

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä helmikuuta 2006 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 5/2006 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 6/2006 vp, PuVL 1/2006 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- puolustusministeri Seppo Kääriäinen
- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- alivaltiosihteeri Markus Lyrä, ulkoasiainministeriö

- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö.

Viitetiedot

Valiokunnan käytössä ovat olleet puolustusministeriön, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön, tasavallan presidentin kanslian, Pääesikunnan, Ulkopoliittisen instituutin, Amnesty International — Suomen osaston, Suomen Punaisen Ristin, Suomen Rauhanliitto — YK-yhdistyksen, Suomen Sadankomitealiiton, Suomen Unifemin, Upseeriliiton, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto - KATU:n, professori Pekka Sivosen, professori Kari Hakapään, professori Martti Koskeniemen, valtiotieteen tohtori Tuomas Forsbergin ja ministeri Jaakko Iloniemen edellisillä valtiopäivillä samaa asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 110/2005 vp) valiokunnalle antamat lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Rauhanturvaamislain (514/1984) kokonaistarkastelu on osoittautunut välttämättömäksi kansainvälisessä kriisinhallintayhteistyössä tapahtuneen kehityksen vuoksi. Euroopan unionin (EU) yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa kehitetään parhaillaan unionin kykyä toteuttaa nopeaa liikkeellelähtöä edellyttäviä, vaativia kriisinhallintatehtäviä. Unionin jä-

senenä Suomen on syytä varautua osallistumaan myös näihin tehtäviin. Suomi on parhaillaan perustamassa yhtä nopean toiminnan osastoa yhteistyössä Ruotsin, Norjan ja Viron kanssa sekä toista osastoa yhteistyössä Saksan ja Alankomaiden kanssa. Nopean toiminnan osastot ovat uudentyyppistä kriisinhallintayhteistyötä, jossa muodostettavaa joukkoa harjoitetaan ja käyte-

tään yhtenä kokonaisuutena. Tämä asettaa vaatimuksia myös kansalliselle kriisinhallintalainsäädännölle.

Lisäksi Suomi osallistuu jatkossakin normaaliin tapaan muuhun sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan erityisesti EU:n, Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sekä Pohjois-Atlantin liiton (Nato) rauhankumppanuusyhteistyön (PfP) puitteissa.

EU:n ja YK:n jäsenenä sekä Naton rauhankumppanimaana Suomen on tarpeen varmistaa, että sotilaallista kriisinhallintaa koskeva lainsäädäntö mahdollistaa Suomen osallistumisen nykyaikaiseen kriisinhallintatoimintaan. Ajankautainen lainsäädäntö on olennainen osa kansallisia kriisinhallintavalmiuksia.

Suomen rauhanturvaamislakia on uudistettu vuosien kuluessa useita kertoja vähän kerrallaan kansainvälisen kehityksen, yksittäisten tilanteiden ja kansallisten osallistumistarpeiden vuoksi. Koska nykyisin voimassa olevaa lakia on korjattu osauudistusten kautta, laki vaatii monilta osin sekä ajan tasalle saattamista että säännösten selkiyttämistä. Tämä on tarkoituksenmukaisimmin toteutettavissa laatimalla uusi, kokonaisuudessaan ajankautaiseksi saatettu laki.

Erityisen tärkeäksi on osoittautunut sellaisen sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain laatiminen, joka on riittävän yleispätevä ja kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa Suomen voi olla tarpeen tehdä kansallinen, tapauskohtainen pää-

tös osallistumisesta kriisinhallintatehtävään. Eri osallistumisvaihtoehdot riittävällä tavalla kattava laki poistaa tarpeen uudistaa lain säännöksiä jatkuvasti, yksittäisiin tapauksiin tai operaatiotyyppeihin taikka niiden toteutustapaan reagoiden.

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta annettussa valtioneuvoston selonteossa (VNS 6/2004 vp) todetaan, että valtioneuvosto ottaa tarkasteltavaksi rauhanturvaamislain saattamisen ajan tasalle tarpeellisin osin lähtökohtana nykyisen, eduskunnan myötävaikutusta edellyttävän päätöksentekojärjestelmän säilyminen. Selonteon mukaan valmistautuminen entistä monimuotoisempaan ja vaativampaan kriisinhallintatoimintaan edellyttää Suomelta entistä suurempaa joustavuutta, reagointinopeutta ja jatkuvaa sopeutumista muuttuvaan turvallisuustilanteeseen.

Suomi on osallistunut vuodesta 1956 alkaen noin 30 rauhanturvaamisoperaatioon. Yhteensä noin 47 000 suomalaista on tähän mennessä palvelut rauhanturvaamistehtävissä eri puolilla maailmaa. Helmikuun 2006 alussa rauhanturvaamistehtävissä toimi yhteensä 753 suomalaista. Tällä hetkellä Suomi osallistuu EU-johtoiseen Althea-operaatioon Bosnia-Hertsegovinasessa sekä Naton sotilaalliseen kriisinhallintaooperaatioon Kosovossa (KFOR) ja Afganistanissa (ISAF). Lisäksi Suomi osallistuu esikunta- ja tarkkailutehtäviin useissa YK-operaatioissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 Turvallisuusympäristön muutos ja kriisinhallinta

Turvallisuuden käsitteen jakamattomuus ja laaja-alaisuus on tullut yhä konkreettisemmaksi. Maiden taloudellinen keskinäisriippuvuus ja erityisesti teknologian mahdollistamat häiriöt lisäävät myös Suomen kaltaisen pienen ja avoimen yhteiskunnan haavoittuvuutta. Maantieteellisesti kaukaiset konfliktit, poliittiset ja taloudel-

liset epävakaudet, terrori-iskut, elintärkeiden luonnonvarojen saatavuus, ympäristökatastrofit ja väestöliikkeet vaikuttavat myös Euroopan ja Suomen tilanteeseen joko poliittisesti tai taloudellisesti. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen perusteella kansainvälisessä kehityksessä korostuvat tulevaisuudessa ennemminkin epävakautta kuin vakautta luovat tekijät, ja tarve kriisien hallintaan kasvaa erityisesti Afrikassa ja myös Euroopan unionin lähialueilla. Konfliktien luonteen vuoksi kriisinhallinnan toteuttaminen on yhä vaativampaa. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että myös Suomen on kehitettävä valmiuksiaan tähän haasteeseen vastaamiseksi.

EU:n turvallisuusstrategiassa painotetaan, että turvallisuus ja hyvinvointi riippuvat tehokkaasta monenvälisestä yhteistyöstä. Strategiasa sitoudutaan pitämään yllä ja kehittämään kansainvälistä oikeutta ja korostetaan, että Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja luo perustan kansainvälisille suhteille. Strategian mukaan YK:n turvallisuusneuvostolla on pääasiallinen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Euroopan unionin ensisijaisena tavoitteena on Yhdistyneiden kansakuntien vahvistaminen niin, että YK voi täyttää tehtävänsä ja toimia tehokkaasti.

Ulkoasiainvaliokunta toistaa kantansa, että Suomen turvallisuuspoliittisen linjan mukaista on vastuun kantaminen myös kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta. Monien uusien uhkien torjuminen on aloitettava kaukana Suomen rajojen ulkopuolella. Konfliktien ennaltaehkäisyn vahvistaminen ja uhkiin varautuminen on entistä tärkeämpää, kun selkkausten ensisijaisina kohteina voivat olla siviilit. Ulkoasiainvaliokunta korostaa siviilikriisinhallinnan merkitystä konfliktien ehkäisyssä ja hallinnassa. Siviilikriisinhallinta tulee kytkeä alusta saakka kaikkien kriisinhallintaan, ja siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan koordinaatiota tulee parantaa.

Euroopan unioni on Suomen kannalta keskeisin toimija siviilikriisinhallinnan kehittämisessä. EU:n vahvuus on käytettävissä olevan keinovalikoiman laajuus. Ulkoasiainvaliokunta

pitää tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti niin kansallisesti kuin Euroopan unionissakin siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi ja varaa siihen asianmukaiset voimavarat. Ulkoasiainvaliokunta korostaa YK:n ja EU:n välisen yhteistyön tiivistämistä siviilikriisinhallinnassa.

Turvallisuuden vahvistaminen edellyttää myös nopean sotilaallisen kriisinhallintakyvyn vahvistamista niin EU:ssa kuin laajemminkin ja maiden valmiutta osallistua yksittäisiin operaatioihin. Uhkien torjumisessa vaaditaan yhä vahvempaa solidaarisuutta ja sitoutumista monenväliseen kansainväliseen yhteistyöhön. Suomi on EU:n jäsenenä mukana turvallisuusyhteisössä, jossa meillä on vastuu omalta osaltamme toimia turvallisuuden tuottamiseksi ja vahvistamiseksi niin Euroopassa kuin maailmassa laajemminkin.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että käsiteltävänä oleva esitys ei merkittävästi muuta Suomen poliittista toimintalinjaa käytännön kriisinhallinnassa. Muuttuneessa toimintaympäristössä ulkoasiainvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä ja johdonmukaisena, että Suomen osallistumismahdollisuuksia kansainväliseen kriisinhallintaan vahvistetaan käsiteltävänä olevan esityksen mukaisesti. Ulkoasiainvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja perusteltuna. Rauhanturvaamislakia on uudistettu aikaisemminkin kansainvälisen kehityksen myötä, mutta lain kokonaisuudistus on tarpeen, jotta tulevaisuudessa vältettäisiin toistuvien vähittäisten muutosten tekeminen yksittäisiin kansainvälisiin kehityspiirteisiin reagoimalla. Kokonaisuudistusta puoltavat myös lakitekniset syyt ja tarve yhtenäistää laissa käytettyä käsitteistöä.

2 Suomen valmiudet osallistua kriisinhallintaan

Suomen kriisinhallintatoiminnan kehittäminen perustuu mm. syksyllä 2004 hyväksytyyn turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon ja sen perusteella tehtyihin toimintalinjauksiin. Suomen siviili- sekä sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen määrällinen painopistealue on Länsi-Balkanilla. Suomi osallistuu tällä hetkellä

yhteensä noin 750 henkilöllä yhdeksään eri sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon, joista kuusi on YK-johtoisia, kaksi Nato-johtoisia ja yksi EU-johtoinen.

Kansainvälisten sotilaallisten kriisinhallinta-tehtävien luonne vaihtelee nykyisin tuntuvasti. Useimmat konfliktit ovat valtioiden sisäisiä, mikä on muuttanut konfliktien luonnetta. Vaikeissa ja riskialttiissa olosuhteissa toteutettavien, tarvittaessa pakottamistakin sisältävien operaatioiden määrä on kasvanut. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valmistauduttaessa osallistumaan kriisinhallintaan on jo ennakkoon varauduttava myös mahdollisiin vastoinkäymisiin — mukaan lukien ihmishenkien menetys — ja eduskunnan on osaltaan oltava valmis kantamaan poliittista vastuuta myös näistä seurauksista.

Huomattava osa rauhanturvaamis- tai sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävistä edellyttää nykyisin kykyä toimia tehtävän tavoitteiden turvaamiseksi tarvittaessa myös vastoin jonkin kriisin osapuolen tahtoa. Useimmissa viimeaikaisissa kriisinhallintatehtävissä on varauduttu siihen, että operaation tavoitteiden ja joukoille annetun tehtävän toteuttamiseksi on viimeisenä keinona käytettävä myös pakottamista. Myös YK on joutunut ottamaan rauhanturvaamistominnessään huomioon sen, että ilman riittäviä valtuuksia toteutetut rauhanturvaamistehtävät voivat epäonnistua. Lisäksi kriisialueen humanitaariset olosuhteet ovat usein heikot ja mahdollisuus pakottamistehtäviin voi olla välttämätöntä siviiliväestön suojaamiseksi vakavilta ihmisoi-keusloukkauksilta sekä avun perillemenon varmistamiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi vahvistaa niin siviili- kuin sotilaallista kapasiteettiaan kriisien ennaltaehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi. EU:n ja YK:n jäsenenä sekä Naton rauhankumppanimaana Suomen on tarpeen varmistaa, että myös sotilaallista kriisinhallintaa koskeva lainsäädäntö mahdollistaa Suomen osallistumisen nykyaikaiseen kriisinhallintatoimintaan. Ajanmukainen lainsäädäntö on olennainen osa kansallisia kriisinhallintavalmiuksia. Kuten esityksessä todetaan, on tärkeää laatia la-

ki, joka on riittävän yleispätevä ja kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa Suomen voi olla tarpeen tehdä kansallinen, tapauskohtainen päätös osallistumisesta kriisinhallintatehtävään käsiteltävänä olevan lain perusteella.

3 Euroopan unioni (EU)

Kylmän sodan päätyttyä Jugoslavian hajoamisodot korostivat tarvetta entistä määrätietoisem- malle sotilaalliselle kriisinhallinnalle Euroopassa. EU ei kyennyt 1990-luvulla toimimaan sotilaallisessa kriisinhallinnassa. EU on kehittänyt kriisinhallintavalmiuksiaan vuodesta 1999 lähtien, jolloin sovittiin EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan joukkotavoitteista. EU:n kriisinhallinnan tehtäviin (ns. Petersbergin tehtävät) kuuluvat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien.

Unionin ensimmäiset omat operaatiot toteutettiin vuonna 2003. Toinen oli Makedoniassa toteutettu tarkkailutehtävä ja toinen Kongon demokraattisessa tasavallassa toteutettu vaativa kriisinhallintatehtävä YK:n tukena. EU:n toistaiseksi laajin oma operaatio, 7 000 sotilaan Althea-operaatio, käynnistyi Bosnia ja Hertsegovinassa vuoden 2004 lopulla.

Nopean toiminnan kyvyn kehittäminen mainittiin jo Helsingin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa vuonna 1999, mutta se konkretisoitui vuoden 2004 aikana, jolloin EU:lle päätettiin perustaa 13 noin 1 500 sotilaan taisteluosasto. Osaston tulee olla toimintakyinen 30—120 vuorokautta ja kykenevä aloittamaan operaation toimeenpanon itse operaatioalueella 10 päivän kuluessa EU:n neuvoston päätöksestä. Taisteluosastoista kahden on tarkoitus päivystää puolen vuoden ajan, jotta EU kykenisi samanaikaisesti kahteen erilliseen nopean toiminnan operaatioon. Suomi valmistautuu osallistumaan kahteen taisteluosastoon. Toinen perustetaan yhteistyös- sä Ruotsin, Norjan ja Viron kanssa, toinen — joka aloittaa toimintansa 1.1.2007 — yhteistyös- sä Saksan ja Alankomaiden kanssa.

EU:n nopean toiminnan kriisinhallinnan kehittäminen perustuu kokemuksiin, että nopea väliintulo kriisitilanteissa on välttämätöntä kriisien kärjistymisen ja vakavien humanitaaristen kriisien estämiseksi. EU:n taisteluosastojen tulee kyetä suoriutumaan vaativista tehtävistä myös riskialttiissa olosuhteissa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että EU:n nopean toiminnan kriisinhallintakyvyn kehittäminen vastaa YK:n toiveita.

Päätökset EU:n kriisinhallintaoperaatioiden käynnistämisestä, tehtävistä ja voimankäytösäännöistä tehdään unionin neuvostossa yksimielisesti.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva esitys mahdollistaa Suomen osallistumisen täysimääräisesti ja tapauskohtaisin päätöksin Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaan. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen perusteella osallistuminen on mahdollista nopean toiminnan osastoilla myös sotilaallisesti vaativiin, pakottamista sisältäviin tehtäviin riskialttiissa olosuhteissa, joissa osapuolten välillä ei ole sopimusta tai sopimukseen verrattavaa tilaa.

4 Yhdistyneet kansakunnat (YK)

YK:n peruskirja ei sisällä nimenomaisia määräyksiä nykymuotoisesta kriisinhallintatoiminnasta. Aiemmin YK:n turvallisuusneuvosto käynnisti perinteisiä YK:n rauhanturvaamisoperaatioita viittaamalla riitojen rauhanomaista ratkaisua koskevaan YK:n peruskirjan VI lukuun kokonaisuutena. Näitä operaatioita on vielä käynnissä kaksi (Kashmirin ja Länsi-Saharan operatiot). Peruskirjan VII luvun nojalla turvallisuusneuvosto on päättänyt hyvin monentyyppisistä kriisinhallintatehtävistä. VII luku koskee toimenpiteitä rauhaa uhattaessa tai rikottaessa taikka hyökkäystekojen sattuessa.

YK on toteuttanut hyvin erilaisia sotilaallisia operaatioita — tarkkailu- ja valvontatehtävistä aina rauhanpakottamistehtäviin. YK:n 1990-luvulla perustettu valmiusjoukkojärjestelmä ei ole kyennyt turvaamaan operaatioihin tarvittavia esikuntia ja rauhanturvajoukkoja — YK:n käyt-

töön asetetut jalkaväen yksiköt eivät vastaa asetettua nopeusvaatimusta ja omavaraista toimintakykyä. Käytännössä YK-operaatioiden aloittaminen kestää vähintään kuusi kuukautta ja tarve nopean toiminnan yksiköille on ilmeinen. YK:n ja EU:n julistus yhteistoiminnan vahvistamisesta kriisinhallinnassa ja EU:n nopean toiminnan joukkojen perustaminen vastaavat valiokunnan mielestä YK:n haasteisiin kriisinhallinnan tehostamiseksi.

Suomi on ollut alusta asti yksi YK:n aktiivisimmista rauhanturvaajamaista — vuonna 2006 vietetään osallistumisemme 50-vuotisjuhlaa. Ulkoasiainvaliokunta korostaa tässä yhteydessä, että Suomen tulee myös jatkossa pyrkiä osallistumaan YK:n omiin kriisinhallintaoperaatioihin.

5 Pohjois-Atlantin liitto (Nato), ETYJ ja muut toimijat

Nato lukee kriisinhallintatehtäviksi pääsääntöisesti kaikki sellaiset operatiiviset sotilaalliset tehtävät, jotka eivät ole yhteisen puolustuksen piiriin kuuluvia tehtäviä. Nato on toteuttanut 1990-luvulta alkaen toistakymmentä hyvin erilaista sotilaallista kriisinhallintatehtävää, valvonta- tai koulutustehtävistä aina laajoihin vakauttamisoperaatioihin ja rauhanpakottamiseen. Nato on osallistunut sotilaallisiin panoksiin myös humanitaariseen operaatioon Pakistanin maanjäristyksen jälkeen. Naton jäsenmaita, kumppanimaita ja kolmansia maita on osallistunut vakauttamistarkoituksessa toteutettuihin laajoihin maaoperaatioihin Bosnia ja Hertsegovinassa, Kosovossa sekä Afganistanissa. Kaikkien näiden operaatioiden valtuutuksiin on sisällytetty tehtävän toimeenpano viime kädessä myös pakottamistoimenpiteisiin turvautuen. Bosnia ja Hertsegovina ja Kosovoon lähetettiin operatiion alkuvaiheessa laaja kriisinhallintajoukko tavoitteena osapuolten vihollisuuksien estäminen mahdollisimman vahvalla läsnäololla. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy esityksen johtopäätökseen, että nämä operatiot olivat esimerkki siitä, että hyvin varustetun ja määrällisesti suuren joukon lähettäminen voi vaikeissa olosuhteissa estää vä-

kivaltaisuuksien puhkeamisen ja samalla vähentää voimakeinoin turvautumisen tarvetta.

Sekä Naton jäsenet että kumppanimaat päättävät tapauskohtaisesti, mihin kriisinhallintaoperaatioon ne osallistuvat.

Sotilaallisia kriisinhallintatehtäviä on toteutettu myös maaryhmän toimesta, ilman että jokin kansainvälinen järjestö johtaisi operaatioita. Afganistanissa toimiva ISAF-operaatio, johon myös Suomi alusta lähtien on osallistunut, oli kahden ensimmäisen toimintavuoden ajan maaryhmän toteuttama operaatio (ns. halukkaiden maiden ryhmä). ETYJ ei ole kertaakaan käynnistänyt rauhanturvaamistehtäviä, vaan se on keskittynyt siviilikriisinhallintaan.

6 YK:n valtuutus

a) Turvallisuusneuvoston toimivalta ja käytäntö

YK:n peruskirjan 24 artiklan mukaan turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Turvallisuusneuvoston on toimittava peruskirjan 24 artiklan mukaisia velvolluuksiaan täytätessään YK:n päämäärien ja periaatteiden mukaisesti. Turvallisuusneuvoston mandaatin merkitys sotilaallisten operaatioiden oikeudellisena perustana on edelleen laajasti tunnustettu. Peruskirjan 53 artiklaan on kirjattu vaatimus turvallisuusneuvoston luvasta alueellisten järjestöjen toteuttaessa pakkotoimenpiteitä.

Turvallisuusneuvostoon ja sen toimintaan liittyy käsiteltävänä olevan lain kannalta monia huomionarvoisia näkökohtia. Ulkoasiainvaliokunta korostaa YK:n asemaa ainoana maailmanlaajuisena järjestönä, jonka perustehtävä tunnustetaan kaikissa jäsenvaltioissa. YK:n turvallisuusneuvoston mahdollisuudet puuttua rauhaa ja turvallisuutta uhkaaviin ongelmiin ovat varsin laajat ja joustavat. Neuvosto on kasvavassa määrin kiinnittänyt huomiota konfliktien ennaltaehkäisyyn ja uusien uhkien torjumiseen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että turvallisuusneuvosto — kuten koko YK — on kuitenkin viime kädessä jäsentensä kokoonpanoa ja intressejä heijastava poliittinen elin. YK:n peruskir-

jan ja veto-oikeuden tausta liittyvät pitkälti peruskirjan syntyhistoriaan ja silloin vallinneeseen poliittiseen tilanteeseen. Veto-oikeudella suurvallat sitoutettiin YK-järjestelmään — vastapainoksi ne saattoivat varmistaa kansallisten intressiensä valvonnan. Yritykset turvallisuusneuvoston uudistamiseksi sen edustavuuden ja toimivuuden parantamiseksi ovat toistaiseksi epäonnistuneet. Yksikin neuvoston viidestä pysyvistä jäsenmaasta voi edelleenkin veto-oikeudellaan — tai sillä uhkaamisella — estää päätöksen syntymisen puhtaasti kansallisten intressiensä vuoksi. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että näin toimiessaan ao. pysyvä jäsen ei täytä sille kuuluvaa em. peruskirjan mukaista velvollisuutta. Tosiasiallisesti tämä kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa neuvosto kokonaisuudessaan on kykenemätön tekemään päätöksiä pätehtävänsä toimeenpanossa esim. humanitaarisen katastrofin estämiseksi. Pysyvän jäsenmaan veto-oikeuden käyttö ei kaikissa tapauksissa välttämättä edes liity itse operaation tarpeellisuuteen. Esimerkki tällaisesta tilanteesta on, kun Kiina esti turvallisuusneuvoston päätöksen Makedoniassa toimivan YK:n toteuttaman ennaltaehkäisevän rauhanturvaamisoperaation jatkamisesta, koska Makedonia solmi diplomaattisuhteet Taiwanin kanssa.

Saadun selvityksen mukaan joissakin tapauksissa turvallisuusneuvosto ei ota käsiteltäväkseen operaation valtuutusta siksi, että jokin konfliktin osapuolista ei jostakin syystä hyväksy YK:n mukaantuloa konfliktin ratkaisuun. Myös tällöin konfliktin ratkaiseminen ja tehdyn sopimuksen valvominen kansainvälisin toimin voi kuitenkin olla tarpeen. Lisäksi on mahdollista, että operaation valmistelut on aloitettava ennen turvallisuusneuvoston valtuutuksen saamista esimerkiksi humanitaarisen katastrofin välttämiseksi. Varsinkin pienten tarkkailutehtävien kohdalla on mahdollista, että asiaa ei sen vähäisen merkityksen vuoksi lainkaan viedä turvallisuusneuvoston käsittelyyn.

YK:n pääsihteeri on esittänyt (A/59/2005) kriteerejä, joita turvallisuusneuvoston tulisi voimankäyttöä koskevassa päätöksenteossa soveltaa. Turvallisuusneuvoston tulisi arvioida uhkan

vakavuutta; suunnitellulla sotilaallisella voimankäytöllä tulee olla oikea peruste; sotilaallista voimaa tulee käyttää viimeisenä keinona, kun uhkaa ei voida torjua muilla keinoilla; voimakkeiden tulee olla oikein mitoitettuja suhteessa torjuttavaan uhkaan ja aseellisella voimankäytöllä tulee olla kohtuulliset onnistumisen mahdollisuudet.

Ulkoasiainvaliokunta totesi lausunnossaan (UaVL 4/2004 vp), että voimankäytön oikeutuksesta ei ole löydettävissä yhteisymmärrystä YK:ssa. Kriisien ehkäisyssä ja hallinnassa tarvitaan laajaa — ennen kaikkea ei-sotilaallista — keinovalikoimaa, mutta myös sotilaallisen voiman käyttö voi olla välttämätöntä humanitaaristen katastrofien torjumiseksi. Puhtaasti kansainvälisen oikeuden perusteella esimerkiksi Kosovon sodan oikeutus on edelleen kiistanalainen. Toisaalta YK:ta on syytetty tehottomuudesta ja ihmisoikeusrikkomusten sallimisesta ja kansainvälisten normien loukkaamisesta, kun se ei ryhtynyt toimenpiteisiin Ruandan kansanmurhan estämiseksi tai puuttunut Sudanin (Darfur) tilanteeseen ripeämmin.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa esityksen lailla, että siviilien suojeleminen — erityisesti joukkotuhonnan, etnisen puhdistuksen ja ihmisyyteen kohdistuvien rikosten estämiseksi — nähdään yhä selvemmin sotilaallisen kriisinhallinnan merkittäväksi tavoitteeksi. Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan käsitellyt ns. suojelevastuun periaatetta, jolla muun muassa perustellaan kollektiivista toimintaa tilanteissa, joissa valtio ei kykene tai on haluton suojelemaan kansalaisiaan. Suomi, kuten muutkin EU-maat, on tukenut YK:n pääsihteerin suojelevastuuta koskevia aloitteita.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että turvallisuusneuvoston toiminnassa siviiliväestöön kohdistuva hyökkäys ja humanitaarisen katastrofin uhka on todettu uhkaksi rauhalle ja turvallisuudelle ja siten voimankäyttöön oikeuttavaksi perusteeksi. Kansainvälisen yhteisön vastuu on tätä kautta korostunut myös humanitaaristen katastrofien ennaltaehkäisyssä ja siviiliväestön suojelemissa. Myös Kansainvälisen rikostuomioistuimen perustaminen osoittaa, että

siviiliväestöön kohdistuvat hyökkäykset tuomiin laajasti koko kansainvälisessä yhteisössä. Suojelevastuun kirjaaminen YK:n syyskuun 2005 huippukokouksen loppuasiakirjaan tukee tätä näkemystä.

b) Kansainvälisten järjestöjen ja valtioiden käytäntö

EU:n turvallisuusstrategian mukaan unioni tukee tehokasta monenvälisyyttä ja kansainvälistä oikeutta. EU antaa tukensa Yhdistyneille kansakunnille ja sen toiminnalle kansainvälisen rauhahan ja turvallisuuden vahvistamiseksi. EU on sitoutunut vahvistamaan yhteistyötään YK:n kanssa konflikteista selviytyneiden maiden avustamiseksi sekä lisäämään tukeaan YK:lle kriisinhallinnassa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan useimmat YK:n jäsenvaltiot ja kansainväliset järjestöt ovat varautuneet siihen, että turvallisuusneuvosto ei kaikissa tapauksissa kykene päätöksentekoon tai YK:n valtuutusta ei voida muusta syystä saada tai hankkia. Tämän vuoksi ne eivät ole kirjanneet operaatioiden käynnistämisen tai joukkojen lähettämisen ehdottomaksi edellytykseksi YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta.

EU, Nato ja ETYJ eivät ole kirjanneet turvallisuusneuvoston valtuutusta suoranaiseksi ehdoksi operaatioille. EU:n jäsenvaltioista ainoastaan Suomella ja Irlannilla on lainsäädännössään ehto, joka estää osallistumisen ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta toteutettaviin operaatioihin. Suomen lainsäädäntö mahdollistaa operaatiot myös ETYJ:n valtuutuksella, mutta koska ETYJ ei ole koskaan valtuuttanut kriisinhallintaoperaatioita, on Suomen toiminta perustunut käytännössä yksinomaan YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen. Lähes kaikilla kansainvälisillä kriisinhallintaoperaatioilla on YK:n valtuutus. Kaikki YK:n omat operaatiot perustuvat luonnollisesti YK:n päätökseen, ja kaikilla tällä hetkellä käynnissä olevilla Naton kriisinhallintaoperaatioilla ja EU:n käynnissä olevalla Althea-operaatiolla on YK:n valtuutus.

7 Suomen lainsäädäntö - lain soveltamisala

Voimassa olevassa rauhanturvaamislaissa YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus on ehdoton ennakkoehto Suomen osallistumiselle kriisinhallintaan. Esityksessä ehdotetaan, että Suomi osallistuisi myös vastaisuudessa pääsääntöisesti vain YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan, mutta voisi poikkeuksellisesti osallistua myös muuhun kriisinhallintatoimintaan. Osallistumisesta päätettäisiin ottaen huomioon YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännökset.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa perustuslain 1 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Valiokunta pitää tätä säännöstä olennaisena käsiteltävänä olevan lain kannalta.

Suomen perustuslaki, kansainvälinen kehitys, muiden maiden lainsäädäntö ja edellä käsitellyt turvallisuusneuvoston toimintaan liittyvät seikat huomioon ottaen ulkoasiainvaliokunta yhtyy hallituksen esitykseen ja katsoo, että ehdoton YK-valtuutus ei enää palvele kriisinhallinnan tavoitteita. Suomalaisten rauhanturvaajien osallistumisesta tulee ulkoasiainvaliokunnan mielestä tehdä aina viime kädessä kansallinen päätös.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa tässä yhteydessä myös aikaisempaan tulkintaansa (UaVM 5/1993 vp), jossa todettiin YK-valtuutukseen liittyen ETYK:n osalta (nyt ETYJ), että järjestö on itsenäinen toiminnassaan myös rauhanturvaamisen alueella, vaikka se on vapaaehtoisesti rajoittanutkin päätöksillään rauhanturvaamistoimintansa muodot vastaamaan YK:n periaatteita. Ulkoasiainvaliokunta katsoi, että ETYK:n ei voitu katsoa olevan toiminnassaan alistettu YK:lle siinä määrin, että sen täytyisi pyytää YK:lta lupa rauhanturvaamisoperaatioihinsa.

Euroopan unionin voimassa olevassa perussopimuksessa todetaan, että unioni toimii YK:n periaatteiden mukaisesti konfliktien ehkäisyssä ja rauhanturvaamisessa.

Keskustelussa on nostettu esille, että ehdottomasta valtuutuksesta luopuminen — kuten esi-

tyksessä ehdotetaan — heikentäisi YK:n asemaa. Toisaalta on esitetty, että myös YK-valtuutuksesta poikkeamisen kirjaaminen lakiin heikentäisi YK:n asemaa. Ulkoasiainvaliokunta ei pidä näitä näkemyksiä perusteltuina ottaen huomioon niin EU:n turvallisuusstrategian kuin perussopimuksen viittaukset YK:n peruskirjan noudattamiseen. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että nimenomaan YK:n taholta on useaan otteeseen todettu, että EU:n nopean toiminnan joukkojen toiminta tukee YK:n kriisinhallintatoimintaa.

Ulkoasiainvaliokunta huomauttaa, että käytännössä YK-valtuutus on täyttynyt lähes kaikissa niissä operaatioissa, joihin osallistuminen on Suomessa otettu harkittavaksi. Toisaalta on muistettava, että Suomi on kuitenkin joutunut luopumaan pienimuotoisesta osallistumisesta sillä perusteella, että tehtävällä ei ole ollut YK:n valtuutusta, vaikka operaatiot olisivat olleet perusteluja ja linjassa Suomen turvallisuuspolitiikan kanssa. Ensimmäisessä tapauksessa oli kyse norjalaisjohtoisesta Sudanin Nuba-vuorilla toteutettavasta tarkkailutehtävästä. Toisessa tapauksessa kyse oli Sudanin Darfurissa käynnistetyistä Afrikan unionin operaatiosta.

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota operaatioiden osallistumisperiaatteita koskevan lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin sanamuotoon ja tulkintaan suhteessa YK:n peruskirjan noudattamiseen. Eräiden asiantuntijarvioiden mukaan sanamuoto ei tarpeeksi selvästi ilmaise YK:n peruskirjan ensisijaisuutta ja sitovuutta. Ulkoasiainvaliokunta viittaa valtioden käytäntöön ja muiden EU-maiden lainsäädäntöön ja toteaa, että mikäli YK-valtuutuksen ensisijaisuus — ilman ehdotonta valtuutusvaatimusta — halutaan kirjata lain tasolle, niin täysin yksiselitteistä kirjaamistapaa on vaikea löytää. Pääosin eri maiden lainsäädännössä onkin lähdetty siitä, että valtuutusta koskeva kirjaus on korkeintaan yleinen viittaus YK:n peruskirjaan. YK-valtuutuksen ensisijaisuus on yleensä kirjattu menettelytapasääntöihin — eli kuten käsiteltävänä olevassa esityksessä lain 3 §:ssä. Suoraa viittausta toimintaan ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta ei valiokunnan saaman

selvityksen mukaan ole Suomen vertaismaiden lainsäädännössä.

Eräiden asiantuntija-arvioiden mukaan 1 §:n 2 momentin tekstimuotoiluilla olisi voitu selvittää esityksen tarkoitusta. Esityksen tarkoitusta — eli ehdottomasta YK-valtuutuksesta luopumista — ei ole kiistetty. Ulkoasiainvaliokunta ei pidä välttämättömänä 1 §:n 2 momentin sanamuodon tarkistamista. Ulkoasiainvaliokunta on sen sijaan pyrkinyt mietinnön perusteluissa selvittämään tämän lainkohdan tulkintaa. Valiokunta korostaa, että käytännössä YK:n valtuutuksen saaminen on ensisijainen tavoite. Tilanteet, joissa sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio toteutetaan ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta, ovat poikkeuksellisia, ja myös niiden on oltava peruskirjan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisia.

Esityksessä on erikseen lueteltu kriisinhallinnan toimeenpanijat, joihin kuuluvat YK, ETYJ, EU, muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä. Ulkoasiainvaliokunta pitää luetteloa selkeyttävänä ja korostaa, että operaation toimeenpanijaa ei tule sekoittaa esityksen valtuutusta koskevaan sääntelyyn. Käytännössä Suomi on osallistunut myös kansainvälisen järjestön, kuten Naton, ja maaryhmien toimintaan, kuten muualla tässä mietinnössä on todettu. Ulkoasiainvaliokunta pitää tämän tyyppistä osallistumista luontevana eikä näe tarvetta lain tarkentamiseen tältä osin.

Voimassa oleva rauhanturvaamislaki rajaa soveltamisalan ulkopuolelle YK:n peruskirjan 51 artiklassa tarkoitettua kollektiivisen puolustuksen, joka on luonteeltaan kriisinhallinnasta poikkeavaa toimintaa. Myös uudessa kriisinhallintalaissa on tarkoitus jättää artiklan 51 tarkoittamat tapaukset lain soveltamisen ulkopuolelle. Näissä tilanteissa sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista menettelyä sodasta ja rauhasta päätettäessä. Saadun selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta pitää tätä rajausta perusteltuna. Hyökkäys tai liittyminen sotilaallisen selkkauksen osapuoleksi ei ole mahdollista käsiteltävänä olevan lain nojalla. Valiokunta huomauttaa, että käytännössä artiklan 51 nojalla aloitetut sotilaalliset toimet muuttuvat usein va-

kauttamisoperaatioiksi, joihin YK antaa valtuutuksen, jolloin Suomen osallistumista kriisinhallintatoimintaan voitaisiin harkita käsiteltävänä olevan lain perusteella.

Hallituksen esityksessä todetaan, että sotilashenkilöstön ja -kaluston käyttöön pitää varautua myös mm. luonnononnettomuuksien ja muiden katastrofien jälkihoidossa. Esityksessä todetaan, että nämä toimet eivät pääsääntöisesti ole sotilaallista kriisinhallintaa, vaan luonteeltaan virka-avun antamista. Joissakin tilanteissa annettava tuki toiselle maalle voidaan toteuttaa siten, että tehtävää varten muodostettaisiin sotilaista koostuva joukko. Tällaisessa tilanteessa voitaisiin esityksen mukaan soveltaa käsiteltävänä olevaa lakia.

EU:n yhteisvastuulauseke (ns. solidaarisuuslauseke) toimeenpantiin Eurooppa-neuvoston julistuksella maaliskuun 2004 Madridin terrorisankojen seurauksena. Solidaarisuuslausekkeen mukaisessa avunannossa on kyse lähinnä puolustusvoimien tai muun viranomaisen virka-aputoiminnasta, joka ei tule sotilaallisen kriisinhallinnan piiriin. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että EU:n kriisinhallintaoperaatiot jäsenyvät perussopimuksessa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaan osastoon eli toimintaan, joka lähtökohtaisesti suuntautuu EU:n alueen ulkopuolelle. Perustuslakisopimuksessa todetaan selkeästi, että EU:n kriisinhallinnan kohteena olisi EU:n ulkopuolinen alue. EU:n kriisinhallintaoperaatioiden kohteena ei näin ollen voi olla unionin alue.

Lain nimikkeen saattaminen ajan tasalle käytämällä nimikettä "laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta" on perusteltua. Esityksessä todetaan, että sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Itse kriisinhallinnan käsitteen tarkkaa määrittämistä ulkoasiainvaliokunta ei pidä realistisena eikä toivottavanaakaan. Esityksen tavoitteista ja perusteluista selviävät kriisinhallinnan keskeiset tavoitteet. Soveltamisalaa koskevassa säännöksessä mainitaan aikaisemman käytännön mukaisesti

koulutus- ja harjoitustoiminta sekä kriisinhallintahenkilöstön asema.

8 Esityksen suhde perustuslakisopimukseen

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2005 vp) perustuslakisopimuksesta.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella käsiteltävänä oleva esitys ei ole riippuvainen perustuslakisopimuksen kohtalosta, koska EU:n kriisinhallinnasta ja sen tehtävistä (ns. Petersbergin tehtävät) määrätään jo voimassa olevassa perussopimuksessa. Nopean toiminnan voimavarojen luominen on käynnistetty marraskuussa 2004 pidetyssä sotilasvoimavarakonferenssissa.

9 Kansallinen päätöksenteko

Esityksen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa nykyisin sovellettavaa kansallista päätöksentekomenettelyä, jonka mukaan tasavallan presidentti päättää Suomen osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta ja ennen esityksen tekemistä valtioneuvosto kuulee eduskuntaa. Päätöksenteko on jatkossakin operaatiokohtaista. Tätä yhtenäistä päätöksentekomenettelyä sovelletaan esityksen mukaan myös siinä tapauksessa, että kysymyksessä olisi EU:n toimeenpanema kriisinhallinta.

Ulkoasiainvaliokunta edellytti lausunnossaan turvallisuuspoliittisesta selonteosta (UaVL 4/2004 vp), että taisteluosastojen osalta Suomen kansallisten päätösten valmistelua ja menettelytapoja suunniteltaessa varmistetaan, että eduskunnan nykyinen toimivalta rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioiden osalta säilyy ja että eduskunta kytketään nykyistä huomattavasti aikaisemmassa vaiheessa Suomen kantojen muotoiluun ennen EU:n operaatiosta tehtävää päätöstä neuvostossa. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella käsiteltävänä oleva esitys vastaa tältä osin valiokunnan kantaa ja turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet.

a) Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 6/2006 vp)

Eduskunnan käsiteltävänä oli vuoden 2005 valtiopäivillä nyt käsillä olevaa esitystä pääasialliselta sisällöltään vastaava — hallituksen sittemmin peruuttama — esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 110/2005 vp). Perustuslakivaliokunta antoi mainitusta esityksestä lausunnon (PeVL 54/2005 vp), jossa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset eräiden valtiosopimusmääräysten voimaansaattamisesta (vrt. PeVL 54/2005 vp, s. 6) ja kurinpitovalituksen oikeuskäsittelystä (vrt. PeVL 54/2005 vp, s. 7—8) on perustuslakivaliokunnan mukaan otettu nyt käsiteltävänä olevassa kriisinhallintalakiehdotuksessa asianmukaisesti huomioon.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivalta

Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan samoin kuin osallistumisen lopettamisesta tekee lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös ns. valmiuosaston asettamisesta eli sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen.

Suomen mahdollisessa osallistumisessa Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon on perustuslakivaliokunnan aieman kannan mukaan selvästi kysymys sellaisesta Euroopan unionissa tehtävään päätökseen "liittyvästä Suomen toimenpiteestä", josta perustuslain 93 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan päättää valtioneuvosto (PeVL 54/2005 vp, s. 4/I). Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännökset ovat siten ristiriidassa perustuslain kanssa siltä osin kuin ne koskevat Suomen osallistumista Euroopan unionin toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siihen osallistumisen lopettamista samoin kuin valmiuosaston asettamista EU:n kriisinhallintaoperaatioon osallistumista varten (PeVL 54/2005 vp, s. 4/II). Jotta lakiehdotus voitaisiin näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, olisi sääntelyä tarkistettava perustuslakivaliokunnan ai-

emman lausunnon mukaisesti. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin pysyväisluonteisen poikkeuslain säätämistä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on perusteltua pyrkiä välttämään kahden erilaisen päätöksentekojärjestelmän luomista sellaiseen kriisinhallintaan osallistumista varten, jonka toimeenpanossa on kysymys useiden kansainvälisten toimijoiden operaatioista. Yhtä päätöksentekojärjestelmää puoltavat esimerkiksi kansainvälisten toimijoiden yhteistyöhön liittyvät syyt. Yhden päätöksentekojärjestelmän toteuttamista tarkoittava sääntely merkitsee rajattua poikkeusta valtioelinten välisiä toimivaltasuhteita koskevaan perustuslain säännökseen. Kun lisäksi otetaan huomioon, että päätöksen kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta tulee — kuten valiokunta on perustuslain 93 §:n esitöiden perusteella aiemmin huomauttanut — joka tapauksessa perustua valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteiseen kannanmuodostukseen (PeVL 54/2005 vp, s. 4—5), ei valiokunta näe estettä sille, että kriisinhallintalakehdotus hyväksytään perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä pysyväisluonteiseksi poikkeukseksi perustuslaista.

Ehdotettu sääntely ei perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kohdistu valtioneuvoston tehtävään vastata Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta. Tämä valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella kuuluva toimivalta ulottuu — ehdotetun poikkeuslain säätämisestä riippumatta — Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Valtioneuvoston valmisteluvallasta ei käsiteltävänä olevan lain säätämällä eroteta mitään asiaryhmää, ja siihen kuuluvat siten vastaisuudessaakin myös sotilaallista kriisinhallintaa samoin kuin muut unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan näihin asioihin sekä määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta unionin lopulliseen päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin. Merkitystä on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lisäksi

perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksillä eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun samoin kuin valtioneuvoston velvollisuudella toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa muodostettaessa Suomen kantaa sotilaallisen kriisinhallinnan kaltaisiin merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin (HE 1/1998 vp, s. 146—147, PeVM 10/1998 vp, s. 26, PeVM 10/1994 vp, s. 4/II ja PeVL 54/2005 vp, s. 3—4).

b) Yleiset menettelytavat

Ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna, että kansallisen poliittisen harkintavallan korostuksessa eli päätettäessä sotilaallisesti erityisen vaativiin operaatioihin osallistumisesta tai osallistuttaessa operaatioon, jolla ei ole turvallisuusneuvoston valtuutusta, valtioneuvosto kuulee koko eduskuntaa selonteon muodossa — ennen ratkaisuehdotuksen esittelemistä tasavallan presidentille. Muissa tapauksissa kuullaan eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Valiokunta ei näe tarvetta määritellä tarkemmin "erityisen vaativia" tehtäviä, koska eduskunnalla on tapauskohtainen poliittinen harkintavalta selontekomenettelyn kautta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy hallituksen kantaan, että valintaa selontekomenettelyn ja ulkoasiainvaliokunnan kuulemisen välillä ei ole tarkoituksenmukaista perustella pelkästään joukoille annettujen voimankäyttövaltuuksien nojalla. Voimankäyttövaltuudet ovat vain yksi tekijä operaatioissa, eivätkä ne selvennä riittävästi operaation luonnetta, sotilaallista vaativuutta tai sitä, toteutetaanko operaatio erityisen riskialttiissa ympäristössä.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että hallituksella on kaikissa kriisinhallintaoperaatioissa niin harkitessaan mahdollisuus kuulla operaatioista koko eduskuntaa. Ulkoasiainvaliokunta pitää selvänä, että hallitus käyttää tätä menettelyä hyväkseen, kun siihen on painavia syitä. Myös ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa esittää asian käsittelyä koko eduskunnassa.

Esityksen mukaan hyvin suppeasta, enintään kymmenen hengen osallistumista koskevasta, asiasta annettaisiin selvitys ulkoasiainvaliokun-

nalle operaation valtuutuksesta tai vaativuudesta riippumatta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällainen suppea osallistuminen tulisi kyseeseen vain esimerkiksi pienimuotoisissa esikunta- tai tarkkailutehtävissä.

Edelleen ehdotetaan jo vakiintunutta käytäntöä kuvaavaa säännöstä, jonka mukaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan käsiteltäviä asioita valmistelevalle puolustusministeriö voi käsitteilyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin varautumis- ja valmistelutoimenpiteisiin. Kuten tähänkin asti, ehdotetaan että puolustusministeriö voi myös päättää osallistumisen vähäisestä muuttamisesta.

c) EU:n valmiuosastoa koskeva menettely

Vaikka esityksen keskeinen tavoite on huomioida EU:n valmiuosaston käyttöönoton vaikutus kansalliseen päätöksentekoon, on oletettavissa, että nämä operaatiot eivät määrällisesti tule olemaan enemmistönä. On todennäköistä, että suuri osa EU-operaatioista on YK:n valtuuttamia laajoja vakautusoperaatioita.

EU-valmiuosaston suhteen tarkoituksena on, että tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen sekä osaston asettamisesta korkeaan valmiuteen että sen lähettämistä kriisinhallintatehtävään. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tehtävät on tarkoitus säilyttää ennallaan. Tasavallan presidentti päättää osallistumisesta tai osallistumisen lopettamisesta kussakin tapauksessa erikseen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Lisäksi ehdotetaan, että presidentti tekee samalla tapaa päätöksen myös sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiuosasto).

Esityksen mukaan valmiuosaston nopean liikkeellelähden varmistamiseksi tarkoituksena on, että valtioneuvosto kuulee eduskuntaa antamalla selonteon, kun suomalainen sotilasosasto asetetaan korkeaan valmiuteen, ennen sitä koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä tasavallan presidentille. Varsinaisen lähettämispäätöksen yhteydessä esitetään kuultavaksi ulkoasiainvaliokuntaa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä yleissääntöä riittävänä ja perusteltuna. Ulkoasiainva-

liokunta korostaa, että esityksen perusteella hallitus voi aina antaa asiasta myös selonteon tai täydentävän selonteon tilanteen niin vaatiessa.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvoston menettelytavat eivät estä selonteon nopeaa käsittelyä. Eduskunta on käytännössä (alun perin maaryhmän toimeenpanema ISAF-operaatio Afganistanissa, UaVM 19/2001 vp) osoittanut, että perustuslain puitteissa voidaan toimia hyvin nopeasti kaikissa tilanteissa — myös eduskunnan istuntokausien ulkopuolella.

EU:n nopean toiminnan voimavaroja käytävissä operaatioissa ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että eduskunnan tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus Suomen kantojen muotoilun osalta varmistetaan itse operaatiota koskevassa päätöksenteossa Euroopan unionissa. Tämä edellyttää ensinnäkin säännöllistä tiedottamista ulkoasiainvaliokunnalle erityisesti valmiuosaston aikana. Toiseksi eduskunnan tulee voida muodostaa kantansa ennen kuin neuvostossa hyväksytään ns. kriisinhallintakonsepti ja yhteinen toiminta. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva laki ei vaikuta eduskunnan osallistumiseen unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja tietojensaantioikeuteen kansainvälisissä asioissa perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla.

10 Voimankäyttö

Esityksessä ehdotetaan säännöstä kriisinhallintatehtävissä palvelevan sotilaan oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen (PuVL 8/2005 vp) tarpeesta säätää kriisinhallinnan voimankäytösäännöistä hallituksen esityksen mukaisella tavalla. Kriisinhallintahenkilöstön oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että voimankäytön oikeuttava perusta on säädetty riittävän kattavasti kansallisessa lainsäädännössä ja nimenomaisesti erikoislainsäädännössä, tässä tapauksessa kriisinhallintalaissa. Nykyinen tilanne, jossa voimankäyttö perustuu rikoslain itsepoulu- ja pakkotilasäännöksiin, ei ole asianmukainen.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan sotilaallisen kriisinhallinnan voimankäytösäännöt sekä YK:ssa, EU:ssa että Natossa ovat kehittyneet tavalla, joka korostaa pakottavan voimankäytön mahdollisuutta operaatioiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Vahvat voimankäyttövaltuudet ovat seuraus kansainvälisen yhteisön pyrkimyksestä puuttua entistä päätäväisemmin kriisitilanteisiin, erityisesti siviiliväestön suojelemiseksi. Vahvat voimankäyttövaltuudet ovat nykyisin sotilaallisen kriisinhallinnan pääsääntö.

Yksittäisille operaatioille hyväksytään olosuhteiden ja tehtävien mukaiset voimankäytösäännöt, joiden pohjaksi YK:lla, EU:lla ja Natolla on mallisäännöt. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että voimankäyttöä säätelevät kansainvälisen oikeuden normit erityisesti, suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaate sekä voimankäytön minimoinnin periaate. Voimankäyttö on perusteltua vain, mikäli se on ainoa keino, suhteessa tavoiteltuun päämäärään eikä voimaa käytetä yli tarpeen. Ulkoasiainvaliokunta korostaa tässä yhteydessä humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeusnormien noudattamista. Voimankäytösäännöt eivät rajoita kriisinhallintahenkilöstön oikeutta itsepuolustukseen.

Kriisinhallintatoiminnassa tapahtunut kehitys, erityisesti nopea toiminta, merkitsee, että kriisinhallinnassa joudutaan entistä haastavampiin ja arvaamattomampiin tilanteisiin. Toimintaympäristö saattaa muuttua nopeasti rauhallisesta vaativaksi, kuten Kosovossa maaliskuussa 2004. Samalla kriisinhallintajoukot koostuvat entistä yhtenäisemmin toimivista monikansallisista kokoonpanoista. Tästä on esimerkkinä EU:lle perustettavat taisteluosastot, joissa eri kansallisuuksista koostuvat osastot muodostavat tiiviin toiminnallisen kokoonpanon. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että näissä olosuhteissa eroavaisuudet kansallisissa voimankäytön käytännöissä olisivat kriisinhallintajoukon toiminnan ja uskottavuuden kannalta haitallisia. Toisistaan eroavat voimankäyttövaltuudet voivat myös heikentää kriisinhallintajoukon turvallisuutta, kun sen osat eivät kykene yhdenmukaiseen toimintaan. Ulkoasiainvaliokunta viittaa

puolustusvaliokunnan lausuntoon ja saamiinsa asiantuntijalausuntoihin ja toteaa, että kansallisia varaumia ei yksittäisen operaation voimankäytösääntöihin tulisi sisällyttää.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kyky olosuhteisiin nähden riittävään voimankäyttöön muodostaa kriisinhallintajoukolle olennaisen pelotevaikutuksen, joka edesauttaa sen tehtävien toteuttamista ja vahvistaa myös joukon omaa turvallisuutta. Kansainvälisen kriisinhallintajoukon valmius voimankäyttöön on omiaan rauhoittamaan tilannetta. Kokemukset osoittavat, että vakavia ongelmia on syntynyt tilanteissa, joissa kriisinhallintajoukon valtuudet ja kyvyt ovat olleet olosuhteisiin nähden liian rajoitettuja. Tästä yhtenä äärimmäisenä esimerkkinä on Srebrenican kansanmurha vuonna 1995.

11 Kriisinhallintahenkilöstön asema

Kriisinhallintatoiminnan yleinen kehittyminen ja erityisesti nopean toiminnan kyky asettavat uusia haasteita kriisinhallintahenkilöstön koulutukselle, rekrytoinnille sekä valmius- ja sitouttamisjärjestelyille. EU:n taisteluosastojen valmiusvaatimukset eivät ole saavutettavissa nykyisillä menettelyillä. Hallituksen esityksessä olevat menettelyt ovat nykyaikaisen kriisinhallintatoiminnan kannalta perusteltuja.

Tavoitteena on kehittää kriisinhallintahenkilöstön sitoumus- ja koulutusjärjestelmään liittyviä säännöksiä siten, että Suomi kykenee tehokkaasti muodostamaan EU:n valmiusosastoon kuuluvat joukot. Esityksessä ehdotetaan sotilaallisen kriisinhallinnan sitoumusjärjestelmän kehittämistä siten, että EU:n nopean toiminnan edellyttämät valmiudet kyetään toteuttamaan ja joukon tarvitsema henkilöstö sitouttamaan nopeaan lähtövalmiuteen ja osallistumaan nykyistä vaativampiinkin operaatioihin. Tarkoituksena on luoda menettelyt asianmukaisten varallaolo- korvausten maksamiseksi korkeaan valmiuteen asetetulle henkilöstölle.

Puolustusvoimien palkattu henkilöstö on kriisinhallintapalvelussuhteen aikana virkavapaalla puolustusvoimien tehtävästä. Myös muu kriisinhallintahenkilöstö on oikeutettu työ- tai virka-

suhteen jatkumiseen kriisinhallintapalvelussuhteen päätyttyä. Tarvittava lisähenkilöstön määrä tulee kuitenkin olemaan vähäinen, ja palvelussuhteen kokonaiskesto vastaa keskimäärin nykyisissä kriisinhallintaoperaatioissa palvelevan henkilöstön palvelussuhdetta.

Kriisinhallintatehtäviin osallistuminen perustuu jatkossakin vapaaehtoisuuteen, jonka tärkeyttä puolustusvaliokunta painottaa lausunnossaan (PuVL 1/2006 vp). Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen.

Lakiehdotukseen sisältyvät myös kriisinhallintahenkilöstörekisteriä koskevat säännökset. Laissa määritellään rekisterin tietosisältö, tietolähteet, tietojen luovuttaminen, säilytysaika ja muu käsittely.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteiden ehtojen osalta puolustusvaliokunnan lausuntoihin (PuVL 8/2005 vp ja PuVL 1/2006 vp) sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 54/2005 vp, joka edellytti palvelussuhteen ehtojen riittävän tarkkaa määrittelyä itse kriisinhallintalaitoksissa. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 6/2006 vp), että esityksen HE 5/2006 vp palvelussuhteen ehtoja koskevat määräykset ovat asianmukaiset lukuun ottamatta kriisinhallintalakiesityksen 12 ja 14 §:ää. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että poissaolojen vaikutuksista palkkaukseen ei voi säätää ehdotetun valtuuden nojalla ministeriön asetuksella, vaan nämä edellytykset tulee sisällyttää lakiin. Tästä syystä ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että 12 § (palvelussuhteen johdosta maksettavat etuudet) muutetaan siten, että perusteet olla maksamatta palkkaa, päivärahaa tai muuta etuutta todetaan pykälässä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että 14 § on täydennettävä maininnalla, että pykälän tarkoittamat etuudet määräytyvät työsopimuslain 2 luvun 11 §:n ja 4 luvun säännösten mukaisesti, jollei työ- ja virkaehtosopimuksella ole toisin sovittu. Tästä syystä ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että 14 § (sairauslomaajan palkka sekä äitiys-, isyys- ja vanhemmapainvapaa) täydennetään tämän mukaisesti.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen tarkat ehdot

määrittää puolustusministeriö, mutta järjestelmään sisältyy henkilöstöjärjestöjen todellinen vaikuttamismahdollisuus niitä valmisteltaessa ja toteutettaessa. Puolustusministeriö sekä puolustusvoimien henkilöstöjärjestöt ovat 28.9.2005 allekirjoittaneet pöytäkirjan, jossa sovittiin neuvottelu- ja osallistumisjärjestelmän perusteista. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan toteamukseen, että puolustusministeriön ja puolustusvoimien henkilöstöjärjestöjen kesken saavutettu yhteisymmärrys neuvottelu- ja osallistumisjärjestelmästä sekä uudistettu kuuleminenmenettely takaavat henkilöstöjärjestöille aidon mahdollisuuden vaikuttaa palvelussuhteen ehtoihin.

12 Koulutus ja joukkojen toiminta

Erityisesti EU:n nopean toiminnan joukkoihin osallistuminen vaikuttaa valiokunnan saaman selvityksen mukaan henkilöstön koulutuksen määrään ja monipuolisuuteen. Tarkoituksena on luoda henkilöstölle riittävät valmiudet nykyistä vaativampiin ja monitahoisempiin tehtäviin osallistumiseksi. Tarvittavan henkilöstön rekrytoiminen Suomen osallistumiseksi EU:n monikansalliseen taisteluosastoon 1 päivästä tammiukuuta 2007 alkaen on käynnistynyt helmikuussa 2006. Henkilöstö tulee olemaan pääosin puolustusvoimien palkattua henkilöstöä tai kriisinhallintapalvelussuhteeseen erityiseen valmistelutehtävään palkattavaa henkilöstöä. Lisäksi tiettyjä erikoisosajia tullaan kouluttamaan voimassa olevan koulutusjärjestelmän puitteissa.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa erityisesti koulutuksen merkitystä kriisinhallinnan tavoitteiden toteuttamisessa. Joukkojen toiminta mahdollisesti vaativassa toimintaympäristössä edellyttää sotilaalliselta koulutukselta monipuolisuutta ja syvempää kulttuurien ja toimintatapojen tuntemusta. Ulkoasiainvaliokunta korostaa humanitaarisen oikeuden, ihmisoikeuksien ja sukupuolinäkökulman systemaattista huomioon ottamista koulutuksessa.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä ihmiskauppaan liittyvän koulutuksen ja asiantuntemuksen lisäämisen merkitystä kriisinhallinnas-

sa. Valiokunta korostaa rauhanturvaajien koulutuksen osuutta ehkäistäessä ihmiskauppaa. Ulkoasiainvaliokunta tukee hallituksen pyrkimystä torjua sotilaallisen kriisinhallinnan kielteisiä vaikutuksia, kuten prostituutiota, naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa ihmiskauppaa, seksuaalista hyväksikäyttöä ja terveysongelmia.

Kriisin ratkaisu ja kriisialueen vakauttaminen tähtäävät nimenomaan kriisialueen yhteiskunnan normalisointiin, mikä on erityisen tärkeää siviiliväestön aseman parantamisen kannalta. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistyö on operaation onnistumisen kannalta välttämätöntä.

Ulkoasiainvaliokunta on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota nimenomaan naisten ja lasten asemaan kriisitilanteissa ja ihmisoikeuksien toteutumiseen operaation toteutusalueella. Valiokunta viittaa turvallisuusneuvoston naisten asemaa konflikteissa käsitelleeseen päätöslauselmaan 1325 ja korostaa, että tavoitteena tulee olla naisten osallistumisen lisääminen rauhanturvaajien määrän kasvattaminen.

13 Muut lakimuutosehdotukset, erityisesti asevelvollisuuslaki

Hallituksen esitykseen sotilaallisesta kriisinhallintalaista liittyy muutoksia puolustusvoimia koskevaan lakiin, asevelvollisuuslakiin, rikoslakiin, sotilasoikeudenkäyntilakiin, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettuun lakiin sekä siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin. Näissä muutoksissa kysymys on lähinnä rauhanturvalakia koskevan viittauksen muuttamisesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia koskevaksi.

Asevelvollisuuslakiin esitetty muutos on sisällöllinen. Pääasiallisesti kysymys on vapaaehtoisesti kriisinhallintatehtäviin ilmoittautuneiden varusmiesten osallistumisesta ulkomailla tapahtuvaan kriisinhallintakoulutukseen. Esityksessä huomioidaan myös muita rajallisia tarpeita asevelvollisten määräämisestä palvelukseen ulkomaille mm. virka-aputehtävissä, laivapalve-

luksesta, vapaaehtoisuuteen perustuvasta lyhytaikaisesta sotilaallisesta harjoituksesta tai muista vierailuista. Ulkoasiainvaliokunta viittaa puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 8/2005 vp), jossa esitetyt muutokset todetaan tarkoituksenmukaisiksi. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että asevelvollisten määräämisen palvelukseen ulkomaille tulee olla lyhytaikaista.

14 Taloudelliset vaikutukset

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Se, missä laajuudessa Suomi osallistuu sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin, ei perustu välittömästi ehdotettuun lakiin, vaan osallistumista koskeviin erillisiin päätöksiin. Näin ollen tosiasialliset talousarviovaikutukset aiheutuvat vasta niistä tapauskohtaisesti tehtävistä päätöksistä, jotka koskevat suomalaisten joukkojen lähettämistä sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin.

Esityksessä tarkoitetun lain mukaiset toiminnot toteutetaan valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen ulkoasiainministeriölle ja puolustusministeriölle myönnettyjen määrärahojen rajoissa.

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan 1. lakiehdotus tulee käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jollei perustuslakivaliokunnan esittämiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentista oteta asianmukaisesti huomioon. Ulkoasiainvaliokunta on ottanut perustuslakivaliokunnan 1. lakiehdotuksen 12 ja 14 §:ää koskevat huomautukset asianmukaisesti huomioon.

Lakiehdotukset 2.—7. voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että 2.—7. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että muutettu 1. lakiehdotus hyväksytään perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

sotilaallisesta kriisinhallinnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

1—11 §
(Kuten HE)

(2 mom. kuten HE)

12 §

13 §
(Kuten HE)

Palvelussuhteen johdosta maksettavat etuudet

Kriisinhallintahenkilöstöön kuuluvalla on oikeus 13—17 ja 19 §:ssä säädettyihin etuuksiin 9 ja 10 §:n mukaisen palvelussuhteen ajalta. Henkilöstöön kuuluvalla ei kuitenkaan ole oikeutta palkkaan, päivärahaan eikä muuhun tämän lain mukaiseen etuuteen ajalta, jonka hän on ilman pätevää syytä poissa palveluksesta taikka pidätettynä tai vangittuna epäiltynä rikoksesta, josta hänet sittemmin tuomitaan rangaistukseen, eikä myöskään sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden ajalta, jos hän on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta olennaisesti myötävaikuttanut sairauden, vian tai vamman syntymiseen tai parantumisen estymiseen.

14 §

Sairausloma-ajan palkka sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaa

Kriisinhallintahenkilöstöön kuuluvalla on oikeus sairausloma-ajan palkkaan sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaaseen työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 11 §:n ja 4 luvun 1—9 §:n mukaisesti, jollei etuuksien määräytymisestä ole valtion virkamiehiä koskevassa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa toisin sovittu.

15—38 §
(Kuten HE)

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Suvi Lindén /kok
vpj.	Aulis Ranta-Muotio /kesk	Petri Neittaanmäki /kesk
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Kalevi Olin /sd
	Eva Biaudet /r	Aila Paloniemi /kesk
	Antero Kekkonen /sd	Maija Perho /kok
	Kimmo Kiljunen /sd	Suvi-Anne Siimes /vas
	Katri Komi /kesk	Jari Vilén /kok
	Johannes Koskinen /sd	Ben Zyskowicz /kok.
	Eero Lankia /kesk	

Valiokunnan sihtereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi
valiokuntaneuvos Jukka Salovaara.

VASTALAUSE

Perustelut

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys kriisinhallintalaiksi korvaa nykyisen rauhanturvallain. Hallituksen esityksen ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:ään kiteytyy koko lakipaketin suurin muutos. Nykylainsäädännössä oleva suomalaisia kriisinhallintaoperaatioita koskeva ehdoton vaatimus YK:n turvallisuusneuvoston ja ETY-Jin mandaatista kriisinhallintaoperaatioille korvataan uudella kaksijakoisella mandaattimuotoilulla. Hallituksen esittämässä muotoilussa määritellään Suomen osallistuvan pääosin operaatioihin, joilla on YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti, mutta toisaalta mahdollistetaan poikkeuksellisesti osallistuminen operaatioihin ilman tätä nimenomaista mandaattia. Hyväksymme hallituksen esityksen peruslähdekohdan: on olemassa tilanteita, joissa YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia ei tarvita kansainvälisen oikeudenkaan lähdekohdista, ja joissain tilanteissa suojeluvastuun periaate voi oikeuttaa sotilaallisen operaation ilman YK:n turvallisuusneuvoston hyväksyntää. Silti hallituksen esittämä muotoilu jättää sijan liian laajoille tulkinnoille, koska siinä nimenomaisesti mainitaan poikkeaminen YK:n peruskirjasta.

Mielestämme muotoilu, jossa painotetaan YK:n päämäärien ja periaatteiden mukaista tulkintaa, mahdollistaa poikkeamisen tiukasta YK-mandaattia koskevasta vaatimuksesta samalla, kun se kuitenkin korostaa YK:n roolin keskeisyyttä. Tämä muotoilu on erityisesti Suomen ulkoisen kuvan kannalta hallituksen esitystä parempi, sillä minkään muunkaan EU-maan lainsäädännössä ei nimenomaisesti mainita mahdollisuutta poiketa YK:n mandaatista. Mielestämme Suomen ei pidä omilla linjauksillaan antaa vaikutelmaa, että maamme haluaisi heikentää YK:n keskeistä asemaa maailmanrauhan rakentajana ja ihmisoikeuksien edistäjänä.

Myös EU on omassa turvallisuusstrategiasaan asettautunut kansainvälisten normien ja so-

pimusten vartijaksi ja nimennyt ensisijaiseksi tavoitteekseen YK:n vahvistamisen. Myös Suomen kriisinhallintalain pitää noudattaa tätä linjaa. Siksi YK:n arvovaltaa ei ole mielestämme syytä heikentää sellaisella kansallisella lainsäädännöllä, joka poikkeaa muiden EU-maiden ratkaisuksista.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2.—7. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisesti paitsi 1 § muutettuna seuraavasti (Vastalauseen muutosehdotukset) ja

että 1. lakiehdotuksen perustelut hyväksytään muutettuina seuraavasti (Vastalauseen perusteluehdotukset)

Vastalauseen muutosehdotukset

1 §

Lain soveltamisala

(1 mom. kuten UaVM)

Suomi voi osallistua Yhdistyneiden kansakuntien *peruskirjan päämäärien ja periaatteiden mukaiseen* kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen (*poist.*) kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (*sotilaallinen kriisinhallinta*).

(3 ja 4 mom. kuten UaVM)

Vastalauseen perusteluehdotukset

1. Ehdotamme, että 1. lakiehdotuksen 1 §:n perustelujen 42 kappale hyväksytään seuraavasti:

"Useiden asiantuntija-arvioiden mukaan 1 §:n 2 momentin tekstimuotoilulla olisi voitu selvittää esityksen tarkoitusta. Esityksen tarkoitusta — eli ehdottomasta YK-valtuutuksesta luopumista — ei ole kiistetty. Parempi muotoilu 1 §:n 2 momentille on rakenne, jossa todetaan Suomen voivan osallistua Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan päämäärien ja periaatteiden mukaiseen kriisinhallintaan, ilman että osallistumismahdollisuuksissa nimenomaisesti mainitsemiin YK:n turvallisuusneuvoston mandaatin olemassaoloa tai sen puuttumista. Kriisinhallinnan tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen tai humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen

tai siviiliväestön suojaaminen kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen."

2. Ehdotamme, että 1. lakiehdotuksen 1 §:n perusteluihin lisätään uusi 42 a kappale seuraavasti:

"Valiokunnan ehdottama uudenlainen käsitteilytapa eroaa nykyisen rauhanturvain sääntelystä. Tilanteessa, jossa minkään muun EU-maan vastaavassa lainsäädännössä ei erikseen alleviivata YK-mandaatin puuttumista, olisi Suomen linjaus ainutlaatuinen. Uuden muotoilun tavoitteena on turvata Suomen toimintamahdollisuudet tilanteessa, jossa YK:n päätöksenteko on halvaantunut turvallisuusneuvostossa ja jossa kansainvälisen yhteisön on kuitenkin perusteltua käynnistää sotilaallisen kriisinhallinnan operaatio suojeluvastuun periaatteen toteuttamiseksi. Samanaikaisesti on tärkeää, että kriisinhallintalaki kokonaisuudessaan tukee Suomen sitoutumista YK:n kehittämiseen."

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2006

Ulla Anttila /vihr
Suvi-Anne Siimes /vas