

Puolustusasiainvaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksen johdosta Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan annettavaksi laiksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 29 päivältä marraskuuta 1983 lähettänyt puolustusasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen edellä mainitun esityksen n:o 193 (1983 vp.).

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut hallituksen esityksestä ulkoasiainvaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi. Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitussihteeri Pekka Pitkänen ja everstilutnantti Vesa Yrjölä puolustusministeriöstä, hallitussihteeri Tuomo Vainio ja ylitarkastaja Hillel Skurnik valtiovarainministeriöstä, eversti Matti Lukkari Upseeriliitto ry:stä, pääsihteeri Toivo Linna Toimiupseeriliitto ry:stä, everstilutnantti evp Aulis Laine Suomen Sinibarttiliitto ry:stä, kenraaliluutnantti evp Ensio Siilasvuo Helsingistä, toimistopäällikkö Eero Manner työvoimaministeriöstä, varatuomari Helvi Sipilä Naisjärjestöjen Keskusliitto ry:stä, toiminnanjohtaja Heta Tuominen Tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta ja erikoissairaanhoidtaja Eine Nokelainen Suomen Punaisesta Rististä. Lisäksi valiokunta on tutustunut Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan ja suomalaisten rauhanturvaajien palvelusolosuhteisiin Lähi-itään viime tammikuussa suoritetulla tutustumismatkalla.

Rauhanturvaamistoiminnasta on muodostunut Yhdistyneiden Kansakuntien merkittävä ja näkyvä keino maailman rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Suomi on osallistunut vuodesta 1956 alkaen YK:n harjoittamaan rauhanturvaamistoimintaan muun muassa asettamalla YK:n käyttöön valvontajoukkoja sekä sotilastarkkailijoita. Aktiivinen osallistuminen YK:n rauhanturvaamistoimintaan on muodostunut harjoittamamme turvallisuuspolitiikan näkyväksi osaksi. Lakiin puolustusvoimista on sisällytetty erääksi puolustusvoimien tehtäväksi myötävaikuttaa Yhdistyneiden Kansakuntien käyttöön asetettavan valvontajoukon järjestelytoimiin. Suomalaiset rauhanturvaajat ovat kaikilla toiminta-alueilla

suorittaneet tehtävänsä ansiokkaasti ja saaneet kansainvälisiltä esimiehiltään kiittäviä lausuntoja. Alkuperäisten rauhanturvaamistehtävien ohella on YK:n joukoille määrätty viime aikoina myös humanitäärisiä ja siviiliväestön suojaamistehtäviä.

Voimassa oleva rauhanturvaamistoimintaa koskeva lainsäädäntö muodostuu suomalaisesta valvontajoukosta vuonna 1964 annetusta laista sekä toimintavalmiudessa Suomessa olevasta valvontajoukosta vuonna 1965 annetusta asetuksesta. Vaikka voimassa olevan lain ja asetuksen pääperiaatteet ovatkin edelleen käyttökelpoisia, on kuitenkin osoittautunut tarpeelliseksi uudistaa rauhanturvaamistoimintaa koskeva lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Lakiehdotuksessa on nykyistä selkeämmät säädökset ylimpien valtioelinten osuudesta rauhanturvaamistoimintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon. Rauhanturvaamisorganisaation hallintoa, alistussuhteita ja rakennetta on selkiytetty. Henkilöstön oikeusasema ja palvelussuhteen ehtoja koskevaa sääntelyä ja päätöksentekojärjestystä on tarkennettu ja yksityiskohtaistettu.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiesitys antaa selkeät puitteet Suomen osallistumiselle Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan. Yhdessä lakiehdotukseen liittyvien alemmanasteisten säädösten kanssa muodostuu kokonaisuus, joka selkeyttää myös rauhanturvaamishenkilöstön oikeusasemaa ja palvelussuhteen ehtoja.

Lakiehdotuksen eräiden yksityiskohtien osalta ja sen varmistamiseksi, että myös alemmanasteisiin määräyksiin sisällytetään valiokunnan tarpeelliseksi katsomat seikat, valiokunta on katsonut olevan aihetta kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Valiokunta korostaa lakiehdotuksen 2 §:n 2 momenttiin sisältyvää periaatetta, jonka mukaan valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen valvontajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä.

Voimassa olevan valvontajoukkolain 14 §:n 3 momentissa määrätään valvontajoukon enimmäisvahvuus 2 000 mieheksi. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan rauhanturvaamisorganisaation kokoonpanoihin saa kuulua yhteensä enintään 2 000 henkilöä. Muutoksen tarkoituksena on poistaa este naisten osallistumiselle rauhanturvaamistoimintaan. Valiokunnan kannan mukaan muutos on perusteltu. Tähän kantaan yhtyi myös ulkoasiainvaliokunta tämän mietinnön liitteenä olevassa lausunnossaan.

Naisten osallistumiselle rauhanturvaamistehtäviin ei ole mihinkään Suomen solmimiin sopimuksiin eikä muutenkaan kansainväliseen oikeuteen perustuvia esteitä. Valiokunnan käsityksen mukaan naisten ei tulisi kuitenkaan palvella missään sellaisissa tehtävissä, joissa tarvittaisiin aseiden käyttöä tai sotilaallista koulutusta. Naisten toiminnan rauhanturvajoukoissa tulisi rajoittua pääpiirtein samoihin tehtäviin, joissa he toimivat nykyisin puolustusvoimissa. Samoin heidät tulisi sulkea pois sotilasrangaistussäännösten alaisuudesta rikoslain 45 luvun 3 §:n 2 momentin nojalla. Valiokunta edellyttää, että ennen naisten ottamista rauhanturvaamistehtäviin hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotka rajoittavat naisten toimimisen rauhanturvaamisorganisaatioissa siviili-luonteisiin tehtäviin sekä sulkevat heidät sotilasrangaistussäännösten ulkopuolelle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että rauhanturvaamistehtäviin saadaan tulevaisuudessakin hyviä henkilöitä. Kohtuullisen palkkauksen lisäksi on tarpeen huolehtia vaikeissa olosuhteissa työskentelevien viihtyvyydestä ja sosiaalisista oloista mahdollisuuksien mukaan. Samoin on välttämätöntä, että rauhanturvaajien työturvallisuudesta huolehditaan niin, ettei heitä aseteta tarpeettomille vaaroille alttiiksi heikon varustuksen tai välineistön takia. Valiokunta korostaa, että hallituksen tulisi mahdollisuuksiensa mukaan huolehtia siitä, että rauhanturvaajien sosiaaliset olot ja työturvallisuus täyttävät niille asetettavissa olevat kohtuulliset vaatimukset.

Saamiensa asiantuntijalausuntojen perusteella valiokunta toteaa, että rauhanturvaamishenkilöstön työvoimapalvelut on yleensä järjestetty asianmukaisesti. Valiokunnan saamien tietojen mukaan näiden palvelujen käyttöaste on alhainen ja moni rauhanturvaaja jää työttömäksi kotimaahan palattuaan. Erityisesti työttömäksi jääminen rauhanturvaamistehtävästä palatessa kohdistuu vähiten koulutusta saaneeseen henkilöstöön. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rauhanturvaamistehtävistä koti-

maahan palaavan henkilöstön ohjaamiseksi työhön tai koulutukseen.

Puolustusasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan rauhanturvaamishenkilöstön perheenjäsenten vieminen toiminta-alueelle ei ole erityisen kannatettavaa. Kuitenkin niissä tapauksissa, joissa on katsottu aiheelliseksi sallia perheenjäsenten muuttaminen toiminta-alueelle, tulee Suomen valtion huolehtia siitä, että perheenjäsenet voidaan evakuoida tilanteen niin vaatiessa nopeasti ja turvallisesti Suomeen valtion kustannuksella. Valiokunta pitää välttämättömänä sitä, että rauhanturvaamistoimintaa koskeviin, lakia alemmanasteisiin määräyksiin tulee ohjeet siitä, miten perheenjäsenten evakuointi toimeenpannaan.

Rauhanturvaamistehtävissä palvelevat kokevat asemansa turvattomaksi tapauksissa, joissa ei ole selvää minkä maan lakien nojalla YK:n rauhanturvaajan asemamaassa mahdollisesti tekemät rikkomukset käsitellään. YK pyrkii solmimaan status-sopimuksen toiminta-alueen isäntävaltioiden kanssa joukon ja sen jäsenten oikeudellisesta asemasta kyseisessä valtiossa. Käytännössä YK:n mahdollisuudet vaikuttaa status-sopimusten tekemiseen niille toiminta-alueille, joilla niitä ei vielä ole, ovat kuitenkin osoittautuneet vähäisiksi. Puolustusasiainvaliokunta edellyttää, että hallitus selvittää, mitä mahdollisuuksia olisi vastedes solmia kahdenvälisiä status-sopimuksia Suomen ja joukkojen isäntävaltioiden välillä.

Puolustusasiainvaliokunnalle annettujen selvitysten mukaan rauhanturvaamishenkilöstö on tyytymätöntä verotuksensa kirjavuuteen. Erityisesti tyytymättömyys koskee sitä, että rauhanturvaamispalveluksesta aiheutuneiden kustannusten vähennysoikeus verotuksessa on vaihdellut tapauksittain huomattavasti. Kysymys koskee lähinnä Suomen ja toimialueen välisten matkojen kustannuksia. Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää onko rauhanturvaamishenkilöstön verotuksessa säädöksiin perustumatonta vaihtelua ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin verotuskäytännön yhtenäistämiseksi sekä matkakustannusten saattamiseksi nykyistä suuremmassa määrin verotuksessa vähennyskelpoisiksi.

Valiokunta pitää hallituksen esitykseen liittyvää lakiehdotusta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Koska lakiehdotuksen muodollisena puolen johdosta ei ole huomauttamista, puolustusasiainvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Asian käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Miettinen, varapuheenjohtaja Toiviainen, jäsenet Elo, Hietala, Junnila, Järven-

pää, Kokko, Liedes, Lipponen, Maijala, Myllyniemi, Petäjäniemi, Piipari, Ronkainen, Vesterinen ja Zilliacus sekä varajäsen Sutinen.

Vastalause

Hallituksen esityksessä Suomen osallistumisesta YK:n rauhanturvaamistoimintaan annettavaksi laiksi ehdotetaan voimassa olevasta laista poikkeavaa sanontaa, jolla mahdollistettaisiin naisten ottaminen palvelukseen rauhanturvaamisorganisaatioon.

Hallitus perustelee muutosehdotustaan sillä, että se parantantaisi kansalaisten tasa-arvoa. Valiokunnan enemmistön mielestä muutos on perusteltu.

Kuitenkaan se, että naiset suljetaan pois palveluksesta sotilaallisessa yhteisössä kriisialueella ei

mielestämme ole ihmisoikeuksiin tai perusvapauksiin puuttumista, eikä esitystä voida perustella tasa-arvonäkökohdista. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta onkin lausunnossaan asettunut vastustamaan naisten niveltämistä sotilaalliseen koneistoon ja esittänyt, että lakiehdotus merkitsisi hyväksyttynä tällaisen kehityksen alkua.

Ehdotammekin,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Rauhanturvaamisorganisaation kokoonpanoihin saa kuulua yhteensä enintään 2 000 miestä.

5—29 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 5 päivänä huhtikuuta 1984

Seppo Toiviainen

Pentti Liedes

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä,
14 päivänä helmikuuta 1984
Lausunto n:o 1

Liite

Puolustusasiainvaliokunnalle

Puolustusasiainvaliokunta on kirjeellään 8 päivästä joulukuuta 1983 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt ulkoasiainvaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 193 (1983 vp.) laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan. Asian johdosta ovat olleet asiantuntijoina kuultavina osastopäällikkö Seppo Pietinen ja toimistopäällikkö Pekka Harttila ulkoasiainministeriöstä sekä osastopäällikkö, kenraalimajuri Jorma Valo, hallitusneuvos Pekka Pitkänen ja toimistopäällikkö Vesa Yrjölä puolustusministeriöstä. Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Voimassa oleva rauhanturvaamistoimintaa koskeva lainsäädäntö muodostuu suomalaisesta valvontajoukosta vuonna 1964 annetusta laista sekä toimintavalmiudessa Suomessa olevasta valvontajoukosta vuonna 1965 annetusta asetuksesta. Säästöjen puutteellisuuksien korjaamiseksi esityksessä ehdotetaan rauhanturvaamislainsäädännön kehittämistoimikunnan mietinnön pohjalta, että rauhanturvaamistoimintaa koskeva lainsäädäntö uudistettaisiin kokonaisuudessaan. Uudistus on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa saattamalla säädökset ajanmukaisiksi siten, että valvontajoukkolaki korvataan uudella vastaavalla lailla ja valmiusjoukkoasetuksessa olevat säännökset sisällytetään osittain uuteen lakiin ja osittain sen nojalla annettaviin valtioneuvoston ja puolustusministeriön päätöksiin. Nykyisen lain ja asetuksen pääperiaatteet ovat kuitenkin osoittautuneet käyttökelpoisiksi, eikä uudessa lainsäädännössä ole huomattavaa tarvetta poiketa jo omaksutuista perusratkaisuista tai vakiintuneesta käytännöstä.

Lakiehdotukseen on otettu nykyistä selkeämmät säännökset ylimpien valtioelinten osuudesta rauhanturvaamistoimintaan osallistumisesta koskevaan päätöksentekoon. Samoin on pyritty selkiinnyttämään rauhanturvaamisorganisaation hallinto, alistussuhteet ja rakenne.

Rauhanturvaamishenkilöstön osalta esityksessä tarkennetaan ja yksityiskohtaistetaan henkilöstön oikeusasemaa ja palvelussuhteen ehtoja koskevaa sääntelyä ja päätöksentekojärjestystä. Rauhanturvaamishenkilöstön palvelusasema määrittyy asianomaiselta osaltaan sotilasoikeudenhoidon kokonaisuudistuksen perusratkaisun mukaisesti. Lakiehdotukseen on myös otettu säännökset sekä hallinto- että muutoksenhakumenettelyistä.

Ulkoasiainvaliokunta on jäljempänä rajoittanut lausuntonsa koskemaan yksinomaan lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan ennen valvontajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä on valtioneuvoston kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Valiokunta kuitenkin toivoo, että puolustusasiainvaliokunta käsitellessään lakiehdotusta erityisesti kiinnittäisi huomiota rauhanturvaamishenkilöstön oikeusasemaa ja palvelussuhdetta koskeviin säännöksiin, koska rauhanturvaamishenkilöstön ja valtion välillä oleva palvelussuhde ei ole normaali työsopimussuhde eikä tavallinen virkasuhdekaan, vaan se on jonkinlainen julkisoikeudellinen palvelussuhde. Tämän erikoisluonteen vuoksi on tärkeää, että ehdotuksen säännökset ovat näiltä osin tarkoituksenmukaisia ja riittäviä.

Edelleen ulkoasiainvaliokunta toteaa, että nyt voimassa olevan suomalaisesta valvontajoukosta annetun lain (276/64) 14 §:ssä mainittu "mies"-sanonta ehdotetaan korvattavaksi lakiehdotuksessa "henkilöllä", jolloin naisten palvelukseen ottamista rauhanturvaamisorganisaatioon koskeva lainsäädännöllinen este näin poistetaan.

Vielä ulkoasiainvaliokunta katsoo, että kun rauhanturvaamishenkilöstön oikeusaseman ja palvelussuhteen ehdot Suomen valtioon nyt lakiehdotuksen ehdottamalla tavalla uudistetaan, saattaisi olla tarkoituksenmukaista selvittää mahdollisuuksia solmia kahdenvälisiä status-sopimuksia Suomen ja nykyisten suomalaisten valvontajoukkojen isäntävaltioiden välillä. Siitä huolimatta

ta, ettei tällaisten sopimusten puuttuminen ole aiheuttanut käytännössä suomalaisten joukkojen toiminnassa pahoja ongelmia, on niiden puuttumista kuitenkin pidettävä suomalaisten valvontajoukkojen jäsenten oikeusturvan kannalta epäkohtana.

Ulkoasiainvaliokunnan kuulemisen muoto ja sitovuus

Yhdistyneiden Kansakuntien pyynnöstä Suomi voi osallistua kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen asettamalla kussakin tapauksessa erikseen tehtävällä päätöksellä Yhdistyneiden Kansakuntien käyttöön rauhanturvaamisorganisaation eli valvontajoukkoja, erillisiä valvontayksiköitä, sotilastarkkailijoita sekä yksittäisiä henkilöitä toimimaan Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoiminnan johto-, valvontatai muussa toimielimessä.

Päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja sen lopettamisesta tekee hallitus eli tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Asia valmistellaan puolustus- ja ulkoasiainministeriössä ja sen jälkeen se esitellään ulkoasiainministeriöstä. Ennen valvontajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä on valtioneuvoston kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Kaikissa tapauksissa, joissa ulkoasiainvaliokuntaa on tähän asti kuultu, valiokunta on päättänyt, ettei sillä ole huomauttamista, ja lausunto on saatettu sitten suullisesti hallituksen tietoon. Lakiehdotuksessa ei edellytetä, että valiokunta antaisi kirjallisen lausunnon tai laatisi

siitä mietinnön eduskunnalle. Ehdotuksen mukaan hallitus on velvollinen kuulemaan ulkoasiainvaliokuntaa, mutta hallituksella ei ole oikeudellisesti sitovaa velvoitetta ottaa huomioon ulkoasiainvaliokunnan esittämää kannanottoa päätöksenteossaan. Tasavallan presidentti voi siten suostua valvontajoukon asettamiseen, vaikka ulkoasiainvaliokunta antamassaan lausunnossa sitä vastustaisikin.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että nykyisin sovellettu käytäntö, jonka mukaan valiokunnan lausunto on saatettu suullisesti hallituksen tietoon ja jota menettelyä lakiehdotus ei ehdota muutettavaksi, on tarkoituksenmukainen.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnon sitovuuden osalta valiokunta katsoo, ettei ole tarpeen ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joilla lausunto saatettaisiin valtioneuvostoa sitovaksi. Kun lakiehdotus ehdotetaan säädettäväksi tavallisena lakina ja valvontajoukkojen asettaminen mitä ilmeisimmin kuuluu hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitettuun tasavallan presidentin ulkopoliittikan johtovallan piiriin sisältämättä sellaisia aineksia, jotka sanotun hallitusmuodon säännöksen tai valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaan vaatisivat eduskunnan suostumusta, kuulemisen sitovuuden toteuttaminen olisi mahdollista vain siten, että lakiehdotus säädettäisiin perustuslain säätämismääräyksessä tai siten, että hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen sanottuja säännöksiä muutettaisiin.

Edellä esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin.

Ulkoasiainvaliokunnan puolesta:

Erkki Liikanen

Ilkka Tenhiälä

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa valiokunnan puheenjohtaja Liikanen, varapuheenjohtaja Stenbäck, jäsenet Aaltonen, Helminen, Hetemäki-Olander, Kaner-

va, Kortesalmi, E. Laine, Paasio (osittain), Pursiainen, Raatikainen, Suominen, Tuomaala ja Väänänen sekä varajäsenet Almgren, Hirvelä (osittain), Miettinen ja Zilliacus.

