

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

Suomen Punainen Risti katsoo, että luonnoksen perustelut ovat niin puutteelliset, ettei sitä tule tässä muodossa antaa eduskunnalle. Luonnoksessa esitetyt yleiset tai yksityiskohtaiset perustelut eivät riittävästi kata niitä argumentteja, jotka irtisanomisen perusteluina on julkisuudessa esitetty.

Lausunnossa tuomme esille seuraavia esityksen perusteluihin liittyviä puutteita:

- arvio vaikutuksista Suomen asemaan humanitaariseen oikeuteen ja miinanraivaukseen sitoutuneena maana
- selvitys siitä, miten Suomi huomioi humanitaarisen oikeuden sitovat velvoitteet henkilömiinojen käytön yhteydessä
- selvitys siitä, onko henkilömiinat - vastoin aikaisempia arvioita - todettu Suomen puolustukselle kriittiseksi suorituskyvyksi
- Ukrainan sodan oppeihin sekä teknologiseen kehityksen liittyvät perustelut
- arvio henkilömiinojen taloudellisista vaikutuksista
- luonnoksesta puuttuvat kaikki henkilömiinojen käyttöön liittyvät varotoimenpiteet

Esitystä perustellaan ensisijaisesti muuttuneella turvallisuusympäristöllä. Tällöin esitys tulee myös sitoa kontekstiin varmistamalla, että turvallisuusympäristön aikanaan kehittyessä myönteisempään suuntaan, päätöstä tarkastellaan uudelleen.

Käsillä olevan luonnoksen sisältö koskee ainoastaan Ottawan sopimuksesta irtautumista. Sen rinnalla tulee huolella valmistella keinot, joilla varmistetaan henkilömiinojen käyttöön liittyvät varotoimenpiteet ja, että päätös pannaan täytäntöön kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti.

VAIKUTUKSET SUOMEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTISEEN LINJAAN

Hallituksen esityksessä esitetään sotilaallisia syitä ja sodan uhkaa perusteluksi irtisanoa humanitaarisin perustein laadittu tehokas asekieltosopimus, joka on laadittu nimenomaan sotatilanteita varten. Kyseessä on kansainvälisesti erittäin poikkeuksellinen päätös. Nykyisiä 26 aseita ja sodankäyntiä humanitaarisin perustein rajoittavia kansainvälisistä sopimuksia on valtioiden toimesta ratifioitu yhteensä 2950 kertaa ja niistä on irtisanouduttu tähän mennessä vain kerran, kun Liettuan irtisanoutuminen rypäleasekieltosopimuksesta tuli voimaan maaliskuussa 2025.

Myös hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että koska tällaisesta sopimuksesta irtisanoutuminen olisi hyvin poikkeuksellista, sillä ei olisi kielteisiä vaikutuksia ainoastaan Ottawan sopimukseen, vaan myös ”laajemmin humanitaariseen oikeuteen, asevalvontaan ja kansainväliseen sääntöpohjaiseen järjestelmään sekä Suomen maineeseen asevalvonnan saralla.” Tämä on suorassa ristiriidassa sen kanssa, että samaan aikaan luonnoksessa tuodaan esille Suomen sitoutuminen kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen yleisesti sekä tahto osoittaa Ottawan sopimuksen ”humanitaaristen päämäärien olevan sille edelleen keskeisiä” (s.9).

Irtautumalla Ottawan sopimuksesta Suomi olisi osaltaan tukemassa kehitystä, jossa sotatilanteissa tai sodan uhan lisääntyessä valtiot kokevat vaihtoehdoksi irtisanoutua sotatilanteita varten laadituista, humanitaarisin perustein sovitusta säännöistä. Kehitys on ristiriidassa Suomen pitkäaikaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan kanssa, jonka mukaan Suomi vahvistaa kansainvälistä oikeutta ja kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää.

Päätöksellä on myös vaikutusta Suomen maineeseen pitkäaikaisena vammaisinkluusiota humanitaarisen avun painopisteenä edistäneenä maana. Miinoista selvinneet kärsivät elämää mullistavista vammoista ja traumaista, ja jotkut eivät pysty enää koskaan kävelemään. Maailmanlaajuisesti arviolta 1,5 miljoonaa ihmistä elää henkilömiinojen ja sodan räjähtämättömien jäänteiden aiheuttamien vammojen kanssa.

Luonnoksessa todetaan, että ”Irtisanoessaan Ottawan sopimuksen Suomen on tärkeää jatkaa tukea humanitaariselle miinatoiminnalle.” Sitoutumisesta miinatoimintaan tai sen rahoitukseen ei kuitenkaan anneta mitään konkreettisia takeita tai suunnitelmaa.

Eduskunnalle annettavasta hallituksen esityksestä tulee tarkemmin käydä esille, kuinka poikkeuksellista humanitaarisen oikeuden sopimuksen irtisanominen on, sekä miten tällaisen toimenpiteen voidaan arvioida vaikuttavan mainittuihin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin, jotka on viimeksi julkilausuttu Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 3/2024). Samassa yhteydessä tulee antaa konkreettiset takeet siitä, että Suomi aikoo tukea miinanraivausta ja miinojen uhreja jatkossakin.

HUMANITAARISEN OIKEUDEN VELVOITTEET SITOVAT SUOMEA, VAIKKA OTTAWAN SOPIMUS IRTISANOITTAISIIN

On tärkeää, että Ottawan sopimusta koskevaa päätöksentekoa ei tule perustaa oletukselle, että henkilömiinojen käyttö olisi humanitaarisen oikeuden näkökulmasta ongelmaton, tai että Ottawan sopimuksen irtisanominen vapauttaisi Suomen muista humanitaarisen oikeuden velvoitteista. Valtiot neuvottelivat henkilömiinat kieltävän sopimuksen, koska oli ilmeistä, että aiemmat käytön rajoituksia koskevat kansainväliset sopimukset eivät tehokkaasti puuttuneet henkilömiinojen aiheuttamiin humanitaarisiin ongelmiin.

Henkilömiinojen käyttö olemassa olevien humanitaarisen oikeuden velvoitteiden, esimerkiksi erotteluperiaatteen, mukaisesti on toistuvasti osoittautunut vaikeaksi tai mahdottomaksi. Geneven yleissopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan (SopS 81-82/1980) mukaisesti siviiliväestön ja siviilikohteiden kunnioituksen ja suojelun takaamiseksi selkkauksen osapuolten on aina tehtävä ero siviiliväestön ja taistelijoiden sekä siviilikohteiden ja sotilaskohteiden välillä ja sen mukaisesti suunnattava sotatoimensa vain sotilaskohteisiin. Umpimähkäinen aseellinen toiminta on kiellettyä. Umpimähkäisen aseellisen toiminnan määritelmä sisältää toiminnan, jossa käytettävien taistelumenetelmien vaikutuksia ei voida rajoittaa ja jotka siten vaikuttavat sotilas- ja siviilikohteisiin erottelematta. Aseellisella toiminnalla tarkoitetaan väkivallan käyttöä vastapuolta vastaan hyökkäyksessä tai puolustuksessa. Nämä humanitaarisen oikeuden velvoitteet sitovat Suomea, kuului se Ottawan sopimukseen tai ei.

Kenttäkokemukset konflikteista osoittavat, että henkilömiinojen vaikutuksia ei kyetä rajaamaan puhtaasti sotilaallisiin kohteisiin. Sopimuksessa kielletyt aseet eivät tee eroa sotilaiden ja siviilien välillä.

Luonnoksessa esitetään, että Suomi käyttäisi henkilömiinoja vastuullisesti. Kun esityksen julkilausuttuna tausta-argumenttina on, että Suomi ottaa humanitaarisen oikeuden velvoitteet jatkossakin vakavasti, tulee päätöksenteon yhteydessä esittää uskottava selvitys siitä, miten varmistetaan siviiliväestön ja -kohteiden suojelu sekä muut humanitaarisen oikeuden velvoitteet henkilömiinojen käytön yhteydessä. Annettu luonnos ei sisällä mitään esityksiä siitä, miten henkilömiinojen käyttö Suomen toimesta ja Suomessa ei johtaisi vakaviin humanitaarisiin seurauksiin, joihin niiden käyttö on johtanut muissa maissa.

Samalla tulee selvittää esimerkiksi henkilömiinojen puutteelliseen merkitsemiseen tai muuhun väärinkäyttöön liittyvät rikosoikeudelliset vastuut ja niihin liittyvien rikosten sisällyttäminen rikoslain 11. lukuun.

Mikäli hallituksen Ottawan sopimuksesta irtautumista haluttaisiin kuitenkin edistää, tulee jo hallituksen esityksessä varmistaa, ettei Suomi tue välillisesti henkilömiinojen käyttöä muissa maissa. Mikäli miinoja jatkossa valmistetaan Suomessa, ne tulee lainsäätämisen yhteydessä vähintään asettaa ehdottomaan maastavientikieltoon. Tämän lisäksi tulee selvittää muita tehokkaita keinoja sen varmistamiseksi, että henkilömiinat eivät päädy sotaan käyviin maihin.

VÄLTÄMÄTTÖMYYS JA KRIITTISYYS

Hallituksen esityksessä todetaan, että päätöksenteko tukeutuu puolustusvoimien selvitykseen, jossa on huomioitu olemassa olevat suorituskyvyt, opit Ukrainan sodasta sekä teknologinen kehitys. Puolustusvoimien selvitystä ei ole julkisesti saatavilla, eikä perustellun arvion tai näkemyksen antaminen hallituksen esityksestä näiltä osin siten ole mahdollista, koska siinä ei ole lainkaan kuvattu esimerkiksi mainittuja oppeja Ukrainasta. Kuitenkin esimerkiksi ulkoasiainvaliokunnan Valtioneuvoston puolustuselonteosta antamassa lausunnossa (UaVL 3/2025) todetaan, että ”saadun selvityksen mukaan droonien merkitys sodankäynnissä on kasvanut ja esimerkiksi Ukrainassa ne ovat aiheuttaneet 70-80 % tappioista”. Henkilömiinojen roolia Ukrainan sodassa ei ole selvitetty selonteossa tai nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä. Samaan aikaan esimerkiksi Norjan puolustuspoliittisen tutkimusinstituutin (Norwegian Defence Research Establishment (FFI)) syyskuussa 2024 valmistuneessa Ukrainan sodan oppeja koskevassa selvityksessä on kattavasti käyty läpi erilaisia Ukrainassa käytettyjä aseteknologioita, eivätkä henkilömiinat nouse siinä esille ollenkaan merkittävänä aseteknologiana. Myös Punaisen Ristin kenttäkokemuksen mukaan henkilömiinojen sotilaallinen hyöty konflikteissa on vähäinen tai olematon.

Sekä ulkoasian- että puolustushallinto ovat johdonmukaisesti, Suomen Ottawan sopimukseen vuonna 2012 liittymisestä lähtien, katsoneet, että henkilömiinat eivät ole Suomen puolustukselle kriittinen suorituskyky. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan ainoastaan, että henkilömiinat ovat ”yksinkertainen ja kustannustehokas ase, jolla on mahdollista tehokkaasti täydentää Puolustusvoimien muita suorituskykyjä osana Suomelta edellytettyä kykyä pitkäkestoiseen sodankäyntiin kansallisin voimavaroin ja osana Natoa”. (s. 13)

Vielä toukokuussa 2023 ulkoministeriön ja puolustusministeriön yhteisessä muistiossa todettiin, että irtisanoutumiselle ei ollut turvallisuus- ja puolustuspoliittista tarvetta, ja että: ”Puolustusvoimissa jalkaväkimiinoja ei nähdä kriittisenä ja välttämättömänä suorituskykynä, vaan nämä on pystytty korvaamaan muilla suorituskyvyillä. Puolustusvoimat on kyennyt sopeuttamaan toimintansa olemassa oleviin sopimuksiin ja rajoitteisiin, ja korvaavia järjestelmiä on hankittu jo pitkään.”

Hallituksen esityksen luonnoksen sekä muun julkisesti saatavilla olevan tiedon perusteella on epäselvää, onko Suomen irtisanoutuminen Ottawan sopimuksesta arvioitu kriittiseksi ja välttämättömäksi toimeksi Suomen turvallisuuden takaamiseksi edes heikentyneessä turvallisuustilanteessa. Kuten kaikki asesopimukset, myös Ottawan sopimus perustuu ajatukseen, että kyseisistä aseista olisi sotilaallista hyötyä joissain tilanteissa. Aseen hyödyllisyys on kuitenkin eri asia kuin sen välttämättömyys. Sodan oikeussäännöt yleisesti perustuvat sotilaallisen välttämättömyyden ja inhimillisyyden väliseen punnintaan. Tiettyjen aseiden käytön kieltämisessä tai rajoittamisessa on siten jo otettu huomioon se tosiasia, että ne voivat olla sotilaallisesti hyödyllisiä. Ne kielletäessä tai niiden käyttöä rajoitettaessa on kuitenkin todettu, että tämä sotilaallinen hyöty ei ole tasapainossa sen inhimillisen kärsimyksen kanssa, jota kyseiset aseet aiheuttavat. Tämä pätee henkilömiinojen lisäksi mm. kemiallisiin ja biologisiin aseisiin. Suomen ei tule edistää näkemystä, jonka mukaan sodassa kaikki ”hyödylliset” keinot ovat sallittuja. Tämä on ristiriidassa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ydinperiaatteiden kanssa.

Jos Suomen kaltainen sotilaallisesti kyvykäs valtio antaa ymmärtää, että henkilömiinat ovat sen puolustukselle välttämätön suorituskyky, muiden vähemmän kyvykkäiden valtioiden on helppo tukeutua tähän omassa toiminnassaan. Tällä voi olla vakavia seurauksia Ottawan sopimukseen sitoutumiselle laajemmin.

Mikäli puolustusvoimien uusi selvitys on todennut aiemmat johtopäätökset henkilömiinojen kriittisyydestä ja välttämättömyydestä virheelliseksi tai epätarkoiksi, tämän tulee käydä ilmi myös hallituksen esityksestä.

TEKNOLOGINEN KEHITYS

Kuten yllä on mainittu, hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että päätöksenteko tukeutuu selvitykseen, jossa on huomioitu myös puolustusvoimien suorituskykyjen teknologinen kehitys. Myöskään tätä kehitystä ei ole miltään osin kuvattu perusteluissa.

Henkilömiinojen osalta ei ole 30 vuoteen tapahtunut sellaista teknologista kehitystä, jonka johdosta niiden kielteiset humanitaariset vaikutukset olisivat vähentyneet. Viittaukset älymiinoin ja vastaaviin teknologioihin ovat viittauksia jo vuosikymmeniä olemassa olleeseen teknologiaan. Ajatus itsetuho- tai deaktivointimekanismeihin luottamisesta henkilömiinojen käytön turvallisuudessa ei myöskään ole uusi. Näitä koskevista säännöksistä keskusteltiin yksityiskohtaisesti Ottawan sopimusta koskevissa neuvotteluissa, ja ne päätettiin sisällyttää sopimuksen piiriin.

Kuten yllä on mainittu, Ukrainan sodan oppeja on tutkittu ja näissä tutkimuksissa keskeisinä nousevat uudemmat teknologiat, kuten droonit, elektromagneettinen häirintä ja muu sodankäyntimenetelmien digitalisointi. Miinojen teknologia ei ole muuttunut vuosikymmeniä, koska niitä ei ole valmistettu. Etenkin droonit ovat korvanneet miinat keskeisenä sodankäyntimenetelmänä. Ukrainan joukot käyttävät noin 10 000 droonia kuukaudessa.

TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Hallituksen esityksessä todetaan henkilömiinojen olevan kustannustehokas ase. Myöhemmin esityksessäkin kuitenkin todetaan, että miinoitettujen alueiden raivaaminen aiheuttaa huomattavia taloudellisia kustannuksia. Itse henkilömiinojen hankinta- tai valmistuskustannuksista ei anneta minkäänlaisia arvioita. Henkilömiinojen kustannuksista puhuttaessa ei myöskään voida katsoa riittäväksi huomioda vain niiden tuotantoon ja käyttöön kohdistuvat kustannukset, vaan on otettava huomioon myös niiden raivauksesta syntyvät kustannukset. Kuten esityksessä todetaan, raivauskustannukset ovat korkeita.

YK:n (UNDP) arvion mukaan (lokakuu 2024) Ukrainan maastosta 23% on vaarassa olla saastunut miinoista ja sodan räjähtämättömistä jäänteistä. Niiden kartoittamisen ja raivauksen on arvioitu maksavan jopa 34,6 miljardia USD (31.12.2023). Nato on puolestaan vuonna 2024 arvioinut maamiinojen raivauskustannusten olevan 300–1000 dollaria miinaa kohden. Tämän lisäksi, kuten esityksessäkin viitataan, on otettava huomioon miinoista vammautuneiden hoitokustannukset.

Huomattava on, että henkilömiinoja ei ole valmistettu 30 vuoteen, eivätkä niiden valmistushinnat tänä päivänä vastaa 80- tai 90-luvun hintoja, jolloin miinoja valmistettiin huomattavia määriä. Vaikkapa panssarimiinojen, joita ei Ottawan sopimuksella ole kielletty, kappalekustannus on yli 25 000 euroa.

Kun esitystä perustellaan osin myös kustannustehokkuudella, tulee taloudelliset vaikutukset arvioida luonnoksessa nykyistä huomattavasti kattavammin.

Holopainen Eeva
Suomen Punainen Risti