

FÖRSVARsutskottets utlåtande 2/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av konventionen samt till vissa lagar som har samband med den

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 september regeringens proposition till riksdagen om godkännande av konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av konventionen samt till vissa lagar som har samband med den (RP 15/2011 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Stefan Wallin och specialmedarbetare Pentti Olin, försvarsministeriet

- biträdande avdelningschef Anu Laamanen och enhetschef Markku Virri, utrikesministeriet
- överste Harri Kauppinen, Arméstaben
- överste Jukka Sonninen, Huvudstaben
- sakkunnig i fredsarbete Jussi Ojala, Kyrkans utlandshjälp
- chefredaktör Jaakko Puuperä, Suomen sotilas
- styrelsemedlem Juha Parkkonen, Reservistförbundet
- ombudsman Janne Kosonen, Finlands Reservofficersförbund
- generalsekreterare Hannu Sipilä, Officersförbundet rf
- ombudsman Laura Lodenius, Finlands Fredsförbund - förening för FN
- juridisk rådgivare Jani Leino, Finlands Röda Kors.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Enligt vedertagna och allmänt accepterade folkrättsliga principer får stater i krig inte använda vilka krigföringsmetoder eller vapen som helst. Denna princip skrevs första gången in i ett statsfördrag redan 1868, då parterna till S:t Petersburgsdeklarationen åtog sig att inte använda ammunition av en viss typ som exploderar när den träffar en människokropp. Efter S:t Petersburgsdeklarationen har krigföringsmetoderna och de vapen parterna har till förfogande begränsats genom flera internationella avtal.

En ansvarslös och summarisk användning av infanteriminor medför betydande humanitära och ekonomiska problem runtom i världen. Särskilt de minst utvecklade länderna och regionerna, som även annars lider av konsekvenserna av pågående eller avslutade konflikter, är utsatta för dessa problem. Men de humanitära problemen förekommer inte bara i de minst utvecklade länderna; infanteriminorna kan inte skilja mellan militära och civila objekt i terrängen. Oröjda minor drabbar civilbefolkningen hårdast. Infanteriminor får i regel alltid långvariga och negativa följder för ekonomin och utvecklingen i länder som genomgått konflikter. Utskottet har erfarenhet att 64 länder rapporterade om olyckor som berodde på infanteriminor och explosiva lämningar efter krig t.ex. 2009. Av de inrapporterade 3 956 dödsoffren var 70 procent civila.

Utskottet anser att infanteriminor ger upphov till så stora humanitära och människorättsliga problem att det är motiverat att förbjuda användningen av dem genom en konvention. Förbudet bör vara universellt, så det är en brist att Ottawa-konventionen inte föreskriver om universellt förbud, poängterar utskottet. Men Finlands utrikes- och säkerhetspolitik blir mer konsekvent om vi tillträder konventionen, så utskottet anser att propositionen är lämplig och motiverad. Utifrån en utredning bedömer utskottet att anslaget på ca 300 miljoner euro för att kompensera infanteriminornas prestanda möjliggör en kompensation på miniminivå.

Med tanke på ett trovärdigt nationellt för svar ser försvarsutskottet det som nödvändigt att programmen för att kompensera infanteriminornas prestanda genomförs trots trycket på att skära i försvarsutgifterna.

Detaljmotivering

Det internationella samfundet har genom avtal systematiskt försökt minska de skador som minor förorsakar civilbefolkningen. Propositionen innehåller en heltäckande översikt över de här ambitionerna. Här uppmärksammar utskottet konventionen om vissa konventionella vapen, översynsprocessen (FördrS 64/1983, ändringar FördrS 102 och 103/2004, konventionen om vissa konventionella vapen) och konventionens protokoll II, som ändrades 1996 och gäller förbud och restriktioner i användningen av minor, försåt och andra anordningar (FördrS 91/1998, ändrade II protokollet). Utskottet påpekar att Finland var den andra staten i världen som godkände konventionen om vissa konventionella vapen och tre av dess protokoll plus protokoll IV och V samma år som de trädde i kraft internationellt. Således kan Finland anses ha arbetat konsekvent för att lösa de humanitära problemen till följd av infanteriminor med hjälp av internationella avtal.

En avsikt med protokoll II till konventionen om vissa konventionella vapen var att understryka att särskild försiktighet måste iakttas i användningen av infanteriminor. Största delen av de fysiska och materiella skador som minor orsakar civilbefolkningen, framför allt i vissa utvecklingsländer, beror likväl på att minorerna används i strid med förpliktelserna enligt protokoll II. Problemet är särskilt stort i olika statsinterna väpnade konflikter, där parterna inte rättar sig efter internationella avtal och där det är svårt att övervaka att humanitär rätt iakttas och att principerna fullföljs.

Inom det internationella samfundet spred sig därför redan under förhandlingarna om det ändrade II protokollet uppfattningen att det lidande

som infanteriminorna orsakar kan åtgärdas tillräckligt effektivt endast genom ett totalförbud.

År 1996 uppmanade Förenta nationernas generalförsamling i sin resolution 51/45 S det internationella samfundet att så fort som möjligt försöka nå enighet om en konvention som förbjuder infanteriminor. Följande år undertecknades Ottawakonventionen, som fick starkt stöd av det civila samhället. Medlemsländerna i Europeiska unionen antog i oktober 1996 den gemensamma åtgärden 96/588/GUSP om antipersonella minor med det uttalade målet att förstärka det ändrade II protokollet. Den gemensamma åtgärden ändrades i november 1997 (97/817/GUSP) med beaktande av att Ottawakonventionen hade antagits i september 1997.

Ottawakonventionen ålägger parterna att förstöra alla lager av infanteriminor de äger eller innehar senast inom fyra år från det att konventionen har trätt i kraft för parten i fråga. Den föreskriver också om förstöring av infanteriminor på minerade områden. I konventionen ingår en skyldighet att tillhandahålla hjälp med både minröjning och stöd till minoffer. Den aktuella propositionen syftar till att konventionen ska godkännas och sättas i kraft nationellt och att behövliga ändringar ska göras i strafflagen och tvångsmedelslagen. Lagutskottet går närmare in på ändringarna i sitt utlåtande. Genom att ansluta sig till konventionen ger Finland sitt bidrag till att göra totalförbudet mot infanteriminor universellt.

Hittills har 156 länder tillträtt Ottawakonventionen och 39 länder — bl.a. Kina, Ryssland och USA — står utanför. USA har visserligen i ett politiskt linjeval gällande minor 2004 uttryckt sitt stöd för ett globalt förbud mot export av sådana minor som avses i konventionen. Finland är för närvarande det enda EU-landet som inte har tillträtt konventionen. Polen har undertecknat konventionen men inte ratificerat den.

Sedan Ottawakonventionen godkändes har parterna förstört sammanlagt ca 44 miljoner infanteriminor. Också antalet offer för minorna har minskat avsevärt. Enligt en uppskattning i propositionen dog eller skadades ca 25 000 personer årligen på grund av infanteriminor på

1990-talet. Enligt tillgängliga siffror var antalet offer nere under 4 000 år 2009.

Efter att konventionen antogs har tillverkningen minskat betydligt trots att minorna är mycket lätta att tillverka. Enligt utredning tillverkades infanteriminor i 54 länder innan konventionen kom till, men numera förekommer tillverkning bara i 12 länder som inte tillträtt konventionen. Tillverkningen har alltså minskat effektivt till följd av konventionen och det finns de facto ingen marknad längre för infanteriminor.

Finland understödde humanitär minhantering i enlighet med artikel 6 i konventionen redan före anslutningen till konventionen. Sedan konventionen trädde i kraft internationellt 1999 har vi bidragit med totalt 58,6 miljoner euro. De senaste åren har bidraget uppgått till ca 5 miljoner euro om året, och det har allokerats från anslagen för utvecklingssamarbete som inte fördelats ländervis. För 2011 har 5,3 miljoner euro reserverats med bemyndigande att ingå avtal. Härefter är det meningen att biståndet ska höjas stegvis så att årsnivån 2014 uppgår till 6 miljoner euro.

Finland uttryckte sitt principiella stöd för ett universellt förbud mot infanteriminor i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 1997. Vårt mål var då att infanteriminor skulle förbjudas genom ett världsomfattande, juridiskt bindande avtal som kunde verifieras. Men det internationella samfundet gick in för en enkel konvention som snabbt kunde förhandlas fram om ett omedelbart totalförbud. Ottawakonventionen antogs 1997.

I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från 2004 som riksdagen godkände hade regeringen som strategi att Finland ska ansluta sig till Ottawakonventionen 2012. I strategin ingick också att våra lager av infanteriminor i enlighet med konventionen ska förstöras före utgången av 2016. I redogörelsen konstaterades det vidare att en trovärdig försvarskapacitet ska upprätthållas genom att kompenserande system köps in 2006—2016 med hjälp av nödvändiga extra anslag inom försvarets anslagsram. Strategin för tillträdet till konventionen fastställs i den

säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009.

Finlands anslutning till Ottawakonventionen har fördröjts av infanteriminornas centrala roll i vårt territoriella försvar. En planerad och kontrollerad användning av mineringar har intagit en proportionellt sett viktigare ställning hos oss än i de flesta andra länder i Europa. I vår försvarsdoktrin har infanteriminorna spelat en försvarsmässig roll och varit lämpliga med tanke på de krigstida styrkor som består av reservister. Det finns inga minerade områden i Finland och vi har inte tillverkat infanteriminor sedan 1981. Inte heller har vi någonsin exporterat sådana minor. Utskottet påpekar att Finland inte på något sätt har bidragit till de humanitära problem som uppstått på grund av ansvarslös användning av infanteriminor. Men allteftersom enskilda tillverkningspartier av våra infanteriminor når slutet på sin livscykel skulle vi de kommande decennierna bli tvungna att starta produktionen på nytt eller köpa nya minor från något land som inte tillträtt Ottawakonventionen.

Försvarsmakten har i lager totalt 1 029 763 infanteriminor av de typer som konventionen förbjuder. Utskottet påpekar att de typer av minor som avses i konventionen är fel angivna i propositionen. Enligt utredning är de rätta typerna Rörmina 43—95 (PM 43—95), Rörmina 68—95 (PM 68—95) och Sprötmina 65—98 (SM 65—98).

Minorna är planerade att användas i arméns försvarsstrider för att hindra röjning av hinder och stridsvagnsminor, skydda egna styrkor och objekt, övervaka markområden och förhindra att de används fritt och för att se till att angriparens styrkor lider förluster. I sin slutrapport 2004 uppgav försvarsministeriets arbetsgrupp för infanteriminor att försvarsmaktens ståndpunkt var att ca 311 miljoner euro måste investeras i projekt som ska kompensera den kapacitet som kommer att försvinna.

För ändamålet har 200 miljoner euro reserverats i extra anslag och dessutom används 100 miljoner euro av försvarsmaktens medel för materielupphandling. De extra anslagen ska enligt planerna användas i två etapper. I den första fa-

sen 2009—2012 prioriteras en modernisering av stridsvagnsminor (utlösningssystemer, röjningsskydd), upphandling av splitterladdningar och utveckling av mörkerkapaciteten, så att den mest kritiska kapaciteten att skydda hinder, stridsvagnsmineringar och egna styrkor och objekt kan kompenseras inom 2012.

I den andra fasen 2012—2016 ska fokus ligga på att förbättra kapaciteten för spaning, övervakning och eldledning genom att skaffa system för miniatyrflygplan, mållokalisering och områdesövervakning. Målet är att höja kapaciteten för att övervaka områden, hindra fri användning av områden och förorsaka angriparen förluster. Sammantaget är graden av inhemskt ursprung i den kompenserande upphandlingen ca 50 procent. Upphandlingen och modifieringen av ett tungt raketartillerisystem genomförs med hjälp av försvarsmaktens anslag för materielupphandling och det övriga utvecklingsarbetet får extra anslag.

Efter att Finland har anslutit sig till Ottawakonventionen blir det inga infanteriminor kvar för operativt bruk här. Det finns planer på hur de lagrade minorna ska förstöras och arbetet med förstörelsen kommer att starta efter anslutningen till konventionen. Minorna ska desarmeras och förstöras och arbetet ska vara slutfört 2015. Försvarsmakten kommer att ha kvar ett antal infanteriminor som motsvarar behovet under 20 år för utbildning i och utveckling av teknik för de-tektering och röjning av minor.

Utskottet noterar att Finlands territoriella försvarskapacitet kommer att påverkas negativt av att vi ansluter oss till Ottawakonventionen. Sak-kunniga har påpekat att vi nu slopar den kapacitet som infanteriminorna utgör i ett läge där de övergripande riktlinjerna för reformen av försvarsmakten ännu inte är avgjorda.

De minor som utifrån konventionen ska tas ur bruk kommer inte att kunna ersättas fullt ut med några nya vapensystem. Utskottet framhåller att de negativa följderna av att infanteriminorna slopas till största delen kan vägas upp enligt planerna genom att kapaciteten förbättras inom flera delområden. Tillsammans kommer de kompenserande projekten att ge försvarsmakten hö-

gre kapacitet över lag. Arbetet för att kompensera den kapacitet som infanteriminorna utgör bildar en helhet vars delar vi inte kan pruta på utan att den nationella försvarskapaciteten försämrass. Utskottet refererar till sin tidigare ståndpunkt (FsUU 3/2010 rd) och framhåller att det är angeläget att programmet för ersättande av infanteriminorna kan genomföras enligt planerad omfattning och tidsplan.

Utskottet pekar på betydelsen av att följa upp processerna för vapenkontroll och nedrustning och förutse de sannolika konsekvenserna av dem, särskilt med tanke på den nationella försvarskapaciteten. Det är nödvändigt att på ett korrekt och föregripande sätt väga in det nationella försvaret när Finlands ståndpunkt till nya

vapenkontrolls- och nedrustningsprojekt utformas. Regeringen bör informera riksdagen om utvecklingen inom vapenkontroll och nedrustning, inklusive eventuella konsekvenser för vår nationella försvarskapacitet.

Utskottet förutsätter att det årligen får en utredning om läget i fråga om de förvärv som ska kompensera infanteriminorna.

Ställningstagande

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 28 september 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent (delvis)
medl. Thomas Blomqvist /sv
Timo Heinonen /saml
Mika Kari /sd
Tuula Peltonen /sd
Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent

Ismo Soukola /saf
Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /saml
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vr
ers. Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd O-P Jalonen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Propositionen om att Finland ska ansluta sig till Ottawakonventionen som förbjuder infanteriminor är enligt Sannfinländarna helt ogrundad både militärt och ekonomiskt och med hänsyn till säkerheten för civilbefolkningen i våra grannländer.

I krig spelar infanteriminorna en väsentlig roll för vårt försvar. Vi har långa gränser men lite soldater i försvaret. Fiendens infanteri kan enligt undersökningar rycka fram tre gånger snabbare om försvaret inte har minor att lägga ut. Det finns ingenting som kan ersätta minor i vår terräng.

Infanteriminorna är inga anfallsvapen. De finns till för att de egna soldaterna inte ska mista livet och för att angriparen ska lida förluster. Psykologiskt verkar minorerna dessutom i hög grad avskräckande på angriparen. Tröskeln för att anfälla blir högre bara för att de finns där.

I fredstid finns infanteriminorna i försvarsmaktens lager och ger inte upphov till några problem som helst. I Finland finns det två typer av minor: rörminor och sprötminor. De har använts ansvarsfullt och planmässigt. Mineringarna läggs ut enligt noggranna kartor; det ingår i utbildningen. De kan tas bort när de inte längre behövs. Våra soldater lägger inte okontrollerat ut minor i terrängen. Våra minor är inte farliga för någon annan än en eventuell fiende som anfäller landet.

Infanteriminor är tekniskt enkla och därför kostnadseffektiva. De lämpar sig bra för en armé som bygger på en stor reserv. Det är mycket dyrt att ersätta minorerna och enligt experter inte ens möjligt med avseende på kapaciteten. I och med konventionen kommer det inte längre att vara möjligt, eller blir åtminstone väsentligt svårare, att skydda t.ex. stridsvagnsminor, egna styrkor och objekt.

Infanteriminorna är en viktig del av vår doktrin för territoriellt försvar. Enligt en enkät som Officersförbundet gjort bland sina medlemmar

kommer försvarsmaktens kapacitet att försvara hela landet att försämrats om vi ratificerar konventionen. Om vi slopar minorerna betyder det rent konkret att vi slopar tanken på att försvara hela landet.

De system som har köpts in eller ska köpas in för att ersätta infanteriminorna inbegriper bl.a. splitterladdningar, mörkerutrustning, moderniserade utlösningssystem för stridsvagnsminor, sensorsystem och miniatyrflygplan. De är alla utan tvivel behövliga förvärv, men priset är högt. Den internationella vapenindustrin drar nytta av upphandlingen, men den kapacitet som minorerna utgör blir inte kompenserad. Regeringen uppger bara helt kort att de nya systemen kompenserar minorerna "skäligen väl".

Enligt en beräkning som försvarsministeriet gjorde 2003 behövs det minst 600 miljoner euro för system som ska ersätta infanteriminorna. Dagens anslag på 200 miljoner euro för kompenserande system är alltså helt undermåligt. Lika mycket skär regeringsprogrammet ner inom försvarsmakten. I ett krig får vi betala med vårt eget blod för kapacitetsskillnaden mellan infanteriminorna och de "skäligen väl" kompenserande systemen.

Bland våra grannländer finns Ryssland som i allt snabbare takt rustar upp och höjer sin beredskap och inte tänker tillträda konventionen. Inte heller de stora länderna USA och Kina tänker ansluta sig till konventionen. Stormakterna inser infanteriminornas betydelse i moderna krig.

EU-landet Polen har ännu inte ratificerat konventionen. Polen undertecknade den 1997, men ställde som det står i propositionen tre villkor för en ratificering. För det första måste alla grannländer ansluta sig till konventionen, för det andra måste det finnas ett system som ersätter infanteriminorna och för det tredje måste alla ständiga medlemmar i FN:s säkerhetsråd ansluta sig till konventionen. Villkoren är förstäeliga.

För närvarande står allt som allt 39 länder utanför Ottawakonventionen. I de här länderna bor

mer än hälften av alla människor på jorden. Konventionen är alltså inte heltäckande och som det ser ut nu kommer alla infanteriminor inte att försvinna från slagfälten.

Sannfinländarna anser att Finland bör ta hänsyn till vad som är bäst för både landets försvar och statsfinanserna och alltså inte ratificera Ottawakonventionen eller några andra liknande fördrag som fristående organisationer driver på. En ensidig nedrustning är inte befogad. Vi kunde överväga ett heltäckande avtal inom FN, men inte Ottawakonventionen som de väsentliga länderna inte ens tänker tillträda. De som ansluter sig tänker främst på sin egen image. Det blir mycket dyrt och urholkar ytterligare våra möjligheter till ett självständigt och trovärdigt försvar.

Sannfinländarna är ändå redo för en kompromiss i den konsensusanda som av hävd har fun-

nits inom landets försvar. I dagens svåra ekonomiska läge inom finska staten och försvarsmakten är det inte meningsfullt att förstöra de lagrade funktionsdugliga infanteriminorna, men vi kan ta upp frågan på nytt om minst tio år.

Avvikande mening

Vi föreslår

att utskottet konstaterar att det inte godkänner propositionen om tillträde till Ottawakonventionen eftersom det försämrar Finlands försvarskapacitet och inte är motiverat ekonomiskt eller med hänsyn till säkerheten för civilbefolkningen i våra grannländer och att utskottet föreslår att frågan tas upp på nytt om tio år och att utrikesutskottet beaktar vad som sägs ovan.

Helsingfors den 28 september 2011

Jussi Niinistö /saf

Ismo Soukola /saf

Maria Tolppanen /saf