

14.5.2025

EOAK/2436/2025

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Heini Färkkilä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE JALKAVÄKIMIINOJEN KÄYTÖN, VARASTOINNIN, TUOTANNON JA SIIRRON KIELTÄMISESTÄ JA NIIDEN HÄVITTÄMISESTÄ TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN (OTTAWAN SOPIMUS) IRTISANOMISEKSI JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

1 ESITYSLUONNOKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ

Ulkoministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen (myöh. yleissopimus) irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Hallitus on käynnistänyt valmistelut yleissopimuksen irtisanomiseksi Puolustusvoimien selvitykseen sekä puolustusministeriön ja ulkoministeriön virkavalmisteluun perustuen. Luonnoksessa ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa siihen, että Suomi irtisanoa yleissopimuksen. Yleissopimuksen irtisanominen merkitsisi sitä, että Suomessa olisi mahdollista käyttää, varastoida, tuottaa ja siirtää jalkaväkimiinoja. Tavoitteena on palauttaa jalkaväkimiinat osaksi Puolustusvoimien keinovalikoimaa. Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan tehtäväksi yleissopimuksen irtisanomisesta johtuvat, keskeisesti jalkaväkimiinojen käytön kriminalisointia ja niihin liittyviä pakkokeinoja koskevat muutokset myös eräisiin muihin lakeihin.

2 LAUSUNTO

Esitysluonnoksen perusteluissa on tuotu esiin, että sopimuksen irtisanomista voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksia heikentävänä toimena, ja se heikentäisi myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden päämääriä. Luonnoksen mukaan jalkaväkimiinojen käyttö vaarantaa siviilejä, ja varsinkin siviiliuhrit ovat lapsia (43 % vuosina 1999–2023). Lisäksi jalkaväkimiinojen vaikutukset jatkuvat pitkään aseellisen selkkauksen päätyttyä, sekä voivat myös esimerkiksi vaikeuttaa humanitaarisen avun pääsyä sitä tarvitsevan siviiliväestön luo (esitysluonnos s. 15).

Luonnoksessa onkin tunnistettu, että jalkaväkimiinojen käytöllä on vaikutuksia perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään ja 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen, minkä lisäksi se on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja sen lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin tehdyn valinnaisen pöytäkirjan kannalta.

Hallituksen esityksessä yleissopimukseen liittymiseksi korostettiin myös, että jalkaväkimiinojen aiheuttamat vammat ovat lähes poikkeuksetta vaikeita ja kalliita hoitaa, ja niiden aiheuttama työkyvyn menetys on usein pysyvää. Merkitsemättömät miinat estävät myös maankäyttöä elinkeinotarkoituksiin ja aiheuttavat siten raskaan taloudellisen ja inhimillisen lisärasitteen konfliktista toipuvalla yhteisöllä. Edellä kuvatut syyt vaikeuttavat myös pakolaisten ja valtion sisäisten pakolaisten paluuta kotiseudulleen ja normaaliin elämäänsä konfliktin jälkeen. (HE 15/2011 vp, s. 6). Luonnoksen vaikutusarviointia olisi vastaavasti syytä täsmentää tarkastellen kattavasti mahdollisia jalkaväkimiinojen käytön epäsuorempia vaikutuksia myös esimerkiksi maankäyttöön ja elinkeinotarkoituksiin.

Esitysluonnoksen mukaan miinoja käytettäisiin lähtökohtaisesti Suomen maaperällä alueilla, joista siviilit on evakuoitu sekä vain sotatilanteessa, saatujen toimivaltuuksien mukaisesti. Luonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esille, että kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja sen keskeisten periaatteiden kannalta jalkaväkimiinat ovat ongelmallisia erityisesti siksi, että ne eivät tee eroa siviiliin tai sotilaan välillä. Puolustusvoimista annetun lain 4 §:n mukaan sotilaallisten voimakeinojen tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Pidän keskeisenä yleissopimuksen irtisanomista arvioitaessa sitä, että Suomen on yleissopimuksen irtisanomisen jälkeenkin täytettävä muihin kansainvälisen oikeuden sääntöihin perustuvat asiaan liittyvät velvoitteensa, joita on selostettu luonnoksen kohdassa 1.4.

Korostan, että ehdotettu yleissopimuksen irtisanominen on merkittävä toimi, vaikkakin se kiinnittyy sinänsä tärkeisiin ja hyväksyttäviin perusteisiin Suomen puolustuksen tarpeiden sekä Suomen itsenäisyyden ja alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Tällaisessa sääntely-yhteydessä peräänkuulutan kattavien perusteluiden merkitystä.

Esitysluonnoksessa on monin kohdin selostettu sopimuksen irtisanomisen erilaisia haitallisia vaikutuksia. Sen sijaan perustelut siitä, miksi Suomen on niistä huolimatta irtisanottava sopimus, jäivät hyvin ohuiksi.

Jaksossa 1.7 on yleisellä tasolla selostettu Suomen turvallisuusympäristön heikentymistä. Jaksossa 4.1 on selostettu jalkaväkimiinujen käyttötarkoituksia ennen Suomen liittymistä Ottawan sopimukseen sekä jalkaväkimiinujen suorituskyvyn korvaamiseksi tehtyjä onnistuneita hankintoja. Sen sijaan nykyhetken ajoittuvia perusteluja jalkaväkimiinujen tarpeesta on esitetty 7 riviä (s. 13) ja vain viitaten Puolustusvoimien selvitykseen, josta ei ole annettu enempää tietoa. Pidän välttämättömänä, että perusteluja täydennetään.

Yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti sopimusosapuolet ovat sitoutuneet siihen, etteivät ne missään oloissa käytä, kehitä, tuota, hanki, pidä hallussaan, varastoi tai siirrä jalkaväkimiinoja taikka tue sopimuksen vastaista toimintaa. Vaikka yleissopimuksen mukaiset nykyiset velvoitteet kattavat siis muitakin seikkoja kuin jalkaväkimiinujen käytön kiellon, esitysluonnoksessa on, mukaan lukien vaikutusarviointi, keskitytty lähinnä vain jalkaväkimiinujen käyttöön. Katson, että jatkovalmistelussa esitysluonnosta tulisikin täydentää selostamalla ja arvioimalla kattavasti yleissopimuksen eri velvoitteista irtaantumista ja niiden vaikutuksia.

Esitysluonnoksessa tehtyyn arvioon eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta yleissopimuksen irtisanomiseen ja siihen välittömästi liittyvään selvitykseen (ponsi) irtisanomisen syistä sekä käsittelyjärjestyksestä voin sinänsä yhtyä. Sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Lisäksi katson, että yleissopimusta on pidettävä perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettuna merkitykseltään huomattavana kansainvälisenä veloitteena (ks. HE 15/2011 vp, s. 28) – kuten vastaavasti myös sen irtisanomista.