



Jakelussa mainitut

1/5

ASIA

Ministerien tuomarivala

KANTELUT

Oikeuskanslerille on saapunut 7.5.2017 alkaen kahden henkilön kantelukirjoituksia, joissa arvostellaan kolmen uuden ministerin tuomarivalan vannomista valtioneuvoston yleisistunnossa 5.5.2017. Kantelijoiden mielestä menettely oli virheellinen, koska voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole enää 1.1.2017 alkaen ollut tuomarivalaa eikä tuomarivalan kaavaa, vaan ainoastaan tuomarinvakuutus. Kantelukirjoituksissa on tämän vuoksi vaadittu, että:

- ministerit suorittavat menettelyn uudelleen antamalla tuomarinvakuutuksen valtioneuvoston yleisistunnossa;
- tuomarivalaa koskevat merkinnät poistetaan valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjasta; sekä
- ministereitä vastaan nostetaan syyte toimimisesta ministerinä ilman tuomarinvakuutuksen antamista.

Oikeuskanslerille on saapunut 10.7.2017 ja 11.7.2017 molempien kantelijoiden kirjoitukset valtioneuvoston yleisistunnossa 10.7.2017 järjestetystä menettelystä, jossa yksi uusi ministeri vannoi tuomarivalan.

SELVITYS

Valtioneuvoston kanslia on antanut lausunnon 12.6.2017.

TAPAHTUMATIETOJA

Tasavallan presidentti nimitti presidentin esittelyssä 5.5.2017 Antti Häkkäsen, Jari Lepän ja Sampo Terhon valtioneuvoston jäseniksi ja määräsi heidän ministerin tehtävistään ja nimikkeistään. Esittelyn jälkeen pidetyssä valtioneuvoston yleisistunnossa Häkkänen, Leppä ja Terho vannaivat virkavalan ja tuomarivalan valtiosihtööri Paula Lehtomäen esittelemänä asiana.

Tasavallan presidentti nimitti presidentin esittelyssä 10.7.2017 Annika Saarikon valtioneuvoston jäseneksi ja määräsi hänen ministerin tehtävistään ja nimikkeestään. Tämän jälkeen Saarikko vannoi valtioneuvoston yleisistunnossa virkavalan ja tuomarinvalan valtiosihteerin Paula Lehtomäen esittelystä.

SÄÄNNÖKSET

Perustuslain mukaan asetuksessa tai muussa lakia alemmanasteisessa säädöksessä olevaa säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa (perustuslaki 107 §).

Yleiset säännökset valasta ja vakuutuksesta sisältyvät uskonnonvapauslakiin. Se, joka lain tai asetuksen nojalla on velvollinen vannomaan valan tai antamaan vakuutuksen kunnian ja oman tunnon kautta, voi uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta riippumatta valintansa mukaan joko vannota valan tai antaa vakuutuksen. Vakuutus annetaan aina, jos se on säädetty velvoitautumisen ainoaksi muodoksi (uskonnonvapauslaki 5 §).

Valtioneuvoston jäsenen on vannottava virkavala ja tuomarinvala tai annettava virkavakuutus ja tuomarinvakuutus ennen tehtävään ryhtymistään. Valtioneuvoston jäsen vannoo valan tai antaa vakuutuksen valtioneuvoston yleisistunnossa. Tuomarinvalan ja tuomarinvakuutuksen kaavasta säädetään oikeudenkäymiskaaren (asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta 3 ja 6 §).

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen tuomioistuinlain mukaan tuomarin ja tuomioistuimen muun jäsenen on ennen tehtävänsä ryhtymistä annettava tuomarinvakuutus. Laissa säädetään myös tuomarinvakuutuksen kaavasta. Säännöksellä on korvattu oikeudenkäymiskaaren säännökset tuomarinvalasta ja -vakuutuksesta. Tarkemmat säännökset tuomarin vakuutuksesta annetaan tuomioistuinlain mukaan valtioneuvoston asetuksella (tuomioistuinlaki 1 luku 7 §, laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta 683/2016).

Valtioneuvoston eri ministeriöiden toimialoja koskevien säännösten mukaan valtioneuvoston kanslialle kuuluu hallituksen toiminta sekä hallituksen vaihdokseen ja työskentelyyn liittyvät toimenpiteet. Oikeusministeriön toimialaan kuuluvat tuomioistuimet ja muu oikeudenhoito, lainvalmistelu valtiosääntö- ja prosessioikeuden alalla sekä lainsäädäntöasiat, jotka eivät kuulu jonkun toisen ministeriön tehtäviin. Valtiovarainministeriölle puolestaan kuuluu valtionhallinnon toiminnan, johdon ja johtamisen kehittäminen sekä henkilöstön oikeudellinen asema (valtioneuvoston ohjesääntö 12, 14 ja 17 §, valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta 1 §, valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä 1 § ja valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 1 §).

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuutta sekä sitä, että viranomaiset, virkamiehet ja julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja (perustuslaki 108 §, laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 7 §).

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

RATKAISU

Arviointi

Uskonnonvapauslain mukaan vala ja vakuutus ovat oikeusvaikutuksiltaan samanarvoiset. Henkilö, jolle on säädetty velvollisuus vannoa vala tai antaa vakuutus, voi valita niistä kumman tahansa. Jos sen sijaan velvollisuus koskee ainoastaan vakuutuksen antamista, vakuutus on ainoa tapa täyttää tämä velvollisuus. Uskonnonvapauslain esitöiden mukaan valalla tarkoitetaan uskonnollista valaa, joka vannotaan vetoamalla Jumalaan. Vakuutus annetaan vetoamalla kunniaan ja omaantuntoon, ja se on neutraali suhteessa henkilön uskonnolliseen vakaumukseen. Valaa ja vakuutusta käytetään erilaisiin julkisen vallan tarpeisiin. Valalla ja vakuutuksella pyritään voimistamaan yksilön velvollisuutta pysyä totuudessa sekä korostamaan hänen vastuutaan hänelle uskottujen tehtävien hoitamisessa (HE 170/2002 vp s. 13-15 ja 38). Uskonnonvapauslain valaa ja vakuutusta koskevien säännösten tarkoituksena on, että julkisen vallan suhtautuminen tällaiseen juhlamuotoiseen lupautumiseen on uskonnollisesti neutraalia (PeVM 10/2002 s. 6).

Valtioneuvoston jäsenten velvollisuudesta vannoa virkavala ja tuomarinvala tai antaa virkavakuutus ja tuomarinvakuutus säädetään 1.1.1988 voimaan tullessa asetuksessa (1183/1987), jäljempänä vala-asetus. Vala-asetus annettiin aikanaan oikeusministeriön esittelystä hallitusmuodon yleisen asetuksenantovaltuuden sekä virkavalan ja -vakuutuksen osalta silloisen valtion virkamieslain (755/1986) nojalla. Nykyisen valtion virkamieslain (750/1994) voimaantullessa vala-asetus jäi lain 75 §:n nojalla edelleen voimaan. Vala-asetusta on sen voimassaolon aikana muutettu neljä kertaa oikeusministeriön esittelystä. Muutokset ovat koskeneet lähinnä oikeusministeriön hallinnonalan tehtäviä ja virkamiehiä. Vala-asetuksessa säädetään virkavalan ja -vakuutuksen kaavasta. Tuomarinvalan ja -vakuutuksen kaavan osalta vala-asetuksessa viitataan oikeudenkäymiskaaren säännöksiin.

Tuomioistuinlailla on 1.1.2017 alkaen korvattu aikaisemmat oikeudenkäymiskaaren säännökset tuomarinvalasta ja -vakuutuksesta. Tuomioistuinlain mukaan tuomarin on annettava laissa säädetyn kaavan mukainen vakuutus. Laissa ei siten enää säädetä tuomarinvalasta eikä valan kaavasta. Lain perustelujen mukaan tuomarin tehtävä on maallinen tehtävä, mistä syystä uskonnollisesta tuomarinvalasta luovutaan. Lakiin otettu vakuutuksen kaava on siten samanlainen kaikille. Velvollisuus antaa tuomarin vakuutus koskee kaikkia tuomioistuinjaissa tarkoitettuja tuomareita, ja muualla laissa olevien viittaussäännösten perusteella sama velvollisuus on kaikilla muillakin, jotka käyttävät virassaan tai tehtävässään tuomiovaltaa. Tuomarin valasta luopumisen myötä vala-asetusta tulisi tuomioistuinlain perustelujen mukaan tarkistaa. Lakiin on otettu tätä varten asetuksenantovaltuus (HE 7/2016 vp s. 65 ja 157).

Valtioneuvoston kanslia on lausunnossaan katsonut, että edelleen voimassa oleva vala-asetus velvoittaa tuomioistuinlain voimaantulon jälkeenkin valtioneuvoston jäseniä vannomaan tuomarinvalan tai antamaan tuomarinvakuutuksen. Ministereillä on siten valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan aikaisempaan tapaan mahdollisuus valita, vannovatko he tuomarinvalan vai antavatko he tuomarinvakuutuksen. Valtioneuvoston kanslian lausunnossa on pidetty myös varsin erikoisena sitä, jos ministeri ensin vannoksi valintansa mukaan virkavalan ja antaisi sen jälkeen samassa tilaisuudessa tuomarinvakuutuksen. Valtioneuvoston kanslia onkin todennut tarkemman sääntelyn puuttuessa jatkavansa vala-asetuksen mukaista menettelyä ja menettelyssä muodostuneen perinteen noudattamista.

Perustuslain mukaan asetusta ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa lain kanssa. Oikeuskirjallisuuden mukaan asetuksen säännös, joka syrjäytyy lain etusijan perusteella, voi olla ristiriidassa sekä sen antamiseen valtuuttaneen lain että muun lain kanssa. Lain säätämisen ajankohdalla ei ole vaikutusta lain etusijaan nähden (Saraviita, Perustuslaki s. 922; 2011). Tämän mukaisesti tuomioistuinlain säännökset tuomarinvakuutuksesta ja tuomarivalaa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten kumoamista koskevat lain säännökset olisi perusteltua asettaa etusijalle vala-asetuksen säännöksiin nähden. Lisäksi tuomioistuinlain säännökset tuomarin vakuutuksesta on tarkoitettu lähtökohtaisesti sovellettaviksi kaikissa niissä tilanteissa, joissa muukin henkilö kuin tuomari on lain voimaantulon jälkeen velvollinen täyttämään vastaavan velvoitteen. Vala-asetuksen säännöksiä valtioneuvoston jäsenen tuomarivalasta ei näin ollen ole näkemyseni mukaan perusteltua enää soveltaa. Valtioneuvoston jäsenellä olisi tämän mukaisesti velvollisuus antaa tuomarinvakuutus tuomioistuinlaissa säädetyin vakuutuksen kaavan mukaisesti. Lisäksi on otettava huomioon uskonnonvapauslain säännös, jonka mukaan valaa ei ole mahdollista vanna, jos vain vakuutuksen antaminen on velvollisuutta koskevan säännöksen mukaan mahdollista. Toisaalta tuomioistuinlain perusteluissa on mainittu vala-asetuksen tarkistamisen tarve. Tuomioistuinlakia säädettäessä on siten ollut tiedossa, että vala-asetus sisältää sen kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Perusteluissa olevaa mainintaa on mahdollista tulkita niin, että vala-asetusta on tarkoitus soveltaa nykyisessä muodossaan niin kauan kuin se on sellaisenaan voimassa. Tällä perusteella ministerien tuomarivalan vannomista ei ole ollut katsottava suoraanaisesti lainvastaiseksi. Tuomioistuinlain perustelujen nojalla jää kuitenkin epäselväksi, onko niissä tarkoitettu jonkinlaista siirtymäaikaa vai ainoastaan sitä, että oikeusjärjestykseen syntyvä ristiriitaisuus on syytä myöhemmin poistaa.

Edellä selostetun perusteella tuomarinvakuutusta koskevien säännösten ja toisaalta voimassa olevan vala-asetuksen soveltaminen valtioneuvoston jäseniin ei ole täysin selkeää. Vaikka tuomarivalan ja -vakuutuksen välinen ero on menettelyn muodossa, sillä on kuitenkin periaatteellinen merkitys sekä julkisen vallan että yksilön kannalta. Lisäksi menettely koskee perustuslain mukaista hallitusvaltaa käyttävän valtioneuvoston jäseniä. Valtioneuvoston nykyisen viestintäkäytännön mukaan kansalaisilla on mahdollisuus nähdä ja kuulla uusien ministereiden vala- tai vakuutustilaisuudesta tehtyjä videotallenteita. Epäselvyys tätä menettelyä koskevissa säännöksissä ei ole suotavaa valtioneuvoston jäsenten asemaa ja tehtäviä kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Menettelyä koskevia säännöksiä olisi siten tarkistettava oikeustilan selkeyttämiseksi.

Ministeriöiden toimivaltaa koskevien säännösten nojalla ei ole selvää, mikä taho valtioneuvostossa vastaa vala-asetuksen tarkistamisesta. Vala-asetuksen kaikki säännökset huomioon ottaen asia liittyy valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön toimialoihin. Valtioneuvoston jäseniä koskevien säännösten soveltamisesta vastaa valtioneuvoston kanslia, mutta säännöksiin tehtävien muutosten sisällöstä riippuen valmisteluvastuu saattaa kuulua myös oikeusministeriölle tai valtiovarainministeriölle.

Valtioneuvoston jäsenen on edellä todetun mukaisesti ennen ryhtymistään ministerin tehtäviin vannottava virkavala tai annettava virkavakuutus sekä lisäksi täytettävä vastaava tuomareita koskeva velvollisuus. Lainsäädännössä havaitut epäselvyydet sekä valan vannomisen tai vakuutuksen antamisen luonne huomioon ottaen tuomarivalan vannominen tässä tilanteessa ei ole ollut sellainen muotovirhe, jolla olisi oikeudellista vaikutusta ministerien pätevyyteen tai toimivaltaan tehtävissään. Valan vannomisen tapahduttua ministerien ei ole tarpeen antaa enää uuden lainsäädännön mukaista tuomarinvakuutusta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtioneuvoston yleisistunnoissa 15.5.2017 ja 10.7.2017 tapahtunut ministerien tuomarinvalan vannonen ei ole sisältänyt sellaista lainvastaista menettelyä, johon olisi syytä puuttua laillisuusvalvonnassa jälkikäteen. Nykyisten asiaa koskevien säännösten voimassa ollessa olisi kuitenkin oikeudellisesti paremmin perusteltua muuttaa menettelyä niin, että jatkossa uudet ministerit antaisivat tuomioistuinlain mukaisen tuomarinvakuutuksen.

Tuomioistuinlaki sekä asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta sisältävät keskenään ristiriitaisia säännöksiä valtioneuvoston jäsenten velvollisuuksien osalta. Esitän tämän vuoksi, että valtioneuvoston kanslia selvittäisi yhteistyössä oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa, miten valtioneuvoston jäseniä koskevia säännöksiä tulisi muuttaa tuomarinvakuutusta koskevien säännösten voimaantulon johdosta. Lähetän päätökseni tiedoksi valtioneuvoston kanslialle, oikeusministeriölle ja valtiovarainministeriölle. Pyydän valtioneuvoston kansliaa ilmoittamaan viimeistään 30.11.2017, mihin toimenpiteisiin esitykseni johdosta on ryhdytty.

Apulaisoikeuskansleri

Kimmo Hakonen

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
