



Puolustusvoimien suorituskykyjen täydentäminen jalkaväkimiinoilla

Suomella on vahva, asevelvollisuuteen perustuva kansallinen puolustuskyky osana Naton yhteistä pelotetta ja puolustusta. Vahva kansallinen puolustuskyky ja aktiivinen puolustuspolitiikka ovat keskeinen edellytys myös Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Puolustushallinto seuraa tarkasti turvallisuusympäristön ja eri suorituskykyjen kehitystä ja ottaa näistä muodostuvan kokonaisuuden huomioon Suomen puolustuksen pitkän aikavälin kehittämisessä.

1 Tausta Suomen liittymisestä Ottawan sopimukseen

Yleissopimus jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä (ns. Ottawan jalkaväkimiinasopimus) kieltää jalkaväkimiinojen käyttämisen, kehittämisen, tuottamisen, hankkimisen, varastoinnin, hallussapidon ja siirron muiden käyttöön. Sopimus ei kiellä kaikkia miinatyyppejä. Sopimus määrittelee jalkaväkimiinan miinaksi, joka on pääasiallisesti suunniteltu räjähtämään henkilön läsnäolosta, läheisyydestä tai kosketuksesta ja joka tekee taistelukyvyttömäksi, haavoittaa tai tappaa yhden tai useampia henkilöitä. Sopimus ei kiellä esimerkiksi Suomen puolustukselle tärkeitä viuhkapanoksia ja kylkipanoksia sekä panssarimiinoja. Sopimuksen määritelmän mukaisesti kiellettyjä ovat kuitenkin Suomessa ennen Ottawan sopimukseen liittymistä käytössä olleet sakaramiinat ja putkimiinat.

Puolustusvoimilla oli Ottawan sopimukseen liittymistä valmisteltaessa sopimuksen kieltämiä jalkaväkimiinoja yhteensä 1 029 763 kappaletta. Jalkaväkimiinat olivat ennen Ottawan sopimukseen voimaantuloa osa suluttamisjärjestelmää panssarimiinojen ja esteiden ohella. Suluttaminen ja miinojen käyttö on osa puolustuksen kokonaisuutta. Jalkaväkimiinoja varauduttiin käyttämään monipuolisesti eri käyttötarkoituksiin, kuten vaikeuttamaan panssarimiinojen ja panosten raivaamista, aiheuttamaan viholliselle tappiota, estämään alueiden ja rakennusten käyttö, suojaamaan vartioitavia alueita, valvomaan katvealueita, hidastamaan vihollisen liikettä, sissitoimintaan sekä tuottamaan epävarmuutta, stressiä ja pelkoa viholliselle (miinakauhu).

Sopimus solmittiin vuonna 1997 ja se tuli voimaan vuonna 1999. Suomen liittyminen sopimukseen nousi poliittisen keskustelun aiheeksi 1990-luvun alkupuoliskolla kansainvälisen henkilömiinakysymyksen saaman laajan huomion myötä. Lopulta vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa linjattiin Suomen liittymisestä Ottawan sopimukseen vuonna 2012 ja jalkaväkimiinojen hävittämisestä vuoden 2016 loppuun mennessä. Linjaus vahvistettiin myös vuoden 2009 selonteossa.

Tasavallan presidentti päätti Suomen liittymisestä 22.12.2011 sen jälkeen, kun eduskunta oli 25.11.2011 hyväksynyt liittymisen sopimukseen (HE 15/2011 vp - EV 47/2011 vp). Liittymispäätös perustui harkintaan siitä, miten kansallisen puolustuksen turvaamisen edellytykset voidaan yhdistää Suomen asemaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta, ihmisoikeuksia ja kansainvälisiä aserajoitustoimia korostavana maana.

Puolustusministeriö asetti vuonna 2001 työryhmän tarkastelemaan Suomen mahdollisuuksia liittyä Ottawan sopimukseen ilman, että uskottavasta puolustuskyvystä tingitään. Työryhmässä olivat edustettuina myös ulkoministeriö ja Puolustusvoimat.



Työryhmän yksimielinen väliraportti julkistettiin vuonna 2003. Väliraportissa todetaan jalkaväkimiinojen olevan ennen kaikkea poliittinen ongelma suhteessa Suomen muuhun asevalvontalinjaan. Samanaikaisesti raportissa todetaan yksiselitteisesti jalkaväkimiinajärjestelmän sotilaalliset hyödyt ja soveltuminen Suomen asevelvollisuuteen perustuvaan puolustusjärjestelmään. Miina-aseen ja erityisesti jalkaväkimiinojen merkityksen todetaan kuitenkin riippuvan erityisesti sodan ja kriisien yleisestä kehityksestä sekä sotilaallisten uhkamallien muutoksista. Selvityksessä arvioitiin, että mikäli luovuttaisiin laajamittaisen hyökkäyksen tyyppisestä uhkamallista, jalkaväkimiinojen merkitys vähenee. Näin ei kuitenkaan käynyt, vaan laajamittaisen hyökkäyksen mahdollisuus on osa puolustuksen nykyistä toimintaympäristöä ja uhkamalleja, joihin varaudutaan.

Työryhmän väliraportissa ei ollut varsinaisia suosituksia, vaan ne oli tarkoitus sisällyttää loppuraporttiin. Suosituksista ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen. Työryhmän loppuraportti vuodelta 2004 sisältää puolustushallinnon ja ulkoasiainhallinnon erilliset kannat Ottawan sopimukseen liittymisen aikataulusta, jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvaamisesta sekä liittymisen poliittisista, taloudellisista ja sotilaallisista seurannaisvaikutuksista.

Liittymispäätöstä tehtäessä Suomen puolustuksen toimintaympäristö poikkesi huomattavasti nykyisestä. Tämä käy ilmi myös verrattaessa valtioneuvoston selonteiden kuvauksia laajamittaisen sodan todennäköisyydestä. Vuoden 2012 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todettiin mm. seuraavaa: "Laajamittaisen sotilaallisen voimankäytön uhka on pieni, mutta sitä ei voi sulkea pois". Viimeisimpään, vuoden 2024 puolustusselonteeseen on puolestaan kirjattu: "Suomella on oltava jatkuva kyky vastata laaja-alaiseen vaikuttamiseen, pitkäkestoiseen sotilaalliseen painostukseen sekä vuosia kestävään laajamittaiseen sodankäyntiin kansallisin voimavaroin ja osana Natoa". Laajamittaisen sodan todennäköisyyden kasvaminen asteittain näkyy ajanjaksolla laadituissa selonteissa selkeästi.

Myös hallituksen esityksessä HE 15/2011 todetaan jalkaväkimiinojen merkitys laajamittaisen hyökkäyksen torjunnassa, sekä järjestelmästä luopumisen vaikutukset mm. panssari- ja jalkaväkimiinojen raivaamiskykyyn sekä taistelukentän valvontakykyyn. Liittymispäätöksen seurauksena Puolustusvoimille kohdennettiin jalkaväkimiinojen korvaamiseksi hankittaviin järjestelmiin vuosille 2009–2016 lisärahoitusta noin 200 miljoonaa euroa. Sillä hankittiin mm. moderneja panssari- ja jalkaväkimiinoja, raivaamisenestopanoksia, viuhkapanoksia, pimeänäkölaitteita, lennokkeja ja maalinpaikannuslaitteita. Hankkeet olivat onnistuneita ja niillä saatiin hankittua suunniteltu materiaali. Lisäksi jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvaamista rahoitettiin 100 miljoonalla puolustusbudjetin sisältä.

Erityisominaisuuksiensa takia lähtökohtaisesti oli kuitenkin selvää, että kaikkea jalkaväkimiinan suorituskykyä ei voida täysimääräisesti korvata. Tällaisia ovat autonominen toiminta, miinakauhun aiheuttaminen, kyky estää pitkäaikaisesti tietyn alueen käyttö sekä vihollisen liikkeen ja toiminnan kokonaisvaltainen hidastaminen.

2 Puolustusministeriön toimeksianto

Puolustusministeriö antoi Puolustusvoimille toimeksiannon selvittää kokonaisvaltaisesti tarvetta ja mahdollisuuksia täydentää Puolustusvoimien suorituskykyä, huomioiden toimintaympäristön muutos, Puolustusvoimien nykyiset suorituskyvyt, opit Ukrainan sodasta sekä teknologinen kehitys. Selvitys on osa puolustushallinnossa jatkuvaisluonteisesti tehtävää työtä turvallisuusympäristön muutoksen seuraamiseksi sekä sen



varmistamiseksi, että Suomen puolustuskykyä kehitetään pitkäjänteisesti vastaamaan turvallisuusympäristön vaatimuksiin.

3 Puolustusvoimien selvitys

Puolustusvoimien selvitys laadittiin puhtaasti sotilaallisesta näkökulmasta. Sitä täydentämään laadittiin puolustusministeriössä puolustuspoliittinen analyysi. Kumpikaan asiakirjoista ei ole kokonaisuudessaan julkaistavissa, vaan ne pitävät sisällään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaisesti tietoa Puolustusvoimista, joiden luovuttaminen voisi vahingoittaa tai vaarantaa maanpuolustuksen etua.

Puolustusvoimien selvityksessä käsiteltiin jalkaväkimiinojen lisäksi aluevaikutteisia asejärjestelmiä (kuorma-ammuksia / rypäleaseita) sekä miehittämättömiä vaikuttamiskykisiä ilma- ja maajärjestelmiä. Myös muiden selvityksessä tarkasteltujen asejärjestelmien todettiin olevan hyödyllisiä tapoja täydentää ja kehittää entisestään Puolustusvoimien suorituskykyä. Jalkaväkimiinat ovat kuitenkin ainoa tarkasteltu asejärjestelmä, jonka osalta Suomi on käytön kieltävän kansainvälisen asevalvontasopimuksen osapuoli. Muiden tarkasteltujen järjestelmien osalta Puolustusvoimat voivat itsenäisesti kehittää suorituskykyä ja hankkeita on jo myös käynnissä. Kaikkiin tarkasteltuihin järjestelmiin liittyy mahdollisia lisärahoitustarpeita.

Puolustusvoimien selvityksessä huomioitiin muun muassa taistelun kuva ja sen muutosten vaikutukset Suomeen, kustannusarviot, tarkasteltujen asejärjestelmien hankinnan ja tuottamisen mahdollisuudet ja vaikutukset, sekä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden periaatteet, ml. Suomea sitovat asevalvontasopimukset.

3.1 Selvityksen johtopäätökset

Selvityksen johtopäätöksenä Puolustusvoimat suosittaa jalkaväkimiinojen palauttamista osaksi Puolustusvoimien suorituskykyjen kokonaisuutta. Puolustuksen toimintaympäristö on muuttunut selvästi sen jälkeen, kun Suomesta tuli Ottawan sopimuksen osapuoli vuonna 2012. Turvallisuusympäristö on heikentynyt asteittain, kuten käy ilmi sopimukseen liittymisen jälkeen laadituissa valtioneuvoston ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa. Nyt laajamittainen ja pitkäkestoinen sota on palannut Eurooppaan Venäjän aloitettua hyökkäyssotansa Ukrainassa vuonna 2022. Hyökkäys on jatkumoa Venäjän aggressiivisille toimille Krimillä ja Itä-Ukrainassa vuodesta 2014 alkaen.

Havainnoissa Ukrainan sodasta käy selkeästi ilmi, että teknologisesti kehityksestä huolimatta perinteinen jalkaväen käyttö on säilyttänyt merkityksensä taistelun kuvassa. Uudet asejärjestelmät, esimerkiksi droonit, eivät ole täysin korvanneet tavanomaisia asejärjestelmiä, vaikka vaikuttavatkin tulenkäytön kokonaisuudessa. Venäjä on käyttänyt Ukrainan rintamilla jalkaväkeä runsaasti ja kulutusotamaisesti.

Puolustusvoimien laatiman selvityksen mukaan jalkaväkimiina on yksinkertainen ja kustannustehokas ase, jolla on mahdollista tehokkaasti täydentää Puolustusvoimien muita suorituskykyjä osana Suomelta edellytettyä kykyä pitkäkestoiseen sodankäyntiin kansallisin voimavaroin ja osana Natoa. Jalkaväkimiinoilla on useita käyttötarkoituksia, eikä niitä voida täysin korvata muilla järjestelmillä. Ne muun muassa hidastavat vihollisen liikettä, tehostavat muiden aseiden tehoa ja aiheuttavat viholliselle miinakauhua. Järjestelmä soveltuu helppokäyttöisyytensä puolesta hyvin varusmiesten ja reserviläisten kouluttamiseen ja käyttöön. Lisäksi kyseessä on huoltovarmuuden ja kriisinkestävyyden kannalta hyödyllinen asejärjestelmä, sillä jalkaväkimiinat ovat yksinkertaisena teknologiana kustannustehokkaita, helppoja valmistaa tarvittaessa suurissa määrin kotimaisesti ja lisäksi järjestelmä kestää hyvin varastointia.



Suomalainen suluttamisdoktriini edellyttää miinoitteiden huolellista suunnittelua, asen-
tamista ja dokumentointia. Puolustusvoimat ei asenna miinoja normaalioloissa vaan
kaikki miinat on varastoitu. Näin toimittiin myös ennen Ottawan sopimukseen liittymistä.
Mielikuvan muodostaminen Suomen miinoitteiden käytöstä maailman kriisi- ja sotatoi-
mialueilla tapahtuvan ja tapahtuneen huolimattoman ja usein jopa mielivaltaisen jalka-
väkimiinojen käytön perusteella ei ole perusteltua.

Jalkaväkimiinojen korvaamisprojektin voidaan katsoa tuottaneen järjestelmän poistu-
mista korvanneen suorituskyvyn silloisen tilanteen ja uhkakuvan mukaisesti. Muuttuneen
uhkakuvan vuoksi miina-asetta ei kuitenkaan sellaisenaan voi täysimääräisesti korvata
ottaen huomioon sen suorat ja välilliset vaikutukset taistelukentällä.

Ottawan sopimuksen laajan maakatteen vuoksi jalkaväkimiinojen kansainväliset markki-
nat ovat hyvin rajalliset. Mikäli jalkaväkimiinajärjestelmä palautetaan Puolustusvoimien
keinovalikoimaan, olisi niiden tuotanto kotimaassa todennäköinen vaihtoehto.

4 Puolustusministeriön puolustuspoliittinen kokonaisarvio

Puolustusministeriössä laaditussa puolustuspoliittisessa kokonaisarviossa otettiin huomi-
oon Suomen puolustuksen toimintaympäristö, Puolustusvoimien selvityksen johtopää-
tökset eri asejärjestelmistä sekä suositukset, puolustusyhteistyö sekä jalkaväkimiinojen
tuotantomahdollisuuksia koskevat seikat. Näiden arvioiden pohjalta puolustusministeriö
päätyi suosittamaan valtiojohdolle Ottawan sopimuksen irtisanomisen valmistelujen
käynnistämistä. Lisäksi arvioitiin tarpeelliseksi käynnistää jalkaväkimiinajärjestelmän pa-
lauttaminen Puolustusvoimien keinovalikoimaan sopimuksen irtisanomisen astuttua voi-
maan.

Suositus perustuu Suomen puolustuksen toimintaympäristöön, joka on epävakaa ja vai-
keasti ennakoitavissa. Turvallisuustilanne voi heikentyä nopeastikin. Venäjä muodostaa
Euroopan ja Suomen turvallisuudelle pitkäkestoisen uhkan, johon Suomen on kyettävä
vastaamaan kansallisesti ja osana Natoa.

Puolustusministeriön kokonaisarviossa käsiteltiin myös kansainvälisen sääntelyn ja sopi-
musten vaikutuksia, jotka puolustushallinnossa tulee ottaa huomioon suunniteltaessa jal-
kaväkimiinajärjestelmän uudelleen käyttöönottamista. Erityisesti on otettava huomioon
Suomea sitovan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden periaatteet.

Jo ennen Suomen Ottawan sopimukseen liittymistä miinojen, ml. jalkaväkimiinojen käyt-
töä, sääteli ja säätelee yhä eräitä tavanomaisia aseita koskeva yleissopimus (Convention
on Certain Conventional Weapons, CCW), joka kieltää ja rajoittaa sellaisten tavanomais-
ten aseiden käyttöä, joiden voidaan katsoa aiheuttavan tarpeettoman vakavia vammoja
tai olevan vaikutuksiltaan umpimähkäisiä. Suomi on liittynyt sopimuksen kaikkiin viiteen
pöytäkirjaan. Sopimuksen toinen pöytäkirja kieltää mm. havaitsemattomien miinojen
käytön, eliniältään rajoittamattomien miinojen käytön ympärimerkityn alueen ulkopuo-
lella sekä velvoittaa miinojen ja ansojen käyttäjän raivaamaan käyttämänsä aseet käyt-
tötarpeen päättyessä.

Pöytäkirjalla on pyritty erityisesti tähdentämään, että jalkaväkimiinojen käytössä on nou-
datettava erityistä varovaisuutta, jotta niiden käyttö on sopusoinnussa kansainvälisten
standardien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden periaatteiden kanssa. Suuri osa
miinojen siviiliväestölle aiheuttamista vammoista tai vahingoista johtuu kuitenkin miino-
jen käytöstä näistä säännöistä piittaamatta ja toisinaan niitä tarkoituksellisesti rikkoen.



Osana humanitaarisen oikeuden periaatteiden toimeenpanon varmistamista on mahdollista, että jalkaväkimiinojen uudelleen käyttöönottoaminen päälle vuosikymmenen jälkeen edellyttäisi Suomelta Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaista uutta asetta käyttöönotettaessa tehtävää arviota siitä, olisiko jalkaväkimiinojen käyttö joissakin tai kaikissa olosuhteissa pöytäkirjan tai muun sopimuspuolta koskevan kansainvälisen oikeuden säännön mukaan kielletty.

Arvion tarpeellisuus käsitellään asejärjestelmän hankintaprosessin yhteydessä. Aseen tai asejärjestelmän laillisuutta koskevan oikeudellisen arvioinnin suorittaa Pääesikunta. Puolustusvoimien sisäinen tarkastusmekanismi on yksi osa Suomen kansallista arviointiprosessia, johon kuuluvat lisäksi soveltuvat laintasoiset säännökset ja puolustusministeriön ja ulkoministeriön aseiden ja asejärjestelmien hankintaa sekä asevalvontaa koskevat määräykset, järjestelmät ja prosessit.

Lisäksi puolustusministeriön arviossa todettiin kansallisen lainsäädännön muutostarpeet, jotka tulisi huomioida osana hallituksen esityksen valmistelua Ottawan sopimuksen irtisanomisesta.