

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta (HE 139/2018 vp). Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Tämä lausuntoni tukeutuu osin 13.7.2018 valioneuvoston lausuntopalvelun kautta antamaani lausuntoon Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskevaa lainsäädäntöä arvioineen työryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä hallituksen esityksen luonnoksesta vuoden 1985 ns. vapautuslain kumoamiseksi. Olen 8.10.2018 antanut asiassa kirjallisen lausunnon puolustusvaliokunnalle. Osin perustan lausuntoni aiempaan perehtymiseeni asiassa. Mainittakoon, että perustuslakivaliokunta kuuli minua asiantuntijana jo vapautuslakia säädettäessä (ks. PeVL 9/1985 vp) yli 30 vuotta sitten. En katso tämän muodostavan esteellisyysperustetta lausua nyt ehdotuksesta vapautuslain kumoamiseksi.

Pidän aiheellisenä, että Suomessa arvioidaan uudelleen vuoden 1985 lainsäädäntöratkaisut, joilla yksi aseistakieltäytyjien ryhmä, Jehovan todistajien uskonnollisen yhdyskunnan jäsenet, vapautettiin asevelvollisuuden suorittamisesta, samalla kun muiden aseistakieltäytyjäryhmien osalta luovuttiin vakaumuksen tutkintamenettelystä ja siviilipalvelun kestoa pidennettiin. Noiden ratkaisujen taustalla oli useita erillisiä ongelmia, jotka pyrittiin yhdellä kertaa ratkaisemaan. Asiat eivät tuolloin suinkaan olleet kiistattomia, vaan ns. Lex Pihlajamäki säädettiin protestien saattelemana, erityisesti siviilipalvelun pidentämisen takia. Samaan kokonaisuuteen tuolloin liittynyt Jehovan todistajien saama vapautus asevelvollisuuden suorittamisesta tulee nähdä osana pitempään jatkunutta Suomen kriminaalipolitiikan humanisointia, kun vankiloista haluttiin saada pois vuosittain satakunta nuorta miestä, jotka eivät olleet tehneet mitään todellista rikosta ja joiden vankeudessa pitäminen ei palvellut mitään humanin kriminaalipolitiikan päämääriä. Laki säädettiin poikkeuksena vanhasta perustuslaista, kun sen nähtiin olevan ristiriidassa sekä yhdenvertaisuuden että yleisen ns. maanpuolustusvelvollisuuden kanssa. Jälkimmäisessä asiassa perustuslakivaliokunta jakautui, kun valiokunnan vähemmistö – mielestäni oikein – katsoi, ettei Hallitusmuodon 75 §:ssä asetettu suoranaista velvollisuutta vaan säädettiin *velvollisuudenalaisuudesta*, jättäen tavallisen lainsäätäjän harkintaan millaisia palveluvel-

vollisuuksia perustuslaintasaisen velvollisuudenalaisuussäännöksen nojalla käytännössä asetettaisiin ja keille.

Maanpuolustusvelvollisuuteen liittyy tuo käsitteellinen erimielisyys, joka on sitkeästi vaikuttanut mm. vuoden 1985 lainsäädäntöratkaisujen sekä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja vuonna 2000 voimaan tulleen uuden perustuslain sanamuotojen taustalla. Sillä on merkitystä myös nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen kannalta. Klassisessa artikkelissaan *Kansalaisen velvollisuudet ja perustuslaki* (1978) Heikki Karapuu tukeutuen oikeusteoreetikko W.N.Hohfeldin analyttiseen teoriaan osoitti, ettei Suomen Hallitusmuoto oikeastaan säätänyt kansalaisten maanpuolustusvelvollisuudesta vaan sellaisesta lainsäätäjän vallasta ja sitä vastaavasta kansalaisten velvollisuudenalaisuudesta, jonka nojalla kansalaisille voidaan säätää tavallisella lailla velvollisuuksia. Arkikielen ilmaisu ”maanpuolustusvelvollisuus” tai sitä ilmentävä perustuslain sanamuoto (nykyisin ”Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä *sen mukaan kuin laissa säädetään.*”, PL 127 §, korostus lisätty) ei tarkoita, että Suoraan perustuslain nojalla jokainen Suomen kansalainen olisi velvollinen suorittamaan jotakin maanpuolustusta edustavaa palvelusta. Analyttisesti tarkastellen tuo säännös tarkoittaa, että perustuslain estämättä tavallisella lailla kansalaisille voidaan asettaa palveluvelvollisuuksia. Perustuslain muista säännöksistä seuraa, että tuollaiset palveluvelvollisuudet tulee säätää ilman perustuslain kieltämää syrjintää (PL 6 §) ja että uskonnollisen tai muun vakaumuksen suojaamiseksi niistä tulee voida saada vapautus, milloin kyseinen palvelu johtaisi omantunnonvapauden loukkaamiseen (PL 11 §). Perustuslaintasoinen oikeutus suorittaa maanpuolustuksesta kokonaan irrotettua ja henkilön uskonnollista tai eettistä vakaumusta kunnioittavaa siviilipalvelua ei seuraa yksin ns. maanpuolustusvelvollisuudesta (PL 127 §) vaan siviilipalvelun asevelvollisuutta korvaavasta luonteesta ja kolmen perustuslainsäännöksen (6, 11 ja 127 §) yhteisvaikutuksesta. Siksi PL 127 §:stä ei tule johtaa päätelmää, että asepalvelua korvaavan siviilipalvelun tulisi sisällöltään tarkoittaa osallistumista maanpuolustukseen tai sen avustamista. Siviilipalveluvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellinen oikeutus perustuu useiden perustuslainkohtien yhteisvaikutukseen, ei suoraan 127 §:ään.

Ns. maanpuolustusvelvollisuuden ymmärtäminen velvollisuudenalaisuutena eikä suoraan perustuslaissa säädettyinä varsinaisena velvollisuutena selittää, miksi perustuslain estämättä on oikeutettua olla ulottamatta asevelvollisuutta esimerkiksi Ahvenanmaan asukkaisiin tai naisiin. Näille vapautuksille on olemassa historiallinen tausta, joka on tiedostettu ja tunnustettu myös perustuslain 127 §:n kirjoittamattomana reunaehtona. Jos nyt Jehovan todistajien vapautus asevelvollisuuden suorittamisesta kumotaan, se ei tarkoita, että ahvenanmaalaisten vapautus tai asevelvollisuuden ulottuminen vain miehiin olisi muuttunut perustuslainvastaiseksi. Jehovan todistajien vapautus on ongelmallinen erityisesti sen takia, että sitä voidaan pitää syrjivänä suhteessa rinnastettavan uskonnollisen tai eettisen vakaumuksen omaaviin henkilöihin. Asevelvollisuuden rajaaminen vain miehiä koskevaksi voisi sen pitkästä historiallisesta taustasta huolimatta nousta valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi, jos naisten keskuudesta alettaisiin esittää väitteitä järjestelyn naisia syrjivästä luonteesta, jos ja kun naisten vapaaehtoinen asepalvelus ei tarjoa

yhdenvertaisia mahdollisuuksia sotilasuralla. Perustuslain 127 § ei nähdäkseni itsessään ole pätevä perusta kyseenalaistaa vain miehiä koskeva asevelvollisuus, vaan tuollainen kyseenalaistaminen pitäisi perustaa naisten keskuudesta nouseviin vaatimuksiin yhdenvertaisista uramahdollisuuksista puolustusvoimissa. Vapautuslakia säädettäessä eduskunnan perustuslakivaliokunta tulkitsi silloisen Suomen Hallitusmuodon 75 §:n maanpuolustusvelvollisuussäännöksen tarkoittavan ”määrätyn ikäisten terveiden miesten velvollisuutta palvella tietty aika vakinaisessa väessä tai korvaavassa palvelussa” (PeVL 9/1985 vp). Lausumaan on mielestäni syytä suhtautua kriittisesti, mutta ei sinänsä sen takia, että lopputuloksena on naisten ja miesten erilainen kohtelu.¹

Palaan Jehovan todistajien kohteluun. Vapautuslain säätämisen jälkeen kuluneiden yli 30 vuoden aikana oikeustila on monessa suhteessa muuttunut. Aseistakieltäytyminen ja aseistakieltäytyjien kohtaamat rangaistukset on yhä yleisemmin ymmärretty ihmisoikeusasiaksi, ja sekä YK:n ihmisoikeuskomitean että myöhemmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö on vähin erin kehittynyt asettamaan aiempaa pitemmälle meneviä vaatimuksia valtioille, perustuen ihmisoikeussopimusten määräyksiin uskonnon ja omantunnon vapaudesta sekä yhdenvertaisuudesta ja enää painottamatta samojen ihmisoikeussopimusten pakkotyön kiellosta joskus johdettua oikeutusta asevelvollisuuden ylläpitämiselle valtion määrättävissä olevin järjestelyin. Suomi on saanut asteittain kovenevaa kritiikkiä mm. YK:n ihmisoikeuskomitealta. Tässä kritiikissä Jehovan todistajien jyrkästi poikkeava kohtelu on ollut eräs mutta ei ainoa argumentti.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja vuonna 2000 voimaan tulleessa uudessa perustuslaissa tämä kansainvälinen kehitys ankkuroitiin myös kansalliseen perustuslakiin. Vanha säännös ns. maanpuolustusvelvollisuudesta säilytettiin perustuslaissa (127 §:n 1 momentti), mutta sen yhteyteen otettiin nimenomainen säännös aseistakieltäytymisoikeudesta (2 momentti). Sen mukaan ”Oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla.” Perustuslain syrjintäkieltoa laajennettiin ja tiukennettiin (6 §), ja säännöstä uskonnon ja omantunnon vapaudesta (11 §) modernisoitiin.

Näiden kehityskulkujen takia voimassa oleva lainsäädäntö on muodostunut ongelmalliseksi. Ns. vapautuslaki ei sovi yhteen aiempaa tiukemman syrjintäkiellon kanssa, etenkin kun ns. poikkeuslakimenettelystä on pyritty kokonaan eroon. Muiden aseistakieltäytyjien pitkä siviilipalvelu ja siitä kieltäytymiseen liitetyt rikosoikeudelliset sanktiot herättävät kritiikkiä sekä sen vuoksi, että näiden ryhmien, mukaan lukien pasifistisen vakaumuksen takia kaikesta palvelusta kieltäytyvät, kohtelu on jyrkästi erilainen verrattuna Jehovan todistajiin, että sen vuoksi että siviilipalvelu siihen liitettyine rangaistusuhkineen voi muodostua syrjiväksi myös verrattuna lyhintä aseellista palvelua suorittavien asemaan. Helsingin hovioikeus on 23.2.2018 antamassaan ratkaisussa asiassa R

¹ Olen seikkaperäisesti arvioinut perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 9/1985 vp lisensiaatintutkimuksessani ja siihen perustuvassa teoksessa *Aseistakieltäytymisoikeus* (1988) ss. 138-155.

16/738 todennut nykyisen lainsäädännön olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Kuten olen asiakokonaisuuteen liittyvien eräiden aiempien lainvalmisteluhankkeiden yhteydessä lausunut, pidän hyväksyttävänä edetä asiassa siten, että ns. vapautuslaki kumotaan, kunhan Jehovan todistajien uskonnollista yhdyskuntaa kuullaan ja kuunnellaan asiassa ja kunhan huolehditaan siitä, että siviilipalvelu kestoltaan ja järjestelyiltään muodostuu sellaiseksi, että Jehovan todistajien voidaan perustellusti odottaa suostuvan sen suorittamiseen. Jehovan todistajat eivät yleismaailmallisesti kieltäydy kaikkien maiden kaikista siviilipalvelun muodoista, joten Suomessakin on perusteltua etsiä ratkaisua, jossa he suostuvat siviilipalvelun suorittamiseen.

Vaikka äsken sanotun mukaisesti pidän perusteltuna ja hyväksyttävänä edetä asiassa ns. vapautuslain kumoamisen kautta, pidän aiheellisena, että siviilipalveluslakiin samalla tehtäisiin sellaiset muutokset, joilla palvelun kesto lyhennettäisiin ja palvelun sisältö nimenomaisesti määriteltäisiin maanpuolustuksesta kokonaan erilliseksi. Lakiin voitaisiin kirjata, että siviilipalvelu tulee järjestää siihen hakeutuvien uskonnollisia tai eettisiä vakaumuksia kunnioittavaksi. Vaihtoehtoisesti lakiin voitaisiin kirjata, että siviilipalvelun tulee olla erotettu paitsi sotilaallisesta maanpuolustuksesta myös ns. kokonais-maanpuolustuksesta. Tällaisten muutosten toteuttaminen osaltaan myötävaikuttaisi siihen, että Jehovan todistajat hyväksyisivät siviilipalvelun suorittamisen.

Parhaiten tämä olisi voitu toteuttaa siviilipalveluslain 1 §:n 1 momentin muutoksella. Nykyisin tuo säännös kuuluu: "Tässä laissa säädetään maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvasta siviilipalvelusvelvollisuudesta." Lukijalle saattaa syntyä väärä mielikuva siviilipalvelun alisteisuudesta maanpuolustukselle, ja tällaiset lain sanamuodon herättämät mielikuvat voivat vastaisuudessaakin aiheuttaa Jehovan todistajien tai muiden henkilöiden kieltäytymistä siviilipalvelusta. Säännös olisi syytä muuttaa kuulumaan esimerkiksi näin:

"Tässä laissa säädetään Suomen Perustuslain 127 §:n mukaisesti oikeudesta saada vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen ja velvollisuudesta suorittaa maanpuolustuksesta erotettua siviilipalvelua."

Samalla siviilipalveluslain 4 §:ää olisi syytä muuttaa siviilipalvelun lyhentämiseksi nykyisestä 347 päivästä *esimerkiksi* 270 päivään.

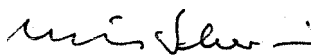
Äsken hahmottelemani muutokset siviilipalveluslakiin olen esittänyt myös 13.7.2018 valtioneuvoston lausuntopalvelun kautta antamassani lausunnossa. Niitä ei kuitenkaan ole otettu huomioon hallituksen esityksessä, minkä ymmärrän osittain johtuvan ministeriöiden väliseen toimivallanjakoon liittyvistä näkökohdista. Kun hallitus ei esitä mitään muutoksia siviilipalveluslakiin, se ei ole käsillä olevan hallituksen esityksen käsittelyssä avoinna eduskunnan vapaalle arvioinnille. Pidän siksi toiseksi parhaana ratkaisuna tämän hallituksen esityksen käsittelyssä, että asevelvollisuuslain 3 §:n 2 momenttia muutetaan hieman toisin kuin mitä hallitus esittää. Ehdotan, että säännös kuuluisi seuraavasti:

"Vapautuksesta sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta vakaumuksen perusteella ja velvollisuudesta suorittaa maanpuolustuksesta erotettua siviilipalvelua säädetään siviilipalveluslaissa (1446/2007)."

Asevelvollisuuslain 3 §:n 2 momentin tällainen sanamuoto tekisi hallituksen ehdottamaa sanamuotoa todennäköisemmäksi, että kaikki tai suurin osa Jehovan todistajien jäsenistä vastaisuudessa suostuu suorittamaan siviilipalvelua. Lisäksi vähennettäisiin todennäköisyyttä, että siviilipalvelun suorittamisesta kieltäytyvien henkilöiden ihmisoikeusvalitukset voisivat vastaisuudessa johtaa Suomelle langettaviin ratkaisuihin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tai YK:n ihmisoikeuskomiteassa. Pidän tärkeänä, että valiokunta kuulee ja kuuntelee Jehovan todistajia tässä asiassa ja pyrkii varmistamaan, että suurella todennäköisyydellä voidaan arvioida, että Jehovan todistajat vastaisuudessa suostuvat suorittamaan siviilipalvelua maanpuolustuksesta ja aseellisesta tai aseettomasta palvelusta kokonaan erotettuna vaihtoehtona. Pidän myös aiheellisena, että eduskunta tämän asian yhteydessä *edellyttäisi siviilipalveluslain muuttamista* edellä hahmottelemallani tavalla, jotta Jehovan todistajille ja muille uskonnollisista tai eettisistä syistä aseellisesta tai aseettomasta palvelusta kieltäytyville henkilöille osoitetaan, että siviilipalvelu on maanpuolustuksesta erotettu ja ei-syrjivä vaihtoehto.

Edellä esittämäni korjausehdotukset eivät nähdäkseni muodostu säätämisjärjestyskysymyksiksi. Poikkeuslain kumoamisesta voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, paitsi jos tuohon kumoamiseen liittyisi jokin uusi perustuslakikysymys. Asian varmistamiseksi olisi aiheellista, että perustuslakivaliokunta kuulisi henkilökohtaisesti puolustusministeriä, jotta voidaan vakuuttua siitä, ettei vapautuslakia nyt ehdoteta kumottavaksi luonteeltaan syrjivässä tarkoituksessa "kurittaa" yhden uskonnollisen yhdyskunnan jäseniä ja että hallitus aidosti pyrkii ratkaisuihin, joiden lopputuloksena on, että Jehovan todistajat suostuvat suorittamaan siviilipalvelun.

Firenzessä 18 päivänä tammikuuta 2019



Martin Scheinin, professori (European University Institute)