

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,  
31 päivänä toukokuuta 1985  
Lausunto n:o 10

Puolustusasiainvaliokunnalle

Puolustusasiainvaliokunta on kirjeellään 21 päivältä helmikuuta 1985 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 8 laeiksi aseettomasta palveluksesta ja siviilipalveluksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta ja eräiden vakinaisesta palveluksesta kiellettyjen asevelvollisten rankaisemisesta annetun lain 1—4 §:n soveltamatta jättämisestä sekä ed. Komsin ym. lakialoitteesta n:o 2 siviilipalveluksen kehittämistä tarkoittaviksi laeiksi. Asian johdosta ovat olleet kuultavina eduskunnan oikeusasiamies Jorma S. Aalto, ylijohtaja K. J. Lång ja lainsäädäntöneuvos Timo Mäkinen oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, esittelijä Kyösti Poutanen työvoimaministeriöstä, pääsihteeri Pertti Knuutila Suomen Varusmiesliitosta, oikeustieteen kandidaatti Martin Scheinin, puheenjohtaja Jouko Väänänen Siviilipalvelusmiesliitosta, professori Eero Backman, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Raimo Lahti, professori Ilkka Saraviita, professori P. O. Träskman ja apulaisprofessori Martti Lindqvist. Lisäksi oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen on antanut asiasta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin. Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Lakiehdotukset**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan aseettomasta palveluksesta ja siviilipalveluksesta annettua lakia (132/69), jäljempänä siviilipalveluslaki, väliaikaisesti muutettavaksi siten, että aseistakieltäytyjän vakaumuksen tutkimismenettelystä luovutaan. Siviilipalvelusmiesten palvelusaikaa ehdotetaan pidennettäväksi neljällä kuukaudella, joten siviilipalvelusaika olisi kestoltaan kuusitoista kuukautta eli kahdeksan kuukautta asevelvollis-

suolaissa (452/50) säädettyä yleistä palvelusaikaa pidempi. Lisäksi uudistuksella pyritään rinnastamaan aseettomana palvelevien ja siviilipalvelusmiesten aseellisenä palvelevien asemaan. Laki ehdotetaan säädettäväksi viiden vuoden määräajaksi, jotta lain vaikutuksista saataisiin riittävästi kokemuksia. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eräiden vakinaisesta palveluksesta kiellettyjen asevelvollisten rankaisemisesta annetun lain (23/72) 1—4 §:ää ei sovelleta siviilipalveluslakiin ehdotettujen muutosten ollessa voimassa.

Hallituksen esitys liittyy samanaikaisesti eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen n:o 7 Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa koskeiksi lainsäädännöksi.

Edellä mainitussa lakialoitteessa ehdotetaan siviilipalveluslain muuttamista ja tähän liittyen asevelvollisuuslain 34 §:n muuttamista sekä eräiden vakinaisesta palveluksesta kiellettyjen asevelvollisten rankaisemisesta annetun lain kumoamista. Aloitteessa ehdotetaan siviilipalveluslain pysyvää muuttamista luopumalla vakaumuksen tutkimisesta ja lisäämällä palveluspaikkoja kirkon, kehitysyhteistyön ja yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen piiriin. Ehdotuksen mukaan vapauttaminen aseellisesta palveluksesta koskee sekä rauhan että sodan aikaa. Lisäksi ehdotetaan muutoksia siviilipalvelusmiesten rangaistus- ja kurinpitösäädännöksiin.

**Valtiosääntöoikeudellinen arviointi**

Voimassa oleva siviilipalveluslaki samoin kuin sitä edeltäneet lait on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta. Tästä syystä perustuslakivaliokunta arvioi tässä yhteydessä aseetonta palvelusta ja siviilipalvelusta hallitusmuodon 75 §:n 1

momentin kannalta, vaikkakaan hallituksen esityksessä ei ehdoteta siviilipalveluslakia muutettavaksi tavalla, joka merkitsisi nykyisin voimassa olevan järjestelmän perusteiden muuttamista. Samasta syystä lausunnossa arvioidaan myös siviilipalvelusmiesten kurinpidollista vastuunalaisuutta, joka perustuu voimassa olevaan lakiin. Perustuslakivaliokunta keskittyy tarkastelussaan hallituksen esitykseen sisältyvään siviilipalveluslain muutosehdotukseen, jäljempänä siviilipalveluslakiehdotus. Lausuntonsa lopuksi valiokunta esittää valtiosääntöoikeudellisen arvionsa aiemmin mainitusta lakialoitteesta.

### Aseeton palvelus ja siviilipalvelus hallitusmuodon 75 §:n kannalta

Hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen olemaan osallisena isänmaan puolustuksessa tai sitä avustamaan, niin kuin siitä laissa säädetään. Säännös sisältää kaikkiin kansalaisiin ulottuvan perustuslaintasoisien maanpuolustusvelvollisuuden, jonka yksityiskohtainen sääntely on jätetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyyn lain varaan. Maanpuolustusvelvollisuus merkitsee hallitusmuodon 75 §:n tarkoituksen huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä rauhan aikana määrätyn ikäisten terveiden miesten velvollisuutta palvella tietty aika vakinaisessa väessä tai korvaavassa palveluksessa.

Voimassa olevan siviilipalveluslain 10 §:n mukaan aseeton palvelus suoritetaan puolustuslaitoksessa ja on sisällöltään asevelvollisuuslain mukaista palvelusta. Aseettomana palveleva ei kuitenkaan ole velvollinen käyttämään asetta, ampumarivikkeitä eikä muita välittömästi vihollisen tuhoamiseen tai vahingoittamiseen tarkoitettuja välineitä tai tarvikkeita, harjoittelemaan niiden käyttämistä eikä osallistumaan niiden huoltoon. Näitä säännöksiä ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettaviksi, joskin mainittuun 10 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 momentti. Sen mukaan aseettoman palvelus on järjestettävä siten, ettei hänen vakaumuksensa joudu ristiriitaan palvelustehtävien kanssa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan selostetun sisältöinen aseeton palvelus puolustuslaitoksessa on kiistatta hallitusmuodon 75 §:n 1 momentissa tarkoitettua osallistumista isänmaan puolustukseen tai sen avustamista.

Siviilipalvelus suoritetaan valtion siviilihallinnon, kuntien tai kuntainliittojen tehtävissä taik-

ka yliopistollisessa keskussairaalaissa. Siviilipalveluslakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaisesti siviilipalvelus käsittää pelastushallinnon alaan tai sosiaali- ja terveyshallinnon lähinnä ensiapualaan liittyvän koulutuksen sekä siihen liittyvän käytännön harjoittelun ja työskentelyn asianomaisessa siviilipalvelusyksikössä. Esityksen perusteluissa mainitaan lisäksi, että koulutus on luonteeltaan humanitaarista. Vielä voidaan todeta, että voimassa olevaa siviilipalveluslakia säädettäessä hallituksen esityksessä n:o 136/1967 vp. luonnehdittiin siviilipalvelusta täysin siviililuonteiseksi.

Perustuslakivaliokunta käsitteli hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin merkitystä lausunnoissaan n:o 6/1938 vp., joka koski mahdollisuutta säätää tavallisena lakina sodanaikainen yleinen työvelvollisuus esimerkiksi muille asevelvollisille kuin sotapalvelustaan suorittaville. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin, että hallitusmuodon 75 §:n 1 momenttiin nojautuen ei ollut mahdollista velvoittaa kansalaisia tekemään väestön toimeentuloa varten välttämätöntä työtä, koska se ei käsitteellisesti sisällynyt isänmaan puolustukseen tai sen avustamiseen. Tällaisen työn osalta valiokunnan mielestä ei myöskään ollut mahdollista velvoittaa rauhanaikaisesta palveluksesta vakinaisessa väessä toistaiseksi vapautettua asevelvollista osallistumaan sodanaikaisiin tehtäviin perhehdyttämistä varten järjestettäviin kursseihin ja harjoituksiin. Myöhemmin samassa asiassa antamassaan mietinnössä n:o 18/1938 vp. perustuslakivaliokunta katsoi, että velvollisuus tehdä maanpuolustuksen etua välittömästi tai välillisesti tarkoittavaa työtä sisältyi velvollisuuteen olla osallisena isänmaan puolustuksessa tai sitä avustaa ja että velvollisuus näin muutettuna voitiin siksi hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin perusteella säätää lailla.

Edellä mainitussa asiassa ei siis ollut — toisin kuin nyt esillä olevassa lakiehdotuksessa — kysymys aseellista ja aseetonta palvelusta rauhan aikana korvaavan palveluksen järjestämisestä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siviilipalvelukseen saattaa voimassa olevien ja ehdotettujen säännösten mukaan sisältyä ja käytännössä sisältyykin sellaisia palvelusmuotoja, joita ei hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin säännöstä sanatarkasti tulkiten voida pitää siinä tarkoitettuna osallistumisena isänmaan puolustukseen tai sen avustamisena. Tämä onkin luonnollista, koska siviilipalveluksen tarkoituksena on ottaa huomioon yksilön uskonnolliseen tai eettiseen vakaukseen perustuvat sellaiset vakavat omantunnonsyyt, jotka estävät häntä suorittamasta maan-

puolustusvelvollisuuden rauhan oloissa keskeiseksi sisällöksi muodostunutta aseellista palvelusta.

Edellä mainittuun lausuntoonsa n:o 6/1938 vp. ja mietintöönsä n:o 18/1938 vp. verrattuna perustuslakivaliokunta pitää nyt käsiteltävänä olevan asian osalta olennaisena eroavana seikkana sitä, että kysymys on hallitusmuodon 75 §:n 1 momentissa säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvaa aseellista ja aseetonta palvelusta rauhan aikana välittömästi korvaavasta siviilipalvelusvelvollisuudesta. Tämän korvaavan luonteensa tähden siviilipalvelus on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden tarkoituksensa puolesta rinnastettava maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseen vakinaisessa väessä, vaikkakin sisältönsä osalta siviilipalvelus eroaa hyvin merkittävästi maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisestä vakinaisessa väessä.

Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on otettava huomioon myös hallitusmuodon 5 §:ssä ilmaistu yleinen yhdenvertaisuusperiaate. Se edellyttää muun muassa, että kansalaisilla on yhtäläiset velvollisuudet yhteiskuntaa kohtaan. Mainitun periaatteen huomioon ottaminen hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin säännösten osalta perustelee osaltaan nykyisen siviilipalveluksen kaltaista, yhteiskunnallisesti hyödyllistä korvaavaa palvelusta niille, jotka on vapautettu aseellisesta ja aseettomasta palveluksesta. Muutoin aseellisesta ja aseettomasta palveluksesta vapautetut miehet tulisivat perusteettomasti yhteiskunnallisten velvollisuuksiensa osalta edullisempaan asemaan kuin vakinaisessa väessä palvelevat miehet. Yhdenvertaisuusperiaatteen huomioon ottaminen vaatii lisäksi sitä, että nämä eri palvelusmuodot kokonaisrasittavuudeltaan vastaavat mahdollisimman läheisesti toisiaan. Tämän kannalta merkityksellisiä seikkoja ovat esimerkiksi palveluksen fyysinen ja psyykinen rasittavuus, palvelusajan pituus, työ- ja koulutusajan menetyt, erottaminen perheestä ja muusta totutusta ympäristöstä sekä palvelukseen sisältyvät asuinpaikan valinnan ja liikkumisvapauden rajoitukset.

Edellä mainitsemiensa syiden nojalla perustuslakivaliokunta katsoo, että siviilipalvelusjärjestelmä käsitellyssä mielessä mahtuu hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin tarkoittaman maanpuolustusvelvollisuuden piiriin ja siitä on mahdollista säätää tavallisella lailla.

## Siviilipalvelusmiehiä koskevat kurinpitosäännökset

Siviilipalvelusmiesten kurinpidollinen vastuunalaisuus perustuu voimassa olevan siviilipalveluslain 13 §:ään, jota ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi. Tämän lainkohdan mukaan siviilipalvelusmiehelle voidaan palveluksessa tehdystä järjestysrikkomuksesta määrätä kurinpitorangastuksena varoitus, työtä yli säännönmukaisen työajan enintään neljä tuntia päivässä enintään seitsemän päivän aikana tai kielto poistua hänelle määrätystä oleskelupaikasta enintään kahdeksan viikon ajaksi. Kurinpitovaltaa käyttää siviilipalveluslakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin mukaan sen laitoksen päällikkö, jossa asianomainen suorittaa siviilipalvelustaan, tai päällikön määräämä muu laitoksen virkamies.

Perustuslakivaliokunta käsiteli lausunnossaan n:o 7/1982 vp. kurinpidon oikeudellista luonetta sotilaskurinpitomenettelyn osalta. Viitaten aiempaan mietintöönsä n:o 4/1926 vp. valiokunta ensiksikin totesi, että virkamiesten kurinpidollisen rankaisemisen on katsottu voivan perustua myös asetuksen säännöksiin. Valiokunta totesi edelleen sotilaskurinpitomenettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden olevan joko virkamiehiin rinnastettavia taikka täyttävän hallitusmuodon 75 §:n 1 momenttiin perustuen säädettyjä tai määrättyjä velvollisuuksia tahi sitoutuneen vapaaehtoisesti palvelukseen sotilaallista järjestystä edellyttävissä olosuhteissa. Perustuslakivaliokunta katsoikin, ettei hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin säännös estänyt säätämästä sotilaskurinpitomenettelystä tavallisella lailla. Valiokunnan mielestä kurinpitoseuraamuksen määräämistä ei voida pitää sellaisena tuomitukseksi tulemisena, joka hallitusmuodon 13 §:n mukaan edellyttäisi kurinpitoseuraamuksen määräämisvallan kuulumista yksinomaan tuomioistuimille.

Koska perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siviilipalvelusmiehet aiemmin selostetussa mielessä täyttävät hallitusmuodon 75 §:n 1 momenttiin perustuen säädettyä velvollisuutta, voi myös heidän kurinpidollinen vastuunalaisuutensa nojautua tavalliseen lakiin.

Mainitussa lausunnossaan n:o 7/1982 vp. perustuslakivaliokunta tarkasteli sotilaskurinpitoa myös hallitusmuodon 2 luvun säännösten kannalta. Valiokunta totesi, että henkilökohtaisen vapauden menetyksestä rangaistusseuraamuksena lainvastaisen teon johdosta voidaan säätää tavallisella lailla. Tähän arvioon ei vaikuttanut, että kysymyksessä oli kurinpitorangastukseksi luon-

nehdittu seuraamus siltä osin kuin sen tuomitsee tuomioistuimien. Muilta osin käsiteltävänä ollut lakiehdotusta oli valiokunnan mielestä arvioitava ottaen huomioon hallitusmuodon 16 §:n säännökset. Valiokunta päätyi arvioissaan siihen, että ehdotetut säännökset olivat hallitusmuodon 16 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömiä.

Koska siviilipalvelusmiehet eivät perustuslakivaliokunnan mielestä ole hallitusmuodon 16 §:n tarkoittamassa sotapalveluksessa, ei henkilökohtaisen vapauden menetystä merkitsevää poistumiskieltoa kurinpitorangeistuksena voida perustaa mainittuun hallitusmuodon säännökseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan voidaan kuitenkin tämä seuraamus samoin kuin lisättyä työvelvollisuutta merkitsevä kurinpitorangeistus säätää tavallisella lailla, koska kysymyksessä on maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvaa aseellista ja aseetonta palvelusta korvaava siviilipalvelusvelvollisuus ja koska myös tämän velvollisuuden asianmukainen täyttäminen on voitava turvata viime kädessä riittävän tehokkaalla kurinpitojärjestelmällä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin oikeusturvan kannalta huomiota siihen, että siviilipalvelusmiesten kurinpitojärjestelmä on varsin puutteellisesti säännelty voimassa olevassa siviilipalveluslaissa. Asiasta olisi oikeusturvasyistä säädettävä laissa samalla tarkkuudella kuin on säädetty aseellista palvelusta suorittavien osalta yksilöllisellä kurinpitomenettelyn alaiset teot ja laiminlyönnit sekä niihin kytkeytyvät seuraamukset samoin kuin kurinpitoasian käsittelyn menettelytavat. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että siviilipalvelusmiehelle määrätävän poistumiskielton enimmäismäärä on kahdeksan viikkoa eli 56 vuorokautta, kun sotilaskurinpitolaissa (331/83) 3 §:n 2 momentin perusteella poistumiskieltoa voidaan määrätä enintään viisitoista vuorokautta.

### Siviilipalveluslakiehdotuksen 2 a §

Siviilipalveluslakiehdotuksen 2 a §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi työvoimaministeriön esittelystä tarvittaessa määrätä yksikkökohtaiset siviilipalvelusmiesten sijoitusvelvollisuudet. Tämän säännösehdoituksen osalta perustuslakivaliokunta viittaa hallituksen esityksestä n:o 237/1981 vp. laiksi valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta antamaansa lausuntoon n:o 2/1982 vp. Valiokunta totesi tuolloin, että valtio-

neuvoston ministeriöiden yleisestä toimialasta, toimivallasta ja tehtävistä on selvyys vuoksi säädetty ja pyrittävä säätämään organisaatiolaisissa ja -asetuksissa mahdollisimman tyhjentävästi. Toimivaltasäännöksiä sijoittamista aineelliseen lainsäädäntöön on pyrittävä välttämään. Valiokunta katsoikin, että lakiehdotuksen 10 a §:n 1 momentista tulisi poistaa sanat "valtiovarainministeriön esittelystä annettavalla".

Selostettuun aikaisempaan kantaansa viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että työvoimaministeriöstä tapahtuvaa esittelyä koskeva maininta tulisi poistaa siviilipalveluslakiehdotuksen 2 a §:n 1 momentista ja tarvittaessa sijoittaa asianmukaiseen organisaatiosäädökseen.

### Siviilipalveluslakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin 2 kohta

Siviilipalveluslakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sovelletaan asevelvollisen osalta voimassa olevia säännöksiä soveltuvin osin aseettomana palvelevan ja siviilipalvelusmiehen päivittäiseen palvelusaikaan ja hänen palveluksensa järjestämiseen muutoinkin. Tämän säännösehdoituksen osalta perustuslakivaliokunta ensinnäkin kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 10 §:n 1 momenttiin ja 11 §:n 1 momenttiin. Näiden järjestelmän tarkoituksen kannalta keskeisten säännösten mukaan on aseettomana palvelevan ja siviilipalvelusmiehen palvelus järjestettävä siten, ettei asianomaisen vakaumus joudu ristiriitaan palvelustehtävien täyttämisen kanssa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mainituissa säännösehdoituksissa ilmaistun yleisen periaatteen tarkoituksena on rajoittaa asevelvollista koskevien säännösten sovellettavuutta aseettomana palveleviin ja siviilipalvelusmiehiin.

Siviilipalveluslakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin 2 kohdan johdosta perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota hallitusmuodon 16 §:ään, joka valtuuttaa lailla säätämään rajoituksia sotapalveluksessa olevien perusoikeuksiin myös rauhan aikana. Koska siviilipalvelusmiehet eivät ole mainitussa hallitusmuodon säännöksessä tarkoitettussa sotapalveluksessa, ei asevelvollisiin nähden hallitusmuodon 16 §:n nojalla voimaan saatettuja perusoikeusrajoituksia voida kohdistaa siviilipalvelusmiehiin.

Tavallisessa järjestyksessä säädettävällä lailla voidaan siviilipalvelusmiehiinkin nähden kuitenkin saattaa voimaan sellaisia perusoikeusrajoituksia, jotka suoranaisesti johtuvat maanpuolustus-

velvollisuuteen perustuvaa aseellista ja aseetonta palvelusta korvaavan siviilipalvelusvelvollisuuden täyttämisestä. Tällainen perusoikeusrajoitus on kiistatta siviilipalvelukseen sisältyvä työvelvollisuus, joka rajoittaa ainakin hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua henkilökohtaista vapautta. Samaten erinäiset rajoitukset asumispaikan valinnassa ja liikkumisvapaudessa johtuvat suoranaisesti palvelusvelvollisuudesta. Sen sijaan esimerkiksi poliittisten perusoikeuksien rajoittamista ei voida pitää välttämättömänä palvelusvelvollisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta korostaa, että mahdollisten perusoikeusrajoitusten tulee olla johdettavissa siviilipalveluslain säännöksistä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen kyseistä kohtaa olisi näiltä osin selkiytettävä ja säännöstä joka tapauksessa sovellettava niin, että perusoikeusrajoitukset koskevat siviilipalvelusmiehiä vain siltä osin kuin rajoitukset ovat välttämättömiä itse siviilipalvelusvelvollisuuden täyttämiseksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää vielä huomiota ehdotuksen kyseisessä kohdassa käytettyyn sanontaan "asevelvollisten osalta voimassa olevat säännökset". Vakiintuneen lakikielen mukaan säännöksillä tarkoitetaan lakeihin ja asetuksiin sisältyviä oikeussäännöksiä, mutta ei alemmanasteisia säädöksiä. Jos tarkoituksena on soveltaa siviilipalvelusmiehiin myös puolustushallinnon sisäisiin säädöksiin sisältyviä määräyksiä, on säännöstä tältäkin osin tarkennettava.

#### Ed. Komsin ym. lakialoite

Perustuslakivaliokunta toteaa edellä käsittelemiensä hallitusmuodon 75 §:n 1 momenttia sekä

aseellisen palveluksen ja siviilipalveluksen keskinäisen kokonaisuusarvoisuuden vastaavuutta tarkoittavien seikkojen koskevan soveltuvin osin myös lakialoitteeseen sisältyvää ehdotusta siviilipalveluslain muuttamisesta. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on lisäksi merkittävä kyseisen ehdotuksen kohta, joka tarkoittaa vapauttamista aseellisesta palveluksesta myös sodan aikana.

Lakialoitteen mukainen siviilipalveluslain muutosehdotus jättää avoimeksi ehdotuksen suhteen työvelvollisuuslain (418/42), sotatilain (303/30) 16 §:n ja väestönsuojelulain (438/58) 32 §:n mukaisiin velvollisuuksiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan aloitteessa ei tarkoiteta syrjäyttää mainittujen lakien soveltamista aseellisesta palveluksesta vapautettuihin. Näin tulkittuna lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Tarvittaessa tällainen tulkinta on selvennettävissä esimerkiksi asianomaisiin lakeihin viittaavalla säännöksellä.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen ja lakialoitteeseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittaen lausuntoaan esittää,

*että hallituksen esitykseen ja lakialoitteeseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowitz

*Ilkka O. Jumppanen*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Alho, Eenilä, Hämäläinen, Jansson, Kärhä,

Louekoski, Muroma, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet E. Laine ja Sasi.

## Eriäviä mielipiteitä

### I

Olemme suurelta osin voineet yhtyä perustuslakivaliokunnan lausuntoon koskien hallituksen esitystä siviilipalvelujärjestelmän uudistamiseksi (HE 8/1985 vp.). Lausunnossa on mielestämme omaksuttu oikea kanta siviilipalveluksen suhteesta HM 75 ja 16 §:iin. Siviilipalvelukseen voidaan sen asepalvelua korvaavan luonteen vuoksi velvoittaa HM 75 §:n nojalla tavallisella lailla ilman, että palveluksen sisällölle asetetaan maanpuolustustavoitetta. Siviilipalvelumiehet eivät ole HM 16 §:n tarkoittamalla tavalla sotapalveluksessa, mistä syystä he nauttivat normaalia perusoikeus-suojaa lukuunottamatta HM 75 §:n nojalla säädettyjä palvelusvelvollisuuden itsensä aiheuttamia rajoituksia. Oikea on mielestämme ollut myös valiokunnan käsitys kurinpitösäännösten säätämisestä lailla oikeusturvasyistä.

#### HM 75 §:n tulkinta

Valiokunta on omaksunut mielestämme oikean kannan HM 75 §:n 1 momentin tulkintaan siltä osin, kuin on kysymys siitä, voidaanko aseistakieltäytyjät mainitun perustuslainsäännöksen nojalla velvoittaa täysin siviililuonteiseen korvaavaan palveluun. Valiokunnan enemmistön muotoilemaan lausuntoon sisältyvä säännöksen luonnehdinta on kuitenkin epäonnistunut.

Valiokunnan lausunnon mukaan HM 75 §:ssä "on ilmaistu kaikkiin kansalaisiin ulottuva perustuslaintasoinen maanpuolustusvelvollisuus", jonka "yksityiskohtainen sääntely" on jätetty tavalisen lain varaan. Sanonta on epämääräinen. Koska varsinaiset velvollisuudet on HM 75 §:n nojalla perustettu tavallisella lailla, on sekaanusta aiheuttavaa luonnehtia tätä velvollisuutta yksityiskohtaiseksi sääntelyksi.

Mielestämme HM 75 § sisältää kansalaiselle mahdollisuuden tulla velvoitetuksi eli tietyn valanalausuisaseman suhteessa lainsäätäjään, jonka mahdollisuuksia asettaa kansalaiselle velvollisuuksia säännös lisää siitä, mitkä ne muuton olisivat perusoikeussäännösten mukaan.

Hallitusmuodon voimassaolon ajan on huomattava osa kansasta, sen enemmistö, ollut va-

pautettuna asepalvelusta ilman korvaavaa palvelusvelvollisuutta. Vapautukset ovat perustuneet mm. sukupuoleen, ikään, terveydentilaan, huoltovollisuuteen ja asuinpaikkaan, eikä niitä ole edes väitetty HM 75 §:n säännösten vastaisiksi.

#### Yhdenvertaisuus

Valiokunta päätti äänestyksen jälkeen olla vertailematta keskenään aseellista, aseetonta ja siviilipalvelua yhdenvertaisuusnäkökohdasta. Valiokunnan lausunto sivuuttaa eri palvelusmuotojen sisällä vallitsevat huomattavat erot, jotka HM 75 §:n vakiintuneen tulkinnan mukaan olisivat olennaisilta osiltaan olleet yhdenvertaisuuskysymyksiä. Mielestämme kestävä vertailu olisi voitu suorittaa mm. siltä pohjalta, minkä ajan eri palvelusmuotoja suorittava joutuu irrottautumaan opiskelusta, työelämästä tai muusta itse valitsemastaan ajankäyttömuodosta. Vaikka mielestämme valiokunnan ei olisikaan tullut lausua palvelumuotojen pituudesta täsmällistä kantaa, olisi kysymystä pidennetyn palvelusvelvollisuuden rangaistuksenluonteisuudesta tullut pohtia yhdenvertaisuuden pohjalta laajemmin. Tämä pohdinta ei välttämättä olisi johtanut erilaiseen tulkintaan säätämisyjärjestyksessä.

#### Omantunnonvapaus

Valiokunnan enemmistö ei halunnut ottaa kantaa erityisen uskonnonvapautta laajemman omantunnonvapauden perusoikeuden olemassaoloon ja sisältöön. Käsitksemme mukaan HM 6, 8, 9 ja 10 §:n sisällöstä on johdettavissa perusoikeus, joka muun ohessa mahdollistaa kansalaisille perustuslaintasoinen oikeuden toimia tietyissä rajoissa oman vakaumuksensa mukaisesti. Tällaisen perusoikeuden olemassaoloa tukee myös omantunnonvapauden sisältymisen kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin. Mielestämme valiokuntakäsittelyssä on tullut selväksi, että hallituksen esitys erältä osin merkitsee siviilipalvelun sisällön lähentämistä maanpuolustukseen tavalla, joka loukkaa omantunnonvapauden perusoikeutta. Vaikkei tämä pohdinta olisikaan johtanut

säättämisyjärjestyskysymyksiin, mielestämme käytännön näkökulma uuden lainsäädön vaikutuksiin olisi ollut myös perusteltu.

Valiokunnan saamien tietojen mukaan nykyinen käytäntö, joka on johtanut siihen, että

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1985

Arja Alho

Tuulikki Hämäläinen

Jouko Skinnari

## II

En voi yhtyä perustuslakivaliokunnan enemmistön lausuntoon koskien hallituksen esitystä siviilipalvelujärjestelmän uudistamiseksi (HE 8/1985 vp.). Siksi esitän eriävänä mielipiteenäni seuraavaa:

Mielestäni hallituksen esitykset n:o 7 ja 8 muodostavat kokonaisuuden, eikä esityksiä voi käsitellä erillään toisistaan. Viittaankin hallituksen esityksestä n:o 7 laadittuun ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon liitettyyn eriävään mielipiteeseen, jossa yhdyin tuon lausunnon SDP:n ja SKDL:n eriävässä mielipiteessä esitettyyn erinäisiin huomautuksiin asevelvollisuuslain säättämisyjärjestyksestä ja vakaumusten yhtäläisen kunnioittamisen vaatimuksesta.

Lisäksi totean hallituksen esityksen n:o 8 osalta erityisesti, että päinvastoin kuin valiokunnan enemmistö, katson, että kaikki asevelvolliset, siis myös korvaavaa palvelua, siviilipalvelua suorittavat, ovat HM 16 §:n tarkoittamia sotapalveluksessa olevia. Heihin nähden voidaan lailla säätää rajoituksia kansalaisten yleisiin oikeuksiin, milloin ne ovat välttämättömiä. Perustuuhan myös siviilipalvelu HM:n puolustuslaitosta koskevan VII luvun 75 §:n säännöksestä johtuvaan velvollisuuteen olla osallisena tai avustamassa isänmaan rauhanaikaisessa puolustuksessa. — Siviilipalveluksen luonteen huomioon ottaen ja laitosten, joissa siviilipalvelua suoritetaan, toiminnan kannalta en kuitenkaan pidä mahdollisena, enkä HM 16 §:n nojalla luvallisena säätää siviilipalve-

Suomessakin on ihmisiä suljettu vankilaan mielipiteittänsä vuoksi, saattaa jatkaa siviilipalveluslainsäädännön uudistamisen jälkeenkin, mitä ei voida pitää hyvänä asiantilana.

luksessa oleville samanlaisia rajoituksia, kuin mitä asevelvollisille voidaan säätää. Niinpä erityisesti esitetyn poistumiskiellon säätämistä siviilipalveluksessa oleville kurinpitorangeistukseksi en mitenkään voi pitää HM 16 §:n sallimana välttämättömänä rajoituksena.

Perustuslakivaliokunnan enemmistön näkemys siitä, että siviilipalveluksessa oleville voitaisiin tavallisella lailla säätää esimerkiksi esitetynlainen poistumiskielto, siitä huolimatta, ettei valiokunnan enemmistö katso siviilipalveluksessa olevien kuuluvan HM 16 §:n soveltamisen piiriin, johtaa mielestäni siihen, että siviilipalveluksessa olevien HM 6 §:ssä suojattua henkilökohtaista vapautta ja HM 7 §:ssä suojattua liikkumisvapautta voitaisiin loukata ja rajoittaa ilman perustuslaissa säädettyä erityistä oikeutusta tällaiseen rajoittamiseen ja loukkaukseen, kun taas sotapalveluksessa olevien osalta vastaavanlainen loukkaus ja rajoitus välttämättömyyden niin vaatiessa on tehtävissä ainoastaan HM 16 §:n nimenomaisen säännöksen tähän oikeuttaessa.

Siviilipalveluksen luonteesta sinänsä johtuu, ettei siviilipalvelusta ja asepalvelusta voida rasittavuudeltaan verrata keskenään. Kun fyysisen rasittavuuden lisäksi otetaan huomioon myös henkinen rasittavuus, ja vielä taloudellinenkin rasittavuus, ainoaksi oikeudenmukaiseksi ”mittariksi” asepalvelusta ja siviilipalvelusta keskenään vertailtaessa jää niiden keskinäinen ajallinen pituus.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1985

Paula Eenilä

## III

Olemme suurelta osin voineet yhtyä perustuslakivaliokunnan lausuntoon koskien hallituksen esitystä siviilipalvelusjärjestelmän uudistamiseksi (HE 8/1985 vp.). Lausunnossa on käsityksemme mukaan omaksuttu oikea kanta siviilipalveluksen suhteesta HM 75 ja 16 §:iin. Siviilipalvelukseen voidaan sen asepalvelua korvaavan luonteen vuoksi velvoittaa HM 75 §:n nojalla tavallisella lailla ilman, että palvelun sisällölle asetetaan maanpuolustustavoitetta. Siviilipalvelusmiehet eivät ole HM 16 §:n tarkoittamalla tavalla sotapalveluksessa, mistä syystä he nauttivat normaalia perusoikeussuojaa lukuunottamatta HM 75 §:n nojalla säädettävän palvelusvelvollisuuden itsensä aiheuttamia rajoituksia.

Valiokunnan lausunto sisältää kuitenkin myös vakavia puutteita, mistä syystä haluamme eriyvänä mielipiteenämme tuoda esiin seuraavaa.

### HM 75 § ja asevelvollisuus

Vaikka valiokunta on omaksunut näkemyksemme mukaan oikean kannan HM 75 §:n 1 momentin tulkintaan siltä osin, kuin kysymys on siitä, voidaanko aseistakieltäytyjät mainitun perustuslainsäädännön nojalla velvoittaa täysin siviililuontoiseen korvaavaan palveluun, on valiokunnan lausuntoon sisältyvä säännöksen luonnehdinta epäonnistunut.

Valiokunnan enemmistön mukaan HM 75 § "sisältää kaikkiin kansalaisiin ulottuvan perustuslaintasoisien maanpuolustusvelvollisuuden", jonka "yksityiskohtainen sääntely" on jätetty tavallisen lain varaan. Sanonta on epämääräinen ja jopa ristiriidassa valiokunnan lausunnossa esitetyn luonnehdinnan jatkon kanssa. Valiokunnan enemmistön mukaan maanpuolustusvelvollisuus merkitsee rauhan aikana "määrätyn ikäisten terveiden miesten velvollisuutta palvella tietty aika vakinaisessa väessä tai korvaavassa palveluksessa".

Luonnehdinnan jälkiosa ei ota huomioon HM 75 §:n syntyhistoriaa, mistä syystä sen esittäminen kyseisen perustuslainsäädännön "tarkoituksena" osoittaa piittaamattomuutta historiallisista tosiseikoista. Hallitusmuotoa säädettäessä haluttiin nimenomaisesti olla kirjaamatta perustuslakiin säännöstä miesten asevelvollisuudesta ja näin jättää kysymys puolustusjärjestelmän valinnasta myöhemmin tehtäväksi. Se, että myöhemmin kuitenkin päädyttiin miesten yleisen asevelvollisuuden kannalle, ei muuta HM 75 §:n säännök-

sen tarkoitusta toiseksi. Itse asiassa valiokunnan lausuntoon kirjattu perustuslakivaliokunnan enemmistön kanta luonnehtiikin tavallisena lakina säädetyin asevelvollisuuslain (452/50) ja sen edeltäjien perussäännöstä, jonka suhdetta HM 75 §:ään ei ole milloinkaan perustuslakivaliokunnassa tai muutoin perusteellisesti arvioitu.

Koko hallitusmuodon voimassaoloajan on HM 75 §:n säännöstä toteutettu siten, että huomattava osa kansasta — itse asiassa sen enemmistö — on jätetty asevelvollisuuden ja myös asepalvelua korvaavien velvollisuuksien ulkopuolelle. Asevelvollisuuden säätämässä on kansalaisryhmiä jätetty velvollisuuden ulkopuolelle muun muassa sukupuoleen, ikään, terveydentilaan, huoltovelvollisuuteen, asuinpaikkaan, epäluotettavuuteen sekä virka- tai muuhun asemaan liittyvin perustein. Kysymys on ollut yleensä itse asevelvollisuuslakiin sisällytetyistä säännöksistä, jotka rajoittavat kyseisen velvollisuuden alaa, toisin sanoen tavalliseen lakiin kohdistuvista poikkeuksista. On luonnollista, ettei näitä rajauksia ole nähty HM 75 §:n säännöksen vastaisina.

Kun HM 75 §:stä ei vielä itsessään ole seurannut, ei seuraa eikä voikaan seurata kansalaisille minkäänlaista velvoitetta, on sen luonnehtiminen perustuslaintasoiseksi velvollisuudeksi vain omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Kun varsinaiset velvollisuudet on HM 75 §:n nojalla perustettu tavallisella lailla, on niin ikään virheellistä luonnehtia tätä velvollisuuden yksityiskohtaiseksi sääntelyksi.

Mielestämme HM 75 § sisältää kansalaisille vasta mahdollisuuden tulla velvoitetuksi, tietyn vallanalaisuusaseman suhteessa lainsäätäjään, jonka mahdollisuuksia asettaa kansalaisille VJ 66 §:n mukaisessa järjestyksessä velvollisuuksia säännös lisää siitä, mitkä ne muutoin olisivat perusoikeussäännösten estämättä.

### Omantunnonvapaus

Pidämme puutteena sitä, ettei valiokunta ole lähtenyt lausunnossaan arvioimaan erityisen uskonnonvapautta laajemman omantunnonvapauden perusoikeuden olemassaoloa ja sisältöä. Mielestämme HM 6, 8, 9 ja 10 §:ien sisällöstä on johdettavissa tällainen perusoikeus, joka muun ohessa edellyttää kansalaiselle perustuslaintasosta oikeutta tietyissä rajoissa toimia oman vakauksensa mukaisesti. Aseistakieltäytyminen on



tyypillisesti kysymys, jossa valtion oikeuden säättää kansalaisille velvollisuuksia tulee väistyä vakaumuksen toteutumiseksi. Omantunnonvapauden perusoikeuden olemassaoloa tukee myös omantunnonvapauden sisältyminen kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin. Näkemyksemme mukaan koko itsenäisyydenajan jatkunut lainsäädäntökehitys, joka on merkinnyt aseistakieltäytyjien väkivallanvastaisen vakaumuksen lisääntyvää kunnioittamista, on tavanomaisoikeudellista tietä lujuuttanut kyseistä perusoikeutta tavalla, jonka vuoksi asepalvelua korvaavan palvelun muuttaminen siten, että sitä sisällöltään lähennetään maanpuolustustoimintaan, voidaan katsoa omantunnonvapauden perusoikeutta loukkaavaksi.

Valiokunta on mielestämme oikein korostanut, että siviilipalveluksen tarkoituksena on ottaa huomioon yksilön uskonnollinen tai eettinen vakaumus. Omantunnonvapauden perusoikeuden käsittely olisi kuitenkin tuonut sisältöä tälle periaatelausumalle, ja käsityksemme mukaan sen olisi tullut johtaa valiokunnan puolelta huomautukseen siitä, että hallituksen esitys eräiltä osin merkitsee siviilipalvelun sisällön lähentämistä maanpuolustukseen tavalla, joka loukkaa omantunnonvapauden perusoikeutta.

### Yhdenvertaisuus

Perustuslakivaliokunta on käytännössään noudattanut varovaisuutta tukeutumisessa hallitusmuodon 5 §:n säännökseen kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Mielestämme tämä linja on perusteltu, ottaen huomioon HM 5 §:n säännöksen kohdistumisen muita HM II luvun säännöksiä voimakkaammin nimenomaan hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten toimintaan.

Käsillä olevassa asiassa valiokunta on tukeutunut HM 5 §:n säännökseen ja sen taustalla olevaan yhdenvertaisuussäännökseen epäjohdonmukaisesti. Äänestyspäätöksellä valiokunta nimenomaisesti päätti olla vertailematta keskenään aseellista, aseetonta ja siviilipalvelua niissä palveluiden välisen yhdenvertaisuuden punnitsemiseksi. Valiokunnan lausuntoon sisältyy eri palvelumuotojen välinen yhdenvertaisuustavoite, joka asetetaan eräiden — osittain mielivaltaisesti valittujen — tekijöiden muodostaman ”kokonaisuusarvion” kautta. Valiokunnan lausunto sivuuttaa käsiteltävänä olevien lakiehdotusten yhdenvertaisuusarvioinnin, vaikka hallituksen esitystä on nimenomaisesti perusteltu yhdenvertaisuussyillä ja vaikka muun muassa siihen sisältyvä siviilipalveluksen huomattava pidennys edel-

lyttäisi perustuslakivaliokunnan kannanottoa siihen, loukataanko HM 5 §:n yhdenvertaisuussäännöstä.

Oman käsityksemme mukaan eri palvelumuotojen välinen yhdenvertaisuuspunninta ei voi perustua pelkästään rasittavuusvertailuun, vaan mukaan olisi otettava myös eri palvelumuotojen positiiviset vaikutukset yksilön ja yhteiskunnan kannalta. Valiokunnan lausunnon taustalla näkyy ajattelutapa, jonka mukaan HM 75 §:n tarkoituksena olisi tuottaa kansalaisille rasituksia tai kärsimyksiä. Mielestämme tällainen asennoituminen vääristää yhdenvertaisuuskannanottoja. Oman käsityksemme mukaan kaikkia palvelumuotoja olisi kehitettävä siten, että ne mahdollisimman pitkälle hyödyttäisivät myös palvelusta suorittavaa yksilöä, muun muassa työelämässä. Tällaisen toimintalinjan avulla voitaisiin yhdenvertaisuuspyrkimykselle antaa myönteinen sisältö ja torjua yritykset yhdenvertaisuuden nimissä tuottaa tahallisesti tarpeettomia kärsimyksiä kansalaisvelvollisuuttaan suorittaville nuorille miehille.

Palvelusajan pituus on olennaisin palvelumuotojen yhdenvertaisuustarkasteluun vaikuttava osatekijä, joka kertauttaa monia muita osatekijöitä, muun muassa palveluksen aiheuttamia taloudellisia rasituksia. Itsenäisyydenaikainen lainsäädäntökehitys on merkinnyt kaikkien palvelumuotojen asteittaista lyhenemistä sekä myös eri palvelumuotojen kestossa olevien erojen supistumista. Siviilipalveluksen nykyinen pituus (12 kuukautta) perustuu siviilipalveluslakia säädettäessä suoritettuun tietoiseen yhdenvertaistamispyrkimykseen. Mielestämme siviilipalvelus voi yhdenvertaisuussyistä olla asepalvelua jonkin verran pitempi, mikäli siviilipalvelu sisällöltään kunnioittaa aseistakieltäytyjän vakaumusta ja merkitsee asepalvelua vähäisempiä perusoikeusrajoituksia.

Hallituksen esitykseen liittyvä varsinainen yhdenvertaisuusongelma on siinä, kuinka paljon siviilipalvelu voi olla yhdenvertaisuutta loukkaamatta asepalvelua pitempi. Hallituksen esitystä on perusteltu yhdenvertaistamispyrkimyksellä, mutta sen mukaan yhdenvertaisuus toteutettaisiin muuttamalla siviilipalvelun sisältöä ja suorittamisolosuhteita asepalvelun suuntaan. Palvelusajan pidentämistä hallitus ei edes perustele yhdenvertaisuudella, vaan tarpeella ”mitata” aseistakieltäytyjän vakaumus.

Käsityksemme mukaan siviilipalvelun pidentäminen hallituksen esittämällä tavalla 16 kuukautteen eli kaksinkertaiseksi yleiseen asevelvollisuusaikaan nähden, on rangaistuksenluontoinen toi-

menpide ja loukkaa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Valiokunnan enemmistö on kokonaan sivuuttanut kysymyksen esitetyn pidennyksen ja yhdenvertaisuuden suhteesta.

Sama koskee hallituksen esityksen mukaista rangaistusjärjestelmää. Jo nykyisin asepalvelusta tai sitä korvaavista palvelusmuodoista kieltäytymiseen liittyvä rangaistusjärjestelmä on epäselvä ja yleisiä rikosoikeudellisia periaatteita loukkaava. Toteutuessaan hallituksen esitys toisi uusia vaikeita lainsoveltamisongelmia muun muassa sen vuoksi, ettei ole selvää minkä lain nojalla kaikesta palvelusta kieltäytyviä asevelvollisia vastedes rangaistuksiin. Lisäksi hallituksen esittämä siviilipalvelusmiesten rangaistusajan pidennys miltei 16 kuukaudeksi ehdotonta vankeutta ilman mahdollisuutta päästä ehdonalaiseen vapautteen on kohtuuton suhteessa rangaistuksen perusteena olevaan tekoon ja loukkaa yhdenvertaisuutta.

#### Alemmanasteinen normisto

Valiokunta on asettunut puoltamaan siviilipalveluslakiehdotuksen 2 a §:n 1 momentin muuttamista siten, että säännöksestä poistetaan maininta työvoimaministeriöstä siviilipalvelusmiesten sijoitusvelvollisuudet esittelevänä ministeriönä. Kannanotto, joka ei vaikuta lakiehdotuksen sääntämisenjärjestykseen, on lainsäädäntöteknisesti perusteltu. Mielestämme sen olisi tullut johtaa siihen, että valiokunta olisi myös muilta osin arvioinut eri ministeriöiden asemaa siviilipalvelusjärjestelmässä. Asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain (79/22) mukaan puolustusministeriölle kuuluvat asevelvollisuutta koskevat asiat, työvoimaministeriölle puolestaan siviilipalveluksen järjestäminen. Siviilipalvelusasetus (182/69) — jonka valtiosäännönmukaisuutta perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut — delegoi norminantokompetenssia sekä puolustusministeriölle että työvoimaministeriölle.

Jo nykyinen tilanne on aiheuttanut epäselvyyttä em. ministeriöiden toimivaltasuhteissa. Puo-

lustusministeriö on vastannut mm. siviilipalvelua koskevasta lainvalmistelusta, mitä siviilipalvelun luonteen kannalta ei voi pitää onnistuneena ratkaisuna. Tietävästi ministeriöiden kesken on ollut erimielisyyttä siviilipalvelusuudistukseen liittyvän asetuksen valmisteluvastuusta. Kun tällaisessa tilanteessa perustuslakivaliokunta ottaa kantaa vain siviilipalveluslakiehdotuksen 2 a §:n osalta, saattaa se entisestään lisätä epäselvyyksiä. Mielestämme toimivaltaongelmat tulisi ratkaista jo käsillä olevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn kestäessä, ja myös perustuslakivaliokunnan olisi tullut ehdottaa tätä.

Toinen alemmanasteiseen normistoon liittyvä ongelma koskee siviilipalveluslakiehdotuksen 26 §:n muutosta. Valiokunta on oikeutetusti katsonut, etteivät siviilipalvelusmiehet ole HM 16 §:n tarkoittamalla tavalla sotapalveluksessa. Käsitksemme mukaan puolustushallinnon sisäisiin lakia ja asetusta alemmanasteisiin normeihin sisältyy lakiin perustumattomia määräyksiä, joiden välttämättömyyttä eduskunta ei ole arvioinut ja jotka siten jo varusmiehiin kohdistuvina ovat perustuslainvastaisia. Vielä selvemmin perustuslainvastaista olisi kyseisten normien soveltaminen siviilipalvelusmiehiin, joita HM 16 § ja rikoslain 45 luvun säännökset eivät edes koske.

#### Ed. Komsin ym. lakialoite

Haluamme lopuksi kiinnittää huomiota siihen, ettei perustuslakivaliokunta ole nähnyt valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa ed. Komsin ym. lakialoitteen n:o 2 johdosta. Tämä merkitsee muun muassa sitä, ettei siviilipalveluksen pysyttäminen nykyisen pituisena valiokunnan käsityksen mukaan ole vastoin kansalaisten yhdenvertaisuutta, vaikka aseistakieltäytyjien vakuumuksen tutkimisesta luovutaan ja siviilipalvelua kehitetään vakaumusta kunnioittavaan ja sekä yhteiskunnan että yksilön kannalta mielekkäseen suuntaan. Mielestämme aloite muodostaa hallituksen esitystä huomattavasti paremman pohjan siviilipalvelusuudistuksen toteuttamiselle.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1985

Kati Peltola

Ensio Laine