



12.6.2017

Oikeuskanslerinvirasto

Viite Selvitys- ja lausuntopyyntönne Dnro OKV/1107/1/2017, 15.5.2017

Asia **Lausunto ministerien virka- ja tuomarivaloja koskevaan kanteluun**

Apulaisoikeuskaslerin sijainen Kimmo Hakonen on pyytänyt valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeriltä selvitystä ja lausuntoa asiassa, joka koskee Jouni Luukkasen kantelua 7.5.2017 ja siihen 8.5.2017 ja 10.5.2017 päivättyinä liitettynä lisäkirjoituksia. Kantelija arvostelee valtioneuvoston yleisistunnossa 5.5.2017 tapahtunutta uusien valtioneuvoston jäsenten virka- ja tuomarivalojen vannomista - erityisesti tuomarivalojen vannomista.

Olette pyytänyt hankkimaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausunnon asiasta. Erityistä huomiota tulee vastauksessa kiinnittää valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuneeseen menettelyyn ja siihen sovellettuun lainsäädäntöön. Pyydätte arvioimaan menettelyn asianmukaisuuden sekä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä menettelytapojen ja säädösten muuttamiseksi. Samalla pyydätte ilmoittamaan, jos asia on valtioneuvoston kanslian tietojen mukaan muun viranomaisen tutkittavana muutoksenhakuna tai kanteluna.

Ministerit Leppä, Terho ja Häkkänen vanhoivat ennen tehtävään ryhtymistään 5.5.2017 pidetyssä valtioneuvoston yleisistunnossa oman valintansa mukaisesti virka- ja tuomarivalat virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarivalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen (1183/1987) mukaisesti. Tuomarivalan kaavana käytettiin valtioneuvoston jäsenten valatilaisuuksiin kuuluvaa perinteistä, aiemmin oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 1 luvun 7 §:ään sisältynyttä tuomarivalan kaavaa.

Lainsäädäntö*Virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettu asetus*

Kuten edellä on todettu, valtioneuvoston jäsenen velvollisuudesta vannon virkavalasta ja tuomarinvalasta tai velvollisuudesta antaa virkavakuutus ja tuomarinvakuutus sekä muista valan vannomiseen ja vakuutuksen antamiseen liittyvistä menettelyistä säädetään virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Voimassa oleva virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettu asetus perustui aiemmin virkavalasta ja virkavakuutuksesta koskeville osiltaan valtion virkamieslain (755/1986) 28 §:n 1 momenttiin, jossa todettiin, että virkamieheltä vaadittavasta virkavalasta tai vakuutuksesta on voimassa, mitä siitä erikseen asetuksella säädetään. Uuteen valtion virkamieslakiin (750/1994) ei samankaltaista säännöstä kirjoitettu, mutta asetus jäi uuden valtion virkamieslain 75 §:n 1 momentin siirtymäsäännöksen nojalla edelleen voimaan, vaikka vanha valtion virkamieslaki kumottiin.

Voimassa olevan valtion virkamieslain (750/1994) 70 §:n mukaan tarkemmat säännökset virkavalasta ja virkavakuutuksesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Virkavalasta ja virkavakuutuksen kaavasta säädetään virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen 5 §:ssä. Virkavalan ja – vakuutuksen osalta lainsäädäntö on pysynyt muuttumattomana.

Muilta kuin virkavalasta ja virkavakuutuksesta koskeville osin voimassa oleva asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta perustui hallitusmuodon 28 §:n yleiseen asetuksenantovaltuuteen (niin kutsutut omaperäiset asetukset). Suomen perustuslain (731/1999) täytäntöön panemiseksi annettiin erillinen Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annettu laki (732/1999). Voimaantulojärjestelyistä annetun lain 4 §:n mukaan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettua asetusta voidaan perustuslain tultua voimaan muuttaa tai se voidaan kumota tasavallan presidentin antamalla asetuksella, jollei asetuksen antamisesta asiassa ole muuta säädetty.

Virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen 3 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenen on vannottava virkavalasta ja tuomarinvalasta tai annettava virkavakuutus ja tuomarinvakuutus ennen tehtävään ryhtymistä.

Asetuksen 6 §:n mukaan tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksen kaavasta säädetään oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä.

Asetuksen 10 §:n mukaan vala vannotaan tai vakuutus annetaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Asetuksen 13 §:ssä puolestaan todetaan, että se joka on vannonut virkavalan, tuomarinvalan tai tuomarinvalaa vastaavan valan taikka antanut virkavakuutuksen, tuomarinvakuutuksen tai tuomarinvakuutusta vastaavan vakuutuksen, ei ole velvollinen uudestaan vannomaan vastaavaa valaa eikä antamaan vastaavaa vakuutusta.

Asetus on voimassa olevaa oikeutta ja siinä säädetään valtioneuvoston jäsenen velvollisuudesta, mutta samalla myös oikeudesta antaa valintansa mukaan joko vala tai vakuutus. Valinnan mahdollisuus koskee kumpaakin kaavaa.

Tuomioistuinlaki ja oikeudenkäymiskaari

Tuomarinvalan ja tuomarinvakuutuksen kaavasta säädettiin aiemmin oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä. Vuoden 2017 alusta säädettiin voimaan uusi tuomioistuinlaki (673/2016). Lailla kumottiin ja samalla muutettiin useita eri lakeja mukaan lukien mm. oikeudenkäymiskaaren 1 luku. Muutoksessa poistettiin oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä säädetyt tuomarinvalan ja -vakuutuksen kaavat. Uuteen tuomioistuinlakiin otettiin 1 luvun 7 §:ään säännös tuomarin ja tuomioistuimen muun jäsenen velvollisuudesta antaa tuomarinvakuutus ennen tehtävään ryhtymistä. Kyseisen vakuutuksen kaava löytyy samasta säännöksestä.

Virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettua asetusta ei muutettu tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä. Tuomioistuinlain hallituksen esityksessä (HE 7/2016 vp) todetaan ainoastaan, että tuomarinvalasta luopumisen myötä virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettua asetusta tulisi tarkistaa. Näin ollen asetukseen jäi viittaus oikeudenkäymiskaaren poistettuun säännökseen. Hallituksen esityksen perustelutekstit antavat aiheen olettaa, että asetuksen voimaan jääminen tässä vaiheessa oli tietoinen ratkaisu.

Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan tarkistus oli jo aiemmin vireillä, mutta se ei johtanut muutoksiin. Oikeusministeriö jäi odottamaan eduskunnassa parhaillaan käsittelyssä osana käräjäoikeusverkostouudistusta olevan hallituksen esityksen laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 270/2016 vp) valmistumista. Lainmuutoksen yhteydessä asetuksen tuomarinvakuutusta vastaavaa vakuutusta koskeva säännös on tarkoitus nostaa lain tasolle. Tuomarinvakuutusta vastaava vakuutus koskee erityisesti käräjäoikeuden kansliahenkilöstöä, joka antaa tuomarinvakuutusta vastaavan vakuutuksen ennen kuin alkaa suorittaa lainkäyttötehtäviä käräjäoikeudessa. Oikeusministeriöstä on todettu, että kun ehdotettu lainmuutos saadaan voimaan, oikeusministeriö ryhtyy tarkistamaan asetusta myös muiden lain kanssa ristiriitaisten säännösten osalta ja tuomarinvalaa koskevat säännökset kumotaan.

Oikeustilan selkiyttämiseksi oikeusministeriö ryhtyy siten valmistelemaan asetuksen muutosta myös valtioneuvoston jäsenten valaa ja vakuutusta koskeviin säännöksiin.

Tuomioistuinlain 1 luvun 1 §:ään on kirjoitettu soveltamisalasäännös, jonka mukaan lakia sovelletaan tuomioistuimiin sekä tuomareihin, muihin tuomioistuinten jäseniin ja muuhun henkilöstöön – ei siis valtioneuvoston jäseniin. Laissa säädetään myös tuomarivalintalautakunnasta ja tuomarinkoulutuslautakunnasta sekä niiden tehtävistä ja henkilöstöstä. Lakia sovelletaan korkeimpaan oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä niiden jäseniin, jollei korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa (665/2005) tai korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa (1265/2006) toisin säädetä. Valtakunnanoikeudesta säädetään erikseen. Oikeudenkäymiskaari ei ole aiemmin samankaltaista soveltamisalasäännöstä tuntenut.

Tuomioistuinlain 1 luvun 7 §:n mukaan *tuomarin ja tuomioistuimen muun jäsenen* on ennen tehtävänsä ryhtymistä annettava seuraava tuomarinvakuutus: ”Minä N. N. lupaan ja vakuutan kunniani ja omantuntoni kautta, että minä toimin virassani perustuslakia ja lakia noudattaen, tuomitsen oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti parhaan ymmärrykseni mukaan sekä kunnioitan ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä.” Vakuutus annetaan asianomaisessa tuomioistuimessa. Sen voi antaa myös käräjäoikeudessa. Tarkemmat säännökset tuomarin vakuutuksesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tuomioistuinlain 1 luvun 7 §:n hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tuomarinvakuutuksen osalta, että tuomari olisi velvollinen antamaan tuomarinvakuutuksen ja että säännös koskisi siten kaikkia lain 5 §:ssä tarkoitettuja tuomareita. Muualla laissa olevien viittaussäännösten perusteella sama velvollisuus olisi kaikilla muillakin, jotka käyttävät virassaan tai tehtävässään tuomiovaltaa. Valtioneuvosto käyttää perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan hallitusvaltaa.

Uskonnonvapauslaki

Uskonnonvapauslain (453/2003) 5 §:ssä säädetään, että lain tai *asetuksen* nojalla velvollinen vannomaan valan tai antamaan vakuutuksen kunnian ja omantunnon kautta, voi *uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta riippumatta valintansa mukaan* joko vannon valan tai antaa vakuutuksen. Vakuutus annetaan aina, jos se on säädetty velvoittautumisen ainoaksi muodoksi.

Uskonnonvapauslain hallituksen esityksen (HE 170/2002 vp) perusteluissa todetaan, että vakuutus on neutraali suhteessa henkilön uskonnolliseen vakaumukseen. Valalla sekä vakuutuksella kunnian ja omantunnon kautta pyritään voimistamaan yksilön velvollisuutta pysyä totuudessa sekä korostamaan hänen vastuutaan hänelle uskottujen tehtävien hoitamisessa. Pykälän mukaan uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluva, joka lain tai asetuksen mukaan on velvollinen vannomaan valan tai antamaan vakuutuksen kunnian ja omantunnon kautta, voi valintansa mukaan joko vannon valan tai an-

taa vakuutuksen. Jos vakuutus on erikseen säädetty ainoaksi velvoittautumisen muodoksi, myös uskonnollisen yhdyskuntaan kuuluva voi kuitenkin antaa vain vakuutuksen.

Valojen tausta

Suomen historia tuntee useita erilaisia valoja. Valoja käytettiin aikoinaan monilla elämäntilanteilla. Suurimmasta osasta valoja on kuitenkin aikojen kuluessa luovuttu. Tuomarinvala on vanhimpia säädöksistä löytyviä valoja. Ensimmäinen tunnettu tuomarinvalan kaava sisältyy Maunu Eerikinpojan maanlakiin vuodelta 1350. Kyse on siis lähes 700-vuotisesta perinteestä.

Vuoden 1935 oikeusministeriön lainvalmistelukunnan mietinnössä virkavalasta, tuomarinvalasta ja uskollisuudenvälästä (LVK 15/1935) valavollisten piiriin ehdotettiin lisättäväksi muun muassa valtioneuvoston jäsenet. Lainvalmistelukunnan ehdotusta ei toteutettu. Lainvalmistelukunta laati uuden ehdotuksen vuonna 1961 (LVK/1961). Sen perusteluissa pohdittiin kysymystä, onko virkavalaa syytä säilyttää lainkaan ja olisiko vala korvattava juhlallisella vakuutuksella. Lainvalmistelukunta päätyi tuolloin siihen, että kansamme mentaliteetin vuoksi Suomessa valalla saattaa olla edelleen merkityksensä ja vaikutuksensa, minkä vuoksi ei olisi luovuttava virkavalasta tai korvattava sitä vakuutuksella. Vuonna 1964 annettuun asetukseen virkavalan ja tuomarinvalan vannonimisesta tehtiin lisäys myös valtioneuvoston jäsenten valavollisuudesta.

Käytäntö ja nykyinen oikeustila

Ministerin käsikirjassa (Hallituksen julkaisusarja 9/2015), joka noudattaa voimassa olevan virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen sääntelyä, todetaan (s. 15), että ministerin tulee ennen tehtävään ryhtymistä vannon virka- ja tuomarinvala tai antaa vastaava vakuutus, mikäli hän ei ole sitä aikaisemmin tehnyt. Uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta riippumatta ministeri voi valintansa mukaan vannon valan tai antaa vakuutuksen.

Kun valtioneuvostoon ollaan nimittämässä uutta ministeriä, valtioneuvoston kanslia tiedustelee tulevalta valtioneuvoston jäseneltä, kumman kaavan (vala vai vakuutus) hän valitsee. Tulevalta valtioneuvoston jäseneltä ei milloinkaan tiedustella perusteita kaavan valintaan.

Oikeuskansleri tai hänen sijaisensa on läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa valvomassa päätöksenteon laillisuutta. Valtioneuvoston yleisistunnossa esittelyssä tehtävien päätösten lainmukaisuutta valvotaan oikeuskanslerinvirastossa säännönmukaisesti tarkastamalla myös kaikki istuntojen esittelylistat. Myös valtioneuvoston jäsenten valojen ja vakuutuksia koskevat esittelylistat tarkistetaan.

Lainsäädäntö, asiaa koskevat lait ja asetukset huomioiden, velvoittaa edelleen ministerin vannomaan tuomarinvalan tai antamaan tuomarinvakuutuksen. Kyse on samalla myös ministerin mahdollisuudesta valita valan vannomisen tai vakuutuksen antamisen väliltä.

Ottaen huomioon muun muassa edellä mainittu tuomioistuinlain soveltamisalasäännös, jonka mukaan lakia sovelletaan tuomareihin, muihin tuomioistuinten jäseniin ja muuhun henkilöstöön sekä lain sisältämää säännöstä ja hallituksen esityksen perusteita tuomarinvakuutuksesta, ei näyttäisi siltä, että samaa säännöstä voitaisiin soveltaa valtioneuvoston jäsenten velvollisuuteen antaa tuomarinvala tai – vakuutus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen perusteella.

Tällä hetkellä laissa ei ole säädetty sitä tuomarinvalan kaavan muotoa, jonka ministeri voisi valita. Velvollisuus valan tai vakuutuksen antamiseen kuitenkin on säilynyt asiaa koskevan asetuksen myötä. Kyse on valinnasta valan tai vakuutuksen välillä. Olisi varsin erikoista, jos ministeri vannoisi tilaisuudessa virkavalan ja antaisi sen perään tuomarinvakuutuksen.

Valtioneuvoston jäsenen valan vannominen tai vakuutuksen antaminen on erityisen juhlallinen hetki. Nykyisellään valan vannominen tai vakuutuksen antaminen on muodollinen toimi, joka ei itsessään luo oikeusvaikutuksia tai ministerille vastuuta. Kyse on asetuksessa säädetyn velvoitteen ja samalla oikeuden toteutumisesta sekä vakiintuneesta perinteestä. Valtioneuvoston kanslia on edellä mainituista syistä tarkemman sääntelyn puuttuessa noudattanut asetuksen ohella vakiintunutta perinnettä.

Muut esille nostetut asiat

Kantelija pyytää kantelun täydennyksessään 8.5.2017, että valtioneuvoston pöytäkirjaan tehty merkintä ministerien Leppä, Terho ja Häkkänen tuomarinvala poistettaisiin pöytäkirjasta. Valtioneuvoston ohjesäännön 39 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnosta pidetään pöytäkirjaa. Mikäli pöytäkirjassa tai sen liitteessä huomataan istunnon jälkeen virhe, asian esittelemisestä uudelleen tekee arvion oikeuskanslerinvirasto. Virhe tulee korjata oikeuskanslerinviraston kannan mukaisesti. Tällöinkin siis edellisestä pöytäkirjasta ei merkintöjä poisteta, vaan asia esitellään uudelleen ja asiasta laaditaan uusi pöytäkirja.

Selvitys- ja lausuntopyyntökirjeessänne pyydätte ilmoittamaan, onko valtioneuvoston kanslialla tietoa, onko asia muun viranomaisen tutkittavana muutoksenhakuna tai kanteluna. Valtioneuvoston kanslialla ei ole tällaista tietoa.

Johtopäätös

Valtioneuvoston kanslia jatkaa tarkemman sääntelyn puuttuessa vakiintuneeksi katsomaansa asetukseen perustuvan valtioneuvoston jäsenen valan vannomisen tai vakuutuksen antamisen menettelyä sekä siinä muodostuneen perinteen noudattamista ja jää odottamaan oikeuskanslerin vastausta kantelijalle asiassa.

Alivaltiosihteeri



Timo Lankinen

Lainsäädäntöneuvos



Sanna Helopuro

Jakelu

Oikeuskanslerinvirasto

Tiedoksi

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä
Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Sampo Terho
Oikeusministeri Antti Häkkänen
Valtiosihteeri Paula Lehtomäki

