

1.10.2018

EOAK/4859/2018

Eduskunta, Puolustusvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä HE 139/2018 vp eduskunnalle laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta.

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.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista koskeviin näkökohtiin oikeusasiamiehelle perustuslaissa säädetyn toimeksiannon mukaisesti.

Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettua lakia (645/1985, jäljempänä vapautuslaki) säädettäessä todettiin, ettei sitä voitu säätää normaalissa säätämisyksityksessä, koska Jehovan todistajat pääsivät muita asevelvollisia parempaan asemaan (HE 7/1985). Vuoden 1995 perustuslakiuudistusta aiemmin säädetyt poikkeuslakina säädetyt lait jäivät voimaan. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä valiokunta kehotti hallitusta arvioimaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi

perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 23/I). Jehovan todistajien vapauslain voimaantullessa Suomi ei ollut liittynyt Euroopan neuvostoon eikä ihmisoikeussopimus sitonut Suomea.

Hallituksen esityksen mukaan vapautuslain voidaan riidattomasti todeta olevan nykyisessä muodossaan ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Esityksessä on huomioitu Helsingin hovioikeuden 23.2.2018 antama tuomio, jolla se hylkäsi syytteen siviilipalveluksesta kieltäytymisestä ihmisten yhdenvertaisuuteen vedoten. Esityksessä todetaan, että tuomion jälkeen on epäselvää, millä edellytyksillä totaalkieltäytymisestä seuraa rangaistus ja mitä vaikutuksia tällä on asevelvollisuusjärjestelmään. Tuomion on katsottu korostavan välitöntä tarvetta lainsäädännön muuttamiseen (s. 11). Olen samaa mieltä tämän hetkisestä totaalkieltäytymistä koskevan oikeustilan epäselvyydestä sekä lainsäädännön muuttamisen tarpeesta.

Hallituksen esityksessä on esitetty toteuttamisvaihtoehtoina nykytilan säilyttäminen, Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen, vapautuslain laajentaminen muihin vakaumuksiin, perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan säännöksen muuttaminen ja Jehovan todistajia koskeva korvaava palvelus.

Esityksen tavoitteena on yhtäältä yhdenvertaisen kohtelun varmistamisen ohella ollut toisaalta se, ettei esitettävä toteuttamisvaihtoehto saa vaarantaa yleisen asevelvollisuuden asemaa Suomessa (s. 11). Vapautuslain kumoaminen on katsottu näiden kahden tavoitteen toteuttamisen kannalta ongelmattomimmaksi.

Erilaisten palvelusmallien ja vaihtoehtojen puolesta ja vastaan puhuvia argumentteja on eri tahoilta osin painokkaastikin tuotu mietintövaiheessa esityksen valmisteluvastuussa olleen ministeriön tietoon. Toisaalta esityksessä todetaan, ettei asevelvollisuusjärjestelmän tulevaisuudesta käytävä laajempi keskustelu ja erilaisten valmisteluvaiheissa ehdotettujen palvelusvaihtoehtojen käsittely (tämän esityksen yhteydessä) ole tarkoituksenmukaista (s. 16).

Perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Säännöksen 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Perustuslain 127 §:ää tulee tulkita perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoitteen sekä myös perustuslain 11 §:n mukaisen omantunnon ja uskonnonvapauden toteuttamisen ja Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti.

On ilmeistä, että vapautuslain kumoaminen edistää perustuslain 6 §:n takaamaa yhdenvertaisuutta, mutta se samalla merkitsee rajoitetun

kansalaisryhmän osalta heikennystä perustuslain 11 §:n takaamaan uskonnon ja omantunnon vapauteen. Näin siksi, koska vapautuslailla yksi uskonnollinen vakaumus on asetettu asevelvollisuuden suhteen parempaan asemaan kuin muut vakaumukset. Tällöin toista uskontoa todistavien tai uskonnottomien vastaava vakaumus voi johtaa vankeusrangaistukseen. Toisaalta vapautus on koskenut suhteellisen pientä henkilökuntaa, esityksen mukaan vuositasolla noin 70–130 henkilöä. Huomioitavaa tosin on, että perustuslainmukaisuutta arvioitaessa ei sen ryhmän koolle, joka lailla on asetettu parempaan asemaan eikä toisaalta sen ryhmän koolle, johon ei sovelleta vapautuslakia, voi antaa ratkaisevaa merkitystä. Sen sijaan perustuslain kannalta on olennaista, että erilaisen vakaumuksen omaavia henkilöitä kohdellaan eri tavoin ja sen arviointi, onko tälle erilaiselle kohtelulle perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta arvioiden hyväksyttävä peruste.

Näkemykseni mukaan yli 30 vuotta voimassa olleen järjestelmän purkaminen on omiaan antamaan vaikutelman tiukentuneesta suhtautumisesta Jehovan todistajiin. Se voi myös johtaa asevelvollisuudesta kokonaan kieltäytymisestä vankeuteen tuomittavien määrän lisääntymiseen, jos osa Jehovan todistajista ryhtyisi totaali-kieltäytyjiksi.

Esitys ei poista ns. mielipidevankien ongelmaa, jossa henkilö uskontonsa tai ei-uskonnolliseksi katsottavan vakaumuksensa takia ei katso voivansa suorittaa ase- tai siviilipalvelusta, ja siitä syystä hänet tuomitaan ehdottomaan vankeusrangaistukseen tai valvontarangaistukseen. Uskonnon ja omantunnon vapauden toteutumisen näkökulmasta ns. totaali-kieltäytyjille tuomittavat rangaistukset ovat hyvin ongelmallisia. Nykyisiä seuraamuksia totaali-kieltäytymisestä tulee nähdäkseni arvioida uudelleen.

Ylipäätään oikeustila on muuttunut siinä määrin paljon, että siviilipalvelujärjestelmän laajempaa kehittämistä ja vahvempaa eriyttämistä asevelvollisuudesta tulisi selvittää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännön valossa on myös entistä painavampia oikeudellisia syitä ryhtyä harkitsemaan laaja-alaisemmin menettelyjä erilaisten vakaumusten paremmaksi huomioimiseksi uskonnon ja omantunnon vapauden paremmaksi toteuttamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten (EIT) suuren jaoston tuomion *Bayatyan v. Armenia* (2011) jälkeen oikeus aseistakieltäytymiseen on katsottava sisältyvän uskonnon ja omantunnon vapauteen. Bayatyan-tuomiossa kyse oli juuri Jehovan todistajasta, jolle tuomittu vankeusrangaistus loukkasi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 9 artiklaa. EIT on sittemmin antanut ratkaisuja myös ei-uskonnolliseksi määriteltujen vakaumusten suojasta asevelvollisuuden asiayhteydessä. Tapauksessa *Savda v. Turkki* (2012) pasifisti oli kieltäytynyt asepalveluksesta omantunnonsyistä. EIT katsoi, että asevelvollisuus voi aiheuttaa vakavan ja ylitsepääsemättömän ristiriidan suhteessa omauntoon tai syvään ja aitoon vakaumukseen, mistä syystä kieltäytymi-

sen peruste olisi tullut voida saattaa tutkittavaksi asianmukaisessa menettelyssä. Koska tämä ei ollut kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista, eikä mahdollisuutta korvaavan palveluksen suorittamiseen ollut, EIS 9 artiklaa katsottiin loukatun (ks. tuomion kohdat 91-101). Tapaus *Papavasylakis v. Kreikka* (2016) koskee valtion positiivisia velvoitteita varmistaa vapautushakemusta käsittelevän toimielimen kokoonpanon asianmukaisuus ja tasapuolisuus. Tapauksessa *Adyan ym. v. Armenia* (2017) EIT otti ensimmäistä kertaa kantaa EIS 9 artiklan soveltumiseen asepalveluksen korvaavan palveluksen suorittamisesta kieltäytymiseen. Tuomion mukaan siviilipalvelusvaihtoehto, joka ei ole luonteeltaan todellinen vaihtoehto asepalvelukselle ja joka sisältää pelote- ja rankaisuelementin, ei turvaa uskonnon ja omantunnon vapauden todellista toteutumista. Tapauksen olosuhteissa vaihtoehtoinen palvelus ei ollut hierarkkisesti eikä organisatorisesti riittävän erillään armeijasta. EIT kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että vaihtoehtoista palvelusta suoritettava joutui pitämään uni-vormua ja asumaan palveluspaikalla, vaikka kyse oli siviilitöistä. EIS 9 artikla soveltui tapaukseen ja sitä oli loukattu.

EIT:n oikeuskäytännöstä tulee erityisesti huomioida myös tapaus *Enver Aydemir v. Turkki* (2016). Siinä EIS 9 artiklan ei katsottu soveltuvan aseistakieltäytymiseen, jonka perustana ei katsottu olleen aito uskonnollinen tai pasifistinen vakaumus; tapauksessa kyse oli pikemminkin valittajan poliittisista näkemyksistä. EIT:n mukaan oikeus aseistakieltäytymiseen 9 artiklan perusteella voidaan perustellusti rajata vakaaseen, pitkäaikaiseen ja vilpittömään sodan- tai aseidenvastaiseen vakaumukseen (kohta 8: "Il apparaît en outre légitime à la Cour de restreindre l'objection de conscience à des convictions religieuses ou autres comportant notamment une objection ferme, permanente et sincère à une quelconque participation à la guerre ou au port des armes"; "firm, fixed and sincere objection to participation in war in any form or to the bearing of arms"). Valtioilla on harkintamarginaalia erilaisten vakautusten määrittelyssä ja sitä koskevissa menettelyissä.

Ylipäättään katson, että muutostarpeita järjestelmällemme koituu pikemminkin edellä mainituista ihmisoikeusvelvoitteista laajemmin, ei niinkään vain yksittäistä uskonnollista ryhmää koskevasta edellä viitatuista hovioikeuden tuomiosta, joka ei ole edes vielä lainvoimainen.

Esityksen kolmen kuukauden pituisella siirtymäsäännöksellä pyritään varmistamaan, ettei vapautuslain kumoaminen johda kohtuuttomiin tilanteisiin niiden henkilöiden osalta, jotka ovat jo lain voimaan tullessa ehtineet vapautuslain mukaiseen niin sanottuun lykkäysputkeen eli hakeneet lykkäystä ennen lain voimaan tuloa. Kun 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, ei minulla ole asian osalta huomautettavaa.

Pidän kuitenkin tärkeänä, että erityisesti niitä, joita lain kumoaminen koskee, tulee riittävällä tavalla hyvissä ajoin *viranomaisten toimesta* informoida tulevasta lakimuutoksesta ja edellytetyistä toimenpiteistä vapautusmahdollisuuden saamiseksi.

Kuten edellä on todettu, esitys ei poista kaikkia perus- ja ihmisoi-
keusnäkökulmasta ongelmallisia tilanteita. Maanpuolustusvelvollisuu-
den toteuttamismalleja tulee kehittää kokonaisvaltaisesti ja pidän tär-
keänä, että erityisesti asevelvollisuuden suorittamiselle pyritään löy-
tämään erilaisia ja mahdollisesti uusia palvelusmuotoja, joissa uskon-
non ja omantunnon vapauden laaja-alainen tosiasiallinen toteutumi-
nen on yhteen sovitettavissa maanpuolustusvelvollisuuden toteutumi-
sen kanssa. Lisäksi tässä palvelusmuotoja koskevassa harkinnassa
tulisi huomioida naisten asema palveluksen suorittajina ja sukupuol-
ten välinen tasa-arvo.

En voi yhtyä hallituksen esityksen jaksossa 2.2.3 hyvin suppeasti esi-
tettyyn näkemykseen siitä, etteikö Suomessakin, kuten monessa
muussa valtiossa on tehty, olisi mahdollista luoda järjestelmää, jossa
vapautus asepalveluksesta voitaisiin myöntää yksilökohtaisesti va-
kaumuksellisten syiden aitoutta selvittävän menettelyn kautta. Vaih-
toehtoisesti tai lisäksi, niin uskonnon ja omantunnonvapauden toteut-
tamisen kuin maanpuolustusvelvollisuuden kannalta olisi perusteltua,
että siviilipalvelusta kehitettäisiin niin, että se olisi selvemmin irrotettu
yleisestä maanpuolustusvelvollisuudesta ja palveluksen pituutta muu-
tettaisiin lähemmäksi asepalvelusaikaa. Tällainen uudistus todennä-
köisesti johtaisi siihen, että entistä useampi aseistakieltäytyjä katsoisi
voivansa suorittaa uudentyypin vaihtoehtoisen palvelusmuodon.
Saman suuntaisen ehdotuksen on tehnyt myös apulaisoikeuskansleri
jo 13.3.2008 (Dnro 4/20/2008; ase- tai aseettomasta palveluksesta
kieltäytyvät voitaisiin vapauttaa mainituista palveluista mutta velvoit-
taa suorittamaan muuta nykyistä siviilipalvelusta muistuttavaa palve-
lusta, joka rasittavuusasteeltaan olisi verrattavissa asepalvelukseen).

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.