SUOMEN PUNAISEN RISTIN
LAUSUNTO

25.3.2025

Asia: Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 9/2024 vp)

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhteisö, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on kaikissa oloissa suojella elämää ja terveyttä sekä puolustaa ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia. Järjestö tekee laajaa humanitaarista auttamistyötä Suomessa ja maailmalla.

Suomen Punainen Risti on osa kansainvälistä Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikettä, joka toimii kaikkialla maailmassa, avustaen konfliktien ja luonnonkatastrofien keskellä eläviä ihmisiä seitsemän perusperiaatteensa mukaisesti. Kansainvälisesti Punaisen Ristin erityisasema perustuu sodan uhrien suojelemiseksi solmittuihin neljään Geneven yleissopimukseen vuodelta 1949 ja niitä täydentäviin kolmeen lisäpöytäkirjaan vuosilta 1977 ja 2005. Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (ICRC) tehtävänä on kehittää ja valvoa kansainvälisiä sodan oikeussääntöjä (kansainvälistä humanitaarista oikeutta).

1. Sääntöpohjainen kansainvälinen järjestys ja humanitaarinen oikeus

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 3/2024) todetaan, että ”Suomelle pienenä yhteistyöstä riippuvaisena maana on keskeistä, että kansainvälinen järjestys pohjautuu sääntöihin, ei voimankäyttöön. […] Konfliktitilanteissa erityisen huomion kohteena ovat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden edistäminen ja rankaisemattomuuden vastainen toiminta.” (s. 42) Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa myös erikseen todetaan, että **”sotilaallisessa voimankäytössä tulee noudattaa kansainvälisen oikeuden asettamia välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia**.” (s. 42) Vastaava sitoutuminen sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään ja sodan oikeussääntöihin tulisi tehdä myös puolustusselonteon käsittelyssä. Suomi on tammikuussa 2025 liittynyt ICRC:n yhdessä usean suurvallan (mm. Kiina, Brasilia, Ranska) kanssa tekemään korkean tason aloitteeseen, jolla pyritään julkiseen sitoutumiseen humanitaariseen oikeuteen.[1] Sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon, että tähän Suomen tekemään sitoumukseen nähden on merkittävää, että puolustusselonteossa ei suoraan sitouduta tai todeta Suomen rakentavan puolustuspolitiikkaansa sotaan liittyvään kansainvälisen oikeuden viitekehykseen nojautuen.

2. Aseteknologiat

a) Autonomiset aseet

Selonteossa todetaan, että ”Puolustusvoimat tutkii ja kehittää uutta teknologiaa hyödyntäviä miehittämättömiä kauko-ohjattuja ja autonomiseen toimintaan kykeneviä järjestelmiä, joita voidaan käyttää monipuolisesti erilaisissa tehtävissä. […] Päätöksen tappavan voiman käytöstä on aina säilyttävä ihmisellä, mutta riittävän ihmisohjauksen toteutuminen ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa edellytä jatkuvaa kommunikaatioyhteyttä, mikäli vastuullinen toiminta on muutoin varmistettu.” (s. 46)

[1] Finland's Mission to the UN on X: " PR @ElinaKalkku announced today that Finland will join the Global Initiative to galvanise political commitment to international humanitarian law. Finland is a staunch supporter of international humanitarian law and principled humanitarian action. @ICRC #IHL https://t.co/d8YxqBkncl" / X

Autonomisten aseiden käytön osalta humanitaarinen oikeus edellyttää, että hyökkäyksen suorittavat taistelijat tekevät kontekstista riippuvaisia oikeudellisia arvioita. Mikäli kommunikaatioyhteyttä, eikä siten tietoa iskun lopullisesta kontekstista ei ole, nykypäivän dynaaminen taisteluympäristö asettaa haasteita humanitaarisen oikeuden noudattamisen varmistamiselle. On tärkeää ottaa huomioon, että **vastuu sodan oikeussääntöjen velvoitteiden täyttymisestä säilyy komentajilla ja taistelijoilla**.[2] Ihmisen on tehtävä **päätös hyökkäyksen laillisuudesta sitä suunnitellessaan, tehdessään siitä päätöksiä ja hyökkäyksen toteuttaessaan**. Ihmisen on määriteltävä, onko hyökkäyksen kohde sotilaskohde ja ovatko koneen prosessit sellaisia, että sodan oikeussääntöjä pystytään noudattamaan. Ihmisen toimijuus kriittisessä päätöksenteossa, joka johtaa voimankäyttöön, on tärkeää myös eettisestä näkökulmasta, jotta ylläpidetään inhimillisyyttä, ihmisarvoa ja moraalista vastuuta. Tärkeää on, että aseen käyttäjä ymmärtää ja kykenee ennustamaan laitteen toiminnan ja vaikutuksen, ja siten arvioimaan, että sen käyttö noudattaa sodan oikeussääntöjä. Suoraan yksittäisiin ihmisiin voimansa kohdistava autonominen ase ei esimerkiksi voi arvioida ovatko kyseiset henkilöt loukkaantuneita tai antautumassa, jolloin heitä kohtaan ei sodan oikeussääntöjen mukaan saa hyökätä.

Sitoutumista humanitaarisen oikeuden velvoitteisiin uusien aseteknologioiden käytössä ja kehittämisessä tulee korostaa valiokunnan lausunnossa.

b) Henkilömiinat

Selonteossa henkilömiinoja käsitellään lähinnä tarvekysymyksenä. Tämä lähestymistapa on ongelmallinen, koska miinojen käyttöön liittyy merkittäviä humanitaarisia kysymyksiä. Henkilömiinat kieltävä sopimus, kuten esimerkiksi kemialliset aseet kieltävä sopimuskin, on syntynyt sen seurauksena, että nämä aseet ovat **luonteeltaan umpimähkäisiä ja merkittävää inhimillistä kärsimystä aiheuttavia aseita, ja siksi niiden käyttö humanitaarisen oikeuden mukaisesti on haastavaa, jollei mahdotonta**. Se, onko valtio johonkin teknologiaan liittyvässä sopimuksessa osapuolena vai ei, ei poista miinojen käytön ongelmallisuutta tai velvollisuutta noudattaa sodan oikeussääntöjä.

Valiokunnan tulee korostaa myös humanitaarisen oikeuden merkitystä henkilömiinojen arvioinnin osalta.

3. Siviilien rooli sotilaallisessa puolustuksessa ja erotteluperiaate

Suomalainen kokonaisturvallisuusmalli perustuu mallille, jossa yksityisen sektorin ja kansalaisten rooli on merkittävä. Siksi on loogista, että myös puolustusselonteossa siviilien merkitys nousee useassa kohdassa esille. Tällaisia viittauksia ovat esimerkiksi ei-sotilaallisten keinojen yhteensovittaminen sotilaallisen toiminnan kanssa osana kokonaismaanpuolustusta (mm. s. 15 ja s. 44), sekä kaupallisten toimijoiden rooli teknologioiden kehittämisessä (s. 30), kuljetuksessa (s.56) ja kyberturvallisuuden kysymyksissä (s. 53).

Siviilien rooli tulee kuitenkin ymmärtää erilaisena kokonaisturvallisuuden ylläpitämisessä rauhan aikana ja toisaalta aseellisen konfliktin aikana. Selonteossa ei tarkemmin määritellä siviilien tehtäviä tai sitä laajuutta tai tasoa, millä siviilitoimijat ovat toiminnassa mukana tai otettaisiinko osa toimijoista mahdollisesti Puolustusvoimien osaksi. Huomiota tulee kiinnittää siihen, että **toimiessaan suoraan taistelutoimintaa tukevissa tehtävissä siviilit osallistuvat suoranaisesti vihollisuuksiin ja siten menettävät siviileille tarkoitetun suojansa osallistumisensa ajaksi.** He voivat myös toimia

[2] ICRC, Challenges report 2024, s. 61, Challenges of contemporary armed conflicts 2024

sotilaskohteiksi määriteltävissä kohteissa/kohteiden läheisyydessä, jolloin riski sille, että heihin kohdistuu oheisvahinkoa myös iskuissa laillisiin sotilaskohteisiin, on suuri.

Esimerkiksi tilanteissa, jossa siviilitoimijoiden teknologiayritykset palkataan tuottamaan kyberturvallisuuden palveluita ja muita ICT-palveluita, kuten tietoliikenneyhteyksiä ja -verkkoja (communication, connectivity), pilvipalveluja (cloud-computing) tai kaukokartoitusta (remote sensing), on olemassa riski, että **yritysten omaisuus, infrastruktuuri ja työntekijät, jotka ovat lähtökohtaisesti siviililuonteisia, menettävät suojansa hyökkäyksiltä**.[3] Jopa yksittäisten siviilien toiminta heidän kerätessään ja toimittaessaan älypuhelimillaan tai muilla vastaavilla laitteilla keräämäänsä tiedustelutietoa asevoimille voi poikkeuksellisissa tilanteissa johtaa siviilin suojan menettämiseen.

Sama problematiikka koskee avaruuspuolustusta (ss. 15–16, s. 54): Selonteossa nostetaan esiin avaruudessa tapahtuvan sotilaallisen toiminnan kasvava merkitys, ja että puolustushallinto kehittää avaruustoimintaa itsenäisesti ja liittolaisten kanssa. Kuten selonteossakin todetaan, riskinä avaruuspuolustuksessa on välttämättömien siviilipalveluiden vaarantuminen johtuen niiden riippuvuudesta avaruusjärjestelmistä. **Sodan oikeussäännöt, ml. erottelu- ja suhteellisuusperiaatteet sekä varotoimet, soveltuvat myös avaruudessa tapahtuviin sotilaallisiin operaatioihin.** Pelkästään siviilikäytössä olevat avaruuteen lähetetyt kohteet tulisi rekisteröintivaltion toimesta rekisteröidä sellaisiksi, ilmaisten selkeästi kohteen humanitaarisen oikeuden mukaisen suojellun statuksen.[4]

4. Monikansallinen lääkintähenkilöstö

Selonteossa on tuotu ilmi, että lääkintähuoltoa ja sitä koskevaa säädöspohjaa kehitetään yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa (s.56). Tässä työssä tulee huomioida myös muu kuin puolustushallinnon tarvitsema monikansallinen henkilöstö.

Etenkin konfliktitilanteissa Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisen liikkeen avustustoiminta on merkittävää. Suomessa tapahtuvan konfliktin yhteydessä Suomen Punainen Risti koordinoisi ja toteuttaisi Punaisen Ristin liikkeen kansainvälisen humanitaarisen avun vastaanottoa sekä jakelua Suomessa yhdessä Punaisen Ristin kansainvälisen komitean kanssa. Nykykonfliktien perusteella voidaan arvioida, että tällainen Punaisen Ristin humanitaarinen toiminta olisi laajuudeltaan merkittävää. Humanitaarisen avustustoiminnan sallimisen ja mahdollistamisen lisäksi viranomainen voi jo ennalta edistää avustustoimintaa. Tilanteissa, joissa maassa jaetaan merkittävää määrää humanitaarista apua ja siellä toimii ulkomaista henkilöstöä, viranomaiset voivat edesauttaa avustustoimintaa niin hallinnollisin keinoin kuin esimerkiksi tarjoamalla tiloja, joita avustustoimijat voivat käyttää humanitaarisen avun varastointiin.

Poikkeusoloissa viranomaisten tulee voida helposti ja nopeasti antaa sitä tukeville ja humanitaarista avustustoimintaa tekeville järjestöille näiden käyttöön tarvittavat toimintamahdollisuudet. Ne voivat koskea hallintomenettelyjä, joilla käytännön tilanteessa mahdollistetaan nopea toiminta. Esimerkiksi viranomaisten tunnustamien, ennalta nimettyjen järjestöjen, joita maailmalla ja Suomessakin toimii useita, osalta ulkomaalaisten avustustyöntekijöiden lääkäripätevyyttä ei tarvitsisi tarkistaa etukäteen, vaan henkilö voisi aloittaa ihmisten auttamisen heti, ja viranomaiset varmistaisivat henkilön

[3] ICRC, Challenges report 2024, ss. 50-51
[4] Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space, 1974, Art. IV(1)(e); ICRC, Challenges report 2024, s. 60

pätevyyden, kun siihen on kohtuudella mahdollisuus. Humanitaariseen avustustoimintaan liittyvän tavaran maahantuonnin yhteydessä tulee voida toimia vastaavanlaisesti.

Suomen Punainen Risti on toistuvasti muistuttanut sekä eduskuntaa, että sosiaali- ja terveysministeriötä, että **kansainvälisen avun vastaanottoon ja erityisesti monikansalliseen lääkinnälliseen toimintaan liittyvää säädösvalmistelua tulee kiirehtiä.**

5. Kriisinhallinta

Selonteossa todetaan hyvin, että kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumalla Suomi edistää konfliktialueiden yhteiskunnallista vakautta, rauhaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa. Kriisinhallinnan lisäksi Suomen tukemalla kehitysyhteistyöllä ja periaatteisiin sitoutuneella humanitaarisella avulla on merkittävä rooli inhimillisen kärsimyksen lievittämisen lisäksi yhteiskunnan vakauden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisessä sekä eriarvoisuuden vähentämisessä. Tämä osaltaan vähentää konfliktien riskiä ja edistää globaalia turvallisuutta, myös Suomessa.

Selonteossa todetaan lisäksi, että ”sotilaallisen kriisinhallinnan tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen” (s.67). Humanitaarisen avun perusperiaatteiden mukaan apu on aina puolueetonta, tarpeeseen perustuvaa, eikä sitä tule kytkeä sotilaallisten tai poliittisten päämäärien osaksi. Lisäksi sotilaallinen toiminta ja toimijat tulee erotella siviililuontaisesta toiminnasta, siviilikohteista sekä -väestöstä. **Sotilaallisia toimijoita tai sotilaallista kriisinhallintaa ei siten lähtökohtaisesti tule käyttää humanitaariseen apuun liittyvään toimintaan.**

6. Kansalaisten kriisinkestävyys

Yhteiskunnan ja kansalaisten kriisisietokyky ja varautuminen mainitaan selonteossa lähinnä osana maanpuolustustahtoa. Sinänsä huomio kansallisen yhtenäisyyden roolista maanpuolustustahdon ylläpitämisessä (s. 21) on oikea. Kriisinkestokyky on kuitenkin laajempi kysymys, jonka **keskiössä on kriisien aikaisen toimintakyvyn säilyminen ja sen myötä osallistuminen yhteiskunnan yhteiseen toimintaan kriisiin vastaamiseksi**. Kriisinkestokykyä parannetaan ennen kaikkea luottamuksen ja osallisuuden kokemuksen kautta, eli tunteella siitä, että jokainen osaa auttaa toista ja saa toisilta ja yhteiskunnalta apua tarvittaessa. Tämä lähtökohta on huomioitu mm. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa hyvin kattavasti ja ansaitsisi paikkansa myös puolustusselonteossa laajempana huomiona, sekä myös sen yhteenvedossa.

7. Muita huomioita

Kiitämme sitä, että puolustushallinto on selonteossaan huomioinut myös kestävän kehityksen ja ilmastokysymykset omassa toiminnassaan (s. 81). Samoin ympäristövahinkojen torjunta ja ympäristönsuojelu aseellisessa konfliktissa ovat keskeisiä teemoja yhteiskunnan pitkäkestoisessa hyvinvoinnissa ja palautumisessa konfliktin jälkeen.

Eero Rämö
pääsihteeri