

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ja laiksi tuloverolain 76 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ja laiksi tuloverolain 76 §:n muuttamisesta (HE 206/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että ulkoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Erkki Platan, sisäasiainministeriö
- yksikön päällikkö Anu Laamanen Ryter, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Pasi Lankinen, puolustusministeriö
- lakimies Maija Lahti, Suomen Punainen Risti
- pääsihteeri Anne Palm, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto (KATU)
- oikeushammaslääkäri Helena Ranta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan. Lailla säädettäisiin viranomaisten toimivallasta Suomen osallistuessa kriisinhallintaan lähettämällä siviilihenkilöstöä kriisinhallintatehtäviin, osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Sisäasiainministeriö käsittelee kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia koskevat asiat ja päättäisi pelastus-

toimen alaan kuuluvan avun antamisesta pelastuslain nojalla.

Osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia olisivat ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointi, kouluttaminen, varustaminen ja palvelussuhdeasioiden hoitaminen. Kotimaan valmiuksien ylläpitämiseen ja kehittämiseen kuuluisivat lisäksi edellä mainittujen asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnonaloilla ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kriisinhallintatehtäviin lähetettävä siviilihenkilöstö olisi muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtiotyönantajaan, kuten rauhanturvaamislain nojalla palveluksessa oleva rauhanturvaamishenkilöstökin. Henkilöstön oikeu-

det ja velvollisuudet määräytyisivät valtion virkamieslain mukaisesti siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei toisin säädettäisi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös kriisinhallintatehtäviin lähetettävän siviilihenki-

löstön palkkarakenteen edellyttämä lisäys tuloverolakiin.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Siviilikriisinhallinnan merkitys on korostunut konfliktien monimuotoisuuden vuoksi ja siviiliväestöä koskevien seurannaisvaikutusten lisääntyä. Esityksen mukaan siviilikriisinhallinnan kehityksen suuntaa on erittäin vaikea arvioida ennakolta. Siviilikriisinhallinnan käsitettä ei olekaan esityksessä katsottu tarkoituksenmukaiseksi määritellä. Esityksessä on kuitenkin pyritty määrittelemään siviilikriisinhallinnan tavoitteita, ilman että esityksestä ilmenee selkeää perustetta tähän. Siviilikriisinhallinnan tavoitteeksi — suuronnettomuuksien ja luonnonkatastrofien aiheuttamien tuhojen lieventämisen lisäksi — on esityksessä määritelty konfliktien ehkäisemiseen ja siitä aiheutuneiden tuhojen korjaamiseen ja yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan palauttamiseen tähtäävä toiminta. Valiokunta toteaa saadun selvityksen perusteella, että siviilikriisinhallinnalla ymmärretään yleisemmin monitahoista konfliktien ehkäisemiseen ja konfliktista aiheutuneiden seurausten korjaamiseen tähtäävää toimintaa. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan kriisialueiden kehitystä kohti demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien edistämistä ja kunnioitusta, hyvää hallintoa sekä toimivaa kansalaisyhteiskuntaa.

Valiokunta yhtyy esityksen kantaan, että siviilikriisinhallinta on kiinteä osa kriisinhallintaa, mutta sillä on selkeä ero esimerkiksi sotilaalliseen kriisinhallintaan tai CIMIC-toimintaan. Sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhan- turvaamistoimintaan saattaa sisältyä sellaista voimankäyttöä, joka on siviilikriisinhallintatoinnalle vierasta. Kuten esityksessä todetaan,

siviilikriisinhallinnan poliisitehtävissä voimankäyttö on luonteeltaan erilaista kuin voimankäyttö sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja rauhan- turvaamistoiminnassa. Siviilikriisinhallinta- operaatioon ei esimerkiksi voi sisältyä voimankäyttöä tehtävän turvaamiseksi eikä konfliktin osapuolten pakottamista voimankäytöllä uhkaamalla. Sotilasjoukon yhteistoiminnalla siviilien kanssa (Civil Military Cooperation, CIMIC) pyritään koordinoimaan sekä tehostamaan sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Yhteisistä tavoitteista ja samankaltaisuudesta huolimatta CIMIC palvelee kuitenkin ensisijaisesti sotilasoperaation tavoitteita ja sotilasorganisaation toimintana sitä johdetaan operatiivisten johtosuhteiden mukaisesti.

Esityksessä on valiokunnan mielestä tarpeettomankin laajasti esitelty eri toimintoja — kuten humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö, rauhan- turva — ottaen huomioon esityksen tosiasiallisesti varsin rajattu sisältö ja se seikka, että edellä mainitut toiminnot suljetaan nimenomaisesti pois lain soveltamisalasta.

Siviilikriisinhallinnan kehittäminen

Valiokunta on käsitellyt siviilikriisinhallinnan kehittämistä useissa eri yhteyksissä, viimeksi lausunnossaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta (UaVL 4/2004 vp). Valiokunta korostaa siviilikriisinhallinnan ensisijaisuutta konfliktien ehkäisyssä ja hallinnassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii jatkossakin aktiivisesti niin kansallisesti kuin Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan toimeenpanemiseksi ja kehittämiseksi.

Valiokunta korostaa, että siviilikriisinhallinta on keskeinen osa EU:n ulkoista toimintaa ja yhä tärkeämpi väline turvallisuuden vahvistamiseksi myös globaalisti. Euroopan unioni on Suomelle keskeisin kansainvälinen toimija siviilikriisinhallinnan kehittämisessä, mikä on otettu huomioon myös lakiehdotuksessa.

Valiokunta tukee YK:n ja EU:n välisen yhteistyön tiivistämistä siviilikriisinhallinnassa. YK:n ja unionin välinen yhteistyö kriisinhallinnassa vaatii käytännön yhteistyöhankkeita tuottaakseen todellisia tuloksia. Myös useilla muilla kansainvälisillä järjestöillä, kuten ETYJ:llä, Euroopan neuvostolla, Punaisella Ristillä ja Punaisella Puolikuulla, on laajaa kokemusta siviilikriisinhallinnasta. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä esimerkiksi ETYJ:n toimintaan vaalitarkkailussa ja esittämiinsä kehittämisnäkökohtiin sen suhteen (UaVM 19/2002 vp). Valiokunta korostaa myös kansalaisjärjestöjen keskeistä asemaa erityisesti siviiliyhteiskunnan vahvistamisessa.

Saadun selvityksen perusteella siviilikriisinhallinnassa on kansainvälisellä tasolla edelleen paljon päällekkäisyyttä. Toiminnallinen päällekkäisyys ei ole sinällään välttämättä haitaksi. Valiokunnan mielestä keskeistä on, että järjestöt sopivat työnjaosta ja toimintaperiaatteista. Koordinaatio myös mahdollisten samanaikaisten sotilasoperaatioiden kanssa on välttämätöntä.

Siviilikriisinhallintaoperaatioissa työntekijöihin kohdistetaan yhä useammin väkivaltaa, ja valiokunta korostaa, että työntekijöiden suojeleluun tulee kiinnittää aikaisempaa suurempaa huomiota.

Suomen siviilikriisinhallinnan voimavarat ja valmiudet

Esityksen tarkoitus on selkeyttää eri ministeriöiden välistä toimivaltaa ja päätöksentekomenettelyä. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa nykyisiä toimivaltasuhteita ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön osalta. Suomen osallistumisesta ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa edellyttäviin siviilikriisinhallintaoperaatioihin

päättää myös jatkossa ulkoasiainministeriö. Ulkoasiainministeriö päättää Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa noudatetun päätöksentekomenettelyn mukaisesti. Esityksen mukaan sisäasiainministeriö käsittelee jatkossakin siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintatehtäviin koskevat asiat, kun kysymys on pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta pelastuslaissa tarkoitettulla tavalla, eikä siihen liity ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa. Valiokunnan mielestä on perusteltua säilyttää toimivalta osallistumispäätöksen osalta nykyisellään. Esityksessä on pyritty vahvistamaan sisäasiainministeriön tehtävää siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksista vastaavana viranomaisena ja selkeyttämään sen roolia asiantuntijoiden koulutuksessa, rekisteröinnissä ja rekrytoinnissa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan kehitetään kokonaisvaltaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa soveltaen. Siviilikriisinhallintaa toteutetaan pääasiassa kansainvälisten järjestöjen kautta, ja siihen liittyy siten myös merkittäviä järjestöpoliittisia kysymyksiä, jotka kuuluvat ulkoasiainministeriön toimialaan. Saadun selvityksen perusteella valiokunta korostaa, että käsiteltävänä oleva lainsäädäntö ei saa johtaa siihen, että Suomen osallistumismahdollisuudet muuttuvaan kansainväliseen kriisinhallintatoimintaan heikentyvät syistä, joita ei ole voitu ennakoida lakia säädettäessä. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että esityksessä ei ole käsitelty esimerkiksi Euroopan unionin perustuslailliseen sopimukseen sisältyvää solidaarisuuslauseketta (yhteisvastuulauseke) ja siitä mahdollisesti aiheutuvia muutostarpeita.

Valiokunta korostaa, että siviilikriisinhallinnan valmennukseen ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön tulee kiinnittää aikaisempaa suurempaa huomiota. Valmiuksien kehittämisen ohella on kehitettävä myös uusia siviilikriisinhallinnan toimintakeinoja ja -muotoja. Valiokunta pitää hyvänä, että EU:n siviilikriisinhallintatoiminnassa nopeaa reagointikykyä ollaan kehittämässä, niin että sekä henkilöresurssien että taloudel-

listen resurssien joustava ja nopea käyttö olisi mahdollista.

Kansallisen koordinaation vahvistamisella voidaan valiokunnan mielestä lisätä Suomen toiminnan yhdenmukaisuutta ja painoarvoa. Asiantuntijakuulemisissa on esitetty siviilikriisinhallinnan kansallisen neuvottelukunnan perustamista yhteistyön edistämiseksi myös kansalaisjärjestöjen kanssa. Valiokunta pitää tätä esitystä tutkimisen arvoisena.

Valiokunta viittaa saamaansa selvitykseen valtion, kansalaisjärjestöjen ja tutkimuslaitosten yhteisistä siviilikriisinhallinnan kehittämiskeskuksista muun muassa Sveitsissä ja Ruotsissa. Valiokunta viittaa esitykseen (UaVL 4/2004 vp), että hallitus selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia perustaa Suomeen vastaavanlainen siviilikriisinhallinnan ja konfliktinehkäisyn keskus. Valiokunta viittaa myös aikaisempaan esitykseen (UaVM 17/2003 vp) selvittää siviilipalvelusmiesten osallistumista siviilikriisinhallintaan.

Valiokunta totesi vuoden 2005 talousarviota koskeneessa lausunnossaan (UaVL 3/2004 vp), että siviilikriisinhallinnan koulutusta tulee tarkastella pitkän aikavälin tarpeista lähtien ja sen tulee tukea Suomen osallistumisvalmiuksia siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Valiokunta korostaa, että koulutuksella ja valmennuksella voitaisiin huomattavasti parantaa asiantuntijoiden valmiuksia toimia kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa. Koulutusta tulisi järjestää säännönmukaisesti kaikille siviilikriisinhallintaan osallistuville, ja sen tulisi sisältää kaikille yhteisiä valmennusjaksoja tietyillä keskeisillä alueilla, kuten ihmisoikeudet, humanitaarinen

oikeus, kulttuurisensitiivisyys ja turvallisuuskyvykset. Viitaten turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa koskevaan lausuntoon valiokunta korostaa, että oikeusvaltion kehittämiseen, mukaan lukien ihmisoikeudet, tulee kiinnittää kehittämissuunnitelmissa suurempaa huomiota. Valiokunta painotti lausunnossaan, että Suomen siviilikriisinhallintaan suunnatuista voimavaroista (yhteensä 386 henkilöä vuonna 2004) vain kuusi asiantuntijaa on suunnattu ihmisoikeusosalalle eikä yhtään asiantuntijaa esimerkiksi naisten aseman edistämiseksi (gender) siitä huolimatta, että tilastojen mukaan juuri naiset ja tytöt muodostavat konfliktien siviiliuhrien enemmistön.

Valiokunta pitää perusteltuna, että koulutuksen lisäksi myös palvelussuhteiden ehtoja pyritään kehittämään kilpailukykyisiksi. Valiokunta pitää käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä tässä suhteessa erittäin tarpeellisena.

Valiokunta on johdonmukaisesti korostanut (UaVL 6/2001 vp, UaVM 27/2002 vp, UaVM 17/2003 vp), että siviilikriisinhallintaan tulisi osoittaa valtion talousarviossa määrärahoja samalla tavoin kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Viitaten myös vuoden 2005 talousarviosta antamaansa lausuntoon (UaVL 3/2004 vp) valiokunta korostaa, että voimavaroja tulisi lisätä sekä kotimaan valmiuksien ja hallinnon vahvistamiseen että operaatioihin osallistumiseen.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Kalevi Olin /sd
vpj.	Aulis Ranta-Muotio /kesk	Aila Paloniemi /kesk
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Maija Perho /kok
	Jouni Backman /sd	Suvi-Anne Siimes /vas
	Eva Biaudet /r	Jari Vilén /kok
	Antero Kekkonen /sd	Ben Zyskowicz /kok
	Katri Komi /kesk	vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.
	Eero Lankia /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.