

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Valtiovalta ja kansalaistottelemattomuus

Valtiovallan ja kansalaistottelemattomuuden välistä suhdetta on syytä tarkastella kaksisuuntaisesti. Ensinnäkin voidaan kysyä, miten valtiovallan toimenpiteet, kuten lainsäädäntöön sisältyvät epäoikeudenmukaisuudet, uudistusten viivästyminen, nuoremman polven käsitäksiä vastaamaton lakien arvotausta sekä monasti tyhjää jauhava ja mihinkään johtamaton uudistuskeskustelu luovat ilmapiiriä, jossa kansalaistottelemattomuus on alkanut nostaa päätään. Toiseksi voidaan kysyä, miten kansalaistottelemattomuus puolestaan vaikuttaa valtiovallan ja varsinkin lainsäädännön uudistamiseen, hallintoon ja lakien soveltamiseen.

Kansalaistottelemattomuus on hyvin monitahoinen yhteiskunnallinen ilmiö, jonka tarkastelu pelkästään yhden tieteenalan puitteissa ei ota onnistuakseen. Jo ilmiön pelkkä määrittelykin tuottaa vaikeuksia; siitä on varsinkin anglosaksisessa kirjallisuudessa julkaistu paljon tekstiä. Tässä artikkelissa katson voivani tyytyä suomalaisten filosofien *Erik Lagerspetzin* ja *Matti Wibergin* esittämään alustavaan määrittelyyn, jonka mukaan

Kansalaistottelematon on henkilö, joka rikkoo vakaumuksellisista syistä yksittäistä lakia tai määräystä samalla kun hän periaatteessa tunnustaa lainsäätäjän tai määräyksen antajan yleisen auktoriteetin.¹

Erityisesti huomionarvoinen on Lagerspetzin ja Wibergin toteamus, että määrittely ja justifikaatio kansalaistottelemattomuudesta puheen ollen tahtovat auttamattomasti kietoutua toisiinsa.

Kysymystä kansalaistottelemattomuuden oikeutuksesta (justifikaatiosta) ei voida ratkaista oikeuspositivismin lähtökohdista käsin. Siihen tarvitaan joko luonnonoikeudellisia tai moraalifilosofisia pohdintoja. Sellaisiin ei ole tarkoitus tämän artikkelin puitteissa kuitenkaan ryhtyä. Mutta on syytä oikeuspositivismista todeta, että sen hallitseva

¹ *Erik Lagerspetz & Matti Wiberg, Kansalaistottelemattomuus: Käsiteanalyytinen tarkastelu, Politiikka no 3/1981, s. 251—270.*

asema voidaan nähdä sitä taustaa vasten, että olemme Suomessa pitkän aikaa eläneet varsin rauhallisissa oloissa. Tällaisten olosuhteiden vallitessa voimistuu luontevasti käsitys, jonka mukaan vastaus kaikkiin yhteiskunnallisiin ongelmiin löytyy säädetyistä laista tai säädettävästä laista. Niin ei kuitenkaan aina ole. Ei tarvitse mennä kovin kauas taaksepäin Euroopan historiassa, kun tulee vastaan tilanteita, joissa juridisesti pätevä »laki ja järjestys» on käynyt sietämättömäksi, suorastaan ihmisarvon vastaiseksi. Tällaisissa oloissa ihmiset saattavat turvautua kansalaistottelemattomuuteen ja muihin vastarinnan muotoihin.

Kansalaistottelemattomuudesta Suomessa ei liene juuri nimeksikään empiiristä tutkimustietoa olemassa. Myöskään tässä artikkelissa ei esitetä tutkimustietoa; pikemminkin vain henkilökohtaisia käsityksiä ja näkemyksiä.

Suomessa kansalaistottelemattomuuden aiheita ovat olleet monet luontoa ja muuta ympäristöä tuhoavat rakennushankkeet. Tällaiset herättävät varsinkin luonnonsuojelusta kiinnostuneiden ihmisten vastustusta. Mutta on olemassa tapauksia, joissa luontoa tuhoavat rakennushankkeet samalla loukkaavat ihmisten perusoikeuksia tai ihmisoikeuksia. Sellaisista voidaan esimerkkinä mainita ennen muita Norjan Altajoen rakennushanke, joka ei suinkaan ole pelkästään voimatalous- ja luonnonsuojelukysymys. Siinä on lisäksi kysymyksessä pienen alkuperäiskansan, saamelaisten oikeus säilyttää oma kulttuurinsa, mikä puolestaan on täysin riippuvainen siitä, saavatko he pitää sen luonnollisen ympäristön, johon heidän perinteiset elinkeinonsa, porotalous ja lohenkalastus, erottamattomasti liittyvät. Altan kysymyksessä on rakentamista vastustavien taholta huomautettu mm. siitä, että kansanvaltaisesti hallitussa yhteiskunnassa on olemassa sellaisia vähemmistön oikeuksia, sellaisia perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia, joita ei voida enemmistö päätöksin ottaa pois tai loukata.²

Kun ryhdytään etsimään selityksiä kansalaistottelemattomuudelle, tulee helposti mieleen ihmisten vieraantuminen poliittisista puolueista ja heidän tuntemansa epäluottamus valtiovaltaa kohtaan. Nämä ovat asioita, joista politologit *Risto Sänkiaho* ja *Pertti Pesonen* ovat esittäneet valaisevia tutkimustuloksia.³ Puolestani arvelen, että on löydettävissä muitakin selityksiä kuin yleinen luottamuksen heikkeneminen

² ks. läh. *Jaakko Uotila* ja *Paavo Uusitalo*, Altan kiista ei ole pelkästään norjalaisten kysymys, *Suomen Kuvalehti* no 5/1981.

³ *Pertti Pesonen* ja *Risto Sänkiaho*, *Kansalaiset ja kansanvalta*, Juva 1979.

tai vieraantuminen. Suomen oloissa voidaan osoittaa tapauksia, joissa suuriakin ihmisryhmiä on kohdeltu hyvin epäoikeudenmukaisesti. Tämä on ollut omiansa vaikuttamaan heidän käsitykseensä siitä, miten yleensä voi päästä oikeuksiinsa ja millä tavalla asioihin voi vaikuttaa.

Ei voi olla pelkästään sattuma, että monet kansalaistottelemattomuusilmiöt liittyvät *vesiasioihin*. Sellaisesta on jo mainitsemassani Altan tapauksessa kysymys; Koijärvi ja Lappajärvi ovat niin ikään vesiasioita, ja nyt näyttää olevan alkamassa liikehdintä Ounasjoen rakentamisen ja Vuotoksen tekoaltaan ympärillä. Miksi juuri vesiasiat saavat aikaan kansalaistottelemattomuutta?

Lakimiehen silmin katsottuna vesiasiat ovat tavattoman monimutkaisia. Ne koskettavat lisäksi laajoja alueita ja niissä tehdyt ratkaisut koskevat hyvin suurten ihmisryhmien oikeuksia. Ehkä jo tältä pohjalta saattaisi ymmärtää, miksi niissä tehtävät ratkaisut helposti herättävät tyytymättömyyttä. Lähemmin tarkastellen on syytä kiinnittää huomiota varsinkin vesilain korvausjärjestelmään.

Vesiasioissa vesituomioistuimen tehtävänä on vesilain mukaan päättää vahinkojen korvaamisesta. Vahingot ja haitat muutetaan markoiksi. Jos esimerkiksi talonpojan kotitalo jää veden alle, tämä vahinko on markoiksi muutettavissa. Samoin menetetty kalastus, joka käytännöllisesti katsoen aina on ollut ja joka käytännöllisesti katsoen jatkuisi ikuisesti, voidaan sekin muuttaa markoiksi arvioimalla vuotuinen tuotto ja kapitalisoimalla se sitten jonkin prosenttiluvun mukaan.

Vahinkojen ja haittojen vastapainona on usein voimataloudesta saatava etu. Kovin yleiseksi on nyt muodostunut sellainen käsitys, että yleinen etu vesiasioissa samaistuu sähkövoiman tuotantoon: »Yleinen etu on yhtä kuin sähkövoima». Tämä tuskin on sopusoinnussa ihmisten oikeustajun kanssa.⁴

Korvauskysymykseen liittyy vielä se seikka, että esim. voimalaitoksen rakentaja tai säännöstelyhankkeen toimeenpanija on ollut velvollinen maksamaan korvaukset vasta sitten, kun päätös on saanut lainvoiman. Siihen on käytännössä saattanut kulua useita vuosia, jopa vuosikymmeniä. Itse rakennushanke on sitä ennen kuitenkin voitu toteuttaa väliaikaisen luvan nojalla hyvinkin vauhdikkaasti. Korvausten suorittamisen hitautta lisää vielä eräs vesilain erikoisuus, joka ilmenee juttujen »halkomisessa» yleisten tuomioistuinten ja hallinto-

⁴ Voimatalousedun ylikorostamisen syistä ks. esim. Pekka Vihervuori, Viranomaisen asianosaisspuhevallasta vesiasioissa, Vammala 1981, s. 2.

tuomioistuinten kesken. Kun vesilaki saatiin säädetyksi vuonna 1961, siihen sisältyi järjestely, jonka mukaan lupahakemuksen ratkaisee viimeisenä oikeusasteena korkein hallinto-oikeus, mutta luvan tarkoittamasta toiminnasta aiheutuvat vahingot ratkaisee vesiylioikeus, viimeisenä oikeusasteena korkein oikeus. Korvauskysymyksiä ei siis uskottu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi.

On selvää, että ennen kuin jostakin lupapäätöksestä aiheutuva vahinko voidaan arvioida, tuon luvan ja siihen sisältyvien ehtojen pitää olla lopullisesti päätetyt. Näin siis luotiin erinomaiset edellytykset asioiden palauttamiselle ja siirtelemiselle viranomaisesta toiseen. Nämä epäkohdat olivat nähtävissä jo vesilain säätämisen aikoihin, mutta lähinnä kilpailu yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä lienee johtanut selostettuun, yleiseltä kannalta irrationaliseen juttujen halkomiseen.⁵

Aivan äskettäin (marraskuussa 1981) on valmistunut kahden eri työryhmän ehdotukset, jotka tarkoittavat edellä kosketeltujen epäkohtien oikaisemista. Selostettua kehitystä voitaneen pitää esimerkkinä lainsäädännön viivästymisestä: nyt aiotaan ryhtyä korjaamaan lainsäädännöllisiä virheitä, jotka ovat olleet parinkymmenen vuoden ajan tiedossa!

Valtiolta yleensä vaatii kansalaisilta enemmän kuin itseltään. Esimerkiksi kelpaa vaikkapa verotus. Verot on heti maksettava valituksesta huolimatta; maksun viivästymisestä aiheutuvat sakkokorot saattavat olla jopa 18 %:n luokkaa. Toisaalta valtio ei itse pidä mitään kiirettä velkojensa suorittamisessa, olkoon sitten kysymys suorituksista yksityisille tai kunnille. Valtion maksama korkokin jää alle tavanomaisen pankkikoron.

Ihmisten käsityksiin laista ja lainkäytöstä eivät vaikuta pelkästään jo mainitut ja muut niihin verrattavat konkreettiset epäkohdat. Kysymys voi olla myös siitä, että ne arvot, jotka ovat saaneet ilmauksensa lainsäädännössä, eivät enää riittävästi vastaa ihmisten arvostuksia. On astunut esiin uusi ikäpolvi, joka ei pidä taloudellista kasvua ja sen välttämättömyyttä suinkaan itsestään selvänä. Uusiin arvostuksiin sisältyy myös luonnonarvojen suojeleminen entistä paljon voimakkaammin. On alettu epäillä kovan, pääomavaltaisen teknologian soveltuvuutta meidän oloissamme. Sen korvikkeeksi halutaan etsiä uusia ratkaisuja, sellaisia tuotantomenetelmiä, jotka eivät vaadi niin paljon

⁵ ks. läh. Uotila, Vesioikeudet valtiokoneistossa, Lakimies 1965 s. 231—248, erik. s. 246 ss. jossa esitetään kritiikkiä vesiasioiden »halkomista» kohtaan.

pääomaa, vaan jotka tarvitsevat enemmän työvoimaa ja käyttävät luonnonvaroja entistä säästeliäämmin.

Kansalaistottelemattomuuden merkitys yhteiskunnassa ei ole suinkaan ollut vähäinen. Suomen historiasta voidaan esittää useita tapauksia, joissa kansalaistottelemattomuus on johtanut uusien arvojen tunnustamiseen yhteiskunnassa ja lainsäädännössä. Niinpä tänä päivänä meillä on sellaisia kansalaisvapauksia, joita todennäköisesti ei olisi ilman aikaisempien sukupolvien kansalaistottelemattomuutta. Esimerkkeinä voidaan mainita uskonnonvapaus, sananvapaus, painonvapaus ja kokoontumisvapauskin. Sanottuja vapauksia ei ole saavutettu ilman poliittista taistelua, johon on sisältynyt myös kansalaistottelemattomuudeksi luonnehdittavia ilmiöitä.

Millä tavalla valtiovallan olisi suhtauduttava kansalaistottelemattomuuteen? Näen siinä lähinnä kaksi vaihtoehtoista linjaa: »kovakorvainen» linja tai »herkkäkorvainen» linja. Näitä voidaan myös kutsua epäresponsiiviseksi tai responsiiviseksi linjaksi.

Kovakorvainen suhtautuminen kansalaistottelemattomuuteen johtaa helposti kovakouraisuuteen eli siihen, että kutsutaan paikalle lisää poliisivoimia, kunnes saatetaan joutua sellaiseen tilanteeseen kuin Altassa, jossa poliisivoiman käyttö on tosiasiaa ajoittain saanut sotilaallisen operaation luonteen. On syytä olettaa, että valtion arvovalta ei suinkaan ajan mittaan lisäännä, jos se toistuvasti ryhtyy poliisivoimin viemään läpi sellaisia hankkeita, jotka nostattavat kansalaistottelemattomuutta.

Herkkäkorvainen tai responsiivinen linja tarkoittaa sitä, että valtiovalta alkaa kuunnella ihmisiä. Tähän kuuluu myös se, että ryhdytään tekemään tarpeellisia muutoksia. Esimerkkinä tällaisesta muutoksesta mainittakoon vesakkojen lentomyrkytyksistä luopuminen.

Suomen oloissa nähdään monia esimerkkejä siitä, että asioista, joissa on olemassa muutospainetta ja -tarvetta, keskustellaan lopultomasti. Käydään tyhjänpäiväistä keskustelua, joka ei johda käytännössä mihinkään. Esimerkiksi kelpaa vaikkapa ylemmänasteinen itsehallinto. Asialla näyttäisi olevan yhteyksiä kansalaistottelemattomuuteen, koska kansalaistottelemattomuuden eräs selitys saattaa olla siinä, että päätösvalta on viety niin ylös, ettei ihmisillä ole enää mahdollisuuksia paikallisesti päättää sellaisistakaan asioista, joilla kuitenkin on suuri paikallinen merkitys. Ylemmänasteisesta itsehallinnosta on toistasataa vuotta keskusteltu. Kuka viitsii enää lukea, mitä lyhyehköin välein ilmestyvät mietinnöt tai muistiot siitä asiasta sisältävät!

Valtiosääntöuudistuksesta on keskusteltu tuhansien sivujen mitaisesti 60-luvun lopusta 70-luvun loppupuolelle saakka. Tuloksia vain ei ole nähtävissä. Mutta onhan sentään Asetuskokoelman nimi muutettu Säädöskokoelmaksi! Sitä paitsi presidentin vaalissa v. 1982 tulee olemaan 301 valitsijamiestä entisen 300:n asemasta.

Pidän mahdollisena, että vuodesta ja vuosikymmenestä toiseen tyhjää jauhava keskustelu nimenomaan kansanvallan kehittämistä koskevilla kysymyksillä on omiaan luomaan ilmapiiriä, joka edistää kansalaistottelemattomuuden yleistymistä.

On myös olemassa asioita, joista ei käydä keskustelua, vaikka niistä pitäisi keskustella. Tarkoitin *korruptiota*, joka ei Suomessa enää ole tuntematon ilmiö, niin kuin ehkä vielä jokin vuosikymmen sitten. Mutta miksi keskustelu siitä ei ota käynnistyäkseen? Lehdistö kylläkin selostaa oikeudenkäyntejä, joissa syyttäjät ja syytetyt keskustelevat, mutta tämä on lähinnä reportaasia, ei yhteiskunnallista keskustelua. Mitkä ovat tämän päivän eturivin poliitikkojen ja muiden vaikuttajien mielipiteet korruptiosta ja siitä, mitä olisi tehtävä sen poiskittämiseksi? Tällaisia mielipiteitä ei ole näkynyt tai kuulunut. Joissakin yhteyksissä olen tosin nähnyt lausuntoja, joiden mukaan kysymys siitä, miten suuria lahjoja tai muita etuja virkamies tai ministeri saa ottaa vastaan, on liian vaikea lainsäädäntötoimin ratkaistavaksi. Kuitenkaan se ei ole ollut ylivoimaisen vaikea esim. Ruotsissa, Englannissa tai Yhdysvalloissa, joissa asiasta on olemassa yksityiskohtaiset säännökset. — Tämäkin asia todennäköisesti vaikuttaa siihen, minkälainen on valtiovallan nauttima luottamus ihmisten keskuudessa.

Yhteenvetona edellä esitetystä voisi todeta, että kansalaistottelemattomuuden pitäisi antaa päätöksentekijöille aihetta itsetutkiskeluun. Tosin on selvää, että jossakin käytännön tilanteessa ei maalaiskonshtaapelilla tai nimismiehellä ole mahdollisuutta ryhtyä pohtimaan, onko tilanteeseen sovellettava laki järkevä tai oikeudenmukainen ja onko sitä noudatettava. Itsetutkiskelun paikka onkin lähinnä valtiokoneiston ylemmissä portaissa: eduskunnassa, valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Tuolla tasolla pitäisi sen sijaan, että vain puhutaan laista ja järjestyksestä, asettaa kysymys: ovatko lait ajan tasalla, onko niissä selviä epäoikeudenmukaisuuksia? Miten niitä pitäisi kehittää? Toisin sanoen: olisi syytä valita responsiivinen linja suhteessa kansalaistottelemattomuuteen.

Näen kansalaistottelemattomuuden lähinnä vähän valtaa omaavien ihmisten vaikuttamiskeinona. Kun kysymyksessä on uusien arvojen

Valtiovalta ja kansalaistottelemattomuus

ja vanhan lainsäädännön välinen ristiriita, tavalliset kansalaiset tuntevat mahdollisuutensa vaikuttaa lainsäädännön kehittymiseen hyvin vähäisiksi. Toisaalta, jos laki joutuu ristiriitaan vaikutusvaltaisten järjestöjen kuten suurten puolueiden, SAK:n, STK:n tai MTK:n edustamien intressien kanssa, ne ryhtyvät kukin omalla tavallaan vaikuttamaan, jotta muutos saataisiin aikaan. Siihen näillä hyvin organisoiduilla, runsaita aineellisia ja henkisiä voimavaroja käyttävillä järjestöillä — samoin kuin monilla muilla järjestöillä — on hyvät mahdollisuudet. Kansalaistottelemattomuus on ehkä oire siitä, etteivät tavalliset kansalaiset enää aio tyytyä siihen, että vain suurilla järjestöillä on sanansa sanottavana yhteiskunnan kehittymiseen. Kansalaistottelemattomuuden myönteisenä puolena pidänkin sitä, etteivät kaikki kansalaiset ilmeisestikään enää tyydy olemaan pelkästään passiivisia vallankäytön kohteita ja välikappaleita.