Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall och om ändring av 3 § i värnpliktslagen

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall och om ändring av 3 § i värnpliktslagen (RP 139/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Perttu Wasenius, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Lena Andersson, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall upphävas. Enligt lagen kan personer som hör till Jehovas vittnen begära befrielse från att fullgöra värnplikt.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen förlaget med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet och diskrimineringsförbud, 11 § om religions- och samvetsfrihet och 127 § om skyldighet att försvara landet. Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstift-

ningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas av riksdagens grundlagsutskott.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän bedömning

I propositionen föreslås lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall (nedan kallad befrielselagen) bli upphävd. Den har varit i kraft som undantagslag (se GrUU 9/1985 rd).

Enligt 1 § kan en värnpliktig, som visar att han hör till det registrerade religionssamfundet Jehovas vittnen och anmäler att allvarliga samvetsskäl som grundar sig på religiös övertygelse hindrar honom att fullgöra sin värnplikt i vapentjänst eller i någon ersättande tjänstgöringsform, beviljas uppskov med och befrielse från att fullgöra värnplikt i fredstid, på det sätt som det sägs i lagen. Enligt 2 § ska en värnpliktig på ansökan beviljas uppskov med att fullgöra tjänstgöring, om han lägger fram utredning om att han hör till det registrerade religionssamfundet Jehovas vittnen och gör en anmälan som avses i 1 § 1 mom., när han infinner sig till uppbåd. Uppskov får beviljas för högst tre år i sänder, dock inte för längre tid än till utgången av det år då sökanden fyller 28 år. På ansökan ska uppskov också beviljas senare, förutsatt att personen före ansökan om uppskov inte börjat fullgöra sin värnplikt och att han har gjort den ansökan utifrån vilken uppskov beviljats första gången innan han har fyllt 25 år. Enligt 4 § befrias en värnpliktig, som inte längre kan beviljas uppskov och som har anmält att skälen i 1 § 1 mom. fortfarande hindrar honom från att fullgöra vapentjänst och ersättande tjänstgöring, på ansökan från att fullgöra värnplikt i fredstid.

I och med att lagen upphävs kommer alla religiösa och andra övertygelser att behandlas lika beträffande värnplikt på det sätt grundlagen förutsätter. I samband med grundlagsreformen uppmanade grundlagsutskottet regeringen att, innan den nya grundlagen träder i kraft, ta ställning till hur nödvändiga undantagslagarna är och bedöma deras förhållande till grundlagen och att vidta nödvändiga åtgärder för att också regleringen på den punkten ska uppfylla grundlagens krav (GrUB 10/1998 rd, s. 23; se också t.ex. GrUU 3/2005 rd, s. 4, och GrUU 46/2005 rd, s. 4). Det finns enligt utskottet all anledning att välkomna att befrielselagen, som är en undantagslag, upphävs.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan lagförslaget anses vara problemfritt med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet och 6 § 2 mom. om diskrimineringsförbud, utom vad beträffar övergångsperioden, vilket utskottet redogör för längre fram. I det här fallet handlar det om särbehandling på grund av religion eller övertygelse, vilket hör till de förbjudna diskrimineringsgrunderna enligt 6 § 2 mom. i grundlagen. Följaktligen måste kraven för att särbehandling ska vara motiverad ställas mycket högt (RP 309/1993 rd, s. 46–48; se t.ex.GrUU 37/2014 rd, s. 3, och GrUU 23/2012 rd, s. 2).

Den konstitutionella betydelsen av propositionen hänger också samman med, om förslaget att upphäva undantagslagen, som alltså ursprungligen stiftades med hänvisning till religions- och samvetsfriheten, kränker religions- och samvetsfriheten som är skyddad genom 11 § i grundla-

gen eller inte. Här måste det enligt utskottet beaktas att 127 § föreskriver om skyldighet att försvara landet och om en anknytande rätt att få befrielse från att delta i landets militära försvar.

I 11 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det att var och en har religionsfrihet. Enligt 2 mom. innefattar religions- och samvetsfriheten rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse delta i religionsutövning. I 11 § ingår inget kvalificerat lagförbehåll, och därför tillämpas de allmänna villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna på religions- och samvetsfriheten.

Enligt 127 § 1 mom. i grundlagen är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. I bestämmelsen bekräftas det att försvaret är en grundlagsfäst skyldighet för varje finsk medborgare och den innehåller ett bemyndigande att genom lag bestämma närmare om vad skyldigheten innebär. Den försvarsskyldighet som grundlagen talar om täcker in inte bara det militära försvaret utan också andra sätt att försvara fosterlandet och att bistå försvaret. Detta framgår av dels förarbetena till grundlagen, dels grundlagsutskottets praxis. Bestämmelsen gäller värnplikt inom försvaret, liksom också bland annat vapenfri tjänst som ersätter värnplikt (RP 1/1998 rd, s. 182, GrUU 10/1985 rd, s. 3/, GrUU 18/1995 rd, s. 2, GrUU 9/1996 rd, s. 2, GrUU 9/2007 rd, s. 2).

Bestämmelser om rätten att på grund av övertygelse befrias från att delta i landets militära försvar ska enligt 127 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. Bestämmelsen har ett nära samband med grundlagens 11 § om religions- och samvetsfrihet. Enligt grundlagsutskottet kan bestämmelsen i 127 § anses utgöra ett i och för sig godtagbart kriterium för att inskränka religions- och samvetsfriheten. Den rätt till befrielse som grundlagen medger inskränker sig till militärt försvar och täcker därmed inte in andra sätt att försvara fosterlandet eller att bistå försvaret. Med militärt försvar avses här inte bara att fullgöra värnplikt under fredstid utan också uppgifter inom den beväpnade försvarsorganisationen i krig (RP 1/1998 rd, s. 182). Civiltjänstlagen har stiftats med medverkan från grundlagsutskottet (se GrUU 18/2007 rd) och den kan anses uppfylla uppdraget i 127 § 2 mom. i grundlagen, det vill säga att genom lag föreskriva om rätten att på grund av övertygelse befrias från att delta i landets militära försvar. Enligt grundlagsutskottet är 11 § i grundlagen inte heller något hinder för att upphäva befrielselagen.

Övergångsbestämmelsen

I propositionen (s. 13) föreslås befrielselagen bli upphävd så att befrielse fortfarande ska kunna beviljas, om ansökan om befrielse i överensstämmelse med befrielselagen har initierats innan upphävandelagen träder i kraft. Det kommer inte heller att påverka den rättsliga ställningen för de personer som innan upphävandelagen träder i kraft har beviljats befrielse i överensstämmelse med befrielselagen. Det har således ingen retroaktiv rättsverkan att befrielselagen upphävs.

Enligt 2 § 2 mom. i lagförslaget tillämpas de bestämmelser som gällde när den föreslagna lagen trädde i kraft på en person som före ikraftträdandet har ansökt om befrielse enligt 4 §. Enligt 3 mom. får en person som innan lagen träder i kraft har ansökt om uppskov enligt 2 § i befrielselagen inom tre månader från ikraftträdandet ansöka om befrielse från att fullgöra värnplikt under fredstid.

Propositionen baserar sig på en dom från Helsingfors hovrätt (HelHO 2018:4, R 16/738), där hovrätten anser att befrielselagen strider mot likabehandlingsprincipen och diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen. Domen gällde en person som inte deltagit i civiltjänst på grund av annan övertygelse. Hovrätten ansåg att det inte fanns något godtagbart skäl enligt grundlagen för att särbehandla personen (punkt 33 och 34 i domen). Vidare ansåg hovrätten att annan övertygelse inte kan särbehandlas i relation till Jehovas vittnens övertygelse. Kravet på jämbördig behandling förutsätter att andra övertygelser behandlas jämlikt och att särbehandling inte kan anses vara godtagbart ens med hänvisning till att befrielselagen har stiftats i undantagslagsförfarande. Om hovrätten hade tillämpat straffbestämmelsen i 74 § i civiltjänstlagen, hade det lett till en uppenbar konflikt med bestämmelserna om jämlik behandling och diskrimineringsförbud i 6 § i grundlagen, eftersom paragrafen tolkas tillsammans med de människorättsskyldigheter som är förpliktande för Finland. I egenskap av undantagslag strider befrielselagen mot grundlagen i den mening som avses i 106 § i grundlagen (punkt 64 i domen). Följaktligen avslog hovrätten åtalet om vägran att fullgöra civiltjänst (punkt 65 och 66 i domen). Senare lät högsta domstolen bli att bevilja besvärstillstånd och hovrättens dom är den slutliga domen.

I motiven till lagstiftningsordningen (s. 19) framhåller regeringen att befrielselagen strider mot likabehandlingsprincipen och diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen. Med upphävandelagen ska konflikten med grundlagen undanröjas genom att samtliga övertygelser ska vara likvärdiga i relation till att fullgöra och vägra fullgöra värnplikt.

Men övergångsbestämmelsen i 2 § 3 mom. särbehandlar personer explicit på grund av religion eller övertygelse. Enligt grundlagsutskottets uppfattning innebär bestämmelsen att en ordning som i rättspraxis har konstaterats uppenbart strida mot grundlagen till följd av en explicit bestämmelse i lagen kan fortsätta att tillämpas i tre månader efter att lagen har trätt i kraft. Man bör låta bli att tillämpa den diskriminerande lagstiftningen och sluta tillämpa den med en gång, anser utskottet. Det föreslagna 2 § 3 mom. tillåter att den som har anhållit om uppskov direkt under övergångsperioden på tre månader kan anhålla om befrielse från att fullgöra värnplikt i fredstid. Bestämmelsen går ännu längre än den gällande bestämmelsen, som inte tillåter uppskov till följd av personens ålder.

Enligt motiven till lagstiftningsordningen är syftet med övergångsbestämmelsen att skydda de rättmätiga förväntningar som uppkommit hos de personer som redan har inlett förfarandet enligt befrielselagen. Den bedömningen kan också anses stödja det faktum att den förväntning som ska skyddas gäller personernas religionsfrihet, som är skyddad i 11 § i grundlagen. Den särbehandling som anknyter till övergångsbestämmelsen kan också anses vara proportionerlig, eftersom det handlar om en övergångsperiod för en mycket begränsad grupp och under en kort tid. Tanken är att övergångsperioden ska tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna för de personer som är föremål för den (s. 20). Att göra åtskillnad kan i detta hänseende inte anses vara godtyckligt eller oskäligt, enligt propositionen.

Grundlagsutskottet anser att motiveringen i propositionen är otillräcklig med avseende på diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen och att den således inte motiverar fortsatt särbehandling på grund av religion och övertygelse under övergångsperioden. Det innebär samtidigt att 2 § 3 mom., som alltså tillåter att den som har anhållit om uppskov direkt under övergångsperioden kan anhålla om befrielse från att fullgöra värnplikt i fredstid, tillåter särbehandling som är

förbjuden enligt grundlagen. Sammanfattningsvis anser grundlagsutskottet att 2 § 3 mom. och de anknytande procedurbestämmelserna i 4 och 5 mom. i lagförslag 1 måste strykas i lagen av skäl som beror på 6 § i grundlagen. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 2 § 3—5 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 6.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.