

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 139/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu

Hallituksen esityksellä kumottaisiin poikkeuslakina (ks. PeVL 9/1985 vp) voimassa oleva laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuudesta eräissä tapauksissa. Lain kumoamisen myötä kaikkia uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdeltaisiin asevelvollisuuden suhteen yhdenvertaisesti. Toisaalta lain soveltamisalan piiriin kuuluvien henkilöiden kannalta vapautuslain kumoaminen merkitsee heikennystä heidän olemassa olevaan uskonnonvapauden tasoonsa. Kumoamisella ei myöskään paranneta muiden vakaumuksensa perusteella asevelvollisuudesta kieltäytyvien ns. totaalikieltäytyjien asemaa siten, että heille tarjottaisiin mahdollisuus vapautua asevelvollisuudesta vakaumuksensa perusteella.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ehdotusta voidaan pitää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja siihen liittyvän 2 momentin syrjintäkieltosääntelyn kannalta myönteisenä. Koska kyse on erilaisesta kohtelusta perustuslain 6 §:n 2 momentin kiellettyihin syrjintäperusteisiin lukeutuvan henkilön uskonnon tai vakaumuksen perusteella, erilaisen kohtelun perusteleminen asettuvia vaatimuksia on syytä pitää korkeina. (HE 309/1993 vp, s. 44; ks. esim. PeVL 37/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3).

Esitys on myönteinen myös Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklassa mainitun yleisen syrjintäkiellon sekä 26 artiklan mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Ottaen myös huomioon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vuoden 2011 annetusta suuren jaoston tuomiosta tapauksessa Bayatyan v. Armenia (23459/03) lähien katsonut, että ihmisoikeussopimuksen 9 artikla tuottaa myös oikeuden kieltäytyä pakollisesta asepalveluksesta vakaumuksen perusteella Jehovan todistajien vapauttamista on ollut mahdollista arvostella myös syrjintäkieltoa koskevan 14 artiklan kannalta, kun Suomen lainsäädäntö on vapauttanut yhden ihmisryhmän EIS 9 artiklassa suojatun vakaumuksensa perusteella, mutta jättänyt muut vakaumukset heikompaan asemaan.

Yhdenvertaisuuden ja syrjintäkieltojen kannalta vapautuslain kumoamista koskeva ehdotus onkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Myös poikkeuslakina voimassa olevan lain kumoamiseen on syytä suhtautua myönteisesti. Nyt kumottava poikkeuslaki on säädetty jo 10 vuotta ennen perusoikeusuudistusta. Perustuslakivaliokunta kehotti puolestaan perustuslakiuudistuksen yhteydessä 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; ks. myös esim. PeVL 3/2005 vp, s. 4 ja PeVL 46/2005 vp, s. 4/II).

Merkittävin valtiosääntöoikeudellinen kysymys koskeekin nyt nähdäkseni sitä, loukkaako sinänsä uskonnan ja omantunnon vapauden perusteella alun perin säädetyn poikkeuslain kumoamista tarkoittava ehdotus perustuslain 11 §:ssä turvattua uskonnon ja omantunnon vapautta. Tässä arviossa tulee ottaa toisaalta huomioon, että perustuslain 127 §:ssä säädetään erikseen maanpuolustusvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä oikeudesta saada vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen. Lisäksi on erikseen arvioitava ehdotetun siirtymäsääntelyn valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Vapautuslain kumoaminen

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Saman pykälän 2 momentin perusteella uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Koska perustuslain 11 §:ään ei sisälly kvalifioitua lakivarausta, uskonnon ja omantunnon vapauden rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Perustuslain 127 §:n 1 momentin perusteella jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.

Säännöksessä on vahvistettu maanpuolustus jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi ja annettu valtuus säätää tämän velvollisuuden yksityiskohtaisemmasta sisällöstä lailla. Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä ilmenevällä tavalla perustuslaissa tarkoitettu maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi myös muut isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus puolustusvoimissa samoin kuin muun muassa varusmiespalvelusta korvaava siviilipalvelus. (HE 1/1998 vp, s. 181—182, PeVL 10/1985 vp, s. 3/I, PeVL 18/1995 vp, s. 2/II, PeVL 9/1996 vp, s. 2/I, PeVL 9/2007 vp, s. 2/I).

Oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään perustuslain 127 §:n 2 momentin mukaan lailla. Säännös liittyy läheisesti perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen. Perustuslain 127 §:n säännöksen voi myös katsoa muodostavan sinällään hyväksyttävän perusteen rajoittaa uskonnon ja omantunnon vapautta.

Perustuslaissa tarkoitettu oikeus saada vapautus rajoittuu vain sotilaalliseen maanpuolustukseen eikä siten kata muita isänmaan puolustamisen tai siinä avustamisen tapoja. Sotilaallisella maanpuolustuksella säännöksessä tarkoitetaan rauhan ajan asevelvollisuuden suorittamisen lisäksi sodan ajan tehtäviä aseellisessa maanpuolustusorganisaatiossa (HE 1/1998 vp, s. 182/I). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn siviilipalveluslain (ks. PeVL

18/2007 vp) voidaan katsoa toteuttavan perustuslain 127 §:n 2 momentissa säädettyä toimекsiantoa säättää lailla oikeudesta saada vakaumuksensa perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen.

Siltä osin kuin kysymys on Jehovan todistajien aseman heikentämisestä, pidän sinänsä myönteisenä sitä, että heitä on hallituksen esityksen perusteella kuultu esitystä valmisteltaessa vaikakakaan Jehovan todistajat eivät ottaneet kantaa ehdotuksen sisältöön. Esityksen perusteluissa todetaan myös, että Jehovan todistajien edustajilta esityksen valmisteluvaiheessa saatujen tietojen mukaan uskonnollinen yhteisö ei ota kantaa siihen, suorittavatko heidän jäsenensä siviilipalveluksen, vaan kyse on yksilön omasta valinnasta, jolla ei ole vaikutuksia henkilön asemaan uskonnollisessa yhteisössä.

Jotkut Jehovan todistajista pitävät kuitenkin hallituksen esityksen mukaan ongelmallisena siviilipalveluksen liityntää perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen. Sama liityntä ilmenee nimenomaisesti siviilipalveluslain 1 §:n soveltamisalasäännöksestä, jonka mukaan siviilipalveluslaissa säädetään *maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvasta* siviilipalvelusvelvollisuudesta. Siltä osin kuin estää henkilön osallistumisen siviilipalvelukseen sen vuoksi, että sen katsotaan perustuvan nimenomaan maanpuolustusvelvollisuuteen, voitaisiin ongelma korjata esimerkiksi muuttamalla siviilipalveluslakia siten, että siinä viitattaisiin perustuslain 127 §:n 2 momentin tavoin oikeuteen saava vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen. Tämä vastaisi itse asiassa myös perustuslain 127 §:n 2 momentin tarkoitustakin. Katson kuitenkin, ettei ongelma ole tältä osin sen laatuinen, että se vaikuttaisi kuomoamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Siirtymäsäännös

Ehdotetun siirtymäsäännöksen perusteella henkilö, joka on hakenut Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain 2 §:ssä tarkoitettua lykkäystä ennen tämän lain voimaantuloa, voi kolmen kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta hakea vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Ehdotettu siirtymäsäännös johtaisi säättämisyjärjestysperusteluissa kuvatulla tavalla siihen, että eri vakaumuksen omaavien henkilöiden syrjivä kohtelu jatkuisi vielä kolmen kuukauden ajan lain voimaantulon jälkeen. Siirtymäsäännös menee näin ollen pidemmälle kuin voimassaoleva lainsäädäntö, jossa henkilölle on voitu lain nojalla myöntää ensin hakemuksesta lykkäystä palveluksen aloittamisesta enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja enintään sen vuoden loppuun asti, jolloin henkilö täyttää 28 vuotta. Vasta tämän jälkeen henkilö on voinut hakea vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta.

Esitystä perustellaan perusteltujen odotusten suojalla ja tätä voidaan sinänsä pitää sellaisena hyväksyttävänä perusteena, jonka nojalla perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainittuihin syihin perustuvaa ihmisten erilaista kohtelua voidaan pitää sallittuna, jos erilainen kohtelu on oikeasuhtaista.

Asiallisesti esitys merkitsee kuitenkin uuden perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyyn syrjintään perustuvan säännöksen säätämistä. Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että korkein oikeus ei antanut valituslupaa (ks. KKO d:no R2018/286) Helsingin hovioikeuden tuomiosta (HelHO 2018:4, R 16/738), jolla se hylkäsi syytteen siviilipalveluksesta kieltäytymisestä ihmisten yhdenvertaisuuteen vedoten. Hovioikeus katsoi, että tuomitseminen siviilipalveluksesta kieltäytymisestä on perustuslaissa kiellettyä syrjivää kohtelua Jehovan todistajiin nähden, jotka on lailla vapautettu sekä asepalveluksen että siviilipalveluksen suorittamisesta. Hovioikeuden tuomio on siis lainvoimainen.

Pidän hyvin todennäköisenä ja oikeanakin, että vähintään siirtymäajan ajan siviilipalvelusta kieltäytymistä pidettäisiin edelleen kiellettyinä syrjintänä. Korostan myös sitä, että siirtymäaikasääntely asiallisesti ottaen laajentaa perustuslaista säädetyn poikkeuksen alaa, vaikka sen ajallinen voimassaolo onkin nykyistä vapautuslakia rajoitetumpi. Perusoikeuspoikkeuksen alaa laajentavalta osalta on myös jossain määrin kyseenalaista, onko ehdotus oikeasuhtainen. Hyväksyttävimpänä ja oikeasuhtaisimpana ratkaisuna voitaisiin pitää sitä, erilaiset vakaumukset asetettaisiin vapautuksen saamisen suhteen samaan asemaan tai että siviilipalvelusjärjestelmä erotettaisiin selvästi sotilaallisesta maanpuolustuksesta.

Juha Lavapuro
professori