

**PUOLUSTUSVALIOKUNTA****Lausunto 5/1995 vp****Hallituksen esitys 185/1995 vp***Ulkoasiainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 16 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 185/1995 vp laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liitetyviksi laeiksi ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö, kenraalimajuri Ilkka Hollo, lainsäädäntöjohtaja, hallitusneuvos Pekka Pitkänen, eversti Kari Höglund ja ylitarkastaja Helena Partanen puolustusministeriöstä, osastopäällikkö Jaakko Laajava, ulkoasiainneuvos Markku Niinioja ja lainsäädäntösihteeri Päivi Kaukoranta ulkoasiainministeriöstä, puolustusvoimain komentaja, kenraali Gustav Hägglund, kenraaliluutnantti Jussi Hautamäki pääesikunnasta, puolustusneuvoston yleissihteeri, kommodori Juhani Kaskeala, puheenjohtaja Pekka Kouri Upseeriliitosta, puheenjohtaja Harri Sirén Päällystiliitosta, puheenjohtaja Vesa Yrjölä Sinibarettiliitosta, pääsihteeri Markku Niskala Suomen Punaisesta Rististä sekä tutkija Pekka Visuri.

Valiokunnalla on ollut omaa lausuntoaan laatiessaan käytettävissä perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 18/1995 vp) esityksestä.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin rauhanturvaamistoimintaan annettua lakia (514/84, rauhanturvaamislaki) muutettaisiin siten, että Suomen olisi mahdollista osallistua myös sellaisiin, erityisesti humanitaarisiin tarkoituksiin tähtääviin rauhanturvaoperaatioihin, joihin

sisältyy valtuutus rajoitettuun aseellisen voiman käyttöön toiminnan tavoitteeksi asetettujen päämäärien toteuttamiseksi tai jossa kaikkien konfliktin osapuolten täydellinen myötävaikutus ei ole taattu. Voimassa olevaa rauhanturvaamislakia on tulkittu niin, ettei se salli osallistumista sellaiseen toimintaan, joka ei perustu kaikkien konfliktin osapuolten yhteisymmärrykselle tai johon voi sisältyä aseellisen voiman tai muun pakon käyttöä jotain osapuolta vastaan.

Lainmuutoksen jälkeen Suomen olisi mahdollista osallistua YK:n ja ETYJ:n lisäksi myös muiden kansainvälisten järjestöjen ja järjestelyiden toimeenpanemiin rauhanturvaamisoperaatioihin. Edellytyksenä tällöinkin kuitenkin on, että rauhanturvaamistoiminnan toimeenpano perustuu YK:n tai ETYJ:n päätökseen.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät sekä YK:n turvallisuusneuvoston päättämät että sen valtuuttamat sotilaalliset toimet kansainvälistä rauhaa rikkonutta tai uhkaavaa tai hyökkäysteokoon syyllystyntä valtiota vastaan sekä osallistuminen ns. kollektiiviseen itsepuolustukseen.

Suomen osallistumista rauhanturvaamistoimintaan koskevaa päätöksentekomenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtioneuvoston olisi ennen esityksen tekemistä tasavallan presidentille kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa myös silloin, kun rauhanturvajoukon tehtäviä koko operaation mandaatin muuttuessa olennaisesti muutettaisiin. Jos rauhanturvaamisoperaation toimeksianto osallistumisesta päätettäessä tai operaation kuluessa tulisi sisältämään tavanomaista itsepuolustusoikeutta laajemmat voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet, valtioneuvoston olisi ulkoasiainvaliokunnan sijasta kuultava koko eduskuntaa.

Rauhanturvaamistoimintaan on tarkoitus jatkossakin valita ainoastaan vapaaehtoista henkilöstöä. Koulutukseen liittyviin tehtäviin voitaisiin määrätä kantahenkilökuntaa ja asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suorittavia.

Puolustusvoimista annettua lakia (402/74) ehdotetaan hallituksen esityksen mukaan muutettavaksi vastaamaan sitä, miksi puolustusvoimien osuus rauhanturvaamistoiminnan koulutuksessa ja toimeenpanossa on jo käytännössä muodostunut.

Hallituksen esitykseen sisältyvien muiden lakien muutokset ovat teknisiä ja johtuvat rauhanturvaamislain nimikkeen muutoksesta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

### **Valiokunnan kannanotot**

Puolustusvaliokunta toteaa, että se on laajemmin selvittänyt kantojaan rauhanturvatoimintaan 26.9.1995 ulkoasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta.

Missä muuta ei ole todettu, valiokunnan jäljempänä olevat kannanotot koskevat hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista nimenomaan rauhanturvaamislain muuttamista.

### *Lainmuutoksen perustelut*

Tarve lainsäädännöllisen perustan muuttamiseen rauhanturvaamistoiminnassa perustuu valiokunnan saamien selvitysten mukaan rauhanturvatoiminnan muuttuneeseen luonteeseen.

Olenneisimpina perusteina lainmuutokselle ovat olleet yhtäältä hallituksen pyrkimys mahdollistaa Suomen osallistuminen myös muiden kuin YK:n tai ETYJ:n toimeenpanemiin rauhanturvaoperaatioihin, toisaalta tarve laajentaa voimankäyttöä koskevia säännöksiä ja niiden tulkintaa. Valiokunta tarkastelee näitä kahta pääasiallista perustelua jäljempänä erikseen.

Rauhanturvatoiminnan luonne on viime vuosina muuttunut. Hallitus toteaa, että rauhanturvaamistoiminnan tavoitteeksi on tullut haavoittuvassa asemassa olevien väestönsien elinmahdollisuuksien turvaaminen ja humanitaarisen avustustoiminnan suojaaminen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Punainen Risti pitää poliittisten, sotilaallisten ja humanitaaristen toimien yhdistämistä ongelmallisena. Mikäli sama organisaatio toteuttaa näitä kaikkia konfliktitilanteessa, Suomen Punainen Risti katsoo humanitaarisen avun puolueettomuuden vaarantuvan, koska humanitaarinen apu mielellään tällöin osaksi poliittisia tai sotilaallisia toi-

mia. Avun puolueettomuuden lisäksi saattaa myös sen tasapuolisuus kärsiä, eikä apu perustu uhrien todellisiin tarpeisiin. Valiokunta toteaa, että tämän lain mahdollistamalla rauhanturvatoiminnalla voidaan luoda perusedellytykset sotilaallisen organisaation ulkopuoliselle humanitaariselle avulle.

Myös rauhankumppanuusohjelmaan osallistuminen on saadun selvityksen mukaan tuonut uusia piirteitä rauhanturvakoulutukseen. Pfp-harjoituksiin osallistuminen perustuu tätä nykyä vain lain tulkintaan. Lakiin sisällyttäisiin nyt nimenomainen säännös ulkomaalaisten kouluttamisesta Suomessa ja suomalaisten osallistumisesta koulutukseen ulkomailla. Rauhanturvallain uudistaminen mahdollistaa asiantuntijoiden mukaan rauhanturvajoukkojemme harjoittelun yhteisen johdon alaisuudessa niiden maiden kanssa, joiden kanssa Suomi todennäköisimmin osallistuu rauhanturvaoperaatioihin.

Muun muassa alusten osallistuminen Pfp-harjoituksiin edellyttää hallituksen mielestä sitä, että koulutukseen liittyviin tehtäviin voitaisiin tietyin edellytyksin määrätä kantahenkilökuntaa virkatehtävänä ja asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suorittavia palvelustehtävänä. *Puolustusvaliokunta kannattaa perustuslakivaliokunnan ehdottamaa tarkennusta 6 §:n 4 momenttiin*, jolla mahdollisuus määrätä koulutukseen ulkomailla rajoitetaan muun kuin palkatun henkilöstön osalta ajallisesti lyhyeen jaksoon. Valiokunta muistuttaa siitä, että hallitusmuodon ja asevelvollisuuslain mukaan puolustusvoimat on tarkoitettu yksinomaan oman maamme puolustamiseen. Muiden tehtävien on perustuttava vapaaehtoisuuteen, eikä niiden koulutuksessa saa heikentää maanpuolustuksen resursseja. Valiokunta toteaa, että rauhanturvaamislain 5 ja 6 § voivat laajentaa asevelvollisten osallistumista ulkomailla toteutettaviin harjoituksiin. Tämän asian periaatteellinen suhde asevelvollisuuslakiin on syytä valiokunnan mielestä selvittää.

Ajankohtaisena perusteluna lainmuutokselle ja etenkin sen nopealle käsittelyaikataululle hallitus on esittänyt Suomen mahdollisen osallistumisen Bosnia-Herzegovinan uuteen, lähiaikoina todennäköisesti käynnistyvään rauhanturvaoperaatioon. Suomi lähettäisi Bosniaan runsaan 400 sotilaaan suuruisen vartiointi- ja rakentajajoukon. Suomalainen joukko olisi osa pohjoismaista prikaatia, joka puolestaan toimisi suoraan NATOn komennossa. Hallituksen tarkoituksena on käyttää operaatioon perinteistä, puolus-

tusministeriön alaisuudessa toimivaa rauhanturvajoukkoa.

Puolustusvaliokunta ei ota tässä yhteydessä kantaa Suomen mahdolliseen osallistumiseen Bosnia-operaatioon. Valiokunta kuitenkin toteaa, että esimerkiksi Ruotsissa päätös joukon lähettämisestä Bosnia-Herzegovinaan tehtiin vuonna 1993 erillisellä valtiopäivien päätöksellä. Tämä olisi ollut mahdollista myös Suomen osalta. Suomen hallitus on tällaisen menettelyn sijasta valinnut toimintatavaksi pysyvät rauhanturvaamislain muutokset, joita voitaisiin soveltaa myös muissa operaatioissa. Lainmuutoksella on tarkoitus luoda operaatioihin osallistumiselle juridiset puitteet. Varsinainen osallistumispäätös Bosnia-operaatioon tai muihin vastaaviin operaatioihin olisi luonteeltaan lähinnä poliittinen.

#### *Muiden kuin YK:n ja ETYJ:n rauhanturvaoperaatiot*

Saadun selvityksen mukaan kansainvälinen kehitys on osoittanut, että Suomen on voitava osallistua YK:n ja ETYJ:n lisäksi myös muiden kansainvälisten järjestöjen ja järjestelyiden toimeenpanemiin rauhanturvaamisoperaatioihin perustuen YK:n tai ETYJ:n päätökseen. Periaatteelliselta kannalta tätä muutosta voidaan pitää merkittävänä laajennuksena voimassa olevaan lakiin verrattuna. Monikansallisten joukkojen yhteisen ja tehokkaan johtamisen kannalta valiokunta pitää laajennusta kuitenkin tarkoituksenmukaisena.

Hallituksen esityksessä todetaan myös, että Suomi on ilmoittanut olevansa kiinnostunut osallistumisesta WEU:n kehittyvään kriisinhallintatoimintaan. Esityksessä luetellaan operaatioita, joita WEU on YK:n tai ETYJ:n mandaatilla toimeenpanemassa ja joihin Suomi EU:n jäsenenä ja WEU:n tarkkailijana voisi osallistua.

Esityksessä viitataan myös ns. CJTF-konseptiin (Combined Joint Task Forces), joka tarkoittaa NATO:n ja WEU:n yhteistyönä kehiteltävää, monikansallista liikuteltavaa kaikkien puolustushaarojen esikuntaa. Näitä monikansallisia esikuntia ja niiden tukiyksiköitä voitaisiin saadun selvityksen mukaan käyttää NATOn, WEU:n ja muiden monikansallisten kriisinhallintaoperaatioiden johtamiseen. Koska CJTF-johtoparras on lähes toimintavalmis esikunta, se voidaan määrätä rauhanturvaoperaation johtoon ja suunnitteluun jo ennen kuin kaikki operaatioon halukkaat maat ovat selvillä. Myöhemmin siihen liitetään kaikkien operaatioon osallis-

tuvien maiden edustus — myös liittoutumattomista maista. Useiden maiden osallistuessa tällaisiin operaatioihin on valiokunnan mielestä onnistumisen kannalta tärkeää, että operaatioiden johtosuhteet ovat selkeät.

Puolustusvaliokunta toteaa, että tilanne kriisinhallinnan osalta on yhä selkiintymätön, eikä ole tarvetta tehdä tätä lakia pidemmälle meneviä johtopäätöksiä kriisinhallinnan tarpeista ja Suomen osallistumisen muodoista. Suomen olisi syytä edelleen tukea YK:n suorittamaa rauhanturvaamistoimintaa. Valiokunta katsoo, että osallistumisesta muiden kuin YK:n tai ETYJ:n suoranaisesti johtamiin rauhanturvaoperaatioihin olisi aina annettava eduskunnalle selonteko.

#### *Voimankäytön laajentaminen*

Voimassa olevan lain on suppeasti tulkiten katsottu rajaavan rauhanturvaamistoiminnan käsitettä ja Suomen osallistumista siten, että se on oikeuttanut ainoastaan tavanomaiseen itsepuolustukseen. Lainsäätäjän tahto on ymmärretty niin, että tavanomainen itsepuolustus on ollut enintään, mihin suomalaiset rauhanturvajoukot perinteisessä rauhanturvatoiminnassa periaatteissa ovat olleet oikeutettuja.

Voimankäytön laajentamista koskevien säännösten ottaminen rauhanturvaamislakiin on, kuten edellä on todettu, olennainen muutos voimassa olevaan lakiin. Saadun selvityksen mukaan osittain on kysymys lain ajanmukaistamisesta vastaamaan käytännössä maksuttuja toimintamenetelmiä. Vuodesta 1973 lähtien Suomi on ollut mukana, ensin Siinaila ja sitten Libanonissa, ns. laajennetussa itsepuolustuksessa. Samasta vuodesta lähtien joukkojen toimivaltuuksiin (rules of engagement) kuuluvaa oikeutta asevoiman käyttöön itsepuolustustarkoituksessa on YK:n tasolla tulkittu siten, että itsepuolustukseksi katsotaan myös asevoiman käyttö tarvittaessa operaation toiminnan täytäntöön panemiseksi. Käytännössä Suomi ei tällaiseen laajennettuun itsepuolustukseen ole kuitenkaan halunnut turvautua, koska operaatiot ovat perustuneet osapuolten myötävaikutukseen. Tiedossa on silti ollut, että useat tahot esimerkiksi juuri Etelä-Libanonissa (PLO, Hizbollah, SLA) ovat suhtautuneet operaatioihin varauksellisesti, jopa kielteisesti.

Hallituksen esityksen mukaan viimeaikaiset kokemukset rauhanturvaamistehtävistä korostavat tarvetta varautua myös sellaisiin tehtäviin ja olosuhteisiin, joita koskevat sopimukset tai yhteisymmärrys ovat epävarmoja. Jatkossa pe-

rusteeksi Suomen osallistumiselle riittäisi tältä osin se, että konfliktin osapuolten välillä on tarvittaessa esimerkiksi YK:n välityksellä saavutettu kohtuullinen yhteisymmärrys toiminnan muodoista ja tavoitteista. Lainmuutoksen jälkeen osapuolten myötävaikutuksella — vielä vähemmän niiden kontrollin ulkopuolella olevien ryhmittymien myötävaikutuksella — ei olisi periaatteessa kuitenkaan ratkaisevaa merkitystä sille, osallistuuko Suomi operaatioihin vai ei. Osapuolten myötävaikutus ei olisi myöskään ehdoton edellytys sille, että suomalaiset rauhanturvaajat olisivat lain mukaan oikeutettuja käyttämään operaatioissa ns. laajennettua itsepuolustusta.

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että käytännössä niin sanotussa laajennetussakin rauhanturvaamisessa osapuolten hyväksyntä on olennainen tekijä. Oikeana on pidettävä myös perustelujen kannanottoa, että voimankäyttöön voidaan turvautua vain poikkeustapauksissa.

Rauhanturvaamistoiminnaksi ymmärrettäisiin uudistetussa rauhanturvaamislaissa sellainen sotilaallinen toiminta, josta on päätetty YK:n peruskirjan VII luvun nojalla ja joka saattaa sisältää mahdollisuuden rajoitettuun, tehtävän toteuttamisen turvaamiseen liittyvään voimankäyttöön. Valiokunnan saamassa selvityksessä muutosta on perusteltu myös sillä, että valtion sisäisiin konflikteihin YK voi puuttua ainoastaan VII luvun perusteella. Voidaksemme osallistua tämälapsiin operaatioihin on tämän selvityksen mukaan tarkoituksenmukaista sulkea pois vain ne VII luvun artiklat, jotka käsittelevät sotilaallisia pakotetoimia. Valiokunta on kuitenkin todennut, että hallituksen esityksen mukainen rauhanturvaamislain 1 §:n 2 momentti sulkisi pois vain valtioon kohdistettavat pakotetimet. Se ei yksiselitteisesti sulkisi pois aktiivista ja hyökkäyksellistä toimintaa kaikkia konfliktin osapuolia vastaan, kuten hallituksen esityksen perustelut tekevät. Pykälä olisi siten soveltamisalaltaan valiokunnan mielestä liian väljä. *Puolustusvaliokunta ehdottaa rauhanturvaamislain 1 §:n 2 momenttia täydennettäväksi lisäyksellä: "... eikä muuhun rauhaanpakottamiseen."*

Valiokunnan mielestä on myös välttämätöntä, että käsitteistöä selkiytetään. "Rauhaanpakottaminen" on syytä määritellä hyökkäykselliseksi toiminnaksi, jossa aloite on pakottajalla. Ns. "laajennetussa rauhanturvassa" voimankäyttö on aina reaktiivista: itsepuolustusta, sopimusten rikkomisen estämistä tai ihmisten ja

omaisuuden suojaamista. Myös "tavanomaisen itsepuolustuksen" käsitettä on syytä täsmentää.

Valiokunta korostaa myös tässä yhteydessä laajennetun rauhanturvaamistoiminnan lopullisen luonteen vaikeaa ennustettavuutta. Puolustusministeriön työryhmän selvityksessä vuodelta 1993 on todettu, että "laajentuneena rauhanturvatoimintana alkanut operaatio voi muuttua sotilaalliseksi pakottamiseksi". Voimankäyttö-sääntöjen laajentaminen vie rauhanturvaajat helposti konfliktin yhdeksi osapuoleksi. Tämäkin puoltaa sitä, että joukkojen toimivaltuuksien myös voimankäyttöä koskevalta osaltaan olisi oltava mahdollisimman selkeät jo rauhanturvajoukon asettamisvaiheessa.

Ensisijaisina keinoina erilaisten konfliktitilanteiden hallinnassa valiokunta pitää aina neuvottelua, sovittelua ja suostuttelua. Mikäli nämä eivät auta, on siirryttävä seuraavalle tasolle, joka käsittää voiman näytön (show of force). Aseellisen voiman käyttö edellyttää aina todellista uhkaa tai väkivaltaa rauhanturvajoukkoa tai sen tehtävää kohtaan.

#### *Päätöksentekojärjestelmän muuttaminen*

Voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet ovat yhteydessä myös siihen menettelyyn, millä mahdollisesta osallistumisesta rauhanturvaoperaatioihin Suomessa päätetään. Perustuslakivaliokunta on omassa lausunnossaan ottanut menettelytapoihin kantaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. *Valiokunta pitää perustuslakivaliokunnan ehdottamaa tarkennusta rauhanturvaamislain 2 §:n 2 momenttiin myös tarkoituksenmukaisuusperustein asianmukaisena.* Selontekomenettely turvaa parhaimmillaankin kuitenkin vain eduskunnan kuulemisen; valtioneuvoston ja tasavallan presidentin ei ole pakko noudattaa eduskunnan asiassa lausumaa tahtoa.

2 §:n 1 momenttiin sisältyvässä menettelyssä olisi ulkoasiainvaliokunnan ohella kuultava myös puolustusvaliokuntaa.

Valiokunta ehdottaa, että ulkoasiainvaliokunta selvittäisi vielä erikseen noudatettavat menettelytavat ja eduskunnan roolin siinä tapauksessa, että tilanne eskaloituu nopeasti operaation kestäessä ilman, että mandaatin antaja on siihen ehtinyt vielä reagoida. Menettelytapaa lienee tällaisessa tapauksessa punnittava pitäen lähtökohdana tarvittavien reaktiivisten toimien nopeutta ja oikea-aikaisuutta. Tarvittavan voimankäytön määrästä suhteutettuna rauhanturvajoukon toi-

mivaltuuksiin on tilanteessa niin ikään oltava riittävän selkeä kuva, jotta toimivaltuuksia voidaan edes suunnitella laajennettavaksi 2 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Päätöksentekoon niissä tapauksissa, joissa on kyse Suomen osallistumisesta muiden kuin YK:n tai ETYJ:n suoranaisesti toimeenpanemiin operaatioihin, valiokunta on ottanut kantaa jo edellä.

#### *Muut muutosehdotukset*

Rauhanturvaamislain 17 §:n mukaan rauhanturvaamisen sekä siihen liittyvän koulutuksen palvelussuhteen ehtoista määrää puolustusministeriö. Ministeriö on katsonut, ettei perusteita rauhanturvaamishenkilöstön palkoista sopimiseen virka- ja työehtosopimuksin ole. Toisaalta puolustusministeriö on sopinut järjestöjen kanssa siitä, että palvelussuhteen ehdot esimerkiksi mahdollisen Bosnia-operaation osalta selvitetään yhdessä järjestöjen kanssa. Puolustusvaliokunta on jo ottanut kantaa rauhanturvaajien palkkaukseen hallituksen kertomuksesta vuodelta 1994 antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunnalle. Valiokunta ei katso aiheelliseksi puuttua lähinnä työmarkkinapolitiikan piiriin kuuluviin kysymyksiin tässä yhteydessä.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1995

Koulutusta ja järjestelytehtäviä koskevasta (5 §) ja koulutukseen tai palvelukseen saapumiseen sitoutumista koskevasta (6 §) rauhanturvaamislain muutoksista on osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista tehnyt varsin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Yhdistettynä hallituksen esityksen sisältämään puolustusvoimista annetun lain 2 §:n muuttamiseen näiden muutosten on katsottu mahdollistavan turvallisuuspoliittisen selonteon yhteydessä todetun niin sanotun valmiusjoukon perustamisen, kouluttamisen ja jopa tehtävään lähettämisen. Hallitus toteaa esityksensä perusteluissa, että lainmuutos ei merkitse kannanottoa valmiusjoukon muodostamiseen.

*Puolustusvaliokunta edellyttää, että mikäli hallitus päätyy valmiusjoukon muodostamiseen, sitä koskevat päätökset tuodaan eduskunnan käsittelyyn.*

Hallituksen esityksen sisältämiin muihin lakiehdotuksiin valiokunnalla ei ole huomauttamista.

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lamminen, varapuheenjohtaja Laakso, jäsenet Immonen (osittain), Korteniemi, Lindqvist, Mähönen, Nurmi,

Partanen, Penttilä, Pesälä, Piha, T. Pohjola, Pykäläinen (osittain), Saapunki ja Tiilikainen sekä varajäsenet Joenpalo, Liikkanen (osittain), Savola (osittain) ja Seppänen (osittain).

### **Eriäviä mielipiteitä**

#### **I**

##### *Yleistä*

Eduskunnan valiokunnat ovat joutuneet käsittelemään hallituksen esitystä rauhanturvaamislain muuttamiseksi hyvin tiukalla aikataululla käsittelyn ajoituessa eduskunnan kiireimpään aikaan. Katsomme, että tällä tavalla ei synny hyvää ja kestävää lainsäädäntöä.

Hallitus on käyttänyt kiireensä perusteluna Suomen aikomusta osallistua NATO-johtoiseen Bosnia-operaatioon. Mahdollinen osallistuminen rauhanturvaoperaatioon Bosnia-Herzegovinanassa ei olisi kuitenkaan vaatinut likimainkaan nyt esitetyn laajuisia muutoksia rauhanturvaamislakiin. Perinteisen rauhanturvajoukon lähettämiseen aiotulla tavalla Bosniaan olisi riittänyt

ainoastaan lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n muuttaminen.

Käyttään ajankohtaista tilannetta verukkeena hallitus teettää pysyviä muutoksia rauhanturvaamislakiin. Uusia säännöksiä voidaan soveltaa lukuisiin, mandaatiltaan ja toimivaltuuksiltaan erilaisiin operaatioihin, joiden lopullisesta luonteesta eduskunnalla ei nyt lakia säätäessään voi olla riittävää käsitystä. Esimerkiksi Ruotsissa Bosnia-operaatioon osallistuminen on hoidettu erillislailla. Näin olisi tullut menetellä myös Suomessa.

Pidämme tervetulleena, että myös hallitus tämänkertaisessa esityksessään on ilmaissut luottamuksensa perinteiseen rauhanturvatoimintaan. Vielä selonteon käsittelyn yhteydessä niin hallitus kuin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan johtokin katsoivat perinteisen rauhanturvajoukon kykenevän ainoastaan ”muistiinpanojen tekemiseen”.

Puolustusvaliokunnan lausunto rauhanturvaamislaista ei heijasta samanlaista suhtautumista erityisesti voimankäyttöön operaatioissa kuin valiokunnan tuore, 26.9.1995 päivätty lausunto ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta. Voimankäyttöä koskevien valtuuksien muuttaminen nyt esitetyllä tavalla johtaa suomalaiset rauhanturvajoukot helposti konfliktin osapuoleksi. Myöskään ihmisuhreilta ei voida tällöin välttyä. Kuten valiokunnan lausunnossakin on todettu, laajentuneena rauhanturvatoimintana alkanut operaatio voi muuttua sotilaalliseksi pakottamiseksi. Ero laajennetun rauhanturvatoiminnan ja rauhaanpakottamisen välillä ei ole selvä eikä hallituksen esitys sitä yhtään selvennä.

Hallitus on todennut esityksessään, ettei lainmuutos merkitse kannanottoa valmiusjoukon muodostamiseen. Esityksen käsittelyn yhteydessä kuulluista asiantuntijoista useat ovat olleet kuitenkin eri mieltä. Tosiasiaksi jää, ettei valiokunta ole saanut hallitukselta tyydyttävää selvitystä esimerkiksi siitä, mitä lainmuutoksia mahdollisen kriisinhallintajoukon perustaminen, kouluttaminen ja tehtävään lähettäminen nyt tehtävien muutosten lisäksi edellyttäisi.

#### *Yksityiskohtaiset huomautukset valiokunnan lausuntoon*

Alla olevat huomautukset koskevat hallituksen esitykseen sisältyvää 1. lakiehdotusta (rauhanturvaamislaki) ja puolustusvaliokunnan kannanottoja siihen.

1 §. Pidämme valiokunnan ehdottamaa tar-

kennusta 1 §:n 2 momenttiin välttämättömänä. Myös osapuolia vastaan tapahtuva oma-aloitteinen hyökkäyksellinen toiminta (rauhaanpakottaminen) on syytä sulkea pois yksiselitteisesti perustelujen lisäksi myös lain pykälässä.

Puolustusvaliokunta ei lausuntonsa perusteissa ole kylliksi antanut painoa Suomen Punaisen Ristin 1 §:n 1 momenttiin esittämille huomautuksille. Valiokunnan olisi tullut selkeästi todeta, ettei humanitaarisen oikeuden toimuutta ja suojelutehtävää saisi vaarantaa liittämällä humanitaarisen avun toimeenpano aiktuisissa konfliktitilanteessa sotilaallisiin toimiin.

2 §. Korostamme, että rauhanturvajoukon mandaatti, tehtävät ja toimivaltuudet olisi määriteltävä jo joukon asettamisvaiheessa niin selkeästi, että niiden tarkistamiselta operaation kestäessä välttyttäisiin.

Päätöksentekojärjestelmä ei perustuslakivaliokunnan ehdottamien ja puolustusvaliokunnan tukemien muutosten jälkeenkään turvaa eduskunnalle riittävää päätösvaltaa rauhanturvajoukon asettamisessa operaatioon. Selontekomenetely takaa parhaimmillaankin ainoastaan eduskunnan kuulemisen. Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti voivat tämän jälkeenkin halutesaan poiketa eduskunnan kannasta. Ehdotammekin lausunnon perusteluissa lausuttavaksi:

*”Valiokunta edellyttää, että rauhanturvajoukon asettamista koskevaa päätöksentekojärjestelmää pyrittäisiin tulevaisuudessa osana valtiosääntöuudistusta muuttamaan siten, että eduskunnan kanta suomalaisen rauhanturvajoukon lähettämiseen olisi muita päätöksentekijöitä sitova.”*

Vähimmäisedellytyksenä pidämme eduskunnan kuulemista tilanteessa, jossa Suomi on aikeissa osallistua muun kuin YK:n tai ETYJ:n suoranaisesti johtamiin rauhanturvaoperaatioihin. Valiokunnan lausunnon perusteluissa on todettu, että hallituksen olisi tällöin aina annettava selonteko. Tämä olisi tullut mielestämme todeta täydentämällä 2 §:n 2 momenttia perustuslakivaliokunnan ehdottamien muutosten lisäksi lisäämällä sen alkuun:

*”Jos rauhanturvajoukko asetetaan muun kuin YK:n tai ETYJ:n toimeenpanemaan operaatioon tai jos rauhanturvajoukon...”*

Pidämme tärkeänä puolustusvaliokunnan lausunnossaan ulkoasiainvaliokunnalle esittämää pyyntöä, että sen olisi selvitettävä vielä erikseen noudatettavat menettelytavat ja eduskunnan rooli siinä tapauksessa, että tilanne eskaloi-

tuu nopeasti operaation kestäessä ilman, että mandaatin antaja on siihen ehtinyt vielä reagoida. Tällaisen tilanteen syntyminen ei ole pelkästään teoretisointia, jos Suomi lähtee todella mukaan uudistetun rauhanturvaamislain mahdollistamiin rauhanturvaoperaatioihin.

6 §. Puolustusvaliokunta kannattaa lausunnossaan perustuslakivaliokunnan ehdottamaa tarkennusta 6 §:n 4 momenttiin, jolla mahdollisuus määrätä koulutukseen ulkomailta rajoitetaan muun kuin palkatun henkilöstön osalta ajallisesti lyhyeen jaksoon.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1995

**Maija-Liisa Lindqvist**  
**Pauli Saapunki**

**Ossi Korteniemi**  
**Mikko Pesälä**

## II

Puolustusvaliokunnan enemmistön hyväksymä myönteinen lausunto rauhanturvaamislain muuttamisesta on ristiriidassa valiokunnan 26. päivänä syyskuuta 1995 antaman lausunnon kanssa. Puolustusvaliokunta edellytti tuolloin, että hallitus pidättäytyy antamasta eduskunnalle ehdotusta rauhanturvalain muuttamiseksi siten, että suomalaisille joukoille annettaisiin oikeus asevoiman käyttöön konfliktin jotain osapuolta vastaan muussa kuin itsepuolustustarkoituksessa.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan perinteistä rauhanturvaamista koskevaa lakia tulkittu siten, ettei se salli osallistumista sellaiseen toimintaan, joka ei perustu kaikkien konfliktin osapuolten yhteisymmärrykselle tai johon voi sisältyä aseellisen voiman tai muun pakon käyttöä jotain osapuolta vastaan.

”Nykyisissä ja näköpiirissä olevissa olosuhteissa tällainen rajoitus sulkee pois sellaisetkin rauhanturvaamistehtävät, joihin osallistuminen olisi Suomen etujen mukaista”, todetaan hallituksen esityksen perusteluissa.

### *Voimankäyttö osapuolia vastaan mahdollista*

Uusi laki mahdollistaa suomalaisten joukkojen osallistumisen sellaisiin operaatioihin, jotka eivät perustu osapuolten hyväksyntään ja joissa aseellista voimaa voidaan käyttää jotain osa-

Toteamme, että tämä kannanotto on otettava huomioon myös suunniteltaessa mahdollisen valmiusjoukon perustamista, kouluttamista ja tehtävään lähettämistä. Valmiusjoukkoa ei voida tulkintamme mukaan lähettää tehtävään ulkomaille ilman asevelvollisuuslain ja mahdollisesti myös hallitusmuodon muuttamista. Myös valmiusjoukon kouluttaminen ja perustaminen ovat poliittisia päätöksiä, joita ei voida tehdä ilman, että ne tuodaan erikseen eduskunnan käsiteltäväksi.

puolta vastaan. Toimintaolosuhteet poikkeaisivat olennaisesti perinteisestä rauhanturvaamisesta.

Perinteisen rauhanturvaamisen peruseriaatteisiin on kuulunut konfliktin osapuolten suostumus, rauhanturvajoukon puolueettomuus, sisäisiin asioihin puuttumattomuus, voimankäytön minimointi ja operaation toteuttaminen suoraan YK:n pääsihteerin alaisuudessa.

Käytännössä hallituksen lakiesitys merkitsee pitkää askelta rauhaanpakottamisen suuntaan, vaikka hallitus kuvaakin tätä askelta häveliäästi ”laajennetuksi rauhanturvaamiseksi”. Kansainvälisessä yhteisössä tällaista termiä ei tunneta.

Uutta lakia ei ole tarkoitus soveltaa siten, että rauhaanpakottaminen eli sotilaalliset pakotteet toista valtiota kohtaan olisivat mahdollisia. Lain 1 pykälä ei hallituksen esittämässä muodossa kuitenkaan sulje pois sotilaallisia pakotteita jottain konfliktin osapuolta kohtaan.

Hallitus on perustellut ”laajennettua rauhanturvaamista” myös humanitaarisen avustustoiminnan suojaamisen välttämättömyydellä. Kuitenkin esimerkiksi Punainen Risti pitää poliittisten, sotilaallisten ja humanitaaristen toimien yhdistämistä ongelmallisena.

Jos humanitaarinen apu mielletään osaksi poliittisia ja sotilaallisia toimia, saattaa humanitaarisen avun puolueettomuus vaarantua ja samalla Punaisen Ristin toimintamahdollisuudet saattavat konfliktitilanteissa heikentyä.

Turvallisuuspoliittisessa selonteossa kaavailtujen, kriisinhallintaan tarkoitettujen valmiusjoukkojen perustaminen ja toiminta ei ole tulevaisuudessa mahdollista ilman perinteisen rauhanturvaamislain muutosta.

Vaikka lakiesityksen perustelujen mukaan ”lainmuutos ei merkitse kannanottoa niin sanotun valmiusjoukon muodostamiseen”, niin ilman lainmuutosta valmiusjoukon perustamisella ja toiminnalla ei olisi juridista perustaa.

Lakiesityksen valiokuntakäsittelyn aikana hallituksen, puolustusministeriön ja pääesikunnan edustajilta ei ole saatu selvitystä siitä, tarvitaanko valmiusjoukkoja varten rauhanturvaamislain muutoksen ohella muitakin lainsäädännöllisiä muutoksia.

Turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan pelkätään nyt tehtävät muutokset rauhanturvaamislakiin riittävät kaavailtujen valmiusjoukkojen perustamiseen ja käyttöön kriisinhallinnassa.

#### *Bosnia-operaatio vain veruke*

Pysyvää muutosta rauhanturvaamislakiin on viime viikkojen aikana perusteltu ennen kaikkea Bosnian tapahtumilla. Jos kyse olisi pelkätään rauhanturvaajien osallistumisesta Bosnian rauhansopimuksen valvontaan, päätös osallistumisesta voitaisiin Ruotsin tapaan tehdä erillisellä lailla.

Ensi sijassa kyse on kuitenkin Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa, tarkkailijan asemasta WEU:ssa ja osallistumisesta NATOn rauhankumppanuusohjelmaan.

Hallitus on tulkinut ennen kaikkea EU-jäsenyyden sekä WEU:n tarkkailijan aseman edellyttävän Suomen osallistumista mahdollisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Lakimuutos onkin tulevien kriisinhallintaoperaatioiden perusta.

Turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan ”Suomi tukee unionin kriisinhallintakyvyn vahvistamista”. Samalla kyse on EU:n puolustusulottuvuuden rakentamisesta. Selonteko toteaa myös tämän: ”Unionin puolustusulottuvuuden lähiajan ensisijaisena tehtävänä on kriisinhallintavalmiuden kehittäminen”.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1995

**Jaakko Laakso**

Suomen osallistuminen YK:n tai ETYJ:n mandatoimiin, mutta esimerkiksi NATOn tai WEU:n johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin on periaatteellisesti niin suuri muutos, että eduskunnan pitäisi päättää asiasta joka kerta erikseen.

Sekä NATO että WEU voivat toimia kriisinhallinnassa myös itsenäisesti ilman YK:n tai ETYJ:n mandaattia.

NATOn huippukokouksessa tammikuussa 1994 sotilasliitto mahdollisti ensimmäistä kertaa historiassaan myös sen, että WEU voi käyttää operaatioissaan NATOn organisaatiota ja joukkoja silloin, kun sitä pidetään tarkoituksenmukaisena.

On todennäköistä, että WEU:n kriisinhallintakyvyn kehitys ja Suomen yhä tiiviimpi mukanaolo johtavat tulevaisuudessa siihen, ettei YK:n tai ETYJ:n päätöstä rauhanturvaoperaatioista enää katsota lainkaan tarvittavan, vaan Suomi voisi osallistua myös WEU:n tai NATOn päättämiin operaatioihin.

Uusi laki ei tätä vielä salli.

On myös todennäköistä, että Suomi tulevaisuudessa nimeää joukkoja ns. FAWEU-listalle käytettäväksi WEU:n johtamiin operaatioihin.

#### *Perinteistä rauhanturvaamista kehitettävä*

Mikäli Suomella todella on mahdollisuuksia lisätä taloudellista panostusta rauhanturvatoimintaan, voitaisiin käytettävissä olevat varat ohjata perinteisen rauhanturvaamistoiminnan kehittämiseen.

Nykyisen rauhanturvajoukon koulutusta, varustusta ja palkkausta voitaisiin parantaa. Rauhanturvajoukon kustannukset jakautuisivat siten jatkossakin Suomen ja YK:n (ETYJ) kesken. WEU:n ja NATOn johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen tulee Suomelle sitä vastoin huomattavasti perinteisiä rauhanturvaamisoperaatioita kalliimmaksi.

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että valiokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä.*

**Esko Seppänen**



## III

En pidä tarkoituksenmukaisena enkä eettisesti hyväksyttävänä laajentaa Suomen rauhanturvaamismaandattia aseidenkäytön osalta. Valiokunnan saamiin selvitysten perusteella nykyisenkin lainsäädännön puitteissa voidaan taata rauhanturvajoukoille riittävät mahdollisuudet itsepuolustukseen. Laajennetut aseidenkäyttövaltuudet heikentävät ratkaisevasti vuosien varrella kunnioitettavaksi havaittua toimintamallia, jossa luottamuksen rakentaminen perustuu aina neuvottelulle, sovittelulle, suostuttelulle ja erilaisille ennalta ehkäiseville toimenpiteille ennen voimankäyttöä ja jossa aseiden käytön minimointi on itsestäänselvyys.

Kansainvälisessä vastuunkannossa mukana olevana Suomella olisi paljon annettavaa ennalta ehkäisevässä vakauspolitiikassa pitkän demokratiahistoriansa kautta. Voimme tarjota apuamme kriisialttiiden valtioiden poliittisen järjestelmän demokratisoitumispyrkimyksissä, ihmisoikeuksien edistämisessä, tasa-arvopyrkimyksissä ja ympäristökysymyksissä. Tärkeintä on luoda kansainväliset valmiudet ja järjestelmät väkivallan ja epävakauden ennalta ehkäisemiseksi. Aseellisen varustautumisen lisäämisellä ja vahvistamisella niitä ei valitettavasti luoda. Aseellisen voimankäytön lisääminen ei myöskään edistä demokratiaa, ihmisoikeuksia, pakolaisongelmien ratkaisua tai ympäristöpolitiikkaa.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1995

**Tuija Maaret Pykäläinen**

Suomen tämänhetkisessä taloudellisessa tilanteessa ja valtion säästöohjelman puitteissa meillä ei myöskään ole minkäänlaisia taloudellisia edellytyksiä laajentaa aseellista rauhanturvamaandattia. Se ei ole myöskään moraalisesti perusteltavissa, kun samanaikaisesti suomalaisten perusturva heikennetään.

Bosnia-operaatioonkin voisimme osallistua suoralla humanitaarisella avulla eri avustusjärjestöjen kautta.

Bosnia-operaatioon osallistumisesta olisi voitu päättää erillisellä lailla, kuten Ruotsissa tehtiin, mikäli siihen on imagosyistä ehdottomasti osallistuttava. Näin olisimme voineet selvittää perusteellisesti nykyisen rauhanturvalain muutostarpeet ja ns. valmiusjoukkokysymyksen. Tämän lain pikavalmistelu ei ole mitenkään tarkoituksenmukainen. Vaikka rauhanturvaamisen johtosuhteiden monipuolistuminen onkin muutuneiden olosuhteiden ja maailmantilanteen realiteetti, se samalla edistää ennenaikaisesti Suomen kuuliaista sitoutumista NATO-vetoiseen turvallisuuspolitiikkaan EU:ssa. Tämä on ristiriidassa ”liittoutumattomuus ja itsenäinen puolustus”-periaatteen kanssa.

Edellä olevan perusteella katson,

*että valiokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä.*

