

Pekka Hallberg

Oikeuskulttuurimme tulevaisuus

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen satavuotinen taival on antanut aiheen arvioida oikeuskulttuurimme suurta linjaa. Tässä kirjassa ei ole tavoiteltu yhdistyksen historiikkaa vaan laajemmin oikeuskulttuurimme juuria ja kehitystä, murroksia ja tulevaisuutta.

Oikeuskulttuuri on enemmän kuin oikeussääntöjen kokonaisuus. Oikeus elää kansakunnan tunteiden varassa ja on siten yhteiskunnallinen toimiva kokonaisuus. Kysymys oikeuden sisällöstä koskee koko yhteiskunnan kehityksen suuntaa.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta kuvaa mietinnössään vuodelta 1997 hallituksen selonteosta Suomi ja Euroopan tulevaisuus oikeudellista kehitystä siten, että pysyvyyden tilalle on tullut jatkuva muutos. Sen mukaan perinteiset rakenteet murtuvat. Tarvitaan syvempää keskustelua valtion ja kansalaisyhteiskunnan jännitteistä, asioiden hallinnasta.¹

Asioiden hallinnassa oikeudella on olennainen merkitys. Se on yhteiskunnan ytimessä. Tämän kirjan tarkoitus on avata oikeuskeskustelua ja syventää näkemystämme suomalaisen oikeuskulttuurin linjasta. Tavoite voidaan tiivistää ilmaisuksi "takaisin tulevaisuuteen".

1. Oikeuskulttuuri enemmän kuin lakikirja

Suomen oikeuskulttuurille on pidetty ominaisena lakisidonnaisuutta ja sopeutumista. Lakisidonnaisuuden juurissa näkyy vallan kasvaminen sukuyhteisöistä valtioksi, alhaalta ylös ja varhaisista hallitsijanvalan kaavoista lähtien sitoutuminen yhteiseen lakiin. Kehitystaustaa ihannoiden voidaan väittää, että maasamme ei ole ollut feodalismin perinnettä, joskin on ollut luokkaeroja ja eriva-

¹ Ensimmäinen osa *Suomi ja Euroopan tulevaisuus* (valtioneuvoston selonteko 3/1996 vp) annettiin 2.10.1996. Eduskunta hyväksyi istunnossaan 2.4.1997 tulevaisuusvaliokunnan selontekoa koskevan mietinnön. Ks. myös valtioneuvoston tulevaisuusselonteon II osa/1997 vp.

Oikeuskulttuurimme tulevaisuus

pauksia.² Oikeus on kuitenkin perimmältään koettu lähtökohdiltaan yhteiseksi.

Tähän taustaan oli istutettavissa myös J.V. Snellmanin ajatus³ oikeuden paikasta kansalaisyhteiskunnassa eikä valtiovallan jatkeena. Näkökulma on periaatteellinen, mutta samalla välttämätön ymmärtääksemme suomalaisen oikeuden vahvuuksia tulevaisuuteen.

Lakisidonnaisuuden aate "maa on lailla rakennettava" on kuitenkin asetettava reaalisiin historiallisiin yhteyksiinsä. Entisajan laki saattoi olla yksinkertainen ja luonteeltaan yksiselitteinen. Vuoden 1734 laki oli monin tavoin aikaansa edellä ja sisälsi vapauden ja kansalaiskeskeisen ajattelutavan ilmentymiä. Nykyaajan lainsäädäntö on monimutkainen kokonaisuus. Vuositain yli tuhannesta uudesta säädöksestä lakeja on vain kolmannes, ja niistäkin vain pieni osa kohdistuu kaikkiin kansalaisiin, valtaosan järjestäessä erityisryhmien etuisuuksia tai viranomaisten keskinäisiä toimivaltasuhteita.

Lainsäädäntö on käynyt välillisemmäksi ja loitontunut oikeuden ihanteesta. Entistä selkeämmin on nähtävissä, että laki on vain väline ja oikeus takana oleva päämäärä. Samalla on ymmärrettävä, että oikeuskulttuuri on enemmän kuin lakikirja.⁴

Suomalaisen oikeuskulttuurin nykyaajan suuri muutostekijä on oikeuden kansainvälistymisessä. Kehityksellä on tavallaan kaksi puolta, ihmisoikeus-sopimusten edustamat pehmeämmät arvot ja taloudellisen integraation edellyttämät oikeuden harmonisointia koskevat vaatimukset. Oikeus on kansainvälisen kehityksen sillan rakentaja. Tältä kannalta kansainvälistyminen ei ole uhka. Vahva oikeuskulttuuri on mahdollisuus.

2. Oikeuskulttuurimme perusarvot

Yleisimmällä tasolla oikeudelliset perusarvomme on aseteltu hallitusmuodon 1 §:ssä. Aikaisemmin säännöksessä viitattiin vain valtiosääntöimme rakenteeseen, mutta nyt perusarvoiksi on asetettu nimenomaisesti ihmisarvon loukaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Kysymys ei ole juhlavasta periaatteesta vaan tiivistystä näkökulmasta oikeuden juuriin ja yhteiskunnalliseen tehtävään.

Yhteiskuntatieteissä on ollut tapana arvioida jännitettä valtion ja kansalaisyhteiskunnan, instituutioiden ja ihmisten välillä. Monista maista tuttu asetelma:

² Suomessakin oli merkantilistisella kaudella valtiojohtoisuustendenssiä, läänityksiä ja lahjoituksia. *Alf Ross*, Miksi demokratia (suom. 1951), kiinnittää oikeudellisen ajattelumme ymmärtämiseksi huomiota siihen, ettei meillä ole ollut varsinaisesti juurtunutta feodalismia.

³ Ks. *J.V. Snellman*, Valtio-oppi 1842 (suom. 1928).

⁴ Tämä lähtökohta on todettu myös Suomalaisen oikeustietosanakirjan, *Encyclopedia iuridica fennica* esipuheessa 24.3.1994 asettaen kulttuuriseksi tavoitteeksi koota se, mikä kuuluu pysyvästi ja perusuonteisena suomalaiseen oikeuskulttuuriin.

vahva valtio – heikko kansalaisyhteiskunta tai päinvastoin heikko valtiovalta vahva kansalaisyhteiskunta, ei riitä kuvaamaan meidän järjestelmäämme.⁵

Historiallisista syistä, Ruotsi-Suomen suurvaltakaudelta kuin myös autonomian ajalta meille on periytynyt vahva valtiovalta ja keskitetty hallinto. Sen ohella on säilynyt vahva paikallinen itsehallinto sekä kansalaisyhteiskunnalle tyypillinen talkooperinne ja pienseuraisuus, lukuisten yhdistysten kirjo.

Tähän asetelmaan eivät hyvin sovi valtion ja kansalaisyhteiskunnan vastakkainasettelut, vielä vähemmän kansainvälisesti kehitellyt ns. kolmannen sektorin mallit. Suomalaisen oikeuskulttuurin vahvuus olisi löytää uudestaan aidompi osallistuminen julkisen vallan käyttöön, etenkin kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, sekä toisaalta avata julkisen vallan näkökulmaa ja tavoitetilaa kansalaiskeskeiseksi. Tällä tavoin voimme välttää pohdiskelut kolmannen sektorin oikeusongelmista sekä lisätä julkisen vallan legitimitettiin ja selkeyttä järjestelmän kehittämisessä.

3. Oikeus hyvinvoinnin rakentamisessa

Ensi vuosituhaten hyvinvointiamme on sanottu määrittävän kolme tekijää. Ne ovat suomalainen yhteiskuntamalli, metsä ja tieto. Suomalaiset elävät metsästä, paljolti niin aineellisesti kuin henkisesti. Tulevaisuuden työ ja tuotanto pohjautuvat puolestaan entistä enemmän tietoon ja osaamiseen. Kolmas tärkeä tekijä on juuri yhteiskuntamme turvallisuus, oikeuden toimivuus.

Suomalaisen oikeusajattelun jatkumoa voi etsiä kehityskaaresta, joka lähtee lakisidonnaisuuden juurista ja yhdenvertaisuudesta, kasvaa vähitellen tasa-arvoon ja tasapuolisuuden vaatimuksiin sekä päättyy nykyisellään monin paikoin monimutkaiseen lainsäädäntöön, joka asettelee keskivertoisuuden vaatimuksia ja samalla myös esteitä yksilölliselle kehitykselle.

Oikeusajattelumme on sanottu kaipaavan uutta jännitettä, jossa on sijaa yksilöllisyydelle sekä toisaalta vahvempi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden perusta.⁶ Ehkä asetelmaa voisi valaista seuraava kielikuva: yhteiskunta, jonka valjaissa ei ole vetoa tai jonka vankkureista puuttuu perälauta, mukana pysymisen turva, ei pitkän päälle voi selviytyä kansainvälisessä kilpailussa.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus antaa uutta jännitettä oikeusajatteluun. Perusoikeusajattelun juuret ovat tietysti kaukana historiassa, jopa keskiaikaisissa maanlaeissa, joissa turvattiin henki ja kunnia, ruumis ja onni sekä omaisuuden suoja puuttumiselta ilman laillista tuomiota ja tutkintoa. Hallitus-

⁵ Tämä jaottelu on italialaisen tutkijan *Giovanni Lewin* tuotannossa johtavia teemoja.

⁶ *John Rawls*, Oikeudenmukaisuusteoria 1988 (alkup. 1971) s. 15, asettelee reiluksi peliksi käsitetyn oikeudenmukaisuuden yhteiskunnallisten instituutioiden tärkeimmäksi hyveeksi.

Oikeuskulttuurimme tulevaisuus

muodon perusoikeussäännöstö oli alunperin oikeusvaltion niukka perusoikeusluettelo turvaten perinteiset vapausoikeudet. Nykyisin perusoikeuksissamme on paitsi täsmennetty aikaisempia vapausoikeuksia myös otettu valtiotäytäntöön taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

Uudistus on toteutettu vuosikymmenten valmistelun jälkeen realistiselta pohjalta säilyttäen lainsäädännön ja tuomiovallan käytön keskinäinen suhde entisellään ja välttämällä siten ns. tuomarivaltiokehitystä. Olennaista on oikeuskulttuurimme tulevaisuutta pohdittaessa nähdä perusoikeuksien rakentava merkitys arvojen vahvistamisessa ja suunnan näyttäjänä.

Perusoikeuksissa erottuu kaksi selkeää säiettä. Toinen on yksilöllisyyden ja yrittämisen korostaminen, toinen yhteisvastuun tähdentäminen. Oikeus, joka ei todella edistä yksilön vapautta ja elintilaa, mahdollisuuksia saada opetusta ja kehittää itseään ja kulttuuria sekä hankkia toimeentulo työllä, elinkeinolla tai ammatilla, ei rakenna vetoa yhteiskunnan valjaisiin. Toinen puoli on sosiaalinen oikeudenmukaisuus, jonka mukaan jokaiselle taataan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja yhteiskunnan muutkin tukitoimet niissä elämäntilanteissa, joissa yksilö ei voi hankkia toimeentuloansa. Oikeuskulttuurimme vahvuus on yrittämisen edellytysten ja sosiaalisen vastuun yhteensovittamisessa.

4. Lainsäädännön muutos

Nykyajan lainsäädännön ongelmaksi on koettu jatkuva muutos. Tämä on aiheuttanut ymmärrettävyyden ongelmia, kun tieto uusista normeista menee huonosti perille. Periaatteelliselta kannalta lainsäädännön ongelmat ovat todellisuuden tavoittamisessa. Lakiin sisältyy aina "pitämisen elementti", normin asettaminen. Sellaiset säännökset jotka ovat reaalisia, ovat helpommin omaksuttavissa. Millä tavoin kansallinen lainsäädäntömme on kehittynyt ja kehittyä kaikkia koskevilla suurilla oikeusaloilla?

Kaikkia koskeva oikeusala on verotus. Verotukseen liittyy myös erityinen lakisidonnaisuuden vaatimus, kun laista on hallitusmuodon mukaan ilmettävä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet sekä riittävät säännökset oikeusturvasta.

Viime vuosikymmenten aikana verolainsäädäntöä ja verohallintoa on maassamme huomattavasti kehitetty. Veroteknisesti ajatellen on samalla saavutettu korkea hallinnollinen tehokkuus, kun lainmukaisen verotuksen voidaan arvioida toteutuvan hyvin alhaisella kustannustasolla, verotuskustannusten ollessa alle 1 % verotuksen kokonaistuotosta. Verotuksen ongelmat ovatkin muualla kuin veroteknisissä yksityiskohdissa.

Tulevaisuuden verokeskustelussa painopistettä pitäisi siirtää yhä enem-

män verolaeista vero-oikeuteen, lähentää verokeskustelua muuhun oikeuskeskusteluun. Kansainvälisen kilpailun kiristytessä ja talouden globalisoituessa painopiste on siirtynyt liiaksi verotuksen tehokkuusnäkökohtiin, jolloin on saatettu uhrata oikeudenmukaisuuden pohdiskelua. Verotuksen harmonisointi ja kansainvälisen kilpailun neutraliteettivaatimukset koskevat lähinnä välillistä verotusta ja investointien suuntautumista eli pääomaverotusta, jolloin välitön verotus, palkkaverotuksen aste ja muut yksilöiden oikeudenmukaiseen verokohteluun liittyvät kysymykset jäävät kansalliselle tasolle. Oikeuden legitimitietin kannalta verotus on siten tulevaisuudessakin olennainen kansallinen sääntelyn kohde.

Toinen suuri oikeudenala, joka kaipaa punnittua näkemystä ja vastuuntuntoista kehittämistä, on sosiaaliturvajärjestelmä. Vuosikymmenten aikana rakennetussa järjestelmässä on epäjohtonmukaisuuksia, päällekkäisyyksiä ja aukkojakin, jotka nyt ovat tulleet esille jouduttaessa leikkaamaan aikaisempia etuuksia lamavuosina.

Perusoikeusajattelu edellyttäisi aukottomampaa ja toisaalta realistisempaa kokonaisuutta. Kaikki ymmärtävät, että jos tavoitellaan aukotonta perustoimeentulojärjestelmää, samalla on purettava päällekkäisyyksiä ja viritettävä järjestelmää osin alemmalle tasolle. Nykyjärjestelmä näyttäytyy kuin verkona, johon jää kiinni tai josta saattaa pudota läpi. Parempi olisi kimmoisa taso, joka takaisi turvan mutta joka samalla helpommin palauttaisi työhön ja yrittämiseen. Sosiaalilainsäädäntömme kehittäminen tällaisessa yhteisvastuun hengessä on lähivuosien suuria lainsäädäntöhankkeita.

Perinteisten olojen ja kansainvälisten vaatimusten vaikeakin sopeuttaminen on havainnollisimmin nähty kilpailuoikeuden ripeässä kehityksessä. Ensimmäinen taloudellista kilpailua koskenut vuoden 1957 kartellilaki sisälsi vain julkisuusperiaatteen ja kilpailunrajoitusten rekisteröimisen. Vuoden 1964 laissa omaksuttiin jo kilpailunrajoituksiin puuttuminen ns. väärinkäyttöperiaatteen pohjalta neuvottelumenettelyssä. Samalla säädettiin ensimmäiset määrähintajärjestelmää ja tarjouskartellia koskevat kiellot. Vuoden 1973 laki sisälsi merkittävän kilpailuhallinnon uudistamisen, jota jatkettiin vuoden 1985 muutoksilla.

Vuonna 1988 toteuttiin kokonaisuudistus, joka merkitsi hyppyä säännöstelystä kilpailutalouteen. Samalla uudistettiin kilpailuneuvoston asema ja perustettiin kilpailuvirasto. Vuoden 1992 uudistus asetti jo suomalaisen kilpailuoikeuden periaatteessa EY-oikeuden kieltoperiaatteisiin rakentuvan kilpailuoikeuden tasolle, joskin kilpailunrajoituksia edelleen lähestyttiin väärinkäyttöperiaatteen kannalta jatkaen aikaisempaa lainsäädäntötraditiotamme. Vuonna 1998 on viimeksi lainsäädäntöön lisätty myös fuusiokontrollia koskevat säännökset.

Oikeudellisesti arvioiden kilpailulainsäädännön kehitys on ollut havainnol-

Oikeuskulttuurimme tulevaisuus

lisin kansainvälistymisen mittari, kun lainsäädännön kehitys on edellyttänyt niin siviili- ja rikosoikeudellisen kuin myös hallinto-oikeudellisen ajattelutapamme kehittämistä. Taloudelliselta kannalta kehitys on ollut merkittävää, kun taloudellista kilpailua ja julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö liittyy välittömästi Suomen kilpailuedellytyksiin ja myös työllisyyskehitykseen.

5. Ympäristönsuojelukin tulevaisuuden rakentamista

Ympäristöasiat ovat Suomessa, metsien ja kymmenien tuhansien järvien maassa, olennaisia. Ympäristölakeja on nykyisin kymmeniä, lähtien rakentamisen, maan, veden ja ilman käytön sääntelystä ja suojelusta ja päätyen uusiin ympäristövaikutusten arviointia, luonnon monimuotoisuutta ja biodiversiteettiä koskeviin säädöksiin. Kansainvälistyminen näkyy siinä, että vaikka Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksissa ei alunperin ollut lainkaan ympäristömääräyksiä, nykyisin jo EY:n sekundäärisäädöstenkin määrä ylittää 200.

Onko ympäristöoikeutemme tulevaisuus yhä monimutkaistuvan säännösten hallinnassa vai onko meillä yli aikakausien ulottuvia periaatteita ja historiallista vahvuutta? Tässäkin voimme nähdä vastuun yli sukupolvien kirjoitettuna valtiosääntöön. Ympäristösäännöksen mukaan kaikille kuuluu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Suomi on ainoita maita, jossa kestävän kehityksen periaate on tällä tavoin kiinnitetty ympäristölainsäädännön perustaksi.

Tällaiset periaatteet saattavat jäädä etäisiksi ympäristökeskustelussa, jolle on ominaista arvojen vastakkainasettelu ja kansainvälisen kilpailun koveneminen ilmapiiri. Metsäkeskustelussakin Suomi, metsänhoidon mallimaa on näyttänyt jäävän puolustuskannalle etsittäessä suosituksia metsien käyttöön ja esimerkiksi sertifiointiin. Tässäkin oikeuskulttuurimme suuri linja saattaa avata näkökulmaa tulevaisuuteen.

Ensimmäiset metsälait maassamme saatiin 1600-luvulla, jolloin rajoitettiin kaskeamista. Vuoden 1734 laista voidaan lukea kehoitus metsän säästävään käyttöön, ettei metsä häviä ja tila turmellu. Ensimmäiset metsän uudistamisvelvoitteet säädettiin 1800-luvulla sahatavaran kysynnän lisääntyessä. Metsän hävittämiskielto tuli lainsäädäntöön 1917 ja ensimmäinen yksityismetsälaki saatiin 1928. Nykyaikaisen metsänparannuslainsäädännön juuret ovat 1960-luvulla. Nykyinen metsälaki vuodelta 1997 korostaa uudella tavalla metsäluonnon monimuotoisuutta, asettaa päävelvoitteiksi edelleen metsien uudistamisen hakkuiden yhteydessä ja antaa entistä enemmän valinnan varaa ratkaisuille.

Jos halutaan arvioida oikeuden merkitystä tulevaisuuden rakentamises-

sa, on helppo nähdä nykyisen metsälain ja siihen liittyvät luonnonsuojelulain sekä hallitusmuodon ympäristösäännöksen antavan entistä paremmat lähtökohdat osallistua kansainväliseen metsäkeskusteluun. Sama koskee kansainvälisten velvoitteiden, myös EY:n Natura-2000 ohjelman toteuttamista maassamme reaalilla ja omiin oloihimme soveltuvalla tavalla. Siinäkin on tavoiteltava selkeyttä ja suomalaisen oikeuskulttuurin linjaa.

6. Oikeuden rakenteista sisältöön

Viime aikojen oikeuskeskustelu on ravistellut osin tuomioistuinlaitosta. Se on ollut hyvin tarpeellista painopisteen siirtämiseksi tuomarikeskeisestä ajattelusta, tuomioistuinten työskentelystä enemmän oikeuden sisältöön. Tässäkin historiallinen näkökulma antaa mittakaavaa keskusteluun. Vallanjakoajattelumme juuria voidaan seurata manner-Euroopan teorioita kauemmaksi.⁷

Tuomioistuinlaitoksemme jakautuminen riita- ja rikosasioiden tuomioistuihin ja toisaalta hallintotuomioistuihin periytyy sekin jo vuoden 1634 hallitusmuodosta. Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus, rakenne ja pääpiirteet vahvistetaan selkeästi nyt uudessa hallitusmuodossa.

Luottamus tuomioistuinlaitokseen ei ole kiinni rakenteesta tai yleisistä periaatteista vaan käytännön toimivuudesta ja oikeuden sisällön kehityksestä. Jokaiselle on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja hallitusmuodossa vieläkin selkeämmin säännöksiin oikeus kunnolliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä ei saa olla kysymys enemmän muodosta kuin sisällöstä.

Kun ihmisoikeussopimuksen tulkinnat käyvät yhä teknisemmiksi, on tässäkin hyvä muistaa oman oikeuskulttuurimme lähtökohdat. Hallitusmuodon mukaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimpiä osa-alueita ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perusteleminen sekä oikeus hakea muutosta.

Oikeudenkäyntimenettelyä on viime vuosina huomattavasti uudistettu. Uudet prosessilait on saatu riita-asioihin 1993, rikosasioihin 1997 ja hallintolainkäyttöön 1996. Kaikki nämä ovat edellyttäneet vuosikymmenten valmistelua ja antavat nyt pohjaa oikeudenkäynnin kehittämiseksi.

Oikeuskulttuurin kannalta on hyvä muistaa prosessiperinteen kaksi histo-

⁷ Vallanjako-oppi on yleensä yhdistetty Ranskan 1700-luvun valistusfilosofiaan ja nimenomaan Montesquieun pääteokseen *De l'Esprit des lois* (1748). Ensimmäisen esityksen vallasta funktioitain jaettuna oli kuitenkin julkaissut James Harrington jo 1656 *Oceana*-lehdessä. Käytännön ehdotuksia vallanjaosta sekä toimeenpano- ja lainsäädäntövallan rajoittamisesta esitti sittemmin John Locke. Ruotsi-Suomessa näitä ajatuksia löydetään jo aikaisemmalta ajalta, vuoden 1634 HM:sta.

Oikeuskulttuurimme tulevaisuus

riallista päälinjaa. Niistä muodollisempi on ns. liberalistinen prosessikäsitys, joka juontaa juurensa roomalaisen oikeuden kaavoista, kanonisen oikeuden kirjallisesta täydellisyysperiaatteesta ja avustajapakosta sekä myöhemmältä ajalta saksalaisesta siviiliprosessioikeuden käsittely- ja määräämisperiaatteiden yhteensovittamisesta. Toinen linja on ns. sosiaalinen prosessikäsitys, joka tulee lähempää pohjoisemmasta perinteestä ja joka korostaa enemmän ai-neellisen totuuden periaatteita ja virallistoimintoisuutta.

Tämä pelkistettykin erottelu johtaa pohtimaan prosessioikeutemme uudistusten perimmäistä luonnetta. Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistukset kuvastavat enemmän liberalistista perinnettä, kun oikeudenkäynnissä on tarkka väittämisen- ja vaatimistaakka sekä lisätty nyt myös kansainvälisesti tutut preklusiosäännökset. Hallintoprosessi on puolestaan enemmän sosiaalista, kun siinä on korostettu myös valitusviranomaisen vastuuta asian tulemisesta selvitetyn ja virallisena periaatteen.

Kummassakin menettelyssä on hyvät puolensa. Oikeudenkäynnin tulevaisuuden kannalta on tarpeen arvioida tuloksia asianosaisten, kansalaisten kannalta ja kiinnittää huomiota todellisiin edellytyksiin saada oikeutta varmasta ja joutuisasta menettelyssä sekä kohtuullisin kustannuksin.

Oikeudenkäyntimenettelyn uudistuksia oikeuskulttuurimme suureen linjaan sidottaessa on muistettava, että hallitusmuodon perussäännökset painottavat sosiaalista oikeusperinnettä ja jokaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Jos oma perinne liian helposti vaihdetaan kansainvälisiin oppirakennelmiin, vähennetään yleistä luottamusta oikeuslaitoksen toimintaan.

Oikeuskulttuurin ja tradition ymmärtämistä tarvitaan samalla tavoin hallinnon rakennemuutoksissa. Monilla aloilla hallinnon keventäminen ja kustannusten leikkaaminen on ollut viime vuosina välttämätöntä. Muutos aikaisemmista hallintorakenteista yksityistämiseen ja kevyempiin organisaatoratkaisuihin on tuottanut säästöjä lyhyellä tähtäimellä, mutta on saattanut vähentää tasapuolisuutta, julkisuutta ja oikeusturvan takeita.

Kun kansainvälisiin kilpailutekijöihin kuuluu hallinnon hyvä toimivuus, tulevassa kehityksessä tarvitaan entistä yleisempää hallintolainsäädäntöä, joka hallinnon rakenneratkaisuista huolimatta turvaa selkeästi asioiden vireillepanomahdollisuudet, selvittämisen, neuvonnan ja kuulemisen, avoimuuden ja päätösten perustelemisen moitteettomuuden. Hallinnon toimivuus on osa oikeuskulttuuriamme.

7. Kansainväliset ihmisoikeudet puntarina

Oikeusjärjestyksen kansainvälistymisessä on tavallaan kaksi puolta. Ihmis-oikeussopimukset tarkoittavat menettelyyn liittyviä pehmeämpiä arvoja ja ta-

loudellinen integraatio puolestaan neljän perusvapauden, ihmisten, työvoiman, palveluiden ja pääoman liikkuvuuden esteetöntä turvaamista.

Suomea sitovista ihmisoikeussopimuksista on tärkein Euroopan ihmisoikeussopimus, joka saatettiin voimaan lainsäädäntötoimin 1990. Vaikka Suomi on ollut ihmisoikeuskysymysten vankka ajaja, sopimus meillä lopulta hyväksyttiin suhteellisen myöhään. Perusoikeusuudistuksemme on antanut viime vuosina käytännön pohjaa kansainväliseen vuoropuheluun myös ihmisoikeuksien toteuttamisesta.

Kansainvälisillä sopimuksilla on oikeuskulttuurissamme muodollisesti suhteellisen korkea asema, kun sopimukset saatetaan lainsäädäntötoimin välittömästi osaksi oikeusjärjestystämme ja siten suoraan sovellettavaksi oikeudeksi. Vetoaminen ihmisoikeussopimukseen on käytännössä yleistynyt niin, että vuonna 1996 Suomesta tehtiin kaikkiaan yli 100 valitusta Euroopan ihmisoikeustoimikuntaan. Kiinnostus ihmisoikeussopimuksen tulkintakysymyksiin on käytännössä selvästi lisääntynyt.

Oikeuskulttuurimme kehitysastetta osoittaa tavallaan se, että toistaiseksi Suomen osalta on vahvistettu vain viisi ihmisoikeussopimuksen loukkausta.⁸ Ne eivät ole luonteeltaan periaatteellisia, vaan ovat koskeneet menettelyn yksityiskohtia.

Oikeusturvan kannalta järjestelmämme onkin hyvin vastannut kansainvälisiä ihmisoikeusvaatimuksia siinäkin suhteessa, että meillä jo 1950-luvulla on toteutettu yleinen valitusoikeus hallintopäätöksiin, mikä monista muista maista näihin päiviin asti on puuttunut. Menettelyn osalta on ollut suurin muutos varautuminen suullisiin käsittelyihin, mikä on merkinnyt yleensäkin suuntausta entistä välittömämpään ja keskitetympään menettelyyn tuomioistuimissa.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että Euroopan ihmisoikeussopimuksella on ollut tärkeä osa siinä oikeuskulttuurin murroksessa, joka on ollut havaittavissa viime vuosikymmenen aikana. Sopimus on kansallisella tasolla totuttanut lainkäyttäjiä kansainvälisiin oikeuslähteisiin ja tätä kautta tasoittanut myös tietä EY:n oikeuden omaksumiselle ja suoralle soveltamiselle. Ihmisoikeussopimus tulee jatkossakin olemaan sekä tärkeä valtion sisäisesti sovellettava oikeuslähde että normisto, jonka valossa Suomen oikeusjärjestystä tul- laan yksittäisten tapausten kautta arvioimaan kansainvälisellä tasolla.

Suomi voisi entistä aktiivisemmin osallistua kansainväliseen ihmisoikeus- keskusteluun välittämällä tietoa omista kokemuksistamme ja ennen muuta ihmisoikeussopimusten vaikutuksesta perusoikeussäännöstömme uudistami- seen. Kun ihmisoikeudet ovat universaaleja ja luonteeltaan jakamattomia,

⁸ Näitä ovat *ihmisoikeustuomioistuimen* ratkaisut kuulemisvirhettä koskeissa asioissa (Hokkanen, Kerojärvi, Z.v. Suomi) sekä Euroopan neuvoston ministerikomiteassa olleet tapaukset Ollila (holhotun kirjeenvaihdon suoja) ja L. v. Suomi (maanmittausinsinööri maa- oikeuden kokoonpanossa).

Oikeuskulttuurimme tulevaisuus

perusoikeusuudistuksemme antaa havainnollisen kuvan ihmisoikeuksien vaikutuksesta kansallisen oikeuskulttuurin kehitykseen. Toinen puoli on siinä, että kansallisella tasolla olemme pystyneet yhdistämään vapausoikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, mikä kansainvälisesti on ollut vuosikymmenten tavoite mutta mihin toistaiseksi ei ole ollut edellytyksiä.

8. Oikeuskulttuuri ja integraatio

Viime vuosien suurimpia muutoksia on ollut Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Neljän perusvapauden esteiden poistaminen, mikä on alkanut jo ETA-vaiheen aikana, on heijastunut monin tavoin oikeusjärjestelmäämme, erityisesti julkisoikeuteen.

Kansallisen oikeuden ja EY-oikeuden suhdetta järjestää kaksi olennaista periaatetta. Ensinnäkin EY-oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa. Toinen pääperiaate on ollut EY-oikeuden välitön vaikutus. Se liittyy ns. perussopimusten tarkoittamaan primäärioikeuteen, asetuksiin ja myös sellaisiin direktiiveihin, jotka ovat riittävän selkeitä ja ehdottomia ja jotka perustavat yksityisille välittömästi oikeuksia ja etuja. Asetelma on monimutkainen, mutta senkin pohjalta on luettavissa periaate, jonka mukaan EY-oikeus ei ole vain integraatio-oikeutta vaan myös eurooppalaisten yhteistä oikeutta.

Kansallisen oikeuskulttuurin kannalta on olennaista muistaa, että EY-oikeuden soveltaminen on lähes kaikissa tapauksissa hajautettu kansallisille hallintoviranomaisille ja tuomioistuimille. Yhteisten tulkintojen varmistamiseksi on järjestetty mahdollisuus ja eräin edellytyksin myös velvollisuus kansallisille tuomioistuimille pyytää EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisua.⁹ Tällainen ennakkoratkaisu sisältää kuitenkin päätöksen vain EY-säännöksen tulkinnasta tai pätevydestä eikä se siten ota kantaa yksittäisen asian ratkaisuun.

Oikeuskulttuurimme sopeutumista uusiin oikeuslähteisiin osoittaa se, että ensimmäisenä EU:n jäsenyysvuonna ei maastamme pyydetty yhtään ennakkoratkaisua. Nyt näitä pyyntöjä on kymmenkunta, mikä sekin osoittaa painopisteen Eurooppa-oikeuden soveltamisessa olevan kansallisella tasolla. EY-oikeus on käynyt vähitellen käytännössä tutuksi.

Suomen oikeuden kannalta direktiivien suora sovellettavuus ja EY-säädösten ensisijaisuus kansallisiin lakeihin nähden on perustunut EU-jäsenyyden

⁹ Ennakkoratkaisun pyytämisestä on määrätty Euroopan yhteisönsopimuksen 177 artiklassa. Menettely perustuu EY-oikeuteen ja toisaalta kansallisen prosessin yleisiin säännöksiin. EY:n tuomioistuin on syksyllä 1996 lähettänyt jäsenvaltioille muistion menettelystä.

Pekka Hallberg

voimaansaattamislakiin, joka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁰ Oikeuskulttuurimme tulevaisuutta ajatellen on olennaista lähestyä esimerkiksi direktiivien voimaansaattamista ja soveltamista kansallisista lähtökohdista, etsiä käytännön olosuhteistamme käsin kestäviä ratkaisuja. Kysymys on samalla EY-oikeuden sovittamisesta todellisiin olosuhteisiin. Legitimiteetti on kestäväen integraation pääkysymyksiä.

9. Oikeus ja moraali

Viime aikojen oikeuskeskustelussa voidaan nähdä eräänlaista moraalista herkistymistä. Ammattialoilla on syntynyt kymmeniä eettisiä ohjeita, joiden joukossa ovat myös asianajajan ja lakimiehen eettiset ohjeet. Kaikille niille on yhteistä se, että ulkopäin annetut normit eivät riitä, vaan että tarvitaan myös sisäistä ymmärrystä siitä, mikä on oikein ja mikä on väärin.

Oikeuskulttuurimme juurista on usein nostettu esille *Olaus Petrin tuomarinohjeet*,¹¹ joilla vieläkin on suuri merkitys oikeuden mitan osoittajana. Näissä tuomarinohjeissa asetettiin moraaliksi oikeuden vartijaksi ja korostettiin toisaalta oikeutta ja kohtuutta. Kohtuuden ajatus on näissä ohjeissa merkki oikeuden yhteiskunnallisuudesta ja reformiystävällisyydestä, mikä antaa oikeuskehitykselle myös jatkuvuutta.

Lakimiesten teorioissa pohditaan usein yhden ainoan oikean ratkaisun mahdollisuutta, joka tieteellisesti on osoitettu kestävämmäksi. Havainto vapauttaa pohtimaan ilman kirjaviisautta kulloinkin mahdollisimman oikeudenmukaista ratkaisulinjaa. Oikeusvaltiossa se on tietysti sopeutettava yleisiin puitteisiin, lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi. Oikeuskulttuurin kannalta on olennaista, että moraalisia pohdiskeluja ei suljeta oikeuskeskustelun ulkopuolelle.

Kun yhteiskuntamoraali usein samaistetaan oikeustajuun ja oikeusvakaukseen, lakimiehillä on suuri vastuu yleisessä moraalikeskustelussa. Oikeus ei ole vain lakimiesten asia, vaan se on kaikille yhteinen olennainen asia. Tältä kannalta historian kirjakin voisi päätyä kysymykseen oikeuden tulevaisuudesta.

¹⁰ Direktiivien suora sovellettavuus perustuu EU-sopimuksen voimaansaattamislakiin ja *Korfulle* 24.6.1994 allekirjoitettuun liittymissopimukseen, jossa on tarkemmat liittymisehdot.

¹¹ *Heikki Ylikangas* Olaus Petrin tuomarinohjeiden kommentaarikirjassaan (1982 s.89) kiinnittää erityistä huomiota ohjeiden reformiystävällisyyteen ja tällä tavoin niiden jatkuvaan ajankohtaisuuteen.

10. Oikeus 2000-luvulle

Oikeuskulttuurimme historiasta löydämme monia vahvuuksia eteenpäin. Näitä ovat vallanjaon ja lakisidonnaisuuden juuret, hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen rakenteet sekä viime vuosien lainuudistuksista perusoikeusuudistus. Se on vahvistanut oikeudellisia arvoja ja antanut itsetuntoa integraatiokehityksessä.

Korostunut lakisidonnaisuus on saattanut kuitenkin johtaa muodolliseen ajatteluun, eristää oikeuden kehitystä yhteiskunnasta. Oikeuden kansainvälistyminen avartaa ajattelua normikeskeisyydestä asiakeskeiseksi. Laki on väline ja oikeus päämäärä. Olennaista on asioiden oikeudenmukainen ratkaiseminen.

Ensi vuosituhat merkitsee entistä laajempaa oikeuden kansainvälistymistä. Se on ymmärrettävä sekä yhdentymisen kannalta että kansallisen oikeuskulttuurin kysymyksenä. Ihmisoikeussopimukset on vaikeuksista liitetty oikeusajatteluun. Euroopan unionin jäsenyysskään ei ole aiheuttanut oikeuskulttuurin murrosta. Uudet oikeuslähteet ovat olleet helposti omaksuttavissa. Oikeudelliselta kannalta tuskin Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) toteutuminenkaan aiheuttaa ongelmia.

Tulevaisuutta on pohdittava laajemmasta näkökulmasta kysymällä, voiko oikeuskulttuurimme kehittyä sopeutuvasta enemmän osallistuvaksi. Kun puhutaan oikeudesta rakentavana tekijänä, tarkoitetaan yleensä yhteiskunnallista turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja oikeuden sosiaalisesti tasoittavaa luonnetta. Pohjoismaiseen oikeuskulttuuriin kuuluu olennaisesti oikeuksien ja velvollisuuksien, etujen ja rasitteiden jakaminen kohtuuden mukaan, olosuhteiden tasoittaminen.

Kansainvälisessä kanssakäymisessä on selvää, että taloudellisesti ja kulttuurisesti kestävien suhteiden ja yhteistyön rakentaminen edellyttää yhteisiä pelisääntöjä eli toimivaa oikeutta. Kysymys on oikeudellisten yhteyksien löytämisestä, pohjoisen ulottuvuuden vahvistamisesta.

Kulttuuriselta kannalta oikeus on aina enemmän kuin normien kokonaisuus. Sen vuoksi legaliteetin, laillisen ja lainmukaisen rinnalla on yhä suurempi merkitys legitimeetillä, laillisella oikeutuksella. Se voi kasvaa vain oikeuden kehitykseen tunnettavan yleisen luottamuksen pohjalta. Oikeus on suomalaisille olennainen asia – myös tulevaisuudessa.¹²

¹² Valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa osa II/1997 vp selvittää myös gallup-tutkimuksia luottamuksesta oikeuslaitokseen. Luottamusta koskevat prosenttiluvut ovat aikasarjana seuraavat: 1981: 80, 1986: 82, 1990: 65, 1993: 62, 1996: 66. Suhteellisessa eri instituutioiden vertailussa luottamus on asettunut vielä korkealle, kuten nuorisosiain neuvottelukunnan syksyllä 1997 julkaistu nuorisobarometrikin osoittaa. Ks. internet, <http://www.minedu.fi/nuora/barom001>.