

su 25.3.2018

kirjaamo@okv.fi

Täydennys kanteluun oikeuskanslerille vala-asetuksen muuttamisen esittelystä

Kanteluni kertausta. Valtioneuvosto antoi 19.12.2017 virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarivalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen (1183/1987; seuraavassa ”vala-asetuksen”) muuttamisesta valtioneuvoston asetuksen (1026/2017; voimaan 1.1.2018), joka poisti vala-asetuksesta (paitsi vielä sen otsikosta) maininnat laeista poistuneesta tuomarivalasta. Lisäksi asetusta kumosi vala-asetuksen säännöksen, että keskusviraston pääjohtaja ja maaherra ryhtyessään hoitamaan virkaansa (vannovat tuomarivalan tai) antavat tuomarinvakuutuksen valtioneuvoston yleisistunnossa. Sen sijaan näiden virkamiesten tulee näitä virkamiehiä erikseen mainitsemattoman muutetun 2 §:n nojalla muiden joko yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita ratkaisevien lailla virkaansa tai tehtäväänsä ryhtyessään antaa tuomarinvakuutus asianomaisessa virastossa tai siinä toimituksessa, jossa henkilö osallistuu hallintolainkäyttöasioiden ratkaisemiseen. Kuitenkin muutosasetuksen esittelymuistio (11.12.2017; OM 14/31/2017) vaikenä täysin tästä keskusviraston pääjohtajan ja maaherran aseman alentamisesta: se ei selostanut eikä perustellut muutosta. Asetus sisälsi toisenkin tuomarinvakuutusta koskevan muutoksen, mutta sen taas muistio selosti ja perusteli. Katsoin 25.2.2018 tekemässäni kantelussa, että valtioneuvosto tuli täten vahingossa säätäneeksi asetuksen väärässä muodossa esittelijän virheellistä huolimattomuutta. Mielestäni 2 §:ään olisi tullut säätää seuraavasti kuuluva kolmas momentti: *Keskusviraston pääjohtaja ja maaherra antavat vakuutuksen kuitenkin valtioneuvoston yleisistunnossa.* Kanteluni laadin, jotta vala-asetus korjattaisiin tällä tavalla, mutta edes korjauksen esittelyä valtioneuvostolle ei ole vielä kuulunut eli viranomaisen ei siis ole vielä korjannut toimintaansa.

Tästä täydennyksestä. Seuraavassa osoitan uudella seikalla, että esittely oli virheellinen, ja vahvistan vaihtoehtoista epäilyäni, että esittelyn virheellisyys oli tahallista.

Ahvenanmaan maaherrasta. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 3 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa Ahvenanmaan maakunnan väestöä itsehallintoa koskevissa asioissa ja maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille. Lain 4 §:n mukaan maaherra edustaa maakunnassa [valtakunnan] hallitusta, ja 52 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Lain 5 §:n mukaan

Ahvenanmaan valtuuskunta on maakunnan ja valtakunnan yhteinen toimielin, jonka puheenjohtajana toimii (pääsääntöisesti) maaherra 55 §:n mukaan. Lain 56 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 16 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa on tässä laissa tarkoitettuna valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto, jota johtaa maaherra.

Todettakoon, että valtiovarainministeriön tiedotteen 6.3.2015 mukaan Tasavallan Presidentti nimitti varatuomari Peter Lindbäckin Ahvenanmaan maaherran virkaan ajaksi 1.4.2015–31.3.2023.

Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n (30.1.2004/68) *Maakunnan hallituksen lausunnon hankkiminen* mukaan ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö tai muu viranomainen antaa säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle, on asiasta hankittava maakunnan hallituksen lausunto.

Vala-asetuksen 1 §:n mukaan virkamiehiä, jotka ovat velvollisia vammaan virkavalan tai antamaan virkavakuutuksen ryhtyessään hoitamaan virkaansa, ovat erityisesti keskusviraston pääjohtaja ja maaherra. Valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaantulosta annettu laki (903/2009) kumosi 1.1.2010 lääninhallituslain (22/1997), jonka 4 §:n mukaan lääninhallitusta, kuten erityisesti 10 §:n mukaista Ahvenanmaan lääninhallitusta, johtaa maaherra. Aluehallintovirastoista annetun lain 11 §:n mukaan aluehallintovirastoa johtaa viraston johtaja, ja 14 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää aluehallintoviraston johtajan valtiovarainministeriön esityksestä. Siten voi päätellä, että vala-asetuksen kannalta, myös tuomarinvakuutuksen antamisen osalta, aluehallintoviraston johtaja on samassa asemassa kuin oli lääninhallitusta johtanut maaherra ja on nykyään Ahvenanmaan valtionvirastoa johtava maaherra eli Ahvenanmaan maaherra. Siis Ahvenanmaan maaherra ei yleisesti ottaen ole itsessään poikkeuksellinen virkamies. Mutta Ahvenanmaan maakunnalle maaherra on tietysti jo perinteikkään nimensä sekä varmastikin aluehallintoviraston ylijohdajia (valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009), 4 §) näkyvämmän asemansa tähden poikkeuksellinen virkamies.

Ahvenanmaan maaherran asemalla vala-asetuksessa voi katsoa olevan erityinen, varsinkin symbolinen merkitys Ahvenanmaan maakunnalle. Tällöin säädettäessä maaherran aseman heikentämisestä vala-asetuksen muutoksella kantelussani tarkastelemallani valtioneuvoston asetuksella (1026/2017) siitä olisi Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mukaan ollut hankittava maakunnan hallituksen lausunto. On huomattava, että mitään vastaavaa lausuntoa ei taas tarvin-

nut hankkia aluehallintovirastojen ylijohdajien aseman heikentämisestä vala-asetuksessa; ja miltä elimeltä lausunto olisikaan hankittu?

Oikeusministeriön oppaan *Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa* (Selvityksiä ja ohjeita 8/2012) sivun 12 mukaan itsehallintolaisessa määritelty kynnys maakunnan kuulemiseen on asetettu verraten korkeaksi. Kysymystä siitä, ylittyykö kynnys, arvioidaan tapauskohtaisesti. Itsehallintolain esitöiden mukaan edellä mainitut säännökset viittaavat säädösehdotuksiin, jotka koskevat yksinomaan maakuntaa tai jotka muutoin tulevat olemaan sille erityisen merkityksellisiä. Edelleen, jos toimivaltainen ministeriö on epävarma asian merkityksestä maakunnalle, ministeriön tulee olla aloitteellinen vuoropuhelun aikaansaamiseksi asiasta maakunnan hallituksen kanssa.

Vala-asetuksen muuttamisen esittelymuistio kuitenkin ohitti koko maaherran aseman heikennyksen. Kuinka oikeusministeriö olisi silloin voinut tulla edes harkinneeksi asian mahdollista erityistä merkitystä Ahvenanmaan maakunnalle saati vuoropuhelua maakunnan hallituksen kanssa ja lausunnon hankkimista siltä?

Asetuksen (1026/2017) esittely oli siis virheellisesti huolimaton myös suhteessa Ahvenanmaan maakuntaan ja Ahvenanmaan maaherraan.

Huolimattomuus on kaikkiaan outoa myös siksi, että se johti oikeusministeriön alaan kuuluvan tuomarinvakuutuksen aseman heikentymiseen virkavalan ja -vakuutuksen suhteen.

Ministerin juhlallinen vala ja vakuutus. Valtioneuvoston kanslia on valmistellut luonnoksen 19.3.2018 hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) muuttamisesta ja pyytänyt siitä lausuntoja 10.4.2018 mennessä ainakin valitsemiltaan tahoilta, kuten erityisesti oikeuskanslerinvirastolta ja ministeriöiltä (VNK/10/05/2018). Valtioneuvostolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös ministerin juhlallisesta valasta ja vakuutuksesta sekä säännös valan ja vakuutuksen kaavoista. Valtioneuvoston uusi jäsen valintansa mukaan vannoo juhlallisen valan tai antaisi juhlallisen vakuutuksen ennen tehtävänsä ryhtymistä. Juhlallisen valan vannominen tai vakuutuksen antaminen korvaisi ministeriltä aiemmin edellytetyn virkavalan tai -vakuutuksen sekä tuomarinvakuutuksen. Lailla samalla kumottaisiin valtioneuvoston jäsenen valoista ja vakuutuksista säätävät vala-asetuksen (1183/1987) 3 ja 10 §. Kyseessä on siis kantelussani mainitsemani hanke VNK016:00/2017.

Yhdistyksemme aikoo oma-aloitteisesti antaa luonnoksesta uskonnollisen ministerin juhlallisen valan ja sen perustelut torjuvan lausunnon.

Kävi siis niin kuin ministerien osalta osasin pelätäkin kantelussani ja jo siinä mainitsemani *Helsingin Sanomien* 2.8.2017 painamassa mielipidekir-

joituksessani, jonka totta puhuen laadin valtiosihteeri Paula Lehtomäen valtioneuvoston kansliasta sanottua saman lehden verkkosivuilla 25.7.2017 olleessa haastattelussaan uhkaavasti, että valtioneuvoston kansliassa oli alettu jo miettiä säännösten selkeyttämistä, kuitenkin niin, että ”tilaisuuden juhluvuudesta ja perinteestä pidetään kiinni”. Mutta mielipidekirjoituksessani en osannut pelätä sitä, että vala-asetuksessa keskusviraston pääjohtajan ja maaherran (ja samalla aluehallintoviraston ylijohdajan) asema heikennettäisiin niin, kuin se moittimallani virheellisellä huolimattomuudella toteutui valtioneuvoston asetuksessa 1026/2017.

Hallituksen esityksen luonnos sanoo nykyisellään päädytyn erikoiseen tilanteeseen, jossa valtioneuvoston jäsen valitsee virkavalan vannomisen ja virkavakuutuksen antamisen väliltä, mutta ilman valintaansa antaa tuomarinvakuutuksen. Kuitenkin erikoista olisi ainoastaan virkavalan valitseminen tuomarinvakuutuksen oheen. Eihän ainakaan kahden vakuutuksen antamisessa olisi mitään erikoista, ja sen valinnanhan voisi tehdä johdonmukaisuuden vuoksi; esitysluonnoksen mukaan silloin olisi vain ilmoittamatta mahdollista uskonnollista vakaumustaan, mitä taas esitysluonnos ei sano ongelmalliseksi eikä vihjaisuksi mahdollisesta uskonnottomasta vakaumuksesta. Keskusviraston pääjohtaja ja maaherra olisivat kuitenkin jääneet tuollaiseen erikoiseen valintatilanteeseen, ellei sitä olisi joko vahingossa tai tietoisesti mutta vaivihkaa lievennetty vala-asetukseen tehdyllä muutoksella. Esitysluonnos ei kuitenkaan sano mitään keskusviraston pääjohtajasta eikä maaherrasta, mutta eihän sen enää tarvitsekaan.

Ehdotettu ministerin juhlallinen vala ja virkamiehen virkavala liittyvät toisiinsa siten, että toisesta tai toisesta luopuminen aiheuttaisi paineita luopua toisestakin. Jos keskusviraston pääjohtaja ja maaherra olisi jätetty äskeisen erikoisen valintatilanteen eteen, olisi tullut painetta luopua virkavalasta, ja silloin tietysti myös ministerin juhlallisesta valasta, jota ei olisi ehkä haluttu esittääkään. Jos taas esitetty uusi uskonnollinen vala tulisi nyt torjuttuksi omituisena, vanhentuneena ajatuksena ja epätoivoisena yrityksenä uskonnollisten valojen pelastamiseksi, tulisi paine luopua virkavalasta.

Päätöksessään 11.7.2017 ministerien tuomarinvaloista tehtyihin kanteluihin apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen esitti, että valtioneuvoston kanslia selvittäisi yhteistyössä oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa, miten valtioneuvoston jäseniä koskevia säännöksiä tulisi muuttaa tuomarinvakuutusta koskevien säännösten voimaantulon johdosta. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei kuitenkaan viitata oikeusministeriöön eikä valtiovarainministeriöön. Oikeusministeriö tietysti valmisteli asetuksen 1026/2017, jonka 3 § poisti vala-asetuksesta valtioneuvoston jäsenen tuomarinvalan, mikä taas poisti lainsäädännöstä valtioneuvoston kanslian ristiriitaisena pitämän seikan. Mutta oliko se todella ainoa oikeusministeriöltä vaadittu toimi? Kuu-

luiko oikeusministeriön tehtäväksi myös oikea tarkoitusperä välttämättä salaten muuttaa vaiivikkaa keskusviraston ja maaherran tuomarinvakuutuksen antamisen paikka pois valtioneuvoston yleisistunnosta? Sellainen epäilyshän tässä vahvistuu.

Keskusviraston pääjohtajan ja maaherran aseman alentaminen vala-asetuksessa, jotta ministerille voitaisiin luoda uusi uskonnollinen vala, olisi tietysti asiatonta, eikä sellaista voisi kestävästi perustella. Miksi myöskään sellainen keskusviraston pääjohtaja tai maaherra, joka joka tapauksessa olisi valinnut kaksi vakuutusta tai joka johdonmukaisuuden tähden olisi tyytynyt kahteen vakuutukseen tai joka olisi mukautunut valan ja vakuutuksen yhdistelmään valtioneuvoston yleisistunnossa, joutuisi nyt kärsimään viranaloitustjuhlan heikennyksestä vain, jotta ministeri puolestaan pääsisi ongelmattomasti vannomaan valan? Miksi erityisesti uskonnoton virkamies joutuisi asiattomasti kärsimään uskovan (tai tapakristityn) poliitikon edun tähden?

Virkavalan tukeminen ministerin uskonnollisen valan hyväksi olisi oikeusministeriöltä toimintaa sen omaa, uskonnollisista valoista luopumisen linjaa vastaan. Onko ministeriö hylännyt ne perustelut, jotka se esitti todistajan ja tuomarin valoista luopumiselle, kun se tuki virkavalaa keskusviraston pääjohtajan ja maaherran aseman ja yleisesti ottaen tuomarinvakuutuksen merkityksen heikennyksen kautta?

Tietysti, jos oikeusministeriö toimi tarkoituksellisesti ja tämä asiattomuus voidaan nyt todistaa tai ainakin jättää siitä vahva epäily, esitys ministerin juhlallisesta valasta menettää (yhä enemmän) uskottavuuttaan. Epäily voidaan vahvimmin torjua korjaamalla pikimmiten vala-asetus esittämälläni tavalla.

Valtiovarainministeriö on puolestaan ollut toimimatta mitenkään. Vai onko pidättyminen hankkeista virkavalasta luopumiseksi ollut yhteistoimintaa valtioneuvoston kanslian kanssa ministerin juhlallisen valan puolesta? Ministeriössä ei ole hankkeilla edes lakia virkavalan ja virkavakuutuksen kaavojen nostoksi asetuksesta valtion virkamieslakiin. Silloin ei myöskään ole tullut luontevaa paikkaa keskustelulle koko virkavalasta luopumiseksi. Jos taas sellaiseen perustuslain 80 §:n vaatimaan hankkeeseen ryhdytään vasta, kun ministerin juhlallisesta valasta ja vakuutuksesta ehdotettu laki on mahdollisesti tullut voimaan 1.7.2018, niin valtiovarainministeriö on käytännössä menettänyt mahdollisuutensa itse esittää virkavalasta luopumista.

Toimivatko oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö jopa yhdessä, mutta julkisuudelta piilossa valtioneuvoston kanslian hankkeen tueksi?

Joka tapauksessa esittelijänä toiminut hallitussihteeri Jennimari Huovinen on vastuussa mahdollisesta tarkoituksellisesta, mutta vaietusta ja silloin hyvin virheellisestä toiminnasta keskusviraston pääjohtajan ja maaherran aseman heikentämiseksi ministerin juhlallisen valan mahdollisuuden hyväksi.

Kanteluni tutkinnasta: Pyydän saada antaa asiassa oman vastineeni.

Kantelija:

matematiikan dosentti Jouni Luukkainen
puheenjohtaja, Pääkaupunkiseudun ateistit ry [www.ateistit.fi]
Wallininkuja 2 C 53, 00530 HELSINKI
p. 045 2129 763; jouni.luukkainen@helsinki.fi

Tiedoksi kanteluni kohteelle sekä vala-asetuksen asianosaisille:

Hallitussihteeri Jennimari Huovinen (OM), jennimari.huovinen@om.fi
Oikeusministeriön kirjaamo, oikeusministerio@om.fi
Lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro (VNK), sanna.helopuro@vnk.fi
Valtioneuvoston kanslian kirjaamo, kirjaamo@vnk.fi
Valtiovarainministeriön kirjaamo, valtiovarainministerio@vm.fi