

Perustuslakivaliokunta

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

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta (HE 139/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Perttu Wasenius, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lena Andersson, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Martin Scheinin

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki. Vapautuslain perusteella Jehovan todistajiin kuuluvalla henkilölle on mahdollista myöntää vapautus asevelvollisuuden suorittamisesta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitystä on arvioitu suhteessa perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon sekä 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen samoin kuin perustuslain 127 §:ssä tarkoitetun maanpuolustusvelvolli-

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2018 vp

suuden kannalta. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen yleinen arvio

Hallituksen esityksellä kumottaisiin poikkeuslakina (ks. PeVL 9/1985 vp) voimassa oleva laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuudesta eräissä tapauksissa (jäljempänä vapautuslaki).

Kumottavaksi ehdotetun vapautuslain 1 §:n mukaan asevelvolliselle, joka osoittaa kuuluvansa Jehovan todistajat -nimiseen rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan ja ilmoittaa, että uskonnolliseen vakaumukseen perustuvat vakavat omantunnonsyyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuutta aseellisessa palveluksessa tai missään sitä korvaavassa palveluksessa, voidaan myöntää lykkäystä ja hänet voidaan vapauttaa asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana siten kuin tässä laissa säädetään. Lain 2 §:n mukaan, jos asevelvollinen kutsutaan tullessaan esittää selvityksen kuulumisestaan Jehovan todistajat -nimiseen rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan ja antaa 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen, on hänelle hakemuksesta myönnettävä palveluksen suorittamisen lykkäystä. Lykkäystä saadaan myöntää enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan, ei kuitenkaan pitemmälle kuin sen vuoden loppuun, jona hakija täyttää 28 vuotta. Lykkäystä on hakemuksesta myönnettävä kutsunta-ajankohtaa myöhemminkin edellyttäen, että asianomainen ei ole ennen lykkäyksen hakemista aloittanut asevelvollisuutensa suorittamista ja että hakemus on lykkäystä ensimmäistä kertaa myönnettäessä tehty ennen kuin asianomainen on täyttänyt 25 vuotta. Lain 4 §:n mukaan asevelvollinen, jolle ei enää voida myöntää palveluksen suorittamisen lykkäystä ja joka on ilmoittanut, että 1 §:n 1 momentissa tarkoitetut syyt edelleen estävät häntä suorittamasta aseellista palvelusta ja sitä korvaavaa palvelusta, vapautetaan hakemuksesta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana.

Lain kumoamisen myötä kaikkia uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdeltaisiin asevelvollisuuden suhteen yhdenvertaisesti. Perustuslakivaliokunta kehotti 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). Poikkeuslakina voimassa olevan vapautuslain kumoamiseen on valiokunnan mielestä syytä suhtautua myönteisesti.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotusta voidaan pitää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja siihen liittyvän 2 momentin syrjäntäkielto-sääntelyn kannalta ongelmattomana, pois lukien jäljempänä arvioitava lakiehdotuksen siirtymäaikajärjestely. Koska kyse on erilaisesta kohtelusta perustuslain 6 §:n 2 momentin kiellettyihin syrjäntäperusteisiin lukeutuvan henkilön uskonnon tai vakaumuksen perusteella, erilaisen kohtelun perustelemiselle asettuvia vaatimuksia on syytä pitää korkeina (HE 309/1993 vp, s. 44; ks. esim. PeVL 37/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 23/2012 vp, s. 2).

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2018 vp

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkityksellisyys liittyy myös siihen, loukkaako sinänsä uskonnon ja omantunnon vapauden perusteella alun perin säädetyn poikkeuslain kumoamista tarkoittava ehdotus perustuslain 11 §:ssä turvattua uskonnon ja omantunnon vapautta. Tässä arvioissa tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ottaa huomioon, että perustuslain 127 §:ssä säädetään erikseen maanpuolustusvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä oikeudesta saada vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen.

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 maanpuolustusvelvollisuus jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi ja annettu valtuus säätää tämän velvollisuuden yksityiskohtaisemmasta sisällöstä lailla. Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan 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 perustuslakivaliokunnan mielestä 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 toimeksiantoa säätää lailla oikeudesta saada vakaumuksensa perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen. Perustuslakivaliokunta ei katso myöskään perustuslain 11 §:n muodostavan estettä kumota vapautuslakia.

Siirtymäsäännös

Hallituksen esityksen perusteluiden (s. 14) mukaan vapautuslain kumoaminen ehdotetaan toteutettavaksi siten, että vapautus voitaisiin edelleen myöntää henkilölle, jonka Jehovan todistajien vapautuslain mukainen vapautushakemus on pantu vireille ennen kumoamislain voimaantuloa. Lain kumoaminen ei myöskään vaikuttaisi niiden henkilöiden oikeusasemaan, joille on myönnetty Jehovan todistajien vapautuslain mukainen vapautus ennen kumoamislain voimaantuloa. Va-

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2018 vp

pautuslain kumoamisella ei siten olisi hallituksen käsityksen mukaan takautuvia oikeusvaikutuksia.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan henkilöön, joka on hakenut vapautuslain 4 §:ssä tarkoitettua vapautusta ennen uuden lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Pykälän 3 momentin mukaan henkilö, joka on hakenut vapautuslain 2 §:ssä tarkoitettua lykkäystä ennen tämän lain voimaantuloa, voi kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta hakea vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana.

Hallituksen esityksen antamisen taustalla olevassa Helsingin hovioikeuden tuomiossa (HelHO 2018:4, R 16/738) on katsottu, että vapautuslaki on ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kanssa. Tuomiossa oli kyse siviilipalveluksesta kieltäytymisestä muun vakaumuksen perusteella. Hovioikeuden arvion mukaan erilaiselle kohtelulle ei ole perustuslain mukaista hyväksyttävää syytä (tuomion kohdat 33 ja 34). Hovioikeus katsoi, että muita vakaumuksia ei voida asettaa Jehovan todistajien vakaumukseen nähden eriarvoiseen asemaan. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että muita vakaumuksia kohdellaan yhdenvertaisesti, eikä erilaista kohtelua voida pitää hyväksyttävänä edes sen vuoksi, että vapautuslaki on säädetty poikkeuslakimenettelyssä. Siviilipalveluslain 74 §:n rangaistussäännöksen soveltaminen olisi siten hovioikeudessa käsitellyssä tapauksessa johtanut ilmeiseen ristiriitaan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon kanssa, kun tätä säännöstä tulkitaan yhdessä Suomea velvoittavien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Vapautuslaki poikkeuslakina on sillä tavoin ristiriidassa perustuslain kanssa kuin perustuslain 106 §:ssä tarkoitetaan (tuomion kohta 64). Hovioikeus hylkäsi siten syytteen siviilipalveluksesta kieltäytymisestä (tuomion kohdat 65 ja 66). Korkein oikeus on sittemmin jättänyt myöntämättä valitusluvan asiassa, joten hovioikeuden tuomio on jäänyt lopulliseksi.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 19) todetaan, että vapautuslaki on ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kanssa. Ehdotetun kumoamislain tarkoituksena on poistaa kyseinen ristiriita perustuslain kanssa asettamalla kaikki vakaumukset samaan asemaan suhteessa asevelvollisuuden suorittamiseen ja siitä kieltäytymiseen.

Ehdotettu siirtymäsääntely 2 §:n 3 momentissa asettaa henkilöt nimenomaisesti eri asemaan uskonnon tai vakaumuksen perusteella. Säännös merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sitä, että oikeuskäytännössä ilmeisen perustuslain vastaiseksi todettua järjestyä voitaisiin lain nimenomaisen säännöksen nojalla jatkaa vielä kolme kuukautta lain tultua voimaan. Syrjivän lainsäädännön soveltamisesta tulisi perustuslakivaliokunnan mielestä pidättäytyä välittömästi eikä jatkaa sitä. Ehdotettu 2 §:n 3 momentti, joka tekisi lykkäystä hakeneelle mahdolliseksi hakea kolmen kuukauden siirtymäajan aikana suoraan vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana, menee vielä pidemmälle kuin nykyinen sääntely, joka mahdollistaa vapautuksen myöntämisen vasta tilanteessa, jossa henkilölle ei hänen ikänsä puolesta enää voida myöntää lykkäystä.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että siirtymäsäännöksen tarkoituksena on suojata vapautuslain mukaisen lykkäysmenettelyn jo aloittaneille henkilöille syntyneitä oikeutettuja odotuksia. Tätä arviota voidaan katsoa tukevan myös sen, että suojattava odotus kos-

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2018 vp

kee henkilöiden perustuslain 11 §:ssä turvattua uskonnonvapautta. Hallituksen mielestä siirtymäsääntöökseen liittyvää erilaista kohtelua voidaan pitää myös oikeasuhtaisena, koska kyse on hyvin rajattuun ryhmään kohdistuvasta ja ajallisesti lyhyestä siirtymäajasta, jonka tavoitteena on sen kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksien turvaaminen (s. 20—21). Erotteluja ei hallituksen esityksen mukaan voida tässä suhteessa pitää mielivaltaisina tai kohtuuttomina.

Perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esityksen perusteluja perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkiellon kannalta riittämättöminä oikeuttamaan uskontoon ja vakaumukseen perustuvan erilaisen kohtelun jatkamisen siirtymäajanjaksona. Täten ehdotettu 2 §:n 3 momentin sääntös, jonka mukaan lykkäystä hakeneet voisivat hakea siirtymävaiheessa suoraan vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana, merkitsisi perustuslain kieltämää eri asemaan asettamista. Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 6 §:stä johtuvista syistä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentti ja siihen liittyvät menettelysääntökset 4 ja 5 momentissa pitää poistaa laista. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 2 §:n 3—5 momenttia koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 6.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen