



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista
koskevaa lainsäädäntöä arvioineen työryhmän mietintö

Betänkande av arbetsgruppen som bedömt lagstiftningen
om befrielse för Jehovas vittnen

● TYÖRYHMÄN MIETINTÖ ● ARBETSGRUPPENS BETÄNKANDE ●

www.defmin.fi

Puolustusministeriön julkaisu

1

2018

Puolustusministeriön julkaisuja 1/2018

Jehovan todistajien asevelvollisuudesta
vapauttamista koskevaa lainsäädäntöä arvioineen
työryhmän mietintö

Puolustusministeriö Helsinki 2018

Puolustusministeriö

ISBN PDF: 978-951-663-026-0

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Puolustusministeriö		2.7.2018
Tekijät	Ylijohtaja Teemu Penttilä (työryhmän puheenjohtaja) Hallitussihteeri Perttu Wasenius (työryhmän sihteeri)		
Julkaisun nimi	Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskevaa lainsäädäntöä arvioineen työryhmän mietintö		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Puolustusministeriön julkaisuja 1/2018		
Diaari/hankenumero	PLM001:00/2018	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-951-663-026-0	ISSN PDF	2489-3951
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-663-026-0		
Sivumäärä	42	Kieli	suomi
Asiasanat	asevelvollisuus, Jehovan todistajat, lainsäädäntö		
Tiivistelmä <p>Puolustusministeriö asetti 6.4.2018 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida Jehovan todistajien asevelvollisuuden suorittamisesta vapauttamista koskevan lainsäädännön muutostarpeet ja valmistella tarvittaessa ehdotus sääntelyn uudistamiseksi. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi viimeistään 29.6.2018.</p> <p>Työryhmä ehdottaa mietinnössään Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain (645/1985) kumoamista. Työryhmä ehdottaa, että laki kumottaisiin siirtymäaikana siten, että henkilöt, jotka ovat ennen kumoamislain voimaantuloa hakeneet kyseisen lain mukaista lykkäystä palveluksen aloittamiselle, voisivat kuitenkin edelleen hakea vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta. Siirtymäajan jälkeen vapautuksia ei enää myönnettäisi. Jehovan todistajien vapautuslain kumoamisen myötä kaikkia uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdeltaisiin Suomen asevelvollisuuslainsäädännössä yhdenvertaisesti.</p>			
Kustantaja	Puolustusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Försvarsministeriet	2 juli 2018	
Författare	Överdirektör Teemu Penttilä (arbetsgruppens ordförande) Regeringssekreterare Perttu Wasenius (arbetsgruppens sekreterare)		
Publikationens titel	Betänkande av arbetsgruppen som bedömt lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen		
Publikationsseriens namn och nummer	Försvarsministeriet publikation 1/2018		
Diarie-/projektnummer	PLM001:00/2018	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-951-663-026-0	ISSN PDF	2489-3951
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-663-026-0		
Sidantal	42	Språk	finska
Nyckelord	värnplikt, Jehovas vittnen, lagstiftning		
Referat	<p>Referat</p> <p>Försvarsministeriet tillsatte den 6 april 2018 en arbetsgrupp, som hade till uppgift att bedöma behoven att ändra lagstiftningen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt och vid behov bereda ett förslag till reform av lagstiftningen. Arbetsgruppen skulle få sitt arbete klart senast den 29 juni 2018.</p> <p>I sitt betänkande föreslår arbetsgruppen att lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall (645/1985) ska upphävas. Arbetsgruppen föreslår att lagen ska upphävas med en övergångstid på så sätt att de personer som har ansökt om uppskov med att inleda tjänstgöring enligt lagen innan lagen om upphävande av den träder i kraft, trots allt fortsättningsvis ska kunna ansöka om befrielse från fullgörandet av värnplikten. Efter övergångstiden ska befrielse inte längre beviljas. I och med upphävandet av lagen om befrielse för Jehovas vittnen kommer alla religiösa och andra övertygelser att behandlas lika i Finlands värnpliktslagstiftning.</p>		
Förläggare	Försvarsministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

PUOLUSTUSMINISTERIÖLLE

Puolustusministeriö asetti 6.4.2018 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida Jehovan todistajien asevelvollisuuden suorittamisesta vapauttamista koskevan lainsäädännön muutostarpeet ja valmistella tarvittaessa ehdotus sääntelyn uudistamiseksi. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi viimeistään 29.6.2018.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin ylijohtaja Teemu Penttilä puolustusministeriöstä. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin ylitarkastaja Janne Torvinen puolustusministeriöstä, vanhempi osastoesiupseeri Jyri Kopare puolustusministeriöstä, everstiluutnantti Vesa Tohkanen pääesikunnasta, kenttärovasti Janne Aalto pääesikunnasta ja sotilaslakimies Katja Wallin pääesikunnasta. Työryhmän sihteerinä on toiminut hallitussihteerinä Perttu Wasenius puolustusministeriöstä.

Työryhmä on pitänyt yhteensä kahdeksan kokousta ja kuullut työnsä aikana asiantuntijana seuraavia henkilöitä:

- Jukka Ropponen, Jouni Palmu, Ari Hakkarainen, Ilkka Kataja ja Shane Brady (Jehovan todistajat)
- Robin Harms (Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto)
- Esa Noresvuo ja Kaj Raninen (Aseistakieltäytyjäliitto)
- Sami Teräväinen (työ- ja elinkeinoministeriö)
- Mikko Reijonen (Siviilipalveluskeskus)
- Frank Johansson (Amnesty International)
- Johannes Heikkonen (oikeusministeriö)
- Joni Hiitola (opetus- ja kulttuuriministeriö)
- Krista Oinonen (ulkoministeriö)

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä puolustusministeriölle.

Helsingissä 29.6.2018



Teemu Penttilä



Janne Torvinen



Jyri Kopare



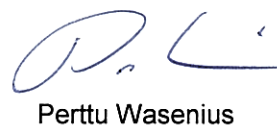
Katja Wallin



Vesa Tohkanen



Janne Aalto



Perttu Wasenius

Sisältö

1	Johdanto	10
2	Työryhmän toimeksianto	11
3	Ratkaisuvaihtoehtojen arviointi	12
3.1	Nykytilan jatkaminen	12
3.2	Vapautuslain soveltamisalan laajentaminen	13
3.3	Vapautuslain kumoaminen	14
3.3.1	Jehovan todistajat ja siviilipalvelus	15
3.3.2	Jehovan todistajat ja maanpuolustusvelvollisuuden käsite	16
3.3.3	Siviilipalveluksen järjestelyt, nykyinen sisältö ja mahdollisuudet kehittämiseen	17
3.3.4	Jehovan todistajien korvaava palvelus	18
4	Työryhmän esitys	19
Liite 1. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta		
		21
	Esityksen pääasiallinen sisältö	21
	Yleisperustelut	22
1	Nykytila	22
1.1	Lainsäädäntö ja käytäntö	22
	Lainsäädäntö	22
	Käytäntö	23
	Helsingin hovioikeuden tuomio 23.2.2018	23
1.2	Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	23
	Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset	23
	Ihmisoikeussopimuksia koskeva soveltamiskäytäntö	24
	Asevelvollisuus muissa maissa	26

1.3	Nykytilan arviointi	27
	Jehovan todistajien vapautuslain suhde yhdenvertaisuuteen ja poikkeuslakien välttämisen periaate.....	27
	Perustuslain 127 §:ssä säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden merkitys nykyään	28
2	Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	29
2.1	Tavoitteet	29
2.2	Toteuttamisvaihtoehdot	29
	Nykytilan säilyttäminen.....	29
	Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen.....	29
	Vapautuslain laajentaminen muihin vakaumuksiin	30
	Perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan säännöksen muuttaminen	31
	Jehovan todistajia koskeva korvaava palvelus.....	31
2.3	Keskeiset ehdotukset	31
3	Esityksen vaikutukset	32
3.1	Taloudelliset vaikutukset	32
3.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	32
3.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset	33
4	Asian valmistelu.....	34
4.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto	34
4.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	34
	Yksityiskohtaiset perustelut.....	35
1	Lakiehdotusten perustelut	35
1.1	Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta	35
1.2	Laki asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta.....	35
2	Voimaantulo	35

3	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	36
3.1	Suhde perustuslakiin.....	36
3.2	Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusveloitteet	37
3.3	Johtopäätökset	37
	Lakiehdotukset	38
	Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta	38
	Laki asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta.....	39
	Lagförslag	40
	Lag om upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall.....	40
	Lag om ändring av 3 § i värnpliktlagen.....	41
	Liitteet	42
	Rinnakkaistekstit	42
	Laki asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta.....	42

1 Johdanto

Jehovan todistajien ja aseellisen maanpuolustuksen välisen suhteen vaikeus ei ole uusi asia. Ristiriita on ollut olemassa kansallisella tasolla aina Suomen itsenäisyyden alkua ajoista lähtien. Ongelman ydin on sama kuin muidenkin henkilökohtaisen vakaumuksen perusteella maanpuolustusvelvollisuuden suorittamisesta kieltäytyvien (jäljempänä *totaalikieltäytyjä*) osalta. Kuinka perustuslaissa turvatun uskonnon ja omantunnon vapauden (PL 11 §) ja perustuslaissa asetetun maanpuolustusvelvollisuuden (PL 127 §) välinen ristiriita tulisi ratkaista? Asiaa on pyritty ratkaisemaan aikaisemminkin, monin eri tavoin. Viimeisin Jehovan todistajia koskeva ratkaisumalli on tällä hetkellä voimassa oleva Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki. Lailla käytännössä vapautetaan Jehovan todistajat perustuslain 127 §:ssä tarkoitetusta maanpuolustusvelvollisuudesta. Laki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä ns. poikkeuslakina.

Maanpuolustusvelvollisuudesta poikkeaminen sinällään muodostaa ongelman suhteessa perustuslakiin, mutta siitä aiheutuva perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaus lisää huomattavasti tilanteen vaikeutta. Jehovan todistajien vakaus asetetaan parempaan asemaan kuin muiden totaalikieltäytyjien vakaus.

2 Työryhmän toimeksianto

Puolustusministerin antaman toimeksiannon mukaisesti työryhmän tavoitteena on ollut esittää ratkaisumallia, joka on sopusoinnussa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden vaatimuksen kanssa ja jolla varmistetaan kaikkien vakaumusten kohtelevainen asevelvollisuusjärjestelmässä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Työryhmän saama toimeksianto kohdentaa tarkastelun erityisesti siihen tapaan, jolla maanpuolustusvelvollisuudesta poikkeaminen on toteutettu Jehovan todistajien osalta. Työryhmän tavoitteena ei siis ole ollut pureutua ensisijaisesti totaalikieltäytymisen ydinongelmaan vaan tarkastella sitä tapaa, jolla asia on ratkaistu Jehovan todistajien kohdalla. Totaalikieltäytymisen peruskysymys kuitenkin liittyy asiaan vahvasti ja sen liittymäpinnat on pyritty työssä asianmukaisesti huomioimaan.

Työryhmän toimeksiannossa on kiinnitetty huomiota siihen, että asiasta on lähihistoriassa tehty kaksi varsin asiantuntevaa ja kattavaa selvitystyötä. Vuonna 2007 valmistui hallintoneuvos Irma Telivuon johtaman toimikunnan mietintö ja 2013 professori Jukka Kekkosen tekemä selvitystyö. Näiden töiden esittämät ratkaisuvaihtoehdot ovat suurelta osin olleet perustana myös tälle työlle. Työryhmän tavoitteena oli asettaa vaihtoehtoiset ratkaisumallit nykyiseen yhteiskunnalliseen toimintaympäristöön ja tarkastella nouseeko jokin vaihtoehdoista tai niiden yhdistelmä nykytilanteessa muiden yläpuolelle. Erityisenä arvioinnin kriteerinä toimeksianto on maininnut sen, ettei esitettävä ratkaisumalli saa vaarantaa yleisen asevelvollisuuden asemaa Suomessa.

3 Ratkaisuvaihtoehtojen arviointi

Aiempien asiaa pohtivien töiden perusteella työryhmän käsittelyn perustaksi muodostui kolmen eri perusratkaisumallin arviointi nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa. Vaihtoehtoiset ratkaisumallit ovat pääpiirteissään nykytilan jatkaminen, asevelvollisuudesta vapauttamisen laajentaminen koskemaan muitakin totaalikieltäytyjiä tai Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen. Jehovan todistajien vapautuslain kumoamisen arvioinnin yhteydessä työryhmä on käsitellyt myös tarpeen perustuslain 127 §:n muutokselle ja mahdollisuuden luoda Jehovan todistajille oma palvelusmuotonsa.

3.1 Nykytilan jatkaminen

Nykyisen Jehovan todistajien vapauttamista koskevan lainsäädännön voimassa pitäminen ilman muutosta sisältäisi kolme selkeää epäkohtaa. Ensinnä tarkasteluun nousee jo edellä todettu poikkeama perustuslaista. Jehovan todistajat on vapautettu poikkeuslailla perustuslain 127 §:ssä tarkoitetusta maanpuolustusvelvollisuudesta. Tällaisen poikkeuslain säätäminen on Suomen oikeusjärjestyksessä mahdollista ja se toteutetaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslakien säätämisen tulee kuitenkin olla mahdollisimman vähäistä ja rajattua. Tämä asetelma oli luonnollisesti olemassa jo vapautuslain säätämisen aikana, mutta tuolloin perustuslaista poikkeamista koskeva ns. poikkeuslakidoktriini oli sallivampi kuin nykyisin. Uuden perustuslain säätämisen yhteydessä poikkeuslakeihin kiinnitettiin jo selkeästi aiempaa enemmän huomiota ja niiden tarpeellisuus ja suhde uuteen perustuslakiin tuli arvioida. Tähän arviointivelvollisuuteen katsotaan liittyvän myös velvoite pyrkiä uudistamaan sääntely yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa. Kiristyvää linjaa on jatkunut ja nykyisin perustuslaista poikkeamiseen suhtaudutaan vielä huomattavasti kireämmin. Erityisesti pelkätään kansallisiin tarpeeseen perustuviin poikkeuslakeihin suhtaudutaan selkeään kielteisesti. Tältä osin yhteiskunnallinen ja erityisesti perustuslakiin liittyvä kehitys on muuttanut tilannetta vapautuslain hyväksyttävyyden osalta.

Toinen ongelmallinen ulottuvuus asiassa on se, että Jehovan todistajien vapauttaminen maanpuolustusvelvollisuudesta on myös ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen ja sitä täydentävän syrjintäkiellon kanssa. Jehovan todistajat asetetaan poikkeuslailla parempaan asemaan verrattuna muihin totaaliikieltäytyjiin. Ristiriita yhdenvertaisuuden kanssa korostuu, kun tilannetta peilataan kansainväliseen oikeuteen ja erityisesti ihmisoikeussopimuksiin ja niiden nykyiseen tulkintaan. Suomen tilannetta yhdenvertaisuuden osalta ovat kritisoineet useat ihmisoikeuksia käsittelevät kansainväliset lainkäyttö- ja tutkintaelimet. Tässäkin suhteessa äänenpainot ovat selvästi kiristyneet kuluneiden vuosien aikana.

Kolmas työryhmän tunnistama epäkohta nykytilassa on sen muodostama riski suomalaiselle asevelvollisuusjärjestelmälle. Tähän riskiin liittyy olennaisesti viimeaikainen tuomioistuinkäytäntö ja sen potentiaaliset vaikutuksen asevelvollisuusjärjestelmälle. Helsingin hovioikeus on 23.2.2018 antamallaan ratkaisulla katsonut, että Jehovan todistajiin kuulumatonta totaaliikieltäytyjää ei voida tuomita rangaistukseen, koska hänen katsottiin joutuvan eriarvoiseen asemaan Jehovan todistajiin nähden. Käytännössä tämä ratkaisu tarkoittanee sitä, että ketään maanpuolustusvelvollisuudesta kieltäytyvää ei voida tuomita rangaistukseen, jos Jehovan todistajia koskeva vapautuslaki on voimassa nyky muodossaan. Hovioikeuden ratkaisu ei ole vielä lainvoimainen, mutta joka tapauksessa tilanne aiheuttaa potentiaalisen ja vakavan riskin yleisen asevelvollisuuden toteutumiselle. Pahimmassa tapauksessa lopputuloksena voisi olla maanpuolustusvelvollisuuden muuntuminen käytännössä vapaaehtoiseksi ja Suomen nykyisen asevelvollisuuteen perustuvan puolustusjärjestelmän näivettyminen tai jopa täydellinen romuttuminen. Työryhmän kuulemien asiantuntijoiden taholta tuotiin myös esille se, että riippumatta tämän yksittäisen oikeustapauksen lopputuloksesta kansallisissa tuomioistuimissa, on hyvin todennäköistä, että asia nousisi jatkossa esille samoin perustein kansainvälisellä tasolla.

3.2 Vapautuslain soveltamisalan laajentaminen

Nykyisen, ainoastaan Jehovan todistajia koskevan, vapautuslain soveltamisalan laajentaminen on esitetty yhtenä ratkaisumallina aiemmissa selvitystöissä. Käytännössä tämä soveltamisalan laajentaminen voitaisiin toteuttaa kahdella tavalla. Toisaalta voitaisiin ajatella, että myös muiden tyypillisesti aseelliseen palvelukseen kielteisesti suhtautuvien yhteisöjen jäsenille voitaisiin tarjota vapautusmahdollisuutta Jehovan todistajien ohella. Tämä ratkaisu ei kuitenkaan poistaisi yhdenvertaisuuden ongelmaa vaan pelkästään laajentaisi muita edullisempaan asemaan asetettujen ryhmää. Ristiriita perustuslain kanssa ei siis ratkeaisi. Edelleen jo aiemmissa selvitystöissä on todettu, että Suomesta on vaikea löytää Jehovan todistajia vastaavaa asepalvelusta

kieltäytyvää ryhmää, jossa toimintaan liittyy pitkäaikainen traditio sekä sitoutuminen ja veloitteet kyseistä yhteisöä kohtaan.

Toinen vaihtoehto vapautuslain soveltamisalan laajentamiselle olisi tietyn ryhmän jäsenyyden sijasta tarkastella palveluksesta kieltäytyvien henkilökohtaista vakaumusta sinällään. Kaikki Jehovan todistajia vastaavan selkeän ja vakavan vakaumuksen omaavat henkilöt voitaisiin siis vapauttaa maanpuolustusvelvollisuudesta. Täysin rajoittamattomana tämä toteuttamistapa aiheuttaisi huomattavan riskin suomalaiselle yleiseen asevelvollisuuteen perustuvalla puolustusjärjestelmälle. Eduskunnan kesällä 2017 hyväksymässä puolustusselonteossa linjattiin Suomen sodan ajan joukkojen määrä 280 000 sotilaaseen. Lisäksi joukon ikärakenteen tulee olla sopiva, käytännössä pääosa alle 35-vuotiaita. Tämän joukkorakenteen ja -määrän saavuttaminen edellyttää yli 20 000 sotilaan kouluttamista vuosittain. Työryhmä pitää erittäin epätodennäköisenä, käytännössä mahdottomana, että vapaaehtoisuuteen perustuvalla asevelvollisuusjärjestelmällä voitaisiin kouluttaa ja ylläpitää tällainen reservin joukko. Esimerkiksi Ruotsilla on ollut huomattavia vaikeuksia rekrytoida vapaaehtoisia noin kaksi kertaa Suomea suuremmasta ikäluokasta, vaikka heidän sodan ajan joukkonsa koko on vain murto-osa mainitusta suomalaisesta joukosta. Henkilökohtaisen vakaumuksen todellisuus, vakavuus ja syvyys tulisi siis jollain tavoin pystyä todentamaan. Pelkästään henkilön oma ilmoitus vakaumuksesta ei tässä tapauksessa olisi riittävä.

Aiemmissä selvitystöissä on käsitelty mahdollisuutta ottaa käyttöön erityinen vakaumuksen tutkintamenettely. Käytännössä yksilön vakaumuksen aitouden ja jatkuvuuden toteen näyttäminen olisi kuitenkin erittäin vaikeaa. Työryhmän arvion mukaan luotettavan ja tasapuolisen vakaumuksen selvittämisen edellyttämän järjestelmän perustaminen ja ylläpitäminen vaatisi myös resursseja. Järjestelmän perustamisesta huolimatta olisi epävarmaa, pystyttäisiinkö yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden varmistaminen uskottavasti toteuttamaan. Kun myös useat työryhmän kuulemat tahot suhtautuivat vakaumuksen tutkintaan selkeän kielteisesti, työryhmä katsoo tämän ratkaisumallin olevan epätarkoituksenmukainen.

3.3 Vapautuslain kumoaminen

Jehovan todistajia koskevan vapautuslain kumoaminen on kolmas työryhmän käsittelemä ratkaisuvaihtoehto. Tämä ratkaisumalli on teknisesti yksinkertainen ja varmistaisi, että kaikkia vakaumuksia kohdellaan asevelvollisuuslainsäädännössä samalla tavoin. Teknisen yksinkertaisuuden vastapainoksi tässä ratkaisumallissa on kuitenkin myös riski totaalkieltäytyjien määrän noususta. Vapautuslaki säädettiin aikanaan pää-

asiallisesti vähentämään suureksi koettua totaalikieltäytyjien joukkoa ja siten parantamaan Suomen kansainvälistä mainetta sekä maan sisäistä humanitaarista tilannetta. Kieltäytymisistä aiheutuvien vankeusrangaistusten määrää ja laatua, varsinkin aiempien vuosikymmenten osalta, pidettiin selkeänä yhteiskunnallisena epäkohtana. Tuolloin suuri osa totaalikieltäytyjistä oli Jehovan todistajia, joten vapautuslain voimaantulo muutti tilannetta välittömästi parempaan suuntaan. Työryhmä on kiinnittänyt erityistä huomiota riskiin totaalikieltäytyjien määrän noususta ja pyrkinyt arvioimaan tähän liittyviä tekijöitä mahdollisimman kattavasti.

3.3.1 Jehovan todistajat ja siviilipalvelus

Jehovan todistajat eivät uskontonsa perusteella katso voivansa osallistua aseelliseen palvelukseen tai sitä suoraan tukevaan palvelukseen. Sen sijaan yksittäisen Jehovan todistajan osallistuminen aseellisen palveluksen ulkopuoliseen ja siihen liittymättömään yhteiskunnan turvallisuutta tai toimivuutta tukevaan palvelukseen on Jehovan todistajille työryhmän suorittamien kuulemisten perusteella korostetusti henkilökohtainen omantunnonasia. Yleisesti voidaan todeta, että lukuun ottamatta aseellista palvelusta, Jehovan todistajat suhtautuvat uskontokunnan tasolla suomalaisen yhteiskunnan, sen toimintojen ja väestön suojeluun selkeän positiivisesti. Jehovan todistajien kansainvälinen päämaja on viimeksi 2017 julkaistussa asiakirjassa (Information on conscientious objection to military service involving Jehovah's Witnesses, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/ConscientiousObjection/JehovahsWitnesses.pdf>) tuonut ilmi, että Jehovan todistajat eivät vastusta kansallista tai yhteiskunnallista palvelusvelvollisuutta.

Suomen Jehovan todistajien edustajat toivat työryhmän kuulemisessa esille sen, että minkäänlaista ohjeistusta tai suositusta suomalaisesta siviilipalveluksesta kieltäytymisestä ei ole. Myöskään siviilipalveluksen suorittamisesta ei kuulemisten perusteella koidu Jehovan todistajiin kuuluvalla negatiivisia seuraamuksia esimerkiksi uskontokuntaan kuulumiseen tai sen luottamustoimissa toimimiseen nähden. Tätä näkemystä tukevat ne yksittäiset suomalaisten viranomaisten havainnot, joiden mukaan Jehovan todistajiin kuuluvat henkilöt ovat suorittaneet suomalaisen siviilipalveluksen.

Edellä mainittu huomioiden tuntuu mahdottomalta tehdä eroa Jehovan todistajiin kuuluvan aseistakieltäytyjän ja muun totaalikieltäytyjän välillä sen ajatuksen perusteella, että Jehovan todistajien uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisen sinällään tai siihen kuulumisen välitön vaikutus aiheuttaisi tarpeen valita totaalikieltäytyminen siviilipalveluksen sijaan. Yksittäisen Jehovan todistajan mahdollinen kieltäytyminen perustuslain 127 §:ssä tarkoitetusta isänmaan ja suomalaisen yhteiskunnan suojelemiseen tähtäävästä palveluksesta näyttää siis perustuvan omantunnon vapauden ajatukselle kuten muidenkin totaalikieltäytyjien eikä uskonnollisella yhdyskunnalla ole välitöntä vaikutusta päätöksenteossa.

Toinen ulottuvuus asian arvioimiselle on se, miten Jehovan todistajien opin sisältö ja opetukset voivat vaikuttaa yksilön ratkaisuun siviilipalveluksen suorittamisesta. Tämän arvioiminen on huomattavasti edellistä näkökulmaa vaikeampaa ja tulkinnanvaraisempaa. Jehovan todistajien edustajilta kuulemisen yhteydessä kysyttäessä saatiin varovainen arvio siitä, että Jehovan todistajan valintoihin vaikuttaa todennäköisemmin uskonnollisen yhdyskunnan oppisisältöön liittyvä kielteinen suhtautumiseen kaikkeen maanpuolustus -käsitteeseen yhdistettävään toimintaan, eikä esimerkiksi siviilipalveluksen nykyiseen sisältöön, organisointiin tai keston liittyvät seikat. Työryhmä arvioi, että maanpuolustus käsitteenä rinnastuu mielikuvaltaan tässä suhteessa voimakkaasti aseelliseen maanpuolustukseen.

3.3.2 Jehovan todistajat ja maanpuolustusvelvollisuuden käsite

Maanpuolustusvelvollisuuden ja Jehovan todistajien väliseen suhteeseen liittyy perinteisesti jännitteitä. Tämä on tuotu selkeästi esille mm. professori Jukka Kekkonen tekemässä selvitystyössä. Hän päätyi esittämään yhtenä mahdollisena ratkaisuna perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan säännöksen uudelleen muotoilu. Tavoitteena oli muodostaa siviilipalvelukselle maanpuolustusvelvollisuudesta erillinen perusta. Näin Jehovan todistajat olisivat voineet suorittaa siviilipalveluksen vakaumuksensa sitä estämättä.

Perustuslain 127 §:ssä säädetään Suomen kansalaisten velvollisuudesta puolustaa isänmaata. Tästä velvollisuudesta on johdettu maanpuolustuksen käsite. Maanpuolustusvelvollisuuden käsite on perinteisesti yhdistetty nimenomaan aseellisen maanpuolustuksen toteuttamiseen. Onkin totta, että aiemmin itsenäisiä valtioita koskevat uhkat olivat miltei ainoastaan aseellisia konflikteja. Tässä suhteessa Suomi on kuitenkin nykyisin aivan erilaisessa tilanteessa. Suomalaiseen yhteiskuntaan kohdistuvat uhkat ovat tänään huomattavasti monimuotoisempia ja vaikeammin hahmotettavia kuin aiemmin. Vain osaan niistä voidaan vastata aseellisen maanpuolustuksen keinoin. Tämän takia myös maanpuolustusvelvollisuuden käsitteen ja sisällön on täytynyt kehittyä. Sinällään tässä ei ole mitään uutta, sillä jo perustuslain esitöissä todetaan, että maanpuolustus sisältää aseellisen maanpuolustamisen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Nyt nuo muut isänmaan puolustamisen keinot ovat nousseet aiempaa selkeämmin aseellisen puolustuksen rinnalle. Täysin siviiliperusteinen ja aseeton suomalaisen yhteiskunnan suojeleminen ja siihen varautuminen ovat osa perustuslain tarkoittamaa maanpuolustusta. Hyvänä esimerkkinä tällaisesta toiminnasta voidaan mainita pelastustoiminta koko laajuudessaan. Tätä muutosta ja kehitystä kuvaa mm. yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvattu kokonais-turvallisuuden ajattelumalli (valtioneuvoston periaatepäätös/2.11.2017).

Työryhmän näkemyksen mukaan edellä mainittu maanpuolustusvelvollisuuteen ja sen sisältöön liittyvä kehitys tulee huomioida. Työryhmä ei näe tarvetta tältä osin perustuslain 127 §:n muuttamiselle. Perustuslaki velvoittaa tasapuolisesti puolustamaan Suomea ja sen väestöä joko aseellisesti tai aseettomasti. Säännös antaa työryhmän käsityksen mukaan tilaa ja vapautta jokaiselle toimia oman vakaumuksensa mukaisesti.

3.3.3 Siviilipalveluksen järjestelyt, nykyinen sisältö ja mahdollisuudet kehittämiseen

Suomalainen siviilipalvelus on muuttunut huomattavasti sekä järjestelmältään että sisällöltään vapautuslain voimaantulon jälkeisinä vuosina. Yleisesti siviilipalveluksen kehittämisen päämääränä on ollut luoda vaihtoehtoinen ja itsenäinen palvelusmuoto, joka mahdollistaa maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen silloin, kun aseellinen palvelus ei ole vakaumuksen takia mahdollista. Siviilipalvelus ja sen toimeenpaneva järjestelmä on erotettu selkeästi puolustushallinnosta ja sitä johtaa, ohjaa ja kehittää työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön apuna siviilipalveluksen kehittämisessä ja suunnittelussa toimii siviilipalvelusasiain neuvottelukunta. Siviilipalveluskeskus huolehtii siviilipalveluksen täytäntöönpanosta, siviilipalvelusvelvollisten koulutuksen järjestämisestä ja palveluspaikkojen ohjauksesta. Käytännössä siviilipalveluksen järjestämiseen tarkoitetulla organisaatiolla ei ole merkittäviä yhteyksiä Puolustusvoimiin tai aseelliseen maanpuolustukseen.

Siviilipalveluksessa annettava koulutuksen tarkoituksena on se, että palvelusvelvollisilla olisi valmiudet toimia yhteiskunnan hyväksi kaikissa turvallisuusolosuhteissa. Koulutuksen sisältö heijastaa varsin laajaa näkemystä siitä, millaisten siviilitehtävien toteuttaminen halutaan varmistaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Siviilipalveluksen koulutusjakson teemoja ovat mm. palo- ja pelastustoiminta, väestön suojeleminen, ympäristön suojeleminen, kulttuuriomaisuuden suojeleminen ja väkivallan ehkäisy.

Nykyinen siviilipalveluslaki mahdollistaa palveluksen työpalvelujakson suorittamisen varsin monimuotoisissa tehtävissä ja palveluspaikoissa. Edelleen on huomattava, että siviilipalvelustaan suorittava pystyy itse vaikuttamaan voimakkaasti oman palveluspaikkansa valintaan. Siviilipalvelusta suorittava käytännössä hankkii palveluspaikkansa varsin usein itsenäisesti. Siviilipalveluslaissa mainitaan myös uskonnolliset yhdyskunnat ja niiden seurakunnat mahdollisina palveluspaikkoina. Työryhmä ei näe teoreettista estettä sille, että halutessaan myös Jehovan todistajien yhteisö voisi tarjota siviilipalveluspaikkoja.

Työryhmä katsoo myös, että on mahdollista vielä entisestään lisätä siviilipalveluksen etäisyyttä aseellisesta maanpuolustuksesta. Nykyinen järjestelmä sisältää joitakin liittymäkohtia puolustushallinnon ja siviilipalvelusjärjestelmän välillä, joiden merkitys on

kuitenkin kadonnut aseellisten ja aseettomien palvelusjärjestelmien muotouduttua toisistaan erillisiksi. Esimerkkinä tällaisista liittymistä työryhmä on tunnistanut lausuntomenettelyn siviilipalveluspaikkoja hyväksyttäessä. Nykyisin lausuntoa pyydetään pääesikunnalta uuden siviilipalveluspaikan hyväksymisprosessin yhteydessä. Työryhmän näkemyksen mukaan lausuntomenettely voidaan purkaa tarpeettomana tältä osin. Puolustusvoimilla tai laajemmin puolustushallinnolla ei ole nykyisin tarvetta vaikuttaa siviilipalveluspaikkojen valintaan. Toinen työryhmän tunnistama liittymä on Puolustusvoimien ja puolustusministeriön edustus siviilipalvelusasiain neuvottelukunnassa. Työryhmän käsityksen mukaan myös tämän liittymän todellinen tarpeellisuus tulisi selvittää ja tarvittaessa puolustushallinnon edustus neuvottelukunnassa lakkauttaa.

Siviilipalveluksen jatkokehittämistä tullaan varmasti sivuamaan ns. kansalaispalveluksesta käytävässä keskustelussa. Siviilipalvelusjärjestelmän kehittäminen nykyistä enemmän yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta hyödyntävään suuntaan tulisi myös huomioida tässä yhteydessä. Jatkokeskustelu tulee varmasti antamaan mahdollisuuden huomioida myös Jehovan todistajien siviilipalveluksen kehittämiseksi asettamat tarpeet. Tämä luonnollisesti edellyttää kaikkien osapuolten tahtoa aidosti hakea suomalaisen yhteiskunnan ja kaikkien osapuolten kannalta hyväksyttävää ratkaisua. Työryhmä näkee jatkossa mahdollisuuden varmistaa kaikkien tahojen osallistumisen suomalaisen yhteiskunnan turvallisuuden tuottamiseen myös silloin kun aseellinen maanpuolustus ei tule henkilökohtaisen vakaumuksen takia kysymykseen.

3.3.4 Jehovan todistajien korvaava palvelus

Eräs aiemmissa selvityksissä esille tuotu ratkaisumalli on perustaa Jehovan todistajia varten oma korvaava palvelusmuoto. Nykytilaa muutettaisiin nykyisen vapautuslain muuttamisella tai sen kumoamisen lisäksi siten, että Jehovan todistajat velvoitettaisiin suorittamaan korvaava palvelus, joka ei perustuisi lainkaan maanpuolustusvelvollisuuteen. Korvaava palvelus voisi olla suoritettavissa esimerkiksi uskonnollisessa yhdyskunnassa.

Työryhmä näkee tämän ratkaisumallin jo periaatteellisesti ongelmallisena. Yhdelle uskontokunnalle säädettyyn korvaavaan palvelukseen liittyisi samoja perustuslaillisia ongelmia kuin vapautuslakiin nykyisinkin. Sääntely asettaisi edelleen eri vakaumukset eriarvoiseen asemaan, eli se olisi ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Koska palvelus ei lisäksi voisi perustua perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen, sen perustaksi tarvittaisiin jokin muu perustuslain tasoinen sääntely.

4 Työryhmän esitys

Työryhmä katsoo, että Jehovan todistajia koskevan vapautuslain voimaan tulon jälkeen moni asiaan vaikuttava tekijä on muuttunut suomalaisessa yhteiskunnassa. Perustuslakiuudistus on tuonut mukanaan aiempaa tiukemman suhtautumisen poikkeuslakeihin, muuttuneet turvallisuuden uhkakuvat ovat lisänneet aseettoman maanpuolustuksen painoarvoa ja siviilipalveluksesta on kehittynyt aidosti aseellisesta palveluksesta erillinen palvelumuoto. Lisäksi viimeaikaisen tuomioistuinkäytännön kautta on muodostunut riski yleisen asevelvollisuusjärjestelmän toimivuudelle.

Jehovan todistajien vapautuslaki on selkeästi ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa. Samaan loppupäätelmään ovat tulleet myös asiaa aiemmin käsitelleet arvioinnit sekä useat työryhmän kuulemat asiantuntijat. Uskonnon ja omantunnon vapauden perusteella maanpuolustusvelvollisuudesta kieltäytyvät asetetaan eriarvoiseen asemaan sen perusteella, onko kyseessä Jehovan todistaja vai ei. Työryhmä ei ole löytänyt riittäviä perusteita sille, että Jehovan todistajia koskeva vapautuslaki olisi oikeutetussa suhteessa sen muodostamiin perustuslakitasoisiin ongelmiin nähden. Mikään nykyisen suomalaisen siviilipalveluksen ominaisuus ei ole Jehovan todistajien opin sisällön tai uskonnollisen yhdyskunnan sääntöjen vastainen. Jehovan todistajien uskonnollista yhdyskuntaa tai siihen kuulumista on tämän takia mahdoton pitää hyväksyttävänä syynä vapautuksen saamiselle maanpuolustusvelvollisuuden toteuttamisesta ja erityisesti vapauttamiselle siviilipalveluksesta.

Edellä mainitun perusteella työryhmä ei pidä Jehovan todistajien vapautuslakia ja siihen perustuvaa toimintatapaa tyydyttävänä ratkaisumallina jatkossa, vaan katsoo, että vapautuslaki tulisi kumota. Tässä tarkoituksessa työryhmä on yksimielisenä laatinut tämän mietinnön liitteeksi luonnoksen kyseisestä hallituksen esityksestä. Hallituksen esitysluonnoksesta ilmenevät tässä mietinnössä mainitut asiakokonaisuudet yksityiskohtaisemmin.

Esitetty ratkaisumalli sisältää myös riskejä. Työryhmän suorittamien sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuulemisten perusteella tai asiaan liittyvään materiaaliin perehtymällä

ei täysin varmasti voida ennakoida sitä, katsovatko Jehovan todistajat kattavasti voidensa suorittaa suomalaisen siviilipalveluksen. Tällöin vaarana on se, että tulevaisuudessa totaalikieltäytyjien lukumäärä kasvaa. Työryhmä arvioi kuitenkin, ettei kyseinen riski ole nykyisissä edellä kuvatulla tavalla muuttuneissa olosuhteissa kovinkaan merkittävä. Joka tapauksessa totaalikieltäytymiseen tulee jatkossakin etsiä ratkaisuja riippumatta kieltäytyjien lukumäärästä tai lukumäärän ajoittaisista vaihteluista. Näiden ratkaisujen löytämiseen on työryhmän käsityksen mukaan olemassa paremmat mahdollisuudet, jos se voidaan tehdä totaalikieltäytyjien yhdenvertaisuuden lähtökohdista ja ilmiö kokonaisuudessaan huomioiden.

Työryhmä katsoo, että vapautuslain kumoamisen ohella olisi asianmukaista jatkaa keskustelua ja jatkoselvityksiä seuraavista aihepiireistä:

- Siviilipalveluksen puolustushallinnollisten liittymien vähentäminen.
- Perustuslain 127 §:ssä tarkoitetun maanpuolustusvelvollisuuden sisältö nykyisessä suomalaisessa yhteiskunnassa.
- Mahdollisuus suorittaa siviilipalvelus Jehovan todistajien uskonnollisessa yhdyskunnassa.
- Siviilipalveluksen jatkokehittäminen, ottaen huomioon kokonaisturvallisuuden malli sekä yhteiskunnallinen keskustelu kansalaispalveluksesta tms. malleista.

Liite 1. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 kohtellaan 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. Esityksellä olisi todennäköisesti vähäisiä vaikutuksia valtion talousarvioon.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädäntö

Perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei määritellä tarkemmin perustuslaissa, mutta säännöksen perustelujen mukaan se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat (HE 1/1998, s. 182).

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä asevelvollisena Puolustusvoimissa säädetään asevelvollisuuslaissa (1438/2007). Asevelvollisuuslain 2 §:n mukaan jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, jollei laissa jäljempänä toisin säädetä. Asevelvollisuuden suorittamiseen kuuluu varusmiespalvelus, kertausharjoitus, ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus sekä osallistuminen kutsuntaan ja palveluskelpoisuuden tarkastukseen. Asevelvollisuuden suorittamisesta rajavartiolaitoksessa säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005) ja rajavartiolaissa (578/2005).

Asevelvollisuuslain 3 §:n 2 momentin mukaan vapautuksesta sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta vakaumuksen perusteella säädetään siviilipalveluslaissa (1446/2007) ja Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetussa laissa (645/1985, jäljempänä *Jehovan todistajien vapautuslaki* tai *vapautuslaki*). Siviilipalvelukseen voi hakeutua normaalioloissa hakemuksen perusteella ilman varsinaista vakaumuksen tutkintaa. Hakemus siviilipalvelukseen on hyväksyttävä, jos se täyttää laissa säädetyt muodolliset vaatimukset.

Siviilipalveluksesta kieltäytymisestä, eli niin sanotusta totaalkieltäytymisestä, säädetään siviilipalveluslain 74 §:ssä. Pykälän mukaan siviilipalvelusvelvollinen, joka jättää saapumatta peruskoulutukseen tai työpalveluun, lopettaa sen tai ilmoittaa kirjallisesti kieltäytyvänsä siviilipalveluksesta, on tuomittava siviilipalveluksesta kieltäytymisestä vankeuteen ajaksi, joka vastaa puolta hänen jäljellä olevasta palvelusajastaan.

Jehovan todistajien vapautuslain 1 §:n mukaan asevelvolliselle, joka osoittaa kuuluvansa Jehovan todistajat -nimiseen rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan ja ilmoittaa, että uskonnolliseen vakaumukseen perustuvat vakavat omantunnonasiat estävät häntä suorittamasta asevelvollisuutta aseellisessa palveluksessa tai missään sitä korvaavassa palveluksessa, voidaan sen estämättä, mitä asevelvollisuuslaissa ja siviilipalveluslaissa säädetään, myöntää lykkäystä ja hänet voidaan vapauttaa asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana siten kuin kyseisessä laissa säädetään. Henkilölle voidaan lain nojalla myöntää ensin hakemuksesta lykkäystä palveluksen aloittamisesta enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja enintään sen vuoden loppuun asti, jolloin henkilö täyttää 28 vuotta. Mikäli lykkäys on jatkunut keskeytyksettä sen kalenterivuoden loppuun, jona

henkilö täyttää 28 vuotta, hänelle voidaan myöntää vapautus asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Henkilön on lykkäystä ja vapautusta hakiessaan osoitettava, että uskonnolliseen vakaumukseen perustuvat vakavat omantunnonsyyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuutta aseellisessa palveluksessa tai missään sitä korvaavassa palveluksessa.

Jehovan todistajien vapautuslaki säädettiin aikanaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä niin sanottuna poikkeuslakina, koska sen katsottiin merkitsevän Jehovan todistajien vapauttamista silloisessa hallitusmuodossa säädetystä maanpuolustusvelvollisuudesta ja samalla poikkeusta kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Vapautuslain säätämisen syyt olivat lähinnä käytännöllisiä, eivätkä niinkään oikeudellisia.

Käytäntö

Varusmiespalveluksen suorittaa Suomessa vuosittain yli 20 000 henkilöä, joista alle 1 000 on naisia. Varusmiespalveluksen kesto on koulutettavasta tehtävästä riippuen 165, 255 tai 347 vuorokautta. Varusmies ei saa itse valita palveluksensa kestoa, vaan valinnat tekee Puolustusvoimat. Kokonaisuudessaan noin 43 prosenttia varusmiehistä palvelee 165 vuorokautta, noin 14 prosenttia 255 vuorokautta ja noin 43 prosenttia 347 vuorokautta. Varusmiespalveluksessa opittuja taitoja kerrataan ja päivitetään kertausharjoituksissa, joihin osallistuu vuosittain noin 18 000 tuhatta reserviläistä.

Siviilipalveluksen suorittaa Suomessa vuosittain noin 1 500–1800 henkilöä. Lisäksi vuosittain noin 200–700 varusmiespalveluksensa jo suorittanutta henkilöä hakeutuu reservistä siviilipalvelukseen suorittamalla siviilipalveluslain 6 luvussa tarkoitetun täydennyspalveluksen. Totaalikieltäytyjiä on vuosittain noin 30–50. Valtaosa totaalkieltäytyjistä suorittaa heille tuomitun rangaistuksen rikoslain 6 luvun 11 a §:n mukaisena valvontarangaistuksena.

Jehovan todistajien vapautuslain perusteella myönnetään vuosittain noin 70–130 vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Yhteensä lain nojalla on sen voimaantulosta lähtien vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta noin 3 300 henkilöä.

Helsingin hovioikeuden tuomio 23.2.2018

Helsingin hovioikeus antoi 23.2.2018 tuomion, 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. Kysymys perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden vaatimuksen merkityksestä asiassa ratkaistiin hovioikeudessa seitsemän jäsenen vahvennetussa kokoonpanossa. Ratkaisu tästä kysymyksestä syntyi äänestyksen jälkeen (4–3). Syyttäjät on hakenut asiassa valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Aseistakieltäytymisoikeutta ei ole kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustettu itsenäisenä oikeutena, vaan se on johdettu oikeudesta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Nämä oikeudet turvataan YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7/1976, jäljempänä *KP-sopimus*) 18 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 9 artiklassa. Keskeisiä sopimusmääräyksiä esityksen kannalta ovat myös yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevat KP-sopimuksen 26 artikla sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja sopimuksen 12. lisäpöytäkirja.

KP-sopimuksen 18-artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Oikeus sisältää muun muassa vapauden tunnustaa omavaltainen uskonto tai uskoa sekä yksityisesti tai julkisesti harjoittaa uskontoaan tai uskoaan. Artiklan 2 kohdan mukaan ketään ei saa asettaa sellaiselle pakotukselle alttiiksi, joka rajoittaa hänen vapauttaan tunnustaa tai valita oman valintansa mukainen uskonto tai usko. Artiklan 3 kohdan mukaan henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai uskoaan voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä suojelemaan yleistä turvallisuutta, järjestystä, terveydenhoitoa tai moraalialta tai muiden perusoikeuksia ja -vapauksia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. Oikeus sisältää muun muassa vapauden tunnustaa uskontoaan tai uskoaan yksin tai yhdessä muiden kanssa. Artiklan 2 kohdan mukaan henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai uskoaan voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi, yleisen järjestyksen, terveyden tai moraalil suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

KP-sopimuksen 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojele rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Sopimuksen 12. lisäpöytäkirjan 1 artikla sisältää lisäksi kaikkinaisen syrjinnän kiellon, jonka mukaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Ihmisoikeussopimuksia koskeva soveltamiskäytäntö

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo YK:n ihmisoikeuskomitea. Sopimuspuolilla on velvollisuus antaa määräajoin raportti niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt yleissopimuksen velvoitteiden toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskomitea tarkastelee raportin kuullen hallitusta, kansallista ihmisoikeusinstituutiota ja myös kansalaisjärjestöjä. Tarkastelun päätteeksi komitea hyväksyy loppupäätelmät ja suositukset täytäntöönpanon edelleen kehittämiseksi. Suomi on tähän mennessä raportoinut yleissopimuksen täytäntöönpanosta kuusi kertaa. Suomen seitsemäs määräaikaisraportti annetaan heinäkuussa 2019.

Ihmisoikeuskomitea tarkasteli ensimmäisen kerran asevelvollisuudesta vapauttamista vakaumuksen perusteella Suomen toisen määräaikaisraportin tarkastelussa marraskuussa 1985. Komitea käsitteli asiaa oikeutta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen koskevan 18 artiklan nojalla lähinnä kysyen, tunnustaako Suomen lainsäädäntö asevelvollisuudesta vapauttamisen vakaumuksen perusteella. Jehovan todistajien vapautuslaki oli säädetty saman vuoden heinäkuussa.

Ihmisoikeuskomitea käsitteli Jehovan todistajien suosituimmuuskohtelua suhteessa muihin aseistakieltäytyjäryhmiin yleissopimuksen yleistä syrjinnän kieltoa koskevan 2 artiklan ja yhdenvertaisuutta käsittelevän 26 artiklan pohjalta Suomen kolmannen määräaikaishetimitin tarkastelussa vuonna 1990. Vuonna 1998 Suomen neljännen määräaikaishetimitin tarkastelussa ihmisoikeuskomitea antoi suosituksen tarkastella lainsäädäntöä Jehovan todistajien asevelvollisuuden suorittamisesta vapautumisesta muuttaen sen yhdenmukaiseksi yleissopimuksen yhdenvertaisuutta koskevan 26 artiklan kanssa.

Suomen viidennen määräaikaishetimitin tarkastelussa vuonna 2004 komitea toisti huolensa siitä, ettei Jehovan todistajille myönnettyä erityiskohtelua ollut laajennettu muihin omantunnon syistä vakaumuksen perusteella asepalvelusta vastustaviin henkilöihin. Viimeisimmän, kuudennen määräaikaishetimitin tarkastelussa vuonna 2013 komitea antoi Suomelle suosituksen, että sen tulisi ulottaa Jehovan todistajille myönnettyä suosituimmuuskohtelua koskemaan muita aseistakieltäytyjäryhmiä. Tämä suositus annettiin ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapautta koskevan 18 artiklan nojalla. Suomen tulee vastata tähän suositukseen seuraavassa, seitsemännessä määräaikaishetimitissaan ensi vuonna.

Yleissopimus on elävä instrumentti, jota tulkinna kautta kehitetään vastaamaan muuttuvaa yhteiskunnallista todellisuutta. Ihmisoikeuskomitea kehittää johdonmukaisesti 18 ja 26 artiklojen tulkintaa käsitellessään sopimuspuolten sille antamia määräaikaishetimittejä yleissopimuksen täytäntöönpanosta sekä valinnaisen pöytäkirjan nojalla annettuja yksilövalituksia. Ajatuksen, omantunnon ja uskonnonvapautta koskevan 18 artiklan avulla yleissopimus mahdollistaa oikeuden vakaumuksen perusteella kieltäytyä asepalveluksesta.

Ihmisoikeuskomitean yleiskommentti nro 22 oikeudesta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapautteen (CCPR/C/21/Rev.1/Add.4) tulkitsee oikeutta kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syistä 18 artiklan nojalla. Vaikka yleissopimus ei suoranaisesti viittaakaan oikeuteen kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syistä, ihmisoikeuskomitean tulkinnan mukaan tämä oikeus voidaan johtaa 18 artiklasta. Komitean mukaan asepalveluksesta kieltäytyminen omantunnon syiden perusteella ei saa erotella kieltäytyjiä heidän uskonsa perusteella. Ihmisoikeuskomitea on ottanut kantaa oikeuteen kieltäytyä aseista myös yksilövalituksissa kuten Järvinen v. Suomi, Brinkhof v. Alankomaat, Foin v. Ranska, Westerman v. Alankomaat sekä Yeo-Bum Yoon ja Myung-Jin Choi v. Korean tasavalta.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea on katsonut, että oikeutta aseistakieltäytymiseen oli arvioitava yksinomaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautta koskevan 18 artiklan perusteella ja ettei pakkotyötä tai pakollista työtä koskevalle 8 artiklalle voida antaa tässä yhteydessä merkitystä (Yeo-Bum Yoon ja Myung-Jin Choi v. Korean tasavalta 3.11.2006).

Yksilövalituksessa *Brinkhof v. Alankomaat* (402/1990) antamassaan ratkaisussa ihmisoikeuskomitea teki merkittävän linjauksen 18 artiklan osalta todeten, että sopimuspuolen tunnustaessa mahdollisuuden kieltäytyä asepalveluksesta vakaumuksen perusteella, kieltäytyvien kesken ei voida tehdä eroa sen perusteella, mihin seikkoihin heidän uskonsa perustuu. Kysymys oli muun muassa siitä, syrjiikö Jehovan todistajien erityinen kohtelu muita asepalveluksesta ja sitä korvaavasta palveluksesta kokonaan kieltäytyviä. Alankomaissa oli vuodesta 1974 voimassa laki, jonka perusteella Jehovan todistajat vapautettiin asepalveluksesta. Ihmisoikeuskomitea totesi mm. että muilla aseistakieltäytyjillä ei ollut laissa säädettyä mahdollisuutta vapautua palveluksesta. Heillä oli vain mahdollisuus suorittaa korvaava palvelus. Kyseisessä tapauksessa komitea kuitenkin katsoi, ettei valittaja ollut näyttänyt hänen vakaumuksensa pasifistina olevan ristiriidassa Alankomaiden siviilipalvelusjärjestelmän kanssa tai että Jehovan todistajien erilainen kohtelu

loukkasi hänen oikeuttaan vastustaa aseellista palvelua. Toimikunta katsoi, ettei tässä tapauksessa yleissopimuksen 26 artiklan syrjäntäkieltoa ollut rikottu. Ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännössä on siten jo ennen Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta katsottu, että oikeus aseistakieltäytymiseen on yleissopimuksen 18 artiklassa turvattu oikeus.

Syrjinnällä tarkoitetaan ihmisten eriarvoista kohtelua tai erilaiseen asemaan asettamista ilman hyväksyttävää perustetta. Jehovan todistajien vapauttaminen asevelvollisuuden suorittamisesta ja sitä korvaavasta siviilipalveluksesta on ongelmallinen erityisesti yleissopimuksen 26 artiklan yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Ihmisoikeuskomitean kehittyneen tulkinnan mukaan Suomen nykyisen sääntelyn ongelmana voidaan pitää sitä, että se asettaa yhden uskonnollisen pasifistisen ryhmän muihin pasifistisiin ryhmiin nähden eriarvoiseen asemaan. Myös muut henkilöt, joilla on yhtä vakaa pasifistinen vakaumus kuin Jehovan todistajilla, ovat oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun yleissopimuksen nojalla. Jehovan todistajien erityiselle, suosivalle kohtelulle ei näin ollen ole hyväksyttävää perustetta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on aikoinaan oikeuskäytännössään tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklaa ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaudesta todeten, että siitä ei ole johdettavissa oikeutta kieltäytyä asepalveluksesta eikä myöskään oikeutta korvaavaan siviilipalvelukseen. Tuolloin tuomioistuin tulkitsi 9 artiklaa orjuuden ja pakkotyön kieltoa koskevan 4(3) artiklan valossa jättäen sopimuspuolelle harkintamarginaalia suhteessa omantunnonsyistä asepalveluksesta kieltäytymiseen. Tämän tulkinnan myötä asepalveluksesta kieltäytyneiden rankaiseminen ei muodostanut 9 artiklan loukkausta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön merkittävänä muutoksena oli suuren jaoston tuomio tapauksessa *Bayatyan v. Armenia* (23459/03) vuonna 2011. Tällöin EIT tulkitsi ensimmäisen kerran 9 artiklaa itsenäisesti todeten, että oikeus kieltäytyä pakollisesta asepalveluksesta vakaumuksen perusteella on 9 artiklan suojaama oikeus. Tuomioistuin on tulkinnut samoin myös tapauksissa *Savda v. Turkki* 12.6.2012 sekä *Adyan ym. v. Armenia* 12.10.2017.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös tulkinnut tapauksessa *Papavasylakis v. Kreikka* (66899/14), että sopimuspuolella on positiivinen velvollisuus huolehtia omantunnonsyistä aseellisesta palveluksesta kieltäytyvän omantunnonsyiden tutkimisesta asianmukaisessa elimessä. Tapauksessa *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas ja muut v. Itävalta* (40825/98) (ks. myös *Gütl v. Itävalta* 12.3.2009 ja *Löffelmann v. Itävalta* 12.3.2009 sekä *Koppi v. Itävalta*) tuomioistuin linjasi, että erivapauksien johdosta viranomaisten tulee toimia puolueettomasti ja tarjota kaikille uskonnollisille yhdyskunnille tasapuolinen mahdollisuus hakea erityisasemaa.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on hyväksynyt suosituksen nro R(87)8 omantunnon syistä asepalveluksesta kieltäytymisestä sekä suosituksen CM/Rec(2010)4 puolustusvoimiin kuuluvien ihmisoikeuksista. Viimeksi mainitussa suosituksessa todetaan, että kutsuntoihin osallistuvilla tulisi olla oikeus kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syihin vedoten ja että heille tulisi ehdottaa siviilipalvelusuonteista vaihtoehtoa. Myös Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on hyväksynyt suosituksen 1518(2001) oikeudesta kieltäytyä asepalveluksesta omantunnon syillä.

Asevelvollisuus muissa maissa

Yleinen asevelvollisuus ei ole Euroopassa kovin yleinen eikä sellaisia maita ole, joissa vielä olisi käytössä yleinen asevelvollisuus ja jotka oloiltaan ja yhteiskunnalliselta kehitykseltään muistuttaisivat Suomea. Käytännössä siviilipalvelus suoritetaan sitä harvemmin, mitä valikoivampi varusmiespalvelus on valtiolla käytössä. Tämä johtuu siitä, että

valikoivassa asevelvollisuudessa puolustusratkaisu on käytännössä hyvin lähellä vapaaehtoista mallia ja palvelukseen huonosti motivoituneet henkilöt saavat yleensä vapautuksen. Valikoiva asevelvollisuus on käytössä Norjassa, Ruotsissa, Tanskassa, Virossa ja Liettuassa.

Asevelvollisuus on laajemmassa mittakaavassa käytössä Suomen lisäksi Sveitsissä, Itävallassa, Kreikassa ja Turkissa. Asevelvollisuus on yleistä myös Lähi-idässä, Etelä-Amerikassa sekä Keski- ja Kaakkois-Aasiassa. Itävallassa, Kreikassa ja Sveitsissä on käytössä yleinen asevelvollisuus, jonka sijaan on mahdollista suorittaa myös siviilipalvelus. Sveitsissä käytössä olevassa asevelvollisuusjärjestelmässä palvelukseen soveltumattomaksi katsottu joutuu maksamaan erityistä veroa asepalveluksen suorittamisen sijaan. Itävallassa asevelvollisuudesta ovat vapautettuja tietyt laissa tunnustetut uskonnolliset yhteisöjen tehtävissä toimivat, esimerkiksi papit ja opettajat. Tähän ei kuitenkaan kuulu esimerkiksi Jehovan todistajien yhteisö. Itävalta on Suomen lisäksi saanut huomautuksia YK:n ihmisoikeuskomitealta liittyen siviilipalveluksen rangaistuksen luonteeseen pituuteen asepalvelukseen verrattuna. Euroopan valtioista ainoastaan Kreikassa ja Suomessa on sekä asepalveluksesta että siviilipalveluksesta kieltäytyneitä tuomittu vankeusrangaistukseen.

Norjassa on käytössä valikoiva asevelvollisuus ja se koskee myös naisia. Norjassa kuitenkin vain noin 30 % ikäluokasta suorittaa ase- tai siviilipalveluksen. Asepalveluksesta ja siviilipalveluksesta kieltäytyviä ei rangaista.

Ruotsi lopetti yleisen asevelvollisuuden soveltamisen vuonna 2010 ja siirtyi vapaaehtoisuuteen perustuvaan järjestelmään. Valikoiva asevelvollisuus otettiin uudelleen käyttöön vuonna 2017. Palveluksen suorittaa vain noin viisi prosenttia ikäluokasta.

Virossa on asevelvollisuus, joka nimellisesti koskee kaikkia miespuolisia Viron kansalaisia. Käytännössä kuitenkin vain pieni osa, noin 30 prosenttia asevelvollisista, suorittaa asevelvollisuuden. Virossa ei tosiasiallisesti järjestetä siviilipalvelusta, vaikka sen suorittaminen on nimellisesti mahdollista.

Tanskassa asepalvelukseen otetaan ensisijaisesti vapaaehtoisia ja toissijaisesti velvoitetaan suorittamaan asepalvelus tai siviilipalvelus. Suurin osa asepalveluksen suorittavista on kuitenkin Tanskassa vapaaehtoisia. Asevelvollisuudesta ja siviilipalveluksesta kieltäytyminen on rangaistavaa. Tanskassa Jehovan todistajat suorittavat yleensä asepalvelusta korvaavan palveluksen.

Liettuassa vain pieni osa suorittaa asevelvollisuuden. Liettuassa on nimellisesti käytössä asevelvollisuus, mutta käytännössä asevelvollisuuden suorittaneet ovat olleet vapaaehtoisia.

1.3 Nykytilan arviointi

Jehovan todistajien vapautuslain suhde yhdenvertaisuuteen ja poikkeuslakien välttämisen periaate

Jehovan todistajien vapautuslaki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä niin sanottuna poikkeuslakina. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttiin periaate, jonka mukaan poikkeuslakien säätämistä tulisi välttää ja mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Perustuslakuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti lisäksi, että hallituksen tulee arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja suhde uuteen perustuslakiin sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi näiltäkin osin uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23).

Jehovan todistajien vapautuslaki on useassa yhteydessä todettu perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon vastaiseksi. Laissa asetetaan ilman hyväksyttävää perustetta yksi uskonnollinen vakaumus parempaan asemaan muihin vakaumuksiin nähden. Vapautuslain ongelmallisuus nousi jälleen esiin alkuvuodesta 2018, kun Helsingin hovioikeus antoi vapauttavan tuomion totaalikieltäytymistä koskevassa asiassa ihmisten yhdenvertaisuuteen vedoten. Tuomion johdosta totaalikieltäytymistä koskeva oikeustila on epäselvä. Lain mukaan totaalikieltäytymisestä seuraa edelleen vankeusrangaistus, mutta on epäselvää, miten tuomioistuimet sitä jatkossa tosiasiallisesti soveltavat.

Suomen asevelvollisuusjärjestelmän toimivuus ja asevelvollisten yhdenvertaisuus kuitenkin edellyttävät, että palveluksen suorittaminen on pakollista ja että velvollisuudesta kieltäytymisestä seuraa tehokas ja tavoiteltavaan hyötyyn nähden oikeasuhtainen seuraamus. Nykyisessä järjestelmässä totaalikieltäytymisestä seuraava rangaistus on mitoitettu siten, ettei se ole liian houkutteleva vaihtoehto varusmiespalveluksen tai siviilipalveluksen suorittamiseen nähden. Vain tällä tavoin pystytään varmistamaan, että Suomen puolustusjärjestelmän kannalta riittävä määrä ihmisiä suorittaa varusmiespalveluksen. Totaalikieltäytymisestä seuraavana hyötynä on 165–347 päivän mittaista henkilökohtaista vapautta rajoittavan palveluksen välttäminen. Jotta totaalikieltäytymisestä ei tule vaihtoehtona liian houkutteleva, siitä on seurattava vähintään vastaavan suuruinen sanktio (HE 140/2007, s. 72). Mikäli tuomioistuinten linja vakiintuisi sellaiseksi, ettei totaalikieltäytymisestä aiheudu henkilölle minkäänlaisia seuraamuksia, muodostuisi koko asevelvollisuusjärjestelmästä tosiasiallisesti vapaaehtoinen. Tämä puolestaan vaarantaisi Puolustusvoimien kyvyn tuottaa vuosittain Suomen puolustusjärjestelmän edellyttämät joukot.

Perustuslain 127 §:ssä säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden merkitys nykyään

Asevelvollisuuslaissa tarkoitettu asevelvollisuus ja siviilipalveluslain mukainen siviilipalvelus perustuvat molemmat perustuslain 127 §:ssä säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseen. Maanpuolustusvelvollisuus on yleinen velvollisuus, joka koskee kaikkia Suomen kansalaisia iästä ja sukupuolesta riippumatta. Perustuslaissa käsitettä ei ole tarkemmin määritelty, mutta sen esitöiden mukaan säännös kattaa aseellisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat (HE 1/1998 vp, s. 181–182).

Maanpuolustuksen käsite on perinteisesti yhdistetty nimenomaan aseellisen maanpuolustuksen toteuttamiseen. Suomalaiseen yhteiskuntaan kohdistuvat uhkat ovat kuitenkin nykyään huomattavasti monimuotoisempia ja vaikeammin hahmotettavia kuin aiemmin ja vain osaan niistä voidaan vastata aseellisen maanpuolustuksen keinoin. Tämän takia myös maanpuolustuksen käsitteen ja sisällön voidaan nähdä kehittyneen ja kattavan myös täysin siviiliperusteisen ja aseettoman suomalaisen yhteiskunnan suojelemisen ja siihen varautumisen. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta voidaan mainita pelastustoiminta koko laajuudessaan. Toimintaympäristön muutosta ja kehitystä kuvaa muun muassa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvattu kokonaisturvallisuuden ajattelumalli.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Esityksen ensisijaisena tavoitteena on saattaa asevelvollisuudesta vakaumuksen perusteella vapauttamista koskeva sääntely perustuslain vaatimusten mukaiseksi. Sääntelyä tulee siten muuttaa tavalla, joka on sopusoinnussa perustuslain 6 §:ssä turvatun ihmisten yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kanssa. Esityksen tavoitteena on erityisesti varmistaa, että uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdellaan asevelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä yhdenvertaisesti.

Esityksen tavoitteena on samalla varmistaa yleisen asevelvollisuuden asema Suomessa. Suomen puolustusjärjestelmä perustuu yleiseen asevelvollisuuteen ja sen tuottamaan laajaan reserviin, joka mahdollistaa koko maan puolustamisen. Esityksellä on siten varmistettava Puolustusvoimien kyky tuottaa Suomen puolustusjärjestelmän edellyttämät sodan ajan joukot.

2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Nykytilan säilyttäminen

Jehovan todistajien vapautuslaki on käytännön tasolla toiminut suhteellisen ongelmattomasti alkuvuoteen 2018 asti. Vapautus kohdistuu suhteellisen pieneen henkilökuntaan, eikä siksi aiheuta ongelmia Suomen puolustusjärjestelmälle. Perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden vaatimuksen ja syrjintäkiellon näkökulmasta laki on kuitenkin koko voimassaoloaikansa ollut selvästi ongelmallinen, eikä nykytilan säilyttämistä voida siksi pitää perusteltuna.

Helsingin hovioikeuden vapauttava tuomio totaalikieltäytymistä koskevassa asiassa on lisäksi johtanut siihen, että nykytila on jossain määrin epäselvä. Tuomion jälkeen on epäselvää, millä edellytyksillä totaalikieltäytymisestä seuraa rangaistus ja mitä vaikutuksia tällä on asevelvollisuusjärjestelmään. Suomen asevelvollisuusjärjestelmän toimivuus ja asevelvollisten yhdenvertaisuus edellyttävät, että palveluksen suorittaminen on pakollista ja että velvollisuudesta kieltäytymisestä seuraa tehokas ja tavoiteltavaan hyötyyn nähden oikeasuhtainen seuraamus. Helsingin hovioikeuden vapauttava tuomio totaalikieltäytymistä koskevassa asiassa voi vaarantaa vakiintuneen järjestelmän toimivuuden ja korostaa siksi välitöntä tarvetta lainsäädännön muuttamiselle.

Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen

Jehovan todistajien vapautuslailla yksi uskonnollinen vakaumus on asetettu asevelvollisuuden suhteen parempaan asemaan suhteessa muihin vakaumuksiin. Teknisesti yksinkertaisin ratkaisu yhdenvertaisuusongelman poistamiseen olisikin kyseisen lain kumoaminen, jolloin kaikkia vakaumuksia kohdeltaisiin lainsäädännössä samalla tavalla.

Lain kumoamiseen saattaisi toisaalta liittyä epätoivottavia vaikutuksia, erityisesti totaalikieltäytymisestä tuomittujen määrän lisääntymistä. Sekä siviilipalvelus että Jehovan todistajien suhtautuminen siihen ovat kuitenkin muuttuneet vapautuslain säätämisen jälkeen. 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 ongelmallisena siviilipalveluksen liitöntä perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen. Perustuslain maanpuolustusvelvollisuuden merkityksen ja sisällönkin voidaan toisaalta perustellusti nähdä muuttuneen sen jälkeen, kun vapautuslaki on säädetty. Liitöntä maanpuolustusvelvollisuuteen ei siksi nykyisessä merkityksessään

välttämättä ole enää yhtä ongelmallinen kuin vielä 1980-luvulla. Huomionarvoista on myös, että siviilipalvelus on siviilipalveluslain mukaan mahdollista suorittaa myös uskonnollisessa yhteisössä.

Vapautuslain kumoamiseen liittyisi myös kysymys siirtymäsäännösten tarpeesta. Käytännössä vapautusmenettely tapahtuu siten, että henkilö käy ensin läpi noin kymmenen vuotta kestävästä lykkäysvaiheesta ennen kuin hänet voidaan kokonaan vapauttaa palveluksesta rauhan aikana. Vapautuslain kumoamisella ei voisi luonnollisesti olla takautuvia vaikutuksia henkilöihin, jotka ovat jo saaneet vapautuksen tai panneet vapautushakemuksen vireille ennen lain voimaantuloa. Hakemuksen vireillepanon tulisi riittää, koska henkilö ei voi itse vaikuttaa viranomaisten käsittelyaikoihin.

Lykkäysvaiheessa olevilla henkilöillä saattaa lisäksi olla tiettyjä oikeutettuja odotuksia lainsäädännön pysyvyydestä. Erityisesti tämä koskee henkilöitä, jotka ovat jo lykkäysvaiheen loppuvaiheessa ja ovat mahdollisesti suunnitelleet opintonsa, uransa ja muun elämänsä sillä oletuksella, että he saavat vapautuksen palveluksesta. Varusmies- tai siviilipalvelus suoritetaan tyypillisesti suhteellisen nuorena ja niitä koskeva lainsäädäntö mahdollistaa palveluksen suorittamisajankohdan sovittamisen siten, että se mahdollisimman vähän haittaa henkilön opintoja, työuraa ja muuta elämää. Jehovan todistajien vapautuslain mukaisen lykkäysvaiheen lopussa olevalla henkilöllä tällaista joustavuutta ei välttämättä enää olisi ja tilanne voisi siksi muodostua yksittäistapauksessa kohtuuttomaksi. Pitkä siirtymäaika olisi toisaalta haastava siksi, että se tosiasiallisesti pysyttäisi nykyisen yhdenvertaisuusongelman siirtymäajan loppuun asti. Asia olisi mahdollista ratkaista kertaluonteisella vapautusmahdollisuudella niille henkilöille, jotka ovat ennen kumoamislain voimaantuloa jo saaneet vapautuslain mukaisen lykkäyksen tai hakeneet sitä.

Vapautuslain laajentaminen muihin vakaumuksiin

Jehovan todistajien vapautuslaista aiheutuva yhdenvertaisuusongelma olisi mahdollista ratkaista myös laajentamalla lain soveltamisalaa siten, että se kattaisi Jehovan todistajien lisäksi myös muut vastaavat uskonnolliset ja eettiset vakaumukset.

Vapautuslain soveltamisalan laajentaminen olisi mahdollista toteuttaa ensinnäkin siten, että vapautus perustuisi huolelliseen tutkintamenettelyyn tai muuten tiukkoihin ehtoihin, jolloin vapautettujen määrä jäisi tosiasiallisesti suhteellisen pieneksi. Tällainen järjestelmä ei vaarantaisi yleistä asevelvollisuutta, mutta olisi muuten monilta osin ongelmallinen. Kaikkia vakaumuksia koskeva vapautuslaki olisi periaatteessa mahdollista kirjoittaa kriteereiltään tiukaksi sitoen vapautuksen myöntämisen mahdollisuus esimerkiksi riittävän pitkään jäsenyyteen yhteisössä, jonka oppien vuoksi vapautus on välttämätön. Yhteisön jäsenyyteen perustuva järjestelmä voisi kuitenkin olla ongelmallinen perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden näkökulmasta. Epäselvää olisi myös se, millä perusteella ne yhteisöt, joiden jäsenille vapautus voitaisiin myöntää, pystyttäisiin syrjimättömästi valitsemaan. Puhtaasti yksilön henkilökohtaisen vakaumuksen arviointi, joka ei kytkeytyisi jäsenyyteen uskonnollisessa tai muussa yhteisössä taikka muihin selkeästi ulkoisesti havaittaviin seikkoihin, olisi puolestaan käytännössä täysin mahdotonta. Tosiasiallisesti niin yhteisön jäsenyyteen kuin henkilökohtaisen vakaumuksen tutkintaan perustuvaan vapauttamismenettelyyn liittyisikin huomattavasti nykyjärjestelmää suurempia yhdenvertaisuus- ja muita ongelmia, eikä sitä voida pitää perusteltuna.

Ainoa vapautuslain laajentamiseen perustuva toteuttamiskelpoinen vaihtoehto olisikin tosiasiallisesti se, että vapautus myönnettäisiin hakemuksesta ilman varsinaista vakaumuksen tutkintaa. Käytännössä järjestelmän piiriin pääsisi siten samalla tavalla kuin nykyään siviilipalvelukseen. Tällainen järjestelmä tekisi kuitenkin tosiasiallisesti asevel-

vollisuudesta vapaaehtoisen ja olisi siten merkittäväällä tavalla ristiriidassa Suomen asevelvollisuuteen perustuvan puolustusjärjestelmän ja myös maanpuolustusvelvollisuutta koskevan perustuslain 127 §:n kanssa.

Perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan säännöksen muuttaminen

Jehovan todistajien kielteinen suhtautuminen siviilipalvelukseen on perinteisesti perustunut suurelta osin siihen, että myös siviilipalvelus kytkeytyy perustuslain 127 §:ssä säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen. Ongelmaa olisi ainakin jossain määrin mahdollista hälventää muuttamalla maanpuolustusvelvollisuus yleisemmäksi kansalaispalvelusvelvollisuudeksi, jonka yhtenä osa-alueena olisi asevelvollisuus.

Perustuslain esitöiden mukaan maanpuolustusvelvollisuuden merkitys ja täsmällinen sisältö on tarkoituksella jätetty avoimeksi, mutta sen on toisaalta nimenomaisesti mainittu sisältävän aseellisen maanpuolustuksen lisäksi myös muut isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Tosiasiallisesti maanpuolustusvelvollisuutta voidaan siten jo nykyään pitää huomattavastikin aseellista maanpuolustusta laajempänä käsitteenä, joka kytkeytyy yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen. Asevelvollisuuden suorittaminen on vain yksi maanpuolustusvelvollisuuden muoto.

Ratkaisuvaihtoehtoja harkittaessa tulisi lisäksi ottaa huomioon käsittelyssä olevan ongelman mittasuhteet ja suhteutettava toimenpiteet sen mukaisesti. Vapautuksen saavien Jehovan todistajien ja totaalkiellettyjen määrä on erittäin pieni suhteessa varusmiespalveluksen suorittavien määrään ja järjestelmä on kokonaisuutena hyvin toimiva. Toimivan järjestelmän perusteiden purkamista vähäisen ongelman korjaamiseksi ei voida pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

Jehovan todistajia koskeva korvaava palvelus

Nykytilaa olisi mahdollista muuttaa myös siten, että vapautuksen sijaan Jehovan todistajat velvoitettaisiin suorittamaan jokin korvaava palvelus, joka ei perustuisi lainkaan maanpuolustusvelvollisuuteen. Korvaava palvelus voisi olla suoritettavissa esimerkiksi uskonnollisessa yhdyskunnassa.

Yhdelle uskontokunnalle säädettyyn korvaavaan palvelukseen liittyisi kuitenkin edelleen samoja perustuslakiin liittyviä ongelmia kuin vapautukseenkin. Sääntely asettaisi edelleen eri vakaumukset eriarvoiseen asemaan, eli olisi ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Koska palvelus ei lisäksi voisi perustua perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen, sen perustaksi tarvittaisiin jokin muu perustuslain tasoinen sääntely.

2.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuudesta eräissä tapauksissa. Lain kumoamisen myötä kaikkia uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdeltaisiin asevelvollisuuden suhteen perustuslaissa edellytetyllä tavalla yhdenvertaisesti.

Jehovan todistajien vapautuslain kumoamiseen liittyisi todennäköisesti tiettyjä epätoivottuja vaikutuksia, mutta se on silti mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista ongelmattomin. Vapautuslain kumoaminen korjaisi yhdenvertaisuusongelman tehokkaasti vaarantamatta Suomen yleiseen asevelvollisuuteen perustuvaa puolustusjärjestelmää. Ratkaisu olisi myös käytännön toteutukseltaan erittäin yksinkertainen, eikä edellyttäisi uusien rakenteiden tai toimielinten luomista. Kokonaisuutena voidaan myös arvioida, että tarve Jehovan todistajia koskevalle vapautukselle on toimintaympäristön muutosten myötä vähentynyt 1980-luvusta, jolloin laki on säädetty. Siviilipalvelusta on sen jälkeen kehitetty,

Jehovan todistajien suhteutuminen siviilipalvelukseen on muuttunut ja myös perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan säännöksen merkityksen voidaan katsoa kehittyneen puhtaasti sotilaallisesta merkityksestä kohti laajempaa yhteiskunnan kokonais-turvallisuuden käsitettä.

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. Vapautuslain kumoamisella ei siten olisi takautuvia oikeusvaikutuksia.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kaikki sellaiset henkilöt, joiden Jehovan todistajien vapautuslain mukainen lykkäyshakemus on pantu vireille ennen kumoamislain voimaantuloa, voisivat kolmen kuukauden kuluessa hakea lain mukaista vapautusta. Vapautuksen myöntäminen ei tällöin edellyttäisi keskeytymättömiä lykkäyksiä sen vuoden loppuun, kun henkilö täyttää 28 vuotta. Ehdotetun kertaluonteisen vapautusmahdollisuuden tarkoituksena olisi turvata niiden henkilöiden lainsäädännön pysyvyyteen liittyviä oikeutettuja odotuksia, jotka ovat jo lain voimaan tullessa ehtineet vapautuslain mukaiseen niin sanottuun lykkäysputkeen. Kolmen kuukauden määräajan jälkeen vapautuksia ei enää voitaisi myöntää kenellekään.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Valvontarangaistusta suoritti vuonna 2017 yhteensä 30 ja vankeusrangaistusta 3 totaali-kieltäytyjää. Valvontarangaistuksen kustannukset olivat 68,50 euroa päivässä ja vankeusrangaistuksen 173,60 euroa päivässä. Yhteensä totaali-kieltäytymisestä aiheutui vuonna 2017 Rikosseuraamuslaitokselle kustannuksia noin 363 000 euroa. Rikosseuraamuslaitoksen kokonaisbudjetti on ollut viime vuosina yli 200 miljoonaa euroa.

Jehovan todistajien vapautuslain kumoaminen saattaisi johtaa vähäiseen totaali-kieltäytyjien määrän kasvuun ja sen myötä myös totaali-kieltäytymisestä aiheutuvien kustannusten kasvuun. Jehovan todistajia on viime vuosina vapautettu vapautuslain nojalla noin 70–130 henkilöä vuodessa. Vapautuslain voimassa ollessa käytännössä kaikki Jehovan todistajat ovat hakeneet lain mukaisen vapautuksen, eikä siksi ole olemassa kokemustietoa, miten yksittäiset Jehovan todistajiin kuuluvat henkilöt suhtautuvat siviilipalvelukseen. Jehovan todistajat eivät kuitenkaan yhteisönä tuomitse siviilipalveluksen suorittamista, joten ei ole syytä olettaa, että tuosta joukosta kovin suuri osa siitä kieltäytyisi. Mikäli esimerkiksi 10 prosenttia Jehovan todistajista kieltäytyisi sekä ase- että siviilipalveluksesta, olisi kustannusvaikutus Rikosseuraamuslaitokselle noin 80 000 euroa vuodessa. Kustannuksia on kuitenkin edellä mainituista epävarmuuksista johtuen erittäin vaikeaa etukäteen arvioida.

Vapautuslain kumoaminen todennäköisesti johtaisi siviilipalveluksen suorittavien määrän kasvuun. Kasvu olisi kuitenkin suhteessa kaikkiin siviilipalveluksen suorittaviin sen verran vähäinen, ettei se edellyttäisi lisäresursseja Siviilipalveluskeskukselle.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Totaali-kieltäytyjien määrän mahdollinen lisääntyminen vaikuttaisi edellisessä jaksossa kuvatulla tavalla Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan. Mahdollinen valvontarangaistuksen tai vankeusrangaistuksen suorittavien henkilöiden lisääntyminen olisi kuitenkin

erittäin pieni suhteessa kaikkiin valvonta- tai vankeusrangaistusta suorittaviin. Totaalikieltäytyjillä on lisäksi muihin valvonta- tai vankeusrangaistusta suorittaviin verrattuna tyypillisesti vähemmän päihde- ja muita ongelmia.

Ehdotuksen myötä aluetoimistot ja kutsunta-asiain keskuslautakunta eivät enää käsitte-
lisi Jehovan todistajien vapautuksia koskevia asioita. Hakemusten käsittely on tyypilli-
sesti hyvin rutiininomaista työtä, jonka kokonaisvaikutus aluetoimistojen työmäärään ja
resurssitarpeeseen on ollut erittäin vähäinen.

Aluetoimiston Jehovan todistajien vapautuslakia koskevassa asiassa antamasta päätök-
sestä saa vapautuslain 7 §:n mukaan valittaa kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Käy-
tännössä vapautuslakia koskevia valituksia on kuitenkin ollut kutsunta-asiain keskuslau-
takunnan käsittelyssä vain 0–2 kappaletta vuodessa, eikä ehdotuksella siten olisi juuri-
kaan vaikutusta lautakunnan työmäärään. Totaalikieltäytyjiä koskevat asiat työllistävät
myös syyttäjiä ja tuomioistuinlaitosta. Totaalikieltäytyjien määrä on kuitenkin erittäin
pieni suhteessa kaikkiin syyttäjien ja tuomioistuinten käsittelemiin asioihin, eikä määrän
vähäisellä kasvulla olisi siksi niiden työmäärään olennaista merkitystä.

Ehdotettu mahdollisuus hakea vapautusta kolmen kuukauden kuluessa kumoamislain
voimaantulosta aiheuttaisi todennäköisesti kertaluonteisen kasvun hakemusten määrään.
Hakemuksia tulisi aluetoimistoihin tänä aikana oletettavasti noin tuhat kappaletta. Ha-
kemusten käsittely on kuitenkin tyypillisesti erittäin yksinkertaista ja nopeaa, eivätkä
aluetoimistot tarvitsisi lisäresursseja niiden käsittelyyn. Siirtymäsäännös saattaisi vas-
taavasti kertaluonteisesti nostaa myös kutsunta-asiain keskuslautakunnan työmäärää.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys parantaisi yhdenvertaisuuden toteutumista Suomen asevelvollisuusjärjestelmässä.
Jehovan todistajien vapautuslain kumoamisen johdosta kaikkia uskonnollisia ja eettisiä
vakaumuksia kohdeltaisiin lainsäädännössä samalla tavalla.

Esitys samalla turvaisi Suomen asevelvollisuusjärjestelmän toimivuuden poistamalla
sen epäselvyyden, joka tällä hetkellä liittyy totaalikieltäytymisestä aiheutuviin seurauk-
siin. Jehovan todistajien vapautuslain kumoamisella varmistettaisiin, että totaalikieltäy-
tymisestä seuraa tehokas ja oikeasuhtainen rangaistus, joka ei tee totaalikieltäytymisestä
liian houkuttelevaa. Tämä on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että Puolustusvoimat
pystyy edelleen tuottamaan Suomen puolustusjärjestelmän edellyttämät sodan ajan jou-
kot.

Jehovan todistajien vapautuslain nojalla vapautetaan vuosittain noin 70–130 henkilöä
asevelvollisuuden suorittamisesta. Mikäli vapautuslaki ehdotuksen mukaisesti kumo-
taan, kutsuntaikään tulevan ikäluokan olisi jatkossa valittava joko varusmiespalvelus,
siviilipalvelus tai kieltäytyminen molemmista. Jehovan todistajien suhtautuminen ase-
ellisen palveluksen suorittamiseen on edelleen erittäin kriittinen, joten varusmiespalvelus
tuskin tulee harvinaisia yksittäistapauksia lukuun ottamatta kyseeseen.

Käytännössä merkityksellisempi kysymys olisi siten lähinnä se, päättääkö Jehovan to-
distajiin kuuluva henkilö suorittaa siviilipalveluksen vai kokeeko hän, että omantunnon
syyt estävät myös siviilipalveluksen suorittamisen. Jehovan todistajat ovat esitystä val-
misteltaessa kertoneet, että uskonnollinen yhteisö ei ota asiaan kantaa, vaan kyse on täy-
sin yksilön omasta valinnasta. On mahdotonta arvioida etukäteen kuinka suuri osa Jeho-
van todistajista suorittaisi siviilipalveluksen ja kuinka suuri osa kieltäytyisi siitä.

Asevelvollisuus koskee Suomessa vain miehiä, minkä johdosta myös esitetyt lainsää-
däntömuutokset kohdistuvat käytännössä vain miehiin.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Esitys on valmisteltu puolustusministeriössä. Valmistelun tukena on ollut työryhmä, jonka toimikausi oli 9.4.2018–29.6.2018. Työryhmässä oli edustettuna puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ja se kuuli toimikautensa aikana asiantuntijoina oikeusministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, ulkoministeriötä, Rikosseuraamuslaitosta, Siviilipalveluskeskusta, Jehovan todistajia, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoa, Aseistakieltäytyjäliittoa ja Amnesty Internationalia.

Esityksen valmistelussa on otettu huomioon Jehovan todistajien vapautuslainsäädäntöä arvioineen toimikunnan 30.11.2007 puolustusministerille luovuttama mietintö sekä professori Jukka Kekkosen aihetta koskeva 15.4.2013 julkaistu selvitys.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki.

Lain kumoamisella ei ehdotetun 2 §:n 2 momentin mukaan olisi vaikutusta niiden henkilöiden asemaan, joille on myönnetty Jehovan todistajien vapautuslain mukainen vapautus asevelvollisuuden suorittamisesta ennen kumoamislain voimaantuloa. Koska vapautusta hakeva henkilö ei voi itse vaikuttaa viranomaisten käsittelyaikoihin, vapautus voitaisiin edelleen myöntää myös henkilölle, joka on pannut vapautushakemuksen viireille ennen kumoamislain voimaantuloa.

Ehdotetun 2 §:n 3 ja 4 momentissa säädettäisiin kertaluonteisesta mahdollisuudesta hakea vapautusta asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Mahdollisuus vapautuksen hakemiseen olisi kaikilla niillä, joille on myönnetty tai jotka ovat hakeneet vapautuslain mukaista lykkäystä ennen kumoamislain voimaantuloa. Vapautusta haettaisiin toimivaltaiselta aluetoimistolta, joka määräytyisi, kuten muissakin asioissa, puolustusvoimien aluetoimistoista annetun valtioneuvoston asetuksen (539/2013) mukaisesti. Vapautushakemus olisi tehtävä kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta noudattaen samaa menettelyä ja sisältövaatimuksia kuin tällä hetkellä vapautusta hakiessa. Henkilön olisi siten vapautuksen saadakseen toimitettava hänen kotipaikkansa aluetoimistolle Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun asetuksen (636/1086) 1 §:ssä tarkoitettu selvitys. Vapautuksen myöntämiseen sovellettaisiin muuten samoja edellytyksiä kuin tällä hetkellä, mutta henkilöltä ei edellytettäisi keskeytymättömiä lykkäyksiä tai vapautuslain 4 §:ssä tarkoitettua ikärajan täyttymistä. Ensimmäinen mahdollisuus lykkäyshakemuksen tekemiselle on kutsuntatilaisuudessa, eli käytännössä vapautusta voisivat hakea kaikki ennen lain voimaantuloa kutsuntoihin osallistuneet henkilöt, jotka täyttävät vapauttamiselle asetetut edellytykset.

Henkilö, joka ei määräajassa hakisi tai jolle ei myönnettäisi pykälässä tarkoitettua vapautusta, olisi määrättävä suorittamaan varusmiespalvelus tai siviilipalvelus siten kuin asianomaisissa laeissa säädetään. Tällainen henkilö tulisi määrätä aloittamaan palveluksensa hänen voimassa olevan lykkäysjaksonsa päättymisen jälkeen. Henkilön omalla suostumuksella palveluksen aloittamisajankohtaa voitaisiin myös aikaistaa tästä.

Pykälän 4 momentin mukaan asian ratkaisisi vapautuksen hakijan kotipaikkakunnan mukaan määrätty aluetoimisto. Pykälän 5 momentin mukaan aluetoimiston päätöksestä saisi valittaa kutsunta-asiain keskuslautakunnalle.

1.2 Laki asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta

3 §. *Muu lainsäädäntö ja kansainväliset velvoitteet.* Pykälästä poistettaisiin viittaus Jehovan todistajien vapautuslakiin, joka ehdotetaan kumottavaksi.

2 Voimaantulo

Helsingin hovioikeuden 23 päivänä helmikuuta 2018 antama ratkaisu on johtanut tilanteeseen, jossa on epäselvää, sovelletaanko totaalikieltäytymistä koskevia rangaistussäännöksiä lainkaan. Pitkittyessään tilanne voi johtaa totaalikieltäytyjien määrän nousemi-

seen ja siten myös vaarantaa Puolustusvoimien mahdollisuutta tuottaa tarvittavat sodanajan joukot. Tilanteeseen johtanut yhdenvertaisuusongelma olisikin tärkeää pystyä ratkaisemaan mahdollisimman nopeasti. Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Jehovan todistajien vapautuslakia sovellettaisiin kuitenkin ehdotuksen mukaan edelleen henkilöihin, jotka ovat jättäneet vapautuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun vapautushakemuksen Puolustusvoimien aluetoimistolle ennen lain voimaantuloa. Lisäksi ne henkilöt, jotka ovat hakeneet tai joille on myönnetty vapautuslaissa tarkoitettua lykkäystä ennen kumoamislain voimaantuloa, voisivat kolmen kuukauden määräajassa hakea edelleen vapauttamista asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Siirtymäsäännöksellä varmistettaisiin se, ettei vapautuslain kumoaminen johda kohtuuttomiin tilanteisiin niiden henkilöiden osalta, jotka ovat jo vapautuslain mukaisessa lykkäysvaiheessa.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

3.1 Suhde perustuslakiin

Esitystä on arvioitava ainakin perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun ihmisten yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon, 11 §:ssä tarkoitetun uskonnon ja omantunnon vapauden sekä 127 §:ssä tarkoitetun maanpuolustusvelvollisuuden kannalta.

Nykyinen Jehovan todistajien vapautuslaki on ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kanssa. Vapautuslain kumoaminen poistaisi tehokkaasti ristiriidan ja johtaisi siihen, että kaikkia uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdeltaisiin Suomen asevelvollisuusjärjestelmässä yhdenvertaisesti. Esityksellä olisi siten merkittävä ihmisten yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus.

Jehovan todistajien vapautuslain katsottiin sitä säädettäessä olevan ristiriidassa myös maanpuolustusvelvollisuuden kanssa (PeVL 9/1985 vp, s. 1–2). Maanpuolustusvelvollisuudesta säädetään nykyään perustuslain 127 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Säännös lisättiin vanhaan hallitusmuotoon perusoikeusudistuksen yhteydessä. Esityksen perusteluissa korostetaan nimenomaisesti, ettei vapautusmahdollisuus koske maanpuolustusvelvollisuutta kokonaisuudessaan, vaan ainoastaan sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumista (HE 309/1993 vp, s.78). Säännöksen perusteella on jossain määrin epäselvää, voidaanko sen nojalla säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä täysi vapautus pykälän 1 momentissa tarkoitetusta maanpuolustusvelvollisuudesta vai ainoastaan sotilaallisesta maanpuolustuksesta. Vapautus sotilaallisesta maanpuolustuksesta toteutetaan mahdollisuudella hakeutua siviilipalvelukseen.

Jehovan todistajien vapautuslailla toteutetaan osaltaan perustuslain 11 §:ssä säädettyä oikeutta uskonnon ja omantunnon vapauteen. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Pykälän 2 momentissa täsmennetään vapauden ulottuvuuksia luettelemalla sen tärkeimmät ilmenemismuodot. Momentin mukaan uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole lisäksi velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Perusoikeusudistuksen esitöissä todetaan, että uskonnonvapauteen liittyy kiinteästi perustuslain sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kielto, josta puolestaan seuraa julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia ja maailmankatsomuksellisia suuntauksia tasapuolisesti (HE 309/1993 vp, s. 55).

Vapautuslain kumoamisen voitaisiin tulkita heikentävän jossain määrin Jehovan todistajiin kuuluvien henkilöiden uskonnonvapautta. Jehovan todistajat eivät toisaalta ole enää pitkään aikaan yhteisönä vastustaneet siviilipalvelusta tai kieltäneet jäseniään suorittamasta siviilipalvelusta. Jehovan todistajilta esityksen valmistelun yhteydessä saatujen tietojen mukaan siviilipalveluksen suorittaminen ei myöskään vaikuta millään tavoin henkilön asemaan tai mahdollisiin luottamustoimiin Jehovan todistajien yhteisössä. Tämä huomioon ottaen on epäselvää millä tavalla siviilipalveluksesta vapauttaminen ylipäänsä enää toteuttaa Jehovan todistajien uskonnonvapautta. Yhtä uskontokuntaa koskevan erivapauden poistaminen edistäisi myös uskonnonvapautteen liittyvää vaatimusta uskonnollisten ja muiden vakaumusten yhdenvertaisesta kohtelusta.

Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavalliseen lakiin ja se voidaan siten kumota tavallisella lailla (HE 1/1998 vp, s. 125).

3.2 Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Aseistakieltäytymisoikeutta ei ole kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustettu itsenäisenä oikeutena, vaan se on johdettu oikeudesta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Nämä oikeudet turvataan YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 18 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa. Keskeisiä sopimusmääräyksiä esityksen kannalta ovat myös yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevat KP-sopimuksen 26 artikla sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja sopimuksen 12. lisäpöytäkirja. Aseistakieltäytymisoikeus on vahvistettu myös YK:n ihmisoikeuskomitean ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältöä ja soveltamiskäytäntöä on selostettu tarkemmin jaksossa 1.2.

Kansainvälisten ihmisoikeuselinten soveltamiskäytännön valossa on selvää, että henkilöllä on oltava oikeus vakaumuksensa perusteella kieltäytyä aseellisesta palveluksesta. Ihmisoikeuselinten soveltamiskäytännön valossa näyttää myös selvältä, että mikäli jokin uskonnollinen tai muu ryhmä vapautetaan kaikesta palveluksesta, tulisi vapautus syrjimättömästi ulottaa myös muihin vastaaviin vakaumuksiin. Nykytilaa, jossa yksi uskontokunta on vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta, voidaan siten pitää ongelmallisena Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista tai niiden soveltamiskäytännöstä ei voida toisaalta johtaa oikeutta kieltäytyä muusta kuin aseellisesta palveluksesta. Aseistakieltäytymisoikeus ei siten sisällä oikeutta kieltäytyä siviilipalveluksesta. Jehovan todistajien vapautuslaki onkin ongelmallinen lähinnä yhdenvertaisuuden kannalta ja tämä ongelma poistuu tehokkaasti, jos vapautuslaki kumotaan. Esitys on siten hallituksen käsityksen mukaan ongelmaton Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

3.3 Johtopäätökset

Hallitus katsoo edellä kuvatuilla perusteilla, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnalle seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki (645/1985).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia ei sovelleta henkilöön, joka on hakenut Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua vapautusta ennen tämän lain voimaantuloa.

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. Hakemus on laadittava pääesikunnan vahvistaman kaavan mukaiselle lomakkeelle, ja siihen on liitettävä Jehovan todistajat -nimisen uskonnollisen yhdyskunnan tai sen seurakunnan enintään kaksi kuukautta aikaisemmin antama virallinen todistus siitä, että asevelvollinen kuuluu sanottuun uskonnolliseen yhdyskuntaan.

Vapautuksen myöntämisestä päättää aluetoimisto. Vapautus voidaan myöntää, jos henkilö osoittaa kuuluvansa Jehovan todistajat -nimiseen rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan ja ilmoittaa, että uskonnolliseen vakaumukseen perustuvat vakavat oman-tunnonsyyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuutta aseellisessa palveluksessa tai missään sitä korvaavassa palveluksessa. Jollei vapautusta voida myöntää, asianomainen on määrättävä suorittamaan asevelvollisuutensa asevelvollisuuslaissa tai siviilipalveluslaissa säädettyssä järjestyksessä.

Aluetoimiston 4 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla kutsunta-asiain keskuslautakuntaan.

2.

Laki

asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 3 §:n 2 momentti seuraavasti:

3 §

Muu lainsäädäntö ja kansainväliset velvoitteet

Vapautuksesta sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta vakaumuksen perusteella säädetään siviilipalvelulaissa (1446/2007).

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä _____ päivänä _____ kuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö

Lagförslag

1.

Lag

om upphävande av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall (645/1985).

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Denna lag tillämpas inte på en person som innan denna lag träder i kraft har ansökt om befrielse enligt 4 § i lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall.

En person som innan denna lag träder i kraft har ansökt om uppskov enligt 2 § i lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall, får ansöka om befrielse från att fullgöra värnplikt under fredstid inom tre månader från denna lags ikraftträdande. Ansökan ska göras på en blankett enligt ett formulär som huvudstaben har fastställt och till den ska fogas ett officiellt intyg som religionssamfundet Jehovas vittnen eller en av dess församlingar har utfärdat högst två månader tidigare om att den värnpliktige hör till religionssamfundet i fråga.

Beslut om att bevilja befrielse fattas av regionalbyrån. Befrielse kan beviljas, om personen visar att han hör till det registrerade religionssamfundet Jehovas vittnen och anmäler att allvarliga samvetsskäl som grundar sig på religiös övertygelse hindrar honom att fullgöra sin värnplikt i vapentjänst eller i någon ersättande tjänstgöringsform. Om befrielse inte kan beviljas, ska vederbörande beordras att fullgöra sin värnplikt i den ordning som föreskrivs i värnpliktslagen eller civiltjänstlagen.

I ett beslut av regionalbyrån som avses i 4 mom. får ändring sökas genom besvär hos centralnämnden för uppbådsärenden.

2.

Lag

om ändring av 3 § i värnpliktslagen

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i värnpliktslagen (1438/2007) 3 § 2 mom. som följer:

3 §

Övrig lagstiftning och internationella förpliktelser

Bestämmelser om befrielse från deltagande i militärt försvar på grund av övertygelse
finns i civiltjänstlagen (1446/2007).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Försvarsminister Jussi Niinistö

*Liitteet
Rinnak-
kaistekstit*

2.

Laki

asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 3 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Muu lainsäädäntö ja kansainväliset velvoitteet

Muu lainsäädäntö ja kansainväliset velvoitteet

Vapautuksesta sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta vakaumuksen perusteella säädetään siviilipalveluslaissa (1446/2007) ja Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetussa laissa (645/1985).

Vapautuksesta sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta vakaumuksen perusteella säädetään siviilipalveluslaissa (1446/2007).

www.defmin.fi



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Eteläinen Makasiinikatu 8
PL 31, 00131 HELSINKI
Puhelin: 0295 16001 (vaihde)

ISBN: 978-951-663-026-0 PDF
ISSN: 2489-3951 PDF