

KIRJALLINEN KYSYMYS 752/2010 vp

Perustuslakituomioistuimen perustaminen Suomeen

Eduskunnan puhemiehelle

Perustuslakituomioistuin on monissa maissa oleva tuomioistuin, joka valvoo maan perustuslain toteutumista. Perustuslakituomioistuin muun muassa antaa ratkaisuja lakien perustuslainmukaisuudesta sekä antaa päätöksiä kansainvälisten sopimusten soveltuvuudesta maan perustuslain kannalta. Perustuslakituomioistuin löytyy muun muassa Saksasta, Tšekistä ja Luxemburgista sekä monesta muusta Euroopan maasta. Suomessa sen sijaan perustuslain toteutumista valvoo eduskunnan perustuslakivaliokunta. Suomalainen valvontajärjestelmä on tältä osin vahvasti poliittinen eikä puolueeton, niin kuin niissä maissa, joissa perustuslakituomioistuinlaitos on toiminnassa. Nyt suomalaisessa perustuslain valvontajärjestelmässä on mahdollista syntyä päätöksiä erilaisten poliittisten tai taloudellisten kytkösten vuoksi, jotka perustuslakituomioistuinmallissa olisivat todennäköisesti vähäisempiä.

Yhtenä esimerkkinä voisi mainita vuonna 2004 perustuslakivaliokunnalle tehdyn muistutuksen M 1 otsikolla "Oikeuskanslerin virkatoinen lainvastaisuus" (Tapaus Sarkkisten hometalokauppa).

Jo ennen kuin valiokunta ryhtyi käsittelemään muistutusta, valiokunnan puheenjohtaja oli tuonut lehdistölle kantansa julki jotenkin näin kuu-

luvasti: "--- ettei tuollaisia asioita pidä eduskuntaan tuoda". Valiokunnan jäseniltä kyseisen asian käsittelyn välillä kuului kommentteja "Ei perustuslakivaliokunta ole mikään tuomioistuin".

Valiokunnan puheenjohtajan etukäteen annettussa kommentissa lehdistölle oli tietty vahva poliittinen ennakkolataus, joka jo siitä hetkestä alkaen alkoi ohjata myös muistutuksen käsittelyä suuntaan, jossa asioiden totuudenperäisyyttä ei syvällisesti haluttu aidosti selvittää eikä asian tuntijoilla ollut käytettävissään kaikkea aineistoa. Sarkkiset olisivat olleet myös itse valmiit tulemaan kuultaviksi valiokuntaan, mutta sitä mahdollisuutta heille ei annettu. Mietintö ja päätös olivat myös sen mukaiset.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Onko hallitus tiedostanut suomalaisen perustuslain valvontajärjestelmän kehittämistarpeen mallin, jossa valvontatehtävä siirretään perustuslakivaliokunnalta perustettavalle perustuslakituomioistuimelle?

Helsingissä 23 päivänä syyskuuta 2010

Esa Lahtela /sd

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Esa Lahtelan /sd näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 752/2010 vp:

Onko hallitus tiedostanut suomalaisen perustuslain valvontajärjestelmän kehittämistarpeen mallin, jossa valvontatehtävä siirretään perustuslakivaliokunnalta perustettavalle perustuslakituomioistuimelle?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Suomalainen perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on hajautettu siinä mielessä, että useat eri organit osallistuvat valvontaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema tässä järjestelmässä. Perustuslakivaliokunta arvioi lakien perustuslainmukaisuutta lainsäädäntöprosessin yhteydessä. Perustuslakivaliokunnalla on tässä tehtävässään eri rooli kuin eduskunnan valiokunnilla yleensä. Käsiteltävien asioiden perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunnalla on oikeudellisen asiantuntijan rooli, ja sen kannanotot ovat eduskuntakäsittelyssä tosiasiallisesti sitovia. Järjestelmän toimivuuden kannalta on keskeistä, että perustuslakivaliokunta ja sen tekemät arviot lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta nauttivat laajaa arvostusta ja niihin luotetaan.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistusta valmisteltaessa ja säädettäessä päädyttiin siihen, että Suomessa ei edelleenkaan ole tarvetta eikä riittäviä perusteita erilliselle valtiosääntötuomioistuimelle. Tätä johtopäätöstä perusteltiin perustuslain esitöissä usealla eri seikalla (HE 1/1998 vp, s. 53—54).

Valtiosääntötuomioistuimen perustaminen olisi merkittävä muutos koko valtiojärjestyksen perusteiseen. Kansainväliset kokemukset viittaavat siihen, että se saattaisi heikentää sekä eduskunnan että ylimpien tuomioistuinten asemaa. Erityisesti mahdollisuus jälkikäteeseen abstraktiseen lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen voisi helposti johtaa ristiriitoihin eduskunnan lainsäädäntövallan kanssa. Erillistä valtiosääntötuomioistuinta voidaankin pitää ongelmallisena juuri vallanjaon ja kansanvallan kannalta.

On myös todennäköistä, ettei valtiosääntötuomioistuimen kaltaiselle toimielimelle olisi Suomessa osoitettavissa riittävästi tehtäviä. Valtiosääntötuomioistuimen perustaminen muihin Euroopan maihin on liittynyt liittovaltiojärjestelmään tai hyvin poikkeukselliseen historialliseen tilanteeseen, jollaista Suomessa ei ole käsillä. Valtiosääntötuomioistuimen perustamisen taustalla on usein ollut tarve luoda vahvoja institutionaalisia takeita autoritaarisen järjestelmän uusiutumista vastaan. Tällainen tausta liittyy esimerkiksi Saksan liittotasavallan, Italian, Espanjan ja Portugalin sekä Keski- ja Itä-Euroopan maiden valtiosääntötuomioistuihin. Huomionarvoista on, että yhdessäkään pohjoismaassa ei ole valtiosääntötuomioistuinta.

Perustuslakiuudistuksessa johtopäätöksenä oli, että tällaisen kokonaan uudentyypin valtiosääntöisen toimielimen perustaminen olisi huonosti sovitettavissa suomalaisen valtiosääntöperinteeseen ja oikeuskulttuuriin. Valtiosääntötuomioistuimen perustamisen sijasta perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää kehitettiin sitä vastoin uudistuksessa muulla tavoin. Järjestelmää täydennettiin uudella, perustuslain etusijaa koskevalla perustuslain 106 §:n säännöksellä. Tämä merkitsi tärkeää muutosta aikaisem-

paan tilanteeseen, jossa tuomioistuimilla ei katsottu olevan oikeutta yksittäistapauksessa jättää soveltamatta eduskunnan säätämää lakia, vaikka lain säännöksen soveltaminen olisi johtanut ristiriitaan perustuslain kanssa.

Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei voi arvioida yleisesti ja ilman yhteyttä konkreettiseen oikeustapaukseen sitä, onko lain jokin säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei myöskään voi esimerkiksi julistaa lain säännöstä perustuslain vastaiseksi, vaan se

voi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta yksittäistapauksessa.

Perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää on arvioitu viime vuosina perustuslain tarkistamishankkeen yhteydessä. Alustavan arvion perustuslain toimivuudesta laatinut Perustuslaki 2008 -työryhmä ja parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevan perustuslain muutosesityksen valmistellut perustuslain tarkistamiskomitea eivät nähneet tarvetta arvioida uudelleen perustuslakiuudistuksessa tehtyjä ratkaisuja valtiosääntötuomioistuimen osalta (ks. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8; Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2010.)

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 2010

Oikeusministeri Tuija Brax

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 752/2010 rd undertecknat av riksdagsledamot Esa Lahtela /sd:

Är regeringen medveten om den modell för att utveckla det finländska systemet för kontroll av grundlagen enligt vilken kontrolluppgiften skulle flyttas över från grundlagsutskottet till en ny författningsdomstol?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Det finländska systemet för kontroll av lagars grundlagsenlighet är splittrat såtillvida att flera olika organ deltar i kontrollen. Riksdagens grundlagsutskott spelar en central roll i systemet. Grundlagsutskottet tar ställning till lagarnas grundlagsenlighet i samband med lagstiftningsprocessen. I sin uppgift har det en annorlunda roll än riksdagens utskott överlag. När grundlagsutskottet tar ställning till om de ärenden som behandlas är förenliga med grundlagen, har det rollen av rättslig sakkunnig och dess ställningstaganden är de facto bindande vid riksdagsbehandlingen. För att systemet ska fungera, är det viktigt att grundlagsutskottet och dess ställningstaganden angående lagars grundlagsenlighet värdesätts i vida kretsar och åtnjuter förtroende.

När 2000 års grundlagsreform bereddes och grundlagen stiftades kom man fram till att Finland fortfarande inte har vare sig något behov av en särskild författningsdomstol eller tillräckliga skäl att inrätta en sådan. Denna slutsats motiverades i förarbetena till grundlagen ur flera olika aspekter (RP 1/1998 rd, s. 54—55).

Inrättandet av en författningsdomstol skulle innebära en betydande förändring av grunderna för vårt statsskick. Internationella erfarenheter tyder på att en sådan domstol skulle försvaga både riksdagens och de högsta domstolarnas ställning. I synnerhet kunde en möjlighet att i efterhand från abstrakta utgångspunkter undersöka lagarnas grundlagsenlighet lätt leda till konflikt med riksdagens lagstiftande makt. Alternativet att inrätta en särskild författningsdomstol kan därför anses problematisk uttryckligen från maktfördelningens och demokratins synpunkt.

Det är också sannolikt att en författningsdomstol inte i våra förhållanden skulle kunna anvisas tillräckligt mycket uppgifter. I andra europeiska länder har inrättandet av sådana varit förenat med ett förbundsstatssystem eller historiska omvälvningar av ett slag som inte är aktuella i Finland. Bakgrunden till att en författningsdomstol inrättats har ofta varit ett behov att skapa starka institutionella garantier mot en upprepning av de gamla auktoritära systemen. Detta är fallet när det gäller författningsdomstolarna t.ex. i Förbundsrepubliken Tyskland, Italien, Spanien och Portugal samt i flera central- och östeuropeiska länder. Det bör noteras att inget av de nordiska länderna har någon författningsdomstol.

Slutsatsen vid grundlagsreformen var att det vore föga förenligt med vår konstitutionella tradition och rättskultur att inrätta ett författningsorgan av denna för våra förhållanden främmande typ. I stället för att inrätta en författningsdomstol vidtog man däremot vid reformen andra åtgärder för att utveckla systemet för kontroll av lagarnas grundlagsenlighet. Systemet kompletterades med en ny bestämmelse om grundlagens företrädare i 106 § i grundlagen. Detta innebar en viktig förändring jämfört med tidigare situation då dom-

stolarna inte ansågs ha rätt att i enskilda fall lämna en av riksdagen stiftad lag otillämpad, även om tillämpandet av lagens bestämmelse skulle ha lett till konflikt med grundlagen.

Enligt 106 § i grundlagen ska domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen. Domstolen kan inte på ett allmänt plan och utan samband med ett konkret rättsfall ta ställning till om en lagbestämmelse strider mot grundlagen. Domstolen kan t.ex. inte heller förklara att en lagbestämmelse strider mot grundlagen, utan endast i ett enskilt fall lämna en bestämmelse otillämpad.

Systemet för kontroll av lagarnas grundlagssenslighet har under de senaste åren bedömts i samband med ett projekt som gällde en översyn av grundlagen. Arbetsgruppen Grundlag 2008, som utarbetat en preliminär bedömning av grundlagens funktion, och kommittén för en översyn av grundlagen, som berett ett förslag till ändring av grundlagen som genomgår riksdagsbehandling som bäst, såg inget behov att ompröva de lösningar som slogs fast vid grundlagsreformen när det gäller en författningsdomstol (se promemoria av arbetsgruppen Grundlag 2008. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2008:8, Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 9/2010.).

Helsingfors den 11 oktober 2010

Justitieminister Tuija Brax