka lykkäämistä sopimuksen irtisanomisen jälkeiseen olen tämän lausuntoni edellisessä jaksossa kritisoinut. Se olisi kuitenkin asianmukainen tapa ottaa vastuullisesti huomioon rikosoikeudellinen laillisuusperiaate.

Jos valiokunta ei näe tarpeelliseksi ottaa asiassa aikalisää parhaan mahdollisen ratkaisun löytämiseksi, tarjoan omaa yleisluontoista hahmotelmaani 2. lakiehdotuksen korjaamiseksi. Tällä muutoksella arvioni mukaan poistettaisiin mainitsemani ehdoton este toisen lakiehdotuksen ja siten koko hallituksen esityksen hyväksymiselle. Rikoslain 11 luvun nykyinen 7 a § korvattaisiin viittaussäännöksellä, joka voisi kuulua seuraavasti:

> *7 a §. Henkilömiinoja koskevat kiellot ja rajoitukset*
>
> Henkilömiinojen sijoittamiseen, käyttöön ja poistamisen laiminlyömiseen tai estämiseen vastoin Suomea velvoittavia kansainvälisen oikeuden sääntöjä sovelletaan tämän luvun 5-7 §:ien säännöksiä.

4. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet

Hallituksen esityksen jaksossa 1.8 on yksi tekstikappale (s. 15), jossa tuodaan esiin kuinka Suomen palaaminen henkilömiinojen käyttöön, varastointiin tai sijoittamiseen tulisi vaikuttamaan saamelaisen alkuperäiskansan asuttamiin alueisiin. Huomattava osa Suomen maarajoista sijoittuu saamelaisten kotiseutualueelle, mikä koskee myös Venäjän vastaista valtakunnanrajaa. On todennäköistä, että henkilömiinoja tultaisiin rauhan aikana varastoimaan saamelaisten kotiseutualueelle ja että Suomi varautuisi aseellisen konfliktin oloissa sijoittamaan niitä siellä maastoon.

Esityksen laatijat eivät ole ottaneet huomioon Suomen aktiivisella myötävaikutuksella vuonna 2007 hyväksyttyä YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistusta, jonka 29 artikla koskee vaarallisten materiaalien sijoittamista alkuperäiskansan maille ja 30 artikla sotilaallista toimintaa siellä. Molempiin nähden valtion on alkuperäiskansajulistuksen mukaan noudatettava vapaaehtoisen, ennalta annetun ja tietoon perustuvan suostumuksen periaatetta (*free, prior and informed consent,* FPIC). Kuitenkin 29 artiklan (vaaralliset materiaalit) suhteen kyseessä on niin sanottu FPIC+, aktiivisen suostumuksen vaatimus, kun taas 30 artiklan (sotilaallinen toiminta) suhteen riittäisi FPIC-, yleinen etu ja tehokkaat konsultaatiot. Olennaista on, että julistuksen 29 artiklassa edellytetty FPIC+ koskee jo rauhan ajan valmistelevia toimia kuten henkilömiinojen varastointia, jos siihen ryhdyttäisiin alkuperäiskansan asuttamilla mailla -- Suomen oloissa vähintäänkin saamelaisten kotiseutualueella.

YK:n alkuperäiskansajulistus ei ole valtiosopimus, mutta se on vakiintunut Suomea velvoittavien valtiosopimusten tulkintaa ohjaavana, yleisiä ihmisoikeussopimuksia suhteessa alkuperäiskansoihin täsmentävänä normina. Hiljattain YK:n ihmisoikeuskomitea on yleisessä muodossa vahvistanut julistuksen auktoritatiivisen merkityksen tulkittaessa kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta, lausuen:

> "... YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista muodostaa auktoritatiivisen kehikon tulkittaessa sopimusvaltioiden velvoitteita [KP-]sopimuksen nojalla..."[3]

5. Päätelmät valiokunnan toimintavaihtoehtojen suhteen

Edellä sanotun perusteella totean, ettei sen paremmin perustuslaista kuin kansainvälisestä oikeudesta seuraa oikeudellista estettä Ottawan sopimuksen irtisanomiselle ja että eduskunnan päätös suostumuksen antamisesta irtisanomiselle tehtäisiin perustuslain 94 §:n nojalla ainoassa käsittelyssä ponsipäätöksen muodossa ja äänten enemmistöllä.

Ottawan sopimuksen voimaansaattamislaki (1485/2011) on kumottavissa hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen mukaisesti lainsäädäntöasiana eduskunnan kahden käsittelyn kautta ja perustuslain 72 §:n mukaisesti äänten enemmistöllä.

Sen sijaan hallituksen esityksen 2. lakiehdotus rikoslain 11 ja 15 luvun muuttamisesta on arvioni mukaan ristiriidassa Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden, erityisesti humanitaarista oikeutta koskevien vuoden 1949 Geneven yleissopimusten kanssa, koska se tarkoittaisi eräiden törkeiden rikosten (*grave breaches*) rangaistavuuden poistamista vastoin maasodankäyntiä koskevan I yleissopimuksen 49 ja 50 artikloja ja siviiliväestön suojelua koskevan IV yleissopimuksen 146 ja 147 artikloja. Tämä olisi myös vastoin Suomen velvoitteita Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perussäännön nojalla. Mikään kansallinen säätämisjärjestys ei oikeuta valtiota säätämään lakia, joka on ristiriidassa sen kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Perustuslain 73 §:ssä säädetty mahdollisuus säätää niin sanottu poikkeuslaki voi tarkoittaa poikkeusta kansallisesta perustuslaista, mutta ei oikeuta poikkeamaan kansainvälisistä velvoitteista.

Jotta kansainvälisen humanitaarisen oikeuden muodostama ehdoton este 2. lakiehdotuksen hyväksymiselle poistettaisiin, rikoslain 11 luvun 7 a § tulisi kumoamisen sijasta ottaa muutoksen kohteeksi. Säännöksen muuttaminen siten, että

---

[3] *Pueblo Maya K'iche' et al. v. Guatemala* (valitukset 4023-4032/2021), kappale 13.11, jonka alaviitteessä 32 tekstissä lainattu lausuma perustetaan ihmisoikeuskomitean ja muiden ihmisoikeussopimusten valvontaelinten vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön.

muutoksen vaikutukset tiukasti rajattaisiin Ottawan sopimuksen velvoitteisiin kohdistuviksi ilman seurannaisvaikutuksia sotarikoksia koskevien rikoslain 11 luvun säännösten soveltamisalaan, samalla ottaen täysimääräisesti huomioon rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja siihen liittyvä lievemmän lain periaate, olisi nähdäkseni toteutettavissa asian eduskuntakäsittelyn kestäessä, toivottavasti käyttäen parasta riippumatonta asiantuntemusta ja varaten asialle kohtuullinen aika. Olen edellä kuitenkin esittänyt vaihtoehtoisen hahmotelman ilman lisäselvitystä toteutettavissa olevaksi vähimmäismuutokseksi.

Jos valiokunta haluaa edetä asiassa sen vaatimalla vastuullisuudella, sen nähdäkseni tulisi hyödyntää 2. lakiehdotuksen korjaustarpeesta seuraava aikalisä, jotta tuon selvityksen rinnalla voidaan tehdä riippumaton asiantuntijaselvitys siitä, seuraisiko Ottawan sopimuksen irtisanomisesta Suomen ns. toimintavapaudelle tosiasiassa niin merkittäviä hyötyjä, että ne oikeuttavat kaikki ne kielteiset vaikutukset, joita sopimuksen irtisanomisesta olisi. Vain tällaisen selvityksen kautta voidaan osoittaa, että Ottawan sopimuksen irtisanominen edistäisi Suomen kansallista turvallisuutta. Selvitys on mahdollista tehdä ulkoasianvaliokunnan toimesta parhaaseen riippumattomaan asiantuntemukseen turvautuen ja kohtuullisessa ajassa. Selvityksen kohteena olisivat ne sotilaalliset hyödyt, joita saavutetaan Ottawan sopimuksessa kiellettyjen henkilömiinojen käyttöönotolla, kun kuitenkin Suomi edelleen tunnontarkasti noudattaisi kaikkia muita kansainvälisiä velvoitteitaan, mukaan lukien Geneven vuoden 1949 yleissopimukset ja niiden taustalla olevat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden periaatteet, CCW-sopimuksen II muutettu pöytäkirja ja irtisanovaa valtiota sitova Ottawan sopimuksen 20 (4) artikla, ja ottaen huomioon vaihtoehtoiset teknologiset ratkaisut, jotka perustuvat Ottawan sopimuksessa sallittuihin asejärjestelmiin.

Kunnioittavasti 11.6.2025,



Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori, professori (Eurooppalainen yliopistoinstituutti ja Lundin yliopisto)