

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/1998 vp

Hallituksen esitys miinojen, ansojen ja muiden taisteluvälineiden käyttöä koskevista kielloista ja rajoituksista tehdyn muutetun pöytäkirjan hyväksymisestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä marraskuuta 1997 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 205/1997 vp.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- linjanjohtaja Ritva Jolkkonen, yksikön päällikkö Kari Kahiluoto ja lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö

- everstiluutnantti Juhani Kääriäinen, pääesikunta
- linjanjohtaja Helena Korhonen, Suomen Punainen Risti
- erikoistutkija Stefan Forss, VTT-Energia
- tutkija Pekka Visuri, Ulkopoliittinen instituutti
- tiedottaja Laura Lodenius, Suomen Rauhanliitto — YK-yhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Genevessä 3 päivänä toukokuuta 1996 tehdyn muutetun pöytäkirjan miinojen, ansojen ja muiden taisteluvälineiden käyttöä koskevista kielloista tai rajoituksista (II pöytäkirja niin kuin se on muutettu 3 päivänä toukokuuta 1996).

Tiettyjen sellaisten tavanomaisten aseiden käytön kielloista tai rajoituksista, joiden voidaan katsoa aiheuttavan tarpeettoman vakavia vammoja tai olevan vaikutuksiltaan umpimähkäisiä, tehdyn yleissopimuksen (SopS 64/1983) ensimmäisessä tarkistuskonferenssissa hyväksytty muutettu II pöytäkirja sisältää humanitaariselta kannalta merkittäviä uudistuksia aikaisempaan pöytäkirjaan verrattuna. Pöytäkirjan soveltamisalaa laajennettiin siten, että se koskee myös valtionsisäisiä aseellisia selkkauksia ja soveltuvin

osin myös rauhan aikaa. Pöytäkirjassa kielletään käyttämästä sellaisia jalkaväkimiinoja, jotka eivät täytä pöytäkirjassa asetettuja havaittavuusvaatimuksia. Tavanomaisten jalkaväkimiinojen käyttö on mahdollista vain reunoiltaan merkityillä, valvotuilla alueilla. Pöytäkirjassa asetetaan myös vaatimukset kaukolevitteisten jalkaväkimiinojen sekä merkittyjen ja valvottujen alueiden ulkopuolella käytettävien jalkaväkimiinojen itsetuhoutumiselle ja itsedeaktivoitumiselle.

Pöytäkirjassa kielletään havaittavuusvaatimukset täyttämättömien jalkaväkimiinojen siirrot ja rajoitetaan muiden miinojen siirtoja. Pöytäkirjassa määrätään, että jokaisen selkkauksen osapuolen tulee raivata asettamansa miinoitteet ja miinoitetut alueet. Pöytäkirja sisältää aikai-

sempaa tiukempia määräyksiä Yhdistyneiden Kansakuntien ja erilaisten avustusjärjestöjen henkilökunnan suojelemisesta.

Muutettu II pöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun kaksikymmentä valtiota on ilmoittanut suostu-

muksestaan sitoutua noudattamaan sitä yleissopimuksen määräysten mukaisesti. Jos Suomi ilmoittaa suostumuksensa sitoutua noudattamaan pöytäkirjaa sitä myöhemmin, se tulee Suomen osalta vastaavasti voimaan kuuden kuukauden kuluttua Suomen ilmoituksesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Jalkaväkimiinojen kieltämistä koskeva sopimus avattiin 3.12.1997 allekirjoitettavaksi Ottawassa. Valiokunta pitää sen sisältämää humanitäärisiin syihin perustuvaa täyskieltoa oikeana lopullisena ratkaisuna jalkaväkimiinaongelmaan ja toteaa, että Suomen hallitus joutuu ennen siihen liittymistään arvioimaan Suomen puolustukselle täyskiellosta aiheutuvat mahdolliset ongelmat. Hallituksen esityksessä todetaan, että jalkaväkimiinat muodostavat edelleen oleellisen osan Suomen alueellista puolustuskoktriinia ja että miinoitteiden käyttö on Suomessa suhteellisesti tärkeämmässä asemassa kuin useissa Euroopan maissa. Suomessa ei ole kuitenkaan rauhan aikana asennettuja miinoitteita tai miinoitettuja alueita. Suomessa ei ole valmistettu jalkaväkimiinoja vuoden 1981 jälkeen eikä Suomi ole koskaan vienyt jalkaväkimiinoja ulkomaille. Suomi on osallistunut aktiivisesti miinanraivaustoiminnan tukemiseen kehitysmaissa.

Ulkoasiainministerin asettama työryhmä on käsitellyt kysymystä siitä, millä aikataululla ja millä lisäkustannuksilla jalkaväkimiinat olisi mahdollista korvata Suomen puolustuksessa. Työryhmän joulukuussa 1997 valmistunut raportti saatettiin välittömästi valiokunnan käyttöön. Valiokunta toteaa työryhmän arvioivan, että jalkaväkimiinoista luopumisen jälkeen Suomen itsenäisen ja uskottavan puolustuksen säilyttäminen edellyttää miljardiluokan kustannuksia. Valiokunta ei ole ottanut työryhmän esityksiä lähempään tarkasteluun. Valiokunta pitää kuitenkin myönteisenä, että Suomi, joka osallistui Ottawan kokoukseen tarkkailijana, on joka tapauksessa ilmoittanut tukevansa jalkaväkimiinojen tehokasta ja maailmanlaajuisesta kieltoa ja

arvioi omaa mahdollisuuttaan allekirjoittaa Ottawan sopimus.

Valiokunta katsoo, että täyskieltotavoitetta voidaan edistää ns. Ottawan prosessin ohella muilla kansainvälisillä foorumeilla, mm. Geneven aseidenriisuntakonferenssissa (CD), jossa on mahdollista pyrkiä saamaan Ottawan sopimuksen ulkopuolelle jäävät tärkeät jalkaväkimiinojen tuottaja- ja viejamaat mukaan täyskieltoon. Valiokunta yhtyy siis hallituksen esityksessä ilmaistuun käsitykseen, että maailmanlaajuisesta täyskiellosta tulisi neuvotella myös ja ehkä ensisijaisesti CD:ssä. Tutustuessaan marraskuussa 1997 YK:n yleiskokouksessa ajankohtaisiin aseidenriisuntakysymyksiin ulkosiainvaliokunnan valtuuskunta totesi Ottawan ja Geneven prosesseja koskeneiden päätöslauselmien käsittelyn ja niitä koskeneiden äänestysten tulosten osoittavan, ettei näiden prosessien välillä ole erottavaa kuilua. Kanadan esittämä Ottawan prosessia korostava päätöslauselma 52/38 A sai toista sataa kanssasuosittajaa. Suomi ei ollut tässä joukossa, mutta äänesti päätöslauselman puolesta; päätöslauselma hyväksyttiin yleiskokouksen äänestyksessä äänin 142—0, 18 maan pidättäytyessä. Suomi oli sen sijaan kanssasuosittajana Australian nimissä esitetyssä, Geneven aseidenriisuntakonferenssin roolia korostavassa päätöslauselmassa 52/38 H, joka hyväksyttiin yleiskokouksessa äänin 147—0, 15 maan pidättäytyessä.

Samassa yhteydessä yleiskokouksessa hyväksyttiin yksimielisesti Ruotsin esittämä päätöslauselma 52/42. Se koskee sellaisten tavanomaisten aseiden käytön kieltoa tai rajoittamista, joiden voidaan katsoa aiheuttavan tarpeettoman vakavia vammoja tai olevan vaikutuksiltaan umpimähkäisiä. Niitä koskeva yleissopimus (CCW-

sopimus) ja siihen liittyneet kolme pöytäkirjaa hyväksyttiin vuonna 1980 ja tulivat kansainvälisesti voimaan 2.12.1983. Suomi hyväksyi yleissopimuksen ja sen kolme pöytäkirjaa toisena valtiona maailmassa toukokuussa 1982 (SopS 64/1983). Yleissopimuksen osapuolena on tähän mennessä 69 valtiota, joista useimmat ovat hyväksyneet myös yleissopimuksen alkuperäiset kolme pöytäkirjaa. Ongelmana on, että miinaongelman pahimmin koettelemat maat, mm. useimmat Afrikan maat, eivät ole pöytäkirjan sopimuspuolina.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys koskee viimeksi mainitun yleissopimuksen II pöytäkirjaa niin kuin se on muutettu 3 päivänä toukokuuta 1996. Muutetussa pöytäkirjassa soveltamisalaa on laajennettu siten, että se koskee myös valtiosisäisiä aseellisia selkkauksia ja soveltuvin osin myös rauhan aikaa. Pöytäkirjassa kielletään käyttämästä sellaisia jalkaväkimiinoja, jotka eivät täytä pöytäkirjassa asetettuja havaittavuusvaatimuksia. Lisäksi pöytäkirja sallii tavanomaisten jalkaväkimiinojen käytön vain reunoiltaan merkityillä, valvotuilla alueilla; se asettaa vaatimuksia kaukolevitteisten jalkaväkimiinojen sekä merkittyjen ja valvottujen alueiden ulkopuolella käytettävien jalkaväkimiinojen itsetuhoitumiselle ja itsedeaktivoitumiselle; kieltää havaittavuusvaatimukset täyttämättömien jalkaväkimiinojen siirrot, jotka kattavat sekä maastaviennit että yhteisötoimitukset; rajoittaa muiden miinojen siirtoja, ja määrää jokaisen selkkauksen osapuolen raivaamaan asettamansa miinoitteet ja miinoitetut alueet.

CCW-sopimus ei valiokunnan mielestä sisällä sellaisia määräyksiä, jotka aiheuttaisivat Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen kannalta ongelmia.

Valiokunta katsoo, että CCW-sopimus vuodelta 1980 on toistaiseksi pisimmälle viety yritys helpottaa maamiinojen käytöstä tulevaisuudessa syntyviä ongelmia. Sopimuksen II pöytäkirja pyrkii rajoittamaan sellaista miinojen käyttöä, jolla viime vuosikymmeninä on aiheutettu pahimmat tuhot kehitysmaiden sodissa. Toisaalta on todettava, että sopimus ei ole juurikaan vaikuttanut viimeisten 15 vuoden aikana käytyihin sotiin, joista tuhoisimmat on käyty juuri kehitys-

maiden alueilla. Valiokunta pitää valitettavana, mutta ehkä väistämättömänä, että kansainvälinen humanitaarinen oikeus yleensä reagoi uusiin ilmiöihin vasta silloin, kun haitat ovat tulleet selvästi esille. Tämä ei sinänsä vähennä humanitaaristen sopimusten merkitystä, mutta vaikuttaa arvioihin niiden tehokkuudesta.

CCW-sopimuksen tehokkuutta vähentäviä tekijöitä ovat valiokunnan mielestä sen tekninen monimutkaisuus, sen taipumus suosia suurvaltojen teknisesti kehittyneitä asevoimia sekä sen toimeenpanon todentamisen ja valvonnan jättäminen lähinnä sisäisen lainsäädännön ja vapaaehtoisuuden varaan (samalla kun tekninen monimutkaisuus vaikeuttaa valvonnan järjestämistä). Sopimuksen II pöytäkirjaan verrattuna Ottawan täysikielto-sopimuksen etuna on yksinkertaisuus, koska sillä kielletään henkilömiinojen valmistus, varastointi, vienti ja käyttö ilman merkittäviä poikkeuksia. Ottawan sopimuksen heikkouksia ovat taas riittämätön kattavuus (merkittävimmät miinojen valmistajat ja käyttäjät eivät ole mukana) ja verifiointiin puutteellisuus, mikä vähentää Ottawan sopimuksen toimeenpanon uskottavuutta erityisesti kehitysmaissa.

Valiokunta katsoo, että nykyisessä kehitysvaiheessa henkilöihin kohdistuvien miinojen kieltö, käytön rajoitukset ja kehittäminen kuuluvat sekä humanitaarisen oikeuden että aseidenriisunnan alaan. Molemmat tavoitteet tukevat Suomen ulkopoliittisia pyrkimyksiä ja siksi Suomen tulee osallistua aktiivisesti niiden edistämiseen. Toistaiseksi sovitut rajoitukset ovat riittämättömiä suojelemaan sodan uhreja, eivätkä auta ratkaisemaan erityisesti henkilömiinojen käytön synnyttämiä humanitaarisia ongelmia. Ne ovat kuitenkin selkeitä parannuksia sopimuksettomaan tilaan verrattuina.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyisi muutetun pöytäkirjan miinojen, ansojen ja muiden taisteluvälineiden käyttöä koskevista kielloista ja rajoituksista (II pöytäkirja niin kuin se on muutettu 3 päivänä toukokuuta 1996).

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markus Aaltonen /sd
jä. Satu Hassi /vihr
Esko Helle /vas
Sinikka Hurskainen /sd
Kauko Juhantalo /kesk
Ilkka Kanerva /kok
Antero Kekkonen /sd

Kimmo Kiljunen /sd (osittain)
Juha Korkea-aho /kesk
Erkki Tuomioja /sd
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Jorma Kukkonen /sd
Annika Lapintie /vas.