

1.10.2018

EOAK/4859/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman**

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI JEHOVAN TODISTAJIEN VAPAUTTAMISESTA ASEVELVOLLISUUDEN SUORITTAMISESTA ERÄISSÄ TAPAUKSISSA ANNETUN LAIN KUMOAMISESTA JA ASEVELVOLLISUUSLAIN 3 §:N MUUTTAMISESTA**

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) säädettyä todettiin, ettei sitä voitu säätää normaalissa säätämisyksessä, 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 totaalikieltäytymisestä seuraa rangaistus ja mitä vaikutuksia tällä on asevelvollisuusjärjestelmään. Tuomion on katsottu korostavan välitöntä tarvetta lainsäädännön muuttamiseen (s. 11). Olen samaa mieltä tämän hetkisestä totaalikieltäytymistä 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 valmisteluvaiheessa 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 perustuslain mukaisuutta 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 purkamisen on omiaan antamaan vaikutelman tiukentuneesta suhtautumisesta Jehovan todistajiin. Se voi myös johtaa asevelvollisuudesta kokonaan kieltäytymisestä vankeuteen tuomittavien määrän lisääntymiseen, jos osa Jehovan todistajista ryhtyisi totaalikieltäytyjiksi.

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. totaalikieltäytyjille tuomittavat rangaistukset ovat hyvin ongelmallisia. Nykyisiä seuraamuksia totaalikieltäytymisestä tulee nähdäkseni arvioida uudelleen.

Ylipäätään oikeustila on muuttunut siinä määrin paljon, että siviilipalvelujärjestelmän laajempaa kehittämistä ja vahvempaa eriyttämistä asevelvollisuudesta tulisi selvittää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa on myös entistä painavampia oikeudellisia syitä

ryhtyä harkitsemaan laaja-alaisemmin menettelyjä erilaisten vakaumusten paremmaksi huomiointiseksi uskonnon ja omantunnon vapauden paremmaksi toteuttamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (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 määriteltyjen 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 omatuntoon tai syvään ja aitoon vakaumukseen, mistä syystä kieltäytymisen 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 univormua 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 apparaîť 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 viitatussta 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 hakenneet 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 edellytyksistä toimenpiteistä vapautusmahdollisuuden saamiseksi.

Kuten edellä on todettu, esitys ei poista kaikkia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisia tilanteita. Maanpuolustusvelvollisuuden toteuttamismalleja tulee kehittää kokonaisvaltaisesti ja pidän tärkeänä, että erityisesti asevelvollisuuden suorittamiselle pyritään löytämään erilaisia ja mahdollisesti uusia palvelusmuotoja, joissa uskonnon ja omantunnon vapauden laaja-alainen tosiasiallinen toteutuminen on yhteen sovitettavissa maanpuolustusvelvollisuuden toteutumisen kanssa. Lisäksi tässä palvelusmuotoja koskevassa harkinnassa tulisi huomioida naisten asema palveluksen suorittajina ja sukupuolten välinen tasa-arvo.

En voi yhtyä hallituksen esityksen jaksossa 2.2.3 hyvin suppeasti esitettyyn näkemykseen siitä, etteikö Suomessakin, kuten monessa muussa valtiossa on tehty, olisi mahdollista luoda järjestelmää, jossa vapautus asepalveluksesta voitaisiin myöntää yksilökohtaisesti vakaumuksellisten syiden aitoutta selvittävän menettelyn kautta. Vaihtoehtoisesti tai lisäksi, niin uskonnon ja omantunnonvapauden toteuttamisen kuin maanpuolustusvelvollisuuden kannalta olisi perusteltua, että siviilipalvelusta kehitettäisiin niin, että se olisi selvemmin irrotettu yleisestä maanpuolustusvelvollisuudesta ja palveluksen pituutta muutettaisiin lähemmäksi asepalvelusaikaa. Tällainen uudistus todennäköisesti johtaisi siihen, että entistä useampi aseistakieltäytyjä katsoisi voivansa suorittaa uudentyyppisen 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 velvoittaa suorittamaan muuta nykyistä siviilipalvelusta muistuttavaa palvelusta, joka rasittavuusasteeltaan olisi verrattavissa asepalvelukseen).