

Lausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 56/2025 vp)

Aluksi

Hallituksen esityksen tavoitteena on irtautua jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdystä yleissopimuksesta (jäljempänä "Ottawan sopimus"). Minua on pyydetty lausumaan sopimuksesta irtautumiseen liittyvistä kansainvälisoikeudellista näkökulmista. En siis käsittele lausunnossani irtautumisen vaikutuksia Suomen kansalliseen oikeuteen.

Ottawan sopimuksesta irtautumisessa on kyse merkittävästä asiasta. Ottawan sopimuksessa on 165 sopimuspuolta, mukaan lukien kaikki EU maat ja muut Suomen tärkeimpiin viiteryhmiin kuuluvat valtion paitsi Yhdysvallat. Latvia, Liettua, Puola ja Viro ovat kuitenkin aloittaneet prosessin sopimuksesta irtautumiseksi. Jalkaväkimiinojen käyttö tarjoaa asevoimille taktisia ja strategisia etuja Suomen puolustamisessa – joskin on tärkeää huomioida, että Puolustusvoimat ovat aiemmissa sopimusta koskevissa lausunnoissaan todenneet, etteivät jalkaväkimiinat ole sen suorituskyvyn kannalta kriittisiä tai välttämättömiä. Toisaalta sopimuksella on merkittävä asema kansainvälisen humanitaarisen oikeuden järjestelmässä ja siitä irtautumisella mahdollisesti tätä järjestelmää heikentäviä vaikutuksia. Jalkaväkimiinojen eri puolilla maailmaa todettu aiheuttavan vakavaa vahinkoa siviiliväestölle ja ympäristölle ja niiden käyttö on myöhemmin lausunnossa kuvattavalla tavalla vaikeaa sovittaa yhteen joidenkin humanitaarisen oikeuden perusperiaatteiden kanssa.

Käsittelen lausunnossa ensin hyvin lyhyesti sopimuksesta irtisanoutumista. Tämän jälkeen käsittelen sitä, onko jalkaväkimiinojen käyttöön ottaminen ristiriidassa muiden Suomea koskevien kansainvälisoikeudellisten sääntöjen kanssa. Lopuksi käsittelen sopimuksesta irtautumisen mahdollisia vaikutuksia humanitaarisen oikeuden järjestelmään yleensä sekä EU:n ulkopoliittikaan.

Sopimuksesta irtisanoutuminen

Sopimuksesta irtautuminen on sinänsä suoraviivainen oikeudellinen prosessi sopimuksen 20 artiklan sisältämän irtisanomisklausuulin johdosta. Kuten myös hallituksen esityksessä kuvataan, irtisanoutumisesta tulee ilmoittaa kaikille muille sopimuspuolille, tallettajalle sekä Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvostolle. Irtisanomiskirjassa on annettava tyhjentävä selvitys irtisanomisen syistä ja irtisanominen tulee voimaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun tallettaja on vastaanottanut irtisanomiskirjan.

Jalkaväkimiinojen käyttöä mahdollisesti rajoittavat muut säännöt

Haastavampaa on kuitenkin sovittaa sopimuksesta irtautuminen yhteen Suomea sitovien muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa. Käsittelen alla Suomea sitovien humanitaarisen oikeuden sääntöjen ja jalkaväkimiinojen käytön ristiriitoja. Tätä ennen on kuitenkin syytä kysyä, onko

jalkaväkimiinojen käyttö ylipäättään sallittua edes ilman Ottawan sopimusta, vai onko niiden käytön kiellosta tullut valtioita sitovaa tapaoikeutta.

Myös sopimussäännöksestä voi tulla Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38(1)(b) artiklan tarkoittama tapaoikeutta, jos tapaoikeuden syntymisen kriteerit täyttyvät, eli sääntöä tukee laaja valtiokäytäntö ja valtiot tekevät esimerkiksi lausunnoillaan selväksi, että noudattavat käytäntöä, koska katsovat sen oikeudellisesti sitovaksi (ns. *opinio juris*).¹ Hallituksen esityksessä ei ole pohdittu lainkaan sitä, onko jalkaväkimiinojen käytön kiello saavuttanut tällaisen tapaoikeuden säännön aseman – ehkä koska on oletettu olevan selvää, ettei se ole. Tämä mahdollinen oletama lieneekin oikea. Sopimuspuolien suuri määrä voi tukea sopimussäännön muuttumista tapaoikeudeksi, mutta ratkaisevampaa on niiden valtioiden toiminta, jotka eivät olet sopimuksen osapuolia ja jotka eivät siis toimi sopimuksen velvoittamina. Ottawan sopimuksella on paljon sopimuspuolia. Ainakin osa sen ulkopuolisista valtioista kuitenkin käyttävät jalkaväkimiinoja ilman, että muut valtiot katsoisivat tätä laittomaksi. Vaikuttaa täten siltä, ettei jalkaväkimiinojen käytön kiello ole saavuttanut tapaoikeuden asemaa. Tätä tukee myös se, että Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) ei ole julistanut jalkaväkimiinojen kielloa tapaoikeudeksi ja että osa Ottawan sopimuksen sopimuspuolista on tehnyt sopimuksen tulkintaa koskevan julistuksen, jonka mukaan ryhtyminen sotilasoperaatioihin sellaisten valtioiden kanssa, jotka käyttävät jalkaväkimiinoja ei ole sopimuksen vastaista.² Ainakin teoriassa on kuitenkin olemassa myös se mahdollisuus, että jalkaväkimiinojen kiellosta on tullut tapaoikeutta, mutta miinoja aktiivisesti käyttävät valtiota ovat saaneet ns. *persistent objector* -statuksen, joka vapauttaa ne tapaoikeudesta. Jalkaväkimiinojen käytön mahdollinen tapaoikeudellinen asema olisi siis mielestäni hyvä varmistaa jo ennen sopimuksesta irtautumista.

Todennäköisesti suuremmat kansainvälisoikeudelliset haasteet jalkaväkimiinojen käyttöönottamisessa liittyvät siihen, että niitä on vaikea käyttää tavalla, joka ei ole vastoin Suomea sitovia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden keskeisiä sääntöjä ja periaatteita.

Humanitaarisen oikeuden erotteluperiaatteen mukaan aseellisen selkkauksen osapuolien on kaikissa tilanteissa eroteltava taistelijat siviileistä. Vain taistelijoita kohtaan saa hyökätä. Siviilejä vastaan hyökkääminen on kielletty. Jalkaväkimiinat eivät kuitenkaan tee eroa siviilien ja sotilaiden välillä, vaan räjähtävät kun kuka tahansa astuu niiden päälle. Lisäksi jalkaväkimiinat jäävät usein maastoon hyvin pitkiksi ajoiksi. Viimeisimmän *Landmine Monitor* -raportin mukaan 84 % jalkaväkimiinojen uhreista vuonna 2023 oli siviilejä ja näistä merkittävä osa lapsia. Kokemus eri puolilta maailmaa myös osoittaa, että jalkaväkimiinoja on hektisessä taistelutilanteessa vaikea merkitä ja muuten käyttää hyvien käytänteiden ja humanitaarisen oikeuden sääntöjen vaatimalla tavalla.

¹ Ks. North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), I.C.J. Reports 1969, p.3, International Court of Justice (ICJ), 20 February 1969, § 70-80.

² https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVI-5&chapter=26&clang=en (vierailtu 3. kesäkuuta 2025).

Toinen humanitaarisen oikeuden keskeinen periaate, jonka kanssa jalkaväkimiinat ovat ristiriidassa on suhteellisuusperiaate. Humanitaarinen oikeus hyväksyy, että joskus hyökkäys sotilaskohteisiin tai taistelijoita vastaan aiheuttaa myös siviiliuhreja (vaikka hyökkääminen nimenomaan siviilejä vastaan on edellä kuvatulla tavalla kielletty). Suhteellisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että ennen hyökkäystä on arvioitava mahdollisten siviiliuhrien määrä ja siviilikohteille hyökkäyksestä aiheutuva vahinko. Hyökkäys on kielletty, jos se aiheuttaa suhteettoman määrän siviiliuhreja tai suhteetonta vahinkoa siviilikohteille suhteessa hyökkäyksen tuomaan suoraan ja konkreettiseen sotilaalliseen etuun. Johtuen jalkaväkimiinoiden edellä mainituista ominaisuuksista ja niiden käyttöön liittyvistä haasteista, myös tällaisen arvion tekeminen on hankalaa ja jalkaväkimiinoiden käyttö on siten vaikea sovittaa yhteen myös suhteellisuusperiaatteen kanssa.

Humanitaarisen tapaoikeuden säännöt kieltävät myös ympäristön vakavan ja pitkäaikaisen vahingoittamisen. Vastaava sääntö sisältyy myös Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan (SopS 81/1980) 35(3) artiklaan ja ympäristövahingot on huomioitava suhteellisuusperiaatetta sovellettaessa. Jalkaväkimiinoiden käytöllä on kuitenkin usein ollut ympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia. Varsinkin raivaamattomat miinat saattavat aiheuttaa eläinten ja kasvien kuolemia ja saastuttaa viljelysmaata ja muuta infrastruktuuria. Myös miinoiden raivaaminen voi aiheuttaa vastaavia vaikutuksia. Jalkaväkimiinat voivat myös vaikeuttaa humanitaarisen avun pääsyä sitä tarvitsevan siviiliväestön luo.

Kaiken kaikkiaan jalkaväkimiinoja on haastavaa käyttää tavalla, joka ei riko Suomea velvoittavia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden sääntöjä. Jos jalkaväkimiinoja kuitenkin käytetään, on niitä käytettävä tavalla, joka noudattaa paitsi edellä mainittuja sääntöjä myös Eräitä tavanomaisia aseita koskevan sopimuksen (SopS 64/1983) miinoja koskevan toisen muutetun pöytäkirjan (SopS 91/1998) säännöksiä.

Ottawan sopimuksesta vetäytymisen mahdolliset vaikutukset sopimusjärjestelmään ja humanitaariseen oikeuteen yleensä

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Ottawan sopimus ja humanitaarinen oikeus paitsi velvoittavat myös suojaavat Suomea ja Suomen kansalaisia. Sopimuksesta vetäytyminen antaa kuitenkin humanitaarisen oikeuden näkökulmasta huolestuttavia signaaleja. Katsoakseni olisi Suomen etu, että jo erittäin laajasti ratifioidusta Ottawan sopimuksesta tulisi universaali sopimus (vaikka toki ymmärrän, että tällä hetkellä tuntuu ehkä utopistiselta ajatella, että esimerkiksi itäinen naapurimme liittyisi sopimukseen). Sopimuksesta vetäytymisellä on kuitenkin todennäköisesti vastakkainen vaikutus, eli se madaltaa muiden valtioiden kynnystä vetäytyä sopimuksesta. Tätä vaikutusta korostaa entisestään se, että Suomi on profiloitunut humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien mallimaaksi, joka on toiminut aktiivisesti asevalvonnan alalla.

Ehkä vielä vaarallisempaa humanitaarisen järjestelmän kannalta on, että yhdestä sopimuksesta vetäytyminen voi aiheuttaa ”kaltevan pinnan -ilmiön”, jossa valtiot alkavat vetäytymään myös muita aseita koskevista sopimuksista. Tällä voi pahimmillaan olla tuhoisia vaikutuksia humanitaarisen

oikeuden järjestelmään. Tässä mielessä sopimuksesta vetäytyminen saattaa pelata Venäjän pussiin, sillä Venäjä on nähdäkseni yhtäältä pyrkinyt horjuttamaan sääntöpohjaista kansainvälisen oikeuden järjestelmää ja toisaalta pyrkinyt signaloimaan globaalin etelän valtioille, että länsimaat ovat toimineet ”tekopyhästi” vaatiessaan muita kunnioittamaan kansainvälistä oikeutta, mutta poiketessaan itse sen säännöistä heti kun ne eivät ole olleet länsimaille suotuisia.³

Ottawan sopimuksesta irtautuminen saattaa myös aiheuttaa negatiivisesti Suomen mahdollisiin yhteisiin sotilasoperaatioihin sopimuksen osapuolien kanssa. Kuten edellä totesin, jotkut Ottawan sopimuksen sopimuspuolet ovat jättäneet lausuman, joka varaa niille oikeuden ryhtyä yhteisiin sotilasoperaatioihin sellaisten valtioiden kanssa, jotka eivät ole sopimuksen sopimuspuolia. Tämä vihjaa, että jotkut sellaiset valtiot, jotka eivät ole tehneet tällaista lausumaa saattavat olla vastahakoisia ryhtymään tällaisiin yhteisiin operaatioihin, tai että sellaiset operaatiot jopa tulkitaan niiden sopimusvelvoitteiden vastaisiksi sopimuksen i(c) artiklan nojalla.

Ottawan sopimuksesta vetäytymisen mahdolliset vaikutukset EU:n ulkopoliittikkaan

Ottawan sopimuksesta vetäytyminen voi myös vaikeuttaa EU:n ulkopoliittikkaa asevalvontaan liittyen ja aiheuttaa ongelmia liittyen tiettyihin EU:n sopimuksiin kolmansien valtioiden kanssa. Neuvoston päätöksellä 97/817/YUTP vuonna 1997 EU:n jäsenvaltiot sitoutuivat pidättäytymään jalkaväkimiinojen tuotannosta ja siirroista. EU on johdonmukaisesti tukenut Ottawan sopimusta ja tuominut jalkaväkimiinojen käytön. Suomen ja joidenkin muiden EU-maiden irtisanoutuminen sopimuksesta antaa erittäin ristiriitaisen signaalin ja saattaa vahvistaa edellä mainittuja kaltevan pinnan trendejä.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, EU on pyrkinyt sisällyttämään sen ja sen jäsenvaltioiden kolmasien maiden kanssa tekemiin puitesopimuksiin, assosiaatiosopimuksiin ja yhteistyösopimuksiin määräyksiä asevalvonnasta. Joihinkin sopimuksiin on sisällytetty määräyksiä yhteistyöstä nimenomaan miinojen vastaisessa toiminnassa ja Keski-Amerikan kanssa tehdyssä assosiaatiosopimuksessa (SopS 45 ja 46/2024) on nimenomainen määräys edistää Ottawan sopimuksen täysimääräistä täytäntöönpanoa ja yleismaailmallista soveltamista. Ottawan sopimuksesta vetäytyminen on ristiriidassa näiden sopimusten kanssa.

Lopuksi

Kuten tässä lausunnossa ja hallituksen esityksessä on kuvattu, jalkaväkimiinoja on haastavaa käyttää Suomea ilman Ottawan sopimustakin sitovien kansainvälisen humanitaarisen oikeuden sääntöjen edellyttämällä tavalla. Lisäksi sopimuksesta irtautumisella voi olla negatiivisia vaikutuksia Suomeakin suojelevan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden järjestelmään ja EU:n ulkopoliittikkaan. Ottaen huomioon nämä seikat, olisi mielestäni vielä syytä pohtia, onko Ottawan sopimuksesta todella syytä irtautua. Jos Suomi kuitenkin irtautuu sopimuksesta, on ennen jalkaväkimiinojen käyttöönottoa mielestäni tehtävä Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukainen arvio siitä,

³ Ks. Anastasiya Kotova and Ntina Tzouvala, “In Defense of Comparisons: Russia and the Transmutations of Imperialism in International Law”, *American Journal of International Law* 116 (2022): 710–719.

onko niiden käyttö joissakin tai kaikissa olosuhteissa pöytäkirjan tai muun sopimuspuolta koskevan kansainvälisen oikeuden säännön mukaan kielletty.

Helsingissä 9.6.2025,

Ukri Soirila, OTT

Apulaisprofessori

Helsingin yliopisto