Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

VN/10302/2025
VN/10302/2025-UM-74

12.6.2025

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Hallituksen esitys jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 56/2025 vp); ulkoministeriön vastine ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä vastinetta ulkoasiainvaliokunnalle annetusta professori Martin Scheininin lausunnossa esitetystä ehdotuksesta rikoslain muuttamiseksi sekä professori Scheininin ja Suomen Punaisen Ristin lausunnoissa esitetyistä näkemyksistä Geneven sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaisen arvion toteuttamisen ajankohdasta. Vastine on valmisteltu yhdessä oikeusministeriön ja puolustusministeriön kanssa.

1. Ehdotus rikoslain muuttamisesta

Professori Scheinin kritisoi lausunnossaan rikoslain 11 luvun 7 a §:n kumoamista ja katsoo, että ”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).” Professori Scheinin tuo esiin perustuslain 8 §:n mukaisen laillisuusperiaatteen ja lievemmän lain periaatteen ja katsoo, 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. Professori Scheinin on lisäksi lausunnossaan luonnostellut uuden RL 11 luvun 7 a §:n.

Vastine: Ottawan sopimuksen yleisiä velvoitteita koskevan 1 artiklan mukaan 1. sopimuspuolet sitoutuvat siihen, etteivät ne missään oloissa a) käytä jalkaväkimiinoja; b) kehitä, tuota tai muutoin hanki, varastoi, pidä hallussa tai siirrä suoraan tai välillisesti kenenkään käyttöön jalkaväkimiinoja; c) auta, kannusta tai taivuta ketään millään tavoin ryhtymään toimintaan, joka on tämän yleissopimuksen mukaan kielletty sopimuspuolelta ja 2. sopimuspuolet sitoutuvat tuhoamaan kaikki jalkaväkimiinat tai varmistamaan niiden tuhoamisen tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti.

Sopimuksen kansallisia täytäntöönpanotoimia koskevan 9 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat kaikki tarvittavat lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet, mukaan lukien rikosoikeudellisten seuraamusten säätäminen, estääkseen ja torjuakseen sellaista toimintaa, joka tämän yleissopimuksen mukaan on kielletty sopimuspuolelta ja

johon syyllistyvät sen lainkäyttövaltaan tai valvontaan kuuluvat henkilöt tai johon syyllisty-tään sen lainkäyttövaltaan tai valvontaan kuuluvilla alueilla.

Sopimukseen liittymisen yhteydessä 1 ja 9 artiklojen on katsottu muodostavan sellaisen kriminalisointivelvoitteen, että rikoslakia oli tarpeen täydentää. Esitöissä (HE 15/2011 vp, s. 21) todettiin, että Suomen rikoslaki ei tällä hetkellä sisällä rangaistussäännöstä, jonka mukaan sopimuksen 1 artiklassa tarkoitetuista teoista voitaisiin kaikissa oloissa rangaista. Rikoslaki mahdollistaa esitöissä todetuin tavoin rangaistuksen tuomitsemisen teoista, jotka tapahtuvat sodan tai aseellisen selkkauksen yhteydessä. Koska ne eivät kuitenkaan ole riittäviä Ottawan sopimuksen velvoitteiden näkökulmasta, ehdotetaan, että rikoslain 11 lukuun lisättäisiin uusi 9 b §, jossa jalkaväkimiinojen kiellon rikkominen säädettäisiin kansainväliseksi rikokseksi.

Vastaavasti lakivaliokunta totesi lausunnossaan (LaVL 14/2011 vp, s. 2), että sopimukseen liittymisen myötä jalkaväkimiinojen käyttämiseen voidaan soveltaa jo voimassa olevan rikoslain 11 luvun 5–7 §:ssä säädettyjä sotarikoksia koskevia rangaistussäännöksiä. Niitä sovelletaan kuitenkin vain sodan tai siihen rinnastettavien olosuhteiden aikana. Tämän vuoksi rikoslain 11 lukuun esitettiin lisättäväksi jalkaväkimiinakiellon rikkomista koskeva uusi rangaistussäännös (9 b §), jota sovellettaisiin, jos jalkaväkimiinoja on käytetty muuna aikana kuin sodan tai siihen rinnastettavien olosuhteiden aikana.

Täydentävän sääntelyn aiheena ja perusteena ovat siis olleet sopimusmääräykset, eivät esimerkiksi kansalliset tarpeet säätää erityistä jalkaväkimiinoja käyttöä koskevaa rangaistussääntelyä. Tällaista kansallista kriminalisoinnin edellyttämää muutakaan tarvetta ei ole myöhemminkään havaittu.

Rikoslain 11 luvun 7 a §:n (22.12.2011/1466) mukaan joka jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen (SopS 13/2012) vastaisesti 1) muuten kuin 5–7 §:ssä tarkoitetulla tavalla käyttää jalkaväkimiinoja tai 2) kehittää, tuottaa, muutoin hankkii, varastoi, pitää hallussaan, luovuttaa taikka vie maasta tai tuo maahan jalkaväkimiinoja, on tuomittava jalkaväkimiinakiellon rikkomisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Säännöksen johdantokappaleesta ilmenee, että säännöksessä säädetään rangaistavaksi eräitä Ottawan sopimuksen vastaisia tekoja. Menettelyn Ottawan sopimuksen vastaisuus on siten rangaistavuuden yksi edellytys. Säännöksessä ei säädetä rangaistavaksi mitään muita tekoja kuin eräitä sopimuksen vastaisia tekoja, eli käytännössä sopimuksen 1 artiklan määräysten vastaisia tekoja.

Irtisanottaessa Ottawan sopimus ja kumottaessa sopimukseen viittaava rangaistussäännös oikeustila palautetaan lähtökohtaisesti sellaiseksi kuin se oli sopimukseen liitytttäessä ja säädettäessä kyseinen täydentävä kriminalisointi. Menettelyjen rikosoikeudellinen arviointi tapahtuu toisin sanoen muiden rangaistussäännösten perusteella. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi eräät rikoslain 21 ja 34 luvun säännökset. Toinen asia on, että sopimukseen liittymisen jälkeen rikosoikeudellista sääntelyä on täydennetty esimerkiksi törkeän henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelua koskevalla rangaistussäännöksellä (rikoslain 21 luvun 6 a §, 435/2013), mikä jossain määrin laajentaa sellaisen rangaistussääntelyn aluetta, joka saattaisi tulla sovellettavaksi joihinkin jalkaväkimiinoja koskeviin tekoihin.

Scheininin lausunnossa s. 6–7 kuitenkin katsotaan, 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 laajem-min 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.

Lausunnossa viitattu lievemmän lain periaate tarkoittaa rikosoikeudessa sitä, että jos rangaistussääntelyä on rikoksen tekemisen jälkeen muutettu lievempään suuntaan, tuomioistuimen tulee soveltaa tekoon uutta lievempää sääntelyä (rikoslain 3 luvun 2 §). Sääntö on rikosoikeudessa yleisesti sovellettava, ja tuomioistuimet soveltavat sitä erilaisissa tilanteissa päivittäin.

Scheininin lausunnossa s. 7 katsotaan, että hallituksen esityksen toinen lakiehdotus rikoslain 11 ja 15 luvun muuttamisesta on 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.

Lausunnossa tarkoitettaneen, että jalkaväkimiinakiellon rikkomista koskeva kriminalisointi tulisi säilyttää (mahdollisesti muutettuna), jotta oikeustila olisi sellainen, kuin lausunnossa mainitut yleissopimukset ja perussäännös edellyttävät, ilmeisesti laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä. Tältä osin kysymys olisi ilmeisesti siitä, tulisiko rangaistussäänte-lyä täydentää tai täsmentää muiden velvoitteiden kuin valiokunnassa nyt käsiteltävänä olevaan Ottawan yleissopimukseen liittyvistä syistä. Myöskään tällaista laillisuusperiaatteeseen liittyvää täydennystarvetta ei voida katsoa olevan.

2. Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukainen arviointi

Suomen Punainen Risti ja professori Scheinin ovat nostaneet lausunnoissaan esiin kysymyksen Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaisen arvion toteuttamisen ajankohdasta.

Vastine: Ottawan sopimuksen irtisanominen mahdollistaa jalkaväkimiinajärjestelmän palauttamisen puolustuksen keinovalikoimaan sen jälkeen, kun on kulunut kuusi kuukautta Suomen irtisanomiskirjan tallettamisesta (sopimuksen 20 artiklan 3 kohta). Tätä ennen Suomea sitovat Ottawan sopimuksen velvoitteet täysimääräisesti.

Hallituksen esityksen jaksossa 1.5 (s. 8–9) on todettu, että kansainvälisen humanitaarisen oikeuden velvoitteiden noudattamiseksi osana jalkaväkimiinojen mahdollista uudelleenkäyttöönottoa ja hankintaprosessia on *mahdollista,* että käyttöönotto edellyttää Suomelta Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan (SopS 81 ja 82/1980) mukaista uutta asetta tutkiessa, kehittäessä, hankkiessa tai käyttöön otettaessa tehtävää arviota siitä, olisiko jalkaväkimiinojen käyttö joissakin tai kaikissa olosuhteissa pöytäkirjan tai muun sopimuspuolta koskevan kansainvälisen oikeuden säännön mukaan kielletty. Artikla 36:n mukainen arvio kohdistuu juuri jalkaväkimiinojen käyttöön, ei esim. niiden varastointiin. Kyseinen arviointi voidaan toteuttaa vasta jalkaväkimiinoja tutkiessa tai kehittäessä tai osana asejärjestelmän hankintaprosessia, sillä se edellyttää yksityiskohtaisia teknisiä tietoja arvioitavasta järjestelmästä.

Ennen kuin edellä mainittu kuuden kuukauden irtisanomisaika on päättynyt, Ottawan sopimuksen velvoitteet sitovat Suomea täysimääräisesti, eikä Suomi voi ryhtyä sopimuksen vastaiseen toimintaan. Vasta sen jälkeen, kun irtisanominen on tullut voimaan, voidaan tehdä päätös käyttöön otettavasta asejärjestelmästä ja Suomi voi päättää 36 artiklan

mukaisista toimista. Puolustusvoimilla on oltava tiedossa tarkalleen, millainen järjestelmä ollaan hankkimassa, jotta sen käyttö voidaan yksityiskohtaisesti suunnitella osaksi puolustusjärjestelmää. Laillisuusarvioinnissa asejärjestelmää on voitava arvioida suhteessa sen aiottuun käyttötarkoitukseen.

Aseen tai asejärjestelmän laillisuutta koskevan oikeudellisen arvioinnin suorittaa vakiintuneen kansallisen käytännön mukaisesti Pääesikunta ja arvioinnissa voidaan tilannekohtaisesti tukeutua puolustusministeriön ja ulkoministeriön sekä muuhun humanitaarisen oikeuden asiantuntemukseen (hallituksen esityksen jakso 9, s. 34).

Arvion on tarkoitus edesauttaa sitä, että valtioiden asevoimat noudattavat sotatoimissaan kansainvälisiä velvoitteitaan uusia aseita, sodankäyntivälineitä tai -menetelmiä käyttäessään. Artiklan sanamuodon mukaisesti kansainvälisen humanitaarisen oikeuden lisäksi on otettava huomioon sopimuspuolta sitova kansainvälinen oikeus laajemmin. Artikla ei määrittele, millainen kansallisen arviointimenettelyn tulee olla.

Osastopäällikkö Petri Hakkarainen

Jakelu Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta

Tiedoksi UMI-00, VSI, POL-01, POL-02, POL-10, POL-20, OIK-01, OIK-10, OIK-20, OIK-40

VN/10302/2025-UM-74

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Hakkarainen Petri 91316068L

2025-06-12