

Lausunto

16.05.2025

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

Ulkoministeriölle

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

Rauhanliitto kiittää, että siltä pyydetty lausuntoa luonnoksesta.

Suomen Rauhanliitto vastustaa sopimuksen irtisanomista. Kansainvälinen sääntöperustainen järjestelmä luo pohjaa vakaudelle ja lisää turvallisuutta myös kiristyneessä ja polarisoituneessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Juuri tällaisina aikoina on pidettävä kiinni humanitaarisen oikeuden ja muista kansainvälisistä sopimuksista jotka luotu rajoittamaan sodankäyntiä sekä kieltämään ja rajoittamaan epäinhimillisiä katsottuja ja summittaisesti surmaavia aseita on pidettävä kunnia. On ennenkuulumatonta, että sodan varalta tehdystä humanitaarisesta sopimuksesta irtisanoudutaan.

Ottawan miinasopimuksessa irtautuminen merkitsee käytännössä poliittista signaalia kannanottoa, että hyväksyy henkilömiinat aseena ja niiden käytön. Hyväksyisimme siten myös Venäjän ja muiden kansainvälisistä ja humanitaarisen oikeuden sopimuksista piittaamattomien maiden henkilömiinojen käytön. Kyse on umpimähkäisesti surmaavista aseista, jotka eivät erota sotilasta siviilistä. Ennen Ottawan sopimuksen syntyä, henkilömiinoja kutsuttiin "arjen joukkotuhoaseeksi".

Kansainvälinen sopimusjärjestelmä, humanitaarinen tapaoikeus, sodankäynnin säännöt ja normit eivät ole "tanskalainen voileipäpöytä", josta valitaan sen mukaan millä tuulella ollaan ja mikä itselle tuntuu kivalta. Joko kannattaa kansainvälisesti sopimus pohjasta järjestelmää, johon halutaan sitouttaa kaikki, ja itsekin sitoudutaan noudattamaan niitä silloinkin, kun ne rajoittavat myös itseä, vaikka tiedetään joidenkin muiden rikkovan niitä – tai ei tue sitä jolloin on kansainvälisen järjestelmän näkökulmasta häirikkövaltio.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaankin:

..“Ottawan sopimus on yksi tärkeimmistä tavanomaisten aseiden valvontasopimuksista ja humanitaarisen aseriisunnan instrumenteista. Sen avulla täsmennetään ja toimeenpannaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden yleisiä periaatteita ja pyritään vahvistamaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamista sekä lievennetään aseellisista selkkauksista aiheutuvaa inhimillistä kärsimystä. Ottawan sopimuksella on siten pyritty varmistamaan, että valtiot kunnioittavat olemassa olevia ja niitä jo velvoittavia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden määräyksiä.

Jalkaväkimiinat ovat ongelmallisia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja sen keskeisten periaatteiden kannalta, etenkin erotteluperiaatteen kannalta, koska jalkaväkimiinat eivät tee eroa siviilin tai sotilaan välillä, vaan räjähtävät riippumatta siitä, kuka niiden päälle astuu. Tilastollisesti jalkaväkimiinojen uhreista valtaosa on siviilejä “

Kun kansainvälinen sopimus saatiin aikaan 1997, otti Suomi aikalisää liittymisen suhteen yli 10 vuotta jonka aikana asiaa selviteltiin Suomen puolustuksen kannalta. Kun liittymispäätös tehtiin sai puolustusvoimat 250- 300 miljoonaa euroa korvaavien järjestelmien hankintaan. Sen jälkeen toistuvasti kun asia ollut esillä on puolustusvoimat todennut, että henkilömiinat ja niiden oletettu puolustusvaikutus on korvattu muilla ratkaisuilla ja ettei Suomi tarvitse nimenomaisesti henkilömiinoja puolustuksessaan. Näin todettiin vielä keväällä 2023 eduskunnalle.

Suomen liittyminen “ongelmavaltioiden” joukkoon olisi iso takaisku

Suomen irtautuminen Ottawan sopimuksesta on arvioitu kansainvälisesti äärimmäiseksi takaiskuksi vuosikausien kansainväliselle työlle, jota tehty siviilien suojaksi konfliktin aikana ja sen jälkeen. Konkreettisesti se murentaisi sopimusta joka ollut yksi allekirjoitetuimpia kansainvälisiä sopimuksia, ja jolla on myös hyvin merkittävät ja dokumentoidut tulokset.

Täyskieltosopimuksen seurauksena miinojen käyttö on tyrehtynyt vain pariin kolmeen konfliktiin tänä päivänä. Vaikka osa suurvalloista ei miinat kieltävää sopimusta ole allekirjoittanutkaan, kiellosta on muodostunut vakiintunut normi. Henkilömiinoja kehitetään tai valmistetaan enää kuudessa valtiossa: Intiassa, Iranissa, Myanmarissa, Pakistanissa, Etelä-Koreassa ja Venäjällä. Näistä vain neljän valtion tiedetään käyttävän aktiivisesti henkilömiinoja: Venäjä, Myanmar, Iran ja Pohjois-Korea. Suomiko olisi puolustamassa näiden maiden kanssa henkilömiinojen käyttöä?

Sotilaallinen hyödyllisyys ja tarve ?

Irtisanoutumista on esitysluonnoksessa perusteltu ainoastaan Suomen oman puolustuksen tarpeilla ja kiristyneellä tilanteella . Puolustusvoimien tekemää taustaselvitystä jalkaväkimiinojen sotilaallisesta tarpeesta ei kuitenkaan ilmeisesti julkisteta, vaan se on salattu muilta kuin ilmeisesti valiokuntajäseniltä eduskunnassa.

Saadun esitysluonnoksen perusteella on vaikea arvioida onko oikeaa tietoa miinojen käytöstä Ukrainaan kohdistuvassa sodassa todella saatu. Mikä on se oppi ja analysoitu tieto joka olisi niin merkittävää että se puolustaisi kansainvälisestä sopimuksesta irtaantumisen?

Vai onko tämä vain helppo argumentti jolla myydään asia joka enemmän sisäpoliittinen ja ehkä ideologinen luonteeltaan? Kansainvälisesti tällaista arviota Ukrainaa koskien ei olla vielä tietääksemme tehty, eikä esim miinanraivaus- ja muut miinoitusasiantuntijat jotka Ukrainassa tekevät työtä kansainvälisille järjestöille Ukrainan tueksi, tunnista että tämäntyyppistä analyysia "miinojen hyödyllisyydestä " Ukrainan sodassa olisi vielä olemassa.

Esitysluonnos perusteluineen sivuuttaa myös esimerkiksi arvioinnin miten Nato-jäsenyys (valmistumisvaiheessa olevat Suomea koskevat puolustussuunnitelmat ja kyvykkyysvaatimukset) ja puolustusmenojen kasvu tai aseteknologinen kehitys vaikuttavat henkilömiinojen tarpeeseen.

Päättäjien tulisi ennen ratkaisujaan saada ennen kaikkea Puolustusvoimien selvitys käyttöönsä, ja perustelut selkeämmin esitettyinä. Olennaista olisi kuulla suoraan Ulkoministeriön juristien arvio näin tärkeästä kansainvälisestä sopimuksen irtisanomisen seurauksista laajemmin - esim siitä mitä Suomen päätös merkitsisi muille sopimusosapuolille. Sekä Nato että Eu ovat olleet miinakieltosopimuksen vankkoja tukijoita.

Vastuullinen käyttö - Suomeen miinoja käytettäisiin eri tavoin kuin muualla viimeiset vuosikymmenet?

Yleisessä keskustelussa on esitetty että Suomi käyttäisi henkilömiinoja toisin kuin kaikki muut sotilaalliset toimijat viimeisten vuosikymmenien ajan eli "vastuullisesti ". Että Suomi pystyisi

siirtämään siviilit pois kaikilta alueilta missä miinoja käytetään ja myös merkitsemään taistelun tiimellyksessä jokaisen yksittäisen miinan sijainnin. Että sotilaallinen hyöty - nämä varotoimet huomioonottaen - olisi silti suuri. Toisin sanoen sotilaallinen välttämättömyys ylittäisi velvoitteet noudattaa Ottawasta poistumisen jälkeenkin Suomea velvoittavia humanitaarisia sopimuksia. Entä hinta, joka miinoitusten raivauksesta tulee sodan jälkeen?

Esitysluonnoksen eduskunnalle annetussa, aiemmin salatussa perustelussa vastuu kaikesta tästä siirretään Pääesikunnalle.

Esityksessä todetaan:

..” Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden velvoitteiden noudattamiseksi osana jalkaväkimiinojen mahdollista uudelleenkäyttöönottoa ja hankintaprosessia on mahdollista, että käyttöönotto edellyttää Suomelta Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaista uutta asetusta käyttöönotettaessa tehtävää arviota siitä, olisiko jalkaväkimiinojen käyttö joissakin tai kaikissa olosuhteissa pöytäkirjan tai muun sopimuspuolta koskevan kansainvälisen oikeuden säännön mukaan kielletty.

Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaisen arvion tarpeellisuus käsitellään asejärjestelmän hankintaprosessin yhteydessä.

Laillisuusarviointi voidaan toteuttaa vasta osana asejärjestelmän hankintaprosessia, sillä se edellyttää yksityiskohtaisia tietoja hankittavasta järjestelmästä. Aseen tai asejärjestelmän laillisuutta koskevan oikeudellisen arvioinnin suorittaa Pääesikunta“

Sopimuksesta irtauduttaisiin siis jo ennen varmuutta henkilömiinojen käyttöönoton oikeudellisten perusteiden pitävyydestä. Pääesikuntako saisi sitten yksin kantaa siitä vastuun ja tehdä arviot?

..”Jalkaväkimiinojen käytöllä voidaan katsoa olevan välillisiä vaikutuksia ainakin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään ja jossain määrin perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen.

Mikäli jalkaväkimiinat palautetaan käyttöön, perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia voidaan pyrkiä vähentämään miinojen vastuullisella käytöllä. Puolustusvoimat noudattaa kaikessa toiminnassa ja sotilaallisen voiman käytössä kansainvälistä humanitaarista oikeutta ja Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia. Sotatoimet kohdistetaan vihollisen asevoimaan ja sotilaskohteisiin. Siviilejä ja siviilikohdeita suojellaan. Tahattomien sivullisvahinkojen inhimillisiä, diplomaattisia, poliittisia, infrastruktuurisia ja moraalisia (mm. siviilien ja taisteluihin osallistumattomien henkilöiden osalta) vaikutuksia arvioidaan ja niillä on vaikutuksia käytettäviin asejärjestelmiin, maalien valintaan ja mahdollisiin rajoituksiin....”

Rauhanliiton mielestä "vastuullinen miinoitus" on peittelevä uusilmaisuus sille, ettei kaikkia sitovia sodan oikeussääntöjä enää tunnustettaisi. Asetyyppin kieltö perustuu kuitenkin vuosikymmenien kokemukseen miinojen epäinhimillisyydestä ja seurauksista siviiliväestölle ja yhteiskunnille.

Esitys ei avaa, miten Suomi lopulta käyttäisi muista maista täysin poikkeavalla tavalla miinoja. Suomea edelleen koskevien muiden humanitaaristen sopimusten porsaanreikiä hyödyntäenkö?

Suomi jäisi voimassaolevan humanitaarisen oikeuden rajoitusten ja kieltojen piiriin, etenkin eräitä tavanomaisia aseita koskeva yleissopimus (CCW) joka kieltää ja rajoittaa sellaisten tavanomaisten aseiden käyttöä, joiden voidaan katsoa aiheuttavan tarpeettoman vakavia vammoja tai olevan vaikutuksiltaan umpimähkäisiä, muutetun II pöytäkirjan. On huomattava, että mitkään sen rajoitukset eivät koske tilanteita, joita ei katsota aseelliseksi selkkaukseksi.

Ehdotuksessa esitetty tarkoitus "... ehkäistään siviilien ja omien joukkojen tappioita muun muassa asejärjestelmien käyttöalueiden suunnittelulla ja rajoittamisella, maastoon jäävien miinojen ja räjähtämättömien ampumatarvikkeiden määrän, laadun ja paikkatiedon dokumentoinnilla sekä vaarallisten alueiden merkitsemisellä ja valvonnalla." Ja "annetaan opetusta sodan oikeussäännöistä" ei ilmene ehdotuksen pykälätekstissä. Kauniit lupaukset eivät mielestämme mitenkään kelpaa perusteluksi luopua moninkertaisesti tehokkaammasta Ottawan sopimuksesta.

Entisen Jugoslavian alueen armeijoilla oli pitkälti samankaltaisia nimellisiä oppeja kun hajoavassa maassa käytiin sotaa. Silti henkilömiinoista ja räjähdettäistä aiheutunut humanitaarinen katastrofi oli valtava. Miinoja raivataan edelleen 30 vuotta sodan jälkeen vaikka raivaukseen saadaan kansainvälistä tukea, miinojen humanitaarinen ja sosioekonominen hinta on valtava. Saadusta esitysluonnoksesta tällainen arviointi puuttuu.

Rauhanliitto katsoo, ettei Suomen kaltaisen valtion ole viisasta kyseenalaistaa humanitaarisen oikeuden yleispätevyyttä. Henkilömiinojen käytön kieltöä on pidettävä sellaisena kansainvälisen tapaoikeuden osana, joka koskee kaikkia valtioita (Punaisen ristin kansainvälinen komitea, Icrc Rule 81-83, 2019). Tapaoikeuden käsite tarkoittaa vakiintunutta käytäntöä, jonka valtiot tunnustavat yleisesti velvoittavan niitäkin jotka eivät ole allekirjoittaneet sitä koskevaa erillistä sopimusta. Käytännössä miinakielto on tänäpäivänä kansainvälisesti normi jonka mukaan, paria maata ja ei valtiollista toimijaa lukuunottamatta, kaikki noudattaa, vaikka ne ei olisi Ottawan sopimusta allekirjoittaneetkaan.

Yksityiskohtaisemmissa oikeudellisissa perusteissa viittaamme professori Martin Scheininin, Pelastakaa lapset ry:n sekä Amnesty Internationalin Suomen osaston lausuntoihin.

Rauhanliitto yhtyy myös Oikeuskanslerin viraston lausunnossa esitettyyn, että esityksessä tulisi arvioida "nykyistä huomattavasti perusteellisemmin sen suhdetta eri perus- ja ihmisoikeuksiin ja että on tarve "sisällyttää nykyistä yksityiskohtaisempi arviointi asiaan liittyvistä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista" Lisäksi muistutetaan oikeuskanslerinvirastostakin, että Ottawan sopimuksen 20 artiklan 4 kohdan mukaan se, että sopimuspuoli irtisanoo tämän yleissopimuksen, ei vaikuta millään tavoin valtioiden velvollisuuteen täyttää edelleen asiaan liittyvien kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaiset velvoitteensa.

Lodenus Laura
Suomen Rauhanliitto - Finlands Fredsförbund