PUOLUSTUSMINISTERIÖ
Hallitussihteeri Perttu Wasenius

Lausunto
22.1.2019

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JEHOVAN TODISTAJIEN VAPAUTTAMISESTA ASEVELVOLLISUUDEN SUORITTAMISESTA ERÄISSÄ TAPAUKSISSA ANNETUN LAIN KUMOAMISESTA JA ASEVELVOLLISUUSLAIN 3 §:N MUUTTAMISESTA (HE 139/2018 VP.)

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki (645/1985, jäljempänä *vapautuslaki*). Vapautuslain perusteella Jehovaan todistajiin kuuluvalle henkilölle on mahdollista myöntää vapautus asevelvollisuuden suorittamisesta.

Vapautuslain kumoaminen ei vaikuttaisi niiden henkilöiden oikeusasemaan, joille on myönnetty Jehovan todistajien vapautuslain mukainen vapautus ennen kumoamislain voimaantuloa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kaikki sellaiset henkilöt, joiden Jehovan todistajien vapautuslain mukainen lykkäyshakemus on pantu vireille ennen kumoamislain voimaantuloa, voisivat kolmen kuukauden kuluessa kumoamislain voimaantulosta edelleen hakea lain mukaista vapautusta. Vapautuslain kumoamisella ei siten olisi takautuvia oikeusvaikutuksia, eikä se tosiasiallisesti vaikuttaisi sellaisen henkilön oikeusasemaan, joka on jo kumoamislain voimaantullessa ehtinyt vapautuslain luoman suojan piiriin.

Esityksen suhde perustuslakiin

Esitystä on arvioitava ainakin perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun ihmisten yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon, 11 §:ssä tarkoitetun uskonnon ja omantunnon vapauden sekä 127 §:ssä tarkoitetun maanpuolustusvelvollisuuden kannalta.

<u>Poikkeuslakien välttämisen periaate</u>

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttiin periaate, jonka mukaan poikkeuslakien säätämistä tulisi välttää ja mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti lisäksi, että hallituksen tulee arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja suhde uuteen perustuslakiin sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi näiltäkin osin uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23). Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavalliseen lakiin ja se voidaan siten kumota tavallisella lailla (HE 1/1998 vp, s. 125). Vapautuslain kumoaminen toteuttaisi poikkeuslakien välttämisen periaatetta.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Nykyinen Jehovan todistajien vapautuslaki on ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kanssa. Vapautuslain kumoaminen poistaisi tehokkaasti ristiriidan ja johtaisi siihen, että kaikkia uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdeltaisiin Suomen asevelvollisuusjärjestelmässä yhdenvertaisesti. Esityksellä olisi siten ihmisten yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus.

Maanpuolustusvelvollisuus (PL 127 §)

Jehovan todistajien vapautuslain katsottiin sitä säädettäessä olevan ristiriidassa myös maanpuolustusvelvollisuuden kanssa (PeVL 9/1985 vp, s. 1–2). Maanpuolustusvelvollisuudesta säädetään nykyään perustuslain 127 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Säännös lisättiin vanhaan hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Esityksen perusteluissa korostetaan nimenomaisesti, ettei vapautusmahdollisuus koske maanpuolustusvelvollisuutta kokonaisuudessaan, vaan ainoastaan sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumista (HE 309/1993 vp, s.78). Säännöksen perusteella on jossain määrin epäselvää, voidaanko sen nojalla säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä täysi vapautus pykälän 1 momentissa tarkoitetusta maanpuolustusvelvollisuudesta vai ainoastaan sotilaallisesta maanpuolustuksesta. Vapautus sotilaallisesta maanpuolustuksesta toteutetaan mahdollisuudella hakeutua siviilipalvelukseen.

Uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §)

Perustuslain 11 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Pykälän 2 momentissa täsmennetään vapauden ulottuvuuksia luettelemalla sen tärkeimmät ilmenemismuodot. Momentin mukaan uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole lisäksi velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan, että uskonnonvapauteen liittyy kiinteästi perustuslain sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kielto, josta puolestaan seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia ja maailmankatsomuksellisia suuntauksia tasapuolisesti (HE 309/1993 vp, s. 55).

Vapautuslaki säädettiin 1980-luvulla tilanteessa, jossa Jehovan todistajat pitivät yhteisönä siviilipalvelusta kategorisesti vakaumuksensa vastaisena. Vapautuslain voitiin siten tuolloin katsoa suojanneen Jehovan todistajien uskonnonvapautta. Jehovan todistajien suhtautuminen siviilipalvelukseen on kuitenkin vapautuslain säätämisen jälkeen ratkaisevasti muuttunut, eivätkä he enää yhteisönä katso, että siviilipalvelus olisi heidän uskonnollisen vakaumuksensa vastainen palvelusmuoto. Siviilipalveluksen suorittaminen ei myöskään vaikuta henkilön asemaan tai mahdollisiin luottamustoimiin seurakunnassa. Jehovan todistajilla ei siis ole enää yhteisönä sitä vakaumusta, jota vapautuslaki on aikanaan suojannut, eikä muita vakaumuksia vahvemmalle erityissuojalle siksi näytä olevan enää perusteluja.

Jehovan todistajiin saattaa silti kuulua yksittäisiä henkilöitä, joiden vakaumus poikkeaa yhteisön vakaumuksesta ja jotka katsovat kaiken perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen liittyvän palveluksen loukkaavan heidän henkilökohtaista uskonnollista vakaumustaan. Yksilötasolla asiaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon se, ettei vapautuslain kumoaminen tosiasiallisesti vaikuttaisi yhdenkään sellaisen henkilön oikeusasemaan, joka on jo ehtinyt vapautuslain luoman suojan piiriin. Vapautusmahdollisuuden poistaminen koskisi ehdotetun siirtymäsäännöksen johdosta vain sellaisia 17–18-vuotiaita ja sitä nuorempia Jehovan todistajia, jotka eivät ole vielä lainkaan ehtineet vapautuslain soveltamisalaan. Voimassa olevan lain mukainen lykkäysjärjestelmä kestää noin 12 vuotta ja varsinainen vapautus asevelvollisuuden suorittamisesta voidaan myöntää vasta sinä vuonna, kun vapautuksen edellytykset täyttävä Jehovan todistaja täyttää 29 vuotta. Vapautuslain kumoamisen tuskin voidaan siten katsoa heikentävän kenenkään jo saavuttamaa perusoikeussuojaa, vaan lähinnä tulevaisuuden oletusta tällaisesta suojasta.

Mikäli vapautuslain kumoamisen katsotaan edellä mainitusta huolimatta johtavan joidenkin yksilöiden kohdalla perusoikeussuojan heikentymiseen, tulee sen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä sinänsä tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta. Jehovan todistajiin kuuluva asevelvollinen olisi vapautuslain kumoamisen myötä samassa oikeusasemassa muiden asevelvollisten kanssa, eikä asevelvollisuuden suorittamiseen liittyvien perusoikeusrajoitusten erilaiselle arvioinnille siksi liene perusteita. Asevelvollisuus- ja siviilipalvelusjärjestelmä, samoin kuin ns. totaalikieltäytymisestä seuraava rangaistusjärjestelmä, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2007 vp., PeVL 18/2007 vp.), eikä niiden perustuslainmukaisuuden arviointia siksi ole tarvetta tässä yhteydessä toistaa.

Siirtymäsäännöksen hyväksyttävyydestä

Ehdotettu siirtymäsäännös johtaisi siihen, että eri vakaumuksen omaavien henkilöiden syrjivä kohtelu jatkuisi vielä kolmen kuukauden ajan lain voimaantulon jälkeen. Tällaisen erilaisen kohtelun valtiosääntöisen arvioinnin kannalta keskeisenä kysymyksenä voidaan pitää sitä, voidaanko se perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on suojata vapautuslain mukaisen menettelyn jo aloittaneille henkilöille syntyneitä oikeutettuja odotuksia ja näin ollen turvata perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluvaa luottamuksensuojaa. Erilaiselle kohtelulle voidaan siten katsoa olevan perusoikeusjärjestelmässä hyväksyttävä peruste. Tätä arviota voidaan katsoa tukevan myös sen, että suojattava odotus koskee henkilöiden perustuslain 11 §:ssä turvattua uskonnonvapautta.

Siirtymäsäännökseen liittyvää erilaista kohtelua voidaan pitää myös oikeasuhtaisena, koska kyse on hyvin rajattuun ryhmään kohdistuvasta ja ajallisesti lyhyestä siirtymäajasta, jonka tavoitteena on sen kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksien turvaaminen. Erotteluja ei voida tässä suhteessa pitää mielivaltaisena tai kohtuuttomana.

Esityksen suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Aseistakieltäytymisoikeutta ei ole kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustettu itsenäisenä oikeutena, vaan se on johdettu oikeudesta ajatuksen, omantunnon ja

uskonnon vapauteen. Nämä oikeudet turvataan YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 18 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 10 artiklan 2 kohdassa aseistakieltäytymisoikeus turvataan nimenomaisesti osana ajatuksen, omantunnon ja uskonnonvapautta. Keskeisiä sopimusmääräyksiä esityksen kannalta ovat myös yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevat KP-sopimuksen 26 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja sopimuksen 12. lisäpöytäkirja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artikla. Aseistakieltäytymisoikeus on vahvistettu myös YK:n ihmisoikeuskomitean ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä.

Kansainvälisten ihmisoikeuselinten soveltamiskäytännön valossa on selvää, että henkilöllä on oltava oikeus vakaumuksensa perusteella kieltäytyä aseellisesta palveluksesta. Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista tai niiden soveltamiskäytännöstä ei voida toisaalta johtaa oikeutta kieltäytyä muusta kuin aseellisesta palveluksesta. Aseistakieltäytymisoikeus ei siten sisällä oikeutta kieltäytyä siviilipalveluksesta. Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen ei rajoittaisi Jehovan todistajiin kuuluvan asevelvollisen mahdollisuutta hakeutua aseellisen palveluksen sijasta siviilipalvelukseen, eikä ehdotuksella siten olisi vaikutuksia Jehovan todistajien aseistakieltäytymisoikeuteen.

Ihmisoikeuselinten soveltamiskäytännön valossa näyttää myös selvältä, että mikäli jokin uskonnollinen tai muu ryhmä vapautetaan kaikesta palveluksesta, tulisi vapautus syrjimättömästi ulottaa myös muihin vastaaviin vakaumuksiin. Nykytilaa, jossa yksi uskontokunta on vapautettu kokonaan ase- tai siviilipalveluksen suorittamisesta, voidaan siten pitää ongelmallisena Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta nimenomaan yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta. Ongelma poistuu tehokkaasti, jos vapautuslaki kumotaan. Esityksen voidaan siten katsoa saattavan Suomen asevelvollisuutta koskeva lainsäädäntö nykytilaa paremmin yhteensopivaksi Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.