

Försvarsutskottet

Frånträd förbudet mot infanteriminor och tillåt användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Frånträd förbudet mot infanteriminor och tillåt användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor (MI 4/2022 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Outi Hyvärinen, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Tiina Raijas, försvarsministeriet
- överste Ari Laaksonen, Huvudstaben
- pionjärinspektör, överste Jukka Aihtia, Arméstaben
- Executive Vice President Hannu Hytti, FORCIT Defence
- verkställande direktör Juho Kalliala, Leijona Instituutti Oy
- Senior Military Adviser, överste (ia) Harri Kauppinen, Raikka Oy
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt om Ottawakonventionen

(1) Ottawakonventionen från 1999¹ förbjuder användning, utveckling, produktion, köp, lagring och transport av infanteriminor och den förpliktar parterna att förstöra befintliga lager av infanteriminor. I konventionen ingår också en skyldighet att tillhandahålla hjälp med både minröjning och stöd till minoffer.

(2) En truppmina är enligt Ottawakonventionen en mina som är konstruerad för att explodera genom en människas närvaro, närhet eller kontakt och som försätter ur stridbart skick, skadar eller

¹ https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120013/20120013_2

Utlåtande FsUU 17/2022 rd

dödar en eller flera människor. Minor som är avsedda att explodera i närvaro av ett fordon men inte i närvaro, närhet eller kontakt med en person och som är försedda med röjningsskydd ska därför inte betraktas som infanteriminor.

(3) Infanteriminor orsakar betydande humanitära och ekonomiska problem i hela världen. Särskilt de minst utvecklade länderna och regionerna, som även annars lider av konsekvenserna av pågående eller avslutade konflikter, är utsatta för dessa problem. Utskottet konstaterar att Finland alltid har varit en ansvarsfull användare av minvapen. Minor och annan oexploderad ammunition försvårar livet för de lokala samhällena långt efter att en konflikt har upphört. Minor som används vårdslöst och placerats på omarkerat område gör ingen åtskillnad mellan stridande och civila, utan de orjda minorerna drabbar ofta uttryckligen civilbefolkningen hårdast. Den internationella organisationen Landmine and Cluster Munitions Monitor har uppskattat att infanteriminor orsakade omkring 25 000 dödsfall eller personskador per år under 1990-talet. År 2009 var antalet offer enligt organisationen nere i omkring 4 000. (Se RP 15/2011 rd, Finlands anslutning till Ottawakonventionen, s. 4—6).

(4) Ottawakonventionen omfattar nästan alla länder i världen (164 länder), inklusive alla EU-länder. Ryssland är inte med i Ottawakonventionen. Utskottet konstaterar utifrån inkommen utredning att Ryssland utvecklar och testar infanteriminor utan några begränsningar och använder dem i stor utsträckning på Ukrainas mark. Ukraina anslöt sig till Ottawakonventionen 2005.

(5) Att frånträda Ottawakonventionen diskuteras inte i andra EU-länder, med undantag för Estland. I Estlands parlament Riigikogu har 21 parlamentariker föreslagit Estlands regering att frånträda Ottawakonventionen. Som grunder för frånträdet framläggs att Estland i det nuvarande säkerhetssituationen måste kunna stärka sitt nationella försvar på alla sätt och att infanteriminor här spelar en roll för sig. De riksdagsledamöter som föreslår frånträde anser också att det är ohållbart att motståndaren i en krissituation kan använda infanteriminor på estnisk mark, medan estländarna inte har denna möjlighet.² Estlands regering har inte ansett det nödvändigt att föreslå att man frånträder Ottawakonventionen, men debatten fortsätter i Estlands parlament.

Finlands anslutning till Ottawakonventionen

(6) Vid republikens presidents och utrikes- och säkerhetspolitiska utskottets möte den 9 december 2009 drogs det upp riktlinjer för att Finland ska inleda förberedelserna för att ansluta sig till Ottawakonventionen i början av 2012. Finlands lager av infanteriminor ska i enlighet med åtagandena i avtalet förstöras före 2016. Bakom TP-UTVA:s riktlinjer låg också skrivningarna om ärendet i de utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna.

(7) I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen för 2004 konstateras följande: ”Finland tillträder Ottawakonventionen mot antipersonella minor 2012 och förstör sina infanteriminor fram till 2016.” Samma skrivning ingick också i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009.

² <https://www.riigikogu.ee/en/sitting-reviews/bill-concerning-anti-personnel-mines-was-dropped-from-the-legislative-proceedings/>

Utlåtande FsUU 17/2022 rd

(8) Riksdagen godkände Finlands anslutning till Ottawakonventionen den 25 november 2011 och republikens president stadfäste anslutningen den 22 december 2011. I försvarsredogörelsen 2017 konstateras det att ”Den avskräckningsförmåga som gick förlorad när infanteriminorna togs ur bruk ersätts med andra metoder. Försvarsmakten reder ut möjligheterna och användbarheten hos den inhemska försvarsindustrins innovationer”.

System för att kompensera infanteriminornas kapacitet inom Försvarsmakten

(9) Vid beredningen av anslutningen till Ottawakonventionen hade försvarsmakten sammanlagt cirka en miljon infanteriminor som förbjöds i fördraget. Av dem var 800 000 sprötminor och 230 000 rörminor. Syftet med användningen av sprötminor var att försvåra manuell röjning.

(10) För att ersätta infanteriminornas prestationsförmåga anvisades försvarsmakten tilläggsfinansiering på 200 miljoner euro 2009—2016. Dessutom finansierades ersättande kapaciteter med 100 miljoner euro inom försvarsbudgeten. Med finansiering på 100 miljoner euro inom försvarsbudgeten skaffades tunga raketkastare, i vars ammunitionsgrupp det också ingår klusterbomber. Med tilläggsfinansiering på 200 miljoner euro har man skaffat drönare, stridsvagnsminor, röjningshinder, patroner med splittereffekt, mörkerstridskapacitet och lägesbildssystem. Utskottet konstaterar att även om dessa förmågor hade utvecklats inom Försvarsmakten i vilket fall som helst, möjliggjorde den betydande tilläggsfinansieringen en föregripande utveckling av förmågorna.

Försvarsmaktens bedömning av infanteriminornas betydelse för Finlands försvarsförmåga

(11) Inom försvarsmakten ses infanteriminor inte som en kritisk och nödvändig kapacitet. Försvarsmakten har kunnat anpassa sin verksamhet till befintliga avtal och begränsningar, och ersättande system har anskaffats redan länge. Den tekniska utvecklingen ger ständigt fler möjligheter att ersätta infanteriminor. Beväringar har inte heller på årtal fått utbildning i användningen av infanteriminor, och det skulle ta flera år att återupprätta denna kompetens.

(12) Enligt försvarsmakten har infanteriminornas betydelse minskat också på grund av att Rysslands huvudsakliga röjningsmetod är mekanisk röjning och sker med vältrar eller plogar som installeras på stridsvagnar samt med explosiva röjare såsom raketröjare eller rörladdningar. Ryssarna använder också manuell röjning med minsökare eller radar. Försvarsmakten bedömer att infanteriminans fördröjande och psykologiska betydelse då är betydande.

(13) Enligt försvarsmaktens bedömning är Finland trots sloandet av infanteriminor fortfarande en stormakt när det gäller spärrning i Europa. Med spärrning avses en helhet som består av mineringar och hinder. Enligt försvarsmaktens bedömning är de finländska avspärrningarna fortfarande mycket svåra att röja utan den redogörelse för avspärrningen som ägaren har i sin besittning.

(14) Kommendören för försvarsmakten general Kivinen bedömde frågan om infanteriminor i sitt tal på försvarskursen den 7 mars 2021: ”I debatten kring en höjning av försvarsförmågan har det dykt upp tankar om att Finland borde lämna Ottawafördraget som förbjuder infanteriminor. Till det här konstaterar jag att Finland fortfarande är en europeisk stormakt när det gäller spärrning. Med spärrning avses en helhet som består av mineringar och hinder. I våra beredskapslager finns

Utlåtande FsUU 17/2022 rd

hundratusentals pansarminor och en betydande mängd såväl splitter- som flankladdningar. Den prestationsförmåga som förlorades i samband med att vi slopade infanteriminorna har ersatts på ett mycket mångsidigt sätt. Även pansarminornas prestationsförmåga har förbättrats och röjningen av dem har blivit allt svårare för motståndaren. Ersättandet av infanteriminorna finansierades med en tilläggsfinansiering på 200 miljoner euro utanför försvarsbudgeten. För reformen användes utöver detta 100 miljoner euro inom ramen för försvarsbudgeten. Även tunga raketkastare har ammunition som kan användas för så kallad fjärrminering. Verksamhetssätten för spärning och våra operationskoncept har alltså förändrats, och således är infanteriminorna inte en aktuell fråga för oss.”

Sammanfattning av Ottawakonventionens betydelse för Finlands försvarsförmåga

(15) Utskottet håller med de sakkunniga om att inget av de nuvarande systemen helt och hållet kan ersätta prestandan hos infanteriminor, särskilt avskräckning.

(16) Utskottet påpekar dessutom att Finland inte kan lösgöra sig från Ottawakonventionen i en krissituation och inleda produktionen av infanteriminor. Frånträdet ur Ottawaavtalet träder i kraft sex månader efter anmälan om frånträde. Dessutom konstateras det i avtalet att ett frånträde träder i kraft först efter att en eventuell pågående väpnad konflikt har avslutats.

(17) Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att snabb teknikutveckling medför nya möjligheter att ersätta den osäkerhet och bromseffekt för motståndare som minorna orsakar. Sådana eventuella nya vapensystem är bland annat kastvapen med förbränningseffekt, övervakningssensorer och system som förenar observerade laddningar.

(18) Utskottet anser det vara ytterst viktigt att Försvarsmakten tillsammans med den inhemska försvarsindustrin målmedvetet fortsätter att utveckla nya minbaserade vapensystem enligt Ottawakonventionen (t.ex. hoppminan Take of Canister). Utskottet påpekar att användningen av artificiell intelligens för militära tillämpningar och autonoma vapensystem regelbundet diskuteras vid internationella möten, men det pågår inga diskussioner om användning av artificiell intelligens för användning av infanteriminor eller minor i större utsträckning. Finlands ståndpunkt har varit att helt autonoma vapensystem inte bör utvecklas (principen man-in-the-loop).

(19) Den finländska försvarsindustrin skulle kunna producera infanteriminor, men företagen i branschen är inte intresserade av att inleda produktionen. Företagen anser att produktionen av infanteriminor är en mycket betydande olägenhet för anseendet med tanke på den övriga affärsverksamheten. Dessutom skulle företag som producerar infanteriminor ha stora svårigheter att få tillgång till finansiering för sin verksamhet på marknaden, och många banker skulle förhindra finansiering av företag som producerar infanteriminor.

(20) Avslutningsvis konstaterar utskottet att frånträde ur Ottawakonventionen inte bara skulle handla om att utveckla den försvarstekniska kapaciteten utan om en betydande försvarspolitisk lösning, och i ett vidare perspektiv upplägget för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik på lång sikt, där internationell rätt och avtalssystemets betydelse betonas.

Utlåtande FsUU 17/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 2.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Häkkänen saml
vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jukka Kopra saml
medlem Joonas Könttä cent
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Veijo Niemi saf
medlem Erkki Tuomioja sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.