

HE 139/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että kaikkia uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdellaan Suomen asevelvollisuusjärjestelmässä perustuslain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Esityksen tavoitteena on samalla varmistaa Suomen asevelvollisuusjärjestelmän toimivuus ja Puolustusvoimien kyky tuottaa Suomen puolustusjärjestelmän edellyttämät joukot.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 NYKYTILA.....	4
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
Lainsäädäntö.....	4
Käytäntö.....	5
Helsingin hovioikeuden tuomio 23.2.2018.....	5
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	6
Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.....	6
Ihmisoikeussopimuksia koskeva soveltamiskäytäntö.....	6
Asevelvollisuus muissa maissa.....	9
1.3 Nykytilan arviointi.....	10
Jehovan todistajien vapautuslain suhde yhdenvertaisuuteen ja poikkeuslakien välttämisen periaate.....	10
Perustuslain 127 §:ssä säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden merkitys nykyään.....	10
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	11
2.1 Tavoitteet.....	11
2.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	11
Nykytilan säilyttäminen.....	11
Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen.....	11
Vapautuslain laajentaminen muihin vakaumuksiin.....	12
Perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan säännöksen muuttaminen.....	13
Jehovan todistajia koskeva korvaava palvelus.....	13
2.3 Keskeiset ehdotukset.....	13
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	14
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	14
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	15
4 ASIAN VALMISTELU.....	16
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	16
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	16
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	18
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	18
1.1 Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta.....	18
1.2 Laki asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta.....	18
2 VOIMAANTULO.....	19
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	19
3.1 Suhde perustuslakiin.....	19
3.2 Suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.....	21
3.3 Johtopäätökset.....	21
LAKIEHDOTUKSET.....	23
Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta.....	23
Laki asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta.....	24

HE 139/2018 vp

LIITTEET	25
RINNAKKAISTEKSTIT	25
Laki asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta	25

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädäntö

Perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei määritellä tarkemmin perustuslaissa, mutta säännöksen perustelujen mukaan se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat (HE 1/1998, s. 182).

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain säännöstä täydennetään vuonna 2015 voimaan tulleella yhdenvertaisuuslailla (1325/2014), jonka 8 §:ssä säädetään syrjintäkiellosta ja 11 §:ssä erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista.

Maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä asevelvollisena Puolustusvoimissa säädetään asevelvollisuuslaissa (1438/2007). Asevelvollisuuslain 2 §:n mukaan jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, jollei laissa jäljempänä toisin säädetä. Asevelvollisuuden suorittamiseen kuuluu varusmiespalvelus, kertausharjoitus, ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus sekä osallistuminen kutsuntaan ja palveluskelpoisuuden tarkastukseen. Asevelvollisuuden suorittamisesta rajavartiolaitoksessa säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005) ja rajavartioloissa (578/2005).

Asevelvollisuuslain 3 §:n 2 momentin mukaan vapautuksesta sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta vakaumuksen perusteella säädetään siviilipalveluslaissa (1446/2007) ja Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetussa laissa (645/1985, jäljempänä Jehovan todistajien vapautuslaki tai vapautuslaki). Siviilipalvelukseen voi hakeutua normaalioloissa hakemuksen perusteella ilman varsinaista vakaumuksen tutkintaa. Hakemus siviilipalvelukseen on hyväksyttävä, jos se täyttää laissa säädettyt muodolliset vaatimukset. Siviili-palveluksen tarkoituksena on asevelvollisen vakaumuksen huomioivan palvelumuodon tarjoaminen ja uskonnon ja omantunnonvapauden huomioon ottaminen maanpuolustusvelvollisuuden täyttämässä Suomea sitovat kansainväliset ihmisoi-keussopimukset huomioon ottavalla tavalla.

Siviilipalveluksesta kieltäytymisestä, eli niin sanotusta totaalkieltäytymisestä, säädetään siviilipalveluslain 74 §:ssä. Pykälän mukaan siviilipalvelusvelvollinen, joka jättää saapumatta peruskoulutukseen tai työpalveluun, lopettaa sen tai ilmoittaa kirjallisesti kieltäytyvänsä siviilipalveluksesta, on tuomittava siviilipalveluksesta kieltäytymisestä vankeuteen ajaksi, joka vastaa puolta hänen jäljellä olevasta palvelusajastaan.

Jehovan todistajien vapautuslain 1 §:n mukaan asevelvolliselle, joka osoittaa kuuluvansa Jehovan todistajat -nimiseen rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan ja ilmoittaa, että uskonnolliseen vakaumukseen perustuvat vakavat omantunnonsyyt estävät häntä suorittamasta

HE 139/2018 vp

asevelvollisuutta aseellisessa palveluksessa tai missään sitä korvaavassa palveluksessa, voidaan sen estämättä, mitä asevelvollisuuslaissa ja siviilipalveluslaissa säädetään, myöntää lykkäystä ja hänet voidaan vapauttaa asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana siten kuin kyseisessä laissa säädetään. Henkilölle voidaan lain nojalla myöntää ensin hakemuksesta lykkäystä palveluksen aloittamisesta enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja enintään sen vuoden loppuun asti, jolloin henkilö täyttää 28 vuotta. Mikäli lykkäys on jatkunut keskeytyksettä sen kalenterivuoden loppuun, jona henkilö täyttää 28 vuotta, hänelle voidaan myöntää vapautus asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Henkilön on lykkäystä ja vapautusta haikiessaan osoitettava, että uskonnolliseen vakaumukseen perustuvat vakavat omantunnon syyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuutta aseellisessa palveluksessa tai missään sitä korvaavassa palveluksessa.

Jehovan todistajien vapautuslaki säädettiin aikanaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä niin sanottuna poikkeuslakina, koska sen katsottiin merkitsevän Jehovan todistajien vapauttamista silloisessa hallitusmuodossa säädetystä maanpuolustusvelvollisuudesta ja samalla poikkeusta kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Vapautuslain säätämisen syyt olivat lähinnä käytännöllisiä, eivätkä niinkään oikeudellisia.

Käytäntö

Varusmiespalveluksen suorittaa Suomessa vuosittain yli 20 000 henkilöä, joista alle 1 000 on naisia. Varusmiespalveluksen kesto on koulutettavasta tehtävästä riippuen 165, 255 tai 347 vuorokautta. Varusmies ei saa itse valita palveluksensa kestoja, vaan valinnat tekee Puolustusvoimat. Kokonaisuudessaan noin 43 prosenttia varusmiehistä palvelee 165 vuorokautta, noin 14 prosenttia 255 vuorokautta ja noin 43 prosenttia 347 vuorokautta. Varusmiespalveluksessa opittuja taitoja kerrataan ja päivitetään kertausharjoituksissa, joihin osallistuu vuosittain noin 18 000 reserviläistä.

Siviilipalveluksen suorittaa Suomessa vuosittain noin 1 500–1 800 henkilöä. Lisäksi vuosittain noin 200–700 varusmiespalveluksensa jo suorittanutta henkilöä hakeutuu reservistä siviilipalvelukseen suorittamalla siviilipalveluslain 8 luvussa tarkoitetun täydennyspalveluksen. Totaalikieltäytyjiä on vuosittain noin 30–50. Valtaosa totaalkieltäytyjistä suorittaa heille tuomitun rangaistuksen rikoslain 6 luvun 11 a §:n mukaisena valvontarangaistuksena.

Jehovan todistajien vapautuslain perusteella myönnetään vuosittain noin 70–130 vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Yhteensä lain nojalla on sen voimaantulosta lähtien vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta noin 3 300 henkilöä.

Helsingin hovioikeuden tuomio 23.2.2018

Helsingin hovioikeus antoi 23.2.2018 tuomion (HelHO 2018:4, R 16/738), jolla se hylkäsi syytteen siviilipalveluksesta kieltäytymisestä ihmisten yhdenvertaisuuteen vedoten. Hovioikeus katsoi, että tuomitseminen siviilipalveluksesta kieltäytymisestä on perustuslaissa kiellettyä syrjivää kohtelua Jehovan todistajiin nähden, jotka on lailla vapautettu sekä asepalveluksen että siviilipalveluksen suorittamisesta. Kysymys perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden vaatimuksen merkityksestä asiassa ratkaistiin hovioikeudessa seitsemän jäsenen vahvennetussa kokoonpanossa. Ratkaisu tästä kysymyksestä syntyi äänestyksen jälkeen (4–3). Syyttäjää on hakenut asiassa valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Aseistakieltäytymisoikeutta ei ole kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustettu itsenäisenä oikeutena, vaan se on johdettu oikeudesta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Nämä oikeudet turvataan YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7/1976, jäljempänä KP-sopimus) 18 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 9 artiklassa. Keskeisiä sopimusmääräyksiä esityksen kannalta ovat myös yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevat KP-sopimuksen 26 artikla sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja sopimuksen 12. lisäpöytäkirja.

KP-sopimuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Oikeus sisältää muun muassa vapauden tunnustaa omavalintaista uskontoa tai uskoa sekä yksityisesti tai julkisesti harjoittaa uskontoaan tai uskoaan. Artiklan 2 kohdan mukaan ketään ei saa asettaa sellaiselle pakotukselle alttiiksi, joka rajoittaa hänen vapautaan tunnustaa tai valita oman valintansa mukainen uskonto tai usko. Artiklan 3 kohdan mukaan henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai uskoaan voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä suojelemaan yleistä turvallisuutta, järjestystä, terveydenhoitoa tai moraalialia tahi muiden perusoikeuksia ja –vapauksia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. Oikeus sisältää muun muassa vapauden tunnustaa uskontoaan tai uskoaan yksin tai yhdessä muiden kanssa. Artiklan 2 kohdan mukaan henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai uskoaan voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi, yleisen järjestyksen, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

KP-sopimuksen 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojele rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Sopimuksen 12. lisäpöytäkirjan 1 artikla sisältää lisäksi kaikkinaisen syrjinnän kiellon, jonka mukaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 10 artiklan 2 kohdan mukaan oikeus kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syistä tunnustetaan tämän oikeuden käyttöä sääntelevien kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 21 artikla sisältää yleisen syrjintäkiellon.

Ihmisoikeussopimuksia koskeva soveltamiskäytäntö

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo YK:n ihmisoikeuskomitea. Sopimuspuolilla on velvollisuus antaa määräajoin raportti niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt yleissopimuksen velvoitteiden toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskomitea tarkastelee raportin kuullen hallitusta, kansallista ihmisoikeusinstituutiota ja myös kansalaisjärjestöjä. Tarkastelun päätteeksi komitea hyväksyy loppupäätelmät ja suositukset täytäntöönpanon edelleen kehittämiseksi. Suomi on tähän mennessä raportoinut yleissopimuksen täytäntöönpanosta kuusi kertaa. Suomen seitsemäs määräaikaisraportti annetaan heinäkuussa 2019.

Ihmisoikeuskomitea tarkasteli ensimmäisen kerran asevelvollisuudesta vapauttamista vakaumuksen perusteella Suomen toisen määräaikaisraportin tarkastelussa marraskuusta 1985. Komitea käsitteli asiaa oikeutta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapautteen koskevan 18 artiklan nojalla lähinnä kysyen, tunnustaako Suomen lainsäädäntö asevelvollisuudesta vapauttamisen vakaumuksen perusteella. Jehovan todistajien vapautuslaki oli säädetty saman vuoden heinäkuussa.

Ihmisoikeuskomitea käsitteli Jehovan todistajien suosituimmuuskohtelua suhteessa muihin aseistakieltäytyjäryhmiin yleissopimuksen yleistä syrjinnän kieltöä koskevan 2 artiklan ja yhdenvertaisuutta käsittelevän 26 artiklan pohjalta Suomen kolmannen määräaikaisraportin tarkastelussa vuonna 1990. Vuonna 1998 Suomen neljännen määräaikaisraportin tarkastelussa ihmisoikeuskomitea antoi suosituksen tarkastella lainsäädäntöä Jehovan todistajien asevelvollisuuden suorittamisesta vapautumisesta muuttaen sen yhdenmukaiseksi yleissopimuksen yhdenvertaisuutta koskevan 26 artiklan kanssa.

Suomen viidennen määräaikaisraportin tarkastelussa vuonna 2004 komitea toisti huolensa siitä, ettei Jehovan todistajille myönnettyä erityiskohtelua ollut laajennettu muihin omantunnon syistä vakaumuksen perusteella asepalvelusta vastustaviin henkilöihin. Viimeisimmän, kuudennen määräaikaisraportin tarkastelussa vuonna 2013 komitea antoi Suomelle suosituksen, että sen tulisi ulottaa Jehovan todistajille myönnettyä suosituimmuuskohtelua koskemaan muita aseistakieltäytyjäryhmiä. Tämä suositus annettiin ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapautta koskevan 18 artiklan nojalla. Suomen tulee vastata tähän suositukseen seuraavassa, seitsemännessä määräaikaisraportissaan ensi vuonna.

Yleissopimus on elävä instrumentti, jota tulkinnan kautta kehitetään vastaamaan muuttuvaa yhteiskunnallista todellisuutta. Ihmisoikeuskomitea kehittää johdonmukaisesti 18 ja 26 artiklojen tulkintaa käsitellessään sopimuspuolten sille antamia määräaikaisraportteja yleissopimuksen täytäntöönpanosta sekä valinnaisen pöytäkirjan nojalla annettuja yksilövalituksia. Ajatuksen, omantunnon ja uskonnonvapautta koskevan 18 artiklan avulla yleissopimus mahdollistaa oikeuden vakaumuksen perusteella kieltäytyä asepalveluksesta.

Ihmisoikeuskomitean yleiskommentti nro 22 oikeudesta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapautteen (CCPR/C/21/Rev.1/Add.4) tulkitsee oikeutta kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syistä 18 artiklan nojalla. Vaikka yleissopimus ei suoranaisesti viittaakaan oikeuteen kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syistä, ihmisoikeuskomitean tulkinnan mukaan tämä oikeus voidaan johtaa 18 artiklasta. Komitean mukaan asepalveluksesta kieltäytyminen omantunnon syiden perusteella ei saa erotella kieltäytyjiä heidän uskonsa perusteella. Ihmisoikeuskomitea on ottanut kantaa oikeuteen kieltäytyä aseista myös yksilövalituksissa kuten Järvinen v. Suomi, Brinkhof v. Alankomaat, Foin v. Ranska, Westerman v. Alankomaat sekä Yeo-Bum Yoon ja My-ung-Jin Choi v. Korean tasavalta.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea on katsonut, että oikeutta aseistakieltäytymiseen oli arvioitava yksinomaan kansallisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautta koskevan 18 artiklan pe-

rusteella ja ettei pakkotyötä tai pakollista työtä koskevalle 8 artiklalle voida antaa tässä yhteydessä merkitystä (Yeo-Bum Yoon ja Myung-Jin Choi v. Korean tasavalta 3.11.2006).

Yksilövalituksessa Brinkhof v. Alankomaat (402/1990) antamassaan ratkaisussa ihmisoikeuskomitea teki merkittävän linjauksen 18 artiklan osalta todeten, että sopimuspuolen tunnustaessa mahdollisuuden kieltäytyä asepalveluksesta vakaumuksen perusteella, kieltäytyvien kesken ei voida tehdä eroa sen perusteella, mihin seikkoihin heidän uskonsa perustuu. Kysymys oli muun muassa siitä, syrjiikö Jehovan todistajien erityinen kohtelu muita asepalveluksesta ja sitä korvaavasta palveluksesta kokonaan kieltäytyviä. Alankomaissa oli vuodesta 1974 voimassa laki, jonka perusteella Jehovan todistajat vapautettiin asepalveluksesta. Ihmisoikeuskomitea totesi mm. että muilla aseistakieltäytyjillä ei ollut laissa säädettyä mahdollisuutta vapautua palveluksesta. Heillä oli vain mahdollisuus suorittaa korvaava palvelus. Kyseisessä tapauksessa komitea kuitenkin katsoi, ettei valittaja ollut näyttänyt hänen vakaumuksensa pasifistina olevan ristiriidassa Alankomaiden siviilipalvelusjärjestelmän kanssa tai että Jehovan todistajien erilainen kohtelu loukkasi hänen oikeuttaan vastustaa aseellista palvelua. Toimikunta katsoi, ettei tässä tapauksessa yleissopimuksen 26 artiklan syrjintäkieltoa ollut rikottu. Ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännössä on siten jo ennen Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta katsottu, että oikeus aseistakieltäytymiseen on yleissopimuksen 18 artiklassa turvattu oikeus.

Syrjinnällä tarkoitetaan ihmisten eriarvoista kohtelua tai erilaiseen asemaan asettamista ilman hyväksyttävää perustetta. Jehovan todistajien vapauttaminen asevelvollisuuden suorittamisesta ja sitä korvaavasta siviilipalveluksesta on ongelmallinen erityisesti yleissopimuksen 26 artiklan yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Ihmisoikeuskomitean kehittyneen tulkinnan mukaan Suomen nykyisen sääntelyn ongelmana voidaan pitää sitä, että se asettaa yhden uskonnollisen pasifistisen ryhmän muihin pasifistisiin ryhmiin nähden eriarvoiseen asemaan. Myös muut henkilöt, joilla on yhtä vakaa pasifistinen vakaumus kuin Jehovan todistajilla, ovat oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun yleissopimuksen nojalla. Jehovan todistajien erityiselle, suosivalle kohtelulle ei näin ollen ole hyväksyttävää perustetta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on aikoinaan oikeuskäytännössään tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklaa ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaudesta todeten, että siitä ei ole johdettavissa oikeutta kieltäytyä asepalveluksesta eikä myöskään oikeutta korvaavaan siviilipalvelukseen. Tuolloin tuomioistuin tulkitsi 9 artiklaa orjuuden ja pakkotyön kieltä koskevan 4(3) artiklan valossa jättäen sopimuspuolelle harkintamarginaalia suhteessa omantunnonsyistä asepalveluksesta kieltäytymiseen. Tämän tulkinnan myötä asepalveluksesta kieltäytyneiden rankaiseminen ei muodostanut 9 artiklan loukkausta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön merkittävänä muutoksena oli suuren jaoston tuomio tapauksessa Bayatyan v. Armenia (23459/03) vuonna 2011. Tällöin EIT tulkitse ensimmäisen kerran 9 artiklaa itsenäisesti todeten, että oikeus kieltäytyä pakollisesta asepalveluksesta vakaumuksen perusteella on 9 artiklan suojaama oikeus. Tuomioistuin on tulkinnut samoin myös tapauksissa Savda v. Turkki 12.6.2012 sekä Adyan ym. v. Armenia 12.10.2017.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös tulkinnut tapauksessa Papavasylakis v. Kreikka (66899/14), että sopimuspuolella on positiivinen velvollisuus huolehtia omantunnonsyistä aseellisesta palveluksesta kieltäytyvän omantunnonsyiden tutkimisesta asianmukaisessa elimessä. Tapauksessa Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas ja muut v. Itävalta (40825/98) (ks. myös Gütl v. Itävalta 12.3.2009 ja Löffelmann v. Itävalta 12.3.2009 sekä Koppi v. Itävalta) tuomioistuin linjasi, että erivapauksien johdosta viranomaisien tulee toimia puolueettomasti ja tarjota kaikille uskonnollisille yhdyskunnille tasapuolinen mahdollisuus hakea erityisasemaa.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on hyväksynyt suosituksen nro R(87)8 oman-tunnon syistä asepalveluksesta kieltäytymisestä sekä suosituksen CM/Rec(2010)4 puolustusvoimiin kuuluvien ihmisoikeuksista. Viimeksi mainitussa suosituksessa todetaan, että kutsuntoihin osallistuvilla tulisi olla oikeus kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syihin vedoten ja että heille tulisi ehdottaa siviilipalveluluonteista vaihtoehtoa. Myös Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on hyväksynyt suosituksen 1518(2001) oikeudesta kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syillä.

Asevelvollisuus muissa maissa

Yleinen asevelvollisuus ei ole Euroopassa kovin yleinen eikä sellaisia maita ole, joissa vielä olisi käytössä yleinen asevelvollisuus ja jotka oloiltaan ja yhteiskunnalliselta kehitykseltään muistuttaisivat Suomea. Käytännössä siviilipalvelus suoritetaan sitä harvemmin, mitä valikoivampi varusmiespalvelus on valtiolla käytössä. Tämä johtuu siitä, että valikoivassa asevelvollisuudessa puolustusratkaisu on käytännössä hyvin lähellä vapaaehtoista mallia ja palvelukseen huonosti motivoituneet henkilöt saavat yleensä vapautuksen. Valikoiva asevelvollisuus on käytössä Norjassa, Ruotsissa, Tanskassa, Virossa ja Liettuassa.

Asevelvollisuus on laajemmassa mittakaavassa käytössä Suomen lisäksi Sveitsissä, Itävallassa, Kreikassa ja Turkissa. Asevelvollisuus on yleistä myös Lähi-idässä, Etelä-Amerikassa sekä Keski- ja Kaakkois-Aasiassa. Itävallassa, Kreikassa ja Sveitsissä on käytössä yleinen asevelvollisuus, jonka sijaan on mahdollista suorittaa myös siviilipalvelus. Sveitsissä käytössä olevassa asevelvollisuusjärjestelmässä palvelukseen soveltumattomaksi katsottu joutuu maksamaan erityistä veroa asepalveluksen suorittamisen sijaan. Itävallassa asevelvollisuudesta ovat vapautettuja tietyt laissa tunnustetut uskonnolliset yhteisöjen tehtävissä toimivat, esimerkiksi papit ja opettajat. Tähän ei kuitenkaan kuulu esimerkiksi Jehovan todistajien yhteisö. Itävalta on Suomen lisäksi saanut huomautuksia YK:n ihmisoikeuskomitealta liittyen siviilipalveluksen rangaistuksen luontoiseen pituuteen asepalvelukseen verrattuna. Euroopan valtioista ainoastaan Kreikassa ja Suomessa on sekä asepalveluksesta että siviilipalveluksesta kieltäytyneitä tuomittu vankeusrangaistukseen.

Norjassa on käytössä valikoiva asevelvollisuus ja se koskee myös naisia. Norjassa kuitenkin vain noin 30 % ikäluokasta suorittaa ase- tai siviilipalveluksen. Asepalveluksesta ja siviilipalveluksesta kieltäytyviä ei rangaista.

Ruotsi lopetti yleisen asevelvollisuuden soveltamisen vuonna 2010 ja siirtyi vapaaehtoisuuteen perustuvaan järjestelmään. Valikoiva asevelvollisuus otettiin uudelleen käyttöön vuonna 2017. Palveluksen suorittaa vain noin viisi prosenttia ikäluokasta.

Virossa on asevelvollisuus, joka nimellisesti koskee kaikkia miespuolisia Viron kansalaisia. Käytännössä kuitenkin vain pieni osa, noin 30 prosenttia asevelvollisista, suorittaa asevelvollisuuden. Virossa ei tosiasiallisesti järjestetä siviilipalvelusta, vaikka sen suorittaminen on nimellisesti mahdollista.

Tanskassa asepalvelukseen otetaan ensisijaisesti vapaaehtoisia ja toissijaisesti velvoitetaan suorittamaan asepalvelus tai siviilipalvelus. Suurin osa asepalveluksen suorittavista on kuitenkin Tanskassa vapaaehtoisia. Asevelvollisuudesta ja siviilipalveluksesta kieltäytyminen on rangaistavaa. Tanskassa Jehovan todistajat suorittavat yleensä asepalvelusta korvaavan palveluksen.

Liettuassa vain pieni osa suorittaa asevelvollisuuden. Liettuassa on nimellisesti käytössä asevelvollisuus, mutta käytännössä asevelvollisuuden suorittaneet ovat olleet vapaaehtoisia.

1.3 Nykytilan arviointi

Jehovan todistajien vapautuslain suhde yhdenvertaisuuteen ja poikkeuslakien välttämisen periaate

Jehovan todistajien vapautuslaki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä niin sanottuna poikkeuslakina. 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).

Jehovan todistajien vapautuslaki on useassa yhteydessä todettu perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon vastaiseksi. Laissa asetetaan ilman hyväksyttävää perustetta yksi uskonnollinen vakaumus parempaan asemaan muihin vakaumuksiin nähden. Vapautuslain ongelmallisuus nousi jälleen esiin alkuvuodesta 2018, kun Helsingin hovioikeus antoi vapauttavan tuomion totaalikieltäytymistä koskevassa asiassa ihmisten yhdenvertaisuuteen vedoten. Tuomion johdosta totaalikieltäytymistä koskeva oikeustila on epäselvä. Lain mukaan totaalikieltäytymisestä seuraa edelleen vankeusrangaistus, mutta on epäselvää, miten tuomioistuimet sitä jatkossa tosiasiallisesti soveltavat.

Suomen asevelvollisuusjärjestelmän toimivuus ja asevelvollisten yhdenvertaisuus kuitenkin edellyttävät, että palveluksen suorittaminen on pakollista ja että velvollisuudesta kieltäytymisestä seuraa tehokas ja tavoiteltavaan hyötyyn nähden oikeasuhtainen seuraamus. Nykyisessä järjestelmässä totaalikieltäytymisestä seuraava rangaistus on mitoitettu siten, ettei se ole liian houkutteleva vaihtoehto varusmiespalveluksen tai siviilipalveluksen suorittamiseen nähden. Vain tällä tavoin pystytään varmistamaan, että Suomen puolustusjärjestelmän kannalta riittävä määrä ihmisiä suorittaa varusmiespalveluksen. Totaalikieltäytymisestä seuraavana hyötynä on 165–347 päivän mittaista henkilökohtaista vapautta rajoittavan palveluksen välttäminen. Jotta totaalikieltäytymisestä ei tule vaihtoehtona liian houkutteleva, siitä on seurattava vähintään vastaavan suuruinen sanktio (HE 140/2007, s. 72). Mikäli tuomioistuinten linja vakiintuisi sellaiseksi, ettei totaalikieltäytymisestä aiheudu henkilölle minkäänlaisia seuraamuksia, muodostuisi koko asevelvollisuusjärjestelmästä tosiasiallisesti vapaaehtoinen. Tämä puolestaan vaarantaisi Puolustusvoimien kyvyn tuottaa vuosittain Suomen puolustusjärjestelmän edellyttämät joukot.

Perustuslain 127 §:ssä säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden merkitys nykyään

Asevelvollisuuslaissa tarkoitettu asevelvollisuus ja siviilipalveluslain mukainen siviilipalvelus perustuvat molemmat perustuslain 127 §:ssä säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseen. Maanpuolustusvelvollisuus on yleinen velvollisuus, joka koskee kaikkia Suomen kansalaisia iästä ja sukupuolesta riippumatta. Perustuslaissa käsitettä ei ole tarkemmin määritelty, mutta sen esitöiden mukaan säännös kattaa aseellisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat (HE 1/1998 vp, s. 181–182).

Maanpuolustuksen käsite on perinteisesti yhdistetty nimenomaan aseellisen maanpuolustuksen toteuttamiseen. Suomalaiseen yhteiskuntaan kohdistuvat uhkat ovat kuitenkin nykyään huomattavasti monimuotoisempia ja vaikeammin hahmotettavia kuin aiemmin ja vain osaan niistä voidaan vastata aseellisen maanpuolustuksen keinoin. Tämän takia myös maanpuolustuksen

käsitteen ja sisällön voidaan nähdä kehittyneen ja kattavan myös täysin siviiliperusteisen ja aseettoman suomalaisen yhteiskunnan suojelemisen ja siihen varautumisen. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta voidaan mainita pelastustoiminta koko laajuudessaan. Toimintaympäristön muutosta ja kehitystä kuvaa muun muassa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvattu kokonaisturvallisuuden ajattelumalli.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Esityksen ensisijaisena tavoitteena on saattaa asevelvollisuuden suorittamisesta vakaumuksen perusteella vapauttamista koskeva sääntely perustuslain vaatimusten mukaiseksi. Sääntelyä tulee siten muuttaa tavalla, joka on sopuosoinnussa perustuslain 6 §:ssä turvatus ihmisten yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kanssa. Esityksen tavoitteena on erityisesti varmistaa, että uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdellaan asevelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä yhdenvertaisesti.

Esityksen tavoitteena on samalla varmistaa yleisen asevelvollisuuden asema Suomessa. Suomen puolustusjärjestelmä perustuu yleiseen asevelvollisuuteen ja sen tuottamaan laajaan reserviin, joka mahdollistaa koko maan puolustamisen. Esityksellä on siten varmistettava Puolustusvoimien kyky tuottaa Suomen puolustusjärjestelmän edellyttämät sodan ajan joukot.

2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Nykytilan säilyttäminen

Jehovan todistajien vapautuslaki on käytännön tasolla toiminut suhteellisen ongelmattomasti alkuvuoteen 2018 asti. Vapautus kohdistuu suhteellisen pieneen henkilökoukkuun, eikä siksi aiheuta ongelmia Suomen puolustusjärjestelmälle. Perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden vaatimuksen ja syrjintäkiellon näkökulmasta laki on kuitenkin koko voimassaoloaikansa ollut selvästi ongelmallinen, eikä nykytilan säilyttämistä voida siksi pitää perusteltuna.

Helsingin hovioikeuden vapauttava tuomio totaalikieltäytymistä koskevassa asiassa on lisäksi johtanut siihen, että nykytila on jossain määrin epäselvä. Tuomion jälkeen on epäselvää, millä edellytyksillä totaalikieltäytymisestä seuraa rangaistus ja mitä vaikutuksia tällä on asevelvollisuusjärjestelmään. Suomen asevelvollisuusjärjestelmän toimivuus ja asevelvollisten yhdenvertaisuus edellyttävät, että palveluksen suorittaminen on pakollista ja että velvollisuudesta kieltäytymisestä seuraa tehokas ja tavoiteltavaan hyötyyn nähden oikeasuhtainen seuraamus. Helsingin hovioikeuden vapauttava tuomio totaalikieltäytymistä koskevassa asiassa voi vaarantaa vakiintuneen järjestelmän toimivuuden ja korostaa siksi välitöntä tarvetta lainsäädännön muuttamiselle.

Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen

Jehovan todistajien vapautuslailla yksi uskonnollinen vakaumus on asetettu asevelvollisuuden suhteen parempaan asemaan suhteessa muihin vakaumuksiin. Teknisesti yksinkertaisin ratkaisu yhdenvertaisuusongelman poistamiseen olisikin kyseisen lain kumoaminen, jolloin kaikkia vakaumuksia kohdeltaisiin lainsäädännössä samalla tavalla.

Lain kumoamiseen saattaisi toisaalta liittyä epätoivottavia vaikutuksia, erityisesti totaalikieltäytymisestä tuomittujen määrän lisääntymistä. Sekä siviilipalvelus että Jehovan todistajien suhtautuminen siihen ovat kuitenkin muuttuneet vapautuslain säätämisen jälkeen. Jehovan to-

distajien edustajilta esityksen valmisteluvaiheessa saatujen tietojen mukaan uskonnollinen yhteisö ei ota kantaa siihen, suorittavatko heidän jäsenensä siviilipalveluksen, vaan kyse on yksilön omasta valinnasta, jolla ei ole vaikutuksia henkilön asemaan uskonnollisessa yhteisössä. Jotkut Jehovan todistajista pitävät kuitenkin ongelmallisena siviilipalveluksen liitántää perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen. Perustuslain maanpuolustusvelvollisuuden merkityksen ja sisällönkin voidaan toisaalta perustellusti nähdä muuttuneen sen jälkeen, kun vapautuslaki on säädetty. Liitántä maanpuolustusvelvollisuuteen ei siksi nykyisessä merkityksessään välttämättä ole enää yhtä ongelmallinen kuin vielä 1980-luvulla. Huomionarvoista on myös, että siviilipalvelus on siviilipalveluslain mukaan mahdollista suorittaa myös uskonnollisessa yhteisössä.

Vapautuslain kumoamiseen liittyisi myös kysymys siirtymäsäännösten tarpeesta. Käytännössä vapautusmenettely tapahtuu siten, että henkilö käy ensin läpi noin kymmenen vuotta kestävästä lykkäysvaiheesta ennen kuin hänet voidaan kokonaan vapauttaa palveluksesta rauhan aikana. Vapautuslain kumoamisella ei voisi luonnollisesti olla takautuvia vaikutuksia henkilöihin, jotka ovat jo saaneet vapautuksen tai panneet vapautushakemuksen vireille ennen lain voimaantuloa. Hakemuksen vireillepanon tulisi riittää, koska henkilö ei voi itse vaikuttaa viranomaisien käsittelyaikaan.

Lykkäysvaiheessa olevilla henkilöillä saattaa lisäksi olla tiettyjä oikeutettuja odotuksia lainsäädännön pysyvyydestä. Erityisesti tämä koskee henkilöitä, jotka ovat jo lykkäysvaiheen loppuvaiheessa ja ovat mahdollisesti suunnitelleet opintonsa, uransa ja muun elämänsä sillä oletuksella, että he saavat vapautuksen palveluksesta. Varusmies- tai siviilipalvelus suoritetaan tyypillisesti suhteellisen nuorena ja niitä koskeva lainsäädäntö mahdollistaa palveluksen suorittamisajankohdan sovittamisen siten, että se mahdollisimman vähän haittaa henkilön opintoja, työuraa ja muuta elämää. Jehovan todistajien vapautuslain mukaisen lykkäysvaiheen lopussa olevalla henkilöllä tällaista joustavuutta ei välttämättä enää olisi ja tilanne voisi siksi muodostua yksittäistapauksessa kohtuuttomaksi. Pitkä siirtymäaika olisi toisaalta haastava siksi, että se tosiasiallisesti pysyttäisi nykyisen yhdenvertaisuusongelman siirtymäajan loppuun asti. Asia olisi mahdollista ratkaista kertaluonteisella vapautusmahdollisuudella niille henkilöille, jotka ovat ennen kumoamislain voimaantuloa jo saaneet vapautuslain mukaisen lykkäyksen tai hakeneet sitä.

Vapautuslain laajentaminen muihin vakaumuksiin

Jehovan todistajien vapautuslaista aiheutuva yhdenvertaisuusongelma olisi mahdollista ratkaista myös laajentamalla lain soveltamisalaa siten, että se kattaisi Jehovan todistajien lisäksi myös muut vastaavat uskonnolliset ja eettiset vakaumukset.

Vapautuslain soveltamisalan laajentaminen olisi mahdollista toteuttaa ensinnäkin siten, että vapautus perustuisi huolelliseen tutkintamenettelyyn tai muuten tiukkoihin ehtoihin, jolloin vapautettujen määrä jäisi tosiasiallisesti suhteellisen pieneksi. Tällainen järjestelmä ei vaarantaisi yleistä asevelvollisuutta, mutta olisi muuten monilta osin ongelmallinen. Kaikkia vakaumuksia koskeva vapautuslaki olisi periaatteessa mahdollista kirjoittaa kriteereiltään tiukaksi sitoen vapautuksen myöntämisen mahdollisuus esimerkiksi riittävän pitkään jäsenyyteen yhteisössä, jonka oppien vuoksi vapautus on välttämätön. Yhteisön jäsenyyteen perustuva järjestelmä voisi kuitenkin olla ongelmallinen perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden näkökulmasta. Epäselvää olisi myös se, millä perusteella ne yhteisöt, joiden jäsenille vapautus voitaisiin myöntää, pystyttäisiin syrjimättömästi valitsemaan. Puhtaasti yksilön henkilökohtaisen vakaumuksen arviointi, joka ei kytkeytyisi jäsenyyteen uskonnollisessa tai muussa yhteisössä taikka muihin selkeästi ulkoisesti havaittaviin seikkoihin, olisi puolestaan käytännössä täysin mahdotonta. Tosiasiallisesti niin yhteisön jäsenyyteen kuin henkilökohtaisen va-

kaumuksen tutkintaan perustuvaan vapauttamismenettelyyn liittyisikin huomattavasti nykyjärjestelmää suurempia yhdenvertaisuus- ja muita ongelmia, eikä sitä voida pitää perusteltuna.

Ainoa vapautuslain laajentamiseen perustuva toteuttamiskelpoinen vaihtoehto olisikin tosiasiallisesti se, että vapautus myönnettäisiin hakemuksesta ilman varsinaista vakaumuksen tutkintaa. Käytännössä järjestelmän piiriin pääsisi siten samalla tavalla kuin nykyään siviilipalvelukseen. Tällainen järjestelmä tekisi kuitenkin tosiasiallisesti asevelvollisuudesta vapaaehtoisena ja olisi siten merkittäväällä tavalla ristiriidassa Suomen asevelvollisuuteen perustuvan puolustusjärjestelmän ja myös maanpuolustus-velvollisuutta koskevan perustuslain 127 §:n kanssa.

Perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan säännöksen muuttaminen

Jehovan todistajien kielteinen suhtautuminen siviilipalvelukseen on perinteisesti perustunut suurelta osin siihen, että myös siviilipalvelus kytkeytyy perustuslain 127 §:ssä säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen. Ongelmaa olisi ainakin jossain määrin mahdollista hälventää muuttamalla maanpuolustusvelvollisuus yleisemmäksi kansalaispalvelusvelvollisuudeksi, jonka yhtenä osa-alueena olisi asevelvollisuus.

Perustuslain esitöiden mukaan maanpuolustusvelvollisuuden merkitys ja täsmällinen sisältö on tarkoituksella jätetty avoimeksi, mutta sen on toisaalta nimenomaisesti mainittu sisältävän aseellisen maanpuolustuksen lisäksi myös muut isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Tosiasiallisesti maanpuolustusvelvollisuutta voidaan siten jo nykyään pitää huomattavastikin aseellista maanpuolustusta laajempänä käsitteenä, joka kytkeytyy yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen. Asevelvollisuuden suorittaminen on vain yksi maanpuolustusvelvollisuuden muoto.

Ratkaisuvaihtoehtoja harkittaessa tulisi lisäksi ottaa huomioon käsittelyssä olevan ongelman mittasuhteet ja suhteutettava toimenpiteet sen mukaisesti. Vapautuksen saavien Jehovan todistajien ja totaalkielitäytyjien määrä on erittäin pieni suhteessa varusmiespalveluksen suorittavien määrään ja järjestelmä on kokonaisuutena hyvin toimiva. Toimivan järjestelmän perusteiden purkamista vähäisen ongelman korjaamiseksi ei voida pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

Jehovan todistajia koskeva korvaava palvelus

Nykytilaa olisi mahdollista muuttaa myös siten, että vapautuksen sijaan Jehovan todistajat velvoitettaisiin suorittamaan jokin korvaava palvelus, joka ei perustuisi lainkaan maanpuolustusvelvollisuuteen. Korvaava palvelus voisi olla suoritettavissa esimerkiksi uskonnollisessa yhdyskunnassa.

Yhdelle uskontokunnalle säädettyyn korvaavaan palvelukseen liittyisi kuitenkin edelleen samoja perustuslakiin liittyviä ongelmia kuin vapautukseenkin. Sääntely asettaisi edelleen eri vakaumukset eriarvoiseen asemaan, eli olisi ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Koska palvelus ei lisäksi voisi perustua perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen, sen perustaksi tarvittaisiin jokin muu perustuslain tasoinen sääntely.

2.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuudesta eräissä tapauksissa. Lain kumoamisen myötä kaikkia uskonnollisia ja muita vakaumuk-

sia kohdeltaisiin asevelvollisuuden suhteen perustuslaissa edellytetyllä tavalla yhdenvertaisesti.

Jehovan todistajien vapautuslain kumoamiseen liittyisi todennäköisesti tiettyjä epätoivottuja vaikutuksia, mutta se on silti mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista ongelmattomin. Vapautuslain kumoaminen korjaisi yhdenvertaisuusongelman tehokkaasti vaarantamatta Suomen yleiseen asevelvollisuuteen perustuvaa puolustusjärjestelmää. Ratkaisu olisi myös käytännön toteutukseltaan erittäin yksinkertainen, eikä edellyttäisi uusien rakenteiden tai toimielinten luomista. Kokonaisuutena voidaan myös arvioida, että tarve Jehovan todistajia koskevalle vapautukselle on toimintaympäristön muutosten myötä vähentynyt 1980-luvusta, jolloin laki on säädetty. Siviilipalvelusta on sen jälkeen kehitetty, Jehovan todistajien suhteutuminen siviilipalvelukseen on muuttunut ja myös perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan säännöksen merkityksen voidaan katsoa kehittyneen puhtaasti sotilaallisesta merkityksestä kohti laajempaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden käsitettä.

Vapautuslain kumoaminen ehdotetaan toteutettavaksi siten, että vapautus voitaisiin edelleen myöntää henkilölle, jonka Jehovan todistajien vapautuslain mukainen vapautushakemus on pantu vireille ennen kumoamislain voimaantuloa. Lain kumoaminen ei myöskään vaikuttaisi niiden henkilöiden oikeusasemaan, joille on myönnetty Jehovan todistajien vapautuslain mukainen vapautus ennen kumoamislain voimaantuloa. Vapautuslain kumoamisella ei siten olisi takautuvia oikeusvaikutuksia.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kaikki sellaiset henkilöt, joiden Jehovan todistajien vapautuslain mukainen lykkäyshakemus on pantu vireille ennen kumoamislain voimaantuloa, voisivat kolmen kuukauden kuluessa hakea lain mukaista vapautusta. Vapautuksen myöntäminen ei tällöin edellyttäisi keskeytymättömiä lykkäyksiä sen vuoden loppuun, kun henkilö täyttää 28 vuotta. Ehdotetun kertaluonteisen vapautusmahdollisuuden tarkoituksena olisi turvata niiden henkilöiden lainsäädännön pysyvyyteen liittyviä oikeutettuja odotuksia, jotka ovat jo lain voimaan tullessa ehtineet vapautuslain mukaiseen niin sanottuun lykkäysputkeen. Kolmen kuukauden määräajan jälkeen vapautuksia ei enää voitaisi myöntää kenellekään.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Valvontarangaistusta suoritti vuonna 2017 yhteensä 30 ja vankeusrangaistusta 3 totaalikieltäytyjää. Valvontarangaistuksen kustannukset olivat 68,50 euroa päivässä ja vankeusrangaistuksen 173,60 euroa päivässä. Yhteensä totaalikieltäytymisestä aiheutui vuonna 2017 Rikosseuraamuslaitokselle kustannuksia noin 363 000 euroa. Rikos-seuraamuslaitoksen kokonaisbudjetti on ollut viime vuosina yli 200 miljoonaa euroa.

Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen saattaisi johtaa vähäiseen totaalikieltäytyjien määrän kasvuun ja sen myötä myös totaalikieltäytymisestä aiheutuvien kustannusten kasvuun. Jehovan todistajia on viime vuosina vapautettu vapautuslain nojalla noin 70–130 henkilöä vuodessa. Vapautuslain voimassa ollessa käytännössä kaikki Jehovan todistajat ovat hakeneet lain mukaisen vapautuksen, eikä siksi ole olemassa kokemustietoa, miten yksittäiset Jehovan todistajiin kuuluvat henkilöt suhtautuvat siviilipalvelukseen. Jehovan todistajat eivät kuitenkaan yhteisönä tuomitse siviilipalveluksen suorittamista, joten ei ole syytä olettaa, että tuosta joukosta kovin suuri osa siitä kieltäytyisi. Mikäli esimerkiksi 10 prosenttia Jehovan todistajista kieltäytyisi sekä ase- että siviilipalveluksesta, olisi kustannusvaikutus Rikosseuraamuslaitokselle noin 80 000 euroa vuodessa. Kustannuksia on kuitenkin edellä mainituista epävarmuuksista johtuen erittäin vaikeaa etukäteen arvioida.

Vapautuslain kumoaminen todennäköisesti johtaisi siviilipalveluksen suorittavien määrän kasvuun. Kasvu olisi kuitenkin suhteessa kaikkiin siviilipalveluksen suorittaviin sen verran vähäinen, ettei se edellyttäisi lisäresursseja Siviilipalveluskeskukselle.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Totaalikieltäytyjien määrän mahdollinen lisääntyminen vaikuttaisi edellisessä jaksossa kuvattulla tavalla Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan. Mahdollinen valvontarangaistuksen tai vankeusrangaistuksen suorittavien henkilöiden lisääntyminen olisi kuitenkin erittäin pieni suhteessa kaikkiin valvonta- tai vankeusrangaistusta suorittaviin. Totaalikieltäytyjillä on lisäksi muihin valvonta- tai vankeusrangaistusta suorittaviin verrattuna tyypillisesti vähemmän päihde- ja muita ongelmia.

Ehdotuksen myötä aluetoimistot ja kutsunta-asiain keskuslautakunta eivät enää käsitelisi Jehovan todistajien vapautuksia koskevia asioita. Hakemusten käsittely on tyypillisesti hyvin rutiininomaista työtä, jonka kokonaisvaikutus aluetoimistojen työmäärään ja resurssitarpeeseen on ollut erittäin vähäinen.

Aluetoimiston Jehovan todistajien vapautuslakia koskevassa asiassa antamasta päätöksestä saa vapautuslain 7 §:n mukaan valittaa kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Käytännössä vapautuslakia koskevia valituksia on kuitenkin ollut kutsunta-asiain keskuslautakunnan käsittelyssä vain 0–2 kappaletta vuodessa, eikä ehdotuksella siten olisi juurikaan vaikutusta lautakunnan työmäärään. Totaalikieltäytyjiä koskevat asiat työllistävät myös syyttäjiä ja tuomioistuinelaitosta. Totaalikieltäytyjien määrä on kuitenkin erittäin pieni suhteessa kaikkiin syyttäjien ja tuomioistuinten käsittelemiin asioihin, eikä määrän vähäisellä kasvulla olisi siksi niiden työmäärään olennaista merkitystä.

Ehdotettu mahdollisuus hakea vapautusta kolmen kuukauden kuluessa kumoamislain voimaantulosta aiheuttaisi todennäköisesti kertaluonteisen kasvun hakemusten määrään. Hakemuksia tulisi aluetoimistoihin tänä aikana oletettavasti noin tuhat kappaletta. Hakemusten käsittely on kuitenkin tyypillisesti erittäin yksinkertaista ja nopeaa, eivätkä aluetoimistot tarvitsisi lisäresursseja niiden käsittelyyn. Siirtymäsäännös saattaisi vastaavasti kertaluonteisesti nostaa myös kutsunta-asiain keskuslautakunnan työmäärää.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys parantaisi yhdenvertaisuuden toteutumista Suomen asevelvollisuusjärjestelmässä. Jehovan todistajien vapautuslain kumoamisen johdosta kaikkia uskonnollisia ja eettisiä vakaumuksia kohdeltaisiin lainsäädännössä samalla tavalla.

Esitys samalla turvaisi Suomen asevelvollisuusjärjestelmän toimivuuden poistamalla sen epäselvyyden, joka tällä hetkellä liittyy totaalikieltäytymisestä aiheutuviin seurauksiin. Jehovan todistajien vapautuslain kumoamisella varmistettaisiin, että totaalikieltäytymisestä seuraa tehokas ja oikeasuhtainen rangaistus, joka ei tee totaalikieltäytymisestä liian houkuttelevaa. Tämä on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että Puolustusvoimat pystyy edelleen tuottamaan Suomen puolustusjärjestelmän edellyttämät sodan ajan joukot.

Jehovan todistajien vapautuslain nojalla vapautetaan vuosittain noin 70–130 henkilöä asevelvollisuuden suorittamisesta. Mikäli vapautuslaki ehdotuksen mukaisesti kumotaan, kutsuntaikään tulevan ikäluokan olisi jatkossa valittava joko varusmiespalvelus tai siviilipalvelus. Jehovan todistajien suhtautuminen aseellisen palveluksen suorittamiseen on edelleen erittäin

kriittinen, joten varusmiespalvelus tuskin tulee harvinaisia yksittäistapauksia lukuun ottamatta kyseeseen.

Käytännössä merkityksellisempi kysymys olisi siten lähinnä se, päättääkö Jehovan todistajiin kuuluva henkilö suorittaa siviilipalveluksen vai kokeeko hän, että omantunnon syyt estävät myös siviilipalveluksen suorittamisen. Jehovan todistajat ovat esitystä valmisteltaessa kertoneet, että uskonnollinen yhteisö ei ota asiaan kantaa, vaan kyse on täysin yksilön omasta valinnasta. On mahdotonta arvioida etukäteen kuinka suuri osa Jehovan todistajista suorittaisi siviilipalveluksen ja kuinka suuri osa kieltäytyisi siitä.

Asevelvollisuus koskee Suomessa vain miehiä, minkä johdosta myös esitetyt lainsäädäntömuutokset kohdistuvat käytännössä vain miehiin.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Esitys on valmisteltu puolustusministeriössä. Valmistelun tukena on ollut työryhmä, jonka toimikausi oli 9.4.2018–29.6.2018. Työryhmässä oli edustettuna puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ja se kuuli toimikautensa aikana asiantuntijoina oikeusministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, ulkoministeriötä, Rikosseuraamuslaitosta, Siviilipalveluskeskusta, Jehovan todistajia, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoa, Aseistakieltäytyjäliittoa ja Amnesty Internationalia.

Esityksen valmistelussa on otettu huomioon Jehovan todistajien vapautuslainsäädäntöä arvioineen toimikunnan 30.11.2007 puolustusministerille luovuttama mietintö sekä professori Jukka Kekkosen aihetta koskeva 15.4.2013 julkaistu selvitys.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksestä saatiin lausunto yhteensä 33 eri taholta. Näistä viidellä ei ollut lausuttavaa esityksestä. Lausunnonantajista valtaosa kannatti ehdotettua ratkaisuvaihtoehtoa, eli Jehovan todistajien vapautuslain kumoamista. Jehovan todistajat eivät lausunnossaan ottaneet kantaa ehdotukseen.

Lausuntopalautteen perusteella esityksen muutoksenhakusäännöstä täydennettiin oikaisuvaatimusmenettelyä koskevalla säännöksellä ja lisäksi esityksen perusteluja täydennettiin monelta osin. Erityisesti säätämisyjärjestystä koskevia perusteluja laajennettiin ja täsmennettiin lausuntopalautteen perusteella.

Muutama lausunnonantaja katsoi lausunnossaan, että vapautuslain kumoamisen sijaan asevelvollisuusjärjestelmästä ja sen tulevaisuudesta tulisi käydä laajempi yhteiskunnallinen keskustelu ja sitoa Jehovan todistajien vapautuslain tarkastelu siihen. Lausunnoissa nousivat tällaisina laajempina aihepiireinä esiin muun muassa kutsuntojen ulottaminen naisiin, kansalaispalvelus sekä valikoiva tai sukupuolineutraali asevelvollisuus. Hallitus ei kuitenkaan pidä näiden ehdotusten käsittelyä samassa yhteydessä tarkoituksenmukaisena. Vapautuslaki on selvästi ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa ja ristiriita tulee välittömästi korjata. Viimeaikainen totaalkieltäytymistä koskeva oikeuskäytäntö on lisäksi johtanut epäselvään oikeustilaan, joka voi vaarantaa Suomen puolustusjärjestelmän toimivuutta. Tästäkin syystä tilanne olisi hallituksen mukaan korjattava viipymättä. Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen ei millään osin estäisi tai rajoittaisi asevelvollisuusjärjestelmästä käytävää laajempaa yhteiskunnallista keskustelua tai järjestelmän kokonaisvaltaista kehittämistä.

HE 139/2018 vp

Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta katsoi lausunnossaan, että vapautuslain kumoamisen sijaan olisi mahdollista luoda vakaumuksentutkintajärjestelmä, joka mahdollistaisi siviilipalveluksesta vapauttamisen myös muille kuin Jehovan todistajille, mutta ei johtaisi automaattiseen vapautukseen. Ehdotus ei saanut kannatusta muilta lausunnonantajilta ja se johtaisi väistämättä uusiin erittäin vaikeisiin perustuslaillisiin ongelmiin. Järjestelmän, jossa ulkopuolinen viranomaistaho tai tuomioistuin arvioisi henkilön uskonnollisen tai eettisen vakaumuksen aitoutta ja syvyyttä, ei voida katsoa normaalioloissa kuuluvan nykyaikaiseen oikeusvaltioon.

Muutamassa lausunnossa pidettiin ehdotettua kolmen kuukauden siirtymäaikaa, jonka kuluessa Jehovan todistajiin kuuluva henkilö voisi edelleen hakea vapautusta, lyhyenä. Vapautusprosessi itsessään on kuitenkin erittäin yksinkertainen ja selkeä, eikä pitkä siirtymäaika ole siksi hallituksen käsityksen mukaan tarpeellinen. Asiassa on lisäksi otettava huomioon, että syrjivä kohtelu jatkuu siirtymäajan aikana, minkä vuoksi myös perustuslaillisesta näkökulmasta siirtymäaika tulisi pitää mahdollisimman lyhyenä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki.

Lain kumoamisella ei ehdotetun 2 §:n 2 momentin mukaan olisi vaikutusta niiden henkilöiden asemaan, joille on myönnetty Jehovan todistajien vapautuslain mukainen vapautus asevelvollisuuden suorittamisesta ennen kumoamislain voimaantuloa. Koska vapautusta hakeva henkilö ei voi itse vaikuttaa viranomaisten käsittelyaikoihin, vapautus voitaisiin edelleen myöntää myös henkilölle, joka on pannut vapautushakemuksen vireille ennen kumoamislain voimaantuloa.

Ehdotetun 2 §:n 3 ja 4 momentissa säädettäisiin kertaluonteisesta mahdollisuudesta hakea vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Mahdollisuus vapautuksen hakemiseen olisi kaikilla niillä, joille on myönnetty tai jotka ovat hakeneet vapautuslain mukaista lykkäystä ennen kumoamislain voimaantuloa. Vapautusta haettaisiin toimivaltaiselta aluetoimistolta, joka määräytyisi, kuten muissakin asioissa, puolustusvoimien aluetoimistoista annetun valtioneuvoston asetuksen (539/2013) mukaisesti. Vapautushakemus olisi tehtävä kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta noudattaen samaa menettelyä ja sisältövaatimuksia kuin tällä hetkellä vapautusta hakiessa. Henkilön olisi siten vapautuksen saadakseen toimitettava hänen kotipaikkansa aluetoimistolle Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun asetuksen (636/1986) 1 §:ssä tarkoitettu selvitys. Vapautuksen myöntämiseen sovellettaisiin muuten samoja edellytyksiä kuin tällä hetkellä, mutta henkilöltä ei edellytettäisi keskeyttämättömiä lykkäyksiä tai vapautuslain 4 §:ssä tarkoitettua ikärajan täyttymistä. Ensimmäinen mahdollisuus lykkäyshakemuksen tekemiselle on kutsuntatilaisuudessa, eli käytännössä vapautusta voisivat hakea kaikki ennen lain voimaantuloa kutsuntoihin osallistuneet henkilöt, jotka täyttävät vapauttamiselle asetetut edellytykset.

Henkilö, joka ei määräajassa hakisi tai jolle ei myönnettäisi pykälässä tarkoitettua vapautusta, olisi määrättävä suorittamaan varusmiespalvelus tai siviilipalvelus siten kuin asianomaisissa laeissa säädetään. Tällainen henkilö tulisi määrätä aloittamaan palveluksensa hänen voimassa olevan lykkäysjaksonsa päättymisen jälkeen. Henkilön omalla suostumuksella palveluksen aloittamisajankohtaa voitaisiin myös aikaistaa tästä.

Pykälän 4 momentin mukaan asian ratkaisisi vapautuksen hakijan kotipaikkakunnan mukaan määräätyvä aluetoimisto. Pykälän 5 momentin mukaan aluetoimiston päätökseen saisi vaatia oikaisua siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saisi valittaa kutsunta-asiaain keskuslautakunnalle. Asian käsittelyyn kutsunta-asiaain keskuslautakunnassa sovellettaisiin asevelvollisuuslain 12 luvun säännöksiä.

1.2 Laki asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta

3 §. *Muu lainsäädäntö ja kansainväliset velvoitteet.* Pykälästä poistettaisiin viittaus Jehovan todistajien vapautuslakiin, joka ehdotetaan kumottavaksi.

2 Voimaantulo

Helsingin hovioikeuden 23 päivänä helmikuuta 2018 antama ratkaisu on johtanut tilanteeseen, jossa on epäselvää, sovelletaanko totaalikieltäytymistä koskevia rangaistussäännöksiä lainkaan. Pitkittyessään tilanne voi johtaa totaalikieltäytyjien määrän nousemiseen ja siten myös vaarantaa Puolustusvoimien mahdollisuutta tuottaa tarvittavat sodanajan joukot. Tilanteeseen johtanut yhdenvertaisuusongelma olisikin tärkeää pystyä ratkaisemaan mahdollisimman nopeasti. Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Jehovan todistajien vapautuslakia sovellettaisiin kuitenkin ehdotuksen mukaan edelleen henkilöihin, jotka ovat jättäneet vapautuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun vapautushakemuksen Puolustusvoimien aluetoimistolle ennen lain voimaantuloa. Lisäksi ne henkilöt, jotka ovat hakenneet tai joille on myönnetty vapautuslaissa tarkoitettua lykkäystä ennen kumoamislain voimaantuloa, voisivat kolmen kuukauden määräajassa hakea edelleen vapauttamista asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Siirtymäsäännöksellä varmistettaisiin se, ettei vapautuslain kumoaminen johda kohtuuttomiin tilanteisiin niiden henkilöiden osalta, jotka ovat jo vapautuslain mukaisessa lykkäysvaiheessa.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

3.1 Suhde perustuslakiin

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

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 merkittävä ihmisten yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus.

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 lainsäätämisyksessä täysi vapautus pykälän 1 momentissa tarkoitetusta maanpuolustusvelvollisuudesta vai ainoastaan sotilaallisesta maanpuolustuksesta. Vapautus sotilaallisesta maanpuolustuksesta toteutetaan mahdollisuudella hakeutua siviilipalvelukseen.

Jehovan todistajien vapautuslailla toteutetaan osaltaan perustuslain 11 §:ssä säädettyä oikeutta uskonnon ja omantunnon vapauteen. Pykälän 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 kuu-

lua 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 kieltä, josta puolestaan seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia ja maailmankatsomuksellisia suuntauksia tasapuolisesti (HE 309/1993 vp, s. 55). Yhtä uskontokuntaa koskevan erivapauden poistaminen edistäisi siten uskonnonvapauteen liittyvää vaatimusta uskonnollisten ja muiden vakaumusten yhdenvertaisesta kohtelusta.

Jehovan todistajat eivät ole enää pitkään aikaan yhteisönä vastustaneet siviilipalvelusta tai kieltäneet jäseniään suorittamasta siviilipalvelusta. Jehovan todistajilta esityksen valmistelun yhteydessä saatujen tietojen mukaan siviilipalveluksen suorittaminen ei myöskään vaikuta millään tavoin henkilön asemaan tai mahdollisiin luottamustoimiin Jehovan todistajien yhteisössä. Jehovan todistajiin saattaa silti kuulua henkilöitä, jotka katsovat kaiken perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen liittyvän palveluksen loukkaavan heidän henkilökohtaista uskonnollista vakaumustaan Jehovan todistajina. Tältä osin voidaan vapautuslain kumoamisessa katsoa olevan kyse heidän uskonnon ja omantunnon vapautensa suojan tason heikentymisestä. Tällaisen perusoikeuksiin kohdistuvan heikennyksen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä tulee perusoikeuksien suojan näkökulmasta tarkastella ennen kaikkea perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta.

Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden vaatimuksen mukaan perusoikeuden rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Rajoitusperusteiden voidaan katsoa kiinnittyvän ennen kaikkea perustuslain 6 §:n edellyttämän yhdenvertaisuuden toteuttamiseen ja toisaalta yleisen asevelvollisuuden aseman varmistamiseen. Niin yhdenvertaisuuden toteuttamista erioikeuksia tuottava lainsäädäntö kumoamalla kuin myös kansalliseen turvallisuuteen kiinnittyvää tavoitetta turvata yleisen asevelvollisuuden asema voidaan pitää painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimina ja hyväksyttävänä perusteina perusoikeuksien suojaan kohdistuville rajoituksille.

Rajoitusperusteen hyväksyttävyyden ohella rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Vapautuslain kumoaminen merkitsisi perustuslain 11 §:n suojaaman uskonnon ja omantunnon vapauden rajoittamista siltä osin, kun voimassaolevan vapautuslain nojalla vapautettujen henkilöiden odotetaan kumoamisen jälkeen täyttävän perustuslain 127 §:ssä säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden osallistumalla valintansa mukaan joko ase- tai siviilipalvelukseen. Hallituksen käsityksen mukaan eri vakaumuksen omaavien henkilöiden yhdenvertaisuuden ja samalla kansallisen turvallisuuden varmistaminen ei ole mahdollista perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Lain kumoamisen myötä syntyvää velvollisuutta osallistua ase- tai siviilipalvelukseen ei siten voida pitää ongelmallisena suhteessa sillä tavoiteltaviin tavoitteisiin.

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.

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).

3.2 Suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Aseistakieltäytymisoikeutta ei ole kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustettu itenäisenä oikeutena, vaan se on johdettu oikeudesta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapautteen. 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 kieltä 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 ihmisoikeussopimusten sisältöä ja soveltamiskäytäntöä on selostettu tarkemmin jaksossa 1.2.

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.

3.3 Johtopäätökset

HE 139/2018 vp

Hallitus katsoo edellä kuvatuilla perusteilla, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnalle seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki (645/1985).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Henkilöön, joka on hakenut Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua vapautusta ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Henkilö, joka on hakenut Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain 2 §:ssä tarkoitettua lykkäystä ennen tämän lain voimaantuloa, voi kolmen kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta hakea vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Hakemus on laadittava pääesikunnan vahvistaman kaavan mukaiselle lomakkeelle, ja siihen on liitettävä Jehovan todistajat -nimisen uskonnollisen yhdyskunnan tai sen seurakunnan enintään kaksi kuukautta aikaisemmin antama virallinen todistus siitä, että asevelvollinen kuuluu sanottuun uskonnolliseen yhdyskuntaan.

Edellä 3 momentissa tarkoitettua vapautuksen myöntämisestä päättää aluetoimisto. Vapautus voidaan myöntää, jos henkilö osoittaa kuuluvansa Jehovan todistajat -nimiseen rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan ja ilmoittaa, että uskonnolliseen vakaumukseen perustuvat vakavat omantunnonsyyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuutta aseellisessa palveluksessa tai missään sitä korvaavassa palveluksessa. Jollei vapautusta voida myöntää, asianomainen on määrättävä suorittamaan asevelvollisuutensa asevelvollisuuslaissa (1438/2007) tai siviilipalveluslaissa (1446/2007) säädetyssä järjestyksessä.

Aluetoimiston 4 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Aluetoimiston oikaisuasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Valituksen käsittelyyn kutsunta-asiain keskuslautakunnassa sovelletaan asevelvollisuuslain 12 luvun säännöksiä.

2.

Laki

asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 3 §:n 2 momentti seuraavasti:

3 §

Muu lainsäädäntö ja kansainväliset velvoitteet

Vapautuksesta sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta vakaumuksen perusteella
säädetään siviilipalvelulaissa (1446/2007).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 20 päivänä syyskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö

2.

Laki

asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 3 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Muu lainsäädäntö ja kansainväliset velvoitteet

Muu lainsäädäntö ja kansainväliset velvoitteet

Vapautuksesta sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta vakaumuksen perusteella säädetään siviilipalveluslaissa (1446/2007) ja Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetussa laissa (645/1985).

Vapautuksesta sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta vakaumuksen perusteella säädetään siviilipalveluslaissa (1446/2007).

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta
20 ____ .
