

la 12.5.2018

OKV/392/1/2018

OM 70/911/2018

VN/605/2018

kirjaamo@okv.fi

## **Luopuminen vala-asetuksen muuttamisen esittelystä tehdystä kantelusta**

**Johdanto.** Kantelin 25.2.2018 oikeuskanslerille ”vala-asetuksen” (1183/1987) muuttamisen (1026/2017) esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa 19.12.2018, ja täydensin kanteluani 25.3.2018. Sitä ennen olin sähköpostitse 16.–20.2.2018 kysellyt asiasta esittelymuistion (11.12.2017, OM 14/31/2017) laatineelta hallitussihteeri Jennimari Huoviselta, jolle, kuten OM:n kirjaamollekin, olin toimittanut tiedoksi myös molemmat kirjoitukseni oikeuskanslerille.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikkö vastasi 3.5.2018 kansalaisyhteydenottooni. Allekirjoittajat hallitusneuvos Anne Hallavainio ja hallitussihteeri Jennimari Huovinen ilmoittivat myös saattavansa vastauksensa tiedoksi oikeuskanslerinvirastolle. Vastaus toimitettiin minulle sähköpostitse 7.5.2018. Saattaa siis olla, että oikeuskanslerinvirasto on jo jotain ehtinyt kantelustani sanoa. Otan kuitenkin OM:n vastauksen samalla selvityksenä ja lausuntona kantelustani, johon se viittaa, ja haluan näin antaa asiassa tämän oman vastineeni, johon pyysin saada mahdollisuuden.

Tällöin päädyin miettimään asiaa vielä perusteellisesti uudestaan, jolloin huomasin, että olin ollut väärässä, kuten alla yksityiskohtaisemmin kerron. Siksi nyt samalla luovun kantelustani.

**Velvollisuudesta antaa tuomarinvakuutus.** Vala-asetuksen 2 ja 9 § kuulivat 1.10.2011–31.12.2017 seuraavasti:

### *”2 § Tuomarivala ja tuomarinvakuutus*

Tuomioistuinten jäsenten lisäksi velvollinen vannomaan tuomarivalan tai antamaan tuomarinvakuutuksen ryhtyessään hoitamaan virkaansa tai tehtävänsä on se, se, joka yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä ratkaisee hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita.”

### *”9 § Tuomarivalan vannominen ja tuomarinvakuutuksen antaminen*

Tuomarivalan vannoo tai tuomarinvakuutuksen antaa:

- 1) tuomioistuimen jäsen asianomaisessa tuomioistuimessa, jollei toisin ole säädetty;
- 2) keskusviraston pääjohtaja ja maaherra valtioneuvoston yleisistunnossa;
- 3) muu 2 §:n 1 kohdassa velvoitettu asianomaisessa virastossa tai siinä toimielimessä, jossa hän osallistuu hallintolainkäyttöasioiden ratkaisemiseen.”

Tuomioistuinten jäsenten osalta 2 §:n velvoitteesta oli säädetty 1.1.1987 voimaan tullessa oikeudenkäymiskaaren 1 lukuun lailla (1049/1986) lisätyssä 6 a §:ssä. Keskusviraston pääjohtajan ja maaherran 9 §:n 2 kohdassa viitattu velvollisuus vanna tuomarinvala tai antaa tuomarinvakuutus taas seurasi 2 §:n määritteestä ”se, joka”. Samasta todisti myös 9 §:n 3 kohdan 9 §:n 2 kohtaan (ei 9 §:n 1 kohtaan!) viittaava sana ”muu”, sillä viittaus 2 §:n 1 kohtaan tarkoitti 2 §:n ”se, joka” -määritettä.

Kantelussani ajattelin, että koska kerran 9 §:n 2 kohta oli sinnikkäästi säilytetty vala-asetuksessa, keskusviraston pääjohtajan ja maaherran tehtäviin täytyi siis kuulua jotain, joka oli tulkittavissa, vaikka kuinka kaukaisestikin, yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä hallintolainkäyttöön kuuluvien asioiden ratkaisemiseksi. Tällöin siis keskusviraston pääjohtajan ja maaherran oli (31.12.2016 saakka: vannottava tuomarinvala tai) annettava tuomarinvakuutus valtioneuvoston yleisistunnossa.

Vala-asetuksen 2 § muutettiin 1.1.2018 alkaen seuraavaan muotoon samalla, kun 9 § kumottiin:

*”2 § Tuomarinvakuutus*

Tuomioistuinten jäsenten lisäksi velvollinen antamaan tuomarinvakuutuksen ryhtyessään hoitamaan virkaansa tai tehtävänsä on se, joka yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä ratkaisee hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita.

Vakuutus annetaan asianomaisessa virastossa tai siinä toimielimessä, jossa henkilö osallistuu hallintolainkäyttöasioiden ratkaisemiseen.”

Tuomarinvakuutuksen antamisen paikan siirtämistä lukuunottamatta mitään muuta muutosta keskusviraston pääjohtajan ja maaherran tuomarinvakuutukseen tämä ei ainakaan suoraan sisältänyt. Se juuri oli kanteluni peruste.

Saatoin toki ihmetellä, periytyikö maaherran tehtävä ratkaista yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita läänien lakkauttamisessa 1.1.2010 aluehallintoviraston ylijohdajalle tai Ahvenanmaan maaherralle. Tätä voi ajatella ainakin Ahvenanmaan maaherran osalta, sillä jopa virkanimike säilyi. Miksi tilanne olisi muussa tapauksessa säilytetty vielä 30.9.2011 annetussa vala-asetuksen 2 §:ää muuttaneessa tasavallan presidentin asetuksessa (1056/2011)?

Entä keskusviraston pääjohtajan tehtävät? Valtionhallinnossa monikaan virasto ei enää kannan nimessään sanaa ”keskusvirasto”, vaikka sellaiseksi se saatetaankin luonnehtia. Missä vaiheessa vala-asetuksen voimaantulon 1.1.1988 jälkeen minkään keskusviraston pääjohtajan tehtäviin ei enää olisi kuulunut ratkaista yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita? Miksi vala-asetuksen 2 §:ää ei olisi silloin karsittu vastaavasti, kuten sitä oli kuitenkin karsittu jo asetuksilla 953/1993 ja 1056/2011?

**Keskusviraston pääjohtajasta uudestaan.** Korkein hallinto-oikeus ker-

too 21.8.2014 julkaistun verkkosivunsa *Hallintolainkäytön kehittyminen* luvussa *Irtautuminen keskusvirastolainkäytöstä* seuraavaa: ”Useilla hallinnonaloilla muutosta hallintoviranomaisen päätökseen oli aiemmin haettava asianomaiselta keskusvirastolta tai muulta hallintoviranomaiselta. Vain ylin aste eli KHO oli tuomioistuin. Keskusvirastolainkäytöstä siirryttiin vähitellen johdonmukaiseen kaksiasteiseen hallintotuomioistuinjärjestelmään vuoden 1999 uudistuksen myötä. Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin haetaan edelleen muutosta suoraan KHO:sta. Valituksen perusteena on aina oltava oikeudellinen seikka.” Näin ollen viimeistään hallinto-oikeuslain (430/1999) voimaan tullessa 1.11.1999 keskusviraston pääjohtaja lakkasi ratkaisemasta yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita. Mutta tämä sisältyi jo 1.12.1996 voimaan tulleeseen hallintolainkäyttölakiin (586/1996), sillä se kumosi muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/1950), jonka 2 §:n mukaan siinä laissa tarkoitettuja hallintoviranomaisia olivat erityisesti ylemmät hallintoviranomaiset, joihin taas kuuluivat keskusvirastot, ja jonka 6 § kuului seuraavsti: ”Alemman hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään valitus, jollei laissa tai asetuksessa ole toisin säädetty, sille ylemmälle hallintoviranomaiselle, jonka alainen päätöksen tehnyt viranomainen on.” En tosin tiedä, osallistuiko keskusviraston pääjohtaja itsekin mahdolliseen valitusten käsittelyyn virastossaan, mutta siihen oli vala-asetuksessa ainakin varauduttu.

**Maaherrasta uudestaan.** Lääninoikeudesta annetulla lailla (52/1955) perustettiin vuonna 1955 lääninhallitukseen lääninoikeus, joka ratkaisi lääninhallituksen toimialaan kuuluvat hallinto-oikeudelliset valitusasiat ja jossa maaherra saattoi olla puheenjohtaja. Uusi lääninoikeuslaki (1021/1974) kumosi tämän lain ja vei lääninoikeudesta maaherran paitsi, että Ahvenanmaan lääninoikeudessa puheenjohtajana oli maaherra. Vuonna 1994 Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetun lain (547/1994) mukaan yleisenä alueellisenä hallintotuomioistuimena Ahvenanmaan maakunnassa on Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä toimiva Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, eikä maaherra ole siinä mukana. Siis 1.10.1994 alkaen ei enää edes Ahvenanmaan maaherra ratkaissut yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita.

**Tarkastelua.** Lainsäädännön mukaan keskusviraston pääjohtajan ja (Ahvenanmaan) maaherran tehtäviin kuului siis todellakin konkreettisesti ratkaista yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita, mutta nämä tehtävät loppuivat jo 1990-luvulla, ja mannermaan maaherrojen osalta jo ennen vala-asetuksen säätämistä. Kuitenkaan vala-asetusta ei silloin muutettu vastaavasti. Voi kysyä, noudatettiinko ajan muututtua vala-asetusta kuitenkin niin, että uusi pääjohtaja tai Ahvenanmaan maaherra ei

enää vannonut tuomarivalaa eikä antanut tuomarinvakuutusta, koska 2 §:n mukaan sille ei enää ollut tarvetta eikä oikeutusta. Vai jatkettiin 9 §:n mukaan tuomarivalan ja -vakuutuksen perinnettä ilman, että siihen olisi ollut 2 §:n antamaa oikeutta, jolloin vala-asetusta ei myöskään haluttu tältä osin aiemmin korjata?

**Muistiosta OM 14/31/2017.** Vala-asetuksen 2 §:n osalta muistiossa todetaan, että pykälässä säädetään hallintolainkäyttöasioita ratkaisevien velvollisuudesta antaa tuomarivala tai tuomarinvakuutus, että tämä velvollisuus koskee esimerkiksi hallinto-oikeudellisia muutoksenhakuasioita ratkaiseviin lautakuntiin kuuluvia ja että oikeusministeriön tiedon mukaan puheena olevaa vala-asetuksen säännöstä sovelletaan vielä ainakin kutsunta-asiaain keskuslautakunnassa, jonka jäsenten velvollisuudesta antaa vakuutus ei siten ole säädetty lailla, vaan se perustuu edelleen puheena olevaan vakuutukseen. Vala-asetuksen 9 §:n osalta muistiossa todetaan, että pykälä kumottaisiin tarpeettomana.

Muistiossa ei täten suoraan todettu, että keskusviraston pääjohtaja ja maaherra eivät enää olleet ratkaisseet hallintolainkäyttöasioita, eivät kaikkia yli 20 vuoteen, ja että ajankohta 1.1.2018 ei todellakaan merkinnyt siinä asiaintilassa muutosta vala-asetuksen pitkään vanhentuneena säilyneestä sanamuodosta huolimatta. Seikkaa kai pidettiin niin tunnettuna. Mutta ainakin minua olisi auttanut, jos tästä olisi yksityiskohtaisemmin kerrottu. Vaikka pelkkä päivämäärä tai vuosi, milloin 9 §:n 2 kohta oli käynyt tarpeettomaksi.

Vielä kanteluuni liittymättömänä seikkana tarkastelen seuraavaa vala-asetuksen 13 §:n muuttamisen perustelua muistiossa: ”Vakiintuneena käytäntönä on, että kerran annettua tuomarinvakuutusta tai sitä vastaavaa vakuutusta ei tarvitse uusia. Eriyistä säännöstä tästä ei ole tarpeen säilyttää.” Vastaava säännös (9 §) oli jo vala-asetusta edeltäneessä virkavalan ja tuomarivalan vannomisesta annetussa asetuksessa (214/1964). Jos asiassa oli olemassa vakiintunut käytäntö, miksi siitä alunperinkään säädettiin asetuksella? Vai voiko ajatella niin, että asetuksen säännös on luonut (tai ainakin vahvistanut) vakiintuneen käytännön, jonka nyt voi huoletta jättää elämään ilman säännöksen tukeakin? Ymmärrän, että tavoitteena on tilanne, jossa vala-asetus voidaan kumota kokonaan, ja 13 §:n osalta siinä on hyvä alku.

**Oikeusministeriön vastauksesta.** Vastauksen mukaan tuomarinvakuutuksen antaa nykyisin lähtökohtaisesti vain tuomarin tehtävässä toimivat ja muut lainkäyttöasioita ratkaisevat henkilöt, ja niitä, jotka yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä ratkaisevat hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita, ovat lähinnä erinäisissä lautakunnissa toimivat pää- tai sivutoimiset jäsenet.

Nämä luonnehdinnat eivät sinänsä sulje pois keskusviraston pääjohtajaa ja maaherraa.

Lainaan vastauksesta seuraavan keskeisen kappaleen:

”Uudistuksella kumottiin myös viestissänne mainittu asetuksen 9 §, jonka kumotun 2 kohdan mukaan tuomarinvalan vannoo tai tuomarinvakuutuksen antaa keskusviraston pääjohtaja ja maaherra valtioneuvoston yleisistunnossa. Kuten viestissänne toteatte, käräjäoikeusuudistuksen täytäntöönpanon edellyttämiä valtioneuvoston asetuksia koskevassa muistiossa (OM 14/31/2017) ei esitetä kyseisen 2 kohdan kumoamiselle erikseen perusteluita. Muistiosta käy ilmi, että pykälä on kumottu tarpeettomana.”

Vastauksessa kyllä todetaan, että maaherran virat on lakkautettu läänien lakkauttamisen yhteydessä vuonna 2009, että ylijohtaja (ilmeisesti tällä tarkoitetaan aluehallintoviraston ylijohtajaa eikä niinkään keskusviraston pääjohtajaa) ei puolestaan anna tuomarin vakuutusta, koska vakuutuksen antaminen on tuomioistuinlain myötä rajattu lähtökohtaisesti vain lainkäyttötehtävissä toimiville ja että Ahvenanmaan maakuntaa koskee oma erityislainsäädäntönsä.

Mutta 9 §:n 2 kohta vanhentui oikeasti paljon aiemmin, myös Ahvenanmaan maaherran osalta.

Vastauksessa myös sanotaan seuraavaa: ”Ministerien valaa ja vakuutusta koskevat asiat kuuluvat valtioneuvoston kanslialle, joten oikeusministeriö ei ota niihin enemmälti kantaa.”

Huomautan, että tuomarinvakuutuksen antamisen rajaus lainkäyttötehtävissä toimiville tuomioistuinlaissa koskee juuri hallitusvaltaa, ei tuomiovaltaa, käytävää ministeriä, mutta se ei koske eikä ole koskenut muita. Siksi voi kysyä, miksi ei sittenkään vala-asetuksen 3 §:stä poistettu valtioneuvoston jäsenen velvollisuutta (vannoa tuomarinvala tai) antaa tuomarinvakuutus heti 1.1.2017 tai nyt 1.1.2018. Neljä ministeriä vannoi tuomarinvalan vuonna 2017 ja yksi ministeri antoi tuomarinvakuutuksen vuonna 2018. Olisi voitu pitää laki asetuksen edellä ja toimia tuomioistuinlain perusteella vala-asetus ohittaen niin, että yksikään näistä viidestä ministeristä ei olisi vannonut tuomarinvalaa eikä antanut tuomarinvakuutusta. Pelkällä virkavalan vannomisella tai virkavakuutuksen antamisella olisi myös säästyttävä saattamasta ketään valtioneuvoston kanslian varsin erikoisena esittämään valan ja vakuutuksen yhdistelmän valitsemiseen. Toisaalta nyt, kun ministerien osalta valoja ja vakuutuksia ollaan uudistamassa ja kun keskusviraston pääjohtaja ja maaherra eivät anna tuomarinvakuutusta, ei vastaisuudessa kukaan joudu kohtaamaan tuota varsin erikoista valintaa.

**Kantelusta luopuminen.** Erehdyin, kun luin pelkkää vala-asetusta ottamatta huomioon, että joskus olivat olleet lääninoikeudet ja että silloin ei hallintolainkäyttöasioiden ratkaisemista saattanut millään tulkinnalla enää pitää sen ainoankaan maaherran tehtäviin kuuluvana. Minun olisi pitänyt

uskoa muistion sanaa 9 §:n (siis erityisesti myös sen 2 kohdan) tarpeettomuudesta. Silloin minun ei olisi tarvinnut kokea, että vala-asetusta oli muutettu huolimattomuutta tai jopa tahallisesti tarkoitus salaten niin, että en enää voisi vedota keskusviraston pääjohtajaan ja maaherraan yhdistykseemme toimissa uskonnollisia valoja vastaan.

Tunteeni on hiukan kuin lukiessani matemaattista artikkelia, jossa jollekin väitteelle esitetään minulle liian suppea perustelu: väite saattaa tuntua silloin vääraltä, mutta kun en osaa sitä vaivaa nähtyänikään vääräksi osoittaa, pitää minun vielä jaksaa miettiä esitettyä perustelua, jolloin se saattaa avautua ja nimenomaan niin, että huomaan, että minun olisi pitänyt se heti hyväksyä ryhtymättä sitä kiistämään ja että perustelu oli lyhyt juuri siksi, että sen olisi pitänyt sellaisenaan riittää minullekin.

Luovun siis kantelustani.

Tiedotan tästä niille, joille kantelustanikin.

**Kantelija:**

matematiikan dosentti Jouni Luukkainen

puheenjohtaja, Pääkaupunkiseudun ateistit ry [[www.ateistit.fi](http://www.ateistit.fi)]

Wallininkuja 2 C 53, 00530 HELSINKI

p. 045 2129 763; [jouni.luukkainen@helsinki.fi](mailto:jouni.luukkainen@helsinki.fi)

**Tiedoksi kantelun kohteelle sekä vala-asetuksen asianosaisille:**

Hallitussihteeri Jennimari Huovinen (OM), [jennimari.huovinen@om.fi](mailto:jennimari.huovinen@om.fi)

Oikeusministeriön kirjaamo, [oikeusministerio@om.fi](mailto:oikeusministerio@om.fi)

Lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro (VNK), [sanna.helopuro@vnk.fi](mailto:sanna.helopuro@vnk.fi)

Valtioneuvoston kanslian kirjaamo, [kirjaamo@vnk.fi](mailto:kirjaamo@vnk.fi)

Valtiovarainministeriön kirjaamo, [valtiovarainministerio@vm.fi](mailto:valtiovarainministerio@vm.fi)