

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

ICBL -SUOMI

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

International Campaign to Ban Landmines Suomi (ICBL - Suomi) on osa henkilömiinojen vastaista kansainvälistä kampanjaa. Toimimme osana International Campaign to Ban Landmines-Cluster Munition Coalitionia (ICBL-CMC), eli yli tuhannen järjestön yhteenliittymää, joka on perustettu 1992. Verkoston työn tarkoitus on sekä kieltää henkilömiinat maailmasta ja saada miinojen saastuttamat alueet raivattua että varmistaa avunanto miinojen uhreille. Globaali verkosto oli keskeisessä roolissa kun Ottawan miinakieltosopimuksesta neuvoteltiin 1996 ja sopimus solmittiin 1997. ICBL sai työstään Nobelin rauhanpalkinnon yhdessä sen koordinaattori Jody Williamsin kanssa. Suomen kampanjan edustaja oli vastaanottamassa palkintoa.

Lausumme kunnioittaen luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa:

ICBL-Suomi vastustaa jyrkästi ehdotettua hallituksen lakiesitystä alla esitetyin perusteluin.

Esitämme että Suomen tulee pysyä sillä linjalla, jonka sekä Suomi että Euroopan unioni esittivät Ottawan sopimuksen osapuolikokouksessa ja sen tarkistuskonferenssissa loppusyksyllä 2024 sekä YK:n Yleiskokouksen sopimusta koskevassa äänestyksessä joulukuussa 2024.

Suomen tulee osaltaan jatkossakin täyttää annetut yhteiset lupaukset Ottawan sopimuksen universaalisesta sitovuudesta ja henkilömiinoista täysin vapautetusta maailmasta.

Suomen tulee toimia edelleen sinä vastuullisena ja johdonmukaisena valtiona, joka rakentaa ja vahvistaa kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää, joka sisältää myös humanitaarisen oikeuden velvoitteet. Hallitus sai tälle omalle linjaukselleen vain joitakin kuukausia sitten Eduskunnan yksimielisen tuen:

”Konflikteissa kansainvälisen oikeuden merkitys korostuu arvioitaessa voimankäyttöä ja humanitaarisen oikeuden noudattamista.” Suomi ”toimii globaalisti kansainvälisen oikeuden, demokratian ja ihmisoikeuksien vahvistamiseksi. Konfliktitilanteissa erityisen huomion kohteena ovat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden edistäminen ja rankaisemattomuuden vastainen toiminta. Sotilaallisessa voimankäytössä tulee noudattaa kansainvälisen oikeuden asettamia välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia.” (Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko VnS 3/2024 vp).

Katsomme, ettei missään julkisessa lähteessä ole esitetty mitään sellaista, joka antaisi hallitukselle perusteita irtisanoutua linjastaan, jonka se on julkituonut viimeisen puolen vuoden aikana Eduskunnalle ja Ottawan sopimusyhteisölle sekä äänestäessään YK:ssa Ottawan sopimusta kannattavan päätöslauselman puolesta.

Suomi liittyi Ottawan henkilömiinat kieltävään sopimukseen vuonna 2012 lähes 15 vuoden valmistelun jälkeen. Nyt hallitus haluaa siitä eron muutaman kuukauden kuluessa ja käytännössä ilman sopimuksen vaatimia uskottavia perusteluja.

Huomioimme myös, että toisin kuin likimain kaikki muut valtiot, Suomi on päättänyt käyttää YK:n asesopimuksen (CCW-sopimus, muutettu II pöytäkirja 1998) sekä käsillä olevan Ottawan sopimuksen suomen- ja ruotsinkielisessä käännöksessä termiä ”jalkaväkimiina” ”truppmiina” aseesta, joka sopimuksissa on ”ANTI- PERSONNEL MINE”.

Ottawan miinakieltosopimuksen (1997/2012) sekä miinojen käyttöä rajoittavan CCW -sopimuksen muutetun toisen pöytäkirjan (1996/1998) lähtökohta on miina-aseen summittaisuus. Henkilömiinojen täysikieltoa merkittävästi tukeva argumentti on, se miten henkilömiinat eivät täytä humanitaarisen oikeuden, eli sodan oikeussääntöjen periaatteita. Humanitaarisen oikeuden mukaan, kaiken oikeutetun sodankäynnin edellytys on sotilaallisten kohteiden ja siviilien erottaminen toisistaan, nk. distinction periaate, sekä se että erottelemisesta huolimatta väistämättömien siviiliuhrien on oltava oikeasuhtaisia verrattuna saavutettuun sotilaalliseen hyötyyn, nk. proportionality periaate. Henkilömiina ei erottele taistelijoita, ei-enää-taistelijoita ja siviilejä toisistaan, vaan laukeaa elollisen olennon läsnäolosta, läheisyydestä tai kosketuksesta. Tämä on asetta koskevien rajoitusten ja kiellon perussyy. Toinen perussyy on aseiden tuottama tarpeeton ja liiallinen kärsimys. Nämä seikat ovat olleet humanitaarisen oikeuden peruskiviä Haagin rauhankonferensseista 1899 ja 1907 lähtien.

(Ks Sodan oikeussäännöt. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 5/2015 sekä Humanitaarinen tapaoikeus. Johdatus Punaisen Ristin kansainvälisen komitean kansainvälistä humanitaarista tapaoikeutta koskevaan tutkimukseen. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 9/2015)

Henkilömiinojen täyskiellon merkittävä argumentti on myös miinojen käytöllä saavutettavan sotilaallisen hyödyn merkityksettömyys. Jokaista taistelijaa kohti miina vaatii uhrikseen neljä siviiliä.

Humanitaarisen oikeuden lähtökohta on, etteivät osapuolet saa toimia selkkauksissa mielivaltaisesti ja taistella millä keinolla hyvänsä. Lait eivät vaikene konflikteissa, vaan niissä on noudatettava sodan oikeussääntöjä. On virhe ajatella, että väitetty sotilaallinen välttämättömyys voisi koskaan syrjäyttää inhimillisyyden vaatimukset (pahamaineinen ns Kriegräson-teoria).

Ulkoministeriö asetti 7.4 Ottawan sopimuksen irtisanomista tarkoittavan hallituksen lakiesityksen valmisteluun työryhmän, jonka muodostavat pelkästään Ulkoministeriön ja Puolustusministeriön sekä Pääesikunnan virkamiehet. Normaalista poiketen sen hankesivustolta eivät käy ilmi työryhmän työn eteneminen, sen kuulemat tahot ja muiden ministeriöiden osallisuus.

Työryhmän asetuskirjeessä ei mainita humanitaarista oikeutta lainkaan. On siten epäselvää, onko kansainvälisen oikeuden, sopimusoikeuden ja sodan oikeussääntöjen tuntijoita ja viranomaisia kuultu valmistelutyössä. Ulkoministeriön lausuntopyyntökirjeestä puuttuu hyvin poikkeuksellisesti lista tahoista, joilta lausuntoa pyydetään. Työryhmän työtoimeksianto ei näytä koskevan millään tavoin sitä, että hallitus haluaa Suomen irtisanoutuvan keskeisestä humanitaarisen oikeuden sopimuksesta, jolla on lähes kyetty poistamaan eräs epäinhimillinen asetyyppi arsenaaleista, tutkimus- ja tuotantolinjoilta ja konfliktialueilta ja pelastettu ja suojattu miljoonia siviilejä.

Henkilömiinojen siviiliuhrien määrä on pudonnut jyrkästi sopimuksen voimassaoloaikana, vaikkakin se on jälleen nousussa Ukrainan ja Myanmarin sotien takia. 1990-luvulla henkilömiinat vammauttivat ja tappoivat kymmeniä tuhansia henkilöitä vuodessa, mutta Landmine Monitor -raportin mukaan vuonna 2023 globaali uhriluku oli 833 ihmistä. Tämäkin oli poikkeuksellisen paljon verrattuna tätä edeltäneen vuosikymmenen uhrimääriin. Vuoden 2024 Landmine Monitor -raportin mukaan 85 % uhreista on siviilejä, ja näistä 40 % on lapsia.

Ottawan sopimuksessa on osapuolina 165 valtiota ja sitä noudattaa noin 54 aseellista ryhmittymää. Sopimus kuuluu harvinaisiin, valtion sisäisiin konflikteihin ulottuviin humanitaarisiin sopimuksiin. Yhdistyneiden Kansakuntien Yleiskokouksen äänestäessä Ottawan sopimusta tukevasta perinteisestä päätöslauselmasta viime joulukuussa sille antoi äänensä 173 valtiota. Päätöslauselmaa vastusti ilman ainuttakaan tukijaa yksi ainoa valtio, Venäjä. (A/C.1/79/L.30).

Tästä arvoyhteisöstä hallitus siis haluaa nyt Suomen sanoutuvan irti.

Ulkoministeriön työryhmälle annettu ainoa perustelu irtisanoutumiselle on ”Suomen turvallisuusympäristön perustavanlaatuisen ja pitkäkestoinen heikentyminen”, joka ”edellyttää

Suomen puolustuksen vahvistamista”. Ei siis sanaakaan siitä, että on kyse kajoamisesta humanitaarisen oikeuden perusarvokitehtuuriin. Kansainvälistä humanitaarista sopimusta halutaan horjuttaa kansallisen maapuolustuksen koetun edun nimissä. Esityksessä ei huomioida, että Ottawan sopimusasia oli kirjallisesti esillä hallitusohjelmaneuvoittelussa toukokuussa 2023, eikä aihetta päätetty sisällyttää hallituksen ohjelmaan.

Ottawan sopimuksesta irrottautuminen ei sisälly alle puoli vuotta sitten joulukuussa Eduskunnan hyväksymään hallituksen Ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon (VnS 3/2024 vp) eikä myöskään joulun alla annettuun Puolustuspoliittiseen selontekoon (VnS 9/2024 vp) (jossa mainitaan PIV:n vain selvittävän henkilömiinojen tarvetta) (selonteko on yhä Eduskunnan käsittelyssä). Se ei myöskään sisälly hallituksen vain kolme kuukautta sitten Eduskunnalle antamassa lainsäädäntöohjelmassa ja -suunnitelmassa (12.2.2025).

ICBL-Suomi pitää hallituksen ratkaisua, jossa Ottawan sopimuksen irtisanomisprosessi on edennyt normaalin parlamentaarisen valmistelun ulkopuolella, huolestuttavana turvallisuuspolitiikkana. Pidämme huolestuttavana myös, miten irtisanomista on valmisteltu suljettujen ovien takana ilmeisen koordinoitusti ja yhteisymmärryksessä Puolan ja Baltian maiden puolustushallintojen kanssa.

Suomen turvallisuuspolitiikan vahvuutena on pidetty vankkaa pyrkimystä konsensukseen yli puoluerajojen. Myös ratkaisujen valmisteluun on aina suhtauduttu vakavasti. Ottawan sopimuksesta halutaan nyt päästä eroon muutamassa kuukaudessa, kun sopimukseen liittyminen vei Suomelta lähes 15 vuotta ja vaati useiden hallitusten ja useiden puolustuselontehtöjen hyväksynnän Eduskunnassa. Ovatko humanitaarisen oikeuden sopimukset hallitukselle kuin kesäpäivän kevyt noutopöytä, diplomaattista keikarointia ja näytöspolitiikkaa?

Icbl-Suomi ei pidä parlamentaarisen demokratian mukaisena menettelyä, jossa humanitaarista oikeutta katsotaan voitavan loukata näin ennenkuulomattoman räikeästi ja vetoamalla kansallisen maapuolustuksen vahvistamiseen. Sopimuksen irtisanomista perustellaan irvokkaasti jopa miinaaseen ”kustannustehokkuudella”. Kuinka vähäiseksi yhden siviiliuhrin hinta on laskettu, kun jokaista taistelijaa kohti menetetään neljä siviiliä?

Venäjä ei ole Ottawan sopimusosapuoli vaan yrittää avoimesti murskata sopimuksen mm YK:ssa. Ainoastaan se ja muutama sen kumppanimaa tuottavat teollisesti henkilömiinoja (Landmine Ban Monitor 2023). Venäjän lisäksi miinoja käyttävät Iran, Myanmar ja Pohjois-Korea. Tilanne ei kaikella todennäköisyydellä parane sillä että Suomi liittyy sudeksi tähän susien joukkoon.

Demokratian mukaista ei ole myöskään, että maapuolustuksen tarveperustelut on päätetty salata julkisuudelta (Valtioneuvoston UTP-selvitys UTP 21/2025 vp). Emme voi tietää edes sitä, onko perusteluja todellisuudessa olemassa. Miksi ne on haluttu johtaa nimenomaan Venäjän Ukrainaa vastaan käymästä laittomasta hyökkäyssodasta? Entä jos tulevaisuuden sodan todellinen kuva onkin Gaza, jossa humanitaarista oikeutta loukataan täysin ennenkokemattomalla tavalla ja ilman seuraamuksia tai rikoksia tekijän syyksi lukematta?

On myönteistä, että Ulkoministeriön Eduskunnalle toimittama, samalla tavoin salassapidettävä ulko- ja turvallisuuspoliittinen arvio on poistettu salassapitomenettelystä (Valtioneuvoston UTP- selvitys UTP 22/2025 vp).

Puolustusministeriön puolustuspoliittinen arviomuistio sekä puolustushallinnon em selvitys tulisi julkistaa jo hallituksen esityksen uskottavuuden vuoksi.

Kysymys on siitä, että hallitus tieteen tahtoen haluaa luopua erään keskeisen sodan oikeusnormin noudattamisesta Suomen alueella. Esitys altistaa erityisesti siviiliväestön umpimähkäisesti surmaavalle aseelle. Vaikka Venäjän toimia Ukrainassa koskevat selvityksen argumentit pysyisivät salaisina, kovin pitkäksi aikaa ei jää salaan esimerkiksi se mitä henkilömiinatyyppejä Suomeen aiotaan hankkia, miten niitä käytetään ja osin myös mihin miinasulutuksia aiotaan tehdä.

Halutaanko salauksella yksinkertaisesti vain tukahduttaa kriittinen keskustelu?

Icbl- Suomi lausuu huolensa puolustuspoliittisen keskustelun heikkoudesta, sen ideologisuudesta ja tunneperäisyydestä. Henkilömiina esitellään jalkaväkiryhmän puolustusaseena, vaikka miinojen etälevitys on ollut sodan arkipäivää (tykistön kuorma-ammukset; raketit ja ohjukset; ilmalevitys ja ajoneuvot). Toistuvasti myös kuulemme argumentin miten Suomi käyttäisi miinoja aivan eri lailla kun kukaan muu on käyttänyt viimeisten vuosikymmenien ajan.

Miinoilla voidaan ohjata puolustaja hyökkääjän haluamille vetäytymisurille aivan samalla tavoin kuin puolustus pyrkii ohjaamaan hyökkääjän etenemistä. Miinat eivät jäisi väijymään ”rintamalinjalle”.

Mahdollinen miinojen kaukolevitys aiheuttaisi kauhua ja paniikkia lähinnä omassa siviiliväestössä ja lamauttaisi yhteiskunnan. Hallituksen lakiluonnoksesta jo annetuista lausunnoista voidaan panna merkille Suomen sähköhuollon häiriöttömyydestä vastaavan julkisen Fingrid-osakeyhtiön antama.

Julkisessa keskustelussa puhutaan tulevista ”älymiinoista” ihmeaseina, jotka kykenisivät erottamaan taistelijan siviilistä ja haavoittuneesta tai antautuvasta taistelijasta. Itsensä neutralisoivia ja tuhoavia miinoja esitellään ratkaisuna uskotellen, ettei metsikköihin, puistokaduille ja kylänraiteille jäisi montaakaan suutaria ja että ”vähäiseksi katsottava” siviiliuhrien määrä olisi vain pakko hyväksyä. Miinatyypit tunnettiin jo Ottawan sopimusneuvottelujen aikana, ja ne olivat perusteluna sopimuksen solmimiselle.

Tulisi selvittää, kuinka paljon miinojen raivaus maksaisi – suutareiden vuoksi kaikki, myös räjäytetyt sulutukset ja alueet joissa miinoja käytetty on käytävä läpi metri metriltä. Jugoslavian sisällissota päättyi Bosnia-Herzegovinassa 30 vuotta sitten. Maan 51 000 km² pinta-alasta saastutettiin miinoilla 4200 km², ja raivaus jatkuu yhä. OECD arvioi 2024 raivauskustannukseksi 2 dollaria per neliömetri.

Lähinnä Saksan armeijan Lappiin sijoittamia räjähteitä ja miinoja löytyy yhä vuosittain 3000-5000, ja raivaajat saavat hälytystehtäviä viikottain.

Sisäministeriön tuoreessa selvityksessä on todettu, ettei pelastuslaitoksilla ole sotilasräjähteiden raivausresursseja, vaan kriisitilanteessakin olisi turvauduttava Puolustusvoimien raivaajiin.

On sinänsä myönteistä, että hallituksen ministerit ovat luvanneet ettei Suomen miinoituksia tehtäisi kuin avoimessa konfliktissa eikä miinoituksia Suomessa käytettäisi esim pakolaisten tai laittoman/välineellistetyn maahantulon torjumiseen. Kreikan ja Turkin välisellä rajalla miinoituksiin kuoli kymmeniä siirtolaisia 2000- luvun alussa kunnes maat liittyivät Ottawan sopimukseen. Liettuassa on keskusteltu itäisen raja-alueen miinoituksesta jo rauhan aikana ja sen valvonnan vaatimista henkilöstöresursseista.

Ministeripuheita vastaavia pykälä ja ajateltuja Suomen lojaalisuuden vakuutuksia kansainväliselle yhteisölle ei ole hallituksen lakiluonnoksissa.

Icbl- Suomi yhtyy kattojärjestö Icbl-cmc:n Suomen hallitukselle tämän hankkeen alkuvaiheessa toimittamaan huolikirjeeseen (16.1.2025).

Ottawan sopimuksen irtisanominen yhdessä Baltian maiden kanssa ei vähentäisi Suomen vastuuta ratkaisustaan. Samalla tavoin kuin dum-dum-luotien kohdalla (Haagin julistus 1899), henkilömiinojen käyttökielto on kehityksessä humanitaarisen tapaoikeuden kaikkia velvoittavaksi normiksi. Irtisanominen muuttaisi radikaalisti maakuvaamme ja mainettamme, uskottavuuttamme vakaana, harkitsevana, vastuullisena ja johdonmukaisena toimijana, jonka teot vastaavat puhuttua ja kirjoitettua sanaa.

Sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen puolesta puhuminen toisi punaväriä luultavasti kuulijoidenkin korviin. Ehkä tämä ei kuitenkaan ole hallituksen tarkoittama viesti?

Kehittyvien maiden tulisi harkita tukeaan Suomen havittelemalle Turvallisuusneuvoston vaihtuvalle jäsenyydelle. Jotkin aseelliset ryhmittymät pohtisivat, voisivatko ne perustella henkilömiinojen käyttöönottoa Suomen antamalla esimerkillä ”Candida pro causa ense candido” (Puhtain asein puhtaan asian puolesta).

Icbl-Suomi muistuttaa, että Suomen kehittyvässä Nato-puolustuksessa Ottawan sopimuksen irtisanominen merkitsisi yhteistoimintaesteitä Suomeen saapuvien liittolaisjoukkojen kanssa.

Jos liittolaismaat pysyvät sopimuksessa, niiden joukot eivät vakiintuneiden tulkintojen valossa voi olla osallisina henkilömiinojen käytössä. Sama koskee EU-puolustusta.

Suomen ja Yhdysvaltain välinen DCA-sopimus ei enää estäisi henkilömiinojen maahantuontia ja niiden käyttöä Suomessa Yhdysvaltain päätöksellä, jos Suomi irtisanoutuu Ottawan sopimuksesta.

Punaisen ristin kansainvälinen komitea Icrc on viitannut 19 maan sotilasedustajien tekemään selvitykseen joka kattaa 29 maailmansodan jälkeistä konfliktia. Sen johtopäätös oli, että miinoista oli ”rajallista sotilaallista hyötyä”, jonka aseiden humanitaariset seuraukset kuitenkin selvästi ylittävät. Miina-aseen ei katsottu olleen tutkituissa taisteluissa välttämättömiä, taisteluraivaajat mursivat sulutukset nopeasti, niistä aiheutui myös omia tappioita ja ne jäykistivät taktista liikehdintää, minkä lisäksi miinoitusten raivaaminen omin voimin vei paljon aikaa. Annettujen ohjesääntöjen noudattaminen osoittautui vaikeaksi eivätkä edes ammattisotilaat kyenneet täyttämään sopimusten vaatimuksia esimerkiksi karttojen laatimisessa. Kaukolevitteisten miinoitusten osalta miinojen levitystapa aiheutti haasteita siviilien suojaamiselle ja miinojen kartoittamiselle.

Tutkimuksen tulokset päivitti ja vahvisti vuonna 2004 Icrc:lle toinen kokeneiden sotilasasiantuntijoiden ryhmä raportissaan. Se katsoi henkilömiinat tarpeettomiksi modernissa sodankäynnissä.

Puolustusvoimien komentaja totesi maaliskuussa 2021 ”Suluttamisen toimintatavat ja meidän operointikonseptit ovat siis muuttuneet, joten jalkaväkimiinat eivät ole meille ajankohtainen asia.” Myöhemmin Latvian puolustusvoimien komentaja tammikuussa 2024 ja Viron puolustusvoimien komentaja (joulukuu 2024) antoivat samanlaiset lausunnot henkilömiinojen käyttöönotosta maissaan.

Latvian puolustusvoimien komentaja totesi, että miinoista on vain marginaalista hyötyä. Hyökkääjän mekanisoitu asevoima läpäisee sulutukset helposti ja sotilaiden on valvottava asennettuja miinoituksia 24/7.

Lopuksi viittaamme kansainvälisen kampanjamme lausuntoon asiassa.

”Jalkaväkimiinat ovat menneisyyden jäännös. Ne ovat sokeita aseita, jotka tappavat ja vammauttavat ihmisiä summittaisesti – sekä konfliktien aikana että pitkään niiden päättymisen jälkeen.

Vuoden 1997 Ottawan sopimus on yksi humanitaarisen aseistariisun merkittävimmistä saavutuksista. Sopimukseen on liittynyt 165 maata, ja suurin osa sen ulkopuolisista valtioista kunnioittaa miinakieltoa. Sopimus on merkittävästi vähentänyt uhrien määrää, tukenut miinanraivausta ja tarjonnut apua uhreille. Suomen mahdollinen vetäytyminen lähettää vaarallisen viestin, jonka mukaan sopimus on arvokas vain rauhan aikana – tämä on täysin ristiriidassa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tavoitteiden ja laajasti hyväksytyn henkilömiinojen vastustuksen kanssa.

Paluu vanhentuneeseen ja summittaiseen aseeseen ei ole voimannäyte – se on heikkouden ja epätoivon merkki. Jos miinoja käytetään Suomen maaperällä, siviilit maksavat lyhytnäköisen päätöksen hinnan.

EU:n ja Naton jäsenenä – molemmat tukevat vahvasti miinakieltosopimusta – Suomi vaarantaa keskeisten liittolaistensa tuen ja linjaa sotilaalliset käytäntönsä niiden harvojen maiden kanssa, jotka edelleen käyttävät ja valmistavat jalkaväkimiinoja, nimittäin Venäjän, Myanmarin, Pohjois-Korean ja Iranin.

ICBL kehottaa Suomea olemaan irtautumatta sopimuksesta ja säilyttämään roolinsa vastuullisena kansainvälisenä toimijana, joka on omistautunut humanitaarisille arvoille ja siviilien suojelulle.”

Lodenius Laura
ICBL-Suomi