

## Utrikesutskottet

**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**

### INLEDNING

#### *Remiss*

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 (RP 56/2025 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till försvarsutskottet för utlåtande.

#### *Utlåtande*

Utlåtande har lämnats av  
- försvarsutskottet FsUU 4/2025 rd

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- rättschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- avdelningschef Petri Hakkarainen, utrikesministeriet
- ansvarig tjänsteman Julia Lintunen, utrikesministeriet
- avdelningschef Janne Kuusela, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Milla Virtanen, försvarsministeriet
- Kommendör för försvarsmakten, general Janne Jaakkola, Försvarsmakten
- specialmedarbetare, överstelöjtnant Inka Niskanen, Försvarsmakten
- biträdande professor Ukri Soirila, Helsingfors universitet
- verksamhetsledare Antti Lehtisalo, Försvarsutbildningsföreningen
- specialsakkunnig Olli Klemola, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry.
- generalsekreterare Eero Rämö, Finlands Röda Kors
- professor Martin Scheinin.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Amnesty International Finländska sektionen rf
- docent i militärvetenskaper, forskare Ilmari Käihkö
- ingenjöröverste Jyri Kosola.

## Betänkande UtUB 4/2025 rd

### PROPOSITIONEN

I propositionen 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. Det viktigaste målet 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 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 föruleads 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.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### Finlands omvärld har försämrats

(1) Den aktuella propositionen har lämnats till riksdagen i en situation där Finlands och Europas säkerhetspolitiska miljö har försämrats radikalt och långvarigt efter Rysslands angrepp på Ukraina. Propositionen bottnar i det finska försvarets behov i denna förändrade situation. 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 åter i Europa. Det går inte att utesluta risken för att kriget sprider sig (SRR 9/2024 rd). För att kunna uppnå de utrikes- och säkerhetspolitiska målen och för att vid behov kunna bemöta långvarig och omfattande krigföring bör Finland kunna utveckla förmågorna inom sitt försvar. En uppsägning av Ottawakonventionen möjliggör att systemet med infanteriminor åter kan tas i bruk inom försvaret.

## Betänkande UtUB 4/2025 rd

(2) Finlands utrikes- och säkerhetspolitik bedrivs i en allvarlig och svårförutsägbar omvärld. Försvarets omvärld har förändrats betydligt sedan Finland anslöt sig till Ottawakonventionen 2012. 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). De sakkunniga som utskottet hört bedömer att man inte kan vänta sig någon snabb utveckling till det bättre även om de aktiva krigshandlingarna i Ukraina skulle upphöra.

(3) Rysslands anfallskrig mot Ukraina och förändringarna i de globala maktförhållandena formar på många sätt och under en lång tid Europas och Finlands omvärld. 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. Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina har också förändrat uppfattningen om modern krigföring. Kriget har visat att användning av många vapensystem som tidigare setts som föråldrade (inklusive infanteriminor) fortfarande är effektivt och taktiskt motiverat. Rysslands tillvägagångssätt i Ukraina baserar sig på massiv eldanvändning och omfattande användning av infanteri som inte bryr sig om förluster. Minering har blivit ett centralt element i krigföringen.

(4) Betydelsen av Natos avskräckning och försvar samt alliansens roll som säkerhetsgarant för sina medlemsstater har accentuerats. 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. Som det står i propositionen måste Finland ha kontinuerlig förmåga att med nationella resurser och som en del av Nato reagera på breddspektrig påverkan, långvarig militär påtryckning och omfattande krigföring som pågår i flera år. Även som medlem i Nato beslutar Finland fortfarande självt om principerna för genomförandet av det militära försvaret.

(5) Förenta staterna har betonat de europeiska ländernas ökade ansvar för säkerheten på den egna kontinenten. Avsikten är att den målsatta nivån på försvarsutgifterna ska höjas vid Natos toppmöte i Haag i juni 2025.

### **Ottawakonventionen och uppsägningsprocessen**

(6) Ottawakonventionen trädde i kraft internationellt 1999. Konventionen syftar till att utgöra ett skydd mot det humanitära lidande som infanteriminor orsakar. 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

## Betänkande UtUB 4/2025 rd

försedda med röjningsskydd betraktas inte som infanteriminor som en följd av att de är försedda med sådant skydd.

(7) Finlands beslut att ansluta sig till konventionen baserades på överväganden om hur förutsättningarna för tryggandet av det nationella försvaret i den dåtida omvärlden kunde 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. Försvarsmakten rekommenderade inte heller då att infanteriminorna skulle slopas. 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).

(8) Användning av minor ger globalt sett upphov till ett stort antal civila offer, och öröjda 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. Utskottet noterar att Ottawakonventionen är ett av de viktigaste avtalen om rustningskontroll i fråga om konventionella vapen och ett av de viktigaste instrumenten för humanitär nedrustning. 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.

(9) 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. Varje part som har möjlighet till det är skyldig att ge internationellt stöd för minröjning, hjälp till offer för minor och förstöring av minor.

(10) 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.

(11) 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. Användningen av minor, såsom infanteriminor, begränsas också genom andra instrument än Ot-

## Betänkande UtUB 4/2025 rd

tawakonventionen. Konventionen om vissa konventionella vapen (CCW, Convention on Certain Conventional Weapons, FördrS 64/1983förbjuder 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 samtliga fem protokoll till konventionen. Det ändrade protokoll 2 (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 försåt 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.

(12) En uppsägning av Ottawakonventionen möjliggör att systemet med infanteriminor åter kan tas i bruk inom försvaret efter att det har gått sex månader från deponeringen av Finlands uppsägningssinstrument (artikel 20.3 i konventionen). Före det är skyldigheterna enligt konventionen fullt ut bindande för Finland. Först efter att uppsägningen har trätt i kraft är det möjligt att fatta beslut om det vapensystem som ska tas i bruk och om åtgärder enligt artikel 36 i tilläggsprotokoll 1 till Genèvekonventionerna. Vid laglighetsbedömningen måste vapensystemet kunna bedömas i relation till sitt tilltänkta användningsändamål.

(13) Parterna i Ottawakonventionen är för närvarande 165 till antalet. Visserligen är siffran just nu i förändring, eftersom också vissa andra EU- och Natoländer har planer på att säga upp konventionen. Avtalsparter är för närvarande alla EU-länder samt alla Natoländer utom Förenta staterna. Globalt står 32 stater utanför konventionen.

(14) Ryssland är inte med i Ottawakonventionen. Enligt utredning till utskottet utvecklar och testar Ryssland infanteriminor utan några begränsningar och använder dem i stor utsträckning på Ukrainas mark med mål att även terrorisera civilbefolkningen.

(15) Erfarenheterna av kriget i Ukraina har fått även många andra Nato- och EU-länder att ompröva sin inställning till Ottawakonventionen. Litauens, Lettlands och Estlands parlament har redan med överväldigande majoritet fattat beslut om utträde ur konventionen. En liknande process pågår också i Polen och förväntas leda till landets utträde ur konventionen.

### **Försvarspolitiska aspekter på en uppsägning av Ottawakonventionen**

(16) Finlands försvarssystem i flera lager omfattar vapensystem av olika slag, står det i propositionen. Utöver högteknologiska vapen behövs vapensystem som är enkla och har omfattande verkan, såsom infanteriminor, vilka effektivt bidrar med ytterligare prestationsförmåga till försvarssystemet som helhet. Annan prestationsförmåga, bland annat tekniskt avancerade vapensystem såsom drönare, utvecklas kontinuerligt. De ersätter dock inte infanteriminorna, utan kompletterar dem.

## Betänkande UtUB 4/2025 rd

(17) Försvarsmakten har vid utfrågningen lyft fram infanteriminornas nytta för Finlands försvar. I propositionen konstateras att när man övervägde om Finland skulle ansluta sig till Ottawa-konventionen förordade inte Försvarsmakten ett slopande av infanteriminor.

(18) Försvarsutskottet har i sitt utlåtande (FsUU 4/2025 rd) bedömt infanteriminornas betydelse för Finlands försvarssystem. Den långa landgränsen mot Ryssland gör Finland särskilt sårbart för ett omfattande angrepp, understryker försvarsutskottet.

(19) I en sådan situation är infanteriminor inte bara ett val av tekniska skäl, utan de är ett strategiskt instrument för att stärka Finlands försvar. Den psykologiska effekten — minskräcken — är en central del av minornas avskräckande effekt. Minskräckens effekt kan inte ersättas med andra system.

(20) Försvarsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att avspärning och användning av minor är en integrerad del av Finlands försvarshelhet. Avspärning är en försvarshelhet som består av vapen, mål, minor eller hinder. Syftet med dessa är att förhindra fiendens framfart och att stödja försvaret. Infanteriminor lämpar sig för mångsidiga användningsändamål: för att försvåra röjningen av pansarminor och laddningar, fördröja fienden, skydda områden och objekt samt stödja partigångarverksamhet. Finlands terräng, det glesa vägnätet och den glesa bebyggelsen gör infanteriminorna till en effektiv del av Finlands försvarsmateriel. De lämpar sig väl för en värnpliktsarmé eftersom de är enkelt byggda och lätta att använda.

(21) Sakkunniga som utskottet hört betonade att infanteriminorna skulle vara ett försvarsvapen för Finland. Användningen skulle ske noggrant reglerat och med iakttagande av principerna i internationell humanitär rätt. Den skulle styras av strikta anvisningar som syftar till att minimera konsekvenserna för civilbefolkningen och säkerställa att minorna används ansvarsfullt för försvar. Försvarsmakten placerar inte ut infanteriminor under normala förhållanden, utan alla minor lagras, med undantag för utbildnings- och övningsverksamhet.

(22) I propositionen konstateras att 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. Försvarsutskottet konstaterar att riktlinjen i praktiken innebär hur de styrkor från Finlands Natoallierade länder som hör till Ottawakonventionen kan agera och operera i Finland i en situation där det behövs militärt stöd från de allierade länderna. Utskottet noterar att detta är en fråga där försvarsförvaltningen efter ett eventuellt utträde ur konventionen så snabbt som möjligt bör söka en gemensam syn med de allierade länderna.

(23) Utskottet konstaterar här att de i likhet med försvarsutskottet har haft möjlighet att bekanta sig med Försvarsmaktens säkerhetsklassificerade bedömning av infanteriminornas nytta för Finlands försvar. I utredningen beaktades bland annat krigföringens karaktär och konsekvenserna av ändringarna i den för Finland, kostnadskalkylerna, möjligheterna och konsekvenserna av anskaffning och produktion av de granskade vapensystemen samt principerna i internationell humanitär rätt, inklusive de vapenkontrollavtal som är bindande för Finland.

## Betänkande UtUB 4/2025 rd

### Utrikespolitiska aspekter på en uppsägning av Ottawakonventionen

(24) Utskottet framhåller att den primära uppgiften 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. Propositionen konstaterar att det på grund av dessa mål har visat sig ändamålsenligt att frånträda konventionen. Enligt artikel 20 i konventionen har varje part under utövande av sin nationella suveränitet rätt att frånträda konventionen.

(25) Mycket riktigt konstateras det även i propositionen att samtidigt som Finlands försvarspolitiska handlingsutrymme utvidgas, får en uppsägning också negativa konsekvenser. Före regeringens besked om att det skulle vidtas åtgärder för att frånträda konventionen förekom det en viss påverkan för att Finland skulle hålla fast vid konventionen. Under sakkunnigutfrågningen framgick det dock också att Finland har fått bred förståelse för sitt beslut av allierade länder och partnerländer.

(26) Utskottet noterar att en uppsägning av ett avtal inom humanitär rätt är en exceptionell åtgärd som kan återspeglas i den regelbaserade internationella ordningen, trots att grunderna för uppsägningen är klara. Finlands uppsägningsbeslut bidrar också till att försvåra ambitionen att konventionen ska bli universell.

(27) Följaktligen anser utskottet att det är särskilt viktigt att Finland fortsätter sitt aktiva arbete med rustningskontroll och nedrustning för att främja den nationella och internationella säkerheten. Med rustningskontroll eftersträvas strategisk stabilitet.

(28) Utrikesutskottet lyfter fram de aspekter på folkrätt och mänskliga rättigheter som behandlas omfattande i propositionen. Som det står i propositionen påverkar uppsägningen av Ottawakonventionen inte Finlands förpliktelser som följer av andra internationella förpliktelser och lagstiftning. 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 dessutom 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. Användningen av infanteriminor har dessutom ett direkt samband med internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland.

(29) Utskottet betonar att Ottawakonventionen har en betydande dimension av internationellt samarbete och internationellt stöd och bistånd. Utskottet anser det viktigt att Finland i enlighet med propositionen fortsätter stödja humanitär minröjning när Ottawakonventionen sägs upp. Humanitär minröjning är verksamhet som räddar liv och som bidrar till återuppbyggnaden efter konflikter och stöder säkerhet, stabilitet och utveckling. Verksamheten omfattar till exempel kartläggning och röjning av minfält, utbildning om riskerna med minor och hjälp till minoffer. Utskottet betonar att Finland genom att agera på detta sätt visar att landet fortfarande är engagerat i att nå konventionens humanitära mål. Stödet till humanitär minröjning är inte bundet till Ottawakonventionen, utan också länder som inte är parter i konventionen ger stöd till humanitär minröj-

## Betänkande UtUB 4/2025 rd

ning. Vid sakkunnigutfrågningen uppgavs det att för åren 2026–2030 har det för humanitär min-  
röjning preliminärt reserverats cirka 15 miljoner euro av medlen för utvecklingssamarbete.

(30) Det är enligt utskottet en viktig riktlinje i propositionen att vid en positivare utveckling av  
den säkerhetspolitiska omgivningen och i enlighet med de politiska riktlinjerna har Finland möj-  
lighet att granska en ny anslutning till Ottawakonventionen och de konsekvenser den skulle med-  
föra. Anslutningen till konventionen skulle ske i enlighet med 8 kap. i grundlagen och med ut-  
nyttjande av redogörelseförfarandet på motsvarande sätt som när Finland anslöt sig till konven-  
tionen 2012.

### Produktion och utveckling av infanteriminor

(31) Vid sina utfrågningar gick utskottet också in på frågan om var infanteriminorna ska anskaf-  
fas om ett system med infanteriminor åter blir en del av Försvarmaktens metodarsenal. Frågan  
behandlades också av försvarsutskottet (FsUU 4/2025 rd). Enligt erhållna bedömningar är pro-  
duktion i Finland det mest sannolika av alternativen. Försvarmakten har också själv betydande  
kapacitet att tillverka minor. Enligt sakkunnigbedömningar har Finland teknisk kompetens för  
tillverkning av minor, oberoende av om det operativa behovet gäller konventionella mekaniska  
infanteriminor, lösningar som innehåller avancerad sensorteknik eller en kombination av dessa.

(32) Försvarsutskottet har i sitt utlåtande stannat för att det vore naturligast om Försvarmakten  
målmedvetet utvecklar den nationella kapaciteten tillsammans med villiga företag i syfte att så  
snabbt som möjligt få infanteriminorna i produktion. Det vore motiverat också med tanke på den  
militära försörjningsberedskapen.

(33) Utrikesutskottet påpekar att den tekniska utvecklingen i framtiden kan möjliggöra genom-  
förande av nya, smarta minor. Finland har den kompetens och de resurser som behövs för detta.  
Utrikesutskottet välkomnar att Finland inleder arbetet med att utveckla smarta minor med ny tek-  
nik i samarbete med den inhemska industrin. Samtidigt skapas en möjlighet att stärka Europas  
strategiska autonomi med nya tekniska förmågor. Detta stöds också av sakkunnigyttrenderna.

(34) Utrikesutskottet konstaterar att avsikten med Finlands utträde ur Ottawakonventionen inte  
är att i stor utsträckning främja den globala handeln med infanteriminor. I propositionen konsta-  
teras det att den internationella marknaden för infanteriminor är mycket begränsad på grund av  
Ottawakonventionens globala omfattning. Export av infanteriminor regleras i lagen om export av  
försvarsmateriel (282/2012). Export av försvarsmateriel till länder utanför Europeiska ekonomis-  
ka samarbetsområdet förutsätter exporttillstånd och inom Europeiska ekonomiska samarbetsom-  
rådet överföringstillstånd eller ett tillstånd som offentliggjorts. Tillståndsprövningen baserar sig  
på en helhetsbedömning där bland annat Europeiska unionens råds gemensamma ståndpunkt om  
kontroll av export av militär teknik och krigsmateriel (2008/944/Gusp) samt det internationella  
vapenhandelsfördraget (Arms Trade Treaty, ATT; FördrS 98 och 99/2014) beaktas. Om till-  
ståndsärendet förutsätter det, ska Försvarsministeriet genom en särskild förfrågan hos utrikesmi-  
nisteriet försäkra sig om att det inte föreligger något utrikes- och säkerhetspolitiskt hinder för att  
bevilja tillstånd.



## Betänkande UtUB 4/2025 rd

(35) 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, står det i propositionen.

### Utskottets slutsatser

(36) Utskottet godkänner att Finland säger upp konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infanteriminor samt om deras förstöring.

(37) Beslutet grundar sig på det finska försvarets behov i det försämrade säkerhetsläget. Utskottet anser i likhet med försvarsutskottet (FsUU 4/2025 rd) att Finland i det här säkerhetsläget måste ompröva avtalsbaserade begränsningar som kan försvaga landets förmåga att försvara sitt territorium.

(38) Utträdet ur Ottawakonventionen görs lagligt, transparent och i enlighet med villkoren och bestämmelserna i konventionen.

(39) Nato ställer inga begränsningar för användning av infanteriminor för medlemsländerna, utan betonar vikten av att upprätthålla och utveckla den nationella försvarsförmågan. Finland fortsätter att använda ansvarsfulla vapensystem i enlighet med internationell humanitär rätt, som en del av en Natokompatibel försvarslösning.

(40) Utskottet ser det som viktigt att statsrådet sköter den strategiska kommunikationen i fråga om denna lösning. Finland bör såväl nationellt som i sina internationella kontakter med andra stater och betydande internationella organisationer redogöra för beslutsmotiveringen med anknytning till det försämrade säkerhetsläget.

(41) När uppsägningsbeslutet behandlas i olika sammanhang finns det också skäl att understryka att Finland fortsätter med ansvarsfull verksamhet både inom och utanför landets gränser också efter att ha sagt upp Ottawakonventionen. Infanteriminan är ett försvarsvapen för Finland. Användningen av vapnet sker ansvarsfullt. Försvarsmakten placerar inte ut infanteriminor under normala förhållanden, utan alla minor lagras, med undantag för utbildnings- och övningsverksamhet.

(42) Utskottet framhåller att Finland genom konkreta åtgärder bör visa att Finland även i fortsättningen försvarar det multilaterala internationella regelbaserade systemet och stärkandet av det samt fortsätter sitt aktiva arbete inom rustningskontroll och nedrustning för att främja den nationella och internationella säkerheten.

(43) Utskottet anser det viktigt att Finland kraftfullt fortsätter stödja humanitär minröjning när Ottawakonventionen sägs upp. Om det planerade stödet för humanitär minröjning kunde ökas under de kommande åren jämfört med stödnivån tidigare år, skulle detta vara betydelsefullt.

(44) I det här sammanhanget lyfter utskottet fram den viktiga rollen som den parlamentariska uppföljningsgruppen för beredning av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser har (se även UtUB 14/2024 rd). Parlamentarisk uppföljning och påverkan har stor betydelse för att sä-

## Betänkande UtUB 4/2025 rd

kerställa ett brett parlamentariskt stöd för de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska riktlinjerna. Av tidsskäl kunde den aktuella propositionen inte genomgå en redogörelseprocess.

(45) I propositionen redogörs det på behörigt sätt för förfarandet för godkännande av beslut om uppsägning av en internationell förpliktelse. Enligt propositionen kan beslutet 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 propositionen godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av uppsägningen godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet har ingenting att invända mot propositionen till denna del.

(46) Vid uppsägning av konventionen ska avtalspartens uppsägningsinstrumentet innehålla en fullständig förklaring om skälen för uppsägningen. Enligt utrikesutskottets uppfattning är en fullständig förklaring inte en reservation, ett uttalande eller en förklaring som påverkar innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förpliktelsens omfattning och kräver således inte riksdagens samtycke (se även t.ex. GrUU 8/2015 rd, s. 3, GrUB 2/2015 rd, s. 3, GrUU 21/2003 rd, s. 2). Utrikesutskottet godkänner i och för sig innehållet i den fullständiga förklaringen och betonar vikten av innehållet. Enligt 64 § i riksdagens arbetsordning anses motiveringen till utskottets betänkande ha blivit godkänd, om inte riksdagen beslutar något annat. Utrikesutskottet påpekar dessutom att Finland trots uppsägningen fortfarande måste fullgöra sina skyldigheter enligt andra internationella förpliktelser, inklusive avtal om rustningskontroll, förpliktelser enligt internationell humanitär rätt och människorättskonventioner, som är bindande för Finland.

(47) Propositionen går utförligt in på de internationella förpliktelser och den nationella lagstiftning som begränsar användningen av minor. Likaså beskrivs konsekvenserna av uppsägningen ingående. Utskottet har inga invändningar mot de här utredningarna.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner uppsägningen av konventionen enligt proposition RP 56/2025 rd.*

*Riksdagen godkänner lagförslag 1–4 i proposition RP 56/2025 rd utan ändringar.*

*Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)*

### ***Utskottets förslag till uttalande***

*Riksdagen förutsätter att Finland kraftfullt fortsätter stödja humanitär minröjning när Otawakonventionen sägs upp.*

## Betänkande UtUB 4/2025 rd

Helsingfors 13.6.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd  
vice ordförande Sofia Vikman saml  
medlem Pekka Haavisto gröna (delvis)  
medlem Veronika Honkasalo vänst  
medlem Vilhelm Junnila saf  
medlem Antti Kaikkonen cent (delvis)  
medlem Atte Kaleva saml  
medlem Jarmo Lindberg saml  
medlem Antti Lindtman sd (delvis)  
medlem Veijo Niemi saf  
medlem Annika Saarikko cent  
medlem Jenna Simula saf  
medlem Ville Skinnari sd  
medlem Tytti Tuppurainen sd  
medlem Ville Vähämäki saf (delvis)  
ersättare Sanna Antikainen saf (delvis)  
ersättare Ville Kaunisto saml (delvis)  
ersättare Jukka Kopra saml (delvis)  
ersättare Sari Sarkomaa saml (delvis)  
ersättare Mikko Savola cent (delvis)  
ersättare Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Savola.

## **Betänkande UtUB 4/2025 rd Reservation**

### **Reservation**

### **Motivering**

Vänsterförbundet anser det vara viktigt att Finland själv iakttar sina internationella förpliktelser i detta världsläge, där multilateralt samarbete, internationella avtal, normer och principer utmanas allt mer bland annat av Ryssland.

Det är ett säkerhetspolitiskt intresse för Finland att det internationella multilaterala systemet består och att vi håller fast vid det. Genom att frånträda Ottawakonventionen försvagar vi själva detta för oss viktiga regelbaserade system, som skapar balans och därmed också syftar till att förebygga konflikter.

Ett så här viktigt beslut bör inte vara så här förhastat. Försvarsmaktens utredning utarbetades ur ett ”rent militärt perspektiv”, som försvarsministeriet själv uttrycker saken. Frågan om utträde ur Ottawakonventionen är dock inte bara militär eller försvarspolitisk, utan också utrikes- och säkerhetspolitisk samt dessutom humanitär. Konventionen omfattar 165 länder i världen, vilket innebär att den har stor betydelse för Finland.

Konventionen om förbud mot infanteriminor är ett av världens mest omfattande och undertecknade humanitära nedrustningsavtal. Konventionen var resultatet av en lång internationell insats. Syftet är att skydda civilbefolkningen under och efter konflikter. Infanteriminorna gör ingen åtskillnad mellan soldater och civila. Med undantag av Förenta staterna har alla EU- och Natoländer anslutit sig till konventionen. Enligt rapporten Landmine Monitor var de statliga aktörer som 2023 använde infanteriminor Ryssland, Myanmar, Iran och Nordkorea.

Det är klart att ett utträde ur den internationella konventionen har skadliga konsekvenser för Finlands anseende och trovärdighet i fråga om rustningskontroll. En uppsägning av konventionen följer inte heller Finlands konsekventa linje när det gäller rustningskontroll.

Finland har varit part i Ottawakonventionen sedan 2012. Försvarsmakten har tidigare ansett att det inte är ändamålsenligt att återinföra infanteriminorna, eftersom deras kapacitet i årtal har ersatts med flera andra metoder. Även utrikesministeriet har tidigare ansett att Finland av utrikes- och säkerhetspolitiska skäl inte bör frånträda Ottawakonventionen. Utrikesministeriet har också nu i sin bedömning av Ottawakonventionen bland annat konstaterat att ett utträde ur konventionen kan återspeglas i den internationella regelbaserade ordningen på ett bredare plan. Enligt ministeriet kan utträdet vara en negativ signal i en situation där den regelbaserade internationella ordningen utmanas. Utrikesministeriet anser också att utträdet kan ha skadliga konsekvenser för Finlands anseende och trovärdigheten i fråga om rustningskontroll. Också i propositionen redogörs det för dessa negativa konsekvenser och konstateras att ”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”.

Finlands Röda Kors har i sin tur i sitt yttrande konstaterat att genom att lösgöra sig från Ottawakonventionen skulle Finland för sin del stödja en utveckling där staterna i krigssituationer eller

## **Betänkande UtUB 4/2025 rd Reservation**

när hotet om krig ökar upplever det som ett alternativ att säga upp avtal som på humanitära grunder utarbetats för krigssituationer. Vidare konstaterar Finlands Röda Kors att utvecklingen strider mot Finlands långvariga utrikes- och säkerhetspolitiska linje, enligt vilken Finland stärker den internationella rätten och den internationella regelbaserade ordningen. Inte heller Finland har något intresse av att stater frånträder avtal som reglerar krigföring. Till exempel Ryssland är avtalspart bland annat i konventionen om vissa konventionella vapen (CCW) och konventionen om förbud mot kemiska vapen (CWC).

Förbudet mot användning av infanteriminor är framför allt en humanitär fråga. Det handlar om att en civiliserad stat inte använder vapen eller ens planerar att använda vapen som orsakar civilbefolkningen orimligt lidande. Regeringen har försäkrat att Finland kommer att använda minorerna på ett ansvarsfullt sätt. Erfarenheterna från konflikter visar dock att konsekvenserna av infanteriminor inte kan begränsas till rent militära mål. Undersökningar visar att över 80 procent av offren för infanteriminor är civila och ungefär hälften barn. Sammantaget är det svårt att använda infanteriminor på ett sätt som inte bryter mot de folkrättsliga regler som är förpliktande för Finland. Detta faktum behandlas inte heltäckande i propositionen eller i utskottets betänkande. Utträdet ur Ottawakonventionen befriar inte Finland från andra skyldigheter enligt humanitär rätt.

Som Ilmari Käihkö, docent i militärvetenskaper, uttrycker det i sitt yttrande: "Också befintliga forskningsrön ifrågasätter uppfattningen att infanteriminor kommer att användas helt ansvarsfullt på ett sätt som inte medför fara för civilbefolkningen. De tekniska lösningar som nämns i propositionen kan vara till hjälp, men knappast lösa problemet helt och hållet."

I propositionen förs det fram att flera remissinstanser i sina utlåtanden kritiserade argumentet för ansvarsfull användning av minor och att 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.

Som det konstateras också i propositionen är förpliktelseerna enligt humanitär rätt bindande för Finland, vare sig landet är anslutet till Ottawakonventionen eller inte. I propositionen konstateras det att laglighetsbedömningen kan göras först i samband med upphandlingsprocessen för vapensystemet, eftersom den förutsätter detaljerade uppgifter om det system som skaffas. Till exempel justitiekanslern i statsrådet och Finlands Röda Kors har ansett att resultatet av denna bedömning borde ha utretts redan på förhand. I artikel 36 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna föreskrivs det att vid studium, utveckling, anskaffning eller val av ett nytt vapen är avtalsparterna skyldiga att göra en laglighetsbedömning ur övergripande folkrättslig synvinkel. Bedömningen görs utifrån den normala användningen av vapnet. Även om ett vapen i sig inte är olagligt kan det visa sig vara olagligt att använda det, beroende på sammanhang och användningssätt. Ett ansvarsfullt genomförande av artikel 36 inbegriper en laglighetsbedömning av vapen i ett så tidigt skede som möjligt och innan vapnen har skaffats.

Om Finland frånträder Ottawakonventionen och tar i bruk infanteriminor, måste Finland förbinda sig att inte indirekt stödja användningen av infanteriminor i andra länder. Och om infanterimi-

## **Betänkande UtUB 4/2025 rd Reservation**

nor i framtiden tillverkas i Finland så ska de åtminstone beläggas med absolut exportförbud. Det kan inte bli så att Finland självt ökar antalet infanteriminor i världen. Dessutom bör det utredas andra effektiva metoder för att säkerställa att infanteriminorna inte hamnar i krigförande länder.

Under utskottsbehandlingen har det inte i tillräcklig utsträckning framkommit eventuell militär nytta av uppsägningen i förhållande till de utrikes- och säkerhetspolitiska olägenheter som ett utträde ur konventionen medför. Som Ilmari Kähkö, docent i militärvetenskaper, noterar i sitt yttrande: Förslaget att återinföra infanteriminor motiveras med det finska försvarets behov i det försämrade säkerhetspolitiska läget, men den i övrigt utförliga propositionen säger nästan ingenting om de här behoven. Detsamma gäller för den offentliga debatten, där de behov som framförts har varit vaga. Vidare: De militära grunderna för att återinföra infanteriminor är vaga också därför att lärdomarna från kriget i Ukraina eller militärvetenskapliga forskningsrön om minor inte har behandlats närmare i offentligheten.

Juris doktor Martin Scheinin skriver följande i sitt yttrande: Jag anser att det är symtomatiskt och samtidigt beklagligt att uppsägningen av Ottawakonventionen och ibruktagandet av infanteriminor i propositionen motiveras med sådana förmodade militära fördelar av vapensystemet som hänför sig till en ansvarslös och samtidigt folkrättsvidrig användning av vapensystemet. Han hänvisar här till Rysslands folkrättsvidriga användning av infanteriminor. Därför är det enligt honom tvivelaktigt om Finland, som förbundit sig att iaktta folkrätten noggrant, kommer att uppnå någon militär nytta genom att säga upp Ottawakonventionen. Däremot är det klart att regeringen inte har kunnat eller velat behandla frågan på behörigt sätt.

Vid utfrågningen framgick det också att eventuell tillverkning av infanteriminor också medför en risk för den finländska försvarsindustrins anseende, vilket kan påverka dess framtida förmåga att få lån och äventyra redan ingångna och framtida avtal med kunder.

En så exceptionell process som Finlands utträde ur konventionen skulle kräva en grundlig parlamentarisk process. I säkerhetspolitiskt känsliga tider är det särskilt viktigt att värna demokratin och öppenheten. Att regeringen i april, dagen innan förhandsröstningen i kommunalvalet inleddes, meddelade att beredningen av ett utträde ur Ottawakonventionen inleddes kom som en fullständig överraskning för merparten av riksdagsledamöterna. Informationen var mycket knapphändig, och utrikesministeriets och försvarsmaktens mer omfattande utredningar gick inte att ta del av ens på begäran. Sedan dess har information lämnats ut om man separat har krävt det. Att informera partiernas och riksdagsgruppernas ordförande samma dag strax före ett informationsmöte om infanteriminorna är inte detsamma som att säkerställa parlamentarismen. Behandlingen av propositionen i utskotten har också gått mycket snabbt och det har inte ordnats några omfattande utfrågningar i frågan. Propositionen har behandlats endast i försvarsutskottet och utrikesutskottet och till exempel lagutskottet och grundlagsutskottet har inte hörts.

Ilmari Kähkö konstaterar i sitt yttrande att frågan om infanteriminor är som tagen ur en lärobok om säkerhetstänkande, vilket innebär att frågan lyfts upp som en fråga om liv och död ovanför övrig politik. Säkerhetsaspekten kan dessutom berättiga till hemlighållande på ett sätt som gör det möjligt att fatta besluten inom en liten krets. Den utredning om infanteriminor som försvarsministern beställde av försvarsmakten gjordes utan att riksdagen och, enligt uppgifter i offentligheten, rentav försvarsutskottet inte visste om det. När kommandören för försvarsmakten uttalade sig

## Betänkande UtUB 4/2025 rd Reservation

var statsrådets försvarsredogörelse, publicerad den 19 december 2024, nästan klar. Det stod klart att uttalandet skulle påverka politiken. Regeringen nöjde sig med att informera riksdagspartier-  
nas och riksdagsgruppernas ordförande om avsikten att dra sig ur Ottawakonventionen. Med tan-  
ke på demokratin finns det två problem med säkerhetstänkandet, som i ljuset av tillgänglig infor-  
mation knappast begränsar sig enbart till frågan om infanteriminor och som inte bör bli det nya  
normala. Det första problemet med säkerhetstänkandet är att bra politiska beslut kräver bästa  
möjliga informationsunderlag. Hemlighållande leder lätt till en situation där debatten antingen  
inte förs eller förs med snäva argument. Allt behöver inte hemlighållas, och med tanke på ett gott  
beslutsfattande och en stark demokrati är det inte ens ändamålsenligt att hemlighålla allt. Evi-  
densbaserad information bidrar inte bara till beslutsfattandet utan också till att motivera besluten i  
en situation där de stigande försvarsbudgetarna sannolikt måste finansieras genom nedskärningar  
inom andra delområden. Ett annat problem är att det krävs bred konsensus för legitimitet och där-  
med hållbara beslut i en demokrati. Styrkan i den finländska säkerhetspolitiken har varit kontinu-  
itet och bred nationell enighet.

Det bör vara helt klart att man i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor inte har råd att agera så här  
odemokratiskt. Den nationella säkerheten kan inte vara en trollformel som åsidosätter riksdagens  
rätt att få information och möjligheter att påverka, för att inte tala om en grundligare och mer om-  
fattande kritisk offentlig debatt.

Finland bör inte frånträda Ottawakonventionen som förbjuder infanteriminor.

### ***Förslag***

Jag föreslår

*att riksdagen inte godkänner uppsägningen av den i Oslo den 18 september 1997 ingång-  
na konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av infan-  
teriminor samt om deras förstöring (FördrS 12 och 13/2012) och*

*att riksdagen förkastar lagförslagen.*

Helsingfors 13.6.2025

Veronika Honkasalo /vänst