

Lausunto

13.05.2025

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

Amnestyn lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ottawan sopimuksen irtisanomiseksi (VN/10302/2025)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta Ottawan miinasopimuksesta irtautumisesta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Amnesty International vastustaa sopimuksesta irtautumista. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja kansainvälinen humanitaarinen oikeus sekä laajemmin koko kansainvälinen sääntöperustainen järjestelmä luo vakautta ja turvallisuutta, kun maiden väliset suhteet perustuvat yhteisesti sovittuihin sääntöihin eikä voimankäyttöön. Siitä irtaantuminen murentaa vuosikausien työtä ja Suomen mainetta luotettavana järjestelmää ylläpitävänä toimijana ja voi johtaa koko järjestelmän rapautumiseen.

Amnesty huomauttaa, että hallitus on ohjelmassaan sitoutunut toimimaan aktiivisena osana sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää ja kansainvälisten suhteiden rakentajana. Hallitus myös toteaa Suomen edistävän sääntöpohjaista maailmanjärjestystä ulkopoliittikan strategianaan.

Myös Ulkoasiainvaliokunta on Suomen liittyessä sopimukseen lausunut Suomen olleen ”aktiivinen kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kehittämisessä ja sen toimeenpanon edistämässä. Suomi on osapuolena kaikissa keskeisissä humanitaarisen oikeuden sopimuksissa.” Valiokunta pitikin ”johdonmukaisena, että Suomi liittyy Ottawan sopimukseen eduskunnan hyväksymien aiempien linjausten mukaisesti.” Valiokunta myös katsoi, että ”Suomen tulee toiminnallaan pyrkiä siihen, että Ottawan sopimus on kattava ja tehokas.” (UaVM 2/2011 vp)

Irtautumista perustellaan Suomen puolustuksen tarpeilla heikentyneessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Tämä arvio perustuu puolustusvoimien selvitykseen jalkaväkimiinojen sotilaallisesta tarpeesta ja puolustusministeriön puolustuspoliittisen analyysiin, jotka kuitenkin molemmat ovat salaisia.

On kyseenalaista, onko laajasti hyväksytystä kansainvälisestä sopimuksesta irtaantuminen salaiseksi julistetun tiedon perusteella hyvää ja avointa hallintoa. Kummastusta herättää myös, että vielä 2023, siis Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen, niin ulkoministeriö kuin puolustusministeriökin esittivät, ettei Ottawan sopimuksesta irtautumiselle ole tarvetta eikä perusteita.

Myös puolustusvaliokunnan lausunnossa jalkaväkimiinakiellosta irtautumista koskevaan kansalaisaloitteeseen vuodelta 2022 referoitiin Puolustusvoimien kantaa seuraavasti: ”Puolustusvoimissa jalkaväkimiinoja ei nähdä kriittisenä ja välttämättömänä suorituskyynä. Puolustusvoimat on kyennyt sopeuttamaan toimintansa olemassa oleviin sopimuksiin ja rajoitteisiin, ja korvaavia järjestelmiä on hankittu jo pitkään. Teknologian kehitys tuo jatkuvasti lisää mahdollisuuksia korvata jalkaväkimiinojen suorituskykyä. Varusmiehille ei myöskään ole vuosiin annettu koulutusta jalkaväkimiinojen käytöstä, ja tämän osaamisen palauttaminen vaatisi useamman vuoden.” (PuVL 17/2022 vp)

Puolustusvaliokunta katsoi, että ”Ottawan sopimuksesta irtautumisessa ei olisi kyse vain puolustuksellisen, teknisen suorituskyvyn kehittämisestä, vaan merkittävästä puolustuspoliittisesta ratkaisusta ja isommassa kuvassa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan pitkästä linjasta, jossa korostetaan kansainvälistä oikeutta ja sopimusjärjestelmän merkitystä.”

Hallituksen esityksestä voi lukea runsaasti perusteluja, miksi sopimuksesta ei tulisi irtisanoutua. Tuntuukin siltä, että esityksessä argumentit sopimuksen irtautumisesta vastaan ovat vahvempia kuin sitä puoltavat. Alla olevat yhdeksän kappaletta on siitä suoraan siteerattu:

"Ottawan sopimus on yksi tärkeimmistä tavanomaisten aseiden valvontasopimuksista ja humanitaarisen aseriisunnan instrumenteista. Jalkaväkimiinat ovat ongelmallisia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja sen keskeisten periaatteiden kannalta, etenkin erotteluperiaatteen kannalta, koska jalkaväkimiinat eivät tee eroa siviilin ja sotilaan välillä, vaan räjähtävät riippumatta siitä, kuka niiden päälle astuu. Tilastollisesti jalkaväkimiinojen uhreista valtaosa on siviilejä.

Ottawan sopimuksella on 25 vuodessa saavutettu positiivisia tuloksia, etenkin jalkaväkimiinojen uhrien määrän vähenemisessä, miinojen tuhoamisessa, miinanraivauksessa ja miinojen uhrien avustamisessa eri puolilla maailmaa. Sopimuksella on edesautettu rauhaa ja turvallisuutta sekä kestävä kehitystä.

Ottawan sopimuksen voimaantulon jälkeen jalkaväkimiinojen aiheuttamien uhrien määrä on laskenut merkittävästi. Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) arvioi 1990-luvulla, että jalkaväkimiinat vammauttivat ja tappoivat 24 000 henkilöä vuodessa. Vertailun vuoksi International Campaign to Ban Landmines -järjestön julkaiseman, miinatilannetta seuraavan Landmine Monitor -raportin mukaan vuonna 2023 vastaava luku oli 833 oli uhria. Tämäkin oli poikkeuksellisen paljon verrattuna tätä edeltäneen vuosikymmenen uhrimääriin. Uhrien lukumäärän kasvua viime vuosina selittää jalkaväkimiinojen käyttö Myanmarissa ja Ukrainassa. Kaikkiaan miinojen ja räjähteiden uhreja oli yli 5700 vuonna 2023, ja näistä valtaosa, 84 %, oli siviilejä.

On ennakoitavissa, että sopimuksen irtisanomisesta seuraa (...) kielteisiä vaikutuksia. Vaikutukset liittyvät paitsi suoraan Ottawan sopimukseen, myös laajemmin humanitaariseen oikeuteen, asevalvontaan ja kansainväliseen sääntöpohjaiseen järjestelmään sekä Suomen maineeseen asevalvonnan saralla.

Suomen päätös sopimuksen irtisanomisesta voi vaikuttaa osaltaan haitallisesti sopimuksen toimeenpanoon ja sen saamiseen universaaliksi. Suomen irtisanomisella voi olla vaikutuksia myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioitukseen laajemmin. Vaikutusten näkökulmasta on merkityksellistä, että kansainvälinen humanitaarinen oikeus paitsi velvoittaa myös suojaa Suomea. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan konfliktitilanteissa erityisen huomion kohteena on kansainvälisen humanitaarisen oikeuden edistäminen, minkä vuoksi sopimuksen irtisanomista voidaan pitää myös ristiriitaisena signaalina.

Sopimuksen irtisanominen ei ole Suomen johdonmukaisen asevalvontalinjan mukaista. Tämän johdosta riskinä on, että Suomen kaltaisen, asevalvonnan alalla aktiivisen maan irtisanoutuminen sopimuksesta voi madaltaa muiden valtioiden kynnystä irtautua asevalvontasopimuksista.

Humanitaarisen oikeuden sopimuksen irtisanominen on erittäin poikkeuksellinen toimi, joka saattaa heijastua kansainväliseen sääntöpohjaiseen järjestelmään laajemminkin. Irtisanominen on negatiivinen signaali tilanteessa, jossa sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää haastetaan ja

valikoivaa suhtautumistapaa kansainvälisiin velvoitteisiin kritisoidaan. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaisesti Suomelle pienenä yhteistyöstä riippuvaisena maana on keskeistä, että kansainvälinen järjestys pohjautuu sääntöihin, ei voimankäyttöön.

Sopimuksen irtisanomista voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksia heikentävänä toimenä, sillä sopimus on vähentänyt huomattavasti jalkaväkimiinojen tuotantoa ja määrää globaalilla tasolla ja miinauhrien määrä on laskenut. Jalkaväkimiinojen käyttö vaikuttaa usean perus- ja ihmisoikeuden, kuten oikeus elämään, liikkumiseen ja elinkeinon vapauteen, terveyteen, koulutukseen ja työhön, toteutumiseen.

Jalkaväkimiinat aiheuttavat edelleen laaja-alaisia ja pitkäaikaisia ongelmia monilla alueilla. Konfliktien maantieteellisestä jakautumisesta johtuen jalkaväkimiinojen käytöstä aiheutuvat ongelmat kohdistuvat erityisesti kehittyviin maihin, mutta samanlaisia ongelmia liittyy niiden käyttöön myös kehittyneissä maissa.”

Hallituksen esityksessä annettu yhden kappaleen ”tyhjentävä selvitys irtisanomisen syistä” ei todellakaan ole näiden argumenttien valossa tyhjentävä, koska siinä ei oteta lainkaan kantaa vaihtoehtoisin tapoihin varautua mahdolliseen hyökkäykseen.

”Vastuullinen käyttö”

Mikäli henkilömiinat (jalkaväkimiinat) palautettaisiin käyttöön, perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia voidaan hallituksen mukaan ”pyrkä vähentämään miinojen vastuullisella käytöllä”. Miinakarttojen tekeminen ja tiedottaminen ei kuitenkaan ole vedenpitävää, ja kuten muotoilukin osoittaa, kyseessä on pyrkimys. Miinat olisivat esimerkiksi huomattava vaara rajan yli pyrkiville turvapaikanhakijoille. Todellisuudessa on mahdotonta toimia vastuullisesti ja samalla käyttää henkilömiinoja.

Ottawan sopimus syntyi aikanaan nimenomaan siksi, että henkilömiinojen käyttöä ei ole kyetty rajoittamaan vain sotilaallisiin kohteisiin. Ne räjähtävät riippumatta siitä, kuka niiden päälle astuu, ja useimmiten niihin astuu siviili. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että varsin usein siviiliuhrit ovat lapsia (43 % vuosina 1999–2023).

Tai kuten hallituksen esityksen taustaselvityksessäkin todetaan: ”Miinojen käyttö aiheuttaa huomattavassa määrin siviiliuhreja, ja raivaamattomilla miinoilla on pitkäaikaisia vaikutuksia siviileihin, infrastruktuuriin ja jälleenrakennukseen vielä pitkään aseellisten selkkauksien jälkeenkin. Sopimus tehtiin, koska kansainvälisessä yhteisössä oli laajasti jaettu näkemys siitä, että vain jalkaväkimiinojen täyskiellolla voitaisiin puuttua tehokkaasti jalkaväkimiinojen aiheuttamiin humanitaarisiin ongelmiin.”

Kuten kaikki asevalvontasopimukset, Ottawan sopimus on laadittu nimenomaan sotatilanteita varten rajoittamaan sopimuspuolten aseiden käyttöä sodissa. Rajoituksen tarkoitus on kieltää aseita, joista voi olla sotilaallista hyötyä, tai kuten hallituksen esityksessä todetaan miinoista, jotka ovat yksinkertaisia ja kustannustehokkaita, mutta joilla on katastrofaaliset humanitaariset seuraukset. Yksinkertainen ja tehokas ei tarkoita samaa kuin vastuullinen.

Ottawan sopimuksen merkityksestä kertoo paitsi se, että sen on allekirjoittanut valtaosa maailman maista myös se, että henkilömiinoja kehitetään tai valmistetaan enää kuudessa valtiossa: Intiassa, Iranissa, Myanmarissa, Pakistanissa, Etelä-Koreassa ja Venäjällä, ja että näistä neljän valtion tiedetään käyttävän aktiivisesti henkilömiinoja: Venäjän, Myanmarin, Iranin ja Pohjois-Korean. Tämä on siis se viitekehys, johon Suomi on sopimuksesta irtautumisen myötä asettumassa.

Lopuksi

Kansainväliset sodan oikeussäännöt kieltävät sodankäyntitavat ja -menetelmät, jotka eivät tee eroa siviilien ja sotilaiden välillä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sodankäyntimenetelmiä valittaessa on valittava sellaisia aseita ja menetelmiä, joilla kyetään erottelemaan siviilit ja sotilaat. Jalkaväkimiinat eivät tähän kykene.

Härkönen Vilja
Amnesty International Suomen osasto