Ulkoasiainvaliokunta
AI FI 30/2025
5.6.2025

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Amnestyn lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ottawan sopimuksen irtisanomiseksi (HE 56/2025 vp)

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 ulkopolitiikan strategianaan.

Myös Ulkoasiainvaliokunta on Suomen liittyessä sopimukseen lausunut Suomen olleen ”aktiivinen kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kehittämisessä ja sen toimeenpanon edistämisessä. 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 suorituskykynä. 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. Erityisesti esityksen luvut 1.5. kansainvälisen humanitaarisen oikeuden velvoitteista ja 1.8. Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista kuvaavat seikkaperäisesti sopimuksen irtisanomisen ongelmia. Irtisanomisen negatiivisia vaikutuksia Suomen ulkopoliittiselle maineelle ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle kuvataan yhtä lailla kattavasti luvuissa 4.3. ja 4.6. Tuntuukin siltä, että esityksessä argumentit sopimuksen irtisanomista vastaan ovat vahvempia kuin sitä puoltavat. Alla olevat kursivoidut kappaleet ovat suoraan esityksestä:

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. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaan sotatoimia saa kohdistaa vain sotilaskohteisiin ja taistelijoihin, ei siviileihin tai siviilikohteisiin. Keskeinen on myös umpimähkäisen aseellisen toiminnan kielto, joka kieltää käyttämästä sellaisia aseita tai sodankäyntimenetelmiä, joiden vaikutuksia ei kyetä riittävästi rajaamaan vain sallittuihin kohteisiin ja jotka vaikuttavat siten sekä sotilaskohteisiin että siviilihenkilöihin ja siviilikohteisiin erottelematta näitä toisistaan. (sivu 7)

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 kestävää kehitystä. (sivu 11)

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. (sivu 11)

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. (sivu 11)

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista valvotaan myös poikkeusoloissa, kuten aseellisissa selkkauksissa tai kansallisen turvallisuuden uhkatilanteissa. Poikkeusoloihin liittyvät poikkeamismahdollisuudet (esimerkiksi EIS 15 artikla ja KP-sopimus 4 artikla) ovat tarkoin rajattuja. Sopimusvalvontaelimet ovat johdonmukaisesti korostaneet, että myös poikkeusoloissa valtioiden on toteutettava kaikki mahdolliset toimet siviiliväestön suojeluun ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen liittyen. Tästä syystä mahdollisilla toimilla, jotka liittyvät jalkaväkimiinojen käyttöön, varastointiin tai hyväksyntään, voi olla vaikutuksia Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kansainväliseen arviointiin ja seurantaan myös kriisitilanteissa. (sivu 12)

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. (sivu 20)

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. (sivu 21)

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. (sivu 21)

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. (sivu 21)

Sopimuksen irtisanominen mahdollistaisi jalkaväkimiinojen palauttamisen Puolustusvoimien keinovalikoimaan, mikä olisi kansainvälisen humanitaarisen oikeuden päämääriä heikentävä toimi. Landmine Monitorin tilastojen mukaan jalkaväkimiinojen käyttö vaarantaa siviileitä, jotka useimmin jalkaväkimiinoihin astuvat ja saavat surmansa tai vammautuvat. Varsin usein siviiliuhrit ovat lapsia (43 % vuosina 1999–2023). Jalkaväkimiinojen inhimilliset vaikutukset jatkuvat pitkään aseellisen selkkauksen päätyttyä ja siten jalkaväkimiinojen vaikutuksia humanitaarisesta näkökulmasta ei voida arvioida vain aseellisen selkkauksen aikana. Jalkaväkimiinat voivat myös esimerkiksi vaikeuttaa humanitaarisen avun pääsyä sitä tarvitsevan siviiliväestön luo. Jalkaväkimiinojen mahdollisen käyttöönoton vaikutukset siviilien suojeluun vaikuttaisi osaltaan heikentävästi myös ihmissoikeuksien toteutumiseen. (sivu 23)

Sopimuksen irtisanomista voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksia heikentävänä toimena, 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. (sivu 23)

Hallituksen esityksessä annettu huomattavasti suppeampi selvitys irtisanomisen syistä ei esityksessä kuvattujen ongelmien valossa vakuuta. Koska irtisanominen perustellaan laajemmalla salaisella aineistolla, siihen on mahdotonta ottaa kantaa. Kuten jo lausunnon alussa on todettu: On kyseenalaista, onko laajasti hyväksytystä kansainvälisestä sopimuksesta irtaantuminen salaiseksi julistetun tiedon perusteella hyvää ja avointa hallintoa.

”Vastuullinen käyttö ja kustannustehokkuus”

Mikäli henkilömiinat (jalkaväkimiinat) palautettaisiin käyttöön, perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia voidaan aiemman esitysluonnoksen mukaan ”*pyrkiä vähentämään miinojen vastuullisella käytöllä*”. Nyt tämä lause on sen lausunnoissa saaman arvostelun takia poistettu esityksestä, mutta sen poistaminen ei muuta sopimuksen ongelmallisuutta, jota on kuvattu yllä.

Miinakarttojen tekeminen ja tiedottaminen ei ole vedenpitävää. Miinat olisivat esimerkiksi huomattava vaara rajan yli pyrkiville turvapaikanhakijoille. Todellisuudessa on mahdotonta toimia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti 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.

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. (sivu 6)*

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, mutta joilla on katastrofaaliset humanitaariset seuraukset. Yksinkertainen ja tehokas ei tarkoita samaa kuin vastuullinen. Esitysluonnoksessa miinoja kuvattiin ”kustannustehokkaiksi”. Arvostelun takia tämäkin muotoilu poistettiin. Nyt esitys tuo itse asiassa esille, että miinojen käyttö aiheuttaisi pitkään kestäviä ja huomattavia kustannuksia.

Teknologisesti yksinkertainen jalkaväkimiina, kuten Puolustusvoimissa ennen Ottawan sopimukseen liittymistä käytössä olleet sakaramiina ja putkimiina, on edullinen järjestelmä suhteessa moneen muuhun jalkaväen torjumiseen kehitettyyn asejärjestelmään.

Miinoitettujen alueiden raivaaminen aiheuttaa kuitenkin huomattavia taloudellisia kustannuksia. Lisäksi jalkaväkimiinoista vammautuneet usein tarvitsevat hoitoa elinikänsä ajan.

Mahdollisessa sodan jälkeisessä tilanteessa raivaamattomat suomalaiset jalkaväkimiinat voisivat aiheuttaa vaaraa siviiliväestölle, elinympäristölle tai yhteiskunnalle… (sivu 23)

On huomioitava, että vaikka Suomi irtaantuisi Ottawan sopimuksesta, Suomen tulee silti noudattaa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden velvoitteita. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden erotteluperiaatteen näkökulmasta henkilömiinojen käyttö on ongelmallista, koska niiden vaikutuksia ei pystytä rajaamaan vain sotilaskohteisiin. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miten varmistetaan, että Suomi noudattaisi kansainvälisen humanitaarisen oikeuden velvoitteitaan ottaessaan henkilömiinat käyttöön.

Lopuksi

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.

Julkisuudessa on esitetty näkemyksiä, että Suomi alkaisi mahdollisesti itse valmistamaan henkilömiinoja käyttöönsä. Tällöin tulee myös etukäteen sitoutua siihen, ettei Suomi ryhdy tekemään kauppaa miinoista muihin maihin ja siten edistämään henkilömiinojen käyttöä.

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.

Kunnioittavasti



Frank Johansson
Toiminnanjohtaja
frank.johansson@amnesty.fi
050-3676311