

RP 139/2018 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall ska upphävas. I propositionen föreslås dessutom att värnpliktslagen ändras. Målet med propositionen är att säkerställa att alla religiösa och andra övertygelser behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt i det finska värnpliktssystemet i enlighet med vad som förutsätts i 6 § i grundlagen. Samtidigt syftar propositionen till att säkerställa att det finska värnpliktssystemet fungerar och att Försvarsmakten har förmåga att producera de trupper som det finska försvarssystemet förutsätter.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 NULÄGE	4
1.1 Lagstiftning och praxis.....	4
Lagstiftning	4
Praxis.....	5
Helsingfors hovrätts dom av den 23 februari 2018	5
1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	5
Internationella människorättsavtal som är förpliktande för Finland	5
Tillämpningspraxis gällande konventionerna om mänskliga rättigheter.....	6
Värnplikten i andra länder.....	8
1.3 Bedömning av nuläget	9
Förhållandet mellan lagen om befrielse för Jehovas vittnen och jämlikheten och principen om att undantagslagar ska undvikas.....	9
Betydelsen i dag av den försvarspflicht om vilken föreskrivs i 127 § i grundlagen ..	10
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	10
2.1 Målsättning	10
2.2 Alternativ	11
Bevarandet av nuläget	11
Upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen	11
Utvidgning av befrielselagen till att omfatta övriga övertygelser	12
Ändring av grundlagens bestämmelse om skyldigheten att försvara fosterlandet ..	12
Ersättande tjänstgöring för Jehovas vittnen.....	13
2.3 De viktigaste förslagen.....	13
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	14
3.1 Ekonomiska konsekvenser.....	14
3.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	14
3.3 Samhälleliga konsekvenser	15
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	16
4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	16
4.2 Utlåtanden och hur de har beaktats	16
DETALJMOTIVERING	18
1 LAGFÖRSLAG	18
1.1 Lagen om upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall.....	18
1.2 Lag om ändring av 3 § i värnpliktslagen.....	18
2 IKRAFTTRÄDANDE	18
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	19
3.1 Förhållande till grundlagen	19
3.2 Förhållande till de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland	21
3.3 Slutsatser	21
LAGFÖRSLAG	23
Lag om upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall.....	23
Lag om ändring av 3 § i värnpliktslagen.....	24
BILAGOR.....	25
PARALLELLTEXT	25

RP 139/2018 rd

Lag om ändring av 3 § i värnpliktslagen.....25

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Lagstiftning

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. Enligt 2 mom. utfärdas bestämmelser om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar genom lag. Innehållet i skyldigheten att försvara fosterlandet definieras inte närmare i grundlagen, men enligt motiveringarna till bestämmelsen omfattar den utöver militärt försvar också andra sätt att försvara fosterlandet och bistå försvaret (RP 1/1998, s. 182).

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt 2 mom. i samma paragraf får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Bestämmelsen i grundlagen kompletteras av diskrimineringslagen (1325/2014) som trädde i kraft år 2015. I 8 § i den lagen föreskrivs om förbud mot diskriminering och i 11 § om legitima grunder för särbehandling.

Bestämmelser om hur den som är värnpliktig inom Försvarsmakten ska uppfylla sin skyldighet att försvara landet finns i värnpliktslagen (1438/2007). Enligt 2 § i värnpliktslagen är varje manlig finsk medborgare värnpliktig från ingången av det år när han fyller 18 år till utgången av det år när han fyller 60 år, om inte något annat bestäms i lagen. Fullgörandet av värnplikten omfattar beväringstjänst, repetitionsövning, extra tjänstgöring och tjänstgöring under mobilisering samt deltagande i uppbåd och besiktning av tjänstedugligheten. Bestämmelser om fullgörande av värnplikten vid gränsbevakningsväsendet finns i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) och gränsbevakningslagen (578//2005).

Enligt 3 § 2 mom. i värnpliktslagen finns bestämmelser om befrielse från deltagande i militärt försvar på grund av övertygelse i civiltjänstlagen (1446/2007) och i lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall (645/1985, nedan *lagen om befrielse för Jehovas vittnen* eller *befrielselagen*). Till civiltjänst kan man under normala förhållanden söka sig genom en ansökan utan att någon egentlig utredning görs av övertygelsen. Ansökan till civiltjänst kan godkännas, om den uppfyller de formella kraven i lagen. Syftet med civiltjänsten är att erbjuda en tjänstgöringsform som beaktar den värnpliktiges övertygelse och att beakta religions- och samvetsfriheten vid fullgörandet av skyldigheten att försvara landet på ett sätt som tar hänsyn till de internationella avtal om mänskliga rättigheter som binder Finland.

Bestämmelser om vägran att fullgöra civiltjänst, dvs. s.k. totalvägran, finns i 74 § i civiltjänstlagen. Enligt paragrafen ska en civiltjänstgörare som låter bli att infinna sig till grundutbildning eller arbetstjänst, avbryter tjänstgöringen eller skriftligen meddelar att han vägrar att fullgöra civiltjänst, för vägran att fullgöra civiltjänst dömas till fängelse för en tid som motsvarar hälften av den återstående tjänstgöringstiden.

Enligt 1 § i lagen om befrielse för Jehovas vittnen kan 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, utan hinder av vad som är stadgat i värnpliktslagen och i civiltjänstlagen, beviljas uppskov med och befrielse från fullgörandet av värnplikt i fredstid, på det sätt som stadgas i lagen. En person kan med stöd av lagen först på ansökan be-

viljas uppskov med att inleda tjänstgöringen i högst tre år i sänder och högst till utgången av det år när personen fyller 28 år. Ifall uppskovet har fortgått utan avbrott till utgången av det kalenderår då personen fyller 28 år, kan han beviljas befrielse från att fullgöra värnplikt i fredstid. Vid ansökan om uppskov och befrielse ska personen kunna påvisa att allvarliga samvetsskäl vilka grundar sig på övertygelse hindrar honom att fullgöra värnplikt i vapentjänst eller någon ersättande tjänstgöring.

Lagen om befrielse för Jehovas vittnen stiftades i tiderna som en s.k. undantagslag i grundlagsordning, eftersom den ansågs innebära att Jehovas vittnen befriades från den skyldighet att försvara landet om vilken föreskrevs i den dåvarande regeringsformen och samtidigt ett undantag från likabehandlingen av medborgarna. Skälen till att befrielselagen stiftades var snarare praktiska än juridiska.

Praxis

Varje år fullgör över 20 000 beväringstjänst i Finland, varav färre än 1 000 är kvinnor. Beväringstjänsten räcker 165, 255 eller 347 dygn, beroende på vilken uppgift beväringen utbildas för. En beväring får inte själv välja hur långvarig tjänstgöringen är, utan valet görs av Försvarsmakten. Totalt sett tjänstgör cirka 43 procent av beväringarna 165 dygn, cirka 14 procent 255 dygn och cirka 43 procent 347 dygn. De färdigheter man lärt sig under beväringstjänsten repeteras och uppdateras vid repetitionsövningar, i vilka årligen deltar cirka 18 000 reservister.

I Finland fullgörs civiltjänst årligen av ca 1 500 – 1 800 personer. Vidare söker sig cirka 200–700 personer som redan har fullgjort sin beväringstjänst från reserven till civiltjänst genom att fullgöra sådan kompletterande tjänstgöring som avses i 8 kap. i civiltjänstlagen. Totalvägrarna är årligen cirka 30–50. Största delen av totalvägrarna avtjänar det straff de i enlighet med 6 kap. 11 a § i strafflagen har dömts till i form av ett övervakningsstraff.

Utgående från lagen om befrielse för Jehovas vittnen beviljas årligen cirka 70–130 personer befrielse från fullgörandet av värnplikten under fredstid. Sammanlagt har cirka 3 300 personer beviljats befrielse från att fullgöra värnplikt med stöd av lagen sedan den trädde i kraft.

Helsingfors hovrätts dom av den 23 februari 2018

Helsingfors hovrätt meddelade den 23 februari 2018 en dom (HelHO 2018:4, R 16/738) med vilken hovrätten förkastade ett åtal som gällde vägran att fullgöra civiltjänst och hovrätten åberopade härvid likabehandlingen av människor. Hovrätten ansåg att om man dömer en person för vägran att fullgöra civiltjänst är detta en i grundlagen förbjuden diskriminerande behandling jämför med Jehovas vittnen, som genom lag har befriats från att fullgöra både vapentjänst och civiltjänst. Frågan om vilken betydelse kravet på lika behandling enligt grundlagen har i saken avgjordes i hovrätten i en förstärkt sammansättning med sju medlemmar. Avgörandet i denna fråga fälldes efter omröstning (4–3). Åklagaren har ansökt om besvärstillstånd av högsta domstolen.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Internationella människorättsavtal som är förpliktande för Finland

Rätten till vapenvägran har i de internationella människorättskonventionerna inte erkänts som en självständig rätt, utan den har härletts ur rätten till tankefrihet, samvettsfrihet och religionsfrihet. Dessa rättigheter tryggas i 18 artikeln i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7/1976, nedan kallad MP-konventionen) och i 9 artikeln i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18–19/1990). Centrala konventionsbestämmelser med tanke på propositionen

RP 139/2018 rd

är också artikel 26 om lika behandling och förbud mot diskriminering i MP-konventionen samt artikel 14 i Europeiska människorättskonventionen och konventionens 12:e tilläggsprotokoll.

Enligt artikel 18.1 i MP-konventionen har envar rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar bl.a. frihet att bekänna sig till eller antaga en religion eller tro efter eget val och frihet att offentligt eller enskilt utöva sin religion eller tro. Enligt artikel 18.2 får ingen utsättas för tvång som kan inskränka hans frihet att bekänna sig till eller antaga en religion eller tro efter eget val. Enligt artikeln 18.3 får envars frihet att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana inskränkningar som är angivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna säkerheten, ordningen, hälsovården eller sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt artikel 9.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Rätten innefattar bl.a. frihet att bekänna sin religion eller tro ensam eller i gemenskap med andra. Enligt artikel 9.2 får en persons frihet att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt artikel 26 i MP-konventionen är alla människor lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. I detta avseende ska lagen förbjuda all åtskillnad och garantera envar likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Enligt artikel 14 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen garanteras utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Artikel 1 i 12:e tilläggsprotokollet till konventionen innehåller dessutom ett förbud mot all slags åtskillnad, enligt vilken åtnjutandet av de i lagen erkända rättigheterna garanteras utan någon som helst åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Enligt artikel 10.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2000/C 364/01) ska rätten till vapenvägran erkännas enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet. Artikel 21 i stadgan innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering.

Tillämpningspraxis gällande konventionerna om mänskliga rättigheter

Genomförandet av MP-konventionen övervakas av FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna. Konventionsparterna är skyldiga att periodiskt lämna in en rapport om de åtgärder som de har vidtagit för att fullgöra skyldigheterna i konventionen. Människorättskommittén granskar rapporten och hör regeringen, den nationella människorättsinstitutionen och även medborgarorganisationer. Granskningen avslutas med att kommittén godkänner slutsatser och rekommendationer för att vidareutveckla genomförandet. Hittills har Finland rapporterat om genomförandet av konventionen sex gånger. Finlands sjunde periodiska rapport lämnas in i juli 2019.

Människorättskommittén granskade befrielse från värnplikt på grund av övertygelse första gången när Finlands andra periodiska rapport granskades i november 1985. Kommittén be-

RP 139/2018 rd

handlade frågan med stöd av artikel 18 som gäller rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet och frågade främst om den finska lagstiftningen erkänner övertygelse som en grund för befrielse från värnplikten. Lagen om befrielse för Jehovas vittnen hade stiftats i juli samma år.

Vid granskningen av Finlands tredje periodiska rapport år 1990 behandlade människorättskommittén den gynnsamma behandlingen av Jehovas vittnen i relation till andra grupper av vapenvägrare utgående från konventionens artikel 2 som gäller ett allmänt förbud mot diskriminering och artikel 26 som gäller likabehandling. Vid granskningen av Finlands fjärde periodiska rapport år 1998 gav människorättskommittén en rekommendation om att se över lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt och ändra den så att den stämmer överens med konventionens artikel 26 som gäller likabehandling.

När Finlands femte periodiska rapport granskades år 2004 upprepade kommittén sin oro för att den särbehandling som beviljats Jehovas vittnen inte hade utvidgats till att gälla andra personer som motsätter sig vapentjänst av övertygelse på grund av samvetsskäl. Vid granskningen av den senaste, den sjätte, periodiska rapporten år 2013 gav kommittén Finland en rekommendation om att landet skulle utvidga den behandling som mest gynnad part som Jehovas vittnen har beviljats till att gälla också andra grupper av vapenvägrare. Denna rekommendation gavs med stöd av artikel 18 som gäller tankefrihet, religionsfrihet och samvetsfrihet. Finland ska besvara denna rekommendation i nästa periodiska rapport, som är den sjunde, nästa år.

Konventionen är ett levande instrument, som via tolkning utvecklas så att den motsvarar den föränderliga samhällsliga verkligheten. Människorättskommittén utvecklar konsekvent tolkningen av artiklarna 18 och 26 när den behandlar de periodiska rapporter om genomförandet av konventionen som konventionsparterna lämnar in till den samt de enskilda klagomål som lämnats in med stöd av det fakultativa protokollet. Med hjälp av artikel 18 som gäller tankefrihet, religionsfrihet och samvetsfrihet möjliggör konventionen rätten att utifrån övertygelse vägra fullgöra vapentjänst.

Människorättskommitténs allmänna kommentar nr 22 om rätt till tankefrihet, religionsfrihet och samvetsfrihet (CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 4) tolkar rätten att vägra fullgöra vapentjänst av samvetsskäl med stöd av artikel 18. Även om konventionen inte direkt hänvisar till rätten att vägra fullgöra värnplikt av samvetsskäl, kan denna rätt härledas ur artikel 18 enligt människorättskommitténs tolkning. Enligt kommittén får vid vägran att fullgöra vapentjänst utifrån samvetsskäl de som vägrar inte särbehandlas enligt sin tro. Människorättskommittén har tagit ställning till rätten till vapenvägran också i enskilda klagomål såsom *Järvinen v. Finland*, *Brinkhof v. Nederländerna*, *Foin v. Frankrike*, *Westerman v. Nederländerna* samt *Yeo-Bum Yoon och Myung-Jin Choi v. Republiken Korea*.

Förenta nationernas människorättskommitté har ansett att rätten till vapenvägran ska bedömas enbart utgående från artikel 18 om tankefrihet, religionsfrihet och samvetsfrihet i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och att artikel 8 som gäller tvångsarbete eller påtvingat arbete inte kan ges betydelse i detta sammanhang (*Yeo-Bum Yoon och Myung-Jin Choi v. Republiken Korea* den 3 november 2006).

I sitt avgörande i det enskilda klagomålet *Brinkhof v. Nederländerna* (402/1990) drog människorättskommittén upp en betydande riktlinje i fråga om artikel 18 och konstaterade att när en konventionspart erkänner möjligheten att vägra fullgöra vapentjänst utifrån övertygelse, kan åtskillnad inte göras mellan vapenvägrarna utifrån det på vilka omständigheter deras tro grundar sig. Det var bl.a. fråga om huruvida särbehandlingen av Jehovas vittnen diskriminerar övriga personer som totalt vägrar fullgöra vapentjänst och ersättande tjänstgöring. Nederländerna hade en lag som varit i kraft sedan år 1974 utifrån vilken Jehovas vittnen befriades från vapentjänst. Människorättskommittén konstaterade bl.a. att andra vapenvägrare inte hade någon

lagstadgad möjlighet att bli befriade från tjänstgöring. De hade endast möjlighet att fullgöra ersättande tjänstgöring. I fallet i fråga ansåg kommittén emellertid att klagomålsställaren inte hade visat att hans övertygelse som pacifist stod i strid med det nederländska civiltjänstsystemet eller att den olika behandlingen av Jehovas vittnen kränkte hans rätt att motsätta sig vapentjänst. Kommittén ansåg att i detta fall hade förbudet mot diskriminering i artikel 26 i konventionen inte överträtts. I människorättskommitténs avgörandepraxis har det följaktligen redan före Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ansetts att rätt till vapenvägran är en rätt som tryggas i artikel 18 i konventionen.

Med diskriminering avses att människor särbehandlas eller ges olika ställning utan godtagbart skäl. Befriandet av Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt och ersättande civiltjänst är problematiskt i synnerhet med tanke på likställighetsprincipen i artikel 26 i konventionen. Enligt människorättskommitténs utvecklade tolkning kan problemet med Finlands nuvarande lagstiftning anses vara att den sätter en religiös pacifistisk grupp i ojämlig ställning i förhållande till andra pacifistiska grupper. Också andra personer, som har en lika stabil pacifistisk övertygelse som Jehovas vittnen, har rätt till lika behandling med stöd av konventionen. Följaktligen finns det ingen godtagbar grund för särbehandling som gynnar Jehovas vittnen.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i tiderna i sin rättspraxis tolkat artikel 9 om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet i europeiska människorättskonventionen och konstaterat att det ur den inte går att härleda någon rätt att vägra fullgöra vapentjänst och inte heller någon rätt till ersättande civiltjänst. Då tolkade domstolen artikel 9 i ljuset av artikel 4.3 som gäller förbud mot slaveri och tvångsarbete och lämnade konventionsparten en marginal för prövning av vägran att fullgöra vapentjänst av samvetsskäl. I och med denna tolkning utgjorde bestraffning av dem som vägrade fullgöra vapentjänst ingen kränkning av artikel 9.

En viktig ändring i Europadomstolens tolkningspraxis var stora sektionens dom i fallet *Bayatyan v. Armenien* (23459/03) år 2011. Vid detta tillfälle tolkade domstolen för första gången självständigt artikel 9 och konstaterade att rätten att vägra fullgöra obligatorisk vapentjänst utgående från övertygelse var en rätt som skyddades av artikel 9. Domstolen har tolkat på samma sätt också i fallen *Savda v. Turkiet* den 12 juni 2012 samt *Adyan m.fl. v. Armenien* den 12 oktober 2017.

Europadomstolen har också i fallet *Papavasilakis v. Grekland* (66899/14) tolkat att konventionsparten har en positiv skyldighet att sörja för att den som av samvetsskäl vägrar fullgöra vapentjänst får sina samvetsskäl undersökta av ett behörigt organ. I fallet *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas och andra v. Österrike* (40825/98) (se också *Gutl v. Österrike* den 12 mars 2009 och *Löffelmann v. Österrike* den 12 mars 2009 samt *Koppi v. Österrike*) drog domstolen upp en riktlinje om att myndigheterna i fråga om dispenser bör handla opartiskt och erbjuda alla religionssamfund lika möjlighet att ansöka om en särställning.

Europarådets ministerkommitté har godkänt rekommendation nr R(87)8 om vägran att fullgöra vapentjänst av samvetsskäl samt rekommendation CM/Rec(2010)4 om mänskliga rättigheter för dem som hör till försvarsmakten. I den sist nämnda rekommendationen konstateras det att de som deltar i uppbud bör ha rätt att vägra fullgöra vapentjänst av samvetsskäl och att för dem ska föreslås ett alternativ av civiltjänstkaraktär. Också Europeiska rådets parlamentariska församling har godkänt en rekommendation 1518(2001) om rätt att vägra fullgöra vapentjänst av samvetsskäl.

Värnplikten i andra länder

Det är inte särskilt vanligt med allmän värnplikt i Europa och sådana länder finns inte som ännu skulle ha allmän värnplikt i användning och till sina förhållanden och sin samhällliga

RP 139/2018 rd

utveckling skulle påminna om Finland. I praktiken fullgörs civiltjänst mera sällan ju mera selektiv beväringstjänsten är i en stat. Detta beror på att i en selektiv värnplikt är försvarslösningen i praktiken mycket nära en modell med frivillighet och de personer som är lågt motiveerade för tjänstgöring får i allmänhet befrielse. Selektiv värnplikt används i Norge, Sverige, Danmark, Estland och Litauen.

I mera omfattande skala är värnplikten i användning utöver i Finland också i Schweiz, Österrike, Grekland och Turkiet. Värnplikten är också allmän i Mellanöstern, Sydamerika samt i Central- och Sydostasien. I Grekland, Schweiz och Österrike är allmän värnplikt i bruk, och i stället för den är det möjligt att fullgöra också civiltjänst. I det värnpliktssystem som är i användning i Schweiz måste den som har ansetts olämplig för tjänstgöring betala en särskild skatt i stället för att fullgöra vapentjänst. I Österrike är vissa i lag erkända personer som tjänstgör i uppgifter inom religiösa samfund, t.ex. präster och lärare, befriade från värnplikten. Till dem hör dock inte t.ex. Jehovas vittnens samfund. Österrike har i likhet med Finland fått anmärkningar av FN:s människorättskommitté med anknytning till civiltjänstens straffartade längd i jämförelse med vapentjänsten. Av staterna i Europa är det endast i Grekland och Finland som personer som har vägrat fullgöra både vapentjänst och civiltjänst har dömts till fängelsestraff.

Norge har i användning en selektiv värnplikt och den gäller också kvinnor. Emellertid är det endast cirka 30 % av åldersklassen i Norge som fullgör vapen- eller civiltjänst. De som vägrar fullgöra både vapentjänst och civiltjänst straffas inte.

Sverige slutade tillämpa allmän värnplikt år 2010 och övergick till ett system som grundar sig på frivillighet. En selektiv värnplikt togs på nytt i bruk år 2017. Endast cirka fem procent av åldersklassen fullgör tjänstgöring.

Estland har en värnplikt som till namnet gäller alla manliga estniska medborgare. I praktiken är det dock endast en liten del, cirka 30 procent av de värnpliktiga, som fullgör värnplikten. I Estland ordnas de facto ingen civiltjänst, även om fullgörandet av sådan i teorin är möjligt.

I Danmark tas i första hand frivilliga till vapentjänst och i andra hand åläggs personer att fullgöra vapentjänst eller civiltjänst. Största delen av dem som fullgör vapentjänst i Danmark är emellertid frivilliga. Vägran att fullgöra värnplikt och civiltjänst bestraffas. I Danmark fullgör Jehovas vittnen i allmänhet tjänstgöring som ersätter vapentjänst.

I Litauen fullgör endast en liten del värnplikten. I teorin har Litauen värnplikt, men i praktiken har de som fullgör vapentjänst varit frivilliga.

1.3 Bedömning av nuläget

Förhållandet mellan lagen om befrielse för Jehovas vittnen och jämlikheten och principen om att undantagslagar ska undvikas

Lagen om befrielse för Jehovas vittnen stiftades i grundlagsenlig ordning som en s.k. undantagslag. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 omfattades en princip om att stiftandet av undantagslagar bör undvikas och eventuella konflikter mellan grundlagen och en föreslagen lag i första hand bör avlägsnas genom ändringar i den föreslagna lagen. I samband med grundlagsreformen förutsatte riksdagens grundlagsutskott vidare att regeringen bör bedöma hur nödvändiga de undantagslagar är som har stiftats innan den nya grundlagen trädde i kraft och deras relation till den nya grundlagen samt vidta nödvändiga åtgärder för att få regleringen att också till dessa delar motsvara kraven i den nya grundlagen (GrUB 10/1998 rd).

RP 139/2018 rd

I flera sammanhang har det konstaterats att lagen om befrielse för Jehovas vittnen står i strid med likställighetsprincipen och diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen. I lagen ges en religiös övertygelse bättre ställning än andra övertygelser utan godtagbart skäl. Problemet med befrielselagen aktualiserades igen under början av år 2018, då Helsingfors hovrätt åberopande människors likställdhet gav en friande dom i ett mål som gällde totalvägran. Till följd av domen är rättsläget i fråga om totalvägran oklart. Enligt lagen är påföljden vid totalvägran fortfarande fängelsestraff, men det är oklart hur domstolarna faktiskt kommer att tillämpa den i fortsättningen.

För att det finska värnpliktssystemet ska fungera och de värnpliktiga behandlas lika förutsätts emellertid att det är obligatoriskt att fullgöra tjänstgöring och att vägran av skyldigheten åtföljs av en effektiv och med tanke på nyttan man vill nå rimlig påföljd. I det nuvarande systemet har det straff som följer på totalvägran dimensionerats så att det inte är ett för lockande alternativ i förhållande till fullgörandet av beväringstjänst eller civiltjänst. Endast på detta sätt kan man försäkra sig om att ett tillräckligt stort antal människor med tanke på det finska försvarssystemet fullgör beväringstjänst. Nyttan som följer av totalvägran är att en 165-347 dagar lång tjänstgöring som begränsar den personliga friheten kan undvikas. För att totalvägran inte ska göras till ett alternativ som är för lockande, måste av den följa en sanktion som är minst lika stor (RP 140/2007, s. 70). Ifall domstolens riktlinje etablerar sig som sådan att totalvägran inte medför någon som helst påföljd för en person, blir hela värnpliktssystemet i verkligheten frivilligt. Detta igen äventyrar Försvarsmaktens förmåga att årligen producera de trupper som det finska försvarssystemet förutsätter.

Betydelsen i dag av den försvarspflicht om vilken föreskrivs i 127 § i grundlagen

Den värnplikt som avses i värnpliktslagen och civiltjänst enligt civiltjänstlagen grundar sig båda på uppfyllandet av skyldigheten att försvara fosterlandet om vilken föreskrivs i 127 § i grundlagen. Skyldigheten att försvara fosterlandet är en allmän skyldighet som gäller alla finska medborgare oberoende av ålder och kön. Begreppet definieras inte närmare i grundlagen, men enligt förarbetet till lagen omfattar bestämmelsen utöver väpnat försvar också andra sätt att försvara fosterlandet och bistå i det (RP 1/1998).

Begreppet försvar av fosterlandet har traditionellt kopplats uttryckligen till genomförandet av väpnat försvar. De hot som riktas mot det finländska samhället är dock i dagens läge betydligt mera mångfasetterade och svårare att gestalta än tidigare och endast en del av dem kan bemötas med det väpnade försvarets metoder. Till följd av detta kan också begreppet försvar och dess innehåll anses ha utvecklats och även omfatta ett helt civilbaserat och obehäpnat skydd av det finländska samhället och beredskap inför det. Som exempel på sådan verksamhet kan nämnas räddningsverksamheten i hela dess omfattning. Förändringen och utvecklingen i omgivningen beskrivs bl.a. i den tankemodell för den övergripande säkerheten som beskrivs i strategin för samhällets säkerhet.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Det främsta målet med propositionen är att få den lagstiftning som gäller befrielse från fullgörandet av värnplikten utifrån övertygelse att stämma överens med kraven i grundlagen. Lagstiftningen bör därmed ändras på ett sätt som står i samklang med likabehandlingen av människor och diskrimineringsförbudet, om vilka föreskrivs i 6 § i grundlagen. Målet med propositionen är i synnerhet att säkerställa att religiösa och andra övertygelser behandlas lika i den lagstiftning som gäller värnplikten.

Samtidigt har propositionen som mål att säkerställa den allmänna värnpliktens ställning i Finland. Det finska försvarssystemet grundar sig på allmän värnplikt och på den omfattande reserv som värnplikten producerar, vilken gör det möjligt att försvara hela landet. Genom propositionen ska därmed säkerställas att Försvarsmakten har förmåga att producera de krigstida trupper som det finska försvarssystemet förutsätter.

2.2 Alternativ

Bevarandet av nuläget

Lagen om befrielse för Jehovas vittnen har på praktisk nivå fungerat relativt oproblematiskt fram till början av år 2018. Befrielsen gäller ett relativt litet antal personer och den medför därför inga problem för det finska försvarssystemet. Med tanke på det i grundlagen ingående kravet på likabehandling och diskrimineringsförbudet har lagen dock under hela sin giltighetstid varit klart problematisk, och därför kan det inte anses motiverat att bevara nuläget.

Helsingfors hovrätts friande dom i ett mål som gällde totalvägran har dessutom lett till att nuläget i någon mån är oklart. Efter domen är det oklart under vilka förutsättningar påföljden för totalvägran är ett straff och vilka verkningar detta har på värnpliktssystemet. För att det finska värnpliktssystemet ska fungera och de värnpliktiga behandlas lika förutsätts att det är obligatoriskt att fullgöra tjänstgöring och att vägran av denna skyldighet åtföljs av en effektiv och med tanke på nyttan man vill nå rimlig påföljd. Helsingfors hovrätts friande dom i ett mål som gällde totalvägran kan äventyra det etablerade systemets funktionsduglighet och framhäver därför ett omedelbart behov att ändra lagstiftningen.

Upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen

Genom lagen om befrielse för Jehovas vittnen har en religiös övertygelse getts en bättre ställning än övriga övertygelser när det är fråga om värnplikten. Den tekniskt enklaste lösningen för att undanröja problemet gällande likabehandling är följaktligen att upphäva lagen i fråga, varefter alla övertygelser skulle behandlas på samma sätt i lagstiftningen.

Men oönskade effekter kan vara förknippade med upphävandet av lagen, i synnerhet om antalet som döms på grund av totalvägran ökar. Både civiltjänsten och Jehovas vittnens inställning till den har dock ändrats efter att befrielselagen stiftades. Enligt uppgifter från representanter för Jehovas vittnen, som erhöles medan propositionen bereddes, tar religionssamfundet inte ställning till, om deras medlemmar fullgör civiltjänst eller inte, utan det är fråga om individens eget val som inte inverkar på personens ställning inom religionssamfundet. Vissa av Jehovas vittnen anser det dock problematiskt att civiltjänsten kopplas till den skyldighet att försvara fosterlandet som avses i 127 § i grundlagen. Betydelsen av och även innehållet i skyldigheten att försvara fosterlandet enligt grundlagen kan dock med fog anses ha förändrats sedan den tidpunkt då befrielselagen stiftades. Kopplingen till skyldigheten att försvara fosterlandet är därmed i den nuvarande betydelsen inte längre nödvändigtvis lika problematisk som ännu på 1980-talet. Det är värt att notera att det enligt civiltjänstlagen är möjligt att fullgöra civiltjänst också i ett religionssamfund.

Med upphävandet av befrielselagen sammanhänger också frågan om behovet av övergångsbestämmelser. I praktiken sker befrielseförfarandet på så sätt att en person först går igenom en fas med uppskov som räcker cirka tio år innan han helt kan befrias från tjänstgöring under fredstid. Upphävandet av befrielselagen kan naturligt nog inte ha retroaktiva verkningar på personer som redan har fått befrielse eller anhängiggjort en ansökan om befrielse innan lagen träder i kraft. Det bör räcka med att en ansökan har anhängiggjorts eftersom en person inte själv kan påverka myndigheternas behandlingstider.

Personer som befinner sig i uppskovsfasen kan dessutom ha vissa berättigade förväntningar på att lagstiftningen är bestående. Särskilt gäller detta personer som redan är i slutet av uppskovsfasen och eventuellt har planerat studier, karriär och sitt övriga liv med antagandet att de kommer att befrias från tjänstgöringen. I normala fall fullgörs bevärnings- eller civiltjänst i relativt unga år och den lagstiftning som gäller dem gör det möjligt att anpassa tidpunkten för fullgörande av tjänstgöringen så att den så litet som möjligt medför olägenhet för personens studier, karriär och övriga liv. En person som befinner sig i slutet på uppskovsfasen enligt lagen om befrielse för Jehovas vittnen har inte nödvändigtvis längre sådan flexibilitet och situationen kan därmed i ett enskilt fall bli oskälig. En lång övergångstid skulle igen vara utmanande eftersom den de facto håller kvar det nuvarande likabehandlingsproblemet ända till slutet av övergångstiden. Det vore möjligt att avgöra saken med en möjlighet till befrielse av engångskaraktär för de personer som innan upphävningenslagen träder i kraft redan har fått uppskov eller ansökt om sådant i enlighet med befrielselagen.

Utvidgning av befrielselagen till att omfatta övriga övertygelser

Det vore också möjligt att lösa det likabehandlingsproblem som lagen om befrielse för Jehovas vittnen orsakar genom att bredda lagens tillämpningsområde så att det utöver Jehovas vittnen också skulle omfatta andra motsvarande religiösa och etiska övertygelser.

En breddning av befrielselagens tillämpningsområde skulle också vara möjlig att genomföra först och främst så att befrielsen grundar sig på ett förfarande med en omsorgsfull utredning av övertygelsen eller annars stränga villkor, varvid antalet som får befrielse de facto skulle vara relativt litet. Ett sådant system skulle inte äventyra den allmänna värnplikten, men det skulle annars till flera delar vara problematiskt. En befrielselag som gäller alla övertygelser skulle i princip vara möjlig att stifta med stränga kriterier som binder möjligheten att bli beviljad befrielse t.ex. till ett tillräckligt långvarigt medlemskap i det samfund för vars läror befrielsen är nödvändig. Ett system som grundar sig på medlemskap i ett samfund kan dock vara problematiskt med tanke på den i 13 § i grundlagen tryggade föreningsfriheten. Det är också oklart på vilka grunder det skulle gå att på ett icke-diskriminerande sätt välja de samfund vilkas medlemmar kunde beviljas befrielse. En bedömning av enbart en individs personliga övertygelse, som inte är kopplad till medlemskap i ett religiöst eller annat samfund eller några andra omständigheter som tydligt kan ses utifrån, är för sin del i praktiken fullständigt omöjlig. De facto skulle med ett förfarande för befrielse som grundar sig på såväl medlemskap i ett samfund som utredning av den personliga övertygelsen sammanhånga betydligt större likabehandlingsproblem och andra problem än med det nuvarande systemet och därför kan detta inte anses motiverat.

Det enda genomförbara alternativet som grundar sig på en breddning av befrielselagen vore de facto att befrielse skulle beviljas på ansökan utan någon egentlig utredning av övertygelsen. I praktiken skulle det innebära att man kunde komma in i systemet på samma sätt som för närvarande i fråga om civiltjänst. Ett sådant system skulle emellertid leda till att värnplikten blir frivillig och skulle på ett betydande sätt stå i strid med det finska försvarssystemet som grundar sig på värnplikt och även med 127 § i grundlagen som gäller skyldigheten att försvara fosterlandet.

Ändring av grundlagens bestämmelse om skyldigheten att försvara fosterlandet

Jehovas vittnens negativa inställning till civiltjänst har av tradition till stor del grundat sig på att också civiltjänsten är kopplad till den skyldighet att försvara fosterlandet om vilken föreskrivs i 127 § i grundlagen. Det vore åtminstone till en viss grad möjligt att skingra problemet genom att ändra skyldigheten att försvara fosterlandet till en mera allmän skyldighet att göra medborgartjänst, och i den skulle värnplikten ingå som ett delområde.

Enligt förarbetet till grundlagen har betydelsen av och det exakta innehållet i skyldigheten att försvara fosterlandet med avsikt lämnats öppna, men å andra sidan har det uttryckligen nämnts att skyldigheten utöver väpnat försvar också innehåller andra sätt att försvara fosterlandet och bistå vid det. De facto kan skyldigheten att försvara landet därmed redan nu anses vara ett till och med betydligt mera vidsträckt begrepp än väpnat försvar, och detta begrepp är kopplat till samhällets övergripande säkerhet. Fullgörandet av värnplikten är endast en form av skyldigheten att försvara landet.

När alternativa lösningar övervägs bör man dessutom beakta proportionerna i det problem som behandlas och ställa åtgärderna i relation till dem. Antalet Jehovas vittnen som får befrielse och antalet totalvägrare är synnerligen litet i relation till antalet personer som fullgör beväringstjänst och sett till helheten fungerar systemet väl. Det kan inte anses befogat och ändamålsenligt att montera ned grunderna för ett fungerande system för att åtgärda ett litet problem.

Ersättande tjänstgöring för Jehovas vittnen

Det vore också möjligt att ändra nuläget så att Jehovas vittnen i stället för att beviljas befrielse åläggs att fullgöra en ersättande tjänstgöring som inte alls grundar sig på skyldigheten att försvara fosterlandet. Den ersättande tjänstgöringen kunde fullgöras t.ex. i religionssamfundet.

Med en ersättande tjänstgöring för ett trossamfund skulle dock fortfarande sammanhånga samma problem i anknytning till grundlagen som gäller för befrielse. Lagstiftningen skulle fortfarande försätta olika övertygelser i ojämlig ställning, dvs. den vore problematisk med tanke på den likabehandling om vilken föreskrivs i 6 § i grundlagen. Eftersom tjänstgöringen inte skulle kunna grunda sig på skyldigheten att försvara fosterlandet enligt 127 § i grundlagen, skulle det dessutom behövas en annan reglering på grundlagsnivå som grund för den.

2.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall ska upphävas. I och med att lagen upphävs kommer alla religiösa och andra övertygelser att behandlas lika i fråga om värnplikten på det sätt som förutsätts i grundlagen.

Vissa oönskade effekter är sannolikt förknippade med upphävandet av lagen om befrielse för Jehovas vittnen, men det är trots detta det minst problematiska av de lösningsalternativ som är möjliga. Upphävandet av befrielselagen löser likabehandlingsproblemet effektivt utan att äventyra det finska försvarssystemet som grundar sig på allmän värnplikt. Till det praktiska genomförandet är lösningen också synnerligen enkel, och den förutsätter inte att nya strukturer eller organ skapas. Sett till helheten kan det också bedömas att behovet av befrielse för Jehovas vittnen har minskat från vad det var under 1980-talet då lagen stiftades, eftersom det har skett förändringar i förhållandena. Sedan dess har civiltjänsten utvecklats, Jehovas vittnen har ändrat sin inställning till civiltjänsten och även betydelsen i grundlagens bestämmelse om skyldigheten att försvara fosterlandet kan anses ha utvecklats från en rent militär betydelse mot det vidsträcktare begreppet samhällets övergripande säkerhet.

Upphävandet av befrielselagen föreslås bli genomfört så att befrielse fortsättningsvis ska kunna beviljas en person vars ansökan om befrielse i överensstämmelse med lagen om befrielse för Jehovas vittnen har anhängiggjorts innan upphävningslagen träder i kraft. Upphävandet av lagen ska inte heller påverka rättsställningen för de personer som innan upphävningslagen träder i kraft redan har beviljats befrielse i överensstämmelse med lagen om befrielse för Jehovas vittnen. Upphävandet av befrielselagen ska därmed inte ha retroaktiv rättsverkan.

I propositionen föreslås dessutom att alla personer som har lämnat in en ansökan om uppskov i överensstämmelse med lagen om befrielse för Jehovas vittnen innan upphävningslagen träder i kraft, ska kunna ansöka om befrielse enligt lagen inom tre månader. I dessa fall ska beviljandet av befrielse inte förutsätta uppskov utan avbrott till utgången av det år då personen fyller 28 år. Syftet med den föreslagna möjligheten till befrielse av engångskaraktär är att trygga de rättmätiga förväntningar på att lagstiftningen är bestående som dessa personer har, vilka när lagen träder i kraft redan har hunnit in i uppskovsfasen enligt befrielselagen. Efter tidsfristen på tre månader ska ingen längre kunna beviljas befrielse.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Övervakningsstraff avtjänades år 2017 av totalt 30 och fängelsestraff av 3 totalvägrare. Kostnaderna för övervakningsstraffet uppgick till 68,50 euro per dag och för fängelsestraffet till 173,60 euro per dag. Totalvägrarna åsamkade Brottspåföljdsmyndigheten totalt cirka 363 000 euro i kostnader år 2017. Brottspåföljdsmyndighetens totala budget har under de senaste åren uppgått till över 200 miljoner euro.

Upphävandet av lagen om befrielse för Jehovas vittnen kan leda till en liten ökning av antalet totalvägrare och i och med det också till en ökning av de kostnader som totalvägrarna orsakar. Under de senaste åren har cirka 70–130 Jehovas vittnen årligen befriats från tjänstgöring med stöd av befrielselagen. Under den tid befrielselagen har varit i kraft har i praktiken alla Jehovas vittnen ansökt om befrielse i enlighet med lagen, och därmed finns det ingen erfarenhetsbaserad information om, hur enskilda personer som hör till Jehovas vittnen förhåller sig till civiltjänst. Som samfund fördömer Jehovas vittnen dock inte fullgörandet av civiltjänst, vilket gör att det inte finns skäl att anta att någon särskilt stor del av denna grupp skulle vägra fullgöra sådan. Ifall t.ex. 10 procent av Jehovas vittnen vägrar fullgöra både militär- och civiltjänst, blir kostnadseffekten för Brottspåföljdsmyndigheten cirka 80 000 euro per år. Med anledning av de osäkerhetsfaktorer som nämns ovan är det emellertid mycket svårt att på förhand uppskatta kostnaderna.

Upphävandet av befrielselagen leder sannolikt leda till att antalet som fullgör civiltjänst ökar. I förhållande till alla som fullgör civiltjänst är ökningen dock så pass liten, att den inte förutsätter tilläggsresurser för Civiltjänstcentralen.

3.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Den eventuella ökningen av antalet totalvägrare kommer att påverka Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet på det sätt som beskrivs i föregående avsnitt. En eventuell ökning av antalet personer som avtjänar övervakningsstraff eller fängelsestraff är dock synnerligen liten i relation till alla som avtjänar övervaknings- eller fängelsestraff. Totalvägrarna har dessutom i normala fall färre rusmedelsproblem och andra problem än övriga som avtjänar ett övervaknings- eller fängelsestraff.

Enligt vad som föreslås ska regionalbyråerna och centralnämnden för uppståndsärenden inte längre behandla ärenden som gäller befrielse för Jehovas vittnen. I normala fall är behandlingen av ansökningarna ett mycket rutinartat arbete, vars totala effekt på regionalbyråernas arbetsvolym och resursbehov har varit synnerligen liten.

I ett beslut som regionalbyrån har fattat i ett ärende som gäller lagen om befrielse för Jehovas vittnen får ändring sökas genom besvär hos centralnämnden för uppståndsärenden enligt 7 § i befrielselagen. I praktiken har de besvär gällande befrielselagen som kommit till centralnämnden för uppståndsärenden för behandling dock varit endast 0–2 stycken per år, och förslaget har

därmed inte någon nämnvärd inverkan på nämndens arbetsmängd. De ärenden som gäller totalvägrare ger också åklagarna och domstolsväsendet arbete. Antalet totalvägrare är dock synnerligen litet i relation till alla ärenden som åklagarna och domstolarna behandlar, och en liten ökning av antalet är därför inte av någon väsentlig betydelse med tanke på deras arbetsvolym.

Den föreslagna möjligheten att ansöka om befrielse inom tre månader från det att upphävningsslagen träder i kraft kommer sannolikt att medföra en ökning av antalet ansökningar av engångskaraktär. Under denna tid antas det komma in cirka tusen ansökningar till regionalbyråerna. Behandlingen av ansökningarna är dock i normala fall en ytterst enkel och snabb process, och regionalbyråerna behöver därför inte tilläggsresurser för att behandla dem. På motsvarande sätt kan övergångsbestämmelsen komma att tillfälligt öka också arbetsvolymen vid centralnämnden för uppståndsärenden.

3.3 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen förbättrar genomförandet av likabehandling i det finska värnpliktssystemet. Som en följd av att lagen om befrielse för Jehovas vittnen upphävs kommer alla religiösa och etiska övertygelser att behandlas på samma sätt i lagstiftningen.

Samtidigt säkerställer propositionen att det finska värnpliktssystemet fungerar genom att den undanröjer den oklarhet som råder just nu om vilka följderna blir av totalvägran. Genom att lagen om befrielse för Jehovas vittnen upphävs säkerställs att påföljden vid totalvägran är ett effektivt och väl avvägt straff, som inte gör totalvägran alltför attraktiv. Detta är nödvändigt för att säkerställa att Försvarsmakten fortfarande kan producera de krigstida trupper som det finska försvarssystemet förutsätter.

Med stöd av lagen om befrielse för Jehovas vittnen befrias årligen cirka 70–130 personer från fullgörandet av värnplikten. Om befrielselagen, i enlighet med vad som föreslås, upphävs kommer den åldersklass som når uppståndsåldern i fortsättningen att kunna välja beväringstjänst eller civiltjänst. Jehovas vittnens inställning till vapentjänst är fortsättningsvis ytterst kritisk, vilket gör att beväringstjänst knappast kommer på fråga utom i några sällsynta enskilda fall.

En fråga med större praktisk betydelse är närmast den, beslutar sig en person som hör till Jehovas vittnen för att fullgöra civiltjänst eller upplever han att samvetsskäl förhindrar också fullgörandet av civiltjänst. Jehovas vittnen har i propositionens beredningsfas berättat att religionssamfundet inte tar ställning i saken, utan att det helt och hållet är fråga om individens eget val. Det är omöjligt att på förhand bedöma hur stor del av Jehovas vittnen som kommer att fullgöra civiltjänst och hur stor del som kommer att vägra.

I Finland gäller värnplikten endast män, vilket gör att de föreslagna ändringarna av lagstiftningen i praktiken också gäller endast män.

4 Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts vid försvarsministeriet. Som stöd för beredningen har det funnits en arbetsgrupp med mandatperioden 9 april – 29 juni 2018. I arbetsgruppen fanns representanter för försvarsministeriet och Försvarsmakten och den hörde under sin mandatperiod sakkunniga från arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, utrikesministeriet, Brottsförmyndigheten, Civiltjänstcentralen, diskrimineringsombudsmannens byrå, Amnesty International, Jehovas vittnen och Vapenvägrarförbundet rf.

Vid beredningen av propositionen har man beaktat ett betänkande som en kommission som bedömde lagstiftningen om befrielse av Jehovas vittnen överlämnade till försvarsministern den 30 november 2007 samt en utredning på temat av professor Jukka Kekkonen som offentliggjordes den 15 april 2013.

4.2 Utlåtanden och hur de har beaktats

På propositionen erhöles remissyttranden från totalt 33 olika instanser. Av dessa hade fem inget att anföra om propositionen. Av remissgivarna understödde största delen det föreslagna alternativet, dvs. att lagen om befrielse för Jehovas vittnen skulle upphävas. Jehovas vittnen tog inte ställning till förslaget i sitt remissyttrande.

Utgående från remissresponsen har bestämmelsen om sökande av ändring i propositionen kompletterats med en bestämmelse om ett förfarande med yrkande på rättelse och vidare har propositionens motiveringar kompletterats till flera delar. I synnerhet de motiveringar som gällde lagstiftningsordningen har breddats och preciserats utgående från remissresponsen.

Några remissgivare ansåg i sina remissyttranden att i stället för att upphäva befrielselagen borde man föra en mera omfattande samhällelig debatt om värnpliktssystemet och dess framtid och koppla granskningen av lagen om befrielse för Jehovas vittnen till denna diskussion. I remissyttrandena togs som sådana mera omfattande temaområden upp bl.a. att uppbåden skulle utsträckas till kvinnorna, medborgartjänst samt en selektiv eller könsneutral värnplikt. Regeringen anser emellertid att det inte är ändamålsenligt att behandla dessa förslag i detta sammanhang. Befrielselagen står klart i konflikt med Finlands grundlag och denna konflikt bör åtgärdas omedelbart. Den senaste tidens rättspraxis i fråga om totalvägran har dessutom lett till ett oklart rättsläge, som kan äventyra funktionen i det finska försvarssystemet. Också av detta skäl bör läget enligt regeringen korrigeras utan dröjsmål. Det att lagen om befrielse för Jehovas vittnen upphävs hindrar eller begränsar inte till någon del möjligheten att föra en mera omfattande samhällelig debatt om värnpliktssystemet eller att utveckla systemet övergripande.

Helsingfors universitets juridiska fakultet ansåg i sitt utlåtande att i stället för att upphäva befrielselagen vore det möjligt att skapa ett system för utredning av övertygelsen, som skulle möjliggöra befrielse från civiltjänst också för andra än Jehovas vittnen, men som inte automatiskt skulle leda till befrielse. Detta förslag fick inget understöd av övriga remissgivare och det skulle otvivelaktigt leda till nya ytterst svåra problem med tanke på grundlagen. Ett system där en utomstående myndighetsinstans eller domstol skulle bedöma äktheten och djupet i en persons religiösa eller etiska övertygelse kan inte anses höra till en modern rättsstat under normala förhållanden.

I några utlåtanden ansågs den föreslagna övergångstiden på tre månader, under vilken en person som hör till Jehovas vittnen fortfarande kan ansöka om befrielse, kort. Befrielseprocessen i sig är dock synnerligen enkel och klar, och därför är en lång övergångstid inte nödvändig en-

RP 139/2018 rd

ligt regeringens uppfattning. I ärendet bör dessutom beaktas att den diskriminerande behandlingen fortgår så länge som övergångstiden pågår, varför övergångstiden också ur grundlagsperspektiv bör vara så kort som möjligt.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall

I denna proposition föreslås det att lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall ska upphävas.

Upphävandet av lagen ska enligt det föreslagna 2 § 2 mom. inte påverka ställningen för de personer som har beviljats befrielse från fullgörandet av värnplikt i överensstämmelse med lagen om befrielse för Jehovas vittnen innan upphävningslagen träder i kraft. Eftersom en person som ansöker om befrielse inte själv kan påverka myndigheternas behandlingstider, ska befrielse fortfarande kunna beviljas också en person som har anhängiggjort ansökan om befrielse innan upphävningslagen träder i kraft.

I de föreslagna 2 § 3 och 4 mom. ska det föreskrivas om en möjlighet av engångskaraktär att ansöka om befrielse från fullgörandet av värnplikt under fredstid. Möjlighet att ansöka om befrielse ska alla ha som har beviljats eller ansökt om uppskov enligt befrielselagen innan upphävningslagen träder i kraft. Om befrielse ska ansökas hos den behöriga regionalbyrån, vilken liksom i andra ärenden ska fastställas i enlighet med statsrådets förordning om försvarsmaktens regionalbyråer (539/2013). Ansökan om befrielse ska göras inom tre månader efter att lagen trätt i kraft och samma förfarande och innehållskrav ska iaktas som för närvarande gäller vid ansökan om befrielse. För att få befrielse ska personen därmed till regionalbyrån på sin hemort lämna in en sådan utredning som avses i 1 § i förordningen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall (636/1986). På beviljandet av befrielse ska i övrigt tillämpas samma förutsättningar som för närvarande, men av personen ska inte krävas oavbrutna uppskov eller att den åldersgräns som avses i 4 § i befrielselagen har uppnåtts. Den första möjligheten att lämna in en ansökan om uppskov är i samband med uppådet, dvs. i praktiken ska ansökan om befrielse kunna göras av alla personer som har deltagit i uppådet innan lagen träder i kraft och som uppfyller de förutsättningar som ställts för befrielse.

En person som inte har ansökt om befrielse inom utsatt tid eller som inte beviljas sådan befrielse som avses i paragrafen, ska beordras att fullgöra beväringstjänst eller civiltjänst på det sätt som föreskrivs i lagarna i fråga. En dylik person ska beordras att inleda tjänstgöringen efter att hans gällande uppskovsperiod har gått ut. Med personens samtycke kan tidpunkten för inledande av tjänstgöringen också tidigareläggas.

Enligt 4 mom. ska ärendet avgöras av den regionalbyrå som fastställs enligt hemorten för den som ansöker om befrielse. Enligt 5 mom. får omprövning av ett beslut av regionalbyrån begäras på det sätt som föreskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen. Det beslut som meddelats med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos centralnämnden för uppådsärenden. På behandlingen av ärendet i centralnämnden för uppådsärenden ska bestämmelserna i 12 kap. i värnpliktslagen tillämpas.

1.2 Lag om ändring av 3 § i värnpliktslagen

3 §. Övrig lagstiftning och internationella förpliktelser. I paragrafen stryks hänvisningen till lagen om befrielse för Jehovas vittnen, som föreslås bli upphävd.

2 Ikraftträdande

Helsingfors hovrätts avgörande av den 23 februari 2018 har lett till en situation där det är oklart om straffbestämmelserna gällande totalvägran alls kommer att tillämpas. Om denna situation drar ut på tiden, kan den leda till att antalet totalvägrare stiger och därmed också äventyra Försvarmaktens möjlighet att producera de krigstida trupper som behövs. Det problem gällande likabehandling som lett till situationen är det följaktligen viktigt att kunna lösa så snabbt som möjligt. Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Enligt vad som föreslås ska lagen om befrielse för Jehovas vittnen dock fortsättningsvis tillämpas på personer som har lämnat in en sådan ansökan om befrielse som avses i 4 § 3 mom. i befrielselagen till Försvarmaktens regionalbyrå innan upphävningslagen träder i kraft. Vidare ska de personer som har ansökt om eller beviljats uppskov som avses i befrielselagen innan upphävningslagen träder i kraft, inom en tre månader lång tidsfrist fortsättningsvis kunna ansöka om befrielse från fullgörandet av värnplikt under fredstid. Genom övergångsbestämmelsen säkerställs att upphävandet av befrielselagen inte leder till oskäliga situationer för de personers del som redan befinner sig i en uppskovsfas enligt befrielselagen.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

3.1 Förhållande till grundlagen

Propositionen måste åtminstone bedömas med tanke på bestämmelserna i grundlagen om lika behandling av människor och förbud mot diskriminering i 6 §, om religions- och samvetsfrihet i 11 § samt om skyldigheten att försvara fosterlandet i 127 §.

Den nuvarande lagen om befrielse för Jehovas vittnen står i strid med likställighetsprincipen och diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen. Upphävandet av befrielselagen skulle effektivt undanröja konflikten och leda till att alla religiösa och andra övertygelser behandlas lika i det finska värnpliktsystemet. Propositionen har därmed en betydande verkan som främjar människors jämlikhet.

När lagen om befrielse för Jehovas vittnen stiftades ansågs den också stå i strid med skyldigheten att försvara fosterlandet (GrUU 9/1985 rd). Bestämmelser om skyldigheten att försvara landet finns för närvarande i 127 § i grundlagen, enligt vilkens 2 mom. bestämmelser om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar utfärdas genom lag. Bestämmelsen fogades till den gamla regeringsformen i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I motiveringarna till propositionen betonas uttryckligen att möjligheten till befrielse inte gäller hela skyldigheten att försvara landet, utan endast deltagande i det militära försvaret (RP 309/1993 rd, s. 78). Utifrån bestämmelsen är det i viss mån oklart om man med stöd av den kan stifta en lag i vanlig lagstiftningsordning om fullständig befrielse från den skyldighet att försvara fosterlandet som avses i 1 mom. eller om en sådan lag endast kan gälla det militära försvaret. Befrielse från det militära försvaret realiserar genom möjligheten att ansöka om att få fullgöra civiltjänst.

Genom lagen om befrielse för Jehovas vittnen realiserar för sin del den rätt till religions- och samvetsfrihet om vilken föreskrivs i 11 § i grundlagen. Enligt 1 mom. har var och en religions- och samvetsfrihet. I paragrafens 2 mom. preciseras frihetens dimensioner genom att dess viktigaste uttrycksformer räknas upp. Enligt momentet hör till 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. Vidare är ingen skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning. I förarbetet till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras det att med religionsfrihet sammanhänger nära det i grundlagen ingående förbudet mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, av vilket igen följer en förpliktelse att vid användning av offentlig makt behandla alla religionssamfund och världsåskådningsriktningar lika (RP 309/1993 rd, s. 55). Om den dispens som gäller endast ett

RP 139/2018 rd

religions-samfund slopas, främjar det följaktligen kravet i anknytning till religionsfriheten att religiösa och andra övertygelser ska behandlas lika.

Jehovas vittnen har inte på länge som samfund motsatt sig civiltjänst eller förbjudit sina medlemmar att fullgöra civiltjänst. Enligt uppgifter som erhållits från Jehovas vittnen i samband med beredningen av propositionen inverkar inte heller fullgörandet av civiltjänst på något sätt på en persons ställning eller eventuella förtroendeuppdrag inom Jehovas vittnens samfund. Till Jehovas vittnen kan emellertid höra personer som anser att all tjänstgöring som anknyter till skyldigheten att försvara landet enligt 127 § i grundlagen kränker deras personliga religiösa övertygelse som Jehovas vittne. Till denna del kan det vid upphävandet av befrielselagen anses vara fråga om att nivån på skyddet för dessa personer religions- och samvetsfrihet försämras. Hur författningsrättsligt godtagbart ett dylikt försvagande av de grundläggande fri- och rättigheterna är, bör i fråga om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna granskas framför allt genom förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt kravet på att grunderna för en begränsning ska vara godtagbara bör det finnas ett vägande samhälleligt behov för att grundläggande fri- och rättigheter ska få begränsas. Grunderna för begränsningen kan anses vara förknippade å ena sidan med realiserandet av likabehandlingen enligt 6 § i grundlagen och å andra sidan med garanterandet av den allmänna värnpliktens ställning. Såväl realiserandet av likabehandlingen genom att lagstiftning som orsakar olik behandling upphävs, som också målet att trygga den allmänna värnpliktens ställning som sammanhänger med den nationella säkerheten kan anses vara påkallade av ett vägande samhälleligt behov och godtagbara grunder för de begränsningar som riktas mot skyddet av grundläggande fri- och rättigheter.

Utöver att grunden för en begränsning ska vara godtagbar ska begränsningarna också vara förenliga med proportionalitetskravet. Upphävandet av befrielselagen innebär att religions- och samvetsfriheten, som skyddas av 11 § i grundlagen, begränsas till den del som personer som fått befrielse med stöd av gällande befrielselag efter att lagen har upphävts förväntas fullgöra skyldigheten att försvara landet enligt 127 § i grundlagen genom att delta antingen i vapen- eller civiltjänst enligt eget val. Enligt regeringens uppfattning är det inte möjligt att säkerställa likabehandlingen av personer med olika övertygelser och samtidigt den nationella säkerheten med metoder som i mindre grad ingriper i de grundläggande rättigheterna. Skyldigheten att delta i vapen- eller civiltjänst, som uppkommer i och med att lagen upphävs, kan därmed inte anses problematisk i förhållande till de mål som eftersträvas med den.

Den föreslagna övergångsbestämmelsen leder till att den diskriminerande behandlingen av personer med olika övertygelser fortgår ännu i tre månader sedan lagen trätt i kraft. Med tanke på en författningsrättslig bedömning av en dylik ojämlig behandling kan den centrala frågan anses vara om man kan motivera detta på ett sätt som är godtagbart med tanke på systemet för de grundläggande rättigheterna. Syftet med övergångsbestämmelsen är att skydda de rättmätiga förväntningar som uppkommit hos de personer som redan har inlett förfarandet enligt befrielselagen och på detta sätt trygga skyddet för pålitligheten som ingår i de garantier för en god förvaltning som har tryggats i 21 § 2 mom. i grundlagen. För olik behandling kan det därmed anses finnas en grund som kan godtas inom systemet för de grundläggande rättigheterna. Denna bedömning kan anses stöda också det att den förväntning som ska skyddas gäller personernas religionsfrihet som har tryggats i 11 § i grundlagen. Den olik behandling som anknyter till övergångsbestämmelsen kan också anses stå i rätt proportion, eftersom det är fråga om en övergångstid som gäller en mycket begränsad grupp och under en kort tid. Syftet med den är att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna för de personer som är föremål för den. Åtskiljandet kan i detta hänseende inte anses vara godtyckligt eller oskäligt.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 omfattades en princip om att stiftandet av undantagslagar bör undvikas och eventuella konflikter mellan grundlagen och en föreslagen lag i första hand bör avlägsnas genom ändringar i den föreslagna lagen. I samband med grundlagsreformen förutsatte riksdagens grundlagsutskott vidare att regeringen bör bedöma hur nödvändiga de undantagslagar är som har stiftats innan den nya grundlagen trädde i kraft och deras relation till den nya grundlagen samt vidta nödvändiga åtgärder för att få regleringen att också till dessa delar motsvara kraven i den nya grundlagen (GrUB 10/1998 rd). I författningshierarkin jämföras en undantagslag med en vanlig lag och den kan därmed upphävas genom en vanlig lag (RP 1/1998 rd, s. 125).

3.2 Förhållande till de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland

Rätten till vapenvägran har i de internationella människorättskonventionerna inte erkänts som en självständig rätt, utan den har härletts ur rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Dessa rättigheter tryggas i artikel 18 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 9 i Europeiska människorättskonventionen. Rätten till vapenvägran, som ingår i artikel 10.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tryggas uttryckligen som en del av tankefriheten, samvetsfriheten och religionsfriheten. Centrala konventionsbestämmelser med tanke på propositionen är också artikel 26 om lika behandling och förbud mot diskriminering i MP-konventionen samt artikel 14 i Europeiska människorättskonventionen och konventionens 12:e tilläggsprotokoll. Rätten till vapenvägran har också bekräftats i praxis vid FN:s människorättsdomstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Innehållet i och tillämpningspraxis i fråga om de internationella människorättsavtalen har refererats närmare i avsnitt 1.2.

I skenet av de internationella människorättsorganens tillämpningspraxis är det klart att en person måste ha rätt att utgående från sin övertygelse vägra fullgöra vapentjänst. Ur de internationella människorättsförpliktelser som är bindande från Finland eller tillämpningspraxis i fråga om dem kan man å andra sidan inte härleda rätt att vägra något annat än att fullgöra vapentjänst. Rätten att vägra fullgöra vapentjänst innehåller därmed inte rätt att vägra fullgöra civiltjänst. Upphävandet av lagen om befrielse för Jehovas vittnen begränsar inte möjligheten för en värnpliktig som hör till Jehovas vittnen att ansöka om att få fullgöra civiltjänst i stället för vapentjänst. Följaktligen har propositionen inga verkningar på Jehovas vittnens rätt att vägra fullgöra vapentjänst.

I skenet av människorättsorganens tillämpningspraxis verkar det också vara klart att ifall någon religiös eller annan grupp befrias från all tjänstgöring, bör befrielsen utan diskriminering omfatta också andra motsvarande övertygelser. Nuläget, där ett religionssamfund är helt befriat från att fullgöra vapen- eller civiltjänst, kan sålunda anses vara problematiskt med tanke på de internationella människorättsförpliktelser som binder Finland uttryckligen med tanke på likabehandlingen och förbudet mot diskriminering. Problemet kan undanröjas effektivt, om befrielselagen upphävs. Det kan därmed anses att propositionen får den lagstiftning som gäller den finska värnplikten att bättre än i nuläget stämma överens med Finlands internationella människorättsförpliktelser.

3.3 Slutsatser

På de grunder som beskrivs ovan anser regeringen att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att ett utlåtande av riksdagens grundlagsutskott inhämtas om propositionen.

RP 139/2018 rd

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall (645/1985).

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

På en person som före ikraftträdandet av denna lag har ansökt om befrielse enligt 4 § i lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

En person som före ikraftträdandet av denna lag har ansökt om uppskov enligt 2 § i lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall, får inom tre månader från ikraftträdandet av denna lag ansöka om befrielse från fullgörandet av värnplikt under fredstid. Ansökan ska göras på en blankett enligt ett formulär som huvudstaben har fastställt och till den ska fogas ett officiellt intyg som religionssamfundet Jehovas vittnen eller en av dess församlingar har utfärdat högst två månader tidigare om att den värnpliktige hör till religionssamfundet i fråga.

Beslut om att bevilja befrielse enligt 3 mom. fattas av regionalbyrån. Befrielse kan beviljas, om personen 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. Om befrielse inte kan beviljas, ska personen beordras att fullgöra sin värnplikt i den ordning som föreskrivs i värnpliktslagen (1438/2007) eller civiltjänstlagen (1446/2007).

Omprövning av ett i 4 mom. avsett beslut av regionalbyrån får begäras på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen (434/2003). Det beslut som regionalbyrån meddelat med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos centralnämnden för uppståndsärenden. På behandlingen av besvären i centralnämnden för uppståndsärenden tillämpas bestämmelserna i 12 kap. i värnpliktslagen.

2.

Lag

om ändring av 3 § i värnpliktslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i värnpliktslagen (1438/2007) 3 § 2 mom. som följer:

3 §

Övrig lagstiftning och internationella förpliktelser

Bestämmelser om befrielse från deltagande i militärt försvar på grund av övertygelse finns i
civiltjänstlagen (1446/2007).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20 September 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Försvarsminister Jussi Niinistö

2.

Lag

om ändring av 3 § i värnpliktslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i värnpliktslagen (1438/2007) 3 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3§

3 §

*Övrig lagstiftning och internationella för-
pliktelser*

*Övrig lagstiftning och internationella för-
pliktelser*

Bestämmelser om befrielse från deltagande i
militärt försvar på grund av övertygelse
finns i civiltjänstlagen (1446/2007) och i la-
gen om befrielse för Jehovas vittnen från
fullgörandet av värnplikt i vissa fall
(645/1985).

Bestämmelser om befrielse från deltagande i
militärt försvar på grund av övertygelse
finns i civiltjänstlagen (1446/2007).

Denna lag träder i kraft den 20 .
