

Regeringens proposition till riksdagen om uppsägning av konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring samt med förslag till lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att riksdagen ger sitt samtycke till att Finland säger upp den i Oslo den 18 september 1997 ingångna konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring.

Finland anslöt sig till konventionen 2012.

Varje part har rätt att frånträda konventionen genom att underrätta alla parter, depositarien och Förenta nationernas säkerhetsråd om uppsägningen. Uppsägningsinstrumentet ska innehålla en fullständig förklaring om skälen för uppsägningen. Frånträdet börjar gälla sex månader efter det att depositarien har tagit emot uppsägningsinstrumentet.

Propositionen om uppsägning av konventionen bottnar i det finska försvarets behov i det försämrade säkerhetspolitiska läget. De viktigaste målen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, förhindra att Finland hamnar i en militär konflikt och garantera finländarnas säkerhet och välfärd. För att kunna uppnå dessa mål och för att vid behov kunna bemöta långvarig och omfattande krigföring bör Finland kunna utveckla förmågorna inom sitt försvar. Det är därför ändamålsenligt att säga upp konventionen. Uppsägningen av konventionen möjliggör att systemet med infanteriminor åter kan tas i bruk inom försvaret.

I propositionen ingår ett förslag till lag om upphävande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring och om tillämpning av konventionen. I propositionen föreslås dessutom sådana ändringar i strafflagen, tvångsmedelslagen och lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten som föranleds av uppsägningen av konventionen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt som uppsägningen träder i kraft för Finlands del, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	4
1 Nuläge.....	4
1.1 Finlands anslutning till Ottawakonventionen	4
1.2 Infanteriminornas betydelse för det finska försvarssystemet	4
1.3 Konventionens huvudsakliga innehåll	6
1.4 Parterna	7
1.5 Konventionens betydelse för den humanitära rätten samt andra internationella förlpliktelser som begränsar användningen av minor och nationell lagstiftning	7
1.6 Konventionens betydelse för den humanitära minröjningen	10
1.7 Konventionens betydelse globalt	11
1.8 Internationella skyldigheter i fråga om de mänskliga rättigheterna	11
1.9 Försämringen i Finlands säkerhetspolitiska omgivning	15
2 Beredning	17
3 Målsättning och de viktigaste förslagen	18
4 Propositionens konsekvenser.....	19
4.1 Allmänt	19
4.2 Konsekvenser för det nationella försvaret	19
4.3 Utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser	21
4.4 Ekonomiska konsekvenser.....	22
4.5 Konsekvenser för personalen.....	23
4.6 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna	23
4.7 Miljökonsekvenser.....	25
4.8 Konsekvenser för näringslivet	26
4.9 Konsekvenser för jämställdheten.....	26
5 Remissvar	27
5.1 Allmänt	27
5.2 Motivering till uppsägningen.....	28
5.3 Rättslig bedömning.....	28
5.4 Konsekvenser för det nationella försvaret	30
5.5 Utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser	30
5.6 Ekonomiska konsekvenser.....	31
5.7 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna	32
5.8 Konsekvenser för näringslivet	32
5.9 Övriga konsekvenser	32
5.10 Övrigt.....	33
6 Specialmotivering till lagförslagen.....	33
6.1 Lagen om upphävande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring och om tillämpning av konventionen	33
6.2 Strafflagen.....	33
6.3 Tvångsmedelslagen.....	34
6.4 Lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten	34
7 Ikraftträdande	34

8 Bifall av Ålands lagting.....	34
9 Ibrukttagande av infanteriminor	35
10 Förhållande till andra propositioner	36
11 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning	36
11.1 Behovet av riksdagens samtycke	36
11.2 Behandlingsordning	37
11.2.1 Om utgångspunkterna för bedömningen av behandlingsordningen	37
11.2.2 Suveränitet och deltagande i internationellt samarbete	38
11.2.3 Rörelsefriheten och rätten till liv	39
11.2.4 Egendomsskydd och näringsfrihet.....	40
11.2.5 Rätt till eget språk och egen kultur	40
11.2.6 Den grundläggande rätten till miljö.....	41
11.2.7 Förhållande till människorättskonventioner	41
11.2.8 Slutsats	42
LAGFÖRSLAG.....	43
Lag om upphävande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring och om tillämpning av konventionen	43
Lag om ändring av 11 och 15 kap. i strafflagen	43
Lag om ändring av 10 kap. 3 och 17 § i tvångsmedelslagen.....	44
Lag om ändring av 140 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten.....	45
BILAGA PARALLELLTEXTER.....	47
Lag om ändring av 11 och 15 kap. i strafflagen	47
Lag om ändring av 10 kap. 3 och 17 § i tvångsmedelslagen.....	48
Lag om ändring av 140 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten.....	50

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Finlands anslutning till Ottawakonventionen

Finlands regering fastslog i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 (SRR 6/2004 rd) att Finland 2012 skulle ansluta sig till konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring, nedan *Ottawakonventionen*. Samtidigt fastslog man att Finlands lager av infanteriminor skulle förstöras i enlighet med skyldigheterna i konventionen före utgången av 2016. Eftersom skyldigheten att förstöra minorna var kopplad till tidpunkten för Finlands anslutning till konventionen, preciserades ändå den slutliga tidpunkten för förstörelsen senare. I redogörelsen konstaterades det dessutom att en trovärdig försvarsförmåga skulle säkerställas genom att det 2009–2016 skulle ordnas upphandlingar om system för att ersätta infanteriminorna och att försvarsförvaltningen skulle få nödvändiga tilläggsanslag i sin anslagsram. Föresatsen att ansluta sig till konventionen bekräftades i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009 (SRR 1/2009 rd). I december 2009 behandlade republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott vid ett gemensamt sammanträde Finlands anslutning till Ottawakonventionen. Vid sammanträdet drog man upp riktlinjer, utifrån vilka Finland inledde beredningen för att ansluta sig till Ottawakonventionen i början av 2012. Finland deponerade sitt anslutningsinstrument för Ottawakonventionen den 9 januari 2012 efter att riksdagen hade gett sitt samtycke till anslutningen den 25 november 2011 (RP 15/2011 rd – RSv 47/2011 rd) och republikens president hade godkänt anslutningen den 22 december 2011. Anslutningen trädde i kraft den 1 juli 2012.

Finlands beslut att ansluta sig till konventionen baserades på överväganden om hur förutsättningarna för tryggheten av det nationella försvaret kan kombineras med Finlands position som ett land som lägger vikt vid internationella åtgärder för vapenbegränsningar, internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter samt hur Finlands folkrättsliga förpliktelser kan genomföras.

Finlands anslutning till konventionen var en fortsättning på Finlands internationella rustningskontroll- och nedrustningslinje. I enlighet med den har Finland betonat vikten av multilaterala avtal om rustningskontroll för att man på global nivå ska kunna främja målen för rustningskontroll och nedrustning. I enlighet med detta har Finland anslutit sig till alla avtal om rustningskontroll som gäller konventionella vapen, med undantag för konventionen om klustervapen (Convention on Cluster Munitions) och fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe).

1.2 Infanteriminornas betydelse för det finska försvarssystemet

I samband med förberedelserna inför anslutningen till Ottawakonventionen konstaterade den arbetsgrupp för infanteriminor som tillsatts av försvarsministeriet i sin mellanrapport 2003 samt i sin slutrapport 2004 att systemet med infanteriminor har militära fördelar och att infanteriminorna lämpar sig för Finlands försvarssystem, som grundar sig på värnplikt. I arbetsgruppen ingick företrädare för försvarsministeriet, utrikesministeriet och Försvarsmakten.

Vapensystemet med infanteriminor var en del av det territoriella försvarssystemet och det konstaterades att det lämpar sig särskilt väl för terrängförhållandena i Finland. Infanteriminor var en del av avspärrningssystemet vid sidan av pansarminor och hinder. Effekten hos det system med minor som användes före anslutningen till Ottawakonventionen grundade sig på

samtidig användning av olika typer av minor, där infanteriminor kompletterade effekten av andra minor. Syftet med användningen av infanteriminor var bland annat att skydda pansar- och fordonsminor samt hinder och avspärningar och att förhindra eller försvåra röjningen av dem, för att skydda grupperingen av de egna trupperna, att övervaka områden i radioskugga, att hindra angriparen från att fritt använda områden, att fördröja fienden, att utöva partigångarverksamhet, att skapa minskräck hos fienden och att orsaka förluster för angriparen.

Infanteriminor bedömdes ha en stor avskräckande och förebyggande effekt som angripare måste beakta i planeringen av markoperationer. Infanteriminor kräver ingen aktiv utlösning och de kan massanvändas effektivt.

Det konstaterades att infanteriminor också lämpar sig väl för en värnpliktsarmé. Infanteriminor är enkla att hantera och använda och det är möjligt att utbilda även en stor värnpliktsarmé i deras användning på behörigt sätt.

I arbetsgruppens mellanrapport från 2003 konstaterades det dock att betydelsen av minor och i synnerhet infanteriminor särskilt beror på krigens och krisernas allmänna utveckling samt på hur de militära hotmodellerna förändras. I utredningen bedömdes det att infanteriminornas betydelse skulle minska om man slutade använda hotmodellen med ett storskaligt angrepp. Arbetsgruppens mellanrapport innehöll inga egentliga rekommendationer, utan avsikten var att dessa skulle ingå i slutrapporten. Man kunde dock inte enas om rekommendationerna när slutrapporten utarbetades. Arbetsgruppens slutrapport från 2004 innehåller försvarsförvaltningens och utrikesförvaltningens skilda ståndpunkter i fråga om tidtabellen för anslutning till Ottawakonventionen, hur infanteriminornas prestationsförmåga ska ersättas samt de politiska, ekonomiska och militära följderna av anslutningen.

När beslutet om anslutning fattades såg omvärlden betydligt annorlunda ut än för närvarande med avseende på Finlands försvar. Detta framgår också om man jämför beskrivningarna av sannolikheten för ett storskaligt krig i statsrådets redogörelser. I statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2012 konstaterades bland annat följande: "Hotet om användning av storskaliga militära maktmedel är litet, men risken för det kan inte helt uteslutas." I den senaste försvarsredogörelsen från 2024 står följande: "Finland måste ha kontinuerlig förmåga att med nationella resurser och som en del av Nato reagera på bredspektrig påverkan, långvarig militär påtryckning och omfattande krigföring som pågår i flera år." I de redogörelser som utarbetats under tidsperioden i fråga syns det tydligt att ett storskaligt krig gradvis blivit alltmer sannolikt. I det finska försvarets nuvarande verksamhetsmiljö måste Försvarsmaktens prestationsförmåga kunna utvecklas också så att den motsvarar hotmodellen med ett storskaligt krig.

När Finland anslöt sig till Ottawakonventionen användes separat beviljad finansiering till ett belopp av cirka 200 miljoner euro för att ersätta infanteriminornas prestationsförmåga. Denna finansiering användes för anskaffning av bland annat moderna pansarminor, minor med röjningsskydd, minor med riktad splitterverkan, utrustning för mörkerseende, drönare och utrustning för mållokalisering. Projekten var lyckade och man lyckades skaffa det materiel man hade planerat. Trots detta var det i princip klart att infanteriminornas totala prestationsförmåga inte kan ersättas fullt ut på grund av deras särskilda egenskaper. Sådana särskilda egenskaper är att de inte kräver aktiv utlösning, att de orsakar minskräck hos fienden, att de har förmåga att på lång sikt förhindra användningen av vissa områden samt att på ett övergripande plan fördröja fienden. Dessutom bör det beaktas att man som en del av utvecklandet av försvaret vid utgången av livscykeln för sådan försvarsmateriel som skaffats med tilläggsfinansieringen måste ersätta den prestationsförmåga som man har uppnått med hjälp av materielen på ett eller annat sätt.

Finlands försvarssystem i flera lager omfattar vapensystem av olika slag. Utöver högteknologiska vapen behövs enkla och massanvända vapensystem, såsom infanteriminor, vilka på ett effektivt sätt bidrar med ytterligare prestationsförmåga till försvarssystemet som en helhet. Annan prestationsförmåga, bland annat tekniskt avancerade vapensystem såsom drönare, utvecklas kontinuerligt. Systemen ersätter inte infanteriminor, utan utgör parallella system.

1.3 Konventionens huvudsakliga innehåll

Förhandlingarna om Ottawakonventionen slutfördes 1997, och konventionen trädde i kraft internationellt 1999. Konventionen syftar till att utgöra ett skydd mot det humanitära lidande som infanteriminor orsakar. Användning av minor ger upphov till ett stort antal civila offer, och oröjda minor orsakar långvariga konsekvenser för civila, infrastruktur och återuppbyggnad under lång tid efter att en väpnad konflikt är över. Konventionen upprättades eftersom det i det internationella samfundet rådde brett samförstånd om att endast ett totalförbud mot infanteriminor är ett effektivt sätt att åtgärda de humanitära problem som infanteriminor medför.

Parterna i Ottawakonventionen har åtagit sig att aldrig under några förhållanden använda, utveckla, tillverka, på annat sätt förvärva, lagra, ha i behåll eller till någon direkt eller indirekt överföra infanteriminor. De har också åtagit sig att inte hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå någon att inlåta sig på verksamhet som är förbjuden för parterna enligt konventionen. Infanteriminor definieras i konventionen som ammunition som placeras under, på eller nära marken eller på annan yta, som är konstruerad för att explodera genom en människas närvaro, närhet eller kontakt och som försätter ur stridbart skick, skadar eller dödar en eller flera människor. Minor som är konstruerade för att explodera genom ett fordon – och inte en människas – närvaro, närhet eller kontakt och som är försedda med röjningsskydd betraktas inte som infanteriminor som en följd av att de är försedda med sådant skydd.

Med tanke på konventionen är det väsentliga att vapensystemet eller minan inte får explodera bara av offrets närvaro eller oavsiktliga agerande. I enlighet med definitionen i konventionen är exempelvis sprötminor och rörminor, som användes i Finland före anslutningen till Ottawakonventionen, förbjudna. Konventionen förbjuder däremot inte exempelvis syftladdningar eller pansarminor som är viktiga för Finlands försvar.

Konventionen ålägger varje part att förstöra infanteriminor i minerade områden inom tio år efter det att parten anslutit sig till konventionen. Lagrade infanteriminor ska förstöras inom fyra år efter partens anslutning. I enlighet med konventionen kan parterna låta bli att förstöra det antal infanteriminor som behövs för utbildning. Detta antal får inte överstiga det antal som är absolut nödvändigt för utbildning i teknik för detektering, röjning och förstöring av minor. Varje part som har möjlighet till det är skyldig att ge internationellt stöd för minröjning, hjälp till offer för minor och förstöring av minor.

Under beredningen av Finlands anslutning till Ottawakonventionen hade Försvarsmakten totalt 1 029 763 infanteriminor som är förbjudna enligt konventionen. Infanteriminorna förstördes under åren 2012–2015. Finland behöll infanteriminor för den utveckling av och utbildning i teknik för detektering, röjning och förstöring av minor som Ottawakonventionen tillåter. Finland har årligen rapporterat antalet minor som man behållit för utbildningsbehov i enlighet med konventionen. I meddelandet om informationsutbyte 2024, som gällde siffrorna för 2023, rapporterades det att 15 591 infanteriminor återstod.

Ottawakonventionen gäller tills vidare. Varje part har rätt att frånträda konventionen, och frånträdet börjar gälla sex månader efter det att FN:s generalsekreterare, som är depositarie för

konventionen, har tagit emot uppsägningsinstrumentet. Uppsägningsinstrumentet ska innehålla en fullständig förklaring om skälen för uppsägningen för de övriga parterna, depositarien och FN:s säkerhetsråd. Om den uppsägande parten vid utgången av sexmånadersperioden deltar i en väpnad konflikt, ska uppsägningen emellertid inte börja gälla förrän efter den väpnade konflikten. I Finland fattar republikens president beslut om uppsägning av ett fördrag utifrån statsrådets förslag till avgörande efter det att en regeringsproposition i frågan har lämnats till riksdagen och riksdagen har gett sitt samtycke.

Uppsägningen av fördraget påverkar inte på något sätt den uppsägande statens skyldighet att uppfylla de förpliktelser i frågan som grundar sig på andra folkrättsliga bestämmelser.

1.4 Parterna

Parterna i Ottawakonventionen är 165 till antalet. Bland dessa finns alla stater i Finlands viktigaste referensgrupper, med undantag för Förenta staterna: alla EU-länder och alla Natoländer utom Förenta staterna. Globalt står 32 stater utanför konventionen: Armenien, Azerbajdzjan, Bahrain, Egypten, Förenade arabemiraten, Förenta staterna, Georgien, Indien, Iran, Israel, Kazakstan, Kina, Kirgizistan, Kuba, Laos, Libanon, Libyen, Marocko, Mikronesien, Mongoliet, Myanmar, Nepal, Nordkorea, Pakistan, Ryssland, Saudiarabien, Singapore, Sydkorea, Syrien, Tonga, Uzbekistan och Vietnam.

Hittills har inget land lämnat konventionen. Den 18 mars 2025 meddelade försvarsministrarna i Polen, Lettland, Litauen och Estland tillsammans att de rekommenderar en uppsägning av Ottawakonventionen. Uppsägningen av konventionen har börjat beredas i alla fyra länder. Lettlands parlament godkände uppsägningen den 16 april 2025 och Litauens parlament den 8 maj 2025. I både Lettland och Litauen kräver uppsägningen ännu att presidenten undertecknar den. Estlands regering godkände den 24 april 2025 en lagmotion utifrån vilken regeringen för parlamentet lägger fram ett förslag om uppsägning av Ottawakonventionen. Polens regering godkände ett beslut om uppsägning av konventionen den 15 maj 2025. I Estland och Polen kräver uppsägningen en behandling i parlamentet och ett beslut av presidenten.

1.5 Konventionens betydelse för den humanitära rätten samt andra internationella förpliktelser som begränsar användningen av minor och nationell lagstiftning

Uppsägningen av Ottawakonventionen påverkar inte Finlands förpliktelser som följer av andra internationella förpliktelser och lagstiftning. Detta anges uttryckligen i stycke 4 i artikel 20, som gäller uppsägning av konventionen och enligt vilket en parts uppsägning av konventionen inte på något sätt ska inverka på staternas skyldighet att fortsätta att uppfylla sina åtaganden enligt relevanta folkrättsliga regler. Finland ska således också efter att Ottawakonventionen har sagts upp fullgöra de förpliktelser i fråga om infanteriminor som följer av andra internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Nedan beskrivs de viktigaste förpliktelser som är av betydelse med tanke på infanteriminor.

Genèvekonventionerna från 1949 (FördrS 7 och 8/1955) och tilläggsprotokollen till dem (FördrS 81 och 82/1980 och FördrS 33/2009), Haagkonventionerna och övriga fördrag och sedvanerättsliga regler om väpnade konflikter utgör det centrala innehållet i internationell humanitär rätt. Många av krigets lagar är sedvanerätt, vilket innebär att de är bindande för alla parter i väpnade konflikter oberoende av om staterna är parter i fördrag om internationell humanitär rätt. Den internationella humanitära rätten är tillämplig på alla väpnade konflikter oberoende av vad som har orsakat konflikterna. Syftet med den internationella humanitära rätten är att begränsa de negativa konsekvenserna av väpnade konflikter och minimera det mänskliga

lidande de orsakar. Enligt internationell humanitär rätt får parterna i en väpnad konflikt inte använda vilka stridsmetoder och stridsmedel som helst.

Ottawakonventionen är ett av de viktigaste avtalen om rustningskontroll i fråga om konventionella vapen och ett av de viktigaste instrumenten för humanitär nedrustning. Genom konventionen preciseras och genomförs den internationella humanitära rättens allmänna principer, och genom konventionen strävar man efter att stärka iakttagandet av internationell humanitär rätt och lindra det mänskliga lidande som väpnade konflikter orsakar. Genom Ottawakonventionen har man därmed velat garantera att staterna respekterar befintliga bestämmelser inom internationell humanitär rätt som redan gäller dessa stater.

Infanteriminor är problematiska med avseende på internationell humanitär rätt och dess centrala principer, i synnerhet åtskillnadsprincipen, eftersom infanteriminor inte skiljer mellan civila och militära personer, utan exploderar oberoende av vem det är som stiger på dem. Statistiskt sett är största delen av offren för infanteriminor civila (se närmare avsnitt 1.7). Enligt internationell humanitär rätt får krigshandlingar riktas bara mot militära mål och personer, inte mot civila personer eller mål. Centralt är också förbudet mot urskillningslös väpnad verksamhet, enligt vilket det är förbjudet att använda sådana vapen eller stridsmetoder vilkas verkningar inte tillräckligt väl kan avgränsas till endast tillåtna mål och som därmed påverkar både militära mål och civila personer och mål utan att göra åtskillnad mellan dem. Enligt internationell humanitär sedvanerätt ska man vid användning av landminor särskilt se till att deras urskillningslösa verkningar är så små som möjligt.

Enligt proportionalitetsprincipen inom internationell humanitär rätt får krigshandlingar inte inledas, om de förväntade skadorna för civila personer eller mål är för stora i förhållande till den militära nytta som omedelbart kan nås genom krigshandlingarna. Detta kräver att det görs en bedömning av krigshandlingarna i varje enskilt fall. I proportionalitetsbedömningen är det av betydelse vilka stridsmetoder och stridsmedel som väljs. Internationell humanitär rätt förbjuder också användning av sådana stridsmetoder och stridsmedel som orsakar för mycket skador eller onödigt lidande. Vid krigshandlingar bör man hela tiden se till att skona civilbefolkningen och civila objekt. Parterna i konflikten är också skyldiga att vidta alla till buds stående försiktighetsåtgärder, bland annat när det gäller valet av stridsmetoder och stridsmedel, för att minimera den skada civilbefolkningen och civila objekt utsätts för genom krigshandlingarna. Enligt den princip som går under benämningen Martens klausul ska dessutom humanitära principer iakttas i krigsföring oberoende av om det finns regler om ett förbud eller inte. Dessa centrala principer i internationell humanitär rätt gäller alla parter i väpnade konflikter oberoende av konflikternas natur.

Internationell humanitär rätt förbjuder också stridsmetoder och stridsmedel som är avsedda att orsaka eller kan förväntas orsaka omfattande, långvarig och allvarlig skada för naturmiljön. Enligt internationell humanitär sedvanerätt ska en sådan part i en konflikt som använt landminor dessutom efter att de aktiva fientligheterna upphört röja landminorna eller annars göra dem ofarliga för civilbefolkningen eller underlätta röjningen av dem.

I artikel 36 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna föreskrivs det att vid studium, utveckling, anskaffning eller val av ett nytt vapen eller stridsmedel eller en ny stridsmetod är en hög fördragsslutande part skyldig att avgöra huruvida dess användning under vissa eller alla omständigheter skulle vara förbjuden enligt protokollet eller någon annan av folkrättens regler, tillämpliga på denna höga fördragsslutande part.

Det finns inte någon nämnvärd rapporterad praxis om ansvarsfull användning av infanteriminor vid väpnade konflikter under de senaste årtiondena. Bedömningen enligt artikel 36 gäller

uttryckligen användningen av infanteriminor, inte exempelvis lagringen av dem. Avsikten är att bedömningen ska bidra till att staternas väpnade styrkor iakttar sina internationella förpliktelser när de använder nya vapen, stridsmedel eller stridsmetoder i sina krigshandlingar. I enlighet med ordalydelsen i artikeln ska man utöver internationell humanitär rätt även beakta också andra regler i folkrätten som är bindande för parten. Artikeln slår inte fast hurdan det nationella bedömningsförfarandet ska vara. Det nationella förfarandet beskrivs närmare i avsnitt 9.

Artikel 36 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna har även en stark koppling till artikel 82 i samma tilläggsprotokoll, som gäller juridiska rådgivare inom de väpnade styrkorna. Enligt artikel 82 ska de fördragsslutande parterna alltid se till att juridiska rådgivare när så är nödvändigt finns till hands för att ge de militära befälhavarna på lämplig nivå råd rörande tillämpningen av Genèvekonventionerna och protokollet samt rörande lämplig undervisning av de väpnade styrkorna på detta område.

Skyldigheten att iaktta internationell humanitär rätt och säkerställa att den iakttas är inte beroende av ömsesidighet. De allvarligaste kränkningarna av internationell humanitär rätt utgör krigsförbrytelser. I Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen kriminaliseras ett stort antal krigsförbrytelser, och omfattningen av domstolens behörighet grundar sig i stor utsträckning på etablerad internationell humanitär rätt. De allvarligaste internationella brotten, inbegripet krigsförbrytelser, behandlas också i nationella domstolar med stöd av universell behörighet.

Användningen av minor, såsom infanteriminor, begränsas också genom andra instrument än Ottawakonventionen. Konventionen om vissa konventionella vapen (CCW, Convention on Certain Conventional Weapons, FördrS 64/1983) förbjuder och inskränker användningen av konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar. Finland är part i konventionen och har anslutit sig till alla fem protokoll till konventionen. Det reviderade protokoll II till konventionen (FördrS 91/1998) innehåller restriktioner i användningen av minor, bland annat i fråga om detekterbarhet samt utmärkning av minerade områden. Protokollet förbjuder bland annat användning av odetekterbara minor och användning av minor med obegränsad livslängd utanför områden omgärdade av märkningar samt förpliktar dem som använder minor och försät att avlägsna de vapen som använts när de inte längre behövs. Finland har varit part i protokollet sedan det godkändes och har då ändrat sina metoder för användning av infanteriminor och sin militära utbildning i enlighet med skyldigheterna i konventionen. Dessa skyldigheter är fortsättningsvis bindande för Finland, även efter en uppsägning av Ottawakonventionen. Protokollet har godkänts av 107 länder.

Eventuell export av infanteriminor regleras i lagen om export av försvarsmateriel (282/2012). Försvarsmateriel får exporteras från Finland till ett land utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet endast med tillstånd som beviljats för export och från Finland till ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet endast med ett sådant tillstånd för överföring som beviljats eller offentliggjorts. Tillstånd beviljas på basis av en helhetsprövning, vid vilken ska beaktas den gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel som Europeiska unionens råd har intagit. Dessutom ska det internationella vapenhandelsfördraget (Arms Trade Treaty, ATT; FördrS 98 och 99/2014) beaktas vid tillståndsprövningen. När ett tillståndsärende förutsätter det ska försvarsministeriet genom en förfrågan hos utrikesministeriet särskilt klargöra att det inte föreligger något utrikes- och säkerhetspolitiskt hinder för att bevilja tillstånd.

I enlighet med 4 § i lagen om försvarsmakten (551/2007) ska de militära maktmedel som Försvarsmakten använder vara förenliga med internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

1.6 Konventionens betydelse för den humanitära minröjningen

Ottawakonventionen har en betydande dimension av internationellt samarbete och bistånd, som staterna främjar genom internationellt stöd. Enligt konventionen ska varje stat som har möjlighet till det tillhandahålla hjälp med bland annat minröjning, förstöring av lagrade minor och stöd till offer för minor. Stödet till humanitär minröjning är ändå inte bundet till Ottawakonventionen, utan också länder som inte är parter i konventionen ger stöd till humanitär minröjning. Finland har understött humanitär minröjning med sammanlagt cirka 125 miljoner euro sedan 1991. Arbetet har huvudsakligen finansierats av utrikesministeriet, men Försvarsmaktens kunnande och materiel har också använts i det praktiska arbetet.

Humanitär minröjning är verksamhet som räddar liv och som bidrar till återuppbyggnaden efter konflikter och stöder säkerhet, stabilitet och utveckling. I verksamheten är humanitära och utvecklings- och säkerhetsrelaterade aspekter och skärningspunkterna mellan dem starkt sammanlänkade. Minröjning kräver ofta att de som lämnar bistånd förbinder sig att ge långvarigt stöd.

Under åren 2021–2025 stöder Finland humanitär minröjning med sammanlagt cirka 15 miljoner euro. Projekt i Afghanistan, Somalia, Ukraina, Irak och Syrien har anvisats finansiering. Finland har riktat stöd till bräckliga stater som har stora problem med minor och där Finland har en ambassad eller annars har ett intresse av att följa landets utveckling. I målländerna blir det tydligt att den humanitära minröjningen, bredare säkerhetsfrågor och Finlands övriga verksamhet (såsom humanitärt samarbete och utvecklingssamarbete) kompletterar varandra. Den humanitära minröjningen har spelat en central roll för att möjliggöra Finlands övriga stöd för stabiliseringen av områdena.

I enlighet med Finlands koncept för humanitär minröjning strävar man efter ett övergripande tillvägagångssätt i stödet. Detta innebär att man genom helheten av de projekt som finansieras strävar efter att ge ett så brett stöd som möjligt till de olika delområdena av den humanitära minröjningen: röjning av minor och explosiva varor, förebyggande arbete (utbildning om risker), hjälp till offren, förstöring av ammunitionslager, påverkansarbete samt utveckling av de lokala aktörernas kunnande och kapacitet.

Det grundläggande syftet med projekten är att skapa stabilitet för att stärka samhällenas funktionsförmåga och därigenom skapa förutsättningar för andra utvecklingsmål. De bidrar till att göra det möjligt att åter ta i bruk de röjda områdena för produktion av bland annat mat, till att skapa arbetstillfällen och minska fattigdomen och till att stödja kvinnors och flickors ställning. Jämställdhetsperspektivet har på ett övergripande sätt beaktats i Finlands projekt, och man strävar efter att integrera det i alla delområden av den humanitära minröjningen. Den humanitära minröjningen kompletterar Finlands övriga verksamhet i målländerna och skapar förutsättningar för genomförandet av andra projekt. Samtidigt stöder projekten på ett övergripande sätt Finlands mål inom flera politikområden.

Finlands stöd har under åren 2021–2025 kanaliserats genom FN:s minröjningsorganisation (UNMAS), det internationella centret för humanitär minröjning i Genève (GICHD), Finlands Röda Kors/Internationella rödakorskommittén (ICRC), Halo Trust, organisationen Danish Refugee Council och Mines Advisory Group (MAG).

Efter att Ryssland inledde sitt anfallskrig mot Ukraina har Finland utöver ovannämnda finansiering till humanitär minröjning också riktat annat stöd till minröjning i Ukraina: återinförande av jordbruksnäringen på minerade områden genom Världslivsmedelsprogrammet (WFP) och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), projekt för

minröjningsmaskiner via Natos CAP-fond (Comprehensive Assistance Package for Ukraine) samt donationer av minröjningsvagnar och röjningsutrustning som en del av försvarsmaterielhjälpen.

När Finland säger upp Ottawakonventionen är det viktigt att vi fortsätter stödja den humanitära minröjningen. Genom att stödja humanitär minröjning kan Finland visa att de humanitära målen med konventionen fortfarande är viktiga för landet. För åren 2026–2030 har det för humanitär minröjning preliminärt reserverats cirka 15 miljoner euro av medlen för utvecklingssamarbete.

1.7 Konventionens betydelse globalt

Genom Ottawakonventionen har man under 25 år nått positiva resultat, i synnerhet när det gäller minskningen av antalet offer för infanteriminor, förstörandet av minor, minröjningen och hjälpen till offer för minor i olika delar av världen. Konventionen har främjat fred och säkerhet samt hållbar utveckling.

Infanteriminor orsakar fortfarande omfattande och långvariga problem i många områden. Konflikternas geografiska fördelning gör att de problem som användningen av infanteriminor medför i stor utsträckning koncentreras till utvecklingsländer, men användningen av dem är förenad med liknande problem också i utvecklade länder.

Efter att Ottawakonventionen trädde i kraft har antalet offer för infanteriminor sjunkit avsevärt. Internationella rödakorskommittén (ICRC) bedömde på 1990-talet att infanteriminor skadade och dödade 24 000 personer per år. I kontrast till det var år 2023 motsvarande antal 833 offer, enligt organisationen International Campaign to Ban Landmines' rapport *Landmine Monitor*, som bevakar minläget. Det här var också ett ovanligt stort antal i förhållande till antalet offer under det föregående årtiondet. Ökningen av antalet offer under de senaste åren förklaras av användningen av infanteriminor i Myanmar och Ukraina. Totalt drygt 5 700 personer föll offer för minor och explosiva varor år 2023. Av dem var merparten, 84 procent, civila.

Förstöringen av infanteriminor i enlighet med konventionen har slutförts i 30 stater (inbegripet Finland). Arbetet med att förstöra minor i enlighet med konventionen fortsätter i 33 stater. Enligt rapporten *Landmine Monitor* var de statliga aktörer som använde infanteriminor 2023 Ryssland, Myanmar, Iran och Nordkorea. Dessutom har ickestatliga väpnade grupper använt minor åtminstone i Colombia, Indien, Myanmar, Pakistan och Palestinska området och i Sahelregionen.

Produktionen av infanteriminor har så gott som upphört. Enligt rapporten *Landmine Monitor* finns det ett antal länder som aktivt utvecklar och producerar infanteriminor: Ryssland, Myanmar, Iran, Sydkorea, Indien och Pakistan. Detta påverkas av att ett stort antal länder är parter i Ottawakonventionen. Dessutom har det faktum att infanteriminor kan skada ländernas anseende bidragit till att produktionen av minor minskat.

Röjningen av minerade områden orsakar avsevärda ekonomiska kostnader. Minor orsakar långvariga olägenheter för återuppbyggnad, hållbar utveckling och infrastruktur i områdena. Minröjning skapar trygghet och stabilitet och möjliggör ekonomisk och social utveckling, exempelvis jordbruk i områden som röjts på minor.

1.8 Internationella skyldigheter i fråga om de mänskliga rättigheterna

Användningen av infanteriminor har ett direkt samband med internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Till dessa hör bland annat konventionen

om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18 och 19/1990, sådan den lyder senare ändrad i FördrS 71 och 72/1994, FördrS 85 och 86/1998, FördrS 8 och 9/2005, FördrS 6 och 7/2005 samt FördrS 50 och 51/2010), nedan *Europakonventionen*) den reviderade Europeiska sociala stadgan (FördrS 78 och 80/2002) samt de centrala människorättskonventioner som antagits inom ramen för FN, såsom internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976, nedan *MP-konventionen*), internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976, nedan *ESK-konventionen*), konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 67 och 68/1986), konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) och det fakultativa protokollet till den konventionen om indragning av barn i väpnade konflikter (FördrS 30 och 31/2002) samt konventionen om rättigheter för person med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016). Dessa centrala människorättskonventioner förpliktar stater att inte bara avstå från åtgärder som äventyrar individens rättigheter, utan också aktivt vidta åtgärder för att skydda befolkningen inom dess jurisdiktion mot kända faror. I enlighet med 22 § i grundlagen ska det allmänna säkerställa genomförandet av de människorättskonventioner som är bindande för Finland.

I alla de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter från FN eller Europarådet ingår bestämmelser om att konventionsstaterna ska förbinda sig till att utöva internationell tillsyn över fullgörandet av förpliktelse i konventionen. Tillsynssystemen är en central del av konventionsstaternas skyldighet att säkerställa att rättigheterna tillgodoses i praktiken, och genom dem skapas också för staterna förpliktande rättspraxis och styrande tolkningspraxis. Tillsyn över verkställigheten av människorättskonventionerna utövas i första hand genom periodisk rapportering. Följande granskning av Finlands periodiska rapport som är av betydelse med tanke på Ottawakonventionen görs av FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning i augusti 2025. Tillsynen över verkställigheten av Europakonventionen utövas av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, som är behörig att behandla klagomål från enskilda personer eller stater och meddela domar och beslut som är förpliktande för de berörda staterna. Tillsyn över verkställigheten av den reviderade europeiska sociala stadgan utövas förutom genom rapporteringen också genom förfarandet för kollektiva klagomål. Till FN:s konventioner om mänskliga rättigheter hänför sig också förfaranden för klagomål från enskilda personer eller stater samt utredningsförfaranden på kommittéernas initiativ.

Iakttagandet av människorättsförpliktelserna övervakas också under undantagsförhållanden, såsom väpnade konflikter eller situationer där den nationella säkerheten är hotad. Möjligheterna till avvikelser vid undantagsförhållanden (till exempel artikel 15 i Europakonventionen och artikel 4 i MP-konventionen) är noggrant avgränsade. De konventionsövervakande organen har konsekvent betonat att staterna också under undantagsförhållanden ska vidta alla åtgärder som står till buds för att skydda civilbefolkningen och respektera de mänskliga rättigheterna. Av denna anledning kan eventuella åtgärder som hänför sig till användning, lagring eller godkännande av infanteriminor ha konsekvenser för den internationella bedömningen och övervakningen av Finlands iakttagande av sina förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna också i krissituationer.

Under undantagsförhållanden kan man under vissa förutsättningar avvika från de flesta människorättsförpliktelser, men det finns vissa människorättsförpliktelser som man under inga omständigheter kan avvika från (*non-derogable rights*). Till de sistnämnda rättigheterna hör i synnerhet rätten till liv (artikel 2 i Europakonventionen, artikel 6 i MP-konventionen) samt förbudet mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3 i Europakonventionen, artikel 7 i MP-konventionen). Till exempel artikel 15.1 i Europakonventionen tillåter avvikelse från skyldigheterna enligt konventionen under krig eller

i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens, i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot dess övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. Enligt artikel 15.2 i Europakonventionen får staterna dock inte göra några inskränkningar i artikel 2, utom i fråga om dödsfall till följd av lagliga krigshandlingar, eller i artiklarna 3, 4 (punkt 1) och 7.

Staten har en allmän skyldighet att trygga sin befolknings säkerhet och ordna det nationella försvaret för att skydda rätten till liv och säkerhet. Internationell rätt förutsätter dock att medlen är proportionella och ändamålsenliga. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har ansett att även statlig användning av maktmedel som leder till dödsfall kan strida mot Europakonventionen, om den inte uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet.¹ Europadomstolen har konstaterat att staten är skyldig att vidta åtgärder för att förhindra dödsfall när myndigheterna är medvetna om att konkret och omedelbar fara föreligger.²

Europadomstolen har i de domar den meddelat i besvärssärenden behandlat staternas ansvar vid hot mot civilbefolkningen som orsakas av infanteriminor och motsvarande vapen, i synnerhet när det gäller artikel 2 i Europakonventionen (rätten till liv). I Europadomstolens rättspraxis har det etablerats att staterna har en positiv skyldighet att vidta konkreta åtgärder för att skydda civilbefolkningen mot de faror som orsakas av infanteriminor.³ Utifrån Europadomstolens rättspraxis står det klart att staten har en positiv skyldighet att skydda civilbefolkningen mot effekterna av infanteriminor och motsvarande urskillningslösa vapen.⁴ Detta gäller såväl förebyggande åtgärder (tryggande av områden, begränsning av vapenanvändningen, utfärdande av varningar) som konsekvenshantering (hjälp till offren, utredning av händelser, fullgörande av ansvar). Käran i artikel 2 i Europakonventionen är skyldigheten att skydda individen: staten är ansvarig för människors rätt till liv också när hotet orsakas av lämningar efter krig eller konfliktförhållanden och inte direkt av statens avsiktliga handlande. Europadomstolen har varit konsekvent med att kräva konkreta åtgärder till exempel i fråga om infanteriminor så snart det kommit till myndigheternas kännedom att civilbefolkningen är i fara. Utifrån rättspraxisen kan man sluta sig till att myndigheter åtminstone måste markera och spärra av minerade områden, till exempel med stängsel eller markeringsband, samt utförligt varna den lokala befolkningen om den risk som minorna orsakar på området. När omständigheterna kräver det kan staten även förutsättas att aktivt vidta åtgärder för att lokalisera och röja minorna från området i fråga. Enbart kännedom om faran innebär att staten har en positiv handlingsförpliktelse, oberoende av vem som ursprungligen låg bakom utplaceringen av minorna. På grund av prövningsmarginalen kan bedömningen i fråga om vad som utgör tillräckliga skyddsåtgärder variera från fall till fall. Den allmänna tolkningslinjen är dock tydlig: om skyddsåtgärderna har varit bristfälliga och en fara som riktar sig mot civilbefolkningen och som har gått att förutse blir verklighet, är staten ansvarig enligt artikel 2 i Europakonventionen. Den positiva skyldigheten omfattar också lagstiftning och förvaltning: staten ska ha en ändamålsenlig lagstiftningsram för användningen av väpnade styrkor samt system för att kartlägga och avlägsna minor inom sitt territorium. Offrens rättigheter betonas i Europadomstolens rättspraxis. När en olycka eller ett angrepp har inträffat ska staten se till att det utreds effektivt och att de skyldiga ställs till svars. Denna så kallade processuella skyldighet är en väsentlig del av det skydd som garanteras i artikel 2, som

¹McCann m.fl. mot Förenade kungariket (nr 18984/91, 27.9.1995)

²Osman mot Förenade kungariket (nr 87/1997/871/1083, 28.10.1998)

³Paşa och Erkan Erol mot Turkiet (nr 51358/99, 12.12.2006), Albekov m.fl. mot Ryssland (nr 68216/01, 9.10.2008), Sarihan mot Turkiet (nr 55907/08, 6.12.2016)

⁴Ibid. Se dessutom Oruk mot Turkiet (nr 33647/04, 4.2.2014)

skyddar rätten till liv, och anknyter också till kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen.

Artikel 3 i Europakonventionen (förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) har tillämpats som komplement, särskilt i fall som har gällt offrens anhörigas lidande i situationer där staten inte har erkänt eller på behörigt sätt utrett de händelser som lett till civila dödsfall. I fall där offret överlever men får allvarliga skador kan statens likgiltighet när det gäller att lämna bistånd eller avvärja fara i princip också bli en fråga i artikel 3 i Europakonventionen.

På motsvarande sätt förpliktar artikel 6 i MP-konventionen staten att skydda rätten till liv också i förhållande till hot som orsakas av privata aktörer och statliga handlingar, och artikel 7 förbjuder tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling och bestraffning.

Skador orsakade av infanteriminor är ofta allvarliga och bestående och har långvariga konsekvenser för offrens funktionsförmåga. Artikel 12 i ESK-konventionen garanterar rätten att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa. I artiklarna 11 och 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan föreskrivs det om rätten till skydd för den enskildes hälsa och till medicinsk hjälp. Minerad terräng förhindrar trygg rörlighet och påverkar individens rätt att röra sig fritt och välja sin bosättningsort (artikel 2 i protokoll 4 till Europakonventionen, artikel 12 i MP-konventionen). Dessutom kan inskränkningarna i rörelsefriheten inverka på det faktiska tillgodoseendet av egendomsskyddet (artikel 1 i protokoll 1 till Europakonventionen), rätten att åtnjuta respekt för privat- och familjelivet (artikel 8 i Europakonventionen, artikel 17 i MP-konventionen) eller till exempel hindra tillträde till arbete och skola (artiklarna 6 och 13 i ESK-konventionen).

När det gäller ibruktagandet av infanteriminor bör man i synnerhet beakta konsekvenserna för utsatta befolkningsgrupper som behöver särskilt skydd. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som övervakar efterlevnaden av ESK-konventionen, har betonat staternas skyldighet att skydda befolkningen från verkningar av vapen som härrör från konflikter, särskilt när de riktar sig mot utsatta grupper (Allmän kommentar nr 14 (2000) om rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 12), E/C.12/2000/4).

Artikel 6 i konventionen om barnets rättigheter garanterar barnets rätt till liv och utveckling och artikel 24 barnets rätt till bästa möjliga hälsa. Enligt artikel 38 i den konventionen är staterna skyldiga att respektera reglerna i internationell humanitär rätt. I enlighet med de skyldigheter att skydda civilbefolkningen som följer av den internationella humanitära rätten är staten skyldig att vidta alla åtgärder som står till buds för att skydda och vårda de barn som berörs av den väpnade konflikten. I artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter föreskrivs det dessutom att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter ska man vid bedömningen av barnets bästa också beakta barnets trygghet, det vill säga bland annat barnets rätt att inte komma till skada (artikel 19) och skyddet mot att bli indragen i väpnade konflikter (allmän kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3.1), CRC/C/GC/14).

Det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om indragning av barn i väpnade konflikter förutsätter att staten vidtar alla åtgärder som står till buds för att förhindra att barn utsätts för verkningarna av väpnade konflikter. FN:s kommitté för barnets rättigheter har konstaterat att vapen såsom infanteriminor kan få långvariga konsekvenser som allvarligt kan kränka barnets rätt till liv, hälsa och utveckling (allmän kommentar nr 17 (2013) om barnets

rätt till vila, fritid, lek och rekreation samt till det kulturella och konstnärliga livet, CRC/C/GC/17).

Artikel 11 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förpliktar en stat att vidta alla nödvändiga åtgärder, i enlighet med sina skyldigheter enligt internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt och internationell rätt om de mänskliga rättigheterna för att tillgodose rätten till skydd och säkerhet för personer med funktionsnedsättning som är i risksituationer, däribland väpnad konflikt och humanitära nödlägen.

Även om män och pojkar utgör den största delen av offren för landminor, står kvinnor och flickor på global nivå inför särskilda utmaningar på grund av minornas indirekta verkningar (se avsnitt 4.9). FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor, vilken övervakar genomförandet av konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, har inte uttryckligen behandlat landminor eller den effekt de har i sin tolkningspraxis, men den har på ett bredare plan behandlat kvinnors rättigheter i samband med konfliktförebyggande och under konflikter samt efter i situationer som uppstår efter konflikter bland annat i sin allmänna rekommendation nr 30 (CEDAW/C/GC/30) och betonat statens skyldighet att skydda kvinnor och flickor under och efter väpnade konflikter. Detta inbegriper bland annat trygghet av deras säkerhet och tillgång till hälso- och sjukvård samt deltagande i beslutsfattandet.

Som part i Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (FördrS 1 och 2/1998) har Finland förbundit sig att trygga rätten för personer som tillhör minoriteter att leva i sin egen kulturmiljö och att bevara sitt språk, sin livsstil och sina traditioner. En eventuell återgång till användning, lagring eller utplacering av infanteriminor kan också påverka de områden där det bor personer som hör till det samiska urfolket. I dessa områden bedrivs traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt, som baserar sig på fri rörlighet i naturmiljön. Användningen av minor kan begränsa denna rörlighet och introducera faror för människor och djur, vilket kan försämra de rättigheter som garanteras i artikel 5 (förutsättningar för nationella minoriteter att bibehålla och utveckla sin kultur och bevara sin identitet) och artikel 15 (förutsättningar för nationella minoriteter att delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet) i ramkonventionen. Motsvarande människorättsfrågor kan också bli aktuella på grund av MP-konventionen (artikel 27) och konventionen om barnets rättigheter (artikel 30).

1.9 Försämringen i Finlands säkerhetspolitiska omgivning

Rysslands invasion av Ukraina har inneburit en grundläggande och långvarig försämring i Finlands och Europas säkerhetspolitiska omgivning. Ryssland har genom sina aggressiva och folkrättsvidriga krigshandlingar utmanat den internationella regelbaserade ordningen och äventyrat fred och stabilitet i det euroatlantiska området. Ett storskaligt och långvarigt krig pågår igen i Europa. Det går inte att utesluta risken för att kriget sprider sig. (SRR 9/2024 rd.)

Finlands utrikes- och säkerhetspolitik bedrivs i en allvarlig och svårförutsägbar omvärld. Det olagliga anfallskriget mot Ukraina som Ryssland inledde i februari 2022 är en fortsättning på de aggressiva åtgärder som Ryssland inledde i Georgien 2008 samt i Krim och östra Ukraina 2014. Angreppet på Ukraina och den destabiliserande verksamheten i EU:s östra grannskap är ett uttryck för detta och en del av en långsiktig utveckling där Ryssland, som strävar efter att stärka sin ställning som stormakt och skapa intressesfärer, försöker öka sitt inflytande. Ryssland har visat att landet inte respekterar staternas suveränitet eller territoriella integritet och har gjort sig skyldigt till grova kränkningar av FN-stadgan och brutit mot den europeiska avtalsbaserade säkerhetsordningen. (SRR 3/2024 rd.) I redogörelserna utgår man vidare från att hotet om att Rysslands krigshandlingar utvidgas utanför Ukraina kan inte uteslutas. Även om de aktiva

krigshandlingarna i Ukraina skulle upphöra kan man inte förvänta sig en snabb utveckling till det bättre.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina och förändringarna i de globala maktförhållandena formar på många sätt och under en lång tid Europas och Finlands omvärld. Betydelsen av Natos avskräckning och försvar samt alliansens roll som säkerhetsgarant för sina medlemsstater har accentuerats. Natomedlemskapet förankrar Finland i det europeiska och transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet. Finlands starka försvars- och kristålighetsförmåga stärker hela alliansen. Natomedlemskapet har höjt tröskeln för användning av militära maktmedel mot Finland, och Finland omfattas av säkerhetsgarantierna enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Finland deltar fullt ut i allt arbete med att utveckla och upprätthålla avskräckningen och försvaret. Nato förbereder sig på att Ryssland även i fortsättningen är redo att använda militär makt i Europa. Enligt det strategiska koncept som styr Natos verksamhet är Ryssland det största direkta hotet mot den euroatlantiska säkerheten och mot freden och stabiliteten i det euroatlantiska området. Rysslands anfallskrig mot Ukraina blev den vändpunkt som förde upp stärkandet av den militära försvarsförmågan och resurserna för den på agendan i de europeiska staternas säkerhets- och försvarspolitik. Utvecklingen av avskräckningen och försvaret kräver också politisk vilja, eftersom det för att stärka dem behövs beslut om bland annat styrkor, förmågor, investeringar och innovationer. Föreanta staterna har betonat de europeiska ländernas ökade ansvar för säkerheten på den egna kontinenten. Också inom Nato framhävs pressen på att bära ett större ansvar för säkerheten. Avsikten är att den målsatta nivån på försvarsutgifterna ska höjas vid Natos toppmöte i Haag i juni 2025.

Finlands medlemskap i Nato leder inte till att behovet av att upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga vare sig minskar eller försvinner. I enlighet med Natos strategiska koncept (2022) är Natos kärnuppgifter avskräckning och försvar, krisförebyggande och krishantering samt kooperativ säkerhet. Som en del av skyldigheterna inom det kollektiva försvaret kräver Nato att Finland ska upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga. I enlighet med vad som konstateras i statsrådets försvarsredogörelse (SRR 9/2024) är Finland en stat som ligger vid Natos yttre gränser och inom ett militärstrategiskt viktigt område som en del av både Östersjöområdet och det arktiska området. Finland måste därför ha kontinuerlig förmåga att med nationella resurser och som en del av Nato reagera på bredspektrig påverkan, långvarig militär påtryckning och omfattande krigföring som pågår i flera år. Finlands medlemskap i Nato leder alltså inte till att behovet av att upprätthålla ett starkt nationellt försvar vare sig minskar eller försvinner. Finland beslutar också fortfarande självt om principerna för genomförandet av det militära försvaret. I vilket fall som helst måste man vara beredd att inleda strider med nationella resurser.

Förändringen i det finska försvarets verksamhetsmiljö och den ökade sannolikheten för ett storskaligt krig kan tydligt ses i statsrådets redogörelser som skrivits efter att Finland anslöt sig till Ottawakonventionen (SRR 6/2012 rd, SRR 3/2017 rd, SRR 8/2021 rd, SRR 8/2022 rd, SRR 9/2024 rd).

Vid en positivare utveckling av den säkerhetspolitiska omgivningen och i enlighet med de politiska riktlinjerna har Finland möjlighet att granska en ny anslutning till Ottawakonventionen och de konsekvenser den skulle medföra. Anslutningen till konventionen skulle ske i enlighet med 8 kap. i grundlagen och med utnyttjande av redogörelseförfarandet på motsvarande sätt som när Finland anslöt sig till konventionen 2012.

2 Beredning

Sommaren 2024 inledde Försvarsmakten på uppdrag av försvarsministern en utredning om utvecklandet av det finska försvarets förmågor i förhållande till förändringen i verksamhetsmiljön. Som ett led i uppdraget skulle Försvarsmakten granska helheten också i fråga om infanteriminorna. Försvarsministeriet utvidgade uppdraget hösten 2024. I uppdraget ingick att på bred front utreda behovet, användningsmetoderna och möjligheterna att komplettera Försvarsmaktens förmågor med vapensystem för bekämpning av infanteri med beaktande av förändringen i verksamhetsmiljön, Försvarsmaktens befintliga förmågor, lärdomarna från kriget i Ukraina och den tekniska utvecklingen. Utredningen skulle också beakta möjligheterna att tillverka lösningarna i Finland samt de folkrättsliga förpliktelserna. Resultatet av utredningen är att Försvarsmakten bedömer att ett återinförande av systemet med infanteriminor är ett behövligt tillskott i utvecklandet av Försvarsmaktens förmågor.

Försvarsmaktens utredning om förmågorna är sekretessbelagd med stöd av 24 § 1 mom. 10 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), eftersom utredningen innehåller sådana uppgifter om Försvarsmakten att utlämnande av uppgifterna kan skada eller äventyra försvarets intressen. De delar av Försvarsmaktens utredning som inte är sekretessbelagda beskrivs i en offentlig promemoria som kan läsas på försvarsministeriets webbplats⁵. Promemorians innehåll beskrivs också i avsnitt 4.2.

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott diskuterade vid sitt gemensamma möte (TP-UTVA) den 13 december 2024 försvarsförvaltningens utredning om komplettering av Försvarsmaktens förmågor. Vid mötet konstaterades det att betydelsen av infanteriminor med tanke på försvarets behov och aktuella hotbilder granskas som en del av utredningen och att det vid sidan av utredningen under ledning av utrikesministeriet görs en utvärdering av utrikes- och säkerhetspolitiken.

I statsrådets försvarsredogörelse av den 19 december 2024 konstaterades det att försvarsförvaltningen, som en del av att man följer utvecklingen av den säkerhetspolitiska miljön och olika förmågor och bedriver långsiktigt utvecklingsarbete, utreder behovet av användning av infanteriminor och dess avskräckande effekt i förhållandena i Finland samt att man då beaktar iakttagelserna om Rysslands anfallskrig mot Ukraina, den tekniska utvecklingen och Försvarsmaktens nuvarande kapacitet.

Utifrån Försvarsmaktens utredning samt försvarsministeriets försvarspolitiska helhetsbedömning och utrikesministeriets utrikes- och säkerhetspolitiska bedömning föreslog försvarsministeriet och utrikesministeriet att man skulle börja bereda en uppsägning av Ottawakonventionen.

Statsministern diskuterade saken med ordförandena för riksdagspartierna och riksdagsgrupperna, och regeringen förhandlade om saken den 1 april 2025. Republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet fastställde senare samma dag att Finland skulle börja bereda uppsägningen av konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring.

5

https://www.defmin.fi/files/6205/Puolustusministerion_muistio_Puolustusvoimien_suorituskykyjen_taydentamisesta_jalkavakimiinoilla.pdf (på finska)

Riksdagens utrikesutskott och försvarsutskott informerades om saken i enlighet med 47 och 97 § i grundlagen (USP 21/2025 rd av den 9 april 2025 och USP 22/2025 rd av den 11 april 2025). Dessutom hörde utskotten sakkunniga.

Det har även lämnats medborgarinitiativ om en uppsägning av Ottawakonventionen. Den 6 december 2024 lämnades till riksdagen ett medborgarinitiativ om Finlands frånträdande av Ottawakonventionen (MI 8/2024 rd). Det handlade om ett förslag om att lagberedning skulle inledas, och syftet var att uppmuntra riksdagen att inleda behövliga lagstiftningsförberedelser för att frånträda Ottawakonventionen. Initiativet förföll den 11 februari 2025. Riksdagen godkände då talmannens förslag till förfarande, i enlighet med vilket initiativet inte togs för behandling. Motiveringen var att ett medborgarinitiativ inte direkt kan gälla godkännande eller uppsägning av internationella förpliktelser. Riksdagen behandlade ett medborgarinitiativ om uppsägning av konventionen också under föregående valperiod. Utrikesutskottet behandlade då medborgarinitiativet MI 4/2022 rd den 16 februari 2023 och ansåg att inga vidare åtgärder skulle vidtas i ärendet, eftersom godkännande eller uppsägning av internationella förpliktelser inte är en fråga om att stifta lagar. Medborgarinitiativet om att frånträda Ottawakonventionen konstaterades därför inte vara förenligt med 53 § 3 mom. i grundlagen och 4 § 1 mom. i lagen om medborgarinitiativ (12/2012) (UaVP 116/2022 vp, på finska). Dessutom har riksdagsledamöter lämnat åtgärdsmotioner i frågan.

Utrikesministeriet tillsatte den 7 april 2025 en arbetsgrupp med uppdraget att bereda en regeringsproposition om uppsägning av Ottawakonventionen med anledning av de riktlinjer som republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet fastställt den 1 april 2025. I arbetsgruppen ingick företrädare för utrikesministeriet, försvarsministeriet och Försvarsmakten. Arbetsgruppen sammanträdde totalt 4 gånger. Arbetsgruppens arbete slutfördes den 20 maj 2025.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att riksdagen ger sitt samtycke till att Finland säger upp den i Oslo den 18 september 1997 ingångna konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring. Samtidigt föreslås det att riksdagen godkänner upphävandet av lagen om sättande i kraft av Ottawakonventionen samt sådana ändringar i strafflagen, tvångsmedelslagen och lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten som uppsägningen föranleder.

Enligt artikel 20 i Ottawakonventionen ska varje part som frånträder konventionen ge en fullständig förklaring om skälen för uppsägningen i uppsägningsinstrumentet. I propositionen föreslås det att riksdagen ska godkänna skälen för uppsägningen, som ingår i propositionens kläm enligt följande:

”De viktigaste målen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, förhindra att Finland hamnar i en militär konflikt och garantera finländarnas säkerhet och välfärd. För att trygga dessa mål i det försämrade säkerhetspolitiska läget och för att vid behov kunna bemöta långvarig och omfattande krigsföring bör Finland kunna utveckla förmågorna inom sitt försvar. Uppsägningen av konventionen möjliggör att systemet med infanteriminor åter kan tas i bruk inom försvaret.”

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Allmänt

Uppsägningen av konventionen medför konsekvenser främst för det nationella försvaret och för utrikes- och säkerhetspolitiken. Det bör ändå beaktas att det att infanteriminor återinförs som en del av Finlands vapensystem har också andra konsekvenser, som behandlas koncist i detta avsnitt.

4.2 Konsekvenser för det nationella försvaret

När man övervägde om Finland skulle ansluta sig till Ottawakonventionen förordade inte Försvarsmakten ett slopande av infanteriminor. Försvarsmakten identifierade i sina utredningar i samband med förberedelserna inför anslutningen till Ottawakonventionen, och i sin senaste utredning som beretts 2024–2025, entydigt att systemet med infanteriminor har militära fördelar och att infanteriminorna lämpar sig för vårt försvarssystem, som grundar sig på värnplikt. Det rådande militära hotet inbegriper att ett omfattande angrepp är möjligt. Det förutsätter att Försvarsmakten har förmåga till avvärjning av fiendens angrepp nationellt och som en del av alliansen och till fortsatt försvarsstrid under lång tid.

Uppsägningen av Ottawakonventionen möjliggör att infanteriminor åter kan tas i bruk av Försvarsmakten. I och med uppsägningen av konventionen ökar handlingsutrymmet inom det finska försvaret. Infanteriminornas militära betydelse och principerna för användning av dem som en del av försvarssystemet är i dag i stort sett desamma som före anslutningen till Ottawakonventionen, vilket beskrivs i avsnitt 1.2. Infanteriminor var före ikraftträdandet av Ottawakonventionen en del av det nuvarande avspärningssystemet vid sidan av pansarminor, syftladdningar, förstörelse och hinder.

Avspärning och användning av minor är en del av försvarshelheten. Man beredde sig på en mångsidig användning av infanteriminor för olika ändamål, bland annat för att försvåra röjningen av pansarminor och laddningar, för att orsaka förluster för fienden, för att förhindra användningen av områden och byggnader, för att skydda bevakade områden, för att övervaka områden i radioskugga, för att fördröja fienden, för partigångarverksamhet och för att skapa osäkerhet, stress och rädsla hos fienden (minskräck). Minor, inklusive infanteriminor, lämpar sig väl för den finländska verksamhetsmiljön och Försvarsmaktens stridssätt. Svårtillgänglig terräng, glesa vägnät och gles bebyggelse ökar minornas effekt. Vapensystemet lämpar sig dessutom väl för utbildning och användning av beväringar och reservister i och med att det är lätt att använda.

Utifrån en militär bedömning är infanteriminor fortfarande ett effektivt vapen på dagens stridsfält. Bedömningen stöds av uppgifter från Rysslands anfallskrig mot Ukraina och av utvecklingen av de ryska väpnade styrkornas taktik och truppstrukturer. Rysslands anfallskrig visar att om ett snabbt angrepp, likt ett strategiskt överfall, med hjälp av mekaniserade trupper inte ger resultat, hör ett omfattande angrepp och en riklig användning av infanteri till Rysslands krigsföring.

Genom riklig användning av pansarminor och infanteriminor, tillsammans med hinder och befästningar, har man i Rysslands anfallskrig i Ukraina kunnat skapa starka försvarslinjer som det har varit mycket svårt att bryta igenom. Pansarminor, och när det gäller Ryssland även infanteriminor, har varit en del av krigsföringen i Ukraina, och minor har använts i mycket stora mängder. Infanteriminorna har orsakat stora militära förluster i Ukraina och försvårat styrkornas verksamhet.

I Ukraina har båda parterna i kriget använt och utvecklat vapensystem av väldigt olika slag, från enkla vapen från andra världskriget till nya högteknologiska system, såsom obemannade luftfartyg med påverkansförmåga eller dyra robotförsvarssystem. I ett långvarigt och omfattande utnötningskrig måste man använda alla tillgängliga vapensystem.

Finlands försvarssystem i flera lager omfattar vapensystem av olika slag. Om systemet med infanteriminor återinförs blir det en delförmåga i försvarssystemhelheten. Olika typer av förmågor och vapensystem utvecklas ständigt. De ersätter inte infanteriminor, utan utgör parallella system. Utöver högteknologiska vapen behövs enkla och massanvända vapensystem, såsom infanteriminor. Det bör noteras att även infanteriminor kan innehålla olika typer av tekniska egenskaper. Sådana är till exempel självneutralisering, möjlighet till avståndsutläggning, fjärrstyrning samt olika sensorer och tändinrättningar. Om Finland skaffar infanteriminor, fastställs deras art, egenskaper och antal separat som en del av upphandlingsprocessen.

Med beaktande av det säkerhetspolitiska lägets utveckling framhävs den betydelse systemet med infanteriminor har som förmåga, eftersom det hör till de få vapensystem som kan skapas och tas i bruk relativt snabbt.

Infanteriminan är ett enkelt vapen genom vilket man effektivt kan komplettera Försvarsmaktens andra förmågor som en del av den förmåga till långvarig krigföring med nationella resurser som krävs av Finland och som en del av Nato. Infanteriminor har flera användningsändamål, och de kan inte helt ersättas med andra system. Infanteriminor som används av Försvarsmakten försämrar fiendens möjligheter att uppnå sina mål och stärker Finlands försvar. Under normala förhållanden lagras minorna, med undantag för viss utbildnings- och övningsverksamhet. För utbildningar och övningar i användningen av infanteriminor används i huvudsak övningsredskap.

För att Försvarsmakten igen ska kunna ta i bruk infanteriminor behöver de anskaffas och införlivas i det övriga försvarssystemet, bland annat i fråga om principerna för användning, utbildningen och logistiken. Eftersom Försvarsmakten har ett avspärningssystem som baserar sig på pansarminor och en modell för användningen av infanteriminor från tiden före anslutningen till Ottawakonventionen, skulle det vara relativt enkelt att integrera infanteriminorna i det befintliga systemet.

Vid fastställandet av principerna för användningen, vid Försvarsmaktens egen normstyrning och vid utbildning bör man särskilt se till att förebygga och minimera de skadliga konsekvenser för civilbefolkningen, miljön och de egna militära styrkorna som användningen av infanteriminor kan ge upphov till. Utbildning om infanteriminor för värnpliktiga och anställd militär personal genomförs enligt en särskild plan. Utöver utplacering och röjning av infanteriminor och anläggande av minfält utbildas alla trupper i hur man agerar inom verkansområdet för minor och odetonerad ammunition på slagfältet.

När det gäller Försvarsmakten påverkas utvecklandet och användningen av den förmåga som infanteriminorna utgör och förebyggandet av deras skadliga verkningar av krigets allmänna lagar, särskilt CCW-konventionen och det reviderade protokoll II till konventionen. Protokollet innehåller juridiskt bindande restriktioner och krav bland annat i fråga om användningen av infanteriminor, användningsändamål, tekniska egenskaper, märkningar, dokumentation och information. Finland agerade i enlighet med CCW-konventionen redan före anslutningen till Ottawakonventionen och totalförbudet mot infanteriminor.

Vid beredningen av återinförandet av systemet med infanteriminor beaktas konsekvenserna av användningen av infanteriminor i Finland som en del av planeringen och genomförandet av samarbetet mellan de allierade, inklusive insatsreglerna.

4.3 Utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser

Man kan förvänta sig att uppsägningen av konventionen inte bara ökar Finlands handlingsutrymme i försvarsfrågor, utan också har negativa konsekvenser. Konsekvenserna gäller inte bara direkt Ottawakonventionen, utan i ett bredare perspektiv också humanitär rätt, rustningskontroll och den regelbaserade internationella ordningen samt Finlands rykte inom rustningskontroll.

Före regeringens meddelande utsattes Finland för påtryckningar för att hålla fast vid konventionen. Efter regeringens beslut har många stater, inbegripet allierade, visat förståelse för det. Många stater och internationella organisationer anser ändå att det är beklagligt att konventionen sägs upp.

Finlands beslut att säga upp konventionen kan ha en negativ inverkan på verkställigheten av konventionen och på målet att konventionen ska bli universell. Finlands uppsägning av konventionen kan också i bredare omfattning ha konsekvenser för respekten för internationell humanitär rätt. Med tanke på konsekvenserna är det värt att beakta att internationell humanitär rätt inte bara förpliktar utan också skyddar Finland. Uppsägningen av konventionen kan också ha konsekvenser för Finlands profil och möjligheter att påverka i egenskap av försvarare av internationell humanitär rätt och främjare av inkludering av personer med funktionsnedsättning. Enligt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse är det av särskild vikt att internationell humanitär rätt främjas i konfliktsituationer, och uppsägningen av konventionen kan därför anses ge motstridiga signaler.

Uppsägningen av konventionen följer inte Finlands konsekventa linje när det gäller rustningskontroll. Därför är risken att när ett land som Finland, som är aktivt inom rustningskontroll, säger upp konventionen kan tröskeln att frånträda avtal om rustningskontroll bli lägre för andra stater.

En uppsägning av ett avtal inom humanitär rätt är en ytterst exceptionell åtgärd som kan återspeglas i den regelbaserade internationella ordningen på ett bredare plan. Det enda tidigare exemplet på en uppsägning av ett avtal inom humanitär rätt är Litauens uppsägning av den internationella konventionen om klustervapen. En uppsägning sänder en negativ signal i ett läge där den regelbaserade internationella ordningen utmanas och ett selektivt förhållningssätt till internationella förpliktelser kritiseras. I enlighet med statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse är det för ett litet, samarbetsberoende land som Finland viktigt att den internationella ordningen inte grundar sig på användning av maktmedel utan på regler.

EU:s långvariga ståndpunkt att stödja konventionen förändras i en situation där en del av EU-staterna säger upp konventionen. EU har genom ett beslut av rådet år 1997 (97/817/GUSP) enats om en gemensam åtgärd om infanteriminor. Enligt beslutet förbinder sig medlemsstaterna att avstå från produktion och överföring av infanteriminor och att vidta de rättsliga åtgärder som krävs för att genomföra detta. Dessutom har EU senare antagit flera rådsbeslut och slutsatser till stöd för konventionen. EU har strävat efter att stödja konventionen och har fördömt all användning av infanteriminor. Unionen har bidragit till humanitär minröjning (stöd till minröjning, till förstöring av minlager och till hjälp till offer) och till att göra fler länder till parter i konventionen (universalisering) och har stött konventionsparternas arbete för att

genomföra konventionen fullt ut. EU har också understött genomförandet av konventionen ekonomiskt ur GUSP-budgeten.

I ramavtal, associeringsavtal och samarbetsavtal som EU och dess medlemsstater ingår med tredjeländer strävar man efter att ta in så kallade politiska standardklausuler, som också omfattar bestämmelser om rustningskontroll. De politiska standardklausulerna omfattar a) en klausul om grundläggande och mänskliga rättigheter (HR), som har definierats som en väsentlig del, b) en bestämmelse om massförstörelsevapen (WMD), c) en bestämmelse om handeldvapen och lätta vapen (SALW), d) en bestämmelse om Internationella brottmålsdomstolen (ICC) och e) en bestämmelse om bekämpande av terrorism (CT). SALW-bestämmelsen har i allmänhet formulerats så att det konstateras att parterna är medvetna om att handeldvapen och lätta vapen, inbegripet ammunition till dessa, utgör ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet, att parterna bekräftar sitt åtagande att iakttä sina internationella åtaganden för att bekämpa olaglig handel med handeldvapen och att parterna åtar sig att samarbeta för att bekämpa den olagliga handeln med handeldvapen och lätta vapen. Hittills har det i samband med SALW-bestämmelsen i tre avtal tagits in bestämmelser om samarbete också i fråga om arbetet mot minor. Till exempel innehåller associeringsavtalet med Centralamerika (FördrS 45 och 46/2024) en uttrycklig bestämmelse där det konstateras att parterna ska främja fullständigt genomförande och universalisering av Ottawakonventionen: "Parterna ska i synnerhet främja fullständigt genomförande och universalisering av konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor (truppminor) samt om deras förstöring och konventionen om vissa konventionella vapen och dess protokoll." Finlands uppsägning av Ottawakonventionen förutsätter ingen ändring av SALW-klausulerna, som uttrycker ett mål.

EU:s framtida policy i fråga om avtalsklausuler likt de ovan definieras i diskussionerna inom EU, eftersom diskussionerna om EU:s framtida policy i fråga om Ottawakonventionen fortfarande pågår. Framöver kommer man i en situation där flera EU-stater inte är parter i Ottawakonventionen att behöva överväga om klausuler som hänvisar till Ottawakonventionen längre ska tas in i avtal mellan EU och tredjeländer.

EU:s policy bör fastställas närmare i en ny situation där en del av EU-staterna i fortsättningen inte är parter i konventionen. Finland förhåller sig också i fortsättningen konstruktivt till konventionen så att Finlands uppsägning av konventionen inte hindrar EU:s arbete för att stärka konventionen. Finlands stöd för det att EU stöder humanitär minröjning och parternas arbete för att genomföra konventionen fullt ut är också i fortsättningen motiverat. EU-policyns trovärdighet när det gäller att främja en utvidgning av antalet länder som är parter i konventionen försämras i en situation där flera EU-stater bereder en uppsägning av konventionen. Samtidigt finns det ändå andra åtgärder för att främja konventionen som EU kan fortsätta med. De behandlas ovan. EU:s policy förändras således inte till alla delar, även om flera EU-stater säger upp Ottawakonventionen.

Nato har inte deltagit särskilt aktivt i genomförandet av Ottawakonventionen, eftersom de allierade inte har någon gemensam ståndpunkt i frågan i och med att Förenta staterna står utanför konventionen.

4.4 Ekonomiska konsekvenser

Uppsägningen av Ottawakonventionen medför i sig inget direkt behov av tilläggsanslag.

Om systemet med infanteriminor åter tas i bruk av Försvarsmakten till följd av att konventionen sägs upp, förutsätter återinförandet av systemet tilläggsfinansiering, omfördelning av den

finansiering som står till förfogande eller planering av kostnaderna i de kommande budgetramarna (beroende på anskaffningarnas tidsplan och periodisering). Beloppet av den tilläggsfinansiering som behövs beror på hurdana system som skaffas och på deras antal. Det anslag som reserverats för anskaffning av försvarsmateriel omfördelas vid behov så att det möjliggör anskaffning av infanteriminor till den del de anses vara en nödvändig del av Försvarsmaktens förmåga. De ekonomiska konsekvenserna beror på de förmågor som ska kompletteras och på antalet och arten av de system som skaffas. Utöver anskaffningarna torde ibruktagandet av systemen, såsom utbildning och eventuella konsekvenser för personalen samt underhåll och lagring, medföra ekonomiska konsekvenser.

Försvarsmakten granskar behovet av tilläggsfinansiering som en del av utvecklingsprogrammet och byggandet av förmågor inom Försvarsmakten. Finansieringsbehovet kan granskas närmare först i samband med beredningen av anskaffningen av infanteriminor. Beslut om eventuella behov av tilläggsresurser fattas enligt det normala förfarandet som en del av budgetprocesserna. En höjning av försvarsutgifternas andel i förhållande till BNP till tre procent gör det också möjligt att skaffa infanteriminor som en del av utvecklandet av försvaret.

Tekniskt sett enkla infanteriminor, såsom sprötminor och rörminor som användes inom Försvarsmakten före anslutningen till Ottawakonventionen, är ett förmånligt system i förhållande till många andra vapensystem som utvecklats för att bekämpa infanteri.

Under normala förhållanden orsakar infanteriminor i Finland inga kostnader på grund av skador för civilbefolkningen, livsmiljön eller samhället.

Röjningen av minerade områden orsakar dock avsevärda ekonomiska kostnader. Dessutom behöver de som skadats av infanteriminor ofta vård under hela sin livstid.

Efter ett eventuellt krigsslut kan oröjda finska infanteriminor utgöra en fara för civilbefolkningen, livsmiljön eller samhället, liksom även fiendens infanteriminor och pansarminor och all annan odetonerad ammunition och andra lämningar efter krig. Det att infanteriminor inte återinförs undanröjer inte behovet av röjning av andra odetonerade lämningar efter krig, och ett återinförande av systemet bedöms inte medföra någon avsevärd ytterligare börda i röjningen.

4.5 Konsekvenser för personalen

Uppsägningen av konventionen har inga konsekvenser för personalen. Återinförandet av infanteriminor inom Försvarsmakten bedöms inte ha några betydande konsekvenser för personalen.

Utbildning om infanteriminor planeras separat inom Försvarsmakten, om infanteriminorna återinförs. Infanteriminor är enkla redskap och utbildning om dem kan rätt lätt integreras i den övriga utbildningen av värnpliktiga.

4.6 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Uppsägningen av konventionen har inga direkta konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, eftersom uppsägningen av konventionen i sig inte leder till att infanteriminor tas i bruk. Uppsägningen av konventionen har konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, om Finland beslutar att ta i bruk infanteriminor.

Konventionens betydelse med tanke på internationell humanitär rätt behandlas i avsnitt 1.5 och uppsägningens mer omfattande konsekvenser för iakttagandet av humanitär rätt behandlas i avsnitt 4.3. Uppsägningen av konventionen möjliggör att infanteriminor åter kan tas i bruk av Försvarsmakten, vilket försvagar ändamålen i internationell humanitär rätt. Enligt statistiken i *Landmine Monitor* utgör användningen av infanteriminor en fara för civila, som oftast trampas på och dör eller skadas av infanteriminor. Ofta är de civila offren barn (43 procent åren 1999–2023). Infanteriminornas konsekvenser för människorna fortsätter länge efter det att en väpnad konflikt har avslutats, och därmed kan infanteriminornas konsekvenser ur humanitär synvinkel inte bedömas enbart under den tid en väpnad konflikt pågår. Infanteriminor kan också till exempel göra det svårare för humanitärt bistånd att nå den civilbefolkning som behöver det. De konsekvenser som ett eventuellt ibruktagande av infanteriminor har för skyddet av civila har också en negativ inverkan på tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna.

Uppsägningen av konventionen kan anses försvaga de grundläggande och mänskliga rättigheterna, eftersom konventionen har lett till att produktionen och mängden av infanteriminor globalt sett har minskat avsevärt och till att antalet offer för minor har sjunkit. Användningen av infanteriminor påverkar tillgodoseendet av flera grundläggande och mänskliga rättigheter, såsom rätten till liv, rörelsefriheten, näringsfriheten och rätten till hälsa, utbildning och arbete (resolution A/HRC/RES/58/22 av FN:s råd för mänskliga rättigheter). Finland är part i flera internationella människorättskonventioner där dessa rättigheter tryggas. Konventionens betydelse med tanke på internationell humanitär rätt behandlas i avsnitt 1.8. Av Europadomstolens rättspraxis och FN:s konventionsövervakande organs tolkningspraxis kan man härleda att användningen av landminor har konsekvenser för de mänskliga rättigheterna. De ovannämnda konventionsövervakande organen har betonat staternas skyldighet att skydda civila, särskilt utsatta befolkningsgrupper såsom kvinnor, barn och personer med funktionsnedsättning, mot de faror som landminor orsakar.

Staten har ändå också en positiv skyldighet att skydda liv, hälsa och säkerhet för dem som befinner sig inom dess jurisdiktion. Genom att sörja för försvarsförmågan tryggar man befolkningens rätt till liv, hälsa och säkerhet.

Användningen av infanteriminor kan anses ha indirekta konsekvenser åtminstone för rätten till liv, som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen, och i någon mån för rörelsefriheten, som tryggas i 9 § 1 mom., för egendomsskyddet, som tryggas i 15 § 1 och 2 mom., för samernas rätt som urfolk att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur, som tryggas i 17 § 3 mom., för näringsfriheten, som tryggas i 18 § 1 mom., och för den grundläggande rätten till miljön, som tryggas i 20 § 1 mom.

Försvarsmakten iakttar internationell humanitär rätt och internationella avtal som är bindande för Finland i all verksamhet och i all användning av militära maktmedel. Försvarsmakten använder minor, inklusive infanteriminor, i enlighet med kraven i CCW-konventionen. Krigshandlingar riktas mot fiendens väpnade styrkor och militära mål. Civila personer och objekt skyddas. De mänskliga, diplomatiska, politiska, infrastrukturrelaterade och moraliska konsekvenserna av oavsiktliga skador på utomstående (bland annat civila och icke-stridande) bedöms, och de påverkar vilka vapensystem som används, vilka mål som väljs och vilka eventuella begränsningar som finns. Dessa åtgärder minskar de negativa konsekvenser som en eventuell användning av infanteriminor har för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Den rättsliga grunden för användningen av infanteriminor är den användning av militära maktmedel i militära försvarsuppdrag som avses i 4 § i lagen om försvarsmakten. Enligt paragrafen ska de militära maktmedlen vara förenliga med internationella förpliktelser som är

bindande för Finland. Ett beslut om användning av infanteriminor i en konkret situation innebär en avsevärd förändring i den militära försvarsberedskapen och är därmed ett vittsyftande och principiellt betydande militärt kommandomål, där republikens president i enlighet med 31 § i lagen om försvarsmakten har beslutanderätt. Bestämmelser om beslutsförfarandet finns i 32 § i den lagen. Användningen av infanteriminor styrs närmare genom Försvarsmaktens egna insatsregler. Utöver utbildnings- och övningsverksamhet ska Försvarsmakten i Finland använda minor endast i enlighet med de beslut som fattats och de befogenheter som följer av dem. Minor ska i regel användas på finsk mark, i områden där civila har evakuerats.

Försvarsmakten placerar inte ut minor under normala förhållanden, utan alla minor lagras, med undantag för utbildnings- och övningsverksamhet. Samma förfarande gällde innan Finland anslöt sig till Ottawakonventionen.

Försvarsmakten förebygger förluster bland civila och inom de egna styrkorna bland annat genom planering och begränsning av användningsområdena för vapensystem, genom dokumentering av mängd, art och geografisk information i fråga om minor och odetonerad ammunition som blir kvar i terrängen och genom utmärkning och övervakning av farliga områden. Utöver teknisk och taktisk användning av minor omfattar utbildningen av värnpliktiga och anställd militär personal även undervisning i krigets lagar.

Civilbefolkningen informeras aktivt om farliga områden, det införs vid behov begränsningar i rörelsefriheten och i den mån det är möjligt ges utbildning om förfaringssätten för när en misstänkt explosiv vara påträffas.

För varje genomförd avspärkning (minering) upprättas en spärrbeskrivning som specificerar typerna och antalet minor i spärren, eventuell försåtminering samt spärrens exakta läge.

Försvarsmakten har förberett sig på att lokalisera, identifiera och oskadliggöra minor och annan ammunition både för sina egna operationer och för civilbefolkningens säkerhet. Kontinuerlig röjningsberedskap upprätthålls både under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. Den röjning och förstöring av minor som genomförs efter ett krig gäller i stor utsträckning olika typer av odetonerad ammunition, projektiler och robotar eller delar av dem. Det att systemet med infanteriminor inte skulle återinföras undanröjer inte behovet av röjningsåtgärder i fråga om andra odetonerade lämningar, och ett återinförande medför därmed ingen avsevärd ytterligare börda i röjningen.

4.7 Miljökonsekvenser

Uppsägningen av konventionen har inga direkta miljökonsekvenser.

Ett eventuellt återinförande av systemet med infanteriminor bedöms inte heller ha några avsevärda direkta miljökonsekvenser. Under normala förhållanden, med undantag för utbildning och övningar, ska de infanteriminor som Försvarsmakten skaffar vara lagrade. Miljökonsekvenserna av användningen av ofarliga övningsredskap vid utbildning och övningar under en begränsad tid och på ett geografiskt avgränsat område är små. Övningsredskapen lämnas inte i terrängen.

En eventuell användning av minor, inklusive infanteriminor, i krigssituationer kan däremot ha avsevärda konsekvenser för miljön. Dessutom kan röjning och förstöring av minor ha negativa konsekvenser för miljön och infrastrukturen. Miljökonsekvenserna kan bland annat bestå av att vilda djur dör och jordbruksmark förorenas. Röjning och förstöring av minor kan också påverka livsmiljöerna för insekter och vilda djur och växter. När vapen förstörs på den plats där de är

belägna kan skadan vara kortvarig, såsom förlust av växtlighet, eller långvarig, såsom förorening av mark och vatten. Outmärkta minor belastar ekonomin och miljön, bland annat genom att de hindrar att marken används för näringsverksamhet, och det krävs ekonomiska resurser för att röja dem. Genom att minor märks ut är det möjligt att bidra till att förebygga dessa effekter. Avsikten är att miljökonsekvenserna av användning av minor i en krigssituation ska förebyggas bland annat genom dokumentation av geografisk information om minorna.

När det gäller markförorening kan minor orsaka samma slags sprängämnesförorening som odetonerad ammunition. Föroreningar uppstår under flera år när minor faller sönder på grund av att deras skal korroderar eller av någon annan orsak. I en handlingsmodell där minfält röjs utan dröjsmål efter det att en väpnad konflikt har upphört förorenas marken inte i någon betydande grad. Den markförorening som orsakas av infanteriminor kan i denna handlingsmodell bedömas bli mindre än den markförorening som orsakas av annan krigsföring.

Finlands eventuella infanteriminor skulle endast vara en del av alla minor och all odetonerad ammunition som blir kvar i områden där det under ett krig har pågått strider eller gjorts försvarsförberedelser. Detta gäller såväl Försvarsmaktens som fiendens minor och ammunition. En eventuell användning av infanteriminor i Finland ändrar inte väsentligen behovet av att trygga säkerheten och genomföra röjningsarbete i områdena efter kriget.

4.8 Konsekvenser för näringslivet

Det har inte fattats några beslut om inledande av produktion av infanteriminor i Finland. Eventuell anskaffning av infanteriminor ska genomföras i enlighet med försvarsförvaltningens sedvanliga upphandlingspraxis.

Ett frånträde av konventionen gör det möjligt för finländska företag att utveckla, producera och lagra infanteriminor för Försvarsmaktens behov. Som det konstateras i avsnitt 1.7 är det enbart ett fåtal länder som producerar sådana infanteriminor som är förbjudna enligt Ottawakonventionen. Det mest sannolika är således att man skulle sträva efter att utveckla och producera infanteriminor eller deras centrala komponenter i Finland. Det att Finland har kapacitet att planera och producera minor gör det möjligt att producera minor också under undantagsförhållanden.

Om minor sprids med sådana projektiler, missiler eller stridspetsar som omfattas av skjutvapenlagens (1/1998) tillämpningsområde, tillämpas på innehav av dem inom Försvarsmakten samt på tillverkning av och handel med dem samma bestämmelser som i fråga om andra motsvarande föremål. Eventuell export av infanteriminor regleras i lagen om export av försvarsmateriel (282/2012) (se avsnitt 1.5).

4.9 Konsekvenser för jämställdheten

Uppsägningen av konventionen bedöms inte ha några konsekvenser för jämställdheten mellan könen.

Infanteriminor har olika konsekvenser för de olika könen globalt sett. Enligt *Landmine Monitor*, som bevakar minläget och som publiceras av organisationen International Campaign to Ban Landmines, är majoriteten av offren män och pojkar (84 procent åren 1999–2023). Minornas indirekta konsekvenser drabbar däremot oftare kvinnor.

5 Remissvar

5.1 Allmänt

Utkastet till regeringsproposition var på remiss mellan den 17 april och 16 maj 2025 i webbtjänsten utlåtande.fi. Man avvek från den riktgivande remisstiden enligt anvisningen för hörande vid författningsberedning för att riksdagen ska kunna inleda behandlingen av propositionen under vårsessionen 2025.

Utlåtanden begärdes av 88 instanser och även andra instanser hade möjlighet att yttra sig i ärendet. Inom den utsatta tiden kom det in sammanlagt 42 remissvar från följande instanser: Underofficersförbundet rf, Amnesty International Finländska sektionen rf, Vapenvägrarförbundet rf, riksdagens justitieombudsman, Finlands näringsliv rf, Fida International, Fingrid Oyj, International Campaign to Ban Landmines – Suomi, Helsingfors hovrätt, Försörjningsberedskapscentralen, Centralförbundet för Barnskydd rf, Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry, Försvarsgillenas förbund rf, Försvarsutbildningsföreningen, Maanpuolustuskurssiyhdistys ry, Kvinnosaksförbundet Unionen rf, Kvinnoorganisationernas Centralförbund, Kvinnornas Beredskapsförbund rf, biträdande justitiekanslern, Rädda barnen rf, försvarsministeriet, Plan International Suomi sr, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry, Befälsförbundet rf, Gränssäkerhetsunionen rf, Gränsbevakningsväsendet, Reserviläisliitto - Reservistförbundet ry, SaferGlobe ry, professor Martin Scheinin, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö - Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland ry, Finlands Röda Kors, Suomen Rauhanliitto - Finlands Fredsförbund ry, Fredskämparna i Finland rf, Suomen Reserviupseeriliitto - Finlands Reservofficersförbund ry, De Hundras Kommitté i Finland rf, Finlands UNICEF rf, Utrikespolitiska institutets programdirektör Harri Mikkolas, äldre forskare Matti Pesus och forskare Joel Linnainmäkis gemensamma utlåtande, Upseeriliitto ry, finansministeriet samt miljöministeriet.

Dessutom kom det in 6 utlåtanden från privatpersoner. Inrikesministeriet, kommunikationsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Högsta domstolen och Säkerhets- och kemikalieverket meddelade att de inte hade något att yttra i ärendet.

I detta avsnitt redogörs det för de huvudsakliga dragen i utlåtandena och för de ståndpunkter av betydelse som lyfts fram i dem, inklusive sådana yttranden där det föreslagits ändringar i propositionen. Begäran om utlåtande, andra utlåtanden än sådana som lämnats av privatpersoner och ett sammandrag av utlåtandena finns på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt under projektnummer UM004:00/2025. Utlåtandena från privatpersoner är tillgängliga via den offentliga tjänsten på adressen [utlata.fi](https://www.utlata.fi)⁶ och hos utrikesministeriet.

Uppsägningen av konventionen understöddes av myndigheterna försvarsministeriet, Gränsbevakningsväsendet och Försörjningsberedskapscentralen, företaget Fingrid Oyj samt största delen av de föreningar som har anknytning till den övergripande säkerheten. Största delen av civilsamhällesorganisationerna motsatte sig uppsägningen av konventionen. I utlåtandena från privatpersoner framfördes synpunkter både för och emot uppsägningen av konventionen. I många utlåtanden framfördes synpunkter på konsekvenserna av ibruktagandet av infanteriminor.

⁶ <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=b1f3cdf3-b3db-44c0-884f-fldda80f4b43>

I de utlåtanden som stödde propositionen betonades i huvudsak de försvarspolitiska aspekterna. I dessa utlåtanden ansågs det vara viktigt att uppsägningen av Ottawakonventionen gör det möjligt för försvarssystemet att åter ta i bruk infanteriminor i det försämrade säkerhetspolitiska läget.

I de utlåtanden som motsatte sig uppsägningen fästes vikt vid att uppsägningen av konventionen kan anses försvaga de grundläggande och mänskliga rättigheterna, internationella människorättskonventioner och ändamålen i humanitär rätt. I remissvaren ansågs motiveringen till uppsägningen vara otillräcklig och infanteriminor ansågs strida mot humanitär rätt. Även beredningen av regeringspropositionen och den sekretess som iaktogs i samband med utredningarna kritiserades i flera utlåtanden. Å andra sidan framfördes det i en del av utlåtandena att propositionen skulle behandlas så snabbt som möjligt.

I flera utlåtanden betonades det att man bör förbinda sig till den regelbaserade internationella ordningen, att minorerna bör användas på ett ansvarsfullt sätt och att man bör förbinda sig till de humanitära målen i Ottawakonventionen.

5.2 Motivering till uppsägningen

Flera remissinstanser ansåg i sina utlåtanden att motiveringen till uppsägningen inte var tillräcklig. Bland annat biträdande justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman betonade att uppsägningen av Ottawakonventionen är en betydande handling och att betydelsen av heltäckande motiveringar framhävs i sådana sammanhang. Riksdagens justitieombudsman ansåg särskilt att motiveringen till varför infanteriminor behövs i dagsläget bör kompletteras. Helsingfors hovrätt ansåg att de försvarspolitiska aspekterna på uppsägningen inte har motiverats i tillräcklig utsträckning och att det i propositionen inte bedöms hur Natomedlemskapet och den ökning av försvarsutgifterna som redan ägt rum och den som är på kommande eller den tekniska utvecklingen av vapensystemen eventuellt påverkar infanteriminornas betydelse eller möjligheterna att ersätta dem med vapensystem som inte är förbjudna enligt Ottawakonventionen. Också till exempel Finlands Röda Kors, professor Scheinin, Amnesty och International Campaign to Ban Landmines Suomi (ICBL-Suomi) ansåg att den militära nytta som eventuellt uppnås genom uppsägningen inte har motiverats tillräckligt i propositionen. Professor Scheinin påpekade att ett vapensystems godtagbarhet inte kan motiveras med dess kostnadseffektivitet. Finlands Röda Kors ansåg att enbart militär nytta inte räcker som grund för uppsägningen, utan att man därtill bör bedöma huruvida handlingen är kritisk och nödvändig. Utlåtandena har beaktats vid den slutliga beredningen av propositionen i synnerhet genom att redigera det avsnitt som gäller konsekvensbedömningen.

5.3 Rättslig bedömning

Biträdande justitiekanslern instämde i bedömningen att uppsägningen av konventionen förutsätter riksdagens godkännande och att uppsägningen kan godkännas med enkel majoritet. Biträdande justitiekanslern ansåg att det i propositionen bör ingå en grundligare bedömning av dess förhållande till de grundläggande och mänskliga rättigheterna, inklusive 1 § 1 mom. (Finlands suveränitet) och 3 mom. (Finlands deltagande i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter) i grundlagen, rätten till liv och trygghet enligt 7 § i grundlagen, rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen, egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen, näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om miljön enligt 20 § i grundlagen, med beaktande av grundlagsutskottets praxis. Dessutom bör uppsägningens förhållande till de internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland bedömas närmare.

När det gäller avsnittet om behandlingsordningen ansåg biträdande justitiekanslern också att det i avsnittet bör tas in ett uttalande om att föra propositionen till grundlagsutskottet för behandling, om det råder oklarhet om förhållandet mellan uppsägningen av konventionen och andra människorättskonventioner. Därtill konstaterade biträdande justitiekanslern att den rättsliga grunden för Försvarsmaktens rättsliga skyldigheter och befogenheter bör preciseras.

Vid bedömningen ansåg riksdagens justitieombudsman det vara centralt att Finland även efter uppsägningen uppfyller de förpliktelser i frågan som grundar sig på andra folkrättsliga bestämmelser och som beskrivs i avsnitt 1.5 i utkastet. Saken har förtydligats i avsnitt 1.5. Dessutom påpekade riksdagens justitieombudsman att riksdagen bör godkänna uppsägningen av konventionen också som en sådan internationell förpliktelse av avsevärd betydelse som avses i 94 § 1 mom. i grundlagen på motsvarande sätt som när Finland förband sig till konventionen. Justitieombudsmannen instämde i den bedömning som lagts fram i avsnittet om behandlingsordningen i propositionen.

Utiifrån utlåtandena har avsnittet om behandlingsordningen kompletterats i fråga om granskningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, människorättskonventionerna och den nationella lagstiftningen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att propositionen också bör behandla hur det skulle gå till om Finland någon gång i framtiden på nytt skulle ansluta sig till Ottawakonventionen, om säkerhetsläget eller de övriga omständigheterna vid en senare tidpunkt skulle förändras. Finlands Röda Kors har å sin sida lyft fram att propositionen bör bindas till kontexten genom att man säkerställer att beslutet ses över i takt med att den säkerhetspolitiska omgivningen i framtiden utvecklas i en positivare riktning. Avsnitt 1.9 i propositionen har kompletterats till denna del. Dessutom framförde biträdande justitiekanslern att resultatet av bedömningen enligt artikel 36 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna i möjligaste mån bör utredas preliminärt redan innan regeringens proposition överlämnas till riksdagen. I avsnitt 9, som gäller ibruktagande av infanteriminor, konstateras det att laglighetsbedömningen kan göras först i samband med upphandlingsprocessen för vapensystemet, eftersom den förutsätter detaljerade uppgifter om det system som skaffas.

Rädda barnen rf ansåg att utkastet till proposition är problematiskt både med tanke på internationell humanitär rätt och barnens rättigheter. Rädda barnen rf lyfte också fram Genèvekonventionen angående skydd för civilpersoner under krigstid (IV), vilken är väsentlig för skyddet av barn och den övriga civilbefolkningen, samt artikel 38 i FN:s konvention om barnets rättigheter, enligt vilken konventionsstaterna ska iaktta bestämmelserna i internationell humanitär rätt. Dessutom ansåg föreningen att uppsägningen av konventionen och ett eventuellt ibruktagande av infanteriminor utgör en betydande risk för fullföljandet av FN:s konvention om barnets rättigheter. Också Plan International Suomi och Finlands UNICEF rf betonade i sina utlåtanden betydelsen av artikel 38 i FN:s konvention om barnets rättigheter. Vid den slutliga beredningen av propositionen har det tagits in ett avsnitt om internationella människorättsförpliktelser, inkl. FN:s konvention om barnets rättigheter (avsnitt 1.8). Också avsnittet om behandlingsordningen har kompletterats till denna del (avsnitt 11.2.7).

Professor Scheinin ansåg dessutom i sitt utlåtande att den föreslagna ändringen av strafflagen inte har motiverats på ett sakligt sätt och att 11 kap. 7 a § i strafflagen bör ändras i stället för att upphävas eller att de övriga bestämmelserna i 11 kap. i strafflagen bör ändras. Motiveringen till avsnitt 6.2, som gäller ändring av strafflagen, har kompletterats med anledning av utlåtandet så att även om användningen av infanteriminor inte längre är straffbar med stöd av 11 kap. 7 a § i strafflagen, tillämpas på brott mot krigets lagar fortfarande bland annat 11 kap. 5–7 § i strafflagen (krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse och lindrig krigsförbrytelse). Också

bestämmelserna om brott mot liv och hälsa i 21 kap. i strafflagen kan bli tillämpliga i enlighet med de förutsättningar som gäller dem.

Finlands Röda Kors ansåg å sin sida att man i propositionen bör utreda till exempel straffrättsligt ansvar i anslutning till bristfällig märkning eller annat missbruk av infanteriminor och ta in brott i anslutning till dem i 11 kap. i strafflagen. Vid beredningen konstaterades inget omedelbart behov av att ändra strafflagen till andra delar än upphävandet av 11 kap. 7 a § och ändringen av 15 kap. 10 §. Efter upphävandet av 11 kap. 7 a § i strafflagen ska användningen av infanteriminor fortfarande bedömas utifrån andra bestämmelser i strafflagen, såsom till exempel bestämmelserna om krigsförbrytelser i 11 kap., bestämmelserna om brott mot liv och hälsa i 21 kap., bestämmelserna om allmänfarliga brott i 34 kap. och vissa straffbestämmelser om brott som äventyrar andras hälsa och säkerhet i 44 kap. Vad detta ansvar mer exakt inbegriper bestäms enligt dessa bestämmelser och de allmänna ansvarsvillkoren i den allmänna delen av strafflagen. Om det är fråga om terroristisk verksamhet, ska förfarandet bedömas utifrån 34 a kap. i strafflagen, vilket gäller terroristbrott. Till den del infanteriminor hanteras av en tjänsteman eller någon annan som omfattas av tjänsteansvar bedöms verksamheten också utifrån om man i verksamheten har avvikit från de tjänsteskyldigheter som gäller detta. Förfarandet ska också bedömas utifrån den materiella lagstiftning som gäller verksamhet som hänför sig till infanteriminor och straffbestämmelserna i anslutning till denna lagstiftning.

5.4 Konsekvenser för det nationella försvaret

Försvarsministeriet konstaterade i sitt utlåtande att uppsägningen av Ottawakonventionen utvidgar Finlands försvarspolitiska handlingsutrymme och att möjligheten att skaffa och använda infanteriminor som en del av det övriga försvarssystemet ökar den militära prestationsförmågan. Försvarsministeriet betonar att infanteriminor sannolikt är ett system som snabbt kan produceras och tas i bruk och vars betydelse framhävs som ett element i en sådan försvarsstrid som man förberett sig på vid sidan av befästning, avspärning och användning av andra vapensystem. Försvarsministeriet anser att det särskilt i det nuvarande säkerhetsläget är viktigt att utträdet ur Ottawakonventionen framskrider snabbt för att infanteriminorna ska kunna tas i operativt bruk under de närmaste åren. Dessutom framförde försvarsministeriet detaljerade anmärkningar om regeringspropositionen, vilka har beaktats vid den fortsatta beredningen.

Fingrid Oyj ansåg i sitt utlåtande att uppsägningen av konventionen stöder skyddet av kritisk infrastruktur i den förändrade säkerhetspolitiska miljön. Försörjningsberedskapscentralen ansåg i sitt utlåtande att uppsägningen indirekt också har konsekvenser för försörjningsberedskapen. Infanteriminor kan med tanke på den militära försörjningsberedskapen ses som ett effektivt sätt att öka försvarets genomslag och för sin del försvaga angripares förmåga att agera fritt. Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry ansåg att man genom att ta i bruk infanteriminor kan uppnå kostnadsbesparingar, om det behövs färre trupper för att upprätthålla den territoriella integriteten. Suomen Reserviupseeriliitto - Finlands Reservofficersförbund ry framförde anmärkningar som stöder återinförandet av infanteriminor.

Suomen Rauhanliitto - Finlands Fredsförbund ry anmärkte att det i propositionen inte bedöms på vilket sätt Natomedlemskapet, ökningen av försvarsutgifterna eller den vapentekniska utvecklingen påverkar behovet av infanteriminor. Avsnitt 4.2 och 1.9 i propositionen har kompletterats vid den fortsatta beredningen.

5.5 Utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser

Biträdande justitiekanslern ansåg att det till propositionen bör fogas en bedömning av hur sådana överenskommelser som EU och dess medlemsstater ingått med tredjeländer, i vilka man

strävar efter att ta in eller redan har tagit in bestämmelser om rustningskontroll, eventuellt kommer att ändras i fortsättningen. Avsnitt 4.3 har kompletterats till denna del.

Helsingfors hovrätt konstaterade att uppsägningen av konventionen framstår som en avvikelse från Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska linje hittills, där tyngdpunkten har legat på att stödja den regelbaserade internationella ordningen och ansåg att propositionen inte i tillräcklig utsträckning svarar på frågan om det över huvud taget är nödvändigt att säga upp konventionen. Trots att den säkerhetspolitiska miljön försämrats bör försvarspolitiska beslut enligt hovrätten bedömas lika kritiskt och omsorgsfullt som hittills, utan att principerna om öppenhet och god förvaltning glöms bort. De försvarspolitiska motiveringarna till uppsägningen av avtalet har kompletterats.

Finlands Röda Kors ansåg att det i propositionen närmare bör gås in på hur exceptionellt det är att säga upp en konvention om humanitär rätt och hur en sådan åtgärd kan bedömas påverka de utrikes- och säkerhetspolitiska mål som nämns i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och i utkastet till proposition. Samtidigt ansåg Finlands Röda Kors att man bör ge garantier för att Finland även i fortsättningen kommer att stödja minröjning och minoffer. Finlands Röda Kors konstaterade också att uppsägningen påverkar Finlands rykte som ett land som länge har främjat inkludering av personer med funktionsnedsättning som en prioritering i det humanitära biståndet. Plan International Suomi sr ansåg att Finland bör ta ställning till hur landet när det frånträder Ottawakonventionen kommer att främja det att konventionens humanitära verkningar fortsätter samt till sitt ansvar för att minska antalet barnoffer för infanteriminor, för minröjningsarbetet och för att tillhandahålla riskutbildning för den befolkning som hotas av föroreningar orsakade av infanteriminor. Avsnitt 1.6 och 4.3 har kompletterats till denna del.

5.6 Ekonomiska konsekvenser

Finansministeriet konstaterade i sitt utlåtande att eventuell anskaffning av nya infanteriminor i regel ska genomföras inom ramen för de nuvarande anslagen som en del av den normala försvarsplaneringen. Det anslag som reserverats för anskaffning av försvarsmateriel ska vid behov omfördelas så att det möjliggör anskaffning av minor till den del de anses vara en nödvändig del av Försvarsmaktens prestationsförmåga. Beslut om behovet av tilläggsresurser i anslutning till försvaret fattas enligt det normala förfarandet som en del av budgetprocessen. Finansministeriet konstaterade också att en höjning av försvarsutgifternas andel i förhållande till BNP till tre procent också gör det möjligt att skaffa minor som en del av utvecklandet av försvaret. Avsnitt 4.4 har preciserats i fråga om dessa anmärkningar. Ministeriet såg inget behov av att behandla propositionen i finansutskottet.

Underofficersförbundet rf ansåg att återinförandet av infanteriminor i Försvarsmaktens metodarsenal kräver tilläggsfinansiering för anskaffning och lagring av dem samt för utbildning av personalen.

ICBL-Suomi, Rädda barnen rf och Finlands Röda Kors ansåg att kostnaderna för minröjning bör behandlas närmare i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna. Finlands Röda Kors och professor Martin Scheinin lyfte i sina utlåtanden också fram vårdkostnaderna för dem som skadats av minor. Avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna har preciserats till dessa delar.

Dessutom påpekade Finlands Röda Kors att priserna för tillverkning av infanteriminor inte längre motsvarar priserna på 1980-talet och 1990-talet, då minor tillverkades i betydande mängder. Professor Scheinin påpekade att bedömningen av kostnadseffektiviteten inte heller beaktar dödsfall inom civilbefolkningen eller skador som tillfogas samhällets moraliska grund.

5.7 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Flera remissinstanser kritiserade i sina utlåtanden argumentet för ansvarsfull användning av minor och en del av dem konstaterade att Ottawakonventionen uppkom på grund av att det inte är möjligt att begränsa användningen av infanteriminor endast till militära objekt. Flera remissinstanser lyfte fram att infanteriminor inte ser skillnad på civila och soldater. Finlands UNICEF rf kritiserade propositionens motiveringar till ansvarsfull användning av minor genom att konstatera att de föreslagna metoderna är desamma som används i länder där minor också för närvarande finns i terrängen och där antalet civila offer är stort. Å andra sidan fäste en del av remissinstanserna vikt vid att Finland skulle använda minor på ett ansvarsfullt sätt. Beskrivningarna av försvarsmaktens förfaranden vid användningen av infanteriminor har preciserats vid den slutliga beredningen av propositionen.

De organisationer som främjar barnens rättigheter föreslog att propositionen skulle kompletteras med en bedömning av konsekvenserna för barn. Kvinnosaksförbundet Unionen rf, Rädda Barnen rf och De hundras kommitté i Finland rf ansåg att informering och utbildning av civilbefolkningen inte är ett effektivt sätt att förebygga det att barn faller offer för infanteriminor.

5.8 Konsekvenser för näringslivet

Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry konstaterade att konsekvenserna av ibruktagandet av infanteriminor för näringslivet, i synnerhet den finländska försvarsindustrin, inte har behandlats i propositionen.

Plan International Suomi konstaterade att om Finland själv tillverkar minorna bör de innehålla teknik som främjar civilbefolkningens säkerhet. Finlands Röda Kors ansåg att minor som eventuellt tillverkas i Finland bör beläggas med exportförbud.

Utifrån utlåtandena har det till propositionens avsnitt om konsekvensbedömningar fogats ett avsnitt om konsekvenser för näringslivet.

Professor Scheinin ansåg att Finland som ett högteknologiskt land med know-how har goda förutsättningar att innovera och tillverka vapensystem med ny teknik som är förenliga med Ottawakonventionen och de övriga folkrättsliga normer som ligger till grund för den. Dessutom ansåg Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry att uppsägningen av konventionen skulle ge Finland en möjlighet att modernisera och utveckla tekniken för infanteriminor, vilket kunde göra deras användning tryggare och miljövänligare än tidigare. Utifrån utlåtandena har konsekvenserna för det nationella försvaret preciserats. Vilka system som anskaffas fastställs först i samband med planeringen av återinförandet av systemet med infanteriminor.

5.9 Övriga konsekvenser

Riksdagens justitieombudsman ansåg att konsekvensbedömningarna bör preciseras genom att man granskar eventuella indirekta konsekvenser av användningen av infanteriminor också till exempel för markanvändning och näringsverksamhet. Dessutom ansåg riksdagens justitieombudsman att konsekvensbedömningen bör kompletteras i fråga om de övriga skyldigheterna i konventionen utöver förbudet mot användning av infanteriminor och följderna av att fransäga sig dessa skyldigheter. Propositionens avsnitt om konsekvensbedömningar och avsnittet om behandlingsordningen har kompletterats.

Miljöministeriet kompletterade i sitt utlåtande miljökonsekvensbedömningen i fråga om markförorening. Avsnitt 4.7 har kompletterats i enlighet med utlåtandet.

5.10 Övrigt

Tullen lyfte i sitt utlåtande fram att lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005) samt lagen om export av försvarsmateriel (282/2012) och de tillståndsarrangemang som ingår i dessa lagar är relevanta för transporten av infanteriminor över Finlands gränser. Tullen övervakar att leveranser över Finlands gränser som omfattas av begränsningar som gäller explosiva varor eller försvarsmateriel har de tillstånd som krävs.

Centralförbundet för Barnskydd rf, Kvinnosaksförbundet Unionen rf och De hundras kommitté i Finland rf framförde att naturkrafter och andra externa krafter kan ändra minornas placering.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö - Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland ry lyfte i sitt utlåtande fram att man i eventuella situationer där infanteriminor används på finskt territorium bör säkerställa räddningsväsendets möjligheter att agera med beaktande av det hot som minorna utgör och med framförhållning i fråga om bland annat skyddet av civilbefolkningen i räddningsuppdrag samt säkerställa räddningsväsendets uppgifter och resurser under kriget.

6 Specialmotivering till lagförslagen

6.1 Lagen om upphävande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring och om tillämpning av konventionen

1 §. Med stöd av den föreslagna 1 § upphävs lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring och om tillämpning av konventionen (1465/2011).

2 §. Enligt den föreslagna 2 § utfärdas bestämmelser om ikraftträdandet av lagen genom förordning av statsrådet. Avsikten är att lagen ska sättas i kraft samtidigt som uppsägningen av konventionen träder i kraft.

6.2 Strafflagen

Med anledning av uppsägningen av Ottawakonventionen föreslås det att bestämmelsen om kriminalisering av brott mot förbudet mot infanteriminor i 11 kap. 7 a § i strafflagen (brott mot förbudet mot infanteriminor), som fogades till lagen i samband med Finlands anslutning till konventionen, upphävs. Dessutom föreslås det att bestämmelsen om underlåtenhet att anmäla grovt brott i 15 kap. 10 § 1 mom. i strafflagen ändras så att omnämmandet av brott mot förbudet mot infanteriminor stryks ur förteckningen över brott. Brottsrekvisitet i 11 kap. 7 a § baseras väsentligen på brott mot skyldigheterna i Ottawakonventionen, och i och med uppsägningen av konventionen är straffbestämmelsen inte längre av betydelse för att fullgöra förpliktelse i konventionen. I och med att 11 kap. 7 a § upphävs blir omnämmandet av brottet i 15 kap. 10 § 1 mom. onödigt. Det finns heller inga andra särskilda skäl att bevara bestämmelsen om brott mot förbudet mot infanteriminor. Straffbestämmelsen behöver upphävas av samma orsaker som konventionen sägs upp. Avsikten är att lagen ska sättas i kraft genom förordning av statsrådet samtidigt som uppsägningen av konventionen träder i kraft. Upphävandet av kriminaliseringen

av användningen av infanteriminor innebär samtidigt också att 1 § i förordningen om tillämpningen av 1 kap. 7 § strafflagen (627/1996) bör ändras så att brott mot förbudet mot infanteriminor enligt Ottawakonventionen stryks ut förteckningen över internationella brott.

Även om användningen av infanteriminor inte längre är straffbar med stöd av 11 kap. 7 a § i strafflagen, ska militära maktmedel även i fortsättningen vara förenliga med internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Bestämmelser om brott mot krigets lagar finns bland annat i 11 kap. 5–7 § i strafflagen (krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse och lindrig krigsförbrytelse). Också bestämmelserna om brott mot liv och hälsa i 21 kap. i strafflagen kan bli tillämpliga i enlighet med de förutsättningar som gäller dem.

6.3 Tvångsmedelslagen

Förutsättningarna för användning av tvångsmedel enligt tvångsmedelslagens 10 kap. om hemliga tvångsmedel är delvis kopplade till att en person är skäligen misstänkt för ett visst brott som nämns i en bestämmelse. I 10 kap. 3 § (teleavlyssning och dess förutsättningar) 2 mom. 1 punkten och i 10 kap. 17 § (bostandsavlyssning och dess förutsättningar) 1 punkten nämns brott mot förbudet mot infanteriminor som ett brott som kan ligga till grund för användning av tvångsmedel. Med anledning av att straffbestämmelsen upphävs föreslås det att omnämmandet av brott mot förbudet mot infanteriminor stryks ur 10 kap. 3 § 2 mom. 1 punkten i tvångsmedelslagen. Likaså styrks omnämmandet av brott mot förbudet mot infanteriminor ur 10 kap. 17 § 1 mom. 1 punkten. Avsikten är att lagen ska sättas i kraft genom förordning av statsrådet samtidigt som uppsägningen av konventionen träder i kraft.

6.4 Lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten

Lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten (89/2025) träder i kraft den 1 december 2025 och upphäver den gällande lagen med samma namn. I 140 § om täckoperationer och förutsättningar för sådana föreskrivs det om förutsättningarna för att en myndighet vid Huvudstaben som sköter i 93 § avsedda brottsbekämpningsuppdrag för att förhindra brott ska få rikta en täckoperation mot en person som på grund av sina yttranden eller sitt uppträdande i övrigt med fog kan antas komma att göra sig skyldig eller medverka till brott som nämns i 140 § 2 mom. 1 punkten. Med anledning av upphävandet av kriminaliseringen av användningen av infanteriminor föreslås det också att 140 § ändras så att omnämmandet av brott mot förbudet mot infanteriminor enligt Ottawakonventionen stryks ut förteckningen över brott i 2 mom. 1 punkten. Avsikten är att lagen om de föreslagna ändringarna ska sättas i kraft genom förordning av statsrådet samtidigt som uppsägningen av konventionen träder i kraft.

7 Ikraftträdande

Enligt artikel 20 i konventionen börjar frånträdet gälla sex månader efter det att depositarien har tagit emot uppsägningsinstrumentet. Om den uppsägande parten vid utgången av sexmånadersperioden deltar i en väpnad konflikt, ska uppsägningen emellertid inte börja gälla förrän efter den väpnade konflikten.

Det föreslås att de lagar som ingår i propositionen ska träda i kraft samtidigt som uppsägningen av konventionen träder i kraft, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

8 Bifall av Ålands lagting

Konventionen innehåller inga bestämmelser som enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

9 Ibruktagande av infanteriminor

Utifrån Försvarsmaktens militära bedömning och försvarsministeriets försvarspolitiska bedömning bedömer försvarsministeriet att systemet med infanteriminor behöver börja återinföras inom Försvarsmakten när uppsägningen av Ottawakonventionen har trätt i kraft.

Inom försvarsförvaltningen inleds ingen beredning för återinförande av systemet med infanteriminor innan uppsägningen av Ottawakonventionen har trätt i kraft. Under uppsägningstiden förblir skyldigheterna enligt konventionen och begränsningarna i den nationella lagstiftningen i kraft.

Efter att konventionen har sagts upp kan återinförandet av systemet med infanteriminor inledas inom försvarsförvaltningen som en del av den normala utvecklingen av Försvarsmaktens förmågor. Eventuell anskaffning av infanteriminor ska genomföras i enlighet med försvarsförvaltningens sedvanliga upphandlingspraxis. Vilket upphandlingsförfarande som ska användas vid anskaffningen preciseras när planeringen av ibruktagandet framskrider och beror på upphandlingens värde, det vapensystem som upphandlas, komplexiteten, kriterierna för valet samt antalet leverantörer på marknaden.

I enlighet med 4 § i lagen om försvarsmakten ska de militära maktmedel som Försvarsmakten använder vara förenliga med internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Enligt folkrätten ska man i samband med all användning av vapen kunna skilja militära från civila personer samt bedöma vilken inverkan användningen av vapen har på civilbefolkningen och civila objekt. Användningen av maktmedel ska också i övrigt vara förenlig med internationell humanitär rätt.

För att förpliktelserna enligt internationell humanitär rätt ska iakttas som en del av ett eventuellt återinförande av infanteriminor och en eventuell upphandlingsprocess är det möjligt att ibruktagandet förutsätter att Finland i och med ibruktagandet av ett nytt vapen enligt artikel 36 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna gör en bedömning av huruvida användningen av infanteriminor under vissa eller alla omständigheter skulle vara förbjuden enligt protokollet eller någon annan av folkrättens regler som gäller parten.

Behovet av en bedömning enligt artikel 36 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna behandlas i samband med upphandlingsprocessen för vapensystemet. Laglighetsbedömningen kan göras först i samband med upphandlingsprocessen för vapensystemet, eftersom den förutsätter detaljerade uppgifter om det system som skaffas. Den rättsliga bedömningen av ett vapens eller vapensystems laglighet görs av Huvudstaben. Försvarsmaktens rättsliga bedömning är en del av Finlands nationella bedömningsprocess, som dessutom omfattar tillämpliga bestämmelser på lagnivå samt försvarsministeriets och utrikesministeriets föreskrifter, system och processer som gäller anskaffning av vapen och vapensystem samt rustningskontroll. Huvudstaben kan i sin rättsliga bedömning i ett enskilt fall stödja sig på den sakkunskap som finns inom försvarsministeriet och utrikesministeriet och på annan sakkunskap inom humanitär rätt.

Försvarsministeriet har en central roll i den nationella styrningen och övervakningen av förpliktelser och begränsningar som gäller rustningskontroll, inklusive när det gäller att beakta konsekvenserna av internationella förpliktelser och begränsningar som gäller rustningskontroll när nya vapen, vapensystem eller stridsmetoder utvecklas, anskaffas och tas i bruk. Huvudstabens rättsliga bedömning är en förutsättning för att försvarsministeriet ska förorda anskaffningen av ett nytt vapensystem som avses i artikel 36 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna. I övrigt görs en rättslig bedömning i samband med

livscykelauditeringar i anslutning till utvecklingen av vapen och vapensystem och i anslutning till upphandlingsprocesserna.

10 Förhållande till andra propositioner

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om vapenbrott (RP 204/2024 rd) är under behandling i riksdagen. I den propositionen föreslås det att 10 kap. 3 § 2 mom. i tvångsmedelslagen ändras. Den ändring av tvångsmedelslagen som föreslås i denna proposition sätts i kraft genom förordning av statsrådet när uppsägningen av Ottawakonventionen träder i kraft.

11 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning

11.1 Behovet av riksdagens samtycke

Enligt 94 § i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse (GrUB 10/2008 rd, GrUU 18/2002 rd och GrUU 32/2006 rd).

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande bland annat för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt grundlagsutskottets tolkning avser riksdagens grundlagsfästa befogenhet att godkänna internationella förpliktelser alla de bestämmelser i internationella förpliktelser som i materiellt hänseende hör till området för lagstiftningen. En avtalsbestämmelse ska anses höra till området för lagstiftningen 1) om bestämmelsen gäller utövande eller inskränkning av en rättighet som är tryggad i grundlagen, 2) om bestämmelsen i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter, 3) om det enligt grundlagen ska föreskrivas i lag om den fråga som bestämmelsen avser, 4) om det finns gällande bestämmelser i lag om den fråga som bestämmelsen avser eller 5) om det enligt rådande uppfattning i Finland ska föreskrivas om den i lag. Frågan påverkas inte av om en bestämmelse strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland (GrUU 11, 12 och 45/2000 rd).

Enligt förarbetena till grundlagen kan det faktum att riksdagens godkännande ska utverkas för uppsägning av förpliktelser som hör till området för lagstiftningen motiveras med att en sådan uppsägning i många fall påverkar de inomstatliga rättsförhållandena. Om till exempel avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen har satts i kraft genom en så kallad blankettlag, kommer de inomstatligt att gälla på lagnivå. En uppsägning av ett avtal har således en direkt inverkan på gällande inomstatlig rätt på lagnivå. När det gäller förpliktelser som har en stor betydelse kan en uppsägning i allmänhet anses vara en lika betydelsefull åtgärd som godkännandet. Riksdagens ställning som högsta statsorgan förutsätter, också från en mera allmän synpunkt, att internationella förpliktelser som faller inom ramen för riksdagens behörighet inte kan sägas upp utan riksdagens samtycke. (RP 1/1998 rd, s. 150.)

Eftersom Ottawakonventionen innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen har riksdagen har godkänt (RP 15/2011 rd – RSv 47/2011 rd) och som har satts i kraft genom en blankettlag, och eftersom konventionen enligt propositionen om den dessutom bör anses vara en sådan internationell förpliktelse av avsevärd betydelse som avses i 94 § 1 mom. i grundlagen (RP 15/2011 rd, s. 27), krävs riksdagens samtycke också för uppsägningen av Ottawakonventionen och för förklaringen om skälen för uppsägningen enligt stycke 2 i artikel 20 i konventionen, som direkt hänger samman med uppsägningen.

11.2 Behandlingsordning

11.2.1 Om utgångspunkterna för bedömningen av behandlingsordningen

I denna proposition föreslås det att riksdagen ger sitt samtycke till en uppsägning av Ottawakonventionen och godkänner de lagar som har samband med den.

Enligt 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

På motsvarande sätt ska riksdagen enligt 95 § 2 mom. i grundlagen, om förslaget dock gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, utan att förslaget lämnas vilande godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna, det vill säga i så kallad inskränkt grundlagsordning.

Vid bedömningen av behandlingsordningen ska bestämmelserna i avtalet bedömas med beaktande av grundlagen och de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Uppsägningen av Ottawakonventionen påverkar inte direkt förpliktelserna i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna, eftersom uppsägningen av konventionen i sig inte leder till att infanteriminor tas i bruk. Om däremot systemet med infanteriminor återinförs inom Försvarsmakten efter det att konventionen har sagts upp, kan användningen av infanteriminor anses ha konsekvenser åtminstone för rätten till liv, som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen, för rörelsefriheten, som tryggas i 9 § 1 mom., för egendomsskyddet, som tryggas i 15 §, för näringsfriheten och rätten till arbete, som tryggas i 18 §, och för den grundläggande rätten till miljön, som tryggas i 20 § 1 mom. Bestämmelser om motsvarande rättigheter finns i artikel 2 i Europakonventionen och i artikel 2 i protokoll nr 4 till den konventionen. Dessa rättigheter tryggas dessutom i flera andra internationella människorättskonventioner där Finland är part.

Det är möjligt att ibruktagandet och användningen av infanteriminor i enlighet med vad som anges i avsnitt 9 också förutsätter en rättslig bedömning. Behovet av en bedömning enligt artikel 36 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna behandlas i samband med upphandlingen av vapensystemet, eftersom bedömningen förutsätter detaljerade uppgifter om det vapensystem som skaffas. På det sätt som beskrivs i avsnittet ska man enligt folkrätten i samband med all användning av vapen kunna skilja militära från civila personer samt bedöma vilken inverkan användningen av vapen har på civilbefolkningen och civila objekt. Om infanteriminor tas i bruk inom Försvarsmaktens vapensystem, ska Försvarsmakten svara för att infanteriminornas eventuella konsekvenser för civilbefolkningen minimeras och för att alla till buds stående försiktighetsåtgärder vidtas för att uppnå detta. Dessutom bör man särskilt se till att infanteriminornas urskillningslösa verkningar är så små som möjligt och att användningen av dem även i övrigt är förenlig med internationell humanitär rätt. Försvarsmakten svarar till denna del för att civilbefolkningens rätt till liv tryggas. Den rättsliga grunden för användningen av infanteriminor är den användning av militära maktmedel i militära försvarsuppdrag som avses i 4 § i lagen om försvarsmakten. De militära maktmedlen ska vara förenliga med internationella förpliktelser som är bindande för Finland. I avsnitt 1.5 och 1.8 redogörs det för de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och i avsnitt 4.6 redogörs det för Försvarsmaktens praktiska verksamhet för att förebygga de negativa konsekvenserna av användningen av

infanteriminor. Beslut om användningen av infanteriminor i konkreta situationer ska fattas i enlighet med det förfarande i militära kommandomål som föreskrivs i lagen om försvarsmakten. Användningen av infanteriminor styrs närmare genom Försvarsmaktens egna insatsregler.

11.2.2 Suveränitet och deltagande i internationellt samarbete

Enligt 1 § 1 mom. i grundlagen är Finland en suverän republik. Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället.

I förarbetena till grundlagen konstateras dessutom: ”Statens suveränitet omfattar både den inre och den yttre suveräniteten. Med inre suveränitet avses att statsmakten utgör den högsta rättsliga makten i staten. Den viktigaste konsekvensen av den inre suveräniteten är behörigheten att bestämma om de myndigheters och andra organs behörighet som utövar offentlig makt inom statens territorium. Behörigheten omfattar även makt att besluta om rättsordningens innehåll, bestämma om de statliga organens verksamhet och rätt att på olika sätt utöva offentlig makt i förhållande till människor och föremål inom statens territorium. Med yttre suveränitet avses statens frihet att självständigt besluta om sina förhållanden till andra stater och till internationella organisationer.” (RP 1/1998 rd, s. 72.)

Godkännandet av Ottawakonventionen och den nu föreslagna uppsägningen av konventionen har betydelse med tanke på Finlands yttre suveränitet och Finlands deltagande i internationellt samarbete.

En del av den inre suveräniteten är att Finland självt får bestämma om sitt militära försvar och sitt vapensystem inom ramen för folkrätten och de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Uppsägningen av konventionen grundar sig på tryggheten av det finska försvarets behov och av Finlands självständighet och territoriella integritet. Uppsägningen av konventionen möjliggör att infanteriminor åter kan tas i bruk inom Försvarsmakten, vilket tryggar suveräniteten enligt 1 § 1 mom. i grundlagen. I regeringens proposition RP 15/2011 rd om godkännande av Ottawakonventionen konstateras det att konventionen de facto inskränker Finlands möjligheter att självt bestämma om sina vapensystem och metoder. Stycke 1 i artikel 1 i konventionen innehåller ett förbud mot att använda, utveckla, tillverka, förvärva eller lagra infanteriminor eller att stödja sådan verksamhet. Parterna är skyldiga att förstöra eller sörja för att alla infanteriminor förstörs i enlighet med bestämmelserna i konventionen. I regeringens proposition konstaterades det att artikel 1 i konventionen bör anses vara av avsevärd betydelse i den mening som avses i 94 § 1 mom. i grundlagen och därför förutsätta riksdagens samtycke (RP 15/2011 rd, s. 28).

Med tanke på suveräniteten är också möjligheten att säga upp konventionen av betydelse. Enligt stycke 2 i artikel 20 i konventionen har varje part under utövande av sin nationella suveränitet rätt att frånträda konventionen. Staten ska då underrätta alla parter, depositarien och Förenta nationernas säkerhetsråd om uppsägningen. Uppsägningsinstrumentet ska innehålla en fullständig förklaring om skälen för uppsägningen. I denna proposition föreslås det att konventionen sägs upp på det sätt som bestämmelserna i konventionen förutsätter och i enlighet med 94 § i grundlagen. Klämman om godkännande av förslaget innehåller en förklaring om skälen för uppsägningen. Finland utövar således sin suveräna rätt att säga upp konventionen.

Efter uppsägningen är Finland fortfarande bundet av Genèvekonventionerna och tilläggsprotokollen till dem, Haagkonventionerna och övriga fördrag och sedvanerättsliga regler om väpnade konflikter, de centrala internationella människorättsförpliktelserna, såsom Europakonventionen, FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska

rättigheter, konventionen om barnets rättigheter och det fakultativa protokollet till den konventionen om indragning av barn i väpnade konflikter, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt avtalen om rustningskontroll, såsom CCW-konventionen om vissa konventionella vapen och det reviderade protokoll II till den konventionen samt det internationella vapenhandelsfördraget, som alla bidrar till att målen i 1 § 3 mom. i grundlagen uppnås.

Med stöd av vad som anförts ovan kan uppsägningen av Ottawakonventionen anses vara problemfri med avseende på 1 § 1 och 3 mom. i grundlagen.

11.2.3 Rörelsefriheten och rätten till liv

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Det är motiverat att behandla och bedöma dessa två bestämmelser i grundlagen tillsammans, eftersom begränsning av rörelsefriheten är ett sätt att trygga rätten till liv på det sätt som beskrivs nedan.

De områden där minor har använts kan vara farliga, vilket påverkar rätten till liv, som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen. Användningen av infanteriminor har dessutom konsekvenser för rörelsefriheten, som tryggas i 9 § 1 mom. i grundlagen. Vid ett eventuellt ibruktagande av infanteriminor är det område som mineras i regel ett område som Försvarsmakten stadigvarande förfogar över eller ett område som Försvarsmakten tillfälligt använder med stöd av 14 § i lagen om försvarsmakten. Rätten att röra sig på området begränsas med stöd av 15 § i lagen om försvarsmakten. När försvarstillstånd råder är motsvarande paragraf 23 § i lagen om försvarstillstånd (1083/1991), enligt vilken militärmyndigheterna kan bestämma att befolkningen ska flytta från ett visst område. Under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen (1552/2011) har Försvarsmakten möjlighet att få områden i sin besittning med stöd av 113 § i beredskapslagen. I samma situation kan försvarsministeriet genom förordning med stöd av 115 § i beredskapslagen införa begränsningar i rörelsefriheten på vissa områden av militära skäl eller för att skydda utomstående mot faror.

Försvarsmakten är med stöd av 4 § i lagen om försvarsmakten skyldig att se till att de militära maktmedlen är förenliga med internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Dessa skyldigheter behandlas allmänt i avsnitten 1.5, 1.6 och 1.8. I det reviderade protokoll II till CCW-konventionen (artikel 3 stycke 8) förbjuds urskillningslös användning av minor. Urskillningslös användning är exempelvis placering av minor någon annanstans än vid militära mål och placering av minor så att de kan förväntas orsaka urskillningslösa skador på civil egendom i jämförelse med den militära fördel som kan emotes. Också enligt internationell humanitär sedvanerätt ska man vid användning av infanteriminor särskilt se till att deras urskillningslösa verkningar är så små som möjligt. Särskilt viktiga är också den internationella humanitära rättens åtskillnadsprincip, proportionalitetsprincip och skyldighet att vidta försiktighetsåtgärder.

I det reviderade protokoll II till CCW-konventionen åläggs parterna att utan dröjsmål efter de aktiva fientligheternas upphörande i regel avlägsna, röja, förstöra eller utöva tillsyn över alla minfält, minerade områden, minor, försåt och andra anordningar på de områden som står under deras kontroll (artikel 10).

De konsekvenser som ibruktagandet av infanteriminor har för ovannämnda grundläggande fri- och rättigheter kan anses vara begränsade på det sätt som beskrivs ovan, eftersom minor i princip ska användas på finsk mark och i områden där civila har evakuerats. Försvarsmakten

ska heller inte placera ut infanteriminor under normala förhållanden, utan alla minor lagras, med undantag för utbildnings- och övningsverksamhet. Om infanteriminor återinförs, kan konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna minskas genom lämpliga normer för och lämplig utbildning i användning av infanteriminor inom Försvarsmakten. I enlighet med detta riktas krigshandlingar mot fiendens väpnade styrkor och militära mål. Civila personer och objekt skyddas. De mänskliga, diplomatiska, politiska, infrastrukturellerade och moraliska konsekvenserna av oavsiktliga skador på utomstående (bland annat civila och icke-stridande) bedöms, och de påverkar vilka vapensystem som används, vilka mål som väljs och vilka eventuella begränsningar som finns. Användningen av infanteriminor förutsätter också att ovannämnda internationella förpliktelser som är bindande för Finland iakttas.

Dessutom förebyggs förluster bland civila och inom de egna styrkorna bland annat genom planering och begränsning av användningsområdena för vapensystem, genom dokumentering av mängd, art och geografisk information i fråga om minor och odetonerad ammunition som blir kvar i terrängen och genom utmärkning och övervakning av farliga områden. Utöver teknisk och taktisk användning av minor omfattar utbildningen av värnpliktiga och anställd militär personal även undervisning i krigets lagar.

Civilbefolkningen ska aktivt informeras om farliga områden, det ska vid behov införas begränsningar i rörelsefriheten och i den mån det är möjligt ska det ges utbildning om förfaringssätten för när en misstänkt explosiv vara påträffas.

Således kan uppsägningen av Ottawakonventionen inte anses vara problematisk med avseende på 7 § 1 mom. och 9 § 1 mom. i grundlagen.

11.2.4 Egendomsskydd och näringsfrihet

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms enligt 15 § 2 mom. genom lag. Bestämmelser om egendomsskydd finns också i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Bestämmelser om näringsfrihet finns också i artiklarna 6–8 i ESK-konventionen (FördrS 6/1976) och i artiklarna 1 och 18 i den europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002). I förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 71) konstateras det dock att det finns ett flertal juridiska begränsningar när det gäller näringsfriheten. Orden ”i enlighet med lag” hänvisar till möjligheten att genom lag begränsa den rättighet som tryggas i bestämmelsen.

De eventuella konsekvenser som uppsägningen av Ottawakonventionen har för näringsfriheten hänför sig närmast till områdesanvändningen och de ovannämnda begränsningarna i rörelsefriheten. I samband med att 7 § 1 mom. och 9 § 1 mom. i grundlagen behandlas i motiveringen ovan redogörs det för beslutsförfarandet vid ibruktage av infanteriminor och för begränsningarna i rörelsefriheten. Uppsägningen av Ottawakonventionen kan inte heller anses vara problematisk med tanke på grundlagens 15 § om egendomsskydd eller 18 § 1 mom. om näringsfrihet.

11.2.5 Rätt till eget språk och egen kultur

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna som urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Motsvarande rättighet ingår också i artiklarna 5.2 och 6.3 i Europakonventionen

och i artikel 27 i MP-konventionen. Näringar som ingår i den samiska kulturen är fiske, renskötsel och jakt (GrUU 3/1990 rd, GrUU 29/2004 rd, GrUU 40/2009 rd). Ett ibruktagande av infanteriminor så att de används på ett område där det bedrivs samiska näringar är inte problematiskt med tanke på 17 § 3 mom. i grundlagen med beaktande av ovannämnda förfarande och begränsningar i anslutning till ibruktagandet av områden.

11.2.6 Den grundläggande rätten till miljön

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. I bestämmelsen erkänns naturens egenvärde, och subjekt för bestämmelsen är också kommande generationer. Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Kravet på en sund miljö ska ges vid bemärkelse. I förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 70) konstateras det att livsmiljön naturligtvis ska vara livsduglig såtillvida att den inte direkt eller indirekt medför en sjukdomsrisk för människorna. Å andra sidan ska man ställa också mera långtgående krav på livsmiljön. I kravet på en sund miljö ingår till exempel trivsel i miljön åtminstone i en viss utsträckning. Enligt förarbetena inverkar bestämmelsen först och främst på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet.

Uppsägningen av konventionen och ett eventuellt återinförande av systemet med infanteriminor har inga direkta miljökonsekvenser. En eventuell användning av minor, inklusive infanteriminor, i krigssituationer kan däremot ha avsevärda konsekvenser för miljön. Genom att minor märks ut bidrar man ändå till att förebygga dessa konsekvenser. En eventuell användning av infanteriminor i Finland ändrar inte väsentligen behovet av att på andra sätt trygga säkerheten och genomföra röjningsarbete i områdena efter kriget.

I avsnitt 4.7 om miljökonsekvenserna konstateras det att i en handlingsmodell där minfält röjs förorenas marken inte i någon betydande grad. Den markförorening som orsakas av infanteriminor kan i denna handlingsmodell bedömas bli mindre än den markförorening som orsakas av annan krigsföring.

Lagstiftningen och Försvarsmaktens riksomfattande och regionala föreskrifter samt handlingsinstruktioner som gäller miljöskydd bidrar till att säkerställa en god och fungerande riskhantering och handlingsmodeller med hjälp av vilka det är möjligt att minimera konsekvenserna och riskerna när det gäller miljöbelastningen.

Uppsägningen av Ottawakonventionen kan således inte heller anses vara problematisk med tanke på den grundläggande rätt till miljön som föreskrivs i 20 § 2 mom. i grundlagen.

11.2.7 Förhållande till människorättskonventioner

I enlighet med 22 § i grundlagen ska det allmänna säkerställa genomförandet av de människorättskonventioner som är bindande för Finland.

Användningen av infanteriminor påverkar tillgodoseendet av flera grundläggande och mänskliga rättigheter, såsom rätten till liv, rörelsefriheten, näringsfriheten och rätten till hälsa, utbildning och arbete (resolution A/HRC/RES/58/22 av FN:s råd för mänskliga rättigheter). Finland är part i flera internationella människorättskonventioner där dessa rättigheter tryggs. Av betydelse är Europakonventionen, och rätten till liv som tryggs i artikel 2 i den konventionen, samt MP-konventionen, där rätten till liv tryggs i artikel 6. Ett centralt avtal

med tanke på tryggheten av barnets rättigheter är konventionen om barnets rättigheter och det fakultativa protokollet till den konventionen om indragning av barn i väpnade konflikter. Människorättskonventionerna och tillämpningspraxis för dem beskrivs i avsnitt 1.8. Andra internationella avtal och andra förpliktelser enligt internationell humanitär rätt beskrivs i avsnitt 1.5.

Även om uppsägningen på det sätt som konstateras ovan kan ha negativa konsekvenser för nivån på tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna, befriar uppsägningen inte Finland från att iakttä internationella människorättsförpliktelser.

11.2.8 Slutsats

Med stöd av vad som anförts ovan kan uppsägningen av Ottawakonventionen anses vara problemfri med tanke på grundlagen. Inte heller andra internationella avtal som är bindande för Finland eller internationell humanitär rätt utgör något hinder för en uppsägning av Ottawakonventionen.

När riksdagen godkände Ottawakonventionen fattades beslutet med enkel majoritet. Enligt 94 § 2 mom. i grundlagen ska även beslut om godkännande av uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Eftersom uppsägningen inte gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. i grundlagen, kan uppsägningen av konventionen enligt regeringens uppfattning godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av uppsägningen godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm 1

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås det att riksdagen godkänner uppsägningen av den i Oslo den 18 september 1997 ingångna konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring (FördrS 12 och 13/2012)

och att riksdagen godkänner följande fullständiga förklaring om de i stycke 2 i artikel 20 i den konventionen avsedda skälen för uppsägningen: ”De viktigaste målen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, förhindra att Finland hamnar i en militär konflikt och garantera finländarnas säkerhet och välfärd. För att trygga dessa mål i det försämrade säkerhetspolitiska läget och för att vid behov kunna bemöta långvarig och omfattande krigsföring bör Finland kunna utveckla förmågorna inom sitt försvar. Uppsägningen av konventionen möjliggör att systemet med infanteriminor åter kan tas i bruk inom försvaret.”

Kläm 2

Riksdagen föreläggs samtidigt följande lagförslag:

1.

Lag

om upphävande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring och om tillämpning av konventionen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring och om tillämpning av konventionen (1465/2011).

2 §

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

2.

Lag

om ändring av 11 och 15 kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i strafflagen (39/1889) 11 kap. 7 a §, sådan den lyder i lag 1466/2011, och *ändras* 15 kap. 10 § 1 mom., sådant det lyder i lag 923/2024, som följer:

15 kap.

Om brott mot rättskipning

10 §

Underlåtenhet att anmäla grovt brott

Den som vet att folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot

biologiska vapen, äventyrande av Finlands suveränitet, landsförräderi, grovt landsförräderi, spioneri, grovt spioneri, högförräderi, grovt högförräderi, våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, grov misshandel, kvinnlig könsstympning, rån, grovt rån, människohandel, grov människohandel, tagande av gisslan, grovt sabotage, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning, brott enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 3 punkten som begåtts i terroristiskt syfte, grov miljöförstöring eller grovt narkotikabrott är på färde, men underlåter att i tid medan brottet ännu kan förhindras underrätta myndigheterna eller den som hotas av brottet, ska, om brottet eller ett straffbart försök därtill sker, för *underlåtenhet att anmäla grovt brott* dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

3.

Lag

om ändring av 10 kap. 3 och 17 § i tvångsmedelslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i tvångsmedelslagen (806/2011) 10 kap. 3 § 2 mom. 1 punkten och 10 kap. 17 § 1 mom. 1 punkten, sådana de lyder, 10 kap. 3 § 2 mom. 1 punkten i lag 452/2023 och 10 kap. 17 § 1 mom. 1 punkten i lag 1268/2021, som följer:

10 kap.

Hemliga tvångsmedel

3 §

Teleavlyssning och dess förutsättningar

Förundersökningsmyndigheten kan ges tillstånd att rikta teleavlyssning mot en teleadress eller teleterminalutrustning som en misstänkt innehar eller annars kan antas använda, om den misstänkte är skäligen misstänkt för

1) folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen eller brott mot förbudet mot biologiska vapen,

17 §

Bostadsavlyssning och dess förutsättningar

Förundersökningsmyndigheten kan beviljas tillstånd att rikta teknisk avlyssning mot ett utrymme som används för stadigvarande boende och där den som är misstänkt för brott sannolikt befinner sig (*bostadsavlyssning*). Det krävs dessutom att personen är skäligen misstänkt för

1) folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen eller brott mot förbudet mot biologiska vapen,

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

4.

Lag

om ändring av 140 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten (89/2025)
140 § 2 mom. 1 punkten som följer:

140 §

Täckoperationer och förutsättningar för sådana

För att förhindra brott får en myndighet vid Huvudstaben som sköter i 93 § avsedda brottsbekämpningsuppdrag rikta en täckoperation mot en person som på grund av sina yttranden eller sitt uppträdande i övrigt med fog kan antas komma att göra sig skyldig eller medverka till

1) folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen eller brott mot förbudet mot biologiska vapen,

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 28 maj 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Utrikesminister Elina Valtonen

Lag

om ändring av 11 och 15 kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i strafflagen (39/1889) 11 kap. 7 a §, sådan den lyder i lag 1466/2011, och
ändras 15 kap. 10 § 1 mom., sådant det lyder i lag 923/2024, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap

(upphävs)

Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

7 a §

Brott mot förbudet mot infanteriminor

Den som i strid med konventionen om
förbud mot användning, lagring, produktion
och överföring av infanteriminor samt om
deras förstöring (FördrS /20)

1) på annat sätt än vad som avses i 5—7 §
använder infanteriminor, eller

2) utvecklar, tillverkar, på annat sätt
förvärvar, lagrar, innehar eller överlåter
infanteriminor eller för sådana minor ut ur
landet eller in i landet,

ska för brott mot förbudet mot
infanteriminor dömas till fängelse i minst fyra
månader och högst sex år.

15 kap.

15 kap.

Om brott mot rättskipning

Om brott mot rättskipning

10 §

10 §

Underlåtenhet att anmäla grovt brott

Underlåtenhet att anmäla grovt brott

Den som vet att folkmord, förberedelse till
folkmord, brott mot mänskligheten, grovt
brott mot mänskligheten, aggressionsbrott,
förberedelse till aggressionsbrott,
krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr,

Den som vet att folkmord, förberedelse till
folkmord, brott mot mänskligheten, grovt
brott mot mänskligheten, aggressionsbrott,
förberedelse till aggressionsbrott,
krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr,

Gällande lydelse

brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot biologiska vapen, *brott mot förbudet mot infanteriminor*, äventyrande av Finlands suveränitet, landsförräderi, grovt landsförräderi, spioneri, grovt spioneri, högförräderi, grovt högförräderi, våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, grov misshandel, kvinnlig könsstympning, rån, grovt rån, människohandel, grov människohandel, tagande av gisslan, grovt sabotage, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning, brott enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 3 punkten som begåtts i terroristiskt syfte, grov miljöförstöring eller grovt narkotikabrott är på färde, men underlåter att i tid medan brottet ännu kan förhindras underrätta myndigheterna eller den som hotas av brottet, ska, om brottet eller ett straffbart försök därtill sker, för underlåtenhet att anmäla grovt brott dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Föreslagen lydelse

brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot biologiska vapen, äventyrande av Finlands suveränitet, landsförräderi, grovt landsförräderi, spioneri, grovt spioneri, högförräderi, grovt högförräderi, våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, grov misshandel, kvinnlig könsstympning, rån, grovt rån, människohandel, grov människohandel, tagande av gisslan, grovt sabotage, grovt äventyrande av andras hälsa, kärnladdningsbrott, kapning, brott enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 3 punkten som begåtts i terroristiskt syfte, grov miljöförstöring eller grovt narkotikabrott är på färde, men underlåter att i tid medan brottet ännu kan förhindras underrätta myndigheterna eller den som hotas av brottet, ska, om brottet eller ett straffbart försök därtill sker, för underlåtenhet att anmäla grovt brott dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Lag

om ändring av 10 kap. 3 och 17 § i tvångsmedelslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i tvångsmedelslagen (806/2011) 10 kap. 3 § 2 mom. 1 punkten och 10 kap. 17 § 1 mom. 1 punkten, sådana de lyder, 10 kap. 3 § 2 mom. 1 punkten i lag 452/2023 och 10 kap. 17 § 1 mom. 1 punkten i lag 1268/2021, som följer:

Gällande lydelse

10 kap.

Hemliga tvångsmedel

3 §

Föreslagen lydelse

10 kap.

Hemliga tvångsmedel

3 §

Gällande lydelse

Teleavlyssning och dess förutsättningar

Förundersökningsmyndigheten kan ges tillstånd att rikta teleavlyssning mot en teleadress eller teleterminalutrustning som en misstänkt innehar eller annars kan antas använda, om den misstänkte är skäligen misstänkt för

1) folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot biologiska vapen *eller brott mot förbudet mot infanteriminor*,

17 §

Bostadsavlyssning och dess förutsättningar

Förundersökningsmyndigheten kan beviljas tillstånd att rikta teknisk avlyssning mot ett utrymme som används för stadigvarande boende och där den som är misstänkt för brott sannolikt befinner sig (bostadsavlyssning). Det krävs dessutom att personen är skäligen misstänkt för

1) folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot biologiska vapen *eller brott mot förbudet mot infanteriminor*,

Föreslagen lydelse

Teleavlyssning och dess förutsättningar

Förundersökningsmyndigheten kan ges tillstånd att rikta teleavlyssning mot en teleadress eller teleterminalutrustning som en misstänkt innehar eller annars kan antas använda, om den misstänkte är skäligen misstänkt för

1) folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen *eller brott mot förbudet mot biologiska vapen*,

17 §

Bostadsavlyssning och dess förutsättningar

Förundersökningsmyndigheten kan beviljas tillstånd att rikta teknisk avlyssning mot ett utrymme som används för stadigvarande boende och där den som är misstänkt för brott sannolikt befinner sig (bostadsavlyssning). Det krävs dessutom att personen är skäligen misstänkt för

1) folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen *eller brott mot förbudet mot biologiska vapen*,

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Lag

**om ändring av 140 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom
Försvarmakten**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarmakten (89/2025)
140 § 2 mom. 1 punkten som följer:

Gällande lydelse

140 §

*Täckoperationer och förutsättningar för
sådana*

För att förhindra brott får en myndighet vid Huvudstaben som sköter i 93 § avsedda brottsbekämpningsuppdrag rikta en täckoperation mot en person som på grund av sina yttranden eller sitt uppträdande i övrigt med fog kan antas komma att göra sig skyldig eller medverka till

1) folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot biologiska vapen *eller brott mot förbudet mot infanteriminor*,

Föreslagen lydelse

140 §

*Täckoperationer och förutsättningar för
sådana*

För att förhindra brott får en myndighet vid Huvudstaben som sköter i 93 § avsedda brottsbekämpningsuppdrag rikta en täckoperation mot en person som på grund av sina yttranden eller sitt uppträdande i övrigt med fog kan antas komma att göra sig skyldig eller medverka till

1) folkmord, förberedelse till folkmord, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, aggressionsbrott, förberedelse till aggressionsbrott, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, tortyr, brott mot förbudet mot kemiska vapen *eller* brott mot förbudet mot biologiska vapen,

*Bestämmelser om ikraftträdandet av denna
lag utfärdas genom förordning av statsrådet.*