

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 21/1995 vp

Hallituksen esitys laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin rauhaanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on 16 päivänä marraskuuta 1995 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 185/1995 vp laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin rauhaanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta (PeVL 18/1995 vp) ja puolustusvaliokunta (PuVL 5/1995 vp) ovat antaneet asiasta ulkoasiainvaliokunnalle lausuntonsa, jotta on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina puolustusministeri Anneli Taina, ulkoasiainministeri Tarja Halonen, kommodori Juhani Kaskeala, hallitusneuvos Pekka Pitkänen, osastopäällikkö Ilkka Hollo ja eversti Kari Höglund puolustusministeriöstä, alivaltiosihteeri Jaakko Blomberg, ulkoasiainneuvos Markku Niinioja ja ulkoasiainsihteeri Kimmo Lähdevirta ulkoasiainministeriöstä, puolustusvoimien komentaja Gustav Hägglund, puheenjohtaja Pekka Kouri Upseeriliitosta, puheenjohtaja Harri Sirén Päälystöllitosta ja pääsihteeri Markku Niskala Suomen Punaisesta Rististä.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (nyttymmin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö; ETYJ) rauhaanturvaamistoimintaan annettua lakia (514/84, rauhaanturvaamislaki) muutettavaksi siten, että asiaa koskevassa päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon rauhaanturvaamistoiminnan toteuttamistapoja koskenut viimeaikainen kansainvälinen kehitys.

Rauhaanturvatoiminnan todetaan esityksessä laajentuneen viime vuosina ja käsittävän selvästi uudenlaisia operaatioita. Lainmuutoksella pyritään erityisesti mahdollistamaan Suomen osallistuminen humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen tähtäävään rauhaanturvaamistoimintaan.

Muutoksen tavoitteena on tehdä mahdolliseksi osallistuminen tällaiseen rauhaanturvaamistoimintaan myös silloin, kun siihen sisältyy valtuutus rajoitettuun aseellisen voiman käyttöön toiminnan tavoitteeksi asetettujen päämäärien toteuttamiseksi tai kun kaikkien konfliktin osapuolten täydellinen myötävaikutus ei ole taattu.

Laki mahdollistaisi Suomen osallistumisen YK:n tai ETYJ:n päätöksellä toimeenpantavaan rauhaanturvaamistoimintaan riippumatta siitä, minkä kansainvälisen järjestön tai järjestelyn, jossa Suomi on osallisena, toimesta niitä järjestetään.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin hallituksen esityksen mukaan valtioihin kohdistettava sotilaallinen pakottaminen.

Hallituksen ilmoituksen mukaan lainmuutos on tarpeen riippumatta siitä, mikä kanta jatkossa omaksutaan niin sanotun valmiusjoukon perustamiseen.

Esitykseen sisältyy ehdotus eduskunnan kuulemisesta ennen kuin valtioneuvosto tekee esityksen osallistumisesta sellaiseen rauhaanturvaamisoperaatioon, joka käsittää tavanomaista itsepuolustusoikeutta laajemman voimankäyttövaltuuden. Esityksen perustelujen mukaan kuuleminen voitaisiin toteuttaa valtioneuvoston selon teon muodossa. Jos rauhaanturvaamisoperaatioon ei sisälly tavanomaista itsepuolustusoikeutta laajempaa voimankäyttövaltuutta, sovelletaan jo nykyiseen rauhaanturvaamislakiin sisältyvää säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen rauhaanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä.

Rauhanturvaamistoimintaan osallistumista koskevaa päätöksentekomenettelyä ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että valtioneuvoston olisi ennen esityksen tekemistä tasavallan presidentille kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa silloinkin, 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.

Hallituksen esitykseen sisältyvien muiden lakien muutokset ovat teknisiä ja johtuvat rauhan- turvaamislain nimikkeen muutoksesta.

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

Valiokunnan kannanotot

Rauhanturvaamistoiminnan muutokseen mukautuminen

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että voimassa olevan rauhanturvaamislain tulkinnan mukaan Suomi ei voi osallistua sellaiseen toimintaan, joka ei perustu kaikkien konfliktin osapuolten yhteisymmärrykselle tai johon voi sisältyä aseellisen voiman tai muun pakon käyttöä jotain osapuolta vastaan.

Valiokunta pitää aiheellisenä arvioida uudeleen Suomen YK:n rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen perusteita jo toiminnan huomattavan laajenemisen johdosta. Vuoden 1988 jälkeen järjestö on käynnistänyt enemmän operaatioita kuin aikaisempien 43 vuoden aikana yhteensä. Parhaillaan on käynnissä 16 operaatiota. Joukkoja luovuttavien maiden määrä on kaksinkertaistunut. Vuonna 1994 rauhanturvaamistoiminnan kustannukset nousivat 3,6 miljardiin Yhdysvaltain dollariin (vuonna 1988 2,3 miljardia dollaria). YK:n pääsihteerin tänä vuonna antamien tietojen mukaan rauhanturvaamisoperaatioihin osallistuneen henkilökunnan määrä on lisääntynyt 11 000 henkilöstä vuonna 1988 yli 70 000 henkilöön vuonna 1994.

Määrällistä kasvuakin merkittävämpää on valiokunnan mielestä ollut YK:n rauhanturvaamistoiminnan laadullinen muutos. Valiokunta on käsitellyt tämän muutoksen taustaa eritellessään entisen Jugoslavian alueen sodan kokemuksia hallituksen turvallisuuspoliittista selontekoa koskevassa mietinnössään. Valiokunta totesi sodan seurausten olevan monella tavalla vakavia kansainvälisen yhteisön kannalta. Konfliktin erityispiirre, joka vaikeuttaa tuntuvasti siihen liittyvää rauhanturvaamistoimintaa, on osapuolten, taustatekijöiden ja ratkaisuyrityksiä tehneiden toimijoiden monilukuisuus ja kirjavuus.

Valiokunta on tietoinen siitä, että monet muutkin nykyiset aseelliset konfliktit ovat valtion tai valtioiden sisäisiä ja niissä on osapuolina vaille kaikkea valvontaa toimivia aseistettuja joukkoja. Tällaiseen tilanteeseen liittyvä valtioturvallisuuden romahdus on tehnyt välttämättömäksi kehittää rauhanturvaamisen muotoja siten, että tavoitteena on haavoittuvassa asemassa olevien väestönsien elinmahdollisuuksien turvaaminen ja humanitaarisen avustustoiminnan suojaaminen. Entisen Jugoslavian alueen sodassa siviiliväestön tai humanitaarisen avustustoiminnan suojaamiseen tähtäävä operaatio (Bosnia-Hertsegovinassa toimiva UNPROFOR) on edustanut tätä uudentyypistä rauhanturvatoimintaa.

Hallituksen turvallisuuspoliittista selontekoa koskevassa mietinnössään (UaVM12/1995 vp) ulkoasiainvaliokunta määritteli nykyisessä rauhanturvaamisen doktriinissa käytössä olevat keskeiset käsitteet. *Perinteiselle rauhanturvaamiselle* on ominaista, että se tapahtuu osapuolten myötävaikutuksella, on puolueetonta ja voimankäyttö on siinä mahdollista vain äärimmäisessä itsepuolustustilanteessa. *Laajennettu rauhanturvaaminen* tapahtuu olosuhteissa, joissa kaikkien osapuolten täydellistä myötävaikutusta ei välttämättä ole mahdollista saada. Mahdollinen voimankäyttö on tilannekohtaisesti rajoitettua, ainoastaan reaktiivista ja liittyy osana laajempaan humanitaariseen operaatioon tai rauhansopimuksen täytäntöönpanoon. *Rauhaan pakottaminen* on aloitteellista ja aktiivista voimankäyttöä tai sillä uhkaamista, ja sen tarkoituksena on koko konfliktin hallitseminen, vihollisuuksien tukahduttaminen ja rauhan palauttaminen.

Valiokunta pitää selvänä, että perinteisiin rauhanturvaamisoperaatioihin, joihin sisältyy pääasiassa konfliktin osapuolten kesken sovittuun aselepoon tai muuhun vastaavaan järjestelyyn kohdistuvaa valvontaa, on edelleen tarvetta.

Valiokunta yhtyy kuitenkin hallituksen näemykseen, että perinteinen rauhanturvaamistoiminnan käsite ei täysin kata sitä kansainvälisen sotilaallisen toiminnan alaa, johon sitä nykyisin sovelletaan. Tavoitteena tulee olla, paitsi kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, myös rauhan rikkoutuessa tai sotilaallisen toiminnan jatkuessa tarvittava siviiliväestön suojaaminen ja avustaminen.

Valiokunta pitää siksi perusteltuna rauhanturvaamislain muuttamista siten, että se mahdollistaa Suomen osallistumisen humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen tähtäävään rauhanturvaamistoimintaan myös silloin, kun siihen sisältyy valtuutus rajoitettuun aseellisen voiman käyttöön toiminnan tavoitteeksi asetettujen päämäärien toteuttamiseksi tai kun kaikkien konfliktin osapuolten täydellinen myötävaikutus ei ole taattu.

Valiokunta on aikaisemmin ilmaissut kantansa, että Suomi ei voi osallistua rauhanpakottamiseen. Hallituksen esityksessä todetankin, että lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattava sotilaallinen pakottaminen. Tämä merkitsee, että soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät käytännössä sekä YK:n turvallisuusneuvoston päättämät että sen valtuuttamat sotilaalliset toimet kansainvälistä rauhaa rikkonutta, hyökkäysteolla uhkaavaa tai siihen syyllistynyttä valtiota vastaan sekä osallistuminen ns. kollektiiviseen itsepuolustukseen.

Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksen 1 §:n 2 momentin mukaan vain *toiseen valtioon* kohdistuva sotilaallinen pakottaminen suljetaan lain soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunnan mielestä on tärkeintä, että laissa selkeästi suljetaan pois yleensä sotilaallisiin pakotetoihin osallistuminen. Valiokunta katsoo, että em. syistä 1 §:n 2 momentin sanat "toiseen valtioon" voidaan poistaa. Valiokunta toteaa, että lain tarkoittamiksi pakotetoimiksi ei tällöin ymmärretä laajennetussa rauhanturvaamisessa mahdollisesti tarvittavaa reaktiivista ja rajoitettua voimankäyttöä tehtävän turvaamiseksi. Tämä mahdollistaa Suomen osallistumisen ns. laajennettuun rauhanturvaamiseen niissä monimutkaisissa olosuhteissa, joissa sitä tarkoittavat operaatiot usein tapahtuvat.

Valiokunta katsoo edelleen, että rauhanturvaamislain 1 §:n 2 momentin soveltamisalan selventämiseksi siihen tulee lisätä sanat "*eikä muuhun rauhanpakottamiseksi katsottavaan toimintaan*". Valiokunta perustelee tätä lisäystä sillä,

että kaikissa hallituksen kannanotoissa, mm. turvallisuuspoliittisessa selonteossa, samoin kuin selontekoa koskeissa puolustusvaliokunnan lausunnossa ja ulkoasiainvaliokunnan em. mietinnössä on korostettu rauhanpakottamisen sulkemista sen toiminnan ulkopuolelle, johon Suomi voi osallistua. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä olisi epäjohtonmukaista ja aiheuttaisi tarpeetonta epätietoisuutta, ellei näin keskeistä näkökohtaa sisällytettäisi itse lakitekstiin. Lisäys on tarpeen myös siksi, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan on mahdollista, että rauhanpakottamista tarkoitettavaan operaatioon voidaan ryhtyä myös ilman nimenomaista viitasta lain mainitsemiin YK:n peruskirjan 42 tai 51 artiklaan.

Valiokunta korostaa, että se tarkoittaa rauhanpakottamisella *operaatiota*, johon sisältyy rauhanpakottamiseksi katsottavaa toimintaa, eikä operaation aikana suoritettavia erillisiä sotilaallisia toimia, joihin sisältyy edellä käsiteltyä, rauhanturvaamisessa mahdollisesti tarvittavaa reaktiivista ja rajoitettua voimankäyttöä tehtävän turvaamiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen ei tule osallistua sellaiseen rauhanturvaamisoperaatioon, johon osaksikaan sisältyy rauhanpakottamista.

Valiokunta katsoo edelleen rauhanturvatoiminnan viimeaikaisen laajenemisen ja monipuolistumisen valossa, että Suomen on perusteltua osallistua YK:n ja ETYJ:n omien rauhanturvaamistoimien lisäksi myös YK:n tai ETYJ:n päätöksellä toimeenpantaviin rauhanturvaamisoperaatioihin muiden kansainvälisten järjestöjen ja järjestelyiden puitteissa, joissa Suomi on osallisena. Hallituksen esitys sisältää tämän ajatuksen ja siinä todetaan, että Suomi on ilmoittanut olevansa kiinnostunut osallistumisesta WEU:n kehittyvään kriisinhallintatoimintaan. EU:n jäsenenä ja WEU:n tarkkailijana Suomi voisi valiokunnan mielestä osallistua näiden järjestöjen YK:n tai ETYJ:n mandaatilla toimeenpanemiin rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaoperaatioihin.

Esitykseen sisältyvä säännös ulkomaalaisten kouluttamisesta Suomessa ja suomalaisten osallistumisesta koulutukseen ulkomailla mahdollistaa suomalaisten rauhanturvajoukkojen harjoittelun yhteisen johdon alaisuudessa niiden maiden vastaavien joukkojen kanssa, joiden kanssa Suomi todennäköisimmin osallistuu rauhanturvaoperaatioihin. Valiokunta katsoo, että tällaisen säännöksen sisällyttäminen lakiin on tarkoituksenmukaista.

Perustuslaki- ja puolustusvaliokuntien kantaan yhtyen ulkoasiainvaliokunta pitää kuitenkin tarpeellisena rauhanturvaamislakiin lisättäväksi ehdotetun 6 §:n 4 momentin tarkennusta, jolla mahdollisuus määrätä koulutukseen ulkoilla rajoitetaan muun kuin palkatun henkilöstön osalta ajallisesti lyhyeen jaksoon. Mainittu lainkohta voi kuulua: "Koulutukseen liittyviin tehtäviin voidaan 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lisäksi määrätä osallistumaan (*poist.*) puolustusvoimien palkattua henkilöstöä virkatehtävänä ja *lyhytaikaisesti* myös asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suorittavia palvelusvelvollisuudella." Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että tässä tarkoitettu lyhytaikainen palvelus voi kestää enintään noin kaksi viikkoa.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää hallituksen huomiota siihen, että ulkomaisten sotilasosastojen mahdollinen osallistuminen rauhanturvaamisharjoituksiin Suomessa nostaa esiin kysymyksen mahdollisesta tarpeesta säätää nykyistä tarkemmin ulkomaisten sotilasosastojen Suomeen tulosta. Nykyiset säännökset tästä kysymyksestä sisältyvät asetukseen Suomen aluevalvonnasta. Valiokunta katsoo, että asia olisi selvitettävä, sillä tämä säätelyn muoto ei ole riittävä ajatellen asiaan liittyvää poliittista harkintaa.

Edellä on todettu, että hallituksen ilmoituksen mukaan ehdotettu lainmuutos on tarpeen riippumatta siitä, mikä kanta jatkossa omaksutaan kysymykseen ns. valmiusjoukon perustamisesta. Mietinnössään hallituksen turvallisuuspoliittisesta selonteosta ulkoasiainvaliokunta totesi mm.: "Se, miten rauhanturvaamiskoulutuksen tehostaminen ja syventäminen olisi rajallisten resurssien puitteissa järjestettävä, on valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin tarkoituksenmukaisuuskysymys, johon lopullinen kanta tulisi ottaa rauhanturvalakia muutettaessa. Siksi ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että hallituksen on rauhanturvalain muutoksen valmistelun yhteydessä selvitettävä selonteossa esitetyn valmiusjoukon, nykyisen rauhanturvakoulutuksen kehittämisen ja laajennettuun rauhanturvaamiseen varautumisen edellyttämien vaihtoehtoisten organisaatiomallien soveltuvuus lain mukaisten tehtävien hoidossa." Kun valiokunnan edellyttämää selvitystä ei vielä ole käytettävissä, valiokunta toteaa, ettei tätä mietintöä ole pidettävä kannanottona mainittuun kysymykseen, vaan asia on erikseen tuotava eduskunnan päätettäväksi.

Asiantuntijakuulemisen aikana ulkoasiainvaliokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että

rauhanturvaamisen ja siihen liittyvän koulutuksen palvelussuhteen ehdoista määrää puolustusministeriö. Valiokunta pitää tarpeellisena, että mainituista ehdoista sovitaan normaalin työmarkkinakäytännön mukaisesti.

Päätöksentekojärjestelmän muuttaminen

Ulkoasiainvaliokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua muutosta päätöksentekomenetelmiin, joita sovellettaisiin päätettäessä Suomen osallistumisesta rauhanturvaamisoperaatioihin, pääosin tarkoituksenmukaisena. Muutosesitys vastaa valiokunnan kantaa, jonka se ilmaisi hallituksen turvallisuuspoliittista selontekoa koskevassa mietinnössään.

Esittämiinsä käsitemääritelmiin viitaten valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa on aiheellista korvata sanat "tavanomaista itsepuolustusta" sanoilla "perinteistä rauhanturvaamista".

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslaki- ja puolustusvaliokuntien lausunnoissaan tekemään päätöksentekomenettelytapoja koskevaan ehdotukseen. Valiokunnan mielestä on siis asianmukaista sisällyttää rauhanturvaamislain 2 §:n 2 momenttiin säännös, että eduskuntaa kuullaan *selontekomenettelyn* avulla. Tämä voidaan ilmaista seuraavasti: "... valtioneuvoston on ennen esityksen tekemistä kuultava eduskuntaa *antamalla sille asiasta selonteko*."

Valiokunta pitää välttämättömänä, että tällaisessa selonteossa kunkin operaation osalta määritellään suomalaisen rauhanturvaamisjoukon voimankäytön rajat.

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin sanamuoto tekee lakiehdotuksen perustelujen mukaan mahdolliseksi Suomen osallistumisen sellaiseen rauhanturvaamisoperaatioon, jonka varsinaisena toimeenpanijana voisi YK:n ja ETYJ:n päätöksen perusteella niiden itsensä lisäksi olla muukin sellainen kansainvälinen järjestö tai järjestely, jonka kanssa Suomi on sopinut tai sopii yhteistyöstä. Valiokunta katsoo kuitenkin, että Suomen osallistuminen sellaiseen rauhanturvaamisoperaatioon, jonka toimeenpanijan kanssa Suomi ei aikaisemmin ole ollut tällaisessa yhteistyössä, on niin merkittävä ulkopoliittinen kysymys, että hallituksen tulee saattaa myös se eduskunnan tietoon selonteon muodossa ennen lopullisen päätöksen tekemistä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää oikeana esitykseen sisältyvää päätöksentekomenettelyn muuttamista myös siten, että valtioneuvoston on en-

nen esityksen tekemistä tasavallan presidentille kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa silloinkin, 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 on ulkoasiainvaliokunnan sijasta kuultava koko eduskuntaa.

Puolustusvaliokunta ehdottaa lausunnossaan, että ulkoasiainvaliokunta selvittäisi erikseen noudatettavat menettelytavat ja eduskunnan roolin siinä tapauksessa, että tilanne eskaloituu nopeasti operaation kestäessä ilman, että mandaatin antaja on siihen ehtinyt vielä reagoida. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että em. säännös on lainsäädännön osalta, siis myös eduskunnan roolin kannalta, riittävä tällaista tilannetta

ajatellen. Käytännön toiminta ja eduskunnan rooli siinä määräytyvät kulloisenkin tilanteen vaatimusten mukaan. Valiokunta korostaa, että kysymykseen tulevien viranomaisten on riittävästi ennakolta varauduttava mainitunlaiseen tilanteeseen.

Muut muutosehdotukset

Hallituksen esityksen sisältämiin muihin lakiehdotuksiin valiokunnalla ei ole huomauttamista.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät
2.—5. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja*

1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin rauhanturvaamistoimintaan 29 päivänä kesäkuuta 1984 annetun lain (514/84) nimike, 1 ja 2 §, 3 §:n 1 momentti, 4, 5, 8—13 ja 15 §, 16 §:n 1 momentti ja 17 §, 18 a §:n 2 momentti, 21 §:n 1 momentti, 22 §:n 1 momentti ja 28 §,

sellaisina kuin niistä ovat lain nimike, 1 ja 2 §, 3 §:n 1 momentti, 4 ja 8 § sekä 18 a §:n 2 momentti 18 päivänä kesäkuuta 1993 annetussa laissa (520/93) ja 16 §:n 1 momentti ja 17 § 14 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1148/90), sekä

lisätään 6 §:ään uusi 4 momentti ja lakiin uusi 20 a §, seuraavasti:

Laki

Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan

1 §

Soveltamisala

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tätä lakia ei sovelleta (*poist.*) YK:n peruskirjan 42 tai 51 artiklan nojalla kohdistettaviin sotilaallisiin pakotetoiimiin osallistumiseen eikä muuhun rauhaanpakottamiseksi katsottavaan toimintaan.

2 §

Osallistumisesta päättäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulisivat olemaan *perinteistä rauhanturvaamista* laajemmat, valtioneuvoston on ennen esityksen tekemistä kuultava eduskuntaa *antamalla sille asiasta selonteko*. Samoin

on meneteltävä, jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevia toimivaltuuksia suunnitellaan rauhanturvaamisoperaation kuluessa edellä tarkoitetuin tavoin laajennettaviksi.

(3 mom kuten hallituksen esityksessä)

3, 4 ja 5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

*Sitoumus koulutukseen tai palvelukseen
saapumisesta*

Koulutukseen liittyviin tehtäviin voidaan 1

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Paasio, varapuheenjohtaja Biaudet, jäsenet Aaltonen (ositain), Aho, Hassi, Hurskainen, Isohookana-

momentissa tarkoitettujen henkilöiden lisäksi määrätä osallistumaan (*poist.*) puolustusvoimien palkattua henkilöstöä virkatehtävänä ja *lyhytaikaisesti myös* asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suorittavia palvelusvelvollisuu-
della.

8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18 a, 20 a, 21, 22
ja 28 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Asunmaa, Juhantalo, Kanerva, Kekkonen, Korkeaoja, S. Pietikäinen, Salolainen, Tuomioja, Wahlström ja Zyskowitz sekä varajäsen Helle.

Vastalause

Emme pidä perusteltuna sitä, että hallitus Bosnian suunnitellun rauhanturvaoperaation varjolla on viemässä hätiköiden läpi rauhanturvaa-
mislain kokonaisuudistuksen. Mielestämme Suomen osallistumisesta tulevaan Bosnian ope-
raatioon olisi tullut päättää erityislailla.

Valiokunnan mietintöön sisältyvä laajenne-
tun rauhanturvän käsite on epämääräinen. Käsi-
tyksemme mukaan Suomen tulisi tulevaisuudes-
sakin pääsääntöisesti osallistua perinteiseen rau-
hanturvatoimintaan, jonka puitteissa aseellisen
voiman käyttö on rajoitetusti sallittua annetun
tehtävän täyttämiseksi.

Mielestämme ne tilanteet, jotka eivät mahdu
perinteisen rauhanturvakäsitteistön piiriin ovat
poikkeuksia, joista tulisi aina päättää erillisellä
lailla. Eduskunnalla olisi tällöin mahdollisuus
asettaa rauhanturvajoukkojen toiminnalle sel-
keät rajat erityisen vaikeissa oloissa suoritetta-
van tehtävän vaatimusten mukaisesti. Ruotsissa
on näin menetelty.

Jaakko Blombergin johtama työryhmä jätti 15
päivänä syyskuuta 1993 mietinnön, jossa ehdo-
tettiin, että päätöksenteko sellaiseen operaatioon
osallistumisesta, jota rauhanturvaki ei kata,
tapahtuisi joko kussakin tapauksessa erikseen
säädettyä erityislailla tai HM:n 33 §:n mukai-
sesti. Tämän johdosta esitämme mietinnön 1.
lain 2 §:ään uutta 3 momenttia, joka edellyttää,
että rauhanturvajoukon voimankäyttöä koske-
vien toimivaltuuksien ollessa perinteistä rauhan-
turvatoimintaa laajemmat operaatioon osallistu-
misesta olisi aina säädettyä lailla.

Katsomme myös, että operaation toteuttami-
nen muun kuin YK:n tai ETYJ:n toimeenpane-
mana on poikkeus, joka edellyttää, että asia tuo-
daan tällöin joka kerta selonteon muodossa
eduskunnan käsiteltäväksi. Esitämme tämän si-
sältöisen muutoksen mietinnön 1. lain 2 §:n 2
momenttiin.

Hallituksen esityksessä ja valiokunnan mietin-
nössä todetaan, että rauhanturvakiin muutosta

koskeva esitys on riippumaton siitä, mikä kanta jatkossa omaksutaan niin sanotun valmiusjoukon perustamiseen. Puolustusvoimien osana toimivien valmiusjoukkojen perustaminen muuttaisi rauhanturvatoiminnan perusajatuksen olennaisesti, joten valmiusjoukot voidaan perustaa vain sitä koskevan lainsäädännön nojalla. Edellä olevan perusteella katsomme, että valiokunnan mietintöön olisi tullut kirjata seuraava perustelulausuma:

"Valiokunta edellyttää, että hallitus tuo valmiusjoukkoja koskevan päätöksen lakiesityksen muodossa eduskuntaan."

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2.—5. lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisina ja että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta

Johtolause

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

1 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 §

Osallistumisesta päättäminen

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jos rauhanturvaoperaation toteuttamisesta vastaa joku muu kuin YK tai ETYJ, valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla asiasta selonteko.

Jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulisivat olemaan perinteis-

tä rauhanturvaamistoimintaa laajemmat, *operaatioon osallistumisesta tulee päättää erikseen säädettävällä lailla.*

(4 mom. kuten 3 mom. valiokunnan mietinnössä)

3—28 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1995

Kauko Juhantalo
Tytti Isohookana-Asunmaa

Esko Aho
Juha Korkeaoja

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Lausunto 18/1995 vp

Hallituksen esitys 185/1995 vp

Ulkoasiainvaliokunnalle

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

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, linjanjohtaja Ora Meres-Wuori ja ulkoasiainneuvos Markku Niinioja ulkoasiainministeriöstä, kenraaliluutnantti Jussi Hautamäki pääesikunnasta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen osallistumista Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön rauhanturvaamistoimintaan koskevassa päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon tämän toiminnan toteuttamistapojen viimeaikainen kansainvälinen kehitys. Rauhanturvaamislaki koskisi Suomen osallistumista YK:n tai ETYJ:n päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan. Näiden järjestöjen lisäksi toiminnan toimeenpanijana voisi olla muukin sellainen kansainvälinen järjestö tai järjestely, jonka kanssa Suomi on sopinut tai sopii yhteistyöstä.

Muutoksen avulla pyritään tekemään mahdolliseksi osallistuminen erilaisia operaatioita käsittävään rauhanturvaamistoimintaan, erityisesti sellaiseen, joka tähtää humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen. Myös sellaiseen rauhanturvaamistoimintaan

voitaisiin osallistua, johon sisältyy valtuutus rajoitettuun aseellisen voiman käyttöön toiminnassa tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi tai jossa kaikkien konfliktin osapuolten täydellinen myötävaikutus ei ole taattu. Valtioihin kohdistettava sotilaallinen pakottaminen rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan lakiehdotuksen uusi kohta eduskunnan kuulemisesta, ennen kuin valtioneuvosto tekee esityksen osallistumisesta sellaiseen rauhanturvaamisoperaatioon, joka käsittää tavanomaista itsepuolustus-oikeutta laajemman voimankäyttövaltuuden. Esityksen perustelujen mukaan kuuleminen olisi soveliainta toteuttaa valtioneuvoston selonteon muodossa. Tämä muutos voidaan hallituksen mielestä toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun otetaan huomioon, että nykyinen laki annettiin tässä järjestyksessä, vaikka siihen sisältyy säännös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuulemisesta.

Asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suorittava harjaantuisi rauhanturvaamiskoulutukseen osallistuessaan niissä valmiuksissa, jotka hänelle pyritään muutoinkin antamaan. Koulutukseen osallistuminen ei siten ole ristiriidassa asevelvollisuuden hallitusmuotoon perustuvan tarkoituksen kanssa.

Valiokunnan kannanotot

Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät kohdat ovat rauhanturvaamislain 2 §:n 1 ja 2 momentin päätöksentekosäännökset sekä 6 §:n 4 momentti koulutukseen määräämisestä. Käsiteltävänä olevan esityksen tarkoituksena ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole ottaa kantaa ns. valmiusjoukkoihin. Niihin mahdollisesti liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset eivät siten ole nyt arvioitavina.

Kuulemissäännökset

Rauhanturvaamislain 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja sen lopettamisesta tekisi kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä valtioneuvoston olisi, kuten nykyisinkin, kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Samaa menettelyä olisi myös käytettävä suunniteltaessa rauhanturvajoukon tehtävien olennaista muuttamista. Lisäksi pykälän 2 momentin perusteella valtioneuvoston olisi kuultava eduskuntaa, jos rauhanturvajoukon voimankäyttövaltuudet tulisivat olemaan tavanomaista itsepuolustus oikeutta laajemmat tai jos niitä suunnitellaan laajennettaviksi tällä tavoin. Esityksen perustelujen mukaan eduskunnan kuuleminen olisi soveliaimmin toteutettavissa antamalla sille valtiopäiväjärjestyksen 36 §:ssä tarkoitettu selonteko.

Eduskunnan ja sen ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen on perustuslain kannalta huomionarvoinen seikka kahdessa suhteessa. On arvioitava, voidaanko tällaisesta kuulemisesta säätää tavallisessa laissa ja onko asiasta ehdotettu sääntely kaikin puolin asianmukainen valtiosäännön valossa.

Varhaisemmassa lainsäädäntökäytännössä on lähdetty siitä, että tavallisella lailla ei voida lisätä eduskunnan tehtäviä tai järjestää siellä noudatettavaksi uusia menettelyjä. Perustuslaki-valiokunnan uudemmassa käytännössä on tästä aiemmasta linjasta kuitenkin poikettu merkittävästi (ks. esim. PeVL 10 ja 11/1990 vp sekä 37/1992 vp, 9/1986 vp ja 20/1985 vp).

Käsiteltävänä olevan asian johdosta on ensiksin huomattava, että esityksen mukaan eduskunnan kuulemiseen ei säädettäisi mitään tiettyä menettelytapaa. Kysymyksen tulisivat siten valtiopäiväjärjestyksessä jo muutoin säännellyt muodot. Ulkoasiainvaliokunnan kuulemisen osalta taas voidaan viitata siihen, että nykyinen valtiopäiväjärjestys (erityissäännöksenä VJ 48,2 § ja yleissäännöksenä 53,2 §) tuntee eduskunnan erikoisvaliokuntien ja esimerkiksi ministeriöiden väliset suorat yhteydet.

Eduskunnan ja sen ulkoasiainvaliokunnan kuulemisessa ei valiokunnan mielestä näin ollen ole kysymys mistään olennaisesta uutuudesta valtiopäiväjärjestyksen mukaisiin menettelytapoihin. Kun lisäksi otetaan huomioon, ettei valtioneuvoston kannanmuodostusta ole esitykses-

sä millään tavoin oikeudellisesti sidottu eduskunnassa kuulemisessa ilmaistuun käsitykseen, korostuu ehdotuksen luonne lopullisen päätöksen valmisteluun kytkeytyvänä menettelyvelvoitteena. Rauhanturvaamislain 2 § ei valiokunnan mielestä näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Ehdotettu 2 §:n 2 momentti on kuitenkin eduskunnan aseman kannalta valitettavan avoin, kun siinä ei säädetä lähemmin kuulemisen muodosta. Oikeudellisesti arvioiden ehdotus jättäisi valtioneuvostolle tapauksittain vapaan harkinnan sen suhteen, mitä valtiopäiväjärjestykseen perustuvaa tapaa käytetään eduskunnan kuulemisessa. Valiokunnan käsityksen mukaan olisi asianmukaisempaa osoittaa itse säännöksessä, että eduskuntaa kuullaan juuri selontekomenettelyn avulla. Tämä voitaisiin ilmaista esimerkiksi seuraavasti: "... valtioneuvoston on ennen esityksen tekemistä kuultava eduskuntaa *antamalla sille asiasta selonteko.*"

Koulutukseen määrääminen

Rauhanturvaamislain 6 §:n uuden 4 momentin perusteella voitaisiin rauhanturvaamiskoulutukseen liittyviin tehtäviin määrätä puolustusvoimien palkattua henkilöstöä ja asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suorittavia. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys pohjautuu siihen, ettei henkilökohtaisen vapauden perustuslainsuojan (HM 6 §) vuoksi palveluja työntekovelvoitteita voida asettaa rajoituksitta tavallisessa laissa.

Hallitusmuodon 75 §:n 1 momentti antaa mahdollisuuden säätää lailla kansalaisten velvollisuudesta osallistua Suomen puolustukseen. Mahdollisuus ulottuu valiokunnan käsityksen mukaan myös tätä puolustustarkoitusta palvelevaan harjoittautumiseen.

Lakiehdotus on näiden lähtökohtien kannalta liian väljä, kun koulutus muun muassa voisi tapahtua ulkomailla eikä sen kesto olisi mitenkään rajattu. Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain kannalta — sääntelyn hyväksyttävyyden ja vapausrajoituksen vähäisyyden huomioon ottaen — kuitenkin tässä suhteessa riittää, että koulutukseen määräämismahdollisuus rajoitetaan muun kuin palkatun henkilöstön osalta ajallisesti lyhyeen jaksoon. Ehdotuksen sanontaa voitaisiin täydentää esimerkiksi seuraavasti: "... määrätä osallistumaan (*poist.*) puolustusvoimien palkattua henkilöstöä ja *lyhytaikaisesti myös asevelvollisuuslaissa ...*."

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä
valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetys-*

*sä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin
edellyttäen, että valiokunnan sen 6 §:n 4
momentista tekemä valtiosääntöoikeudel-
linen huomautus otetaan asianmukaisesti
huomioon.*

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, va-
rapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Itälä, Jans-

son, H. Koskinen, Kurola, J. Leppänen, Nikula,
Prusti, Puhjo, Rantanen ja Veteläinen sekä vara-
jäsenet Juurola ja Rehn.

PUOLUSTUSVALIOKUNTA

Liite 2

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 liittyviksi 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 Päälystöliitosta, puheenjohtaja Vesa Yrjölä Sinibarttiliitosta, 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 hyökkäyste-koon syyllistynyttä 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 itsepuolustusvoimaa laajemmat voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet, valtioneuvoston olisi ulkoasiainvaliokunnan sijasta kuultava koko eduskuntaa.

Rauhanturvaamistoimintaan on tarkoitus jatkossakin valita ainoastaan vapaaehtoisia henkilöitä. 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.

Olennaisimpina 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 väestöosien 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 konfliktitilanteissa, Suomen Punainen Risti katsoo humanitaarisen avun puolueettomuuden vaarantuvan, koska humanitaarinen apu mielletään 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 sisällytettäisiin nyt nimenomainen säännös ulkomaalaisten koulutamisesta 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 sotilaan 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 luetaan 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-johtoporras 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 omaksuttuja toimintamenetelmiä. Vuodesta 1973 lähtien Suomi on ollut mukana, ensin Siinailla 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 saatetaan 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 tämän tapaisiin 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 sulki pois vain valtioon kohdistettavat pakotetimet. Se ei yksiselitteisesti sulki 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". Voimankäytösääntöjen 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 lähtökohdina 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 ehdoista määrää puolustusministeriö. Ministeriö on katsonut, ettei perusteta 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

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

Koulutusta ja järjestelytehtäviä koskevista (5 §) ja koulutukseen tai palvelukseen saapumiseen sitoutumista koskevista (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.

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 ajoituksessa 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 aiottu tavalla Bosniaan olisi riittänyt

ainoastaan lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n muuttaminen.

Käyttäen 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 erillisillä. Näin olisi tullut menetellä myös Suomessa.

Pidämme tervetulleena, että myös hallitus tämänkertaisessa esityksessään on ilmaissut luotamuksensa 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 toimeenpanon ja suojelutehtävää saisi vaarantaa liittämällä humanitaarisen avun toimeenpano akuutissa 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 tasavalan presidentti voivat tämän jälkeenkin halutesaan poiketa eduskunnan kannasta. Ehdotamme 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 pelkäämistään 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 ulkomaille 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 tulkitun 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 peruseriaateisiin 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 jotain 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.

Uusi laki on valmiusjoukkojen perusta

Turvallisuuspoliittisessa selonteossa kaavail-
tujen, kriisinhallintaan tarkoitettujen valmius-
joukkojen perustaminen ja toiminta ei ole tule-
vaisuudessa mahdollista ilman perinteisen rau-
hanturvaamislain muutosta.

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

Lakiesityksen valiokuntakäsittelyn aikana
hallituksen, puolustusministeriön ja pääesikun-
nan edustajilta ei ole saatu selvitystä siitä, tarvi-
taanko valmiusjoukkoja varten rauhanturvaam-
islain muutoksen ohella muitakin lainsäädän-
nöllisiä muutoksia.

Turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan pel-
kästään nyt tehtävät muutokset rauhanturvaam-
islakiin riittävät kaavailtujen valmiusjoukko-
jen perustamiseen ja käyttöön kriisinhallin-
nassa.

Bosnia-operaatio vain veruke

Pysyvää muutosta rauhanturvaamislakiin on
viime viikkojen aikana perusteltu ennen kaikkea
Bosnian tapahtumilla. Jos kyse olisi pelkästään
rauhanturvaajien osallistumisesta Bosnian rau-
hansopimuksen valvontaan, päätös osallistumi-
sesta voitaisiin Ruotsin tapaan tehdä erillisellä
lailla.

Ensi sijassa kyse on kuitenkin Suomen jäse-
nyydestä Euroopan unionissa, tarkkailijan ase-
masta WEU:ssa ja osallistumisesta NATOn rau-
hankumppanuusohjelmaan.

Hallitus on tulkinnut ennen kaikkea EU-jäse-
nyyden sekä WEU:n tarkkailijan aseman edellyt-
tävän Suomen osallistumista mahdollisiin krii-
sinhallintaoperaatioihin. Lakimuutos onkin tu-
levien kriisinhallintaoperaatioiden perusta.

Turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan
”Suomi tukee unionin kriisinhallintakyvyn vah-
vistamista”. Samalla kyse on EU:n puolustus-
ulottuvuuden rakentamisesta. Selonteko toteaa
myös tämän: ”Unionin puolustusulottuvuuden
lähiajan ensisijaisena tehtävänä on kriisinhallin-
tavalmiuden kehittäminen”.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1995

Jaakko Laakso

YK ja ETYJ sivuun?

Suomen osallistuminen YK:n tai ETYJ:n
mandatoimiin, mutta esimerkiksi NATOn tai
WEU:n johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin
on periaatteellisesti niin suuri muutos, että edus-
kunnan pitäisi päättää asiasta joka kerta erik-
seen.

Sekä NATO että WEU voivat toimia kriisin-
hallinnassa 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 jouk-
koja silloin, kun sitä pidetään tarkoituksenmu-
kaisena.

On todennäköistä, että WEU:n kriisinhallin-
takyvyn kehitys ja Suomen yhä tiiviimpi muka-
naolo johtavat tulevaisuudessa siihen, ettei YK:n
tai ETYJ:n päätöstä rauhanturvaoperaatioista
enää katsota lainkaan tarvittavan, vaan Suomi
voisi osallistua myös WEU:n tai NATOn päättä-
miin operaatioihin.

Uusi laki ei tätä vielä salli.

On myös todennäköistä, että Suomi tulevai-
suudessa nimeää joukkoja ns. FAWEU-listalle
käytettäviksi WEU:n johtamiin operaatioihin.

Perinteistä rauhanturvaamista kehitettävä

Mikäli Suomella todella on mahdollisuuksia
lisätä taloudellista panostusta rauhanturvatoiminta-
an, voitaisiin käytettävissä olevat varat oh-
jata perinteisen rauhanturvaamistoiminnan ke-
hittämiseen.

Nykyisen rauhanturvajoukon koulutusta, va-
rustusta ja palkkausta voitaisiin parantaa. Rau-
hanturvajoukon kustannukset jakautuisivat si-
ten jatkossakin Suomen ja YK:n (ETYJ) kesken.
WEU:n ja NATOn johtamiin kriisinhallintaope-
raatioihin osallistuminen tulee Suomelle sitä vas-
toin huomattavasti perinteisiä rauhanturvaamis-
operaatioita kalliimmaksi.

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että valiokunnan olisi tullut lausunto-
naan esittää hallituksen esitykseen sisälty-
vien lakiehdotusten hylkäämistä.*

Esko Seppänen

III

En pidä tarkoituksenmukaisena enkä eettisesti hyväksyttävänä laajentaa Suomen rauhanturvaamismaandaattia aseidenkäytön osalta. Valiokunnan saamien 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 vakauseräpolitiikassa pitkän demokratiahistoriansa kautta. Voimme tarjota apuamme kriisialttiiden valtioiden poliittisen järjestelmän demokratisoituspyrkimyksissä, 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 rauhanturvamaandaattia. Se ei ole myöskään moraalisesti perusteltavissa, kun samanaikaisesti suomalaisten perusturvaa heikennetään.

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

Bosnia-operaatioon osallistumisesta olisi voitua 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 muuttuneiden olosuhteiden ja maailmantilanteen realiteetti, se samalla edistää ennenaikaisesti Suomen kuuluaista sitoutumista NATO-vetoiseen turvallisuuspolitiikkaan EU:ssa. Tämä on ristiinriidassa ”liittoutumattomuus ja itsenäinen puolustus”-periaatteen kanssa.

Edellä olevan perusteella katson,

että valiokunnan olisi tullut lausuntoon esittää hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä.

