

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain (rauhanturvaamislaki) muutoksenhakua koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi 1 päivänä joulukuuta 1996 voimaan tulleen hallintolainkäyttölain mukaiseksi. Yhdenmukaisen muutoksenhakutien luomiseksi rauhanturvaamislain soveltamista koskevien asioiden osalta ehdotetaan, että valitukset puolustusministeriön alaisen viranomaisen

päätöksestä rauhanturvaamislakiin perustuvissa hallintoasioissa osoitettaisiin Uudemaan lääninoikeuteen.

Lisäksi rauhanturvaamislakiin ehdotetaan lisättäväksi mainitussa laissa tarkoitettuun palvelukseen tai koulutukseen osallistuvan henkilön työ- tai virkasuhteen jatkumisen turvaamista koskeva sääntely.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Johdanto

Hallintolainkäytössä noudatettavaa menettelyä sääntelee 1 päivänä joulukuuta 1996 voimaan tullut hallintolainkäyttölaki (586/1996). Mainittu laki on yleislaki, joka sisältää keskeiset säännökset valituksesta ja eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Hallintolainkäyttölaila kumottiin muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki (154/1950) ja ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki (200/1966) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Hyväksyessään hallituksen esityksen laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp) eduskunta antoi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallintolainkäyttölain tarkoituksen ja periaatteiden toteutumiseksi kulla-

kin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan yhteistyössä hallintotuomioistuimikunnan ja oikeusministeriön kanssa voimassa oleviin lakeihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettelysäännökset. Ne on tilanteen mukaan joko yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa, poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeellisilta osin viittauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin.

Vahvistaessaan 26 päivänä heinäkuuta 1996 hallintolainkäyttölain tasavallan presidentti määräsi eduskunnan lausuman merkittäväksi pöytäkirjaan hallituksen tietoon saatetuksi ja antoi valtioneuvostolle tehtäväksi ryhtyä lausumasta aiheutuviin toimenpiteisiin.

Rauhanturvaamislaisissa enempää kuin muuallakaan lainsäädännössä ei ole muiden kuin valtion palveluksessa olevien osalta säännöksiä, jotka oikeuttaisivat rauhanturvaamis- palvelukseen tai -koulutukseen osallistuvan

saamaan virkavapautta tai vapautta työsuhteestaan ja siten säilyttämään palvelussuhteensa työnantajaan mainittuna aikana. Työsuhteturvan puuttuminen onkin johtanut rauhanturvaamishenkilöstön osalta rekrytointivaikkeuksiin, koska nykyisen varsin korkean työttömyysasteen aikana on virka- tai työsuhteen säilyminen erityisen keskeinen tekijä rauhanturvaamistehtävään aikovan harkinnassa.

2. Nykytila ja ehdotetut muutokset

2.1. Muutoksenhaku

Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain, jäljempänä rauhanturvaamislaki, 26 §:n 1 momentin mukaan se, joka on tyytymätön 6 §:n 3 momentissa, 10 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 12 tai 13 §:ssä tarkoitettuun päätökseen tai 25 §:n 1 momentissa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen, saa hakea siihen muutosta siten kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annettussa laissa on säädetty. Pykälän 2 momentin mukaan valitus valvontajoukon komentajan ja 28 §:ssä tarkoitetun viranomaisen päätöksestä tehdään puolustusministeriölle. Pykälän 3 momentin mukaan muuhin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Jos rauhanturvaamiskoulutukseen tai palvelukseen saapumisesta sitoumuksen tehnyt jää kutsun saatuaan pätevältä syyttä saapumatta koulutukseen tai palvelukseen taikka mikäli asianomaisen koulutus tai palvelussuhde päätetään sen vuoksi, ettei hän ole täyttänyt velvollisuuksiaan tai on toiminut vastoin niitä, on hän rauhanturvaamislain 6 §:n 3 momentin mukaan velvollinen korvaamaan valtiolle ne kustannukset, jotka hänen koulutuksensa tai palveluksensa järjestämisestä ovat aiheutuneet. Säännöksen mukaan puolustusministeriö määrää korvausvelvollisuudesta.

Rauhanturvaamislain 10 §:n 1 ja 2 momenteissa säädetään palvelussuhteen alkamisesta ja kestosta ja 12 §:ssä palvelussuhteen päättymisestä erityisestä syystä sekä 13 §:ssä kotiuttamisen vaikutuksesta palvelussuhteen päättymiseen. Lain 25 §:n 1 momentissa säädetään oikaisuvaatimuksesta, jonka asianomainen voi tehdä, mikäli hänelle ei oman

käsityksensä mukaan ole annettu palvelussuhteen ehtoista tehdyn päätöksen mukaista etuutta tai mainittu etuus on peritty aiheettomasti takaisin taikka mikäli hänelle ei ole suoritettu riittävästi vahingonkorvausta palvelustehtävässä tai siihen liittyvissä olosuhteissa vahingoittuneesta omaisuudesta.

Muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain tultua kumotuksi ehdotetaan rauhanturvaamislain 26 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin muutoksenhakumahdollisuudesta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 12 §:n 1 momentin mukaan valitus ministeriön alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitaan. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen toimipaikka sijaitsee tai, jollei tätäkään perustetta voida käyttää, sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. Jos asiassa ei ole toimivaltaista lääninoikeutta 1 momentin perusteella, valitus tehdään lain 12 §:n 2 momentin mukaan Uudenmaan lääninoikeudelle.

Rauhanturvaamistehtäviin osallistuu vuosittain noin 1200 - 1300 henkilöä. Rauhanturvaamislakiin perustuvista hallintopäätöksistä vuosittain keskimäärin 30 on sellaisia, joista voitaisiin tehdä hallintovalitus. Käytännössä näistä päätöksistä on tehty yksi - kaksi valitusta vuodessa. Edellä mainitut päätökset on tehty poikkeuksetta rauhanturvaamisorganisaatioissa ulkomailla, joten niiden osalta toimivaltainen lääninoikeus olisi Uudenmaan lääninoikeus.

Keskittämällä rauhanturvaamislakiin perustuvat valitusasiat yhteen lääninoikeuteen varmistetaan riittävän erityisasiantuntemuksen syntyminen ja yhdenmukainen kohtelu kysymyksessä olevia hallintovalitusasioita ratkaistaessa. Yhdenmukaisen muutoksenhakutien luomiseksi ehdotetaan rauhanturvaamislain 26 §:n 1 momenttiin lisättäväksi säännös muutoksenhaun ohjautumisesta puolustusministeriön alaisessa rauhanturvaamisorganisaatioissa tehdystä päätöksestä rauhanturvaamislakiin perustuvissa asioissa Uudenmaan lääninoikeuteen. Vastaavanlainen sääntely sisältyy lain 15 §:ään, jonka mukaan sotilasoikeudenkäyntilain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna tuomioistuimena rauhanturvaamishenkilöstön osalta toimii

(326/1983) Helsingin käräjäoikeus.

Valituskiellon piiriin ehdotetaan edelleen jätettäväksi päätökset, joiden sisältönä on se, että asianomaista ei oteta rauhanturvaamiskoulutukseen (6 §:n 1 momentti) sekä päätökset, joilla puolustusministeriö on hylännyt hakemuksen valtion varoista suoritettavaksi korvaukseksi rauhanturvaamishenkilöstöön kuuluvan omaisuudelle palvelustehtävässä tai siihen liittyvissä olosuhteissa aiheutuneesta vahingosta (16 §:n 1 momentti).

Rauhanturvaamislain 9 §:n mukaan puolustusministeriö vahvistaa rauhanturvaamishenkilöstön kelpoisuusehdot. Ministeriön päätöksen mukaan kelpoisuusehdot ovat Suomen kansalaisuus, ikä - miehistön ja ali-päällystön osalta 21-35 vuotta ja reservin upseereiden osalta 25-40 vuotta, moitteeton terveys ja hoidetut hampaat, ei lääkeallergioita, miehiltä hyvin suoritettu varusmiespalvelus, ei rangaistuksia, haettuun tehtävään sopiva koulutus sekä ajokortti. Yleisimmät hylkäyssyyt ovat varusmiespalveluksesta tai kertausharjoituksesta saatu arvostelu, psykologiseen testiin perustuva sopimattomuus YK-tehtäviin, terveydentila, rikkomukset, palveluskelpoisuusluokka, ei täytyä erikoisvaatimuksia haettuun tehtävään jne.

Rauhanturvaamislain 16 §:n 1 momentin mukaan vahinko, joka on aiheutunut palvelustehtävässä tai siihen liittyvissä olosuhteissa, voidaan korvata, vaikka valtio ei ole siitä vastuussa vahingonkorvauslain nojalla. Toisaalta vain sellainen omaisuus voidaan korvata, jonka hallussapidon rauhanturvaamisorganisaation toimialueella voidaan katsoa olleen välttämätöntä tai tarpeellista. Mainitun säännöksen nojalla on korvattu esimerkiksi vartioasemalle tapahtuneen aseellisen hyökkäyksen yhteydessä varastettua yksityisomaisuutta, majoituskontissa ollutta viihde-elektroniiikkaa, joka on vaurioitunut kontin puutteellisten sähköasennusten johdosta, palvelustehtävän yhteydessä vaurioitunut rannekello jne.

Silloin kun kysymyksessä on vahingonkorvauslain mukaan ratkaistava asia, kyseessä ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, vaan normaali riita-asia, jota koskeva erimielisyys ratkaistaan tuomioistuimessa. Rauhanturvaamislain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu asia voidaan luonteeltaan rinnastaa tähän erityisesti silloin, kun perusteena on sekä tuottamusvastuu että valvontajoukon erityisolosuhteet. Käytännössä kysymys on useimmiten suhteellisen pienistä vahingonkorvausasiois-

ta, joiden ratkaisuun liittyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa, josta syystä ne eivät kuulu korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviin asioihin.

2.2. Työ- tai virkasuhteen jatkuminen

Rauhanturvaamislain 21 §:n mukaan valtion palveluksessa olevalle henkilölle on annettava palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä palveluksen tai koulutuksen ajaksi, kun hänet otetaan palvelukseen 3 §:ssä tarkoitettuun rauhanturvaamisorganisaatioon tai 5 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen. Pykälän materiaalin sisältö on se, että kun asianomainen saa virkavapautta tai vapautusta palvelussuhteestaan valtioon, tuo palvelussuhde ei katkea, vaan jatkuu latenttina. Vapauden päätyttyä asianomaisella on oikeus palata virkaansa tai tehtäväänsä.

Rauhanturvaamislaissa ei ole muiden kuin valtion palveluksessa olevien osalta säännöksiä, jotka oikeuttaisivat rauhanturvaamispalvelukseen tai -koulutukseen osallistuvan saamaan virkavapautta tai vapautta työsuhteestaan mainittuna aikana, vaan vapauden myöntäminen on työnantajan harkinnassa. Käytännössä eri työnantajien suhtautuminen asiaan on vaihdellut. Julkisten alojen, kuten kuntien ja seurakuntien, työnantajat ovat olleet yleensä myönteisempiä kuin yksityisen sektorin työnantajat. Mikäli työnantaja ei ole myöntänyt vapautusta, on asianomainen joutunut katkaisemaan virka- tai työsuhteensa. Rauhanturvaamishenkilöstöstä keskimäärin puolet on ollut vailla tietoa työ- tai koulutuspaikasta kotiutuessaan palveluksesta. Nykyisen varsin korkean työttömyysasteen aikana onkin työsuhdeturvan puuttuminen johtanut käytännössä rekrytointivaikeuksiin. Muun muassa moni rauhanturvaamispalvelukseen hakeutunut ja palvelussitoumuksen tehnyt on purkanut sitoumuksen, koska on saanut vakituisen työpaikan eikä työpaikan menettämisen uhalla lähteä rauhanturvaamistehtävään.

Suomalaisten rauhanturvajoukkojen suori-tuskyyvyn säilyttäminen on mahdollista vain silloin, kun rauhanturvaamistehtäviin lähteminen koetaan niin houkuttelevaksi, että hakeutujien määrä nykyisestä lisääntyy merkittävästi. Suuremmasta ammattitaitoisten hakeutujien määrästä voitaisiin valita paras mahdollinen henkilöstö lähetettäväksi rauhanturvaamistehtäviin. Työsuhdeturvan ulottaminen kaikkiin mahdollisiin rauhanturvaa-

mispalvelukseen halukkaisiin henkilöihin lisäksi varsin todennäköisesti hakeutuvien määrää nykyisestä. Samalla kaikki rauhan- turvaamistehtäviin halukkaat olisivat yhden- vertaisessa asemassa riippumatta siitä minkä työnantajan palveluksessa he hakeutuessaan olisivat.

Rauhan- turvaamislakiin ehdotetaan- kin lisät- täväksi uusi 21 a §, jonka mukaan työ- tai virkasuhdetta, joka rauhan- turvaamislaissa tarkoitettuun palvelukseen tai koulutukseen otettavalla tuolloin olisi, ei hänen työnanta- jansa saisi sanotun palveluksen tai koulutuk- sen takia päättää eikä niiden aikana irtisa- noa. Edelleen pykälässä säädettäisiin, että palveluksen tai koulutuksen päätyttyä tai keskeydyttyä olisi asianomainen otettava jälleen aikaisempaan tai siihen rinnastetta- vaan työhön noudattaen soveltuvin osin, mi- tä palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai virkasuhteen jatkumisesta annetussa lais- sa säädetään. Viimeksi mainitussa laissa sää- detään muun muassa lain soveltamisalasta, asevelvollisen työhön- paluupäivän ilmoitus- velvollisuudesta työnantajalle sekä asevel- vollisen työhön- paluun ajankohdasta.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia

eikä organisatorisia vaikutuksia. Työsuhde- turvan lisääminen koskisi arviolta 100 kun- tien ja 500 yksityisten työnantajien palve- luksesta rauhan- turvaamistehtävään lähtevää henkilöä vuosittain.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu puolustusministeriös- sä virkatyönä. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot Teollisuuden ja Työnantajain Kes- kusliitolta ja Suomen Kuntaliitolta sekä muutoksenhakua koskevalta osalta oikeus- ministeriöltä. Oikeusministeriön esittämät tarkennukset on otettu huomioon esityksen valmistelussa. Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ja Suomen Kuntaliitto katsoivat, ettei rauhan- turvaamis- palvelukseen ja -koulu- tukseen osallistuvan henkilön työsuhdetur- vasta tulisi ottaa säännöksiä lakiin.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mah- dollisimman pian sen jälkeen kun se on hy- väksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus- kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan 29 päivänä kesäkuuta 1984 annetun lain (514/1984) 26 §, sekä
lisätään lakiin uusi 21 a § seuraavasti:

21 a §

Työ- tai virkasuhteen jatkuminen

Työ- tai virkasuhdetta, joka tässä laissa tarkoitettuun palvelukseen tai koulutukseen otettavalla tuolloin on, ei hänen työnantajansa saa sanotun palveluksen tai koulutuksen takia päättää eikä niiden aikana irtisanoa. Palveluksen tai koulutuksen päätyttyä tai keskeydyttyä on asianomainen otettava jälleen aikaisempaan tai siihen rinnastettavaan työhön noudattaen soveltuvin osin, mitä palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (570/1961) säädetään.

26 §

Muutoksenhaku

Joka on tyytymätön 6 §:n 3 momentissa, 10 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 12 tai 13 §:ssä tarkoitettuun päätökseen tai 25 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen, saa hakea siihen muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Puolustusministeriön alaisessa rauhanturvaamisorganisaatiossa tehdystä päätöksestä valitetaan kuitenkin Uudenmaan lääninoikeuteen.

Muihin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199__ .

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Puolustusministeri *Anneli Taina*

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan 29 päivänä kesäkuuta 1984 annetun lain (514/1984) 26 §, sekä
lisätään lakiin uusi 21 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 a §

Työ- tai virkasuhteen jatkuminen

Työ- tai virkasuhdetta, joka tässä laissa tarkoitettuun palvelukseen tai koulutukseen otettavalla tuolloin on, ei hänen työnantajan- sa saa sanotun palveluksen tai koulutuksen takia päättää eikä niiden aikana irtisanoa. Palveluksen tai koulutuksen päätyttyä tai keskeydyttyä on asianomainen otettava jälle- leen aikaisempaan tai siihen rinnastettavaan työhön noudattaen soveltuvin osin, mitä palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (570/1961) säädetään.

26 §

26 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku

Joka on tyytymätön 6 §:n 3 momentissa, 10 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 12 tai 13 §:ssä tarkoitettuun päätökseen tai 25 §:n 1 momentissa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen, saa hakea siihen muutosta siten kuin *muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) on säädetty.*

Valitus valvontajoukon komentajan ja 28 §:ssä tarkoitetun viranomaisen päätöksestä tehdään puolustusministeriölle.

Muihin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Joka on tyytymätön 6 §:n 3 momentissa, 10 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 12 tai 13 §:ssä tarkoitettuun päätökseen tai 25 §:n 1 momentissa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen, saa hakea siihen muutosta siten kuin *hallintolainkäyttö- laissa (586/1996) säädetään. Puolustusminis- teriön alaisessa rauhanturvaamisorganisaatiossa tehdystä päätöksestä valitetaan kuiten- kin Uudenmaan lääninoikeuteen.*

Muihin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 _____ .