SUOMEN PUNAISEN RISTIN
LAUSUNTO

12.6.2025

Ulkoasiainvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (Ottawan sopimus) (HE 56/2025 vp)

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi hallituksen esityksestä.

Lausunnossamme nostamme esille mm. seuraavia asioita:

- **Sotilaallisen välttämättömyyden ja inhimillisyyden punninta on humanitaarisen oikeuden keskiössä. Suomen ei tule edistää näkemystä, jonka mukaan sodassa kaikki keinot ovat sallittuja.**
- **Henkilömiinoista saatava sotilaallinen hyöty ei ole tasapainossa sen inhimillisen kärsimyksen kanssa, jota kyseiset aseet aiheuttavat siviilejä ja sotilaita erottelematta.**
- **Irtautumalla Ottawan sopimuksesta Suomi olisi osaltaan tukemassa kehitystä, jossa sotatilanteissa tai sodan uhan lisääntyessä valtiot kokevat vaihtoehdoksi irtisanoutua sotatilanteita varten laadituista sopimuksista.**
- **Esitys on ristiriidassa Suomen pitkäaikaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan kanssa, jonka mukaan Suomi vahvistaa kansainvälistä oikeutta ja kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää.**
- **Mikäli henkilömiinat otetaan käyttöön sekä joka tapauksessa jo niiden käytön harjoittelun yhteydessä tulee sodan oikeussääntöjen koulutus integroida osaksi kaikkea henkilömiinojen käyttöön liittyvää koulutusta.**
- **Alustava laillisuusarviointi henkilömiinoista tulisi tehdä ennen irtisanomispäätöstä tai viimeistään irtisanomista seuraavien kuuden kuukauden aikana.**
- **Miinojen maastavientiä ei tule jättää harkinnanvaraisen lupaprosessin varaan, vaan ne tulee jo lainsäätämisen yhteydessä asettaa ehdottomaan maastavientikieltoon.**

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.

Valtiot ovat antaneet Punaisen Ristin liikkeen perussääntöjen 5 artiklan mukaan Punaisen Ristin kansainväliselle komitealle erityistehtävän valvoa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden soveltamista sekä lisätä ymmärrystä ja tietoa sen soveltamisesta.

SUOMEN PUNAISEN RISTIN
LAUSUNTO

12.6.2025

Sotilaallinen välttämättömyys humanitaarisen oikeuden keskeisenä periaatteena

Valtioiden välisiä suhteita säätelevä kansainvälinen oikeus perustuu valtiosopimuksiin sekä kansainväliseen tapaoikeuteen, joka velvoittaa valtioita riippumatta siitä, ovatko ne ratifioineet tiettyä oikeudellista kysymystä koskevaa sopimusta. Osana kansainvälisen oikeuden järjestelmää humanitaarinen oikeus säätelee taistelevien osapuolten toimintaa aseellisissa selkkauksissa. Humanitaarisessa oikeudessa tunnistetaan, että sodan aikana voi olla sotilaallisesti välttämätöntä tehdä toimia, jotka eivät olisi sallittuja rauhan aikana. Toisaalta humanitaarisen oikeuden mukaan on selvää, että taistelevilla osapuolilla ei ole sotilaallisen välttämättömyyden nimissä vapaita käsiä taistella kaikin keinoin. Inhimillisyyden periaate asettaa rajoituksia sodankäynnin tapojen ja keinojen käytölle ja määrittelee, miten taisteluihin osallistumattomia tulee kohdella.

Humanitaarisessa oikeudessa on siksi muun muassa kielletty tiettyjä ammuksia, aseita ja asejärjestelmiä tai rajoitettu niiden käyttöä, koska on katsottu, että tositilanteissa niitä ei voida käyttää kunnioittaen sodan oikeussääntöjä, tai niiden käytöstä on järjestelmällisesti seurannut kohtuuttomia humanitaarisia seurauksia. Humanitaarinen oikeus kieltää umpimähkäistä tuhoa aiheuttavien aseiden käytön. Tällaisten aseiden vaikutusta ei voida rajoittaa taistelijoihin ja sotilaskohteisiin, taikka aseiden käytön vaikutukset johtaisivat kohtuuttomaan vahinkoon siviilikohteille taikka siviiliväestön keskuudessa. Lisäksi liiallisia vammoja tai tarpeetonta kärsimystä aiheuttavien sodankäyntimenetelmien ja -keinojen käyttö on kielletty. Henkilömiinat ovat esimerkki aseesta, jonka valtiot ovat päättäneet kieltää sopimuksilla, koska yrityksistä huolimatta niiden käyttö tositilanteissa humanitaarisen oikeuden velvoitteet täyttävällä tavalla on toistuvasti epäonnistunut.

Hallituksen esityksessä henkilömiinan todetaan olevan yksinkertainen ase, jolla on mahdollista tehokkaasti täydentää puolustusvoimien muita suorituskykyjä. Hallituksen esityksessä tai sen pohjaksi laaditussa puolustusvoimien selvityksessä miinojen ei ole todettu olevan Suomen puolustukselle välttämätön tai kriittinen aseteknologia. Ottawan sopimukseen liittymisen jälkeen puolustushallinto johdonmukaisesti totesi, vielä vuoden 2023 hallitusneuvotteluidenkin yhteydessä, että henkilömiinat eivät ole kriittinen ja välttämätön suorituskyky, ja ne on kyetty korvaamaan muilla suorituskyvyillä. Hallituksen esityksestä ei ilmene mitään, joka selkeästi kumoaisi tämän näkemyksen.

Sodan oikeussäännöt eivät kiellä kaikkia aseita. Sääntöjen keskeisin periaate on sotilaallisen välttämättömyyden ja inhimillisyyden välinen punninta. Tiettyjen aseiden käytön kieltämisessä tai rajoittamisessa on siten jo otettu huomioon se tosiasia, että ne voivat olla sotilaallisesti hyödyllisiä. Ne kiellettäessä tai niiden käyttöä rajoitettaessa on kuitenkin todettu, että tämä **sotilaallinen hyöty ei ole tasapainossa sen inhimillisen kärsimyksen kanssa, jota kyseiset aseet aiheuttavat siviilejä ja sotilaita erottelematta.** Kuten kaikki asesopimukset, myös Ottawan sopimus perustuu ajatukseen, että kyseisistä aseista olisi sotilaallista hyötyä joissain tilanteissa.

Hallituksen esitys antaa siten viestin humanitaarisen oikeuden yhden keskeisimmän periaatteen sivuuttamisesta riippumatta siitä, ottaako Suomi miinat tosiasiallisesti käyttöön vai ei.

Mikäli aseen hyödyllisyyden ja kustannustehokkuuden katsotaan riittävän aseen käyttöön, voidaan perustellusti kysyä, mitä aseteknologiaa ei voida näillä syillä perustella. Henkilömiinojen lisäksi mm. kemialliset ja biologiset aseet voitaisiin katsoa hyödyllisiksi ja kustannustehokkaiksi aseiksi. Erityisen huolestuttavaa on, että hallituksen esityksessä todetaan, että ”pitkäkestoisessa ja laajamittaisessa kulutussodankäynnissä joudutaan käyttämään *kaikkia saatavissa olevia asejärjestelmiä*.” (s. 19)

Suomen ei tule edistää näkemystä, jonka mukaan sodassa kaikki ”hyödylliset” keinot ovat sallittuja. Tämä on ristiriidassa yllä mainittujen kansainvälisen humanitaarisen oikeuden

ydinperiaatteiden kanssa. Valiokunnan tulee todeta tämä selvästi mietinnössään. Asevalvontaa johdonmukaisesti tukeneena ja kansainväliseen sääntöpohjaiseen järjestykseen sitoutuneena valtiona Suomen on tarkasti huolehdittava siitä, minkälaisia viestejä se päätöksillään välittää.

Hallituksen esityksessä tunnustetaan, että henkilömiinojen sotilaallinen merkitys ja käyttöperiaatteet eivät ole muuttuneet sen jälkeen, kun Suomi liittyi sopimukseen. Tuoretta tutkimusta henkilömiinoista on rajallisesti, mutta vaikka sodankäynti on muuttunut, henkilömiinat teknologiana ei ole olennaisesti muuttunut sitten 1990-luvun. Tuolloin tehtyjen tutkimusten[1] perusteella henkilömiinojen sotilaallinen hyöty on vähäinen. Esimerkiksi Persianlahden sodassa Irakin armeija levitti Kuwaitiin arviolta 9 miljoonaa miinaa, mutta vain harva, jos yksikään raportoiduista liittoutuman uhreista johtui miinoista. 18 tunnissa läpäistäväksi aiottu miinakenttä raivattiin kahdessa tunnissa.

Lisäksi 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. Keskeisinä nousevat uudemmat teknologiat, kuten droonit, elektromagneettinen häirintä ja muu sodankäyntimenetelmien digitalisointi. **Miinojen sotilaallinen hyöty on siten kyseenalainen, puhumattakaan niiden välttämättömyydestä.**

<u>Vaikutukset Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen linjaan</u>

Hallituksen esityksessä esitetään sotilaallisia syitä ja sodan uhkaa perusteluksi irtisanoa humanitaarisin perustein laadittu tehokas asekieltosopimus, joka on laadittu nimenomaan sotatilanteita varten. Ainoat perustellut syyt sopimuksen irtisanomiselle olisivat, että sopimus on tehoton, tai että kyseisistä aseista ei enää aiheudu niitä humanitaarisia seurauksia miksi sopimus on aikanaan laadittu. Hallituksen esityksessä ei esitetä näistä kumpaakaan.

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 esityksessä 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.” (s.20) ja että ”sopimuksen irtisanominen ei ole Suomen johdonmukaisen asevalvontalinjan mukaista” (s. 21). Päätöksellä on myös vaikutusta Suomen maineeseen pitkäaikaisena vammaisinkluusiota edistäneenä maana.

Irtautumalla Ottawan sopimuksesta **Suomi olisi osaltaan tukemassa kehitystä, jossa sotatilanteissa tai sodan uhan lisääntyessä valtiot kokevat vaihtoehdoksi irtisanoutua sotatilanteita varten laadituista sopimuksista.** Kehitys on ristiriidassa Suomen pitkäaikaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan kanssa, jonka mukaan Suomi vahvistaa kansainvälistä oikeutta ja kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää. Suomenkaan intressissä ei ole valtioiden irtautuminen sodankäyntiä sääntelevistä sopimuksista. Esimerkiksi myös Venäjä on sopimusosapuolena mm. eräitä tavanomaisia aseita koskevassa yleissopimuksessa (CCW) ja sekä kemiallisten aseiden kieltosopimuksessa (CWC).

[1] Anti-personnel Landmines Friend or Foe?: A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines 1996 (Henkilomiinat---ystava-vai-vihollinen---spr-suomenkielinen-kaannos-icrc-julkaisusta-1997.pdf)

Sodan oikeussääntöjen noudattamisen varmistaminen

Esityksessä todetaan, että henkilömiinat ”soveltu[vat] helppokäyttöisyytensä puolesta hyvin varusmiesten ja reserviläisten kouluttamiseen ja käyttöön” (s.19). Esityksessä kerrotaan myös henkilömiinoihin liittyvän koulutuksen antamisesta asevelvollisille ja sotilashenkilöstölle (s. 20). Esityksessä todetaan myös, että ”[m]iinojen teknisen ja taktisen käytön lisäksi asevelvollisten ja palkatun sotilashenkilöstön koulutukseen kuuluu opetusta sodan oikeussäännöistä.” (s. 24–25, 39).

Vaikka henkilömiinat voivat olla teknisesti helppokäyttöisiä, niiden käyttö sodan oikeussääntöjen mukaisesti on haastavaa. On tärkeää, että sodan oikeussäännöistä ei pelkästään kouluteta erikseen, vaan mikäli henkilömiinat otetaan käyttöön sekä joka tapauksessa jo niiden käytön harjoittelun yhteydessä, tulee sodan oikeussääntöjen koulutus integroida osaksi kaikkea henkilömiinojen käyttöön liittyvää koulutusta. Sodan oikeussääntöjen integrointi koulutukseen ja muuhun toimintaan, mukaan lukien esimerkiksi sotilaskäsikirjoihin ja voimankäytön sääntöihin on keskeistä sodan oikeussääntöjen noudattamiselle.[2]

Sodan oikeussääntöjen integroiminen koulutukseen on tärkeää myös esihenkilön vastuun näkökulmasta. Sodan oikeussääntöjen mukaisesti valtioilla on velvollisuus varmistaa sodan oikeussääntöjen noudattaminen. Tähän liittyen asevoimien esihenkilöillä on velvollisuus varmistaa, että heidän alaisensa toimivat sodan oikeussääntöjen mukaisesti (Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja (LPI), art. 87). Siten esihenkilöillä on velvollisuus varmistaa, että heidän alaisillaan on ymmärrys sodan oikeussääntöjen mukaisista velvollisuuksistaan (LPI, art. 87(2)). Velvollisuus koulutukseen koskee kaikkia asevoimien jäseniä (LPI, art. 83). Siten on varmistettava, että kantahenkilökunnan lisäksi varusmiehillä ja reserviläisillä on myös tältä kannalta vaadittava osaaminen henkilömiinojen mahdolliseen käyttöön.

Laillisuusarviointi

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, humanitaarisen oikeuden velvoitteet sitovat Suomea, kuului se Ottawan sopimukseen tai ei. Hallituksen esityksessä on kuvattu Geneven sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaista aseen laillisuusarviointia ja todettu, että laillisuusarviointi voidaan kuitenkin toteuttaa vasta osana asejärjestelmän hankintaprosessia, koska se edellyttää yksityiskohtaisia tietoja hankittavasta järjestelmästä. Suomen Punainen Risti yhtyy oikeuskanslerin näkemykseen siitä, että tämän arvion tulosta tulisi selvittää jo etukäteen. Hallituksen esityksen mukaan todennäköisintä olisi, että henkilöväkimiinat tai niiden keskeiset komponentit pyrittäisiin kehittämään ja tuottamaan Suomessa (s. 26). Artikla 36 velvoittaa sopimusosapuolet tekemään laillisuusarvion koko kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ”kehittäessään, hankkiessaan tai ottaessaan käyttöön” uusia aseita. Velvoite koskee sekä aseen ostajia, että sen valmistajia. Arvio tehdään aseen oletetun normaalin käytön perusteella. Vaikka jokin ase ei sellaisenaan ole laiton, sen käyttö voi osoittautua laittomaksi, riippuen kontekstista ja käyttötavasta. **Vastuullinen artiklan 36 toimeenpano pitää sisällään aseiden laillisuusarvioinnin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja ennen kuin aseet on hankittu**.

Kun päätöksenteon lähtökohtana on kotimainen valmistus, on mahdollista, että Suomi irtautuu toimivasta sopimuksesta, mutta ei lopulta voi ottaa asetta käyttöön, koska sen valmistusta tai käyttöä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ei voida taata. Näin kävi esimerkiksi Eritreassa, joka lokakuussa 2023 perui saman vuoden heinäkuussa antamansa ilmoituksen irtisanoa Ottawan sopimus.

[2] kts. esim. ICRC: The Roots of Restraint in War (2018)

Mikäli näin kävisi, irtisanomisella olisi kuitenkin jo voitu aiheuttaa mahdollisesti peruuttamatonta haittaa paitsi Suomen maineelle kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää kunnioittavana maana, myös Ottawan sopimukseen sitoutumiselle laajemmin. **Tästä syystä edes alustava artiklan 36 mukainen arvio tulisi tehdä ennen irtisanomispäätöstä tai viimeistään irtisanomista seuraavien kuuden kuukauden aikana.**

Maastavientikielto

Hallituksen esityksessä todetaan, että irtisanoessaan Ottawan sopimuksen Suomen on tärkeää jatkaa tukea humanitaariselle miinatoiminnalle, jotta Suomi voi osoittaa sopimuksen humanitaaristen päämäärien olevan sille edelleen keskeisiä (s. 11). Taloudellisen tuen lisäksi tulee varmistaa, ettei Suomi tue välillisesti henkilömiinojen käyttöä muissa maissa. Henkilömiinojen päätyminen sotaa käyviin maihin tulee siten estää.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s.11), Ottawan sopimuksen tehokkuuden johdosta henkilömiinojen valmistus on maailmassa merkittävästi vähentynyt. On siten todennäköistä, että miinoja valmistettaisiin jatkossa Suomessa. Hallituksen esityksessä on selvitetty aseiden maastavientiä koskevaa lainsäädäntöä ja lupaprosessia (s. 9). Kun Ottawan sopimuksen irtisanomista perustellaan Suomen oman turvallisuuspoliittisen tilanteen muutoksella ja samanaikaisesti sitoudutaan laajemmin sopimuksen tavoitteisiin, humanitaariseen oikeuden kunnioittamiseen ja humanitaariseen miinatoimintaan, **ei miinojen maastavientiä tule jättää harkinnanvaraisen lupaprosessin varaan ja samalla mahdollistaa miinojen kehittämistä vientituotteeksi**. Mikäli miinoja jatkossa valmistetaan Suomessa, **ne tulee jo lainsäätämisen yhteydessä asettaa ehdottomaan maastavientikieltoon.**

Eero Rämö
pääsihteeri