

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 18/2007 vp**

**Hallituksen esitys siviilipalveluslaiksi ja eräksi  
siihen liittyviksi laeiksi**

*Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 7 päivänä marraskuuta 2007 lähettäänsä hallituksen esityksen siviilipalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 140/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Heidi Nummela ja ylitarkastaja Inka Douglas, työministeriö
- assistentti Juha Lavapuro.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Aseistakieltäytyjäliitto ry
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi siviilipalveluslaki, jolla korvataan vuonna 1991 asiasta annettu saman niminen laki. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on saattaa siviilipalvelulainsäädäntö vastaamaan perustuslaista ja Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvia vaatimuksia. Tarkoitus on poistaa etenkin kurinpitomenettelyyn, palvelusrikkomusten rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja siviilipalvelusvelvollisten asumiskustannusten korvaamiseen nykyisestä lainsäädännöstä johtuvia ongelmia. Esityksessä on lisäksi otettu huomioon toiseen hallituksen esitykseen (HE 37/2007 vp) sisältyvä ehdotus uudeksi asevelvollisuuslaiksi. Siviilipalveluun on ehdotuksen perusteella mahdollista nykyisestä poiketen haakeutua myös poikkeusolojen aikana. Palveluk-

sen kokonaiskestoja ehdotetaan lyhennettäväksi. Lakiehdotuksessa on säännöksiä muun ohella siviilipalvelusviranomaisista, palveluspaikan määräytymisestä, siviilipalvelushakemuksen käsittelystä erityisolosuhteissa, palveluskelpoisuudesta, siviilipalveluksen suorittamisesta, palvelusvelvollisen etuuksista samoin kuin ylimääräisestä palveluksesta ja palveluksesta liikekannal-lepanon aikana sekä kurinpidosta ja rangaistuksista. Esitys sisältää lisäksi ehdotukset neljän-toista muun lain muuttamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioon.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 127 §:n kan-

nalta Suomen kansalaisen maanpuolustusvelvollisuudesta sekä oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus tästä velvollisuudesta. Sääntelyä arvioidaan myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta samoin kuin perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan, perustuslain 11 §:ssä suojatun uskonnon ja omantunnon vapauden sekä perustuslain 18 §:ssä vahvistetun työn, ammatin ja elinkei-

non valinnan vapauden kannalta. Perusteluissa kiinnitetään huomiota myös perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeusturvasta, 23 §:n säännöksiin perusoikeuksista poikkeusoloissa ja 124 §:n säännöksiin julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi pitänyt suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Jokainen Suomen kansalainen on perustuslain 127 §:n 1 momentin perusteella velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.

Säännöksessä on vahvistettu maanpuolustus jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi ja annettu valtuus säätää tämän velvollisuuden yksityiskohtaisemmasta sisällöstä lailla. Perustuslaissa tarkoitettu maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi myös muut isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Asevelvollisuus puolustusvoimissa kuuluu säännöksen piiriin samoin kuin varusmiespalvelusta korvaava siviilipalvelus sekä velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoituksessa järjestettävään muuhun koulutukseen (HE 1/1998 vp, s. 181—182, PeVL 10/1985 vp, s. 3/I, PeVL 18/1995 vp, s. 2/II, PeVL 9/1996 vp, s. 2/I, PeVL 9/2007 vp, s. 2/I).

Oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään perustuslain 127 §:n 2 momentin mukaan lailla. Säännös liittyy läheisesti perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen.

Perustuslaissa tarkoitettu oikeus saada vapautus rajoittuu vain sotilaalliseen maanpuolustukseen eikä siten kata muita isänmaan puolustami-

sen tai siinä avustamisen tapoja. Sotilaallisella maanpuolustuksella säännöksessä tarkoitetaan rauhan ajan asevelvollisuuden suorittamisen lisäksi sodan ajan tehtäviä aseellisessa maanpuolustusorganisaatiossa (HE 1/1998 vp, s. 182/I). Tämä ei kuitenkaan merkitse, että oikeuden olisi oltava täydessä rauhanaikaisessa laajuudessaan voimassa myös sodan aikana (HE 309/1993 vp, s. 78/I).

Perustuslain 127 §:n 2 momentissa oleva sääntelyvaraus edellyttää, että oikeudesta saada vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen annetaan säännöksiä lailla. Vaurauksessa ei toisaalta ole täsmennetty asiasta annettavan lainsäädännön yksityiskohtaista sisältöä (HE 309/1993 vp, s. 78/I).

Käsiteltävänä oleva ehdotus uudeksi siviilipalveluslaiksi toteuttaa perustuslain 127 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa. Siviilipalvelusmahdollisuus laajenee ehdotuksen perusteella koskemaan rauhan ajan lisäksi myös sodan aikaa. Ehdotus edistää mahdollisuutta suorittaa siviilipalvelusta ulkomailta. Normaalioloissa siviilipalvelushakemuksen hyväksymisen edellytyksenä on hakijan vakuutus siitä, että vakaumukseen perustuvat omantunnon syyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta. Erityisoloissa jätetyn hakemuksen käsittelee asevelvollisten vakaumuksen tutkintalautakunta, joka hyväksyy hakemuksen, jos hakija osoittaa vakaumuksensa luonteeltaan pysyväksi. Siviilipalvelus on vakaumuksen suo-

jasta lakiin otettavaksi ehdotetun säännöksen (35 §) mukaan järjestettävä siten, etteivät palvelustehtävät ole ristiriidassa palvelusvelvollisen vakaumuksen kanssa. Siviilipalvelusvelvollisen vakaumus on otettava huomioon myös siviilipalveluspaikkaa määrättäessä (15 §).

Ehdotus siviilipalveluslaiksi on uskonnon ja omantunnon vapauden lisäksi merkityksellinen perustuslain useiden muiden perusoikeussäännösten kannalta. Se koskee esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattua liikkumisvapautta sekä perustuslain 21 §:ssä säänneltyä oikeusturvaa.

Perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen rajoittaa siviilipalveluun hakeutuneen perusoikeuksia. Rajoituksia on kuitenkin pääsäännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä rajoitusten kohteena olevien oikeusturvaan.

Sääntely siviilipalveluksen sisällöstä jää lakiehdotuksessa varsin avoimeksi. Siviilipalvelukseen kuuluu lakiehdotuksen 3 §:n mukaan peruskoulutusjakso, yhteiskunnalle hyödyllinen siviililuonteinen työpalvelu, täydennyspalvelus, ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus. Työpalvelu voidaan suorittaa hyvin erityyppisissä tehtävissä. Esityksen perusteluissa todetaan tavoitteena kuitenkin olevan, että siviilipalvelusvelvollisia sijoittuisi etenkin pelastustoimen, väestönsuojelun, ympäristönsuojelun sekä sosiaali- ja terveyshuollon tehtäviin. Lakiehdotuksen 3 §:ää on syytä täydentää esityksen tätä tarkoitusta vastaavilla, työpalvelun sisältöä esimerkinomaisesti luonnehtivilla maininnoilla.

Siviilipalveluslakiin ei ole vakaumuksen suoja ja syrjintäkieltoa koskevien 35 ja 36 §:n lisäksi ehdotettu otettaviksi säännöksiä palveluksessa olevien kohtelun yleisistä periaatteista.

Vaikka siviilipalvelusta ei siihen sisältyvää peruskoulutusjaksoa lukuun ottamatta suoriteta laitolosuhteissa, on lakiin sen yleisen perusoikeusherkkyyden takia aiheellista lisätä nimenomainen säännös toimivaltuuksien käyttöön kohdistuvista laki- ja tarkoitussidonnaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimuksista (PeVL 9/2007 vp, s. 3/I).

#### *Yhdenvertaisuus*

*Siviilipalveluksen kesto.* Siviilipalvelusaika on lakiehdotuksen 4 §:n perusteella 362 päivää. Ehdotus merkitsee muutosta nykyiseen 395 päivän palvelusaikaan, jota on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontakäytännössä pidetty varusmiespalveluun verrattuna sen pituuden takia rangaistusluonteisena.<sup>1</sup> Ehdotettu siviilipalvelusaika on sama kuin varusmiehen pisin palvelusaika. Siviilipalvelusaika jää toisaalta edelleen keskimääräistä varusmiespalvelusaikaa pidemmäksi.

Perustuslakivaliokunta on maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvia palvelusmuotoja yhdenvertaisuusnäkökohtien kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota palvelusmuotojen kokonaisrasittavuuteen. Merkityksellisinä seikkoina on tällöin pidetty esimerkiksi palveluksen fyysisistä ja psyykkistä rasittavuutta, palvelusajan pituutta, työ- ja koulutusajan menetystä, erottamista perheestä ja muusta totutusta ympäristöstä sekä palvelukseen sisältyviä asuinpaikan valinnan ja liikkumisvapauden rajoituksia (PeVL 10/1985 vp, s. 3/I). Käsiteltävänä oleva ehdotus siviilipalvelusajasta ei eri palvelusmuotoja näiden seikkojen valossa arvioitaessa muodostu lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (ks. myös PeVL 9/2007 vp, s. 5—6).

<sup>1</sup> Ks. esim. CCPR/CO/82/FIN, 2.12.2004, kappale 14. Euroopan neuvoston ministerikomitean asiasta antaman suosituksen Rec. No. R (87) 8 mukaan siviilipalveluun hakeutuneen palvelusajan tulee pysyä asepalveluun verrattuna kohtuullisuuden rajoissa.

*Siviilipalvelukseen hakeutuminen erityisoloissa*

Asevelvollinen määrätään normaalioloissa siviilipalveluun hakemuksesta, jonka tulee sisältää hakijan vakuutus laissa tarkoitetusta vakaumuksesta. Erityisoloissa hakemus siviilipalvelukseen käsitellään lakiehdotuksen 4 luvun säännösten mukaisesti valtioneuvoston tätä varten asettamassa asevelvollisten vakaumuksentutkintalautakunnassa.

Ehdotuksessa tarkoitetut erityisolot alkavat 18 §:n 1 momentin mukaan siitä, kun tasavallan presidentti päättää puolustusvoimien liikekannallepanosta tai asevelvollisuuslaissa säännellystä ylimääräisestä palveluksesta. Lautakunnan on 21 §:n 1 momentin mukaan hyväksyttävä presidentin tällaisen päätöksen jälkeen jätetty siviilipalvelushakemus, jos hakija osoittaa luonteeltaan pysyvän ja todellisen vakaumuksensa estävän häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta.

Perustuslain 127 §:n esitöiden mukaan pykälän 2 momentin sanonta "vakaumuksen perusteella" ei estä asettamasta laissa joitakin vakaumuksen sisältöä tai pysyvyyttä koskevia ehtoja vapautusmahdollisuuden perusteeksi (HE 309/1993 vp, s. 78/I). Perustuslaista ei siksi valiokunnan mielestä johdu esteitä myöskään ehdotetun kaltaiselle erityisoloissa sovellettavalle menettelysääntelylle, vaikka mahdollisuudesta tutkia objektiivisin perustein ja luotettavasti henkilön vakaumusta tai sen aitoutta voidaankin esittää arveluja. Tutkintamenettelyyn kohdistuu tällaisessa yhteydessä hakijan oikeusturvan kannalta kuitenkin erityisiä vaatimuksia. Perustuslain oikeusturvasääntelyn näkökulmasta on arvioitava ennen muuta lakiehdotuksen 21 §:n 5 momentin kieltoa hakea muutosta lautakunnan päätökseen.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin sisältyvä oikeus hakea muutosta turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Muutoksenhakuoikeus on

perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (HE 309/1993 vp, s. 6/I).

Säännöksillä tutkintalautakunnan kokoonpanosta on pyritty huolehtimaan lautakunnan laaja-alaisesta erityisasiantuntemuksesta. Lautakunnassa on 20 §:n 2 momentin perusteella muiden ohella myös psykiatrian erikoiskoulutuksen saanut lääkärijäsen samoin kuin uskonnollisiin ja eettisiin vakaumuksiin perehtynyt, ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut jäsen. Lautakunnassa on puolustushallinnon, siviilipalvelusviranomaisen ja oikeushallinnon edustus. Toisaalta vain lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajana toimivan lakimiesjäsenen sekä esittelijänä toimivan lakimiessihteerin tulee 3 momentin mukaan edustaa asevelvollisuus- ja siviilipalvelusviranomaisista riippumatonta tahtoa. Sääntely lautakunnan päätösvaltaisesta kokoonpanosta mahdollistaa päätöksenteon siinäkin tapauksessa, että enemmistö läsnäolevista lautakunnan jäsenistä edustaa puolustushallintoa ja siviilipalvelusviranomaisia. Lautakunnan jäsenille ei ole ehdotettu säädettäväksi tuomariin rinnastettavaa virassapysymisoikeutta. Lautakunta ei siten ehdotuksen perusteella ole perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettussa mielessä riippumaton lainkäyttöelin, vaan hallinnon sisäinen toimielin (PeVL 37/1997 vp, s. 3/II).

Lautakunnan päätös siviilipalvelushakemuksesta koskee hakijan oikeutta. Siten hakijalla tulee perustuslain 21 §:n 1 momentin takia olla oikeus saada päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muutoksenhakuoikeuden turvaaminen on lisäksi tärkeää vakaumuksen aitouden tutkintaan liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi samoin kuin viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi siinäkin tapauksessa, että sääntely tutkintalautakunnasta tarkistettaisiin täyttämään riippumattomaan lainkäyttöelimeen perustuslaista kohdistuvat vaatimukset. Muutoksenhakukielto ei valiokunnan mielestä ole nyt puheena olevassa sääntelyyhteydessä vähäinen eikä välttämätön ja muodostuu siksi ongelmalliseksi sääntelyn oikeasuh-

taisuuden kannalta. Esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi on riittävää ottaa lakiin säännös, jonka perusteella lautakunnan päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Ehdotus on ongelmallinen myös esityksen perusteluissa viitatus perustuslain 23 §:n näkökulmasta, koska siviilipalvelushakemuksen käsitteeseen erityisolissa sovellettavaa sääntelyä ei ole selvästi sidottu mainitussa perustuslain säännöksessä tarkoitettuihin poikkeusoloihin ja koska ehdotettu muutoksenhakurajoitus ei valiokunnan mielestä ole välttämätön myöskään perustuslain 23 §:n tarkoittamassa mielessä.

Jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on siitä poistettava 21 §:n 5 momentti.

Tutkintalautakunta käsittelee esityksen perustelujen mukaan uutena hakemuksena 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua, siviilipalvelukseen hyväksytynt antaman selvityksen vakaumuksestaan. Tämä ei käy ilmi lakiehdotuksen 4 luvun säännöksistä. Ehdotusta on näiltä osin tarpeen selkeyttää.

### *Siviilipalvelusrikos*

Siviilipalvelusvelvollinen tuomitaan lakiehdotuksen 74 §:n 1 momentin nojalla siviilipalvelusrikoksesta vankeuteen, jos hän saamastaan kurinpitörangaistuksesta huolimatta edelleen olennaisesti laiminlyö palvelusvelvollisuutensa.

Lainsäätäjän liikkumavaraa kriminalisointien säätämiseksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty lähtökohtaisesti varsin väljänä, joskin siihen on todettu johtuvan rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslain asettamat rajoitukset johtuvat keskeisesti perusoikeuksista, joiden käyttämiseen liittyvien rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat edellytykset, kuten vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 23/1997 vp, s. 2—3, PeVL 17/2006 vp, s. 2/II).

Osa lainsäätäjään kohdistuvista rajoituksista johtuu perustuslain 8 §:ssä säädetystä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, joka sisältää muun ohella vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä.

Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 17/2006 vp, s. 3/I). Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Myös rangaistusseurauksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Perustuslaissa säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvan palvelusvelvollisuuden olennainen laiminlyönti on valiokunnan mielestä sinänsä perusteltua säätää nykyiseen tapaan rangaistavaksi, vaikka lakiehdotuksen 73 §:ssä onkin eri rangaistussäännös kaikkein olennaisimmista palvelusvelvollisuuden rikkomuksista eli palvelukseen saapumatta jättämisestä, siviilipalvelun lopettamisesta ja palveluksesta kieltäytymisestä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta huomiota siihen, että siviilipalveluksessa olevan palvelusvelvollisuuksien sisältö jää lakiehdotuksen 37 §:n perusteella siviilipalveluskeskuksen ja palveluspaikan määräysten varaan. Tämä ei ole perustuslain kannalta aivan ongelmatonta, vaikka onkin valiokunnan mielestä selvää, ettei palvelusvelvollisuuden sisällöstä ole tarpeen eikä mahdollista säätää lailla hyvin yksityiskohtaisesti. Laintaisoisen sääntelyn vajavaisuus voi toisaalta muodostua ongelmalliseksi rikoslainsäädännön lakitasoisuuteen ja rikostunnusmerkistön täsmällisyyteen kohdistuvien vaatimusten näkökulmasta. Lakiehdotuksen 37 §:ää on tähän liittyen tarpeen täydentää maininnoilla palvelusvelvollisuuden ulottamisesta vain sellaisiin määräyksiin, jotka annetaan lakiin perustuvan toimivalan nojalla. Palvelusvelvollisuutta koskevan lakitasoisen sääntelyn yleispiirteisyyteen on valiokunnan mielestä lisäksi kiinnitettävä huomiota sovellettaessa rangaistussäännöksiä yksittäistapauksissa (PeVL 9/2007 vp, s. 3/II).

Vankeusrangaistusta siviilipalvelusrikoksesta ei lakiehdotuksen 80 §:n 1 momentin takia saa määrätä ehdolliseksi eikä sen sijasta saa määrätä

yhdyskuntapalvelua. Rangaistussäätely on varsin ankaraa, kun otetaan huomioon, että kysymys ei ole siviilipalveluksesta kieltäytymisenä lakiehdotuksen 73 §:n nojalla rangaistavista teoista. Oikeasuhtaisuuden kannalta on toisaalta merkityksellistä, että rangaistusta ehdotetun lain mukaan määrättäessä noudatetaan nykyisestä poiketen rangaistuksen mittaamisesta annettuja rikoslain säännöksiä. Vankeuteen tuomitaan 74 §:n 1 momentin mukaan ajaksi, joka vastaa enintään puolta palvelusvelvollisen jäljellä olevasta palvelusajasta (vrt. 73 §:n 1 mom. ja voimassa olevan siviilipalveluslain 26 §). Rangaistus on mitattava muun ohella niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään tekijän syyllisyyteen.

Edellytyksenä rangaistukseen tuomitsemiselle on, että palvelusvelvolliselle on määrätty kurinpitorangeistus ja että hän tästä huolimatta edelleen olennaisesti laiminlyö palvelusvelvollisuutensa. Säännöksestä voi saada sen käsityksen, että palvelusvelvollisuuden laiminlyöntiä olisi kurinpitorangeistuksen tultua kerran määrättyksi pidettävä automaattisesti 74 §:n mukaan vankeudella rangaistavana siviilipalvelusrikoksena. Perustuslakivaliokunta korostaa, että lakia on näiltäkin osin sovellettava oikeasuhtaisesti. Palvelusvelvollisuuden laiminlyönti jo saadusta kurinpitorangeistuksesta huolimatta ei sellaisenaan tee laiminlyönnistä 74 §:n 1 momentissa tarkoitettua mielessä olennaista, vaan rangaistavan laiminlyönnin tulee olla muutkin seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen olennainen. Näin tulkittuna ja sovellettuna säätely ei muodostu ongelmalliseksi oikeasuhtaisuudesta johtuvien vaatimusten kannalta.

Siviilipalvelusrikoksesta ylimääräisen palveluksen tai liikekannallepanon aikana tuomitaan 76 §:n nojalla vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Rangaistusuhka muodostuu ehdotuksen perusteella ankaraksi, etenkin kun otetaan huomioon, että säännöksessä ei ole kysymys siviilipalveluksesta kieltäytymisestä vaan siviilipalvelusvelvollisuuden muusta laiminlyönnistä. Lisäksi rangaistusuhka kohdistuu 74 §:n 1 mo-

mentista poikkeavan sanamuodon takia myös olennaista vähäisempään laiminlyöntiin. Tämä ei valiokunnan mielestä ole suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Pykälän 1 momenttia on siksi täydennettävä edellytyksellä laiminlyönnin olennaisuudesta, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti rangaistussäännöstä on tarkistettava niin, että teosta voidaan enimmillään tuomita kahden vuoden vankeutta merkittävästi lievempään rangaistukseen.

#### *Muita seikkoja*

*Perustuslain 124 §.* Siviilipalveluspaikkana voi lakiehdotuksen 8 ja 9 §:n perusteella olla siviilipalveluskeskuksen sellaiseksi hyväksymä valtion tai kunnan viranomaiskoneiston ulkopuolinen toimija, kuten uskonnollinen yhdyskunta taikka yleishyödyllistä toimintaa harjoittava yksityisoikeudellinen yhteisö.

Mahdollisuus siviilipalvelun suorittamiseen muunkin kuin viranomaisen palveluksessa on valiokunnan mielestä sinänsä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkityksessä tarpeen julkisen hallintotehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Palveluspaikkojen monipuolisuus edistää muun ohella mahdollisuutta ottaa siviilipalvelusvelvollisten vakaumus lakiehdotuksen 15 §:n mukaisella tavalla huomioon palveluspaikkaa määrättäessä. Toisaalta palvelu esimerkiksi uskonnollisessa yhdyskunnassa voi joissakin tapauksissa muodostua palvelusvelvollisen vakaumuksen suojan kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta pitää siksi perusoikeuksien ja hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta tärkeänä lakiehdotuksen täydentämistä säännöksellä, jonka mukaan siviilipalveluspaikaksi voidaan määrätä 8 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettu uskonnollinen yhdyskunta tai sen seurakunta taikka yksityisoikeudellinen yhteisö, yhdistys tai säätiö vain siviilipalvelusvelvollisen suostumuksella. Lähtökohtana tulee valiokunnan mielestä olla, että perustuslain 127 §:n 2 momentissa säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen perustuva siviilipalvelus on suoritettava valtion tai kunnan viranomaisen palveluksessa.

Palveluspaikan henkilöstö toimii siviilipalvelukseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan virkavastuulla (8 §:n 4 mom.), ja hallintoasioiden käsittelyyn siviilipalveluspaikassa sovelletaan hallinnon yleislakeja (100 §). Muutoksenhausta siviilipalveluspaikan päätökseen ovat asianmukaiset säännökset lakiehdotuksen 13 luvussa. Säätelyä ei näiltä osin ole perustuslain 124 §:n kannalta huomautettavaa.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Siksi on tärkeää, että palveluspaikalla ei lakiehdotuksen perusteella ole toimivaltaa määrätä kurinpitorangeistusta (70 §). Jossain määrin harhaanjohtavia kuitenkin ovat lakiehdotuksen 9 ja 44 §:n maininnat henkilöstä, jonka tehtävänä on muun ohella vastata kurinpidosta palveluspaikalla. Maininnat on selkeyden vuoksi syytä poistaa pykälästä.

*Terveystarkastus ja huumausaineen käyttöä selvittävä tutkimus.* Esityksen 1. lakiehdotuksen 24 ja 25 §:n säännökset siviilipalvelusvelvolliseen kohdistettavissa olevista terveystarkastuksesta ja huumetestistä eivät ole valiokunnan aiemman käytännön valossa perustuslain kannalta ongelmallisia (ks. PeVL 10/2004 vp, s. 2—3 sekä PeVL 9/2007 vp, s. 8—9 ja siinä mainittuja perustuslakivaliokunnan lausuntoja).

*Asetuksenantovaltuudet.* Valtioneuvoston asetuksella voidaan ylimääräisen palveluksen ja liikemääräisen palveluksen aikana säätää poikkeuksia 1. lakiehdotuksen 65 §:n 2 momentin luettelossa tarkoitetuista lain säännöksistä. Poikkeamisvaltuus koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sellaisia perusteita, joista perustuslain 80 §:n takia on säädettävä lailla ja joiden säätelyä ei voida ehdotetulla tavalla, täysin avoimilla valtuuksilla siirtää asetuksella toteutettavaksi (PeVL 9/2007 vp, s. 11/II). Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä näiltä osin on, että valtuussäännöksiä täsmennetään olenaisesti.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään 1. lakiehdotuksen 11 §:n nojalla tarkemmin muun ohella siviilipalveluskeskuksen henkilökunnasta ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksessa ei ole lainkaan säännöksiä keskuksen henkilökunnasta eikä henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Valtuus lakia "tarkempien" säännösten antamiseen ei näiltä osin ole kielellisesti asianmukainen. Kelpoisuussäätelyä laissa on asianmukaista täydentää ainakin luonnehdinnoin siitä, minkä tyyppistä kelpoisuutta keskuksen johtohenkilöiltä edellytetään (ks. esim. PeVL 74/2002 vp, s. 6/II).

*1. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentti.* Siviilipalvelusvelvollisuuteen kohdistuvat kiellot olla palvelusaikana työ- tai virkasuhteessa palveluspaikkaansa ja tehdä palveluspaikalle siviilipalvelukseen kuuluvien työtehtävien ulkopuolista, vastikkeellista työtä eivät ole ongelmallisia perustuslain 18 §:n 1 momentin säännösten kannalta.

*Muutoksenhaku päätökseen loman ajankohdasta.* Esityksen perustelujen mukaan mahdollisuus hakea muutosta ei ulotu päätökseen lomien ajankohdan määrittämisestä. Tämän johdosta valiokunta huomauttaa, että oikeus hakea muutosta koskee esimerkiksi päätöstä isyysvapaan samoin kuin raskauden, synnytyksen ja äitiyden perusteella annettavan loman ajankohdasta. Näissä tapauksissa kysymys on sellaisesta laissa säännellystä oikeudesta, jota koskeva päätös on lakiehdotuksen 95 §:n ja perustuslain 21 §:n 1 momentin takia saatettavissa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

*Työministeriö.* Lakiehdotusten säännöksissä olevat maininnat työministeriöstä on syytä muuttaa vastaamaan 1.1.2008 voimaantulevaa lakia eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valio-*

*kunnan sen 21 §:n 5 momentista, 65 §:n 2 momentista ja 76 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
	Ulla Karvo /kok	Veijo Puhjo /vas
	Elsi Katainen /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kiljunen /sd	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd.
	Elisabeth Naclér /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.