

VAITELIAISUUSPYYNTÖ POISTETTU

Ottawan jalkaväkimiinasopimusta koskeva ulko- ja turvallisuuspoliittinen arvio

Hallitus päätti 1.4.2025 käynnistää valmistelut jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen (ns. Ottawan sopimus) irtisanomiseksi. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiskokous (TP-UTVA) linjasi asiasta 1.4.2025. Linjaus perustuu Puolustusvoimien selvitykseen sekä puolustusministeriön ja ulkoministeriön virkavalmisteluun.

Ulkoministeriö on asettanut työryhmän, jonka tavoitteena on valmistella hallituksen esitys jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen (ns. Ottawan sopimus) irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Irtisanomisesta päättää tasavallan presidentti sen jälkeen, kun eduskunta on antanut suostumuksensa sopimuksen irtisanomiseen. Irtisanominen tulee voimaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun sopimuksen tallettajana toimiva YK:n pääsihteeri on vastaanottanut irtisanomiskirjan.

Tässä asiakirjassa esitetään ulkoministeriön laatiman Ottawan sopimusta koskevan ulko- ja turvallisuuspoliittisen arvon pääkohdat.

Ottawan sopimuksen päätarkoitus ja merkitys humanitaarisen oikeuden kannalta

Vuonna 1997 valmiiksi neuvotellun ja vuonna 1999 voimaan tulleen Ottawan sopimuksen tavoitteena on suojella jalkaväkimiinojen aiheuttamalta humanitaariselta kärsimykseltä. Miinojen käyttö aiheuttaa huomattavassa määrin siviiliuhreja, ja raivaamattomilla miinoilla on pitkäaikaisia vaikutuksia siviileihin, infrastruktuuriin ja jälleenrakennukseen vielä pitkään aseellisten selkkauksien jälkeenkin. Sopimus solmittiin, koska kansainvälisessä yhteisössä oli laajasti jaettu näkemys siitä, että vain jalkaväkimiinojen täyskiellolla voitaisiin puuttua tehokkaasti jalkaväkimiinojen aiheuttamiin humanitaarisiin ongelmiin.

Ottawan sopimus on yksi tärkeimmistä tavanomaisten aseiden valvontasopimuksista ja humanitaarisen aseriisunnan instrumenteista. Sen avulla puolustetaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta sekä lievennetään aseellisista selkkauksista aiheutuvaa inhimillistä kärsimystä. Ottawan sopimus on pyrkinyt varmistamaan, että valtiot kunnioittavat olemassa olevia ja niitä jo velvoittavia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden määräyksiä. Jalkaväkimiinat ovat ongelmallisia Suomea velvoittavan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kannalta useasta syystä. Ne eivät tee eroa siviilin tai sotilaan välillä vaan räjähtävät riippumatta siitä, kuka niiden päälle astuu. Myös luonteeltaan umpimähkäisen voimankäytön kieltö, suhteellisuusperiaate ja kieltö käyttää aseita ja sodankäyntimenetelmiä, jotka aiheuttavat liikaa kärsimystä, ovat olennaisia.

Ottawan sopimuksen osapuolena on 165 valtiota. Sopimukseen ovat liittyneet kaikki Suomen tärkeimpiin viiteryhmiin kuuluvat valtiot Yhdysvaltoja lukuun ottamatta: kaikki EU-maat sekä kaikki Nato-maat paitsi Yhdysvallat. Globaalisti sopimuksen ulkopuolella on 32 valtiota, ml. Venäjä.

Yksikään maa ei ole toistaiseksi irtisanonut Ottawan sopimusta, mutta Puolan ja kaikkien kolmen Baltian maan puolustusministerit ilmoittivat 18.3.2025 yhdessä suosittelevansa Ottawan sopimuksesta irtisanoutumista.

Ottawan sopimuksen vaikutukset käytännössä

Ottawan sopimuksella on 25 vuodessa saavutettu positiivisia tuloksia, esimerkiksi jalkaväkimiinojen uhrien määrän vähenemisessä, miinojen tuhoamisessa, miinanraivauksessa ja miinojen uhrien avustamisessa eri puolilla maailmaa. Jalkaväkimiinat aiheuttavat kuitenkin 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.

Ottawan sopimuksen voimaantulon jälkeen jalkaväkimiinojen aiheuttamien uhrien määrä on laskenut merkittävästi. Sopimuksen mukaisen jalkaväkimiinojen tuhoamisen on saanut päätökseen 30 valtiota (ml. Suomi). Sopimuksen mukainen tuhoamistyö jatkuu 33 valtiossa. *Landmine Monitor* -raportin mukaan valtiollisista toimijoista Venäjä, Myanmar, Iran ja Pohjois-Korea käyttivät jalkaväkimiinoja vuonna 2023. Lisäksi ei-valtiolliset aseelliset ryhmittymät ovat käyttäneet miinoja ainakin Kolumbiassa, Intiassa, Myanmarissa, Pakistanissa ja Palestiinassa sekä Sahelin alueella. Ottawan sopimuksen viimeaikaisissa kokouksissa on tuomittu laajasti etenkin sopimuksen ulkopuolella pysyneen Venäjän jalkaväkimiinojen käyttö sopimukseen kuuluvassa Ukrainassa.

Miinojen tuotanto on lähes lakannut. *Landmine Monitor* -raportin mukaan jalkaväkimiinoja kehittää tai tuottaa aktiivisesti muutama valtio: Venäjä, Myanmar, Iran, Etelä-Korea, Intia ja Pakistan.

Miinoitettujen alueiden raivaaminen aiheuttaa huomattavia taloudellisia kustannuksia. Miinat aiheuttavat pitkäaikaista haittaa alueen jälleenrakennukselle, kestäväälle kehitykselle ja infrastruktuurille. Miinanraivaus luo turvallisuutta ja vakautta sekä mahdollistaa taloudellista ja sosiaalista kehitystä, esimerkiksi maatalouden harjoittamista alueilla, jotka on raivattu miinoista.

Suomi Ottawan sopimuksen osapuolena

Suomi on ollut Ottawan sopimuksen osapuoli vuodesta 2012 ja on sitoutunut sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen. Liittymispäätös perustui harkintaan siitä, miten kansallisen puolustuksen turvaamisen edellytykset voidaan yhdistää Suomen asemaan kansainvälisiä aserajoitustoimia, kansainvälistä humanitaarista oikeutta ja ihmisoikeuksia korostavana maana sekä toteuttaa kansainvälisoikeudelliset velvoitteemme.

Suomen liittyminen sopimukseen oli jatkoa Suomen kansainväliselle asevalvonta- ja aseriisuntalinjalle. Sen mukaisesti Suomi on korostanut monenvälisten asevalvontasopimusten merkitystä asevalvonnan ja aseistariisunnan tavoitteiden edistämiseksi globaalisti. Tämän mukaisesti Suomi on liittynyt kaikkiin tavanomaisia aseita koskeviin asevalvontasopimuksiin Oslon rypäleasesopimusta ja tavanomaiset aseet Euroopassa (TAE) -sopimusta lukuun ottamatta.

Suomen turvallisuusympäristön heikentyminen

Suomen Ottawan sopimukseen liittymisen jälkeen turvallisuusympäristömme on heikentynyt perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti, erityisesti Venäjän aloitettua ja jatkaessa neljättä vuotta

laajamittaista hyökkäyssotaa naapurimaataan Ukrainaa vastaan. Kuten Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 3/2024 vp) on todettu, Venäjä on osoittanut, ettei se kunnioita valtioiden suvereniteettia tai alueellista koskemattomuutta, ja se on räikeästi loukannut YK:n peruskirjaa sekä rikkonut eurooppalaista sopimusperusteista turvallisuusjärjestystä. Edelleen em. selonteon mukaan uhkaa Venäjän sotatoimien laajentumisesta Ukrainan ulkopuolelle ei voi poissulkea. Nopeaa kehitystä parempaan ei ole odotettavissa, vaikka aktiiviset sotatoimet Ukrainassa päättyisivätkin.

Suomen tulee varautua turvallisuusympäristön nopeisiin muutoksiin. Kuten puolustuselonteossa (VNS 9/2024 vp) on todettu, turvallisuustilanne on vakava ja vaikeasti ennakoitava.

Nato-jäsenyys on korottanut kynnystä sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan ja Naton pelotteen ja puolustuksen merkitys Suomen turvallisuudelle on perustavanlaatuinen. Suomi osallistuu Naton yhteiseen puolustuksen toimeenpanoon ja on Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä.

Naton strateginen konsepti (2022) vahvistaa Naton tärkeimmäksi tehtäväksi liittokunnan pelotteen ja puolustuksen. Suomi on sitoutunut vahvistamaan Naton puolustusta ja pelotetta heikentyvässä turvallisuustilanteessa, ja Suomen vahva puolustus- ja kriisinsietokyky vahvistavat koko liittokuntaa. Suomen näkemyksen mukaan vahvalla ja uskottavalla pelotteella ja puolustuksella vastataan Venäjän vihamielisiin toimiin ja pitkäkestoiseen uhkaan.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on ollut käännekohta, jonka seurauksena sotilaallisen puolustuskyvyn vahvistaminen ja resursointi palasivat Euroopan valtioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskiöön. Pelotteen ja puolustuksen kehittäminen edellyttää myös poliittista tahtoa, sillä vahvistaminen vaatii päätöksiä muun muassa joukkojen, suorituskykyjen, investointien ja innovaatioiden osalta. Yhdysvallat korostaa Euroopan maiden kasvavaa vastuuta oman mantereen turvallisuudesta. Myös Natossa korostuu paine lisätä vastuunkantoa turvallisuudesta. Puolustusmenoja koskeva tavoitetaso nousee.

Sopimuksen irtisanomisen ulko- ja turvallisuuspoliittisista vaikutuksista

Ottawan sopimuksen 20 artikla oikeuttaa sopimuspuolen irtisanomaan sopimuksen kansallista suvereniteettiaan harjoittaessaan. Hallituksen 1.4.2025 tekemä linjaus Ottawan sopimuksen irtisanomisen aloittamisesta perustuu Suomen puolustuksen tarpeisiin heikentyneessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpänä päämääränä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi (Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko). Näiden päämäärien vuoksi on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi irtisanoa sopimus.

Turvallisuuspoliittisten perusteiden rinnalla on kuitenkin huomioitava myös irtisanomisesta aiheutuvat ulkopoliittiset vaikutukset. On ennakoitavissa, että sopimuksen irtisanomisesta seuraa Suomen puolustuksellisen liikkumatilan laajentumisen lisäksi myös kielteisiä vaikutuksia. Vaikutukset liittyvät paitsi suoraan Ottawan sopimukseen, myös laajemmin humanitaariseen oikeuteen, asevalvontaan ja kansainväliseen sääntöpohjaiseen järjestelmään, sekä Suomen maineeseen asevalvonnan saralla.

Ennen hallituksen ilmoitusta Suomeen kohdistui vaikuttamista sopimuksessa pysymisen puolesta. Hallituksen päätöksen jälkeen moni maa ml. liittolaiset, on osoittanut ymmärrystä Suomen

päätökselle. Useat maat tai kansainväliset järjestöt pitävät kuitenkin sopimuksen irtisanomista valitettavana.

Suomen päätös sopimuksen irtisanomisesta vaikuttanee osaltaan haitallisesti sopimuksen toimeenpanoon ja sen saamiseen universaaliksi. Suomen irtisanomisella voisi olla vaikutuksia myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioitukseen laajemmin.

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.

Sopimuksen irtisanominen saattaa heijastua kansainväliseen sääntöpohjaiseen järjestelmään laajemminkin. Irtisanominen on negatiivinen signaali tilanteessa, jossa sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää haastetaan. Irtisanomisella voi olla haitallisia vaikutuksia Suomen maineelle ja toiminnan uskottavuudelle asevalvonnan alalla.

Miinojen käytön rajoitukset kansainvälisen oikeuden mukaan

Suomi on eräitä tavanomaisia aseita koskevan sopimuksen (CCW) osapuoli, ja on hyväksynyt sopimuksen kaikki viisi pöytäkirjaa. Sopimuksen II muutettu pöytäkirja sisältää rajoituksia miinojen käyttöön, kuten miinojen havaitsemiseen ja miinoitettujen alueiden merkitsemiseen. Suomi säilyy eräitä tavanomaisia aseita koskevan CCW-sopimuksen osapuolena ja sitoutuneena sen miinojen käyttöä rajoittavan II muutetun lisäpöytäkirjan velvoitteisiin.

On mahdollista, että jalkaväkimiinojen käyttöönotto näin pitkän ajan jälkeen edellyttää Suomelta Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaista uutta asetta käyttöönotettaessa tehtävää arviota siitä, olisiko jalkaväkimiinojen käyttö joissakin tai kaikissa olosuhteissa pöytäkirjan tai muun sopimuspuolta koskevan kansainvälisen oikeuden säännön mukaan kielletty. Asiaa tulee selvittää tarkemmin.

Humanitaarinen miinatoiminta

Ottawan sopimuksen humanitaaristen velvoitteiden mukaisesti Suomi on tukenut humanitaarista miinatoimintaa alueilla, jotka kärsivät miinojen ja muiden sodan räjähtämättömien jäänteiden aiheuttamista moniulotteisista ongelmista. Vuosina 2021-2025 tuki on yhteensä noin 15 miljoonaa euroa. Rahoitus on kohdistettu hankkeisiin Afganistanissa, Somaliassa, Ukrainassa, Irakissa ja Syyriassa. Vuosille 2026-2030 humanitaariseen miinatoimintaan on varattu alustavasti noin 15 miljoonaa euroa. Suomen on entistään tärkeämpää jatkaa riittävää tukea humanitaariselle miinatoiminnalle sen jälkeen, kun Suomi irtisanoi Ottawan sopimuksen. Tukemalla humanitaarista miinatoimintaa Suomi voi osoittaa sopimuksen humanitaaristen päämäärien olevan sille edelleen keskeisiä. Mikäli suunniteltua humanitaarisen miinatoiminnan tukea olisi jopa mahdollista lisätä tulevana vuosina verrattuna aiempien vuosien tukeen, tämä olisi hyödyllistä sopimuksen irtisanomisesta aiheutuvien vaikutusten hallitsemiseksi. Myös sopimuksen ulkopuoliset maat, kuten Yhdysvallat, tukevat humanitaarista miinatoimintaa. Suomi on tukenut humanitaarista miinatoimintaa jo ennen kuin liittyi sopimukseen, vuodesta 1991 lähtien.