UTP 7/2025 vp
Hallituksen esitys liittyen Ottawan sopimuksesta irtautumiseen

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Ilmari Käihkö
Yliopistotutkija, sotatieteiden dosentti
Helsingin yliopisto

09.06.2025

Kirjallinen lausuntopyyntö 28.5 eduskunnalle annettavasta hallituksen esityksestä liittyen Ottawan sopimuksesta irtautumiseen ml. ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset tutkijanäkökulmat

Kiitän Ulkoasiainvaliokuntaa kutsusta toimittaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä irtautua Ottawan sopimuksesta. Koska irtautuminen tuntui varmalta heti Puolustusvoimain komentajan avattua julkisen keskustelun siitä 23.11.2024,[1] keskityn lausunnossani henkilömiinakeskustelussa ilmenneisiin pidempiaikaisiin ilmiöihin, jotka voi olla hyvä huomioida tulevaisuudessa. Käsittelen ilmiöitä ensin puolustuspolitiikan, sitten ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja lopuksi demokraattisen päätöksenteon saralla.

Puolustuspolitiikka

Henkilömiinojen palauttamista perustellaan Suomen puolustuksen tarpeilla heikentyneessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa,[2] mutta hallituksen muuten kattava esitys on näistä tarpeista kovin vaitonainen. Sama pätee myös julkiseen keskusteluun, jossa esitetyt tarpeet ovat olleet epämääräisiä. Keskustelussa toistettiin pitkään Puolustusvoimain komentajan monitulkintaista viittausta ”venäläisten käyttämän jalkaväen massamaisesta käytöstä”.[3] Myöhemmin julkaistussa Puolustusvoimien selvitystä summaavassa julkisessa Puolustusministeriön muistiossa viitataan maanpuolustuksellisiin salaustarpeisiin, joiden takia selvityksen perusteita voidaan summata vain yhden kappaleen verran.[4] Tärkeitä ulko- ja turvallisuuspoliittisia päätöksiä soisi perusteltavan tarkemmin.

Suppeat sotilaalliset perusteet eivät ole yksiselitteisiä. Esimerkiksi viittauksen jalkaväen massamaiseen käyttöön on voinut esimerkiksi tulkita tavalla, jonka mukaan Venäjä on

---

[1] Maria Nykänen ja Vesa Kallionpää, ”Puolustusvoimain komentaja Janne Jaakkola haluaa keskustelua jalkaväkimiinoista: ’Nyt turvallisuusympäristö on aivan erilainen’” (MTV uutiset, 23. marraskuuta 2024), https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/puolustusvoimain-komentaja-janne-jaakkola-haluaa-keskustelua-jalkavakimiinoista-nyt-turvallisuusymparisto-on-aivan-erilainen/9052090.

[2] Valtioneuvosto, ”Hallituksen esitys eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi”, 2025, 1, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_56+2025.pdf.

[3] Nykänen ja Kallionpää, ”Puolustusvoimain komentaja Janne Jaakkola haluaa keskustelua jalkaväkimiinoista”.

[4] Puolustusministeriö, ”Puolustusvoimien suorituskykyjen täydentäminen jalkaväkimiinoilla”, 2025, 3.

Ukrainassa suorittanut ”massiivisia lihamyllyhyökkäyksiä”.[5] Nykytietämyksen mukaan Venäjän ”ihmisaaltohyökkäykset” Ukrainassa toteutetaan pääsääntöisesti ryhmä- (n. 10 sotilasta) tai enintään joukkuekoossa (n. 30 sotilasta).[6] Ajatus massiivisista ihmisaaltohyökkäyksistä on siis kyseenalainen. Jos henkilömiinoilla on vuorostaan etupäässä tarkoitus suojata panssarimiinoituksia, sallii Ottawan sopimus jo tähän tarkoitukseen käytetyt raivaamisenestopanokset.[7]

Henkilömiinojen palautusta puoltavat sotilaalliset perusteet ovat epämääräisiä myös siksi, ettei julkisuudessa ole tarkemmin avattu Ukrainan sodan oppeja tai edes sotatieteellistä tutkimustietoa henkilömiinoista.[8] On myös syytä huomioida, että jalkaväkimiinojen käyttöön palauttamista on perusteltu Suomen puolustuksen keinovalikoiman kasvattamisella.[9] Tätä perustelua voidaan käyttää myös perustelemaan muiden – mukaan lukien massatuhoon kykenevien – asejärjestelmien käyttöönottoa. Koska Ottawan sopimus koskee vain uhrin aktivoimia henkilömiinoja, voi sopimuksesta erkaantuminen osaltaan puoltaa autonomisten droonien kehittämistä ja käyttöönottoa.

Miinoja ja massatuhoaseita yhdistää se, ettei kumpikaan erottele siviilejä sotilaista. Miinat muodostavat myös uhan, joka jatkuu vielä pitkään konfliktien jälkeen.

Epämääräisten sotilaallisten perustelujen ohella suomalaista miinakeskustelua on leimannut ekseptionalismi – ajatus siitä, että olemme poikkeus. Tämä näkyy konkreettisesti poliitikkojen ja upseerien toistamassa väitteessä, että Suomessa henkilömiinoja tullaan käyttämään niin vastuullisesti, että niiden mahdolliset kurjat puolet voidaan ohittaa.[10] Miinoja on lisäksi tarkoitus asentaa alueille, joilla jo soditaan, ja joista siviilit on evakuoitu.[11]

Jokainen asepalveluksensa suorittanut tai muuten asevoimien kanssa pidempään toiminut ymmärtää kuitenkin, että sodassa ilmenee aina niin kutsuttua ”kitkaa”. Tämä tarkoittaa, että sodassa näennäisesti yksinkertaiset asiat muuttuvat vaikeiksi erilaisten fyysisten, henkisten ja organisatoristen haasteiden takia.[12] Sodankäyntiä leimaa laajasti

---

[5] Jarmo Sinkkonen, ”Vihollliselle ei saa antaa tasoitusta”, *Suomen sotilas*, 2025, 19.
[6] Jack Watling ja Nick Reynolds, ”Tactical Developments During the Third Year of the Russo–Ukrainian War” (Royal United Services Institute, 2025), 8.
[7] Yhdistyneet kansakunnat, ”Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 18 September 1997”, 1997, 2.
[8] Henrique Garbino ja Teemu Vaarakallio, ”Perustuuko jalkaväkimiinojen pelotevaikutus Suomen valmiuteen vahingoittaa niillä itseään?”, *Voima*, 2025, https://voima.fi/artikkeli/2025/perustuuko-jalkavakimiinojen-pelotevaikutus-suomen-valmiuteen-vahingoittaa-niilla-itseaan/.
[9] Valtioneuvosto, ”Hallituksen esitys eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi”, 1.
[10] Esim. Mikko Haapanen, ”Sotilaat vakuuttavat, että Suomi merkkaisi miinat karttaan tarkasti – mutta onnistuisiko se oikeasti sotatilanteessa?” (Yle, 3. huhtikuuta 2025), https://yle.fi/a/74-20153575.
[11] Ville Kinnunen ja Sari Pöyhönen, ”Jalkaväkimiinojen käyttökoulutus voisi alkaa nopeasti – ”Miinat ovat yksinkertaisia”, Puolustusvoimista kerrotaan” (Yle, 3. huhtikuuta 2025), https://yle.fi/a/74-20153764.
[12] Carl von Clausewitz, *On War* (New York: Barnes & Noble, 2004), 58.

jatkuva töppäily,[13] jolle tuskin me suomalaisetkaan olemme immuuneja. Myös olemassa oleva tutkimustieto kyseenalaistaa ajatuksen siitä, että henkilömiinoja tullaan käyttämään täysin vastuullisesti tavalla, joka ei aiheuta vaaraa siviiliväestölle.[14] Hallituksen esityksessä mainitsemat[15] tekniset ratkaisut voivat auttaa, mutta tuskin täysin ratkaisevat ongelmaa.

Ilmeisten ongelmien kieltämistä viisaampi ratkaisu on tosiasioiden myöntäminen ja niihin varautuminen, jotta haasteista tosipaikan tullen selvitään mahdollisimman hyvin.

Tosiasioiden kieltäminen on lyhytnäköistä myös siksi, että se voidaan tulkita naiiviudeksi tai jopa tahalliseksi harhaanjohtamiseksi. Tosiasioihin perustuvan viestinnän tärkeyttä korostaa se, että Suomessa henkilömiinoja käyttää todennäköisesti siviilistä tuleva reserviläinen. Aikaisemman henkilömiinoja koskevan viestintästrategian uskottavuuden kyseenalaisti lopulta Puolustusvoimain komentaja, joka ei toukokuussa 2025 kysyttäessä voinut kieltää suomalaisten siviiliuhrien mahdollisuutta.[16]

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Julkinen keskustelu henkilömiinoista vahvistaa kuvaa, että Suomessa kysymykset jaetaan herkästi joko ulko- tai turvallisuuspoliittisiksi.[17] Vaikka nykyisessä maailmantilanteessa turvallisuuden painottaminen on ymmärrettävää, on jaottelu liian yksinkertainen: Ottawan sopimuksesta irtaantumisella voidaan sekä nopeasti kasvattaa Suomen sotilaallista puolustuskykyä, että vaarantaa Suomen turvallisuutta pidemmällä aikavälillä heikentämällä kaltaisellemme pienelle maalle tärkeää sääntöpohjaista maailmanjärjestystä. On lisäksi syytä tiedostaa, että Suomenkin päätöksellä voi olla kansainvälistä merkitystä.

Kuten hallitus toteaa, ”sopimuksella on edesautettu rauhaa ja turvallisuutta sekä kestävää kehitystä.”[18] Mitä useampi maa eroaa henkilömiinat kieltävästä sopimuksesta ja valmistautuu käyttämään niitä, sitä enemmän siviilien turvallisuus heikkenee maailmanlaajuisesti.

---

[13] Esim. Eliot Cohen ja John Gooch, *Military Misfortunes: The Anatomy of Failure in War* (New York: Free Press, 1990); Paul Fussell, *Wartime: Understanding and behavior in the Second World War* (Oxford: Oxford University Press, 1989).
[14] International Committee of the Red Cross, ”Anti-personnel Landmines Friend or Foe? A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines”, 1996.
[15] Valtioneuvosto, ”Hallituksen esitys eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi”, 19. Huomionarvoista esityksessä on se, että siinä myöhemmin sivulla 23 viitataan yksinkertaisiin ja siksi halpoihin henkilömiinoihin.
[16] Jarmo Huhtanen, ”Keskitien kenraali”, *Helsingin Sanomat*, 23. toukokuuta 2025, https://www.hs.fi/politiikka/art-2000011026769.html.
[17] Jarmo Huhtanen, ”Ottawan sopimuksesta irtautumiseen liittyy outoa salailua”, *Helsingin Sanomat*, 27. huhtikuuta 2025, https://www.hs.fi/politiikka/art-2000011187035.html.
[18] Valtioneuvosto, ”Hallituksen esitys eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi”, 11.

Tämän tunnustaa hallituskin: ”Sopimuksen irtisanominen ei ole Suomen johdonmukaisen asevalvontalinjan mukaista. Riskinä on, että Suomen kaltaisen, asevalvonnan alalla aktiivisen maan irtisanoutuminen sopimuksesta voi madaltaa muiden valtioiden kynnystä irtautua asevalvontasopimuksista.”[19]

Huomion arvoista on, että asevalvontasopimukset voivat pidemmällä aikatähtäimellä olla keskeinen keino nykyisen Venäjän ja Euroopan välisen asevarustelukierteen katkaisemisessa tämänhetkisen epävakaan tilanteen vakiinnuttua. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, etteivät henkilömiinat puolustuksellisena aseena ole paras esimerkki aseesta, jonka valvonta vähentää keskinäistä epäluottamusta. Ehkä paradoksaalisesti jännitteitä liennyttää parhaiten vastapuolen puolustukseen käyttämien aseiden edistäminen yhdistettynä omien hyökkäyksellisten aseiden rajoittamiseen. Kylmän sodan opit kuitenkin osoittavat, ettei asevarustelu ole etupäässä sotilaallinen, vaan poliittinen ilmiö.[20] Kapeasti sotilaallista turvallisuutta parantavat keinot eivät välttämättä paranna vaan voivat jopa heikentää laajempaa turvallisuusympäristöä. Siksikin kysymysten tiukka jako ulko- tai turvallisuuspoliittisiksi on epäviisasta.

Demokratia

Loppuvuonna 2024 julkisuuteen noussut henkilömiinakysymys näyttäytyy oppikirjaesimerkiltä turvallistamisesta, jonka myötä asia nostetaan elämän ja kuoleman kysymyksenä muun politiikan yläpuolelle. Turvallisuudella voidaan lisäksi oikeuttaa salaaminen tavalla, joka mahdollistaa päätöksenteon pienessä piirissä.

Puolustusministerin puolustusvoimilta tilaama[21] selvitys henkilömiinoista tehtiin salassa eduskunnalta ja julkisten tietojen mukaan jopa puolustusvaliokunnalta. Puolustusvoimain komentajan ulostulon aikaan valtioneuvoston 19.12.2024 julkaistu puolustusselonteko oli loppusuoralla. Oli selvää, että ulostulo tulisi vaikuttamaan politiikkaan. Hallitus tyytyi tiedottamaan eduskuntapuolueiden ja -ryhmien puheenjohtajia aikomuksesta vetäytyä Ottawan sopimuksesta.[22]

Demokratian kannalta turvallistamisessa on kaksi ongelmaa, jotka nykytietojen valossa tuskin rajoittuvat vain henkilömiinakysymykseen, ja joista ei soisi tulevan uutta normaalia.

Ensimmäinen turvallistamisen ongelma on, että hyvien poliittisten päätösten tekeminen edellyttää parasta mahdollista tietoa. Salaaminen johtaa herkästi tilanteeseen, jossa keskustelua ei joko käydä, tai sitä käydään suppeilla argumenteilla.

---

[19] Valtioneuvosto, 21.
[20] Hedley Bull, *The control of the arms race* (London: Weidenfeld & Nicolson, 1961).
[21] Valtioneuvosto, ”Hallituksen esitys eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi”, 16–17.
[22] Anne Ali-Hokka, ”Näin syntyi salainen miinaselvitys” (Yle, 5. huhtikuuta 2025), https://yle.fi/a/74-20154003.

Kaikkea ei ole tarpeellista, eikä hyvän päätöksenteon ja vahvan demokratian kannalta edes tarkoituksenmukaista salata. Tutkittu tieto auttaa paitsi päätöksenteossa, myös päätöksien perustelemisessa tilanteessa, jossa nousevia puolustusbudjetteja joudutaan todennäköisesti rahoittamaan muilla osa-alueilla tehtävillä leikkauksilla.

Toinen ongelma liittyy siihen, että demokratiassa legitimiteetin ja täten päätösten pitävyyden tae on laaja konsensus. Suomalaisen turvallisuuspolitiikan vahvuutena onkin ollut jatkuvuus ja laaja kansallinen yksimielisyys. Vaikka päätöksentekovaltaa rajaamalla ja asioita salaamalla voidaan saada aikaan nopeita päätöksiä, eivät nämä päätökset välttämättä kestä.[23] Kiireellisyys henkilömiinoihin liittyvässä päätöksenteossa on perusteetonta myös siksi, että useiden kansallisten uhka-arvioiden mukaan Venäjällä ei ole valmiuksia käydä Naton kimppuun ainakaan niin kauan, kuin se jatkaa hyökkäystään Ukrainassa.[24] Samaan aikaan henkilömiinakiellosta erkaantumista on perusteltu mahdollisuudella ottaa ne nopeasti käyttöön.[25] Oliko asialla niin kiire, etteikö sitä olisi voinut käsitellä huomattavasti perusteellisemmin?

Eduskunta joutuu tulevienkin hallituskausien aikana pohtimaan vaikeita ulko- ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä, esimerkiksi puolustusmäärärahojen nostamisen vaatimien toimenpiteiden ja rahojen käytön suhteen. Demokratian, luottamuksen ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta on tärkeää, että päätökset tehdään kestävällä tavalla. Tärkeistä, mutta monimutkaisista ulko- ja turvallisuuspoliittisista asioista on käytävä avointa yhteiskunnallista keskustelua. Lisäksi monet, esimerkiksi sotilaalliseen yhteistyöhön ja materiaaliostoihin liittyvät päätökset voivat sitouttaa meitä eri tavoin vuosien ja jopa vuosikymmenien ajan. Vain parlamentaarisen prosessin kautta voidaan varmistaa pitkäaikainen sitoutuminen tehtyihin päätöksiin. On väärä ja vaarallinen oletus, että puolustusmenojen käyttö on lähtökohtaisesti tekninen eikä poliittinen kysymys.

Demokratian kannalta on tärkeää, että myös turvallisuuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä tarkastellaan kriittisesti. Kaiken kritiikin leimaaminen epäisänmaalliseksi on tavallista maissa, joissa valtaapitävät näkevät kansanvallan ennen kaikkea uhkana. Suomalaista demokratiaa puolustetaan paitsi asein, myös avoimella ja monipuolisella keskustelulla.

---

[23] Ilmari Käihkö, ”Sota-ajan päätöksentekotapa ei sovi rauhanajan Suomeen” (Yleisradio, 15. huhtikuuta 2025), https://yle.fi/a/74-20155983.
[24] Puolustusvoimat, ”Sotilastiedustelu julkinen katsaus 2025”, 2025, 12, https://puolustusvoimat.fi/documents/1948673/2014902/PV_sotilastiedustelu_raportti_2025_web.pdf. Useiden muiden maiden sotilastiedusteluelimet puhuvat vähintään vuosista, ennen kuin Venäjällä olisi valmiudet tällaiseen hyökkäykseen.
[25] Valtioneuvosto, ”Hallituksen esitys eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi”, 20, 29.

Lähteet

Ali-Hokka, Anne. ”Näin syntyi salainen miinaselvitys”. Yle, 5. huhtikuuta 2025. https://yle.fi/a/74-20154003.

Bull, Hedley. *The control of the arms race*. London: Weidenfeld & Nicolson, 1961.

Clausewitz, Carl von. *On War*. New York: Barnes & Noble, 2004.

Cohen, Eliot, ja John Gooch. *Military Misfortunes: The Anatomy of Failure in War*. New York: Free Press, 1990.

Fussell, Paul. *Wartime: Understanding and behavior in the Second World War*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

Garbino, Henrique, ja Teemu Vaarakallio. ”Perustuuko jalkaväkimiinojen pelotevaikutus Suomen valmiuteen vahingoittaa niillä itseään?” *Voima*, 2025. https://voima.fi/artikkeli/2025/perustuuko-jalkavakimiinojen-pelotevaikutus-suomen-valmiuteen-vahingoittaa-niilla-itseaan/.

Haapanen, Mikko. ”Sotilaat vakuuttavat, että Suomi merkkaisi miinat karttaan tarkasti – mutta onnistuisiko se oikeasti sotatilanteessa?” Yle, 3. huhtikuuta 2025. https://yle.fi/a/74-20153575.

Huhtanen, Jarmo. ”Keskitien kenraali”. *Helsingin Sanomat*, 23. toukokuuta 2025. https://www.hs.fi/politiikka/art-2000011026769.html.

———. ”Ottawan sopimuksesta irtautumiseen liittyy outoa salailua”. *Helsingin Sanomat*, 27. huhtikuuta 2025. https://www.hs.fi/politiikka/art-2000011187035.html.

International Committee of the Red Cross. ”Anti-personnel Landmines Friend or Foe? A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines”, 1996.

Kinnunen, Ville, ja Sari Pöyhönen. ”Jalkaväkimiinojen käyttökoulutus voisi alkaa nopeasti – ”Miinat ovat yksinkertaisia”, Puolustusvoimista kerrotaan”. Yle, 3. huhtikuuta 2025. https://yle.fi/a/74-20153764.

Käihkö, Ilmari. ”Sota-ajan päätöksentekotapa ei sovi rauhanajan Suomeen”. Yleisradio, 15. huhtikuuta 2025. https://yle.fi/a/74-20155983.

Nykänen, Maria, ja Vesa Kallionpää. ”Puolustusvoimain komentaja Janne Jaakkola haluaa keskustelua jalkaväkimiinoista: ’Nyt turvallisuusympäristö on aivan erilainen’”. MTV uutiset, 23. marraskuuta 2024. https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/puolustusvoimain-komentaja-janne-jaakkola-haluaa-keskustelua-jalkavakimiinoista-nyt-turvallisuusymparisto-on-aivan-erilainen/9052090.

Puolustusministeriö. ”Puolustusvoimien suorituskykyjen täydentäminen jalkaväkimiinoilla”, 2025.

Puolustusvoimat. ”Sotilastiedustelu julkinen katsaus 2025”, 2025. https://puolustusvoimat.fi/documents/1948673/2014902/PV_sotilastiedustelu_raportti_2025_web.pdf.

Sinkkonen, Jarmo. ”Vihollliselle ei saa antaa tasoitusta”. *Suomen sotilas*, 2025.

Valtioneuvosto. ”Hallituksen esitys eduskunnalle jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen irtisanomiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi”, 2025. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_56+2025.pdf

Watling, Jack, ja Nick Reynolds. ”Tactical Developments During the Third Year of the Russo–Ukrainian War”. Royal United Services Institute, 2025.

Yhdistyneet kansakunnat. ”Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 18 September 1997”, 1997.