JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA KEKKONEN

1900 • 3/9 • 1975

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
C-SARJA
N:o 13

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-sarja N:o 13

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

Toimituskunta

Esko Hoppu
Erkki Ailio — Edward Andersson
Pertti Muukkonen — Ilkka Saraviita
Kauko Sipponen — Antti Suviranta
Mikael Hidén
toimittaja

HELSINKI 1975

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (½ nahk.)
ISBN 951-9068-44-9 (sid.)
ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Mme Kenyon

Tasavallan Presidentti, lakitieteen tohtori

URHO KALEVA KEKKOSELLE

hänen täyttäessään
seitsemänkymmentäviisi vuotta

Kunnioittavasti

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Juridiska Föreningen i Finland
Suomen Lakimiesliitto
Suomen Demokraattiset Lakimiehet
Edistyksellisen Oikeuspolitiikan Liitto
Porvarilliset Lakimiehet

Sisällys

Tasavallan presidentti *Urho Kekkonen:* Vallankäyttö ja vastuu. Eduskunta, valtioneuvosto ja tasavallan presidentti 1

VALTIOSÄÄNTÖ JA HALLINTO

Professori *Edward Andersson:* Kan skattefria bidrag ge bättre levnadsstandard än skattepliktig löneinkomst? 15

Apulaisprofessori *Mikael Hidén:* Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjä 23

Professori *Toivo Holopainen:* Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa 47

Dosentti *Antero Jyränki:* »Ehdollisesta» lainsäädännöstä 54

Professori *Paavo Kastari:* Näkökohtia presidentin vallankäyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen .. 68

Professori *V. Merikoski:* Omaisuussuojan tulevaisuus 78

Professori *Olavi Rytkölä:* Kuntajaotuksen muuttamisen edellytyksistä voimassaolevan ja säädettävän lain kannalta ... 93

Virastovaltuutettu *Seppo Salminen:* Valtionhallinto ja virkamiehet 101

Kansliapäällikkö *Kauko Sipponen:* Mitä hallinnolla tarkoitetaan 125

Työtuomioistuimen presidentti *Antti Suviranta:* Sekaluontoisista laeista Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä .. 140

Professori *Jaakko Uotila:* Suomalaisen korkeakoulun rehtori 150

KANSAINVÄLISET YHTEYDET

Professori *Bengt Broms:* Yhdistyneiden Kansakuntien toiminta kansainvälisen oikeuden kehittämiseksi 159

Professori *Erik Castrén:* Kansainvälisen oikeuden merkityksestä 174

Professori *Heikki Jokela:* Kauppatoimien oikeudellisesta perustasta Suomen ja Neuvostoliiton välisessä kaupassa 187

Hallintoneuvos *Raimo Pekkanen:* Helsingin sopimus ja ympäristönsuojelun hallinto 198

Professori *Toivo Sainio:* Ulkomaalaisten maahantulon estämisestä ja turvapaikkaoikeuden myöntämisestä 210

Apulaisprofessori *Ilkka Saraviita:* Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suositustenantovalta 218

OIKEUS JA YHTEISKUNTA

Professori *Aulis Aarnio:* Ikuinen ja muuttuva oikeus 229

Vanhempi tutkija *Raimo Blom:* Yhteiskuntarakenne, oikeustarpeet ja oikeustietoisuus 247

Professori *Lars Erik Taxell:* Lag och politik 258

OIKEUDENHOITO

Eduskunnan oikeusasiamies *Jorma S. Aalto:* Näkökohtia kansalaisen oikeusturvasta 269

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen johtaja *Inkeri Anttila:* Rikosoikeuden uusi linja 278

Professori *Jouko Halila:* In dubio pro reo -sääntö rikosprosessioikeudessa 288

Korkeimman oikeuden presidentti *Antti Hannikainen:* Näkökohtia korkeimman oikeuden kehityksen nykyvaiheesta 302

Oikeusneuvos *Olavi Heinonen:* Kriminaalihuolto kriminaalipolitiikan keinona 308

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Aarne Nuorvala:* Kehittyvä hallintotuomioistuinjärjestelmä kansalaisten oikeusturvan takeena 319

Oikeusneuvos *Curt Olsson:* Högsta domstolsreformen 331

SOPIMUS- JA VARALLISUUSSUHTEET

Professori *Esko Hoppu:* Kanavointisäännöstä vahingonkorvausoikeudessa 345

Professori *P. J. Muukkonen:* Yhteistyösopimukset ja lojaliteettivelvollisuus 356

Professori *Kaarlo Sarkko:* Työmarkkinoidemme sopimusmekanismeista 365

Professori *Matti Ylöstalo:* Täyden korvauksen periaate ja uusi vahingonkorvauslaki 375

Urho Kekkonen

Vallankäyttö ja vastuu

Eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti[1])

Suomen valtiosääntöön perustuvan vallankäytön edellytykset rakentuvat aineksille, jotka pääosiltaan liittyvät toisaalta vallanjako-oppiin ja toisaalta parlamentarismiin. Kansalaisten oikeuksien turvaamiseen tähtäävä ajatus valtiovallan tietynasteisen kolmijaon toteuttamisesta ilmenee meillä hallitusmuodosta, jonka jaottelu lainsäädäntövaltaan, ylimpään toimeenpanovaltaan ja tuomiovaltaan muodostaa hyvän yleiskaavan pyrittäessä selvittämään valtiollisen vallankäytön oikeudellisia ja organisatorisia puitteita. Vallankäytön ja poliittisen vastuun keskinäisen suhteen tarkastelulle tarjoaa puolestaan lähtökohdan parlamentarismi, joka tultuaan meillä omaksutuksi valtiopäiväjärjestykseen 31. 12. 1917 tehdyllä muutoksella, on kehittynyt valtiollisen järjestelmämme keskeisimmäksi tekijäksi toimimalla valtiosäännön ja puoluejärjestelmän välisen yhteisvaikutuksen liittymäkohtana.

Maamme tapaisessa edustuksellisessa demokratiassa valtiovalta kuuluu kansalle, joka harjoittaa tätä valtaa eduskuntavaaleissa, valitsijamiesvaaleissa ja kunnallisen itsehallinnon osalta kunnallisvaaleissa. Valtiollisissa vaaleissa kansa ratkaisee maan vastaisen yleiskehityksen päälinjat eikä valtiosäännönmukainen pitkäjännitteinen vallankäyttö ole mahdollista vastoin Suomen kansan vakiintunutta mielipidettä.

Julkisen vallan perusehtona on siis kansan tahto. Mutta kansan tahto on yhteiskunnallisesta todellisuudesta yleistämällä abstrahoitu käsite, jonka aineellinen sisältö ei ole niinkään helposti todettavissa. Kun perustuslaeissa sanotaan eduskunnan edustavan Suomen kansaa, tämä tarkoittaa, että kansan puolesta tekee eduskunta sitovia päätök-

[1] Esitelmä Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan esitelmäsarjassa 23. 10. 1967.

1

siä. Mutta se merkitsee lisäksi sitä, että kansan välitön määräämisvalta suljetaan vallankäytöstä eduskunnan hyväksi. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että yleiskompetenssinsa turvin eduskunta määrää viime sijassa koko yhteiskuntajärjestyksen perusteista ja voi hyväksyä minkä muutoksen tahansa myös itse valtiosääntöön, edellyttäen tietenkin että päätöksen takana on perustuslain vaatima määräenemmistö.[2]

Eduskunnalla on sekä oikeudellisesti että poliittisesti niin vahva asema, että se voi pakottaa myös tasavallan presidentin taipumaan tahtoonsa. Mutta eduskunta harjoittaa valtaansa vain välillisesti. Välitöntä käskyvaltaa sillä ei ole, se ei hallitse, vaan hallitseminen kuuluu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle yhteisesti.

Toiminnastaan eduskunta on vastuussa vain itselleen. Tähän seikkaan kiinnitettiin oikeudelliselta kannalta huomiota jo hallitusmuodon ensimmäisinä voimassaolovuosina siinä tarkoituksessa, että olisi saatu aikaan järjestely, joka eräiden ulkomaisten esikuvien mukaisesti tekisi mahdolliseksi eduskunnan lainsäädäntöpäätösten valtiosäännönmukaisuuden saattamisen tarpeen vaatiessa tuomioistuinten käsiteltäväksi. Vaikka tällaisen mahdollisuuden puuttuminen voi teoreettisesti katsottuna tuntua epätyydyttävältä, ei sitä käytännön elämässä ole sellaisena koettu. Tietoisuus eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan suorittaman perustuslainmukaisuuden harkinnan lopullisuudesta on ollut omiaan kohottamaan tämän harkinnan huolellisuusastetta.

Eduskunnan jäsenen, yksityisen kansanedustajan, tulee VJ 11 §:n mukaan noudattaa toimessaan oikeutta ja totuutta sekä perustuslakia »eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset». Kun otetaan huomioon kansanedustajan erottamattomuus sekä hänen parlamentaariselle koskemattomuudelleen suotu turva, on todettava, että kansanedustajan

---

[2] Kuriositeettina on paikallaan kertoa tapauksesta, jossa maaherra kieltäytyi noudattamasta eduskunnan määräenemmistöllä hyväksymää ja presidentin vahvistamaa lakia, koska katsoi sen epäoikeudenmukaiseksi, ja sai loppujen lopuksi menettelyllään aikaan sen, että laki muutettiin hänen haluamallaan tavalla. Asia oli seuraava:

Vuonna 1945 säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä laki Rovaniemen kauppalan oikeudesta pakkolunastaa kauppalan alueeseen kuuluvaa maata (27. 4. 1945/381). Tämän lain nojalla kauppala pakkolunasti vuonna 1953 eräät yksityisten omistamat maa-alueet ja suoritti niistä korvauksen pääasiallisesti valtion obligaatioina pakkolunastuslain mukaan. Lapin lääninhallitus, jonka ratkaistavaksi korvauspäätös saatettiin, kieltäytyi kuitenkin maaherra Uuno Hannulan sanelemalla ratkaisulla hyväksymästä korvausten suorittamista obligaatioiden nimellisarvosta, joka ei vastannut niiden käypää arvoa. Maaherra katsoi, että vuoden 1945 laki oli epäoikeudenmukainen yksityisiä korvauksensaajia kohtaan ja kieltäytyi noudattamasta lakia. Korkein hallinto-oikeus purki maaherran päätöksen sillä perusteella, että siinä oli sovellettu lakia väärin. Maaherra Hannula, jouduttuaan ratkaisemaan asian uudelleen pysyi entisellä kannallaan. Pitemmälle meneviltä johtopäätöksiltä vältyttiin sen johdosta, että hallitus antoi pakkolunastuskorvauksista eduskunnalle uuden esityksen, joka tyydytti maaherra Hannulaa.

saattamiselle poliittiseen tai oikeudelliseen vastuuseen kansanedustajana suoritetuista teoista ei tosiasiallisesti ole suuria mahdollisuuksia. Kansanedustajan voidaan katsoa joutuvan vastuuseen kansalle vaaleissa, seikka, mikä kansanedustajien keskuudessa yleisesti tunnetaan.

Hallituksen poliittinen vastuunalaisuus liittyy parlamentaariseen hallitusjärjestelmään, jonka pääsääntö on HM 36 §:ssä. Sen mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Parlamentaarinen hallitusjärjestelmä merkitsee sitä, että eduskunnan valta ei rajoitu vallanjako-opin edellyttämään lainsäädäntötehtävään eikä valtiontalouden hoitoon kuuluviin asioihin. Hallitustehtävien valvontaan liittyvät valtuudet johtavat siihen, että eduskunnalla on mahdollisuus yksityiskohtiin saakka ulottuvalla vaikutuksella määrätä hallituspolitiikan suunnasta. Vallankäytön ja vastuun keskinäiselle suhteelle yhteiskunnassamme on parlamentarismilla ratkaisevan tärkeä merkitys. Pyrkimällä yhdistämään hallituksen käyttämän itsenäisen vallan siihen poliittiseen vastuuseen eduskunnalle, mikä on parlamentaarisen periaatteen ydin, hallitusjärjestelmämme luo hyvät edellytykset tehokkaalle yhteistoiminnalle eduskunnan ja hallituksen välillä.

Kuten usein on huomautettu, parlamentarismi ja monipuoluesysteemi eivät aina soinnu hyvin yhteen. Erityisen selvästi tämä on ollut nähtävissä meillä Suomessa, jossa tiheät hallituksenvaihdokset ovat haitanneet määrätietoisen hallituspolitiikan toteuttamista. Syynä tähän ei suinkaan ole ollut parlamentaarinen luottamusperiaate sinänsä, vaan puoluekantojen korostunut vastakkaisuus ja puolueiden puuttuva yhteistyön tahto, mitkä ovat aiheuttaneet poliittista tasapainottomuutta. Ei ole uskottavaa, että parlamentaarisen vastuun poistaminen, mikä yritettiin toteuttaa vuoden 1918 monarkistisissa hallitusmuotoehdotuksissa, tai sen kaventaminen, mikä oli 1930-luvun alussa Lapuan liikkeen inspiroiman myös hylätyksi tulleen hallituksen esityksen sisältö, olisivat vahvistaneet hallitusten asemaa.

HM 36 §:stä ei käy selville, miten eduskunnan valtioneuvostolle tai sen jäsenelle antama luottamus on todettava. Parlamentarismin sovinnaissäännöksi meillä on kiteytynyt käsitys, että hallituksen ja sen jäsenten katsotaan nauttivan eduskunnan luottamusta, kunnes vastakohta, siis eduskunnan epäluottamus, on ilmaistu. Yhtä hyvin olisi HM:n mukaista, jos meilläkin olisi vakiintunut sellainen monessa maassa noudatettu käytäntö, että uuden hallituksen tulee heti muodostamisen jälkeen alistaa kysymys luottamuksesta eduskunnan ratkaistavaksi. Todennäköisenä voidaan pitää, että meillä omaksuttu käytäntö ei ole pakottanut puolueita käyttämään loppuun kaikkia neuvottelumah-

dollisuuksia enemmistöhallituksen muodostamiseksi. Kun toiselta puolen havaitaan, että monet laajankin eduskuntaenemmistön turvin toimineet hallitukset ovat hajonneet sisäisiin erimielisyyksiin, ei voida sanoa, olisiko eduskunnan luottamuksen hankkiminen ennakolta loppujenkaan lopuksi luonut pitempiaikaisia hallituksia.

Siirrymme nyt tarkastelemaan tasavallan presidentin päätöksentekoa ja vastuuta.

Valtiollisen järjestelmämme luomassa voimien suunnikkaassa tasavallan presidentti käyttää yhdessä valtioneuvoston kanssa ylintä hallitusvaltaa samalla kun hän sekä oman yhteiskuntamme piirissä että suhteessa ulkovaltioihin edustaa Suomen valtion yhtenäisyyttä ja kokonaisuutta. Hallitusmuodon jonkin verran vanhahtava sanonta, jonka mukaan ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille, ei ollut tarkoitettu eikä sitä ole koskaan käsitettykään sanantarkasti merkitsemään, että hallitusvallan käyttäminen supistuisi eduskunnan hyväksymien lakien täytäntöönpanoon.

Hallitusasioissa on sekä presidentille että valtioneuvostolle vahvistettu tarkoin rajattu kompetenssi. Tärkeimmät, lukumäärältään vähälukuiset asiat ratkaisee presidentti valtioneuvostossa, jossa hän toimii puheenjohtajana. Poikkeuksen tästä muodostavat ne asiat, jotka presidentti ratkaisee puolustusvoimien ylipäällikkönä.[3] Kollegisena toimiva valtioneuvosto pääministerin puheenjohdolla ratkaisee taas vähemmän tärkeiksi katsottujen hallitusasioiden suurilukuisen määrän. Yhä enemmän on pyritty siirtämään asioita valtioneuvoston yleisistunnosta ministeriöihin, joissa ratkaisuvalta on ensi sijassa asianomaisella ministerillä.

Hallitusmuodon laatinut vuoden 1917 perustuslakikomitea asetti mietinnössään tavoitteeksi, »että hallitukselle turvataan tarpeellisessa määrin riippumaton asema, kuitenkin varaten kansaneduskunnalle mahdollisuus estää hallituksen hoitamista vastoin vakautunutta kansantahtoa.»[4] Eduskuntavallan eräänlaiseksi täydennykseksi pyrittiin tämän mukaisesti hallitusmuotoa laadittaessa luomaan edellytykset tehokkaalle ja lujalle hallitusvallalle. Näiden edellytysten varaan nojautuvaa vallankäyttöä on itsenäisyytemme alusta lähtien harjoitettu niin, että presidentin asema on säilyttänyt HM:n tarkoittaman itsenäisen luonteen.

---

[3] Tämänlaatuiset asiat on tässä jätetty käsittelyn ulkopuolelle.

[4] *Komiteanmietintö 1917: 11.* Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Perustuslakikomitean mietintö 7, s. 28.

Presidentin päätöksenteon itsenäisyys tulee ilmi siinä, että presidentti ei ole sidottu ministeristön tai sen enemmistön kantaan, vaan hän voi ratkaista hänelle esitellyn asian poiketen valtioneuvoston esityksestä. *Ståhlbergin* esittämä kannanotto, että presidentti on sidottu vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen, mutta ei heidän mielipiteeseensä, on voimassaolevan oikeuden ja vallitsevan oikeuskäytännön mukainen.[5] Presidentin itsenäinen päätösvalta vastoin ministeristön mielipidettä on tietenkin omalla tavallaan parlamentarismin anomalia, koska parlamentaariseen hallitusjärjestelmään kuuluu, että ministeristö on poliittisesti vastuussa myös niistä ratkaisuista, jotka presidentti on tehnyt vastoin ministeristön kantaa. *Ståhlberg* on tästä hyvin tietoinen ja sanoo, että Suomessa sovelletaan parlamentarismia »lievennettynä».[6] Tällaista valtionpäämiehen itsenäistä päätöksentekovaltaa ei useimmissa Länsi-Euroopan demokratioissa ole.

Mikä on presidentin poliittinen vastuu tällaisen »lievennetyn» parlamentarismin vallitessa? Olen monessa eri yhteydessä lausunut käsityksenäni, että jos presidentin tahtoa vastassa on pysyväinen ja määrätietoinen eduskunnan tahto, joutuu presidentti taipumaan sen edessä. Väitöskirjassaan »Sotavoiman ylin päällikkyys» on *Jyränki* esittänyt käsityksenään, että »yksittäistapauksessa presidentti voi siis toimia vastoin eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön mielipidettä, mutta jatkuvasti meillä ei voida johtaa hallitustoimia vastoin eduskunnan hyväksymää suuntaa, mikäli eduskunta määrätietoisesti asettuu tällaista kehitystä vastustamaan».[7] Yhdyn tähän mielipiteeseen. Presidentin ja hallituksen välinen erimielisyys voi muuttua eduskunnan ja presidentin väliseksi ristiriidaksi. Ristiriita eduskunnan ja presidentin välillä taas johtaa viime kädessä siihen, että presidentti ei saa muodostetuksi eduskunnan luottamusta nauttivaa hallitusta. Tällainen »hallituslakko» ei voi päättyä muuhun kuin presidentin eronpyyntöön.

Tässä esitetty johtopäätös vältetään, jos hyväksytään se kannanotto, jonka *Kastari* esittää väitöskirjassaan »Eduskunnan hajoitus». *Kastari* katsoo, että kun valtiosääntöön on otettu parlamentaarinen luottamusvaatimus, se merkitsee sitä, että valtiosääntö kieltää sellaisen vallankäytön, jolla ei ole parlamentaarisen vastuun kantajaa. Tämän mukaan presidentin päätös, josta ministeristö tai sen enemmistö on kieltäytynyt ottamasta parlamentaarista vastuuta, olisi valtiosäännön vastainen.

---

[5] Ks. *K. J. Ståhlberg*, Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927 s. 54.
[6] Ks. *Ståhlberg*, m.t. s. 50.
[7] *Antero Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyys (SLY A 76). Vammala 1967 s. 252 s.

Tämä käsitys ei ole kuitenkaan saanut kannatusta oikeusoppineiden keskuudessa eikä sitä ole käytännössä noudatettu.[8]

Kaksi kertaa on erimielisyys presidentin ja hallituksen välillä johtanut hallituksen eroon. Vuoden 1923 syksyllä oli eduskunta joutunut vajaalukuiseksi Suomen sosialistisen työväenpuolueen 27 kansanedustajan vangitsemisen vuoksi. Eduskunta oli joulukuussa 1923 hyväksynyt Kallion hallituksen kannan, että eduskuntaa ei vajaalukuisuuden vuoksi ollut hajoitettava. Presidentti Ståhlberg ei suostunut avaamaan vuoden 1924 valtiopäiviä vajaalukuisina, vaan vaati eduskunnan hajoitusta. Kun Kallion ministeristö kieltäytyi myötävaikuttamasta tähän, myönsi presidentti ministeristölle sen pyytämän eron ja nimittämänsä Cajanderin toimitusministeristön myötävaikutuksella suoritti eduskunnan hajoittamisen ja määräsi uudet vaalit toimitettavaksi.

Vuonna 1932 Sunilan hallitus erosi, kun presidentti Svinhufvud kieltäytyi antamasta eduskunnalle lakiesitystä koron säännöstelystä. Kyseessä ei asiallisesti ollut sellaisen luokan kysymys, että sen olisi tarvinnut aiheuttaa hallituksen eroa, varsinkin kun eduskunnalle olisi jäänyt viimeinen sana asiassa. Hallitus oli kuitenkin sisäisten erimielisyyksien takia tosiasiassa hajoamassa, ja koronsäännöstelyesitys oli vain poliittisesti tarkoituksenmukaiseksi löydetty oksa hallituksen itsemurhaa varten.

Itsenäisyyden aikaista hallituskäytäntöämme tarkasteltaessa voidaan todeta, että tasavallan presidentti on hieman yli 60 tapauksessa poikennut ministeristön tai sen enemmistön kannasta. Ståhlberg, joka hallitusmuodon laatimistyöhön osallistuneena oli hyvin perillä presidentin henkilökohtaisen vallankäytön perustuslaillisista edellytyksistä, osoitti huomattavaa itsenäisyyttä valtaoikeuksiensa toteuttamisessa. Hänen jälkeisensä presidentit ovat vaihtelevassa määrin noudattaneet hänen tässä suhteessa hahmoittelemiaan suuntaviivoja. Esimerkkeinä mainitsen tässä muutaman tapauksen.

Vuonna 1923 Ståhlberg poikkesi ainakin kolme kertaa valtioneuvoston enemmistön kannasta päättäessään eduskunnalle annettavista lakiesityksistä. Käsiteltäessä ehdotusta tuulakimaksun lakkauttamisesta valtioneuvoston enemmistö vastusti esityksen antamista. Hyväksyen esittelevän ministerin kannan, jota vaikenemisellaan kannatti vain

---

[8] Ks. *Paavo Kastari*, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan (SLY A 21). Vammala 1940 s. 226–320. *Kastarin* esittämää tulkintaa vastaan puhuu myös hallitusmuodon eduskuntakäsittely, jonka kuluessa presidentin päätösvaltaa koskevaan kohtaan esitettiin lisättäväksi lause, minkä mukaan »päätös voi syntyä ainoastaan, jos valtioneuvoston enemmistö yhtyy presidentin mielipiteeseen». Ehdotus hylättiin.

yksi jäsen, Ståhlberg päätti antaa lakiesityksen eduskunnalle perustuslainsäädäntöjärjestyksessä käsiteltäväksi. Seuraavassa presidentin esittelyssä oli hallituksen käsiteltävänä kaksi lakiehdotusta kotimaisen viljatuotannon ja sokerijuurikkaan viljelyn edistämiseksi. Katsoen tällöin, ettei esityksiä ollut riittävästi valmisteltu, Ståhlberg kieltäytyi vastoin valtioneuvoston enemmistön edustamaa kantaa esitystä antamasta.

Svinhufvudin presidenttikaudelta mainittakoon vuonna 1934 tehty päätös, jolla presidentti, poiketen valtioneuvoston yksimielisestä kannasta, jätti vahvistamatta Suomen Rauhanliitolle tarkoitetun ehdollisen määrärahan, joka oli eduskunnan päätöksellä otettu valtion tulo- ja menoarvioon. Tämän menettelynsä Svinhufvud toisti kaksi vuotta myöhemmin saman määrärahan osalta. Nämä tapaukset lienevät toistaiseksi ainoat, joissa presidentti on kieltäytynyt vahvistamasta valtioneuvoston enemmistön hyväksymän ehdollisen määrärahan.

Käsitellessään vuonna 1941 lakiehdotusta pika-asutuslain vastikemaata koskevien määräysten muuttamisesta presidentti Ryti päätti antaa esityksen valtioneuvoston vähemmistön edustamassa muodossa vastoin laajapohjaisen hallituksen suuren enemmistön käsitystä. Presidentti vahvisti myöhemmin lain valtioneuvoston enemmistön ehdottamassa muodossa sen jälkeen kun hänen kantansa oli eduskunnassa tullut hylätyksi.

Kaksi vuotta myöhemmin Ryti päätti vastoin ministeristön enemmistön mielipidettä antaa esityksen suhdanneverolaiksi vähemmistön ehdottamassa muodossa.

Presidentti Paasikiven toimikaudelta tulkoon esimerkkinä mainituksi hänen päätöksensä vuonna 1947 antaa esitys laiksi hinnantasausrahastosta valtioneuvoston vähemmistön kannattaman ehdotuksen pohjalla, jonka mukaan hinnan tasausmaksua oli maksettava vain maahan tuotavista eikä, kuten enemmistö oli ehdottanut, myös maasta vietävistä tarvikkeista. Kolme vuotta myöhemmin hän antoi eduskunnalle esityksen pankkilain 13 §:n muuttamisesta muodossa, jota vain kaksi ministeriä kannatti. Vuonna 1955 Paasikivi vahvisti lakialoitteen perusteella hyväksytyn lain mielisairaslain muuttamisesta siitä huolimatta, että valtioneuvoston jäsenistä enemmistö vastusti sen vahvistamista.

Muitakin esimerkkejä löytyisi varsinkin virkanimityspäätösten joukosta, joissa etenkin Paasikivi varsin runsaasti eli toistakymmentä kertaa teki päätöksensä yksimielisen valtioneuvoston tai sen enemmis-

tön kannasta poiketen. Mainitsemani esimerkit riittävät kuitenkin osoittamaan, että ne tapaukset, jolloin presidentti on ratkaisuissaan poikennut ministeristön tai sen enemmistön kannasta, ovat olleet poliittiselta arvoltaan yleensä vähämerkityksisiä. Ainoaksi suuren luokan kysymykseksi jää edellä selostettu presidentti Ståhlbergin ja Kallion hallituksen välinen ristiriita. Se oli kuitenkin kestoajaltaan rajoitettu, sillä uusien vaalien suorittamisen jälkeen edellisen eduskunnan kokoonpanoa koskevalla erimielisyydellä ei enää ollut poliittista merkitystä.

Kastarin aikanaan esittämä käsitys (jota hän on myöhemmin lieventänyt), että presidentin päätös, josta valtioneuvosto kieltäytyy ottamasta poliittista vastuuta, olisi perustuslainvastainen, antaa tälle kysymykselle tarpeellista perspektiiviä vaikka en pidäkään sitä positiivisen oikeuden mukaisena. Tarkoitan tällä sitä, että milloin on kyseessä parlamentarismin periaatteen ja henkilökohtaisen vallankäytön vastakohtaisuus, painopisteen olisi annettava vain pakottavissa tapauksissa siirtyä parlamentarismin vastuuperiaatteesta itsenäisen vallankäytön hyväksi. Kun presidentti lisäksi tietää, että presidentin eronpyyntö on ultima ratio eduskunnan ja presidentin jatkuvien erimielisyyksien välillä, hän ottaa tämän ratkaisuissaan huomioon.

Mutta käytäntö sanelee tietyt menettelytapakaavat. Kun esim. presidentti Paasikivi oli virka-ansioiden arvostelussa kasvanut lujasti kiinni ansienniteettiperiaatteeseen, niin pidän puolestani oikeana, että valtioneuvosto ei halunnut virittää arvovaltasyistä erimielisyyttä silloinkaan, kun Paasikivi suoritti esim. Korkeimman oikeuden oikeussihteerin nimityksen vastoin valtioneuvoston ja Korkeimman oikeuden yksimielistä kantaa. Ylempiä virkamiehiä nimittäessään Paasikivi ei sitä vastoin sanottavastikaan laskenut virkavuosia.

Presidentti Lauri Kr. Relander kertoo muistelmissaan, että hän soi 14. 10. 1927 kunnallisneuvoksen arvonimen eräälle 70 vuotta täyttävälle kunnallismiehelle vastoin valtioneuvoston yksimielistä kantaa. Lienee ymmärrettävää, ettei Tannerin ministeristö kiinnittänyt tällaiseen itsenäiseen vallankäyttöön enempää huomiota.

On selvää, että jokaisen presidentin virkatoimissa tulee esille lukemattomia hänen ratkaistavakseen esitettyjä valtioneuvoston ehdotuksia, joissa hän henkilökohtaisesti on toista mieltä. Nimitysasioissa hänellä saattaa jopa olla enemmän henkilökohtaista tuntemusta ehdollepantujen ansioista ja kyvyistä kuin esittelevällä ministerillä. Mutta tällaisessakin tapauksessa häntä parlamentaarisen vastuun huomioonottaminen yleensä ohjaa hyväksymään valtioneuvoston kannan. Olen lähes 12 vuoden aikana poikennut kaksi kertaa valtioneuvoston ehdo-

tuksesta. Toinen koski kansaneläkelaitoksen johtajan, toinen teknillisen korkeakoulun professorin nimitystä.[9]

Eduskunnan ja hallituksen välisen välttämättömän luottamussuhteen olemassaoloa pyritään meillä vakiintuneen käytännön mukaan selvittämään jo hallituksen muodostamisen yhteydessä. Kun valtionpäämiehen oikeus nimittää uusi hallitus kuuluu meillä usein esitetyn käsityksen mukaan presidentin vallankäytön tärkeimpiin ilmauksiin, josta perustuslaissa ei kuitenkaan ole tarkempia säännöksiä, jään hetkeksi tarkastamaan tapaa, millä tämä valtuus käytännössä toteutuu.

Uuden hallituksen muodostamisen alkuvaiheessa suoritetussa ns. presidentinkierroksessa kartoitetaan presidentin ja eduskuntaryhmien välisissä keskusteluissa vallitsevaa poliittista tilannetta ja pyritään löytämään hallituspohja ja pääministeri. Jos tällöin ilmenee, että eduskunnan enemmistöä edustavien ryhmien välillä on päästy näistä yhteisymmärrykseen, presidentti on yleensä puolestaan hyväksynyt tämän ja antanut hallituksen muodostamisen sovitulle henkilölle. Joskin säännönmukaisena lähtökohtana presidentin pyrkimyksille on mahdollisimman laajapohjaisen hallituksen suotavuus, ei presidentin osuutta hallituksen muodostamiseen voida luonnehtia jotakin määrättyä yleispätevää käyttäytymiskaavaa käyttäen. Siihen ovat aina vaikuttamassa paitsi kulloinkin vallitsevat poliittiset olot myös puolueryhmittymien kannanotot ja jonkin verran myös presidentin ja pääministeriehdokkaan persoonallisuudet. Oma kokemukseni 30 viime vuoden aikana on se, että presidentti vain ani harvoin on aktiivisesti puuttunut asiaan, jos puolueet ovat päässeet sopimukseen hallituspohjasta, paikkojen jaosta ja henkilöistä. Vain ulkoministerin paikan täyttämisessä on pidetty selviönä, että hallituksen muodostaja on sopinut siitä etukäteen presidentin kanssa.

Periaatteelliselta kannalta tarkasteltuna presidentin panos on uuden hallituksen muodostamisessa sikäli erikoinen, että nimittäessään uuden hallituksen hän toimii ilman säännönmukaisen ministerivastuun katetta. Tämä ilmenee havainnollisesti siitä, että tasavallan presidentin avointa kirjettä valtioneuvoston vaihdoksesta ei varmenna poliittisesti vastuunalainen ministeri vaan yksinomaan oikeudellisesti vastuunalainen virkamies. Presidentille itselleen lankeaa tästä kuten koko hänen

[9] Ehkä tässä yhteydessä lienee paikallaan mainita, että *Esko Hakkila* koskettelee teoksessaan »Suomen tasavallan perustuslait» lyhyesti hallitustointen arvostelua julkisuudessa. Hän kirjoittaa s. 192: »Niinpä arvostelu hallitustoimista, joihin presidentti valtioneuvoston myötävaikutuksella ryhtyy, tulee näin ollen kohdistumaan valtioneuvostoon eikä presidenttiin.»

toiminnastaan tosiasiallinen vastuunalaisuus kansalle, jolla seuraavissa valitsijamiesvaaleissa on tilaisuus saattaa tämä vastuu voimaan. Tämän näkökohdan havainnollistamiseksi on usein mainittu presidentti Svinhufvudin kieltäytyminen vuonna 1936 hyväksymästä sosiaalidemokraatteja hallitukseen, seikka, jolla oli keskeinen merkitys seuraavan vuoden presidentinvaalitaistelussa.

Valtiosäännön ja parlamentarismin rajoittamaan valtionpäämiehen tehtäväpiiriin kuuluu muitakin asioita kuin huolenpito siitä, ettei valtio jää vaille hallitusta. Hänen velvollisuuksistaan erottuu muita korostetumpaan asemaan hallitusmuodon 33 §:ssä oleva säännös siitä, että presidentti määrää Suomen suhteista ulkovaltoihin.

Jo kolmisensataa vuotta sitten esitti englantilainen filosofi *John Locke,* jolla oli huomattava vaikutus myöhempään demokraattiseen ajattelutapaan, *Montesquieun* ajatuksia ennakoivan vallanjako-oppinsa, jonka mukaan valtiolliset tehtävät jakautuivat lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan ja ns. federatiiviseen valtaan. Tällä viimeksi mainitulla tehtäväryhmällä, jonka nimityksen hän otti latinan foedera- eli sopimus-sanasta, *Locke* tarkoitti ulkoasioita. Kuten hän yhteiskuntajärjestystä käsittelevässä teoksessaan »An Essay concerning the true original, extent and end of civil government» lähemmin esitti, kansainvälisten suhteitten hoitaminen on erotettava käsitteellisesti muusta toimeenpanovallasta, koska sitä ei muiden hallitusasioiden tavoin voida toteuttaa pelkästään voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanona.[10]

Locke kosketteli tässä seikkaa, joka parlamentaarisissa demokratioissa on aikojen kuluessa tullut yhä tärkeämmäksi, onhan ulkopolitiikka mitä suurimmassa määrin dynaamista ja kehittyvää. Alati muuttuvassa kansainvälisen tapahtumavyöryn jatkuvassa erittelyssä saattavat ulkopolitiikan alalla saavutetut myönteiset tulokset jäädä hetkellisiksi, ellei niitä määrätietoisesti vahvisteta uusia kannanottoja vaativissa tilanteissa. Jatkuvuus ja keskitys ovat tämän johdosta menestyksellisen ulkopolitiikan olennaisia toimintaedellytyksiä. Tämän turvaamiseksi on meidän valtiosääntömme uskonut ulkopolitiikan johdon presidentille.

Kun itsenäisen Suomen kehityksessä ulkopolitiikan ensiarvoinen merkitys ilmeni vasta verrattain myöhään, ei presidentin aseman tähän puoleen kiinnitetty paljonkaan huomiota ennen toista maailmansotaa. Missä määrin silloisen ulkopoliittisen linjamme epämääräisyys johtui tästä, on kysymys, johon ei tässä yhteydessä ole aiheellista lähemmin syventyä. Totean vain, että sodasta lähtien presidentin vastuu ja

[10] Ks. *John Locke,* Two Treatises of Civil Government. Reprinted London 1953.

aktiivisuus ulkopolitiikan alalla on voimakkaasti korostunut. Tämä suuntaus on vastannut yleismaailmallista kehitystä. Hallitusvallan osuus kansainvälisten asioiden hoidossa ja ulkopolitiikan johtamisessa on kaikkialla lisääntynyt. Eräänä myötävaikuttavana seikkana tähän ovat epäilemättä olleet yhä yleisemmiksi tulleet neuvottelut suoraan valtioiden johtomiesten välillä.

Vaikka valtionpäämiehen keskeinen asema ulkopolitiikan johtamisessa asettaa hänelle erityisen vastuun, presidentin vallankäyttöön vaikuttavat samat parlamentaariset säännöt kuin hallitusasioissa yleensä. Ajan mittaan presidentti voi toteuttaa omat näkemyksensä vain eduskunnan ja hallituksen hänelle antaman tuen varassa. Jos eduskunnan enemmistö asettuu johdonmukaisesti vastustamaan presidentin edustamaa ulkopoliittista suuntausta, ei presidentillä ole muuta mahdollisuutta kuin antaa periksi.

Eri yhteyksissä on huomiota kiinnitetty presidentin puheisiin, kirjoituksiin, haastattelulausuntoihin ym. Missä määrin näiden tulee tapahtua ministerinvastuun kattamana? Miten on erityisesti ulkopolitiikkaa koskevien kannanmäärittelyjen ja kosketustenottojen laita?

Parlamentaarisesta hallitusjärjestelmästä seuraa, että milloin presidentti esittää julkisuudessa lausunnon, joka sisällöltään merkitsee kannanottoa tai mielipiteenilmausta tietyssä poliittisessa kysymyksessä, hän hankkii sille etukäteen joko koko hallituksen tai, kun asia on ulkopoliittinen, ulkoasiainministerin tai pääministerin hyväksymisen. Ulkomaanmatkojen yhteydessä tämä tapahtuu yleensä siten, että lausunnot valmistetaan ulkoasiainministeriössä. Hyväksymisen hankkiminen on vapaamuotoista. Tavallisinta lienee, että presidentin valmistaman puheen tai lausunnon luonnos lähetetään asianomaisen hallituksen jäsenen luettavaksi.

Tietenkin voi sattua, että presidentti joutuu kotimaassa mutta nimenomaan myös ulkomailla tilanteeseen, jossa hänen tulee ex tempore vastata esitettyyn puheeseen, jolloin hän ei voi aina välttyä ulkopoliittiselta kannanotolta. Saattaa olla myös mahdollista, että hän yleisluonteisessa puheessa, jota ei ole sen laadun vuoksi alistanut valtioneuvoston jäsenen nähtäväksi, esittää näkökohtia, joilla on poliittista merkitystä. Milloin on kyseessä henkilökohtainen tapaaminen ja sen yhteydessä käydyt keskustelut, on luonnollista, että niiden osalta ei käytännöllisistäkään syistä voida noudattaa ministerinvastuun vaatimusta.

Ulkopolitiikkaakin koskevia presidentin lausuntoja on tarkasteltava siitä näkökulmasta, että päätöksensä presidentti tekee valtioneuvostossa tapahtuvassa esittelyssä. Näin ollen valtioneuvoston ulkopuolella

esitetyillä kannanotoilla ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta. Toiselta puolen se seikka, että presidentti ei ole velvollinen noudattamaan valtioneuvoston kantaa ratkaisuja tehdessään, antaa presidentille valtiosäännönmukaisen oikeuden esittää lausuntoja hankkimatta niille ennakolta ministeristön hyväksymistä. Käytännössä voi esim. tapahtua, että hän viittaa kannanottoon, jonka hän tulee omaksumaan valtioneuvostossa tietyn kysymyksen tullessa esittelyyn.

Mitä erityisesti Suomen politiikkaa koskeviin ulkopoliittista laatua oleviin presidentin lausuntoihin tulee, ne ovat seuranneet yleisesti hyväksyttyä ulkopoliittista linjaa samaten kuin sen noudattamiseksi omaksuttuja menettelytapoja. Milloin presidentti on vakuuttunut siitä, että hänen esittämänsä mielipiteet saavat hallituksen hyväksymisen ex post, on hänen menettelyänsä silloinkin, kun lausuntoa ei ministerinvastuu ole peittämässä, pidettävä asianmukaisena. On tietenkin selvää, että poliittisen vastuun merkityksen ymmärtävä presidentti supistaa tällaiset tapaukset minimiin. Kuta vähemmän luottamuksellinen suhde presidentin ja hallituksen välillä vallitsee, sitä varovaisempi presidentti on mielipiteen ilmaisuissaan.

Valtiokoneiston eri osien perustuslainmukaisen vallankäytön eräiksi komponenteiksi muodostuvat toisaalta se vaikutusvalta, jota näitä elimiä edustavat henkilöt tosiasiallisesti harjoittavat, toisaalta se henki, millä he tehtävänsä täyttävät. »Eihän erityinen hallitus m u o t o yksin ole kansan menestykselle ratkaiseva, ei edes pääasia», *Ståhlbergin* sanoja lainatakseni, »vaan se on se henki, joka muodon täyttää, se taito, jolla sitä kansa osaa käyttää hyväkseen». Tämä pätee niin eduskuntaan kuin tasavallan presidenttiin ja hallitukseen sovellettuina.

Valtionpäämiehen vallankäyttöön liittyvää vaikutusvaltaa voidaan luonnollisesti arvioida vain kulloinkin vallitsevien poliittisten voimakonstellaatioiden muodostamaa taustaa vasten. On myönnettävä, että presidentin asema, sellaisena kuin valtiosääntö sen määrittelee, antaa aihetta tulkintavaikeuksille ja estää selkeän, yksiselitteisen kuvan syntymisen presidentin laillisista oikeuksista suhteessa poliittista vastuuta koskeviin kysymyksiin. Mutta ilmeistä on, että suuremmat pulmat presidentin asemasta aiheutuvat sittenkin teorialle kuin käytännölle. Se riippuu siitä pidättyvyydestä, millä presidentit ovat valtuuksiaan käyttäneet. Tämä on varsin luonnollistakin, koska presidentti on säännönmukaisesti valittu sellaisten henkilöiden piiristä, jotka ovat toimineet keskeisillä paikoilla maan julkisessa palveluksessa ja joilla on ollut poliittisesta elämästä saatuja kokemuksia presidentin vallankäytön mahdollisuuksista ja sen rajoituksista.

VALTIOSÄÄNTÖ
JA HALLINTO

Edward Andersson

Kan skattefria bidrag ge bättre levnadsstandard än skattepliktig löneinkomst?

Under efterkrigstiden har det skatterättsliga inkomstbegreppet överallt varit föremål för ett klart tryck i utvidgande riktning. Detta tryck har framför allt riktat sig mot försäljningsvinster på mark och värdepapper, vilkas beskattning gjorts strängare i många länder. Även i vårt land skärptes genom lagarna om beskattning av inkomst av gårdsbruk och näringsverksamhet (1967, 1968) beskattningen av försäljningsvinster något, dock närmast beträffande försäljningsvinster på lösa anläggningstillgångar. Förslag har även hos oss gjorts rörande ändring av beskattningen av markvärdestegring och aktievinster (Kom.bet. 1967: B 70 och 1974: 23), men de har tillsvidare inte lett till resultat.

I denna artikel skall granskas ett omvänt och rätt nytt fenomen i vår skatterätt, till vilket jag inte har funnit motsvarigheter vid granskning av utvecklingen i andra länder. Jag syftar på åtgärderna för att från skatteplikt befria sådana poster, vilka enligt alla inkomstbegrepp ostridigt är inkomst. Utgångspunkten för min framställning är, att löne- och annan typisk arbetsinkomst alltid varit och alltid måste vara skattepliktig. I konsekvensens namn bör då även det, som kommer i stället för arbetsinkomst, vara skattepliktigt.

I 20 § 5 p. av den nya lagen om skatt på inkomst och förmögenhet (IFL) stadgas, att skadeersättning är skattepliktig inkomst, ifall inkomst, i stället för vilken ersättningen erhållits, hade varit skattepliktig. Har t.ex. den skattskyldige i ersättning för avtalsstridigt avskedande erhållit ett skadestånd motsvarande sex månaders lön, kan det inte finnas något motiv för att lämna det obeskattat. Detta lagrum uttrycker sålunda en ganska naturlig princip, som emellertid i vår skattelag har genombrutits på många punkter. Dessa undantag hotar att underminera hela skattesystemet och kan även ha betänkliga effekter på

samhällsmoral och arbetslust. – Utan att försöka ge någon större teoretisk bakgrund skall jag belysa frågeställningen med några exempel.

Exempel på skattefria »arbetsinkomster»

Enligt *olycksfallsförsäkringslagen* (608/1948) 2 kap. erhåller arbetstagare, som varit utsatt för arbetsolycksfall, dagpenning och livränta med belopp, som i det närmaste stiger till hans årsarbetsförtjänst före olycksfallet. Dessutom får han sina sjukvårdskostnader ersatta. Ifall han icke hade skadats och alltså erhållit normal arbetsförtjänst för utfört arbete, hade lönen givetvis varit skattepliktig. För en årsinkomst om 20.000 mk stiger inkomstskatterna för en ensamstående till ca. 6.000 mk eller till ca. 30 %. Marginalskatten är (1975) så hög som ca. 50 %. Enligt IFL är emellertid olycksfallsförsäkringsersättning i form av löpande ersättning, livränta eller pension skattefri upp till 20.000 mk/år. Dagpenning är helt skattefri. I förhållande till sin arbetande kamrat har den olycksfallsdrabbade alltså (nästan) samma bruttoinkomstnivå, men sparar in 6.000 mk i skatt. För att komma upp till samma belopp i inkomst efter skatt måste hans kamrat förtjäna drygt 12.000 mk mera. – Dessutom får olycksfallsförsäkringstagaren vid beskattningen göra invaliditetsavdrag, som kanske täcker de merkostnader hans invaliditet medför.

Även enligt *trafikförsäkringslagen* (279/1959) 2 kap. har trafikskadad person i princip rätt till full ersättning för personskada. Denna ersättning kan vid bestående invaliditet utgå i form av löpande livränta, som är beroende av den trafikskadades inkomstnivå. Även denna trafikskadeersättning är helt skattefri upp till 20.000 mk. Lika som i det nyssnämnda fallet med olycksfallsersättning kan även den trafikskadade upprätthålla en avsevärt högre levnadsstandard än hans i tjänst varande kamrat, som måste betala skatt på sin inkomst.

De båda nyssnämnda skattefrihetsreglerna har tillkommit vid en tidpunkt (1960–62), då försäkringsskyddet var sämre än det nu är. Samtidigt var skattebördan avsevärt lägre. Det var då kanske motiverat att subsidiera olycksfallsoffren med skattefrihet för ersättningen. Nu är ersättningen så hög, att detta motiv bortfallit. Kvar kan bara finnas motivet, att det är synd om olycksoffren och att de därför bör kompenseras med skattefrihet. Jag kan inte finna detta motiv starkt. Det kan även leda till en bristande lust att arbeta i sådana fall, då skadan inte skulle utesluta alla former av förtjänstarbete.

Enligt *sjukförsäkringslagen* utgående dag- eller moderskapspenning är likaledes skattefri inkomst, trots att den kommer i stället för normal skattepliktig inkomst. Dagpenning enligt sjukförsäkringslagen (16 §) uppgår till 1,5 ‰ av årsarbetsinkomsten och utgår inte för söndagar. Sålunda stiger dagpenningen normalt inte högre än till ca. 50 % av årsarbetsinkomsten. Mot den bakgrunden kan dess skattefrihet vara ett slags kompensation för socialskyddets otillräcklighet. Sannolikt kommer dagpenningen emellertid att stiga i framtiden. Då kommer vi lätt i samma situation som ifråga om olycksfalls- och trafikskadeersättningarna. Det skulle var skäl att ta skattefriheten till omprövning, ifall sjukförsäkringsförmånerna höjs.

I själva verket föreligger ett klart missförhållande redan nu på en punkt i sjukförsäkringssystemet. Om arbetsgivaren betalar arbetstagaren full lön för dennes sjukdomstid, har han rätt att från sjukförsäkringen utfå den dagpenning arbetstagaren i annat fall hade varit berättigad till. Emellertid stadgas i IFL 30 §, att skattskyldig, som åtnjutit lön för sjukdomstid eller moderskapsledighet, har rätt att från sina löneinkomster avdraga ett belopp motsvarande den dagpenning arbetsgivaren fått lyfta. I detta fall får arbetstagaren alltså full lön, men på grund av sin sjukdom får han upp till halva lönen skattefritt. Jag kan inte inse, varför systemet måste vara detta. Kan det vara riktigt att så mycket premiera de sjuka framom de friska och arbetsvilliga? Statistiken visar ju en brant ökande frånvarofrekvens, som säkert till en del beror mindre på verklig sjuklighet än på socialbidragssystemets oproportionerliga förmånlighet i form dels av bristande kontroll och dels av skatteförmåner sådana som de här beskrivna.

Den fortsatta utvecklingen tycks emellertid inte gå i en riktning, som premierar de arbetande. Enligt IFL 22 § 20 p. är dagpenning, pension eller livränta, som utfallit med stöd av frivillig försäkring på grund av sjukdom, lyte eller skada, skattefri inkomst för de två första åren. Detta gäller dock bara, om premierna inte till mer än hälften erlagts av arbetsgivaren. Utgångspunkten har varit, att om arbetsgivaren erlagt merparten av premierna, är även förmånerna att anse som vederlag för arbete. I proposition nr 31/1975 har dock föreslagits ändring av stadgandet så, att förmånerna är skattepliktiga först då mer än tre fjärdedelar av premierna erlagts av arbetsgivaren. Återigen utvidgas sålunda ett system, som premierar de icke arbetande och ger dem möjlighet att få skattefri inkomst. Motiveringen härför är, att det inte är befogat, »att de arbetstagare som tillhör sjukkassa med ens skall få en

försämrad ställning». Men det föreslagna stadgandet är på intet sätt interimistiskt utan föreslås bli permanent.

Stadgandets tillkomst visar också en annan betänklig tendens i vår nyaste skattelagstiftning, nämligen arbetsmarknadsorganisationernas växande makt. Nyssnämnda lagändring hade säkert inte kommit till stånd, om inte fackföreningarna hade yrkat på den. Med det stigande skattetrycket kan det väntas bli allt vanligare, att arbetsmarknadsorganisationerna i stället för höjda löner försöker skaffa sina medlemmar skattefria löneliknande förmåner.

År 1971 stadgades, att skäligt *strejk- eller annat sådant understöd,* som löntagare vid arbetstvist erhållit från arbetsmarknadsorganisation, är skattefri inkomst. Några år tidigare, 1968, hade medlemsavgifter till arbetsmarknadsorganisationer enligt lag gjorts avdragbara för betalaren. Då dessutom arbetsmarknadsorganisationernas allmännyttighet och därav följande skattefrihet bekräftades i nya IFL (1974), har slutresultatet blivit ytterst förmånligt: arbetstagaren får avdrag för sin medlemsavgift till fackföreningen, vilken inte betalar skatt för den. Sedan strejk utbrutit, betalar fackföreningen ut strejkunderstöd, som är skattefri inkomst för arbetstagaren. Lätt förenklat kan man säga, att arbetstagaren som strejkunderstöd skattefritt emottar samma belopp, som han tidigare fått avdra.

Jag har full förståelse för de skäl, som talade för avdragsrätten för fackföreningsavgifter, även om en sådan regel inte torde gälla utomlands. Men kombinationen av avdragbara avgifter och skattefria understöd innebär som helhet en alltför stor förmån. Det har visserligen med rätta sagts, att strejkunderstöden hittills varit små och att det sålunda ur denna synpunkt inte »lönar sig» att strejka. Men ingen garanti finns för att så alltid kommer att vara fallet. Man kan mycket väl tänka sig, att någon mindre grupp i nyckelställning i samhället börjar missbruka strejkvapnet och dess fackorganisation betalar sina medlemmar så stora strejkunderstöd, att de tack vare skattefriheten ger ett bättre eller ungefär lika bra resultat som arbetslönen efter skatt. Stadgandet i IFL 22 § 24 p. förutsätter visserligen, att bara *skäligt* strejkunderstöd är skattefritt. Men inga klara regler finns för skälighetsbedömningen och ingen garanti finns heller för att skattemyndigheterna reagerar ens i flagranta fall.

Några siffror belyser strejkunderstödens skattefrihet. Vi kan tänka oss, att den strejkande kategorin arbetstagare har en genomsnittsinkomst om 4.000 mk/mån., vilket gör ca. 40.000 mk i beskattningsbar

årsinkomst. Deras marginalskatt utgör då 55–60 % (1975 års skatteskala). Bortfallet av t.ex. två månaders lön betyder 8.000 mk brutto men bara 3.600 mk netto. Kan organisationen tillförsäkra dem 60 mk i strejkunderstöd per dag, lönar det sig rent ekonomiskt att strejka, under förutsättning att skattenämnden anser 60 mk inte vara ett oskäligt högt strejkunderstöd, utan behandlar det som helt skattefritt. Bedömer man saken så, som jag gjort ovan, bör man visserligen komma till att understödet om 60 mk är oskäligt högt, men det finns ingen garanti härför. Enligt min mening borde stadgandet ändras så, att det klarare skulle ange, när strejkunderstöd kan anses som skäligt.

Även i IFL 22 § 22 p. upptas vissa inkomster, vilkas skattefrihet knappast kan motiveras med de utgångspunkter, som denna artikel har. Jag syftar närmast på stadgandet om skattefrihet för *lagbestämd arbetslöshetsersättning* eller understöd enligt lagen om riksomfattande arbetslöshetskassor. Dessa understöd är visserligen inte speciellt höga, men med beaktande av skattefriheten kan det redan nu inträffa, att det skattefria understödet är högre än nettolönen efter skatt för det arbete den arbetslöse haft eller kunnat få. Det är alldeles uppenbart, att man på vissa av våra undersysselsättningsområden kommit till insikt härom. Det lönar sig alltså för en bara måttligt arbetsvillig person bättre att lyfta skattefritt arbetslöshetsunderstöd än att arbeta och betala skatt. I annat fall borde det inte vara svårt att få arbetskraft i Uleåborgs och Lapplands distrikt, där ju ständigt finns ett stort antal arbetare upptagna i arbetslöshetsregistren.

Slutligen vill jag nämna stadgandet i IFL 22 § 23 p. om skattefrihet för *inkomst av bär- och svampplockning*. Jag är medveten om alla de samhällsekonomiska skäl som talar för att ta tillvara så mycket som möjligt av våra skogars bär och svamp. Möjligen är det rentav så, att skattefriheten för plockningsinkomsterna främjer plockningen effektivare än något annat medel. Jag är också medveten om svårigheterna att korrekt uppskatta plockarnas inkomster vid beskattningen. Men trots det frågar jag mig, om det är motiverat att lämna dessa typiska arbetsinkomster utanför beskattningen. De skattskyldigas likabehandling främjas i varje fall inte. Jag förutspår, att det ett gott bärår kan gå så, att fabriks- och affärsanställda lämnar sin anställning för några veckor för att plocka bär. Med 50 %:s marginalskatt är detta ekonomiskt lönsamt för var och en som kan få plockningsinkomster överstigande hälften av hans normala dagsförtjänst. Då har inte förmånen av frisk luft ännu värderats. (Kan man ännu kombinera de skattefria plockningsinkomsterna med skattefri arbetslöshetsersättning eller med

erhållen dagpenning från sjukförsäkringen, blir förmånen verkligen betydande.)

De vid inkomsten bundna socialbidragen

Ett annat fall av bristande koordination, som måste beröras i detta sammanhang, är de vid mottagarens beskattningsbara inkomst bundna socialbidragen. Som exempel må tas *bostadsbidraget* enligt lagen om bostadsbidrag för familjer med barn (586/1961). Detta, som hör till våra för närvarande viktigaste sociala bidragssystem, har tillåtits utvecklas utan något som helst hänsynstagande till skattereglerna. Lagen och den på basen därav givna förordningen är konstruerade så, att bostadsbidraget utgår med förhöjt, normalt eller nedsatt belopp beroende på familjens beskattningsbara inkomst. Ett system som detta medför, att en löneökning med ett alldeles litet belopp kan medföra bortfall av ett mycket större belopp i bostadsbidrag.

Om bidragstagaren är tillräckligt insatt i systemet, vilket han i regel inte är, kan han genom att stanna borta från arbetet undvika att överskrida den gräns, vid vilken bidraget nedgår eller bortfaller. I många fall har det dock gått så, att t.ex. en löneökning om 1.000 mk, varav efter skatt återstod kanske 550 mk, kunnat leda till bortfall av bostadsbidrag om kanske 1.500 mk. Bidragstagaren har efteråt kunnat känna detta i sin plånbok, särskilt som tilläggsinkomsten kanske fört honom in i ett högre progressionsskikt, men då har det varit för sent att göra något, ifall han ens har förstått orsaken till det olyckliga resultatet. Dock har jag hört om fall, i vilka löntagare avstått från arbete under årets sista veckor och framför allt från tilläggs- eller övertidsarbete för att inte gå miste om bostadsstödet.

Det är närmast en skam för myndigheterna, att ett så olyckligt utformat bidragssystem införts. Till all lycka har vi senaste vår fått en ny lag om bostadsstöd. Nyssnämnda, av bristande koordination mellan skattelag och bidragslag orsakade missförhållanden nämns visserligen inte i propositionen till den nya lagen (nr. 25/1975). Det nya systemet förefaller dock inte att vara lika illa koordinerat med skattelagen som det gällande. Oberoende av om detta beror på medvetet tänkande eller bara på lycklig aningslöshet, må det antecknas med tillfredsställelse. Samtidigt må dock framhållas, att även om socialbidragets minskning vid viss inkomstökning för den skattskyldige inte medför, att hans

nettoinkomst direkt minskar, är alla missförhållanden inte därmed eliminerade. Om avtrappningen av socialbidraget är alltför snabb, leder skatten på en löneökning i kombination med bostadsbidragets bortfall till en *dubbel progression.* Om sålunda den skattskyldige får 2.000 mk i löneökning på ett år, men hans nettolöneökning efter skatt och bortfall av bostadsbidraget är 400 mk, har hans marginalskatt varit 80 %. En sådan marginalskatt kan i ett maximalt ogynnsamt fall inträda vid en årsinkomst om 25—30.000 mk.

Sammanfattning

Den uppenbart hotande och delvis redan rådande arbetskraftsbristen i vårt land ställer vissa nya krav på lagstiftningen. Det gäller att uppmuntra folk att arbeta, inte att genom olika åtgärder göra arbete olustigt eller rentav olönsamt i jämförelse med den inaktiva befolkningens situation. Här har skattereglerna en uppenbart viktig ställning. Sålunda är väl det viktigaste motivet för slopande av sambeskattningen det arbetskraftspolitiska: då t.ex. en hustru med 15.000 marks årsinkomst betalar (1975) ca. 50 % i marginalskatt, ifall hennes man har 40.000 marks årsinkomst, och helt otillräckliga avdrag ges för barnunderhåll, bidrar beskattningen säkert till att hålla gifta kvinnor borta från arbetslivet. Särbeskattningen har härvid gynnsammare konsekvenser, men bara i kombination med tillräckliga skattelättnader.

Medan sam- och särbeskattningsproblematiken är allmänt bekant, har jag i denna artikel berört frågeställningar, som knappast alls diskuterats. Bakgrunden till de berörda problemen är väl, att vårt sociala trygghetssystem byggts ut i snabb takt under de senaste 10—15 åren. I ivern att genomföra dessa positiva reformer har man inte gett sig tid att tänka över alla deras konsekvenser. Bristen på koordination gentemot skattesystemet är uppenbar. Denna brist förvärras av att våra högsta finansmyndigheter och riksdagen varit alltför slapphänta, då önskemål framställts om skattefrihet för olika poster, som kommer i stället för löneinkomst.

De påvisade bristerna vore kanske inte i och för sig så allvarliga, ifall de inte skulle negativt påverka arbetslusten, som i vårt land inte heller i övrigt torde stå högt ur internationell jämförelsesynpunkt. Det kan inte vara motiverat att ge de icke-arbetande (olycksfallsdrabbade, sjuka och arbetsovilliga) i vissa fall så stora skatteförmåner, att de har det bättre ställt än de arbetande, som drabbas av vår tunga beskattning. Tvärtom

borde vi göra allt – även med tillhjälp av skatteregler – för att få de olycksfallsdrabbade med i arbetslivet, för att inte premiera de sjuka med större nettoinkomst än de friska och för att hålla arbetslusten uppe hos dem, som genom arbete håller vår produktions hjul i gång.

Mikael Hidén

Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjä

1. Perusoikeuksien luettelo Hallitusmuodossa alkaa säännöksellä (5 §), jonka mukaan »Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä». Valtioelinten ja viranomaisten käytännössä ja myös juridisessa kirjallisuudessa säännös on jäänyt suhteellisen vähäiselle huomiolle. Tarkoitukseni on seuraavassa käsitellä HM 5 §:ssä[1] säädetyn *normin* sisältöä ja merkitystä nimenomaan lainsäätäjän kannalta ja esittää joitakin huomioita normin tulkinnallisesta kehittämisestä. Esityksessä ei puututa kysymykseen yhdenvertaisuuden tosiasiallisesta toteutumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa[2] eikä liioin siihen, missä määrin lainsäätäjä muusta syystä kuin HM 5 §:n normia noudattaakseen on

[1] Kuten jäljempänä (jakso 6) todetaan, HM 5 §:n normin sisältöä ei voida tarkastella perusoikeussäännösten muodostamasta kokonaisuudesta irroitettuna. Vaikka HM II lukuun sisältyy HM 5 §:n lisäksi muitakin yhdenvertaisuutta välittömästi koskevia säännöksiä (9 ja 14 §), ei niiden nimenomaista käsittelyä ole – HM 5 §:n kattavuudenkin huomioon ottaen – pidetty tässä aiheellisena.

Yhdenvertaisuutta koskeva, VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä maansisäisesti voimaansaatettu säännös sisältyy myös Pariisin rauhansopimuksen 7 artiklaan (SopS 19 ja 20/1947 ja L 690/18. 4. 1947). Perustuslakivaliokunnan käytännössä olen havainnut vain kahdesti vedotun tähän artiklaan oikeudellisena perusteena jonkin säännöksen hyväksymiselle tai hylkäämiselle. Kemin kapinaan osallistuneiden armahtamista koskeneen lakiesityksen yhteydessä tehdyssä aloitteessa samoinkuin prvk:n lausuntoon liitetyssä eriävässä mielipiteessä katsottiin HE:ssä olevan lakiehdotuksen rikkovan rauhansopimuksen 7 artiklaan sisältyvää diskriminointikieltoa, ks. tästä prvl 2 (49 vp)/lvk-/HE 140 (49 vp)/50 vp A III, II ja *Kairan* kirjallinen asiantuntijalausunto. RL 16:24 kumoamista koskeneessa prvl 1/lvm 3/LAM 1/52 vp oli ko. aloitteessa lähdetty siitä, että RL 16:24 tarkoitukseltaan diskriminatorisena oli HM:n ja rauhansopimuksen vastainen. Prvk ja asiasta rauhansopimuksen osalta lausunnon antanut uavk katsoivat, ettei säännös asettanut ketään toisia epäedullisempaan asemaan eikä ollut HM:n tai rauhansopimuksen vastainen (vrt. lausuntojen eriävät mielipiteet).

[2] Ks. tältä osin esim. A tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta 455/8. 6. 1972 ja neuvottelukunnan laatimia julkaisuja (VN:n kanslian julkaisusarja).

pyrkinyt yhdenvertaisuuden toteuttamiseen. Myös yhdenvertaisuusnormin merkitys viranomaistoiminnassa on esityksessä sivuutettu.[3]

Esitys on jaoteltu kolmeen jaksoon niin, että tarkastelen ensiksi säännöksen syntyä ja käytännön ja oikeustieteen suhtautumista säännökseen, analysoin sen jälkeen säännöksessä asetetun yhdenvertaisuusnormin sisältöä ja lausun lopuksi joitakin huomioita säännöksen tulkintojen kehittämisestä.

Säännös ja suhtautuminen siihen

2. *Säännöksen muotoutuminen.* Yhdenvertaisuutta koskenutta erillistä säännöstä ei ollut vielä ensimmäisissä itsenäistymisvaiheen Hallitusmuotoehdotuksissa. Tämän ulkomaisista valtiosääntödokumenteista sinänsä varmasti tutun periaatteen mainitsematta jättämiseen on saattanut vaikuttaa se, että yhdenvertaisuutta pidettiin meillä — *Hakkilan* sanontaa käyttääkseni — »niin itsestään selvänä, kansalaisten veriin syöpyneenä» periaatteena, että sen mainitsemista ei katsottu tarpeelliseksi.[4] Selitys on näyttävä, mutta tuskin tyhjentävä. Painettujen valmistelu- ja valtiopäiväasiakirjojen perusteella on kuitenkin selvää, että säännös on tuotu HM-ehdotuksiin vasta vuoden 1919 keväällä perustuslakivaliokunnan käsittelyssä. Valiokunta ehdotti nykyisen HM 5 §:n mukaisen säännöksen ottamista Hallitusmuotoon ja perusteli ehdotustaan seuraavasti (prvm 2/HE 17/19 vp):

> »Siihen nähden, että kansalaisten yleisiin oikeuksiin ennen muuta kuuluu kaikkien yhdenvertaisuus lain edessä, on valiokunta katsonut asianmukaiseksi, että Suomenkin hallitusmuotoon otetaan sen periaatteen mukainen säännös.»

---

[3] Yhdenvertaisuusnormin merkityksestä viranomaistoiminnassa ks. jaksossa 5 viitattuja lähteitä sekä käytännöstä mainittavissa olevista tapauksista erit. KHO 1953 I 7 ja 1954 II 634, KHO 12. 9. 1952/taltio 4175 sekä KHO 1952 II 597, 1955 I 32, 1955 II 53 ja 1955 II 779, *Makkonen,* Kunnallinen säädösvalta, Vammala 1968, 148, mainittu Helsingin HO:n päätös 2. 5. 1957 (R 1955 IX/397/797) sekä OA:n kertomus 1968, 21—25, ja kertomus 1969, 65—68. Ko. oikeustapausten arvioinnista ks. *Makkonen*, mt., 147—159 ja *Merikoski,* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, Vammala 1968, 61-, 69- ja *sama,* Vapaa harkinta hallinnossa, Vammala 1968, 63-, 76-. Viranomaistoiminnassa aiheutuvien erojen suhteen ks. myös jäljempänä jaksossa 8 käsiteltyä kysymystä.

[4] Ks. *Hakkila,* 37. Ruotsi-Suomen vanhoissa valtiosääntöasiakirjoissa ei nähtävästi juuri esiintynyt mainintoja kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Ks. kuitenkin Yhdistys- ja vakuuskirjan toisen artiklan alku *(Hakkilan,* 1061, mukaan): »Pidämme me itseämme vapaina, lainkuuliaisina ja turvallisina laillisesti kruunatun Kuninkaan alammaisina, joka hallitsee meitä Ruotsin kirjoitetun lain mukaan. Ja niinkuin kaikki olemme yhtä vapaita alammaisia, niin pitää meidän myös lain turvissa kaikkein nauttia yhtäläistä oikeutta . . .» Ks. myös tuomarinohjeiden 21 kohta sekä *Hakkilan,* 40, siteeraama kohta vuoden 1734 lain vahvistussanoista.

Hallitusmuotoehdotusten myöhemmässä eduskuntakäsittelyssä ei säännökseen havaitakseni lainkaan kajottu.

> Myös käsittelyä perustuslakivaliokunnassa koskevat asiakirjat ovat tässä kohden vähän sanovia. Hallituksen esitys 17/19 vp oli toimitettu eduskuntaan 13. 5. 1919. Tätä ennen, 23. 4. 1919, oli valiokuntaan toimitettu ed. Ritavuoren ym. tekemä eduskuntaesitys N:o 1 hallitusmuodoksi. Valiokunnassa päästiin eduskuntaesityksen käsittelyssä jaoston — Erich, Juutilainen, Ritavuori, Ryömä, Setälä, Voionmaa — valmistelun pohjalta 13. 5. jo toiseen lukemiseen ennen kuin hallituksen esitys seuraavana päivänä toimitettiin valiokuntaan. Valiokunnan pöytäkirjaan 13. 5. on 5 §:n käsittelystä merkitty:[5] »Kotonen: uusi pykälä tämän edelle. Se kuuluisi: »Kaikki Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä» Juutilainen kannatti. Kotonen esitystä vastaan 15:1 hyväksyttiin». Äänestyslistoista päätellen ehdotusta vastaan olisi ollut Ritavuori.
>
> Hallituksen esityksen käsittelyssä ja ed. Ritavuoren ym. eduskuntaesityksen myöhemmässä jatkokäsittelyssä ei valiokunta näytä enää kiinnittäneen säännökseen huomiota.

Säännöksen valmisteluasiakirjoihin perustuvilla näkökohdilla ei esitetyn nojalla ole merkitystä säännöksen tulkinnassa. Yhdenvertaisuusnormin sisältöä koskevat päätelmät on siten perustettava Hallitusmuodon tekstiin sekä HM 5 §:n mahdolliseen soveltamiskäytäntöön.

3. *Säännöksen kohdistuminen lainsäätäjään.* Kansalaisen tärkeimpiä oikeuksia koskevien säännösten ottaminen valtiosääntöasiakirjoihin on alunperin historiallisesti liittynyt pyrkimyksiin turvata kansalainen hallitusvallan mielivallalta. Painopiste on kuitenkin siirtynyt. Suomen valtiosääntöoikeudessa on jo ennen Hallitusmuodon säätämistä alkanut kehitys suunnannut perusoikeussäännösten kärjen myös — ja vähitellen erityisesti — lainsäätäjää vastaan. Toteamus, että perusoikeussäännökset sitovat lainsäätäjää, on selvyydessään nykyisin triviaali.[6]

Vaikka perusoikeussäännöksiä yleisesti tarkastellen pidetäänkin selvänä, että ne sitovat lainsäätäjää, on suhtautuminen kysymykseen, sitooko HM 5 §:n normi lainsäätäjää, jäänyt hieman ongelmalliseksi. Missään en ole tosin havainnut väitettävän *expressis verbis,* että HM 5 §

---

[5] Prvk:n pöytäkirjat 19 vp, mikrofilmirulla 4, eduskunnan kirjasto.

[6] Perusoikeussäännösten suuntautumisesta ja siinä tapahtuneesta kehityksestä ks. esim. *Jyränki,* LM 1968, 978; *Kastari,* LM 1950, 736, ja *sama,* Kansalaisvapauksien perustuslainturva, Vammala 1972, 21- sekä *Hidén,* Oikeustiede-Jurisprudentia 1971, 18-.

ei koske lainsäätäjää. Kun otetaan huomioon perusoikeussäännösten joustavuus ja asennoitumistekijöiden suuri merkitys niiden tulkinnassa, on kuitenkin huomionarvoista jo se, että HM 5 §:n soveltamisalasta on esitetty lainsäätäjän suhteen varauksellisia tai lainsäätäjän sivuuttavia käsityksiä.

Varhaisemmassa valtiosääntöoikeudessa kirjallisuudessa esitettiin HM 5 §:stä lausumia, jotka viittasivat lähinnä lakien soveltamiskäytäntöön tai ainakin jättivät säännöksen merkityksen lakien säätämisessä hämäräksi.[7] Aikaisempiin lähteisiin viitaten esitti *Hakkila* vuonna 1938 ilmestyneessä ja sittemmin paljon käytetyssä – ja ilmeisesti myös seuratussa – kommentaarissaan (39): »HM:mme säätämä yhdenvertaisuusvaatimus näyttää ensi sijassa kohdistuvan viranomaisiin. Tuomarien ja muiden virkamiesten velvollisuutena on toimia mahdollisimman puolueettomasti ja objektiivisesti.» Sen sijaan hän ei mainitse mitään konkreettista siitä, että säännös kohdistuisi myös lainsäätäjään.[8]

Epämääräisyyttä on esiintynyt myöhemmässäkin kirjallisuudessa, joskin voitaneen sanoa, että aikaa myöten on entistä selvemmin lähdetty siitä, että HM 5 § sitoo myös lainsäätäjää. Muutos – jos sellaisesta on aihetta puhua – liittynee koko perusoikeussäännöstön vähitellen käytännössä korostuneeseen merkitykseen lainsäätäjän kompetenssia rajaavana tekijänä.

Merikosken vuonna 1944 ilmestyneessä Suomen julkisoikeuden oppikirja I teoksessa ei viitata yhdenvertaisuuden kohdal-

---

[7] Niinpä *Hermanson* toteaa 1923 ilmestyneessä Suomen valtiosääntö kirjansa suomalaisessa laitoksessa (s. 22, samoin 2 p. 1928, s. 30): »On vaikeata sanoa, mitä tämä säännös sisältää . . . Epäilemättä kuuluu tähän kuitenkin se, että kaikkien suhteen on samanlaisissa oloissa lain mukaan meneteltävä samalla tavoin, että millään kansalaisryhmällä ei ole etuoikeuksia.» *Erich* sulki vuonna 1924 ilmestyneessä Suomen valtio-oikeus I teoksessaan varsin selvästi myös lainsäätäjän HM 5 §:n soveltamispiiriin kirjoittaessaan (223): »Edellämainitulla tavalla määriteltynä ja rajoitettuna yhdenvertaisuuden periaate oikeastaan merkitsee sitä, että julkisten viranomaisten tulee henkilöön katsomatta yhtäläisesti sovelluttaa lakia sekä ettei ole lupa säätää ns. poikkeuslakeja, jotka asettaisivat määrätyt henkilöt tai henkilöryhmät yleisiin oikeuksiin nähden edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan kuin missä kansalaiset yleensä ovat.» *Björkstén* tuntuu vuonna 1925 julkaistussa kirjoituksessaan (JFT 1925, 477) käsittäneen *Erichin* ulottaneen HM 5 §:n soveltamisalan lähinnä vain viranomaisiin ja esittää itse hyväksyvänsä saksalaisessa oikeustieteessä esitetyn käsityksen yhdenvertaisuusnormin kohdistumisesta myös lainsäätäjään. *Puhakka* puolestaan esitti vuonna 1925 ilmestyneessä tutkimuksessaan (Laki ja asetus Suomen oikeudessa, 95–96) tässä kohden hieman epämääräisesti: »Puheenalaisen säännöksen ei voitanekaan katsoa sisältävän muuta kuin että lakia on samanlaisten olosuhteiden vallitessa sovellutettava samalla tavalla, ja että laki ei saa asettaa yksityisiä kansalaisryhmiä erikoisasemaan niiden yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden t.m.s. seikkain perusteella, ei myöskään yhtä tai useampaa edeltäkäsin määrättyä henkilöä eri asemaan muihin verrattuna».

[8] Ks. kuitenkin s. 37 olevia yleisiä mainintoja.

la (21–22) lainkaan lainsäätäjään, vaan mainitaan vain periaatteen epämääräisyydestään huolimatta sisältävän »erittäin tärkeän ohjeen viranomaisten kaikelle toiminnalle velvoittaen ne suhtautumaan kansalaisiin puolueettomasti ja objektiivisesti». Kohta säilyi samanlaisena kirjan 1946 ja 1949 ilmestyneissä painoksissa. Kun tekijä myöhemmin muokkasi kirjan uudelleen Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin (I) nimiseksi kirjaksi, sisällytti hän yhdenvertaisuutta koskevaan kohtaan vuonna 1956 ilmestyneestä ensimmäisestä painoksesta alkaen (38) edellä viitattujen lausumien lisäksi mm. toteamuksen: »Hallitusmuodon yhdenvertaisuussääntö on Suomessa aina ymmärretty niin, että se ei aseta velvoitusta vain l a i n s ä ä t ä j ä l l e, vaan koskee myös h a l l i n t o v i r a n o m a i s i a niiden suorittaessa kansalaisiin kohdistuvia hallintotoimia.» (harvennukset alkuperäiset)

Se, ettei HM 5 §:n kohdistumista lainsäätäjään suinkaan ollut aina pidetty selvänä, ilmenee niistä lausunnoista, jotka *Kastari* ja *Puhakka* antoivat vapunpäivän palkkausta koskevassa asiassa perustuslakivaliokunnalle 1940-luvun lopulla.[10] Lausunnossaan *Kastari* totesi mm., ettei »meillä ole vakaantunut varmaa käsitystä siitäkään, kohdistuuko tuo säännös muiden viranomaisten lisäksi myös lainsäätäjään ja sitooko se sitä». Omasta puolestaan *Kastari* katsoi näin olevan. *Puhakka* puolestaan totesi: »Ei ole täysin selvää, onko hallitusmuodon 5 § tarkoitettu myös lainsäätäjää sitovaksi. Tähän kysymykseen lienee kuitenkin vastattava myöntävästi.» Perusoikeuksista hieman myöhemmin julkaisemassaan kirjoituksessa *Kastari* viittasi myös yhdenvertaisuuteen. Vaikka artikkelissa ei nimenomaisesti mainittukaan säännöksen kohdistumisesta myös lainsäätäjään, lähti kirjoittaja ilmeisesti siitä, että säännös voi vaikuttaa lainsäätäjän kompetenssiin. Tämä on ilmeisesti ollut lähtökohtana myös *Kastarin* perusoikeusteoksessa vuodelta 1972.[11]

Jo edellämainittujen auktoriteettien kannanottojen perusteella voidaan vain varauksellisesti yhtyä *Murénin* vuonna 1961 esittämään lausumaan (SKL 1961, 529): »Oikeustieteemme on sitä vastoin erimielisyydettä omaksunut sen tulkinnan, että 5 §:ssä on lailla katsottava tarkoitetun sekä olevaa että laadittavaa lakia ja että yhdenvertaisuus siis sitoo myös eduskuntaa sen säätäessä uutta lakia.» Selvästä ristiriidasta *Murénin* mainitseman tulkinnan kanssa ei kylläkään voida puhua esimerkiksi silloin kun myöhemmät tutkijat esittävät yhdenvertaisuusnormin kohdistuvan »oikeastaan ensisijassa» viranomaisiin tai katso-

---

[9] Jäänyt käyttämättä.

[10] Ks. prvl 2/tyvm 16/HE 23 (48 vp)/50 vp A III, II (= tapaus 6 tekstissä myöhempänä olevassa luettelossa). Ko. lausunnoista ks. myös tekstissä alav. 23 jälkeen esitettyä.

[11] Ks. *Kastari*, LM 1950, 744, 749, ja Kansalaisvapauksien perustuslainturva, yleisesti 21- ja HM 5 §:n osalta 280–282 sekä erit. 286 välikkeetön teksti.

vat, että säännös ei tarkoita »niinkään» lainsäädäntöä.[12] Se, ettei yhdenvertaisuusnormin kohdistumista lainsäätäjään ole tutkijoiden taholta selvin sanoin kiistetty, sanoo kuitenkin sellaisenaan kovin vähän. Merkittävää on se, *asennoidutaanko* meillä HM 5 §:ään vieläkin jossakin määrin niin, että se myönnetään periaatteellisesti tärkeäksi ohjeeksi, kaikkien perusoikeuksien perustaksi ja erääksi ilmaukseksi mielivallan kiellon ja oikeudenmukaisuuden vaatimuksesta ja näin ylevöitettynä ja yleistettynä tosiasiassa korotetaan se ohjelmalauseiden joukkoon ja ollaan valmiit antamaan sille konkreettista oikeudellista merkitystä vain lainsoveltamisessa tapahtuneiden (karkeiden) diskriminointien kohdalla, vai *asennoidutaanko* niin, että HM 5 §:ssä on säädetty yksi perusoikeusnormi, joka on yhtä sitova kuin muutkin perusoikeusnormit ja jonka sisällön epämääräisyys ja soveltamistapausten vähäisyys ovat vain tulkintaa ja soveltamiskäytännön kehittämistä koskevia kysymyksiä, eivät sitovuuden kriteeri.

Lähden siitä, että HM 5 §:ssä on säädetty kaikkea julkisen vallan toimintaa sitova normi – ei pelkästään ylevän, »kansalaisten veriin syöpyneen» periaatteen mielessä, vaan yhtenä arkisena osana Hallitusmuodon perusoikeusjärjestelmää. Normin reaalinen merkitys lainsäätämiskäytännössä riippuu tietysti omaksuttavista tulkinnoista ja tulkintatraditioista – kuten on ollut ja on laita kaikkien perusoikeussäännösten kohdalla.

4. *HM 5 §:n merkitys lainsäätämiskäytännössä.* Eduskunta-asiakirjoista voisi todennäköisesti löytää moniakin viittauksia yhdenvertaisuuteen. Jos tarkastelu rajoitetaan vain siihen, missä määrin eduskunnassa on esitetty kannanottoja Hallitusmuodon yhdenvertaisuus*normin* eduskunnan päätöksentekoa sitovasta vaikutuksesta, jää saalis ilmeisesti vähäiseksi. Pyrin seuraavassa hahmottelemaan, minkälainen normimerkitys yhdenvertaisuudelle on annettu (yritetty antaa) perustuslakivalio-

[12] *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta, 147, lausuu – nähtävästi *Hakkilaan* nojaten –: »Tosin on huomattava, että HM 5 § kohdistuu oikeastaan ensisijassa viranomaisiin ja sisältää ajatuksen, että niiden tulee yhtäläisesti soveltaa lakia. Laajimmassa mielessä yhdenvertaisuusperiaate merkitsee kuitenkin samaa kuin mielivallan kielto.» Perustuslakivaliokunnalle antamassaan 9. 5. 1972 päivätyssä lausunnossa hallituksen esityksestä oikeudenkäyntiä huoneenvuokra-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 51/72 vp, jälempänä olevassa luettelossa tapaus 16) *Jyränki* lausui ehdotuksesta yhdenvertaisuuskysymyksen osalta tehtyjen huomautusten johdosta mm.: »HM 5 §:n mukaan Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. Tämä säännös ei tarkoita niinkään lainsäädäntöä (koska eri ihmisryhmiä joudutaan lainsäädännössä aina kohtelemaan jossain määrin eri tavoin). Säännöksen ydin on pikemminkin siinä, että hallinnossa ja lainkäytössä, lakia sovellettaessa on samanlaisissa asioissa kaikkia kansalaisia kohdeltava samalla tavoin.»

kunnan käytännössä. Valiokunnan valtiosääntökysymyksissä keskeisen aseman huomioon ottaen kuvaavat sen käytäntöä koskevat tiedot tässä kohden hyvin myös koko eduskunnan käytäntöä.[13]

Valiokunnan käytännöstä kerättävissä oleva, yhdenvertaisuusnormin kannalta mielenkiintoinen aineisto käsittää aikajärjestyksessä seuraavat 19 tapausta.[14]

1) prvm 13/LAM 9/29 II vp, LA laiksi maaseudun työtätekevän väestön hiekka-, savi-, suomuta- ja turvepehkutarpeen tyydyttämisestä
2) prvm 3/HE 36/37 vp, HE Helsingin yliopiston järjestelymuodon perusteista annetun lain muuttamisesta ym. (Vain vastalauseessa)
3) prvl 2/lvm 15/HE 90/37 vp, HE laiksi ulkomaalaisten ja eräiden yhtymien oikeudesta omistaa ja hallita kiinteistöä Petsamon kunnassa (Vain asiantuntijalausunnossa)
4) prvl 7/lvm 31/HE 102/38 vp, HE laiksi ulkomaalaisten ja eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita
5) prvl 2 (49 vp)/lvk-/HE 140 (49 vp)/50 vp A III, II, HE laiksi eräisiin Kemin kaupungissa tapahtuneisiin rikoksiin osallistuneiden henkilöiden armahtamisesta
6) prvl 2/tyvm 16/HE 23 (48 vp)/50 vp A III, II, HE laiksi itsenäisyyspäivästä ja vapunpäivästä (Ks. myös tapaus 13)
7) prvl 3/vvm 22/HE 22/51 vp, HE laiksi eräiden puutavaroiden vientimaksusta
8) prvl 1/lvm 3/LAM 1/52 vp, LA laiksi rikoslain 16 luvun 24 §:n kumoamisesta
9) prvl 3/vvm 78/HE 24/57 vp, HE laiksi vientimaksusta
10) prvl 6/vvm 97/HE 58/57 vp, HE laiksi vientimaksusta

---

[13] Valiokunnan käytännön läpikäyminen perustuu varhaisemman käytännön osalta pääasiassa kirjallisuudessa esitettyihin mainintoihin. Tässä kohden merkittävin lähde on *Riepula*, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana, Vammala 1973, 213–218. Ks. myös *Merikoski*, Yhdenvertaisuusperiaate lainsäädäntökäytössä sekä hallinnossa ja lainkäytössä, Suomen Nimismiesyhdistys 1921–1971, 107–118 sekä *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 280–289, mainittuja tapauksia. Tekstissä mainittavat tapaukset ovat ymmärrettävästi jossakin määrin valikoituja, ts. huomiota on kiinnitetty asialliseen merkittävyyteen tai oikeudelliseen mielenkiintoisuuteen eikä esim. yhdenvertaisuuteen liittyvien sanojen käyttämiseen sellaisenaan. Sivuun on jätetty myös ensi sijassa HM 14 §:ää tai muuten kielisuhteiden järjestelyä koskevat kannanotot, esim. lausuma peruskoulua koskeneessa prvl 3/sivm 15/HE 52/74 vp.

[14] Luettelossa käytettyjä, eduskunta-asiakirjoihin viittaavia lyhennesarjoja ja niiden muodostamisperusteita olen tarkemmin esitellyt Säädösvalvonta Suomessa I Eduskuntalait, Vammala 1974, XVIII, sekä LM 1969, 269–271.

11) prvl 7/ltvm 49/HE 85/57 vp, HE laiksi yleisistä teistä annetun lain muuttamisesta
(Vain eriävässä mielipiteessä)
12) prvl 11/maatvm 30/HE 187/57 vp, HE laiksi viljan hinnasta eräissä tapauksissa
13) prvl 13/tyvk-/LA N:o 125 (58 vp)/61 vp A V, II, LA laiksi vapunpäivän järjestämisestä työntekijäin vapaapäiväksi eräissä tapauksissa annetun lain muuttamisesta (Ks. myös tapaus 6)
(Vain asiantuntijalausunnossa)
14) prvl 7/ltvm 30/HE 50/61 vp, HE laiksi eräistä lohikymmenyksistä kertyneiden varojen käyttämisestä
15) prvl 9/lvm 13/HE 156/64 vp, HE laiksi luottoehdoista vähittäismaksukaupassa annetun lain muuttamisesta
16) prvl 5 (72 vp)/lvk-/HE 51 (72 vp)/73 vp, HE oikeudenkäyntiä vuokra-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi
17) prvl 1/maametsätvm 4/HE 8/73 vp, HE laiksi eräiden asutusluottojen järjestelystä
18) prvl 5/vvm 35/HE 96/73 vp, HE laiksi eräistä talonrakennustöistä vuodelta 1973 suoritettavasta investointiverosta
19) prvl 2/maametsätvm /HE 237 (74 vp)/75 vp, HE maatilalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Normille annetun merkityksen arvioiminen vaatii ko. tapausten erittelyä. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota ainakin seuraavaan kolmeen seikkaa: 1) onko kyseessä valiokunnan (enemmistön) kanta vai eriävä mielipide, 2) onko kyseessä vain muun ohessa esitetty, varsinaista argumenttia täydentävä lausuma *(obiter dictum)* vai lausuma, jolle kannanotto yksinomaisesti tai ainakin samanveroisesti muiden argumenttien kanssa perustuu *(ratio decidendi)*[15] ja 3) onko käsillä olleen ehdotuksen katsottu olevan sopusoinnussa vai ristiriidassa HM 5 §:n kanssa.[16]

Tapauksista on 15 sellaista, jossa yhdenvertaisuusnormiin on vedottu (myös) valiokunnan kannanotossa, kahdessa on näin tehty vain eriävässä mielipiteessä (tapaukset 2 ja 11)[17] ja kahdessa vain valiokun-

---

[15] *Ratio decidendi – obiter dictum* kahtiajaosta tässä yhteydessä samoinkuin ko. jaon suhteellisuudesta ks. alav. 14 mainittu teokseni, 190–192, myös alav. 243.

[16] Todettakoon, ettei yhdessäkään ko. tapauksessa ole esitetty, että HM 5 § *velvoittaisi* tiettyyn toimenpiteeseen. Tähän suuntaan käyvistä ajatuskuluista ks. kuitenkin tapaus 11.

[17] Tapauksessa 2 oli kyseessä Estlanderin ja Söderhjelmin vastalause (IV), jossa mm. katsottiin ehdotettu ruotsinkielisen opetuksen järjestely HM 5 §:n vastaiseksi. Tapauksessa 11 oli prvm:ssä kysymys vain aloiteoikeudesta, Kilven, Tainion ja Koivusen eriävässä mielipiteessä taas puollettiin esitykseen ehdotettua ko. lisäystä materiaalisin perustein ja nojauduttiin tässä HM 5 §:ään.

nan kannanottoon liitetyssä asiantuntijalausunnossa (3 ja 13).[18] Jaottelu *ratio decidenci-* ja *obiter dictum*-tyyppisiin lausumiin on rajatapauksissa luonnollisesti harkinnanvaraista. Edellämainituista 15 tapauksesta, jossa yhdenvertaisuusnormiin on puututtu valiokunnan kannanotossa, voidaan normin käsittelyn ehkä yhdeksässä tapauksessa (1, 4, 5, 7, 8, 15, 16, 17, 18) katsoa olevan osa päätöksen *ratio decidenci* -sisällöstä, kuudessa (6, 9, 10, 12, 14, 19) taas katsoa sen olevan vain *obiter dicta*. Näinkin suoritettu jako saattaa antaa yhdenvertaisuuden merkityksestä ylimitoitetun kuvan. Yhdenvertaisuuslausumat ovat näet useimmiten liittyneet juuri omaisuudensuojaa koskeviin perusteluihin ja omaisuudensuojakysymysten valiokunnan käytännössä saaman korostuneen aseman huomioon ottaen voidaan olettaa omaisuudensuojanäkökohtien olleen tosiasiallisesti keskeisiä silloin kun valiokunnan kannanotossa viitataan sekä omaisuudensuojaan että yhdenvertaisuuteen.[19]

HM 5 §:n tulkintojen kannalta voivat valiokunnan argumentoinnit luonnollisesti olla antoisia siitä riippumatta, onko käsillä ollut ehdotus katsottu HM 5 §:n mukaiseksi vai vastaiseksi. Yhdenvertaisuusnormille annetun merkityksen kannalta voidaan kuitenkin tapauksia, joissa ehdotus on katsottu HM 5 §:n vastaiseksi, pitää tärkeämpinä: valiokunnanhan lienee helpompi ottaa kannanottoihinsa lausumia siitä, mitä perustuslainsäännöksiä ehdotus ei loukkaa, kuin perustella päinvastaisia lausumia ja siis samalla vaatimusta VJ 67 §:n soveltamisesta. Niistä 15 tapauksesta, jossa yhdenvertaisuudesta on lausuttu itse valiokunnan kannanotossa, on vain neljässä (1, 6, 14, 16) pidetty ko. ehdotusta yhdenvertaisuusnormin vastaisena. Näistäkin vain kaksi (14, 16) sisältää pelkkää viittausta laajemman ja edes jotenkin perustellun kannanoton yhdenvertaisuuteen.[20] Kun yhdenvertaisuutta koskenut perustelu tä-

---

[18] Tapauksessa 3 oli *Erich* antanut lausunnon, jossa lähinnä *obiter dictum* luontoisesti todettiin, ettei HM 5 §:n mukaista yhdenvertaisuutta voitane niin laajentaa, että se estäisi ko. yleisten rajoitusten säätämisen yhtymien maanomistusoikeuteen. Tapauksessa 13 pohti *Kaira* yhdenvertaisuusnormin sisältöä melko lavealti ja kritikoiden samassa kysymyksessä aikaisemmin (tapaus 6) esitettyjä kantoja. Valiokunta ei ko. tapauksissa lausunut yhtyvänsä asiantuntijalausuntoon.

[19] Luettelossa mainituista tapauksista on 15 sellaista, jossa yhdenvertaisuuslausuma liittyi juuri omaisuudensuojaa koskevaan argumentointiin. Tapauksissa 2, 5, 8 ja 16 yhdenvertaisuuteen viitattiin muiden kysymysten (perusoikeuksien) yhteydessä. Omaisuudensuojakysymysten dominoivasta asemasta valiokunnan käytännössä ks. esim. *Hidén*, LM 1975, 440–457.

[20] Tapauksessa 1 valiokunta totesi yksioikoisesti, että aloitteessa tehdyn ehdotuksen »asiallisesti epätäsmälliset ja hämärät säännökset ovat ristiriidassa hallitusmuodon omaisuuden turvaa ja kansalaisten yhdenvertaisuutta lain edessä koskevien säännösten kanssa . . .». Tapauksessa 6 rajoittui yhdenvertaisuuteen viittaaminen mainintaan, jonka mukaan ehdotettu järjestely »ei ainoastaan merkitse sopimuspuolten käsittelemistä eri

pauksessa 14 on luonnehdittavissa *obiter dictum* -tyyppiseksi,[21] voidaan sanoa, että perustuslakivaliokunta on vain kerran, asunto-oikeuksien perustamista koskeneessa kysymyksessä vuonna 1972 (tapaus 16), perustellen katsonut käsiteltävänään olleen lakiehdotuksen juuri HM 5 §:n vastaiseksi.

5. *Yhdenvertaisuusnormin sisältö oikeustieteessä.* Kysymys siitä, minkälaiseksi tai miten itse yhdenvertaisuus on HM 5 §:n normin puitteissa käsitettävä, on perustuslakivaliokunnan lausumissa jäänyt sivuun valiokunnan tyytyessä yleensä pelkästään toteamaan, onko tietty asetelma sen mielestä HM 5 §:n mukainen vai ei. Myös oikeustieteessä on Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi saanut osakseen vähemmän huomiota kuin muut perusoikeudet.

> 1920-luvulla esittivät *Hermanson, Erich* ja *Puhakka* jossakin määrin vaihtelevin sanonnoin yhdenvertaisuuden edellyttävän, että kaikkia kohdellaan samanlaisissa oloissa samalla tavoin ja ettei kansalaisia saa asettaa edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan toisiin verrattuna.[22] *Hakkila* mainitsee kommentaarissaan (37–40) HM 5 §:n sisällöstä myös samanlaisen kohtelun vaatimuksen ja esittää sen tarkennukseksi lähinnä vain toteamuksia siitä, mitä aikaisemmin esiintyneitä erotteluja lainsäädäntö ja mm. Hallitusmuoto ovat poistaneet. Yhdenvertaisuuden kuvaaminen samanlaisen kohtelun vaatimukseksi tulee esille myös sotien jälkeisissä julkaisuissa, ehkä näkyvimmin *Merikosken* edellä mainituissa Suomen julkisoikeuden oppikirjoissa.[23]
>
> Samat kuvaukset mutta myös uusia piirteitä esitettiin yhdenvertaisuusnormista niissä asiantuntijalausunnoissa, joita eräät tutkijat antoivat perustuslakivaliokunnalle vapunpäivän palkallista vapaata koskevassa asiassa 1948–1949 ja sittemmin 1958 (ta-

---

tavalla, vaan . . .». Ko. kannanoton muodostumisesta ks. asiassa annetut asiantuntijalausunnot ja tapauksessa 13 annettu *Kairan* lausunto sekä *Jansson,* Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939–1952, Helsingfors 1954, 199, ja *Kastari,* Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 281.

[21] Ko. tapauksen arvioinnista tässä suhteessa ks. edellä alav. 14 mainittu teokseni, 228–230.

[22] Ks. edellä alav. 7 esitettyjä sitaatteja.

[23] *Merikosken* ko. oppikirjojen sisältö ei tässä kohden ole vuosien mittaan muuttunut, lähinnä vain täydentynyt. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, viides painos (1974) hän kirjoittaa mm. (33–34): »HM 5 §:n säännös ei voi eikä sen tarkoituksena olekaan poistaa kaikkea tosiasiallista eriarvoisuutta ja eriasteisuutta, jota yhteiskunnallisessa elämässä ihmisten kesken ilmenee johtuen fyysisten ja henkisten ominaisuuksien, sivistyksen ja varallisuuden epätasaisesta jakautumisesta sekä erilaisista elämänkohtaloista. Mutta yhdenvertaisuuden periaate sisältää sen, että kaikkia kansalaisia on keskenään samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavoin, saman kaavan mukaan, antamatta kenellekään henkilökohtaisesti etuoikeutettua asemaa esim. hänen syntyperänsä tai varallisuutensa perusteella.»

paukset 6 ja 13). Lausunnossaan 7. 12. 1948 *Kastari* totesi, että maissa, joissa lainsäätäjäkin on sidottu yhdenvertaisuusnormiin, on sen sisältö voitu kiteyttää ohjeeksi: »seikkoja, joihin oikeusvakaumuksen mukaan on suhtauduttava samalla tavalla, ei ole lupa ilman riittävää aihetta käsitellä eri tavalla». Suomen lainsäädäntöjärjestelmässä ei ehkä ollut aihetta puhua tällaisesta »mielivallan» kiellosta, mutta »asiallisesti on HM 5 §:n sisältö meilläkin ytimeltään sama». Myöhempänä lausunnossa viitattiin vielä siihen, että HM 5 §:n sisältönä oli kieltää »luonteeltaan» samanlaisina pidettävien seikkojen käsitteleminen eri tavalla. *Puhakka* mainitsi lausunnossaan 10. 6. 1949 vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa olosuhteissa, mutta korosti samalla vertailukohteen merkitystä periaatteellisesti merkittävällä tavalla: »Asian tutkiminen Suomen kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta lain edessä on tässä yhteydessä täysin aiheeton ja hyödytön, koska on kysymys kahdesta eri asemassa olevasta kansalaisryhmästä, työnantajista ja työntekijöistä, joiden työsuhteesta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet ovat erilaiset eivätkä asian luonnosta johtuen voikaan olla samanlaiset.» Lausunnossaan 7. 11. 1958 *Kaira* täysin yhtyi *Puhakan* esittämään käsitykseen.

Joitakin lisänäkökohtia on mainittu myös 1960- ja 1970-luvun kirjallisuudessa. Vuonna 1961 julkaistussa artikkelissaan (SKL 1961, 529–530) *Murén* toteaa yhdenvertaisuuden tarkoittavan yhdenmukaisuutta samanlaisissa oloissa, »mutta tässäkään mielessä ei yhdenvertaisuuden vaatimus voi olla ehdoton». Jatkossa hän mm. katsoo vaikeimman ongelman olevan siinä, milloin on samanlainen olosuhde ja milloin erilaiseen menettelyyn oikeuttava erilainen olosuhde. Eri oikeudenaloilla eriluonteiset erilaisuudet ovat asiaan vaikuttavia ja oikeuttavat siten erilaiseen menettelyyn. Kyseessä on intressien vertailu ja yhdenvertaisuus saattaa joutua väistymään jonkin ko. oikeudenalalla tärkeämmän intressin tieltä, mutta se estää kuitenkin mielivallan. Vuonna 1968 ilmestyneessä Kunnallinen säädösvalta -kirjassaan *Makkonen* (147, 157) sanoo yhdenvertaisuuden laajimmassa mielessä merkitsevän samaa kuin mielivallan kielto. Myöhempänä hän kytkee yhdenvertaisuuden suhteellisuuteen ja mainitsee esimerkin kansalaisten asettamisesta suhteellisesti samanlaiseen asemaan, jolloin yhdenvertaisuutta ei loukata kansalaisten näennäisesti erilaisesta asemasta huolimatta.

Perusoikeuksia käsittelevässä tutkielmassani vuodelta 1971[24] olen yrittänyt eritellä niitä tekijöitä, jotka *yhdessä* vaikuttavat perusoikeuksien – myös yhdenvertaisuuden – rajan määräytymiseen. Kansalaisvapauksien perustuslainturva -kirjassaan vuodelta 1972 *Kastari* (276, 284–289) toteaa yhdenvertaisuusnormin kieltävän tekemästä mielivaltaisia eroja silloin kun asian luonto vaatii samojen tai samantapaisten seikkojen käsittelemistä sa-

[24] Ks. edellä alav. 6 mt., erit. 101–106.

malla tavalla. Eri kohdissa hän myös puhuu normista perusoikeuspykälien kattonormina, mielivallan kieltona tai oikeudenmukaisuussäännöksenä. Lausumat kuitenkin koskevat enemmänkin sitä, minkälaiseksi yhdenvertaisuusnormi voitaisiin kehittää kuin sitä, minkälaiseksi se olisi meillä nyt perusteltua käsittää. *Riepula* on väitöskirjassaan vuodelta 1973 eritellyt perustuslakivaliokunnan käytäntöä myös yhdenvertaisuusnormin osalta ja toteaa tässä yhteydessä mm. (213–214), että HM 5 §:n ei ole sinällään katsottu oikeuttavan (tai velvoittavan) lainsäätäjää ryhtymään toimiin yhteiskunnassa vallitsevien sosiaalisten eriarvoisuuksien poistamiseksi ja että säännöksen on katsottu velvoittavan yhdenvertaisuuteen enemmänkin yhteiskuntaluokkien ja -ryhmien sisällä kuin koko yhteiskunnassa.

Yhteenvetona voidaan oikeustieteessä Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormin sisällöstä esitetyistä käsityksistä todeta seuraavaa. Säännöksen on yleisesti lausuttu edellyttävän samanlaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa. Tämän »tarkennukseksi» ei ole esitetty juuri muuta kuin viittaus asian luonnon tai oikeusvakaumuksen merkitykseen sekä eräitä esimerkkejä, jotka toisaalta ilmeisyydessään, toisaalta ylimalkaisuudessaan ovat olleet melko mitäänsanomattomia. Yhdenvertaisuus on liitetty oikeudenmukaisuus- ja mielivallankielto-postulaatteihin, mutta vain hyvin yleisessä, kytkentöjen ja ongelmien olemassaoloon viittaavassa muodossa. Yleisesti voidaan esityksiä pitää abstraktisina, käytettyjä ilmauksia hyvin väljäpiirteisinä. Ainoastaan *Murénin* ja jossakin määrin *Puhakan* esityksessä ja omassa kirjoituksessani on pyritty konkreettisempien tulkintanäkökohtien esilletuomiseen ja yhdenvertaisuusnormin kytkemiseen koko perusoikeussäännöstöä yleensä koskevaan tulkintatraditioon.

Säännöksen normisisältö

6. *Perusoikeuksia yleensä koskevia näkökohtia.* Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi on osa perusoikeusjärjestelmää – ei ainoastaan siinä ulkoisessa mielessä, että yhdenvertaisuutta koskeva 5 § on perusoikeuksia koskevassa II luvussa, vaan myös normin tulkintoja ja niiden kehittämistä ajatellen.[25] Hallitusmuodossa taattuja perusoikeuk-

[25] HM 5 §:n tulkinnassa voi tietysti olla merkitystä muillakin Hallitusmuodon säännöksillä kuin II luvussa olevilla. Tällainen säännös on esim. armahdusta ja erivapautta koskeva HM 29 §, joka sisältää HM 5 §:n kanssa samalla normitasolla annetun valtuutuksen tietyissä rajoissa tapahtuvaan erotteluun. Hallitusmuodon säännöksiin laajemmalti liittyviin kysymyksiin ei tässä voida puuttua.

sia ei voida käsitellä ikäänkuin kyseessä olisivat toisistaan täysin riippumattomat normit. Perusoikeudet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden ja annettaessa sisältöä pykäläjärjestyksen mukaan toisistaan erotettavissa oleville perusoikeuksille on aina otettava huomioon myös muissa säännöksissä osoitetut perusoikeudet ja koko perusoikeusjärjestelmää koskevat »yleiset opit». Yhdenvertaisuus*normin* tämänhetkinen sisältö Suomessa on jo tästä syystä erittely-yritysten kohteena jotakin muuta kuin yhdenvertaisuusperiaate yleensä oikeudellisena tai filosofisena kysymyksenä.

Olen vuonna 1971 ilmestyneessä tutkielmassa käsitellyt perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä ja mm. seikkoja, joilla on merkitystä harkittaessa, onko jokin menettely sopusoinnussa jonkin tai joidenkin perusoikeuksien kanssa.[26] Kirjoitusta laajemmin kertaamatta totean luettelonomaisesti seuraavat seikat:

Yhdenvertaisuusnormin lainsäätäjälle asettamat rajat ovat — kuten muidenkin perusoikeusnormien — joustavat ja tätä joustavuutta luovat erilaiset tekijät. Hallitusmuodon nykyisen perusoikeusjärjestelmän puitteissa ei juuri voida väittää HM 5 §:n konkreettisesti velvoittavan lainsäätäjää joihinkin toimiin. Sen sijaan voidaan sanoa, että jos erottelua sisältävä toimenpide on tarpeen jonkin perusoikeuden — myös yhdenvertaisuuden — turvaamiseksi tai perusvelvollisuuden toteuttamiseksi, puoltaa tämä osaltaan toimenpiteen hyväksymistä tavallisessa laissa. Mitä vähäisempi on erottelun tosiasiallinen merkitys ja mitä välttämättömämmästä toimenpiteestä on kysymys, sitä perustellumpaa tältä osin on soveltaa VJ 66 §:ää. Erottelevan menettelyn hyväksymistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä saattaa osaltaan puoltaa se, että erottelu liittyy selvästi kansalaisen omaan valintaan tai käyttäytymiseen. Merkitystä voi olla myös sillä, miten erottelun kohteeksi joutuvien oikeusturvamahdollisuudet on järjestetty.

Eräät em. kirjoituksessa käsitellyt seikat ovat erityisen mielenkiintoisia yhdenvertaisuuden kannalta. Tarkastelen seuraavassa omina jaksoinaan säännösten edellyttämän erottelun tosiasiallisen tuntuvuuden merkitystä, suhtautumista eroihin, joita ei ole säännöksissä edellytetty, mutta joita sen soveltamisessa faktisesti aiheutuu, erontekoperusteen ja säädöksen tavoitteiden merkitystä sekä kysymystä vertailuryhmästä. Esitettyjen näkökohtien valossa arvioin lopuksi lyhyesti eräitä perustuslakivaliokunnan ratkaisuja.

Korostettakoon, että seuraavassa erikseen käsiteltävät seikat eivät

[26] Ks. edellä alav. 6 mt., erit. 84—106.

ole yksinomaisia kriteerejä perustuslainmukaisuusratkaisun tekemisessä, vaan ainoastaan eräitä osatekijöitä, joiden merkitys vaihtelee tapauksesta toiseen.

7. *Erottelun tosiasiallinen tuntuvuus.* Erottelusta, diskriminoinnista puhuminen edellyttää implisiittisesti käsitystä samanlaisen kohtelun mahdollisuudesta ja ko. samanlaisuuden rajoista. Samanlaisuudesta puhuminen ei toisaalta paljoa selvitä: kysymyshän on tietysti samanlaisuuksien/erilaisuuksien relevanssista. Tämän ongelmallisuuden tässä sivuuttaen voidaan kuitenkin todeta kohtelun samanlaisuudesta tehdyn poikkeuksen suuruuden merkittävyys – samalla tavoin kuin lievät puuttumiset perusoikeuksiin yleensä voivat olla mahdollisia tavallisessa laissa, aivan samalla tavoin voivat lievät erottelut olla sopusoinnussa perustuslain kanssa. Kohtelun samanlaisuudesta poikkeamisen määrää arvioitaessa on huomio kiinnitettävä ensi sijassa poikkeamisen tosiasialliseen merkitykseen kansalaisen kannalta eikä niinkään siihen, minkälaisia eroja muodostuu abstraktioiden, juridisten käsitteiden tasolla. Käytännössä ei positiivisiin ja negatiivisiin diskriminointeihin voitane suhtautua samalla tavoin. Suosivat erottelut ollaan ilmeisesti taipuvaisia hyväksymään ja on usein – esim. vähemmistöjen aseman ja sosiaaliturvan järjestelyssä – syytä hyväksyä helpommin kuin »vastaavansuuruiset» oikeuksia rajoittavat erottelut.

> Kaikkiin perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuusnormia koskeviin kannanottoihin on oletettavasti vaikuttanut myös käsitys siitä, miten merkittävä poikkeus kohtelun samanlaisuudesta on kyseessä. Tämä jää kuitenkin oletukseksi, koska valiokunta ei yleensä ole pitänyt tarpeellisena lainkaan eritellä ko. poikkeavuuksia HM 5 §:n normin kannalta. Valiokunnan edellä luetelluista ratkaisuista sisältyy ainoastaan kolmeen (7, 10, 15) erottelun tosiasiallista merkitystä koskeva, perusteltu kannanotto. Oikeuskysymys ja valiokunnan kanta siihen oli ko. tapauksissa sama: lainsäädännössä edellytettyjen järjestelyjen erilaisuudella ei ole HM 5 §:n kannalta merkitystä, jos järjestelyjen kohteeksi joutuvilla on mahdollisuus valita ko. erilaisiksi katsottujen vaihtoehtojen välillä. Kannanotto ei voine antaa aihetta erimielisyyteen.[27]

---

[27] Erottelun tuntuvuuteen liittyvänä voidaan mainita prvm 10/HE 178 (74 vp)/75 vp liitetty Junnilan vastalause, jossa vaalilain muutosta pidettiin yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena, koska se asetti puolueisiin kuulumattomat »poliittisten vaikutusmahdollisuuksien suhteen selvästi huonompaan asemaan» kuin puolueiden jäsenet.

8. *Erot, joita säännökset eivät edellytä, mutta joita syntyy soveltamiskäytännössä.*

> Yhdysvalloissa on liittovaltion korkein oikeus – jonka perusoikeuksia koskevilla ratkaisuilla on ollut vaikutusta perusoikeuskäsitysten kehittymiseen maan rajojen ulkopuolellakin – ottanut erityisesti opetustoimessa tapahtuvaa erottelua koskevissa ratkaisuissaan kantaa muun muassa ns. »separate but equal» ajatukseen. Tämän ajatuksen mukaan esim. rodun perusteella tapahtuva erottelu kouluissa voisi olla laillista edellyttäen, että kaikki mitattavissa olevat (»tangible») tekijät ko. kouluissa ovat samanveroiset. Vuonna 1954 annetussa kuuluisassa päätöksessään korkein oikeus katsoi aikaisemmista prejudikaateista poiketen, että erottelu kouluissa oli perustuslain vastaista, että »separate educational facilities are inherently unequal». Ratkaisun perusteluissa painotettiin niitä psykologisia ja muita tosiasiallisia haittoja, joita erottelusta joka tapauksessa – oli ko. koulut järjestetty miten tahansa – aiheutuu värillisille.[28]

Mainittu tuomioistuinratkaisu on aiheeltaan ja perusteluiltaan tiettyyn yhteisöön sidottu. Se havainnollistaa kuitenkin erästä yhdenvertaisuuden yhteydessä esille tulevaa kysymystyyppiä ja sen potentiaalista merkittävyyttä. Yleisesti lausuen voidaan kysyä: onko säädösten perustuslainmukaisuutta yhdenvertaisuusnormin kannalta tutkittaessa kiinnitettävä huomiota vain siihen, edellyttävätkö tai sallivatko säädökset epäyhdenvertaista kohtelua, vai onko merkitystä myös sillä, minkälaisia epäyhdenvertaisiksi luonnehdittavia muita seuraamuksia säädösten soveltamisesta tosiasiassa voidaan olettaa aiheutuvan.

Olen toisessa yhteydessä käsitellyt kysymystä lainsäädäntötoimenpiteen välillisten (tosiasiallisten) vaikutusten merkityksestä yleensä perusoikeussuojan kannalta.[29] Esitettyä toistamatta totean lyhyesti seuraavaa. Lain muiden kuin säädettäessä tarkoitettujen seuraamusten huomioon ottaminen johtaa helposti kausaaliketjun seuraamista koskeviin rajanveto-ongelmiin. Ko. seuraamusten huomioon ottamiseen on syytä suhtautua suurella varauksella jo siitä syystä, että kysymys on lainsäätäjän normaalin kompetenssin rajoittamisesta. Seuraamusten tulkinnallisen relevanssin rajaa ei kuitenkaan voida täysin samaistaa käsitteelliseen rajaan tarkoitettujen ja tarkoituksen ulkopuolisten seuraamusten välillä. Lain soveltamiseen saattaa liittyä sellaisia lain sisältöä ajatellen tyypillisiä tai väistämättömiä seuraamuksia, jotka karkeissa

---

[28] Ks. tarkemmin esim. *Gunther, Gerald & Dowling, Noel T.*, Cases and Materials on Constitutional Law, Eighth Edition, Mineola, N.Y. 1970, 1420–1436.

[29] Ks. edellä alav. 6 mt., 35–36.

muodoissaan on meidän perusoikeusjärjestelmässämme syytä ottaa lainsäätäjän kompetenssia arvioitaessa huomioon siitä riippumatta, katsotaanko lainsäätäjän pyrkineen niihin.[30]

Perustuslakivaliokunnan em. tapauksista on kahdessa kiinnitetty merkittävästi huomiota myös soveltamiskäytännössä aiheutuvien seuraamusten merkitykseen harkittaessa, onko jokin laki HM 5 §:n kanssa sopusoinnussa.[31] Tapauksessa 8 katsoi perustuslakivaliokunta, ettei RL 16:24 ollut diskriminatorinen eikä sen kumoaminen siten ollut tarpeen. Valiokunnan lausuntoon samoinkuin ulkoasiainvaliokunnan asiassa antamaan lausuntoon liitetyissä eriävissä mielipiteissä taas katsottiin, että säännöksen muodollinen puoli ei ollut ratkaiseva, vaan huomiota oli kiinnitettävä myös säännöksen tarkoitukseen ja käyttöön, joita eriävissä mielipiteissä pidettiin diskriminatorisina. – Näin yleisenä esitetyltä ajatukselta ei voida kieltää tiettyä oikeutusta. Jos sinänsä abstraktisin kriteerein kirjoitettua säännöstä säädettäessä on selvää ja ehkä tarkoitettuakin, että säännöstä tullaan soveltamaan vain tiettyyn ryhmään, ja *jos* tähän ryhmään rajautuvaa soveltamista on syytä pitää diskriminatorisena, ei sitä, että HM 5 §:ään vedotaan jo säätämisjärjestystä harkittaessa, voida ääritapauksissa pitää mitenkään haettuna. Ääritilanteita lukuunottamatta ei HM 5 §:ään vetoaminen tämäntyyppisissä tilanteissa kuitenkaan kuulu säätämisvaiheeseen vaan soveltamisvaiheeseen: jos muodollisesti »neutraalia» säännöstä sovelletaan diskriminatorisesti, on kyseessä HM 5 §:n vastainen menettely virkatoimissa.

Tapaus 11 vuoden 1957 lopulta koski yleisistä teistä vuonna 1954 annetun lain, joka oli tulossa voimaan vuoden 1958 alusta, muutosehdotusta. Tarkoituksena oli, että aikaisemman lain mukaan tehtyjen kunnan- ja kyläteiden rakentamispäätösten edellyttämät tietyöt saataisiin panna alulle vielä vuosina 1958 ja 1959. Valiokunnan lausunto koski vain aloiteoikeutta. Eriävässä mielipiteessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vanhan lain mukaisia kunnan- ja kyläteiden rakentamis- ja parantamishakemuksia oli lääninhallituksissa vireillä niin paljon, ettei niitä kaikkia ehdittäisi ratkaista ennen uuden lain voimaantuloa. Tämän vuoksi ko. mielipiteessä puollettiin ehdotettua lisäystä, »jonka tarkoituksena on saattaa kaikki vanhan lain mukaan lääninhallitukselle hakemuksensa jättäneet hakijat samanlaiseen asemaan» ja todettiin lisäyksen olevan tarpeen, »jotta HM 5 §:n tarkoittamaa kansalais-

---

[30] Ks. tässä yhteydessä myös, mitä alav. 6 mainitussa kirjoituksessani on esitetty (36–38) norminantajan motivaation merkityksestä.

[31] Tässä ei ole otettu lukuun tapauksia 9 ja 12, joissa valiokunta edellytti, että lakiehdotukseen sisältyviä, harkintavaltaa antavia säännöksiä sovellettaessa on noudatettava HM 5 §:n mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta. Tällaisen edellytyksen täytyy katsoa ilman sen julkilausumistakin liittyvän kaikkien tavalliseen lakiin sisältyvien, harkintavaltaa antavien säännösten säätämiseen.

ten yhdenvertaisuutta lain edessä ei loukata». — Tapauksessa esillä ollut asetelma merkitsee yhdenvertaisuuden kannalta tyypiltään hyvin reaalista ongelmaa: voidaanko lainsäädännöllä toteuttaa järjestelyjä, joista etukäteen tiedetään, että viranomaisten suorittama täytäntöönpano ei esim. puuttuvan kapasiteetin ja määräaikojen vuoksi voi johtaa yhdenvertaiseen kohteluun. Periaatteen tasolla on helppo sanoa, että lainsäätäjä ei saa näin menetellä. Vaikeampaa on sanoa, miten selvää pitää epäyhdenvertaisen kohtelun väistämättömyyden olla ennen kuin tällä seikalla on osaltaan vaikutusta lain säätämisjärjestykseen.[32]

9. *Erontekoperuste ja säädöksen tavoitteet.* Lain tarkoitus eli lailla tavoitellut päämäärät ja toisaalta laissa käytetyt erontekoperusteet, siis ne enemmän tai vähemmän abstraktiset tunnusmerkit, joilla lain tai sen yksittäisten säännösten sovellutusala rajataan, ovat käsitteellisesti kaksi eri asiaa. Lainsäätämisessä ne saattavat liittyä erottamattomasti toisiinsa, erottelu voi olla osa lain tarkoitusta. Käsittelen molempia seuraavassa yhdessä.

Lain tarkoituksella voi HM 5 §:n soveltamisessa olla kahdenlaista merkitystä. Yhdenvertaisuusnormin voidaan katsoa kieltävän tietyssä tarkoituksessa säädetyt lait ja toisaalta voidaan katsoa tietyn tarkoituksen osaltaan vaikuttavan siihen, että tietty erottelu voidaan toteuttaa tavallisella lailla. Minkälaiset lainsäädännölliset pyrkimykset HM 5 § kieltää? Konkreettisuuteen pyrkivät vastaukset ovat tässä väistämättä jossakin määrin subjektiivisia. Pitäisin kahta *lähtökohtaa* kuitenkin perusteltuna. Perusoikeusjärjestelmän sisäisen riidattomuuden vaatimus edellyttää, että lain tavoitteena ei saa olla kansalaisten erottelu sen tavan perusteella, jolla he ovat käyttäneet perusoikeuksiaan eli ts. erotteleva toimenpide ei saa nojata perusteeseen, joka on jonkin perusoikeuden käyttämistä tai toteutuu sen kautta. Yhdenvertaisuutta yleensä koskeviin käsityksiin ja valtiosääntöjen yhdenvertaisuuslausumien takana olevaan traditioon viitaten voitaneen myös lähteä siitä, että lain tarkoituksena ei saa olla synnynnäisiin tai vastaaviin, henkilön tahdosta riippumattomiin seikkoihin perustuva erottelu. Tällaisia perusteita olisivat esim. rotu, äidinkieli, sukupuoli, yhteiskunnallinen tausta ja ikä.

Kysymystä tavoitteista, jotka puoltaisivat erottelevan toimenpiteen hyväksymistä tavallisessa laissa, on syytä tarkastella niiden käsitysten

---

[32] Perusoikeusjärjestelmään voisi sisältyä myös se, että lainsäätäjällä katsottaisiin olevan *velvollisuus* ryhtyä toimenpiteisiin mainitunkaltaisen, soveltamiskäytännössä syntyvän epäyhdenvertaisuuden torjumiseksi. Kuten edellä on mainittu, ei perusoikeusjärjestelmämme nykyisellään juuri tunne velvoittavaa normivaikutusta.

puitteissa, jotka koskevat tarkoituksen merkitystä yleensä perusoikeuksiin kajottaessa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erityisesti työväensuojelutarkoitukselle annettu perusoikeuksiin kajoamisvaltuutta laajentavaa merkitystä. Yleisemminkin voitaneen lähteä siitä, että lain takana olevan yhteiskunnallisen tarpeen yleinen tärkeys puoltaa mahdollisuutta puuttua perusoikeuden, esim. yhdenvertaisuuden suojaan tavallisessa laissa. Puuttumisvaltuuksien kannalta on merkitystä myös perusoikeuskokonaisuuteen liittyvillä seikoilla. Jos lain tarkoituksena on perusoikeuden – minkä tahansa – turvaaminen tai kehittäminen, puoltaa tämä osaltaan mahdollisuutta tavallisessakin laissa rajoittaa (lievästi) mitä tahansa perusoikeutta.

Nimenomaan erontekoperusteen yhteydessä on huomiota kiinnitettävä myös tarjolla oleviin perustevaihtoehtoihin ja niillä operoivan lain toteuttamis(täytäntöönpano-)kelpoisuuteen. Merkitystä on ts. sillä, onko HM 5 §:n kannalta kriittisen järjestelyvaihtoehdon lisäksi olemassa muita lain tarkoituksen toteutumisen riittävästi turvaavia ja samalla perusoikeuksiin vähemmän kajoavia vaihtoehtoja. Jos vaihtoehtoja on, eivät vähäiset, esim. kuluihin tai nopeuteen liittyvät edut lain täytäntöönpanossa tietysti riitä perusteeksi juuri epäyhdenvertaisuutta sisältävän järjestelyvaihtoehdon valitsemiselle.

> Lain tarkoitukseen, erontekoperusteisiin ja täytäntöönpanokelpoisuuteen on perustuslakivaliokunnan em. tapauksissa kiinnitetty yhdenvertaisuusnormin kohdalla huomiota hyvin vähän ja vain viimeisissä, 1970-luvulla annetuissa kannanotoissa.[33] Tapauksessa 16 todettiin valiokunnan lausunnossa, että kansalaisten tulee »asuinpaikkaan katsomatta» olla yhdenvertaisessa asemassa toisiinsa nähden oikeuslaitoksen antaman oikeussuojan suhteen ja että asunto-oikeuksien perustaminen »vain joillekin paikkakunnille» eikä koko maata varten olisi ristiriidassa HM 5 §:n kanssa. Eriävässä mielipiteessä tähdennettiin ehdotuksen tosiasiallisesti lisäävän kansalaisten yhdenvertaisuutta, kun asumisessa heikommassa asemassa olevien asema vahvistuisi, ja todettiin, ettei ehdotus mitenkään loukkaisi yhdenvertaisuutta.
>
> Mielenkiintoisin tässä kohden on tapaus 17, jossa myös on laajimmin käsitelty yhdenvertaisuuskysymystä. Valiokunta totesi, että ehdotuksella tullaan parantamaan vaikeissa taloudellisissa oloissa olevien asutustilallisten toimeentulomahdollisuuksia ja siis vähentämään taloudellista eriarvoisuutta eikä laki siten ole tavoitteidensa kannalta ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Kun asuinpaikka ei kuitenkaan sinänsä voinut olla perus-

[33] Myös tapauksessa 6 viitattiin työväensuojelutarkoituksen merkitykseen, mutta viittaus kohdistettiin nähdäkseni vain omaisuudensuojaan kajoamiseen.

teena jonkin edun myöntämiselle, piti valiokunta merkittävänä sitä, onko maksuvapautusten piiriin tuleva alue määritelty niin, että sillä asuvien asutustilallisten voidaan katsoa muodostavan »ainakin pääasiallisen osan poikkeuksellisen heikossa taloudellisessa asemassa olevista asutustilallisista». Valiokunta ts. kiinnitti huomiota lain tarkoitukseen, erontekoperusteeseen ja viitteellisesti oikeastaan myös täytäntöönpantavuuskysymykseen edellyttäessään rajanvetoa, joka ainakin pääasiallisesti toisi juuri tietyn asutustilallisryhmän lain soveltamispiiriin. Tarkasteltuaan ehdotuksen rajanvedon vastaavuutta aikaisempien tukitoimenpiteiden soveltamisrajojen kanssa valiokunta katsoi, että ehdotettu soveltamisalueen määrääminen oli »lakiehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi perusteltua» eikä laki ollut ristiriidassa HM 5 §:n kanssa.

Tapauksessa 18 valiokunta totesi lain tavoitteen — yleisen suhdannetilanteen kannalta haitallisen rakennustoiminnan rajoittaminen ja työllisyystilanteen tasapainoittaminen — tärkeäksi ja käytetyn keinon hyväksyttäväksi. Tämän jälkeen valiokunta tyytyi vain »valiokunta katsoo» lausumalla toteamaan, ettei ko. veron rajoittaminen vain niihin työvoimapiireihin, joissa rakennusinvestointitoiminta oli ollut haitallisen vilkasta, ollut ristiriidassa HM 5 §:n kanssa.

Kuluvan vuoden keväältä olevassa tapauksessa 19 valiokunta lausui yhdenvertaisuuden osalta: »Vaikka kaikilla kansalaisilla ei olekaan samanlaisia mahdollisuuksia saada yhtäläisin perustein laissa tarkoitettuja etuja tai oikeuksia, ei lakiehdotuksen kuitenkaan voida katsoa loukkaavan myöskään hallitusmuodon 5 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuden periaatetta, koska maatilalain tarkoituksena on tietyn väestönosan toimeentuloedellytyksiä parantamalla lisätä yhteiskunnallista tasa-arvoisuutta». Tiukan sellaisenaan otettuna lausuma olisi periaatteellisesti merkittävä: sen mukaanhan lain tarkoitus — jona tässä on juuri tasa-arvon lisääminen — jo yksinään saattaa lain, joka muuten olisi katsottava HM 5 §:n vastaiseksi, sopusointuun sanotun säännöksen kanssa. Kun kyseessä on *obiter dictum* tyyppiseksi luonnehdittava lausuma, on kuitenkin epävarmaa, minkälaisia päätelmiä sen sanamuodon perusteella on syytä tehdä.

10. *Vertailuryhmä.* Kysymys vertailuryhmästä, ts. siitä, mihin verraten HM §:n normi edellyttää (kohtelun) samanlaisuutta, on yhdenvertaisuusnormin tulkinnassa keskeinen. Yhdenvertaisuudessa oikeudellisena normina ei ole kysymys julkisen vallan kaikkien toimenpiteiden kohdistumisesta konkreettisesti kaikkiin kansalaisiin (samalla tavalla), vaan ymmärrettävästi jostakin paljon suppeammasta. Normin sisältöä voidaan tässä suhteessa kuvata kirjallisuudesta tuttuun tapaan sanomalla, että yhtäläisen kohtelun vaatimus ulottuu »samanlaisissa olois-

sa» oleviin. Kuvaus jättää kuitenkin vastaamatta juuri oleelliseen kysymykseen: milloin olosuhteita on HM 5 §:n tulkinnassa pidettävä samanlaisina tai, toisin lausuttuna, mikä erilaisuus on tässä relevanttia, miten määräytyy ryhmä, jonka sisällä kohtelun edellytetään muodostuvan samanlaiseksi.

Vertailuryhmä joudutaan aina muodostamaan, siis kansalaisten oloissa esiintyvien erilaisuuksien relevanssi arvioimaan suhteessa tiettyyn lainsäädäntötoimenpiteeseen. Mikään yleispätevä ja samalla konkreettinen vastaus em. kysymykseen ei siten ole mahdollinen. Pidetäänkö tiettyjä olosuhteiden erilaisuuksia relevantteina suhteessa tietynsisältöiseen lainsäädäntötoimenpiteeseen jää viime kädessä riippumaan kasuistisista, työläästi eriteltävissä olevista arvioinneista, joissa argumentit helposti jäävät »asian luontoon» tai »oikeusvakaumukseen» viittaamiseen. Kun mahdollisille lainsäädäntötoimenpiteille ei voida ennalta osoittaa sisällöllisiä rajoja, ei myöskään voida asettaa yleisiä rajoja sille, minkätyyppiset erilaisuudet kansalaisten oloissa voivat olla HM 5 §:n tulkintaa ajatellen relevantteja. Relevantteja voivat siten olla – tapauksesta riippuen – minkätyyppiset oikeudelliset tai tosiasialliset erilaisuudet tahansa.

Perustuslakivaliokunnan em. ratkaisuista on muutamissa nimenomaisesti lausuttu HM 5 §:n soveltamisessa huomioonotettavasta vertailuryhmästä. Tapauksessa 4 valiokunta totesi *Kairan* asiantuntijalausuntoon yhtyen, ettei säännös, jonka mukaan yhtiön hallituksen jäsenten tuli olla maassa asuvia Suomen kansalaisia, loukannut yhdenvertaisuutta, koska sen mukaan »kaikkiin ulkomailla asuviin Suomen kansalaisiin nähden olisi voimassa sama sääntö ja kaikkiin kotimaassa asuviin Suomen kansalaisiin nähden myös noudatettaisiin samaa sääntöä. Kaikkiin nähden meneteltäisiin siis samanlaisissa oloissa samalla tavoin.» Pidän valiokunnan kantaa oikeana.

Tapauksessa 5 valiokunta ilmoitti yhtyvänsä *Kairan* asiantuntijalausuntoon, jossa oli mm. katsottu, ettei yllyttäjien ja johtajien sekä henkilökohtaisesti RL 16:1 mukaiseen väkivaltaan syyllistyneiden jättäminen ko. armahduksen ulkopuolelle loukannut HM 5 §:n mukaista yhdenvertaisuutta, koska he olivat selvästi muista levottomuuksiin osallistuneista poikkeavassa asemassa eikä heidän omassa keskuudessaan tehty poikkeuksia. Perustelu ei antane aihetta huomautuksiin.

Vertailuryhmän kannalta mielenkiintoisia tapauksia 6 (13), 14, 16 ja 17 kommentoidaan seuraavassa erikseen.

11. *Arvioita käytännöstä.* Edellä esittämieni yleisten näkökohtien konkretisoimiseksi ja samalla perustuslakivaliokunnan yhdenvertai-

suusnormia koskevan »kannan» valaisemiseksi arvioin seuraavassa lyhyesti eräitä valiokunnan em. kannanottoja. Rajoitun tapauksiin 6 (13), 14, 16, 17 ja 18, joita pidän normin tulkinnan kannalta tärkeimpinä. Arviot ovat anakronistisia sikäli, että valiokunnan kantaa arvioidaan nykyisten eikä kannan esittämishetken perusoikeuskäsitysten valossa.

Tapauksessa 6 valiokunta ilmeisesti hyväksyi *Kastarin* asiantuntijalausunnosta ilmenevän kannan, jonka mukaan vapusta palkallisena vapaapäivänä aiheutuvan rasituksen jääminen työnantajan kannettavaksi tietyissä tapauksissa merkitsi työnantajien ja työntekijöiden käsittelemistä HM 5 §:n vastaisesti ilman riittävää aihetta eri tavalla.[34] Samaa asiaa koskeneessa tapauksessa 13 oli valiokunnan kanta ilmeisesti muuttunut. En pidä yhdenvertaisuuteen vetoamista tässä oikeaan osuneena. Tärkein ja mielestäni riittävä argumentti on se, että työnantajat ja työntekijät eivät ole oikeudellisesti eivätkä tosiasiallisesti toisiinsa verrattavassa asemassa kuten *Puhakan* ja *Kairan* (tapaus 13) asiantuntijalausunnoissa todettiinkin.

Tapauksessa 14 valiokunta piti yhdenvertaisuusnormin vastaisena sitä, että lakiehdotukseen sisältyvä, lohikymmenyksistä kertyneiden varojen käyttöä kalastukseen ja kalakannan edistämiseen koskeva järjestely ulottui »maamme vesialueista» vain Tornionjoen vesistöön. Lausumaa ei perusteltu. Pidän kannanottoa virheellisenä. Kyseessä ei ole vesialueiden tai esim. »kalastuksen» vaan kansalaisten yhdenvertaisuus. Lausunnossa ei ole viittaustakaan siihen, että muilla vesialueilla olisi ollut ko. lain sisällön suhteen relevantisti samassa asemassa olevia kansalaisia kuin Tornionjoen ko. vesialueiden omistajat, joille ko. »omistajattomien» lohikymmenysvarojen katsottiin kuuluvan.

Tapauksessa 16 valiokunta piti HM 5 §:n vastaisena erikoistuomioistuimiksi katsomiensa asunto-oikeuksien perustamista vain joillekin paikkakunnille, koska kansalaiset tämän kautta joutuivat oikeussuojan saamisen suhteen paikkakunnasta riippuen eri asemaan. Kaikki ne kansalaiset, jotka ko. asuntoriita-asioissa joutuvat käymään oikeutta, ovat tässä mielestäni HM 5 §:n kannalta relevantisti samassa asemassa. Asuinpaikka tai esim. asuinpaikan kaupunkimaisuus ei sellaisenaan riitä erotteluperusteeksi oikeusturvan järjestämisessä. Tapauksessa ei voitane merkittävästi vedota siihen, että painava sosiaalinen tarve taikka täytäntöönpanotekniset seikat estäisivät ko. oikeuksien perustamisen muualle kuin tiettyihin kaupunkeihin. Hallitusmuodon 5 §:n

[34] Valiokunnan ko. lausunnosta ja siinä esitettyyn kannanottoon suhtautumisesta ks. edellä alav. 20 viitattua.

merkitys säätämisjärjestyksen kannalta jää tämän vuoksi riippumaan ensi sijassa siitä, miten merkittävinä pidetään asunto-oikeuksien ja muiden alioikeuksien eroista aiheutuvia erilaisuuksia kansalaisten tosiasiallisessa asemassa. Kysymys vaatisi paneutumista ko. ehdotuksen yksityiskohtiin ja myös ko. riitojen oikeuskäsittelyssä eri paikkakunnilla vallinneeseen tilanteeseen. Ilman tällaista perehtymistä voin vain todeta mahdolliseksi, että päätyisin valiokunnan esittämästä poikkeavaan kantaan.[35]

Valiokunnan argumentointia tapauksessa 17 on selostettu edellä (jakso 9). Kaikki asutustilalliset, jotka täyttivät ehdotuksessa mainitut, taloudellista asemaa koskevat edellytykset, olivat epäilyksittä HM 5 §:n kannalta relevantisti samassa asemassa. Ehdotetulla lailla nimenomaisesti edellytettiin olevan tuntuva tosiasiallinen vaikutus ko. asutustilallisten taloudelliseen asemaan. Asuinpaikka sellaisenaan ei voi olla perusteena erottelulle. Lain tarkoituksena ollut taloudellisen eriarvoisuuden vähentäminen ei voi olla perusteena sille, että »samanlaisessa asemassa» ko. maantieteellisen rajan ulkopuolella olevat asutustilalliset jäivät vaille helpotusta. Valtiontaloudelliset syyt eivät käy perusteeksi tällaiselle rajanvedolle. Se, että »ainakin pääasiallinen osa» ko. asemassa olevista asutustilallisista tuli tämän rajanvedon puitteissa lain soveltamispiiriin, voisi ehkä olla riittävä peruste suoritetulle rajanvedolle, jos ja vain jos lainsäädäntöteknisesti ja täytäntöönpanoa ajatellen olisi mahdotonta ulottaa lakia kaikkiin ko. asemassa oleviin. Näin ei tapauksessa voinut olla laita. Kun riittävää perustetta ko. erottelulle ei ole, olisi laki pitänyt säätää VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä tai ulottaa se kaikkiin ko. asemassa oleviin asutustilallisiin. — Valiokunnan tässä omaksuma tulkinta on myös ilmeisessä ristiriidassa tapauksessa 16 omaksutun tulkinnan kanssa.

Valiokunnan kannanottoa tapauksessa 18 on selostettu edellä (jakso 9). Sen suhteen voidaan esittää samankaltaisia huomautuksia kuin tapauksessa 17. Toisaalta voidaan alueellisen erottelun tosiasiallista merkitystä kansalaiselle pitää tässä vähemmän konkreettisena ja lain lyhyen soveltamisajan vuoksi myös vähäisempänä kuin tapauksessa 17. Alueellista rajausta puolsivat myös painavat syyt: työllisyysnäkökohtien huomioonottaminen toisaalta, toisaalta ko. investointitoimintaan puuttuminen juuri siellä, missä se katsottiin haitallisen vilkkaaksi.

---

35 Ko. asiassa myöhemmin annettua, muutettua esitystä ei valiokunnassa enää pidetty HM:n vastaisena, ks. prvl 4/lvm 6/HE 42/73 vp.

Valiokunnan lopputulosta voidaan mainituista syistä pitää oikeaan osuneena.

Normin tulkinnallisesta kehittämisestä[36]

12. Perustuslakivaliokunnan perusoikeuksia koskevissa tulkinnoissa on HM 5 § jäänyt melko lailla sivuun. Vasta 1970-luvulla voidaan säännöksen saaman huomion sanoa jonkin verran lisääntyneen. Esitetyissä tulkinnoissa on hapuilevuutta ja kertakäyttöisyyden leimaa enemmän kuin perusoikeustulkinnoissa yleensä. Vaikuttaa siltä, että valiokunnassa ei ole oltu epävarmoja ainoastaan siitä, minkäsisältöiseksi yhdenvertaisuusnormi pitäisi käsittää, vaan myös jo siitä, onko lainsäätämismenettelyssä ylipäätään aiheellista suhtautua HM 5 §:ään samalla tavoin kuin perusoikeussäännöksiin yleensä.

En näe mitään itse perusoikeusjärjestelmään liittyvää syytä siihen, että yhdenvertaisuusnormiin pitäisi suhtautua jotenkin varauksellisesti ja epäillen sen oikeudellista sitovuutta tai sen alttiutta juridiselle argumentoinnille. Varauksellista suhtautumista HM 5 §:n normin käyttämiseen ja sen tulkintojen kehittämiseen ei voida perustella sillä, että normin sisällöstä ei *nyt* ole sellaista kehittynyttä tulkintadoktriinia kuin *nyt* on esim. omaisuudensuojan sisällöstä. Torjuvalle suhtautumiselle yhdenvertaisuusnormin tulkinnalliseen kehittämiseen on nähdäkseni esitettävissä vain yksi merkittävä peruste. Jos yhdenvertaisuusnormille aletaan tulkinnoissa antaa »yhdenvertainen asema» perusoikeusnormien joukossa, on olemassa riski, että HM 5 §:n säännöksestä kehitetään uusi lähde rajoituksille tavallisen lain kompetenssiin, ts. lakiehdotuksia voidaan eduskunnassa pyrkiä tosiasiassa kaatamaan sillä, että ne tulkitaan yhdenvertaisuusnormin vastaisiksi. Tällainen riski on epäilemättä olemassa eikä sitä voida — ainakaan omaisuudensuojasäännöksen käytöstä päätellen — pitää yksinomaan teoreettisena.

Pidän myönteisempää suhtautumista yhdenvertaisuus*normiin* ja sen tulkinnalliseen kehittämiseen tästä huolimatta tarpeellisena. Tätä kautta saavutettavissa oleva etu on mielestäni em. riskiä merkittävämpi. Perusoikeussäännöksen tulkinnassa voi toisilla perusoikeuksilla olla modifioivaa, ko. perusoikeuden ylimitoittunutta korostumista rajoittavaa ja siten perusoikeuskokonaisuuden tasasuhteisuutta säilyt-

---

[36] Normin säädännäistä kehittämistä koskeviin kysymyksiin ei tässä ole voitu puuttua. Ks. tältä osin valtiosääntökomitean välimietinnössä esitettyjä, vielä kehittelemättä jääneitä ajatuksia, KOM 1974:27, 110–111.

tävää vaikutusta, mutta vain edellyttäen, että kyseisillä toisilla perusoikeuksilla on omaa, tulkinnoissa vakaantunutta sisältöä. Yhdenvertaisuuteen epäilyksettä sisältyy perusoikeustulkintojen tasapainottamisen kannalta merkittävää potentiaalia. Sen saaminen käytännössäkin merkittäväksi edellyttää kuitenkin yhdenvertaisuusnormin tulkintojen kehittämistä. Yhdenvertaisuusnormin tasapainottava vaikutus voisi olla arvokas erityisesti suhteessa omaisuudensuojanormiin, jolla nykyisin on perusoikeusjärjestelmässä aiheettoman dominoiva asema.

Toivo Holopainen

Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa

I. Vuonna 1936 ilmestyneessä väitöskirjassaan »Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan» *Urho Kekkonen* on käsitellyt monipuolisesti niitä ongelmia, joiden selvittäminen katsottiin kuluvan vuosisadan alkupuoliskolla välttämättömäksi kunnan aseman selville saamiseksi ja ymmärtämiseksi.

Kekkosen kirjassaan käsittelemät kysymykset olivat kahdenlaisia, a) yleisluontoisia, teoreettisia ongelmia, jotka eivät ainakaan välittömästi tähdänneet kuntaa koskevien voimassa olevien säännösten selvittämiseen ja b) voimassa olevien säännösten selvittämistä koskevia laintulkintakysymyksiä. *Kekkonen* aloitti tutkimuksensa subjektiivisia julkisia oikeuksia koskevalla selvittelyllä, joka liittyi sekä vaalioikeuteen että kunnan asemaan.[1] Ongelmana subjektiiviset oikeudet olivat tuolloin ja ovat edelleenkin yleisoikeudellisia.

Kunnallista itsehallintoa koskevan selvittelynsä *Kekkonen* aloitti kysymällä, mitä itsehallinto on. Selvittelyssään hän päätyi kunnan määritelmään.[2] Tämä ongelma koski siis nimenomaan kunnallista itsehallintoa.

Kekkosen tutkimuksen pääkohteena eivät kuitenkaan olleet kunnalliseen itsehallintoonkaan liittyvät ongelmat vaan kunnallista vaalioikeutta koskevat Suomen voimassa olevan oikeuden säännökset.[3] Niiden tutkiminen oli tuolloin käytännönkin kannalta ajankohtaista, koska vaalisäännösten tulkinnassa ja soveltamisessa oli ilmennyt epäselvyyttä ja erimielisyyttä.[4]

---

[1] Ks. *Kekkonen* s. 1–19.
[2] Ks. *Kekkonen* s. 51 ja 105.
[3] Ks. *Kekkonen* s. 130–302.
[4] Ks. *Kuuskoski*, Lakimies Kekkonen, teoksessa Urho Kekkonen, Taivalta–linjoja–näkökulmia, Keuruu 1960 s. 114–118.

Vaalisäännöksiä koskevat *Kekkosen* tutkimukset poistivat päiväjärjestyksestä useimmat näitä säännöksiä koskevat epäselvyydet.

Käsittelemiinsä teoreettisluonteisiin ongelmiin *Kekkonen* ei sen sijaan pystynyt sen paremmin kuin muutkaan näitä kysymyksiä käsitelleet tutkijat antamaan lopullista vastausta. Hänenkin selvittelynsä näiltä osin jäivät lopputulokseltaan ongelmien käsittelyksi ja yhden tutkijan kannanotoiksi käsiteltyihin kysymyksiin.

Nimenomaan kunnallisen itsehallinnon käsittelyn osalta *Kekkonen* pääsi kuitenkin pidemmälle kuin monet tätä kysymystä käsitelleet suomalaiset tutkijat ennen häntä ja hänen jälkeensäkin. Hän nimittäin oivalsi ja esiintoi itsehallintokäsitteen erilaisuuden eri oikeusjärjestyksissä, vaikka hän ei aikansa tutkimustradition sitomana tehnytkään niitä johtopäätöksiä, joita hänen kysymyksenasettelunsa edellyttivät.[5]

II Ovatko *Kekkosen* käsittelemät kunnallisen itsehallinnon kysymykset kunnallisen itsehallinnon nykyisiä ongelmia Suomessa sekä millaisia ja mitä nämä yleensä ovat?

Vastattaessa edellä mainittuihin kysymyksiin on ensiksi tehtävä selväksi, miltä ja keiden kannalta kysymyksiin vastataan, keiden ongelmat ovat kunnallisen itsehallinnon nykyisiä ongelmia Suomessa. Katsotaanko ongelmiksi ne kysymykset, joita hallinnossa ja lainkäytössä joudutaan selvittämään voimassa olevien säännösten puitteissa toimittaessa tai joita lainvalmistelussa joudutaan pohtimaan kehitettäessä kuntaa koskevaa lainsäädäntöä? Vai katsotaanko ongelmiksi ne kysymykset, joihin kuntaa koskevassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa joudutaan etsimään vastausta?

Tämän selväksi tekeminen on asetettuihin kysymyksiin vastattaessa välttämätöntä sen vuoksi, että *Kekkosenkin* väitöskirjassaan käsittelemät kysymykset olivat mainitulla tavalla kahdenlaisia: käytännön oikeuselämän — laajassa merkityksessä — ongelmia ja tutkijoiden ongelmia.

Subjektiivinen julkinen oikeus ja itsehallinto eivät Suomessa ole sellaisinaan milloinkaan välittömästi olleet käytännön ongelmia, vaan tutkijat ovat saaneet ne ongelmikseen lähinnä saksalaisesta oikeuskirjallisuudesta. Siinä näitä ongelmia käsiteltiin Saksan oikeuteen liittyvinä käytännön kysymyksinä ja erimielisyyksinä, mutta Suomen oikeuskirjallisuuteen ne tulivat oikeusteoreettisiksi kysymyksiksi muuntunei-

[5] Ks. *Kekkonen* s. 83—85 ja tästä *Holopainen*, Kunnan asema valtiossa, Oikeudellinen rakennetutkimus, Vammala 1969 s. 287—293, erit. s. 288—290.

na. Saksassakaan tutkijat eivät pystyneet niitä ratkaisemaan, joten on itsestään selvää, että ne olivat Suomessa ratkaisemattomia.

Edellä sanottu johtaa kysymykseen, millaisia ongelmia oikeustieteessä on tutkittava? Tähän kysymykseen ei Suomessa kannata tällä hetkellä lähteä etsimään yleisesti hyväksyttävää vastausta, koska siitä on tehty suuri riitakysymys. Jokainen vastaaja voi näin ollen antaa tähän kysymykseen oman vastauksensa, koska olipa tämä mikä tahansa, se voidaan leimata virheelliseksi.[6]

Eräässä mielessä voidaan edellä mainittua asiaintilaa pitää hyvänäkin. Oikeustieteellisen samoin kuin muunkin tieteellisen tutkimuksen tärkeä ominaisuus ja tehtävä on kadonnut, jos kukin tutkija ei kriittisesti ja itsenäisesti suhtaudu jo tähän peruskysymykseen. Tästä lähtien vastaan omalta osaltani kysymykseen, mitä ongelmia oikeustieteessä on tutkittava, näin: kunkin tutkijan on tutkittava niitä ongelmia, jotka hän itse kokee tutkimisen arvoisiksi ja joiden merkitystä hän voi reaalisesti muillekin perustella. Tutkimukselle arvottomiksi ei voida tehdä kysymyksiä yksinomaan sillä perusteella, ettei niiden tutkiminen ole tiedettä. Tämä on mahdotonta jo senkin takia, ettei kukaan voi sitovasti osoittaa, mikä on tiedettä ja millainen tutkimus on tieteellistä tutkimusta. Kunkin tutkijan ja tutkimuksen osalta sen sijaan voidaan esittää kritiikkiä, mutta tämänkin on perustuttava konkreettisiin, perusteltuihin vastaväitteisiin.

III Kun edellä mainitulta pohjalta lähtee selvittämään kysymystä, mitkä ovat niitä kunnallisen itsehallinnon nykyisiä ongelmia Suomessa, joita oikeustieteessä on tutkittava, voidaan ensiksi todeta, että tällaisia ovat ne, jotka käytännön oikeuselämässä ovat osoittautuneet selvittämistä kaipaaviksi, eli ensiksi siis voimassa olevan oikeuden kysymykset. Näitä ovat *Kekkosen* väitöskirjassa kolmanteen ryhmään kuuluvat kysymykset. Suomessa ja muuallakin yleisesti hyväksytyn työnjaon mukaan näiden selvittäminen kuuluu yliopistoissa harjoitettavalle oikeustieteelliselle tutkimukselle siitä huolimatta, voidaanko tällaista selvittämistä kaikkien kriteerien tai edes minkään kriteerien mukaan pitää tieteenä. Sitä, mitkä milläkin hetkellä ovat tällaisia ongelmia, on kysyttävä käytännöltä.

Oikeustieteessä tutkittavia kunnallisen itsehallinnon ongelmia ovat

[6] Tässä yhteydessä tyydyn vain viittaamaan *Aarnion* tutkimukseen Laki, teko ja tavoite, Forssa 1975, jossa näitä kysymyksiä on käsitelty syvällisesti. *Aarnion* kirja ilmestyi tämän kirjoituksen oltua jo valmiina, joten en ole tässä valitettavasti voinut käyttää hyväkseni tätä monipuoliselta näyttävää tutkimusta.

luonnollisesti myös ne kysymykset, joihin joudutaan vastaamaan säädöksiä muutettaessa. Tällöinkään ei pidä kysyä ongelmien tieteellisyyttä vaan niiden reaalisuutta.

Säädöksiä muutettaessa esille tulevat ongelmat poikkeavat voimassa olevien säädösten soveltamisen yhteydessä esiintyvistä ongelmista siinä suhteessa, että lakia säädettäessä luodaan uutta aivan toisella tavalla kuin lakia sovellettaessa. Muodollisestihan lainsäätäjää sitovat vain säädettävää normistoa ylemmänasteiset normit. Esim. kunnallislain säätäjällä on Suomessa oikeudellisesti varsin laaja liikkuma-ala, vaikka hallitusmuodossa onkin vahvistettu kunnallisen itsehallinnon perusteet ja kunnallislakia säädettäessä on noudatettava hallitusmuodon muitakin, kuten kansalaisten yleisiä oikeuksia koskevia säännöksiä.

Edellä mainituista syistä säädöksiä muutettaessa esille tulevat ongelmat ovat luonteeltaan toisenlaisia kuin säädöksiä sovellettaessa syntyvät ongelmat. Jos pysyn tässä yhteydessä perinteisissä oikeustieteen kysymyksissä, mitä oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei saa tehdä, esille tulevat tällöin sen luonteiset kysymykset, joita *Kekkonen* käsitteli väitöskirjansa johdantokysymyksinä.

Kun nyt tunnetaan käytännön kokemusten perusteella ne mahdollisuudet, joita oikeustieteen tutkijoilla tässä suhteessa on, tällaiset peruskysymykset voidaan valita ja asettaa niin, että ne ovat reaalisia Suomen oikeuden ja olojen kannalta. Nyt tiedetään, että tällaisia ongelmia eivät välttämättä ole ne, joita Saksan tai muun vieraan maan oikeustieteessä tutkitaan. Tosin muiden maiden oikeustieteessä ajankohtaiset ongelmat saattavat olla tällaisia Suomenkin oikeustieteelle, mutta näitäkin kysymyksiä on tutkittava Suomeen paikallistettuina.

Mainitunlaisten yleisten ongelmien tutkiminen saattaa olla tarpeellista myös voimassa olevan oikeuden selvittämiselle ja ymmärtämiselle. Se saattaa olla tarpeellista siitä huolimatta, että käytännössä ei törmätä näihin ongelmiin tai että käytännön oikeuselämässä niistä ei edes tiedetä. Käytännön ja tutkimuksen järkevän työnjaon mukaan tutkijoiden on etsittävä ja selvitettävä tällaisiakin kysymyksiä sekä tutkimustensa perusteella myös osoitettava käytännölle, mikä näiden merkitys on. Tämän vuoksi voidaan edelleenkin puhua paitsi käytännön oikeuselämän ongelmista, joita tutkijoiden on selvitettävä, myös tutkijoiden ongelmista, joita ei käytännössä ehkä edes tunneta. Näiltäkin ongelmilta on kuitenkin vaadittava reaalisuutta.

IV. Tässä vaiheessa on syytä mennä itse ongelmiin. Aloitan voimassa olevan oikeuden ongelmista. Nämä syntyvät kulloinkin voimassa olevan oikeuden pohjalta ja näin ollen vaihtuvat säädösten muuttuessa. Tämän vuoksi esim. kunnallista vaalioikeutta koskevat säännökset voitaisiin ottaa uuden tutkimuksen kohteeksi, vaikka *Kekkonen* ne perusteellisesti selvitti, koska säännökset ovat tuon jälkeen muuttuneet. Selvää kuitenkin on, että nämä ongelmat ovat vähäisempiä, koska säännösten perusteet ovat pysyneet ennallaan.

Kunnalliseen itsehallintoon liittyvistä voimassa olevan oikeuden ongelmista voidaan kuitenkin yleisesti sanoa, ettei niissä ole tutkimukselle kaikkein kiitollisimpia ja välttämättömimpiä tehtäviä. Kunnallislaki ja muut kuntaa koskevat säädökset ovat näet luonteeltaan niin käytännönläheisiä ja vähemmän teoreettisia, että useimmat ongelmat ovat parhaiten niiden ratkaistavissa, jotka hallitsevat käytännön ja sen taustalla olevat tosiasiat. Suomessa vastaukset näihin kysymyksiin ovat perinteisesti yleensä parhaiten löydettävissä kunnallislakien selitysteoksista. Tässä yhteydessä tarvitsee vain viitata *Ståhlbergin* sekä *Kuuskosken,* nykyisin *Kuuskoski–Hannuksen* selitysteoksiin sekä niiden saamaan asemaan ja merkitykseen. Tällaistenkin kommentaarien kritiikki saattaa kuitenkin olla tarpeellista joidenkin kysymysten osalta. Tutkijoiden, ehkä nimenomaan oikeustieteen tutkijoiden pitäisi huolehtia siitä, ettei mitään kanonisoida.

Niin sanottuja teoreettisia ja ratkaisemattomia kysymyksiäkin sentään on myös Suomen voimassa olevassa kunnallislainsäädännössä. Otettakoon tässä esimerkiksi kunnan toimiala, joka on Suomessa ollut eräällä tavalla muotiongelma ja joka näkyy aina kiehtovan opiskelijoitakin. Suuri osa opiskelijoista haluaa näet kirjoittaa tutkielmansa kunnallisoikeudesta ja siinä kunnan toimialasta.

Mutta onko kunnan toimialan ongelma oikeustieteellisen tutkimuksen ratkaistavissa? Tähän voidaan vastata välittömästi: ei ole. Kunnan toimialaan liittyvät kysymykset eivät näet ole nykyisin juridisen tulkinnan vaan säännösten soveltamisen kysymyksiä. Tutkijat ovat sanoneet kaiken ja ehkä liikaakin siitä, mitä kunnan toimialasta on oikeudellisesti sanottavissa: mitkä ovat toimialan määräytymisperusteet ja miten toimialan niiden mukaan on käytännössä määräydyttävä.

Mitkä tehtävät minäkin aikana ja missäkin tapauksessa kuuluvat kunnan toimialaan ei sen sijaan ole säännösten tulkinnalla ratkaistavissa. Tästä päättäminen on näet säännösten soveltamisongelma: kunkin tehtävän osalta on vallitsevien tosiasioiden perusteella ratkaistava, kuuluuko se kunnan toimialaan. Kun tunnustetaan, että perusteiden

osalta voidaan painottaa eri tavoin eri tekijöitä ja että useimpien »tehtävien» merkitys ei ole yksiselitteinen, on myös hyväksyttävä se, että jonkin tehtävän kuulumisesta kunnan toimialaan voidaan olla eri mieltä. Tältä pohjalta voidaan myös oikeustieteessä selittää tietyn tehtävän kuulumista kunnan toimialaan, mutta vastausta siihen ei voida antaa toimialaa tutkimalla.

Edellä mainitunlaisten ja muiden vastaavien tosiasioiden osoittaminen kuuluu myös tutkijan tehtäviin. Voimassa olevassa kunnallisoikeudessamme on ehkä muitakin kysymyksiä, jotka olisivat »ratkaistavissa» samalla tavoin. Tätäkin kenties kannattaisi tutkia.

Kunnan toimialaa koskevan säännöksen selventäminen on usein ollut viime vuosina keskustelun kohteena.[7] Säädettävän oikeuden kannalta kunnan toimiala kaipaisikin kenties selvittämistä. Toimialan laajuus suhteessa kunnan kokonaisasemaan valtiossa ja toisaalta suhteessa kunnan jäseniin olisi ilmeisesti oikeudellisenkin tutkimuksen keinoin valaistavissa. Kysymystä on tosin selvitetty varsin perusteellisesti kunnallishallintokomitean mietintöön liittyvässä erityisselvityksessä.[8] Kunnan toimiala on kuitenkin siinä määrin keskeinen asia kunnallisen itsehallinnon kannalta, että sen valottaminen yleisemmissä puitteissa saattaisi olla perusteltua.

V Kunnan asemaan liittyvät peruskysymykset tulevat kuitenkin kunnallisen itsehallinnonkin ongelmina korostetuimmin esille kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan yhteydessä. Tämä kysymyshän on, oltuaan aikaisemmin, kuten esim. *Kekkosen* väitöskirjassa esillä lähinnä teoreettisena ongelmana, tullut viime vuosina ajankohtaiseksi myös kunnan asemaa käytännössä koskevana kysymyksenä.[9] Kunnallishallintokomitea on tehnyt ehdotuksen hallitusmuodon 51 §:n täydentämiseksi niin, että siinä todettaisiin ja vahvistettaisiin kunnallishallinnon keskeisimmät perusteet.

Nämä perusteet koskisivat yksinomaan kunnan suhdetta valtioon. Tämä lähtökohta ilmenee siitäkin, että hallitusmuodon täydentämisen

---

[7] Ks. Kunnallishallintokomitean mietintö, Uusi Kunnallislaki ja siihen liittyvät lait, Km. 1973:60 Helsinki 1973, Erityisselvitys N:o 4, Ylijohtaja *Pekka Alanen*, Kunnan yleinen toimiala, s. 265–285.

[8] Ks. ed. alav. mainittu *Alasen* erityisselvitys.

[9] Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta käyty keskustelu alkoi presidentti *Urho Kekkosen* puheesta maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa 29. 3. 1965. Ks. *Kekkonen*, Kunnallinen itsehallinto ja verorasituksen tasaaminen. Puheita ja kirjoituksia II. Puheita presidenttikaudelta 1956–1967, Tapiola 1967 s. 372–378. Kysymyksestä yleensä ks. Kunnallishallintokomitean mietintö, Erityisselvitys N:o 2, Lainsäädäntöneuvos *Klaus G. Ivars*, Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja, s. 240–253.

asemesta on harkittu erillisen kunnan itsehallinnon perusteita koskevan lain antamista.[10] Näin suppeata lähtökohtaa voi tuskin kuitenkaan pitää onnistuneena. Kunnan asema valtiossa ei näet enää ole, niin paradoksaaliselta kuin väite saattaa tuntuakin, kunnallisen itsehallinnon ongelma. Kysymys on tällöin valtiorakenteen kokonaisjärjestelyn yhdestä tärkeästä osasta, jota on katsottava valtion kokonaisorganisaation, sen vallankäytön ja päätöksenteon sekä yksilön ja valtion kokonaissuhteen kannalta. Kunnan aseman järjestäminen kaikki edellä mainitut tekijät huomioon ottaen on ratkaistava kokonaiskysymyksenä valtiosääntöuudistuksen yhteydessä.

Edellä mainittujen kysymysten selvittely onkin tärkeimpiä kuntaa koskevan tutkimuksen tehtävistä. Kunnallisen itsehallinnon ongelmana se saattaa näyttää yhtä kaukaiselta kuin subjektiivisten julkisten oikeuksien käsittely *Kekkosen* väitöskirjassa. Periaatteelliselta ja käytännölliseltä merkitykseltään molempien käsittely on kuitenkin ensiarvoisen tärkeätä. Niiden yhteydessä käy ilmi, että kunnallinen itsehallinto on pohjimmiltaan yksi muoto ja osa ihmisten keskinäisten suhteiden järjestämisessä.

---

[10] Ks. Kunnallishallintokomitean mietintö s. 130.

Antero Jyränki

»Ehdollisesta» lainsäädännöstä

Saadaanko asetuksenantajalle perustuslain mukaan siirtää valta määrätä, että laki ei tule voimaan?

I Asian tausta

Otsikon sisältämä kysymys nousi esille keväällä 1974 eduskunnassa käsiteltävinä olleiden, eräitä eläkelakeja koskeneiden muutosehdotusten yhteydessä. Näiden lakiehdotusten taustana oli aikaisemmin samana vuonna tehty ns. tulopoliittinen kokonaisratkaisu.[1]

Keväällä 1974 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö r.y. (SAK) ja Suomen Työnantajain Keskusliitto r.y. (STK) tekivät työehtosopimusratkaisun yhteydessä sopimuksen »eräistä sosiaalisista ja muista järjestelyistä» (jälj. »vuoden 1974 sosiaalisopimus»).[2] Tässä järjestöt sopivat

---

[1] Keskeisten työmarkkinajärjestöjen tekemien työehtosopimusratkaisujen yhteyteen on valtioneuvoston myötävaikutuksella viime vuosina tosiasiassa sovitettu muitakin kansalaisten tulonmuodostukseen vaikuttavia ratkaisuja, kuten maataloustuotteiden hintaa, verotusta ja sosiaalipolitiikkaa koskevia. Yleiseen kielenkäyttöön on näiden ratkaisujen kokonaisuutta vakiintunut kuvaamaan termi *tulopoliittinen kokonaisratkaisu.*

Sopimusmuotoon puetuille tulopoliittisille kokonaisratkaisuille on ollut ominaista, että ne ovat osaksi koskeneet sellaisia asioita, jotka muodollisesti kuuluvat julkisen vallan elinten, kuten eduskunnan ja tasavallan presidentin (esim. sosiaalipoliittinen lainsäädäntö) tai valtioneuvoston (esim. maataloustuloratkaisu) päätösvaltaan. Työmarkkinajärjestöjen välisissä sopimuksissa on edellytetty, että valtionorgaanit sopimuskautena ryhtyvät tiettyihin järjestöjen esittämiin toimiin.

Julkisen vallan orgaaneista on tulopoliittisten ratkaisujen syntymiseen keskeinen osuus ollut valtioneuvostolla, joskin myös tasavallan presidentti on vuodesta 1969 lähtien aika ajoin tosiasiassa ottanut vaikuttaakseen noiden ratkaisujen tekemiseen ja/tai toteuttamiseen. Ks. tästä esim. *Esko Riepula,* Eduskunnan, etujärjestöjen ja presidentin suhteista s. 71 ss. (teoksessa Tammivaalit, 1971).

Tässä kirjoituksessa ei ole mahdollista syventyä valtionorgaanien ja viranomaisten toimintaan tulopoliittisia kokonaisratkaisuja tehtäessä. Todettakoon vain, että ilmiö ansaitsee oikeustieteessäkin vakavaa huomiota. Yhtä aspektia siitä valaisee *K. J. Lång* artikkelissaan »sopimusoikeudellisen hallintotavan» viimeaikaisesta leviämisestä. Ks. *Lång,* Sanovat järjestelyksi, Oikeus 1/1975 s. 3 ss.

[2] SAK:n oikeudellinen jaosto on ystävällisesti luovuttanut tämän kirjoittajan käyttöön kappaleen mainittua, 19. 3. 1974 päivättyä sopimusta siihen liittyvine muistioineen.

siitä, että valtioneuvostolle esitettäisiin työeläkelakeja muutettavaksi mm. siten, että eläkkeen karttumisprosentti korotettaisiin eläkelakien voimaantulon jälkeiseltä ajalta 1 %:sta 1.5 %:iin palvelusvuodelta. Myös sovittiin, että uudistus esitettäisiin tulemaan voimaan 1. 7. 1975.

Vuoden 1974 sosiaalisopimus liittyi asiallisesti SAK:n ja STK:n väliseen, samana vuonna tehtyyn kaksivuotiskautta koskevaan työehtosopimusratkaisuun. Eläkeuudistus kuului sopimuskauden *toisena vuonna* toteutettaviin toimiin. Uudistuksen oli määrä nostaa työeläkkeen taso 40 %:sta 60 %:iin palkasta ja vanhimpien ikäluokkien eläkkeiden tasoa säätelevä vähimmäiseläkeprosentti vastaavasti 22 %:sta 33 %:ksi. Uudistuksen laskettiin korottavan työnantajien suoritettavia lakimääräisiä vakuutusmaksuja kaikkiaan 3.7 prosenttiyksiköllä kokonaispalkkasummasta.[3]

Vuonna 1974 tehty työehtosopimusratkaisu koski siis kaksivuotiskautta. Sopimuskauden toisen vuoden osalta sovittiin erityisestä tarkistusmenettelystä. Tämä menettely sisälsi myös sen mahdollisuuden, että sopimus toisen vuoden osalta voitiin *sanoa irti.* Vuoden 1974 sosiaalisopimukseen liitetyssä muistiossa [4] todettiin SAK:n ja STK:n päättävien elinten yhtäpitävänä käsityksenä olevan, että irtisanomisen tapahtuessa *»raukeavat toiseksi vuodeksi sovitut toimenpiteet ja niiden ohella myös sosiaalipaketin eläkeuudistusta koskevat osat»* (kurs. tässä).

Työehtosopimus ei käytännössä ole kahden tasavertaisen osapuolen välinen sopimus; työnantajat ovat sitä tehtäessä yhteiskunnan rakenteesta johtuen aina vahvemmalla puolella. Mutta joka tapauksessa työmarkkinaosapuolten suhtautuminen tekeillä olevaan työehtosopimusratkaisuun — hyväksytäänkö vai hylätäänkö se — määräytyy sopimuskokonaisuuden mukaan, johon kuuluvat muutkin kuin välittömästi palkkaa koskevat järjestelyt. Sopimuksesta päätettäessä asetetaan oletettavasti vastakkain kaikki ne edut, joita kumpikin osapuoli on saamassa sopimuksesta, ja ne myönnytykset, joita kumpikin osapuoli on neuvottelujen kuluessa tehnyt. Vuoden 1974 työehtosopimusratkaisua tehtäessä lienee todettu, että eläkeuudistus tuottaisi etuisuuksia työntekijäpuolelle ja lisäisi työnantajain taloudellisia velvoitteita. Toisaalta työnantajat pitivät sopimuskauden kaksivuotisuutta itselleen edullisena. Tätä taustaa vasten on nähtävissä vaatimus eläkeuudistuksen ehdollisuudesta: *ellei kaksivuotista sopimuskautta, ei myöskään eläkeuudistusta.*

---

[3] Ks. HE 38/1974 vp perustelut.

[4] Muistio 19. 3. 1974. Liite sopimukseen sosiaalisista ja eräistä muista järjestelyistä. Ks. ed. alav. 2.

SAK:n ja STK:n pyrkimyksiä eläkeuudistuksen osalta selostettiin vuoden 1974 sosiaalisopimukseen liittyvässä muistiossa tarkemmin seuraavasti:

> »Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että eläkeuudistuksen tarkoittamat lait tulisi käsitellä mahdollisimman pikaisesti eduskunnassa. Jotta tästä huolimatta *uudistuksen ehdollisuus* (kurs. tässä) olisi mahdollinen, järjestöt ovat yhtä mieltä siitä, että eläkeuudistuksen voimaantulo tulisi järjestää säännöksellä, jonka voimaantulon ajankohta voidaan myöhemmin määrätä asetuksella. Tämä asetus annettaisiin sen jälkeen, kun vuoden 1975 alkupuolella on todettu, ettei sopimuksia toisen vuoden osalta ole irtisanottu. Jos työehtosopimusratkaisun irtisanominen toisen vuoden osalta toteutuu, neuvottelevat järjestöt erikseen yhdessä hallituksen kanssa työeläkeuudistuksen voimaan saattamisesta jonakin sopimusratkaisussa edellytettyä myöhempänä ajankohtana.«

Työehtosopimusratkaisu oli siten järjestöjen puolin ja toisin irtisanottavissa sopimuskauden ensimmäisen vuoden kuluttua. Tämän ohella pyrkivät SAK ja STK saamaan aikaan sellaisen järjestelyn, että *järjestöjen olisi mahdollista »irtisanoa» myös eduskunnan hyväksymiä lakeja.* Järjestöt edellyttivät, että niille tosiasiassa jätettäisiin valta määrätä tulisiko eduskunnan hyväksymä eläkeuudistuslainsäädäntö voimaan seuraavana vuonna vai kenties vasta myöhemmin. Myös se mahdollisuus oli ehkä varattava, että voimaantulo lykkäytyisi epämääräiseksi ajaksi, kenties sekin, että ao. lainsäädäntö jätettäisiin kokonaan voimaansaattamatta. Päätöksen eri vaihtoehtojen välillä tekisi muodollisesti tasavallan presidentti (= maan hallitus) aikaisintaan yhdeksän, kymmenen kuukauden kuluttua siitä, kun eduskunta olisi lainsäädännön hyväksynyt. Tosiasiassa tämän päätöksen tekisivät SAK ja STK.

II Hallituksen esitys 38/1974 vp ja sen käsittelyn alkuvaihe sosiaalivaliokunnassa

Vuoden 1974 sosiaalisopimuksen mukaisesti hallitus antoi huhtikuussa 1974 eduskunnalle esityksen laiksi työntekijäin eläkelain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.[5] Jokaiseen esitykseen

[5] HE 38/1974 vp. Esityksessä ehdotettiin muutoksia, paitsi työntekijäin eläkelakiin (8. 7. 1961/395), myös lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelakiin (9. 2. 1962/134), maatalousyrittäjäin eläkelakiin (14. 7. 1969/467), yrittäjäin eläkelakiin (14. 7. 1968/468) ja kansaneläkelakiin (8. 6. 1956/347).

liittyvään lakiehdotukseen, kansaneläkelakia koskevaa lukuunottamatta, sisältyi näin kuuluva säännös:

»Tämän lain voimaantulosta säädetään asetuksella.»

Mainittua säännöstä perusteltiin hallituksen esityksessä seuraavasti:

> »Tulopoliittisen kokonaisratkaisun mukaan työeläkkeiden tasokorotus toteutettaisiin 1 päivästä heinäkuuta 1975. Samassa sopimuksessa on kuitenkin sovittu erityisestä tarkistusmenettelystä vuoden 1975 alussa ja siitä, että kokonaisratkaisun mukaisesti solmittavat työehtosopimukset voidaan, ellei tarkistusmenettelystä päästä yksimielisyyteen, sopimukseen osallisten keskusjärjestöjen suostumuksella irtisanoa päättymään 31 päivänä maaliskuuta 1975. *Tämän vuoksi, vaikka lakien täytäntöönpanon valmistelun kannalta on ehdottoman välttämätöntä säätää lait välittömästi, lakien voimaantulopäivän määrääminen on sopimuksen edellyttämällä tavalla jätetty asetuksella tapahtuvaksi* (kurs. tässä.)»

Lakiehdotukset lähetettiin eduskunnan sosiaalivaliokunnan valmisteltavaksi.

Sosiaalivaliokunnassa kiinnitettiin huomiota edellä siteerattuun voimaantulosäännökseen: oliko se perustuslainmukainen? Kysymystä ei kuitenkaan lähetetty perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Kun asia silti haluttiin selvittää, sosiaalivaliokunta löysi sen ratkaisun, että se itse kuuli kahta valtiosääntöoikeuden asiantuntijaa, toisena näistä tämän kirjoittajaa.

Sosiaalivaliokunnan kokouksessa 16. 5. 1974 esitin asiasta eräitä yleisluontoisia näkökohtia. Totesin, että voimaantulosäännöksen perustelut olivat hallituksen esityksessä epäselvästi laaditut. Niissä puhuttiin »voimaantulopäivän määräämisestä», mutta ei mainittu, kuinka pitkäksi aikaa oli ääritapauksessa tarkoituksena mahdollistaa voimaantulon lykkääminen.[6] Voimaantulosäännöksen sanamuoto taas näytti avaavan monenlaisia tulkintamahdollisuuksia.

Kysymykseeni sain valiokunnasta vastauksen, että siellä oli luettu lakiehdotuksia perusteluinen väljällä tavalla. Valiokunnan eräiden jäsenten mielestä — ja näiden käsitystä eivät muut panneet kyseenalai-

[6] Minulla ei ollut tuolloin käytettävissäni vuoden 1974 sosiaalisopimuksen ja siihen liittyvän muistion tekstiä. Näistä tuskin kuitenkaan olisi ollut — kuten lukija saattaa havaita — lisävalaistusta yllä mainittuun ongelmaan.

seksi – voimaantulosäännös näytti sallivan mm. seuraavat – käytännössä samaa merkitsevät – soveltamisvaihtoehdot:

(a) asetuksella määrätään, etteivät ao. lait tule voimaan; tai
(b) voimaansaattamisasetuksen antaminen lykätään epämääräiseen tulevaisuuteen.

Tämän jälkeen sain valiokunnalta tehtäväksi laatia asiasta kirjallisen lausunnon. Tämä lausunto on seuraavan esityksen pohjana.[7]

III Näkökohtia voimaantuloa koskevan asetuksen perustuslainmukaisuudesta

III.A. Ongelman selvittämisessä voidaan lähteä *»voimaantulon»* käsitteestä. Hallitusmuoto käyttää eduskuntalain yhteydessä tätä termiä kahdesti. Kummassakin kohtaa termi liittyy lainsäädäntömenettelyyn (HM 19 ja 20 §). Näistä kohdista voidaan suoranaisesti lukea, että välttämättömänä edellytyksenä sille, että laki saa ominaisuuden »voimassa oleva» (= »tulee voimaan»), on seuraavien seikkojen toteutuminen:

(a) eduskunta on hyväksynyt lain valtiopäiväjärjestyksessä säädetyllä tavalla;
(b) tasavallan presidentti on valtioneuvostossa tekemällään päätöksellä lain vahvistanut (tai jättänyt sen vahvistamatta, minkä jälkeen eduskunta on sen uudelleen hyväksynyt HM 19 §:ssä määrätyin tavoin); ja
(c) tasavallan presidentti on allekirjoittanut ja ministeri varmentanut lain sisältävän asiakirjan (laki on promulgoitu).

III.B. Mitä »voimaantulolla» hallitusmuodossa ja lakien voimaantulosäännöksissä yleensäkin – esimerkiksi edellä tässä kirjoituksessa mainituissa tapauksissa – tarkoitetaan?

Lakiin sisältyvä oikeusnormi on luonteeltaan sitovaksi tarkoitettu käyttäytymisohje. Lain voimaantulolla voidaan säädösteksteissä tarkoittaa tuskin muuta kuin *sitovaksi tulemista:* kun laki on tullut voimaan, viranomaisten on sovellettava ja kansalaisten noudatettava siihen sisältyvää oikeusnormia.[8]

---

[7] Lausunto on päivätty 23. 5. 1974.

[8] Tässä yhteydessä ei näytä hyödylliseltä oikeuskirjallisuudessa varsin yleinen jaoittelu lain *»muodolliseen lainvoimaan»* ja *»asialliseen (aineelliseen) lainvoimaan».* Tekstissä oleva kuvailu samaistuu oikeuskirjallisuudessa esitettyyn »asiallisen lainvoiman» määritelmään. Ks. esim. *Kaarlo Kaira,* Milloin laki tulee voimaan, JFT 1961 s. 361.

Viranomaisreaktiota ajatellen lain voimaantuloa voi useimmissa tapauksissa normatiiviselta kannalta kuvata seuraavasti:

(a) Kun laki on tullut voimaan, viranomainen on velvollinen reagoimaan laissa kuvattuun käyttäytymiseen k tavalla t.[9]

Erityisesti niiden lakien osalta, jotka sisältävät *sanktiottomia* (tai käytännössä sanktiottomia) normeja, voimaantulon kuvaus voi kuitenkin olla esimerkiksi seuraava:

(b) Kun laki on tullut voimaan, kansalaisella/viranomaisella (vast.) on oikeus/velvollisuus käyttäytyä laissa kuvatulla tavalla t.

III.C. Tämän jälkeen voidaan esittää kysymys, ovatko edellä kohdassa III.A. mainitut lain voimaantulon välttämättömät edellytykset myös riittävät. Vaaditaanko niiden lisäksi lain julkaiseminen virallisessa säädöskokoelmassa? Hallitusmuodon sanonta on tältä osin epäselvä.[10]

Kaarlo Kaira on vastannut kysymykseen kieltävästi. Hän katsoo HM 20.2 §:n kaikessa väljyydessään sallivan, että laki voi määrätä itsensä tulemaan voimaan jo ennen säädöskokoelmassa julkaisemista.[11]

Käytännössä kysymys tuskin on tullut ratkaistavaksi.[12] Mutta jos ajatellaan lain *yleisyyttä* [13] ja sen luonnetta *sitovana käyttäytymisohjeena,* ei *Kairan* vastaus tunnu tyydyttävältä. On tosin totta, että säädöskokoelmassa julkaisemisen tuottama julkisuus kaikkia yhteiskunnan jäseniä ajatellen on melko fiktiivinen. Mutta toisaalta on niin, että julkaisemispakosta luopuminen voimaantulon edellytyksenä saattaa johtaa siihen, että kenelläkään suppean hallituspiirin ulkopuolella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta oikeasta ajankohdasta lukien ohjata käyttäytymistään voimassa olevan oikeuden vaatimalla tavalla.[14]

---

[9] Kysymys siitä, koskeeko viranomaisen reaktiovelvollisuus myös sellaista käyttäytymistä, joka on ilmennyt, ennen kuin laki tuli voimaan, liittyy ongelmaan lain *taannehtivuudesta.* Siihen ei ole tässä aihetta kajota. Taannehtivuusongelmasta ks. esim. *Esko Riepula,* Taannehtivien verolakien säätämisestä, Oikeustiede I: 1971, s. 149 ss.

[10] Ks. esim. HM 20.2 §: »Laki on, olkoonpa vahvistettu tai tulkoon voimaan ilman vahvistusta, presidentin allekirjoitettava ja asianomaisen ministerin varmennettava, jonka jälkeen se on valtioneuvoston julkaistava Suomen lakikokoelmassa.»

[11] *Kaira* m.k. s. 369.

[12] Ks. tosin L hevosten ja ajoneuvojen ottamisesta sotavoiman tarpeisiin 17. 10 1939/338, joka sen 27 §:n mukaan tuli voimaan »heti». Laki julkaistiin säädöskokoelmassa sen antamista seuranneena päivänä eli 18. 10. 1939. Tästäkään tapauksesta ei voi varmasti todeta, oliko tarkoituksena saattaa laki voimaan jo ennen julkaisemista.

[13] Lain yleisyydestä ks. esim. *Kauko Sipponen,* Lainsäädäntövallan delegoiminen (1965) s. 294 ss.

[14] Toinen asia on, että lakien virallinen julkistaminen olisi syytä saattaa nykyaikaiselle kannalle. Harkinnan alaiseksi tulisi ottaa päivälehdistön ja radion/television kytkeminen mukaan viralliseen julkistusmenettelyyn.

Käsitykseni mukaan hallitusmuotoa on perusteltua tulkita niin, että *virallisessa säädöskokoelmassa julkaiseminen on lain voimaantulon ehdoton edellytys.*[15]

III.D. Tuleeko laki sitten voimaan heti, kun se on julkaistu virallisessa säädöskokoelmassa? Näin on katsottu — hallitusmuotoa tulkiten — olevan laita, ellei laissa itsessään (tai jossakin toisessa laissa) ole muuta säädetty.[16]

Varsin yleistä on, että lakiin liitetään säännös, jossa voimaantulopäivä määrätään lain oletettua julkaisupäivää myöhemmäksi. Tätä tyyppiä on säännös:

»Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä joulukuuta 1975.»

Lainsäädäntökäytännössä on jopa katsottu tarpeelliseksi sellainenkin järjestely, että valta määrätä lain voimaantulopäivästä on siirretty asetuksenantajalle.[17] Näin meneteltiin esimerkiksi säädettäessä ilmailulakia (595/1964). Sen 76 §:ään liitettiin näin kuuluva säännös:

»Tämä laki tulee voimaan asetuksella määrättävänä päivänä.»[18]

---

[15] Tälle kannalle näyttää kallistuvan *Y. J. Hakulinen,* Virheellisen lakitekstin oikaisemisesta, LM 1934 s. 252. Samoin toteaa *Aatos Alanen,* Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus (1965) s. 50, lain velvoittavuuden edellytyksenä olevan, että laki on julkaistu. (Tässä kohtaa Alanen käyttää tosin promulgointia julkaisemisen synonyymina, mutta tarkoittaa molemmilla termeillä säädöskokoelmassa julkaisemista.)

[16] Vrt. *Sipponen* m.t. s. 345 alav. 10 i.f.: Säädöksen voimaantuloaikaa voitaisiin tulkita myös siten, että mahdollisesta julkaisemisesta huolimatta säädöksen velvoittava vaikutus alkaisi vasta sitten kun kansalaisella on ollut tosiasiallinen mahdollisuus saada siitä tieto.

[17] *Sipponen* m.t. s. 348—349 selvittää eduskuntakäytäntöä, jonka mukaan eduskunta eräissä lainsäädäntöasioissa on — ilmeisesti monarkian aikaista perinnettä seuraten — jättänyt hyväksymänsä lain voimaantulopäivän avoimeksi ja tasavallan presidentin vahvistusvaiheessa määrättäväksi. Tässä ei voida tarkemmin puuttua tuohon käytäntöön, jonka perustuslainmukaisuus on — menettelyn toistumisesta huolimatta — epäilyksenalainen.

[18] Hallituksen esityksessä (HE 61/1964 vp) tätä voimaansaattamisjärjestelyä perusteltiin sillä, että lain soveltamismääräyksiksi tarvittaisiin useita uusia asetuksia. Ehdotukset näiksi asetuksiksi olivat hallituksen esitystä annettaessa vasta luonnosasteella. Hallitus katsoi, että ilmailulaki voitiin saattaa voimaan vasta silloin, kun myös soveltamisasetukset olivat valmiina vahvistettaviksi.

Esityksessä ilmailulaiksi siis selvästi edellytettiin, että laki tulisi lähitulevaisuudessa voimaan. Hallitus pyysi itselleen valtuuksia määrätä lain voimaantulopäivän, jotta lain voimaantulo voitaisiin synkronisoida soveltamisasetusten voimaantulon kanssa. Esityksessä ei siten pyydetty sellaisia valtuuksia, jotka olisivat antaneet hallitukselle vallan asetuksella määrätä, ettei ilmailulaki tule voimaan, tai vallan jättää voimaantuloasetus kokonaan antamatta.

Ilmailulaki annettiin 11. 12. 1964. Asetus sen voimaanpanosta annettiin 23. 8. 1968 (AsK 524). Sen mukaan ilmailulaki astui voimaan 1. 10. 1968.

III.E. Eduskunnan hyväksymän lain voimaantulon sääntelyvaihtoehdoista voidaan esittää seuraavanlainen kaavio. Kaavio ei ole tarkoitettu tyhjentävästi kuvaamaan kaikkia ajateltavissa olevia (eikä edes kaikkia käytännössä esiintyneitä) voimaantulon sääntelyitä. Sen yksinomaisena tarkoituksena on selventää jäljempänä olevaa esitystä.

(1) Voimaantulosta ei ole määräystä laissa: laki tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan virallisessa säädöskokoelmassa.

(2) Voimaantulosta ei ole määräystä laissa (L_1) mutta sen sijaan toisessa laissa (L_2) on asiasta määräys: L_1 tulee voimaan päivänä, joka L_2:ssa määrätään.

(3) Voimaantulosta on määräys laissa itsessään.

(3.1) Voimaantulosta on laissa itsessään suora määräys: sen mukaan laki tulee voimaan määräpäivänä tai (portaittain) eri määräpäivinä.

(3.2) Voimaantulosta on laissa itsessään delegoinnin sisältävä määräys (valtuussäännös).

(3.2.1) Valtuussäännöksen mukaan asetuksella säädetään, minä päivänä laki tulee voimaan.

(3.2.2) Valtuussäännöksen mukaan asetuksella on lupa määrätä, paitsi siitä, minä päivänä laki tulee voimaan, myös siitä, ettei laki tule voimaan.

Kaaviossa esiintyvien vaihtoehtojen esiintymisestä käytännössä ei näy kootun yksityiskohtaisia tietoja. Käsillä olevan ongelman kannalta on kuitenkin hyvä panna merkille, että sekä *Kaira* että *Sipponen* tuntuvat pitävän, paitsi vaihtoehtoja (1), (2) ja (3.1), myös vaihtoehtoa (3.2.1) normaaliin lainsäädäntökäytäntöön kuuluvana.[19]

III.F. Tasavallan presidentin *valta määrätä asetuksella lain voimaantulosta* ei perustu HM 28 §:n säätelemään presidentin yleiseen asetuksenantokompetenssiin. Se *voi perustua vain valtuuttavaan lakiin.* Olettakaamme, että säännös, joka sisältää valtuuden voimaansaattamisasetuksen antamiseen (jäljempänä VVA-säännös), sisältyy itse osana siihen lakiin, jonka voimaansaattamisesta on kysymys. Edellytyksenä lain voimaansaattamista koskevan asetuksen antamiselle on, että VVA-säännös on tullut voimaan. Muuten ei VVA-säännökseen perustuvaa valtuutta voida käyttää. Ellei VVA-säännös ole tullut voimaan, ei ole laillista perustaa voimaansaattamisasetuksen antamiselle. Mutta toisaalta voidaan oletetussa tapauksessa väittää, ettei VVA-säännös ole

[19] *Kaira* m.k. s. 365 ja *Sipponen* m.t. s. 347.

tullut voimaan, ennen kuin laki, johon se sisältyy, on tullut voimaan. Kuitenkin laki, johon VVA-säännös sisältyy, ei tule voimaan, ennen kuin VVA-säännös on tullut voimaan ja sen nojalla on annettu voimaansaattamisasetus.

Olisiko siis niin, että vaihtoehto (3.2) on normiloogiselta kannalta mahdoton toteuttaa?

Ongelmasta kaiketi päästäisiin esimerkissä mainitussa tapauksessa, jos asianomaiseen lakiin sisällytettäisiin *erillinen säännös, jossa määrättäisiin, että VVA-säännös tulee välittömästi voimaan lain julkaisemisen jälkeen.*

Miten asia sitten on käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa konstruoitu? Onko sitä edes mietitty? *Kaira* toteaa, että valtuus saattaa voimaan laki asetuksella riippuu itse laista. Tässä hän on epäilemättä oikeassa. Mutta hän jatkaa: »Vasta sillä, että laki on julkaistu, saa laki muodollisen oikeusvoimansa ja presidentti laissa olevan valtuussäännöksen nojalla oikeuden saattaa lain asiallissisältöiset säännökset viranomaisten sovellettaviksi ja oikeusalamaisten noudatettaviksi.»[20]

Edempänä samassa kirjoituksessa *Kaira* tekee erotuksen lain muodollisen ja aineellisen lainvoiman välillä. Muodollisen lainvoiman laki saa hänen mielestään silloin, kun lainsäädäntömenettely on päättynyt ja laki on julkaistu säädöskokoelmassa. Muodollinen lainvoima merkitsee »lain velvoittavuutta, sitovuutta». Mutta vasta siitä lähtien, kun laki on saanut aineellisen lainvoiman, viranomaisten on sitä sovellettava ja oikeusalamaisten noudatettava.[21]

Kairan konstruktiota voidaan arvostella. Voidaan todeta, että voimaansaattamisasetuksen antaminen on sekin jo lain soveltamista, ja soveltaminen voi alkaa vasta, kun laki on tullut voimaan. Jos esimerkiksi ilmailulain yhteydessä noudatettu voimaantulojärjestely halutaan justifioida, lieneekin yksinkertaisempaa luopua erottelusta muodollisen ja aineellisen lainvoiman välillä. Ilmeisesti on vain katsottu, että *VVA-säännös* (tässä tapauksessa 76 §:ään sisältyvä) *on tullut erillisenä voimaan jo kohta lain julkaisemisen jälkeen,* vaikka tästä ei ole ilmailulakiin sisältynytkään eri säännöstä.

III.G.HE:een 38/1974 vp sisältyvien lakiehdotusten voimaantulo-

---

[20] *Kaira* m.k. s. 365. — Tässä on huomautettava siitä, että tekstissä mainittu *Kairan* kanta näyttää olevan ristiriidassa sen kanssa mitä hän samassa kirjoituksessa (s. 369) lausuu mahdollisuudesta saattaa laki voimaan ennen sen julkaisemista säädöskokoelmassa. Vrt. ed. s. 59.

[21] *Kaira* m.k. s. 361.

säännökset kuuluivat seuraavasti: »Tämän lain voimaantulosta säädetään asetuksella.» Edellä mainittiin, että tuo sanamuoto näytti sallivan mm. seuraavat, käytännössä samaa merkitsevät vaihtoehdot:

(a) asetuksella määrätään, etteivät ao. lait tule voimaan;
(b) voimaansaattamisasetuksen antaminen lykätään epämääräiseen tulevaisuuteen.[22]

Keskityn tässä tarkastelemaan ensisijaisesti (a)-vaihtoehtoa, joka sisältyy edellä olevan voimaantulokaavion vaihtoehtoon (3.2.2).

Mikä vaikutus on sillä, että annetaan asetus, jolla määrätään, että laki ei tule voimaan?

Ensin voidaan tarkastella mitä tapahtuu kahdessa rinnasteisessa tapauksessa.

Kun eduskunta on hyväksynyt lain (oikeastaan lakiehdotuksen), tasavallan presidentillä on valta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on hänelle toimitettu, *jättää* se *vahvistamatta.* Jos presidentti käyttää tätä oikeuttaan, se merkitsee, että eduskunnan hyväksymä laki ei tule voimaan — ainakaan ennen seuraavia eduskuntavaaleja. Vaalien jälkeen presidentin vahvistusta vaille jäänyt lakiehdotus tulee eduskunnassa automaattisesti uudelleen käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain muuttamattomana uudelleen, laki tulee voimaan ilman presidentin vahvistustakin, kun se on promulgoitu ja julkaistu säädöskokoelmassa.

Toinen rinnasteinen tapaus on seuraava. Lainsäädännössä on aika ajoin esiintynyt sellaisia järjestelyjä, että presidentille tai valtioneuvostolle on annettu valta *määrätä,* milloin yksittäisen *lain soveltaminen alkaa ja päättyy.*[23]

Kumpaan edellä mainituista tapauksista voimaantulokaavion vaihtoehto (3.2.2) on paremmin rinnastettavissa? Tässä on syytä muistaa, miten voimaantulo edellä (s. 59) kuvattiin.

Olettakaamme kaksi lakia, jotka on molemmat julkaistu säädöskokoelmassa. Edellinen laki valtuuttaa presidentin asetuksella määräämään, että sen soveltaminen on lykkäytyvä toistaiseksi. Jälkimmäinen laki valtuuttaa presidentin asetuksella määräämään sen voimaantulosta. Edellisen nojalla annetulla asetuksella määrätään, ettei tätä lakia ole

---

[22] Lykkääminen voi tapahtua joko siten, että asiasta ei tehdä nimenomaista päätöstä, vaan asetus yksinkertaisesti jätetään antamatta, taikka siten, että asia esitellään tasavallan presidentille, joka päättää, ettei asetusta toistaiseksi anneta.

[23] Ks. esim. L ulkomaankaupan säännöstelemistä koskevien valtuuksien rajoittamisesta (253/1957) 6 § ja L väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/1970) 1 §. Vrt. myös *Sipponen* m.t. s. 347–351.

toistaiseksi sovellettava. Jälkimmäisen nojalla annetulla asetuksella määrätään, ettei tämä laki tule voimaan. Kummassakin tapauksessa on tuloksena, ettei lakia ole sovellettava, vaikka eduskunta on sen hyväksynyt, se on promulgoitu ja julkaistu säädöskokoelmassa.

Jatkoa ajatellen tilanne kuitenkin näyttää erilaiselta kummankin lain osalta.

Edellisessä tapauksessa on mahdollista lakia muuttamatta antaa uusi asetus, jolla määrätään, että lakia onkin sovellettava. Ilmeistä taas on, että jälkimmäisessä tapauksessa *ei* lakia muuttamatta ole mahdollista antaa uutta asetusta, jolla määrättäisiin, että laki tuleekin voimaan (ja sovellettavaksi). Jos muuta olisi haluttu, olisi kai päädytty sääntelemään »soveltamisen» alkaminen ja päättyminen eikä lain »voimaantulo».

Asetuksella annettu määräys, että laki ei tule voimaan, voi tuskin tarkoittaa muuta kuin sitä, että tämä määräys *palauttaa laissa tarkoitetun asian sääntelyn nollatilanteeseen, missä lainsäädäntömenettely on aloitettava alusta, jos sääntely aiotaan saattaa voimaan.* Asetuksenantajalla ei määräyksen antamisen jälkeen ole enää valtuutta yksin saattaa lakia voimaan, vaan siihen vaaditaan nyt myös eduskunnan myötävaikutus, uusi lainsäädäntöprosessi. (Sama pätee tosiasiassa myös siihen tilanteeseen, että voimaansaattamisasetus jää epämääräiseksi ajaksi antamatta.)

Tulemme siihen, että VVA-säännöksen käytöllä äsken mainitussa tarkoituksessa on *samansuuntainen vaikutus kuin tasavallan presidentin veto-oikeuden käytöllä.*[24] VVA-säännöstä voidaan tosin käyttää vasta sen jälkeen, kun presidentti on vahvistanut lain, johon tämä säännös kuuluu. Eroa on lisäksi siinä, että sovellettaessa voimaantulovaihtoehtoa (3.2.2) VVA-säännöstä voidaan käyttää myöhemminkin kuin kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun siinä tarkoitettu eduskunnan hyväksymä laki toimitettiin presidentille, ja siinä, että asianomainen laki ei ilman lainsäädäntöaloitetta automaattisesti tule eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi.

---

[24] Samantapaisia ilmiöitä, kuin tekstissä on kuvattu, saattaa esiintyä valtiosopimusten valtionsisäisen voimaansaattamisen yhteydessä. *Ilkka Saraviita*, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa (1973) s. 176 – 177, kirjoittaa: »Transformaatiofunktion ohella voimaansaattamisasetuksessa määrätään se päivä, jolloin kansainvälisoikeudellinen järjestely tulee Suomessa voimaan. Pelkkä voimaansaattamislain vahvistaminen ja voimaantulo ei vielä yleensä merkitse järjestelyn voimaantuloa Suomen viranomaisia ja kansalaisia velvoittavana.» – Tässä ei ole mahdollista syventyä näihin erityisongelmiin.

III.H. Eduskunnan sosiaalivaliokunnalle antamassani lausunnossa pidin ilmeisenä, että yritys vahvistaa sellainen voimaansaattamisjärjestys, josta HE:ssa 38/1974 vp oli kysymys, sisälsi yrityksen kiertää HM 2, 19 ja 20 §:n säännöksiä, joiden mukaan lainsäädäntövalta pääsääntöisesti kuuluu eduskunnalle ja jotka myös säätelevät, millaisin edellytyksin eduskunnan hyväksymä laki voi jäädä voimaan tulematta. Totesin lausunnossani, että perustuslakejamme oli tosin vuodesta 1919 lähtien eri tulkintatilanteissa voittopuolisesti tulkittu eduskunnan oikeuksia kaventavasti. Tämä käytäntö ei kuitenkaan saanut olla aiheena siihen, että samaa tulkintalinjaa jatkettaisiin HE:n 38/1974 vp yhteydessä.

Tiivistelmänä kannastani esitin sosiaalivaliokunnalle seuraavaa:

»Asianomaisiin lakiehdotuksiin sisältyy kuhunkin säännös, jonka mukaan lain voimaantulosta säädetään asetuksella. Jos — niin kuin näyttää oikealta — lähdetään siitä, että tarkoituksena on valtuuttaa hallitus myös estämään asianomaisten lakien voimaantulo, *on ehdotettua järjestelyä pidettävä HM 2, 19 ja 20 §:n vastaisena.* Se voidaan siten hyväksyä eduskunnassa vain noudattamalla valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä järjestystä.»[25]

IV Lakiehdotusten myöhemmät vaiheet

Valtiosääntöoikeuden asiantuntijain kuulemisen jälkeen HE 38/1974 vp jäi sosiaalivaliokunnassa useiksi päiviksi pöydälle hallitusryhmien kansanedustajien etsiessä voimaantulosäännöksille toista sanamuotoa. Lopulta päädyttiin ehdottamaan seuraavaa, aiemminkin esiintynyttä sanamuotoa:

»Tämä laki tulee voimaan asetuksella määrättävänä päivänä.»[26]

---

[25] Edellä tekstissä kerrottu palauttanee mieleen, että oikeusdogmatiikalla on edelleen funktio niille valtiosääntönormien tutkijoille, jotka aika ajoin joutuvat kuultaviksi eduskunnan valiokunnissa. Valiokunnan kuulemalla tutkija-asiantuntijalla on sitä paitsi — vaikka yleisessä oikeusteoriassa dogmaatikon työstä muuta väitettäisiinkin — *tosiasiallinen ratkaisupakko:* hänen oletetaan ottavan selvän kannan siihen nähden, mitä säätämisjärjestystä on käytettävä. — Muutenkin käsillä oleva kirjoitus valaissee valtiosääntönormien asiantuntijan tilannetta eduskunnassa — oli sitten kysymys perustuslakivaliokunnassa tai jossakin muussa valiokunnassa annettavasta lausunnosta. Paitsi sitä, että asian aineellisesta puolesta ja sen taustasta on saatavissa vain niukasti tietoa ja että asialla tavallisesti on kiire, on valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu yleensä kohdistettavissa vain niihin sääntelyvaihtoehtoihin, jotka sisältyvät hallituksen esitykseen ja sen mahdollisiin rinnakkaisaloitteisiin. — Asiantuntijamenettelyä olisi kuitenkin mahdollista monipuolisesti kehittää samalla parlamentaarisen normivalvonnan (ja erityisesti perustuslakivaliokunnan) puitteissa pysyen. Ks. esim. *Antero Jyränki,* Perustuslakiuudistus (1974) s. 95.

[26] Valiokunta ei ollut tässä kannassaan yksimielinen. Sen kansandemokraattiset jäsenet ehdottivat säädettäväksi, että ao. lait tulisivat voimaan 1. 1. 1975.

Ehdotusta perusteltiin seuraavasti:

> »Valiokunta ei ole voinut yhtyä hallituksen esitykseen myöskään viiden ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 1 momentin osalta. Valiokunta katsoo tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa muutettavaksi säännöksiä tältä osin siten, että laki tulisi voimaan asetuksella määrättävänä päivänä.»[27]

Asiallisia perusteluja ei siten esitetty. Ilmeisesti valiokunta kuitenkin katsoi tehneensä sisällöllisen – eikä vain sanamuodollisen – muutoksen voimaantulosäännöksiin. Valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin ei viitattu.

Eduskunnan enemmistö yhtyi sosiaalivaliokunnan kantaan. Lait työntekijäin eläkelain, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain, maatalousyrittäjäin eläkelain ja yrittäjäin eläkelain muuttamisesta annettiin 20. 9. 1974. Ne julkaistiin Suomen Asetuskokoelman numeroina 749–752/1974. Yksikään näistä laeista ei tullut julkaisemispäivästä voimaan – ainakaan varsinaisen asiasisältönsä osalta.

Keväällä 1975 kävi ilmi, ettei edellisenä vuotena tehtyjä kaksivuotisia työehtosopimuksia sanottaisi irti.[28] Tämän jälkeen tasavallan presidentti antoi 7. 3. 1975 asetuksen (165/1975) jolla edellä mainitut lait määrättiin tulemaan voimaan 1. 7. 1975.

V Eduskuntamyönteisyys perustuslaintulkinnassa ja lainsäädäntötyössä

Kun viime aikojen valtiosääntöpoliittisessa keskustelussa on tähdennetty eduskunnan aseman vahvistamista valtiosääntönormeja muuttamalla, on tähän huomautettu, että vahvistusta eduskunnan asemaan voidaan saada *myös* eduskunnan omaa käyttäytymistä ja sen takana olevia asenteita muuttamalla. Huomautus on paikallaan: on esimerkiksi mahdollista kehittää voimassa olevien perustuslakien *tulkintaa* eduskunnalle myönteisemmäksi.

Eduskunnan sosiaalivaliokunta pyrki edellä selostetussa tapauksessa selvästi eduskunnalle aiempaa myönteisempään tulkintaan. Valitettavasti se tässä pyrkimyksessään jäi puolitiehen: hyväksytty voimaan-

---

[27] Sosvm 13/HE 38/1974 vp.
[28] Ks. esim. Helsingin Sanomat 26. 2. 1975.

tulosäännös kavensi sekin arveluttavasti perustuslain eduskunnalle turvaamaa asemaa.[29]

Jos sivuutetaan kysymys siitä, mitä perustuslaki sallii ja mitä se kieltää, joudutaan toteamaan, että — ajatellen lakiehdotusten asiallista sisältöä — eduskunnalla on jatkuvasti mahdollisuus valita joko sellaisia lainsäädäntöratkaisuja, jotka korostavat sen asemaa, tai sellaisia, jotka sitä heikentävät. Jokainen lainsäännös, joka sallii sen, että tärkeän uudistuksen voimaantulo siirtyy riippuvaksi hallituksen — ja tosiasiassa ulkopuolisten järjestöjen — harkinnasta, heikentää eduskunnan asemaa.

Kun eduskunnan asemaa heikentäviä säännöksiä esiintyy, huomio voidaan kiinnittää niihin yhteiskunnallisiin tekijöihin, jotka noita säännöksiä tuottavat. »Ehdollinen» lainsäädäntö tässä kirjoituksessa käsitellyssä tapauksessa pantiin vireille *tulopoliittista mekanismia edelleenkehiteltäessä*. Järjestely ei tosin — ainakaan siinä muodossa minkä se lopuksi sai — ollut uusi lainsäädäntätoiminnan alalla. Selvää kuitenkin on, että tämän järjestelyn käyttö juuri HE:n 38/1974 vp yhteydessä voidaan viime kädessä ymmärtää vain valtiokoneiston ja yksityisen elinkeinoelämän tiivistyneen yhteistyön muodostamaa taustaa vasten.

---

[29] Tämän kirjoittajalla ei ollut tilaisuutta HE:n 38/1974 vp yhteydessä kehitellä ajatuksia sosiaalivaliokunnan enemmistön sittemmin hyväksymän voimaantulosäännöksen perustuslainmukaisuudesta. Se, että aikaisemmin oli samantapaisia järjestelyjä käytetty, ei tietenkään sellaisenaan taannut järjestelyn perustuslainmukaisuutta.

Näyttää siltä, että esimerkiksi ilmailulain käsittelyn yhteydessä vuonna 1964 voimaantulosäännöksen perustuslainmukaisuutta tuskin pysähdyttiin miettimään. Tällaista säännöstä on kuitenkin ainakin periaatteessa mahdollista käyttää niin, että lain voimaantulo lykkäytyy epämääräiseksi ajaksi. Säännös ei näet edes sääntele sitä, *milloin voimaantuloasetus viimeistään on annettava*, eikä liioin sitä, *mikä on asetuksella määrättävä viimeinen mahdollinen voimaantulopäivä*.

Vaikka hallitukselle annettiinkin voimaansaattamisvaltuus, ei eduskunnan tarkoituksena luultavasti ollut, että ilmailulain voimaantulo lykkäytyisi neljällä vuodella lain hyväksymisestä lukien. Sanamuotonsa puolesta lain 76 § tosin salli pitkänkin lykkäyksen. Mutta lykkäyksen tosiasiallinen pituus oli sellainen, että jää miettimään, eikö esimerkiksi oikeuskanslerin olisi jo ollut puututtava asiaan. Tapaus osoittaa ainakin sen, että *delegoimalla ilman rajoituksia voimaantulosta säätämisen eduskunta käytännössä menettää mahdollisuuden valvoa, milloin laki lopulta tulee voimaan.*

Mainittakoon, että HE:n 38/1974 vp yhteydessä sosiaalivaliokunnan kansandemokraattiset jäsenet lausuivat eriävässä mielipiteessään valiokunnan enemmistön hyväksymästä voimaantulosäännöksestä: »Asiallisesti tämä ei muuta sitä, että eduskunta luovuttaa valtaoikeuksiaan yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Voimaantulo olisi niin ollen säädettävä itse laissa, ellei eduskunta perustuslainsäädäntöjärjestyksessä toisin päätä.»

Paavo Kastari

Näkökohtia presidentin vallankäyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen

Ns. Frankfurtin koulukunnan kait nykyinen johtohahmo *Jürgen Habermas* on suurten oppi-isiensä Hegelin ja Marxin veroisella abstraktisuudella ja kenties syvällisyydelläkin kehitellyt useissa teoksissaan yhteiskunnalliseen muutokseen tähtäävää tiedon ja tieteen teoriaa erityisesti ns. positivismin vastakohtana. Frankfurtin koulukunnan kriittisen teorian opit lienevät filosofien keskuudessa jatkuvasti mielenkiinnon ja pohdinnan kohteena. Vähemmän kiistelty mutta kenties raskaslukuisuutensa vuoksi siitä huolimatta ainakin meillä suhteellisen vähäiselle huomiolle on jäänyt *Habermasin* monena painoksena ilmestynyt analyysi julkisuuden rakennemuutoksesta (Strukturwandel der Öffentlichkeit 1962). Antiikin käsityksiä sivuten mutta erityisesti keskittyen uuden ja uusimman ajan yhteiskuntakehitykseen *Habermas* laventaa tavallisen historiallisen tutkimusotteen sangen monitahoiseksi etupäässä sosiologiseksi (mutta osin juridiseksikin) analyysiksi liberaalisen julkisuuden kehityksestä pääasiassa Saksassa, Ranskassa ja Englannissa.

Tässä ei ole tarpeen eikä mahdollistakaan laajemmalti puuttua *Habermasin* kirjan rikkaaseen sisältöön. Oman maamme hallituselinten rakenteen ja niitä koskevien säännösten taustaksi lienee kuitenkin paikallaan esittää eräitä havainnollistavia yleispiirteitä.

Habermas pohtii siis yhteiskunnan niin peräti abstraktien rakennepiirteiden kuin julkisuuden ja yksityisyyden luonnetta ja kehitystä läpi vuosisatojen. Havainnollisena osoituksena siitä mitenkä tällä erottelulla taikka oikeastaan sen eriytymättömyydellä on vielä tänä päivänä suomalaisessakin yhteiskunnassa merkitystä voidaan mainita paraillaan käyn-

nissä oleva suuri koulunuudistus. »Yksityisten» oppikoulujen ja erityisesti korvaavan koulun tulevaisuus on kiistanalainen ja hankala ongelma valtion ja kunnallisten ja sikäli siis »julkisten» koulujen puristuksessa. Lisäesimerkkejä olisi runsaasti: yksityinen vai julkinen kaapelitelevisio, bussiliikenne, atomivoimala, koulukirjojen tai audiovisuaalisen materiaalin kustantamo jne.

Habermas lähtee siitä, että keskiajan feodaalisessa yhteiskunnassa ei yksityisyyden ja julkisuuden erotuksella ollut merkitystä. Vähitellen kun läänityksistä ja ruhtinaskunnista alkoi muodostua kuningaskuntia ja uudenaikaisempia valtioita, keskittyi niitä koskevien asioiden käsittely ja ratkaisu kuninkaalle ja hänen hoviinsa. Kuninkaan yksityinen omaisuus erottui samaan aikaan valtion taloudesta sekä myös valtion julkinen virkakoneisto alkoi muodostua. Kaiken keskuksena oleva hovi alkoi saada yhä selvemmin julkisuuden luonnetta (josta kuninkaan yksityiselämä ja sen tarpeiden tyydyttäminen tuskin kuitenkaan vielä oli erityisen selvästi erottuva osa). Hovijulkisuus ja sen reaktiot valtiollisiin tapahtumiin ja ratkaisuihin olivat erityisesti mannermaisen absolutismin kaudella ainoat varsinaisesti merkitsevät tekijät poliittisten asioiden hoidossa. Erityisesti Ludvig XIV:n loistava hovi Versailles'ssa oli aikakaudelleen tyypillinen poliittisen julkisuuden keskus. Tämä julkisuus rajoittui kuitenkin vain aatelisen ja erityisesti ylhäisaatelisen yhteiskunnan pintakerrokseen, minkä vuoksi *Habermas* kutsuukin sitä edustavaksi julkisuudeksi (representative Öffentlichkeit). Tästä piiristä kuningas valitsi edelleen myös neuvonantajat, joista vähitellen institutionalisoitui vaihtelevin muodoin erityinen neuvonantajakunta eli siis eräänlainen ministeristö ja valtiorakenteen huippu.

Tämän hovijulkisuuden lisäksi alettiin lähinnä taiteellisten ja tieteellisten asioiden ohella pohtia kuitenkin myös poliittisia kysymyksiä ylhäisten piirien salongeissa. Sittemmin niitä alettiin käsitellä syvempienkin kansankerrosten keskuudessa kahviloissa sen jälkeen kun tuo musta ja virkistävä juoma oli Arabiasta ja Turkista tuotuna alkanut tulla muotiin Euroopassa. Kahvilat, joihin aluksi naisilla ei liene ollut pääsyä, näyttävät sekä mannermaalla että ehkä erityisesti Englannissa muodostuneen 1600-luvun lopulla ja 1700-luvulla erityisen suosituiksi julkisten ja siis myös poliittisten asioiden keskustelupaikoiksi. Erityisen merkittävää oli, että niiden vieraat eivät suinkaan rajoittuneet aatelisiin vaan niihin kokoontui älymystön edustajia myös porvaristosta. Pääsy oli näet vapaa kaikille, vaikka tosin joihinkin kannettiin pieni sisäänpääsymaksu. Kahvilat olivat hovista erillään ja erityisesti niitä näyttää syntyneen yliopistokaupunkeihin ja yliopistojen suoranaiseen yhteyteenkin.[1]

Julkisuutta ja poliittisten asioiden pohdintaa laajentamassa hovipiirien ulkopuolelle olivat myös lentolehtiset ja varsinkin sanomalehdistö, joka virallisten tiedonantojen ja uutisten levittäjästä vähitellen kehittyi muunkinlaisten asioiden käsittelyfoorumiksi. Samalla se kuitenkin joutui yksityisten asianharrastajain välineeksi sekä lopulta valtaosaltaan yksityisyrittäjäin haltuun. Viimeisenä laventajana ja tehostajana on lopulta mainittava radio ja televisio, jotka ovat tuoneet julkisten ja poliittisten asioiden pohdinnan suorastaan jokaiseen kotiin asti. Julkisuuden ja julkisen mielipiteen rakenne on tällä tavoin lopulta muodostunut erittäin monitahoiseksi ja monimutkaiseksi yhteiskunnalliseksi ilmiöksi, jonka moninaisia säikeitä koetetaan nykyisin selvittää ja mitatakin mm. mielipidetiedusteluilla.

Oman lukunsa julkisuuden rakennemuutoksessa muodostaa parlamenttien kehitys. Englanti ja Ruotsi—Suomi ovat olleet ne maat, joissa tämän instituution vaiheet ovat olleet katkeamattomimmin yhtäjaksoisia, niin suuresti kuin kehitys niissä toisistaan poikkeaakin. Hovijulkisuuden rinnalla ja vähitellen sen edelläkin oli parlamentti ja ajanoloon nimenomaan alahuone se paikka, joka tuli virallisenkin julkisuuden keskeisimmäksi näyttämöksi poliittisten asioiden käsittelemisen paikkana. Vaikka hallitus nykyisin lienee Englannin poliittisen järjestelmän todellinen valtakeskus, ovat parlamentin istunnot tänäkin päivänä siellä tilaisuuksia, joissa hallitus murtaa ei ainoastaan huolellisesti varjellun budjettisalaisuuden sinetin vaan joihin se pyrkii sijoittamaan muidenkin tärkeiden asioiden julkistamisen. Niinpä esim. kyselytunnit ovat Englannissa ehkä selvemmin kuin muualla säilyttäneet tuntumansa poliittisen todellisuuden valtimoon.

Hoville läheinen ja alunperin samantyyppinen julkisuus ei etäisessä menneisyydessäkään säilynyt kauan, vaan parlamentti muodostui edustusajatuksen kehittyessä todelliseksi kansanedustuslaitokseksi, jossa asioiden käsittely ja ratkaisu merkitsivät *Habermasin* mukaan uudentyyppistä nimittäin porvarillista julkisuutta. Mannermaalla tämä tapahtui vallankumousten kautta. Tyypillisimmin näin kävi Ranskassa, jossa nimenomaan porvaristo nousi aatelis- ja kuningasvaltaa vastaan, kun kolmas sääty julistautui 1789 muut säädyt syrjäyttäväksi kansalliskokoukseksi ja siten avasi tien uudenaikaiselle kansanedustuslaitokselle. Muut maat seurasivat yleensä vallankumouksellista esimerkkiä.

Syrjäisessä Ruotsissa ja eritoten meillä Suomessa valtiopäiville

---

[1] Seikkaperäisen ja mielenkiintoisen sekä *Habermasia* paljon pragmaattisemman esityksen näistä antaa *Aytoun Ellis:* The Penny Universities, A History of the Coffeehouses 1956.

kokoontuneet säädyt säilyivät instituutiona myöhään. Niiden käsittelyt saivat kuitenkin ajanoloon yhä selvemmin porvarillisen julkisuuden luonteen. Säätypohjaisesta institutionaalisesta rakenteesta luopumiseen ei täällä tarvittu vallankumousta, vaan muutos tapahtui säädännäistä tietä, joka Suomessa ajoittui yhdeksi historian viimeisimmistä. Sehän tapahtui meillä vasta vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksellä.

Leveällä rintamalla edetessään *Habermas* asettaa nämä julkisuuden rakennemuutokset yhteyteen tietysti myös yhteiskunnan taloudellisen ja tuotannollisen muuttumisen kanssa. Keskiaikainen feodaalijärjestelmä ja ammattikuntalaitos löyhtyivät vähitellen, maaorjat saivat vapautensa ja käsityö väistyi manufaktuurien ja tehdasteollisuuden tieltä. Fysiokraattisen ja merkantilistisen välivaiheen kautta siirryttiin kapitalismiin ja kilpailutalouteen, jossa tuotannollinen ja kaupallinen toiminta oli leimallisesti yksityisen yritteliäisyyden varassa sekä vailla julkisuuden valvontaa ja ohjausta. Porvarillisen liberalismin kautta on sitten aikanaan seurannut sekä valtion että järjestöjen kasvu sekä niiden myötä myös julkisuuden monitahoinen ja tehokas mukanaolo sekä taloudellisen että muunkin yhteiskunnallisen elämän ohjailussa.

Habermas sivuaa mielenkiintoisella tavalla myös oikeusjärjestyksen, erityisesti julkisen oikeuden sekä eräiden sen instituutioiden muuttumista, mutta ei huomatakseni puutu esim. perustuslakikäsityksen syntyyn ja kehitykseen eikä myöskään ylimpien hallituselinten rakennemuutoksiin. Hänen erittelyillään on kuitenkin ollut ilmeistä vaikutusta uusimpaan valtiosääntöoikeudelliseen ajatteluun ainakin saksalaisella kielialueella.[2]

Habermasin käyttämän tutkimusotteen soveltaminen ylimmän hallituselimen rakennemuutoksiin edellyttäisi ilmeisesti sangen laajoja ja syvällisiä selvittelyjä.[3] Melko yksityiskohtaisen selvityksen valtioneuvostoa vastaavan elimen kehityksestä sekä sen ja valtionpäämiehen suhteista, päätöksentekomuodoista, pöytäkirjaamisesta ja varmennuksesta

[2] Se on selvästi havaittavissa mm. emeritusprofessori *Ulrich Scheunerin* – hänelle ominaisella ensyklopedisella tietomäärällä ja leveydellä – laatimasta artikkelista Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, Festschrift für Gebhard Müller 1970 s. 379–402. Yhtenäistä esitystä nimenomaan hallituselinten kehittymisestä ei habermasimaisen julkisuusnäkökohdan valossa ole ehkä laadittu, mutta niiden rakennemuutoksiin on viime aikoina kiinnitetty aikaisempaa avarammalta oikeudelliselta ja politologiselta kannalta runsaasti huomiota. Ks. esim. monelta suunnalta valottavia artikkeleita sisältävä *Theo Stammen* (toim.) Strukturwandel der modernen Regierung 1967.

[3] Tiivistetyn kronologian esim. Ranskan valtionpäämiehen neuvottelukunnan kehityksestä antaa mm. tietosanakirja La grande Larousse encyclopedique V 1960 s. 380–382. Ks. myös Staatslexikon 1960 s. 735–739.

on meillä laatinut *Antero Jyränki*[4] – tosin tietysti yrittämättäkään *Habermasin* tapaista monitahoista suhteuttamista samanaikaisiin muutoksiin ympäröivässä yhteiskunnassa. Niinpä hän tyytyy vain toteamaan sen tunnetun tosiasian, että vapauden ajan hallitusmuodoissa kuningas velvoitettiin tekemään päätöksensä neuvostossa, neuvosten läsnäollessa. Tämä menettelytapa säilytettiin Ruotsissa myös 1809 hallitusmuodossa sekä omaksuttiin sitten osittaisena muidenkin Skandinavian maiden valtiosääntöihin sekä melkein poikkeuksettomana järjestelynä myös meillä 1919 hallitusmuotoomme. – Ruotsin uudessa hallitusmuodossa sitä vastoin on siitä luovuttu samalla kun kuningas on miltei täydelleen suljettu poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle hallituksen tehdessä päätöksiään omassa keskuudessaan pääministerin puheenjohdolla.

Näyttää siltä, että HM 34 §:ssä säänneltyyn presidentin päätöksentekomuotoon valtioneuvoston istunnossa sisältyy jäänteitä *Habermasin* käsittelemästä hovijulkisuudesta. Olen tätä menettelyä sekä sen ritualisoitumista melkein pelkäksi muodollisuudeksi selostanut useaan otteeseen päivälehdissä (US ja Hbl 2. 3. 1969 sekä HeSa 1. 5. 1975 ja 6. 5. 1975). Ranskan ohella meidän maamme voidaan mainita esimerkkinä niistä – luullakseni ainakin perustuslaissa säänneltynä – peräti harvinaisista hovijulkisuuden rakennejäänteistä, joiden mukaan presidentin on tehtävä päätöksensä hallituksen istunnossa.[5] Lisäerikoisuutena voidaan mainita, että meilläkin ovat tosin valtioneuvoston istunnot samoin kuin presidentin esittelytkin julkisuudelta suljettuja tilaisuuksia, mutta Ruotsista periytyneen ja sittemmin säädännäisenkin järjestelyn mukaan ovat niistä laaditut pöytäkirjat sitä vastoin julkisia asiakirjoja. Ilmeisesti suurelta osalta hallitussolidaarisuuden näkökohtien vuoksi ovat pöytäkirjat – samoin kuin äänestyksetkin silloin harvoin kun niihin joskus ajaudutaan – muissa maissa luullakseni poikkeuksetta luottamuksellisia tai peräti salaisia eikä hallituksen sisäisiin erimielisyyksiin ole yleensä lupa julkisuudessa ja esim. parlamenttikeskusteluissa vedota.

Julkisuusnäkökohta saattaisi presidentin eräiden viimeaikaisten

---

[4] Ministerinmyötävaikutuksen historiallisesta taustasta ja kehityksestä Ruotsissa ja Suomessa, JFT 1963 s. 30–53.

[5] Tämän rakenteellisen ja toiminnallisen puolen erikoisuuteen ei valtiosääntökomiteassa näy kiinnitetyn erityisempää huomiota eikä enemmistö muutoin niin radikaaleissa kannanotoissakaan näytä ehdottavan siihen muutoksia. Välimietintö (1974: 27) s. 29, 33 ja 90–92.

Toisaalta katsotaan presidentti siinä määrin valtioneuvostosta erilliseksi instituutioksi, että suuressa valtioneuvoston 50-vuotisjuhlajulkaisussa ei näytä hänelle omistettavan edes omaa erityistä jaksoaan.

toimenpiteiden johdosta antaa aihetta monenlaiseen pohdiskeluun.[6] Ehkä tärkeämpää on kuitenkin palata vielä valtionpäämiehen päätöksentekomuotoja koskeviin institutionaalisiin rakenteisiin.

Ne näyttävät yleensä muotoutuneen olennaisesti tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien, joskus jopa aivan satunnaisten näkökohtien ohjaamina. Tunnettua on, että Englannin kuningas joutui aikoinaan hallituksen ulkopuolelle sen vuoksi että Yrjö III englantia taitamattomana jättäytyi pois sen istunnoista. Itse hallitus sitä vastoin muotoutui ja sen asema parlamentarisoitui vain vähitellen peräti parin vuosisadan aikana niin monien vaiheiden ja monenlaisten tekijöiden vaikutuksesta, että historioitsijat yhä edelleen ovat varovaisia yksityiskohtien dogmaattisten piirteiden erittelyssä.[7] Yksinkertaiseen kaavaan puristettuna voidaan sanoa, että tuo hallitus (Cabinet) muodostui kuninkaan »yksityisen neuvoston» valiokunnista jättäen itsensä Privy Councilin lopulta pelkästään seremoniaaliseksi vahvistuselimeksi (nykyisin siinä on noin 300 jäsentä). Jonkinlaisen rinnastuskohteen tälle kehitykselle meidän oloihimme sovellettuna voisi kenties saada rohkeasti kuvittelemalla hallituksen ns. iltakoulun vähitellen kehittyvän viralliseksikin hallitukseksi jättämällä valtioneuvoston istunnot ja presidentin esittelyt ajanoloon pelkiksi muodollisuuksiksi.

Muualla kuin Englannissa on ylimmän hallituselimen institutionaalista rakennetta — ensin konstitutionaalista ja sitten parlamentaarista — pyritty ohjaamaan pykäläsääntelyillä. Yksityiskohtaisimmin on näin tapahtunut varmaankin meillä 1919 HM:llä sekä sittemmin 1922 ja 1943 VNOS:llä. Erään sinänsä kylläkin merkittävän yksityiskohdan osalta lienee syytä mainita että Saksassa 1919 valtiosäännön mukaan presidentti teki päätöksensä hallituksen ulkopuolella mutta saattoi kuitenkin tärkeissä ja erityisesti ulkopolitiikkaa koskevissa asioissa olla läsnä ja johtaa puhetta hallituksenkin istunnoissa, tosin ilman äänioikeutta.[8] Nykyisessä Saksan Liittotasavallassa ei presidentti enää liene ehkä koskaan ollut läsnä hallituksen istunnoissa eikä hänellä vallitsevan

[6] Demari julkisti 12. 4. 1975 presidentin eri puolueiden johtaville ministereille lähettämän luottamuksellisen kirjeen, jossa käsiteltiin eräitä hallituksen piirissä ilmenneitä erimielisyyksiä sekä arvosteltiin kärkevästi mm. eräiden poliitikkojen matkoja. Presidentin itsensä toimesta julkistettiin 20. 5. 1975 hänen eräälle yksityishenkilölle lähettämänsä kirje, jossa kosketeltiin viimeksi mainitun yhdessä lukuisten muiden huomattavien kansalaisten kanssa 8. 5. 1975 antamaa poliittisia virkanimityksiä koskevaa julkilausumaa.

[7] Tiivistetysti The New Encyclopedia Britannica 3, 1974 s. 253—254 ja seikkaperäisemmin esim. *John P. Mackintosh*, The British Cabinet 1968 s. 35 ja seur.

[8] Ks. *Heinrich Pohlin* ja *Richard Thoman* artikkeleita, *Anschütz* ja *Thoma*, Handbuch des deutschen Staatsrechts I 1930 s. 491, 495 ja 507.

käsityksen mukaan edes liene siihen ainakaan oikeudellista valtaakaan. Liittokanslerin eli siis pääministerin – mutta ei muiden ministereiden – velvollisuutena on pitää presidentti asiakirjojen ja muun informaation avulla tapausten tasalla, minkä lisäksi hallituksen istuntoihin ottaa »säännöllisesti» osaa mm. presidentin kansliapäällikkö.[9]

Ministerinvarmennus on – hallituksen muodostamis- ja nimittämismenettelyn ohella – ollut se institutionaalisen rakenteen kohta, johon pykäläsäänteljyen avulla on yleensä pyritty keskittämään hallituksen ja valtionpäämiehen valtasuhteita ja vastuunalaisuutta koskeva oikeudellinen ydin. Se samoin kuin eräät muutkin ministerinmyötävaikutuksen piirteet on kuitenkin saanut eri maissa ja eri aikoinakin – järjestelyjen ja järjestelmien erilaisuudesta johtuen – sangen erilaisia merkityksiä ja erilaisia tulkintoja.[10]

Meillä presidentin päätöksenteko valtioneuvoston istunnossa on ministerien pöytäkirjattuine mielipiteineen ja vaikenemisineen sekä varmennuksineen ja valtioneuvoston toimesta tapahtuvine täytäntöönpanoineen saanut niin yksityiskohtaisen ja vahvasti valtionpäämiehen konstitutionaalista päätösvaltaa korostavan sääntelyn, että parlamentarismin periaatteen – vaikka siitä on otettu nimenomainen säännöskin HM 36 §:ään – on ollut pakko näiden pykälärakennelmien alla miltei tukehtua. Näihin säännöksiin liittyvät ongelmat ovat olleet valtiosääntöoikeutemme hankalimpia ja kiistellyimpiä. Ei ainoastaan valtiosääntö- ja valtio-oppineiden vaan myös käytännön politiikasta määräävien tahojen käsityksiä on hallinnut sellainen juridiikka, että presidentti voi valtioneuvoston istunnoissa kaikissa tapauksissa – ellei ratkaisu ole suorastaan lainvastainen – tehdä ministeristön jopa yksimielisenkin kannan vastaisia päätöksiä sekä että asianomainen ministeri on velvollinen ne varmentamaan ja valtioneuvosto panemaan täytäntöön.[11]

---

[9] Liittohallituksen ohjesääntö 5 ja 23 § sekä *Lechner* ja *Hülshoff*, Parlament und Regierung 1971 s. 340 ja 351.

[10] Ks. esim. *Roman Herzog*, Entscheidung und Gegenzeichnung Festschrift für Gebhard Müller 1970 s. 117–140, sekä *Klaus Berchtold*, Der Bundespräsident (im Österreich) 1969 s. 150–160, 249 ja 314, sekä *Baguenard*, *Maout* ja *Muzellec*, Le President de la V^e^ republique 1970 s. 9, *Michael Lesage*, Le Premier ministre de la V^e^ republique 1972 s. 26–29, 35–38, 67–71 ja 128–133 sekä *Maurice Duverger*, Institutions politiques et droit constitutionnel 1970 s. 698–9, 710–1, 714–6 ja 736–9 ja *sama*, La monarchie republicaine 1974 s. 140 ja 163.

[11] Pisimmälle vietynä tämän juridiikan johtopäätökset esittää *Antero Jyränki* väitöskirjassaan Sotavoiman ylin päällikkyys 1967. Siinä hän s. 251–253 esittää kantanaan sen käsityksen, että ministeristö ei eropyynnön uhkalla eikä edes eronpyynnön esittämiselläkään voi vapautua myötävaikutusvelvollisuudesta. Ks. myös *Kastari*, Eroaminen ja eronpyyntö valtioneuvoston vastuusta kieltäytymisen muotona, Lakimies 1941 s. 387–405.

Puolueolojemme sekä sodan ja varsinkin sen jälkeisenä aikana erityisesti ulkopoliittisten näkökohtien ohella on tämä poliittistenkin piirien mieliin syvälle syöpynyt valtiosääntöjuridiikka ollut eräs niistä tekijöistä, jotka ovat olleet omansa korostamaan, jopa ylikorostamaan presidentin tosiasiallistakin valta-asemaa. Presidentin — ja 1956 lähtien jopa hänen sijaisensakin (HM 25 ja 39 §) — virallinen ja osin tosiasiallinenkin ylhäinen eristyneisyys on ollut omansa korostamaan tätä konstitutionaalisen monarkin piirrettä valtionpäämiehemme asemassa. Toisaalta voidaan sodan ja sen jälkeisen ajan presidenttien osin hyvinkin aktiivista osallistumista (julkisesti tai peitetysti) yleisen mielipiteen muodostukseen ja yhteiskunnallisen kehityksen ohjaamiseen pitää oikeastaan aivan päinvastaiseen suuntaan viittaavana modernina ilmiönä.

Toivottavasti en näin ollen syyllisty kovin suureen itsetehostukseen tai itsepintaisuuteen esittäessäni sellaisen käsityksen, että ylimpien hallitusvallan elinten rakenne ja toiminta sekä niitä koskevien nykyisten eli siis voimassa olevien säännösten tulkinta olisi otettava vieläkin uudelleen vakavan harkinnan alaisiksi sekä tieteellisessä tutkimuksessa että myös käytännön politiikassa.

Rafael Erichin aikanaan ensiksi esittämässä ja minun sittemmin väitöskirjassani ja useissa myöhemmissä artikkeleissa tavallaan edelleen kehittelemässä vaikka melko toisenlaisessa tulkintaversiossa, jonka mukaan ministereitten parlamentaarisen vastuun huomionottamisen pohjalle on rakennettavissa oikeudellinen tekijä, joka pätevällä

Jyrängin kanta tuo mieleen maailmankirjallisuuden erään vaikuttavimman esityksen ehdottoman lainkuuliaisuuden seuraamuksista, nimittäin Heinrich von Kleistin (myös suomennetun ja täällä esitetynkin) näytelmän Homburgin prinssi Friedrich. Prinssi vaikutti ratkaisevasti 1675 tulokseen Fehrbellinin taistelussa, jossa voittamattomina pidetyt ruotsalaiset ensimmäisen kerran lyötiin. Mutta kun prinssi menettelyllään oli poikennut ylipäällikön antamista ohjeista, hänet tästä rikkomuksesta tuomittiin kuolemaan. Kirjallisuuden historian harrastajat tietävät, että Heinrich von Kleist itse oli ikävuosiltaan vielä poikasena preussilaisessa junkkerikoulussa sekä sitten nuorena upseerina joutunut tekemään tuttavuutta ehdottoman tottelemisvelvollisuuden kanssa. Vähitellen tämä asiantila joutui ristiriitaan hänen oman kehittyvän maailmankäsityksensä kanssa, mutta hän sai anoa »kuninkaalta kerran toisensa jälkeen vapautusta armeijasta, kunnes se hänelle vihdoin myönnettiin v. 1799», *Vappu Roos* Dantesta Dickensiin 1950 s. 274.

Tietysti on eroa upseerin ja ministerin asemassa jos on aikakausillakin. Homburgin prinssin problematiikka tuo kuitenkin kärjistetysti esille ajatustavan ja ympäristön, mistä konstitutionalismin pitkälle viedyt tulkinta-asenteet ovat peräisin. Keisarillisessa Saksassa kehittyi valtakunnankanslerista viime vuosisadan lopulla ainoa poliittisesti vastuunalainen hallituselin, joka oli määräävässä esimiesasemassa valtakunnankansliassa johtavina virkamiehinä toimiviin valtionsihteereihin. *Richard Thoma* esittää edellä viitteessä 8 mainitussa teoksessa s. 78, mitenkä valtiosihteereiltäkään ei kuitenkaan voitu »das korrespondierende, dem Ministeramt wesentliche Recht zu jederzeitiger Demission . . . vorenthalten . . . So wuchsen sie in steigendem Masse in die Stellung, wenn nicht von Ministern, so doch von Unterminister des Kaisers hinein».

tavalla rajoittaa ja parlamentarisoi presidentin päätösvaltaa valtioneuvoston istunnossa, saattaa sittenkin olla siemen, jota kenties kannattaisi vieläkin idätellä. Tosin me kumpainenkin — ja ehkä aivan erityisesti minä — kehittelimme tulkintojamme perinnäisen ja siis melko ahtaasti dogmaattisen pykäläjuridiikan menetelmin ja käsittein emmekä niin ollen voineet saada ongelmista kokonaisvaltaisempaa otetta.

Tässä yhteydessä lienee kuitenkin syytä korostaa, että ei tietysti ole välttämätöntä käsittää valtionpäämiehemme päätöksentekomenettelyä eräänlaisena jäänteenä *Habermasin* mainiosti erittelemän hovijulkisuuden aikakaudelta vaikka olenkin eräänlaiseksi etäiseksi taustaksi selostanut tuon marxilaisiin käsityksiin pohjautuvan filosofin ja sosiologin ajatuksia julkisuuden ja yksityisyyden kehityksestä.[12] Sinänsä niillä kyllä saattaisi olla sovellutuksia erityisesti sellaiseen nykyisen aktiivisen ja reipasotteisen presidenttimme toimintaan ja vaikuttamiseen, joka tapahtuu virallisten päätöksentekomuotojen ulkopuolella joko hänen itsensä julkistamana tai muiden toimesta julkisuuteen saatettuna samoin kuin myös esim. nimimerkkien suojassa mutta kuitenkin julkisessa sanassa.

Kiinteämmin oikeudellisenkin otteen kannalta näyttäisi minusta kuitenkin siltä, että erityisesti vastuunalaisuuden ja myös kontrollin käsitteet, joita mm. käynnissä olleen valtiosääntöuudistusta koskeneen keskustelun yhteydessä on ahkerasti viljelty,[13] kaipaisivat syventämistä

---

[12] Eräänlaisena julkisuutta koskevana kuriositeettina mainittakoon, että väitöstilaisuuteni 21. 9. 1940, jolloin parhaan kykyni mukaan yritin puolustaa vastaväittäjän ankarasti kritikoimaa kantaani valtioneuvoston parlamentaarisesta vastuusta presidentin vallankäytön rajoittajana, radioitiin melkoiselta osaltaan. Tätä merkittävämpää oli kuitenkin se, että vastaväittäjäni piti keväällä 1941 Suomalaisen lakimiesyhdistyksen kokouksessa esitelmän (Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto, Lakimies 1941 s. 367—386), jossa esitettyihin käsityksiin usea arvovaltainen puhuja yhtyi. Kun kokouksesta julkaistussa laajassa selostuksessa ei mainittu mitään minun — ainoana — esittämästäni toisenlaisesta käsityksestä eikä sen perusteluista, lähetin US:lle siitä lyhyen selvityksen. Siitä sukeutui vilkas väittely, joka HeSa:n palstoille siirtyneenä jatkui useana repliikkinä sekä herätti jonkin verran huomiota — ei muuta. Esittämäni tulkinta lyötiin arvovallalla lättänäksi ja vallitseva käsitys, doctorum opinio vain vahvistui sekä on säilynyt näihin päiviin asti vankkana ja eräiden presidenttien taholta määrätietoisesti käytäntöönkin soveltamana.

Ks. myös *Kastari,* Ministereitten lausuntojen ja kannanottojen merkityksestä tasavallan presidentin ratkaistessa asioita valtioneuvostossa, Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1941 s. 39—63.

[13] Perinnäisen juridiikan jokseenkin ahtaisiin dogmaattisiin käsitteisiin ja käsityksiin pitäytyy mielestäni esim. *Merikoski* mm. viimeisimmässä artikkelissaan, Vastuuperiaate valtiosääntöuudistuksessa, Lakimies 1975 s. 407—422.

Asioiden ydin on monisäikeisessä poliittisessa vastuussa ja sen vaikutuksissa erityisesti puolueiden toimintaan ja sikäli poliittiseen järjestelmään kokonaisuudessaan. Kun presidentin on pyrittävä toimimaan puolueiden ylä- ja ulkopuolella mutta samalla kuitenkin kannettava vastuu järjestelmän toiminnasta kokonaisuudessaan, saattavat puolueet esim. vaalien lähestyessä paeta ja jättää hänet yksin, jolloin mm. voidaan

ja avartavaa kehittelyä saksalaisen emerituskollegani *Ulrich Scheunerin* edellä mainitussa kirjoituksessa (viite 2) sekä useissa muissakin artikkeleissa esittämään tapaan.[14] Modernissa yhteiskunnassa kaipaa myös dogmaattinen oikeustiede mielestäni yleensäkin avarampaa, sanoisinko interdisiplinääristä ja erityisesti sosiologista otetta mistä eräiden nuorempien oikeustieteen harjoittajien keskuudessa onkin ilahduttavia merkkejä havaittavissa.[15]

---

joutua nyt niinkuin 1920-luvun alussakin turvautumaan puolueiden toiminnan kannalta vastuuta vailla oleviin toimitusministeristöihin. Uutena piirteenä näyttää olevan presidentin aseman korostuminen myös sikäli, että nykyisin voidaan ajautua etsimään oikeastaan normaaleissakin oloissa ratkaisua myös eduskunnan hajoituksesta ja uusista vaaleista, joiden määräämisen katsotaan kuuluvan yksinomaan presidentille, mutta joiden ajankohdankin valitsemisessa hän toisaalta voi joutua tasapainoilemaan hallituksessa edustettunakin olevien puolueiden suunnitelmien ja etunäkökohtien välillä.

[14] Näkökohtiensa avaruudessa ja yhteiskunnallisessa kokonaisvaltaisuudessa sekä samalla kuitenkin oikeudellisessa kiinteydessä luonteenomainen on esim. hänen artikkelinsa Gesetzgebung und Politik, René Marcic'in muistojulkaisussa Dimensionen des Rechts 1974 s. 889–903.

[15] Perintönä tsaarinvallan laittomuuksista sortovuosina on ollut paitsi se että ylimmän hallitusvallan käyttelyn rakenne ja toiminta on pyritty mahdollisimman tarkoin lainsäännöksillä järjestämään, myös se, että parlamentarismin periaatteen sovellutuksessa on meillä tavoiteltu varsin vahvasti nimenomaan oikeudellista ajattelua. Ehkä eräänlaisena jälkivaikutuksena tästä voitaneen pitää sitä että vielä nykyisin on eräissä tuoreimmissa ja olennaisesti politologisissa tutkimuksissa otettu lähtökohdaksi perustuslain säännökset – vieläpä niin epämääräisen väljä kuin HM 36 § – sekä katsottu välttämättömäksi jopa yrittää eritellä oikeustieteellisen tutkimuksen luonnetta ja metodeja. Näin tekee mm. *Seppo Laakso* muutoin erinomaisessa väitöskirjassaan Hallituksen muodostaminen Suomessa (1975). Vasta tutkimuksensa viimeisessä luvussa ikäänkuin hiivana uuniin hän esittää »parlamentarismin doktriinikriteerit», jotka mielestäni olisivat olleet paikallaan tutkimuksen lähtökohtana ja varsinaisena viitekehyksenä. Hänen oikeustieteen luonnetta ja metodeja koskevasta sinänsä mielenkiintoisesta esityksestään jää kaipaamaan lähempää erittelyä esim. Englannin valtiosäännön ns. konstitutionaalisten konventioiden (constitutional conventions) ja toisaalta muiden maiden perustuslakien rakenteen ja toiminnan välisestä erosta.

Itävallan valtiosääntö – sekin on etevän juristin, Hans Kelsenin, sorvaama – on eräiltä osiltaan samaan tapaan juridista perfektionismia tavoitteleva kuin meidän hallitusmuotomme ministerinmyötävaikutuksen (mutta *ei* HM 36 §:n!) kohdalla. Silloin on luontevaa, että tutkimuksen lähtökohdaksi ja viitekehitykseksi otetaan valtiosäännön pykälät sekä päädytään vasta lopussa politologisten näkökohtien erittelyyn. Silloin on kuitenkin myös luonnollista, että tutkimusote muodostuu pitkin matkaa kiinteästi oikeudelliseksi ja poliittiset näkökohdat erillään pitäväksi. Vrt. *Klaus Berchtold,* Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht 1969. Hallituksen muodostamisesta Itävallassa ks. s. 218–228 ja 335–346.

V. Merikoski:

Omaisuussuojan tulevaisuus

Eräässä Valtiosääntökomitean 20. 3. 1974 päivätystä välimietinnöstä (Komiteanmietintö 1974: 27) annetussa asiantuntijalausunnossa esitetään arvelu, että komitea on käyttänyt paljon aikaa kansalaisten perusoikeuksien uudelleenjärjestelyä koskevien kysymysten pohtimiseen.

On syytä selvästi ja nimenomaisesti kirjata muistiin, että tämä luulo ei — ikävä kyllä — osu oikeaan, erittäinkään siltä osin kuin kysymys on (omaisuussuojaa lukuunottamatta) nykyisten perusoikeussäännösten täydentämisestä ja täsmentämisestä. Välimietinnön siv. 111—113 kohdissa 14.4.a—k. lueteltuja asioita ei komitean työn missään vaiheessa edes käyty systemaattisesti lävitse, puhumattakaan siitä, että niistä olisi tehty päätökset. Tämän joulupukille osoitettuun toivelistaan verrattavan asialuettelon sijoittaminen »kannanotot» alaotsakkeen alle oli väärin — vastustin sitä — ja on osoittautunut välimietinnön lukijoita pahasti harhaanjohtavaksi.

Samat huomautukset on kohdistettava siihen, mitä mietinnön sivulla 125 sanotaan taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista. Tuolla sivulla esitetään todella merkillinen »kannanotto»: otaksuma siitä, mihin asioihin lopullisessa mietinnössä tullaan kiinnittämään huomiota.

Omaisuuden suoja on komiteassa ollut erityisasemassa toisiin perusoikeuksiin verrattuna sikäli, että sille todella on omistettu paljon huomiota. Sitä koskevat kysymykset olivat useassa käsittelykierroksessa äänestysten alaisina. Äänestysten tulokset on koottu siv. 120—123 oleviin kannanottoihin. Mutta minkälaiseksi omaisuussuoja muodostuisi, jos perustuslaki yritettäisiin kirjoittaa pykäliksi näiden äänestysten pohjalla, sitä tuskin kukaan pystyy sanomaan. Itse asiassa kannanottokokoelma ei ole muuta kuin selostusta komitean jäsenten

eri tavoin ryhmittyvistä, osaksi ristiin ja hajalle menevistä mielipiteistä. Komitean kantaa nämä äänestykset eivät ilmaise eivätkä sisällä järjelliseksi kokonaisuudeksi kehitettyä ohjelmaa omaisuusuojan järjestämiseksi.

Sekavuustila, mihin näin on päädytty, johtuu Valtiosääntökomitean käyttämästä lainvalmistelutyöhön soveltumattomasta äänestysmenettelystä. Komitea ei ole käyttänyt parlamentaarista äänestystapaa, vaan monijäsenisissä tuomioistuimissa käytössä olevaa ns. kollegiaalista äänestysmenettelyä. Tämä menettely jättää mm. juuri omaisuusuojan osalta epäselväksi, mikä olisi tullut tulokseksi, jos komitean olisi ollut kirjoitettava työnsä tulokset lakitekstin muotoon.

Kansallistamismenettelyä koskevat kannanotot (s. 123) sopivat esimerkiksi asiasta, jossa komitean absoluuttisen enemmistön kantaa ei ollenkaan ole saatu selville ja jossa ryhmittäin kirjatut mielipiteet antavat harhaannuttavan kuvan komitean enemmistön käsityksistä. Eiköhän miltei jokainen mietinnön lukija jää siihen käsitykseen, että voitolla on kannanotto 6.A., jonka mukaan kansallistamisesta säädetään tavallisella lailla. Mutta näin asia ei ole. Enemmistön mielipiteille kohdissa B, C ja D on yhteistä se, että kansallistamiseen vaaditaan tavallista lainsäädäntömenettelyä vaikeampia muotoja. Jos parlamentaarista äänestystä olisi käytetty, olisi komitean kanta löytynyt tältä ratkaisulinjalta.

Turhaan hakee lukija välimietinnöstä vastausta kysymykseen, minkälainen on oleva oikeushenkilöitten omaisuussuoja (s. 120). Ehkä hän pääsee selville siitä, mikä ero on kannanottojen 1.A. ja 1.B. välillä. Mutta komitean kantaa hän ei saa tietoonsa, ellei ole vihkiytynyt kollegiaalisen äänestysmenettelyn monimutkaisiin sääntöihin.

Samoin on asianlaita konfiskatorisen verotuksen kieltämisen tai sallimisen suhteen (s. 123). Äänestysluvut ovat 8–8–1. Eikä komitea ole soveltanut sitä kollegiaalisen äänestysmenettelyn sääntöä, että äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Kun Valtiosääntökomitean välimietintö on silpoutunut selostukseksi komitean jäsenten hajalle ja ristiin käyvistä mielipiteistä erilliskysymyksissä, ei ole paljoa ihmettelemistä siinä, että mietinnöstä käyty julkinen keskustelu – viralliset lausunnot siihen luettuina – ei ole voinut muodostua kovinkaan hedelmälliseksi. Lausunnonantajien tehtävä ei todellakaan ole ollut helppo. Mietinnön kokoonpanotapa on johtanut asioitten pohtimiseen detalji detaljilta ja ilman, että on tiedostettu erilliskysymysten merkitystä kokonaisjärjestelmän osatekijöinä.

Heinäkuussa 1974 asetetusta ja maaliskuun lopussa 1975 työnsä päättäneestä Toisesta valtiosääntökomiteasta voi sanoa, että se ei ole ollenkaan vienyt perustuslakien uudistamispuuhaa eteenpäin. Komitea on kuitenkin saapa synninpäästön, tosin eräin varauksin. Komitean tehtävä oli rajoitettu vain julkisen keskustelun seuraamiseen sekä yhteenvedon laatimiseen Valtiosääntökomitean välimietinnöstä hankituista lausunnoista ja tärkeimmistä julkisuudessa käytetyistä puheenvuoroista. Sen tehtävänä ei ollut minkään ehdotusten tekeminen. Mutta komitea ei ole tehnyt edes sitä, mitä sen toimeksiantoon kuului. Se ei ole esittänyt yhteenvetoja, jotka osoittaisivat mitä trendejä voidaan lausuntoaineiston pohjalla katsoa olevan olemassa valtiosääntöuudistuksen suhteen. Komitea on tyytynyt vain laatimaan luettelomaisen selostuksen lausunnoissa esiintyvistä kannanotoista.

Kaiken kaikkiaan voi sanoa, että lähes neljä ja puoli vuotta kestänyt Suomen kallein komiteatyö, johon on sisältynyt yli 200 kokousta, on tarkoitukseen soveltumattomasta äänestysmenettelystä johtuen jättänyt valtiosääntöuudistusasian miltei kaaosmaiseen tilaan. Näin on asianlaita myös omaisuusuojakysymysten osalta.

Komitean käyttämästä äänestysmenettelystä johtuen on välimietinnöstä käydyssä julkisessa ajatustenvaihdossa ja mietinnöstä annetuissa lausunnoissa kokolailla yleisesti lähdetty siitä, että valittavana on vain kaksi vaihtoehtoa: välimietinnössä ilmaistut oikeiston ja vasemmiston kannanotot. Nehän näet ovat kollegiaalisissa äänestyksissä yleensä saaneet suurimmat ääniluvut. Jos parlamentaarista äänestysmenettelyä olisi Valtiosääntökomiteassa käytetty, olisi kannanotoissa useissa erilliskysymyksissä päädytty mietinnössä korostetusti näkyvien oikeisto- ja vasemmistokantojen välille sijoittuviin ratkaisuihin.

Komiteassa määräytyivät vasemmiston kannanotot radikaaliryhmän ohjailun mukaisesti. Näin tuli vasemmiston kannaksi mm. omaisuudensuojan jättäminen hallituksen tahdonvallan varaan elinkeinoelämän alalla (kannanotto 14.5.3.A., miet. s. 121) ja epämääräisyydessään pelottava lausuma kansallistamisen edellytyksistä (14.5.6.A.). Vastavaikutuksena on suhtautumisessa välimietintöön lausuntovaiheessa ollut oikeistosta pitkälle keskustaan ulottuva tiukka pitäytyminen nykyiseen järjestelmään ei vain näiden erilliskysymysten osalta, vaan paljon laajemmalti. Näin on välimietinnön epäonnistunut kokoonpano aiheuttanut mielipiteiden kääntymistä koko valtiosääntöuudistusta vastaan.

Ajatuksen virikkeitä mietinnöt ja lausunnot kyllä antavat runsain

määrin. Mukanaolo komiteatyössä ja siinä esille tulleet näkökohdat ovat eräissä kohdin vaikuttaneet seuraavassa esittämääni ajatusrakennelmaan omaisuussuojan tulevaisuudesta.

Perusratkaisu, mikä valtiosäännön täysuudistukseen ryhdyttäessä joudutaan tekemään, on järjestelmän pohjaksi asetettavan poliittisen ideologian valitseminen. Kumpi valitaan nykyajan suurideologioista: kommunismi vai länsimais-demokraattinen suuntaus?

Omaa kantaani, jona on kommunismin hylkääminen, olen perustellut vuonna 1974 ilmestyneessä teoksessani Kansa ja kansanvalta (s. 30–35), johon täten viittaan. Länsimais-demokraattinen ideologinen pohja on myös tullut Valtiosääntökomitean enemmistön kannaksi. Välimietinnössä ideologinen jakautuma ilmenee – paitsi kannanotoissa lukuisiin erityiskysymyksiin – myös siinä rakenteellisessa seikassa, että mietinnössä on kaksi rinnakkaista johdantoversiota: yhdeksänjäsenisen ei-sosialistisen enemmistön (s. 9–16) ja kahdeksanjäseninen vasemmistolaisen vähemmistön (s. 17–22). Enemmistön johdantoversio seuraa länsimais-ideologista linjaa, tosin varsin niukoin ilmaisuin – miltei vain implisiittisesti – yhteiskunnan taloudellisen perusrakenteen osalta. Valtiosääntöuudistus edellytetään suoritettavaksi nykyisen järjestelmän pohjalle rakentaen. Nimenomaisesti sanotaan, että kansalaisille on säilytettävä mahdollisuus harjoittaa taloudellista toimintaa omissa nimissään ja yhteisöissä sekä näin luoda taloudellisia arvoja. Valtion tulee kuitenkin voida valvoa, että yksityinen etu ei pääse ohittamaan yleistä etua sekä että taloudellisella kilpailulla ei vaaranneta kansalaisten perusoikeuksia.

Vasemmisto puolestaan pyrkii talousjärjestelmän muuttamiseen sosialistiseksi. Sen mielestä tuotantovälineiden yksityisomistus estää tai rajoittaa useita tärkeitä yhteiskunnallisia toimenpiteitä. »Tämän takia omistusoikeuden suojasäännös olisi kirjoitettava uudelleen siihen muotoon, että eduskunnalla tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ja tavallisella lailla annetun valtuutuksen nojalla myös maan hallituksella olisi oikeus perustuslain estämättä määrätä toimenpiteistä sellaisten suurten yhteiskunnallisten epäkohtien kuin työttömyyden, asuntopulan, ympäristön saastumisen jne. poistamiseksi. Omaisuuden suoja ei saisi estää esim. hintasäännöstelyä, ulkomaankaupan säännöstelyä, valuutan säännöstelyä tai huoneenvuokrasäännöstelyä koskevien lakien antamista tavallisessa säätämisjärjestyksessä.» (miet. s. 116).

Kun uutta perustuslakia käydään kirjoittamaan pykäliksi, on ennen kaikkea tärkeätä, että selvästi osoitetaan poliittis-ideologinen pohja, mille on tarkoitus rakentaa. Tärkeätä on huolellisesti välttää jättämästä

valtiosääntöön sellaisia porsaanreikiä, joita käyttäen valtiojärjestelmän perustan muuttaminen kävisi mahdolliseksi ilman perustuslainmuutosta.

Länsimais-demokraattinen poliittinen ideologia ei ole samaa kuin kapitalismi, ja siihen sisältyy paljon muutakin kuin vain asennoituminen taloudellisen toiminnan ja omistusoikeuden suhteen. Tämän ideologian omaksuminen merkitsee talouselämän täydellisen valtiojohtoisuuden kieltämistä. Talousjärjestelmä on rakentuva yksityisen omistusoikeuden ja vapaan kilpailun pohjalle. Mutta ideologinen valinta ei sulje pois sitä, mitä ns. kilpailutalouden eli markkinatalouden maissa on jo kauan tapahtunut: valtion määräävä ja ohjaava vaikutus talouselämään kasvaa ja voimistuu jatkuvasti. Niinhän on Suomessakin. Valtio puuttuu monin tavoin elinkeinoelämään. Sillä on myös omia taloudellisia yrityksiä, joista osa toimii yksityisoikeudellisten yhteisöjen muodossa (ns. valtioenemmistöiset osakeyhtiöt).

Sitä, että luonnonvarat (maa, vesivoima yms.) olisivat yhteiskunnan omistuksessa, en pidä markkinatalouden olemukseen sopimattomana. Minun filosofiani mukaan ei yksityinen omistusoikeus luonnonvaroihin ole yksityistaloudellisen järjestelmän perusrakennelman osa. Olisin jopa valmis riittävän pitkän siirtymisajan puitteissa poistamaan yksityisen omistusoikeuden luonnonvaroihin ja korvaamaan sen käyttöoikeuksilla (ks. tark. Kansa ja kansanvalta, ss. 82—88).

En kuitenkaan saanut Valtiosääntökomiteassa minkäänlaista kannatusta tähän suuntaan käyville ajatuksilleni, en edes äärivasemmistolta. Olen senvuoksi luopunut niitä pitemmälle kehittelemästä.

Vasemmisto on kyllä kiinnostunut valmiiksi kehitettyjen tuotantoyksikköjen kansallistamisesta, mutta ei esim. kaiken maaomaisuuden siirtämisestä yhteiskunnan hallittavaksi. Päinvastoin halutaan antaa erityisen vahva suoja sellaisille omistuskohteille kuin omakotitalolle ja kesämökille. Minun ajatteluni mukaan taas luonnonvarat kuuluvat yhteiskunnalle luontevammin kuin se mikä on ihmisten tekemää ja aikaansaamaa. Ihmisen työn tuloksia on tehokkaasti suojeltava, koska täten herätetään ja ylläpidetään koko yhteiskuntaa hyödyttävää työnteon, ponnistamisen, yrittämisen ja säästämisen halua.

Kun omaisuusuojaa katsotaan voimassa olevan oikeuden kannalta, on lähtökohdaksi otettava vuoden 1919 hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin säännös: jokainen Suomen kansalainen olkoon lain mukaan turvattu omaisuuden puolesta. — Käytännössä on pykälän tarjoaman suojan

katsottu ulottuvan varsin laajalle, yleensä kaikkiin varallisuusarvoihin. Tässä pidän kuitenkin suppeaan esitykseen rajoittuen lähinnä silmällä kiinteän omaisuuden suojaa.

Ensimmäinen omaisuuden suojaa koskeva asiakysymys, johon Valtiosääntökomitean kannanotoissa puututaan, on omaisuussuojan henkilöllinen ulottuvuus.

Nykyisen lainsäädäntökäytännön mukaan juridiset henkilöt eivät sellaisinaan nauti perusoikeussuojaa. Vain mikäli juridisen henkilön oikeuksiin kajoaminen välillisesti johtaa perusoikeussuojan alaisten luonnollisten henkilöiden oikeuksien loukkaamiseen, käy välttämättömäksi seurata vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisia muotoja lainsäädäntömenettelyssä. Toisin sanoen: esim. oikeushenkilön omaisuuteen kajoaminen voi tästä toimesta fyysillisille henkilöille aiheutuvien vaikutusten vuoksi muodostua puuttumiseksi perustuslain suojaamiin yksityisiin oikeuksiin ja senvuoksi käydä vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä toteutettavaksi.

Valtiosääntökomitean enemmistö (kannanotot 14.5.1.B. ja C., miet. s. 120) tahtoo pysyttää nykyisen oikeustilan yksityisoikeudellisten yhteisöjen osalta. Vasemmiston muodostaman vähemmistön kannanotto (14.5.1.A.) lienee ymmärrettävä niin, että kansalaisten varallisuusoikeudellinen suoja vähenee nykyisestään sikäli kuin se on riippuvainen kajoamisesta yksityisoikeudellisten yhteisöjen omaisuuteen.

Olen Valtiosääntökomiteassa ollut ja olen edelleenkin sitä mieltä, että nykyinen omaisuussuojan henkilöllinen ulottuvuus on säilytettävä ennallaan.

Kun puhun omaisuussuojan henkilöllisestä ulottuvuudesta, tarkoitan kokonaan eri asiaa kuin mitä eräissä mietintökannanotoissa ja lausunnoissa esiintyvä »henkilökohtaisen omaisuuden» suoja on.

Valtiosääntökomitean välimietinnössä on kymmenjäseninen vasemmistopohjainen enemmistö (johon oli liittynyt toinen Keskustapuolueen edustajista ja Suomen Kristillisen Liiton edustaja) kannanottokohdassa 14.5.4.A. (miet. s. 122) lausunut muun ohessa, että »omaisuuden suojan voimakkuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös omaisuuden laji, jolloin muun muassa tarkemmin määriteltävälle henkilökohtaiselle omaisuudelle ... on annettava vahvempaa suojaa kuin muulle omaisuudelle».

Lausuntovaiheessa on tämä enemmistö kuitenkin murentunut. Keskustapuolue ja Suomen Kristillinen Liitto ovat näet omaksuneet kannanottokohdan 14.5.4.B:n (miet. s. 122), jonka mukaan omaisuuden suoja

on annettava yhtäläisesti kansalaisten kaikenlaatuiselle omaisuudelle. Kun B-vaihtoehdon kannalla välimietinnössä on 6 jäsentä, komitean puheenjohtaja heidän joukossaan, on tätä vaihtoehtoa lausuntokierroksen jälkeen pidettävä voitolla olevana.

Minä en komiteassa äänestettäessä katsonut voivani yhtyä kumpaankaan näistä kannanotoista. En voinut yhtyä kannanottoon 4.A., koska »henkilökohtainen omaisuus» laatua osoittavana ilmaisuna on mahdoton käytettäväksi oikeuskäsitteenä sillä tavoin kuin tuossa kannanotossa ilmeisesti edellytetään. Kannanottoa 4.B. taas en voinut hyväksyä sen vuoksi, että se on ristiriidassa Valtiosääntökomitean enemmistön esityksestäni omaksuman, jäljempänä puheeksi tulevan ns. sosiaalisen korvausperiaatteen kanssa.

Henkilökohtaisen omaisuuden käsite on lainattu kommunistisista valtiosäännöistä. Selostan seuraavassa eräitä kohtia Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton valtiosäännöstä (1936) vuodelta 1937 peräisin olevan virallisen neuvostokarjalaisen suomennoksen mukaan:

Neljännessä ja viidennessä artiklassa sanotaan, että Neuvostoliiton ekonomisen perustan muodostavat sosialistinen taloussysteemi ja tuotantovälineiden sosialistinen omistus, jolla on joko valtio-omistuksen tai kooperatiivis-kolhoosiomistuksen muoto. Kuudennessa artiklassa selitetään, että maa, sen uumenet, vedet, metsät, kaivokset jne. ovat valtion eli koko kansan omaisuutta. Yhteiskunnallista, sosialistista omaisuutta ovat niinikään tuotantolaitokset ja kaikki mitä niihin kuuluu (8 art.). Henkilökohtaisesta omaisuudesta on puhe 10 artiklassa: »Kansalaisten henkilökohtainen omistusoikeus heidän työnsä tuloihin ja säästöihin, asuintaloon ja apu- ja kotitalouteen, kotitalous- ja kotitarve-esineisiin, henkilökohtaisen kulutuksen ja mukavuuden esineisiin, kuin myös kansalaisten henkilökohtaisen omaisuuden perintöoikeus on lain suojaama.»

Kuten tästä käy selville, on »henkilökohtainen omaisuus» kommunistisen talousjärjestelmän pohjalle rakentuva käsite, jonka piiriin voi kuulua vain sellaista, mikä ei ole yhteiskunnallista omaisuutta. Valtiollinen järjestelmä, joka ei tunne tuollaisia poissulkevia rajoituksia, ei voi tätä käsitettä käyttää. Luetteloita sepittelemällä ei voi saada syntymään järjellistä käsitettä. Vai sopiiko sortaa henkilöä, joka mieluummin tahtoo omistaa stradivariuksen kuin kuuden huoneen huoneiston? Eikä yleiskielen merkityssisällölle voida po. käsitettä rakentaa yhteiskunnassa, jossa 1000 hehtaarin metsä on henkilökohtaista omaisuutta samalla tavoin kuin 2000 m²:n mökkipalsta.

Kaiken kaikkiaan: »henkilökohtainen omaisuus» on Suomessa käytettäväksi kelpaamatonta tuontitavaraa. Eri asia on pienomistus. Se on paljoudella eikä laatueroilla operoiva joustava normi, jonka käyttämistä kyllä pidän mahdollisena. Tosin on pienomistuksenkin – kuten yleensä aina yksityisen edun – väistyttävä riittävän voimakkaan yleisen edun tieltä. Mutta korvauksen suuruutta määrättäessä voidaan sosiaaliset näkökohdat kyllä ottaa huomioon.

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa lausutaan, että omaisuuden pakkolunastuksesta täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Tästä säännöksestä on lainsäädäntökäytännössä johdettu sääntö, että pakkolunastuksesta, joka ei tapahdu täyttä korvausta vastaan ja yleiseen tarpeeseen, voidaan säätää vain perustuslainsäädäntöteitse. Vuoden 1898 pakkolunastuslain mukaan on yleiseen tarpeeseen luovutettavasta kiinteästä omaisuudesta omistajalle suoritettava korvaus määrättävä »kalliimman käyvän hinnan mukaan». Lisäksi on vielä säädetty: »Jos kiinteistön käyttämistapaan tai siinä olevien laitosten laatuun nähden havaitaan, ettei kallein käypä hinta vastaa omistajan tappiota, on korvaus määrättävä sen mukaan kuin on tarpeen, jotta hän voisi samalla tavoin ja yhtä edullisesti käyttää jotakin toista kiinteistöä.» Tällaisia perusteita on HM 6 §:n 3 momentin ymmärretty tarkoittavan käytettäväksi pakkolunastuskorvausta määrättäessä. Korvaussäännöstö on tiukka ja täsmällissisältöinen.

Korvausten suuruus saattaa käytännössä usein osoittautua liialliseksi erityisesti kun asiaa katsotaan sosiaalisesta näkökulmasta eli ajatellen, että korvaukset yleensä yhdellä tai toisella tavalla tulevat viime kädessä toisten kansalaisten rasitukseksi. Korvaustason korkeus johtuu lain selvistä säännöksistä eikä ole riippuvainen eduskunnan perustuslakivaliokunnan jäsenten tai valiokunnan käyttämien asiantuntijain arvomaailmoista tai äyrimääristä.

Valtiosääntöuudistuksessa on mielestäni yleisenä pyrkimyksenä oleva kansalaisten perusoikeuksien suojan vahvistaminen. Mutta maanomistuksen suojasäännöstöä on käsitykseni mukaan muutettava toiseen suuntaan. Suojaa on kavennettava senvuoksi, että suojasysteemi nykyisellään muodostaa jarrun laajamittaiselle ja tarkoituksenmukaiselle yhteiskunnan kehittämiselle.

Tällaisen ajattelun mukainen on Valtiosääntökomitean kymmenjäsenisen enemmistön periaatelausuma (14.5.2.A., miet. s. 120): omaisuuden suojan on nykyistä laajemmin väistyttävä sosiaalisten tavoittei-

den tieltä. Enemmistön mukana äänesti yksi Keskustapuolueen edustaja. Välimietinnöstä antamassaan lausunnossa Keskustapuolue ei yhdy kannanottoon 14.5.2.A., vaan lausuu ylimalkaisesti ja tuskin nykyisen oikeustilan muuttamista tarkoittavasti, ettei omaisuuden suoja saa olla esteenä yhteiskunnassa havaittujen suurien epäkohtien poistamiselle.

Nähdäkseni on välttämätöntä käydä radikaalisin lainsäädäntötoimin järjestämään korvauksia, joita omistajille suoritetaan silloin, kun yleisen edun niin vaatiessa tehdään muutoksia maanomistussuhteisiin. Ainakin niin kauan kuin kiinteistön ansiotonta arvonnousua ei tehokkaasti veroteta, antaa nykyinen korvausjärjestelmä aihetta oikeutettuun arvosteluun. Erityisestikin korkeat maanhinnat asutuskeskuksissa ja niiden läheisyydessä jarruttavat pahasti yhteiskunnan tarkoituksenmukaista kehittämistä luoden samalla mm. asumiskustannuksiin vaikuttavina jatkuvasti pahenevia sosiaalisia epäkohtia, jotka kipeästi kaipaavat ripeitä ja tehokkaita parannustoimenpiteitä.

Korvausperusteet on muotoiltava riittävän täsmällisiksi ja sisällöltään sellaisiksi, että ne yksittäistapauksissa johtavat mahdollisimman kohtuudenmukaisiin tuloksiin sosiaaliset näkökohdat sekä luovuttajan että vastaanottajan kannalta huomioon ottaen.

Valtiosääntökomitean enemmistön (10 jäs.) omaksuma ehdotukseni korvausjärjestelmäksi on ns. sosiaalinen korvausperiaate (miet. s. 122, kannanotto 5.A.): Omaisuuden pakko-otosta yleiseen tarpeeseen säädetään lailla. Korvaus määrätään huomioon ottaen, että pakko-otto ei saa vaarantaa luovuttajan kohtuullista toimeentuloa eikä olennaisesti vähentää hänen tasavertaisuuttaan toisiin häneen verrattavassa asemassa oleviin omistajiin nähden.

Toinen komiteassa olleista Keskustapuolueen edustajista äänesti tämän enemmistön mukana. Lausuntovaiheessa on sosiaalisen korvausperiaatteen kannatus heikentynyt sikäli, että Keskustapuolue on omaksunut kannanoton 5.B. lausuen, että kaikkien omaisuusarvoisten oikeuksien loukkauksista on periaatteessa suoritettava edelleen täysi korvaus.

Sosiaalisen korvausperiaatteen idea ei ole minun, joskin kyllä nimitys ja jonkinmoinen käsitemäärittely. Mm. siinä lainsäädännössä, jolla 1940-luvulla pyrittiin lieventämään sotien kansalaisille aiheuttamia menetyksiä, oli sosiaaliset näkökohdat otettu huomioon.

Korvauslain (as.kok. n:o 656/1942) mukaan suoritettiin korvausta vahingosta, joka oli sodan johdosta aiheutunut omaisuuden tuhoutumisesta, vahingoittumisesta tai katoamisesta. Korvaus suoritettiin täy-

simääräisenä 5000 markan (rahamäärät tässä nykymarkkoina) määrään asti ja siitä edelleen degressiivisen asteikon mukaan niin, että korvaus 320 000 markan tai sitä suuremman vahingon osalta oli 50 %.

Toisen korvauslain (390/1945) nojalla maksettiin hyvitystä myös omaisuuden jäämisestä luovutetulle alueelle. Täysi korvaus maksettiin tämänkin lain mukaan vain 5000 markkaan asti. Suuremmilta vahingoilta korvauksen suuruus määräytyi seuraten degressiivistä asteikkoa, jonka skaala oli 50 prosentista 10 prosenttiin. — Korvauksiin tarvittavien varojen hankkimiseksi toimitettiin omaisuudenluovutusverotus, jonka progressioskaala oli 0,4 % — 3,5 %.

Sosialisoimisella, kansallistamisella ja valtiollistamisella tarkoitetaan poliittisessa kielenkäytössä omaisuuden siirtämistä yksityisomistajalta valtion, kansan, yhteiskunnan, kollektiivin tms. määräämisvallan alaisuuteen. Siirron motivaationa ei yleensä edellytetä olevan välittömän taloudellisen hyödyn hankkiminen, vaan yleisluonteisempi, yhteiskunnallinen tarkoitusperä, kuten esim. kansallisten voimavarojen mahdollisimman tehokkaan käytön turvaaminen tai — totaalisena kansallistamisena — yhteiskuntarakenteen muuttaminen.

Vasemmiston Valtiosääntökomiteassa omaksuman kannan mukaan perustuslaki ei saa olla esteenä elinkeinoelämän alojen ja yritysten siirtämiselle yhteiskunnan omistukseen sikäli kuin se on tarkoituksenmukaista omistussuhteista johtuvien epäoikeudenmukaisuuksien hävittämiseksi ja edellytysten luomiseksi suunnitelmataloudelle (kannanotto 14.5.6.A., miet. s. 123).

Jos perustuslaissa näin säädetään, käy mahdolliseksi yhteiskunnan taloudellisen rakenteen täydellinen muuttaminen muutamassa päivässä yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä.

En ole osittaismuutoksia vastaan. Niinpä olen mm. valmis järjestämään kansallistamistoimet perustuslainsäännöksin. Mutta pidän tiukasti kiinni siitä, että muutosten tulee tapahtua rauhallisesti ja harkiten, hätiköimättä. Niiden tulee tapahtua avoimesti ja rehellisesti äänestäjäkunnan enemmistön tahdon mukaisesti. — Kehitellessäni omaa ehdotustani olen lähtenyt siitä, että totaalinen tuotantovälineiden kansallistamisen mahdollisuus, mikä merkitsisi yhteiskuntarakenteen muuttamista kommunistisen ideologian mukaiseksi, on jääpä huomiotta. Suhteellisen suppeata, esim. tiettyyn tuotantoalaan rajoittuvaa kansallistamistointa en sensijaan pidä yksityistaloudellisen perusrakenteen yhteyteen sopimattomana. Mutta miten se olisi lainsäädännöllisesti järjestettävä?

Kansallistamistointen suuren periaatteellisen ja – toimen laadusta ja laajuudesta riippuen – myös käytännöllisen merkityksen vuoksi ne eivät saisi jäädä tavallisen lain varaan. Jokin vaikeuttava muoto on tarpeen. Kun kansallistamistoimet eivät ole luonteeltaan kiireellisiä, olen esittänyt omaksuttavaksi tällaisen menettelymuodon: kansallistamisesta säädetään tavallisella lailla, joka hyväksytyksi tultuaan jää lepäämään yli vaalien ja on sitten hyväksyttävissä yksinkertaisella enemmistöllä (kannanotto 14.5.6.C., miet. s. 123). Korvausperusteitten suhteen viittaan edellä esittämääni.

Erilaisia säännöstelytoimia suoritettaessa on omaisuussuoja otettava huomioon.

Sitten vuoden 1919 on hallitusmuodon asiasisältöön – itse lakitekstiin kajoamatta – ns. poikkeuslaeilla tehty varsin lukuisasti suurimmalta osalta väliaikaisluonteisia, mutta melkoisessa määrässä myös pysyviksi tarkoitettuja muutoksia. Legaalisen pohjan poikkeuslainsäädäntömenettelylle muodostaa HM 95 §:n 1 momentti, jossa sanotaan, että poikkeuksia hallitusmuodosta voidaan tehdä siinä järjestyksessä kuin perustuslaista yleensä on säädetty. Tähän liittyy tekijänä, joka on olennaisesti myötävaikuttanut poikkeusjärjestelmän laajaan käyttöön tulemiseen, valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n sallima ns. kiireellinen perustuslainsäädäntömenettely, jota voidaan käyttää, jos lähes yksimielinen eduskunta (5/6) antaa tukensa lakiehdotukselle. Talouselämän säännöstely, jossa on jouduttu kajoamaan kansalaisten perustuslainvoimaisesti suojattuihin oikeuksiin, on pääasiallisesti tapahtunut poikkeuslakimuotoa ja kiireelliseksi julistamismenettelyä käyttäen.

Valtiosääntökomitean välimietinnössä ja puolueiden siitä antamissa lausunnoissa omaksuttujen kantojen mukaan tulisi mahdollisuus kiireelliseen perustuslakimuutokseen edelleen säilymään. Mutta epäselväksi on jäänyt, mikä ääniosamäärä vaadittaisiin kiireelliseksi julistamiseen (s. 70).

Poikkeuslakimuoto tarjoaa kätevän mahdollisuuden selvittää vaikeita lainsäädäntöteknillisiä pulmia. Järjestelmä on kuitenkin omiaan laajaksi paisuessaan aiheuttamaan monenlaisia epäselvyyksiä. Käy vaikeaksi asia asialta saada selville, mikä on perustuslakiasteisesti voimassa olevaa oikeutta. Tämä on epäkohta, joka suuresti vaikeuttaa perustuslakien noudattamisen valvontaa.

Näiden syiden vuoksi olen päätynyt puoltamaan poikkeuslakimenettelyn hävittämistä. Säännöksi olisi asetettava, että poikkeus perustuslaista voidaan saada aikaan vain itse perustuslain tekstiä muuttamalla.

Kiireellisen perustuslainmuutoksen mahdollisuus olisi edelleenkin säilytettävä. — Tämä onkin tullut Valtiosääntökomitean enemmistön kannaksi (kannanotto 8.4.A., miet. s. 74) ja näyttää myös puolueitten lausuntojen mukaisesti olevan eduskuntaenemmistön tukema linja.

Näinollen on parasta jättää poikkeuslakimuodon käyttömahdollisuus huomiotta omaisuussuojan tulevaisuutta suunniteltaessa.

Valtiosääntökomitean enemmistön (= vasemmisto ja yksi Keskustapuolueen edustaja) mielestä omaisuuden suojasäännös on tulevassa perustuslaissa kirjoitettava siten, että eduskunnalla, ja lailla annetun valtuutuksen nojalla myös maan hallituksella, on oikeus perustuslain estämättä puuttua elinkeinoelämän toimintaan hintasäännöstelyn avulla ja muilla vastaavilla keinoilla oikeudenmukaisen tulonjaon turvaamiseksi ja kansalaisten elinolosuhteitten parantamiseksi (kannanotto 14.5.3.A., miet. s. 121).

Kahdeksanjäsenisen vähemmistön kannan mukaan talouselämän säännöstelyä koskevat normit eivät saa olla sisällöltään niin laajoja ja epämääräisiä, että niiden pohjalta voitaisiin omaisuuden suoja elinkeinoelämän alalla saattaa hallituksen tahdonvallan varaan (kannanotto 14.5.3.B.).

Lausuntovaiheessa syntyneistä kannanilmaisuista on aiheellista tässä erityisesti huomata Keskustapuolueen lausuma, jossa lyödään yhteen enemmistön ja vähemmistön kannat seuraavasti: »Puolue katsoo, että omaisuuden suojasäännös on tulevassa perustuslaissa kirjoitettava siten, että eduskunnalla, ja lailla annetun valtuutuksen nojalla myös maan hallituksella, on oikeus perustuslain estämättä puuttua elinkeinoelämän toimintaan hintasäännöstelyn avulla ja muilla vastaavilla keinoilla alueellisen ja muun tasa-arvon sekä oikeudenmukaisen tulonjaon turvaamiseksi, kansalaisten elinolosuhteiden parantamiseksi sekä inflaation torjumiseksi. Tällaisten talouselämän säännöstelyä koskevien normien tulee kuitenkin olla sisällöltään niin selkeitä ja täsmällisiä, ettei elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä voida saattaa yksinomaan hallituksen tahdonvallasta riippuviksi.»

Oman kantani olen täsmentänyt tällaiseksi:

Säännöstelyä varten on kyllä välttämätöntä sisällyttää erityisiä säännöksiä uuteen valtiosääntöön sen vuoksi, että poikkeuslakimenettely ei todennäköisesti enää tule olemaan käytettävissä vastaisuudessa. Valuutan, ulkomaankaupan, jakelukaupan, kulutuksen jne. säännöstely

voidaan osaksi saattaa järjestettäväksi pysyvällä lainsäädännöllä antamalla tähän asialaadut luetteleva valtuutus perustuslaissa.

Kriisivaiheessa tulee kuitenkin hallituksella olla valta antaa lailla asetetuissa puitteissa asetuksia asioista, jotka säännönmukaisesti kuuluvat eduskuntalailla järjestettäviksi. Nämä asetukset saatetaan heti eduskunnan tietoon. Eduskunnan tahdosta riippuu, jäävätkö ne voimaan vai tulevatko kumotuiksi (kannanotto 15.4.3.B.b., miet. s. 121 – 122).

Säännöstelystä elinkeinonharjoittajalle aiheutuvat vahingot edellytän korvattaviksi edellä esittämäni sosiaalisen korvausperiaatteen mukaisesti.

Pituudeltaan rajoitetussa kirjoituksessa voi ottaa käsittelyn alaiseksi vain osan niistä kysymyksistä, jotka ansaitsevat huomiota omaisuussuojan tulevaisuutta suunniteltaessa. Olen edellä puuttunut eräisiin mielestäni ensiarvoisiin kysymyksiin. Ennenkuin lopetan, katson olevan tarpeen vielä palata kansalaisten perusoikeuksiin yleisesti esittämällä eräitä koko perusoikeussäännöstön tulevaisuutta koskevia näkökohtia.

Ensiksi: Perusoikeussäännöstöä uusittaessa on vapauduttava siitä kummallisesta uskomuksesta, että melkein mikä tahansa sosiaalinen epäkohta voidaan saada poistetuksi ottamalla siitä säännös perustuslakiin. Näinhän asia ei – ikävä kyllä – ole. Ei esim. asuntopulaa saada poistetuksi sillä, että perustuslaissa sanotaan jokaisella kansalaisella olevan oikeus asuntoon.

Tämä osoittaa, miten tärkeä on välittömästi vaikuttaviksi tarkoitettujen perusoikeuksien erottaminen ohjelmallisista lausumista. Asiahan on ollut esillä Valtiosääntökomiteassa (miet. s. 109), mutta jäänyt pahasti keskeneräiseksi.

Toinen torjuttava asennoituminen on tämä: ellei tiettyä asiaa tai oikeutta nimenomaan mainita perustuslaissa, jää kansalainen sen osalta kokonaan suojaa vaille. Väärä on tämäkin katsomus. Kyllä muukin kuin nimenomaan juuri perustuslainasteinen suoja on kansalaiselle arvokas. Erityisesti on syytä huomta, ettei sen, mitä Suomessa tehdään ylikansallisesti asetettujen tavoitteiden (ks. Kansa ja kansanvalta, ss. 62 – 63) toteuttamiseksi, välttämättä tarvitse tapahtua perustuslakiteitse. Kansainväliset sopimukset ja julistukset eivät sano mitään siitä, onko niiden tarkoittamat ihmisoikeudet ja perusvapaudet mainittava perustuslaissa vai alemmanasteisissa säädöksissä. Olennaista on vain, että ne tehokkaasti turvataan.

Lopuksi haluan voimakkaasti korostaa sitä seikkaa, että koko perusoikeussäännöstön ja niin myös omaisuussuojan reaalinen arvo, sen käytännöllinen merkitys, on olennaisesti riippuvainen siitä, miten tehokkaasti perustuslain vaikutusvoimaisuus on turvattu. On kokolailla yhdentekevää, miten juhlallisin sanonnoin yksityinen omistusoikeus muiden perusoikeuksien rinnalla perustuslaissa suojataan ellei kansalaisen käytettäväksi aseteta oikeussuojamenetelmiä, joihin turvautuen hän voi saada hänelle luvatut oikeudet voimassa pidetyiksi.

Tehokkaan suojan järjestäminen kansalaisten perusoikeuksien, myös omistusoikeuden, suojaamiseksi valtiovallan toimenpiteitä vastaan onkin yksi valtiosääntöuudistuksen tärkeimpiä, ellei — yksilön kannalta ajatellen — peräti kaikkein tärkein asia.

Valtiosääntökomitean enemmistö (= vasemmisto ja yksi keskustapuoluelainen) tahtoo jättää perustuslain noudattamisen valvonnan yksinomaisesti eduskunnan varaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ratkaisisi jälkikontrollielimenä lopullisesti lakien perustuslainmukaisuutta sekä kansalaisten perusoikeussuojaa koskevat kysymykset (kannanotto 15.3.A., miet. s. 131). Huomautukseni tätä järjestelmää vastaan on, että se jättäisi perustuslain noudattamisen eduskunnan yksinkertaisen enemmistön mielivallan varaan. Perustuslain ja kansalaisten perusoikeuksien erityissuoja sortuisi kokonaan, jos tällainen järjestelmä otettaisiin käyttöön. Eduskunta ei tässä asiassa sovellu itsensä vartijaksi. Se on puoluebyrokratiain vaikutuskenttä, jossa ratkaisut eivät synny kansanedustajien henkilökohtaisen käsityksenmuodostuksen ja oikeudellisen ajattelun pohjalla, vaan määräytyvät puolue-elimissä tehtyjen, kokonaan muita päämääriä kuin perustuslain oikeata tulkintaa tavoittelevien päätösten mukaan. Missään liberaalis-demokraattisessa valtiossa ei jälkikontrollitehtävä tiettävästi olekaan uskottuna kansanedustuslaitokselle. Kun jälkikäteiskontrollia käydään järjestämään, katsotaan yleensä kaikkialla tarvittavan ulkopuolinen valvontaelin.

Mielestäni paras vaihtoehto jälkikäteisen perustuslaillisuuskontrollin järjestämiseksi on erityisen valtiosääntötuomioistuimen perustaminen (viittaan kirjaseeni Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus, 1973). Tämän kannan on myös Valtiosääntökomitean vähemmistö (8 jäs.) omaksunut (kannanotto 15.3.B., miet. s. 131).

Lausuntovaiheessa on Keskustapuolue, jonka edustajat Valtiosääntökomiteassa äänestivät toisiaan vastaan, asettunut komitean vähemmistön linjalle sanoen, että perustuslakien noudattamisen valvonta tulee antaa eduskunnan valitseman mutta sen ulkopuolisen valvontae-

limen tehtäväksi. Kokoomuspuolueen lausunto poikkeaa puolueen edustajan komiteassa omaksumasta kannasta. Ymmärrän lausunnon niin, ettei jälkikontrollin järjestäminen ollenkaan ole tarpeen tai ettei siihen ainakaan voida ryhtyä käytettävissä olevien selvittelyjen pohjalla. Uskaltaudun kuitenkin otaksumaan, että Kokoomuspuolue asettuisi ratkaisevassa käsittelyvaiheessa kannattamaan eduskunnan ulkopuolella olevan valvontaelimen perustamista. Näin ajatellen näyttää tällä vaihtoehdolla tätä nykyä olevan eduskunnan enemmistön kannatus.

Olavi Rytkölä

Kuntajaoituksen muuttamisen edellytyksistä voimassaolevan ja säädettävän lain kannalta

Vielä pitkälti sen jälkeen, kun kunnallinen itsehallinto oli maassamme saatettu voimaan, kunnan ja seurakunnan alue olivat kiinteässä riippuvaisuussuhteessa toisiinsa. Kuntaa ei voitu jakaa eikä uutta kuntaa muodostaa muuttamatta vastaavasti seurakuntajaoitusta ja päinvastoin. Vasta kunnallisen jaoituksen muuttamisesta toukokuun 19 päivänä 1925 annetulla lailla eli KJaoitusL:lla (180/1925) tämä oikeudellinen riippuvaisuussuhde poistettiin, joskin vielä nykyisinkin kunnan ja seurakunnan aluerajat maalaiskunnissa yleensä tosiasiallisesti ovat samat.

Tarkasteltaessa kuntajaoituksen muuttamisen edellytyksiä ensin d e l e g e l a t a voidaan todeta, että siinä lainvalmistelukunnan ehdotuksessa kunnallisen jaoituksen muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi (Lvk 3/1920), johon voimassa oleva KJaoitusL perustuu, juuri kunnallisen ja kirkollisen jaoituksen keskinäisen riippuvaisuussuhteen lieventäminen mainittiin ensisijaisena perusteena uuden lainsäädännön antamiselle. Toisena huomattavana tavoitteena oli sanotun ehdotuksen mukaan valtakunnan alueellisessa jaoituksessa ilmenneiden säännöttömyyksien poistaminen, jota ei ilman uutta lainsäädäntöä katsottu voitavan toteuttaa. Erityistä hankaluutta aiheutti silloisissa oloissa kaupunkien liepeille syntynyt järjestymätön esikaupunkiasutus siihen liittyvine epäkohtineen. Tämän mukaisesti säädettiinkin *yleisistä edellytyksistä* kunnallisen jaoituksen muuttamiselle KJaoitusL:n 2 §:ssä, että »kunnallista jaoitusta voidaan muuttaa: jos siten edistetään tai helpotetaan kunnallisten tehtävien täyttämistä; jos kunta tarvitsee lisää aluetta asuntoja, teollisuutta, liikenne- tai muita senkaltaisia tarkoituksia var-

ten tai turvatakseen luonnollisen ja säännöllisen laajenemisensa; jos muutos on omiaan huojentamaan tai tasoittamaan kunnallisia rasituksia tai muuten edistämään yhteiskunnallista tai taloudellista kehitystä; taikka jos muutoksen havaitaan muulla tavoin tuottavan etua. Niin ikään voidaan sellainen muutos panna toimeen, jos voimassa oleva jaoitus aiheuttaa epätyydyttäviä esikaupunkioloja, ehkäisee kunnallista kehitystä, epäsäännöllisyydellään vaikeuttaa kunnallishallintoa taikka muuten havaitaan sopimattomaksi».

Kuten KJaoitusL:n 2 §:stä ilmenee kunnallista jaoitusta voidaan muuttaa useiden erilaisten hallinnollisten tarkoitusten toteuttamiseksi. Tällaisia ovat kunnallishallinnon edistäminen, kunnan alueellisen lisätarpeen tyydyttäminen, kunnallisten rasitusten keventäminen ja kuntien kehityksen edistäminen tai muunlaisen edun saavuttaminen. Samoin jaoitusta voidaan muuttaa erinäisten voimassa olevan jaoituksen aiheuttamien epäkohtien korjaamiseksi. Monessa tapauksessa useat edellä mainituista syistä saattavat samanaikaisesti vaatia kunnallisen jaoituksen muuttamista. KJaoitusL:n käyttämistä sanonnoista »muulla tavoin» ja »muuten» ilmenee, että kyseessä olevaan lainkohtaan sisältyvä luettelo ei enempää positiivisten kuin negatiivistenkaan jaoituksenmuutosedellytysten osalta ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan muukin kuin lainkohdassa nimenomaan mainittu seikka saattaa johtaa sellaisen edun saavuttamiseen tai jaoituksessa ilmenneen sopimattomuuden korjaamiseen, että jaoituksenmuutoksen aikaansaaminen on tarkoituksenmukainen.

KJaoitusL:n 2 §:n mukaan kunnallista jaoitusta voidaan muuttaa, jos lainkohdassa säädetyt edellytykset ovat olemassa. Sanonta *voidaan* osoittaa, että valtioneuvostolle tai, milloin sisäasiainministeriö KJaoitusL:n 34 a §:n mukaan päättää vähäisemmästä jaoituksen muuttamisesta tai kuntarajan tarkistuksesta, sisäasiainministeriölle on annettu valta *vapaasti harkiten* päättää, onko laissa säädettyjen edellytysten ollessa olemassa jaoitusta muutettava vai ei. Sen sijaan valtioneuvoston ja ministeriön harkintavalta on *sidottua* niiden harkitessa, onko kulloinkin esillä olevassa tapauksessa olemassa KJaoitusL:n 2 §:ssä säädettyjä edellytyksiä kunnallisen jaoituksen muuttamiseen.

Jos kunta, jota jaoituksen muutos koskee, jaoituksen muuttamista vastustaa, voidaan jaoituksen muutos KJaoitusL:n 3 §:n 1 momentin mukaan panna toimeen ainoastaan, milloin muutos havaitaan tarpeelliseksi *huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi* tai milloin *tärkeä yleinen etu* sitä muutoin vaatii. Kunnan vastustaessa jaoituksen muuttamista muutos voidaan siten panna

toimeen ainoastaan, jos jokin KJaoitusL:n 2 §:ssä säädetty peruste on olemassa samanaikaisesti KJaoitusL:n 3 §:n 1 momentin säätämän kvalifiointiperusteen kanssa. Kyseessä olevan kvalifiointiperusteen osalta valtioneuvosto on harkinnassaan sidottu lainkohdassa mainittuun tärkeään yleiseen etuun, josta huomattavan epäkohdan ehkäiseminen, poistaminen tai vähentäminen on vain yhtenä esimerkkinä. Kun kunnallinen jaoitus sellaisenaan ei ole mikään itsetarkoitus, vaan ainoastaan keino hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen itsehallinnon puitteissa, yleisen edun vaatimus on tietenkin otettava aina kunnallista jaoitusta muutettaessa huomioon. Muutettaessa kuntajakoa vastoin kunnan tahtoa jaoituksen muuttamisen tulee kuitenkin olla yleisen edun kannalta niin tärkeä, että kunnan vastustuskaan ei saa olla esteenä sen toteuttamiselle. Kunnan on taas katsottava vastustavan jaoituksen muuttamista aina silloin, kun kunnallisvaltuusto on yksinkertaisella ääntenenemmistöllä päättänyt asettua sitä vastustamaan.

Edellä selostetusta säännönmukaisesta kuntajaon muuttamisesta on erotettava ne kuntajaon muutokset, jotka perustuvat eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi tammikuun 13 päivänä 1967 annetun lain (13/1967) säännöksiin. Viimeksi mainittuun lakiin perustuva koko valtakunnallisen kuntajaon tarkistus, joka paraillaan on vireillä, pyrkii tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistämiseksi sekä kunnallishallinnon ja kunnallistalouden edellytysten parantamiseksi yhdistämään pieniä kuntia ja tarkistamaan tällöin muutoinkin kuntajakoa sen mukaan kuin on katsottava tarpeelliseksi ja mahdolliseksi. Samanaikaisesti kun laki näin pyrkii elinkelpoisten kuntayksiköiden luomiseen sen päämääriin kuuluu kuntien toimintaedellytysten parantaminen niiden yhteistoiminnan edistämisen avulla. Puheena oleva KuntauudistusL ei kuitenkaan estä lain edellyttämän kuntajaon tarkistuksen toteuttamisvaiheenkaan aikana suorittamasta KJaoitusL:iin perustuvia yksittäisiä kuntajaon muutoksia, jolloin kumminkin edellytetään pidettäväksi silmällä erillisten jaoituksenmuutosten vaikutusta toimeenpantavaan kokonaisuudistukseen.

KJaoitusL:ssa ja KuntauudistusL:ssa on yhtenä johtavana, joskaan ei poikkeuksettomana periaatteena *vapaaehtoisuuden periaate.* Kuntajakoa muutetaan yleensä vain kuntien siihen suostuessa. Tämä ei silti kummankaan lain mukaan ole esteenä kuntajaon muuttamiseen yleisen edun vaatimusten mukaisesti silloinkin, kun kunnat vastustavat jaoituksen muuttamista. KuntauudistusL:n edellyttämä kuntajaon kokonaistarkistus on kuitenkin vielä toteuttamatta siitä huolimatta, että laki on jo

ollut voimassa verraten pitkän ajan. Yhtenä syynä tähän lienee ollut juuri kuntien useissa tapauksissa omaksuma kielteinen kanta jaoituksen tarkistamiseen. Kuntajaon kokonaistarkistuksen viivästyminen on puolestaan estänyt joissakin tapauksissa myös erillisten kunnallisen jaoituksen muutosten toimeenpanemisen varsinkin silloin, kun tällaisella muutoksella olisi saatettu vaarantaa kokonaistarkistuksen päämäärien toteuttamista. Asian näin ollen KuntauudistusL:n edellyttämä kuntajaon kokonaistarkistus olisi pyrittävä koko maassa saattamaan mahdollisimman pian loppuun niissäkin tapauksissa, joissa kuntien vastustavan kannan vuoksi tai muusta syystä alkuperäisiä suunnitelmia ei ehkä katsota voitavan sellaisinaan toteuttaa. Myös yhteiskunnallisen kehityksen turvaaminen ja niiden monien keskeisten uudistusten toteuttaminen, jotka eri aloilla ovat olosuhteiden muututtua tarpeen, vaatii selvyyttä niistä alueellisista puitteista, joissa kunnallishallinto ja siitä riippuen monet muutkin yhteiskunnalliset toiminnot on järjestettävä. Tämäkin näkökohta siten vaatii kuntajaon kokonaistarkistuksen mahdollisimman pikaista loppuunsaattamista.

Vaikka KuntauudistusL:n edellyttämän kuntajaon kokonaistarkistuksen suorittaminen sellaisenaan merkitseekin kunnallisen jaoituksen perustan laskemista pitkiksi ajoiksi eteenpäin, niin olosuhteiden muuttuminen tulee silti jatkuvasti vaatimaan myös vastaisuudessa muutoksien tekemistä kunnalliseen jaoitukseen yksittäistapauksissa. Tästä syystä ja kun kunnallisen jaoituksen muuttamista yksittäistapauksissa koskeva KJaoitusL ei sellaisenaan enää vastaa nykyhetken vaatimuksia, valtioneuvoston asettama kunnallishallintokomitea on elokuun 22 päivänä 1973 antamassaan mietinnössä (komiteanmietintö 1973: 60) päätynyt ehdottamaan kokonaan uuden kuntajakolain säätämistä.

Jos de lege ferenda tarkastellaan uuden kuntajakolain säätämisen välttämättömyyttä ja sen mukaisia kuntajaon muuttamisen edellytyksiä, niin on yhdyttävä kunnallishallintokomitean omaksumaan kantaan lain tarpeellisuudesta. Komitean mielestä KJaoitusL on nimittäin muodollisoikeudellisista syistä kirjoitettava uudelleen, vaikka laki aineellisoikeudellisesti rakentuukin edelleen suurelta osaltaan hyväksyttäville periaatteille. Kun on edellytettävissä, että myös vastaisuudessa tulee esiintymään sekä tapauksia, joissa kunnat ovat yksimielisiä jaoituksen muuttamisesta että tapauksia, joissa jokin tai jotkin niistä kunnista, joita jaoituksen muutos tulisi koskemaan, asettuvat muutosta vastustamaan, on syytä myös edelleen säätää erilaiset edellytykset edellisille eli vapaaehtoisille ja jälkimmäisille eli pakollisille kunnallisen jaoituksen muuttamisille. Näistä ensiksi mainitut edellytykset tulisivat

sovellettaviksi kaikissa jaoituksenmuutostapauksissa ja viimeksi mainitut lisäedellytyksinä pakollisissa jaoituksenmuutoksissa kuten KJaoitusL:nkin mukaan on laita. Niissä tapauksissa, joissa kunnat ovat yksimielisiä jaoituksen muuttamisesta, jaoituksen muuttaminen olisi *vapaaehtoisuuden periaatteen* mukaisesti yleensä aina sallittava, ellei poikkeustapauksessa jaoituksen muuttaminen olisi vastoin yleistä etua. Tällainen poikkeustapaus saattaisi olla olemassa esim. silloin, kun jokin jaoituksen muutoksen piiriin kuuluvista kunnista muutoksen kautta menettäisi elinkelpoisuutensa, vaikka tosin sanotunlaisessa tapauksessa asianomainen kunta säännönmukaisesti jo itsekin asettuu jaoituksen muuttamista vastustamaan. Vapaaehtoisten jaoitusten muutosten sallittavuus perustuukin suurelta osaltaan juuri siihen, että kunnat itse parhaiten tietävät, millaisten alueellisten rajojen puitteissa niiden toiminta muodostuu tarkoituksenmukaisimmaksi.

Vapaaehtoisissakin jaoituksen muuttamisissa olisi myös vastaisuudessa jaoituksen muutoksen perusteeksi esitettävä jokin hyväksyttävä syy. Näinhän on laita voimassa olevankin lain mukaan. Monet niistä syistä, jotka KJaoitusL:n 2 §:n mukaan nykyisin saattavat olla perusteena jaoituksen muuttamiselle, eivät kuitenkaan enää vastaa muuttuneita olosuhteita. Niinpä yhtenä perussyynä KJaoitusL:n säätämiselle oli aikaisemmin jo mainittu pyrkimys järjestymättömien esikaupunkiolojen syntymisen ehkäisemiseen kunnallista jaoitusta muuttamalla, mikä syy ei sellaisenaan enää juuri esiinny jaoituksen muuttamisen perusteena. Kun kunnallisen jaoituksen muuttamisella säännönmukaisesti pyritään tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen aikaansaamiseen tai kunnallishallinnon palvelusten sopivaan järjestelyyn tai kuntien elinkelpoisuuden parantamiseen sen väestöpohjan ja taloudellisten voimavarojen lisäämisen kautta, niin lähinnä tällaisista ja muista vastaavista syistä kuntajakoa tulisi vastaisuudessakin voida muuttaa. Näin myös kunnallishallintokomitea on mietinnössään ehdottanut.

Pakollisten jaoitusten muutosten perusteeksi kunnallishallintokomitea on mietinnössään maininnut vaihtoehtoisesti painavat syyt tai erityisen painavat syyt tai tärkeän yleisen edun ottaen lopulliseen ehdotukseensa kuitenkin viimeksi mainitun sanonnan. Kun kunnallinen jaoitus on pysyväisluontoinen valtakunnallinen perusjaoitus, jolla kunnalle alueyhdyskuntana on keskeinen merkitys, on selvää, että jaoituksen muuttamiseen vastoin kunnan tahtoa tulee olla olemassa aina erityisen painavia syitä. Pelkästään painavat syyt eivät siten riitä, vaan syiden tulee olla erityisen painavia. Eikä tässäkään kyllin. Jos jaoituksen muutoksen perusteeksi riittäisivät erityisen painavat syyt sellaisinaan,

saatettaisiin näet helposti päätyä siihen, että esim. suuren kaupunkikunnan ollessa maalaiskunnan rajanaapurina kaupunkikunta esittämällä jaoituksen muutoksen perusteeksi erityisen painavina pidettäviä syitä voisi aina saada aikaan jaoituksen muuttamisen, vaikka tästä naapurina olevalle maalaiskunnalle koituisi puolestaan erittäin huomattavia haittoja. Kysymystä ei sitä paitsi ole rajoituttava arvostelemaan ainoastaan näiden kahden kunnan eikä yleensäkään pelkästään jaoituksenmuutoksen alaisten kuntain kannalta, vaan pakkoliitostapauksissa ennen kaikkea yleisen edun kannalta. Kunnallinen jaoitus kokonaisuudessaanhan on olemassa yleisen edun, valtakunnallisen kokonaisedun vuoksi, joten myös sen muuttamisessa vastoin asianomaisten kuntien tahtoa tulee olla määräävänä näiden kuntien edun lisäksi myös valtakunnallisten näkökohtien. Lisäksi yleisen edun tulee olla tärkeä. Näin ollen kunnallishallintokomitean mietintöön sisältyvään lakitekstiin otettu sanontaa »mikäli *tärkeän yleisen edun* on katsottava muutosta vaativan» on säädettävän lain kannalta pidettävä onnistuneimpana. Sanonta vastaa tältä osin myös voimassa olevan KJaoitusL:n 3 §:n 1 momentin sanamuotoa. Mikäli uusi kuntajakolaki säädetään ehdotetussa muodossa, kunnallista jaoitusta voidaan vastoin kunnan tahtoa vastaisuudessakin muuttaa myös huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi, mikä peruste nykyisessä laissa on mainittu esimerkkinä tärkeän yleisen edun olemassaolosta. Sen sijaan lakitekstiin ei sisälly nykyisessä laissa olevaa sanontaa »havaitaan tarpeelliseksi». Kun viimeksi mainitun sanonnan sisällyttämisellä voimassa olevaan lakiin on lain valmistelutöiden mukaan pyritty osoittamaan, ettei jaoituksen muuttamiseen ole ryhdyttävä, jos muita keinoja on käytettävissä vallitsevan epäkohdan korjaamiseen, on mainitun sanonnan poisjättämistä pidettävä puutteena ehdotetussa laissa. Sillä kuntajaon muuttamisen tulisi aina olla vain *ultima ratio,* eikä siihen saisi turvautua, jos on olemassa muitakin mahdollisuuksia epäkohtien korjaamiseen tai yleisen edun vaatimusten toteuttamiseen.

Pakollisten jaoituksenmuutosten joukossa muodostavat oman ryhmänsä ne tapaukset, jolloin kunta kokonaisuudessaan liitetään johonkin toiseen kuntaan. Olisiko tällaisille kokonaisliitoksille säädettävä vielä ankarammat edellytykset kuin muille pakkoliitoksille?

Kokonaisliitosten asettamista edellytyksiltään erityisasemaan kunnallisissa jaoituksen muutoksissa ja erityisesti pakkoliitoksissa näyttäisi puoltavan erityisesti se tosiasia, että tällöin kuntasubjekti lakkaa kokonaan olemasta itsenäinen alueyhdyskunta. Se merkitsee siten erityisen huomattavaa poikkeamista kuntien *alueellisen koskemattomuuden pe-*

riaatteesta (integriteettiperiaatteesta), jonka mukaisesti kullakin kunnalla on alueyhdyskuntana oikeus yleensä säilyttää alueensa koskemattomana. *Ståhlberg* onkin aikoinaan tämän mukaisesti katsonut, että kokonaisliitoksen toimittamiseen tulisi olla verrattomasti enemmän perusteita kuin osittaisliitokseen.[1] Epäilemättä kokonaisliitosta on kunnallisen itsehallinnon perusteisiin yksittäisen kunnan kohdalla syvästi vaikuttavana toimenpiteenä arvosteltava yleensä ankarammin kuin osittaisliitosta, josta ei ole oikeudellisesti läheskään yhtä tuntuvia seurauksia enempää kunnalle alueyhdyskuntana kuin sen väestölleкään. Toisaalta on selvää, että tärkeän yleisen edun niin vaatiessa täytyy kokonaisliitoksenkin suorittamisen olla mahdollinen. Yleistä etua edustavan intressin tulee vain tällöin olla tavallista voimakkaampi. Ero kokonaisliitoksissa muihin pakkoliitostapauksiin verrattuna on siten vain intressin voimakkuudessa, ei sen laadussa. Näin ollen ja kun uuden kuntajakolain säännökset edellä kaavaillussa muodossaan eivät estäisi arvostelemasta kuntajaon muuttamisen edellytyksiä kokonaisliitoksen kohdalla sen merkityksen huomioon ottaen ankarammin kuin osittaisliitoksen edellytyksiä pakkoliitostapauksissa, kuten tätä eivät estä voimassa olevan lain säännöksetkään, niin kokonaisliitosta koskevain erityissäännösten sisällyttäminen uuteen kuntajakolakiin ei näytä tarpeelliselta.

Kuten edellä on todettu kunnan on katsottava vastustavan jaoituksen muuttamista aina, kun valtuusto enemmistöpäätöksin asettuu jaoituksenmuutosta vastustamaan. Nykyisinkin voimassa oleva laki pyrkii kuitenkin kunnallisen jaoituksen muuttamista tarkoittavan hakemuksen johdosta toimitettavan selvityksen kautta, milloin syytä siihen havaitaan olevan, varaamaan tilaisuuden lausunnon antamiseen jaoituksenmuutoskysymyksestä suunnitellun liitosalueen asukkaille ja jokaiselle muullekin, jonka oikeutta alueliitos voi koskea. Sen sijaan laissa ei säädetä, mikä merkitys tällaisille lausunnoille ja mielipiteille on annettava. Näin ollen niiden merkityksen arvosteleminen jää asianomaisen viranomaisen vapaasta harkinnasta riippuvaksi. Siinä tapauksessa, että kunnallishallintokomitean ehdottama uusi kunnallislaki säädetään ja siinä toteutetaan komitean esittämä kunnanosavaltuustojärjestelmä, pitäisi ainakin kunnanosavaltuuston kannanotolle jaoituksenmuutoskysymyksessä antaa huomattava merkitys. Mikäli taas kunnanosavaltuustoja ei säädetä perustettaviksi, tulisi sen alueen väestön

[1] *Ståhlberg,* Lakimies 1939, s. 474 ss.; vrt. myös *Rytkölä,* Kunnallisen jaoituksen muuttaminen, Vammala 1957, s. 36 s.

mielipide, jota jaoituksen muutos kulloinkin välittömästi koskisi, pyrkiä nykyistä luotettavammin selvittämään ja jo laissa säätämään otettavaksi huomioon yhtenä osatekijänä jaoituksenmuutoskysymystä ratkaistaessa. Tähän seikkaan ei myöskään usein mainitussa kunnallishallintokomitean mietinnössä ole kiinnitetty riittävästi huomiota, joskin sille mietinnössä on tosin annettu huomattavasti suurempi merkitys kuin mikä sillä on voimassa olevan lain mukaan.

Ratkaisuvalta kunnallista jaoitusta muutettaessa olisi edelleenkin pysytettävä valtioneuvostolla ja vähäisissä kuntajaon muuttamista koskevissa asioissa sisäasiainministeriöllä. Olisi syytä kuitenkin perustaa sisäasiainministeriön yhteyteen asiantuntijoista koostuva lautakunta, jolta ainakin kaikissa laajemmissa jaoituksenmuutoskysymyksissä olisi ennen asian lopullista ratkaisemista pyydettävä lausunto. Tällaisen lautakunnan perustamista onkin eräässä vuoden 1954 valtiopäiville tehdyssä lakialoitteessa ehdotettu.[2] Lautakunnan jäsenten tulisi olla hyvin perehtyneitä eri kuntamuotojen hallintoon ja talouteen liittyviin kysymyksiin. Tällainen lautakunta olisi sitäkin tarpeellisempi, kun valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön päätökseen ei voida enää tarkoituksenmukaisuusperusteella hakea muutosta, vaikka mainitut valtioelimet joutuvatkin käsittelemään jaoituksenmuutoskysymykset ensimmäisenä viranomaisasteena. Muutoksen hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta oikeudellisin perustein on tietenkin HalValL:n (154/1950) mukaan aina mahdollista, mutta johtuen valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön harkintavallan laajuudesta jaoituksenmuutosasioissa, korkein hallinto-oikeus tuskin katsoisi voivansa valtioneuvoston ja ministeriön ratkaisua muuttaa enempää kuin tähänkään saakka. KJaoitusL:n voimassaolon aikanahan korkein hallinto-oikeus ei tiettävästi yhdessäkään tapauksessa ole muuttanut valtioneuvoston ratkaisua itse jaoituksenmuutoskysymyksen osalta, joskin eräissä tapauksissa asiasta on kyllä äänestetty (ks. esim. KHO 1966 A II 53).

---

[2] Lakialoite n:o 71/1954 vp.; ks. myös *Rytkölä,* Kunnallisen jaoituksen muuttaminen, Vammala 1957, s. 82 aliviite 94.

Seppo Salminen

Valtionhallinto ja virkamiehet

Virastoasiainvaltuutettu Urho Kekkonen lausui virastoasiain neuvottelukunnan ensimmäisessä kokouksessa toukokuun 26 päivänä 1944 muun muassa seuraavaa:

»Kun tarkastelemme hallinnollisten olojemme kehitystä maan itsenäisyysvuosina, niin voimme havaita, että erityisesti kolmena ajankohtana valtiovallan taholta on tunnettu kiinnostusta hallinto-olojemme järkiperäistämistä kohtaan. Vuodet kohta itsenäistymisen jälkeen muodostavat ensimmäisen ajankohdan, jolle voidaan sanoa olevan ominaista harrastus hallinnollisten uudistusten aikaansaamiseen. Syy siihen on varsin luonnollinen. Itsenäiselle valtakunnalle oli avautunut uusia toiminta-aloja ja sillä oli nyt vapaus suunnitella sisäiset olonsa vieraista näkökohdista piittaamatta. Toinen ajankohta, jolloin harrastus virasto-olojen rationalisoimiseen oli esillä, on ollut vuosina 1928—30, jolloin ilmestyi eräs ns. yhden miehen komiteanmietintö asiasta ja jolloin virastolautakunta teki 38 erillistä ehdotusta yksinkertaisemman hallinnollisen järjestelyn aikaansaamiseksi. En ole voinut selvittää mistä harrastus vuonna 1928 sai alkunsa, oletan, että se on ollut lähtöisin poliittisista vaikutteista. Harrastus oli lyhytaikainen ja pulavuodet lopettivat sen, sillä rationalisoinnista seuraa aina henkilökunnan väheneminen. Kolmas ajankohta on se, jota parhaillaan elämme. Sen on aiheuttanut pyrkimys säästäväisyyteen julkisessa taloudessa.»

Uusi aika, uudet vaatimukset

Sotiemme jälkeisen kauden eri ajanjaksojen vertaaminen toisiinsa toiminnan yleisten pyrkimysten ja painopistesuuntien osalta on varsin vaikeaa ja pakosta jossain määrin subjektiivista. Vaikka perehtyminen

vanhempiin hallinnon asiakirjoihin, erilaisiin muistioihin, esittelylistoihin ja pöytäkirjamerkintöihin osoittaakin jossain määrin vääräksi nykyisin yleisesti tarjotun kuvan, jonka mukaan hallinto oli ennen yksinomaan muotoihin pitäytyvää ja passiivista ja nykyisin taas kauttaaltaan joustavaa, suunnittelevaa ja tavoitteellista, on hallinnon yleisessä roolissa tapahtunut huomattava muutos kuitenkin kiistaton tosiasia. Julkinen hallinto on sekä laajentunut tehtäviltään että muuttunut työtavoiltaan. On sanottu, että olemme tulossa yhteiskuntaan, joka on muutoksen ja jatkuvan kehityksen yhteiskunta. Tällainen yhteiskunta tarvitsee aktiivisen, jatkuvaan muutokseen sopeutuvan ja muutosta hallitsemaan kykenevän hallintokoneiston. Sen tunnuskuvaksi ei sovi enää univormupukuinen yövartija tai järjestyksenvalvoja, vaan pikemminkin moniroolinen, mutta samalla tasapainoinen rakentaja, jossa on piirteitä arkkitehdistä, rakennustyömiehestä, opettajasta, opiskelijasta, sosiaalityöntekijästä, markkinointimiehestä ja monesta muusta ammatista.

Hallintotoiminnan laadullinen muutos ei tapahdu kivuitta. Kaikkien maiden hallintokoneistot on luotu lähinnä lakien noudattamista valvoviksi organisaatioiksi. Näin ollen perinteen säilyttäminen on niille usein henkisesti läheisempää kuin yhteiskunnallisen kehityksen ohjaaminen ja yhteiskunnan sopeuttaminen muuttuviin olosuhteisiin.

Paavo Koli lausui kymmenen vuotta sitten: »Suomalaisen yhteiskunnan kehityskriisiä on usein kuvattu siten, että meillä vallitsee voimakas jännitys perinteen ja uudistuksen välillä. Perinnäisten tapojen ja arvostusten kautta mennyt aika ohjaa erittäin voimakkaasti suomalaisen yhteiskunnan elämän kulkua. Niinpä on terävästi huomautettu, että tuskin minkään kansan elämänviisauteen on hitaus, ajan yltäkylläisyys ja ylenpalttius, vitkaus, syöpynyt niin syvälle kuin Suomen kansan elämänviisauteen. Millä hartaudella, melkeinpä siveellisellä närkästyksellä suomalaiset sananlaskut terottavatkaan kiirehtimisen vahingollisuutta ja vitkastelemisen, hitauden siunauksia.»

Hallinnon laadullisen uudistuksen jarruksi on usein mainittu juristit ja heidän uudistuksia vieroksuva ajattelutapansa. Tätä ei sovi kieltää. Perinteellinen oikeustieteellinen koulutus antaa huomattavasti paremmat valmiudet muutoksen estämiseen kuin edistämiseen – ja toistaiseksi kaikki valtion palveluksessa olevat lakimiehet ovat saaneet lähinnä perinteellisen juristin kasvatuksen. Ensimmäiset uudentyyppisen koulutuksen saaneet lakimiehet ovat työmarkkinoilla vasta 1980-luvun alkupuolella. Vuonna 1973 valtion palveluksessa oli pysyväisluontoisessa palvelussuhteessa n. 18 000 akateemisen tutkinnon suorittanutta. Näistä 2 200 on ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita ja

alempi oikeustieteellinen tutkinto oli lisäksi koulutuspohjana 800:lla. Toisin sanoen: joka kuudes valtion palveluksessa työskentelevä akateeminen henkilö on saanut säilyttäväksi luonnehdittavan mielenlaadun pohjakoulutuksensa kautta.

Tietysti on väärää yleistämistä tarkastella valtion kolmeatuhatta lakimiestä ajattelultaan ja toiminnaltaan homogeenisena joukkona. Vaihteluväli on varmasti huomattava. Kukaan ei kuitenkaan väittäne tarpeettomaksi oikeustieteellisen koulutuksen uudistamisesta käytyä keskustelua, joka paljolti lähti liikkeelle tasavallan presidentin viisi vuotta sitten antamasta haastattelulausumasta. Lähtökohtana oli tuolloin kysymys kansanvallasta ja sen toteutumisesta lainkäytössä. Tämä avasi heti keskustelun oikeuslaitoksen uudistamisesta ja oikeustieteellisten opintojen kehittämisestä.

Arvioni mukaan olemme nyt päässeet vaiheeseen, jossa on otollista jatkaa keskustelua tarkastelemalla yleisesti hallinnon uudistamista ja erityisesti selvittää, missä määrin ja miltä osin hallinnon laadullinen uudistaminen ei ole pelkästään oikeudellisen normiston kehittämistä, vaan missä määrin työn painopistesuuntien tulisi olla toisaalla. Tämä on sitäkin tärkeämpää, kun lainsäädännönkään tehtävänä ei enää ole vain olla ohjenuorana yhteiskunnassa esiintyvien ristiriitojen ratkaisemiseen, vaan olennaisesti entistä runsaammin keinona yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Myöskään ei hallinto-oikeuden alaan kuuluvaa normistoa voida enää yleensä laatia niin yksityiskohtaiseksi kuin aikaisemmin. Tarkasteluni näkökulma on siten ensi sijassa hallinnon kehittäjän ja tehostajan näkökulma. Ne kannanotot, jotka kirjoitukseeni sisältyvät, ovat muotoutuneet vuosien työkokemuksen myötä ja perustuvat jokapäiväiseen arkikokemukseen eikä tieteellisen metodin mukaan koottuun tutkimusaineistoon. Tarkastelun kohde on hallinnon tärkein voimavara: sen palveluksessa työtään tekevä ihminen. Samalla kirjoitustani sävyttää ajankohtaisten ilmiöiden aiheuttama huolestuneisuus: valtion tehtävät näyttävät lisääntyvän, hallinnolta vaaditaan enemmän — miten vastata näihin haasteisiin, jos mahdollisuudet toimia järkevästi eivät kasva samassa suhteessa?

Valtion henkilöstöpolitiikka

»Virkaura on meillä monen toiveiden päämäärä, siinä kun on vuotuinen toimeentulo taattu, työ turvattu ja asema arvossapidetty» todetaan v. 1918 painetussa »Miksi aijot» -kirjasessa. Julkinen sektori,

jonka palveluksessa on yli 400 000 palkansaajaa, on maamme suurin työnantaja ja tässä ryhmässä taas valtion osuus on keskeinen. Kaiken kaikkiaan oli valtion virastojen ja laitosten palveluksessa vuoden 1973 lopussa noin 190 000 henkilöä. Mutta oliko samana ajankohtana kaikkien näiden vuotuinen toimeentulo taattu, työ turvattu ja asema arvossa pidetty, on jo toinen kysymys eli kysymys valtion harjoittaman henkilöstöpolitiikan laadusta.

Valtion henkilöstöhallinto on perinteisesti ollut kapea-alaista ja keskittynyt lähinnä palvelussuhteen ehtoihin ja muihin säännöstettyihin henkilöstöasioihin. Henkilöstöhallinnon suunnittelu on ollut virkojen ja toimien sekä palkkauskustannusten suunnittelua. Vuotuiset järjestöjen kanssa käytävät palkkaneuvottelut ja tulo- ja menoarvion laadintaprosessi ovat ne kaksi tekijää, jotka ovat antaneet valtion henkilöstöhallinnolle sen merkittävän sisällön. Erilaista kehittämistyötä on käynnistetty paljon, mutta edistyminen on ollut verkkaista. Periaatteita, joita valtion henkilöstöasiain hoidossa tulisi pitää silmällä, ei ole saatu luoduiksi, vaikka valtion työmarkkinalaitoksessa valmistui asiasta ensimmäinen mietintö jo vuonna 1971, josta ministeriöiden kansliapäälliköt ja keskusvirastojen pääjohtajat antoivat lausuntonsa seuraavana vuotena. Myöskään 3. 2. 1972 asetetun julkishenkilöstön oikeusasemakomitean, jonka tehtävänä on »selvittää valtion sekä kansa- ja peruskoululaitoksen palveluksessa olevien henkilöiden oikeudellista asemaa sekä tehdä ehdotuksensa sitä koskevan laisäädännön tarkistamisesta ja yksinkertaistamisesta kiinnittäen tällöin erityistä huomiota myös neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuuteen», työ ei ole vielä valmistunut. Henkilöstöhallinnon suunnittelun yleismalli on rakentumisensa alkuasteella, mutta tekninen tietojen tallettamisen järjestelmä, jonka tulisi puolestaan perustua edellä mainittuihin, on pitemmällä.

Valtion harjoittaman heikkolaatuisen henkilöstöpolitiikan jäljet alkavat olla kohtalokkaalla tavalla näkyvissä. Tarkastellessaan virastopäällikköpäivillä marraskuussa 1974 valtion työvoimatilannetta valtion työmarkkinalaitoksen johtaja oli sitä mieltä, että valtiotyönantaja ei kykene eikä sen tulekaan lähteä kaupan ja teollisuuden kanssa työvoimasta käytävään palkkapoliittiseen huutokauppaan. Tämä lausuma on jossain määrin ristiriidassa budjetin yleisperusteluihin v. 1970 sisältyvän valtion henkilökuntapolitiikan tavoitteita koskevan lausuman kanssa: »Valtion henkilökuntapolitiikan tavoitteena on saada palvelukseen sekä siinä pysymään ja viihtymään . . . . . valtion tehtävien edellyttämä määrä tarpeellisen pätevyyden omaavaa, tehokkaasti toimivaa henkilökuntaa, jonka taloudelliset, sosiaaliset ja oikeudelliset edut ovat saman-

laiset kuin työmarkkinoilla yleensä vastaavanlaisissa tehtävissä ja asemissa olevilla.»

Vaikka palkkaukselliset aseet puuttuvatkin, on valtiolla työmarkkinajohtajan mukaan muita kilpailuvaltteja. Näitä ovat henkilöstölle tarjottavat poikkeukselliset osallistumismahdollisuudet, vapaa ja demokraattinen työpaikkailmasto sekä henkinen ja sosiaalinen turvallisuus. Virastodemokratian voimaansaattaminen, henkilöstöpolitiikan, työsuojelun, työpaikkaviihtyvyyden ja henkilöstöpalvelujen kehittäminen ovat työmarkkinajohtajan lääkkeiden joukossa — kaikki kannatettavia ja hyviä asioita, joilla on tietysti myös kustannuksia aiheuttava vaikutuksensa. Ainakin pääjohtajakunnan silmissä virastodemokratia tässä vaiheessa, kun sen todellisista vaikutuksista ei juuri ole tietoa, sijoitetaan helposti ryhmään ilmiöitä, jotka vain vievät työaikaa varsinaisista tehtävistä antamatta mitään tilalle.

Täsmällisten vertailujen tekeminen valtion virkamiespalkkausten ja yksityisen sektorin vastaavien toimien palkkausten välillä on vaikeaa. Silti on ilmeistä, että palkkaliukuma yksityisellä sektorilla on niin runsasta, että se voi »ostaa» valtiolta työvoimaa. Tämä näkyy valtion henkilöstön vaihtuvuuslukujen nousuna.

Pääjohtajakunnan keväällä 1975 pidetyssä kokouksessa esitettiin syvää huolestumista valtion henkilöstön lisääntyvästä vaihtuvuudesta ja katsottiin, että useiden vuosien ajan on jatkunut systemaattinen valtion henkilöstön laadun huonontuminen. Lähtijät ovat yleensä aktiivisinta tai aloitteellisinta väkeä. Tilalle joudutaan ottamaan vähemmän kvalifioitunutta henkilöstöä. Hallintohierarkian huipulla vaihdunta on lähinnä hallinnon sisäistä, eivätkä yksittäiset siirtymiset valtion ulkopuolelle juuri kokonaisuutta horjuta, mutta vakavampi on tilanne potentiaalisen johtajatason piirissä sekä suoritustason ammateissa, kun erittäin kokeneet toimistoapulaiset, konekirjoittajat ja muu sisäisen hallinnon henkilökunta jättävät valtion työpaikat ja siirtyvät muualle paremmin palkattuihin ja mielekkäämmin jäsennettyihin työtehtäviin. Tällöin toiminnallinen kriisi valtionhallinnossa on valmis. Suurelta osin kysymys on palkkaukselinen, mutta on syytä uskoa, että suunnittelemalla suoritustason työkokonaisuuksia osittain uudestaan, määrittelemällä näin luoduille ammateille pätevyysvaatimukset ja järjestämällä vastaava koulutus, voitaisiin työn arvostusta, työsuorituksen laatua, työn mielekkyyttä ja henkilöstön pysyvyyttä yhtä aikaa parantaa. Työn mielekkyyden lisääminen on tavoite, jota presidentti Kekkonenkin on äskettäin eräässä puheessaan korostanut.

Valtion henkilöstöpolitiikan kehittymättömyyteen vaikuttanee osal-

taan se, että virkamiesoikeutta koskevasta normistosta huolehtiminen on jakautunut varsin monen ministeriön kesken. Eräänlainen perussäädös, laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan, samoin kuin sen täytäntöönpano- ja soveltamissäännökset kuuluvat oikeusministeriön toimialaan. Sen sijaan esimerkiksi asetus valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä on esitelty valtiovarainministeriöstä, jolle kuuluu mm. virkaehtosopimusta ja palkkausta koskeva lainsäädäntö. Nimikirja-asetus taas on valtioneuvoston kanslian toimialaa. Eräitä säädöksiä on esitelty myös sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä opetusministeriöstä. Vastuu valtion henkilökuntapolitiikan yleisestä järjestelystä kuuluu kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiovarainministeriölle. Jo useassa hallituksessa on valtiovarainministeriössä ollut kaksi ministeriä, joista toinen on ollut vastuussa paitsi henkilöstöasioista myös hallinnon kehittämisestä ja yleisestä organisoinnista.

Valtion henkilöstön koulutus

Aikaisemmin on valtion hallinnon sanottu olevan lakimiesten luvattu maa, mutta 1960-luvun loppupuolelta lähtien jatkunut kelpoisuusehtojen avartaminen ja juristeille heikosti soveltuvien työtehtävien voimakas kasvu on tuonut valtion hallinnon käyttöön entistä monipuolisemman peruskoulutuksen saanutta henkilökuntaa. Oma merkityksensä on ollut myös valtiotyönantajan harjoittamalla henkilöstökoulutuksella, jonka järjestelmälle on usein tunnusomaista se, että samassa koulutustilaisuudessa kohtaavat toisensa hyvin erilaisen pohjakoulutuksen saaneet henkilöt. Yhdessä työkokemusten kanssa tämä epäilemättä avartaa tietyn ammattikoulutuksen tai tietyn tehtävän mukanaan tuomaa yksipuolista näkökulmaa.

Valtion henkilökunnan koulutusta on viime vuosina pyritty tehostamaan. Pyrkimys ei sinänsä ole uusi. Edellä lainatussa virastoasiainvaltuutetun kertomuksessa esim. todetaan: »Heti kun virastoasiainvaltuutettu ja hänen apulaisensa oli asetettu, aloitettiin työt. Syys-lokakuussa 1943 pidettiin Helsingissä 3-viikkoiset konttorirationalisointikurssit yhdeksän eri viraston edustajille.» Tästä alusta on henkilöstökoulutus vähitellen laajentunut. Uudemmissa koulutuksen tehostamispyrkimyksissä on entisiin verrattuna kenties se ero, että nyt koulutuksellisia keinoja ja koulutuksen edellytyksiä tarkastellaan huomattavasti laajemmassa

perspektiivissä. Koulutuksen kehittämisessä on lähdetty siitä, että maassamme ei tarvita valtion virkamiehistön tuottamiseen erikoistuvia hallintokouluja, vaan yleinen koulutusjärjestelmä antaa riittävän hyvänlaatuisesti sen pohjan, jota hallinto ylimpiä tehtäviä myöten tarvitsee. Korkeakoulujen tutkinnonuudistuksen toteutuessa valtioneuvoston 19. 12. 1974 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti tulevat samalla myös valtion hallinnon tarpeet paremmin huomioon otetuiksi. Edellyttäähän mainittu periaatepäätös, että »tutkintojen tavoitteet, rakenne ja sisältö suunnitellaan pitäen lähtökohtana yleisiä, yhteiskunnallisia ja koulutuksellisia tavoitteita.» Henkilöstönsä lisäkoulutuksesta valtion sen sijaan tulee huolehtia. Tällä varsin tärkeällä alueella on vielä paljon tehtävää eikä työ ole hallinnonkehittämistehtävien joukossa helpoimpia.

Henkilöstökoulutus, joka tapahtuu toimivan työyhteisön piirissä ja pyrkii vaikuttamaan siihen, miten yhteisön jäsenet suorittavat työtään, edellyttää tuekseen ensinnäkin selvää näkemystä siitä, mitkä seikat edistävät työyhteisössä tapahtuvaa oppimista, ja tämän jälkeen käytännöllistä kykyä, halua ja mahdollisuutta järjestää olosuhteet näiden edellytysten mukaisiksi.

Useimmat näistä edellytyksistä eivät niinkään paljon liity siihen, miten hyvin suunniteltuja ja toteutettuja ovat erityiset koulutustilaisuudet, kurssit, seminaarit, neuvottelupäivät jne. (valtio käyttää vuosittain n. 400 000 työpäivää tällaiseen toimintaan) vaan siihen, kuinka koulutus on kytketty osaksi muuta henkilöstöhallintoa ja osaksi hallintoyksikön varsinaista toimintaa. Tällä kohdalla puutteet ovat suuria ja helposti ajaudutaan noidankehään: koulutukselta aivan oikein odotetaan näyttöä aikaisemmista saavutuksista, mutta jos henkilöstöasiat yleisesti eivät ole hyvin hoidettuja ja toiminnan suunnittelu on puutteellista, on lähes mahdotonta saada aikaan koulutusta, joka korjaisi kaiken hetkessä. On epärealistista odottaa, että koulutusmies tai -nainen virastoon tultuaan onnistuisi hetkessä siinä, missä koko virasto ei ole onnistunut koko historiansa aikana, ts. toiminnan muuttamisessa tavoitteelliseksi, tulokselliseksi ja myös yksilötasolla jokaista motivoivaksi. Koulutusmotivaatiota ja koulutusta olisi omiaan parantamaan valtion henkilöstöhallinnon yleinen kohentaminen, jonka tarpeellisuudesta edellä on ollut puhetta. Tähän ryhmään kuuluu myös se seikka, johon presidentti Kekkonen viittasi vuoden 1974 ns. byrokratiapuheessaan: lisäkoulutus olisi voitava ottaa painokkaasti huomioon hallitusmuodossa mainittuja virkaylennysperusteita tulkittaessa.

Koulutuksen tehostaminen ei tietenkään ole tärkein syy, joka vaatii

henkilöstöasioiden parempilaatuista hoitamista. Todella vakavat syyt ovat enemmänkin muualla, kuten edellä on todettu. Tällaisia ovat esim. valtionhallinnon työvoimavaltaisuus ja tehtävien hoitamisen poikkeuksellisen suuri riippuvuus henkilöstön suoritusedellytyksistä, työmarkkinajärjestöjen kanssa tehtävien sopimusten alueen jatkuva laajeneminen ja kilpailu yhä niukemmaksi ja kalliimmaksi käyvästä työvoimasta.

Linjajohto ja asiantuntijat

Edellä jo mainitussa laajaa keskustelua herättäneessä byrokratian vastaisessa puheessaan kesällä 1974 presidentti Kekkonen kiinnitti huomiota siihen, että tehtäviltään laajentunut hallintokoneisto tarvitsee entistä enemmän nimenomaan organisaation johtamisen asiantuntemusta ja kykyä itsesäätelyyn.

Korkean tason suomalainen yritysjohtaja on väittänyt, että johtamisesta on kirjoitettu enemmän kuin luettu. Julkishallinnon organisaatioiden johtamisesta ja virkamiesjohtajan tehtävistä on alettu tosimielessä kirjoitellakin vasta viime aikoina. Keskustelua on vauhdittanut mm. hallinnon omien kehittämisyksiköiden halu tuomita byrokratia vanhentuneeksi johtamisen ja työnjärjestelyn muodoksi ja edellyttää tavoitteista ohjautuvaa osallistuvaa ja demokraattista johtamisen tyyliä. On varsin ymmärrettävää, että perinteellisen, usein juridisen pohjakoulutuksen saaneen hallintovirkamiehen on vaikea ottaa osaa keskusteluun, jossa vyörytetään esille uusia yritysjohtotaidon ja -tieteen iskusanoja.

Ilmeisesti virkamiesjohtajan työrooli käsitteenä on jatkuvasti epäselvä eikä keskusteluun usein summittaisesti yritysjohdollisesta kirjallisuudesta lainattu aines ole ollut omiaan sitä selkeyttämään. Perinteisesti johtava virkamies on ollut lähinnä tavallista pätevämpi ja kokeneempi tietyn julkishallinnon osa-alueen asiantuntija, esim. erityisen taitava verotuksen, lainsäädäntötekniikan tai koulutoimen ekspertti. Uudempaa perua on näkemys, jonka mukaan virkamiesjohtajan täytyy yrityssektorilla työskentelevän kollegansa tavoin omaksua kokonaisvastuu työyksikkönsä tuloksista. Oman työskentelyn tunnontarkka hoitaminen ei riitä, on huolehdittava myös muiden työn organisoinnista ja otettava siitä vastuuta. Erityisesti juristeja on tavattu syyttää heikosta johtamistaidosta ja nähty syypääksi perinteellinen lakimieskoulutus, joka tosin jossain määrin on opettanut päätöksentekotaitoa, mutta jättänyt esimiesroolin inhimilliset vastuut ja velvollisuudet tyystin käsit-

telemättä. Uudistuva lakimieskoulutus toivottavasti vie pohjan ainakin osaksi näiltä moitteilta.

Kun johtava virkamieskunta on todennut itseensä kohdistuvien vaatimusten lisääntyvän ja samalla seurannut yleistä kehitystä, se on tullut kiinnostuneemmaksi erilaisten spesialistien hankkimisesta avukseen. Näin ovat erilaiset esikuntafunktiot alkaneet kehittyä ja kukoistaa linjajohdon kylkiäisinä. Ensin on taloon tullut kenties suunnitteluasiakirjoja tuottava suunnittelija, tämän jälkeen henkilöstöhallinnon kehittäjä, koulutussihteeri, tiedotussihteeri, hallinnonrationalisoija, atk-järjestelmien asiantuntija jne. Nämä esikunta-asiantuntijat ovat tavallisesti nuoria, hyvän teoreettisen koulutuksen saaneita, tehtävästään kiinnostuneita — ja vailla asianomaisen viraston piirissä hankittua työkokemusta, sangen usein jopa täysin vailla työkokemusta. Ristiriidan aihe on valmis. Linja ja esikunta eivät ymmärrä toisiaan. Asetelmaan voi vielä liittyä valtataisteluakin. Esikuntaihmiset katsovat, että heidän pätevyyttään ei vapaaehtoisesti osata käyttää hyväksi ja yrittävät luoda erilaisia sanktioituja pakkomenettelykäytäntöjä asemansa pönkittämiseksi. Linjajohto on tyytymätöntä suunnittelijoitten työn epärealistisuuteen ja teoreettisuuteen.

Jos edellä kuvattu tilanne on tosi, voidaan vahvasti karrikoiden sanoa, että on päästy tilanteeseen, jossa hallinnon kokonaisjärjestelmä on hajonnut kolmeen tasoon, joista mikään ei ymmärrä toistaan. On ryhmä esikuntatyyppisiä suunnittelijoita, jotka ajattelevat. On ryhmä poliittisia luottamushenkilöitä tai poliittisin perustein valittuja virkamiehiä, jotka päättävät. On ryhmä virastojen ja laitosten linjahenkilöstöä, jonka tehtävänä on panna toimeen.

Mitä tilanteen parantamiseksi voitaisiin tehdä? Poliittisten päätöksentekijäin ja ylimmän linjavastuisen virkamiesjohdon eroa on omiaan pienentämään se, että valtioneuvosto on viime aikoina — kuten presidentti Kekkonenkin on todennut — käyttänyt runsaasti aikaa virkanimitysten harkintaan siinä tarkoituksessa, että erilaiset yhteiskunnalliset käsitykset tulisivat virkamieskunnassa paremmin edustetuiksi. Tosin siitä, että poliitikot tulevat virkamiehiksi ja virkamiehet politisoituvat, aiheutuu samalla uutta hämmennystä, kunnes uudet hyvän käyttäytymisen pelisäännöt on saatu luoduiksi ja vakiinnutetuiksi.

Esikuntahenkilöstön ja linjajohdon välisiä näkemyseroja poistaa parhaiten monipuolinen eri työrooleissa hankittu työkokemus. Suunnittelijoitten olisi päästävä kokemaan elämää linjajohtajan näkökulmasta ja johtajalle tekisi hyvää välillä paneutua suunnittelijan ajatustyöhön. Valitettavasti käytännön henkilöstöpolitiikka rajoittavine vakanssi-,

palkkaus- ym. tekijöineen estää tehokkaasti tämän tyyppistä liikkuvuutta.

Keskushallinnon virkamiesten puolestaan tulisi tuntea omakohtaisen työskentelyn kautta olosuhteita piiri- ja paikallishallinnossa samoin kuin molempia osapuolia hyödyttäisi »kentän» edustajien työskentely keskushallinnon päätöksentekopaikoilla.

Erityisesti hallintovirkamiehiä laajassa mitassa kasvattavien yliopistojen ja korkeakoulujen taas tulisi rakentaa uudentyyppisiä koulutusuria, jotka paremmin vastaisivat hallinnon muuttuvia tehtäviä. Yliopistomiestä ja hallintomiestä on toistaiseksi tarkasteltu liian erillisinä ammattikuvina. Projektityyppisellä työskentelyllä nämä näkökulmat yritetään nykyisin nivoa yhteen. Tämä on ajanmittaan kuitenkin epäkäytännöllistä, koska hallintohenkilöstön tulisi pystyä hoitamaan asiansa itse. Virkamiehen tulisi kyetä itsenäisesti suorittamaan päivittäisiin ongelmiinsa liittyvää tutkimusta, ts. hänen pitäisi olla samalla kertaa sekä virkamies että tutkija. Tämä edellyttää, että yliopistojen opetusohjelmia suunnitellaan yhteistyössä hallinnon kanssa ja opetusaineistona korkeakouluissa käytetään sellaista materiaalia, joka on käytännön hallintotoiminnalle läheistä, mahdollisesti sen omassa piirissä syntynyttä. Virkamiesharjoittelu, tutkimusyhteistyö, yhteiset viralliset tai epäviralliset suunnittelu- ja koordinointiryhmät sekä koulutus- ja tiedotustilaisuudet ovat eräitä keinoja lähentää tiedettä ja käytännön hallintoa toisiinsa. Samoin olisi rohkaistava henkilöstön siirtymistä yliopistotyöstä hallinnon työtehtäviin ja päinvastoin.

Tiedotustoiminta ja hallinnon julkisuus

Hallinnon tuottamista palveluksista ei ole paljonkaan hyötyä, elleivät kansalaiset saa niistä riittävästi tietoja. Liioittelematta voi sanoa, että valtionhallinnon tiedotustoiminta on yksi nopeimmin kehittyneistä palvelumuodoista ja lisäksi on tunnustettava, että julkinen sana on kantanut vastuuta kansalaisten tiedontarpeesta monilla sellaisilla aloilla, joilla vastuu kuuluu selvästi hallinnolle. Samaan aikaan on kuitenkin myös valtionhallinnossa käsiteltävien asioiden määrä kasvanut. Kansalaisilla on oikeus odottaa, että he saavat riittävästi ja oikeaan aikaan tietoja kaikista palveluksista, eduista ja velvollisuuksista. Tämä on viime kädessä jokaisen asiaa valmistelleen ja siitä päättäneen virkamiehen ongelma.

Tiedotuspalvelusten oikeudellinen perusta on laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta. Tämä laki on luonteeltaan passiivinen ja salliva eikä

se oikeastaan velvoita virkamiestä mihinkään aktiiviseen toimintaan. Vanhentunutta lakia uudistetaan parhaillaan. Laki ja siitä annettava asetus ei kuitenkaan voi määrätä kaikista mahdollisista yksittäistapauksista ja tämän vuoksi tarvitaan vielä kaikilla hallinnonaloilla seikkaperäisiä suosituksia ja ohjeita, jotta valtion tiedotustoimintaa käsitelleen komitean ja toimikunnan esittämät periaatteet voidaan toteuttaa.

Hallinnon julkisuusperiaate ei käytännössä kuitenkaan toteudu vain päätösten ja määräysten turvin. Kun tavoitteena on avoin ja palvelualtis hallinto, on selvää, että ne ovat vain eräs välttämätön mutta ei sellaisenaan riittävä edellytys. Vaikeat asiat väistetään usein toteamalla: kysymys on pohjimmiltaan asenteista. Tiedotustoiminnassa tämä kyllä pitää paikkansa, sillä palveluhenkeä ei luoda pelkillä määräyksillä. On ollut ilahduttavaa todeta, että valtionhallinnon ylin johto ymmärtää nyt entistä paremmin vastuunsa hallinnon julkisuudesta.

Tätä ilmentää mm. suhtautuminen tiedotuksen uusiin keinoihin, esim. virastotoimitukseen. Virastotoimitusjärjestelmä tarkoittaa sitä, että joukkoviestimien edustajille järjestetään mahdollisuus saada käyttöönsä aineistoa viranomaisten lähettämistä ja viranomaiselle saapuvista asiakirjoista seuraamalla säännöllisesti asiakirjavirtaa. Käytännössä virastotoimitus on toimittajille järjestetty tilaisuus käydä läpi virastojen posti niiden kirjaamossa. Tätä kirjoitettaessa virastotoimitusjärjestelmä on käytössä viidessä ministeriössä. Sekä Yleisradion että STT:n toimittajat seuraavat postia sosiaali- ja terveysministeriössä, liikenneministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, opetusministeriössä sekä sisäasiainministeriössä. Kokeiluja on suoritettu usealla taholla viranomaisten postin uutisarvon mittaamiseksi. Esim. valtiovarainministeriön pääkirjaamon kautta kulki tarkkailuviikon aikana 249 asiakirjaa, joista vain 17 eli 7 % katsottiin uutisarvoiseksi. Jatkuva luottamuksellinen yhteistyö joukkoviestimien kanssa on tietenkin omiaan tekemään uutisarvon punninnan luotettavammaksi.

Hallinnon julkisuuden keskeinen kysymys on valmistelusalaisuus, suunnitelma-asteella olevien asioiden julkistaminen. Usein on hankalaa sovittaa yhteen asioiden perusteellista valmistelua ja kansalaisten oikeutettua vaatimusta esittää mielipiteensä jo silloin, kun heitä koskevia päätöksiä suunnitellaan. Työrauhan virkamies toki tarvitsee, mutta samalla on määrätietoisen asennekoulutuksen avulla päästävä siihen, että hän kuuntelee ja myös ottaa työssään huomioon kansalaisten etujen valvojien, julkisen sanan ja poliittisen päätöksentekijän kritiikin. Lehtimiesten, poliitikkojen ja virkamiesten yhteistyötä olisi syytä kaikin tavoin edistää.

Virkamiehen vastuu

Virkamiesvastuu ilmenee oikeutemme mukaan erilaisina oikeudellisina seuraamuksina. Näitä seuraamuksia ovat rikosoikeudellinen rangaistus, kurinpitorangaistus ja vahingonkorvausvelvollisuus. Kyseiset seuraamukset voivat tulla kysymykseen, mikäli virkamies syyllistyy virkatoimissaan lainvastaiseen tekoon. Tämä perustuu hallitusmuodon 92 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla lakia noudatettava. Hallitusmuodon 93 §:n 1 momentti määrittelee, missä tapauksissa virkamiesvastuu tulee kysymykseen. Momentin mukaan virkamies vastaa toimenpiteistä, johon hän on ryhtynyt taikka jota hän on kollegisen viraston jäsenenä kannattanut. Myös esittelijä on siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, vastuunalainen, jollei hän ole pöytäkirjaan lausunut eroavaa mielipidettä.

Mainittu virkamiesten vastuunalaisuuden periaate ilmenee myös virastojen ja laitosten hallintoasetuksista, sillä niiden päätösvallan käyttöä koskevat säännökset on laadittu siten, että vastuunalainen virkamies voidaan niiden perusteella osoittaa. Tyypillisessä viraston organisaatiota koskevassa asetuksessa on nimittäin yksityiskohtaisesti selvitetty, ketkä käyttävät päätösvaltaa virastossa tai laitoksessa. Tällä on merkitystä, kun on kysymys laiminlyönnistä, tekemättä jättämisestä. Hallintoasetukseen sisältyvät yleensä myös säännökset päätösvallan käyttämisessä noudatettavista muodoista. Niissä on myös säännös, jonka mukaan asian esittelijän mielipiteen erotessa viraston tai laitoksen kollegion päätöksestä, on hänellä oikeus saada mielipiteensä merkityksi viraston tai laitoksen istunnossa pöytäkirjaan ja muussa esittelyssä ratkaistavaa asiaa käsiteltäessä päätöksen perusteella laadittavan asiakirjan taltiokappaleeseen.

Virkamies on siis oikeudellisesti vastuussa tekemistään päätöksistä. Tämä vastuu koskee myös päätöksiä, joiden osalta päätösvalta on hänelle siirretty. Tämä vastuu on periaatteessa samanlainen kuin virkamiehen suorittamien muidenkin virkatointen osalta. Sen sijaan vaikeammin ratkaistava kysymys on delegoinnin suorittaneen vastuu delegoidusta hallintoratkaisusta esimerkiksi sillä perusteella, että delegointi on tapahtunut harkitsemattomasti. *Uotila* päätyy tässä kysymyksessä siihen, ettei voitane ajatella, että siirron suorittanut voisi joutua oikeudelliseen vastuuseen päätösvallan siirrosta (Päätösvallan siirtäminen Suomen valtion hallinnossa, 1963). *Uotilan* mukaan kuitenkin vastuukysymykseen liittyy kysymys siitä, voiko delegoimisen yhtey-

dessä syntyvän valvontavelvollisuuden laiminlyönti mahdollisesti aiheuttaa oikeudellisen vastuun. *Uotilan* mukaan näin tapahtuu, jos on ollut olemassa erityinen valvontavelvollisuus. *Uotilan* mukaan päätösvallan siirtäminen ei sinänsä aiheuta erityistä valvontavelvollisuutta, vaan tällaisen valvontavelvollisuuden täytyy perustua kutakin viranomaista koskeviin nimenomaisiin säännöksiin.

Uotila toteaa, että oikeudellisen vastuun ohella voidaan puhua virkamiehen »hallinnollisesta vastuusta», joka tarkoittaa lähinnä vastuuta esimiehelle. Tällainen vastuu ilmenee mm. esimiehen epävirallisesti antamina moitteina, esimiehen luottamuksen menettämisenä, ylenemismahdollisuuksien vähenemisenä jne. *Uotila* toteaa tämänkaltaisen vastuun tosiasialliseksi ilmiöksi, jonka tutkiminen ei kuulu oikeustieteen alaan. *Uotilan* kuvaaman kaltaista hallinnollista vastuuta, joka ilmenee kaikissa organisaatioissa toiminnallisena vastuuna siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan, ei voida kuitenkaan sivuuttaa. Virkamiesvastuu toteutuu yleensä vain virheellisen ratkaisun tapahtuessa. Se ei reagoi erityisesti toteutettuun toiminnan tulokseen. Pelkkä oikeudellinen vastuu ei riitä toteamaan, onko toiminta ollut tarkoituksenmukaista vai ei. Tarvitaan myös muunlaista vastuun toteamista.

Vastuu johtamistehtävistä perustuu asetettuihin tavoitteisiin ja tilintekovelvollisuuteen niiden saavuttamisesta eli tuloksista. Tavoitteet ovat luonteeltaan hierarkkisia siten, että ylemmän johdon tavoitteista voidaan johtaa tavoitteet seuraaville organisaatiotasoille. Mitä alhaisemmasta organisaatiotasosta on kysymys, sitä konkreettisemmiksi tavoitteet on laadittava.

Markku Temmes on mielestäni oikein todennut, että erotuksena oikeudellisesta vastuusta toiminnallinen vastuu noudattaa periaatetta, jonka mukaan vastuu viime kädessä kohdistuu organisaation ylimpään johtoon (Liiketaloustieteen piirissä kehitetyn organisaatioteorian soveltuvuudesta valtion hallintoon. Moniste 1973). Kun ylemmän johtamistason esimies määrittelee tavoitteet alaisilleen, hän ei siirrä vastuuta omista tavoitteistaan. Hänen on lisäksi suunniteltava alaistensa kanssa näiden tavoitteet siten, että niiden toteutuessa myös organisaation tavoitteet toteutuvat. Toiminnallisen vastuun perusperiaatteena voidaan siis pitää sitä, ettei esimies voi vapautua vastuusta häneltä odotettuihin tuloksiin esimerkiksi delegoimalla tehtäviä ja päätösvaltaa alaisilleen.

Toiminnallinen vastuu voidaan jakaa vastuuksi toiminnan tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Näiden osa-alueiden summana voidaan aina kuitenkin osoittaa kokonaisvastuu, johon osal-

listuvat kaikki organisaatiotasot oman vastuualueensa osalta. Ylin johto, jonka vastuualueena on koko organisaatio, vastaa tällöin myös kaikista vastuualueista.

Virkamiehellä on siis katsottava olevan vastuu työnsä hyvänlaatuisesta tekemisestä samalla tavoin kuin ministeri on puolestaan parlamentaarisesti vastuussa. Parlamentaarinen vastuu on juuri toiminnallista vastuuta. Kuitenkin tiedämme, että yksittäisen ministerin kelvollisuutta ei tässä mielessä juuri saateta eduskunnassa äänestyksellä mitattavaksi.

Virkamiehenkään toiminnallista vastuuta ei meillä hevin ryhdytä mittaamaan. Virkamiehen toiminnallisen vastuun selventäminen on kuitenkin muuan keskeinen tehtävä. Se lisää myös virkamiesten työn mielekkyyttä. Se, että toiminnallinen vastuu on jäänyt heikosti kommunikoiduksi, on ymmärrettävää useasta syystä. Julkishallinnon läheiset yhteydet perinteelliseen oikeustieteeseen eivät ole rohkaisseet sellaisten toimintatapojen jäsentämistä, joiden ideologinen alkuperä on pikemminkin yritystoiminnassa. Esimerkiksi johtajan vastuu toimintayksikkönsä tuloksista on eräs tällainen. Pysyvät virkanimitykset ja noudatettu henkilöstöhallinnollinen käytäntö ovat myös saattaneet estää vastuullisen asenteen syntymistä. Niin kauan kuin viranhaltija ei suoranaisesti riko säännöksiä, hänen asemansa on verraten turvattu, olivatpa työn tulokset kuinka vähiä tahansa. Jotain sentään olisi tehtävissä. Määräaikaisten virkojen piiriä esimerkiksi voitaisiin laajentaa nykyisestään. Määräaikaisia voisivat olla ainakin keskushallinnon ylimmät linjavastuiset vakanssit, muiden virastojen ja laitosten päälliköiden virat, suunnittelu- ja kehittämisyksiköiden päälliköiden virat, erinäiset suunnittelu-, tutkimus- ja opetusvirat sekä erityistä luottamusta edellyttävät korkeat virat, joissa kaikissa toiminnallinen vastuu on suuri. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että sopimuspalkkaisten virkojen määräajaksi täyttämistä on selvittänyt ministerivaliokunta, jolle ministeriöiden kansliapäälliköt jo vuoden 1973 syksyllä antoivat lausunnon valiokunnan sihteerin laatimasta mietintöluonnoksesta. Valiokunnan työ on tätä kirjoitettaessa vieläkin kesken.

Puoluepolitiikka ja virkamiehet

Suomen poliittis-hallinnollisen järjestelmän virallisesti vahvistettujen toimintaperiaatteiden mukaan poliittisilla luottamushenkilöillä on lähinnä normatiivisten päätösten tekijän asema ja virkamiehistöllä taas

lähinnä asioiden valmistelijan ja päätösten toimeenpanijan tehtävä. Kauan on tiedetty, että näin moitteettomasti työnjako ei käytännössä toteudu. Jo julkisen hallinnon tavoiterakenteesta johtuu, että puoluepolitiikka on valtionhallinnon johtamisympäristössä käynyt yhteiskuntapolitiikan aktivoitumisen myötä yhä huomattavammaksi ja että on syntynyt tosiasiallisia kytkentöjä puolue- ja hallintotoiminnan välille. Tätä osoittavat puolueiden mielenkiinto esim. virkanimityksiin, ns. parlamentaariset komiteat ja neuvottelukunnat sekä yleensä puoluepoliittisen asiantuntemuksen esilläolo hallinnollisessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Tämä trendi on muokkaamassa ainakin johtavien virkamiesten asemaa luottamusmiestyyppisen yhteiskunnan palvelijan suuntaan. Väitetään myös, että asiantuntemuksen merkityksen korostuessa virkamiesten valta entisestäänkin lisääntyy.

Varsinkin nuoret kokopäivätoimiset politiikan tekoon omistautuneet poliitikot saattavat tuntea epäluuloa kasvottomien ja nimettömien byrokraattien joukkoa kohtaan ja erityisesti epäillä virkamieskunnan usein heitä iäkkäämpiä johtohahmoja yhteistyöhalun puutteesta. Totta tietysti onkin, ettei kansliapäällikkökunta sen enempää kuin pääjohtajakuntakaan helposti syty intomielisesti ajamaan uudistuksia uudistuksien vuoksi, vaan edustaa pidättyvämpää suhtautumistapaa huomattavan hallinnollisen kokemuksensa mukaisesti. Harvoin poliittiset päätöksentekijät meillä silti voivat esittää konkreettisia esimerkkejä siitä, että johtava virkamieskunta olisi toiminut epälojaalisti kansanvaltaisesti valittuja päätöksentekoelimiä kohtaan. Lahjomattomaksi ja lojaaliksi tunnetun virkamiehistömme puolustukseksi voidaan vielä todeta, että poliittinen tahto monipuoluehallitustemme toimintaohjelmiksi käännettynä saa usein niin epäselviä muotoja, että virkamiehen on toiminnassaan erittäin hankala ohjautua niiden hämärästi ilmaistujen tavoitteiden suuntaisesti. Parempi informaatio virkamiesjohdon suuntaan olisi toivottava.

Pyrkimykset lisätä poliittis-hallinnollisen järjestelmämme poliittisuutta ovat epäilemättä oikeaan osuneita, silloin kun tämä lisäys tapahtuu nimenomaan hallinnon ylärakenteissa. Poliittisuuden lisääntyminen voi tapahtua monta eri tietä. Puutun tässä vain virkanimityksiin, jotka aina ovat olleet mielenkiinnon kohteena, eikä vain virkamieskunnan keskuudessa. Se tapahtuu mielestäni erittäin tyhjentävästi seuraavien lainausten avulla, joissa esitettyihin mielipiteisiin täysin yhdyn. Presidentti Kekkonen lausui huhtikuussa 1975 eräille hallituksen jäsenille osoittamassaan kirjeessä sanomalehtien mukaan mm. seuraavaa: »Myönnän avoimesti, että saattaa olla hyvin vaikeaa valita virkaan

henkilö, joka kyvyn, taidon ja koetellun kansalaiskunnon puolesta on virkaan pätevin. Erityisesti 1920- ja 1930-luvulla vasemmistolaisuus oli koetellun kansalaiskunnon kannalta katsottuna yleensä syrjäyttämisperuste. Tämän nojalla ymmärrän, että kun uusiin oloihin on päästy, on ollut perusteltua oikeutusta ajatukselle, että vasemmistolaisten on saatava normaalia suurempi osuus täytettävänä olevista paikoista.

Mutta se ei voi olla oikein, että virkoja täytettäessä käytetään pakettisysteemiä, so. kymmenkuntakin avoinna olevaa tai aikanaan avoimeksi joutuvaa virkaa sidotaan yhteen siten, että ne sovitaan täytettäväksi jonkinlaisen kvoottijaon pohjalla. Minulle on kerrottu, että tällainen yksi ja sama paketti saattaa käsittää paikkoja nuoremmasta hallitussihteeristä pääjohtajaan saakka.

Olen ollut ja olen sitä mieltä, että on joukko korkeita virkamiespaikkoja, joiden täyttämisessä on oikein ja kohtuullista ottaa huomioon yhteiskunnalliset näkökohdat aina puoluesidonnaisuutta myöten. Sellaisia ovat esim. maaherran ja tiettyjen pääjohtajien virat. Tarkempi tutkiminen voi tuoda esille muitakin virkamiesryhmiä.

Tasavallan presidenttinä olen noudattanut miltei poikkeuksetta sitä menettelyä, että olen nimittänyt avoinna olevaan virkaan valtioneuvoston enemmistön ehdokkaan. Mutta jos nyt saan tietää, että ehdotus on osa pakettisysteemin sisäisistä neuvotteluista ja kompromisseista, niin pyydän kunnioittavasti saada luvan lähemmin tutustua asiakirjoihin.»

Toinen lainaukseni on taas monia kokeneen hallintovirkamiehen sanomasta. Pohjoismaiden hallinnollisen liiton XVII yleiskokouksessa kansliapäällikkö *Esko Rekola* esitti R-muistion n:o 6/73 julkaistussa puheenvuorossaan mm. seuraavaa: »Sellainen virkamies, joka on itse pitäytynyt poliittisen toiminnan ulkopuolelle, on valmis näkemään hyödylliseksi, että virkamieskunnan keskuudessa on virkamiehiä, joilla on yhteiskunnallisista asioista erilaisia perusnäkemyksiä. Hän pystyy arvostamaan niitä kontakteja, joita siten koostuva virkamieskunta ylläpitää eri yhteiskuntapiireihin. Välttämätön edellytys kuitenkin on, että poliittisestikin asennoitunut virkamies lojaalisti toteuttaa sitä toimintaohjelmaa, jonka ministeriön päällikkönä oleva ministeri on hyväksynyt. Jos virkamies olisi taipuvainen ottamaan vastaan omalta puolelta sellaisia toimintaohjeita, jotka ovat ristiriidassa vastuullisen ministerin määrittelemän ohjelman kanssa, tämä menettely loukkaisi parlamentarismin ja demokratian periaatteita.»

Selväksi häiriötekijäksi puoluepolitiikka on sen sijaan arvioitava hallinnon alemmilla tasoilla. Kaunainen pikkupolitikointi tekee hallinnon ilmapiirin vaikeaksi, työympäristön epämiellyttäväksi ja ylempien

päätöksentekijöiden tahdonilmaisut raukeavat tyhjiin, jos alemman tason täytäntöönpanijat katsovat olevansa oikeutettuja käymään uuden puoluepoliittisen taiston ennen kuin jollakin tapaa toteuttavat päätökset. Monipuolinen ja rikas hallinnon tavoitteita ja niiden puoluepoliittisia taustoja koskeva keskustelu on tietysti hallinnon sisällä sallittua eikä vain sallittua vaan jopa suotavaa. Tällainen keskustelu ei saisi kuitenkaan rohkaista välitasojen pikkupolitikointia, vaan lujittaa näkemystä hallinnon velvollisuudesta toteuttaa lojaalisti poliittisten luottamuselinten asianmukaisessa päätöksentekojärjestyksessä tuottamat tahdonilmaisut.

Virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuus

Edellä kosketeltuun kysymykseen puoluepolitiikka ja virkamiehet liittyy läheisesti kysymys virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuudesta. Käsittelen tätä seuraavassa pitäen silmällä vain valtioneuvoston virkamiehiä.

Virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuutta on näihin päiviin asti tarkasteltu lähes yksinomaisesti juridisena kysymyksenä. Hallinnon muuttunut asema, hallinnon puuttuminen mitä moninaisimpiin yhteiskunnallisiin prosesseihin sekä hallintokoneiston ulkopuolisten tahojen lisääntyvä mielenkiinto hallintotoimintaa kohtaan ovat laajentaneet ongelman ulottuvuuksia. Samansuuntaisia vaikutuksia on ollut myös yksittäistapauksellisten päätösten osuuden supistumisella hallintokäytännössä. Nykyisin voitaneenkin sanoa, että kuuliaisuusvelvollisuuteen liittyvät ongelmat ovat valtaosaltaan sellaisia, joita ei ole edes mahdollista ratkaista yksiselitteisen juridisen sääntelyn avulla.

Oikeudelliselta kannalta virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuus näyttää varsin selvältä. Yksittäisen virkamiehen on virkatehtävissään noudatettava niitä valtio-organisaatiossa hänen yläpuolelleen sijoittuvien elinten määräyksiä, jotka on annettu asianmukaisissa muodoissa. Valtio-organisaatiomme rakentuu selvän hierarkkisen periaatteen varaan. Virkamiehen asema asteellisen toimivallan portaikossa on yleensä yksiselitteisesti määritettävissä. Samoin viranomaisten sitovat päätöksentekomuodot — sekä yleiset että yksittäistapaukselliset — on oikeusnormein säännelty. Edelleen nykyisin lienee riidatonta, että juridisesti virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuus koskee ainoastaan virkatehtäviä ja että niiden ulkopuolella virkamiehellä on esim. samat poliittiset perusoikeudet kuin muillakin kansalaisilla. Tässä suhteessa on — *Merikos-*

ken onnistunutta terminologiaa käyttääkseni — erotettava virkamiehen virkamiesominaisuus yhtäältä ja hänen kansalaisominaisuutensa toisaalta ja ulotettava ainakin juridisessa katsannossa kuuliaisuusvelvollisuus vain edelliseen ominaisuuteen. Erityisesti vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa on tosin esitetty näkemyksiä, joiden mukaan virkamiehet olisivat valtioon ns. erityisessä vallanalaisuussuhteessa ja näin ollen esim. HM II luvun perusoikeudet eivät koskisi heitä täydessä laajuudessaan. Opilla erityisestä vallanalaisuussuhteesta ei ole kuitenkaan pohjaa positiivisessa oikeudessamme eikä siitä näin ollen saa tukea virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuuden juridisten rajojen ulottamiseen edellä esitettyä laajemmalle. Oikeuskirjallisuudessa on myös todettu, ettei virkavalalla ole juridista merkitystä yli sen, mitä positiivisoikeudelliset säännökset määräävät virkamiesten velvollisuuksista. Virkavalastakaan ei siten saada perustetta virkamiesten oikeudellisen kuuliaisuusvelvollisuuden esitettyä laveammalle tulkinnalle. Myöskään valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan ja toimessaan 29. 6. 1926 annetun lain (Virkamieslaki) 6 §:stä ei voida saada perustetta tällaiselle tulkinnalle. Mainitun lainkohdan mukaan voidaan valtakirjalla muuhun kuin tuomarinvirkaan asetettu viran haltija panna viralta, kun hän toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tahi virkatehtäviensä laiminlyönnillä on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran haltijana edellyttää. Vastaavansisältöinen sopimusehto sisältyy sopimuspalkkaisten virkamiesten kanssa tehtyyn sopimukseen sopimuksen peruuttamisen perusteena. Säännöksestä ja sopimusehdosta ei kuitenkaan ilmene, minkälaista käyttäytymisen, toiminnan tai laiminlyönnin tulee olla. Tietääkseni säännöstä on eräitä poikkeuksia lukuunottamatta sovellettu vain juopumustapauksiin.

Ongelma virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuudesta tyhjentyisi esitettyyn juridiseen tarkasteluun, mikäli virkamiesten yläpuolisten valtio-orgaanien säädännäiset tai yksittäistapaukselliset määräykset osoittaisivat yksiselitteisesti virkamiesten toiminnan sisällön. Näin ei kuitenkaan ole asianlaita: virkamiesten toiminta ei ole oikeudellisesti sitovien määräyksien mekaanista soveltamista käytännössä esiintyviin yksittäistapauksiin. Jo vanhastaan on puhuttu ns. vapaaharkintaisesta hallintotoiminnasta, jossa punninta oikeudellisesti samanarvoisten vaihtoehtoisten ratkaisujen välillä perustuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Kehitystendenssinä näyttää olevan vapaaharkintaisen hallintotoiminnan merkityksen jatkuva painottuminen. Yksittäistapauksellisessakin

päätöksenteossa noudatettavat oikeudellisesti sitovat määräykset ovat väljentyneet. Lisäksi, kuten edellä jo todettiin, muitten kuin yksittäistapauksellisten ratkaisujen osuus hallintotoiminnassa on jatkuvasti lisääntymässä ja tämän tyyppisiin ratkaisuihin liittyy yleensä jo »luonnostaan» määrättyä harkintavaltaa. Olennaiseksi kysymykseksi virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuuden tarkastelussa näyttääkin kohoavan se, miten virkamiesten asioita valmistellessaan tai itse päätöksiä tehdessään tulisi täyttää oikeudellisesti sitovien määräysten jättämä tyhjiö, minkälaisiin ja kenen esittämiin kriteereihin hänen olisi nojauduttava.

Mainittua kysymystä käsiteltäessä on yleensä ollut esillä virkamiehen suhde toisaalta virallisiin valtioelimiin kuuluviin ns. poliittisiin päätöksentekijöihin – lähinnä valtioneuvostoon ja yksittäisiin ministereihin – ja toisaalta virallisen valtio-organisaation ulkopuolisista tahoista poliittisiin puolueisiin. Tällainen näkökulma on kuitenkin tämän päivän yhteiskunnallista todellisuutta ajateltaessa liian suppea ja eräitä hallinnon olennaisia vuorovaikutussuhteita sivuuttava. Hallintokoneiston ja ei-valtiollisen poliittisen järjestelmän välisiä yhteyksiä tarkasteltaessa on puolueiden ohella kiinnitettävä vähintään yhtä paljon huomiota ns. etujärjestöihin ja ennen kaikkea taloudellisiin etujärjestöihin. Eräs poliittisen järjestelmämme olennaisimpia viimeaikaisia kehitystendenssejä on näet etujärjestöjen kohoaminen puolueiden rinnalle ja osittain niiden sijaankin valtiokoneiston ja sen ulkopuolisen yhteiskunnan suhteita välittävinä kanavina. Etujärjestöjen vaikutus valtiokoneistoon kanavoituu ensisijaisesti juuri hallintokoneiston kautta.

Valtioneuvoston ja virkamiehen välisiin suhteisiin on tuonut uusia ongelmia mm. se, että valtioneuvosto käyttää kantansa ilmaisemiseksi yhä enemmän muitakin kuin juridisesti sitovia muotoja. Valtioneuvosto ilmaisee politiikkansa yleiset suuntaviivat hallitusohjelmassa, minkä lisäksi se saattaa tiettyjen merkittävien yhteiskunnallisten uudistussuunnitelmien osalta päättää erityisohjelmista, kuten talouspoliittisista ohjelmista. Yksittäiset ministerit saattavat puolestaan esittää kantojaan hallintokoneistossa valmisteltavista kysymyksistä esim. poliittisissa puheissaan.

Hallintokoneisto on suhteessaan valtioneuvostoon luonnehdittavissa sen valmistelu- ja täytäntöönpanoelimeksi. Mikäli valtioneuvosto ei politiikkansa toteuttamisessa voisi turvautua sille lojaaliin valmisteluja täytäntöönpanokoneistoon, eräältä valtiosäännössä vahvistetulta poliittisen järjestelmämme perusajatukselta putoaisi reaalinen pohja. Tämän vuoksi on katsottava, että virkamiehen tulisi hänelle annetuissa valmistelutehtävissä pitää ohjenuoranaan hänen yläpuolelleen viral-

lisessa valtio-organisaatiossa sijoittuvien poliittisten päätöksentekijöiden muissakin kuin oikeudellisesti sitovissa muodoissa ilmaisemaa kantaa. Selvää on, että tämä lähinnä virkamiesetiikan piiriin kuuluvaksi luonnehdittavissa oleva velvoite ei ulotu voimassa olevan oikeuden vastaisten kannanottojen noudattamiseen. Edellä sanottu merkitsee mm. sitä, että virkamiesten tulisi olla perillä esim. hallitusohjelmaan sisältyvistä kohdista ja pyrkiä ottamaan ne huomioon virkatyössään. Kunkin ministerin tulisikin sopivalla tavalla informoida virkamiesjohtoaan hallitusohjelman yksityiskohdista.

Virkamiehelle asetettava eettinen velvoite valtioneuvoston ja ao. ministerin oikeudellisesti sitomattomissakin muodoissa ilmaisemien mielipiteiden huomioon ottamiseen on nähdäkseni ulotettavissa ainoastaan virkatehtäviin. Kansalaisominaisuudessaan ja esim. jonkin puolueen aktiivijäsenenä virkamiehellä on mahdollisuus hallituksen politiikan arvosteluun. Tämän oikeuden käyttäminen ei suinkaan ole ongelmatonta ja edellyttää virkamieheltä luonnollisesti suurta harkintaa. Kansalais- ja virkamiesominaisuuden erillään pitäminen ei myöskään ole helppoa, sillä varsinkaan tiedotusvälineet ja kansalaiset eivät sitä useinkaan ottane varteen, vaikka virkamies korostaisikin selvästi lausumansa antamista yksityisenä kansalaisena eikä virkamiehenä.

Myös sellaista tilannetta, jossa virkamies esiintyy asiantuntijana eduskunnan valiokunnassa, tulee nähdäkseni arvioida toisaalta virkamiehen virkamiesominaisuuden ja toisaalta hänen kansalaisominaisuutensa kannalta. Virkamiehenä hänen tulee lojaalisti selostaa valiokunnalle niitä perusteita ja tavoitteita, joiden pohjalta hallitus on omaksumaansa kantaan päätynyt. Mutta toisaalta yksityisenä kansalaisena, jolla on valiokunnan käsiteltävänä olevasta asiasta tavallista paremmat tiedot, hänellä tulee olla oikeus lausua asiasta myös oma, mahdollisesti hallituksen kannan vastainenkin mielipiteensä. Valiokunnalla, jonka tulisi luonnollisesti saada tietoonsa kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat, tulee vastaavasti olla oikeus virkamiehen henkilökohtaisen mielipiteen selvillesaamiseen. Tärkeätä kuitenkin on, että virkamiehen kulloisestakin esiintymisestä ilmenee selvästi, missä ominaisuudessa — virkamies- vaiko kansalaisominaisuudessa — hän asiaa selvittää.

Hallituksen eduskunnalle antamat esitykset ovat monissa tapauksissa tulos paitsi poliittisista myös hallinnon sisäisistä, esimerkiksi eri ministeriöiden välisistä kompromisseista. Suomessa ei ainakaan toistaiseksi ole noudatettu sitä esimerkiksi Ruotsissa omaksuttua käytäntöä, jonka mukaan hallituksen esityksissä selostetaan asian valmisteluprosessi ja sen kuluessa esitetyt eri mielipiteet. Eduskunnan mahdol-

lisuudet näiden omaankin ratkaisuunsa mahdollisesti vaikuttavien eri näkökohtien selvillesaamiseen supistuvatkin nykyisin paljolti juuri valiokuntien asiantuntijoiden kuulemismenettelyyn. Mikäli virkamiesten tulisi valiokunnissa pitäytyä ainoastaan hallituksen lopullista kantaa tukevien seikkojen selvittämiseen, tämä rajoittaisi olennaisesti eduskunnan mahdollisuuksia ottaa päätöksissään huomioon kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat.

Todettakoon vielä, että valtioneuvoston kanslia on 1960-luvun alkupuolella tähdentänyt antamissaan yleiskirjeissä viranomaisten velvollisuutta informoida ao. ministeriä, mikäli eduskunnan valiokunta pyytää siltä ministerin ohittaen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja tai tietoja (Valtioneuvoston kanslian yleiskirje 28/10/64). Yleiskirjeen määräyksiä ei kuitenkaan käytännössä kyetty noudattamaan ja ne katsottiinkin varsin nopeasti merkityksensä menettäneiksi.

Yleiskirje nojattiin juridisesti valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ään. Mainitussa pykälässä säädetään, että jos eduskunnan valiokunta katsoo tarvitsevansa saada joltakulta viranomaiselta tai sellaisesta yleisestä laitoksesta, joka ei ole eduskunnan hallinnon alainen, nähdäkseen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja taikka saada suullisia tai kirjallisia tietoja viranomaiselta tai sellaisesta laitoksesta, ryhtyköön pääministeri tai asianomainen ministeri valiokunnan pyynnöstä sellaiseen toimeen, että vaaditut asiakirjat tai tiedot viipymättä annetaan valiokunnalle. On kuitenkin kyseenalaista, onko säännöksellä tahdottu rajoittaa eduskunnan valiokuntien käytettävissä olevat kanavat hallituksen esityksiä käsitellessään tarvitsemiensa tietojen saamiseksi valtionhallinnosta kulkemaan yksinomaan pääministerin tai ao. erityisministerin välityksellä. Oikeampaa olisi ehkä katsoa, että säännöksessä säännellään vain ministereiden velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin valiokunnan kääntyessä tietojen saamiseksi nimenomaan hänen puoleensa. Ja säännöksen alkuperäisestä ratiosta riippumatta lienee sen säätämisen jälkeisen käytännön katsottava joka tapauksessa vahvistaneen jälkimmäisen tulkintavaihtoehdon. Tämä vaihtoehto on myös tämän päivän oloissa eduskunnan tietojen saantitarpeen jatkuvasti lisääntyessä katsottava nähdäkseni ainoaksi tarkoituksenmukaiseksi.

Lisäaspekteja virkamiehen ja poliittisten päätöksentekijöiden välisiin suhteisiin on tuonut muassaan ministereiden poliittisten sihteereiden instituutio. Poliittiset sihteerit eivät kuulu siihen hallintokoneiston hierarkiaan, jonka mukaisesti sen sisäiset esimies-alaisuussuhteet muodollisoikeudellisesti määräytyvät. Näin ollen on riidatonta, että virkamiehillä ei ole mitään juridisia velvoitteita poliittisen sihteerin

näkökantojen noudattamiseen. Mutta lienee myös katsottava, ettei virkamiehelle tulisi tällaista velvollisuutta asettaa edes virkamieseettisessä katsannossa. Poliittista järjestelmäämme yleisesti ja hallintokoneiston toimintaa erityisesti olisi omiaan sekoittamaan, mikäli siihen lisättäisiin uusia, valtiosäännössä tuntemattomia ja virkamiehen toimintaa velvoittavia instansseja. Käsitykseni on, että sen poliittisen tahdon ilmaisijana, jota virkamiehen tulisi virkatehtävissään virkamieseettisesti noudattaa, tulisi olla valtiosäännössä määritelty virallinen valtio-orgaani. Poliittisen sihteerin rooli tulisi nähdäkseni rajata toisaalta ministerin ministeriön ulkoisten poliittisten yhteyksien hoitajaksi ja toisaalta ministerin henkilökohtaiseksi ja lähimmäksi hänen poliittista merkitystä omaavien ratkaisujensa valmistelijaksi. Sen sijaan poliittisten sihteerien ei mielestäni tulisi puuttua ministeriön sisäisiin asioihin, yksittäisten virkamiesten valmistelutehtäviin taikka ministeriön henkilöstöpolitiikkaan.

Virkamiehen suhde ei-valtiolliseen poliittiseen järjestelmään kuuluviin organisaatioihin on jo ongelmallisempi kysymys. Selvää tosin on, että kansalaisominaisuudessaan virkamiehellä on samanlainen oikeus kuin muillakin kansalaisilla osallistua esimerkiksi puolueiden tai etujärjestöjen toimintaan. Samoin on periaatteessa selvää, että virkamiehellä on oikeus osallistua lähinnä informaation antajana puolueiden tai etujärjestöjen kantojen valmisteluun asioissa, jotka liittyvät hänen virkatehtäviinsä. Toinen asia on, että virkamiesten jatkuvasti kasvava merkitys esimerkiksi puolueiden politiikan tosiasiallisessa määrittelemisessä ei ehkä puoluelaitoksen itsenäisyyden ja puolueiden rivijäsenten vaikutusmahdollisuuksien kannalta ole kaikissa suhteissa myönteinen ilmiö.

Yksittäisten virkamiesten ja poliittisen järjestelmämme ei-valtiollisten organisaatioiden tiivistyneet yhteydet ovat vaikuttaneet myös hallinnon julkisuuteen liittyviin ongelmiin. Erityisesti on ollut esillä kysymys siitä, koskevatko hallinnon julkisuutta sääntelevät säännökset ja erityisesti asiakirjojen julkisuuslainsäädäntö myös virkamiesten ja puolueiden välisiä suhteita vai onko puolueilla laajempi oikeus esim. hallinnossa valmisteltaviin asioihin perehtymiseen kuin muilla hallinnon ulkopuolisilla juridisilla tahi luonnollisilla henkilöillä. Eräässä yhteydessä on jopa esitetty, että koska puolueet suorittavat tosiasiallisesti merkittävää poliittisten ratkaisujen valmistelutyötä, ne tulisi hallinnon julkisuuskysymyksessä rinnastaa viranomaisiin. Puuttumatta lähemmin tämän kannan positiivisoikeudelliseen analysointiin (tässä suhteessa voimme odottaa oikeuslaitoksemme kantaa ns. Zavidovo-ju-

tussa) on de lege ferenda -katsannossa todettava, ettei tällainen järjestely ole poliittisen järjestelmämme kehityksen kannalta toivottava.

Voimassa olevaan asiakirjojen julkisuuslainsäädäntöömme kytkeytyy muitakin vaikeita toisaalta eduskunnan ja toisaalta ei-valtiollisten poliittisten järjestöjen asemaan liittyviä ongelmia. Mainitsen tässä pari esimerkkiä. Asiakirjojen julkisuuslain 6 §:ssä säädetään, että asiakirjoista, jotka eivät vielä ole julkisia (esim. viranomaisten omassa keskuudessa syntyneet ehdotukset, luonnokset, mietinnöt, lausunnot, muistiot tai muut selvitykset), ei saa antaa tietoja ilman viranomaisen lupaa. Koskeeko tämä säännös myös eduskunnan valiokuntaa ja yksittäistä kansanedustajaa? Voiko ministeriön virkamies ollessaan valiokunnassa asiantuntijana kuultavana antaa esim. ministeriön sisäisestä muistiosta tietoja ainoastaan ministerin luvalla? Asiakirjojen julkisuuslain 23 §:ssä taas säädetään, että salassa pidettävän asiakirjan saa näyttää ja siitä antaa jäljennöksen tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle, milloin niillä on viran tai julkisen toimen puolesta oikeus saada siitä tieto. Onko eduskunta katsottava säännöksessä tarkoitetuksi viranomaiseksi? Voiko yksityinen kansanedustaja nojautua säännökseen? Samantapaisia kysymyksiä voidaan esittää myös hallinnon sivuelimissä – komiteoissa, neuvottelukunnissa yms. orgaaneissa – mukana olevien puolueiden tai etujärjestöjen edustajien osalta: onko heillä oikeus ilman viranomaisen nimenomaisesti antamaa lupaa tutustua julkisiksi vielä tulemattomiin asiakirjoihin taikka onko heillä oikeus perehtyä salassa pidettäviin asiakirjoihin? Näihin tärkeisiin kysymyksiin en tässä yhteydessä edes pyri vastaamaan. Voi olla, että niihin on voimassa olevan oikeuden kannalta annettavissa riidattomat vastaukset. Ne ovat kuitenkin nähdäkseni joka tapauksessa sellaisia ongelmia, joita olisi vakavasti pohdittava pikaista kokonaisuudistusta kaipaavaa julkisuussäännöstöämme kriittisesti tarkasteltaessa.

Kaiken kaikkiaan kysymys virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuudesta ja suhteesta niin puolueisiin kuin etujärjestöihinkin on monimutkainen kysymys, jota on vaikea tyhjentävästi käsitellä. Kuitenkin on syytä painottaa niitä esim. *Merikosken* monessakin yhteydessä esittämiä periaatteita, jotka hänen mukaansa tulisi asettaa vapaan harkintavallan käytön rajoiksi. Esim. ns. objektiviteettiperiaate on saanut uutta ajankohtaisuutta hallintokoneiston ja ei-valtiollisen poliittisen järjestelmän yhteyksien tiivistyttyä. Virkamiesten puolueettomuuteen ja jääviyteen liittyvät ongelmat eivät enää rajaudu oikeudenkäymiskaaren 13 luvun tarkoittamiin tapauksiin. Ei liene liioiteltua sanoa, että merkittävimmät virkamiesten objektiivisuutta mahdollisesti rajoittavat vuorovaikutus-

suhteet sijoittuvat tänään hallintokoneiston sekä puolueiden, etujärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen välisten kytkentöjen alueelle. Esimerkiksi valtionavustuksia käsiteltäessä joudutaan käytännössä usein suorittamaan sellaista harkintaa, jonka tasapuolisuus saattaa vaarantua virkamiesten henkilökohtaisten sidonnaisuuksien vuoksi.

On kyseenalaista, voidaanko objektiviteetti- ja jääviyskysymyksiäkään oikeusnormein täysin kattavasti säännellä. Nykyisten säännösten puutteellisuus lienee kuitenkin ilmeistä. Niidenkin kysymysten kohdalla, joiden saattaminen oikeudellisen sääntelyn piiriin on mahdotonta, on pyrittävä tosiasiassa noudatettavia pelisääntöjä selventävään julkiseen keskusteluun.

Kauko Sipponen

Mitä hallinnolla tarkoitetaan

1. *Vallanjako-ajatteluun perustuva käsitys. K. J. Ståhlberg* kirjoittaa hallinto-oikeuden oppikirjassaan seuraavaa: »Lainsäädännöllä valtio luo lakia, s.o. oikeussääntöjä, jotka määräedellytyksiin liittävät velvollisuuksia ja oikeuksia ja siten vetävät samalla kertaa rajoittavia ja turvaavia rajoja inhimilliselle toimintavapaudelle. . . . Lainkäyttöä on taas se, kun valtio sovelluttamalla oikeussäännön erityiseen tositapaukseen vahvistaa, mikä siinä tapauksessa on oikeana, s.o. voimassa olevan lain mukaisena pidettävä ja sellaisena noudatettava . . . Hallinnolla . . . tarkoitetaan sitä, kun valtio voimassa olevan lain, oikeusjärjestyksen rajoissa toimii tehtäväinsä ja tarkoitustensa toteuttamiseksi . . . . Se käsittää kaiken sen valtiotoiminnan, joka ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä».[1]

Ståhlberg samaistaa täten hallinnon käsitteen hallitusmuodossa tarkoitettuun toimeenpanovaltaan ja ymmärtää sen vallanjako-opin mukaisena kategoriana. Hallinto on hänen mukaansa oikeastaan ylijäämäkategoria, koska sitä ei toiminnallisesti tarkoin määritellä; *Ståhlbergin* käyttämää määritelmää nimitetäänkin hallinnon negatiiviseksi määritelmäksi. Sen yhteys aikansa oikeudelliseen ajatteluun on paikallistettavissa seuraamalla *Ståhlbergin* kirjassaan käyttämiä viitteitä.[2]

---

[1] *K. J. Ståhlberg,* Suomen hallinto-oikeus. Toinen painos. Helsinki 1928 s. 1–3.

[2] Hallinnon negatiivisen määritelmän kannalla ovat esimerkiksi *Rafael Erich,* Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925 s. 279; *Karl Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, Helsingfors 1925 s. 1; *H. Blomberg,* Den nordiska förvaltningsrätten, København 1887 s. 1; *Fritz Fleiner,* Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 6/7 Auflage. Tübingen 1922 s. 5; *Walter Jellinek,* Verwaltungsrecht. Berlin 1928 s. 5; *Otto Meyer,* Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Auflage. München & Leipzig 1924 s. 7 ja 13; *H. Berthélemy,* Traité élémentaire de droit administratif. 10 éd. Paris 1923 s. 1.

Ståhlbergin käyttämässä kirjallisuudessa esiintyy usein valtion toimintojen kytkeminen valtion tavoitteisiin, ks. esim. *Th. Rabenius,* Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt. 2. uppl. Upsala 1875 s. 1–3: Hallintoon laajassa mielessä eli valtion tarkoitusten toteuttamiseksi sitä varten perustettujen toimielinten toimintaan kuuluvat lainsäädäntö, lainkäyttö ja hallinto. Tästä kokonaisuudesta voidaan negatiivisen määritelmän avulla erottaa hallinto rajoitetussa ja varsinaisessa mielessä.

Itsenäisen Suomen lakimieskunta on yliopistovuosinaan tutustunut *Ståhlbergin* käyttämiin käsitteisiin ja omaksunut ne. Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa sekä monissa muissakin korkeakouluissa ja tiedekunnissa käytetyssä *V. Merikosken* kirjoittamassa julkisoikeuden oppikirjassa seurataan edelleen *Ståhlbergin* käyttämää käsitteistöä melko yksityiskohtaisesti. *Merikoski* mm. huomauttaa, että kun myös lainkäyttö voitaneen määritellä valtion toiminnaksi tehtäviensä ja tarkoitustensa toteuttamiseksi, hallinnon negatiivinen määritelmä on tarkin ja täsmällisin.[3] Hänen oma määritelmänsä hallinnosta on melko eriytymätön: »Hallinto toimintaa osoittaessaan yleensä tarkoittaa hoitamista tai huolehtimista.»[4]

Forsthoff katsoo, että hallinto on kylläkin kuvattavissa mutta ei määriteltävissä.[5] *Vilkkonen*[6] kirjoittaa kuvatessaan tilannetta hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa, että tutkijoiden keskuudessa hallinnon negatiivinen määritelmä on yleisin, mutta lukuisista ansiokkaistakin yrityksistä[7] huolimatta hallinnon määritelmä odottaa yhä tekijäänsä. Yleispätevä hallinnon käsitemäärittely ei *Vilkkosen* mukaan näytä mahdolliselta, tärkeintä on tuntea mahdollisimman tarkoin tuon sanan käyttösäännöt. Mielestäni on aihetta olettaa, että kun oikeustieteessä ei monista vakavista yrityksistä huolimatta ole päästy hallinnon käsitteen itsenäiseen, positiivisluontoiseen määrittelyyn, siihen tuskin oikeustieteen tähän mennessä käyttämän käsitteistön ja metodiikan puitteissa päästäänkään.

Hallinnon negatiivisen määritelmän piiriin kuuluva laaja ja moninainen hallintotoiminta ei hallinto-oikeuden kannalta ole kaikilta osin yhtä

---

[3] Ks. *V. Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I (SLY B 80). Viides painos. Porvoo 1974 s. 79.

[4] *Merikoski*, m.t. s. 3.

[5] Ks. *Ernst Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. 10. Auflage: München 1973 s. 1.

[6] Ks. *Eero Vilkkonen*, Hallintotoimen mitättömyydestä (SLY A 89). Vammala 1970 s. 20–24.

Viimeaikaisesta pohjoismaisesta kirjallisuudesta ks. esim. *Poul Andersen*, Dansk forvaltningsret. Femte udgave. København 1965 s. 2; *Arvid Frihagen*, Laerebok i forvaltningsrett I. Oslo 1968 s. 15; *Håkan Strömberg*, Allmän förvaltningsrätt. Sjätte upplagan. Lund 1972 s. 11 ja 13.

[7] Tällaisesta yrityksestä ks. esim. *Hans J. Wolff*, Verwaltungsrecht I. 3. Auflage. München & Berlin 1959 s. 11: »Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne ist also die mannigfaltige, zweckbestimmte, nur teilplanende, selbstbeteiligt durchführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder also solcher durch die dafür bestellten Organe des Gemeinwesens.» Mielestäni vallanjako-oppiin liittyvä saman käsitteen käyttäminen aineellisessa ja muodollisessa merkityksessä, johon esim. *Strömberg*, m.t. s. 14 ss. on hallinnon käsitteen osalta taipuvainen, ei johda riittävään selvyyteen eikä se ole aina mahdollistakaan, vrt. yrityksiin erottaa toisistaan asetus aineellisessa ja muodollisessa mielessä.

mielenkiintoista. *Ståhlberg,* jonka käsitteistöä edelleen tässäkin seurataan, jakaa julkisten yhteisöjen toiminnassa toteutettavat hallintotoimet seuraavalla tavalla:[8]

1. Tosiasialliset hallintotoimet, joilla ei sellaisenaan ole mitään oikeudellista merkitystä (ulkoinen toiminta hallintotarkoitusten toteuttamiseksi kuten kanavan kaivaminen, teiden ja rakennusten tekeminen, ehdotusten laatiminen, toimituskirjojen valmistaminen jne.).
2. Yksityisoikeudelliset hallintotoimet.
3. Julkisoikeudelliset hallintotoimet.

Tosiasiallisista hallintotoimista *Ståhlberg* kirjoittaa: »Itsenäistä oikeudellista merkitystä vailla olevina eivät tällaiset toimet vaadi hallinto-oikeuden esityksessä erikoista huomiota».[9] Tätä ajattelutapaa on seurattu myös muissa maamme hallinto-oikeuden yleisesityksissä.[10] Lukumääräisesti suurin ja asiallisesti hyvin merkittävä osa julkisten viranomaisten toimintaa on täten jäänyt hallinto-oikeuden yleisesityksissä esittelemättä ja käsittelemättä. Sitä ei luonnollisestikaan ole käsitelty myöskään lainsäädäntöä tai lainkäyttöä koskevissa julkaisuissa.

Hallinnon käsitteen ylimalkaisuudesta ei liene aiheutunut mainittavia vaikeuksia hallinnon oikeudelliselle tutkimukselle. Sen sijaan on ilmeistä, että tosiasiallisten hallintotointen jättäminen pois tutkimus- ja opetuskohteiden joukosta on johtanut perin kapea-alaiseen hallintokäsitykseen. Mainitsen vain yhden esimerkin. Valtio on suuri työnantaja, mutta sen henkilöstöpolitiikka on ollut miltei näihin päiviin saakka kehittymätöntä. Voisiko tämä johtua siitä, että henkilöstökysymyksiä eri ministeriöissä hoitaneet lakimiehet eivät ole omanneet sellaista käsitteistöä ja ajattelutapaa, että he olisivat voineet arvata ja oivaltaa valtion tarvitsevan erityistä henkilöstöpolitiikkaa?

2. *Hallinto byrokratiana ja päätöksentekona.* Hallintokoneiston toimintaa ja koneistossa olevien ihmisten käyttäytymistä alettiin tutkia jo viime vuosisadalla.[11] Seuraavassa selostetaan joitakin ajatustapoja, jotka ovat omiaan avartamaan käsitystä hallinnosta.

Max Weber on yrittänyt osoittaa, miten tärkeä poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimintakyvylle on julkisen hallintokoneiston sisäinen rakenne. Hän on kehittänyt niin sanotun byrokratian ideaalityypin eli

---

[8] Ks. *Ståhlberg,* m.t. s. 315.
[9] *Ståhlberg,* m.t. s. 316.
[10] Ks. esim. *V. Merikoski,* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II (SLY B 112). Porvoo 1962 s. 20, 63 ja 161.
[11] Esim. Lorenz von Steinin ajattelusta ja hallinto-opista ks. *Forsthoff* m.t. s. 43–48.

tietyn ajatusmallin, todellisuuden vertailukohteen.[12] Tällä on ollut suuri merkitys organisaatiososiologialle ja yleensä organisaatioteorialle.

Max Weber lähtee siitä, että legaalisen vallankäytön puhtain muoto on byrokraattinen hallinto. Hänen byrokraattiselle organisaatiolle antamansa tunnusmerkit ovat helposti tunnistettavissa myös suomalaisessa virkakoneistossa. Niitä ovat, vain esimerkkejä mainitakseni, seuraavat: Organisaation valvonta on järjestetty hierarkkisesti, organisaatiossa erikoistutaan työtehtävien mukaan, yleneminen tapahtuu lähinnä virkaiän perusteella j.n.e.[13]

Virkamiehistöllä on hänen mukaansa seuraavia ominaisuuksia:[14]

1. virkamies seuraa ja tottelee henkilökohtaisista velvoituksista vapaana ainoastaan virkavelvollisuuksiaan,
2. virkamiehet ovat järjestyneet virkahierarkiaan,
3. virkamiehellä on vahvistetut kelpoisuusvaatimukset,
4. virkamies on tehtävässään sopimuksen perusteella, periaatteessa vapaaehtoisesti,
5. virkamiehellä on kokein osoitettu ja todistuksin vahvistettu ammatillinen pätevyys,
6. virkamies saa palkkionsa rahasuorituksena ja tavallisesti myös eläkkeen,
7. virkamiehen tehtävä on päätehtävä ja koko työaika omistetaan sille,
8. virkamiehen tehtävä on elämänura,
9. virkamies on erillään tuotannon tai hallinnon välineiden omistuksesta, sekä
10. virkamies on tiukan virkakurin ja valvonnan alainen.

Weber halusi erottaa mahdollisimman selkeästi ja abstraktisella tasolla byrokratian, joka on nykyaikaisessa yhteiskunnassa yleinen ja juuri nykyajalle luonteenomainen yhteiskunnallisen organisoitumisen muoto, muista organisaatiotyypeistä kuten feodaalisesta ja patrimoniaalisesta. Me olemme jo tottuneet byrokratiaan ja pidämme sitä tavallaan luonnollisena organisoitumismuotona.

---

[12] Byrokratia eli virkavaltaisuus on tietenkin eri asia kuin Weberin tarkoittama byrokratia eli tietyllä tavalla toteutettu eri aikakausina ja eri yhteiskunnissa havaittava yhteiskunnallisen organisoitumisen muoto.

[13] Weberin ajatuskuluista yleensä ks. esim. *H. M. Blegen & B. Nylehn*, Organisasjonsteori. 1969 s. 66–75; *Michael J. Hill*, The Sociology of Public Administration. London 1972 s. 3–5; *Niklas Luhmann*, Politische Planung. Opladen 1971 s. 90–112; *Kauko Sipponen*, Johdatus julkiseen hallintoon. Julkishallinnon laitoksen julkaisuja 1/1973 B s. 140–148; *Osmo A. Wiio*, Yritysdemokratia ja muuttuva hallinto. Helsinki 1970 s. 13–15.

[14] *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft I–II. 4. Auflage. Tübingen 1956 s. 126–128.

Tieto byrokratian ominaisuuksista auttaa ymmärtämään sen asemaa yhteiskunnassa sekä arvioimaan monien uudistuspyrkimysten merkitystä. Niinpä virkamiehellä on ollut muihin kansalaisiin verraten yleensä erityinen yhteiskunnallinen arvoasema. Hänen sosiaalisen arvoasemansa ovat taanneet arvojärjestystä koskevat säännöt sekä rikoslain määräykset virkamiehen loukkaamattomuudesta, kiellosta halventaa valtion auktoriteettia jne. Yhteiskunnallisen ajattelun muuttuessa virkamiehenkin erityisaseman perusteet murentuvat, mistä aiheutuu virkamiehistössä epävarmuutta ja pyrkimystä kompensoida menetyksiä tai estää niihin johtavaa kehitystä.

Byrokraattisessa hallintokoneistossa virkamies nimitetään tavallisesti elinajaksi. Käytännössä edellytetään, että määräajaksikin nimitetyn virkamiehen toimikausi uudistetaan. Lisäksi on olemassa oikeudellisia takeita mielivaltaista virasta erottamista tai virasta siirtämistä vastaan. Tässäkin suhteessa virkamiehen aikaisempi asema on uhattuna, koska monissa yhteyksissä on vaadittu ainakin johtavien virkamiesten nimittämistä määräajaksi.[15]

Weber oli sitä mieltä, että byrokraattinen hallinto on kaikkien kokemusten mukaan toimintojen ennalta arvattavuuden, yleisen käyttökelpoisuuden ja puhtaasti teknillisen suorituskyvyn kannalta tarkastellen rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto.[16] Edellä on kuitenkin jo viitattu siihen, että byrokratia saattaa olla esteenä hallintokoneiston kansanvaltaistamispyrkimyksille. Viime aikoina on myös alettu havaita, että se ei ehkä ole tehokkainkaan hallinnon muoto, koska monet byrokratian ominaisuuksista – tiukka muodollinen toimivaltahierarkia, informaation kulku ensi sijassa vain johdolta alaisille, toiminnan sitominen tarkoin kirjallisiin sääntöihin ja määräyksiin jne. – saattavat tehdä hallintojärjestelmän hitaaksi ja joustamattomaksi. Byrokraattisen hallintokoneiston käyttökelpoisuus joudutaan arvioimaan uudelleen.

Jos byrokratian ideaalimalli antaa selvyyttä olemassa olevien hallintojärjestelmien rakenteeseen ja ihmissuhteisiin, niin *Herbert A. Simonin* aloittama suuntaus johtaa suoraan tärkeisiin toimintaprosesseihin. *Simon* ehdottaa, että hallinnollista käyttäytymistä olisi järjestelmällisesti tutkittava päätöksenteon analyysin pohjalta.[17] Päätöksenteko tunkee läpi koko hallintokoneiston aivan samalla tavalla kuin tekemi-

---

[15] Ks. esim. *Komiteanmietintö 1971: B 112* (Oikeuslaitostoimikunnan mietintö) s. 87–90.

[16] *Weber*, m.t. s. 128.

[17] Ks. *Herbert A. Simon*, Administrative behavior. Second edition. New York 1957. Fourteenth printing 1968 s. XXII ja passim.

nen ja toiminta, itse asiassa nämä kaikki prosessit ovat toisiinsa sidoksissa. *Simon* vastustaa sitä käsitystä, että päätöksenteko olisi jotain hallintokoneiston ulkopuolista toimintaa, että vain poliitikot tekisivät päätöksiä ja jättäisivät virkamiehet toiminnallaan niitä toteuttamaan. — On mielenkiintoista havaita, että kun päätöksenteko on 1960-luvun loppupuolelta lähtien tunkeutunut suomalaiseenkin käsitteistöön julkisessa hallinnossa, monet puhuvat »päätöksentekijöistä» tarkoittaen niillä poliitikkoja; juuri tätä vastaan *Simon* esitti kritiikkiä.

Hallinto on jatkuvaa päättämistä, itse asiassa hierarkkisesti järjestetty päätöksentekojärjestelmä.[18] Simonin käsityksen mukaan poliitikkojen tulisi mahdollisuuksien mukaan suorittaa ainakin tärkeimmät arvostusta koskevat päätökset, mutta hän huomasi tämän pyrkimyksen vaikeuden korostaessaan, miten vaikeaa on erottaa toisistaan tosiasioita ja arvostuksia.

3. *Hallinnon toiminnalliset prosessit hallintosysteemissä.* Termejä »systeemi» tai »järjestelmä» käytetään yleiskielessä. Niille on kuitenkin vähitellen vakiintumassa erityinen merkitys eräänä tapana nähdä ja ymmärtää monimutkaisia järjestelmiä kuten esimerkiksi yhteiskuntaa, organisaatioita, oikeudellista toimintaa tai hallintokoneistoa. Systeemiajattelun kuvauksia ja selityksiä on jo runsaasti, onhan tätä ajattelutapaa sovellettu monilla tieteenaloilla. Se alkaa olla siksi yleisesti tunnettu, etten käy sitä yksityiskohtaisesti selvittämään, vaan rajoitun vain joihinkin pääpiirteisiin.

Systeemi on joukko esineitä tai asioita, jotka muodostavat yksi- tai moniaineisen kokonaisuuden: rahajärjestelmä, hermojärjestelmä, hallintojärjestelmä tai tuomioistuinjärjestelmä.[19] Systeemi koostuu esineiden tai asioiden sekä niiden ominaisuuksien välisistä suhteista taikka — toisin sanoen — alkioista eli elementeistä sekä niiden välisistä relaatioista. Systeemin elementtejä sitovat toisiinsa toiminta ja/tai rakenne. Avoimella systeemillä on systeemiympäristö eli jotain systeemin ulkopuolisia esineitä tai asioita joihin se vaikuttaa tai jotka siihen vaikuttavat. Suljetun systeemin kokonaisuuteen ei vaikuta mikään ulkopuolinen

---

[18] Ks. *Simon* m.t. s. 8 s.

[19] Ks. esim. *Richard A. Johnson & Fremont E. Kast & James E. Rosenzweig,* The Theory and Management of Systems. Second edition. New York 1967 s. 3 s.

Sovellutuksista ks. esim. *Leo Ahlstedt & Iiro Jahnukainen & Juha Vartola,* Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Tapiola 1974, I luku; *R. G. S. Brown,* The Administrative Process in Britain. London 1971; *Karl W. Deutsch,* Politik och styrelse. Lund 1972. Systeemianalyysistä ks. esim. *Helmut Krauch* (Hrsgb.), Systemanalyse in Regierung und Verwaltung. Freiburg im Breisgau 1972.

tekijä eikä se vaikuta ulospäin. Yhteiskuntaelämässä toimii oikeastaan vain avoimia systeemejä.

Allardt & Littunen kuvaavat systeemiä seuraavasti.[20] Kyseessä on tietyssä ympäristössä toimiva järjestelmä, jonka eri osien välillä vallitsee tiettyjä säännönmukaisia suhteita. Ympäristön vaikutus järjestelmään ilmenee vaikutteina, joita sanotaan syötteiksi tai panoksiksi (input). Näiden ansiosta järjestelmä vaikuttaa ympäristöön tuotteiden tai tuotoksen (output) kautta. Syötteiden ja tuotteiden välillä vallitsee kytkentöjä, jotka määräävät systeemin toiminnan ja tilan. Tärkeä kytkennän muoto on negatiivinen takaisinkytkentä eli palaute tai palauma (feedback), jonka avulla jokin muutosta aiheuttava syöte pysyy valvottuna, koska tuote vaikuttaa takaisin syötteeseen. Jos syötöt ja tuotot ovat samoja tietyn ajanjakson kuluessa, järjestelmä on tasapainossa.

Laakso määrittelee systeemin seuraavasti:[21] »Systeemi on tarkastelukulmasta riippuva jonkin toiminnallisen kokonaisuuden yksinkertaistettu käsitteellinen kuvaus.»

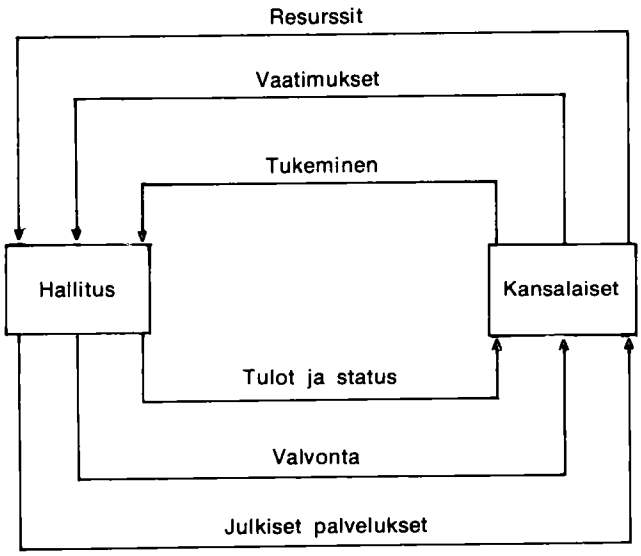
Systeemiajattelussa on tärkeä tehtävä »mustan laatikon» (black box) käsitteellä. Se on systeemin elementti, alkio, jonka sisäinen toiminta jätetään tarkastelematta. Tätä käsitettä käyttämällä on mahdollista yhdistää kokonaissysteemi osasysteemeistä tarvitsematta olla tarkoin perillä kunkin osasysteemin toiminnasta.

Systeemi saadaan käsitteellisesti selvitetyksi, kun päästään perille sen laajuudesta ja osasysteemeistä. Systeemin laajuus on vaikea ongelma. Ensi alkuun näyttää olevan suunnaton määrä toisiinsa jossain suhteessa olevia tekijöitä, joista jotkut ovat merkityksellisiä, jotkut toiset taas eivät sitä ole. Esimerkiksi liikennesysteemin analyysiin kuuluvia tekijöitä ovat väestön kasvu, eri liikennemuotojen onnettomuustiheys, liikenteen tukkeutuminen pääliikenneväylillä, rautateiden taloudelliset vaikeudet ja rappeutuva kalusto, uuden teknologian tuotteiden kuten ylisuurien matkustajakoneiden tulo markkinoille, eri energialähteiden kustannukset ja monet muut seikat. Systeemiä hahmoteltaessa joudutaan merkityksettömät tai toisarvoiset tekijät sivuuttamaan, vain keskeiset suhteet ja ongelmat ovat käsittelyn arvoisia. Se, mihin systeemiin toiminta ei asiallisesti välittömästi vaikuta, voidaan jättää systeemin ulkopuolelle systeemiympäristöön. Tällaiseen valikointiin hallinto-oikeuden tutkija on tottunut.

---

[20] *Erik Allardt & Yrjö Littunen,* Sosiologia. 4. uudistettu laitos. Porvoo 1972. s. 75.
[21] *Seppo Laakso,* Systeemimalli oikeudellisen ratkaisu- ja tulkintatoiminnan kuvaajana. Lakimies 1973 s. 664.

Eräänä esimerkkinä systeemistä esitän *Mitchell & Mitchellin* kaavion poliittisesta systeemistä.[22]



Niin sanottu yleinen systeemiteoria pyrkii kehittämään järjestelmällistä ja teoreettista viitekehystä empiirisen maailman yleisten suhteiden kuvaamiseksi.[23] Pyrkimyksenä on kehitellä malleja, jotka sopivat erilaisiin systeemeihin: biologisiin, yhteiskunnallisiin jne. Organisaatioita koskevien mallien esikuvia on haettu esimerkeiksi organismeista kuten ihmisruumiista, jolloin aivot vastaavat ylintä johtoa, hermosto tiedotusväyliä jne.; koneista, joissa työntekijät ovat tuotannon tekijöitä koneen rattaina; sekä myös systeemistä. Systeemiajattelun tavoitteena on helpottaa monimutkaisten toiminnallisten järjestelmien ymmärtämistä sekä johtamista ja päätöksentekoa systeemissä.

Organisaation sisällä on monia toiminnallisia osasysteemejä, joista perille pääsemiseen systeemiajattelu on vaikuttanut myönteisesti. Organisaatiotutkimus lähtee nykyään siitä, että organisaatiossa ovat ainakin seuraavat organisaation johtamiseen vaikuttavat toiminnalliset järjestelmät:[23a]

---

[22] Ks. *Joyce Mitchell & William C. Mitchell,* Political Analysis & Public Policy. Chicago 1969 s. 14.

[23] Ks. *Johnson & Kast & Rosenzweig,* m.t. s. 6 ss.; *Wiio,* m.t. s. 26 ss.

[23a] Ks. esim. *Dick Ramström,* Administrativa processer. 2. upplaga. Stockholm 1966.

- tavoitejärjestelmä,
- ohjausjärjestelmä,
- päätöksentekojärjestelmä,
- informaatiojärjestelmä,
- kommunikaatiojärjestelmä, sekä
- valvontajärjestelmä.

Organisaation toiminta-ajatus on organisaation perustehtävä, yleisluontoinen organisaation pyrkimyksiä tarkoittava käsite. Valtion toiminta-ajatukseen kuuluu ensi sijassa kansalaisten tarpeiden tyydyttäminen.

Päämäärien asettaminen on toiminta-ajatuksen muuntamista operationaaliseen muotoon. Päämäärät ovat kriteerejä eri toimintavaihtoehtojen välisessä vertailussa. Valtion päämääriä voivat olla tietyn taloudellisen kasvuvauhdin ylläpitäminen, vakavaraisuuden ja maksukykyisyyden säilyttäminen tai kansalaisten jatkuvan ja turvatun toimeentulon takaaminen.

Tavoite on vuorostaan väline päämäärään pääsemiseksi. Jos edelleen pysytään tarpeiden tyydyttämisen kategoriassa, niin tavoitteita voivat olla esimerkiksi sosiaaliavustukset, asuntolainat, progressiivinen verotus ja monet muut keinot.

Kullakin tavoitekäsitteiden ryhmällä on tietty aikaväli, ja niistä huolehtiminen on jaettu hallintokoneiston eri tasoille.[24]

Organisaation johdon tehtävänä on toiminnan ohjaaminen henkilöstöä ja voimavaroja koskevien päätösten avulla sillä tavalla, että organisaation toiminnalliset päämäärät saavutetaan. Ohjaus on siis kaikkinaista organisaation virallisten vaikutuskanavien kautta tapahtuvaa toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan toimintaprosessiin välittömästi tai välillisesti yksilön, ryhmän tai yksikön kautta, jotta asetetut tavoitteet saavutetaan.[25] Ohjausimpulssi on se heräte, jonka ohjaava yksikkö lähettää ohjattavalle toivotun käyttäytymisen aikaansaamiseksi. Ohjausjärjestelmä koostuu ohjaavista ja ohjattavista yksiköistä ja niiden päätöksenteosta sekä yksikköjen välisistä ohjausimpulsseista.

---

[24] Tavoitekäsitteisiin on erikoistunut *Eero Pitkänen*, Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa. Helsinki 1969, toinen luku. Hänen esittämäänsä käsitteistöä seurataan maassamme yleisesti, ks. esim. *Ahlstedt & Jahnukainen & Vartola*, m.t. s. 31–35, jossa tavoitekäsitteiden hierarkiaa kehitetään edelleen. Vrt. myös *R. Göttner & P. Fischer*, Was soll – was kann Profnostik? Leipzig & Jena & Berlin 1973 s. 63 ss.

[25] *Ahlstedt & Jahnukainen & Vartola*, m.t. s. 15–17 puhuvat myös epävirallisesta ohjausrakenteesta. Kun tämä voi sulkea sisäänsä mitä erilaisimmat vaikutuskeinot, on mielestäni käsitteen käyttökelpoisuuden takia erotettava toisistaan ohjaaminen ja vaikuttaminen. Ohjauksesta ks. *Lennart Lundquist*, Förvaltningen i det politiska systement. Tredje tryckningen. Lund 1973 s. 24: »Med styrning avses beslutsfattarens medvetna försök att påverka tillämpningen av sina beslut.»

Edellä luetellut toiminnalliset järjestelmät ovat ohjauksen kannalta ymmärrettävissä kokonaisohjaukseksi. Tällaisia ovat siis

– tavoitejärjestelmä eli se menettely, jossa päämäärät ja tavoitteet asetetaan,

– päätöksentekojärjestelmä eli päätöksen valmistelu-, ratkaisu-, toteuttamis- ja arviointivaiheet,

– informaatio- ja kommunikaatiojärjestelmät, joiden tehtävänä on tietojen kerääminen, tuottaminen, rekisteröiminen, käsittely ja välittäminen organisaation sisällä sekä organisaation ja ympäristön välillä, sekä

– valvontajärjestelmä.

Valtion virkakoneistossa on vanhastaan toteutettu niin sanottua hierarkkista ohjausjärjestelmää. Se perustuu esimies – käskynalainen suhteeseen. Esimies on odottanut käskyjen ja tietojen kulkevan lähinnä ainoastaan esimieheltä alaiselle. Ne ohjausvälineet, joita tavallisimmin käytetään, ovat tämän hierarkkisen perinteen mukaisia:[26]

– eri asteiset säännöt ja normit kuten lait, asetukset, ohjesäännöt jne.,

– tulo- ja menoarvio,

– nimityspolitiikka, sekä

– suora ohjaus, missä käskyt annetaan henkilökohtaisesti ja tavallisesti suullisesti.

Organisaation toimintaa koskevat päätökset, ratkaisut, tehdään päätöksentekoprosessissa. Sitä ei voida tarkastella irrallisena informaatiosta, mitä päätösten tekeminen rationaalisella tavalla välttämättömästi edellyttää, eikä myöskään kommunikaatiosta, jonka tulisi välittää informaatiota mahdollisimman häiriytymättömästi päätöksentekijän käytettäväksi.[27]

Hallintokoneisto ei siis toimi irrallisena, vaan se kuuluu elimellisesti laajempiin systeemeihin kuten valtiokoneistoon ja yhteiskuntaan. Koko valtion virkakoneiston tehtävänä on yhteiskuntapoliittisten päämäärien ja tavoitteiden toteuttaminen. »Se on näin ollen yhteiskunta- ja puoluepolitiikan väline, jonka ylin johto ja valvonta kuuluu edustuselimissä toimiville poliittisten puolueiden edustajille».[28]

---

[26] Tästä on esitys esim. teoksessa *B. Molin & L. Månsson & L. Strömberg*, Offentlig förvaltning. Stockholm 1970.

[27] Päätöksenteosta ks. esim. *O'Shaugnessy*, Inquiry and Decision. London 1972; *L. A. Welsch & R. M. Cyert*, Management Decision Making. Hammondsworth 1970.

[28] *Sipponen*, m.t. s. 47.

Blegen & Nylehn esittävät systeemiajattelun perusteella mielestäni varsin käyttökelpoisen mallin organisaation ymmärtämiseksi.[29] Tässä mallissa, jossa toimintaprosessit ovat vain yksi osa, ovat seuraavat osat:

– Prosessit, jotka ovat teknologisia, hallinnollisia ja sosiaalisia. Näitä prosesseja ovat juuri edellä mainitut tavoitteenasettamisprosessi, päätöksentekoprosessi ja kommunikaatioprosessi.

– Suhteellisen pysyvä rakenne, jossa prosessit tapahtuvat ja jonka ne myös muodostavat. Pysyvin rakenne-elementti on muodollinen organisaatio; jatkuvasti uusiutuvista toiminnoista ja teknologiasta syntyy toiminnallinen rakenne.

– Funktiot, Prosessit auttavat toteuttamaan organisaatiossa hyväksyttyjä arvoja toteuttamalla organisaation funktioita, joita ovat energian muuntaminen, yhteyksien aikaansaaminen, ylläpitäminen, sopeutuminen ja koordinointi.

Systeemiajattelun seuraaminen pitemmälle johtaisi lakimiehelle oudoille ja mielenkiintoisille urille, eikä siihen ole tässä mahdollisuutta. Vertailun vuoksi sijoitan kuitenkin rinnakkain kahden suunnilleen samoihin aikoihin ja samassa maassa julkaistun hallintoa käsittelevän kirjan sisällysluettelot. Toinen kirjoista *(Strömberg)* on hallinto-oikeudellinen, toinen *(Lundquist)*[30] systeemiteoreettinen.

Strömberg

1. Johdanto
2. Hallinto-oikeudelliset subjektit
3. Valtion hallinto-organisaatio
4. Hallinnon henkilökunta
5. Hallintopäätösten sisältö ja oikeusvaikutukset
6. Hallintomenettely
7. Täytäntöönpanokeinot
8. Oikeusvarmuuden ja tehokkuuden takeet hallinnossa
9. Valitusmenettely
10. Erityiset muutoksenhakukeinot sekä armahdus ja erivapaus

Lundquist

1. Hallinnon asema poliittisessa järjestelmässä
2. Päätöksentekijäin ja hallinnon suhde: Ohjaus ja painostus
3. Sisäinen hallinto: Organisaatio
4. Sisäinen hallinto: Prosessit
5. Sisäinen hallinto: Henkilökunta
6. Päätöksentekijäin ja hallinnon suhde: Valvonta
7. Hallinnon suhteet vaatimusten esittäjiin ja yhteiskunnan jäseniin

[29] Ks. *Blegen & Nylehn,* m.t. kolmas luku.
[30] Teoksien nimet ovat alaviitteissä 6 ja 25.

11. Toimivallan jako tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välillä
12. Tuomioistuinten harjoittama hallinnon valvonta

Liite. Valtion ja kuntien vahingonkorvausvastuu

Systeemiajattelu on perusteiltaan suhteellisen yksinkertaista, ja vaikka sen vähänkään pitemmälle menevät sovellutukset vaativat erityistä peruskoulutusta, se on kuitenkin yleisesti käytettävissä rakenteiden ja toimintojen kuvaamistehtäviin. Sen avulla voitaisiin esimerkiksi nykyistä selkeämmin havaita, että hallintovirkamiehen ja tuomarin toiminnassa ei ole kysymys yksilön tai ryhmän suhteellisen vapaasta toiminnasta tavoitteidensa toteuttamiseksi, vaan työskentelystä muodollisessa ja ainakin tavoitteellisesti kansanvaltaisessa organisaatiossa. Systeemiajattelu jos mikään johtaakin juuri tavoitteiden tarkasteluun. Kansanvaltaisen järjestelmämme nykyisessä kehitysvaiheessa on tämä mielestäni merkittävä ansio.

Systeemiajattelu antaisi oikeudellistenkin toimintojen tarkastelulle uuden käsitteistön, uuden viitekehyksen, joka olisi suunnilleen sama kuin organisaatiotutkimuksessa nykyään käytetty. Kun moni entisistä lähestymistavoista oikeustieteessä ei tunnu kaikin puolin tyydyttävältä, tällainen viitekehys auttaisi uusien lähestymistapojen löytämistä. Esimerkiksi käsitys valtion hallinnosta osana yhteiskunnan hallintoa ja osana yhteiskuntasysteemiä osoittaisi niitä yhteyksiä yhteiskuntaan, joita viime vuosina oikeudellisessa ajattelussa on haettu.

Käsitys organisaatiosta systeeminä ja toimintaprosesseina sitoo yhteen hallinnollisen toiminnan ja oikeudellisen ratkaisun perustana olevat empiiriset tosiasiat sekä toiminnoissa ja ratkaisuissa tapahtuvan arvottamisen. Olemisen ja pitämisen erillisyys tahi yhteisyys on koko vuosisadan vaivannut lakimiehiä. Systeemeihin ja prosesseihin sisältyvät Sein ja Sollen, jotka eivät *Kelsenin* mukaan koskaan tapaa toisiaan. Kaikkein hedelmällisintä edellä selostettu ajattelutapa ehkä olisikin vapauttaessaan hallinnossa toimivan oikeudellisen ajattelun yksinvallasta ja antaessaan hänelle entistä paremman mahdollisuuden ja käsitteistön havaita, nimetä ja ymmärtää hallintotoiminnan kokonaisuutta ja sen osia. Päätöksenteko hallinnossa — samoin kuin tuomioistuimissakin — esiintyisi vain osana päätöksentekoprosessia, jota kokonaisuudessaan käsiteltäisiin samojen sääntöjen mukaisesti, se ei olisi toimintaa sui

generis kuten usein lakimiehen ajattelussa. Jo tällä hetkellä on havaittavissa, että hallinnon tarkastelu systeeminä ja toiminnallisina prosesseina voisi johtaa uudentyyppisiin käsityksiin monista ilmiöistä, jotka ovat vanhastaan olleet oikeudelliselle ajattelulle ongelmallisia: tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, lainkäytön ja hallinnon erosta tai välillisestä valtionhallinnosta. Ehkäpä siitä olisi ollut apua myös *Palmströmille,* jonka yli runoilija *Morgenstiernen* mukaan ajoi kadunkulmassa kuorma-auto.[31] *Palmström* tutki tämän jälkeen kotonaan lakikirjaa ja havaitsi, että autoilija ei olisi saanut lain mukaan ajaa niin kuin oli ajanut. Tästä *Palmström* teki johtopäätöksen:

Und er kommt zu dem Ergebnis:
»Nur ein Traum was das Erlebnis,
Weil», so schliesst er messerscharf,
»nicht sein kann, was nicht sein darf».

4. Tuotoshallinto ja ohjaava hallinto. Edellä selostetut ajatuskulut antavat pohjaa hallinnon käsitteen määrittelylle, jota ilman organisaatio-opissa on vaikea tulla toimeen.

Hallintoviranomaiset pyrkivät edistämään valtion tavoitteita suorittamalla oikeusjärjestyksen puitteissa mitä erilaisimpia tehtäviä – tekemällä päätöksiä, suorittamalla palveluksia, tuottamalla erilaisia tavaroita ja hyödykkeitä. Kaikki tämä on niin sanottua *suorittavaa* eli *tuotoshallintoa:* veturin kuljettaminen, oppitunnin pitäminen, kadun päällystäminen, veron vahvistaminen, toimiluvan antaminen.

Joidenkin virkamiesten ja viranomaisten erityisenä tehtävänä on vaikuttaa suunnitelmallisesti valtion hallintokoneistoon sillä tavalla, että hallintokoneiston toiminnalle tavoitteiden toteuttamiseksi saadaan hyvät edellytykset. Kysymyksessä on niin sanottu *ohjaava hallinto,* mitä toteutetaan tekemällä suunnitelmia, valmistelemalla tulo- ja menoarvio, vahvistamalla ohje- ja johtosääntöjä, nimittämällä henkilökuntaa, valvomalla sen työskentelyä, antamalla henkilökohtaisesti opastusta ja määräyksiä jne. Hallintoon kuuluvat sekä tuotoshallinto että ohjaava hallinto.

Antti Talkkari on hakuteosten ja tieteellisen kirjallisuuden avulla pyrkinyt selvittämään, mitä hallinnolla yleisesti sekä erityisesti oikeudelliselta ja yrityshallinnon kannalta tarkoitetaan.[32] Hän näkee organisaation tehtävät kaksijakoisina juuri edellä esitetyin tavoin:

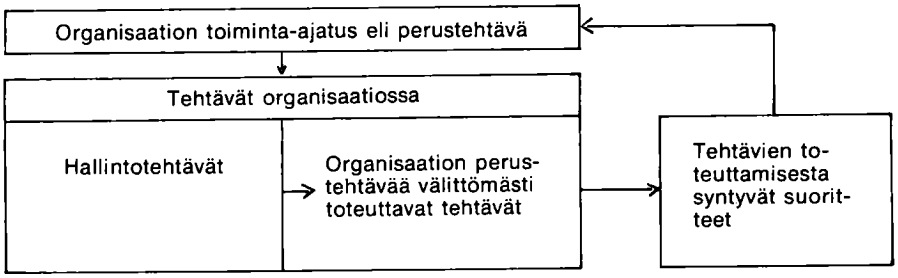
---

[31] Ks. *Christian Morgenstiern,* Alle Galgenlieder. Wiesbaden 1947 s. 165 »Die unmögliche Tatsache».

[32] Ks. *Antti Talkkari,* Hallinto-käsitteen analysointia. Valtionhallinnon R-muistio 8/1972 s. 20 ss.

1. organisaation perustehtävää välittömästi toteuttavat tehtävät, sekä
2. hallintotehtävät.

Hän esittää seuraavan kaavion:



Hallintotehtävät voidaan siis käsittää niiden ohjaustoimenpiteiden muodostamaksi kokonaisuudeksi, jotka ovat tarpeen perustehtävää toteuttavien suoritteiden aikaansaamiseksi. Tämä kaksinaisuus heijastuu myös organisaation sisäisessä työnjaossa.

Vallanjako-opin mukainen hallinto sisältää edellä selostetun mukaisesti kahdenlaisia elementtejä: tuotoshallintoa, jonka kohteena ovat yhteiskunnan tarpeet ja niiden tyydyttäminen, sekä ohjaavaa hallintoa, jonka kohteena on tuotoshallinto ja sen suorittaminen tarkoituksenmukaisella tavalla.

Edellä esitetty käsitys tuotoshallinnosta ja ohjaavasta hallinnosta, jota on kehitelty nimenomaan yrityshallinnossa, on näköjään varsin nopeasti omaksuttu myös julkisen hallinnon puolella. En ainakaan tällä erää näe estettä sen käyttämiselle julkishallinnossakin. Kuitenkin on otettava huomioon valtionhallinnon hierarkkisuus, minkä takia se toiminta, mikä organisaatioympäristöstä näyttää ohjaavalta hallinnolta, voi yksikön sisällä jakaantua ohjaavaan hallintoon ja tuotoshallintoon. Lähinnä käsitteellistä sekaannusta aiheuttaa ohjaava hallinto ohjaavassa hallintoyksikössä itsessään (administration i förvaltning). Tästä tapauksesta ilmenee, että suomenkielinen hallinnollinen sanasto ei ole vielä riittävästi eriytynyt.

Ohjaava hallinto on lähellä hallinnollista johtamista (management). *Kalevi Piha* kirjoittaa, että hallintotehtävien suorittaminen kuuluu tietyille ryhmän jäsenille, nimittäin organisaation eri tasoilla ja eri kaistoilla toimiville johtajille.[33] Ohjaavaan hallintoon sisältyvät ne toiminnat,

[33] Ks. *Kalevi Piha*, Hallinto. Yhteiskuntatieteiden käsikirja I. Keuruu 1963 s. 129–131. Vrt. myös *Matti Halmekoski*, Näkökohtia yhteiskuntapolitiikan suunnitteluorganisaation rakenteesta (Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisusarja B 15). Helsinki 1973 s. 14.

jotka kuuluvat johtamiseen (management) kuten suunnittelu, organisointi, henkilöstöpolitiikka, koordinointi ja valvonta.

Useimmat valtion hallintokoneistossa toimivista virkamiehistä ovat saaneet ammatillisen peruskoulutuksen tuotoshallinnon tehtäviin, mutta monet heistä joutuvat virka-asemassaan suorittamaan myös ohjaavaan hallintoon kuuluvia tehtäviä.[34] Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi sairaalan hallinnollisesta johtamisesta vastaava lääkäri taikka tiedekunnan hallinnollisesta johdosta vastaava professori. Näillä aloilla koulutus ammattiin eli tuotoshallintoon alkaa yhä useammin johtaa asianomaisen aikanaan myös ohjaavan hallinnon tehtäviin julkisessa organisaatiossa. Tällainen henkilö viihtyy usein heikosti ohjaavassa hallinnossa, hän toivoo pääsevänsä takaisin »varsinaiseen» tehtäväänsä, tuotoshallintoon. Hallinnon kokonaiskäsitteen jakaminen tuotoshallintoon ja ohjaavaan hallintoon ehkä voisi selkiyttää hallinnossa toimivien ja erilaisen peruskoulutuksen saaneiden virkamiesten asemaa. Heidän olisi helpompi havaita, että valtion hallintokoneistossa työskentelevien jokapäiväinen kanssakäyminen asiakkaiden kanssa yhtä hyvin kuin tällaisen toiminnan johtaminenkin ovat hallintoa, ja että kumpaankin toimintaan olisi soveltuvin osin sovitettava hallinnollista päätöksentekoa varten kehitettyjä yleisiä hallintoperiaatteita.

---

[34] Asiasta kirjoittaa esim. *Amitai Etzioni*, Modern Organisations. Englewood Cliffs 1964 s. 75 ss.

Antti Suviranta

Sekaluontoisista laeista Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä

1. *Säännös ja sen historia*

Ahvenanmaan itsehallintolain 14 §:n 4 momentissa säädetään:

> Jos maakuntalakiin on yhtenäisyyden ja selvyyden takia sisällytetty yksityisiä valtakunnanlainsäädäntöön kuuluvia säännöksiä, jotka asiallisesti ovat yhtäpitäviä valtakunnanlain vastaavien säännösten kanssa, älköön tämä olko esteenä maakuntalain voimaantulolle. Sellaisten säännösten ottaminen maakuntalakiin ei aiheuta muutosta valtakunnan ja maakunnan lainsäädäntövallan keskinäiseen suhteeseen eikä myöskään valtakunnanlainsäädännöllä annettujen säännösten voimaan tulemiseen Ahvenanmaan maakunnassa.

Tämä säännös liittyy siihen tapaan, jolla lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Muualla on asia usein järjestetty siten, että kummallekin erikseen kuuluvan lainsäädäntöalan lisäksi on yhteistä toimialaa, kysymyksiä joista yhtä hyvin valtakunta kuin osavaltio tai itsehallintoalue saavat säätää; ja vasta kun molemmat todella säätävät samasta asiasta, joudutaan ratkaisemaan, kumman antama säännös pätee, usein noudattaen periaatetta »Reichsrecht bricht Landesrecht». Ahvenanmaan itsehallintolaki ei tunne tuollaista yhteistä toimialaa, vaan jokainen lainsäädäntökysymys kuuluu periaatteessa joko valtakunnan tai maakunnan, ei koskaan niiden molempien toimialaan.[1] Itsehallintolain 14₄ §:n avulla pyritään toimialojen jäykkää rajan-

[1] Ks. esim. *Rafael Erich,* Suomen valtio-oikeus II (1925) s. 385–386; *Artur Tollet–John Uggla,* Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar (1930) s. 30–33; *Paul Johan Klinthe,* Om territorialkorporationer (1936) s. 241–244; *sama,* Ålandsdelegationen och dess verksamhet (1938) s. 201–202; *Esko Hakkila,* Suomen tasavallan perustuslait (1939) s. 688–689.

vetoa asiallisesti muuttamatta helpottamaan lakien laatimista ja soveltamista.

Vuoden 1920 itsehallintolaissa ei tällaista säännöstä ollut. Vastaavanlaisen menettelyn tarpeellisuus huomattiin kuitenkin pian. Jo aivan ensimmäisiin voimaan tulleisiin maakuntalakeihin sisältyi valtakunnan laeista sellaisinaan lainattuja säännöksiä kysymyksistä, jotka eivät kuuluneet maakunnan lainsäädäntövallan piiriin; ja tasavallan presidentin kirjeeseen, jossa hän ilmoitti olevansa käyttämättä veto-oikeuttaan, saattoi sisältyä toteamus siitä, ettei maakuntapäivien hyväksymä maakuntalaki poikkea valtakunnan säädöksistä siltä osin kuin lainsäädäntövalta kuuluu tasavallan lainsäädäntöelimille.[2] En ole voinut selvittää tätä kirjoitusta varten, missä määrin jo näiden tapausten perustana olivat sellaiset ajatukset, joiden pohjalta sekaluotoisia lakeja koskeva käytäntö sittemmin kehittyi. Joka tapauksessa Ahvenanmaan valtuuskunta nojautui näihin tapauksiin muodostaessaan asiasta omaa kantaansa, joka ensimmäisen kerran ilmenee kehitellyssä muodossa asutuslainsäädäntöä koskevassa valtuuskunnan mietinnössä vuodelta 1924:

> Därjämte omfattar lagstiftningen angående kolonisationsväsendet åtskilliga stadganden från olika rättsgebit, vilka i och för sig äro undantagna landskapets lagstiftningsmakt, men icke kunna, lösryckta ur sitt sammanhang, i kolonisationssyfte tillämpas eller förverkligas på Åland, exempelvis detaljstadganden angående lagfart och inteckning, exekutiv försäljning av fastighet, bördslösen, förköpsrätt m.m. Men enär dessa stadganden äro nödvändiga förutsättningar för och äga ett intimt samband med samt utgöra integrerande beståndsdelar av kolonisationslagstiftningen och s.a.s. bilda hörnstenar i hela kolonisationssystemet, håller Delegationen före, att landstinget icke kan förmenas rätt att, med eller utan ändring uti den i riket gällande kolonisationslagstiftningen i övriga delar, antaga jämväl dessa detaljbestämmelser i den form, vari de ingå i rikslagstiftningen i ämnet, utan att landstinget härigenom överskrider sin lagstiftningsbefogenhet.[3]

Jo samassa yhteydessä valtuuskunta totesi toisaalta, ettei maakuntalaiksi voitu täysin muuttamattomanakaan omaksua sellaista valta-

---

[2] Ks. ÅD II s. 20, 39.
Ahvenanmaan ja valtakunnan lainsäädäntö- ja hallintoelimien toimivaltasuhteita koskevia lähinnä tasavallan presidentin, korkeimman oikeuden ja Ahvenanmaan valtuuskunnan toiminnassa syntyneitä asiakirjoja julkaistaan sarjana »Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden», sittemmin vain »Ålandsdelegationen», jonka tähän mennessä ilmestyneet osat I–X käsittävät vuodet 1923–1967. Tämän kirjoituksen aineistona ovat lisäksi Ahvenanmaan valtuuskunnan pöytäkirjoihin vuosilta 1968–1971 sisältyvät vielä julkaisemattomat valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden lausunnot.

[3] Ks. ÅD II s. 39, 58. Vrt. myös ibid. s. 12, 26.

kunnanlakia, joka kokonaisuudessaan kuului valtakunnan lainsäädäntövaltaan.[4] Vielä samana vuonna valtuuskunta kehitteli kantaansa edelleen katsomalla, että olisi tehtävä nimenomainen varaus paikallisen ja valtakunnanlainsäädännön voimassaoloaloista ilman että sitä varten olisi tarpeen käydä näiden voimassaoloalojen rajaa tarkasti.[5]

Myös korkein oikeus näyttäisi jo viimeksi mainittuun asiaan antamassaan lausunnossa pitävän menettelyä periaatteessa mahdollisena, vaikka lopputulos siinä asiassa ratkesikin muilla perusteilla.[6] Vielä samana vuonna korkein oikeus jo sovelsi menettelyn hyväksyvää kantaa eräässä täysistuntolausunnossaan,[7] ja tasavallan presidentti antoi tässä asiassa sen mukaisen ratkaisun.[8] Seuraavalta vuodelta on samanlainen presidentin ratkaisu, johon lisäksi sisältyy Ahvenanmaan valtuuskunnan suosittelema varaus siitä, että »sagda lagar och förordningar i antydd omfattning fortfarande förbliva i gällande kraft jämväl på Åland».[9] Toisaalta korkein oikeus käytti eräässä lausunnossaan vuodelta 1926 sanontaa, joka ei näyttäisi hyväksyvän menettelyä; mutta kun saman maakuntalain toisen pykälän kohdalla käytettiin päinvastaisen kannan mukaista sanontaa,[10] on kysymys ehkä ollut vain siitä, miten laajalti menetelmää voidaan käyttää. Vuodelta 1928 tapaamme korkeimmalta oikeudelta nimenomaisen periaatelausuman menetelmän puolesta:

> I landstingsbeslutet har, liksom förhållandet varit med ett flertal tidigare landskapslagar, upptagits en del stadganden i ämnen, vilka rättsligen höra till rikslagstiftningens gebit. Enär detta har visat sig nödvändigt vidkommande bestämmelser av rikslagsnatur, vilka endast genom att intagas i sitt rätta sammanhang i en lokal lag, kunna komma till tillämpning i landskapet, giver ett dylikt förfarande principiellt icke skäl till anmärkning. Vid stiftandet av landskapslag av på sådant sätt blandad natur i kompetenshänseende, bör dock iakttagas, att det från rikslagstiftningens område hämtade stadgandet icke får i landskapslagen givas annat innehåll i sak än det har i rikslagen, ty i motsatt fall sker intrång i rikets lagstiftningsrätt.[11]

Vielä seuraavana vuonna jouduttiin kysymyksestä kuitenkin korkeimmassa oikeudessa äänestämään. Edellisessä asiassa omaksuttu

---

[4] Ks. ÅD II s. 43.
[5] Ks. ÅD II s. 72. Ks. myös ÅD III s. 103, 130–131.
[6] Ks. ÅD II s. 78.
[7] Ks. ÅD II s. 138. Ks. myös ÅD III s. 98–99, IV s. 94.
[8] Ks. ÅD II s. 139.
[9] Ks. ÅD III s. 132. Tämä asia ei ollut korkeimman oikeuden käsiteltävänä.
[10] Ks. ÅD III s. 156.
[11] Ks. ÅD IV s. 101.

kanta säilyi, mutta edellä mainittuun vuoden 1926 lausuntoon liittyen *Allan Serlachius* kirjoitti perusteellisen eriävän mielipiteen tämän kannan vaaroista kiinnittäen huomiota siihen,

> vart ett dylikt sammanblandande av till landskapets lagstiftningskompetens hörande och dess behörighet undandragna stadganden i praktiken kommer att leda. Rikslagstiftningen ändras och i och med detsamma, eo ipso – sådan är väl meningen – även de paragrafer i en »blandad» landskapslag, som äro av rikslagstiftnings natur och beröras av ändringen i rikslagstiftningen. Då emellertid från statsmaktens sida icke angives, vilka stadganden i en blandad lag äro av landskapslags- och vilka av rikslagstiftnings natur, kommer avgörandet av denna ofta synnerligen svårlösta fråga de facto, att överlämnas åt den myndighet, för vilken det gäller att i varje särskilt fall tillämpa den »blandade» lagen. Myndigheten måste för att kunna avgöra huruvida ett landskapslagsstadgande fortfarande gäller, först avgöra vilka stadganden i vederbörande lag äro av rikslagstiftningsnatur för att sedermera kunna granska, huruvida dessa stadganden blivit ändrade genom senare rikslagstiftning. Man frågar sig därför ovillkorligen, vad det myckna arbete, som vid stiftandet av lag nedlägges på att hålla gränserna mellan landskapets och rikets lagstiftningskompetens möjligast klara, egentligen tjänar till, då man, såsom nu sker, icke blott underlåter att draga försorg om att detta arbete kommer dem till godo, som det åligger att tillämpa lagen utan fastmer positivt medverkar till att göra lagens tillämpning i detta avseende möjligast svår.[12]

Tämän jälkeen voidaan kantaa jo pitää vakiintuneena.[13] Tasavallan presidentin kirjeeseen sisältyvään varaumaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien lakien ja asetusten jatkuvasta voimassaolosta liitettiin vuonna 1929 huomautus siitä, että »dessa stadgandens inryckande i landskapslagen icke inskränker den Republikens lagstiftande organ tillkommande rätt att i dessa ämnen även framdeles utfärda stadganden, som skola gälla jämväl i landskapet».[14] Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä sisältävistä maakuntalaeista jo alkuajoista käytetty nimitys 'blandad lag' vakiintui varsin pian; sinä aikana (1936–1951), jona korkeimman oikeuden lausunnot Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntöä koskevista laeista kirjoitettiin suomeksi, puhuttiin niissä 'sekaluontoisista laeista'. Tässä kirjoituksessa käytän samaa nimitystä, vaikka nämä termit eivät olekaan esiintyneet viralli-

[12] Ks. ÅD IV s. 121–123 (ään. 4–1).
[13] Ks. esim. ÅD IV s. 134, 143, 153, 166–167, 169–170.
[14] Ks. ÅD IV s. 172, V s. 127, 157.

sissa asiakirjoissa enää vuoden 1951 itsehallintolain voimassaoloaikana.

Sekaluontoisista laeista ei siis vuoden 1920 itsehallintolaissa ollut säännöksiä. Uutta itsehallintolakia vuosina 1938–1939 valmistellut valtion komitea otti ehdotukseensa vakiintuneen käytännön mukaisen säännöksen, ja tästä mietinnöstä säännösehdotus siirtyi vuonna 1941 valmistuneeseen maakuntapäivien aloitteesta asetetun komitean mietintöön sekä edelleen eri vaiheiden kautta, *Aleksis Ekholmin* ja *Y. J. Hakulisen* perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa ehdottamin täsmennyksin, nykyisen itsehallintolain 14 §:n 4 momentiksi.[15]

Säännös ei ole suinkaan jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi, vaan sekaluontoisten lakien merkitys on vuoden 1951 itsehallintolain voimassaoloaikana lisääntynyt entisestään. Kymmenvuotiskautena 1958–1967 oli Ahvenanmaan valtuuskunnan käsiteltävänä yhteensä 254 maakuntapäivien hyväksymää maakuntalakia, ja näistä oli 94 sellaisia, joiden osalta valtuuskunnan tai korkeimman oikeuden lausunnossa – useimmiten molemmissa – viitattiin itsehallintolain 14_4 §:ään.[16]

2. *Tulkintakysymyksiä*

Itsehallintolain 14_4 §:n soveltamisen edellytyksenä on säännöksen sanamuodon mukaan, että a) *maakuntalakiin* on b) *yhtenäisyyden ja selvyyden takia* sisällytetty c) *yksityisiä* säännöksiä, jotka d) *kuuluvat valtakunnanlainsäädäntöön* ja e) *ovat asiallisesti yhtäpitäviä valtakunnanlain vastaavien säännösten kanssa.* Näistä edellytyksistä tulee useimmin kysymykseen se, kuuluuko säännös valtakunnanlainsäädäntöön. Tämä edellytys on kuitenkin sama kuin yleinen, itsehallintolain muiden säännösten soveltamisessa esille tuleva kysymys valtakunnan ja maakunnan lainsäädäntövallan rajasta. Samalla pitää edelleen paikkansa se sekaluontoisiin lakeihin jo 1920-luvulla sovellettu periaate, ettei mainitun rajan tarkkaa käymistä usein edes tarvita: jos muut 14_4 §:n soveltamisedellytykset on täytetty, ei lain säätämisvaiheessa ole tarpeen tutkia, kuuluuko jokin sen säännös valtakunnan vai maakunnan lainsäädäntövaltaan, sillä kummassakin tapauksessa se saadaan ottaa maakuntalain tekstiin. Näistä syistä ei 14_4 §:ää koskevassa kirjoituk-

[15] Ks. Förslag till reviderad lag om självstyrelse för Åland, kommittébetänkande (Mariehamn 1941) s. 25–26, 59–60; Vp. 1946, HE 100 s. 13–14; *Ekholm–Hakulinen,* lausunto mainitusta hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle (Vp. 1947, Asiak. III:2) s. 12.

[16] Ks. ÅD IX s. 73–140; ÅD X s. 39–127.

sessa ole syytä ryhtyä selvittämään tätä rajankäyntikysymystä. Muutamasta siihen liittyvästä seikasta mainitsen kuitenkin. Muista 14₄ §:n soveltamisedellytyksistä se, että maakuntalakiin otettavien säännösten tulee olla yksityisiä, ja se, että ne otetaan maakuntalakiin yhtenäisyyden ja selvyyden takia, liittyvät läheisesti toisiinsa, joten käsittelen niitä yhdessä.

Ensimmäisenä soveltamisedellytyksenä mainitsin edellä sen, että 14₄ §:n nojalla saadaan valtakunnanlain säännöksiä ottaa vain maakuntalakiin. Tämän mukaisesti on katsottu, että valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvien säännösten sisällyttäminen tällä tavoin maakuntapäivien maakuntahallinnolle perittävistä maksuista hyväksymään päätökseen, joka sinänsä itsehallintolain 23 §:n mukaan ei edellyttäisi maakuntalain muotoa, aiheuttaa sen, että päätöksestä muodostuu maakuntalaki ja se siis on käsiteltävä maakuntalain säätämistä koskevassa järjestyksessä.[17]

Säännösten, jotka 14₄ §:n nojalla sisällytetään maakuntalakiin, tulee olla yksityisiä, ja yhtenäisyyden ja selvyyden tulee vaatia tällaista menettelyä. Sisällytettävien säännösten tulee siis liittyä olennaisena osana maakuntalakiin, joka muilta osin kuuluu maakuntalainsäädännön alaan. Itsehallintolain 14₄ § ei siten salli sellaista maakuntalakia, joka sisältäisi pelkästään tai pääasiassa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä, vaikka nämä olisi lainattu aivan sanatarkasti valtakunnan laista.[18] Tämä sääntö ei kuitenkaan estä lisäämästä ennestään olevaan maakuntalakiin uutta säännöstä tai vaikkapa koko lukua, vaikka tämän muutoksen käsittävä maakuntapäivien päätös sisältäisi yksinomaan valtakunnanlainsäädäntöön kuuluvia säännöksiä, mikäli uudet säännökset tulevat entisen maakuntalain olennaiseksi osaksi.[19] Sisällyttämisen tulee myös olla tarpeen maakuntalain soveltamista varten. Siten ei maakunnan virkamiesten eläkkeistä annettuun maakuntalakiin saatu lisätä yliopistojen ja korkeakoulujen virkamiesten eläkeoikeutta koskevaa, aivan sanatarkasti – mutta ilmeisesti erehdyksessä – valtakunnanlaista lainattua säännöstä.[20]

Kun sisällytettävien säännösten tulee olla asiallisesti yhtäpitäviä valtakunnanlain vastaavien säännösten kanssa, on sana valtakunnanlaki tässä käsitetty laajasti. Siten on lainauksia tehty paitsi eduskuntala-

[17] Ks. ÅD IX s. 97.
[18] Ks. ÅD VIII s. 214–215, X s. 49.
[19] Ks. ÅD VIII s. 218, X s. 51.
[20] Ks. ÅD X s. 105.

eista myös asetuksista ja valtioneuvoston päätöksistä.[21] Myös Ahvenanmaan itsehallintolaki on valtakunnanlaki. Kun sen säännöksiä on toistettu maakuntalaeissa, on sen siis katsottu tapahtuvan 14_4 §:n nojalla.[22]

Valtakunnanlaissa otetaan maakunnan lainsäädäntövalta toisinaan huomioon säätämällä, ettei laki ole voimassa Ahvenanmaalla. Tästä huolimatta on maakuntalakiin katsottu voitavan sisällyttää tuollaisen valtakunnanlain sellaisiakin säännöksiä, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnanlain alaan. Kun tämän on katsottu voivan tapahtua vieläpä valikoiden,[23] on valtakunnanlain säännösten sisällyttämisellä 14_4 §:n nojalla maakuntalakiin tällaisessa tapauksessa todellinen eikä vain toteava merkitys. Milloin sen sijaan valtakunnanlain mukaan sen säännösten voimaan saattamisesta Ahvenanmaalla voidaan säätää asetuksella, sitten kun maakuntalailla on annettu tätä varten tarvittavat säännökset, eivät tällaisesta valtakunnanlaista lainatut maakuntalakiin sisällytetyt, mutta valtakunnanlainsäädännön alaan kuuluvat säännökset voi tietenkään tulla maakunnassa voimaan ennen kuin tuollaisella asetuksella säädettynä voimaantulopäivänä.[24] Edellistä tapaa käytetään — ehkäpä tarpeettomastikin — silloin, kun asianomaisen hallinnonalan hallinto kuuluu Ahvenanmaalla maakunnan viranomaisille (esim. asutushallinto), jälkimmäistä taas silloin, kun hallinto Ahvenanmaallakin on valtakunnan viranomaisten asiana (esim. verohallinto).[25]

Valtakunnanlain alaan kuuluvien säännösten sisällyttäminen maakuntalakiin voi tapahtua myös epäsuorasti. Maakuntalaki voi viitata toiseen maakuntalakiin, johon tuollaiset valtakunnanlain säännökset on sisällytetty.[26] Itsehallintolain 13_2 §:n mukaan voidaan maakuntalaki säätää blankettilakina, so. hyväksymällä valtakunnanlaki sellaisenaan tai maakuntalaissa säädetyin muutoksin tai lisäyksin maakunnassa noudatettavaksi; ja tällaisen blankettilain on katsottu voivan muodostua myös suoranaiseksi delegoinniksi säätämällä, että siinä mainittuun valtakunnanlakiin vastedes tehtävät muutokset ja lisäykset tulevat nekin maakunnassa noudatettaviksi.[27] Blankettilaissa tarkoitettuun val-

---

[21] Lainauksia asetuksista on hyvin runsaasti. Lainauksista valtioneuvoston päätöksistä ks. esim. ÅD IX s. 121, X s. 100.

[22] Ks. esim. ÅD X s. 126; ÅD 3. 9. 1971.

[23] Ks. ÅD IX s. 85.

[24] Ks. ÅD X s. 115.

[25] Hallintovallan jakautuminen voi perustua joko suoraan itsehallintolain säännöksiin tai itsehallintolain 20 §:n nojalla annettuun asetukseen (överenskommelseförordning).

[26] Ks. ÅD X s. 47, 62, 110; ÅD 6. 10. 1971.

[27] Ks. esim. ÅD 1. 2. 1968, 24. 2. 1971, 25. 2. 1971.

takunnanlakiin voi sisältyä myös sellaisia säännöksiä, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnanlain alaan, ja tällöin nämä säännökset tulevat blankettilailla sisällytetyiksi maakuntalakiin itsehallintolain 14_4 §:n mukaisella tavalla.[28]

Se, onko maakuntalakiin sisällytetty säännös yhtäpitävä valtakunnanlain säännöksen kanssa, ratkaistaan periaatteessa sen päivän tilanteen mukaan, jona maakuntalaki hyväksyttiin maakuntapäivillä. Valtakunnanlain muuttuminen tämän päivän jälkeen ennen asian esittelyä tasavallan presidentille ei aiheuta maakuntalain raukeamista, vaan asiaan sovelletaan itsehallintolain 14_4 §:n viimeistä virkettä: uutta valtakunnanlain säännöstä sovelletaan maakuntalain sanamuodosta huolimatta.[29] Sen sijaan ei ole mahdollista sisällyttää maakuntalakiin sellaisia valtakunnanlain alaan kuuluvia säännöksiä, jotka eivät ole valtakunnassa vielä voimassa, vaan vasta valmisteltavina tai eduskunnan käsiteltävinä.[30] Erääseen maakuntalakiin ei ollut otettu mainintaa voimaantulopäivästä, kun taas vastaavan valtakunnanlain voimaantulopäivä oli vielä edessä päin. Kun kuitenkin oli selvää, ettei maakuntalakia ehdittäisi julkaista Ahvenanmaan asetuskokoelmassa ennen valtakunnanlain voimaantulopäivää, ei voimaantulopäivän puuttuminen aiheuttanut maakuntalain raukeamista.[31] Toisaalta on maakuntalaki katsottu voitavan säätää ehdollisena, tulemaan voimaan samana päivänä kuin yli vaalien äänestetty valtakunnanlaki: jos lakiesitys raukeaa, jää maakuntalaki merkityksettömäksi.[32] Jos taas maakuntalaki on ristiriidassa itsehallintolain 20 §:ssä tarkoitetun vielä voimassa olevan sopimusasetuksen kanssa, ei maakuntalaille saa säätää voimaantulopäivää, joka olisi aikaisempi kuin sanotun säännöksen mukainen sopimusasetuksen irtisanomisajan päättymispäivä.[33]

Sisällytettyjen säännösten tulee olla asiallisesti yhtäpitäviä vastaavien valtakunnanlain säännösten kanssa. Sanatarkkuutta ei siis vaadita, mutta eroavuus sanamuodossa ei saa merkitä eroavuutta asiasisällössä. Esimerkkeinä tapauksista, joissa asiasisällön eroavuus on aiheuttanut maakuntalain raukeamisen, mainittakoon:

> – kun valtakunnan oppivelvollisuuslaissa puhuttiin Suomen kansalaisten lapsista, mutta maakuntalaissa lapsista, jotka eivät

---

[28] Ks. ÅD X s. 59, 68; ÅD 17. 10. 1968 (KoO 2. 12. 1968), 27. 2. 1969 (KoO 1. 4. 1969), 24. 2. 1971.
[29] Ks. ÅD VIII s. 163–164.
[30] Ks. ÅD VIII s. 143, X s. 102.
[31] Ks. ÅD 20. 5. 1970.
[32] Ks. ÅD VIII s. 268–269.
[33] Ks. ÅD X s. 69.

ole ulkomaan kansalaisia (jolloin kaksoiskansalaiset olisivat vapautuneet oppivelvollisuudesta);

– kun valtakunnanlaissa oli rangaistus muinaisesineen luvattomasta maastaviennistä, mutta maakuntalaissa luvattomasta maakunnasta viennistä;

– kun valtakunnanlainsäädännön alaan kuuluvan elinkeinon harjoittaja, joka oli jo tehnyt elinkeinoilmoituksen muualla valtakunnassa, määrättiin tekemään uusi ilmoitus maakunnassa, jos hän ulotti elinkeinotoimintansa maakunnan alueelle.[34]

Toisaalta ei asiallisena eroavuutena ole pidetty esim. sitä, että talteenotetun koiran elätysmaksu on rahanarvon muuttumisen takia määrätty korkeammaksi kuin valtakunnan metsästyslaissa.[35] Niin ikään on katsottu, että kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelua koskevat muinaistieteelliselle toimikunnalle tehtävät ilmoitukset on voitu määrätä lähetettäväksi maakuntahallituksen välityksellä.[36]

Itsehallintolaista voi edelleen johtua, että sisällytettävää säännöstä ei vain voida, vaan on pakkokin muuttaa. Siten kuuluvat alistettavissakin kunnallisasioissa valitukset Ahvenanmaalla lääninhallituksen eikä alistusviranomaisen käsiteltäviksi (itsehallintolain 22 §).[37] Ja kun maakunta-asetuksella voidaan antaa vain maakuntalain täytäntöönpano- ja soveltamismääräyksiä (13a §), ei tätä laajempaa asetuksenantovaltaa voida maakuntalailla delegoida maakunnanhallitukselle, vaikka vastaavassa valtakunnanlaissa olisi laajempi delegointisäännös.[38] Toisaalta voivat tällaiset poikkeukset valtakunnanlaista jäädä julkilausumatto-

---

[34] Ks. ÅD VIII s. 228–230, X s. 69; ÅD 27. 2. 1969 (KoO 1. 4. 1969). Ks. myös ÅD VIII s. 213, 340, IX s. 79, 126, X s. 39, 83, 96, 110; ÅD 9. 3. 1970, 21. 10. 1970.

Yhtäläinen sanamuoto ei aina merkitse yhtäläistä asiasisältöä. Poikkeuksena perustuslaista säädetty valtakunnanlaki sisältää luvan enintään yhtä laajan poikkeuksen ulottamiseen Ahvenanmaalle maakuntalailla (ks. esim. ÅD VIII s. 302–304, 364; ÅD 9. 3. 1971). Jos sen sijaan valtakunnanlaki on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mutta sanamuodoltaan saman sisältöinen maakuntalaki on hyväksytty niin myöhään, että se muodostuisi taannehtivaksi ja sellaisena puuttuisi perustuslain suojaamiin oikeuksiin, on maakuntalaki jouduttu jättämään raukeamaan (ks. ÅD 14. 2. 1970, KoO 23. 3. 1970).

[35] Ks. ÅD IX s. 102. Säännöksiä valtakunnanlaista lainattaessa niistä voidaan jättää pois kohdat, jotka maakuntalain muiden säännösten johdosta ovat Ahvenanmaalla tarpeettomia (kun maakuntalaki ei edellyttänyt mahdollisuutta kansanopiston oppilaan erottamiseen, ei tarvinnut säätää valituskieltoa erottamispäätöksestä) tai jotka ovat muutenkin voimassa Ahvenanmaalla esim. sopimusasetuksen perusteella; ks. KoO 7. 4. 1971 (ÅD 9. 3. 1971).

[36] Ks. ÅD X s. 96. Ks. myös KoO 16. 6. 1969 (ÅD 5. 6. 1969): maakuntapäivät, joille kuuluu lainsäädäntövalta kunnallishallintoa koskevissa asioissa, eivät olleet poikenneet asiallisen yhtäpitävyyden vaatimuksesta uskoessaan välimiesoikeuden jäsenen valitsemisen kunnallishallitukselle eikä lähinnä asuvalle jäävittömälle kunnallishallituksen jäsenelle niin kuin vastaavan valtakunnanlain mukaan.

[37] Ks. ÅD VIII s. 397–398, IX s. 110. Ks. myös ÅD X s. 54.

[38] Ks. ÅD IX s. 77, 80.

miksi, mutta olla siitä huolimatta voimassa. Kun siten maakunnan palolain mukaan tulipalon sammuttamisessa aiheutuneesta tapaturmasta oli maksettava tapaturmakorvausta maakunnan varoista, oli korvausasian käsittelyn katsottava ilman nimenomaista säännöstäkin kuuluvan maakunnanhallitukselle (eikä silloiselle valtion tapaturmatoimistolle, niin kuin muualla valtakunnassa), mutta maakunnanhallituksen oli noudatettava samoja menettelysäännöksiä kuin tapaturmatoimiston, ja sen päätös saattoi alistus- tai valitusteitse joutua vakuutusoikeuden ratkaistavaksi noudattaen samoja säännöksiä kuin tapaturmatoimiston vastaavien päätösten alistamisesta tai niistä valittamisesta oli voimassa.[39]

---

[39] Ks. ÅD IX s. 118. Ks. myös ÅD 9. 3. 1970 (KoO 6. 4. 1970), 24. 2. 1971 (KoO 18. 3. 1971); viimeisimpään näistä maakuntalaeista oli jo otettu nimenomainen säännös muutoksen hakemista tapaturmaviraston päätöksiin koskevien säännösten noudattamisesta.

Jaakko Uotila

Suomalaisen korkeakoulun rehtori

Viime vuosien aikana lainehtineessa korkeakoulujen[1] hallintokiistassa on jokseenkin kaikki perinteelliset organisaatiomuodot asetettu kyseenalaisiksi. Tosin meillä vielä tänäkin päivänä on kanslereita, tiedekuntia, yhden professorin laitoksia ja muita eriskummallisuuksia, vaikka ne on moneen kertaan jyrkimpien uudistajien toimesta tuomittu tarpeettomiksi ja lakkautettaviksi. Tänä aikana olen kuitenkin havainnut, ettei oikeastaan millään taholla ole vielä asetettu kyseenalaiseksi yliopiston tai korkeakoulun rehtorin tarpeellisuutta. Näyttää siltä, että rehtori-instituutio tulee säilymään. Kun näin on asianlaita, olisi ehkä syytä tarkastella, mihin suuntaan rehtorin asemaa ja tehtäviä olisi muokattava korkeakoululaitoksen kehitystä silmällä pitäen. Käsitykseni mukaan monet suomalaisten korkeakoulujen ongelmat ja vaikeudet ovat näet aiheutuneet nimenomaan johto-organisaation heikkoudesta, mikä ei välttämättä tarkoita sitä, että johdossa olevat henkilöt olisivat olleet heikkoja.

Tämä kirjoitelma ei perustu mihinkään organisaatioteoriaan, vielä vähemmän johonkin ideologiaan. Juridiikkaakin tässä on oikeastaan vain parilla rivillä. Koko esitykseni rakentuu niiden kokemusten ja havaintojen varaan, jotka ovat kertyneet toimiessani kuuden vuoden ajan Tampereen yliopiston rehtorina ja osallistuessani samana aikana Suomen korkeakoulujen rehtorien neuvoston toimintaan. Kun kirjoitukseni siis perustuu tällaiselle pohjalle, siihen saattaa hyvinkin sisältyä vääriä yleistyksiä, jopa virheitäkin.

---

[1] Käsite »korkeakoulu» esiintyy tässä artikkelissa kahdessa eri merkityksessä: toisinaan se tarkoittaa sekä yliopistoja että korkeakouluja, toisinaan pelkästään korkeakouluja.

Rehtorin toimenkuva

Sääntömääräiset erot yliopistojen ja korkeakoulujen rehtorien tehtävien suhteen eivät ole kovin suuret. Pikemminkin eroavaisuuksia aiheuttaa korkeakoulujen erilainen koko sillä tavoin kuin organisaation koko yleensäkin vaikuttaa johtamistehtävien määrään ja niiden laatuun. Toinen merkittävä tekijä on kanslerin olemassaolo tai sellaisen puuttuminen. Siellä missä on kansleri, rehtorin tehtävät ovat yleensä hieman suppeammat kuin sellaisessa korkeakoulussa, missä kansleria ei ole. Joissakin paikoin saattaa kanslerin ja rehtorin tehtävien välillä olla päällekkäisyyttäkin. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tarkoitus ottaa kantaa kanslerilaitoksen tarpeellisuuteen sinänsä. Myöskään rehtorin ja hallintojohtajan väliseen työnjakoon ei artikkelissa puututa.

Suurimman suomalaisen yliopiston, Helsingin yliopiston rehtorin tehtävistä säätää laki Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista (14. 7. 1923/191, muut. 452/1947) seuraavasti: »Rehtori on puheenjohtajana suuressa ja pienessä konsistorissa ja hänen hoitonsa ja valvontansa alaisena on kaikki, mikä yliopistoa koskee.» Ryhtymättä enempään vertailuun otan seuraavaksi melko tuoreen esimerkin rehtorin tehtävien määrittelystä. Se sisältyy valtiollistamisen yhteydessä Tampereen yliopiston väliaikaisesta hallinnosta 31. 7. 1974 annettuun asetukseen (639/1974). Asetuksen 17 §:n mukaan rehtori johtaa ja valvoo yliopiston toimintaa sekä toimii yliopiston hallituksen puheenjohtajana ja hallintoviraston päällikkönä. Rehtori käyttää yliopiston puhevaltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä edustaa muutenkin yliopistoa. Asetuksen 18 §:n mukaan rehtorin tehtävänä on lisäksi:

1) tehdä aloitteita yliopiston kehittämiseksi;

2) valvoa yliopiston sääntöjen noudattamista ja järjestystä sekä sitä, että opetusta ja laitoksia hoidetaan asianmukaisesti ja että henkilökunta täyttää tehtävänsä;

3) johtaa yliopiston tiedotustoimintaa ja julkaista yliopiston vuosikertomus, sekä

4) käsitellä muut asiat, jotka voimassa olevien säännösten tai määräysten mukaan ovat rehtorin käsiteltäviä.

Yliopistojen ja korkeakoulujen oloihin lähemmin perehtymättömien kanssa keskusteltaessa on osoittautunut tarpeelliseksi korostaa sitä, että yliopisto tai korkeakoulu ei ole luonteeltaan virasto, vaan pikemminkin *yhteisö,* jossa on hyvin monelaisia jäseniä. Tämäkään ei sano koko totuutta, koska yliopisto samalla kertaa on *julkinen laitos,* jonka

tehtävänä on palvella koko yhteiskuntaa eikä pelkästään sitä opettajista, tutkijoista, hallintovirkamiehistä, apuhenkilöstöstä ja opiskelijoista koostuvaa joukkoa, joka kunakin hetkenä muodostaa yliopistoyhteisön »jäsenistön». Tavallaan voidaan myös sanoa, että yliopisto on »kaupunki kaupungissa». Mittasuhteiltaan suuret yliopistot ja korkeakoulut ovat samaa luokkaa kuin suuret liikeyritykset tai suuret keskusvirastot.

Seuraavasta asetelmasta nähdään viiden suurimman yliopiston sekä Teknillisen korkeakoulun (Otaniemi) menoarvioiden loppusummat v. 1975, päätoiminen palkattu henkilöstö saman vuoden alussa sekä opiskelijamäärät syyslukukaudella 1974.

Yliopisto/ Korkeakoulu	milj.mk[1]	henkilöstö[1]	opiskelijoita[2]
Helsingin yliopisto	193	3.244	21.104
Oulun yliopisto	100	1.174	6.254
Turun yliopisto	76	1.338	8.091
Teknillinen korkeakoulu (Otaniemi)	62	902	5.477
Jyväskylän yliopisto	57	718	5.864
Tampereen yliopisto	52	767	7.340[3]

[1] Hall. es. Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1975 sekä eduskunnan vastaus.
[2] Tilastokeskus, ennakkotietoja korkeakouluopiskelijain lukumäärästä syyslukukaudella 1974. KO 1974: 17.
[3] Niistä tiedekunnissa 5.868 ja opetusjaostoissa 1.472.

Asetelmaan on yliopistot ja korkeakoulut sijoitettu budjettien suuruuden mukaisessa järjestyksessä. Tämä on, se myönnettäköön kernaasti, sangen epäakateeminen »arvojärjestys». Lukuihin sisältyvät myös talonrakennusmäärärahat, joiden määrä on suurin Oulun yliopiston kohdalla: 27,5 milj. mk.

Jos rehtorin tehtäviä haluaisi yleisesti luonnehtia käyttämällä esim. liikemaailmasta tuttua termiä, voisi sanoa hänen olevan eräänlainen »akatemian toimitusjohtaja». Johtamiseen katsotaan yleisesti kuuluvan ainakin seuraavat kolme funktiota: 1. suunnittelu, 2. valvonta ja 3. edustaminen. Nämä tehtävät voidaan selvästi havaita myös rehtorin toimessa.

Huolimatta siitä, että korkeakoulujen kehittämislaki (6. 4. 1966/228) asettaa melko tarkat puitteet korkeakoulujen kehittämiselle ja siitäkin,

että opetusministeriö on viime vuosina ollut suunnittelun alalla hyvin aktiivinen, on korkeakouluilla kuitenkin omakohtainen vastuu oman toimintansa *suunnittelusta* ja kehittämisestä. Tällainen suunnittelu ei tietenkään voi enää nykyisin olla yhden miehen asia. Rehtorin tehtävänä onkin huolehtia lähinnä siitä, että suunnittelu organisoidaan tarkoituksenmukaisesti ja että se toimii. Tässä yhteydessä hänellä on tietysti mahdollisuus myös pyrkiä omakohtaisesti ideoimaan korkeakoulunsa kehitystä. Monessa korkeakoulussa on fyysinen suunnittelu erillisen rakentamisen neuvottelukunnan tehtävänä. Tällaisessa neuvottelukunnassa on rehtori monasti puheenjohtajana. Tällöin hän joutuu luonnollisesti huolehtimaan toiminnallisen ja fyysisen suunnittelun yhteensovittamisesta.

Yliopistossa opetus, tutkimus ja opiskelu sujuvat normaalisti ohjelman mukaan ilman rehtorin asioihin puuttumista. Mutta silloin kun ilmenee vakavampia laiminlyöntejä tai asiattomuuksia, tulee asia usein rehtorin käsiteltäväksi esim. kantelun muodossa. Rehtorin *valvontatehtävä* sisältää myös velvollisuuden puuttua oma-aloitteisesti asiaan esim. silloin, kun yliopiston eri yksiköiden välinen yhteistoiminta ei ota sujuakseen koko yliopiston kannalta tyydyttävällä tavalla.

Edustaminen on tehtävä, joka monella tavalla kietoutuu yhteen yliopiston asioiden hoitamisen kanssa. Yliopiston kansainvälisistä suhteista johtuu, että siellä käy vuosittain suuri määrä ulkomaisia vieraita, joista osa on rehtorin vastaanotettava. Myös kotimaisten vieraiden määrä on suuri ja lisää huomattavasti rehtorin edustusvelvollisuuksia.

Käytännössä rehtorin tärkein työskentelytapa on *keskustelu ja neuvottelu.* Suuri osa keskusteluista käydään hallintoviraston (rehtorinviraston) virkamiesten kanssa niistä asioista, jotka hoidetaan hallintovirastosta käsin. Monasti kuitenkin rutiiniluontoiset asiat tuodaan rehtorin allekirjoitettavaksi ilman edelläkäypää keskustelua. Rehtorin tehtävänä on myös johtaa ja valvoa asioiden valmistelua yliopiston ylimpien hallintoelinten (uusissa valtionyliopistoissa valtuusto ja hallitus, vanhemmissa konsistori tai hallintokollegio) käsittelyä varten. Tämäkin tapahtuu keskustelemalla ennakolta esityslistojen tärkeimmistä kohdista asioiden valmistelijoiden kanssa. Melkoinen osa keskusteluista ja neuvotteluista käydään yliopiston opettajien kanssa sellaista opetusta ja tutkimusta koskevista asioista, joita he itse haluavat ottaa esille. Neuvottelut henkilökuntajärjestöjen kanssa ovat usein toistuvia.

Rehtori joutuu luonnollisesti keskustelemaan ja neuvottelemaan myös ao. korkeakoulun ylioppilaskunnan edustajien kanssa korkeakou-

lun asioista ja ylioppilaskunnan ehdotuksista, jopa vaatimuksistakin. Tämän kaltaiset neuvottelut ovat viime vuosien aikana olleet hyvin lukuisat, ja ne vaativat rehtorilta rauhallista harkintaa sekä tiettyä lujuutta ja määrätietoisuutta.

Rehtori joutuu käytännössä hoitamaan tärkeimmän osan yliopiston ja ulkopuolisen yhteiskunnan välisistä suhteista. Tämä ei suinkaan rajoitu opetusministerin ja hänen alaistensa virkamiesten kanssa käytäviin keskusteluihin, jotka sinänsä ovat tärkeitä. Viime vuosien hallintokiistojen aikana yliopistojen ja korkeakoulujen rehtorit ovat laajemmaltikin ja järjestelmällisesti joutuneet pitämään yllä yhteyksiä poliittiseen johtoon ja poliittisiin vaikuttajiin niin hyvin valtakunnallisella kuin maakunnallisellakin tasolla. Talouselämän, järjestöjen ja yliopistokaupungin edustajien kanssa on silloin tällöin tapaamisia. Samoin rehtorit ovat melko säännöllisesti pyrkineet hoitamaan suhteita lehdistöön päin.

Arvattavasti monien julkisten tehtävien toimittaminen kärsii siitä, että asianomaisten aika ei tahdo kunnolla riittää edes niiden asiakirjojen lukemiseen, joita he joutuvat viran puolesta esim. erilaisten hallintoelinten puheenjohtajina käsittelemään. Tämä on myös rehtorin ongelma, ja paradoksaalista kylläkin se saattaa olla erityisen vaikea pienessä korkeakoulussa, jossa ei ole niin paljon valmistelijoita ja esittelijöitä käytettävissä kuin suuressa. Erilaisten virallisten asiakirjojen lukeminen ei kuitenkaan missään tapauksessa riitä, vaan sen lisäksi on pyrittävä kirjallisuutta ja aikakauslehtiä lukemalla seuraamaan kulttuuripoliittista ja yhteiskuntapoliittista kehitystä yleensä. On myös tarpeen koettaa pysytellä ajan tasalla siitä, mitä korkeakoulumaailmassa ulkomailla tapahtuu.

Uudistusehdotuksia

Suomalaisen yliopiston rehtori-instituutio on syntynyt aikana, jolloin rehtorin tehtävä oli luonteeltaan sivutoimi ja sitä voitiin tavallaan pitää kunniaviran luontoisena. Se ei pakottanut rehtoria kokonaan luopumaan tieteellisestä työstä eikä opetuksesta.

Yliopistojen ja korkeakoulujen voimakas kasvu sekä kaikkinaisten hallintoasioiden lukumäärän lisääntyminen ovat johtaneet siihen, että rehtori on nykyisin *päätoiminen hallintomies*. Vain joissakin pienimmissä korkeakouluissa hänellä saattaa liietä aikaa »omalle» laitokselle tai muihin töihin. Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että rehtorin tehtävänä on päätoimisesti johtaa suurta, monimutkaista ja eri syistä hyvin vaikeasti hallinnoitavaa organisaatiota.

Yliopistot ja korkeakoulut ovat sisäiseltä rakenteeltaan ja luonteeltaan organisaatioita, joissa piilee hyvin monia ristiriitojen aiheita. Tällaisia ristiriitoja aiheutuu jo siitä, että eri henkilöryhmillä, kuten opettajilla, hallintovirkamiehillä, apuhenkilökunnalla ja opiskelijoilla on saman yhteisön piirissä aivan erilaisia tehtäviä ja vastaavasti myös erilaisia odotuksia. Kun älyllinen vireys ja yhteiskunnallinen valppaus korkeakoulun piirissä tavallisesti on suurehko, tästä seuraa toisaalta, että eri ryhmien parissa on kaikilla tunnetuilla — ja osaksi myös ennestään tuntemattomilla — poliittisilla suuntauksilla kannattajansa. Useat näistä ryhmittymistä haluavat soveltaa ja kokeilla omia yhteiskuntaideoitaan nimenomaan yliopistoon ja sen hallintoon. — Kaikista näistä syistä kohdistuu yliopiston johtoon suuri määrä ristiriitaisia vaatimuksia ja paineita. Ja missäpä muualla olisi näiden vaatimusten ja paineiden kohde, ellei juuri rehtorinvirastossa! Jo mainittujen sisäisten ristipaineiden lisäksi on kuvaan lisättävä vielä ne ulkopuoliset paineet ja vaatimukset, joita esim. opetusministeriö ja valtiovarainministeriö kohdistavat korkeakouluihin päin, eikä unohtaa sovi sitäkään, että monasti korkeakoulun ja korkeakoulukaupungin edustajien käsitykset esim. tonttikysymyksissä saattavat melkoisesti erota toisistaan.

Edellä kuvattua taustaa vastaan lienee selvää, että vaikka rehtori onkin päätoiminen hallintomies, hän ei toisaalta ole tavallinen hallintovirkamies, vaan jotakin aivan muuta. Valittuna luottamustehtävään hän näyttää olevan eräänlainen yliopistoyhteisön sisäisten ristiriitojen sovittelija ja toisaalta yliopiston edun valvoja sen ja ulkopuolisen yhteiskunnan välisissä suhteissa.

Kaiken edellä esitetyn jälkeen on syytä asettaa eräitä kysymyksiä. Onko ensinnäkin perusteltua, että rehtorin tulee olla ao. korkeakoulun professori? Onko tarkoituksenmukaista, että hänet valitaan suhteellisen lyhyeksi, tavallisimmin kolmen vuoden määräajaksi? Onko perusteltua, että professori voidaan vastoin tahtoansa velvoittaa ryhtymään rehtoriksi ja siten luopumaan tutkimuksesta ja opetuksesta, jotka hän on valinnut elämänurakseen? Miten voitaisiin nykyisen järjestelmän puitteissa korvata rehtorikaudesta aiheutuva tutkijan ja opettajan ammattitaidon menetys ottamalla huomioon myös opiskelijoiden edut?

Omalta osaltani olen edellä olevia kysymyksiä harkinnut ja päätynyt tiettyyn ratkaisuehdotukseen. En väitä sen edustavan minkään laajempien piirien kantaa, mutta ehkäpä ehdotukseni silti on harkitsemisen arvoinen.

Ottaen huomioon sen tosiasian, että opettajan ja tutkijan tehtävät ja rehtorin tehtävät hallintomiehenä poikkeavat täysin toisistaan, olisi

perinteinen yhteys professorin viran ja rehtorin tehtävän välillä purettava. Tämä voisi tapahtua siten, että jokaiseen yliopistoon ja korkeakouluun — joitakin pienimpiä kenties lukuun ottamatta, — perustettaisiin erillinen rehtorin virka. Kelpoisuusvaatimuksena virkaan tulisi olla tohtorin tutkinto sekä kokemusta korkeakouluhallinnosta ja -opetuksesta. Tohtorin tutkinnon vaatimista rehtorilta pidän perusteltuna sen vuoksi, että tieteellisen laitoksen johtajana hänen tulee omakohtaisesti olla perillä siitä, mitä tutkimustyö on ja minkälaisia vaatimuksia se asettaa tekijälleen. Vaikka en tässä artikkelissa olekaan puuttunut enemmälti vaalitapakysymyksiin, pidän itsestään selvänä, että jokaisen korkeakoulun ja yliopiston tulee edelleenkin itse saada valita rehtorinsa. Enkä näe erityistä syytä siihenkään, että rehtorin välttämättä täytyisi olla ennestään sen yliopiston tai korkeakoulun palveluksessa, jonka rehtoriksi hänet valitaan. Mikään ei tietysti estäisi valitsemasta omasta talosta, jos sopiva ja halukas sieltä löytyy. Toimen tulisi edelleenkin olla määräaikainen, mutta kolmen vuoden sijasta pitäisin esim. viiden vuoden toimikautta sopivana. Uudelleen valintaa tuskin olisi tarpeen rajoittaa. Rehtorin virasta maksettavan palkan tulisi olla huomattavasti professorin palkkaa parempi, koska tehtäväkin on paljon raskaampi, epäkiitollisempi ja kuluttavampi kuin opettajan ja tutkijan työ.

Jos rehtori-insitituutiota ryhdytään uudistamaan edellä esitetyltä pohjalta, uudistus saattaa johtaa siihen, että rehtoreista vähitellen tulee korkeakoulumaailman ammattijohtajia. Tällainen kehitys tuskin olisi pahitteeksi, tuntevathan liikemaailma ja politiikkakin jo omat ammattimaiset johtajansa. Ammattimaisen rehtorin tuskin tarvitsisi koko ikäänsä palvella samassa korkeakoulussa, vaan hän voisi sopimuskauden päättyessä vaihtaakin korkeakoulua. Eikä ole niinkään sanottu, että kaikki rehtorit aina tahtoisivat edetä sovinnaisella tavalla pienemmästä korkeakoulusta suurempaan, pienestä kaupungista suurempaan jne. Joku saattaisi tuntea tarvetta kulkea päinvastaiseen suuntaan: suuresta yliopistosta pieneen korkeakouluun, suuresta kaupungista pienempään, etelästä pohjoiseen.

KANSAINVÄLISET YHTEYDET

Bengt Broms

Yhdistyneiden Kansakuntien toiminta kansainvälisen oikeuden kehittämiseksi

Viime vuosikymmenet osoittavat kansainvälisen oikeuden tehtäväkentässä tapahtuneen voimakasta kehitystä. Sinänsä mielenkiintoiset teoreettisvoittoiset ongelmat ovat jääneet taka-alalle päähuomion kiinnittyessä uuden tyyppisten, nykyistä teknistä kehitystä seuraavien ongelmien ratkaisemiseen.[1] Tämä suuntaus liittyy erottamattomasti Yhdistyneiden Kansakuntien työskentelyyn. Alkusysäyksen tälle kehitykselle antoi San Franciscon konferenssissa vuonna 1945 tehty ratkaisu, jonka tuloksena YK:n peruskirjan 13 artiklaan sisällytettiin säännös, joka antoi järjestön yleiskokouksen tehtäväksi panna toimeen tutkimuksia ja esittää suosituksia kansainvälisen yhteistyön edistämiseksi kansainvälisen politiikan alalla ja kansainvälisen oikeuden jatkuvaksi kehittämiseksi sekä kodifioimiseksi.[2]

Kansainliiton työskentely kansainvälisen oikeuden kehittämiseksi oli jäänyt verraten vaatimattomaksi, ellei oteta lukuun Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen perustamista ja toimintaa. Juuri tätä taustaa vastaan onkin nähtävä YK:n peruskirjan 13 artiklan sisältö, joka korostaa yleiskokouksen saaman tehtävän velvoittavaa luonnetta. San Franciscon konferenssin osanottajat halusivat tällä ratkaisulla luoda edellytykset uuden suuntaiselle ja entistä tehokkaammalle työskentelylle

[1] Kansainvälisen oikeuden kehityksestä ks. *Broms*, Kansainvälisen oikeuden erikoisluonne. Suomalainen Suomi, 1963, s. 151–155 ja *Broms*, Avaruusajan kansainvälinen oikeus. Defensor Legis, 1971, s. 1–9. Olen viimeksi mainitussa kirjoituksessa päätynyt toteamaan, että kansainvälisen oikeuden alalla on nykyisin päästy varsin pitkälle oikeudellisten ongelmien rajoittamisessa ja kartoittamisessa. Pyrkimyksenä on yleensä vahvistaa valtiosopimuksin uusia ongelmia koskevat oikeudelliset periaatteet heti ongelmien kehityttyä konkreettisiksi.

[2] YK:n peruskirjan 13 artiklan tulkinnasta ks. *Broms*, Yhdistyneet Kansakunnat, Vammala 1968, s. 90–91 ja *Goodrich, Hambro, Simons*, Charter of the United Nations, 3rd ed., New York 1969, s. 136–137.

kansainvälisen oikeuden kehittämiseksi. Selostettuani seuraavassa suppeasti tähän työskentelyyn liittyviä YK:n yleiskokouksen työmenetelmiä ja apuelimiä siirryn käsittelemään eräitä juuri loppuunsaatettuja ja tällä hetkellä vireillä olevia ongelmia.

Marraskuun 21. päivänä 1947 yleiskokous hyväksyi päätöslauselman, jolla perustettiin Kansainvälisen oikeuden toimikunta. Tämän toimikunnan tehtäväksi vahvistettiin kansainvälisen oikeuden asteittainen kehittäminen, johon kuului valtiosopimusluonnosten valmistaminen kysymyksistä, joita voimassaolevan kansainvälisen oikeuden säännökset eivät peitä tai joita koskevat oikeudelliset periaatteet eivät vielä ole vakiintuneet. Tehtävä niveltyi kansainvälisen oikeuden kodifiointiin, jolla yleiskokouksen toimikunnalle vahvistaman ohjesäännön mukaan tarkoitetaan sellaisten kansainvälisoikeudellisten periaatteiden yksityiskohtaista määrittämistä ja systematisointia, jotka koskevat aloja, joilla on kehittynyt laaja valtiokäytäntö sekä riittävästi ennakkotapauksia ja tutkimuksia. Alun perin toimikuntaan kuului 15 jäsentä. Vuonna 1956 jäsenmääräksi tuli kuitenkin 21 ja vuodesta 1961 toimikuntaan on kuulunut 25 jäsentä. Jäsenet toimivat yksityishenkilöinä ja heidän tulee olla tunnetusti päteviä kansainvälisen oikeuden tuntijoita, jotka edustavat sivistyksen päämuotoja ja voimassa olevia johtavia oikeusjärjestelmiä. Toimikunnan jäsenten vaalin viisivuotiskaudeksi suorittaa YK:n yleiskokous jäsenvaltioiden esittämistä ehdokkaista.

Kansainvälisen oikeuden toimikunnan ensimmäisiin tehtäviin sen aloittaessa toimintansa kuului tutkimusaiheiden valinta.[3] Toimikunta valitsi ensiksi 14 tutkimusaihetta, jotka YK:n yleiskokous sittemmin vahvisti. Tosiasiassa kaikkia näistä tutkimusaiheista ei ole vieläkään ehditty käsitellä, mutta sen sijaan toimikunta on vuosien kuluessa joutunut ottamaan käsiteltäväksi monia muita aihepiirejä, joiden on katsottu tulleen ajankohtaisiksi ja kiireellistä käsittelyä vaativiksi. Viime vuosina toimikunta on julkituonut käsityksen, jonka mukaan sille ei tulisi esittää uusia tutkimusaiheita, ellei tähän ole pakottavia syitä, koska toimikunnalla on vielä siksi monta keskeneräistä aihetta niiden työsuunnitelmaan kuuluvien aiheiden lisäksi, joiden käsittelyä ei ole edes ehditty vielä aloittaa. Toimikunnan huolestuminen on tässä suhteessa hyvin ymmärrettävissä, sillä sen työskentely ei ole ympärivuotista, vaan rajoittuu yleensä noin kahden kuukauden pituiseen kesäisin järjestettävään istuntokauteen. Tästä vuodesta lähtien toimikunnalle on

[3] Kansainvälisen oikeuden toimikunnan työskentelyä on selostanut *Castrén,* Folkrättskommissionen 25 År. Nordisk Tidsskrift for international Ret, 1973, s. 33–40.

kuitenkin annettu oikeus pidentää istuntokauttaan kahdella viikolla, mikäli sen käsiteltävänä olevat asiat vaativat istuntokauden jatkamista.[4]

Vaikka toimikunnan istuntokausi on näinkin lyhyt vuosittain, ei tämä merkitse sitä, etteikö työskentely edistyisi istuntokausien välisinä aikoina. Käytännössä on toimikunta näet noudattanut menettelytapaa, joka merkitsee raportöörin valitsemista valmistelemaan toimikunnan käsiteltäviä kysymyksiä. Raportööri valmistelee asiaa koskevan raportin ja alustavan sopimusluonnoksen perusteluineen. Sen jälkeen kun luonnos on käsitelty toimikunnan kokouksissa ja noin kymmenen jäsenen muodostamassa tarkastusvaliokunnassa se toimitetaan YK:n yleiskokoukselle käsittelyä varten. Hallitukset toimittavat lausuntonsa tapauksesta riippuen joko toimikunnalle tai YK:n yleiskokoukselle. Mikäli kirjalliset lausunnot toimitetaan yleiskokoukselle, esittävät jäsenvaltiot vielä suullisia lausuntoja luonnoksesta joko yleiskokouksen kuudennessa (oikeudellisessa) komiteassa tai täysistunnossa. Tämän jälkeen toimikunta käsittelee asian uudelleen raportöörin suorittaman uuden tarkistustyön jälkeen. Toimikunnan uusi raportti esitetään jälleen yleiskokoukselle. Jos kysymyksessä on laajakantoinen yleissopimus, on lisäksi tavallista, että yleiskokous kutsuu sitä valmistelemaan yhden tai useampia hallitustasoisia diplomaattikonferensseja, joissa luonnos käydään yksityiskohtaisesti läpi. Asia voidaan myös palauttaa toimikunnan käsiteltäväksi. Tällaisessa tapauksessa toimikunta toimittaa sitten lopullisen ehdotuksensa yleiskokouksen hyväksyttäväksi. Yleiskokous voi kuitenkin halutessaan poiketa edellä selostetusta menettelystä valiten jonkin toisen käsittelytavan asianomaisen sopimuksen luonteesta johtuen.[5]

Kansainvälisen oikeuden toimikunnan valmistelun pohjalla aikaansaaduista merkittävistä yleissopimuksista voidaan ensiksi mainita Genèvessä vuosina 1958 ja 1960 järjestettyjen merioikeuskonferenssien tuloksena hyväksytyt aluemerta ja lisävyöhykettä, aavaa merta sekä mannermaajalustaa koskevat yleissopimukset ja niihin liittyvä erimielisyyksien pakollista selvitystä koskeva valinnainen allekirjoittamispöytäkirja (SopS 6—7/1965). Näihin liittyy myös aavan meren kalastusta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskeva yleissopimus (SopS 6/1969). Vuonna 1961 saatiin valmiiksi diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus (SopS 4/1970) ja kaksi vuotta myöhemmin hyväk-

[4] Yleiskokouksen päätöslauselma 3315 (XXIX). Toimikunnan istuntokauden pituudeksi on vahvistettu 12 viikkoa, ellei yleiskokous toisin päätä.

[5] Ks. eri vaihtoehdoista menettelytapoihin nähden *Castrén*, main. kirjoitus, s. 35—37.

syttiin Wienin konsulisopimus. Vuonna 1961 valmistui sopimus valtiottomien vähentämiseksi. Periaatteelliselta merkitykseltään erittäin tärkeänä on pidettävä vuonna 1969 järjestetyn diplomaattikonferenssin tuloksena hyväksyttyä valtiosopimusoikeuden säännökset kodifioivaa yleissopimusta, joka tosin ei ole ratifiointien vähyyden vuoksi toistaiseksi astunut voimaan. Toimikunnan suorittaman valmistelun jälkeen YK:n yleiskokous hyväksyi myös joulukuussa 1973 sopimuksen kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä, joihin luetaan myös diplomaattiedustajat, vastaan tehtyjen rikosten ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi. Viimeisimpänä toimikunnan valmistelemista yleissopimuksista voidaan mainita Wienissä kuluvan vuoden maaliskuun 13. päivänä hyväksytty sopimus valtioiden edustuksesta yleismaailmallisissa kansainvälisissä järjestöissä.

Kansainvälisen oikeuden toimikunnan viimeksi järjestetyllä 26. istuntokaudella vuonna 1974 toimikunta sai päätökseen toisen lukemisen sopimusluonnokseksi koskien valtioseuraantoa valtiosopimuksiin. Yleiskokous oli päätöslauselmassaan 3071 (XXVIII) suositellut tämän sopimusluonnoksen valmistelun kiirehtimistä. Viime istuntokauden aikana toimikunta käsitteli myös valtion vastuuta ja valtioiden sekä kansainvälisten järjestöjen tai kansainvälisten järjestöjen keskenään solmimia valtiosopimuksia koskevia sopimusluonnosartikloja. Lisäksi toimikunta suoritti valmistelevia toimenpiteitä ei-merenkulkukelpoisten kansainvälisten vesiväylien oikeudellista sääntelyä koskevan sopimusluonnoksen valmistelun aloittamiseksi. Yleiskokous totesi päätöslauselmassaan 3315 (XXIX) viime joulukuun 14. päivänä kaikkien keskeneräisten aiheiden loppuun saattamisen olevan erittäin tärkeätä. Tämän lisäksi yleiskokous kehotti toimikuntaa ryhtymään käsittelemään niin pian kuin mahdollista kysymystä kansainvälisestä vastuusta, joka aiheutuu kansainvälisen oikeuden vastaisten tekojen vahingollisista seuraamuksista. Yleiskokous esitti myös toivomuksen, jonka mukaan toimikunnan tulisi tutkia muitakin kuin valtiosopimuksiin liittyviä seuraantokysymyksiä. Vielä yleiskokous toivoi toimikunnan voivan ryhtyä valmistelemaan seuraavan istuntokautensa aikana sopimusluonnosta suosituimmuuslausekkeesta.[6]

Yleensä voidaan todeta yleiskokouksen ja Kansainvälisen oikeuden

[6] Toimikunnan kuluvan vuoden istuntokaudella, joka järjestetään Genèvessä 5. 5.–25. 7. välisenä aikana, toimikunta tulee keskittymään erityisesti valtion vastuuseen liittyviin ongelmiin ja valtioseuraantoa koskeviin kysymyksiin muutoin kuin valtiosopimusseuraannon osalta. Toimikunnan alustavaan asialuetteloon kuuluu kuitenkin kahdeksan muuta aihetta edellä mainittujen lisäksi. Osa asialuettelon kohdista liittyy kuitenkin toimikunnan työn tulevaan järjestämiseen.

toimikunnan yhteistyön sujuneen moitteetta. Useat toimikunnan jäsenet edustavat maidensa hallituksia yleiskokouksen istuntokausien aikana osallistuen ensi sijassa oikeudellisten kysymysten käsittelyyn. Monet toimikunnan jäsenistä ovat lisäksi ennen toimikuntaan valintaa vuosikausia osallistuneet yleiskokouksen kuudennen komitean toimintaan tuntien sen menettelytavat ja asioiden käsittelyyn liittyvät oikeudelliset ja muut vaikeudet erittäin hyvin. Äsken mainitussa päätöslauselmassa 3315 (XXIX) yleiskokous kiittikin toimikuntaa sen erinomaisista saavutuksista kahdenkymmenenkuuden istuntokautensa aikana kansainvälisen oikeuden asteittaiseksi kodifioimiseksi peruskirjan 13 art. mukaisesti ja kansakuntien välisten ystävällisten suhteiden kehittämiseksi.

Kansainvälisen oikeuden toimikunta on yleensä keskittynyt yleisen kansainvälisen oikeuden piiriin kuuluvien ongelmien ratkaisemiseen. Yleiskokous perusti vuonna 1966 sen rinnalle YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunnan, jonka päämääränä on kodifioida kansainvälisen kauppaoikeuden periaatteet. Toimikunta, josta käytetään lyhennettä UNCITRAL, noudattaa jokavuotisissa kokouksissaan samantapaisia työskentelymenetelmiä kuin Kansainvälisen oikeuden toimikunta. Toimikunnan jäsenten lukumäärä oli aluksi 29, mutta vuonna 1973 yleiskokous nosti jäsenten lukumäärää kolmella jäsenellä. Toimikunta on päättänyt keskittyä tässä vaiheessa työskentelyssään ensi sijassa kansainväliseen irtaimen esineen kauppaan, kansainvälisiin maksuihin, kansainväliseen kaupalliseen välitysmenettelyyn sekä kansainvälistä merenkulkua koskeviin säännöksiin. Toimikunnan valmistelutyön pohjalta hyväksyttiin vuonna 1974 sopimus irtaimen omaisuuden kauppaan liittyvistä vanhentumissäännöistä. Edellä mainittujen aiheiden lisäksi toimikunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti monikansallisten yhtiöiden toimintaan liittyviin oikeudellisiin ongelmiin. Tämän ohella toimikunta valmistelee parhaillaan säännöksiä koskien vastuuta kansainvälisen kaupankäynnin kohteina olevien tuotteiden aiheuttamista vahingoista.

Ryhdyttäessä tarkastelemaan YK:n yleiskokouksen toimintaa kansainvälisen oikeuden kehittämiseksi sellaisten uusien ja osaksi vielä keskeneräisten kysymysten osalta, joita yleensä ei ole alustavasti käsitelty enempää Kansainvälisen oikeuden toimikunnan kuin YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunnan piirissä, on ilmeistä, että päähuomion ovat saaneet osakseen ajankohtaiset kansainvälisoikeudelliset ongelmat. Tätä on pidettävä luonnollisena jo senkin johdosta, että YK:n jäsenvaltiot, jotka ovat tehneet aloitteita uusiksi tutkimusai-

heiksi, ovat usein saaneet virikkeen jostakin ajankohtaisesta tapahtumasarjasta. Tähän suuntaukseen on liittynyt se kansainvälisen oikeuden yleisen kehityksen kannalta merkittävä piirre, että oikeudellisia ongelmia on pyritty ratkaisemaan välittömästi niiden synnyttyä, eikä enää ole tyydytty odottamaan vuosikymmeniä kansainvälisen tavan kehittymistä ennen kodifiointitoimenpiteisiin ryhtymistä.

Tavallisesti on yleiskokouksen valmistavan työskentelyn välikappaleena toiminut tiettyä asiaa selvittämään asetettu erityiskomitea. Tällöin yleiskokous on määritellyt tehdyn aloitteen pohjalla erityiskomitean toimeksiannon, minkä jälkeen komitean jäsenmäärästä ja kokoonpanosta on päästy yhteisymmärrykseen eri valtioryhmittymien suorittamien keskinäisten neuvottelujen pohjalla. Erityiskomiteat ovat suorittaneet työskentelynsä tavallisesti yleiskokouksen istuntokausien välisinä ajanjaksoina raportoiden työn edistymisestä erityiskomitean istuntokautta seuraavan yleiskokouksen istuntokauden aikana. Tavallisesti yleiskokouksen kuudennen komitean suorittaman valmistelevan käsittelyn jälkeen yleiskokous on täysistunnossa päättänyt, mihin toimenpiteisiin valmistavan käsittelyn pohjalta voidaan ryhtyä. Ellei asia ole vielä kypsynyt lopullisen päätöslauselman asteelle, on erityiskomitean työskentelyä tavallisesti jatkettu, mikäli tuloksia on pidetty mahdollisina saavuttaa. Jos erityiskomitean piirissä on päästy yksimielisyyteen tai jos jäsenten enemmistön kannat osoittavat niin suurta yksimielisyyttä, että yleiskokous katsoo voivansa pyrkiä asian lopulliseen ratkaisemiseen, yleiskokous laatii asiakohdan käsittelyn päättävän päätöslauselman.

Käytäntö osoittaa, että komiteatyöskentely on erityiskomiteoiden osalta usein varsin hidasta. Voitaneen myöskin vetää se johtopäätös, että sellaisten oikeudellisten kysymysten ratkaiseminen on yleensä osoittautunut poikkeuksellisen vaikeaksi, joihin on liittynyt merkittäviä poliittisia erimielisyyksiä. Esimerkkinä voidaan mainita kahdeksan vuoden aikana valmisteltu YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 2625 (XXV), joka sisälsi julistuksen kansainvälisen oikeuden periaatteista, jotka koskevat valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita ja yhteistyötä YK:n peruskirjan valossa.[7] Tähän julistukseen sisältyy laaja johdanto sekä varsinainen tekstiosa.

Julistuksen johdannossa perustellaan syitä, jotka ovat johtaneet julistuksen laatimiseen. Siinä todetaan lähtökohtana, että kansainväli-

[7] Asian alkuvaiheita YK:ssa on selostanut *Houben*, Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States. The American Journal of International Law, 1967, s. 703–736.

sen rauhan ja turvallisuuden säilyttäminen kuuluu YK:n peruspäämääriin samalla tavoin kuin kansakuntien välisten ystävällisten suhteiden ja yhteistyön kehittäminen. Varsinaisessa tekstiosassa käsitellään erikseen seitsemää periaatetta, joiden jatkuvaa kehittämistä ja kodifiointia pidetään erittäin tärkeänä YK:n päämäärien toteuttamiseksi.

Ensimmäisenä näistä periaatteista mainitaan valtioiden velvollisuus pidättyä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai siihen turvautumisesta minkään muun valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai millään muulla YK:n päämäärien kanssa ristiriidassa olevalla tavalla. Toisen julistukseen sisältyvän periaatteen mukaan valtioiden on selvitettävä kansainväliset riitaisuutensa rauhanomaisin tavoin siten, ettei kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta vaaranneta. Kolmas periaate koskee valtioiden velvollisuutta olla puuttumatta YK:n peruskirjan mukaisesti minkään muun valtion sisäisen tuomiovallan käyttöön. Neljäs periaate sisältää valtioiden velvollisuuden yhteistyöhön YK:n peruskirjan mukaisesti. Kolmeen ensimmäiseen periaatteeseen verrattuna tätä periaatetta voidaan pitää suhteellisen epämääräisenä. Päätöslauselman mukaan periaate sisältää kuitenkin seuraavaa: (a) valtiot ovat velvollisia yhteistyöhön toisten valtioiden kanssa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilyttämiseksi; (b) valtiot ovat velvollisia yhteistyöhön ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseksi koko maailmassa ja kaikkien rotuun tai uskontoon perustuvien sortomuotojen poistamiseksi; (c) valtioiden on hoidettava kansainväliset taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset, tekniset ja kaupalliset suhteensa noudattamalla suvereenista tasa-arvoisuutta ja väliintulon kiellon periaatetta; (d) YK:n jäsenvaltiot ovat lisäksi velvollisia yhteistyöhön YK:n peruskirjan yhteistyötä koskevien artiklojen mukaan. Tässä yhteydessä mainitaan myös valtioiden velvollisuus yhteistyöhön taloudellisen kasvun takaamiseksi koko maailmassa ja erityisesti kehitysmaissa.

Viides julistukseen sisältyvistä periaatteista sisältää velvollisuuden toteuttaa kansojen yhtäläiset oikeudet ja itsemääräämisoikeus. Tämän periaatteen kohdalla todetaan julistuksessa, että kaikilla kansoilla on oikeus määritellä vapaasti ja ilman ulkoapäin tulevaa painostusta oma poliittinen asemansa ja toimia taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyskehityksensä hyväksi. Tämän periaatteen piiriin luetaan kaikille valtioille kuuluva velvollisuus edistää valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita ja yhteistyötä sekä velvollisuus lopettaa kolonialismi nopeasti ja ottamalla huomioon asianomaisten kansojen vapaasti julkituotu tahto. Perusteluissa korostetaan tässä yhteydessä, että kansojen alistaminen vieraan

vallan alaisuuteen samoin kuin niiden riistäminen on perusihmisoikeuksien kieltämistä ja sellaisena peruskirjan vastaista toimintaa.

Kuudennen periaatteen piiriin kuuluu valtioiden suvereeni tasa-arvoisuus. Perusteluissa todetaan kaikilla valtioilla olevan yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet kansainvälisen valtioyhteisön jäseninä riippumatta niiden taloudellisista, sosiaalisista, poliittisista tai muista eroista. Suvereenin tasa-arvoisuuden katsotaan merkitsevän erityisesti seuraavia seikkoja: (a) valtiot ovat oikeudellisesti tasa-arvoisia; (b) jokainen valtio nauttii täyttä suvereenisuutta; (c) jokainen valtio on velvollinen kunnioittamaan toisten valtioiden asemaa; (d) valtion alueellinen koskemattomuus ja poliittinen itsenäisyys ovat loukkaamattomia; (e) jokainen valtio on oikeutettu valitsemaan vapaasti poliittisen, sosiaalisen, taloudellisen ja sivistysjärjestelmänsä samoin kuin kehittämään näitä; (f) jokainen valtio on velvollinen täyttämään hyvässä uskossa kansainväliset velvollisuutensa ja elämään rauhassa toisten valtioiden kanssa.

Viimeisen eli seitsemännen periaatteen mukaan valtioiden on täytettävä hyvässä uskossa ne velvollisuudet, joita niille kuuluu YK:n peruskirjan mukaan. Perusteluissa laajennetaan tämän periaatteen ala koskemaan myös velvollisuuksia, jotka pohjautuvat kansainvälisen oikeuden yleisesti hyväksyttyihin periaatteisiin ja sääntöihin. Tähän liittyen katsotaan jokaisen valtion olevan velvollinen täyttämään hyvässä uskossa sellaiset velvollisuutensa, jotka perustuvat yleisesti hyväksyttyjen periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden sääntöjen nojalla voimassaoleviin kansainvälisiin sopimuksiin. Samassa yhteydessä huomautetaan, että jos valtion sopimusperäiset velvollisuudet ovat ristiriidassa YK:n jäsenvaltioille peruskirjan mukaan kuuluvien velvollisuuksien kanssa, ovat viimeksi mainitut velvollisuudet etualalla.[8]

Päätöslauselman viimeisessä, yleisessä osassa todetaan ensiksi kaikkien edellä selostettujen periaatteiden olevan tulkintaan ja soveltamiseen nähden yhteydessä toisiinsa. Jokainen periaate on nähtävä suhteessa toisiin periaatteisiin. Edelleen todetaan, ettei julistuksen sisältämiä säännöksiä tule nähdä kansojen YK:n peruskirjaan pohjautuvia oikeuksia rajoittavina. Yleisen osan viimeisessä kohdassa korostetaan, että julistuksen sisältämät periaatteet ovat kansainvälisen oikeuden perusperiaatteita. Tämän johdosta kaikkien valtioiden tulee toimia

[8] YK:n peruskirjan 103 artiklan mukaan on jo voimassa periaate, jonka nojalla ristiriidan syntyessä peruskirjan mukaisten jäsenvaltioiden velvollisuuksien ja muihin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien velvollisuuksien välillä, valtioiden on toimittava peruskirjan mukaisesti.

kansainvälisissä suhteissaan näiden periaatteiden mukaisesti. Valtioiden on myös kehitettävä kansainvälisiä suhteitaan näiden periaatteiden tiukkaa soveltamista noudattaen.

Vaikka monien julistukseen sisältyvien periaatteiden voidaan katsoa jo saavuttaneen tunnustetun aseman kansainvälisen oikeuden periaatteina ennen julistuksen hyväksymistä, on kuitenkin pidettävä arvokkaana sitä, että nämä periaatteet voitiin kiteyttää julistuksen muotoon. Osoituksena tämän julistuksen arvosta käytännössä voidaan pitää sitä, että julistukseen kokonaisuudessaan tai joihinkin sen sisältämiin periaatteisiin viitataan jatkuvasti YK:n yleiskokouksen ja sen komiteoiden istunnoissa sekä uusissa päätöslauselmissa. Etenkin sitoutumattomien valtioiden ryhmittymä pyrkii korostamaan tämän julistuksen säännöksiä. Tähän liittyy myös yritys viedä eräitä julistukseen sisältyviä periaatteita, joista erityisesti voidaan mainita kansojen itsemääräämisoikeus, tulkinnallisesti eteenpäin korostamalla kansojen oikeutta turvautua tarvittaessa rajoittamattomaan väkivallan käyttöön tämän oikeutensa toteuttamiseen pyrittäessä. Tältä osin valtioiden erimielisyydet eivät koske kansojen itsemääräämisoikeuden periaatteellista olemassaoloa, joka yleisesti tunnustetaan, vaan niitä keinoja, joita kansat voivat käyttää itsemääräämisoikeutta käyttäessään ja itsenäisyyteen pyrkiessään.

Toisena esimerkkinä poliittisesti arkaluonteisen oikeudellisen ongelman ratkaisemisesta voidaan mainita hyökkäyskäsitteen määrittely, jota tutkimaan YK asetti neljä erityiskomiteaa.[9] Neljännen komitean työskentely johti tulokseen seitsemän istuntokauden jälkeen. Viimeisen istuntokauden aikana eräs komitean jäsenistä huomauttikin, ettei seitsemää istuntokautta sinänsä ole syytä ihmetellä, koska valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita koskeneen julistuksen valmistelu kesti vielä kauemmin ja koska hyökkäysteko on ystävällisiin suhteisiin verrattuna poliittisesti huomattavasti arkaluonteisempi asia. Yleiskokouksen päätöslauselma 3314 (XXIX) hyväksyttiin joulukuun 14. päivänä 1974. Siihen sisältyy johdanto-osan lisäksi varsinaisessa tekstiosassa kahdeksan artiklaa. Hyökkäysteosta esitetään ensiksi yleinen määritelmä, minkä jälkeen esitetään yksityisen hyökkäysteon arvostelussa huomioon otettavat yleiset periaatteet.[10] Näihin liittyen esitetään laaja luettelo

[9] Hyökkäyskäsitteen määrittelystä YK:n toimesta ks. *Broms*, The Definition of Aggression in the United Nations, Vammala 1968, s. 9–158.

[10] Määritelmän sisällön tulkinnasta ks. *Broms*, Hyökkäyskäsitteen määritelmä loppusuoralla. Ulkopolitiikka, 1974, no. 4, s. 24–28 ja *Broms*, YK:n yleiskokouksen hyväksymä hyökkäyskäsite. Kanava, 1975, s. 150–155.

tyypillisistä hyökkäysteoista. Luetteloa ei ole laadittu tyhjentäväksi, vaan on otettu huomioon sekin mahdollisuus, että sotatekniikan kehitys saattaa johtaa uusiin hyökkäyskeinoihin, jotka voidaan kuitenkin identifioida hyökkäysteoiksi tämän määritelmän säännöksiä soveltaen. Määritelmän soveltaminen tulee käytännössä YK:n turvallisuusneuvoston tehtäväksi.

Hyökkäyskäsitteen määritelmän 5 artiklassa, jossa puhutaan rikosoikeudellisesta vastuusta, joka aiheutuu hyökkäyssodan aloittamisesta, jätetään tarkoituksellisesti avoimeksi hyökkäysteon suorittamisesta aiheutuva rikosoikeudellinen vastuu. Tämä perustuu lähinnä siihen tosiasiaan, että hyökkäysteon suorittamisesta aiheutuva rikosoikeudellinen vastuu kuuluu käsitteellisesti kansainvälisen rikosoikeuden alaan, jota on käsitelty YK:n piirissä erillisenä aihepiirinä. Erityiskomitean asettamiseen vaikutti aikanaan juuri se seikka, että kansainvälisen rikosoikeuden kehittäminen YK:n toimesta juuttui vaikeuteen päästä yksimielisyyteen hyökkäyskäsitteen määritelmästä. Kansainvälisen rikosoikeuden kehittäminen keskeytettiin tällöin odottamaan hyökkäyskäsitteen määritelmää. Nyt on luultavaa, että YK tulee jatkamaan kesken jääneen työn suorittamista. Seuraavassa tarkastelen jo tällä hetkellä YK:n yleiskokouksessa vireillä olevia kansainvälisoikeudellisia asiakohtia.

Edellä on jo mainittu YK:n yleiskokouksen pyrkivän nykyisin ratkaisemaan sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka kulloinkin ovat osoittautuneet ajankohtaisiksi. Aina työskentely ei kuitenkaan ole johtanut toivottuihin tuloksiin. Niinpä lähinnä Münchenin olympiakisojen aikana tapahtunut useiden ihmishenkien menetykseen johtanut Israelin joukkueeseen kohdistunut terroriteko samoin kuin eräät samoihin aikoihin sattuneet muut terroriteot johtivat vuoden 1972 aikana yleiskokouksen asettamaan erityiskomitean pohtimaan kansainvälisen terrorismin tukahduttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Tämä erityiskomitea kokoontui kesällä vuonna 1973 istuntokauteen, jonka aikana osoittautui mahdottomaksi päästä yhteisymmärrykseen edes terroritekoihin liittyvistä peruskysymyksistä. Erityiskomitean toimintaa ei ole tämän jälkeen yritetty jatkaa, vaikka komitea on muodollisesti edelleen olemassa. Viimeksi kuluneen yleiskokouksen aikana yleiskokouksen kuudes komitea päätyi ajanpuutteen johdosta esittämään, että tämän asian käsittelyä jatkettaisiin vuonna 1975, mikä tuli myös yleiskokouksen päätöslauselman sisällöksi. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että terrorismin osalta YK:n jäsenkunnan piirissä vallitseva mielipidejakauma on

siksi voimakas, että sekä erityiskomitean että yleiskokouksen työskentelyn edistyminen tuntuu erittäin vaikealta.

Huomattavaa edistymistä on sen sijaan ollut havaittavissa työskentelyssä, joka on viime vuosina kohdistettu ihmisoikeuksien kunnioittamiseen aseellisten selkkausten aikana. Sodankäynnin normiston kannalta merkittävimpiin lähteisiin ovat vanhastaan kuuluneet Haagin sopimukset vuosilta 1899 ja 1907, Genèven pöytäkirja vuodelta 1925 sekä Genèven sopimukset vuodelta 1949. Sodankäynnin humanisointi on saanut erityisesti Punaisen Ristin huomion osakseen ja yhteistoiminnassa YK:n yleiskokouksen kanssa on Punaisen Ristin toimesta järjestetty Genèvessä vuonna 1974 hallitustasoinen konferenssi, jonka tulokset raportoitiin YK:n yleiskokoukselle sen XXIX istuntokaudella. Saman aikaisesti yleiskokouksen istuntokauden aikana järjestettiin viime vuoden syys- ja lokakuussa lisäksi Luzernissa konferenssi, jossa hallitusten nimeämät asiantuntijat pohtivat tarpeetonta kärsimystä aiheuttavien aseiden käyttöön liittyviä oikeudellisia ongelmia. Kuluvan kevään aikana järjestettiin jälleen Genèvessä hallitustasoinen 11 viikkoa kestänyt konferenssi jatkamaan vuotta aikaisemmin aloitettua sopimusvalmistelua. Konferenssin työskentelyn voitaneen ensimmäisten arviointien perusteella katsoa sujuneen hyvin, joskin työskentelyä on jatkettava vuoden kuluttua järjestettävässä uudessa konferenssissa.

Vuonna 1974 järjestettiin Caracasissa järjestyksessä kolmas YK:n merioikeuskonferenssi, josta muodostui osanottajamäärältään laajin oikeudellinen konferenssi, jonka YK on järjestänyt. Merioikeuskonferenssin tarkoituksena oli ratkaista erityisesti viime vuosina päivänpolttaviksi tulleet merten ja niiden sisältämien rikkauksien käyttöön liittyvät ongelmat. Konferenssia edelsi useita vuosia kestänyt valmistelutyö ja varovainen optimismi sävytti konferenssia edeltäneitä odotuksia. Konferenssin aikana voitiin kuitenkin todeta suurten merenkulkuvaltioiden ja toisten rannikkovaltioiden samoin kuin rannikkovaltioiden ja sisämaavaltioiden etujen poikkeavan toisistaan siksi voimakkaasti, että optimismi vaihtui pian syväksi pessimismiksi. Konferenssin voidaan katsoa päättyneen suuremmitta edistysaskeleitta.[12] Osanottajavaltiot olivat kuitenkin saaneet tilaisuuden esittää peruslähtökohtansa.[13]

YK:n yleiskokouksen toimesta jatkettiin uuden konferenssin valmis-

[11] Arvion Caracasissa järjestetyn merioikeuskonferenssin tuloksista on esittänyt myös *Rotkirch*, YK:n merioikeuskonferenssin tämän hetken tilanne. Ulkopolitiikka, 1974, no. 4, s. 29–32.

[12] Merenpohjan hyväksikäyttöön liittyvää taustatietoutta on esittänyt suppeassa muodossa *Eek*, Världshavens frihet och fred, Stockholm 1971, s. 101–110.

[13] Yleiskokouksen päätöslauselma 3321 (XXIX).

telua ja seuraava konferenssi järjestettiin Genèvessä kuluvan vuoden keväällä. Tästäkin konferenssista saadut ensimmäiset arvioinnit osoittavat, ettei varsinaista edistymistä sopimussäännösten laatimisessa juuri tapahtunut, joskin seuraavan, ensi vuonna järjestettävän konferenssin valmistelutyön pohjaksi on esillä eräitä sovitteluehdotuksia.

Merioikeuskonferenssien heikko edistyminen on erittäin valitettava ilmiö, koska konferenssitulosten viipyminen kasvattaa koko ajan painetta, joka kohdistuu erityisesti sellaisten maiden hallituksiin, joilla on käytettävänään riittävästi teknistä tietoutta ja välineistöä merten ja merenpohjan rikkauksien hyväksikäyttämiseksi. Monikansalliset yhtiöt ja suuryritykset katsovat sijoitustensa vaarantuvan, ellei niiden sallita pian aloittaa toimintaansa näiden rikkauksien hankkimiseksi. Kriisin uhka on koko ajan olemassa, koska sopimuksettomassa tilassa alkava taloudellinen toiminta tulee vaarantamaan merioikeuskonferenssityöskentelyn tulokset ja se saattaa myös johtaa kiihkeään valtauskilpailuun. Tällaisen valtausmenettelyn katsotaan perustellusti vaikeuttavan suunnitelmia merten rikkauksien kohtuulliseksi jakamiseksi kaikkien valtioiden kesken soveltamalla »ihmiskunnan yhteisen perinnön» -käsitettä, jolle on viime vuosina haluttu antaa ratkaiseva merkitys merioikeutta kehitettäessä. Merioikeuskonferenssit osoittavat muuten selvästi, kuinka paljon helpompi on päästä tyydyttäviin tuloksiin merioikeuden alaan vanhastaan kuuluneiden esimerkiksi kauttakulkuoikeutta koskevien normien kuin merten rikkauksien jakamiseen kohdistuvien normien muotoilussa. Taloudellisten voittonäkökohtien vaikutus tulee viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvien normien valmistelutyössä näet määräävänä esille.

YK:n yleiskokouksen XXIX istuntokauden aikana Australia otti esille aloitteen, jonka kohteena on diplomaattista turvapaikkaoikeutta koskevien normien kehittäminen ja kodifiointi.[14] Aiheen esille ottaminen liittyi läheisesti Chilen tapahtumiin presidentti Allenden hallituksen kaatumisen yhteydessä. Tällöin voitiin todeta eri valtioiden lähetystöjen noudattaneen toisistaan poikkeavaa menettelyä pakolaisille turvapaikan antaessaan. Australian hallituksen mielestä tulisi luoda yhtenäiset oikeussäännökset tilanteen selvittämiseksi.

Diplomaattisen turvapaikkaoikeuden osalta on todettava Latinalaisen Amerikan valtioiden keskuudessa perinteisesti kannatetun diplo-

[14] Diplomaattisen suojeluoikeuden harjoittamisen edellytyksistä ks. *Castrén*, Diplomaattinen suojeluoikeus, Helsinki 1961, s. 60–90. Diplomaattisen turvapaikkaoikeuden myöntäminen on kuitenkin syytä erottaa diplomaattisesta suojeluoikeudesta. Ks. *Castrén*, main. teos, s. 33–34.

maattisen turvapaikan myöntämistä aseellisten levottomuuksien aikana. Tämä ilmenee niistä erityissopimuksista, joita Latinalaisen Amerikan valtiot ovat solmineet. Australian hallitus ei ole suoraan asettunut kannattamaan Latinalaisen Amerikan oikeuskäytännön laajentamista muihin maanosiin, mutta Latinalaisen Amerikan valtiot ovat tulkinneet Australian esityksen tähtäävän siellä omaksutun käytännön laajentamiseen. Ne ovat asettuneet lämpimästi tukemaan Australian aloitetta. Sen sijaan enemmistö länsiryhmittymän valtioista on suhtautunut aloitteeseen vähintään epäröivästi sosialististen maiden asenteen ollessa vielä jyrkempi.

Aloitteentekijän tähtäimessä oli erityiskomitean asettaminen jatkotyöskentelyä varten, mutta riittävää kannatusta ei saatu, ja lopputuloksena oli päätöslauselma, jossa YK:n pääsihteeriä pyydetään laatimaan raportti diplomaattisesta turvapaikkaoikeudesta jaettavaksi jäsenmaille hyvissä ajoin ennen kuluvan vuoden istuntokauden alkamista. Raportissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti olemassaoleviin kansainvälisiin sopimuksiin, tuomioistuinten päätöksiin, hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen kannanottoihin, yksityisten järjestöjen suorittamiin kansainvälisoikeudellisiin tutkimuksiin ja arvostettujen tutkijoiden kannanottoihin. Aloitteen saama vastaanotto jäi näin ollen viileähköksi. Pääsihteerin raportista tulee todennäköisesti riippumaan minkälaiseksi jatkokäsittely muotoutuu. Jo nyt voidaan kuitenkin todeta, että huomattava määrä järjestön jäseniä on esittänyt kannan, jonka mukaan ne eivät halua pyrkiä yhdenmukaiseen käytäntöön, jos tällä tarkoitetaan Latinalaisen Amerikan alueella hyväksytyn diplomaattista turvapaikkaoikeutta suosivan käytännön yleistä hyväksymistä. Sen sijaan näillä valtioilla ei yleensä ole huomautuksia, vaikka Latinalaisen Amerikan alueella entistä käytäntöä jatkettaisiin, kunhan siellä toimivien lähetystöjen valinnanvapaus säilytetään.

Merkittävänä oikeudellisena aloitteena on pidettävä YK:n peruskirjan tarkistamistarvetta koskevaa asiakohtaa, joka vuodesta 1969 lähtien on esiintynyt yleiskokouksen asialuettelossa.[15] Tämä asiakohta on aiheuttanut voimakasta mielipiteiden vaihtoa, joka kulminoitui viime istuntokauden aikana suoritettuihin äänestyksiin. Istuntokauden aikana kuudes komitea päätyi näet esittämään päätöslauselmaehdotuksen, jonka mukaan kysymystä tutkimaan asetettaisiin erityiskomitea.[16] Eri-

[15] YK:n peruskirjan muuttamismenettelystä ks. esim. *Broms*, Yhdistyneet Kansakunnat, Vammala, 1968, s. 522–531, ja *Broms*, Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan muuttaminen. Lakimies, 1967, s. 319–346.

[16] Yleiskokouksen päätöslauselma 3349 (XXIX). Päätöslauselman puolesta äänesti 82 valtiota, 15 valtiota äänesti sitä vastaan ja 36 valtiota pidättyi äänestämästä.

tyiskomitean asettamista tukivat lämpimästi lähinnä sitoutumattomat maat samoin kuin eräät läntisen ryhmittymän valtioista. Viimeksi mainituista tärkeimpinä voidaan pitää Italiaa ja Japania. Sen sijaan turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenistä vain Kiina kannatti esitystä toisten pysyvien jäsenten vastustaessa sitä. Enemmistö länsiryhmittymän jäsenmaista omaksui varovaisen asenteen pidättymällä äänestyksestä.

Yleiskokouksen päätöslauselmassa 3349 (XXIX) päädytään kuitenkin 42-jäsenvaltion muodostaman erityiskomitean asettamiseen. Tämän komitean toimeksiantoon kuuluu niiden tätä aihetta koskevien lausuntojen käsitteleminen, joita jäsenvaltioiden hallitukset ovat vuosien kuluessa YK:lle toimittaneet samoin kuin mahdollisten hallitusten esittämien uusien ehdotusten harkitseminen, jos ne voivat parantaa YK:n mahdollisuuksia toteuttaa päämääränsä. Lisäksi komitean on harkittava muita ehdotuksia YK:n toiminnan tehostamiseksi, vaikka ne eivät vaatisikaan järjestön peruskirjan muuttamista. Komitean on myös luokiteltava sellaiset ehdotukset, jotka saavat osakseen erityistä huomiota komitean keskuudessa.

Päätöslauselma sisältää myös hallituksille osoitetun kehoituksen ajanmukaistaa halutessaan aikaisemmat muistionsa mikäli mahdollista kuluvan vuoden toukokuun loppuun mennessä. YK:n pääsihteeriltä pyydetään myös lausunto sihteeristön työskentelyn yhteydessä esiin tulleista peruskirjan soveltamiseen liittyvistä huomioista. Pääsihteeri sai myös tehtäväkseen esittää komitealle analyysin hallitusten tähän mennessä esittämistä muistioista samoin kuin asiakohdan käsittelyn aikana esitetyistä puheenvuoroista.

Komitean istuntokausi on suunniteltu järjestettäväksi New Yorkissa ensi heinä- tai elokuun aikana. Tästä istuntokaudesta tullaan esittämään raportti yleiskokoukselle sen seuraavan istuntokauden aikana. Jatkotoimenpiteet tulevat sitten riippumaan yleiskokouksen päätöksenteosta. Asian käsittely tulee saamaan runsaasti mielenkiintoa osakseen. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että komitean toimeksiantoa ei ole rajattu vain peruskirjaan tehtävien muutosten valmistelemiseen. Komitean tulee näet harkita myös sellaisia ehdotuksia YK:n toiminnan kehittämiseksi, jotka eivät vaadi peruskirjan muuttamista.

Edellä on rajoituttu tällä hetkellä tärkeimpien YK:n yleiskokouksen tutkittavana olevien kansainvälisoikeudellisten ongelmien selostamiseen. Yleiskokous joutuu vuosittain käsittelemään runsaasti muita ja eritoten poliittisia ongelmia, joihin nähden kansainvälisoikeudelliset näkökohdat tulevat vaihtelevassa määrin esille. Lisäksi yleiskokouksen asialuetteloon kuuluu vuosittain useita ehkä enemmän rutiiniluontei-

siksi luonnehdittavia kysymyksiä, joista voitaisiin mainita raportit Kansainvälisen tuomioistuimen, Kansainvälisen oikeuden toimikunnan ja Kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunnan istuntokausista. Näiden valmisteleva käsittely kuudennessa komiteassa on yleensä huolellista ja käsittelyn aikana hallitukset tuovat julki runsaasti myös tulevaisuuteen kohdistuvia näkökohtia. Kuudennen komitean valmisteltaviin kysymyksiin kuuluu vuosittain myös asiakohta, joka koskee YK:n suhteita isäntävaltioon, jota käsiteltäessä perusasiakirjana pidetään näitä suhteita tutkivan komitean vuosittaista raporttia. Eräät valtiosopimukset samoin kuin konferenssikutsut saavat osakseen myös asiakohtia, joiden käsittelyyn ei kuitenkaan käytetä kovinkaan paljon aikaa.

YK:n tähän astisen toiminnan tuloksena voidaan todeta järjestön työskentelyn kansainvälisen oikeuden asteittaiseksi kehittämiseksi saaneen laajat mittasuhteet. Voitaneen jopa katsoa, että tämän toiminnan myötä kansainvälisen oikeuden kehittäminen ja kodifiointi ovat tulleet kokonaan uuteen kehitysvaiheeseen. YK:n oikeudellisen pääelimen, Kansainvälisen tuomioistuimen, työskentelyssä on myös viime vuosina voitu havaita selvää piristymistä ja tuomioistuimen työtaakka on tuntuvasti kasvanut. YK:n erityisjärjestöjen toiminta yleissopimusten aikaansaamiseksi niitä kiinnostavista oikeudellisista kysymyksistä on niin ikään laajenemassa. Viitattakoon tässä yhteydessä esimerkinomaisesti Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön johtamana suoritettuun työskentelyyn, jonka tuloksena ovat Haagissa ja Montrealissa vuosina 1970 ja 1971 aikaansaadut sopimukset, joiden päämääränä on kansainväliseen lentoliikenteeseen kohdistuneiden häirintä- ja terroritekojen vähentäminen. Vaikka sopimustyöskentelyä ei vielä ole tällä alalla saatettu täysin loppuun, voidaan työskentelyn katsoa johtaneen tyydyttäviin tuloksiin. Samoin on vahvistettu onnistuneesti sellaisten valtioiden yhteistä rintamaa, jotka ovat ankarasti tuominneet lentoliikenteeseen kohdistuvat tihutyöt.

YK:n piirissä on eri toiminta-aloilla selvästi havaittavissa järjestön jäsenryhmittymien erilaisten poliittisten ja taloudellisten etujen aiheuttamaa jännityksen lisääntymistä ja kitkaa. Tällaisesta ei ole voitu välttyä myöskään käsiteltäessä järjestön toimintaan liittyviä oikeudellisia ongelmia. Tästä huolimatta voidaan mielestäni katsoa kansainvälisoikeudellisten kysymysten saaneen osakseen suhteellisen kiihkottoman ja asiallisen käsittelyn. Tämä antaa perustellun aiheen suhtautua toiveikkaasti tulevaisuuteen.

Erik Castrén

Kansainvälisen oikeuden merkityksestä

Kansainvälisen oikeuden merkityksen ymmärtämiseksi on syytä aluksi käsitellä sen luonnetta. Julkisella kansainvälisellä oikeudella – jättäen syrjään eri valtioiden lakiristiriitoja selvittävän kansainvälisen yksityisoikeuden – tarkoitetaan sitä oikeudenalaa, joka säätelee ensi sijassa täysivaltaisten valtioiden valtasuhteita. Tällaiset valtiot ovat siis kansainvälisen oikeuden pääasiallisia subjekteja eli kansainvälisten oikeuksien ja velvollisuuksien kohteina sanan täydessä merkityksessä ja ne ovat sikäli erityisasemassa, että vain ne tulevat kysymykseen kansainvälisten oikeussääntöjen luojina ja kumoajina. Muilla kansainvälisen oikeuden subjekteilla kuten eräillä kansainvälisillä komissioilla, sodankävijöiksi tunnustetuilla kapinoitsijoilla ja ihmisyksilöillä yleensä on vain joitakin rajoitettuja kansainvälisestä oikeudesta johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia, jolloin ihmisyksilö eräitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta voi toteuttaa näitä oikeuksiaan vain kotivaltionsa välityksellä. Euroopan neuvostossa on eräillä sen elimillä ns. ylikansallisia oikeuksia, millä tarkoitetaan, että ne voivat tehdä sekä yksityisiä jäsenvaltioita että niiden kansalaisiakin suoraan velvoittavia päätöksiä. Mutta tärkeimmät poliittiset ratkaisut tehdään kuitenkin ministerineuvostossa, jossa vaaditaan yksimielisyys. Yhteys jäsenvaltioiden kesken ei siis ole niin kiinteä kuin usein väitetään ja mihin nimitys ylikansallinen viittaa. Tässäkin piirissä ollaan vielä kaukana liittovaltiosuhteesta, ja viimeaikainen kehitys viittaa siihen, ettei näin pitkälle haluta mennäkään, vaan tyydytään lähinnä vahvistamaan yhteistoimintaa taloudellisella ja muilla ei-poliittisilla aloilla.

Samoin ollaan täysivaltaisten valtioiden muodostamassa ns. kansainvälisessä oikeusyhteisössä – vaikka se nykyisin onkin tullut maailmanlaajuiseksi saaden yhä enemmän uusia jäseniä useimpien entisten siirtomaiden ja muiden vieraassa hallinnossa olevien alueiden itsenäistyttyä – edelleenkin verrattain löyhässä yhteydessä, eikä eräiden

utopistien ennustamasta siirtymisestä maailmanvaltioksi ole juuri minkäänlaisia oireita. Jotkut ovat pitäneet Yhdistyneitä Kansakuntia (YK) merkkinä tällaisen kehityksen alkamisesta. Haluamatta millään tavoin väheksyä YK:n merkitystä ihmiskunnan ohjaamisessa oikealle rauhan ja hedelmällisen yhteistoiminnan tielle on kuitenkin pakko todeta, että YK:n peruskirjassa on paljon heikkouksia ja puutteita ja että kaikki yritykset järjestön vahvistamiseksi sen suhteellisesti jo varsin pitkän toimintakauden aikana ovat toistaiseksi rauenneet. Valtiot, niin pienet kuin suuret, vanhat ja uudet, vaalivat tiukasti täysivaltaisuuttaan ja lähinnä omia kansallisia etujaan. Puhutaanhan YK:n peruskirjassakin jäsenvaltioiden täysivaltaisesta tasa-arvoisuudesta, vaikka tässä onkin eräitä huomattavia eroja ei vain tosiasiallisesti vaan oikeudellisestikin. Viittaus turvallisuusneuvoston pysyville jäsenille kuuluvaan veto-oikeuteen riittänee tässä. Mutta YK tai oikeammin siinä toimivat valtiot eivät ole läheskään aina halunneet käyttää edes niitä rajoitettuja oikeuksia ja keinoja, mitkä peruskirjan mukaan ovat mahdollisia yhteisten etujen toteuttamiseksi ja edistämiseksi.

Kansainvälinen oikeus ja järjestetty oikeussääntöjen ohjaama valtioiden toiminta kansainvälisessä oikeusyhteisössä on varsin omalaatuista, jopa monessa suhteessa alkeellista, verrattuna eri valtioiden kansalliseen oikeuteen ja kansalaisten asemaan kotivaltionsa oikeusjärjestyksen alaisena. Kansainvälisen oikeusyhteisön jäsenmäärä — sen viimeaikaisesta suuresta kasvusta huolimatta ja vaikka loputkin vieraassa hallinnossa olevat alueet itsenäistyisivät ja osa nykyisistä valtioista hajoaisi — tulee jatkuvasti jäämään suhteellisen pieneksi, mutta siitä huolimatta on näiden jäsenten ja niiden pyrkimysten välillä suuria eroja, koska kysymyksessä olevat arvot ovat yleensä toista suuruusluokkaa kuin valtionsisäisessä elämässä esille tulevat. Kansainvälisessä oikeusyhteisössä ei ole mitään jäsenvaltioiden yläpuolella olevaa hallitusta tai muunlaista esivaltaa. Jäsenvaltiot ovat vain puutteelliseksi todetun, kansainvälisen oikeuden alaisia, oikeuden jonka sisällöstä ne itse päättävät, kuten edellä on jo todettu. Kansainvälinen oikeus on siis eräänlaista primitiivistä rinnakkaisoikeutta, jonka oikeusluonne usein, varsinkin aikaisemmin, on kiistetty leimaamalla tämän oikeuden normit pelkästään moraalisäännöiksi. Tähän on päädytty ilmeisesti siitä syystä, että on liikaa pitäydytty valtionsisäisen oikeuden analogioihin eikä otettu riittävästi huomioon kansainvälisissä suhteissa vallitsevia erityisiä olosuhteita.

Lainsäätäjän puuttuminen kansainvälisellä alalla ei kuitenkaan riistä kansainväliseltä oikeudelta sen oikeusluonnetta. Riittää, että velvoitta-

via oikeussääntöjä on olemassa, vaikkakin rajoitetusti. Ja niitä on saatu ja saadaan edelleenkin aikaan pienemmässä tai suuremmassa piirissä sekä valtiosopimuksia solmimalla että tapaoikeuden ansiosta. Lisäksi on vakiintunut eräitä tärkeitä kansainvälisiä, usein myös valtionsisäisesti noudatettavia, oikeusperiaatteita. Oikean käsityksen mukaan nämä viimeksi mainitut, samoin kuin yleisesti noudatettu tapaoikeus, sitovat myös kansainvälisen oikeusyhteisön uusia jäseniä. Ja käytännössä niiden samoin kuin vanhempienkin jäsenten on vaikeaa jäädä eräiden tärkeiden yleissopimusten ulkopuolelle. Usein jo oma etu vaatii niihin liittymistä. Vaikka suurin osa kansainvälistä oikeutta on ns. partikulaarista vain joitakin valtioita eräillä alueilla velvoittavaa oikeutta, on paljon sellaisiakin laajaa kannatusta saaneita yleissopimuksia, joita ulkopuolisetkin valtiot tosiasiallisesti noudattavat. Ja suuri osa kansainvälisen tapaoikeuden normeista on voimassa koko maapallolla. Myös valtionsisäinen oikeus saattaa olla puutteellista, ja kansainvälistä oikeuttakin pyritään jatkuvasti kehittämään erityisesti sen tärkeimmillä aloilla.

Oikeuden olemukseen katsotaan usein kuuluvan mahdollisuus ratkaista sen sisällyksestä aiheutuvat riidat viime kädessä pakollisen tuomiovallan avulla. Tästäkin vaatimuksesta on kansainvälisessä oikeudessa tingittävä, mikä on valitettavaa, mutta ei kuitenkaan poista sen oikeusluonnetta. Valtioiden välisiä riitoja voidaan selvittää — tosin ei aina yhtä tehokkaasti kuin kääntymällä tuomioistuimen tai välitysoikeuden puoleen — myös muulla tavalla esim. diplomaattisin neuvotteluin, sovittelumenettelyllä tai ulkopuolisten tarjoamilla ns. hyvillä palveluksilla, ja valtiot ovat joka tapauksessa velvollisia suostumaan rehellisessä tarkoituksessa käytäviin neuvotteluihin toisen riitapuolen sitä pyytäessä. Samoin voidaan nykyisin kääntyä YK:n yleiskokouksen tai turvallisuusneuvoston puoleen, joka viimeksi mainittu elin voi vakavissa tapauksissa jopa itse puuttua asiaan ja tehdä riitapuolia velvoittavia ratkaisuja rauhan vaarantuessa tai jo rikkouduttua. Mutta ei ole sanottu, että mikään näistä menettelyistä johtaa tulokseen, jos toinen riitapuoli pysyy kannallaan eikä ole valmis minkäänlaisiin myönnytyksiin tai kieltäytyy noudattamasta turvallisuusneuvoston velvoittavia päätöksiä, kuten usein on jo sattunut. Esimerkkejä on myös siitä, jopa varsin tuoreita, että valtiot ovat kieltäytyneet saapumasta Kansainväliseen tuomioistuimeen tai noudattamasta sen tai kansainvälisen välitysoikeuden velvoittavia päätöksiä. Haagissa toimivan Kansainvälisen tuomioistuimen, YK:n erään pääelimen, pakollisen tuomiovallan on hyväksynyt vain nelisenkymmentä valtiota eräiden niistä tehtyä tässä

yhteydessä pitkällekin meneviä varaumia. Sanotun tuomioistuimen puoleen on muutoinkin käännytty varsin harvoin. Välitysoikeudelliseen menettelyyn, joka kyllä sekin johtaa sitovaan ratkaisuun, on turvauduttu useammin, mutta tämäkin edellyttää, että siitä on sovittu ennakolta tai tapauksen sattuessa erikseen. On ymmärrettävää, että elintärkeitä etuja koskevia riitoja ei mielellään alisteta toisten ratkaistaviksi, mutta valtioilla on tapana painottaa liikaa omia intressejään. Eivät edes kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ole myöntäneet neuvoston piirissä toimivalle tuomioistuimelle pakollista tuomiovaltaa.

Kansainvälisen oikeuden kolmas huomattava heikkous on se, ettei siinä yleensä tunneta pakollista kansainvälistä täytäntöönpanoakaan, vaan asianomainen valtio eli velvoitettu puoli saa itse tästä huolehtia. Tässä siis vielä noudatetaan valtionsisäisessä oikeudessakin alkuaikoina voimassa ollutta oman avun -järjestelmää, joka sekin tekee epävarmaksi oikeuksien toteuttamisen, mutta tämäkään seikka ei tee tyhjäksi kansainvälisen oikeuden oikeusluonnetta. Toisaalta on ehkä vaikea ajatella, että täytäntöönpanosta huolehtisivat puolueettomat kansainväliset elimet, koska tällöin voidaan joutua toimimaan vieraalla alueella ja tavallaan puuttumaan valtion sisäisiin asioihin. Enimmäkseen valtiot kyllä pyrkivät noudattamaan solmimiaan valtiosopimuksia ym. sitoumuksia, ja jollei näin tapahdu, on mahdollista esittää niille huomautuksia, ryhtyä tiettyihin sallittuihin vastatoimenpiteisiin tai ottaa asia esille YK:ssa, mutta tällöin voidaan kohdata samoja vaikeuksia, kuin mihin on jo viitattu kansainvälistä tuomiovaltaa ja valtioiden välisten riitojen selvittelyä käsiteltäessä. YK:n peruskirjassa on nimenomainen määräys, että kansainvälisessä tuomioistuimessa juttunsa voittanut valtio voi kääntyä turvallisuusneuvoston puoleen, jollei vastapuoli pane päätöstä täytäntöön, mutta peruskirjasta ei ilmene selvästi, voiko turvallisuusneuvosto tällöin käyttää pakotteita niskoittelijaa vastaan, muuta kuin jos niskoittelun johdosta on jo syntynyt rauhaa vaarantava tilanne.

Valtiot itse eivät ole kiistäneet kansainvälisen oikeuden oikeusluonnetta, vaan päinvastoin selittäneet johdonmukaisesti kunnioittavansa tätä oikeutta. Mutta ne saattavat olla sitä noudattamatta vetoamalla monenlaisiin verukkeisiin, tulkitsemalla sitä väärin omaksi edukseen tai panemalla rikkomuksen vastapuolen syyksi.

Kansainvälisen oikeuden oikeusperustasta on tieteisopissa paljon väitelty. Selvä on, että sopimukset ym. sitoumukset velvoittavat, muutoinhan ei tällaisilla järjestelyillä olisi mitään arvoa. Samoin on myönnetty jo kauan aikaa, että kansainvälisestä oikeudesta kaikkine puuttei-

neenkin on valtiolle ja ihmisyksilöille suurta hyötyä. Kaikessa kanssakäymisessä, myös kansainvälisessä, jotta se olisi hedelmällistä, on noudatettava tiettyjä sääntöjä, ja järjestyksen on säilyttävä. Valtioille ei voida myöntää suhteissa toisiinsa tai ihmisyksilöihin vapaita käsiä, tietyistä teoista on pidättäydyttävä ja toisaalta tietyt toimenpiteet ovat tarpeellisia yhteisten etujen vuoksi. Tätä varten tarvitaan oikeussääntöjä, jotka ohjaavat valtioita niiden käyttäytymisessä kansainvälisellä näyttämöllä. Puheet valtioiden rajattomasta täysivaltaisuudesta on lopetettava, sillä tällainen tilanne voi johtaa vain anarkiaan. Kansainvälinen oikeus on siis välttämättömyys, mikä huomataan sitä selvemmin, mitä vilkkaammaksi valtioiden ja ihmisyksilöiden kanssakäyminen muodostuu.

Näillä yleisillä toteamuksilla onkin siirrytty käsittelemään kansainvälisen oikeuden merkitystä, jota nyt on tarkasteltava yksityiskohtaisemmin. Kansainvälisen oikeuden päätehtävät ovat samat kuin YK:nkin eli kansainvälisen yhteistoiminnan edistäminen eri aloilla kiinnittämällä huomiota myös ihmisoikeuksien suojelemiseen sekä kansainvälisen rauhan turvaaminen ja järjestyksen säilymisestä huolehtiminen maailmassa. Mutta kansainvälistä oikeutta tarvitaan kipeästi myös sodan ja muiden aseellisten selkkausten aikana, kuten myöhemmin tullaan toteamaan.

Aikaisemmin kansainvälisen oikeuden merkitystä usein aliarvioitiin, mikä johtui jo siitä, että sen säännöt olivat silloin vielä nykyisiäkin huomattavasti puutteellisemmat. Valtioiden ja kansojen kosketus oli tällöin etupäässä sotilaallista, vaikka jo varhain ylläpidettiin eräiden valtioiden kesken myös kauppa- jopa kulttuurisuhteita. Tämä selittää miksi ensimmäiset sekä tavanomaisen että kirjoitetun kansainvälisen oikeuden säännöt koskivat sotaa ja sodankäyntiä sekä merenkulkua.

Muukalaisen asema oli yleensä huono ja turvaton. Tähän on saatu aikaan kansainvälisen oikeuden ansiosta parannusta vasta viime vuosisatoina, eikä tilanne vieläkään ole tyydyttävä läheskään kaikissa suhteissa. Usein vielä katsotaan, etteivät muukalaiset voi vaatia oleskelumaassa ainakaan parempaa kohtelua, kuin mikä tulee omien kansalaisten osaksi, joita taas aikaisemmin katsottiin voitavan kohdella miten tahansa, koska tätä pidettiin valtion sisäisenä asiana. Monet valtiot ovat kuitenkin jo kauan vaatineet, että muukalaisille, jotka ehkä kotimaassaan ovat tottuneet parempaan kuin mitä he saavat osakseen eräissä vieraissa maissa liikkuessaan, on myönnettävä tietyt vähimmäisoikeudet, jotka täyttävät kohtuulliset vaatimukset. Tätä onkin pidettävä oikeana periaatteena.

Käsitykset ovat myös muuttumassa siinä, miten omia kansalaisia saa kohdella, sen jälkeen kun Kansainliiton ajoista alkaen ja nyt erityisesti YK:n toimesta on pyritty toteuttamaan ja suojelemaan ns. yleisiä ihmisoikeuksia, joista kaikki, myös valtiottomat, pääsevät osallisiksi. Vuonna 1966 saatiin YK:n yleiskokouksessa valmiiksi kaksi ihmisoikeuksia varsin laajasti turvaavaa sopimusta sekä niiden noudattamista tehostava tosin valinnainen pöytäkirja, jotka toivottavasti lähiaikoina tulevat voimaan. Eräille kehityksessä pitkälle päässeille maille nämä eivät sisällä kovinkaan paljon uutta, mutta monessa muussa maassa olot parantuvat ratkaisevasti, jos näitä sopimuksia ryhdytään noudattamaan. Pakolaisia varten on jo aikaisemmin solmittu yleissopimus, ja heistä huolehtii myös erityinen YK:n pakolaiskomissaari virastoineen. Kansainvälisessä työjärjestössä valmistetut ja työkonferensseissa hyväksytyt lukuisat sopimukset ovat omiaan suuresti parantamaan työoloja ja koituvat siten suurten ihmisyksilöiden ryhmien hyväksi.

Valtiolla on oikeus suojella kansalaisiaan ulkomaillakin sekä diplomaattiedustajiensa että konsulivirkailijoiden avulla. Sen sijaan on kyseenalaista, saadaanko tässä käyttää sotavoimiakin apuna, koska väkivallan käyttö kansainvälisissä suhteissa on nykyisin kielletty ja koska tällöin joudutaan loukkaamaan toisen valtion alueherruutta. Kansalaisilla ei kuitenkaan ole oikeutta vaatia kotivaltion suojelua, poliittiset syyt voivat näet pakottaa luopumaan siitä. Ihmisoikeuksien suojelussa on ehkä päästy pisimmälle Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden piirissä, jossa siitä on tehty erityinen, varsin tyydyttävä sopimus ja jossa ihmisyksilöille itselleen on myönnetty rajoitettu valitusoikeus.

Eräs kansainvälisen oikeuden tärkeä ala on diplomatiaoikeus. Jo varsin aikaisin oli tapana lähettää tilapäisiä jopa pitkäaikaisiakin valtion poliittisia ym. edustajia toisiin maihin valtioiden suhteiden hoitamista varten, ja lähettiläiden loukkaamattomuus on eräs kansainvälisen oikeuden vanhimpia periaatteita. Pysyvien diplomaattisten edustustojen käyttö sai kuitenkin alkunsa vasta noin 300 vuotta sitten, jota vastoin konsuliasiamiehiä käytettiin jo paljon aikaisemmin. Diplomaatteja ja konsuleita koskevat säännöt olivat kuitenkin kauan aikaa pelkästään, osittain epäyhdenmukaisen tapaoikeuden varassa. Nyt heistä kuitenkin on olemassa Wienissä vuosina 1961 ja 1963 tehdyt yleissopimukset, ja konsuleiden oikeusasemasta on solmittu jatkuvasti useita bilateraalisia sopimuksia. Valtioiden rauhanomaisen yhteistoiminnan kehittämisessä on diplomaatti- ja konsulijärjestelmällä jatkuvasti suuri merkitys, vaikka monet tärkeät poliittiset ynnä kaupallisetkin asiat hoidetaan nykyisin

suoraan kotimaasta käsin valtionpäämiehen ja ulkoministeriön toimesta tai heidän suorittamillaan virkamatkoilla.

Kansainvälistä yhteistyötä ovat myös suuresti edistäneet monet kansainväliset järjestöt ja toimistot, joita on perustettu varsinkin kuluvalla vuosisadalla. Samoin on kansainvälisten konferenssien pitäminen vilkastunut siinä määrin, että osallistuminen edes tärkeimpiinkin niistä tuottaa vaikeuksia etenkin pienille ja uusille valtioille. Kansainvälinen oikeus ohjaa myös konferenssien työskentelyä, vaikka kirjoitetut säännöt tässä vielä puuttuvat. — YK:lla ja sen erityisjärjestöillä on keskeinen asema rauhanomaisen kansainvälisen yhteistyön kehittämisessä, ja tässä onkin saatu aikaan huomattavia tuloksia. Kauppasuhteita on kehitetty mm. perustamalla YK:n yhteyteen erityinen kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunta. YK pyrkii nykyisin myös kiinnittämään huomiota keskinäisen niin taloudellisen, teknisen kuin muun avun antamiseen sitä tarvitseville kansainvälisen oikeusyhteisön jäsenille, jota varten on pidetty sekä konferensseja että perustettu uusia elimiä. Näin on tapahtunut myös ympäristönsuojelukysymyksessä, ja siihen läheisesti liittyvät väestö- ja elintarvikehuolto-ongelmat ovat samoin tulleet ajankohtaisiksi. Avaruustutkimukset ovat niinikään jo joutuneet YK:n ja kansainvälisen oikeuden huomion kohteeksi. Niihin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä on hyväksytty sekä päätöslauselmia että kansainvälisiä sopimuksia.

Valtioiden väliset liikenne- ym. yhteydet ovat tulleet helpommiksi sen jälkeen kun aavan meren vapauden periaate tuli kansainvälisessä oikeudessa ja valtiokäytännössä hyväksytyksi kolmisensataa vuotta sitten ja valtioiden välillä on solmittu jatkuvasti lukuisia kauttakulkua vieraalla alueella edistäviä sopimuksia. Aavan meren vapauteen liittyy myös oikeus ns. viattomaan kauttakulkuun rantavaltion aluevesillä. Kansainvälinen merioikeus tuli suurelta osalta säännöstetyksi vuonna 1958 tehdyllä neljällä Geneven yleissopimuksella, jotka koskevat aluemerta, aavaa merta, kalastusta ja kalojen lisäksi meren muiden elollisten luonnonvarojen hyväksikäyttöä sekä aluemeren ulkopuolella olevaa ns. mannermaajalustaa (tiettyä osaa meren pohjasta). Aluemeren ja mannermaajalustan suurten laajennusten sekä ryöstöpyynnin jatkumisen ym. ongelmien vuoksi on kuitenkin käynyt tarpeelliseksi ottaa merioikeuden kysymykset uudelleen käsiteltäviksi useana jaksona toimivassa konferenssissa, jossa käsitellään myös ns. talousvyöhykkeitä mannermaajalustan lisäksi, merialueelle järjestettävää kansainvälistä hallintoa, joka myöntäisi toimilupia merten rikkauksien hyväksikäyttöä varten, sekä merenrantaa vailla olevien valtioiden etuja. Valtioiden maa-

alueilla ei liikkuminen erityisittä sopimuksitta ole yhtä vapaata kuin merellä, vaikka käytännössä tämä yleensä sallitaan.

Valtion alueherruus ulottuu myös sen alueen yläpuolella olevaan ilmatilaan. Kansainvälisestä siviililentoliikenteestä on tehty useita yleissopimuksia sekä suoritettu bilateraalisia järjestelyjä. Siinä vallitsevat eri säännöt henkilö- ja tavaraliikenteen sekä kauttakulun ja laskeutumisen suhteen. Kaikkiaan ns. viidestä ilmaliikenteen vapaudesta on toistaiseksi yleensä toteutettu vain kolme. Kansainvälistä yhdysliikennettä (jus commercii) pidetään eräänä valtion perusoikeutena, mutta se ei vieläkään ole täydellinen.

Jo aikaisemmin mutta erityisesti nyt dekolonisaatioprosessin ollessa käynnissä on kysymys alueherruuden muutosten vaikutuksista valtiosopimuksiin, valtionomaisuuteen ja -velkoihin sekä asianomaisella alueella olevan väestön asemaan tullut tärkeäksi. Sekä tieteisoppi että käytäntö on ollut jatkuvasti varsin horjuvalla kannalla näissä oikeusseuraantokysymyksissä. Tätä kysymystä tutkitaan paraikaa YK:n eräissä elimissä ja oikeusseuraannosta valtiosopimuksiin on jo valmisteltu ehdotus. Vielä dekolonisaation päätyttyäkin tällä kysymyksellä on ajankohtaisuutta, sillä vapaaehtoiset aluemuutokset ovat edelleen sallittuja, ja valtiot voivat liittyä yhteen tai hajota osiin.

Valtiosopimusten solmimisesta, soveltamisesta, tulkinnasta ja päättymisestä hyväksyttiin Wienissä vuonna 1969 laajahko yleissopimus, jonka jo monet valtiot ovat ratifioineet ja jonka odotetaan kohta tulevan voimaan. Siihen on otettu mm. määräys ns. pakottavasta oikeudesta (jus cogens), jonka mukaan sellaiset sopimusmääräykset, jotka ovat ristiriidassa erittäin tärkeinä pidettyjen oikeussääntöjen kanssa, ovat mitättömät. Sanottuja oikeussääntöjä ei ole tarkemmin määritelty, mutta monet katsovat, että niihin sisältyy mm. sotaanryhtymiskielto ja tärkeimpien ihmisoikeuksien kunnioittamisvelvollisuus. Samassa sopimuksessa on myös todettu, että pakkoa käyttäen aikaansaatu sopimus on mitätön.

Oikeudenalana kansainvälisellä oikeudella on se etu, että sitä voidaan tutkia kaikissa maissa, jolloin eri näkökohdat tulevat paremmin esille. Sitä koskeva tieteellinen kirjallisuus ja viralliset asiakirjat ovat saatavissa etupäässä suurilla kansainvälisillä kielillä, joten näihin perehtynyt tutkija voi käyttää hyväkseen suurimman osan tätä laajaa aineistoa. Tällainen työskentely on omiaan entistä enemmän lisäämään hedelmällistä kansainvälistä vuorovaikutusta ja kasvattamaan ymmärtämystä myös vieraita maita ja niiden kansalaisia kohtaan. Kiinnostus kansainvälistä oikeutta kohtaan onkin lisääntynyt huomattavasti var-

sinkin viime vuosikymmeninä. Kansainvälisen oikeuden alalla toimii useita arvovaltaisia tieteellisiä sekä kansainvälisiä että kansallisia yhdistyksiä ja laitoksia. Laajoja tämän alan kirjastoja on käytettävissä maailman eri äärillä kuten Genevessä, Haagissa ja New Yorkissa, ja sanotun oikeuden opetuksen ja tutkimuksen edistämiseksi on lahjavaroilla perustettu suuria rahastoja ja opinahjoja. Tärkein niistä on Haagissa toimiva Kansainvälisen oikeuden akatemia. Kansainvälistä oikeutta tarvitsevat erityisesti ne henkilöt, jotka joko virallisen asemansa perusteella, kuten valtiomiehet ja diplomaatit, tai yksityisinäkin ulkomaisten kauppa- ym. suhteiden takia joutuvat toisia useammin tekemisiin ulkomaiden ja ulkomaalaisten kanssa. Samoin on välttämätöntä, että sotilasalalla toimivat perehtyvät kansainvälisen sotaoikeuden tärkeimpiin säännöksiin. Myös tuomarit sekä muut virkamiehet joutuvat lakia soveltaessaan usein ratkaisemaan kansainväliseen oikeuteen kuuluvia ongelmia. Mitä taas tulee valtioihin, niin niistä erityisesti pienten ja aineellisilta voimiltaan heikkojen on syytä myötävaikuttaa kansainvälisen oikeuden kehittämiseen ja vahvistamiseen, koska ne kaikkein kipeimmin tarvitsevat kansainvälistä tukea selvitäkseen vaikeuksistaan.

Eräs kansainvälisen oikeuden samoin kuin YK:n tärkeimpiä tehtäviä on kansainvälisen rauhan ja järjestyksen turvaaminen. Mitä enemmän kansainvälisiä sopimuksia tekemällä ja erilaisten kansainvälisten järjestöjen ja elinten toiminnalla voidaan parantaa oloja maailmassa siellä missä hätä ja avun tarve on suurin sekä edistää valtioiden ja kansojen ystävällisiä suhteita, sitä pienemmäksi tulee kansainvälisten häiriöiden vaara. Kuten jo aikaisemmin on todettu, YK:n peruskirja kieltää väkivallan käytön ja sillä uhkaamisenkin valtioiden välisissä suhteissa velvoittaen tästä johtuen valtioita selvittämään kaikki erimielisyytensä vain rauhanomaisin keinoin. Useimmat katsovat, että myös yleinen kansainvälinen oikeus on tällä kannalla, mutta vaikka näin ei olisikaan, ei tämä merkitsisi kovinkaan paljoa, sillä nykyisinhän melkein kaikki valtiot kuuluvat YK:hon. Väkivallan ehdoton tuomitseminen on jo sinänsä suuriarvoinen asia, sillä aina Kansainliiton perustamiseen saakka katsottiin, että valtioilla oli rajaton oikeus tarttua aseisiin toisiaan vastaan ei vain oikeudenloukkausten takia vaan poliittisistakin syistä, ja tällä tavoin voitiin yhdellä iskulla tehdä tyhjäksi rauhan aikana perustettuja oikeuksia sekä tuhota suuri osa rauhanaikaista oikeusjärjestelmää jopa valtioiden itsenäisyys ja kansojen vapaus. Kansainliittokaan eikä liioin Pariisin pöytäkirja vuodelta 1928, joka viimeksi mainittu tuomitsi sodan kansallisen politiikan välikappaleena eräin varauksin, eivät kieltäneet kokonaan väkivallankäyttöä, vaan tässä saatiin odottaa YK:n perusta-

miseen saakka. Väkivallan käytön kiellosta johtuu myös, että kaikenlaiset aseelliset interventiot, alueloukkaukset ja -valtaukset ovat kiellettyjä, mikä todetaan YK:n yleiskokouksen vuonna 1970 hyväksymässä valtioiden ystävällisiä suhteita ja kansainvälistä yhteistoimintaa koskevassa päätöslauselmassa. Peruskirja kieltää yleensäkin puuttumisen toisen valtion sisäisiin asioihin, ellei tämä ole välttämätöntä kansainvälisen rauhan säilyttämiseksi tai palauttamiseksi YK:n toimenpiteiden avulla. Peruskirjassa ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty, mitä kaikkea kiellettyyn interventioon sisältyy. Aikaisemmin on jo mainittu, ettei ole takeita siitä, että valtiot edes YK:n elinten avulla tulevat selvittämään riitansa sallituin eli vain rauhanomaisin keinoin, mikä siis merkitsee, että riita saattaa jäädä selvittämättä. Tätä on kuitenkin pidettävä pienempänä pahana, kuin jos väkivallan käyttö sallittaisiin.

Yleinen kansainvälinen oikeus ei tarjoa mitään tehokkaita keinoja, millä väkivallan käyttö kansainvälisissä suhteissa voitaisiin estää, jos siihen kaikesta huolimatta turvaudutaan – mitä valitettavasti on jatkuvasti tapahtunut –, ja millä tavoin hyökkääjä voitaisiin taltuttaa. Puolustautuminen on tietenkin sallittu ja täytyykin sallia, ja toiset valtiot saavat myös ryhtyä auttamaan hyökkäyksen uhria. Tarkoitus oli, että YK-järjestö jäsentensä avustamana huolehtisi tehokkaasti sekä rauhan säilymisestä että sen palauttamisesta sen rikkouduttua, ja tätä varten peruskirjaan onkin otettu järjestön määräämiä erilaisia pakkotoimenpiteitä koskevia yksityiskohtaisia määräyksiä aina asevoiman käyttöön saakka. Valitettavasti ne ovat kuitenkin jääneet suurelta osalta kuolleiksi kirjaimiksi sekä veto-oikeuden käyttömahdollisuuden takia että sen vuoksi, ettei peruskirjan edellyttämiä sotilaallisia toimenpiteitä koskevia sopimuksia ole saatu solmituksi. Sotilaalliset pakotteet ovat siis vapaaehtoisuuden varassa, eikä niihin ole turvauduttu kuin kerran eli Korean sodan aikana. Myös taloudellisiin ym. ei-sotilaallisiin pakkokeinoihin on ryhdytty vain harvoin ja yleensä heikoin tuloksin. Rauhan varsinaisina turvaajina ovat siis edelleenkin suurvallat, jotka voivat painostaa aseisiin tarttuneita pienempiä valtioita, mitä ne kyllä ovat toisinaan tehneet vaihtelevin menestyksin. Valitettavasti niillä itsellääkään ei ole puhtaita papereita. YK:n rauhanturvajoukoista, jotka kuitenkin saavat toimia vain aluevaltion luvalla ja joiden mahdollisuudet ovat muutoinkin rajoitetut, on kyllä ollut hyötyä rauhan säilyttäjinä, mutta pettymyksiäkin on koettu. Tilanne ei siis ole läheskään tyydyttävä. Selvää on, että väkivaltaa käyttänyt valtio joutuu tästä kansainväliseen vastuuseen hyvitysvelvollisuuksineen, mutta tämänkin toteuttaminen saattaa käytännössä olla vaikeata.

Kansainvälistä oikeutta tarvitaan myös sodan aikana ja muissa aseselkkauksissa, niin kansainvälisissä kuin valtionsisäisissäkin. Sodankäyntiä on jo kauan säännöstetty sekä maalla että merellä, jota vastoin ilmasodan säännöt ovat varsin niukat. Ensimmäiset sodankäynnin säännöt syntyivät jo viime vuosisadalla ja niistä on vielä Pariisin vuoden 1856 selityskirja, joka koski eräitä merisodan ja merisodan neutraalisuuden kysymyksiä, jatkuvasti voimassa, vaikkakin sitä on rikottu erityisesti kumpaisessakin maailmansodassa. Haagissa suoritettiin ensin 1899 ja sitten 1907 laaja sekä maa- että merisodan ja neutraalisuutta niissä koskevien osittain tapaoikeuteen perustuvien sääntöjen kodifiointi ja kehittäminen. Merisodan kohdalta ne jäivät kuitenkin monessa kohdin puutteellisiksi.

Kummassakin maailmansodassa, ja varsinkin jälkimmäisessä, Haagin sopimusmääräyksiä rikottiin kuitenkin puolin ja toisin, erityisesti merellä. Tämä johtui osittain siitä, että ne sotatekniikan kehittyessä olivat eräissä kohdin pahasti vanhentuneet. Maailmansotien välikautena saatiin aikaan vuoden 1925 Geneven pöytäkirja, joka kieltää tiettyjen kaasujen ja kemiallisten aineiden käytön sodankäyntivälineenä. Lisäksi solmittiin niinikään Genevessä 1929 kaksi, toinen haavoittuneita ja sairaita sekä toinen sotavankeja koskevaa yleissopimusta. Toisen maailmansodan jälkeen uusittiin Genevessä 1949 maasodan ja merisodan haavoittuneita, sairaita ja haaksirikkoutuneita sekä sotavankeja koskevat vanhat sopimukset kolmella uudella yleissopimuksella ja tehtiin vielä neljäs, siviiliväestön suojelua aseselkkauksissa koskeva yleissopimus.

Mutta nämäkin sopimukset ovat jo osoittautuneet puutteellisiksi, ja niinpä vuosina 1974 ja 1975 pidettiin jo konferenssi, joka jatkuu ensi vuonna, jolloin tarkoitus on saada valmiiksi Geneven vuoden 1949 yleissopimuksia vahvistavat ja täydentävät kaksi pöytäkirjaa sekä mahdollisesti vielä kolmas asiakirja, joka kieltäisi tiettyjen konventionaalisten aseiden käytön tai rajoittaisi sitä. Tähtäimessä ovat mm. napalm-pommit sekä muut polttotaisteluvälineet ja salakavalat ja aikaviiveaseet. Tällä kertaa pyritään erityisesti suojelemaan siviiliväestöä nykyaikaisia aseita vastaan sekä laajentamaan sitä niukkaa suojaa, minkä vanhat sopimukset myöntävät osapuolille ei-kansainvälisissä aseselkkauksissa. Sodankäynnin sääntöjen tarkoituksena on estää tarpeettomien tai sotilaalliseen hyötyyn verrattuna suhteettomien kärsimysten ja vahinkojen aiheuttaminen sekä kieltää sellaiset menetelmät, jotka erotuksetta kohdistuvat sotilas- ja siviilikohteisiin. Aseellista toimintaa ei liioin saa kohdistaa ulkopuolisiin valtioihin ja niiden

rauhanomaisiin kansalaisiin. Sotavankeja on kohdeltava hyvin ja erityistä huolenpitoa on annettava sairaille, haavoittuneille ja haaksirikkoutuneille.

Sissejä ja vastarintaliikkeisiin kuuluvia koskevat säännöt ovat olleet varsin epätyydyttävät. Nyt pyritään saamaan parannusta aikaan tässäkin suhteessa, millä on erityinen merkitys sisällissodissa, jotka ovat suuresti yleistyneet toisen maailmansodan jälkeen kansainvälisten sotien tultua kielletyiksi. Kansainvälisen oikeuden olisikin kohdistettava erityistä huomiota sisällissotakysymykselle kokonaisuudessaan. Erityisesti olisi selvitettävä se seikka, saavatko ulkopuoliset vallat ja niiden kansalaiset sekaantua sisällissotiin ja millä tavalla. Tähän saakka on katsottu, että vallassa olevan hallituksen avustaminen on sallittua siihen saakka, kunnes kapinalliset on tunnustettu sodankävijöiksi, jota vastoin kapinallisten avustaminen on kiellettyä puhtaasti humanitaarista toimintaa lukuunottamatta. Sodankävijäksi tunnustaminen on kuitenkin jäänyt melkein kokonaan pois käytännöstä. Niinpä on esitetty, että ulkovaltojen olisi pidätyttävä puuttumasta ainakaan sotilaallisesti kummankaan taistelijapuolen hyväksi sisällissodassa, joidenkin katsoessa, että avustaminen on sallittua kummallekin osapuolelle tai ainoastaan kapinoitsijoille, jotka taistelevat itsemääräämisoikeuden puolesta. Näitä kysymyksiä on kyllä jo käsitelty YK:ssa eri yhteyksissä, mutta nyt olisi syytä selvittää asia nimenomaisin säännöin. Tieteisoppineet ovat jo tehneet tätä koskevia ehdotuksia.

Kansainvälisen oikeuden merkitystä ja arvostusta ovat olleet omiaan vähentämään erityisesti pitkällisissä sodissa tapahtuneet lukuisat rikkomukset ja se epävarmuus, minkä sodan mahdollisuus synnyttää. Tällöin kuitenkin unohdetaan kaikki ne tapaukset, joissa kansainvälistä oikeutta on tunnontarkasti noudatettu niin rauhan kuin sodan aikana ja kansainvälisen oikeuden monet suuret saavutukset. Olisi kyllä erityisen toivottavaa, ettei tyydyttäisi vain väkivallan kieltoon kansainvälisissä suhteissa, vaan että tätä kieltoa todella voitaisiin pitää tehokkaasti voimassa. Näin ei valitettavasti kuitenkaan ole käynyt, eikä tässä suhteessa ole kovin suuria toiveita tulevaisuuttakaan silmällä pitäen. Mutta kansainvälisen oikeuden merkitys yksinään rauhanaikana, joka kuitenkin on kansainvälisen oikeusyhteisön normaalitila, on niin suuri, kuten aikaisemmin esitetystä lienee ilmennyt, ettei kansainvälistä oikeutta eräistä sen heikkouksista huolimatta ole syytä aliarvioida ja halveksia.

Lopuksi on syytä mainita ne ponnistukset, joihin Suomen taholta tasavaltamme kunnioitetun presidentin Urho Kekkosen aloitteesta on

ryhdytty Euroopan turvallisuus- ja yhteistoimintakonferenssin toimesta kansainvälisen turvallisuuden lisäämiseksi ja kansainvälisen yhteistyön tehostamiseksi tämän vanhan maanosan piirissä. Vaikka konferenssi yhä jatkuu tätä kirjoitettaessa, aletaan siinä jo päästä yksimielisyyteen monesta tärkeästä konferenssin laajaan ohjelmaan kuuluvasta kysymyksestä, ja tarkoituksena on palata konferenssin jälkeen eräisiin toistaiseksi vielä avoimeksi jääviin kysymyksiin kuten valtioiden välisten riitojen rauhanomaisten selvittelykeinojen edelleen kehittämiseen. On olemassa hyvät toiveet, että konferenssi saa työnsä päätökseen vielä tänä vuonna, ehkä ei aivan niin suurin tuloksin kuin jotkut alunperin toivoivat, mutta kuitenkin konferenssin arvokkaita tavoitteita huomattavasti edistävällä tavalla.

Heikki Jokela

Kauppatoimien oikeudellisesta perustasta Suomen ja Neuvostoliiton välisessä kaupassa

1. — Suomen ja Neuvostoliiton kauppasuhteiden oikeudellisena perustana on 1. joulukuuta 1947 allekirjoitettu »Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välinen kauppasopimus» (SopS 13/1948). Sopimus on meillä saatettu valtionsisäisesti voimaan lailla 358/1948, sikäli kuin sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan, ja muilta osin asetuksella 359/1948. Alunperin viisivuotiskaudeksi tehty kauppasopimus on edelleen voimassa siihen saakka, kunnes vuosi on kulunut siitä päivästä, jolloin jompikumpi sopimuspuolista on sen irtisanonut (14 art.).

Kauppasopimuksen (lyh.: KS) johdantolauseen mukaan sopimuspuolia »on elähdyttänyt halu jatkuvasti kehittää ja vahvistaa molempien maiden välisiä taloudellisia suhteita». Tähän tavoitteeseen pyritään yhdenvertaisuuden ja vastavuoroisuuden pohjalla, kuten 1 art:ssa lausutaan. Sopimus edellyttää, että sopimuspuolet erikseen sopivat tavarantoimitusten laajuudesta ja laadusta pyrkien tavaranvaihdon jatkuvaan laajentamiseen. Siinä mielessä on tehty viisivuotisia tavaranvaihtosopimuksia ja niitä vuosittain täsmentäviä pöytäkirjoja. Mainitut valtioiden väliset järjestelyt ovat kehyksenä niille yksittäisille kauppatoimille, joihin suomalaiset yritykset ryhtyvät neuvostoliittolaisten ulkomaankaupan järjestöjen kanssa.

Oikeudellisesti ajatellen KS on Suomen ja Neuvostoliiton kauppasuhteiden perusnormin asemassa. Tämän perusnormin varassa tapahtuu yhtä hyvin valtioiden kesken sovittava kaupankäynnin sääntely kuin varsin pitkälti myös yksittäisten oikeustoimien sopimuskumppanien oikeusaseman määrittely.

Kaupankäynnin sääntely KS:n pohjalla Suomen ja Neuvostoliiton kesken käsittää toisaalta taloudellisten suhteiden kehittämisen suuntaa viitoittavia yleisluonteisia sopimuksia, toisaalta konkreettisia kysymyksiä järjestäviä erityisalojen sopimuksia. Tärkeässä asemassa on 20. huhtikuuta 1971 tehty sopimus taloudellisen, teknisen ja teollisen yhteistyön kehittämisestä (SopS 64/1971; lyh.: TTT-sopimus). Sopimuksen johdantolauseessa ilmaistaan se kansainvälisistä järjestelyistä koostuva viitekehys, johon sopimuspuolet ovat tarkoittaneet kyseessä olevat taloudelliset suhteensa sijoitettaviksi.

Ensimmäiseksi TTT-sopimuksen johdannossa mainitaan Suomen ja Neuvostoliiton sopimus ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta 6. 4. 1948 (SopS 17/1948). Sen jälkeen on lueteltu KS, tavaranvaihto- ja maksusopimukset, 16. elokuuta 1955 tehty sopimus tieteellisteknisestä yhteistoiminnasta (SopS 30/1955), 24. marraskuuta 1960 tehty tullikysymyksiä koskeva sopimus (SopS 19/1961), 10. helmikuuta 1967 tehty suomalais-neuvostoliittolaisen hallitusten välisen pysyvän taloudellisen yhteistyökomission muodostamista koskeva sopimus (SopS 45/1967) ja 14. toukokuuta 1969 tehty yhteistyötä atomienergian rauhanomaisen käytön alalla koskeva sopimus (SopS 39/1969). Lopuksi TTT-sopimuksen johdantolauseessa viitataan Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan Taloudellisen Komission suosituksiin kansainvälisen kaupan ja taloudellisen yhteistyön kehittämisestä sekä siihen liittyvään molemminpuoliseen pyrkimykseen edistää yleiseurooppalaisen yhteistyön aikaansaamista erilaisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia järjestelmiä edustavien valtioiden rauhanomaisen rinnakkaiselon periaatteiden pohjalla.

TTT-sopimuksen johdantolause antaa hyvän kuvan siitä, miten laajalle ja syvälle ulottuvasta kansainvälisten normien järjestelmästä on kysymys taloudellisia suhteita valtioiden kesken järjestettäessä. Tämä normijärjestelmä on otettava huomioon myös yksittäisten kauppatoimien tasolla sopimuskumppanien asemaa arvosteltaessa.

Mainittu sopimuskumppanien oikeusaseman määrittely on tämän kirjoituksen aiheena. Kysymys, johon Suomen oikeuskirjallisuudessa ei sanottavasti ole kiinnitetty huomiota, on kiintoisa ja tärkeä monestakin näkökulmasta. Tässä mainittakoon kaksi perustetta asian selvittelylle: Ensiksi, idänkauppamme oikeudellinen viitekehys näyttää meillä olevan yleisön tietoisuudessa ja monesti alan ammattipiireissäkin siinä määrin heikosti tunnettu, että tiedon puute saattaa joissakin suhteissa merkitä toimintamahdollisuuksien rajoittumista. Toiseksi, Suomen ulkomaan-

kaupan oikeudellinen yleishahmotus on vielä suurelta osin vajavainen, joten suppeillakin tutkielmilla on tehtävänsä kokonaiskuvaa luotaessa.

2. — Suomen ja Neuvostoliiton väliset suhteet kauppa- ja merenkulkukysymyksissä sekä teollisuuden ja muun taloudellisen toiminnan alalla on KS:ssa järjestetty ehdottoman ja rajoittamattoman *suosituimmuuden* pohjalle (2 art.).

Taloudellisen toiminnan subjekteina KS:n 10 art. mainitsee suomalaiset liike- ja teollisuusmiehet sekä fyysiset taikka Suomen lakien mukaisesti muodostetut juridiset henkilöt. Sopimuksen mukaan heitä »kohdellaan henkilönsä ja omaisuutensa suhteen yhtä suopeasti kuin suosituimman maan kansalaisia ja vastaavasti juridisia henkilöitä heidän Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton alueella joko itse taikka valitsemiensa edustajien välityksellä harjoittamassaan taloudellisessa toiminnassa neuvostolainsäädännön sallimissa puitteissa.»

Neuvostoliiton taholta taloudellisen toiminnan subjekteina ovat KS:n 10 art:n mukaan valtion taloudelliset elimet ja muut neuvostolaiset juridiset henkilöt samoin kuin fyysiset henkilöt, jotka ovat Neuvostoliiton kansalaisia. Näitä »kohdellaan henkilönsä ja omaisuutensa suhteen yhtä suopeasti kuin suosituimman maan juridisia henkilöitä ja kansalaisia heidän Suomen alueella harjoittamassaan taloudellisessa toiminnassa Suomen lainsäädännön sallimissa puitteissa.»

Mainituille kumpaisenkin sopimuspuolen kansalaisille ja oikeushenkilöille tunnustetaan oikeus esiintyä toisen sopimuspuolen »oikeuslaitoksissa ja vapaasti kääntyä niiden puoleen».

KS:n 10 art:n määräykset merkitsevät sopimuspuolten kansalaisten ja oikeushenkilöiden yleisen oikeuskelpoisuuden vastavuoroista tunnustamista. Kansalaisuus on tässä yhteydessä ilmeisesti tarkoitettu todettavaksi kansainvälisessä oikeudessa vakiintuneita periaatteita seuraten. Siten pääsääntöisesti se valtio, jonka kansalaisuudesta on kysymys, määräisi asiasta. Oikeushenkilöiden osalta KS:n kanta viittaa ns. inkorporaatioteoriaan. Tämän käsityksen mukaan oikeushenkilö samaistuu siihen valtioon, jonka lainsäädäntöön nojautuen oikeushenkilö perustetaan; oikeushenkilön »kansalaisuus» ei siten ajatellen riipu esim. oikeushenkilön päätoimipaikan sijainnista (siège social -teoria) taikka osakkaiden kansalaisuudesta tai kotipaikasta. Tältä pohjalta näyttää siltä, että Suomen lain mukaan perustetut yhtiöt ja muut oikeushenkilöt saavat KS:n 10 art:n perusteella Neuvostoliitossa sopimuksen mukaiset edut siitä riippumatta, onko oikeushenkilön taustana pelkästään suomalaisia intressejä.

Toimintavapaus toisen sopimuspuolen alueella on KS:n 10 art:ssa suosituimmuuden periaatteen mukaisesti asetettu tämän sopimusvaltion lainsäädännön puitteisiin. Tästä seuraa, että toisesta sopimusvaltiosta tuleva henkilö ei välittömästi saa toisessa valtiossa hyväkseen samoja oikeuksia ja vapauksia kuin tämän valtion kansalaiset ja siihen kuuluvat oikeushenkilöt. Jos valtiossa on voimassa esim. kaikkiin ulkomaalaisiin kohdistuvia taloudellisen toiminnan rajoituksia, näitä voidaan KS:sta huolimatta soveltaa myös toiseen sopimusvaltioon nähden.[1] Erikseen on voitu sopia tietyillä aloilla suosituimmuutta pitemmälle ulottuvista vastavuoroisista myönnytyksistä, kuten on tapahtunut maiden välisen merenkulkusopimuksen (SopS 4/1975) 4 art:ssa. Tämä sopimusjärjestely myöntää kotimaiskohtelun toisen sopimuspuolen aluksille liikenteellisissä kysymyksissä ja merenkulkuun liittyvien tavanomaisten kaupallisten toimintojen ja palvelusten käytössä.

Suomen ja Neuvostoliiton välisessä kaupassa esiintyvien yksittäisten oikeustoimien neuvostoliittolaisina sopimuskumppaneina ovat yleensä ulkomaankauppajärjestöt.[2] Näiden sopimuskumppaneina olevien suomalaisten on tärkeätä tuntea ainakin seuraavat ulkomaankauppajärjestöihin liittyvät oikeudelliset näkökohdat: järjestön suhde Neuvostoliiton valtioon, järjestön kelpoisuus oikeustoimien päättämiseen ja järjestön päättämien oikeustoimien oikea muoto.

Ulkomaankauppajärjestöt on Neuvostoliiton lainsäädännön mukaisesti perustettu hoitamaan kunkin järjestön perussäännössä määrättyä lohkoa maan ulkomaankaupasta, jonka Neuvostoliiton perustuslaki on pidättänyt valtion monopoliksi.[3] Tämän tehtävän hoitamiseksi järjestöille on annettu oikeushenkilön asema. Oikeushenkilön asema tarkoit-

---

[1] *Lunz*, Journal du Droit International 1973, s. 100, toteaa, että Neuvostoliiton siviililainsäädännön perusteiden 122 art. myöntää ulkomaisille luonnollisille ja oikeushenkilöille näiden kansallisen lain mukaisen oikeuskelpoisuuden. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöstä, että Neuvostoliiton lainsäädännössä olevat ulkomaalaisten oikeuskelpoisuuden rajoitukset eivät soveltuisi sanottuihin ulkomaalaisiin.

[2] Yleisesitys sosialististen valtioiden ulkomaankauppajärjestöistä: *Knapp*, The function, organization and activities of foreign trade corporations in the European socialist countries (teoksessa: *Schmitthoff* (toim.), The sources of the law of international trade with special reference to East-West trade, London 1964, ss. 52–69). Ks. myös *Jokela*, Ostajan ja myyjän asemasta ja heidän välistensä oikeusriitojen ratkaisemisesta idänkaupassa, LM 1960, s. 834 ss.

[3] Myös KS:n 11 art:ssa todetaan, että ulkomaankauppa on Neuvostoliiton lakien mukaan »valtion monopolina, joka on yksi SNTL:n valtiosäännön vahvistamista sosialistisen rakenteen erottamattomista perusteista». — *Boguslavskij*, Staatliche Immunität, Berlin 1965, s. 145, kirjoittaa että Neuvostoliitto on taipumattomasti pitänyt kiinni ulkomaankaupan monopolia koskevan lausuman ottamisesta kauppasopimuksiin. Tämä oli Neuvostoliiton alkuvuosina tärkeätä, jotta mainittu monopoli tulisi kansainvälisesti tunnustetuksi.

taa sitä, että ulkomaankauppajärjestö erottuu oikeushenkilönä Neuvostoliiton valtiosta. Tähän erotteluun sisältyy se ulkomaiselle sopimuskumppanille merkitsevä oikeusseuraamus, että ulkomaankauppajärjestön hoitama ulkomaankaupan osa, vaikka se kuuluu Neuvostoliiton valtion monopoliin, ei pääse osalliseksi Neuvostoliiton valtion omaamasta kansainväliseen oikeuteen perustuvasta immuniteetista, lainkäyttövapaudesta. Sen vuoksi ulkomaankauppajärjestöt ovat myös ulkomailla toimiessaan velvollisia alistumaan tuomioistuinten tuomiovaltaan ja pakkotäytäntöön.[4]

Ulkomaankauppajärjestöt ovat Neuvostoliiton lain mukaan kelpoisia päättämään järjestöille vahvistettuun toimialaan kuuluvia oikeustoimia. Koska tämän kelpoisuuden rajat ylittävät oikeustoimet ovat pätemättömiä, sopimuskumppanien on syytä kiinnittää asiaan huomiota, milloin epätietoisuutta ilmenee. Tarvittavat selvitykset saatanee parhaiten Neuvostoliiton kauppaedustustosta.

Ulkomaankauppajärjestöjen päättämien oikeustoimien muoto on Neuvostoliiton lain mukaan oleva kirjallinen. Tämä koskee yhtä hyvin varsinaisen sopimuksen päättämistä kuin kaikkia sopimukseen myöhemmin tehtäviä lisäyksiä ja muutoksia. Koska sopimuskumppani ei voi vedota mihinkään suullisiin välipuheisiin, kirjallisen sopimuksen aikaansaaminen on välttämätöntä. Jossakin määrin epätietoista on, missä määrin kirjallinen muoto tässä yhteydessä ehdottomasti edellyttää sopimuskumppanien yhteisesti allekirjoittamaa asiakirjaa.

KS myöntää myös Neuvostoliiton kansalaisuuden omaaville luonnollisille henkilöille suosituimmuuskohtelun taloudellisessa toiminnassa Suomessa. Vaikka nämä henkilöt vain harvoin esiintynevät varsinaisen ulkomaankaupan piirissä sopimuskumppaneina, heillä saattaa olla aihetta monesti muihin oikeustoimiin.

Neuvostoliiton alkuvuosina maan ulkomaanedustustoihin kuuluvilla kauppaedustustoilla oli merkitsevä asema ulkomaankaupan oikeustoimia ulkomaisten kauppatuttavien kanssa päätettäessä.[5] Sittemmin ulkomaankauppajärjestöt ovat saaneet tehtäväkseen Neuvostoliiton puolesta kauppatoimien päättämisen. Tämä kehitys on myös Suomen osalta tapahtunut. Niinpä Neuvostoliiton Suomessa oleva kauppaedustusto ei nykyisin päättäne muita oikeustoimia kuin niitä, jotka ovat tarpeen sen oman toiminnan vaatimien tarvikkeiden – esim. huonekalujen – ja palvelusten hankkimiseksi.

---

[4] *Boguslavskij*, mts. 180 ss.

[5] Neuvostoliiton kauppaedustustojen asemasta yleensä ks. *Boguslavskij* mts. 139 ss. KS:n kannalta *Jokela* LM 1960 s. 826 ss.

Kauppaedustusto on kuitenkin edelleen oikeudellisesti kelpoinen ulkomaankaupan oikeustoimien tekemiseen, kuten KS:n liitteen 1 art:n d kohta osoittaa. Suomalaisen kauppatuttavan kannalta kauppaedustusto sopimuskumppanina eroaa ulkomaankauppajärjestöstä siinä oikeudellisesti merkitsevässä suhteessa, että kauppaedustusto Neuvostoliiton suurlähetystön osana toimii hallituksensa nimessä eikä siis erotu valtiosta erillisenä oikeushenkilönä. Siten kauppaedustusto nauttii kaikkea Neuvostolle suvereenina valtiona kuuluvaa immuniteettia (KS:n liite, 4 art.). Poikkeuksena immuniteetista on myönnytty siihen, että kauppaedustuston päättämät kauppatoimet voivat olla Suomen tuomioistuinten toimivallan alaisia ja että tätä tuomiovaltaa käytettäessä syntyneiden päätösten pakkotäytäntö voi tapahtua, kuitenkin vain kauppaedustuston tavaroiden ja saatavien suhteen.

3. — Suomen ja Neuvostoliiton välisissä valtiosopimuksissa ei ole määräyksiä siitä, *minkä valtion lakia sovelletaan* oikeuskysymysten ratkaisemiseen sopimuskumppanien kesken yksittäisten ulkomaankaupan oikeustoimien piirissä. Vastaus näihin lainsoveltamiskysymyksiin on sen vuoksi ensi sijassa etsittävä kumpaisenkin maan kansainvälisen yksityisoikeuden normistosta. On näet edellytettävä, että mahdolliset sopimuksia koskevat riidat, joihin asianosaiset eivät itse löydä ratkaisua, joutuvat yleensä välimiesoikeuksien tai tuomioistuinten käsiteltäväksi joko Suomessa tai Neuvostoliitossa, ja että jommankumman valtion laki siten tulee olemaan *lex fori.*

Pääosa ulkomaankaupassa päätettävistä oikeustoimista on kansainvälisluontoisia irtaimen kauppoja. Tätä sopimustyyppiä koskevat lainsoveltamiskysymykset on Suomessa nykyisin selväpiirteisesti säännelty laissa kansainvälisluontoiseen irtainten esineiden kauppaan sovellettavasta laista (387/1964; lyh.: IrtKL).[6] Ostaja ja myyjä saavat sopia, että kauppaan on sovellettava määrätyn maan lakia (3$_1$ §). Elleivät he ole tästä sopineet, toissijaisena kiinteänä sääntönä on, että kauppaan nähden on voimassa myyjän kotipaikan laki (4$_1$ §). Jos kuitenkin myyjä tai hänen edustajansa on ottanut vastaan tilauksen[7] maassa, jossa ostajalla on kotipaikka, tämän maan lakia on sovellettava (4$_2$ §).

---

[6] *Jokela* LM 1964 s. 896 ss.

[7] Termi 'tilaus' määritellään IrtKL:n säätämisen perustana olevan Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin konvention esitöissä seuraavasti: »tilaus, toisin sanoen ostajan tahdonilmaisu, suullinen, kirjallinen tai puhelimitse annettu ilmaisu». (Julkaisussa: *Conférence de La Haye de Droit International Privé,* Documents relatifs à la septième session tenue du 9 au 31 octobre 1951, La Haye 1952, s. 26. Määritelmä on raportissa, jonka on laatinut *Julliot de La Morandière.)* Näyttää siltä, että ostajan antama

Muiden velvoiteoikeudellisten oikeustoimien kuin irtaimen kaupan osalta Suomen oikeusjärjestyksessä ei ole täsmällisiä kansainvälisyksityisoikeudellisia säännöksiä. Sovellettavaa lakia määritettäessä käytetään ns. yksilöimisperiaatetta,[8] jonka tavoitteena on kyseisen oikeussuhteen merkitsevimmän oikeudellisen painopisteen etsiminen ja sovellettavan lain valitseminen tuon painopisteen mukaan. Tässä Pohjoismaissakin hyväksytyssä ajatustavassa on paljolti samoja aineksia kuin Sveitsin oikeuskirjallisuuden ja -käytännön[9] kehittämässä menetelmässä sovellettavan lain määräämiseksi kunkin oikeustoimilajin tyypillisen, karakteristisen suorituksen perusteella. Tältä pohjalta päädytään luontevasti tulokseen, että kaksipuolisessa sopimuksessa, milloin tietyn esineen, palveluksen tai muun, erityiselle riskille alttiin hyödykkeen suoritus on tapahtuva rahasuoritusta vastaan, ensiksi mainittu (muu kuin rahasuoritus) katsotaan tyypilliseksi, kansainvälisen yksityisoikeuden kannalta merkitseväksi. Siten on puollettavissa esim. lisenssisopimuksesta aiheutuvien riitojen ratkaiseminen lisenssin antajan lain mukaan.[10]

Neuvostoliiton oikeus niin ikään tunnustaa sopimuskumppanien vallan määrätä oikeustoimeen sovellettavasta laista. Tämä siviililainsäädännön perusteiden 126 art:ssa ilmaistu sääntö ei salli sovellettavan lain johtamista sopimuskumppanien oletetusta, hypoteettisesta tahdosta. Presumptioihin turvautuminen — esim. forum-välipuheen tulkitseminen tuomioistuinmaan lain soveltamista tarkoittavaksi — ei ole saanut oikeuskäytännön hyväksymistä. Lakiviittaus voidaan siis todeta vain nimenomaisesta välipuheesta tai siitä, että sopimuskumppanien tahto tietyn lain soveltamiseen selvästi ilmenee kauppatoimeen liittyvistä asianhaaroista.[11]

Sen varalta, että lakiviittausta ei ole tehty, Neuvostoliiton siviililainsäädännön perusteiden 126 art. määrää sovellettavaksi sopimuksen päättämispaikan lakia. Tämä sääntö on katsottu maan lainsäädännön kannalta niin tärkeäksi, että myös kysymys siitä, mitä paikkaa on pidettävä sopimuksen päättämispaikkana, on määrätty Neuvostoliiton lain mukaan ratkaistavaksi. Tältä osin on luovuttu ennen siviililainsää-

---

ostotarjous samoin kuin ostajan hyväksyvä vastaus myyjän antamaan myyntitarjoukseen sisältyy IrtKL:n käyttämän tilaus-käsitteen alaan.

[8] *Alanen,* Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus, Porvoo 1965, s. 230 ss.

[9] *Vischer,* Internationales Vertragsrecht, Bern 1962, s. 108 ss.

[10] Ks. *Tolonen,* De rättsliga grunderna för licensiering, särskilt i handeln mellan Finland och Sovjetunionen, JFT 1974, ss. 336–353.

[11] *Lunz* mks. 106. — säännös lienee yhtäpitävä IrtKL 3$_1$ §:n kanssa.

dännön perusteiden voimaantuloa (1. toukok. 1962) noudatetusta käytännöstä, jonka mukaan päättämispaikka *inter absentes* määrättiin tarjouksen antajan maan lain perusteella.[12]

Neuvostoliiton nykyisessä käytännössä sopimuksen päättämispaikka johdetaan Venäjän Sosialistisen Neuvostotasavallan siviililakikirjan 162 art:n säännöksestä, jonka sanamuoto viittaa sopimuksen syntymisen ajankohtaan. Tällä perusteella käytännössä katsotaan, että sopimus on päätetty siinä paikassa, mihin hyväksyvä vastaus tarjouksen tekijälle on saapunut.[13]

Suomen ja Neuvostoliiton kansainvälisen yksityisoikeuden liittymäsäännöt ovat siis yhdenmukaiset siinä, että kumpaisenkin maan lain mukaan sopimuskumppanien määräys sovellettavasta laista (lakiviittaus) on pätevä. Eroavuus sen sijaan ilmenee toissijaisissa säännöissä, joita sovelletaan lakiviittauksen puuttuessa.

Seuraavassa erittelyssä pyritään käytännössä tavallisimpien sopimustilanteiden osalta selvittämään, missä määrin Suomen ja Neuvostoliiton toisistaan poikkeavat *toissijaiset liittymäsäännöt* johtavat lainsoveltamiskysymyksissä erilaisiin tuloksiin. Selvittely on tässä yhteydessä rajoitettava vain irtaimen kauppaa välittömästi koskevaksi, mutta soveltuvin osin se antanee viitteitä myös muiden oikeustointen suuntaan. Tarkasteltavina ovat toisaalta tilanteet, joissa sopimuskumppanit joko myyjän tai ostajan maassa ollessaan päättävät sopimuksen, toisaalta ne tapaukset, joissa sopimus syntyy myyjän ja ostajan omasta maastaan viestintävälineitä käyttäen toimittamien tahdonilmausten perusteella.

Sopimuskumppanit saapuvilla:

a) Milloin myyjä ja ostaja ovat päättäneet sopimuksen *myyjän maassa,* Suomessa päädytään lakiviittauksen puuttuessa IrtKL 4_1 §:n nojalla soveltamaan myyjän kotipaikan lakia. Myös Neuvostoliiton lain mukaan sovelletaan tässä tapauksessa myyjän lakia, mutta perusteena on se, että sopimus on päätetty myyjän maassa.

b) Jos myyjä ja ostaja ovat *ostajan maassa* päättäneet sopimuksen, tapaukseen on mielestäni Suomessa sovellettava IrtKL 4_2 §:n säännöstä. Myyjä on näet ostajan maassa ottanut vastaan tilauksen siinä

[12] *Lunz* mks. 110.

[13] *Lunz* ib. Ks. myös *Waehler,* Die Aussenhandels- und See-Schiedsgerichtsbarkeit in der UdSSR, Berlin 1974, s. 122 s. Sovellettavan lain kytkeminen sopimuksen päättämispaikkaan koskee myös vuoden 1968 merikauppalaissa säänneltyjä sopimuksia. – Vrt. OikTL 2–7 §.

mielessä kuin tätä ilmaisua on käytetty IrtKL:n perustana olevassa Haagin konventiossa.[14] Sopimukseen olisi siis sovellettava ostajan kotipaikan lakia. Neuvostoliitossa niin ikään sovellettaisiin ostajan maan lakia, koska sopimus on siinä maassa päätetty.

Tahdonilmaisut viestintävälineitä käyttäen perille:

a) Milloin ostaja on lähettänyt myyjän maahan hyväksyvän vastauksensa myyjän tarjoukseen, sopimukseen on Suomessa IrtKL 4_1 §:n nojalla sovellettava myyjän kotipaikan lakia. Neuvostoliitossa päädytään samaan lainsoveltamisratkaisuun sillä perusteella, että sopimus katsotaan päätetyksi myyjän maassa.

b) Jos ostaja on tehnyt myyjälle tilauksen (ostotarjouksen), mihin myyjä on lähettänyt ostajalle tilausvahvistuksen ostajan maahan, tapaus on Suomessa luettava IrtKL 4_1 §:n piiriin. Meillä on sopimukseen siis sovellettava myyjän kotipaikan lakia. Neuvostoliitossa sopimus katsottaisiin ostajan maassa päätetyksi, minkä vuoksi sovellettavaksi laiksi tulisi ostajan laki. Suomen lain kannalta voidaan samaan lainsoveltamisratkaisuun päätyä (IrtKL 4_2 §) siinä tämän tapauksen muunnelmassa, jossa myyjä tai hänen edustajansa olisi ottanut tilauksen vastaan ostajan maassa ja myöhemmin lähettänyt tilausvahvistuksen toisesta maasta käsin.

Esimerkit osoittavat, että liittymäsääntöjen erilaisuudesta ei välttämättömästi seuraa lainsoveltamisratkaisujen ristiriitaisuuksia. Irtaimen kaupan osalta toisistaan poikkeavien ratkaisujen mahdollisuus ilmeni ainoastaan jälkimmäisen tapausryhmän alakohdassa b. Sopimusten suunnittelussa on kuitenkin syytä ottaa huomioon suhteellisen harvinaisetkin poikkeamat yleisistä säännöistä. Suositeltava keino varmuuden saamiseksi ulkomaankaupan lainsoveltamiskysymyksissä on sovellettavaa lakia koskevan määräyksen (lakiviittauksen) sisällyttäminen sopimukseen.

4. – Kauppatoimissa suomalaisten ja neuvostoliittolaisten sopimuskumppanien kesken on säännönmukaisesti sovittu, että mahdolliset *oikeusriidat* ratkaistaan välimiesoikeuksissa, elleivät asianosaiset muuten pääse asiassa ratkaisuun. Neuvostoliitossa on ulkomaankauppaan liittyvien oikeusriitojen ratkaisuelimiksi perustettu Neuvostoliiton

[14] Ks. ed. alav. 7.

kauppakamarin yhteydessä toimivat Ulkomaankaupan välityskomissio ja Merioikeusasiain välityskomissio.[15] Nämä välityskomissiot on useimmissa sopimuksissa osoitettu riitojen ratkaisijoiksi. Toisaalta voidaan löytää esimerkkejä myös siitä, että sopimuskumppanit ovat voineet antaa oikeusriitansa jossakin muussa maassa — esim. Ruotsissa ja Sveitsissä — toimivan välityslautakunnan selvitettäväksi.

Oikeusriidan määrääminen tietyn välimiesoikeuden ja tuomioistuimen käsiteltäväksi ei Neuvostoliitossa vallitsevan käsityksen mukaan merkitse sitä, että ratkaisuelimen sijaintimaan lakia olisi sovellettava riidanalaisen oikeuskysymyksen ratkaisemiseen. Suomen käytäntö lienee tässä suhteessa samalla kannalla. Siitä on pääteltävä, että sopimuskumppanien on aihetta harkita tuomioistuimen valintaa ja sovellettavan lain määräämistä erillisinä kysymyksinä.

5. — KS:n 13 art:ssa on määrätty, että suomalaisten ja neuvostoliittolaisten sopimuskumppanien välisistä kauppatoimista aiheutuneissa riidoissa annetut välimiesoikeuksien päätökset pannaan vastavuoroisesti täytäntöön. Näin voi tapahtua, mikäli riidan ratkaiseminen erikseen asetetussa tai pysyväisesti toimivassa välimiesoikeudessa on edellytetty itse kauppatoimessa tai erillisessä, itse kauppatoimen vaatimaan muotoon laaditussa sopimuksessa. Tämä ehto viittaa selvästi siihen, että Neuvostoliiton ulkomaankauppajärjestöt ovat kelpoisia päättämään ulkomaankauppaa koskevia oikeustoimia vain kirjallisessa muodossa.

Täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä vain kolmessa KS:n 13_2 art:ssa mainitussa tapauksessa. Ensiksi, jos päätös ei ole tuomioistuinmaan lakien perusteella saanut lopullista lainvoimaa; toiseksi, jos päätös velvoittaa tekoon, joka ei ole sallittu täytäntöönpanomaan lakien mukaan; kolmanneksi, jos päätös on ristiriidassa täytäntöönpanomaan yleisen järjestyksen kanssa *(ordre public)*.

Lopuksi KS:n 13_3 art:ssa määrätään täytäntöönpano tapahtuvaksi täytäntöönpanevan sopimuspuolen lainsäädännön mukaisesti.

KS:n määräykset välitystuomioiden täytäntöönpanosta ovat varsin niukkasanaiset siihen nähden, että on kysymys kansainvälisluontoisista välitystuomioista, joihin monesti kytkeytyy sangen hankalia probleemoja. Nyttemmin KS:n määräykset saavat täydennystä muista välitystuomioita koskevista kansainvälisistä järjestelyistä, erityisesti ulkomaisten

---

[15] Hyviä yleisesityksiä Neuvostoliiton ulkomaankaupan välimiesmenettelystä: *Ramsaizew*, Die Aussenhandelsarbitrage in der UdSSR, Berlin 1961, ja *Waehler*'in ed. aliv. 13 mainittu teos, jossa käsitellään myös merioikeudellista välimiesmenettelyä.

välitystuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevasta, New Yorkissa 10. 6. 1958 tehdystä yleissopimuksesta (SopS 7/1962), jonka niin Suomi kuin Neuvostoliittokin ovat ratifioineet.

KS:n määräyksiä välitystuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ei käytettävissä olevien tietojen mukaan ole tähän mennessä jouduttu soveltamaan. Tämä selittyy osaksi siitä, että oikeusriidat Suomen ja Neuvostoliiton ulkomaankaupan piirissä ovat olleet hyvin harvinaisia. Toisaalta on myös tunnettua, että pakkotäytäntöön turvautuminen ei yleensä ole tarpeen ulkomaankauppaan liittyvien välitystuomioiden toteuttamiseksi.[16]

---

[16] *Waehler* mts. 156 mainitsee, että neuvostoliittolaiset yritykset ovat poikkeuksetta vapaaehtoisesti täyttäneet välitystuomioiden asettamat velvoitteet. *David*, International Encyclopedia of Comparative Law V/2 (Tübingen etc. 1972), s. 65 (no 166), arvioi että länsimaissa 90 % välitystuomioista täytetään vapaaehtoisesti.

Raimo Pekkanen

Helsingin sopimus ja ympäristönsuojelun hallinto

1. Kaikki Itämeren rantavaltiot, Tanska, Suomi, Saksan Demokraattinen Tasavalta, Saksan Liittotasavalta, Puola, Ruotsi ja Neuvostoliitto allekirjoittivat Helsingissä 22. 3. 1974 yleissopimuksen Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelemisesta (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, ns. Helsingin sopimus). Sopimus on ensimmäinen monikansallinen ympäristönsuojelua koskeva sopimus, jonka kohteena on merellisen ympäristön suojeleminen kokonaisuudessaan. Helsingin sopimus on myös poliittisesti merkittävä, koska sopijapuolet edustavat erilaisia yhteiskuntajärjestelmiä ja sopimuksella näyttää olevan suuntaa-antava vaikutus parhaillaan valmisteilla olevia muita alueellisia ympäristönsuojelusopimuksia, kuten Välimeren suojelua koskevaa yleissopimusta laadittaessa.

Helsingin sopimuksessa sovittuja menettelytapoja noudattaen ja siinä luodun organisation puitteissa Itämeren valtioilla on mahdollisuus jatkuvalla yhteistyöllä kehittää sopimusta edelleen ja siten edistää Itämeren suojelua. Tässä työssä on keskeisessä asemassa Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio, jonka sihteeristö tulee sijaitsemaan Helsingissä.

Helsingin sopimus on syntynyt Suomen aloitteesta ja Suomi on myös pääasiallisesti vastannut sopimuksen valmisteluista. Tästä syystä Suomella on erityinen velvollisuus huolehtia siitä, että maamme hallinnollisesti, lainsäädännöllisesti ja taloudellisesti kykenee täyttämään sopimuksen määräykset ja että nämä määräykset myös käytännössä toteutetaan ei ainoastaan niiden kirjaimen mukaan vaan myös niiden tavoitteet huomioon ottaen.

2. Helsingin sopimuksen tarkastelu on tässä rajoitettu koskemaan niitä erityisvelvoitteita, joita sopimusvaltioille on asetettu sopimuksen

5 artiklassa (vaaralliset aineet) ja 6 artiklassa (maalta peräisin olevaa pilaantumista koskevat periaatteet ja velvoitteet). Muista Helsinki-sopimuksen määräyksistä on mainittava laivojen aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemistä koskevat, erittäin yksityiskohtaiset määräykset sopimuksen 7 artiklassa ja siihen liittyvässä IV liitteessä. Tältä osin vuonna 1973 solmittu aluksista peräisin olevaa pilaantumista koskeva IMCO:n (Inter-Governemental Maritime Consultative Organisation) sopimus on pääosin sisällytetty Helsingin sopimukseen. Syynä tähän menettelyyn on toisaalta ollut pyrkimys saattaa IMCO-sopimuksen määräykset voimaan Itämeren alueella mahdollisimman nopeasti. Toisaalta IMCO-sopimuksen määräyksiä on tiukennettu asettamalla määräaikoja, joihin mennessä sopimuksen edellyttämiin toimenpiteisiin on ryhdyttävä. Alusten toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien sopimusmääräyksien toimeenpanemiseksi olisi mielestäni aiheellista säätää erityinen laki, johon sisällytettäisiin myös aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta annetun lain (668/1972) säännökset.

Helsingin sopimukseen sisältyy vielä määräyksiä vapaa-ajan aluksista (8 art.), jätteen mereen laskemisen estämisestä (9 art.), merenpohjan tutkimisesta ja hyväksikäytöstä (10 art.) ja meren pilaantumisen torjumista koskevasta yhteistyöstä (11 art.).

3. Helsingin sopimuksen 5 artiklassa tarkoitettuina vaarallisina aineina, joiden joutumista Itämereen veden tai ilman kautta tai muulla tavalla sopimuspuolet sitoutuvat ehkäisemään, on liitteessä I lueteltu DDT ja PCB. Itämeren alueen suojelemiseksi voidaan antaa mm. näitä aineita sisältävien valmisteiden kuljetusta, kauppaa, käsittelyä, käyttöä ja jätehuoltoa koskevia kieltoja ja määräyksiä. Sopimus ei siis sisällä ehdotonta velvoitetta estää aineiden päästöt Itämereen. Toisaalta on kuitenkin korostettava sitä, että erityisen vaarallisiksi aineiksi todettujen DDT:n ja PCB:n osalta yleissopimus edellyttää sopimusvaltioiden ryhtyvän tehokkaisiin toimiin päästöjen estämiseksi.

DDT:n käyttö maassamme on nykyisin varsin vähäistä, n. 90 kg vuodessa. Maa- ja metsätalousministeriön eräiden torjunta-aineiden käyttörajoituksista antaman päätöksen (671/1972) mukaan DDT:tä sisältävää torjunta-ainetta saadaan myydä ja käyttää vain metsäpuiden taimien käsittelyyn taimitarhoissa. Kasvinsuojelulaitos on syksyllä 1974 tehnyt maa- ja metsätalousministeriölle esityksen DDT:n käytön lopettamisesta kokonaan maa- ja metsätaloudessa. Kun DDT:tä ei nykyisin käytetä muualla, merkitsisi tämä kielto DDT:n käytön tosiasiallista loppumista maassamme.

DDT:n osalta Helsinki-sopimuksen toteuttaminen ei näin ollen tuottane vaikeuksia. Toisin näyttää olevan asianlaita PCB:n osalta. PCB-aineita käytetään nykyisin raaka-aineena tiettävästi vain kahdessa teollisuuslaitoksessa suurtehokondensaattorien ja muuntajien valmistuksessa. PCB-aineiden häviöt tässä tuotannossa ovat yhteensä vain muutamia kymmeniä kiloja vuodessa. Teollisuuslaitokset ovat myös ryhtyneet toimiin käytöstä poistettujen suurikokoisten kondensaattorien keräämiseksi ja muidenkin PCB-jätteiden ottamiseksi talteen. Kotimaisen teollisuuden käyttämän PCB:n lisäksi saattavat maahan tuodut koneet ja laitteet sisältää PCB-yhdisteitä kondensaattoreissa muuntajissa, hydraulinesteissä, maaleissa ja muoveissa. Näiden tuotteiden PCB-määriä ei kuitenkaan ole selvitetty. PCB-aineiden kokonaispäästöksi Suomesta Itämereen on arvioitu alle 100 kg vuodessa.

Vaikka PCB:n käyttö siis rajoittuukin vain kahteen teollisuuslaitokseen, ei tilannetta meillä voida pitää riittävän hyvänä, koska mitään lainsäädännöllistä mahdollisuutta estää tai rajoittaa PCB-aineiden käyttöä ei meillä nykyisin ole. Ympäristönsuojelun kannalta näyttää keskeiseksi muodostuvan PCB-jätteiden hävittäminen. Toistaiseksi maassamme ei ole riittävän turvallista ja varmaa PCB-aineiden hävittämistapaa eikä näitä aineita sisältävien jätteiden kokonaismäärää ole selvitetty. Kun jätehuoltoa, erityisesti nyt kysymyksessä olevien ns. ongelmajätteiden osalta ei maassamme ole vielä järjestetty, on todettava, että Helsingin sopimuksen asianmukainen toimeenpano edellyttää jätehuoltoa koskevan lainsäädännön aikaansaamista, vaikka tällaista lainsäädäntöä ei olekaan pidettävä sopimuksen ratifioinnin edellytyksenä. Hallituksen esitys jätehuoltolaiksi (Hall.es. 68/1975 vp) onkin jo annettu eduskunnalle ja ns. ongelmajätetoimikunta tutkii mm. PCB-jätteitä.

Kun PCB-aineiden hävittäminen tapahtuu yleensä polttamalla, tulee Helsingin sopimuksen 5 artiklan soveltamisessa esille myös ympäristönsuojelua koskevan lainsäädäntömme tärkein puute, yhtenäisten periaatteiden ja tavoitteiden pohjalta lähtevän, ilmansuojelun kaikkia eri aloja käsittävän lainsäädännön puuttuminen. Ilmansuojelun päämääriä voidaan tosin rajoitetusti toteuttaa eräiden voimassa olevien lakien, kuten terveydenhoitolain, rakennuslain, työturvallisuuslain ja naapuruussuhteista annetun lain perusteella, mutta ainoastaan siinä määrin kuin ilmansuojelu liittyy asianomaisen lain yleisiin päämääriin, kuten terveydenhoitoon tai työsuojeluun.

PCB-yhdisteet kuuluvat nykyisin toisen luokan myrkkyihin, mutta myrkkylain perusteella ei ole annettu mitään näiden aineiden maahantuontia, kauppaa, valmistusta tai käyttöä koskevia määräyksiä. Valvon-

nan lisäämiseksi olisi harkittava näiden yhdisteiden siirtämistä ensimmäisen luokan myrkyiksi.

Myrkkylain erityiset tavoitteet asettavat kuitenkin rajoituksia tämän lain käyttämiselle ympäristölle vaarallisten aineiden käytön valvonnassa ja rajoittamisessa. Tästä syystä jouduttaneen meilläkin varsin pian harkitsemaan erityisen ympäristölle vaarallisten aineiden ja niitä sisältävien tuotteiden valvontaa koskevan lainsäädännön laatimista. Tällaisen lainsäädännön tarkoituksena on säännöstää, paitsi ympäristölle vaarallisten aineiden maahantuontia, käyttöä ja valmistusta, myös kaikkien sellaisten tuotteiden valmistusta, käyttöä ja jätteenä hävittämistä, jotka sisältävät ympäristölle vaarallisia aineita. Tällainen laki on valmisteilla mm. Norjassa, jossa se tullee voimaan jo kuluvana vuonna.

4. Helsingin sopimuksen 6 artiklaan sisältyviä, maalta peräisin olevaa pilaantumista koskevia määräyksiä selvitettäessä joudutaan ensimmäisenä ratkaisemaan kysymys, missä määrin tämä artikla ja sen liite koskevat ilmansuojelua. Artiklan 1 kohta koskee kaikkea maalta peräisin olevaa pilaantumista eli siis 2 artiklan 2 kohdassa olevan määritelmän mukaan myös ilman välityksellä joutuvia päästöjä. Tässä kohdassa on sopimuspuolille kuitenkin asetettu vain yleinen velvoite ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin maalta peräisin olevan pilaantumisen valvomiseksi ja saattamiseksi mahdollisimman vähiin määrittelemättä tavoitteita ja käytettäviä keinoja sen tarkemmin.

Maalta peräisin olevaa pilaantumista koskevat erityiset velvoitteet sisältyvät 6 artiklan 2–8 kohtiin. Ilmansuojelun osalta on 8 kohdassa sovittu, että sopimuspuolet pyrkivät käyttämään parhaita käyttökelpoisia keinoja saadakseen ilman kautta kulkeutuvan Itämeren pilaantumisen mahdollisimman vähiin. Tähän määräykseen liittyen on liitteessä II sovittu, että siinä oleva haitallisten aineiden ja aineksien luettelo koskee vain veden mukana mereen joutuvia aineita. Ilmansuojelun osalta liitteessä todetaan, että sopimuspuolet pyrkivät myös käyttämään parhaita käytettävissä olevia keinoja estääkseen vahingollisten aineiden ja ainesten joutumisen niiden ilmaan pääsemisen seurauksena Itämeren alueelle.

Ilmansuojelulle artiklassa 6 asetettuja vaatimuksia on arvosteltava näiden sopimusmääräyksien perusteella. Kun näitä velvoitteita verrataan vesiensuojelua koskeviin 6 artiklan 2–7 kohtien ja II liitteen määräyksiin, on todettava, että ilmansuojeluvelvoitteet ovat huomattavasti lievempiä kuin vesiensuojelua koskevat velvoitteet. Kun ilmansuojelun osalta ei vielä ole asetettu enempää tavoitteita kuin määritelty keinojakaan, voitaneen sopimusmääräyksiä ilmansuojelun osalta luon-

nehtia yleisiksi sopimusmääräyksiksi. Niiden täsmentämiseksi ovat erityiset sopimusmääräykset vielä tarpeen.

Edellä esitetystä on seurauksena, että sopimuksen 6 artiklan 2–7 kohtiin sisältyvät määräykset eivät koske ilmansuojelua. Niinpä ilman kautta kulkeutuvien, liitteessä II lueteltujen haitallisten aineiden osalta ei ole tarpeen hankkia kansallisen viranomaisen myöntämää erityislupaa eikä näin ollen myöskään järjestää tätä koskevaa lupamenettelyä.

Vaikka 6 artiklan määräyksiä ilmansuojelun osalta voidaankin edellä esitetyllä tavalla luonnehtia yleisiksi sopimusmääräyksiksi, on toisaalta otettava huomioon, että Helsinki-sopimuksen eräs keskeinen tavoite on maalta peräisin olevan pilaantumisen ehkäiseminen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää myös ilman kautta kulkeutuvan pilaantumisen ehkäisemistä riittävän tehokkaasti. Helsinki-sopimusta jouduttaneenkin aikanaan täydentämään ilmansuojelua koskevilla määräyksillä. Kansallisen lainsäädäntömme kannalta tällainen sopimusmääräys merkitsee velvoitusta ilmansuojelua koskevan lainsäädännön aikaansaamiseen.

5. Vesiensuojelun kannalta tärkein ja välittömästi sovellettavaksi tuleva määräys sisältyy 6 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan merkittäviä määriä liitteessä II lueteltuja haitallisia aineita ja aineksia ei saa johtaa Itämereen ilman kansallisen viranomaisen etukäteen myöntämää erityislupaa. Myönnetyistä luvista on tehtävä ilmoitus komissiolle. Kiireellisesti huomioonotettavina haitallisina aineina liitteessä II mainitaan elohopea ja kadmium, joiden lisäksi liitteessä luetellaan 15 muuta ainetta. Niistä sopimusvaltiolle yhteisistä kriteereistä, joiden perusteella erityislupia myönnetään, ei sopimukseen sisälly lähempiä määräyksiä, vaan asia on tältä osin jätetty kommission toimesta myöhemmin kehiteltäväksi.

Jätteiden mereen laskeminen eli ns. dumping on sopimuksen 9 artiklan mukaan täysin kielletty. Poikkeuksena ovat ainoastaan ruoppausjätteet, joiden mereen laskeminen edellyttää asianomaisen kansallisen viranomaisen etukäteen myöntämää erityislupaa.

6. Edellä selostettujen Helsingin sopimuksen määräyksien toimeenpanemiseksi on ilmeisesti tarkoituksenmukaisinta uudistaa voimassaoleva laki meren pilaamisen ehkäisemisestä (146/1965). Tämän lain mukaan radioaktiivisen aineen mereen sijoittamiseen tarvittavan luvan myöntää asianomainen vesioikeus. Milloin toimenpide on aiottu suoritettavaksi Suomen aluevesien ulkopuolella, asian käsittelee Länsi-Suomen vesioikeus.

Helsingin sopimuksen edellyttämiä hallinnollisia järjestelyjä harkittaessa on huomattava, että toisaalta kysymys ympäristönsuojelun hal-

linnon ja lupamenettelyn järjestämisestä on vielä kiistanalainen ja ratkaisematta, ja että toisaalta Helsingin sopimuksen toimeenpanemiseksi tarpeellinen lainsäädäntö tulisi Suomen osalta saattaa voimaan mahdollisimman pian. Nämä näkökohdat puoltavat sitä, että Helsingin sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä ei pyrittäisi ratkaisemaan ympäristönsuojelun hallintoon kokonaisuudessaan liittyviä periaatteellisia ongelmia, vaan lupamenettely järjestettäisiin tässä vaiheessa entiselle pohjalle. Helsingin sopimuksen edellyttämät, edellä mainitut luvat myöntäisi siis asianomainen vesioikeus. Niissä tapauksissa, joissa toimenpide on aiottu suorittaa Suomen aluevesien ulkopuolella ja sillä siten saattaa olla laajankantoisia vaikutuksia, olisi kuitenkin nykyisestä menettelystä poiketen syytä antaa luvan myöntäminen valtioneuvoston tehtäväksi.

Helsingin sopimusta voimaansaatettaessa ei näin menetellen siis pyrittäisikään korjaamaan niitä epäkohtia, joita nykyisessä ympäristönsuojelun hallinnossamme on ja joiden korjaamista myös Helsingin sopimuksen tehokas toteuttaminen perimmältään edellyttää.

Ympäristöhallintoa suunniteltaessa on lähdettävä ympäristönsuojelun tavoitteista ja hallintokoneistolle annettavista tehtävistä. Tältä kannalta on mielenkiintoista tarkastella sitä keskustelua, jota kansainvälisesti on käyty ympäristönsuojelun tavoitteista ja hallintokoneiston järjestämisestä.

ECE:n (Economic Commission of Europe) ympäristöalan hallitusneuvonantajien kolmannessa istunnossa 24.—28. 2. 1975 esitetyssä kansallisten raporttien yhteenvedossa todetaan, että ECE-maiden yhteisenä pyrkimyksenä näyttää olevan sellaisten tehokkaiden menetelmien etsiminen, joiden avulla taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristönsuojeluun liittyvien tekijöiden huomioon ottaminen voitaisiin asianmukaisesti yhtenäistää. Ympäristön pilaantumisongelmat ovat läheisessä yhteydessä luonnonvarojen käyttöä koskeviin ratkaisuihin, erityisesti alueiden käytön suunnitteluun. ECE-maissa näyttääkin ilmenevän pyrkimystä käyttää alueiden käytön suunnittelua keinona koordinoitaessa taloudellisia ja sosiaalisia intressejä ekologisten periaatteiden kanssa.

Myös tekniikan merkitykseen luonnonvarojen käytön, taloudellisen kehityksen ja ympäristönsuojelun kannalta on kiinnitetty lisääntyvää huomiota. Luonnonvarat muutetaan tekniikan avulla tarvikkeiksi, energiaksi ja jätteiksi, mistä syystä sovelletun tieteen ja tekniikan seurauksena saattaa olla monia ympäristöongelmia. Tästä syystä tulisi pyrkiä vähemmän ympäristöä pilaavaan tekniikkaan, raaka-aineiden kierrätyk-

seen ja uudistuvien luonnonvarojen käyttämiseen kestävän talouden periaatteen pohjalta.

Perimmältään kysymys on kehitystavoitteiden uudelleen arvioinnista. Jos päämääräksi asetetaan rajoittamattoman taloudellisen kasvun sijasta ihmisen perustarpeiden tyydyttäminen ekologisten periaatteiden mukaisesti, mikä käytännössä ainakin teollistuneissa maissa merkitsee aineellisina hyödykkeinä mitattavan elintason nousun hidastumista, on selvää, että tällainen tavoitteen muutos edellyttää myös perusteellista muutosta kansalaisten sosiaalisissa asenteissa ja käyttäytymistavoissa.

Ympäristönsuojelun ongelmat ovat näin ajatellen suurelta osalta luonnonvarojen käyttöön ja hoitoon liittyviä ongelmia. Taloudellisen tehokkuuden käyttäminen yksinomaisena kriteerinä päätettäessä luonnonvarojen käyttämisestä on johtanut ilmeisiin epäkohtiin ja luonnonvarojen harkitsemattomaan käyttöön. Tästä syystä luonnonvaroja koskevassa päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon myös ekologiset ja muut ympäristönsuojeluun laajassa mielessä liittyvät näkökohdat taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden rinnalla. Kun tällaiset pyrkimykset ovat usein ristiriidassa nykyisten tavoitteiden kanssa, ei niiden tehokas toteuttaminen myöskään aina näytä mahdolliselta nykyisten hallinnollisten järjestelyjen puitteissa, vaan saattaa edellyttää niiden varsin perusteellista uudistamista.

Myös ympäristönsuojelua koskevassa päätöksenteossa keskushallinnon tasolla on siten perimmältään kysymys luonnonvarojen käytön säätelystä ja sen ratkaisemisesta, mitkä käyttötarkoitukset on asetettava etusijalle toisiin nähden. Tämä edellyttää kaikkien kilpailevien intressien huomioon ottamista päätöksenteossa. Kun näistä intresseistä huolehtiminen useimmiten kuuluu eri viranomaisille, näiden viranomaisten edut ovat monasti ristiriidassa keskenään eikä näitä intressejä aina voida edes sovittaa yhteen. Keskeiseksi ongelmaksi näyttää tällöin muodostuvan viranomaisten toiminnan koordinoiminen.

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen piiriin raportissa luetaan ilmansuojelu, vesiensuojelu, meluntorjunta sekä kiinteiden jätteiden huolto. Nämä polluutio-ongelmat on yleensä sijoitettu samaan hallinnolliseen yksikköön. Kun alueiden käytön suunnittelua edellä esitetyn mukaisesti on pidettävä tehokkaana preventiivisenä keinona ympäristönsuojelun toteuttamisessa on mm. Tanskassa ja Norjassa ympäristön pilaantumiskysymykset ja alueiden käytön suunnittelu sijoitettu samaan yksikköön, joka näissä maissa on ympäristöministeriö.

7. Mielenkiintoisen vertailukohdan erityisesti Helsingin sopimuksen tavoitteiden kannalta tarjoaa parhaillaan valmisteilla oleva Välime-

ren suojeluun tähtäävä sopimus. Barcelonassa 28. 1.—4. 2. 1975 pidetyssä Välimeren suojelua koskeneessa hallitusten välisessä kokouksessa käsitelty sopimusluonnos on luonteeltaan Helsinki-sopimusta vastaava puitesopimus, ja siihen on tarkoitus sisällyttää samoja kysymyksiä käsittelevät määräykset kuin Helsinki-sopimukseenkin. Näissä suhteissa sopimukset ovat varsin lähellä toisiaan. Tärkeänä ja ympäristönsuojelun tavoitteiden kannalta mielenkiintoisena kysymyksenä Barcelonan kokouksessa käsiteltiin myös Välimeren alueen luonnonvarojen kehittämistä ja hoitoa koskevan suunnittelun yhtenäistämistä. Tässä tarkoituksessa UNEP:n (United Nations Environment Programme) tehtäväksi annettiin laatia yhteisiä toimenpiteitä koskeva koordinoitu ohjelma, jonka tavoitteena olisi alueen kehittämistä koskevien vaatimuksien sovittaminen yhteen Välimeren alueen ympäristön laadun suojelemista ja parantamista koskevien tavoitteiden kanssa. Hyväksytyssä toimintasuunnitelmassa luetellaan joukko toiminta-aloja, joilla tällaista yhteistä suunnittelua pidettiin mahdollisena.

Se, että Helsingin sopimusta valmisteltaessa ei kiinnitetty huomiota alueen luonnonvarojen käytön yhtenäistettyyn suunnitteluun, johtuu nähdäkseni pääasiassa siitä, että Helsingin sopimusta valmisteltaessa ympäristön pilaantumiskysymyksiä pidettiin keskeisinä ongelmina. Välimerisopimuksessa tarkastelukulma on laajempi. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisellä, kuten vesiensuojelulla, ilmansuojelulla, meluntorjunnalla ja jätehuollolla, on tietenkin tärkeä merkityksensä. Niiden ohella on kuitenkin yhä lisääntyvässä määrin ryhdytty kiinnittämään huomiota ympäristön ja luonnonvarojen kokonaisvaltaiseen hoitoon ja suunnitteluun. Pyrkimyksenä on yhteensovittaa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet. Tätä tietä voidaan myös tehokkaimmin ehkäistä ympäristön pilaantumista.

8. Ympäristöhallinnon nykyisestä tilasta Suomessa riittänee tässä vain lyhyt yleiskatsaus. Nimenomaan ympäristön suojelua varten perustettuja hallintoyksikköjä ovat meillä sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosasto sekä maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarainhoitotoimisto. Sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosaston tehtäviin kuuluvat ympäristönsuojelun yleissuunnittelu ja -valvonta sekä näihin kuuluvien tehtävien hoidon koordinointi, ilmansuojelu, meluntorjunta ja ulkoilu. Sisäasiainministeriölle kuuluu myös alueiden käytön suunnittelu. Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan taas kuuluvat luonnonsuojelu, vesiensuojelu sekä uudistuvien luonnonvarojen hoito. Kauppa- ja teollisuusministeriössä käsitellään mm. luonnonvarojen teollisen käytön suunnittelua, energiataloutta sekä kaivostoimintaa koskevat

asiat. Ympäristöhygienia, myrkkyasiat sekä osittain jätehuoltoasiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Näiden lisäksi ympäristönsuojeluasiat liittyvät useimpien muidenkin ministeriöiden tehtäväkenttään, esim. kansainväliset ympäristönsuojelukysymykset ulkoasiainministeriön ja liikennemeluntorjunta liikenneministeriön toimialaan.

Keskusvirastotasolla hoitavat ympäristönsuojeluun kuuluvia tai siihen läheisesti liittyviä tehtäviä mm. vesihallitus, asuntohallitus, maanmittauslaitos, työsuojeluhallitus, metsähallitus, lääkintöhallitus, maatilahallitus, tie- ja vesirakennushallitus, merenkulkuhallitus, merentutkimuslaitos, ilmatieteen laitos ja museovirasto. Välittömästi ympäristönsuojelu kuuluu vesiensuojelun osalta vesihallitukselle, jolle kuitenkin kuuluu myös vesiensuojelun kanssa ristiriidassa olevia tehtäviä, kuten vesistön säännöstelyyn, vesivoiman käyttöön ja vesistön rakentamiseen liittyviä tehtäviä.

9. Jo edellä oleva yleiskatsaus nykyiseen ympäristönsuojeluhallintoomme lienee osoittanut siinä erään keskeisen epäkohdan, jolla on ratkaiseva merkitys myös ympäristönsuojelun lainsäädännön kehittämisen kannalta. Vesiensuojelu ja ilmansuojelu, jotka siis tähtäävät samaan päämäärään, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen, kuuluvat meillä eri ministeriöiden toimialaan. Tätä ei ympäristönsuojelun tavoitteiden toteuttamisen enempää kuin hallinnon tehokkuudenkaan kannalta voida pitää hyväksyttävänä. Yritykset tämän epäkohdan poistamiseksi ovat kuitenkin kilpistyneet muun ohella siihen, että näiden ministeriöiden on katsottu kuuluvan eri puolueiden valtapiiriin eikä tarvittavaa poliittista sopimusta ympäristönsuojelun hallinnosta ole saatu aikaan.

Tämä kahtiajako vesiensuojelun ja ilmansuojelun hallinnossa näyttää olevan johtamassa vastaavaan kahtiajakoon myös lupamenettelyssä. Vesilain tarkistamiskomitean mietinnössä (Komiteamietintö 1972: B 134) ehdotettu jätevesiä koskeva lupamenettely poikkeaa täysin siitä lupamenettelystä, jota ilmansuojelu- ja meluntorjuntatoimikunta ehdottaa mietinnössään (Komiteanmietintö 1973: 6) ilmansuojelun osalta. Kun jätteiden laskeminen vesistöön taikka niiden hävittäminen polttamalla usein ovat toistensa vaihtoehtoja, ei tällaista kahtiajakoa voida hallinnon tehokkuuden kannalta pitää mielekkäänä. Siitä aiheutuu päällekkäistä työtä sekä lisävaivaa ja ajanhukkaa luvanhakijoille. Ehdottomana vaatimuksena lupajärjestelmää luotaessa onkin pidettävä sitä, että ainakin vesiensuojeluun ja ilmansuojeluun liittyvät luvat myönnetään saman viranomaisen toimesta samassa menettelyssä. Yhtenäisen lupajärjestelmän aikaansaamista edellyttää myös Helsingin sopimus.

Käsitykseni mukaan yhtenäisen lupajärjestelmän luominen ei välttämättä edellytä yhtenäistä vesien- ja ilmansuojelun hallinto-organisatiota, vaikka ympäristönsuojelun asianmukainen hallinto sitä edellyttääkin.

Muut ympäristöhallinnon epäkohdat jäävät siinä määrin edellä vesien- ja ilmansuojelun hallintoa koskevan ongelman varjoon, että ne tässä yhteydessä voidaan sivuuttaa vain maininnalla. Eräät epäkohdat johtuvat siitä, että joitakin ympäristönsuojelun osa-alueita ei ole määrätty selkeästi minkään viranomaisen vastuulle. Tällaisia ovat esim. jätehuolto ja uudistumattomien luonnonvarojen hoito. Toisissa tapauksissa taas tehtävä on tosin annettu jollekin viranomaiselle, mutta toiminnan tehokkuuden esteenä on käytettävissä olevien resurssien vähäisyys taikka lainsäädännön puutteellisuus ympäristönsuojelun tavoitteiden kannalta. Tällaisia epäkohtia on esim. uudistuvien luonnonvarojen hoidossa.

Kun seuraavassa pyrin hahmoittelemaan eräitä ympäristöhallintoa uudistettaessa huomioon otettavia näkökohtia, haluan erityisesti korostaa sitä, että välttämättä tarvittavan ympäristönsuojelua koskevan lainsäädännön aikaansaaminen on sidoksissa tähän hallinnolliseen ratkaisuun. Poliittisen tason ratkaisulla on jo kova kiire, sillä uudistukset vievät aikaa eikä maamme kansainvälinen maine enää kestä kovin pitkää viivytystä.

10. Ympäristöhallinnon uudistamista koskevassa keskustelussa on kiinnitetty huomiota kahteen ratkaisumalliin, keskitettyyn ja hajautettuun järjestelmään. Näitä kumpaakaan ei kuitenkaan voida käytännössä toteuttaa loppuun saakka, vaan tarkoituksenmukaisin ratkaisu löytyy ilmeisesti jostain niiden väliltä. Ratkaisuperusteena on hallinnon tehokkuus. Samalle viranomaiselle on keskitettävä ne tehtävät, jotka on tarkoituksenmukaista hallinnon tehokkuuden kannalta katsoen käsitellä saman viranomaisen toimesta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että pääosa ympäristöhallinnon tehtävistä jää edelleenkin nykyisten viranomaisten hoitoon. Tällöin on vain huolehdittava siitä, että nämä viranomaiset ottavat ns. läpäisyperiaatteen mukaisesti riittävästi huomioon myös ympäristönsuojeluun liittyvät näkökohdat.

Epäilystä ei mielestäni voi olla siitä, että hallinnon tehokkuus edellyttää vesien- ja ilmansuojelun keskittämistä samalle viranomaiselle, samoin kuin myös näitä asioita koskevan yhtenäisen lupamenettelyn järjestämistä. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevana kysymyksenä pidetään yleensä myös meluntorjuntaa, mistä syystä senkin sijoittamista samaan hallintoyksikköön kuin vesien- ja ilmansuojelu

on harkittava. Toisaalta on ilmeistä, että meluntorjunta ainakin eräiltä merkittäviltä osilta, kuten työntekijäin suojelun kannalta, näyttäisi olevan syytä edelleenkin jättää muiden kuin ympäristönsuojeluviranomaisten hoidettavaksi.

Myös jätehuolto kiinteiden ja ns. ongelmajätteiden osalta liittyy läheisesti ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen. Painopiste jätehuollossa on siirtymässä terveydellisistä näkökohdista yhä lisääntyvässä määrin jätteiden hyväksikäyttöön ja niiden uudelleen kierrätykseen, mikä seikka puoltaa näiden kysymyksien käsittelemistä yhdessä ympäristön pilaantumista koskevien asioiden kanssa.

Valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän 21. 2. 1974 antamassa selvityksessä ympäristöhallinnon kehittämisestä ehdotetaan edellä mainittujen lisäksi samaan hallintoyksikköön, ympäristöministeriöön, keskitettäväksi myös luonnonsuojelu, maisemanhoito ja luonnon virkistyskäyttö. Vaikka nämä asiat liittyvätkin varsin läheisesti alueiden käytön suunnitteluun, niillä on toisaalta myös kiinteä yhteys uudistuvien ja osittain myös uudistumattomien luonnonvarojen hoitoon, joten niiden käsitteleminen ympäristön pilaantumisasioiden yhteydessä ei mielestäni ole ainakaan välttämätöntä.

Jos tavoitteena pidetään sitä, että ainakin pilaantumiskysymykset on käsiteltävä samassa hallintoyksikössä, voidaan tämä päämäärä hyvin yksinkertaisesti saavuttaa sijoittamalla nämä asiat jompaan kumpaan nykyisistä ministeriöistä, sisäasiainministeriöön taikka maa- ja metsätalousministeriöön. Ympäristönsuojelun organisaatiotoimikunta piti mietinnössään II (Komiteanmietintö 1971: B 25) sisäasiainministeriötä parempana lähinnä kahdesta syystä: sisäasiainministeriön toimialaan kuuluu ympäristönsuojelun kannalta tärkeä alueiden käytön suunnittelu eikä sillä ole valvottavanaan muita sellaisia etuja jotka saattaisivat olla ristiriidassa ympäristönsuojelun kanssa.

Kun kaikki pyrkimykset sijoittaa pilaantumiskysymykset sisäasiainministeriöön taikka maa- ja metsätalousministeriöön ovat kuitenkin epäonnistuneet, ei jäljellä näytä olevan muuta mahdollisuutta kuin niiden sijoittaminen uuteen ministeriöön. Jos tämä vaihtoehto otetaan pohjaksi, näyttää ilmeiseltä, ettei pelkästään ympäristön pilaantumiskysymyksiä varten olisi aihetta perustaa omaa ministeriötä.

Mahdollisesti perustettavan uuden ministeriön toimialaa harkittaessa tulisikin ottaa huomioon ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja alueiden käytön välinen läheinen yhteys, jota edellä on jo tarkasteltu. Tästä syystä näyttäisi perustellulta sijoittaa nämä tehtävät samaan ministeriöön, niin kuin on menetelty mm. Norjassa ja Tanskassa. Uuden

ministeriön keskeiseksi tehtäväksi näyttäisi tällöin muodostuvan alueiden käytön suunnittelu, missä tehtävässään sen tulisi taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien ohella kiinnittää riittävää huomiota myös ympäristönsuojeluun. Keskushallitustasolla tämä ratkaisu ilmeisesti merkitsisi joko vesihallituksen toimialan muuttamista siten, että siitä tulisi vesien- ja ilmansuojeluasioita sekä mahdollisesti myös ainakin osittain meluntorjuntakysymyksiä hoitava keskushallitus, taikka näiden tehtävien sijoittamista mahdollisesti tarvittavaan uuteen ympäristöhallitukseen.

Edellä hahmoiteltu uusi ministeriö olisi mielestäni jo sellaisenaankin toteuttamiskelpoinen, vaikka se kieltämättä jäisikin varsin pieneksi. Tästä syystä olisi vielä selvitettävä toisaalta, olisiko valtion hallinnossa suoritettavaa suunnittelua ja siihen liittyviä erilaisia toimielimiä laajemmaltikin syytä siirtää uuteen ministeriöön, ja toisaalta, onko ympäristönsuojelun alalla pilaantumiskysymyksien lisäksi sellaisia asiaryhmiä, jotka sopivasti voitaisiin sijoittaa uuteen ministeriöön. Näihin kysymyksiin ei tässä ole syytä paneutua, sillä ympäristönsuojelun kannalta on mielestäni tässä vaiheessa tärkeintä se, että ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvät asiat saatetaan saman hallintoviranomaisen hoitoon. Uuden ympäristöministeriön perustaminen on tässä mielessä vain eräs ratkaisumalli, mutta ei suinkaan ainoa mahdollinen.

Ratkaistiinpa ympäristöhallinnon järjestäminen miten tahansa, joudutaan joka tapauksessa huolehtimaan myös eri ministeriöiden ja keskushallituksien toiminnan koordinoinnista ympäristönsuojeluun liittyvien näkökohtien huomioon ottamista silmällä pitäen. Koordinointitehtävä voidaan antaa jollekin ministeriölle taikka asettaa sitä varten valtioneuvostoon erityinen koordinoiva ympäristöministeri. Koordinointiin voidaan myös pyrkiä eri viranomaisten yhteistoiminnalla, joka valtioneuvoston tasolla voisi tapahtua ympäristönsuojelun ministerivaliokunnan puitteissa. Kun ministerivaliokunnassa voidaan käsitellä vain kaikkein tärkeimmät asiat, tarvitaan lisäksi käytännön koordinointitehtäviä varten asianomaisten ministeriöiden ja keskushallituksien välinen yhteistoimintaelin. Tälle elimelle ei kuitenkaan voitane antaa ratkaisuvaltaa, vaan ristiriitatilanne jouduttaneen ratkaisemaan valtioneuvoston tasolla. Yhteistoimintaelimen yhteyteen voitaisiin sopivasti kytkeä myös ympäristönsuojelun tutkimusta, vapaaehtoista ympäristönsuojelutyötä sekä erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä edustava neuvottelukunta.

Toivo Sainio

Ulkomaalaisten maahantulon estämisestä ja turvapaikkaoikeuden myöntämisestä

Liikenneyhteyksien paraneminen ja viisumipakon poistaminen II maailmansodan jälkeen ovat lisänneet ihmisten liikkuvuutta valtioiden rajojen yli niin, että matkailijaluvut kaikkialla ovat kasvaneet ennätyslukemiin. Vaikka maamme on syrjässä suurilta valtaväyliltä, on tämä ilmiö ollut havaittavissa meilläkin.[1]

Suurten matkailijamäärien ollessa kysymyksessä on tietenkin mahdollista, että maahan pyrkii ulkomaalaisia,[2] joiden maahantulo on jostakin syystä epäsuotavaa. Samoin saattaa maahan päästä sellaisia ulkomaalaisia, jotka sitten oleskelunsa aikana syyllistyvät rikoksiin tai muulla toiminnallaan osoittavat, ettei heidän oleskelunsa maassa ole toivottavaa. Tällaisten tapausten varalta valtiot ovat kehittäneet suojakeinoja, jotka yleinen kansainvälinen oikeus hyväksyy.

Valtion suojakoneiston voi sanoa alkavan toimia jo ennen kuin ulkomaalainen on päässytkään maahan. Passipakko ja viisumipakko ovat ensimmäiset rattaat tässä koneistossa.[3] [4]

---

[1] Jonkinlaisen kuvan antamiseksi Suomen matkustajaliikenteestä mainittakoon eräitä lukuja vuoden 1973 tilastosta. Koko Suomen ja ulkomaiden välinen matkustajaliikenne: saapuneita 4.627.493 ja lähteneitä 4.557.632 henkeä; Suomen ja muiden kuin Pohjoismaiden välinen matkustajaliikenne: saapuneita 260.293 ja lähteneitä 261.209 ulkomaalaista; oleskelulupahakemuksia ratkaistiin 11.563 ja työlupahakemuksia 8.184.

[2] Oikeastaan olisi puhuttava muukalaisista, johon henkilöryhmään sisältyvät sekä vieraan valtion kansalaiset että kansalaisuudettomat henkilöt. Ks. *Erich*, Suomen Valtioikeus I, Helsinki 1924, s. 261.

[3] Läheisten naapurivaltioiden välillä saattaa passipakko kuitenkin olla poistettu. Näin on laita kaikkien Pohjoismaiden kesken, joiden kansalaisilta ei vaadita passia pohjoismaasta toiseen liikuttaessa. Ks. Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken passitarkastuksen poistamisesta Pohjoismaiden välisillä rajoilla tehty sopimus lisäpöytäkirjoineen ja Islannin liittyminen sopimukseen (SopS 10/1958, 26/1963 ja 70/1965).

Selvä on, että ulkomaalainen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa voimassa olevaa passia tai viisumia, voidaan käännyttää takaisin raja-asemalla, lentokentällä tai satamassa. Tämän lisäksi Suomen passintarkastusviranomainen voi 25. 4. 1958 annetun ulkomaalaisasetuksen[5] (187/1958) 23 §:n 1 momentin mukaan käännyttää takaisin muun ohella jokaisen ulkomaalaisen, jolla ei ole vaadittavaa voimassa olevaa työlupaa, jolta otaksuttavasti puuttuu riittävästi varoja toimeentuloansa ja kotimatkaansa varten, joka ilmeisesti aikoo täällä hankkia elatuksensa kerjäämisellä, kaupustelemisella tai katusoiton esittämisellä tahi muuhun siihen verrattavalla tavalla, jonka otaksutaan elättävän itseään epärehellisin keinoin, joka aikaisemmin on tuomittu vapausrangaistukseen ja jonka voidaan olettaa täällä tekevän rangaistavan teon tahi jonka aikaisemman toimintansa vuoksi tai muusta syystä voidaan epäillä tulevan täällä harjoittamaan sabotaasia, vakoilua, luvatonta tiedustelutoimintaa tahi valtiolle tai yhteiskunnalle vahingollista kiihotusta tai joka on karkotettu maasta tai jolta maahantulo on kielletty muulla perusteella. Edelleen voidaan pykälän 2 momentin mukaan rajalta käännyttää muukin ulkomaalainen, jonka maahantuloa ei erityisestä syystä pidetä suotavana.

Passintarkastusviranomaiselle on siis delegoitu laaja toimivalta. Hänen on ensi kädessä ratkaistava, kuuluuko ulkomaalainen epäsuotaviin ryhmiin vai ei, mikä on oikeuskysymys. Se on pääteltävä käsillä olevan usein niukan näytön perusteella. Passin tai viisumin puuttuminen on luonnollisesti helposti todettavissa, mutta vaatii varmaan hyvää psykologista vaistoa ja harjaantunutta silmää ryhtyä ennakolta päättelemään, että ulkomaalaisen voidaan esim. olettaa tekevän täällä rangaistavan teon tai epäillä täällä tulevan harjoittamaan sabotaasia, vakoilua, luvatonta tiedustelutoimintaa jne.

Sen jälkeen kun on todettu, että ulkomaalainen kuuluu ei-toivottuihin ryhmiin, on vielä ratkaistava, päästetäänkö hänet maahan vai käännytetäänkö takaisin. Tämä taas perustuu vapaaseen harkintaan. Kun kansainvälisissä suhteissa on asian laadun vuoksi toimittava harkiten ja tahdikkaasti, eivät kategoriset määräykset olisi paikallaan.

---

[4] Suomi on tehnyt lukuisia viisumivapaussopimuksia eri valtioiden kanssa, useimmiten kaksipuolisia, mutta joissakin tapauksissa viisumivapaus on myönnetty yksipuolisesti vieraan valtion kansalaisille. Ks. Suomen laki II, F 13 kohdalla.

[5] Meillä on katsottu riittäväksi säätää ulkomaalaisten kohtelusta asetuksella eikä eduskuntalailla. Yleinen kansainvälinen oikeus ei tässä kohden tosin aseta vaatimuksia, kunhan ulkomaalaisille vaan myönnetään minimivaatimusten mukainen kohtelu. Useat valtiot ovat kuitenkin katsoneet tarpeelliseksi säätää asiasta lailla. Näin on menetelty esim. Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Yhdysvalloissa.

Vaikka viranomainen siis päätyisikin siihen tulokseen, että ulkomaalainen kuuluu epäsuotaviin ryhmiin, saa hän silti päästää ulkomaalaisen maahan, mikäli esim. harkitsee maahantulon estämisen Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta haitalliseksi.[6]

Eräissä tapauksissa passintarkastusviranomainen voi siirtää ratkaisun sisäasiainministeriön ulkomaalaistoimistolle. Jos nimittäin ulkomaalaiselta puuttuu vaadittava viisumi tai työlupa, mutta maahantulon estäminen tuottaisi hänelle kohtuutonta haittaa, passintarkastusviranomainen v o i alistaa asian ulkomaalaistoimiston ratkaistavaksi (Ulkomaalaisasetuksen 23 § 3 mom.). Passintarkastusviranomaisen ei siis ole pakko menetellä näin, vaan hän voi itsekin halutessaan ratkaista asian.

Kansainvälisissä suhteissa noudatettava tahdikkuus ja joustavuus vaativat, ettei maahantulon kieltävä tai salliva päätös tule oikeusvoimaiseksi. Tämä käy ilmi ulkomaalaisasetuksen 23 §:stä, erityisesti 1 mom. 1, 3 ja 4 kohdasta, 34 ja 35 §:stä. Se merkitsee, että vaikka ulkomaalaisen maahantulo onkin evätty, voidaan hänet aikaisemman päätöksen estämättä ja sitä purkamatta myöhemmin päästää maahan. Tämä on luonnollisesti mahdollista aina silloin, kun on todettu, että este on poistunut. Ulkomaalainen on esim. hankkinut aikaisemmin puuttuneen passin, viisumin tai työluvan taikka pystyy näyttämään, että hänellä uudelleen saapuessaan on oleskeluun ja paluumatkaan tarvittavat varat.[7]

Samoin voidaan maahan laillisesti saapunut ulkomaalainen myöhemmin passittaa tai karkottaa maasta, jos havaitaan, ettei hänen oleskelunsa täällä ole suotava.

Arveluttavampaa sitä vastoin on, että ulkomaalaisen maahantulon epäämistä tai karkottamista koskeva päätös saa muodollisen lainvoiman. Ulkomaalaisasetuksen 51 §:n mukaan ei päätökseen saa hakea muutosta.

---

[6] Rajalta käännytettyjen luku on vuosi vuodelta kasvanut. Kun heitä 1969 oli 18, oli lukumäärä 1973 267 ja 1974 332. Seuraavassa pari tyypillistä tapausta vuodelta 1974. Helmikuun 8 päivänä klo 7.45 saapui Tukholmasta Turkuun laivalla Ranskan kansalainen K. M., joka oli varaton, hänellä oli lippu vain Turkuun, ja ilmoitti aikomuksenaan olevan hankkia elatuksensa myymällä tauluja. Hänet käännytettiin takaisin samana päivänä klo 11.00 Norrtäljeen lähtevässä laivassa. — Elokuun 27 päivänä klo 7.45 saapui Tukholmasta Turkuun laivalla Italian kansalainen S. L. »tutustumismatkalle». Kun hän oli passitta ja vähävarainen, hänet käännytettiin takaisin samana päivänä klo 9.30 Tukholmaan lähtevässä laivassa.

[7] 6. 1. 1974 havaittiin Vainikkalassa Leningradista tulevassa yöpikajunassa toimitetussa tarkastuksessa, että kolmelta Neuvostoliiton kansalaiselta, joilla oli merimiespassi, puuttui viisumi. He selittivät kuuluvansa Helsingissä telakalla olevan aluksen miehistöön, mutta kun Suomen ja Neuvostoliiton välisessä matkustajaliikenteessä on voimassa viisumipakko, ei heitä päästetty maahan. Miehet tulivat uudelleen kaksi päivää myöhemmin, jolloin heillä oli viisumit passeissaan.

Muutoksenhakukiellon omaksumiseen meillä on ilmeisesti vaikuttanut se näkökohta, että valitusasteen ratkaisua odoteltaessa, mihin saattaisi kulua viikkoja, ulkomaalainen olisi eräissä tapauksissa ehkä otettava säilöön, mikä aiheuttaisi hänelle turhia kärsimyksiä. Jos hän palaisi välillä kotimaahansa tai siihen maahan, mistä on lähtenyt, odottamaan ratkaisua, hänelle taas aiheutuisi turhia kuluja.

Muutoksenhakuoikeuden puuttuminen ei kuitenkaan näytä täyttävän oikeusturvan vaatimuksia. Ratkaisu jää säännöllisesti passintarkastusviranomaisen päätöksen varaan eikä joudu ylemmän hallintoviranomaisen vielä vähemmän tuomioistuimen tutkittavaksi. Eräissä tapauksissa, niin kuin edellä on todettu, passintarkastusviranomainen voi alistaa asian sisäasiainministeriön ulkomaalaistoimiston ratkaistavaksi, mutta senkään päätökseen ei voida hakea muutosta. Kun passintarkastusviranomaiselta useimmiten puuttuu juridinen koulutus ja hän joutuu, ainakin vilkkaimpana matkailukautena, tekemään ratkaisunsa melkoisessa kiireessä, on todettava, ettei tällainen asiaintila ole tyydyttävä. Muutoksenhakuoikeuden puuttuminen täydentää kuvaa meillä vallitsevasta ylimalkaisesta, tekisi mieli sanoa yliolkaisesta suhtautumisesta ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua koskeviin kysymyksiin.[8]

Kuitenkin on todettava, ettei kansainvälinen oikeus näytä edellyttävän muutoksenhakuoikeutta siinä tapauksessa, että ulkomaalaiselta evätään maahantulo. Sitä vastoin maasta karkoittamisen osalta nimenomaan vaaditaan, että karkotettavalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ja että hänellä on oikeus hakea muutosta karkotusviranomaisen päätökseen.[9]

Ulkomaalainen, joka kuuluu ei-toivottuihin ryhmiin ja jolta maahantulo siis yleensä olisi evättävä, voidaan kuitenkin päästää maahan, jos hän heti maahan saavuttuaan pyytää poliittista turvapaikkaoikeutta sillä perusteella, että koti- tai oleskeluvaltiossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan esim. rodun, uskonnon, kansalaisuuden tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

---

[8] Muutoksenhakuoikeus on myönnetty ulkomaalaiselle, jonka maahantulo estetään tai joka karkotetaan maasta, mm. Ruotsin, Norjan ja Yhdysvaltain lain mukaan. Ks. Utlänningslag 30. 4. 1954 44 §, Lov om utlendings adgang til riket m.v. 27. 7. 1956 21 § ja *Auerbach*, Immigration laws of the United States, Indianopolis 1955, s. 204 ja 244.

[9] Tällainen määräys sisältyy 1966 tehdyn kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 13 artiklaan. Sopimus ei tätä kirjoitettaessa ole vielä tullut kansainvälisoikeudellisesti voimaan, mutta on meillä parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Sopimus sisältää useita määräyksiä, joiden kanssa sisäisen lain säännökset ovat ristiriidassa. Kun eräiden kohdalta tarvitaan yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden antaminen vaatii aikansa, on niiden kohdalta päätetty tehdä varauma. Tällainen on myös edellä mainittu 13 art. Ulkomaalaisasetuksen 51 §:n ja yleissopimuksen 13 artiklan välinen ristiriita jää siis olemaan, ainakin toistaiseksi.

Turvapaikalla tarkoitetaan tavallisesti ns. ulkopuolista eli alueellista asyylia, so. valtion oikeutta myöntää pakolaiselle turvapaikka omalla alueellaan.[10] Sen ohella puhutaan myös sisäisestä eli diplomaattisesta asyylista, jolla tarkoitetaan valtion oikeutta suoda turvapaikka vieraassa valtiossa olevassa diplomaattisessa edustustossaan tai vierailla aluevesillä olevassa sota-aluksessaan tahi vieraalla alueella olevassa sotilaallisessa ilma-aluksessa tai sotilasosastossa. Ulkopuolinen asyyli on yleisesti hyväksytty, mutta diplomaattinen asyyli tunnustetaan vain latinalaisessa Amerikassa. Tämä johtuu sanotun alueen melko epävakaisista poliittisista oloista.[11]

Vuonna 1961 tehdystä diplomaattisia suhteita koskevasta Wienin yleissopimuksesta (SopS 4/1970) jätettiin diplomaattista asyylioikeutta koskeva määräys tarkoituksellisesti pois. Mainittakoon, että sisäinen asyyli on käytännössä myönnetty toisinaan poikkeuksellisissa oloissa ja väliaikaisesti myös latinalaisen Amerikan ulkopuolella.[12]

Myös Suomen oikeus tunnustaa ulkopuolisen asyylin. Ulkomaalaisen pakolaisen on heti maahan saavuttuaan vedottava poliittiseen pakolaisuuteensa ja pyydettävä turvapaikkaoikeutta täällä. Jos hän tällöin esittää todennäköisiä syitä pyyntönsä tueksi, siirtyy asian käsittely passintarkastusviranomaiselta sisäasiainministeriölle. Ministeriö voi hankittuaan ulkoasiainministeriön[13] lausunnon myöntää ulkomaalaiselle oleskeluluvan (Ulkomaalaisasetuksen 24 § 1 mom.).

---

[10] Ulkopuolisesta asyylista sisältää määräyksiä Genevessä 28. 7. 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka koskee ennen 1. 1. 1951 sattuneiden tapausten johdosta pakolaisiksi joutuneita. Sen vaikutusalaa laajentaa New Yorkissa 31. 1. 1967 tehty pöytäkirja, jolla pakolaissopimuksen määräykset ulotetaan koskemaan kaikkia pakolaisia tammikuun 1 päivän 1951 määräajasta riippumatta. Näitä sopimuksia täydentää v. 1954 tehty valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus. Suomi on liittynyt näihin kaikkiin kansainvälisiin sopimuksiin 1968 (SopS 77, 78 ja 80/1968). — Asyylioikeuden myöntämistä harkittaessa on otettava huomioon 1948 annetun ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14 artiklan säännös, jonka mukaan turvapaikkaoikeuteen ei voida vedota, kun on kysymys syytteestä, joka perustuu yleisen lain rikkomiseen (poliittisen rikoksen vastakohtana) tai tekoihin, jotka ovat vastoin Yhdistyneiden Kansakuntien periaatteita ja päämääriä.

[11] Turvapaikkaoikeutta koskevia sopimuksia on tehty 1928 Havannassa, 1933 ja 1939 Montevideossa sekä 1954 Caracasissa. Vuonna 1948 Bogotássa tehtyyn Amerikkalaisen ihmisen oikeuksien ja velvollisuuksien julistukseen sisältyy myös turvapaikkaa koskeva määräys (27 art.). — Näiden säännösten soveltamista käytännössä kuvaa esim. Che Guevaran »elämäkerran» kirjoittajan argentinalaisen lehtimiehen Ricardo Rojon tapaus. R. oli talvella 1953 Buenos Airesissa vangittu poliittisista syistä. Hänen onnistui karata poliisivankilasta ja hän sai turvapaikan Guatemalan suurlähetystössä. Kuukausi paon jälkeen Argentiinan hallitus antoi hänelle luvan poistua maasta ja hän siirtyi naapurivaltioon Chileen.

[12] Tunnettu on esim. kardinaali Mindzentyn tapaus. Unkarin kansannousun yhteydessä vuonna 1956 hän sai turvapaikan Yhdysvaltain Budapestin suurlähetystössä, jossa joutui viettämään puolitoista vuosikymmentä.

[13] Lausunnon antaa ministeriön poliittinen osasto.

Edellä tarkoitettuina todennäköisinä syinä on pidettävä asianomaisen henkilön aiheellista pelkoa, että hän joutuu koti- tai oleskeluvaltiossaan vainotuksi rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa tahi tiettyyn sosiaaliseen tai poliittiseen ryhmään kuulumisen takia ja sitä, ettei hän ole saanut turvapaikkaa muussa valtiossa (Ulkomaalaisasetuksen 24 § 2 mom.). Säännös on siis varsin tiukka.

Sisäasiainministeriöllä on asiassa vapaa harkintavalta, joten ei voida puhua pakolaisen oikeudesta saada turvapaikka. Muutoksenhakuoikeutta ei ole tässäkään tapauksessa.

Edellä mainittua säännöstä täydentää pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohta, jonka mukaan sopimusvaltio ei saa (karkottaa tai) palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, missä hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Tähän määräykseen ei kuitenkaan voi vedota pakolainen, jonka kohdalta on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskeluvaltionsa turvallisuudelle tai joka lainvoiman saaneella tuomiolla on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa valtiossa (33 art. 2 kohta). Vielä on huomattava, että pakolaiselle on myönnettävä kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa hän voi hakea laillista maahantulolupaa toiseen valtioon (32 art. 3 kohta).[14]

Vainottu ulkomaalainen voi myös saada ns. tosiasiallisen asyylin. Hänet voidaan päästää vieraaseen valtioon ilman, että hänen tarvitsee vedota pakolaisuuteensa. Ja kun hän kerran on päässyt vieraalle alueelle, hän voi nojata pakolaissopimuksen määräyksiin, jos häntä ryhdytään karkottamaan maasta.

Maamme syrjäisen aseman vuoksi sattuu harvoin, että tänne tulee pakolaisia pyytämään turvapaikkaoikeutta. Eri asia on, että luvattomia rajanylityksiä Suomen puolelle sattuu silloin tällöin.[15] Viime vuosina sattuneista turvapaikkaoikeuden pyynnöistä on julkaistuista virallisista tiedonannoista käynyt ilmi kolme tapausta.

Vuoden 1968 syyskuussa Neuvostoliiton viranomaiset pyysivät suorittamaan tutkimuksia sen johdosta, että he epäilivät kahden henkilön luvattomasti ylittäneen Neuvostoliiton ja Suomen välisen rajan Simpe-

[14] Mainitut sopimusmääräykset ovat tärkeitä sen vuoksi, että valtiot voivat milloin tahansa muuttaa maasta karkottamista koskevia oikeussäännöksiään. Yleisesti hyväksytyn käsityskannan mukaan maasta karkotus ei ole rangaistus, vaan hallinnollinen suojatoimenpide, minkä vuoksi rikoslain takautumiskielto ei koske sitä. Ks. *Sainio,* Maastakarkoituksesta erityisesti McCarran-Walter Actia silmällä pitäen, LM 1957, s. 170.

[15] Esim. vuonna 1973 lehtitietojen mukaan 5 kertaa.

leen kohdalla. Suorittamiensa etsintöjen aikana suomalaiset rajavartioviranomaiset tapasivat Suomen puolelta valtakunnan rajan läheisyydessä luvattomasti rajan ylittäneen Neuvostoliiton kansalaisen, joka ilmoitti tehneensä sen tahallisesti ja pyrkivänsä Suomen kautta lähinnä Ruotsiin. Suojelupoliisi suoritti asiassa tutkimuksia, minkä jälkeen annetun virallisen tiedonannon mukaan »huolellisissa kuulusteluissa ei ole ilmennyt mitään seikkoja, jotka edellyttäisivät asianomaisen pitämistä pakolaisena voimassaolevien määräysten ja kansainvälisen pakolaissopimuksen nojalla». Tämän johdosta sisäasiainministeriö päätti palauttaa asianomaisen henkilön Neuvostoliittoon.

Heinäkuussa 1973 saapui maahamme Virosta kumiveneellä eräs henkilö, joka anoi täällä turvapaikkaoikeutta. Sisäasiainministeriö myönsi hänelle turvapaikkaoikeuden ulkoasiainministeriön lausunnon nojalla. Ratkaisu perustettiin »Geneven pakolaissopimukseen». Asianomainen henkilö, joka kuului Neuvostoliiton saksalaisperäiseen väestöön, siirtyi pian turvapaikkaoikeuden saatuaan Saksan Liittotasavaltaan, joka alunperin oli hänen päämääränään.

Syksyllä 1973 pakolaiskysymys tuli ajankohtaiseksi lähes maailmanlaajuisena Chilen presidentti Allenden johtaman laillisen hallituksen vallasta syöksemisen yhteydessä. Valtaan päässyt sotilasjuntta suoritti karkeita ihmisoikeuksien loukkauksia, minkä johdosta lukuisten kansalaisten henki ja vapaus joutuivat vaaraan.

Tällöin monet Allenden hallituksen virkamiehet ja kannattajat turvautuivat sisäiseen asyyliin etsien turvaa vieraiden valtioiden Santiagossa olevista diplomaattisista edustustoista. Myös Suomi osallistui näiden ihmisten auttamiseen myöntämällä turvapaikan suurlähetystössään. Diplomaattisen asyylin myönsivät siis myös latinalaisen Amerikan ulkopuoliset valtiot, jotka eivät luonnollisestikaan olleet osapuolina maanosan valtioiden tekemissä turvapaikkaoikeutta koskevissa sopimuksissa.[16] Myöskään tavanomaisen oikeuden ei voinut katsoa velvoittavan niitä. Toisaalta alueellinen diplomaattista asyylia koskeva kansainvälinen oikeus velvoitti Chileä. Sotilasjuntta onkin saatujen tietojen mukaan varsin moitteettomasti kunnioittanut Santiagon edustustojen myöntämää sisäistä turvapaikkaoikeutta.

Suomen hallitus päätti lisäksi myöntää joillekin vainotuille turvapaikkaoikeuden maamme alueella.[17] Tähän ei myöskään ollut mitään

[16] Ainoana poikkeuksena lienee ollut Itävallan suurlähetystö. Kotiinkutsuttuna suurlähettiläs selitti, että hän pelkäsi edustuston huonekalujen kolhiintuvan. Hän ei palannut asemapaikkaansa.

[17] Pakolaisia oli useita tuhansia. Etupäässä he ovat saaneet turvapaikkaoikeuden

oikeudellista, lakiin tai sopimukseen perustuvaa, velvollisuutta. Vainotulla on »oikeus» turvapaikkaan vasta, kun hän on saapunut vieraan valtion alueelle. Monet valtiot katsoivat kuitenkin moraaliseksi velvollisuudekseen turvapaikan tarjoamisen ja tätä menettelyä eivät kansainvälisen oikeuden normit estäneet.

Pakolaisten siirtymistä on omiaan helpottamaan, jos heillä on tiedossaan valtio, joka on valmis ottamaan heidät vastaan. Pakolaissopimukseen liittyminen ei velvoita valtioita ottamaan vastaan pakolaisia. Mainittu sopimus vain sääntelee pakolaisten oikeudet ja velvollisuudet, kun heidät kerran on päästetty vieraaseen valtioon. Täten, vaikka vainottu henkilö heti rajalle tultuaan vetoaa pakolaisuuteensa, ei hän voi olla varma siitä, että hänelle myönnetään turvapaikkaoikeus. On nimittäin myös otettava huomioon, että hallitukset tosiasiallisesti myöntävät turvapaikan yleensä vain poliittisille hengenheimolaisilleen tai sellaisille pakolaisille, joiden ideologia ei ainakaan ole jyrkässä ristiriidassa turvapaikan myöntävän valtion poliittisen aatesuunnan kanssa.[18]

Tietoisuus vastaanottavasta valtiosta ilmeisesti vaikuttaa myös kotivaltion suhtautumiseen pakolaisiin, ts. kotivaltio tai muu valtio, missä henkilö joutuu vainotuksi, on halukkaampi päästämään pakolaisen lähtemään alueeltaan, kun on tiedossa, minne hän menee, joten hän ei jää kiertelemään maasta maahan kotivaltionsa negatiivisena »mainoksena». Tämä on havaittu Chilen tapauksessa.

Lopuksi on mainittava, että Chilen pakolaisille luonnollisesti tarjoaa suojaa aikaisemmin mainittu pakolaissopimuksen 33 artiklan 1 kohta, mikä merkitsee sitä, ettei heitä voida karkottaa tai palauttaa kotimaahansa nykyisen hallitusjärjestelmän vallitessa.

Chilen tapaus on osoittanut, että vaikka yleisen kansainvälisen oikeuden mukaan diplomaattinen turvapaikkaoikeus on tällä hetkellä riittämätön, niin käytännössä vieraat valtiot voivat kuitenkin myöntää turvapaikan, edellyttäen, että asemamaa sitä kunnioittaa. Kuitenkin olisivat selvät sopimusmääräykset paikallaan, jotta valtiot voisivat kaikissa oloissa myöntää vainotuille henkilöille tarpeellisen turvapaikan.

---

latinalaisen Amerikan valtioissa. Erityisesti Meksiko otti heitä vastaan suuret määrät. Suomi myönsi aluksi turvapaikan n. 100 pakolaiselle, jota kiintiötä myöhemmin lisättiin 30–40 hengellä.

[18] Mainittakoon, että kun kenraali Spinolan kaappausyritys Portugalissa tämän vuoden alkupuolella epäonnistui, hän lähimpineen siirtyi Espanjaan, missä häntä ei kuitenkaan pidetty toivottuna henkilönä. Hänelle myönnettiin asyylioikeus Brasiliassa. – Kambodshan prinssi Sihanouk on viime vuosina pitkään oleskellut Kiinassa. Häntä tuskin voidaan pitää kommunistina, mutta hän on ollut kansallisen yhtenäisyysrintaman keulakuvana.

Ilkka Saraviita

Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suositustenantovalta

Gdanskissa 13 päivänä syyskuuta 1973 allekirjoitetun Itämeren ja Belttien kalastusta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskevan yleissopimuksen (seur. Gdanskin sopimus) nojalla perustettiin kansainvälinen järjestö nimeltä Kansainvälinen Itämeren kalastuskomissio (seur. Kalastuskomissio). Sopijavaltiot Tanska, Suomi, Saksan Demokraattinen tasavalta, Saksan liittotasavalta, Puola, Ruotsi ja Neuvostoliitto myönsivät Gdanskin sopimuksella Kalastuskomissiolle huomattavia lainsäädännöllisiä valtuuksia. Sopimuksen 8–11 artiklojen nojalla sopijavaltioiden edustajista koostuva Kalastuskomissio voi 2/3 määräenemmistöllä äänestykseen osallistuneiden valtioiden äänistä päättää suosituksia. Suositukset tulevat jäsenvaltiota sitoviksi, ellei valtio suosituksesta tiedon saatuaan esitä 90 päivän kuluessa vastalausetta.[1]

Kalastuskomissio voi päättää jäsenvaltioiden noudatettavaksi suosituksia Itämeren ja Belttien elollisten luonnonvarojen, ensisijassa kalakannan säilyttämiseksi.[2]

Kalastuskomission päättämät suositukset, joista ei ole esitetty vasta-

---

[1] Ks. SopS 40/1974 ja Askok 662/1974. Gdanskin sopimus saatettiin Suomessa voimaan asetuksella 28 päivänä huhtikuuta 1974 eduskunnan hyväksyttyä sitä ennen sopimuksen. Ks. He 8/1974 vp sekä edk. vastaus/He 8/1974 vp Asiak I.

[2] Gdanskin sopimuksen 10 artiklan nojalla toimenpiteet, joita Kalastuskomissio voi jäsenvaltioille »suositella» ovat seuraavat: a) toimenpiteet pyyntivälineiden, laitteiden ja pyyntitapojen säätelemiseksi, b) kalastusaluksella pidettävän, maihin toimitettavan, myyntiin esille pantavan tai tarjottavan kalan koon rajoittamista koskevat toimenpiteet, c) rauhoitusaikoja koskevat toimenpiteet, d) rauhoitusalueiden perustamista koskevat toimenpiteet, e) merten elollisten luonnonvarojen parantamista ja lisäämistä koskevat toimenpiteet kalanviljely ja kalojen sekä muiden organismien siirtoviljely mukaanlukien, f) kokonaissaaliin tai kalastustoiminnan määrän säätelyä ja/tai niiden jakoa sopimuspuolten kesken koskevat toimenpiteet, kalastuksen tavoitteiden, lajien, alueiden ja aikojen pohjalta, g) sopimusvaltioita sitovien suositusten täytäntöönpanon valvomista koskevat toimenpiteet sekä h) muut elollisten luonnonvarojen säilyttämistä tai järkiperäistä hyväksikäyttöä koskevat toimenpiteet.

lausetta, tulevat valtiota kansainvälisoikeudellisesti velvoittaviksi. Valtion on siis noudatettava suosituksen säännöksiä ja tämän varmistamiseksi tarvittaessa ryhdyttävä valtion sisäisiin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin. Gdanskin sopimus sisältää säännökset siitä, että sitovat suositukset on pantava täytäntöön kansainvälisen merialueen (aavan meren) lisäksi myös sopijavaltioiden kalastusvyöhykkeellä ja aluevesillä.[3]

Kansainväliselle järjestölle tai muulle toimielimelle ei yleensä katsota kuuluvan valtaa päättää jäsenvaltioita sitovia oikeussääntöjä. Tällaisia valtuuksia on totuttu kutsumaan ylivaltiollisiksi. Valtiot ovat viime vuosiin saakka olleet hyvin pidättyväisiä suomaan valtion rajojen ulkopuolella ja kansainvälisen oikeuden tasossa esiintyville elimille normatiivista valtaa. Valtioiden yhteistyön edellyttäessä yhtenäisiä oikeussääntöjä on tavallisesti menetelty siten, että normeista on sovittu yleissopimusten muodossa. Sopimukset ovat velvoittaneet niitä valtioita, jotka ovat sopimuksen allekirjoittaneet tai liittyneet jo valmiiseen sopimusjärjestelyyn. Valtiot ovat voineet suojata sisäiseen suvereniteettiinsa liittyvää oikeutta autonomiseen lainsäädäntövaltaan pidättäytymällä sitoutumasta sopimuksiin, joita ne eivät ole pitäneet tarkoituksenmukaisina.

Toisen maailmansodan jälkeen on kehitetty lukuisia uusia oikeussääntöjen valmistelumuotoja. Niiden tarkoituksena on toisaalta tiettyyn rajaan asti suojata valtioiden lainsäädäntömonopolia alueellaan mutta toisaalta varmistaa yhtenäisten oikeussäännösten nopea säätäminen ja voimaantulo mahdollisimman monessa valtiossa. Kansainvälisen lainsäädännön menetelmien kehittelyn viimeisenä vaiheena ennen siirtymistä ylivaltiolliseen oikeusnormien säätämiseen on »contracting-out» eli »opting-out» menetelmä. Menetelmälle on tyypillistä, että kansainvälinen järjestö tai muu vastaava kansainvälisoikeudellinen toimielin valmistelee asiantuntija-apua hyväksikäyttäen yksityiskohtaisen, usein säädösmuotoon kirjoitetun ohjesäännön, joka sitten hyväksytään määräenemmistöpäätöksellä järjestön jäsenvaltioiden edustajista koostu-

---

[3] Sopimuksen 12 artiklassa säädetään: »Jokainen sopimusvaltio ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistuakseen omien kansalaistensa ja näiden omistamien alusten osalta sopimuksen määräysten ja sopimusvaltion kohdalta voimaantulleiden komission suositusten noudattamisen sekä rikkomustapausten ilmetessä ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin»; joiden laatu jää sopijavaltion ratkaistavaksi. Edelleen sopimuksessa todetaan: »Loukkaamatta sopimusvaltioiden suvereenisia oikeuksia niiden aluevesillä ja niiden oikeuksia niiden kalastusvyöhykkeillä, jokainen sopimusvaltio toteuttaa sitä sitovat komission suositukset kansallisten viranomaistensa toimesta aluevesillään sekä kalastuksen osalta lainkäyttövaltansa piiriin kuuluvilla vesillä.

vassa toimielimessä. Tällä tavoin hyväksytty, normimuotoinen velvoite tulee päätöksenteon jälkeen kaikkia niitä jäsenvaltioita sitovaksi, jotka eivät määräajassa äänestyksen jälkeen tai päätöksestä tiedon saatuaan ilmoita vastalausetta ja siis aktiivisella toimenpiteellä jättäydy velvoittavan vaikutuksen ulkopuolelle. Jos valtio on passiivinen, se tulee kansainvälisoikeudellisesti sidotuksi.[4]

Kalastuskomission valta päättää suosituksia on tyypillistä contracting- out menetelmän piiriin kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Huomattakoon, että nimitys »suositus» on Kalastuskomission yhteydessä käytettynä sikäli harhaanjohtava, että muissa kansainvälisissä järjestöissä tehdyt »suositus» nimiset päätökset eivät yleensä tule jäsenvaltioita oikeudellisesti sitoviksi. Itämeren Kalastuskomission »suositukset» eivät oikeastaan enää ole suosituksia sen jälkeen kun vastalauseen jättöaika on mennyt umpeen eikä jäsenvaltio ole esittänyt vastalausetta: valtio on tullut sidotuksi velvoitteeseen ja joutuu noudattamaan »suositusta» aivan kuin se olisi kansainvälisoikeudellinen sopimus.

Komission suositusten päättämisvaltaan liittyy valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Voidaan kysyä, rajoittaako järjestön valta Hallitusmuodon 1 §:ssä säädettyä valtion täysivaltaisuutta tai HM 2 §:ssä säädettyä eduskunnalle ja tasavallan presidentille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa.[5] Edelleen voidaan kysyä, sisältääkö contracting-out menetelmä lainsäädännön alaan HM 33 §:ssä tarkoitetussa mielessä kuuluvaa ainesta tai edellyttääkö se jostain muusta syystä eduskunnan hyväksymistä sopimukselle, joka konstituoi jollekin kansainväliselle järjestölle tai muulle toimielimelle vallan päättää jäsenvaltioita sitoviksi muodostuvia velvoitteita. Voidaan myös pohtia sitä, soveltuuko contracting-out menettely hyvin HM 33 §:ssä säädettyyn, tasavallan presidentille kuuluvaan ulkopolitiikan johtovaltaan, joka näyttää edellyttävän, että sopimuksenteko ja muu kansainvälisoikeudellinen velvoittautuminen on menettelyn alusta loppuun tasavallan presidentin johdossa ja valvonnassa.

Eduskuntakäytännössä on contracting-out menetelmän käyttämiseen oikeuttaviin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin (ao. järjestöjen perussääntöihin) suhtauduttu sikäli vapaamielisesti, ettei säännösten

---

[4] Kansainvälisten järjestöjen normatiivisesta päätöksenteosta ks. *Saraviita*, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa, Vammala 1973 s. 323 ss. ja siellä mainittu kirjallisuus.

[5] Olen tarkastellut contracting-out järjestelmää valtiosääntöoikeudelliselta kannalta edellä alaviitteessä 4 mainitussa tutkimuksessa s. 339 ss. Oikeusministeriö laadituttti lainsäädäntöneuvos Juhani Perttusella muistion contracting-out järjestelmän valtiosääntöoikeudellisista ja käytännöllisistä vaikutuksista ja pyysi muistiossa esitetyistä näkökohdista lausunnon professori Erik Castrénilta ja tämän kirjoittajalta. Nämä keväällä 1974 valmistuneet asiakirjat julkaistaneen lähiaikoina oikeusministeriön julkaisusarjassa.

ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslain suvereniteettisäännöksen (HM 1 §) eikä tasavallan presidentin ulkopolitiikan johtovallankaan (HM 33 §) kanssa.[6]

Käytäntö, jonka mukaan contracting-out valtuuksien ei katsota rajoittavan valtion sisäistä suvereniteettia eikä ylimpien valtioelinten lainsäädäntövaltuuksia, on helppo hyväksyä: sisältäähän menetelmä tehokkaan keinon välttyä kielteisiltä lainsäädännöllisiltä velvoitteilta: vastalauseen jättömahdollisuuden. Contracting-out menetelmä ei niinollen vielä sijoitu ns. ylivaltiollisten eli supranationaalisten valtaoikeuksien joukkoon: kansainvälinen toimielin ei voi sitoa jäsenvaltiota sen valtioelinten päätösten vastaisesti enemmistöpäätöksillä. Huomiota herättää vain se, että valtioelinten mahdollinen huolimattomuus — esim. vastalauseen jättämisen laiminlyöminen määräysten vastaisesti — saattaa johtaa siihen, että valtio tulee sidotuksi jopa kielteisenä pidettyyn velvoitteeseen. Erityisen arveluttavaa tämä saattaa olla silloin, kun contracting-out menetelmällä päätetty velvoite edellyttäisi HM 33 §:n säännösten nojalla eduskunnan suostumusta (velvoitteen poiketessa Suomessa voimassa olevista laeista), mutta eduskunnan suostumusta ei määräajan kuluessa ehditä hankkia.

Tasavallan presidentille HM 33 §:ssä säädetyn ulkopolitiikan johtovallan ja sen osa-alueen, valtiosopimusvallan kannalta tarkastellen contracting-out klausuuli on — kuten jo totesimme — sikäli ongelmallinen, että järjestelmän voimassaollessa on mahdollista, että kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi muodostuva velvoite valmistellaan ja hyväksytään ilman, että Suomen valtion erityisintressit tulevat valmistelussa riittävästi huomioon otetuiksi. Myöskään tässä mielessä ei contracting-out klausuulia hevin voida pitää perustuslain (mm. HM 33 §) vastaisena. Samanlainen velvoittautumistilannehan saattaa esiintyä tavanomaisessa kansainvälisessä konferenssissa, jossa päätetään yleissopimus vastoin niitä näkökohtia, joita esim. Suomen edustajien taholta on esitetty. Sekä konferenssissa päätetyn että contracting-out klausuulia soveltaen hyväksytyn velvoitteen käsittelyn loputtua valtio voi vielä vapaasti päättää sitoutumisesta velvoitteeseen, joskin velvoittavan vaikutuksen syntytavat eroavat toisistaan. Konferenssissa päätetyn yleissopimuksen velvoittavuus edellyttää sopimuksen allekirjoittamista (ja ratifiointia) tai liittymistä sopimukseen nimenomaisin toimenpitein kun taas contracting-out klausuulia käyttäen päätetty velvoite tulee sitovaksi itsestään, ellei vastalausetta esitetä.

[6] Ks. eduskuntakäytännöstä *Saraviita*, mt. s. 313 s. ja 342.

Näyttää siltä, että ennen Gdanskin sopimuksen eduskuntakäsittelyä ei contracting-out klausuulin valtiosääntöoikeudellisesti kiintoisiin piirteisiin kiinnitetty vastaavien vanhempien järjestelmien (mm. ICAO:ssa ja WHO:ssa) eduskuntakäsittelyssä huomiota. Gdanskin sopimuksen hyväksymistä tarkoittaneen hallituksen esityksen perusteluja laadittaessa asia kuitenkin otettiin esille ja eduskunnalle annetussa esityksessä (He 8/1974 vp.) kirjoitettiin: »Koska komission suositukset tulevat sopimusvaltiota velvoittaviksi, jollei sopimusvaltio tee 11 artiklassa tarkoitettua ilmoitusta varsin lyhyessä määräajassa, saattaa järjestely joissakin tapauksissa johtaa siihen, ettei vastalauseen esittämiseen varatussa ajassa voida varautua kaikkiin suosituksen sitovaksi tulemisesta aiheutuviin seurauksiin. Niin ikään saattaa olla, että vastalauseen esittäminen joissakin tapauksissa tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat huomioon ottaen ei ole mahdollista. Näillä seikoilla voi siten tosiasiallisesti olla vaikutusta valtion itsemääräämisoikeuteen, joten on paikallaan, että sopimus myös sanottua oikeutta sivuavien näkökohtien takia saatetaan eduskunnan hyväksyttäväksi.»[7]

Hallituksen esityksen perustelu on mielestäni hyväksyttävä. Gdanskin sopimus muodostaa ennakkotapauksen, jonka mukaan contracting-out klausuuli on perusteena kansainvälisen yleissopimuksen eduskuntakäsittelylle. Todettakoon kuitenkin, että siteerattu hallituksen esityksen kohta on jonkin verran tulkinnanvarainen.

HM 33 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttäväksi on lähetettävä a) »lainsäädännön alaan» kuuluvat sopimukset ja b) sopimukset jotka muutoin »valtiosäännön mukaan» edellyttävät eduskunnan suostumusta. VJ 69,2 §:n mukaan hallitus voi edellä mainittujen pakoittavien tapausten lisäksi toimittaa myös vapaaharkintaisesti kansainvälisiä sopimuksia eduskunnan hyväksyttäväksi. Tällöin siis hallituksen valtuudet riittäisivät sekä sopimuksen hyväksymiseen ja ratifioimiseen että sen voimaansaattamiseen asetuksella tai muuten, eduskuntaa kuulematta, mutta sopimuksen yhteiskunnallisen merkityksen takia sille kumminkin tahdotaan eduskunnan suostumus.

Gdanskin sopimuksen kohdalla ei hallituksen esityksen perusteluista saa tarkkaa selkoa siitä, katsottiinko contracting-out klausuuli – jonka vuorovaikutukseen suvereniteettisäännösten (HM 1 §) kanssa

[7] He 8/1974 vp Asiak l. Ks. myös uvm 4/He 8/1974 vp Asiak l. Valiokunta ei puuttunut contracting-out järjestelmän valtiosääntöoikeudellisesti kiintoisiin piirteisiin. Asiasta ei myöskään hankittu perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Aikaisemmissakaan tapauksissa, jolloin eduskunnassa on käsitelty contracting-out klausuulin sisältäneitä yleissopimuksia, ei asiaa ole käsitelty valtiosääntöoikeudelliselta kannalta eikä lähetetty lausunnolle perustuslakivaliokuntaan.

perusteluissa viitattiin – HM 33 §:n nojalla eduskunnan suostumusta välttämättä vaativaksi vaiko yhteiskunnalliselta merkitykseltään niin tärkeäksi kansainväliseksi velvoitteeksi, että sille tahdottiin eduskunnan suostumus VJ 69,2 §:n nojalla.

Ennakkotapausarvoa Gdanskin sopimuksella joka tapauksessa on: joko HM 33 §:n alaan kuulumisensa tai yhteiskunnallisen merkittävyytensä takia asian katsottiin tarvitsevan eduskunnan suostumusta. Nähdäkseni tätä menettelytapalinjaa tulee noudattaa vastaisuudessakin: contracting-out klausuuli saattaa sisältää eduskunnan ulkopoliittisen vaikutusvallan kannalta kielteisiä piirteitä. Esimerkkinä voidaan ajatella jo edellä mainittua mahdollisuutta, että contracting-out klausuulia käyttäen päätetty velvoite kuuluu HM 33 §:n alaan – poikkeaa Suomessa voimassa olevasta eduskuntalain tasoisesta säädöksestä tai peräti perustuslaista –, mutta erilaisten laiminlyöntien takia velvoitetta ei saateta ajoissa (ennen vastalauseen jättöajan päättymistä) eduskunnan hyväksyttäväksi. Tällöinhän eduskunta käytännössä joutuu valtioon kohdistuvien kansainvälisoikeudellisten sanktioluontoisten seuraamusten välttämiseksi hyväksymään ehkä heikkonakin pitämänsä säännöstön. Jo tällaisen mahdollisuuden olemassaolo on mielestäni riittävä peruste sille, että contracting-out klausuulin sisältävä kansainvälinen yleissopimus on toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi ainakin yhteiskunnallisen merkittävyytensä vuoksi ja siis VJ 69,2 §:n nojalla. Olen jopa valmis katsomaan, että contracting-out klausuuli HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla »edellyttää valtiosäännön mukaan» eduskunnan suostumusta. Perusteluna tälle on klausuulin vaikutus valtion ulkoiseen suvereniteettiin ja lainsäädäntövallan käyttöön.[8]

Eduskunnan hyväksyttyä Gdanskin sopimuksen jäi avoimeksi kysymys Kalastuskomission hyväksymien, Suomea sitoviksi tulevien suositusten voimaansaattamisesta eli suositusten vaatimien lainsäädäntömuutosten suorittamisesta ja eduskuntakäsittelystä. Ilman erillisjärjestelyjä olisi suositusten suhteen meneteltävä kuten tavanomaisten yleissopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa. Kalastuskomission päättämän suosituksen osuessa HM 33 §:ssä säädettyjen, eduskunnan suostumusta kansainvä-

[8] Contracting-out klausuulin voidaan sanoa vaikuttavan valtion ulkoiseen suvereniteettiin (jossain määrin rajoittavan ulkopoliittista operointivapautta) ja ulkoista suvereniteettia tuntuvasti rajoittavien velvoitteiden voidaan ainakin tavanomaisoikeudellisin perustein katsoa edellyttävän eduskunnan suostumusta HM 33 §:n nojalla. Ks. tästä lähemmin *Saraviita*, mt. s. 309 s.

lisoikeudellisesti sitoville velvoitteille vaativien kriteerien piiriin (»lainsäädännön ala» jne) annettaisiin kussakin tapauksessa erikseen hallituksen esitys mahdollisine lakiehdotuksineen. Jos suositus vaatisi muutoksia valtion sisäisesti voimassa olevaan eduskuntalain tasoiseen säädökseen, esitettäisiin hallituksen esityksessä suosituksen hyväksymistä ja mahdollisesti myös blankettilakia, jolla ristiriidat suosituksen ja sisäisen lainsäädännön väliltä poistettaisiin. Jos taas lainsäädännöllisiä ristiriitoja ei esiintyisi, mutta suositus edellyttäisi rahasuorituksia Suomen valtiolta (esim. maksuja kalakannan vahvistamiseksi jne.), esitettäisiin hallituksen esityksessä eduskunnalle suosituksen hyväksymistä mutta lainsäädäntömuutokset olisivat tarpeettomia.

Edellä hahmoteltu järjestelmä saattaa osoittautua kankeaksi, liikaa aikaa vieväksi ja muutoinkin hankalaksi. Ilmeisesti tämän vuoksi esitettiin vuoden 1975 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä säädettäväksi valtuuslakeja, joiden voimaantulon jälkeen tulevaisuudessa päätettävien suositusten eduskuntakäsittely tulisi useimmissa tapauksissa tarpeettomaksi.[9]

Hallituksen esityksessä mainitaan, että Kalastuskomissio piti ensimmäisen istuntonsa 28—31 päivänä lokakuuta 1974 ja hyväksyi tuolloin sopimusalueen kalastussääntöjä koskevan suosituksen, joka tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1975. Suositus sisältää määräyksiä mm. saaliista ja kalastustoimintaa koskevasta tiedottamisesta, kalastuspäiväkirjan pitämisestä, määrätyn kalan pyynnistä tiettyyn tarkoitukseen, pyydysten merkitsemisestä, tiettyjen kalalajien pyynnistä ja aluksella pitämisestä, kalojen alimmista sallituista mitoista sekä pyydysten silmäkoosta. Hallituksen esityksessä ilmoitetaan, että Suomi ei ole esittänyt Gdanskin sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua vastalausetta ja on siten »velvollinen panemaan suosituksen täytäntöön.»

Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että eräät suosituksen määräykset ovat sen luontoisia, ettei niistä voida säätää lakia (mm. Kalastuslakia 147/1965) alemmanasteisella säädöksellä. Hallituksen esityksessä katsottiin lisäksi, että suosituksen sääntöä, jonka mukaan jäsenvaltion tulee hankkia komissiolle tietoja kalansaaliista ja kalastustoiminnasta sekä määrätä kalastusaluksella pidettäväksi kalastuspäiväkirjaa, ei voida säätää lakia alemmalla säädöstasolla.

---

[9] He 52/1975 vp. laiksi Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suositusten voimaansaattamisesta ja laiksi kalastuslain 108 §:n muuttamisesta. Tämän kirjoituksen mennessä ladottavaksi (14. 5. 1975) on hallituksen esityksen käsittely vielä kesken, eikä asiaa ole käsitelty edes ulkoasiainvaliokunnassa. Ajateltavissa on, ettei hallituksen esitystä ehditä käsitellä vuoden 1975 valtiopäivillä eikä koko vaalikaudellakaan, jolloin asia jouduttaisiin ottamaan esille uuden esityksen pohjalta vasta vaalien jälkeen.

Hallituksen esityksessä korostettiin edelleen, että sanotut suositukset saattavat vaatia erillistä lakia ja vastaisuudessa lisäksi ehkä erillisen lain antamista kunkin myöhemmin päätettävän suosituksen osalta. Tämä olisi käytännössä hankalaa, mikäli suosituksia hyväksytään vastaisuudessa useita. Tämän vuoksi esitettiin, että suositusten voimaansaattamisesta olisi annettava yleisluontoinen valtuuslaki, jonka nojalla suositusten voimaansaattamisesta voitaisiin määrätä asetuksella.[10]

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseksi ajateltiin johtolause-ehdotuksesta päätellen VJ 66 §:n mukaista, tavallista lainsäädäntöjärjestystä.

Kysymyksessä on erittäin pitkälle menevä lainsäädännöllinen valtuutus: saattaahan hallitus valtuutuksen voimaantultua säätää asetuksella voimaan kaikki Gdanskin sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettuja asioita koskettelevat suositukset.[11] Suositukset puolestaan saattavat vaatia huomattaviakin muutoksia kalastuslainsäädäntöön tahi edel-

---

[10] Hallituksen esitykseen sisältyneen valtuuslain 1 § kuului seuraavasti: »Milloin Suomi on Itämeren ja Belttien kalastusta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskevan yleissopimuksen (SopS 40/74) mukaan velvollinen saattamaan voimaan Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission sanotun sopimuksen 10 artiklan nojalla esittämiä suosituksia, voidaan asetuksella antaa mainitussa artiklassa tarkoitetuista toimenpiteistä määräyksiä, jotka Suomen kansalaisten ja suomalaisten pyyntialusten osalta koskevat näiden suositusten täytäntöönpanoa ja soveltamista sopimusalueella.» Lakiin ehdotettiin lisäksi otettavaksi rangaistussäännöksiä.

Edellä mainitun, yleisesti kaikkia Kalastuskomission jo päättämiä ja vastaisuudessa hyväksymiä suosituksia koskevan yleisvaltuutuksen lisäksi hallituksen esitykseen liittyi ehdotus kalastuslain 108 §:n muuttamiseksi. Kyseessä oli yleisvaltuutusta täydentävä viittaussäännös. Yleis- ja erityisvaltuutuksesta valtiosopimuksen tekemiseen ja velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamiseen ks. *Saraviita,* Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen, Vammala 1971 s. 188 ss. sekä siellä mainittu kirjallisuus.

Hallituksen esitykseen n:o 52/1975 vp. ei sisältynyt ao. suositusten tekstiä. Menettely oli HM 33 §:n näkökulmasta tarkastellen kylläkin moitteeton, joskin eduskuntakäytäntö huomioon ottaen melko harvinainen. Hallituksen esityksen nojalla hyväksytyn lain voimaantulon jälkeen ei ensimmäisten – eikä myöhemminkään päätettävien – suositusten eduskuntakäsittely ole tarpeen: valtuuttava laki poistaa ristiriidan HM 33 §:n tarkoittamassa mielessä sisäisen lainsäädännön ja kansainvälisen velvoitteen väliltä. Valtuuttavan lain säätäminen on vaihtoehto sille, että eduskunta hyväksyy velvoitteen ja sen voimaansaattamista tarkoittavan blankettilain.

Hallituksen esitys n:o 52/1975 vp. tuo esille contracting-out klausuuliin sisältyvän, eduskunnan vaikutusvallan kannalta kielteisen piirteen: kuten esityksessä kerrottiin, suositus oli jo valtiota sitovana voimassa. Suositus sisälsi säännöksiä, jotka poikkesivat Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä ja myös kohtia, joista säätämiseksi katsottiin muutoin tarpeelliseksi säätää lailla. Eduskunta oli pakkotilan edessä: kansainvälisesti voimassa oleva velvoite rajoitti eduskunnan itsenäistä harkintavaltaa siitä, olivatko jo sitovien suositusten säännökset todella tarkoituksenmukaisia. Eduskunnan kädet olivat tulleet sidotuksi jo ennen eduskuntakäsittelyä tehdyllä päätöksellä, jonka mukaan vastalausetta ei esitetty. Täysin moitteeton eduskunnan aseman ja valtaoikeuksien kannalta olisi ollut vain sellainen menettely, jolloin valtuuslakiehdotukset olisi toimitettu eduskuntakäsittelyyn jo hyvissä ajoin ennen suositusten sitovan vaikutuksen alkamista.

[11] 10 artiklan sisällöstä ks. alaviite 2.

lyttää huomattavia vesien suojelutoimia taikka kalastamista tarkoittavia velvoitteita ja rajoituksia.

Lainsäädännöllinen valtuutus voidaan vakiintuneen ajattelutavan mukaan suorittaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mikäli valtuutus pysyy tietyissä, kirjallisuudessa ja eduskuntakäytännössä kylläkin epämääräisesti määritellyissä puitteissa. Valtuutus ei saa olennaisesti muuttaa eduskunnan ja hallituksen valtasuhteita lainsäädäntövallan alalla eikä myöskään merkitä »kokonaisen lainsäädännön alan» siirtymistä asetuksen tasoon.[12]

Hallituksen esityksen n:o 52/1975 vp. sisältämän lainsäädännöllisen valtuutuksen yhteydessä liikutaan varsin lähellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävissä olevan lainsäädännöllisen valtuutuksen rajoja. Edelleen on huomattava, että valtuutuksen voimaantultua eduskunta menettää välittömän vaikutusmahdollisuutensa Gdanskin sopimuksessa tarkoitetulla, osittain kansainvälisellä lainsäädännön alalla: mikäli valtuutus tulee voimaan, eivät Kalastuskomission hyväksymät suositukset enään kuulu HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainsäädännön alaan eivätkä siis vaadi eduskunnan suostumusta siltä osin. Toisaalta hallitus voi – valtuutuksen ollessa voimassakin – vapaaharkintaisesti VJ 69,2 §:n nojalla toimittaa ainakin tärkeimmät, tulevaisuudessa tehtävät ja Suomea sitoviksi tulevat suositukset eduskunnan hyväksyttäviksi. Eduskunnan asemaa vahvistavat tällöin parlamentarismin säännöt: välttääkseen poliittisen vastuun hallitus saattaa toimittaa tärkeän ja ehkä kiistanalaisenkin suosituksen eduskunnan hyväksyttäväksi.

On myös huomattava, että hallituksen esityksen n:o 52/1975 vp. tarkoittama valtuuttava laki ei kata niitä suosituksia, jotka edellyttävät välittömiä rahasuorituksia vieraalle valtiolle (esim. muille sopijavaltioille) tai Kalastuskomissiolle. Tällaisia velvoitteita sisältävät suositukset on vastedeskin toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi – ellei sitten säädetä valtuuslakia, jolla eduskunta luopuu suosituksiin liittyvän lainsäädäntövaltansa lisäksi myös budjettivallastaan Kalastuskomission suositusten soveltamisalalla.[13]

---

[12] Näistä säännöistä ks. *Sipponen* Lainsäädäntövallan delegointi, Vammala 1965 passim.

[13] Edellä olevan jo tultua ladotuksi eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen n:o 52/1975 vp. sisältyneet lakiehdotukset tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Lakiehdotusten käsittelyjärjestystä selviteltiin ulkoasiainvaliokunnassa. Ks. uvm 17/He 52/1975 vp.

OIKEUS JA YHTEISKUNTA

Aulis Aarnio

Ikuinen ja muuttuva oikeus

Katsaus modernin luonnonoikeuden ongelmiin

1. Lähtökohtainen kysymyksen asettelu

Yhteiskunta järjestää jäsentensä väliset suhteet eri tyyppisten ja eri asteisten normien eli kieltojen, käskyjen ja lupien avulla. Jokaisessa pitkälle jäsentyneessä yhteiskunnassa muodostavat *oikeusnormit* tärkeän ryhmän näiden normien joukossa. Ne järjestävät sitovalla tavalla kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet paitsi toisiinsa myös valtioon, kuntaan ja muihin julkisyhteisöihin nähden. Oikeussääntöjen antaminen, niiden noudattaminen ja noudattamisen valvonta onkin meille tavallisissa oloissa itsestään selvyys. Emme aseta sitä edes kysymyksen alaiseksi. Periaatteelliselta kannalta katsoen oikeus ja oikeussäännöt ovat kuitenkin perin juurin ongelmallinen asia. Tämän osoittaa jo lyhyt silmäys oikeudellisen ajattelun oppihistoriaan. Oikeusfilosofit ovat vanhastaan pohtineet mm. kysymystä oikeuden, tavan ja moraalin suhteesta toisiinsa. He ovat myös kysyneet, mikä tekee säännöistä juuri *oikeus*sääntöjä ja mikä antaa tietylle vallankäytön lohkolle nimenomaan oikeudellisen leiman. Itse asiassa näyttää olevan niin, että nämä ja näiden kaltaiset kysymykset ovat pitkälti muovanneet koko oikeusfilosofian ja samalla ihmisen oikeuteen kohdistuvan älyllisen kiinnostuksen historian. Ne ovat yhdistäneet ja erottaneet ajattelijoita, ne ovat jakaneet heitä oppisuuntiin ja koulukuntiin. Ja kuitenkin vielä tänä päivänä meitä askarruttaa kysymys: *mitä oikeus on*?

Ei liene väärin — eikä edes uutta — todeta, että tämä kysymys saa erityistä merkitsevyyttä *yhteiskunnan kriisiaikoina.*[1] Tämänkertaisen

[1] Ks. esim. *Tumanov, V. A.*, Contemporary Burgeois Legal Thought. 1974 s. 112 ss. Ks. myös *Peschka, Vilmos*, Grundprobleme der modernen Rechtsphilosophie. 1974. s. 11 ss. ja s. 67 ss.

teemamme, modernin luonnonoikeusopin kohdalla oletus joka tapauksessa näyttää pitävän paikkansa. Se syntyi sodan rikki runteleman Euroopan sydämessä. Natsi-Saksassa toimeenpannut hirmuteot ja rikkomukset ihmisen perusoikeuksia vastaan nostattivat luonnostaan kysymyksen: mitä oikeus on, jos järjestelmä oikeuttaa myös tällaiset teot? Oliko oikeus sanan jaloimmassa mielessä kerta kaikkiaan kuollut? Räikeä ristiriita »oikean» oikeuden vaatimusten ja vallitsevan käytännön välillä johti näin suoraan oikeusfilosofian perimmäisten kysymysten äärelle.

Moderni luonnonoikeusoppi, sellaisena kuin se tässä käsitetään, juontaakin juurensa nimenomaan välittömästi toista maailmansotaa seuranneesta ajasta. Se versoi kolmannen valtakunnan raunioista mutta se on yhä vielä elinvoimainen oppisuunta. Moderni luonnonoikeusoppi etsii vastausta kysymykseen, mistä oikeussäännöt saavat *pätevyytensä*, milloin jokin oikeudelliseksi luonnehdittava sääntö on sitova. Vastauksensa se ammentaa osin vanhasta luonnonoikeudellisesta perinteestä, joka tekee jyrkän eron positiivisen (annetun) oikeusjärjestyksen ja luontaisen oikeuden välillä. Moderni luonnonoikeusoppi merkitsee näin ollen selvää vaihtoehtoa monella suunnalla lähes yksinomaisena vallitsevalle *oikeuspositivismille* (lakipositivismille).[2]

Oikeuspositivismi on vakiintuneesti luonnehdittu suuntaukseksi, jonka mukaan voimassa olevan oikeusjärjestyksen pätevyys ei ole riippuvainen mistään sen *ulkopuolella* olevasta sitovuuden lähteestä. Jos oikeussääntö on suvereenin valtiomahdin antama, kuten *Jeremy Bentham* asian ilmaisi, tai se on annettu ylemmänasteisen normin luoman kelpuutuksen turvin (*Hans Kelsen*), on oikeussääntö pätevä. Laillisesti annettu oikeusjärjestys on siis tämän mukaan sellaisenaan pätevä.[3]

Luontaisoikeudellinen (luonnonoikeudellinen) ajattelu ei tyydy tähän. Sen mukaan positiivinen oikeusjärjestys saa pätevyytensä »ylemmänasteisista» normeista, luontaisesta oikeudesta. Positiivinen oikeus toteuttaa ikäänkuin epätäydellisesti tätä ylemmänasteista oikeusjärjestystä, mutta säännöllisesti sen normit kuitenkin ovat sopusoinnussa luontaisen oikeuden normien kanssa. Jos taas positiivinen oikeus joutuu ristiriitaan luontaisen oikeuden vaatimusten kanssa, niinkuin

---

[2] Ks. siitä *Aarnio*, Laki, teko ja tavoite. 1975.

[3] Ns. realistiset suuntaukset liittävät edellä sanottuun vielä tehokkuusvaatimuksen: normi on voimassa silloin ja vain silloin, kun sitä noudatetaan oikeuselämässä. Realistiset suuntaukset voidaan edelleen jakaa eri koulukuntiin sen mukaan, mitä »oikeuselämällä» tarkoitetaan. — Ks. *Aarnio*, m.t. s. 32 ss.

kävi natsi-Saksan oikeudessa, väistyy positiivinen järjestys ja päteväksi osoittautuu vain luontainen oikeus. Juuri näin katsoo moderni luontaisoikeusoppi voittaneensa ihmisoikeuksia loukkaavaan järjestykseen kätkeytyvän ristiriidan.

Tähän tapaan hahmoteltuna niin aiempi kuin modernikin luontaisoikeusoppi synnyttävät useita ongelmia. Aihettamme ajatellen päällimmäksi nousee kaksi kysymystä.

(a) Miten luontainen oikeus tulisi *määritellä* (mistä se saa pätevyytensä, mikä on sen sisältö jne.)?

(b) Mikä täsmällisesti lausuttuna on positiivinen oikeusjärjestyksen ja luontaisen oikeuden välinen *suhde*?

Seuraavassa pyrin luonnostelemaan lyhyen vastauksen kumpaankin kysymykseen. Rajoitun tällöin tarkastelemaan modernia luonnonoikeusoppia sellaisena kuin se esiintyy tämänhetkisessä *saksalaisessa* oikeuskirjallisuudessa ja pyrin pelkistyksen uhallakin nostamaan esiin vain joitakin edustavina pitämiäni näkemyksiä. Sitä ennen kuitenkin muutama sana luonnonoikeudellisen ajattelun historiasta.

2. *Luonnonoikeudellisen ajattelun kehityksestä*

Karkeasti voidaan luonnonoikeudellinen ajattelu jaksottaa neljään päävaiheeseen: antiikin, lähemmin sanoen kreikkalaiseen luonnonoikeudelliseen traditioon, kristilliseen luonnonoikeusoppiin, rationalistiseen luontaisoikeuteen sekä moderniin luonnonoikeusajatteluun. Mikään niistä ei muodosta täysin yhtenäistä ja samalla mitalla punnittavaa kokonaisuutta, mutta ajattelun virstanpylväinä kuvaamani jaksot puoltanevat paikkaansa. Modernin luonnonoikeusopin perusajatusten valaisemiseksi yritän piirtää eräitä ääriviivoja jokaisesta sitä edeltävästä kolmesta vaiheesta.

2.1. Varhaisimmassa kreikkalaisessa ajattelussa maailmanjärjestyksen idea syntyi siitä, että yhteiskunnallinen järjestys, kaupunkivaltion legaalinen ja sitova järjestelmä projisoitiin luontoon. Niinpä esimerkiksi *Anaksimandros* katsoi luonnonlakien takaavan luonnonjärjestyksen oikeudenmukaisuuden samalla tavalla kuin maalliset lait varmistavat ihmisen oikeusturvan. Vähitellen *tietoisuus* luonnonkuvan antropomorfisuudesta kuitenkin katosi ja *luonnonjärjestelmä* oivallettiin primaariseksi. Se oli malli, jota ihmisen yhteiskunnallisen järjestyksen tulisi mukailla. Oikea yhteiskunnallinen järjestys kuvasti jumalallista lainalaisuutta luonnossa.

Toisaalta monilla antiikin ajattelijoilla oli taipumus yhdistää tärkeät asiat *muuttumattomuuden ideaan.* Sitä ilmensi *Platonin* ideaoppi, *Anaksimandroksen* oletus alkusubstanssista (Äärettömästä) ja *Anaksagoraan* opetus Järjestä kaiken yläpuolella olevan perustana. Muuttumattomuuden idea heijastui niin ikään *Demokritoksen* atomiopissa ja se esiintyi myös sellaisilla ajattelijoilla kuin *Herakleitos* ja *Parmenides.* Kaiken kaikkiaan se eri muodoissa ja eri motiiveista syntyneenä oli eräs antiikin ajattelun merkitseviä piirteitä eikä se voinut olla vaikuttamatta myöskään käsityksiin yhteiskunnallisesta järjestyksestä. Yhteiskunnankin tuli olla kuin ihmistä ympäröivä luonto, sillä kaikki tosi, oikea ja hyvä oli muuttumatonta – ikuista.[4] Niin myös laki. Tässä tulee kiintoisasti esiin toisaalta myös yhteys luonnonjärjestyksen ja yhteiskunnan järjestyksen välillä. Olevaisen järjestys oli samalla myös laki moraalisessa ja juridisessa mielessä. Kreikkalaisille ei siis vielä ollut käynyt selväksi ero, joka vallitsee sen välillä, mikä *on* ja minkä *pitää* olla.

Luonnonoikeusperinnettä ajatellen on muistettava vielä kolmas, nimenomaan kreikkalaisille tyypillinen ajattelutaipumus. Se oli *teleologisuuden* (tarkoitusperäisyyden) korostaminen. *Jaakko Hintikka* toteaakin, että kreikkalaisilla oli taipumus tarkastella kaikkia ilmiöitä niiden lopputilaa tai päämäärää ajatellen.[5] Päämäärän käsite oli ikäänkuin linssi, jonka läpi he tarkastelivat kaikkea tapahtumista, oli se luonnossa tahi yhteiskunnassa ilmenevää.

Tämä näkyi jopa kreikkalaisten luonnonselityksissä: kappaleet etsiytyivät heidän mukaansa luonnollisiin tiloihinsa. Tärkeämpää on kuitenkin panna merkille toinen seikka. Monet filosofit, ennen muuta *Aristoteles*, korostivat, että tieto toiminnan päämäärästä on edellytyksenä sille, että saadaan aikaan toiminnan tuote. Tieto rakennuksen ideasta on rakennuksen valmistustaidon edellytys. Mutta aivan samoin on yhteiskunnan laita. Valtion olemuksen eli ideaalisen valtion tunteminen on kaiken valtiollisen toiminnan edellytys. Valtiotieto on niin sanoakseni samalla valtiotaitoa.

Näistä aineksista, luonnonjärjestyksen projisoinnista yhteiskuntaan, muuttumattomuuden ideasta ja teleologisuusoletuksesta syntyi kreikkalainen luonnonoikeusajattelu, joka monet ydinajatuksensa säilyttäen pysyi hengissä aina uudelle ajalle asti. Niinpä Aristoteles erottaa »luonnollisen» oikeuden »sovitusta» oikeudesta todeten ensiksi mainitun olevan sopusoinnussa ihmisluonnon yleisten pyrkimysten kanssa.

---

[4] Ks. tekstissä lausutusta esim. *von Wright, G. H.*, Ajatus ja julistus 1961. s. 18 ss.
[5] *Hintikka, Jaakko*, Päämäärä, sattuma ja välttämättömyys. Ajatus XXVL s. 61 ss.

Reijo Wilenius huomauttaakin, että näin sanoessaan Aristoteles tulee korostaneeksi vahvasti teleologisuuden ajatusta.[6] Hänelle luonnolliset lait eivät olleet oikeastaan lakeja nykyihmisen tuntemassa mielessä, vaan pikemminkin *luonnollisia päämääriä*. Sen vuoksi esim. väite »kaupunkivaltio on olemassa luonnostaan» tulee ymmärrettäväksi teleologisena käsityksenä siitä, että ihmisten liittyminen kaupunkivaltioksi on sopusoinnussa luonnollisen kehityslinjan, luonnollisen lopputilan kanssa.[7]

2.2. Tämä ajattelutapa periytyi, kuten sanottu, kreikkalaisilta myöhemmille ajattelijoille peruspiirteiltään liki muuttumattomana. Huomiota herättävän selkeästi se tulee ilmi *kristillisen* luontaisoikeuden huomattavimmalla edustajalla *Tuomas Akvinolaisella*. Hänkin ymmärtää luonnonoikeuden tuntemisella tietoa inhimillisen toiminnan päämääristä. Nämä taas perustuvat ihmisen luonnollisiin taipumuksiin (inclinatio naturalis), jotka ihminen järkensä avulla voi *tiedostaa*. Luonnollisia taas ovat kaikki ne taipumukset, jotka ovat luonnostaan hyviä. Jos siis tiedämme, mikä on ihmisen luonto, hänen »olemuksensa», tiedämme samalla, mitkä ovat hänen luonnolliset taipumuksensa. Ja koska tämä voidaan intuitiivisesti oivaltaa, on meillä kyky tiedostaa eettiset perusperiaatteet eli luonnollisen lain opetukset.[8]

> On mielenkiintoista todeta, kuten *D. J. O'Connor* on osoittanut, että Akvinolaisen mielestä luonnollista lakia ei voida kokonaan poistaa ihmisen sydämestä, mutta sitä voidaan kyllä ainakin sekundaaristen periaatteiden osalta *muuttaa*. Kohtaamme tässä erään Akvinolaisen ajattelun ongelmallisista kohdista: luonnolliset lait ovat itsestään selviä, mutta kuitenkin joissakin suhteissa ia jollakin tavoin muuttuvaisia.[9]

Akvinolaisen ajatuksissa kiinnittää huomiota kaksi asiaa. Ensinnäkin hän pitäytyy varsin *yksilökeskeisellä* tasolla. Luonnolliset lait kuuluvat — kuten Wilenius lausuu — ennemminkin etiikan kuin politiikan alaan. Hänen ajattelussaan tulee tuskin havaittavasti esiin sellaisten luonnollisten lakien järjestelmä, joiden subjektina on kansa, yhteiskun-

---

[6] *Wilenius, Reijo*, Filosofia ja politiikka. s. 15 ss.

[7] Aristoteleen luonnollisten lakien järjestelmän ei näin ollen ollut *deonttinen* käskyjen, kieltojen ja lupien järjestelmä. Luonnollisista päämääristä voidaan kuitenkin *johtaa* ns. teknisiä normeja: jos haluat sitä, sinun *pitää* toimia niin ja niin.

[8] Ks. tekstissä lausutusta *O'Connor, D. J.* Tuomas Akvinolainen ja luonnollinen moraalilaki. 1969. s. 5 ss.

[9] Toisaalta on huomattava, että Akvinolainen ei ilmeisestikään *perustanut* luonnollisia lakeja välittömästi Jumalan ilmoitukseen ja sitä kautta *uskoon*. Ne olivat hänelle *järjellä* käsitettävää totuuksia, mutta hän katsoi niiden olevan sopusoinnussa Raamatusta ilmenevien eettisten periaatteiden kanssa. — Ks. *O'Connor* s. 9 ss. verr s. 37 ss.

ta. Toisaalta kiinnittää huomiota se, jo kreikkalaisilla tapaamamme seikka, että *luonto, oikeus ja moraali* eivät Akvinolaisen ajattelussa ole erottautuneet toisistaan. Ikuinen järjestys on samalla »oikea» moraalinen ja juridinen järjestelmä. Lakien takana on ihmisen haluista riippumaton moraalilaki, joka puolestaan on sopusoinnussa luonnon ikuisen järjestyksen kanssa. Oikeastaan voitaisiinkin tämä tieten sanoa, että koko myöhemmän oikeudellisen ajattelun historia on näiden kolmen elementin, luonnon, oikeuden ja moraalin irroittautumista toisistaan. Tämä kehitys, joka huipentuu oikeuspositivismissa, toteutui osaksi jo luonnonoikeusopin seuraavassa kehitysvaiheessa, jota voidaan nimittää *rationalistiseksi luontaisoikeudeksi.*

2.3. Ajan mittaan, etenkin 1600-luvulle tultaessa kristillisen luonnonoikeusopin voima alkoi ehtyä. *Uskonpuhdistus* toi uusia piirteitä teologiseen etiikkaan ja keskiajan teologinen oppirakennelma sysättiin Lutherin ja Calvinin toimesta syrjään. Tämän kristinuskon sisällä tapahtuneen muutoksen ohessa alkoi orastaa yhteiskunnallinen murros. Sitä enteili se, että yksilökeskeisen kristillisen moraalifilosofian rinnalle alkoi yhä enemmän työntyä *sosiaalietiikka,* kiinnostus yhteiskunnallisten oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöön ja alkuperään.[10]

Tämä näkyi luontaisoikeudessa mm. siinä, että huomiota alettiin kiinnittää *positiivisen oikeusjärjestyksen* ja luontaisoikeuden väliseen suhteeseen. Niinpä *Grotius, Thomasius ja Pufendorff* hyväksyivät monin kohdin ajatuksen luonnollisista oikeuksista (luontaisista päämääristä) mutta kytkivät sanotun idean nyt oikeusjärjestykseen. Järjellä käsitettävä luontainen oikeus loi perustan positiivisen oikeusjärjestyksen pätevyydelle.

Rationalistisella luontaisoikeudella oli kuitenkin tarjottavanaan merkittävä lisä myös oikeudellisen ajattelun *metodiikkaan.* Lisän toi 1700-luvulla *Christian Wolff* siitä huolimatta, että hän ei varsinaisesti ollutkaan lainoppinut.[11] Wolffin luomiskausi osui 1700-luvun ensimmäisille vuosikymmenille. Tuohon aikaan rationalistista metodia pidettiin erityisessä arvossa. Vaikka luonnontieteelliset menetelmät olivatkin valtaamassa alaa, katsottiin teologia, matematiikka ja oikeustiede edelleen johtaviksi ja samalla ei-empiiriksi, aksioomeihin nojaaviksi rationaalisiksi tieteiksi. Mallina pidettiin nimenomaan Euklideen geo-

[10] Ks. tästä *Anners, Erik,* Europas rättshistoria. Del 2 s. 11 ss. ja s. 41 ss.
[11] Ks. *Aarnio,* m.t. s. 61 s.

metriaa. Sen pohjalta *Spinoza* kehitteli etiikan teoriaansa ja *Descartes* loi tunnetun filosofisen järjestelmänsä. Oli sen vuoksi yksinomaan luonnollista, että myös *Wolff* asetti oikeusoppinsa metodiseksi rungoksi juuri geometrian. Oikeustieteen tuli työskennellä siten, että se johti *deduktiivisesti* yleisistä oikeusperiaatteista (luonnonoikeuden ylimmistä prinsiipeistä) yksityiskohtaisia käyttäytymisvaatimuksia. Oikeusjärjestelmä tuli näin siis tiukan systemaattiseksi ja samalla aksiomaattiseksi. Se lepäsi tukevasti luontaisen oikeuden ikuisten lakien varassa.

2.4. Tätä taustaa vasten on ymmärtääkseni selvää, että moderni luonnonoikeusoppi ansaitsee sekin todella luontaisoikeudellisen suuntauksen nimen. Yhteys edellä kuvattuun perinteeseen on selvä ja asiallisesti, joskaan ei ajallisesti läheinen.

Modernia luonnonoikeusoppia askarruttaa ensinnäkin kysymys *muuttumattomasta* oikeudesta, sellaisista oikeusperiaatteista, jotka ajasta ja paikasta riippumatta antavat ohjeen oikeusjärjestyksen muodostajalle tai sen soveltajalle. Kuten myöhemmin havaitsemme, muuttumattomuusongelmaan omaksutut kannat myös jakavat modernin luonnonoikeusopin edustajia kahteen eri leiriin.

Keskeisen ongelmaryhmän muodostaa myös *oikeuden* ja *moraalin* välinen suhde. Aikaisemmin huomautin siitä, että oikeudellisen ajattelun historiassa on selvästi todettavissa pyrkimys näiden kahden asian irroittamiseen toisistaan, asian, jotka vielä sen paremmin antiikin kuin kristillisen luonnonoikeusajattelun aikaan eivät kuuluneet eri kategorioihin. Etenkin anglosaksisessa maailmassa ja myös pohjoismaisessa oikeusteoriassa tämä on tiennyt irtautumista luonnonoikeudellisesta perinteestä ja liittymistä oikeuspositivistiseen traditioon. Moderni luonnonoikeusoppi merkitsee tässä katsannossa eräänlaista vastareaktiota. Päinvastoin kuin oikeuspositivismissa sen keskeisiä tendenssejä on *lähentää* luonnonoikeutta ja positiivista oikeutta toisiinsa ja ratkaista tätä kautta oikeuden ja moraalin välinen dilemma.[12]

Saadaksemme otteen tästä modernin luonnonoikeusopin pyrkimyksestä meidän on tarkasteltava hieman laajemmin kysymystä positiivisen oikeuden ja luonnonoikeuden suhteesta. Analyyttisesti voidaan erottaa kaksi erilaista tapaa suhtautua asiaan.

---

[12] On selvää, että jo em. syistä modernia luonnonoikeusoppia on kiinnostanut myös kysymys oikeudellisen ajattelun *metodista* eli välineistä, joilla *tieto* luonnonoikeuden periaatteista saavutetaan. Tätä kautta tärkeä osa luonnonoikeudellista problematiikkaa kytkeytyy ns. rationalismin peruskysymyksiin.

3. Positiivisen oikeuden ja luonnonoikeuden suhde

3.1. Toisinaan kuulee väitettävän, että mitään luontaisoikeutta ei ole »olemassakaan». Sen vuoksi ei voi syntyä ristiriitaakaan positiivisen oikeusjärjestyksen ja luontaisen oikeuden välille. Väite kuvaa tietynlaista ääriasennetta luonnonoikeuteen nähden. Sen mukaan on hyödytöntä ja tarpeetonta etsiä positiivisen järjestyksen takeita jostakin sen ulkopuolelta.

Kannanotto vaikuttaa selväpiirteiseltä ja monet ovat nähtävästi taipuvaisia yhtymään siihen. Se on kuitenkin samalla monimielinen. Sillä: mitä merkitsee väite siitä, että luontaista oikeutta ei ole »olemassa»?

Erään — ja sellaisenaan luonnolliselta vaikuttavan — mahdollisuuden väitteen tulkitsemiseksi näyttäisivät tarjoavan *Hans Kelsenin* asiaa koskevat tarkastelut.[13] Hän lähtee siitä, että vain positiivinen oikeusjärjestys on *oikeudellisesti* pätevä järjestys. Luontainen oikeus on käsitettävä pelkästään *moraalisten* periaatteiden kokoelmaksi, moraalijärjestykseksi. Kelsen allekirjoittaa oikeuspositivistina siis täysin sen edellä puheena olleen erottelun moraalin ja oikeuden välillä, jota jo ehdin väittää leimalliseksi koko oikeusfilosofian myöhemmälle kehitykselle. Hänen mukaansa positiivinen oikeus ei saa *pätevyyttään* luontaiselta oikeudelta, mutta niiden välillä vallitsee *arvotussuhde*. Luontaisen oikeuden periaatteet muodostavat *arvotusmittapuun* punnittaessa voimassa olevan (positiivisen) oikeusjärjestyksen moraalista sitovuutta. Hyvin samaan tapaan näyttää ajattelevan modernin luonnonoikeusopin tunnettu edustaja *Helmut Coing*, joka niin ikään erottaa luontaisoikeuden moraalisena järjestyksenä positiivisesta *oikeus*järjestyksestä. *Coing* kirjoittaa: »Autorität und Geltung der Regeln des Naturrechts sind moralischer Art. Ihre Geltung reicht soweit wie die Geltung der sittlichen Werte, von denen sie abgeleitet wird. Die Macht des Staates steht ihnen nicht zur Seite. Sie können nur an das Gewissen apellieren. Insofern richten sie sich aber an jeden einzelnen. Die Sanktion des Naturrechts ist nicht staatlicher Zwang, sondern moralischer Aufruf zum Widerstand aktiver oder passiver Natur. Das naturrechtswidrige Gesetz ist moralisch unverbindlich».[14]

Moraaliperiaatteiden voidaan ajatella vaikuttavan kahta tietä positiiviseen oikeusjärjestykseen. Ensinnäkin ne saattavat olla

---

[13] *Kelsen, Hans*, Puhdas oikeusoppi. 1968 (suom.) s. 235 ss. Ks. myös *sama*, General Theory of Law and State.

[14] *Coing, Helmut*, Grundzüge der Rechtsphilosophie. 2. Aufl. 1969. s. 207.

mallina tai mittana *lainlaatijalle* hänen pyrkiessään luomaan uusia normeja. Sellaiset käsitteet kuin oikeudenmukaisuus, kohtuus, tasa-arvoisuus jne. saattavat siis tätä kautta (osaksi) realisoitua positiivisessa oikeusjärjestyksessä. Toisaalta luontaisen oikeuden periaatteet voivat olla mittapuuna arvioitaessa jo voimassa olevaa oikeusjärjestystä. Lähinnä tämä tulee esiin pohdittaessa jonkin normin *soveltuvuutta* esillä olevaan tilanteeseen. Moraalinen periaate saattaa kieltää lain soveltajaa tuomitsemasta »lain mukaan», koska se johtaa ilmeiseen epäoikeudenmukaisuuteen.

3.2. Moderni luonnonoikeusoppi ei kuitenkaan ole kauttaaltaan tyytynyt edellä kuvattuun näkemykseen luonnonoikeudesta positiivisen oikeusjärjestyksen (moraalisena) *mittaamiskriteerinä*. Kuten aikaisemmin huomautin, tendenssinä on ollut kytkeä luontainen oikeus ja positiivinen oikeus läheisemmin yhteen kuin esimerkiksi kelseniläinen oikeuspositivistinen käsitys tekee. Miten tämä »lähentäminen» on sitten toteutettu?

Oikeastaan jo *Coingin* ajatukset enteilevät jotakin tästä yhteenkytkeytymisestä. Vaikka hän liittääkin luonnonoikeuden moraalin maailmaan, hän ei silti irroita positiivista oikeutta ja luonnonoikeutta täysin toisistaan. »Nein, das Naturrecht lebt . . . gerade im positivem Recht. Dieses leitet gerade daraus, dass es Sätze der Gerechtigkeit aufgenommen hat, seine innere Autorität ab, die für seine Geltung ebenso notwendig ist wie der Befehl des Gesetzgebergs».[15] Luonnonoikeuden moraaliperiaatteet ovat tämän mukaan sitä oikeudenmukaisuutta, jota positiivinen oikeusjärjestys toteuttaa.

Monet modernin luonnonoikeusopin edustajat menevät kuitenkin vielä askeleen pitemmälle. He katsovat, että luonnonoikeuden periaatteet ovat nekin *oikeudellisia* periaatteita. Ne ja vasta ne *antavat* positiiviselle oikeusjärjestykselle pätevyyden.

Tämä peruslähtökohta on saanut useita eri ilmaisuja. Kärjistetyimpänä se ilmenee käsityksissä, joiden mukaan *mitään* eroa positiivisen oikeuden ja luonnonoikeuden välille ei ole syytä tehdä. *Peschka* kuvaa sanottua ajatustapaa sanoin: »Das Naturrecht sei kein Gegensatz des positiven Rechts. Das Naturrecht sei das regulative Prinzip, die Grundlage, der Kern, die Richtschnur, Garantie und Schranke des Positiven Rechts».[16] Luonnonoikeus on toisin sanoen *immanentisti* »mukana» positiivisessa oikeudessa. Se on siinä läsnä, siinä vaikuttava. Mutta samalla positiivinen oikeus ilmentää tyhjentävästi luonnonoikeuden

[15] *Coing*, m.t. s. 206.
[16] *Peschka*, m.t. s. 72.

periaatteita. Viimeksi sanottu ikäänkuin *konkretisoituu* positiivisessa oikeusjärjestyksessä. Tämä tapahtuu siten, että lainlaatija ottaa luontaisen oikeuden periaatteet postulaateikseen luodessaan uusia normeja ja lain soveltaja ammentaa ratkaisukriteerinsä luontaisesta oikeudesta silloin, kun selvä lainsäännös ei anna hänelle riittävää ohjetta. Luontainen oikeus saa siis aina *ilmauksensa* positiivisen oikeuden yksittäisissä säännöksissä.

Tämäntapainen luonnonoikeuden »positivointi» käy kuitenkin ongelmalliseksi eräässä hyvin tärkeässä suhteessa. Se ei anna vastausta silloin, kun olisi punnittava jonkin oikeusjärjestyksen oikeellisuutta *kriisitilanteessa*. Ajatustapa legitimoi minkä tahansa oikeusjärjestyksen johtipa se mielestämme kuinka kohtuuttomiin tuloksiin tahansa. Osaksi juuri tästä syystä onkin joskus erotettu *kaksi puolta* luonnonoikeuden voimassa olosta: latentti ja julkinen voimassa olo. Tällaista erottelua on puoltanut mm. *Rommen*.[17] Hänen mukaansa luonnonoikeuden voimassa olo (pätevyys) ei tule *normaalioloissa* näkyviin. Luonnonoikeus kätkeytyy positiivisen oikeuden normeihin, joiden ilmentämä oikeudenmukaisuuskäsitys vastaa luontaisen oikeuden vaatimuksia. Mutta silloin, kun positiivinen oikeus *vaikenee* jostakin kysymyksestä ja silloin, kun positiivinen oikeus ja luonnonoikeus joutuvat *ristiriitaan* keskenään, paljastuu luonnonoikeuden voimassa olo. Siitä tulee julkinen asia. Luonnonoikeus osoittautuu joko positiivista oikeutta *täydentäväksi* tai sille *vastakkaiseksi* oikeusperiaatteiden systeemiksi.

Rommenin ryhmittely on epäilemättä selventävä. Se ei kuitenkaan hälvennä ongelmallisuutta modernin luonnonoikeusopin yltä. Poimin seuraavassa esimerkinomaisesti esiin muutaman asiaa valaisevan ongelman.

Sitä ennen kuitenkin muutama sana kritiikin täsmennykseksi. Edellä on puhuttu eri yhteyksissä *oikeudellisesta* sitovuudesta ja *oikeudellisista* ratkaisuista vastakohtana moraaliselle sitovuudelle ja vain moraalista relevanssia omaaville ratkaisuille. Juuri tähän tapaan on asiaa lähestynyt esimerkiksi *Kelsen*. Nyt saattaa vaikuttaa siltä, että oikeuspositivistinen käsitys ja sen mukainen luonnonoikeuskritiikki perustuu pelkkään käsitteitten *määrittelyyn*. Oikeudellinen sitovuus on definioitu niin, että se edellyttää oikeudellista sanktiojärjestelmää. Luonnonoikeudelliset periaatteet on silloin helppoa todeta luonteeltaan yksinomaan moraalisiksi. Joku saattaa kuitenkin sanoa — eikä aiheetta — että luonnonoikeusoppia ei toki ole mahdollista osoittaa kestämättö-

[17] *Rommen, H.* Die ewige Wiederkehr des Naturrechts. 1967. s. 260.

mäksi pelkällä määrittelyllä. Sitä paitsi luonnonoikeusopin edustajat tulisivat kiistämään tällaisen määritelmän oikeutuksen.

On tärkeätä oikaista tämäntapainen väärinkäsitys. Jos ajattelemme vaikkapa *Kelsenin* esityksiä, ei kysymys suinkaan ole siitä, että hän on »mielivaltaisesti» vain määritellyt lähtökohtansa ja perustanut koko luonnonoikeuskritiikkinsä tähän määritelmään. Ongelman ydin on toisaalla. Oikeuspositivistisen ja luonnonoikeudellisen konseption välinen ero tosin perustuu viime kädessä siihen, että peruskäsite »oikeus» on niissä eri sisältöinen. Mutta ajatustapojen »paremmuus» riippuu yksistään siitä, kumpi kykenee *adekvaatimmin* esittämään esim. lain soveltajan käyttäytymistä. *Kelsen* katsoo, että vain oikeuspositivistinen konseptio on (a) riittävän täsmällinen ja (b) sisäisesti johdonmukainen tähän tehtävään. Ainoastaan silloin, kun oikeus ymmärretään yhteiskunnallisen järjestyksen näkökulmasta — ilman moraalista tausta-ainesta — on mahdollista hallita johdonmukaisesti oikeuden luomiseen, oikeudelliseen ratkaisuun ja juridiseen ajatteluun yleensä liittyvät ongelmat. Tältä kannalta katsoen on siis kysymys kahden erilaisen *oikeusteoreettisen käsitejärjestelmän* välisestä erosta, siitä, miten voidaan saavuttaa mahdollisimman suuri »selitysvoima» oikeudellisia ilmiöitä tarkasteltaessa.

> Tässä yhteydessä on aihetta oikaista myös eräs toinen, joskus keskustelua kohtalokkaasti hämmentävä väärinymmärrys. Oikeuspositivismi, vaikka se onkin oppositioasemassa luonnonoikeuteen nähden, ei ole *moraalinen oppi* siitä, että tuomarin *pitää* toimia vain lain kirjaimen (tms.) mukaan, olipa se miten kohtuuton, mieletön tai julma tahansa. Ei luullakseni ole oikein ajatella *Kelsenin* oikeuspositivismin merkitsevän samalla sen *sallimista,* että miljoonia ihmisiä surmataan täysin tietoisesti ja päämääräh akuisesti. Mutta: oikeusteoreettisena konseptiona tuollainenkin, moraalisesti kauhistuttava ja epäinhimillinen järjestys on johdonmukaista tulkita oikeusjärjestykseksi sinä ajankohtana ja siinä paikassa, missä se on saatettu voimaan. Eri asia on se, että ihmisyyden nimessä jokaisen tulee ponnistella sellaisen järjestyksen syntymisen estämiseksi tai sellaisen järjestyksen poistamiseksi.

Palatkaamme tämän jälkeen uudelleen modernin luonnonoikeusopin kritiikkiin. Siihen liittyy sisäistä problematiikkaan mm. seuraavissa suhteissa.

(a) Jos luonnonoikeus on normaalitilanteessa (tai aina) latentisti »mukana» positiivisessa oikeusjärjestyksessä ja jos luonnonoikeus samalla katsotaan oikeudellisesti päteväksi järjestykseksi,

jää epäselväksi, mikä oikeutus on ylipäätään erotella positiivista oikeutta ja luonnonoikeutta *oikeusjärjestyksinä* toisistaan. Osittainenkin luonnonoikeuden »positivointi» tekee positiivisen oikeusjärjestyksen (tältä osin) käsitteenä tarpeettomaksi. Ja päinvastoin: jos kerran jo positiivinen oikeus pätevänä oikeusjärjestyksenä ilmaisee luonnonoikeuden periaatteet, miksi otaksua voimassa olevan positiivisen järjestelmän taustalle erityistä luontaista oikeutta. Minkä vuoksi olettaa *kahden* oikeudellisesti pätevän normijärjestelmän voimassa olo, jos ne ainakin tietyin edellytyksin ovat identtiset?[18]

Osittain samasta asiasta on huomauttanut *Kelsen*. Hän toteaa, että jos luontaisoikeus tulkitaan sillä tavoin positiivisen oikeuden voimassa olon perusteeksi, että kaikkinainen konflikti niiden välillä käy mahdottomaksi, kumoaa luonnonoikeus itsensä. »Se luopuu tuolla tavoin luontaisoikeuden päätehtävästä positiivisen oikeuden arvonmittana ja siis sen mahdollisena oikeaksi osoittajana», *Kelsen* kirjoittaa.[19]

Näyttää siis siltä, että käsite »luontaisoikeuden latentti voimassa olo» on rommenilaisessa mielessä *tarpeeton*, jos sillä viitataan erityisen *oikeus*järjestyksen pätevyyteen. Se osoittautuu sisällöllisesti tyhjäksi hypoteesiksi, joka on luotu lähtien siitä premissistä, että *aina* on »olemassa» luontaisten oikeuksien järjestelmä — ei moraalisena vaan *oikeudellisesti sitovana* järjestelmänä.

(b) Siinä tapauksessa, että Rommenin tavoin hyväksytään positiivisen ja luontaisen oikeuden välisen *ristiriidan* mahdollisuus, syntyy uusi ongelma: kumpi näistä järjestelmistä on tässä tilanteessa juridisesti sitova. Kun luonnonoikeusoppi asettaa etusijalle luontaisen oikeuden, se joutuu vastausvelkaan monessa suhteessa.

Ensimmäiseksi törmätään kysymykseen siitä, milloin ristiriita positiivisen oikeuden ja luonnonoikeuden välillä nousee *niin suureksi*, että positiivinen oikeus syrjäytyy. Mitkä toisin sanoen ovat tapaukset, joissa luonnonoikeuden voimassa olo käy *julkiseksi*? Asiaa pohtiessaan *Messner* huomauttaa, että positiivisen oikeuden normeja vahvemmat oikeusperiaatteet tulevat käyttöön silloin, kun positiivinen oikeus törmää sietämättömällä (unerträglich) tavalla yleisiin inhimillisiin perusoi-

[18] Todettakoon tässä yhteydessä, että jos luonnollinen oikeus katsotaan sellaiseksi oikeusperiaatteiden suljetuksi järjestelmäksi, josta positiivisen oikeuden yksittäiset säännöt seuraavat *loogisesti*, ei mikään ristiriita luonnollisen oikeuden ja positiivisen oikeuden välillä luonnollisestikaan ole mahdollinen. Vrt. toisaalta, mitä *Coing* sanoo m.t. s. 203–204.

[19] *Kelsen*, Puhdas oikeusoppi s. 238.

keuksiin.[20] Messnerin esitys lienee tyypillinen kahdessakin mielessä. Se korostaa toisaalta sitä, että loukkauksen tulee olla *poikkeuksellisen* suuri johtaakseen positiivisen oikeuden syrjäytymiseen, mutta toisaalta se jättää hyvin epämääräisen viittauksen varaan sen, *milloin* tuo poikkeuksellinen yleisten oikeusperiaatteiden loukkaus on tapahtunut. Luonnonoikeusoppi ei toisin sanoen ole voinut esittää edustamansa ylemmän oikeusjärjestyksen *soveltamisehtoja* (K) likikään sellaisella tavalla, että käytännössä olisi mahdollista ratkaista kysymys positiivisen oikeuden syrjäytymisestä. Tässäkin kohden luonnonoikeusoppi on myös modernissa muodossaan jäänyt siis eräänlaisen ohjelmanjulistuksen tasolle.[21]

Opin epämääräisyys tulee esiin toisessakin suhteessa. Se ei kerro mitään siitä, millainen on sijaan tulevan luontaisen oikeuden *sisältö*. Luonnonoikeusoppi vetoaa siihen, että voimme tietää (tiedostaa) luonnostaan oikeiden periaatteiden sisällön. Perustana on siis intuitio ja evidenssin tunne. Mutta kuten *Alf Ross* huomauttaa, evidenssi ei voi sellaisenaan olla totuuden kriteeri. »Evidensen som sandhedskriterium forklarer de metafysiske påstandes fuldkommen vilkårlige karakter. Den haever dem op over enhver form for intersubjektiv kontrol og slår døren op for ubunden digt og dogmatik», sanoo *Ross.*[22] Samaan seikkaan viittaa *Kelsen,* joka toteaa, että luontaisoikeuden edustajat eivät ole »julistaneet yhtä luontaisoikeutta, vaan lukuisia sangen erilaisia ja keskenään sotivia luontaisoikeuksia».[23]

Kritiikin ydin on siinä, että luontaisen oikeuden periaatteet jäävät — vaikka puhuisimmekin niiden yhteydessä tiedosta — moraalisten periaatteiden tasolle. Niiden *täsmällinen* sisältö jää tietomme saavuttamattomiin. Luonnonoikeuden periaatteet ovat pikemminkin esittäjänsä omia toiveita tai vaatimuksia siitä, miten asioiden *tulisi* olla.

Olettakaamme kuitenkin nämä vaikeudet voitetuiksi. Jäljellä on tärkeä mutta luonnonoikeudellisessa kirjallisuudessa melko vähän kosketeltu kysymys. Jos vallitsee kriteeri (K) ja jos tiedämme kysymykseen tulevan luonnonoikeudellisen periaatteen (N) sisällön, on edellytettävä jokin normi (N_1), joka sanoo, että normia (N) on tässä tapauksessa seurattava. Kuten *Kelsen* huomauttaa, koko luonnonoikeudellinen konstruktio edellyttää normia (N_1) »Luonnon käskyille on oltava kuuliainen».[24] Modernin luonnonoikeusopin edustaja ei voi epäillä *tätä nor-*

[20] *Messner,* Das Naturrecht. 1960 s. 363.
[21] Ks. myös *Peschkan* kritiikkiä, m.t. s. 105 ss.
[22] *Ross, Alf,* Om ret og retfaerdighed. 1960 s. 340.
[23] *Kelsen,* Puhdas oikeusoppi s. 238.
[24] *Kelsen,* m.t. 238.

mia. Hän hyväksyy sen annettuna, eräänlaisena luonnonoikeuden Grundnormina.[25]

Ja jos normi (N_1) katsotaan *oikeudellisesti* sitovaksi, on luonnollista ymmärtää koko luonnonoikeudellinen järjestelmä nimenomaan oikeusjärjestyksenä, joskin positiivista oikeutta ylemmänasteisena. Epäselväksi – tai itse asiassa täysin avoimeksi – kuitenkin jää, mitä *merkitsee* tällaisen Grundnormin nimittäminen *oikeus*normiksi. Mitä on sellainen oikeudellinen velvoittavuus, joka ei ilmene esimerkiksi pakkojärjestyksen sanktioina? Eikö tällaisen normin velvoittavuus ole pikemminkin moraalista laatua? Olemme näin kiertyneet luonnonoikeusopin klassiseen ongelmaan: ovatko luontaiset oikeusperiaatteet pohjimmiltaan juridisia vai moraalisia? Tämä kahtiajaon problematiikka on siten viime kädessä Grundnorm (N_1):n problematiikkaa.

Edellä lausuttu tulee varsin selvästi esiin pohdittaessa *lain soveltamisen* ongelmia. Jos ratkaisutilanne on hyvin yksinkertainen, soveltajalla on tieto siitä, mitä normia hänen tulee soveltaa ja itse normi on merkitykseltään selvä, ei luontaisen oikeuden ja positiivisen oikeuden ero tulee esiin. Ratkaisija yksinkertaisesti toimii positiivisen oikeusjärjestyksen mukaisesti. Toisin on asia silloin, kun esimerkiksi sovellettava oikeussäännös on *tulkinnanvarainen* tai laki on sanotulta kohdalta *aukollinen*. Tällöin ratkaisija ei voi *seurata* mitään sääntöä sellaisenaan, vaan hänen on omalta osaltaan *luotava* oikeutta. Olen eri yhteyksissä tarkastellut verraten laajasti tätä luomisprosessia, joten tyydyn tässä kirjaamaan muistiin vain joitakin pääkohtia.[26]

Kun lakiteksti ja muu juridinen materiaali jättää ratkaisijalle liikkumavaraa, hän joutuu suorittamaan *valinnan* eri ratkaisuvaihtoehtojen keskèn. Valinnan kriteereitä hän ei – juuri juridisen aineiston väljyydestä johtuen – saa em. aineistosta itsestään. Hän joutuu nojautumaan niin sanoakseni positiivisen oikeuden »ulkopuolisiin» kriteereihin, *arvostuksiin*. Näin menetellessään ratkaisija ei kuitenkaan toimi täysin subjektiivisesti, omien mielihalujensa mukaan. Hän toimii tietyssä kulttuuritilanteessa. Hän on sisäistänyt mutkikkaan sosiaalisen prosessin tuloksena määrätyt kokemussäännöt ja valintakriteerit. Ratkaisija ei niin sanoakseni elä »tyhjiössä», vaan hänen toimintaansa edeltää aina tietty historia, joka ei puolestaan voi olla heijastumatta

---

[25] On syytä erottaa tässä yhteydessä kaksi puolta normissa N_1. Se voi *oikeuttaa* poikkeamaan positiivisesta oikeudesta tai se voi *velvoittaa* siihen. Yleensä ongelmaa tarkastellaan jälkimmäiseltä kannalta. Näin on tehty – käytettävissä olevan tilan huomioiden – myös tässä esityksessä.

[26] Ks. teostani Laki, teko ja tavoite ja siinä viitattua.

hänen valinnoissaan. Ratkaisija lähestyy maailmaa sen kokonaiskuvan pohjalta, jonka hän on itselleen *sosiaalisen yhteisön jäsenenä* muodostanut.

Olemmeko näin lähestyneet luonnonoikeudellista ajattelua? Onko oletettava, että edellä viitatut kulttuurin perusarvot ovat juuri niitä »luontaisia» periaatteita (luonnollisia päämääriä), joita moderni luonnonoikeusoppi pitää silmällä? Vastaus on kyllä ja ei.

Ensinnäkin on todettava, että ratkaisijan sisäistämät arvopäämäärät ovat pitkän kulttuurikehityksen tuloksia. Osaksi nämä arvopäämäärät ovat tulleet legitimoiduiksi kirjoitetussa laissa. Mutta myös silloin, kun ratkaisija joutuu täydentämään kirjoitetun lain säännöksiä tulkinnalla, hän nojautuu vallitsevaan kulttuuritraditioon. Ratkaisija toteuttaa vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä. Sitä vastoin hänen ratkaisunsa eivät voi *täysin* poiketa oikeusjärjestyksen taustalla olevasta arvopäämäärien järjestelmästä.[27] Jos näin on asian laita, ratkaisua ei hyväksytä asianomaisessa yhteisössä, vaan se muutetaan ylemmän viranomaisen toimesta. Oikeusjärjestys ja yhteiskunnan arvojärjestelmä muodostavat tässä mielessä yhtenäisen kokonaisuuden. *Jos* sanottu arvojärjestelmä tulkitaan luontaisoikeudellisten periaatteiden kokoelmaksi, voimme sanoa, että luontainen oikeus on *latentisti* »mukana» positiivisessa oikeudessa. Mutta on huomattava, että näin on asian laita vain siinä tapauksessa, että oikeusjärjestyksen legitimoimat arvot todella vastaavat kulttuuritradition mukaisia, yhteiskunnassa laajalti hyväksyttyjä arvopäämääriä.

> Äsken sanottuun ei nähdäkseni vaikuta se *arvoteoreettinen* kannanotto, katsotaanko »luontaiset» arvopäämäärät absoluuttisiksi vai relatiivisiksi, subjektiivisiksi vai objektiivisiksi. Tätä koskeva kysymys on edellä sanottuun verrattuna ikäänkuin toisen tason ongelma.[28]

Toisinaan oikeusjärjestyksessä legitimoidut tai muutoin auktoritatiivisesti vahvistetut arvopäämäärät voivat kuitenkin jyrkästi poiketa kulttuuritradition mukaisista arvoista. Näin käy esimerkiksi silloin, kun

---

[27] *Brusiin, Otto*, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. 1938 s. 3 ss. ja esim. 147 ss.

[28] Modernissa luonnonoikeusopissa relativistista näkemystä ovat edustaneet mm. *Stammler* (Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung. 1921) ja *Fechner* (Rechtsphilosophie. 1965). *Helmut Coing* puolestaan on voimakkaasti arvostellut tällaista käsitystä todeten sen johtavan mm. siihen, ettei positiivisen oikeuden arviointi enää ole mahdollinen. Relativistinen käsitys legitimoi jokaisen oikeusjärjestyksen (*Coing*, m.t. s. 201 ss.). *Coing* itse edustaa käsitystä, että moraaliperiaatteina ilmenevä luontaisoikeus koostuu ajasta ja paikasta riippumattomista prinsiipeistä (Summe von Sätzen der Gerechtigkeit). Ks. *Coingin* käsityksestä lähemmin m.t. s. 202 ss. ja *Peschka* s. 103 ss.

diktatuurin avulla luodaan valtakoneisto, joka poikkeaa ratkaisevasti aikaisemmasta. Luonnonoikeusproblematiikkaamme ajatellen juuri tässä tapauksessa tulee erityisen selkeästi ilmi, miten positiivinen oikeusjärjestys ylläpitää ja vahvistaa (vain) sellaisia arvopäämääriä, jotka ovat yhteiskunnan *valtaapitävien* käsitysten ja etujen mukaisia. Positiiviseen oikeusjärjestykseen ja sen tulkintaperiaatteisiin ikäänkuin »jäädytetään» luodut valtasuhteet. Ja edelleen: juuri tämän valtajärjestyksen pohjalta harkitaan, mikä yhteiskunnassa on kiellettyä, käskettyä tai sallittua. Vain voimassa olevan valtajärjestyksen mukainen viranomaisratkaisu on mahdollista panna yhteiskunnan orgaanien toimesta täytäntöön.

Jos tuomari tällöin tottelee normia (N_1), joka velvoittaa noudattamaan luonnonoikeuden käskyjä, hänen päätöksensä kumotaan ylemmän viranomaisen ratkaisulla ja hänet itsensä kenties saatetaan edesvastuuseen siitä, että hän ei ole toiminut positiivisen järjestyksen mukaan. Lähtökohtamme huomioon ottaen tämä tulos on väistämätön. Sillä jos päätöstä ei kumotakaan ja tuomari todella on noudattanut normia N_1, on edellytettävä, että normi N_1 sisältyy virallisesti legitimoituun järjestykseen. Mitään ristiriitaa positiivisen ja luontaisen oikeuden välillä ei tällaisessa tapauksessa voi vallita.

Edellä sanotusta on tärkeä periaatteellinen seuraus. Jos halutaan kuvata johdonmukaisesti ja täsmällisesti esimerkiksi edellä tarkoitetun yhteiskunnan oikeusviranomaisten päätöksentekoa, on oikeus ja oikeussääntö määriteltävä positivistisesti. Siinä tapauksessa, että tuomari toimii positiivisen oikeusjärjestyksen kanssa ristiriitaisen luontaisoikeudellisen periaatteen mukaan, ei hän ole tehnyt *oikeudellisesti* sitovaa ratkaisua. Aikaisemmin sisäistämänsä ja luontaiseksi katsomansa periaatteen mukaan toimiva tuomari käyttäytyy (ehkä) *moraalisesti* oikein, mutta hänen ratkaisuaan ei tuossa yhteisössä pidetä oikeudelliselta kannalta pätevänä. Tai kääntäen: jos tällaisessakin tapauksessa katsotaan luontainen periaate *oikeudelliseksi*, joudutaan työskentelemään sisällöllisesti epäyhtenäisellä käsitteistöllä. Oikeutta on kahdenlaista, sellaista, johon liittyy viranomaiskoneiston toimeenpanemia sanktioita (positiivinen oikeus) ja sellaista, jonka sanktiot ovat moraalista laatua (luontainen oikeus). Tällainen dualismi ei kuitenkaan tuo mitään lisää siihen, mitä jo on saavutettavissa positivistisella peruskäsitteistöllä. On siis tarkoituksenmukaista käyttää »Occamin partaveistä» ja leikata *oikeudellisesta* käsitteistöstä pois luontaisoikeudellinen aines ja siirtää se moraalin maailmaan.

> Ratkaisija voi tällaisessakin tapauksessa toimia »vastoin tahtoaan» ja tuomita asian tavalla, joka ei vastaa hänen omaa moraalista käsitystään. Tällöin kuitenkin hän on tavallaan lisännyt moraaliperiaatteidensa joukkoon jotakin: hän on asettanut ehkä kuuliaisuuden järjestelmää kohtaan kaiken muun edelle. Näin hän samalla tekee oikeudellisesti pätevän päätöksen.[29]

Voidaan siis sanoa, että ratkaisutilanteessa luonnonoikeudelliset periaatteet eivät saa juridista merkitystä koskaan silloin, kun ne poikkeavat yhteiskunnan »virallismoraalista». Syntyvä ristiriitainen tilanne on yksilön ongelma, kysymys hänen moraalisesta vastuustaan ja hänen moraalisesta rohkeudestaan. Äskeistäkin selvemmin tämä tulee näkyviin silloin, kun positiivisen oikeuden *selvä normi*[30] sotii luontaisen oikeuden periaatteita vastaan. Juuri tämä ongelma näyttää askarruttaneen niitä oikeusfilosofeja, jotka pohtivat natsi-Saksan oikeusjärjestyksen pätevyyttä. Olisiko sellaisen järjestelmän vallitessa tuomarilla ollut *oikeudellinen* peruste poiketa lain selvästä kirjaimesta? Ilmeisestikään ei.

Palauttakaamme mieleen edellä puheena olleet tunnusmerkit. Jotta laista poikkeaminen olisi ollut mahdollista, on edellytettävä, että (i) positiivisen oikeusjärjestyksen sisältö on selvä, (ii) luonnollisen oikeuden sisältö on riidaton, (iii) ristiriita positiivisen ja luonnollisen oikeuden välillä on ilmeinen ja (iv) on olemassa normi, joka velvoittaa noudattamaan juuri luonnollista oikeutta. Kuten *Kelsen* ja *Coing* ovat huomauttaneet, viimeksi mainittu normi ei kuitenkaan voi olla *oikeudellisesti* sitova. Sillä jos tämänkaltainen sitovuus käsitetään juridiseksi, lavennetaan oikeuden ja oikeusjärjestyksen käsitettä tavalla, joka tekee täsmällisen käsitteiden käytön mahdottomaksi. Asia tulee havainnollisesti ilmi, jos oletamme, että lain soveltaja rikkoo kohdassa (iv) tarkoitettua normia. Tällaisen rikkeen varalta ei ole annettu minkäänlaista yhteiskunnallista reaktionormia. Ei ole myöskään olemassa organisaatiota, joka toteaa tällaisen normin rikkomisen tai saattaa siitä edesvastuuseen. Ainoa reaktio voi olla sosiaalisen ympäristön taholta tuleva paheksunta tai muu *moraalin* piiriin kuuluva sanktio.

Voimme siis kokoavasti todeta, että luonnollisen oikeuden *latentti* – voimassaolo merkitsee – soveltamistilannetta ajatellen – yksinomaan sitä, että ratkaisija nojautuu kulttuuritradition mukaisiin arvostuksiin.

---

[29] Ks. *Aarnio*, Laki, teko ja tavoite.

[30] »Selvällä» normilla tarkoitan tässä sääntöä, jonka sisältö käy riidattomasti *lakitekstistä* (tai muusta juridisesta materiaalista) selville ja sääntöä, jolle on annettu yksiselitteinen ja auktoritatiivinen *tulkinta*.

Tämän arvopäämäärien järjestelmän nimittäminen luonnonoikeudeksi ei tuo mitään *lisää* ratkaisutapahtuman kuvaukseen. Luonnollisen oikeuden *julkinen* voimassa olo puolestaan on käsitesekaannus. Oikeudellinen sitovuus ulotetaan ilmiöön, joka liittyy yksinomaan moraalin maailmaan.

Kannatettavista pyrkimyksistään ja ylevästä sisällöstään huolimatta moderni luonnonoikeusoppi ei siten voine tuoda sanottavastikaan uutta oikeuden konseptioon.

Raimo Blom

Yhteiskuntarakenne, oikeustarpeet ja oikeustietoisuus

1. Lähtökohdat

Yhteiskunnallinen elämä on tuotettava päivästä päivään, historiallisesti uudestaan. Ihmisten on tyydytettävä elämisensä vaatimat tarpeet ja luotava myös näiden tarpeiden tyydyttämisen välineet. Yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttäminen on yhteiskunnallista — yhteiskunnallisten suhteiden ja rakenteiden välittämää.

Eräs merkittävä muutos yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämisessä kytkeytyy *yleissitovien* oikeusnormien muodostumiseen. Tällöin myös tarpeiden tyydyttämistapa kanavoituu oikeudellisesti. Valtio ja oikeus välittävät tarpeiden tyydytystä. Historiallisesti tämä liittyy yksiin kapitalististen tavaramarkkinoiden yleistymisen, kapitalististen tuotantosuhteiden vakiintumisen ja porvariston herruuden kiinteytymisen kanssa.

Voidaan kysyä, mitä tarpeiden tyydytykselle merkitsee oikeudellisen muodon kanavoiva vaikutus ja samalla myös oikeustarpeiden synty määrätyssä (ei-luontaisoikeudellisessa) merkityksessä. Edelleen voidaan kysyä, millä tavalla oikeustarpeiden muodostuminen vaikuttaa tarpeiden tiedostamiseen. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä kysymyksenasettelu. On kysyttävä: Millä tavalla *koko* yhteiskuntarakenne *välittää* sekä oikeustarpeiden muodostumista että niiden tiedostamista ja tyydyttämistä? — Alustavasti voidaan todeta, että »koko yhteiskuntarakenteen» tarkastelu merkitsee »yhteiskunnan anatomian» selvittämistä yhteiskunnan poliittisena taloustieteenä[1] ja ongelma välittymisestä

[1] *Marx:* Kansantaloustieteen arvostelua (Kansankulttuuri, Helsinki 1970), 16.

asettaa kysymykseksi talouden, valtion ja yhteiskunnan muun (ei-valtiollisen) poliittisen organisaation keskinäiset suhteet.

Yhteiskunnalliset tarpeet ovat ensisijaisia suhteessa oikeustarpeisiin. Tämän esityksen puitteissa ei ole mahdollista yksityiskohdin käsitellä itse yhteiskunnallisten tarpeiden käsitettä. Riittää kun toteamme tiivistetysti näiden tarpeiden yhteiskunnallisuuden – toisin sanoen sen, ettei ole kyse vain perusbioottisista tarpeista – lisäksi seuraavat yhteiskunnallisten tarpeiden käsitettä määrittävät piirteet: (1) tarpeet ovat luonteeltaan historiallisia; niiden »mitta» ja niitä koskevat vaateet muuttuvat yhteiskunnallisten tuotantovoimien kehitystason, yhteiskunnallisten suhteiden tason ja yhteiskunnan kulttuuritilan mukaan; (2) tarpeet ja niiden tyydytys riippuvat yhteiskunnallisten suhteiden kokonaisuudesta; (3) tarpeiden tyydytys toimii yhteiskunnallisen (fyysisen ja henkisen) elämän uusintamisen keskeisenä prosessina; (4) tarpeet ovat olemassa ihmisen yleisinä, välttämättöminä ja suhteellisen autonomisina suhteina hänen (luonnonvaraiseen ja sosiaaliseen) ympäristöönsä; (5) tarpeiden muodostumisessa ja tyydyttämisessä vallitsee objektiivisten ja subjektiivisten tekijöiden dialektinen ykseys.[2]

2. Tarpeiden muodostumisen ja tiedostamisen historiallisesti muuttuvat muodot

Yhteiskunnallisten tarpeiden muodostumista ei voida koskaan erottaa todellisten konkreettisten ihmisten aineellisten elinehtojen tuottamisen tapahtumasta. Myös tarpeiden tiedostamisen perusta on tässä tapahtumassa. Toisaalta tarpeiden tyydyttämistapa, mm. tarpeiden tyydyttämisen välittömyys, vaihtelee historiallisesti. Tähän vaihteluun liittyy myös tarpeiden muodostumisen ja tiedostamisen muuttuminen.

Ottakaamme vertailukohta. Feodaalisen yhteiskunnan yhteisyys on kehittymättömien markkinoiden, alueellisen ja henkilökohtaisen riippuvuuden ja kehittymättömän luontaistaloudellisen tuotantoprosessin määräämää.

Vastaavasti oikeus on luonteeltaan partikularistista, hierarkista privilegio-oikeutta. Näkyvimmillään nämä oikeuden piirteet ovat ns. hajautuneen feodaaliyhteiskunnan kaudella. Vaikka feodaalisen valtion ja oikeuden yhteisenä olemuksena oli feodaalisen maanomistuksen ja talonpojan elinikäisen henkilökohtaisen riippuvuuden turvaaminen, oli

[2] Vrt. *Blom:* The satisfaction of legal needs: Some theoretical ideas (Tampereen Yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitosten tutkimuksia 6/1974), 3.

oikeuden käyttö alueellisesti eriytynyttä, epäyhtenäistä ja mielivaltaista. Itse asiassa kehitys merkitsi talonpojan kohdalla monesti siirtymää tapaoikeuden antamasta suojasta kohti oikeudellista mielivaltaa.[3]

Feodaaliyhteisössä tarpeiden muodostuminen (ja tyydyttäminen) ja tiedostaminen kytkeytyivät sekä välittömään luonnonyhteyteen ja 'työvälineiden omistus-työ-työntuote-tarpeiden tyydytys' -suhteiden kiinteään yhteyteen että kaikkien kapitalismin kehityksen mukanaan tuomien alistettujen luokkien yleisen organisoitumisen edellytysten (laajat työyhteisöt, henkilökohtaisen riippuvuuden poistuminen, liikenneyhteydet) puuttumiseen.

Kapitalistisen tuotantotavan vakiintuminen merkitsi luonnonvaraisen yhteisyyden murtumista, tuottajan henkilökohtaisen riippuvuuden poistamista ja välittömän tuottajan irrottamista tuotantovälineistään, toisin sanoen työvoimatavaraansa vapaasti hallitsevan (omistavan) työläisen muodostumista.

Samanaikaiskehityksenä sen uuden yhteiskunnallisuuden muodon kanssa, jossa yksilötuottajien välisen yhteisyyden välittää markkinoilla tapahtuva tavaravaihto, kehittyy myös porvarillinen valtio erilaisten tavaranomistajien (tuotantovälineiden omistajien, maan omistajien ja työvoiman omistajien) keskinäisen tavaravaihdon vapauden ja tasapuolisuuden turvaajaksi. Tämän turvan muotona ovat yleissitovat oikeusnormit eli porvarillinen oikeusmuoto.[4]

Porvariston yhteiskunnallisen vallan vakiinnuttamisen ja feodalistisen vastarinnan murskaamisen kaudella on vallitsevana valtiomuotona ns. vapaan kilpailun kapitalismia vastaten liberaalinen valtio. Liberaalisen valtion (ja oikeuden) perusrakenteeseen kuuluu ns. klassisten vapausoikeuksien turvaama toimintapiiri, johon valtio ei puutu ja jonka keskiönä on (yksityis)omaisuuden vapaus. Valtio ja oikeus kanavoivat tarpeiden muodostumista vain ulkoisena suojana. Tarpeiden muodostumista hallitsevat rajoittamattoman kilpailun muodossa toteutuvat pääoman kasautumisen lainalaisuudet.[5]

Pääoman vapaa hillitön liikunta vaarantaa itse varsin pian pääoman arvonlisäyksen mahdollisuuksia. Työvoiman laatutaso huononee. Kehi-

---

[3] Ks. Marxistisch-leninistische allgemeine Theorie des Staates und des Rechts 2 (Staatsverlag der DDR, Berlin 1974), 140–182.

[4] Vrt. *Pasukanis:* The general theory of law and marxism. Teoksessa Soviet legal philosophy, toim. *Hazard* (Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1951), 162 ja 185–186.

[5] Vrt. *Tuori:* Demokratian kaventumisesta (Joensuun sosiologipäivillä 8. 3. 1975 pidetty, julkaisematon, monistettu esitelmä), 4–5.

tys johtaa ensimmäisiin työpäivää ja työolosuhteita (Englannin tehdaslainsäädäntö) säänteleviin lainsäädäntöihin.[6] Näiden lakien synty ei noudata kuitenkaan mitään suoraa pääoman arvonlisäyksen kaukonäköistä järkeä, vaan sen perustana ovat työväestön taistelu ja hallitsevan luokan sisäiset erimielisyydet.[7] Huomattava kuitenkin on, että ratkaisevaa esimerkiksi tehdaslainsäädännön muodostumiselle oli »itse kapitalistinen vaatimus *kilpailuehtojen yhtäläisyydestä, s.o. yhtäläisistä riistämisen rajoista.*»[7b]

Edellä esitetty nostattaa esiin kaksi aiheemme kannalta tärkeää kehitystapahtumaa: (1) porvarillinen (liberaalinen) valtio ei säilytä kauankaan tiukassa mielessä puuttumattomuuttaan työprosessiin ja sen yhteiskunnallisiin ehtoihin, siis puuttumattomuuttaan työvoiman uusintamiseen ja työväestön tarpeiden muodostumiseen; (2) poliittinen luokkataistelu ja tähän liittyvä poliittisen organisaation muodostuminen välittää kasvavasti työväenluokan tarpeita koskevia vaatimuksia. Molemmat seikat ovat historiallisesti oleellisia kehitysetappeja sen suhteen, miten yhteiskuntarakenteen *tapa välittää* tarpeiden muodostumista, tiedostamista ja tyydyttämistä laadullisesti muuttuu kapitalismin kehittyessä.

Poliittisen vaikuttamisen oikeudellisista edellytyksistä voidaan todeta ns. klassisten vapausoikeuksien vähämerkityksisyys työtätekevien kannalta näiden oikeuksien käytön aineellisen perustan puuttuessa. Varsinaiset poliittiset oikeudet, ennen kaikkea vaalioikeus, olivat omaisuuden ja varallisuuden, iän ja aseman suhteen rajoitettuja. Porvaristo tuli alunperin varsin hyvin toimeen ilman työtätekevien täysimittaisia poliittisia oikeuksia.[8]

Oikeustarpeiden kannalta porvarillisen oikeusmuodon kehitys merkitsi voimakasta oikeustarpeiden piirin laajentumista feodaalioikeuteen verrattuna. Vapaiden tavaranomistajien tasapuolisen tavaravaihdon turvaamiseen kuuluu keskeisesti juuri oikeusvarmuuden vaatimus.

Ennen kuin jatkamme (oikeus)tarpeiden muodostumisen välittymistavan muutoksen tarkastelua, on luotava analyyttinen katsaus oikeustarpeiden käsitteeseen ja oikeustarpeiden muodostumista ja tiedostamista koskevaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen.

---

[6] *Marx:* Pääoma I (Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike, Petroskoi 1957), 276–293 ja 449–468.

[7] *Engels:* »Pääoma»; Marx 1957, *em.*, 715.

[7b] *Marx* 1957, em., 457.

[8] *Graf–Seiler:* Wahl und Wahlrecht im Klassenkampf (Staatsverlag der DDR, Berlin 1971), 12–19.

3. Oikeustarpeiden kaksi päälajia ja oikeustietoisuus

Oikeustarpeiden tyydyttäminen voi merkitä kahta toisistaan poikkeavaa asiaa: (1) mahdollisuutta toteuttaa (olemassaolevat) oikeutensa oikeustarvetilanteessa ja (2) mahdollisuutta hankkia oikeussuoja sellaisille uusille yhteiskunnallisille tarpeille, joita objektiivinen yhteiskunnallinen kehitys ja luokan tai ryhmän objektiiviset edut vaativat. Todettakoon, että juridinen keskustelu oikeustarpeista (oikeussuojana) rajoittuu useimmiten vain ensiksimainittuun seikkaan.

Mainitut oikeustarveryhmät kytkeytyvät myös erilaisiin toteuttamisprosesseihin. Edellisen kannalta keskeisiä ovat oikeudellisen edustuksen ja oikeudenkäytön prosessit, jälkimmäisen kannalta lainmuodostumistapahtuma poliittisena toimintana. Myös akateemisten tieteiden tutkimuskohteina nämä oikeustarveryhmät ovat (valitettavasti!) eriytyneet toisistaan. Edellinen sisältyy (tosin rajallisena) oikeustieteen ja viime aikoina myös oikeussosiologian tutkimuskohteisiin. Jälkimmäinen on ollut ensisijaisesti politiikan tutkimuksen (politologian) ja politiikan sosiologian kohdealueita.

Oikeustarpeita ja niiden tyydyttämistä koskeva yhteiskuntatieteellinen tutkimus on tuottanut melko huomionarvoista tutkimustietoa.

Viime vuosikymmenille sijoittuvat tutkimukset osoittavat, että oikeustarpeista jää suuri osa hoitamatta. Oikeustarpeita on enemmän kuin resursseja niiden hoitamiseen.[9] Mitä sitten käsittävät mainitut oikeustarpeiden tyydyttämisen edellyttämät resurssit? Perussääntöisesti tutkimukset osoittavat niiden olevan paljolti samoja kuin yleensä yhteiskunnalliset resurssit. Seuraavien tekijöiden on todettu liittyvän oikeustarpeiden tyydyttämiseen tämän tapahtuman eri vaiheissa aina ongelman oikeudelliseksi tunnistamisesta oikeusavun saantiin: varallisuus, yleinen tietotaso (koulutus) ja lakitietous, käyttökelpoiset (asiantuntemuksen tarjoavat) yhteiskunnalliset suhteet, järjestöllisen tuen saantimahdollisuudet, kokeneisuus ja kyvykkyys byrokraattisissa organisaatioissa asioimiseen, aikaisempien oikeuskontaktien laatu ja halukkuus oikeuspalvelusten käyttöön sekä eräät muut subjektiiviset asennetekijät.

Oikeusresurssien jakaantumisessa vallitsee luokkien ja kerrostumien välinen eriarvoisuus paljolti samaan tapaan kuin yleensä yhteiskunnallisten resurssien jakaantumisessa.[10] Eri väestöryhmien oikeus-

---

[9] Esim. *Carlin–Howard–Messinger:* Civil justice and the poor (Law and Society Review, 1, 1, 1966).

[10] Suomen osalta yhteiskunnallisten resurssien jakautumisesta ks. *Blom:* Yhteiskunnalliset resurssit ja luokkajako (Politiikka 1, 1973).

tarpeet tulevat tyydytetyiksi varsin epäsuhtaisesti. – Tähän liittyen ovat monet tutkijat kysyneet, eikö ole myös niin, että alemmilla yhteiskuntakerrostumilla ja köyhillä on muita vähempi oikeustarpeita ja oikeudellisia ongelmia. Tutkimukset ovat osoittaneet, että ensinnäkin oikeudellisten ongelmien laatu vaihtelee suuresti väestöryhmittäin. Myöskin eräässä mielessä – ja jo lähes määritelmällisesti – köyhillä ja alemmilla yhteiskuntakerrostumilla on eräillä yhteiskunnallisten suhteiden alueilla rikkaita vähemmän oikeudellisia ongelmia; nimittäin niillä oikeusalueilla, jotka liittyvät tuotantovälineiden (ja vaihdon välineiden) omistukseen ja käyttöön sekä henkilökohtaiseen omaisuuteen. Jos omaisuuteen kytkeytyvät oikeuskontaktit jätetään huomioonottamatta luokkien väliset erot oikeusavun käytössä vähenevät merkittävästi.[11]

Edellä esitettyyn, tutkimustuloksin piirrettyyn kuvaan oikeustarpeiden tyydyttämisestä on vielä lisättävä se, että suurpääoman oikeustarpeiden hoito ja oikeudellisten ongelmien ratkaisu – silloinkin kun se vaikuttaa lukuisien yhteiskunnan jäsenten intresseihin – on luonteeltaan pitkälle ei-julkista ja erikoistuneen oikeuskyvyn jatkuvaa huolenpitoa nauttivaa. Oikeudellisen kyvyn jakaantumisessa vallitseekin tutkimusten mukaan seuraavat kolme toisiinsa kytkeytyvää eriarvoisuuden linjaa: (1) suuret yksityiset ja julkiset organisaatiot *vs.* yhteiskunnan jäsenten enemmistö, (2) rikkaat *vs.* köyhät ja (3) kaupunkilaiset *vs.* maaseudun asukkaat.[12] Kaksi ensiksimainittua eriarvoisuuslinjaa kietoutuvat läheisesti yhteen ja kolmas eriarvoisuuslinja taas noudattelee paljolti asiantuntemuksen yleisempää jakaantumista sen maksukykyisten ostajien sijainnin mukaan.

Poliittista osallistumista koskevat yhteiskuntatieteellisen tutkimukset tulokset muistuttavat monessa suhteessa »ihmeteltävän» suuressa määrin oikeustarpeiden tyydyttämistä koskevia tutkimustuloksia. Paljolti samat edellytystekijät vaikuttavat sekä yhteiskunnalliseen osallistumiseen että oikeustarpeiden tyydyttämiseen. Suurin osa yhteiskunnan jäsenistä ei vaikuta yhteiskunnallisesti ollenkaan.[13] Ja yhteiskunnan jäsenten (oikeus)tarpeiden tiedostaminen tapahtuu paljolti ylhäältäpäin porvarillisen valtion ja byrokratian omasta toimesta.

Toisaalta yhteiskunnallisen osallistumisen luonteessa sosiaalisena ilmiönä on myös selvästi eroja verrattuna voimassaoleviin oikeuksiin

---

[11] *Mayhew–Reiss:* The social organization of legal contacts (American Sociological Review, 34, 3, 1969).

[12] *Blom*, em., 1974, 13.

[13] Klassisena tutkimustulosten kokoelmana ks. *Milbrath:* Political participation (Rand McNally & Co, Chicago 1965) ja tuloksista Suomen osalta *Blom:* Järjestökiinnittymisen luokkaluonteisuus (Sosiologia 5, 1971).

liittyvään oikeustarpeiden tyydyttämiseen. Yhteiskunnan poliittinen organisaatio heijastaa yhteiskunnan luokkajakaantuneisuutta; järjestötoiminta on luokkajakoista, luokkaluonteista.[14] Sen sijaan voimassaolevilla oikeuksilla on yleisyyden ja yhtäläisyyden kaapu. Poliittisen osallistumisen kohdalla valtion ja yhteiskunnan muun poliittisen organisaation välinen suhde on avainasemassa. Voimassaoleviin oikeuksiin liittyvien oikeustarpeiden tyydyttämisen kannalta tähän suhteeseen liittyvä perusjännitys ja yhteiskunnallinen taistelu on jo ikäänkuin tapahtuneeksi oletettua, neutralisoitua.

Oikeustarpeiden (kummankin edellä kuvatun lajin) hoitaminen ei ainoastaan tietyssä määrin muuta ryhmien ja yksilöiden objektiivista elämäntilannetta, vaan se vaikuttaa myös heidän (subjektiiviseen) tietoisuuteensa.

Yhteiskunnallisen tietoisuuden eri lajien (poliittinen, oikeudellinen, moraalinen, esteettinen, uskonnollinen, jne. tietoisuus) perusta on määrätyissä erikoislaatuisissa ylärakenteen suhteissa. Tästä perustasta selittyy se erikoinen tapa, jolla eri tietoisuuden lajit heijastavat yhteiskunnallista todellisuutta. Oikeussuhteiden erikoislaatuun kuuluu, että ne aina ilmenevät konkreettisten henkilöiden välisinä yhteyksinä. Näille yhteyksille on ominaista se, että ne on leimattu oikeuksin ja velvollisuuksin.[15] Edellisessä kohdin oikeussuhteet eroavat poliittisista suhteista, joissa on kyse välittömämmin luokkien välisistä suhteista.

Oikeustietoisuuden luonteeseen kuuluu tietynasteinen muita ylärakenteen elementtejä suurempi herkkyys niiden ristiriitojen heijastamisessa, jotka vallitsevat olemassaolevan lainsäädännön ja muuttuneiden elämänolosuhteiden välillä. Koska oikeustietoisuuden keskeisenä ainesosana on eri luokkien oikeusvaatimukset, oikeustietoisuus ilmentää yksityiskohdin sitä taistelua, jota käydään uusien (oikeus)tarpeiden valtiollisesta, lainsäädännöllisestä turvaamisesta. — Toisaalta oikeustietoisuudessa heijastuvat »toisessa potenssissa»[16] kapitalistiselle tavaratuotannolle ominaiset harhakuvitelmat vapaudesta ja tasa-arvosta. Oikeustietoisuudella on kapitalistisessa yhteiskunnassa luontainen perusta yhteiskuntatodellisuuden peittämiseen ja tietoisuuden vääristämiseen.[17]

---

[14] *Blom* 1971, em.

[15] *Uledow:* Die Struktur des Gesellschaftlichen Bewusstseins (Deutscher Verlag der Wissenschaften, Berlin 1972), 93–100.

[16] Vrt. *Pasukanis* 1951, em., 167.

[17] Tästä perustasta *Marx* (1957, em., 499) toteaa mm: »*Työpalkan muoto hävittää siis kaikki jäljetkin työpäivän jakautumisesta välttämättömään työhön ja lisätyöhön, maksettuun ja maksamattomaan työhön.* (. . .) Tähän *ilmenemismuotoon,* joka peittää todellisen

Hallitseva luokka pyrkii turvaamaan olemassaolonsa yleispätevät ehdot valtiollisena tahtona. Tässä merkityksessä porvarillinen oikeus – sen olemus – on »hallitsevan luokan laiksi korotettu tahto», jonka sisältö riippuu tämän luokan aineellisista elämänehdoista.[18] Tämän valtiollisen (luokka)tahdon muodostumisessa hallitsevan luokan oikeustietoisuudella on keskeinen sija. Oikeustietoisuus ja sen kantajat, porvarilliset oikeustieteilijät ja ideologit muotoilevat ja puolustelevat lakeja ja niiden voimaansaattamista ja näin fiksattuja tosiasiallisia olosuhteita oikeudellisin teorioin ja ideologioin.

– – – –

Suoritetunlainen oikeustarpeiden tyydyttämisen kahta perusprosessia koskevien tutkimustulosten tarkastelu voi johtaa sinänsä hyödylliseen yhteiskuntakritiikkiin. Irrallisiin prosesseihin kohdistuvana tämä tarkastelu on kuitenkin myös aina puutteellista. Puutteet liittyvät kahteen asiaan: (1) Ilmiöiden irroittaminen yhteiskuntakokonaisuudesta vääristää niistä saatua kuvaa, koska yhteiskuntatodellisuus on luonteeltaan määrätty rakenteistunut totaliteetti; (2) Rakenteellisten suhteiden avainkohdat eivät tule esiin tai painotu oikein.

On syytä kiinnittää huomiota kahteen teemamme kannalta keskeiseen puutteeseen.

(1) Laaja laillisuuden ja oikeusturvan piiri on sinänsä eräs keskeinen tae oikeudenkäytön (luokka)mielivaltaa vastaan.[18] – Toisaalta pääomasuhteen vallitessa tasapuolisinkin voimassaoleviin oikeuksiin pohjaava oikeustarpeiden hoito merkitsee yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämisen alistamista pääoman arvonlisäysprosessin rajoihin ja siten myös vallitsevan yhteiskunnallisen eriarvoisuuden uusintamista ja säilyttämistä.

(2) Se, miten yhteiskuntarakenne kokonaisuudessaan välittää yhteiskunnallisten tarpeiden muodostumista ja tiedostamista heijastuu vasta siinä *tavassa*, jolla oikeusturvan saanti uusille yhteiskunnallisille tarpeille tapahtuu. Tämän kysymyksen oikea ymmärtäminen vaatii huomion kiinnittämistä ainakin seuraaviin seikkoihin: poliittisten oikeuksien erikoismerkitykseen perusoikeuksien joukossa,[19] valtion ja

---

suhteen näkymättömiin ja tuo ilmi päinvastoin sen vastakohdan, perustuvat kaikki sekä työläisen että kapitalistin oikeuskäsitykset, kaikki kapitalistisen tuotantotavan mystifiointi, kaikki sen vapaudenkuvittelut, kaikki vulgäärin taloustieteen apologeettiset kieräilyt.»

[18] *Marx–Engels:* Kommunistisen puolueen manifesti. Valitut teokset kolmessa osassa, osa 1 (Edistys, Moskova), 107.

[19] Perusoikeuslajeista, ks. *Blom:* Perusoikeustajunta ja perustuslaki. Oikeustiede IV/1973 (Vammala 1973), 88–91.

yhteiskunnan muun poliittisen organisaation muuttuneisiin ja luokkarakenteen muutoksen keskeisiin piirteisiin.

Tarkastelumme päätteeksi käsittelemme seuraavassa jaksossa joitakin mainittuihin kohteisiin liittyviä keskeisiä yhteiskunnallisia kehityslinjoja ja niitä koskevan tutkimuksen kysymyksiä.

4. *Oikeustarpeiden muodostumista ja tiedostamista koskevista tendensseistä ja niiden tutkimisesta*

Kapitalistisen tuotantotavan ristiriitojen kehityksen johtaminen ns. vapaan kilpailun kapitalismista monopolistiseen kapitalismiin vaikutti oleellisella tavalla myös valtion ja oikeuden asemaan. Koko monopolistisen kapitalismin kauteen aina viime vuosisadan vaihteesta saakka kytkeytyy tuotannon valtiollistamisen ja talouden valtiollisen sääntelyn tendenssi. Liberaalisen valtion tunnusmerkkeihin kuulunut valtion puuttumattomuus talouteen joutuu periaatteena väistymään. Reaalisesti, joskaan ei välttämättä muodollisesti, myös ajatus perusoikeuksin turvatusta vapauspiiristä kärsii kolhuja.

Toisen maailmansodan jälkeinen aika on merkinnyt kehittyneissä kapitalistisissa maissa valtion talouteen puuttumisen alan ja muotojen muutosta, valtiomonopolistisen kapitalismin vakiinnuttamista. Valtiorakenteen ja valtiovallan kohdalla tämä on merkinnyt virkakoneiston (byrokratian) voimakasta kasvua, joka on ilmennyt Suomessa paitsi virkamieskunnan kasvuna myös uusien keskusvirastojen nopeana lisääntymisenä 60-luvulla.[20] Nämä muutokset ovat merkinneet byrokratian ominaispainon kasvua valtiovallan käytössä.

Samanaikaisesti kuvatun byrokratisoitumistendenssin kanssa on tutkimusten mukaan[21] supistunut eduskunnan valta suhteessa hallitukseen.

Edelleen samanaikaisesti valtion sivuelinorganisaation voimakkaan kasvun[22] kanssa esiintyy tendenssi joukkojärjestöjen (ennen kaikkea ammattiyhdistysliikkeen) ja puolueiden sisäisen demokratian kaventumiseen ja järjestöjen johdon eriytymiseen jäsenkunnasta. Valtion sivuelinorganisaation kasvuun kytkeytyväksi oleelliseksi kehityssisällöksi on luonnehdittu sen korporatistisia organisaatiorakenteita, toisin sanoen

---

[20] *Tuori* 1975, em., 27–30.

[21] Tutkimustuloksista, ks. *Blom* 1974, em., 30–31 ja lähiajan kehityksestä, *Tuori* 1975, em., 24–27.

[22] Tarkemmin, ks. *Tuorin työryhmä:* Raportti korporatismin historiasta ja nykypäivästä Suomessa. Julkaisussa Kesäneuvokki 1974: Osa 2, valtionhallinnon demokratisoiminen (Helsinki 1974).

sitä, että näissä elimissä pääsääntöisesti yhdistetään eduiltaan antagonistisia osapuolia suurpääoman johtovaltaan; kuitenkin siten, että *näennäisenä* johtavana osapuolena on byrokratia.[23] On todettu, että tämä merkitsee alistettujen luokkien ja väestöryhmien autenttisten etujenilmaisun tukahduttamista jo ennakoiden.[24] Valtion ja yhteiskunnan muun poliittisen organisaation keskinäissuhteiden kannalta tämä merkitsee neuvostoliittolaisen tutkijan *Kulikovin* »monopolien esikunniksi»[25] luonnehtimien suurpääoman järjestöjen byrokratian ja ennen kaikkea hallituksen toimintaan vaikuttamisen välittömyyden ja intensiteetin kasvua.

Mainitulla kehityksellä on luonnollisesti pohjansa tuotanto- ja talousrakenteen ja luokkarakenteen *objektiivisissa kehitystendensseissä.* Tässä yhteydessä on mahdollista ottaa esiin vain eräitä luokkarakenteen keskeisiä kehityspiirteitä. Tuotannon yhteiskunnallistumisen ja pääomien yhteenkokoutumisen ilmentymä luokkarakenteessa on objektiivisesti ollut monopoliporvariston voimistuva eriytyminen muusta porvaristosta. Välikerrostumien eri osastojen kehitystendenssit ovat toisistaan poikkeavia. Itsenäiset välikerrostumat (ja ennen kaikkea talonpojat) ovat supistuneet määrältään ja heikentyneet vaikutukseltaan. Palkkatyöläisten määrän kasvuun taas on oleellisena piirteenä liittynyt ns. palkkatyötätekevien välikerrostumien (toimihenkilöt, virkamiehet ja sivistyneistö) voimakas kasvu.

Loogisia seurauksia kuvatuista luokkarakenteen kehitystendensseistä ovat ainakin monopoliporvariston joukkopohjan kaventuminen ja suoran poliittisen edustuksen mahdottomuus ja kaikkien ei-monopolistisen väestöryhmien yhteisten objektiivisten etujen voimistuminen.

Mikä merkitys tällä kaikella on ollut (oikeus)tarpeiden muodostumiselle ja tiedostamiselle? Nähdäkseni ainakin seuraavat seikat ovat tässä suhteessa oleellisia. Ensiksikin porvarillinen valtio ja oikeus välittävät varsin laaja-alaisesti sekä tarpeiden muodostumista että niiden tiedostamista. Jälkimmäistä seikkaa koskeva tutkimus on »luontaisista syistä» vielä varsin vähäistä. Kuitenkin kysymykset tarpeiden tiedostamisen yksisuuntaisesta, auktoratiivisesta tiedostamisesta ja manipuloitavuudesta sekä ns. »ideologisen valtiokoneiston»[26] kasvusta ovat tieteellisesti tärkeitä lisävaloa kaipaavia tutkimuskohteita.

---

[23] *Kyntäjä:* Valtiomonopolistinen kapitalismi ja korporatismi. Kesäneuvokki 1974, em., 355.

[24] *Kyntäjä* 1974, em.

[25] *Kulikov:* Monopolien esikunnat (Moskova, ei painovuotta).

[26] Käsite, ks. *Althusser:* Ideology and ideological state apparatuses. Teoksessa *Althusser:* Lenin and philosophy and other essays (New Left Books, London 1971).

Toiseksi valtion olemuksen muodostava luokkavalta ei ole sama kuin kapitalismin alkuaikoina, vaan se on keskeisesti porvariston suppean osan, monopoliporvariston, valtaa. — Ja kolmanneksi valtiokoneiston ja yhteiskunnan muun poliittisen organisaation välinen keskinäissuhde on voimakkaasti tiivistynyt korporatiivisluonteisina yhteenliittymisen muotoina, joita vastaa valtiorakenteen kehityksessä byrokratian vallan kasvu ja hallituksen vallan voimistuminen suhteessa eduskuntaan. Tarpeiden muodostumisen ja tiedostamisen kannalta kysymys on, kuten on todettu, alistettujen väestöryhmien autenttisen tarpeiden ilmaisun kanavoinnin ja ehkäisyn järjestelmästä.

Toinen ja kolmas mainituista tarpeiden muodostumiseen ja tiedostamiseen liittyvistä tendensseistä tuovat lisätutkimuskohteena etsimättä esiin kysymyksen työläisaristokratian ja työläisbyrokratian muodostumisen taloudellisista, poliittisista ja ideologisista edellytyksistä.[27]

Oikeustarpeiden ja oikeustietoisuuden tieteellisen tutkimuksen kehityksen kannalta merkittävä este kytkeytyy siihen, että akateemisessa tieteen harjoituksessa ja tieteenalajaossa »taloudellinen», »poliittinen» ja »oikeudellinen» eivät kohtaa toisiaan yleisenä valtio- ja oikeustieteenä. Kun lisäksi laajeneva osa yhteiskunnallisia ja oikeudellisia tarpeita koskevasta tutkimuksesta on byrokratian itsensä suorittamaa, luonteeltaan rajoittunutta ja pitkälle teknistä, selvitysluontoista työtä, voi aluetta koskevan tieteellisen työn kehitysnäkymien suhteen olla oikeutetusti skeptinen. Osittunut »taloudellista», »poliittista» ja »oikeudellista» ilmiöpintaa koskeva tutkimus ei suo todellisuuden adekvaatin käsittämisen mahdollisuutta. Myöskään ei byrokratian hoitama pikakohdistettu selvitystyö voi korvata alueen kokonaisvaltaista perustutkimusta. Nykyhetken suurimpia tieteeseen kohdistuvia vaaroja on autonomisen, omatraditioisen tieteenharjoituksen ohentuminen tieteen nimellä kulkevaksi teknokratiaksi.

---

[27] Työläisaristokratiaa koskevia klassisia perusanalyysejä ovat Engelsin siirtomaamonopoliasemassa olleen Englannin tilanteeseen liittyvät tarkastelut ja Leninin analyysit opportunismin ja työläisaristokratian muodostumisen taloudellis-poliittisesta perustasta imperialismin kaudella. — Lyhyenä katsauksena käsitteen teoriahistoriaan, ks. *Nicolaus:* The theory of labor aristocracy (Monthly Review, 11, 21, 1970).

Lars Erik Taxell

Lag och politik

I. Med *lag* – i formell mening – avses rättsnormer som i den ordning som konstitutionen anger tillkommit genom samverkan av riksdagen och republikens president (RF § 2 m. 2).

Begreppet *politik* är mångtydigt. Därmed kan man beteckna beslut och åtgärder med syfte att styra samhället inom dess olika sektorer. Politik innefattar dels en beslutande verksamhet med all den beredning och annan aktivitet som föregår besluten dels åtgärder genom vilka dessa verkställes. Genom politik fullgörs statens uppgifter. Dessa bestämmer politikens inriktning och gränser. Också styrningen inom självstyrelsesamfunden (kommunerna) är politik.

Den styrning som de politiska besluten avser att åstadkomma tar sikte på tre omständigheter: ändamål, sättet att förverkliga och användande av resurser. Politiken siktar framåt. Genom den ändras bestående förhållanden. Föremål för styrningen är dels offentliga myndigheter dels organisationer och enskilda individer. Genom att styrningen gäller den sociala gemenskapen påverkar politiken i sista hand de enskilda individerna, deras frihet, handlande och beteende.

Hur förhåller sig lag och politik till varandra?

Lagens roll i samhället påverkas av den ideologi (t.ex. i en folkdemokrati) eller av den maktkonstellation (t.ex. i en diktatur) som bär upp samhällssystemet. Rätten i en demokrati av nordisk typ är något annat än rätten i en diktatur. I en autoritärt styrd stat framstår lagen som ett uttryck för den politiska maktutövarens vilja och strävanden medan lagen i en demokrati, vid sidan av övriga uppgifter, har till syfte att garantera personlig frihet och ge den enskilde skydd mot ingrepp från samhällets sida. Inställningen till lagen är olika beroende på om denna tillkommit i demokratisk ordning eller utgör ett autoritärt dekret.

Lagens beroende av samhällsstrukturen är starkast inom de sekto-

rer där rätten har ett sakligt samband med det politiska systemet. Hit hör framför allt statsförfattningens normer som reglerar de högsta statsorganen och deras uppgifter samt medborgarnas rättigheter och friheter i förhållande till samhället.

Andra lagnormer präglas inte lika starkt av samhällssystemet. Möjligen påverkas de inte alls av detta. I varje samhälle förekommer lagar som helt eller i huvudsak utformats med ledning av ändamålsenlighets-, effektivitets- och ordningssynpunkter: normer rörande förvaltande myndigheters organisation och arbetssätt, hälso- och sjukvård, tekniska anordningar etc. Höger- eller vänstertrafik är inte en fråga om politiskt system.

Likväl kan ett lands politiska system och den ideologi som ligger som grund för detsamma påverka lagreglerna och deras tillämpning inom områden som borde vara ideologiskt neutrala. Man ser detta bl.a. i fråga om strafflagstiftningen, regleringen av avtalsförhållanden (avtalsfrihet etc.), äktenskaps- och familjelagstiftningen, normeringen av arbetarskydd och miljövård etc. Lagarna får färgnyanser av allmänna politiska strävanden och synsätt med förankring i en dominerande eller i inbördes konkurrerande politiska ideologier.

I det följande berörs endast lagens roll i finländsk *demokrati.*

Det väsentligaste i lagens uppgift i en demokrati av den typ som utvecklats i Finland kan komprimeras i två satser. Lagen är ett instrument för politiken (II). Lagen drar gränser för politisk aktivitet (III). Sin uppgift i dessa avseenden kan lagen fylla endast om den är bindande (förpliktande) för dem till vilka den riktar sig – samhällets myndigheter och/eller enskilda medborgare. Lagens roll framträder accentuerad i demokratins legalitetsprincip.

II. Relationen lag – politik betyder i första hand ett samspel, inte en motsättning. De politiska beslutsfattarna på olika nivåer behöver *instrument* med vilkas tillhjälp de kan förverkliga sina planer och strävanden. Lagen utgör det främsta instrumentet.

Detta är en konsekvens av den demokratiska styrelseformen. Teoretiskt och ideologiskt betraktas folket som subjekt för eller bärare av statsmakten eller den till staten knutna förmågan (behörigheten) att direkt styra eller att indirekt påverka verksamheten i samhället och människors relationer till varandra. All den makt som den statliga organisationen utövar har sin yttersta grund i folket. Vid sidan av folket finns det inte i den demokratiska staten något annat primärt maktcentrum – inte ett politiskt parti, inte ett ledande statsorgan etc. Alla

maktflöden inom den statliga organisationen har sin källa hos folket. En statlig maktutövning som har sin grund utanför folket står i strid med demokratin. Detta betyder självfallet inte att den statliga maktutövningen vore opåverkad av inflytelser utifrån. Det betyder endast att behörigheten att utöva statsmakt emanerar från folket. Folkets företrädare (riksdagen) skall ha möjligheter att bestämma inriktningen av maktutövningen i samhället. Detta sker huvudsakligen genom lagstiftning.

När man säger att lagen är ett politiskt instrument menar man att politiska målsättningar – begränsade eller vittsyftande – förverkligas genom stiftande av lag. Man kan också uttrycka förhållandet på ett annat sätt: för att kunna genomföras i samhällets liv måste politiska beslut iklädas lagens form. Utan denna och utan att på det sätt konstitutionen föreskriver ha bearbetats i lagstiftningsproceduren är ett politiskt beslut utan betydelse i samhällets verksamhet. Ett beslut om t.ex. utökning av sociala förmåner kan ha fattats av instanser som de facto har möjligheter att bestämma, t.ex. av organ för partier med majoritet i regering och riksdag. Likväl kan man inte gå förbi lagen. Det är oförenligt med en demokratisk styrelseform att instanser som inte enligt lag har behörighet att utöva statsmakt – hur stark deras faktiska ställning än är – omedelbart avgör konkreta frågor på ett för myndigheter och individer bindande sätt. Avgöranden ovanför eller på sidan om lagstiftningen är rättsligt sett kraftlösa. Den politiska styrningen förverkligas genom riksdagens lagstiftning i den mån inte lägre myndigheter tillagts kompetens. Genom lagen förs de politiska besluten in i samhällsmaskineriet. Politiken verkar genom lagen.

Till det som här sagts måste man göra två reservationer.

För det första kan politiska beslut i många fall förverkligas utan användande av lagformen. När republikens president upplöser riksdagen är detta en definitiv och rättsligt bindande politisk åtgärd. Men också denna grundar sig på lag som ger presidenten behörighet att upplösa riksdagen och utlysa nyval (RO §§ 3 och 20). Lag finns alltid som yttersta grund för besluten.

För det andra sker den politiska styrningen via riksdagen inte alltid genom stiftande av lag. Också riksdagens beslut rörande budgeten, kontrollåtgärder etc. innebär politisk styrning.

Samhällets styrning genom lag öppnar ett intressant perspektiv. Vi ser på den ena sidan de instanser som enligt konstitutionen har den rättsliga behörigheten att skapa lag: riksdagen och republikens president jämte statsrådet. På den andra sidan framträder de krafter som

med olika styrka påverkar de officiella beslutsfattarna: politiska partier, intresseorganisationer, påtryckningsgrupper av varierande slag samt enskilda personer. Den aktivitet som dessa krafter utlöser, förstoras och förstärks via massmedia. Formell lagstiftande behörighet och faktisk politisk makt täcker inte varandra.

Väsentligt för en demokratisk styrelseform är att det organ som företräder folket inte har en blott formell behörighet att stifta lag. Medborgarnas deltagande i politiska val har inte enbart till uppgift att organisera en representation för folket. Detsamma är också ett led i folkets uppgift att påverka inriktningen och utformningen av statsmaktens utövning och därmed avgörandena i samhällets angelägenheter. Individernas participation genom val är samtidigt både en organiserande och en påverkande aktivitet. Riksdagen bör ha reell makt. Lagen skall vara ett instrument för samhällets styrning från riksdagens sida, inte ett redskap för krafter utanför folkrepresentationen.

I detta konstaterande möter vi bl.a. partiernas roll och deras relation till riksdagen.

Enligt ett formellt juridiskt betraktelsesätt är partierna utomparlamentariska enheter. De är inte förutsatta i grundlag. De har inte någon genom lag reglerad plats i lagstiftningsproceduren. Men de finns där. Utan en utvecklad partiverksamhet fungerar det parlamentariska systemet inte. Grundlagarna drar riktlinjer och gränser för statslivet. Men de ställer inte hinder för en praxis som låter andra instanser än de av grundlagen nämnda ingå som led i den process genom vilken lagar skapas.

Det sagda kräver några påpekanden rörande statsförfattningens normer.

Grundlagarna bildar den centrala delen av statsförfattningen (konstitutionen). De innehåller primära normer för statslivet och den politiska verksamheten. De har tillkommit i en särskild lagstiftningsordning. De kompletteras av vanliga lagar — vallagar, partilag etc. — dessa i sin tur av förordningar, statsrådsbeslut etc. Den reglering som sker på detta sätt är likväl inte uttömmande.

Sedvänjor och praxis utgör betydelsefulla reglerande faktorer i den politiska verksamheten. Det är i praktiken omöjligt eller åtminstone oändamålsenligt att binda politiken vid normer som reglerar alla enskildheter. En sådan reglering skulle alltför lätt skapa motsättningar mellan norm och verklighet med påföljd att författningens skrivna normer kunde komma att åsidosättas. Det politiska livet är bäst betjänt av en ordning som å ena sidan kategoriskt reglerar de för avgörandena

grundläggande faktorerna, å andra sidan ger tillräckligt utrymme för en aktivitet som kan anpassas till förhållanden och behov som vid olika tidpunkter är för handen i samhället.

I stöd av praxis som länge tillämpats utgör partiernas riksdagsgrupper legitima element i riksdagens organisation. Rättsligt sett bygger de sin ställning på sedvanerätt. Man kan också peka på den av föreningslagen (§ 4) förutsatta möjligheten att föreningar — partierna är registrerade föreningar — enligt sina stadgar kan påverka politiska avgöranden. Partiernas stadgar är i behörig ordning registrerade och de har därigenom konstaterats överensstämma med lag.

Å andra sidan är riksdagsgrupperna i stöd av interna partinormer eller på basen av praxis organ för respektive parti. Styrkan i banden mellan parti och riksdagsgrupp kan variera. Men bundenhet och samverkan finns alltid. Detta förhållande innebär att även partierna såsom sådana med sin ständigt ökande aktivitet indirekt kan uppfattas som element i den parlamentariska verksamheten där lagstiftandet utgör ett centralt moment.

När man säger att riksdagen utövar den lagstiftande makten eller att lagen är ett instrument för samhällets styrning från riksdagens sida måste man se den parlamentariska aktiviteten i det vidare perspektiv som de politiska partierna öppnar. En riksdag med reell makt utgör ett grundelement i demokratin. Bedömningen härav kan inte följa ett formellt juridiskt betraktelsesätt. Riksdagens avgöranden i lagstiftningsfrågor är en omfattande och invecklad mekanism i vilken även ingår de till folkrepresentationen knutna partiernas aktivitet. Men i sista hand är det alltid riksdagen själv som i den ordning som grundlagen föreskriver fattar de avgörande besluten. Riksdagsgruppernas eller andra partiorgans beslut är aldrig rättsligt bindande för riksdagen. Denna omständighet understryks även av stadgandet i RO § 11 om varje enskild riksdagsmans rättsliga obundenhet.

När den lagstiftande makten av grundlagen tillerkänns riksdagen i samverkan med republikens president avses närmast att riksdagen fastslår vad som skall gälla som lag — lagens innehåll. Men detta grundstadgande tar inte sikte på all beredande verksamhet som innefattas i lagstiftningen.

Var ligger tyngdpunkten i lagstiftningen? Rättsligt sett hos riksdagen. I realiteten hos regeringen som utarbetar propositionerna. Går man vidare finner man att lagförslagen, från vilka de slutliga lagarna sällan avviker i större omfattning, präglas av tjänstemän och fackmän inom eller utanför ministerierna. De partipolitiskt färgade utnämning-

arna av ledande tjänstemän och det ibland ensidigt gjorda valet av experter ger inte sällan lagförslagen en partipolitiskt betingad slagsida som kan vara svår att rätta till. De i ett tidigt lagberedningsskede accepterade lösningarna backas upp i utskottsbehandlingen i riksdagen av samma tjänstemän och experter som varit inkopplade i lagberedningsarbetet.

Riksdagens roll i lagstiftningen är reellt sett knappast så framträdande som den borde vara även om man tar med all den aktivitet som de politiska partierna står för. I statsförfattningskommitténs betänkande understryks från olika håll och med växlande skärpa betydelsen av att riksdagen intar en central roll i lagstiftningsarbetet. Det är fråga om att i praktiken förverkliga den ståndpunkt som gällande grundlag har accepterat. En effektivering av riksdagens lagstiftande makt kräver inte nödvändigt ändring av grundlag.

Det är hög tid att ge riksdagen ett eget lagberedningsorgan med uppgift att bistå utskotten med utredningar rörande enskilda lagförslag. Härigenom skulle riksdagen ges möjligheter till självständiga och mångsidigt underbyggda ställningstaganden.

Den allt mera komplicerade samhällsverksamheten med de ökade behov av reglering som den framkallar gör det allt svårare för riksdagen att själv reglera alla förhållanden. Författningar på lägre nivå måste ges ett allt större utrymme. Gränsen för riksdagens lagstiftning kommer i mycket att dras av praktiska arbetsmöjligheter.

I den utvecklingen är det viktigt att understryka att riksdagens lagstiftande verksamhet mer och mer koncentreras på riktlinjerna för samhällsverksamheten, på gränserna för individernas frihet och trygghet. Den kompletterande regleringen sker på lägre nivåer ifall man inte ger de rättstillämpande instanserna en vidgad prövnings- och handlingsfrihet. En särskild utvecklingslinje pekar på delegering till regionala instanser.

Det sagda aktualiserar frågan om »lagstiftning genom motiv»: lagstiftaren ger genom sina motiveringar till lagförslagen anvisningar om tillämpningen bl.a. genom att framhålla de allmänna och speciella ändamål som lagen eller enskilda stadganden skall tillgodose. I lagstiftningsproceduren i vårt land fästes allt för liten uppmärksamhet vid motiveringarna till lagarna. Klara och fylliga motiveringar i regeringens propositioner borde eftersträvas. I den mån ändringar görs under riksdagsbehandlingen borde motiven härför klart redovisas. Även i det avseendet skulle riksdagens lagberedningsinstans ha en viktig uppgift.

III. Lagen drar *gränser* för politisk maktutövning.

Gränserna framträder huvudsakligen i lagens uppgift att skydda den enskilde – hans rätt, frihet och trygghet – mot åtgärder från samhällets sida.

Demokratin erkänner individens egenvärde. Frihet och trygghet är nödvändiga förutsättningar för den demokratiska styrelseformen. Utan dem blir allt tal om demokrati tomma fraser. Demokratin är de fria och trygga medborgarnas samhällssystem.

Hur långt och på vilket sätt kan lagen skydda individerna mot politiska beslutsfattares dispositioner?

Det förekommer värden som i största möjliga utsträckning bör tillförsäkras individerna. Dels är det fråga om friheter och rättigheter som det demokratiska systemet förutsätter – rösträtt, yttrande- och tryckfrihet, församlings- och föreningsfrihet – dels allmänna mänskliga rättigheter – religionsfrihet, hemfrid, rätt till personlig integritet etc. Alla dessa värden bör skyddas mot ingrepp från politiska maktutövares sida utan att denna princip likväl kan upprätthållas strikt. Starkast blir skyddet när det grundar sig på stadganden i grundlag.

I övrigt bestämmes skyddet på basen av en avvägning mot varandra av samhällets och enskildas intressen. En effektiv och framåtblickande samhällsverksamhet kräver ofta ingrepp i enskild intressesfär, t.ex. genom expropriation eller byggnadsplanering. Härvid uppkommer lätt ett motsatsförhållande eller åtminstone en spänning mellan individ och samhälle. Gränsdragningen mellan statlig reglering och individuell frihet är i första hand en politisk och inte en rättslig fråga. De rättsliga aspekterna måste likväl finnas med.

I allt detta är lagen den reglerande faktorn. De förutsättningar under vilka individens intressen bör vika för samhällets kan endast bestämmas genom lag. Detsamma gäller de sätt på vilka ingrepp i enskild intressesfär får göras – vilka myndigheter som har behörighet att vidta åtgärder (kompetensnormer) och i vilken ordning dessa bör företas (procedurregler).

Det som här sagts är i första hand direktiv till lagstiftaren. Formellt sett är lagstiftaren visserligen herre över lagen – en lag kan ändras eller upphävas. Men så länge en lag gäller, binder den också lagstiftaren. Den försvårade lagstiftningsprocedur som krävs för avvikelser från grundlag minskar avsevärt de politiska instansernas möjligheter att göra ingrepp i rättigheter och friheter som tillkommer individerna. Grundlagen finns till dels för den enskildes skydd dels för stabiliteten i samhället.

Normgivande för lagstiftaren är också – ehuru på ett annat sätt än grundlagen – överstatliga rekommendationer som avser att stärka individernas ställning och rättsliga skydd. Det är en angelägen uppgift för lagstiftaren att garantera skydd för mänskliga friheter och rättigheter enligt de riktlinjer som angivits av FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna (1948) och senare tillkomna konventioner.

Lagens roll som gränsdragare för politisk aktivitet finns främst på ett lägre plan än lagstiftarens. Den framträder i den grundsats som kunde kallas *demokratins legalitetsprincip.* Denna innefattar två moment. Dels har all verksamhet i samhället ytterst sin grund i lag tillkommen genom riksdagens beslut. Dels är de organ som fullgör samhällets funktioner samt de enskilda individerna skyldiga att följa lagens stadganden och övriga rättsnormer.

Tesen att lagen utgör grund och rättesnöre för verksamheten i samhället betecknar en av de ledande tankarna i demokratin. Härvid förutsättes att lagen tillkommit i demokratisk ordning. Lagen drar gränser för maktsträvanden, påtryckningar och aggressioner.

Det vore likväl naivt att tro att allt som sker i samhället kan hållas inom lagens rålinjer. Det räcker inte att ställa kravet på legalitet. Lagstiftaren ställs inför en dubbel problematik: det gäller dels att ge direktiv för hur något skall vara, dels att reglera de lägen som uppkommer om och när lagen åsidosätts. Som komplement till legaliteten krävs en effektivt fungerande *rättsskyddsmekanism* som den enskilde kan ty sig till när lagens skyddsgräns överskridits.

Kravet på oberoende domstolar är ett uttryck härför. Domstolarna får inte ses som politiska instrument. De utgör inte redskap för politisk styrning. Deras uppgift består i att ge den enskilde individen ett från politiska bedömningar frigjort skydd enligt gällande rättsliga normer oberoende av varifrån ingreppen i enskild intressesfär utgått. Domstolarna måste ses som garanter för individernas trygghet och frihet och därmed för de värden på vilka den demokratiska styrelseformen bygger. De politiska lagstiftarna fastställer lagarnas innehåll och anger deras ändamål. Men tillämpningen är undandragen politisk styrning.

Den stadigt ökande mängden av överhetliga bestämmelser inom områden till vilka domstolarnas kompetens inte sträcker sig framhäver starkare än tidigare betydelsen av rättsskyddet inom förvaltningen. Den enskildes möjligheter att hävda sin rätt är i dag otillräckliga. Vi ser det t.ex. i den långsamma och mången gång ofullständiga behandlingen av skattebesvär. Det är viktigt att utveckla domstolarna, vilkas verksam-

hetsmöjligheter länge eftersatts. Men minst lika angeläget är att skapa ett effektivt rättsskydd inom förvaltningen.

Lagen åvälver individerna förpliktelser. Men den ger dem också ett skydd. Är människorna medvetna om hur de berörs av lagen? I många fall inte. Författningssamlingen hör inte till de lättast och flitigast lästa publikationerna. Ju mera lagen fordrar av den enskilde desto starkare framträder behovet av en klarläggande *information* som når fram till »gräsrötterna». Det är skäl att efterlysa en organiserad informationsverksamhet i fråga om både lagstiftning och rättstillämpning. Samhället skall inte bara stifta och tillämpa lag. Det måste också på ett begripligt sätt låta medborgarna veta vad lagen bestämmer.

IV. Det som här sagts går ytterst tillbaka på demokrati och på demokratiskt synsätt. Lagen skall vara folkrepresentationens samhällsreglerande instrument. Rättstillämpningen vid domstolar och förvaltande myndigheter skall skydda de värden – frihet och trygghet – som demokratin tillerkänner individerna. Informationen om lag och rättstillämpning skall ge människorna möjlighet att förstå och godta den genom lag skeende regleringen av samhällets verksamhet.

Ju bättre demokratin fungerar och ju mera individernas frihet och trygghet tillgodoses desto starkare blir lagarna förankrade i människors medvetande. En illa fungerande demokrati med autoritära tendenser eller med upprepade ingrepp i individernas frihetssfär kan leda till att lagens förankring hos individerna och därmed även lagens faktiska giltighet försvagas eller upplöses.

Människors positiva inställning till demokratin och dess värden framkallar även en beredvillighet att bära de förpliktelser som samhället lägger på individerna. Man kan inte från lagbundenheten skilja ut det som för individen är förmånligt och se bort från det som pålägger bördor och ansvar. Legaliteten finns inte till endast för att ge individerna frihet och skydd. Genom den förverkligas också de krav som samhället ställer på de enskilda. När legaliteten med denna dubbla innebörd frivilligt godtas skapas förutsättningar för politisk styrning genom lag.

OIKEUDENHOITO

Jorma S. Aalto

Näkökohtia kansalaisen oikeusturvasta

Sen jälkeen kun tasavallan presidentti Urho Kekkonen viisi vuotta sitten avasi keskustelun kansanvallasta ja sen toteutumisesta lainkäytössä sekä vähän myöhemmin käytti puheenvuoron oikeuslaitoskeskustelussa,[1] ovat oikeuslaitokseen liittyvät ongelmat tulleet käsitellyiksi varsin monipuolisesti. Voitaneen sanoa, että tasavallan presidentin avauksen jälkeen käyty oikeuspoliittinen keskustelu on merkinnyt oikeuslaitoksemme ja siihen liittyvien oikeusturvakysymysten aikaisemman tietyllä tavalla monoliittisen käsityksen päättymistä ja siirtymistä mielipiteiden pluralistiseen vaiheeseen. Eri yhteiskuntaryhmät ovat entistä voimakkaammin tuoneet esille omaan aatemaailmaansa perustuvan näkemyksen siitä, kuinka oikeuslaitos ja oikeusturvakoneisto tulisi järjestää, jotta se parhaalla mahdollisella tavalla turvaisi tuon aatesuunnan näkökohtien mukaan kansalaisen oikeusturvan. Käyty keskustelu on siten avannut monia aikaisempiin aikoihin nähden uusia näköaloja nimenomaan kansanvallan ja lainkäytön erilaatuisiin suhteisiin.

Olen pyrkinyt seuraamaan viime vuosina käytyä oikeuspoliittista keskustelua. Keskustelu on ollut osittain hyvinkin korkealentoista ja aatteellisella tasolla liikkuvaa. Nykyisiä tehtäviä hoitaessani olen joutunut tarkastelemaan oikeusturvajärjestelyjä kuitenkin usein tavallisten kansalaisten kannalta, jotka epäonnistuttuaan oikeusturvan saamisessa ovat suunnanneet joskus hätääntyneen tuntuisen avunpyyntönsä laillisuusvalvontaa harjoittavalle viranomaiselle. Tuossa yhteydessä olen havainnut, että oikeusturvan saamisen edellytykset näyttävät

[1] *Urho Kaleva Kekkonen,* Kansanvallasta ja sen toteutumisesta lainkäytössä, Lakimies 1970 N:o 6 s. I ss. ja Lakimiesuutiset 1971 N:o 5 s. 4 ss.

painottuvan usein jonkin verran toisin kuin, mitä käydyissä aatteellisissa keskusteluissa on keskeisiltä osilta käsitelty.[2]

On tietysti lähtökohtaisesti selvää, että oikeusturvan saamisessa ei ole kysymys ainoastaan oikeudellisten keinojen ja oikeudellisten mahdollisuuksien hyväksi käytöstä, vaan paljosta muusta. Kun tasavallan presidentti kosketellessaan tasa-arvon lisäämistä tuomioistuinlaitoksessa toteaa, että se olisi ratkaistava yhdessä niiden yhteiskunnallisten ongelmien kanssa, josta oikeuslaitoksen piirissä olevat ongelmat ovat osa,[3] hän on epäilemättä sattunut asian ytimeen. Jos taloudellisesti selvästi vahvempi osapuoli, esim. vakuutusyhtiö tarjoaa vakuutuskorvauksen saajalle 15 % pienempää korvausta kuin vahingonkärsijä pyytää, ei viimeksi mainittu yleensä lähde oikeusturvaansa hakemaan, vaan ottaa vastaan ehkä epäoikeudenmukaisena pitämänsä korvauksen. Taloudellisen tasa-arvon lisääminen vaikuttaa epäilemättä välillisesti oikeudellisen tasa-arvon lisääntymiseen.

Eräs keskeinen kysymys, joka yksityisen kansalaisen oikeusturvan perusteita selvitettäessä on tullut varsin selvästi esille, on se, että yhteiskunta näyttää jatkuvasti monimutkaistuvan kaikilla aloilla. Yhteiskuntaelämän mitä erilaisimpia ilmiöitä pyritään säännöstämään oikeusohjein, joiden lukumäärä lisääntymistään lisääntyy. Samoin niitten sisältö näyttää tulevan entistä monimutkaisemmaksi ja kansalaisen kannalta siten vaikeasti ymmärrettäväksi. Aina silloin kun kansalainen kääntyy hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen puoleen, kysymykseen tulevat yhteiskunnan hänen noudatettavakseen asettamat kirjoitetut ja vieläpä kirjoittamattomatkin oikeusohjeet, joiden mukaisesti hänen vireille panemaansa tai häntä koskevaa asiaa käsitellään. Samanlaatuisten oikeussäännösten mukaan viranomainen tulee myöskin asiassa toimimaan ja antamaan siinä aikanaan ratkaisunsa.

Perustellusti onkin nähdäkseni yhä useammin kiinnitetty huomiota nimenomaan tähän sisältyvään vaikeuteen kansalaisen kannalta.[4] Kun kansalaisella ei ole riittävää tietoa yhteiskunnan perusrakenteista eikä niistä oikeusohjein säännellyistä asioista, joissa hän joutuu yhteiskunnassa olemaan mukana, on kansalainen varsin erikoislaatuisessa tilanteessa. Kansalaisen on pakko toimia, tehdä jotain asiansa hyväksi,

---

[2] Selvää tietysti lieneekin, että periaatetasolla ja käytännön työssä painottuvat jonkin verran erilaiset näkökohdat.

[3] *Kekkonen*, Lakimiesuutiset 1971 N:o 5 s. 8.

[4] Yhteiskunnan monimutkaistuminen ja tähän usein liittyvä byrokratisoituminen aiheuttavat kansalaiselle selvästi enenemässä olevia vaikeuksia. Tämä kehitysnäkymä tuli esille varsin voimakkaasti myös pohjoismaisten oikeusasiamiesten kokouksessa Kööpenhaminassa 28.—29. 4. 1975.

mutta hän ei tiedä, mikä on sen oikeusohjeen sisältö, jonka mukaan hänen toimintaansa ja asiaansa viranomaisten kannalta arvioidaan.

Ehkä tässä kohdin tietyt vanhemmat peruslainsäädännöt, jotka osittain perustuvat kansan omaksumiin uskonnollisiin käsityksiin, ovat paremmassa asemassa. Jonkin yleisen rikoksen tunnusmerkistön pääasiallinen tieto kansalaisella lienee useimmiten. Sen sijaan voidaan sanoa, että kansalaiselta usein puuttuu tieto siitä, minkälaisten säännösten mukaan hänen tekemänsä veroilmoitus tullaan viranomaisten puolelta arvioimaan, millä seikoilla on erityisesti merkitystä hänen rakennuslupahakemustaan ratkaistaessa taikka mitkä ovat ne oikeusohjeet, joiden mukaan viranomainen häntä koskevan muun hänelle tärkeän asian tulee ratkaisemaan.[5]

Ja kuitenkin tuosta tiedosta usein riippuu, saako kansalainen viranomaiselta sen edun, minkä lainsäätäjä on tarkoittanut hänelle antaa, saavuttaako hän haluamansa luvan tai muun päämäärän. Samoin tuosta tiedosta saattaa riippua se, meneekö hänen suorittamastaan oikeustoimesta ehkä veroa yhteiskunnalle ja millä edellytyksillä, toimiiko häntä koskeva vakuutusturva tietyssä tilanteessa niin, kuin hän on olettanut vai ei, uhkaako häntä toisessa tilanteessa ehkä yhteiskunnan puolesta rangaistusseuraamus menettelystään jne. — Vielä tänään lienee monien kansalaisten käsitys tulo- ja varallisuusverotuksesta se, että verotus on »onnistunut silloin, kun tulee veronpalautusta, mutta epäonnistunut ja lainvastainen silloin, kun joutuu maksamaan lisää». Verotuksen lainmukaisen tuloksen määräävät kuitenkin kymmenet vero-oikeuden oikeusohjeet.

Kun asianlaita on siten se, että kansalaisella ei ole läheskään aina tietoa niistä oikeusohjeista, joita noudattaen viranomaiset joutuvat ratkaisunsa antamaan, oikeusturvaongelma saa uuden ulottuvuuden: kysymys ei ole viranomaisen antaman ratkaisun lainmukaisuudesta vaan siitä, kokeeko kansalainen tuon ratkaisun oikeudenmukaiseksi. Kysymys on siten enemmän tunteeseen kuin tietoon perustuvasta arvioinnista.

Kysymys oikeusohjeiden tiedottamisesta kansalaiselle siten, että ne tulisivat hänen tietoonsa niiltä osin, kuin hän niitä tarvitsee, on varsin laajakantoinen. Näkisin sen eräänä oikeusyhteisön keskeisistä kysymyksistä ja oikeusturvan saamisen perusongelmista. Vielä silloin kun

[5] Kansalainen tietää ja tuntee siten oman asiansa kaikkine yksityiskohtineen ehkä hyvinkin, mutta oikeusohjetta tuntematta ei osaa tai arvaa poimia tosiseikoista niitä, joille lainsäätäjä on antanut ratkaisevan merkityksen asiaa arvioitaessa.

oikeusohjeet aikoinaan olivat suhteellisen vähälukuiset ja ne kuulutettiin julkisesti tilaisuuksissa, joihin lähes kaikki osallistuivat, oikeusohjeiden tiedottamisessa ei varmaan ollut nykyisen suuruisia vaikeuksia. Tällä hetkellä voimassa olevien oikeusohjeiden määrä on jo niin suuri, ettei edes alan ammattimiehellä ole mahdollisuutta hallita niitä.

Mitä mahdollisuuksia kansalaisella on sitten hankkia tieto tiettyyn oikeudelliseen tilanteeseen liittyvistä oikeusohjeista ja näiden sisällöstä? Voidaan sanoa, että meillä julkaistaan joka toinen vuosi yhteensä runsaat 3.500 sivua lakitekstiä Suomen laki I ja II teoksessa ja useat tähän kuuluvat määräykset ovat juuri niitä, joita kansalainen joutuu tarvitsemaan.[6] Lakikirjat ovat yleensä saatavissa julkisissa kirjastoissa, jotka siten osaltaan antavat tarvittavaa informaatiota lainsäädännön sisällöstä. Voidaan kyllä sanoa, että tiedotuspalvelu alan ammattilaisia ja lakimiehiä varten on riittävä. Lakimies tietää myös sen, että milloin lain tai asetuksen säännös ei sisälly mainittuun teokseen, on se normaalisti saatavissa valtion painatuskeskuksesta, joka valtion puolesta harjoittaa laki- ja asetustekstien myyntiä Suomen asetuskokoelman numeroina.[7] Kun kansalainen tilaa valtion painatuskeskuksesta tarvitsemiaan säännöksiä hänen on kuitenkin kyettävä yksilöimään se, minkä lain tai asetuksen hän haluaa tuolloin hankkia. Vanhemman ja useita kertoja muutetun lain tai asetuksen saaminen edellyttää perustekstin ja kaikkien muutosten lunastamista, kun nämä muodostavat kukin oman erillisen painatuskohteensa. Lakitiedon levittäminen on eräs painatustyön vähäinen osa-alue.[8]

Kun yhteiskunta nimenomaan edellyttää sitä, että kansalaiset noudattavat asianmukaisessa järjestyksessä annettuja oikeusohjeita, pitäisin tarpeellisena, että yhteiskunnan puolesta myös annetaan kansalaiselle mahdollisuudet saada noiden oikeusohjeiden sisältö tietoonsa kohtuulliseksi katsottavalla tavalla. Mikäli kansalainen ei oikeusohjeita noudata tai niitä tunne, tästä mahdollisesti aiheutuvat haittaseuraamukset eivät välittömästi kohtaa yleensä asianomaista viranomaista,

---

[6] Kaksikymmentä vuotta sitten ilmestyneissä vastaavissa teoksissa oli yhteensä noin 3.000 sivua.

[7] Ks. L valtion painatuskeskuksesta 25. 11. 1966/568 sekä A valtion painatuskeskuksesta 30. 12. 1966/750 1 §:n 5-kohta.

Tähän liittyvien ongelmien ja epäkohtien osalta ks. Komiteanmietintö 1972: B 71 s. 11 ss.

[8] Kun kansalainen sitten onnistuu saamaan tarvitsemansa säännöksen, voi vain kuvitella hänen hämmennystään, kun hän yrittää yksin ottaa säännöksestä selville oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Hänelle säännöksen teksti koukerokielineen, pitkine lauseineen ja vieraine käsitteineen on varmasti monesti täydellinen arvoitus. Laki on kansanviisauden mukaan niinkuin se luetaan.

vaan ne kohtaavat nimenomaan sitä yksilöä, joka kussakin tapauksessa on kysymyksessä.[9]

Oikeusturvan saaminen ja hallitusmuodon 5 §:n tasa-arvovaatimus tapaavat tosiasiatasolla toisensa. Se, jolta puuttuu tieto oikeusohjeen sisällöstä ja joka joutuu kuitenkin toimintansa suorittamaan, voinee tuskin olla tasa-arvoisessa asemassa oikeusohjeen sisällön tietävän henkilön kanssa. Tässäkin näyttää siltä, että se, jolla on tietty perustieto ja kohtuullinen taloudellinen pohja, voi hankkia yleensä – arvatessaan – suhteellisen helposti tarvittavan tiedon. Sitä antavat alan ammattilaiset: esimerkiksi eri viranomaiset, asianajajat ja yleiset oikeusavustajat. Vähävarainen ja peräti varatonkin voi samoja kanavia käyttäen saada tarpeellista selvitystä, kunhan osaa sitä kysyä oikeana aikana asiansa hoitoa ajatellen. Laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja laki yleisestä oikeusavusta antavat tähän yhä tuntuvampia mahdollisuuksia.[10]

Kun myös viranomaisten piirissä on yhä enempi alettu tajuta viranomaisen kansalaiselle välittämän tarpeellisen tiedon merkitys, kokonaistilanne näyttää olevan sittenkin kääntymässä kansalaisten hyväksi. Kuitenkin tuntuisi siltä, että kotimainen kansanvaltainen perinne niiden kansalaisten osalta, jotka seuraavat aikaansa, tuskin tulee asianmukaisesti näin jatketuksi. Kun tiedon hankkiminen oikeuden sisällöstä on usein sinällään tärkeätä, saatettaneenkin kysyä, eikö myös perusinformaatiota, säännösten saatavissa oloa ja saavutettavuutta voitaisi kansalaistenkin kannalta jotenkin parantaa.

Kysymystä on laajemmissa puitteissa meillä pohdittu oikeushallinnon informaatiojärjestelmän kehittämissuunnitelmana.[11] Mainitun toimikunnan tehtävänä oli oikeushallinnon kokonaisvaltaisen informaatiojärjestelmän kehittäminen. Toimikunnan toimeksiannon mukaan järjestelmän tuli rutiinitietojen käsittelyn suorittamisen lisäksi tuottaa informaatiota koko oikeushallinnon ja kaikkien oikeushallinnollisia tehtäviä suoritettavien virastojen ja laitosten toimintojen johtamista ja kehittämistä varten.[12] Mainitun toimikunnan tehtävänasettelu on siten varsin

[9] Viimeaikaisessa oikeuspoliittisessa keskustelussa onkin syystä kysytty, olisiko lainkäytön lähtökohtana olevaan sääntöön »lain tuntemattomuus ei vapauta seurauksista» julkisoikeuden alalla julkisen vallan ja kansalaisen suhteita ratkaistaessa ehkä tehtävä joitakin poikkeuksia. Vrt. tämän osalta *Holopainen,* Lainkäyttö kansalaisen kannalta, Lääninoikeuspäivät 14. 5. 1975 (moniste) s. 13 s.

[10] Tosin meillä ei vielä ole päästy siihen, että jokainen kansalainen voisi vähäistä maksua vastaan tai ilmaiseksi – terveyskeskuspalvelujen tapaan – saada oikeudellisessa asiassaan tarvitessaan oikeusapua. Laki yleisestä oikeusavusta on tässä mielessä kuitenkin varsin merkittävä uudistus.

[11] Ks. Komiteanmietintö 1973: 58 sekä 1974: 6.

[12] Ks. Komiteanmietintö 1973: 58 s. 3 s.

viranomaiskeskeinen ja tämä tulee esille myöskin sen työssä. Komitean mukaan oikeudellisen aineiston informaatiojärjestelmän avulla tulee mm. saada tietoja siitä, millainen maan oikeudellinen järjestelmä on sekä voida edistää tämän järjestelmän toimintaa ja kehittämistä sekä lainsäädännön, lainkäytön ja oikeuspalvelun muodossa.

Järjestelmä sisältäisi siten tietoja muun muassa lainsäädännöstä. Järjestelmän käyttäjiä olisivat lähes kaikki viranomaiset, tutkijat, opettajat, opiskelijat, oikeusapua antavat organisaatiot tms. — sekä lopuksi — myös yleisö eli siis kansalaiset. Komitean mukaan oikeudellisen aineiston informaatiojärjestelmään kuuluisivat muun ohella painetut lait. Kuten edellisestä havaitaan, näyttää siltä, että tässäkin mietinnössä lähinnä kiinnitetään huomiota viranomaisten ja ammattimiesten tarpeisiin. Sen sijaan kansalaiset ja heidän mahdollisuutensa ja tarpeensa näyttävät jääneen vähäisemmälle huomiolle.[13]

Kun tarkastelee kysymystä nimenomaan yhteiskunnan jäsenten kannalta, näyttäisi ajatus yhteiskunnan puolesta toimivan keskitetyn tiedotuskeskuksen olemassa olosta erittäin luontevalta. Pitäisi olla olemassa paikka, josta kansalaiset ja viranomaiset voisivat kunakin hetkenä saada tiedon kirjoitetusta Suomen laista sellaisena kuin se on voimassa mainittuna aikana. Toisin sanoen paikka, josta kansalainen ilmoittamalla asiansa ja sen sisällön, voisi saada vastauksen Suomen kirjoitetun lainsäädännön sisällöstä noiden tapausten osalta. Ilmeisesti tällainen ajatus olisi toteutettavissa nimenomaan kirjoitettujen lainsäännösten osalta ATK-järjestelmän mukaisesti. Lainsäännösten tietopankkiajatus ei teknisesti ole mahdoton toteuttaa.[14]

Kuten edellä todettiin, kansalaisen oikeusturvan saaminen edellyttää yleensä tiettyä normitietoa ja tiettyä yleistä tiedon tasoa. Muutenhan tosiasiallisia epäkohtia ei tunnisteta oikeusturvan puutteiksi, vaikka tilanne todella on oikeusohjeen vastainen, vaan ne koetaan jonkinlaatuisiksi tosiasiallisiksi epäkohdiksi. Kun tieto yhteiskunnallisista asioista siten näyttää muodostavan keskeisen oikeusturvan saamisen perustan, on täysi aihe kysyä, saavatko kansalaiset riittävää informaatiota oikeudellisista kysymyksistä.

Nykyisenä tiedotusaikakautena ajankohtainen lainopillinen tieto kanavoituu eri teitä pitkin kansalaisten käyttöön. Näyttää siltä, että tässä nimenomaan julkisella sanalla, lehdistöllä, radiolla ja televisiolla on keskeinen merkitys. Tosin esim. television ohjelmistoon kuuluva

---

[13] Ks. sama s. 54 s.
[14] Ks. sama s. 66.

monipuolinen oikeusturvakysymyksiin liittyvä ohjelmakokonaisuus filmien tuottajamaista johtuen näyttää olevan antoisampi – ja samalla kehittävämpi – esim. saksalaisille, ranskalaisille, englantilaisille ja Amerikan Yhdysvaltain ja sen osavaltioiden kansalaisille heidän oikeudellisten ja oikeusturvaan liittyvien kysymystensä kartoittamisessa – johon se tietysti kaupallisen päätarkoituksen lisäksi alunperin onkin tarkoitettu. Aika ajoin tietysti televisiosta saadaan myös kotimaista lakitietoa valaisevia ohjelmia. Ilmeisesti kuitenkin kansalaisten lakiasioita koskevan tiedon karttuminen tapahtuu pääasiassa heidän toimiessaan yhteisissä yrityksissä ja yhteiskunnan erilaatuisissa tehtävissä – yrittämisen ja erehtymisenkin tietä.

Haluaisin näiden jokapäiväisten yhteiskuntatiedottajien lisäksi kiinnittää huomiota koululaitoksen merkitykseen yhteiskunnan perusrakenteiden ja yhteiskunnan määräämien pelisääntöjen välittäjänä. Nykyistä yhteiskuntaa on syystä usein nimitetty koulutusyhteiskunnaksi. Kun koululaitoksen perusosat jakavat oppilaille tarpeellista tietoutta elämää varten, onko koululaitos tässä kohdin täyttänyt asianmukaisesti sille kuuluvan tehtävän. Voimassa olevien valtion oppikoulujen historian, yhteiskuntaopin sekä taloustiedon *oppiennätyksien* mukaan luetellaan yleisen ja Suomen historian keskeisiä kohtia *kahdeksan sivua,* yhteiskuntaopin asiat on saatu sijoitetuksi noin puolelle sivulle. Vastaavanlainen suhde näyttää vallitsevan myös lukion oppiennätysten osalta.[15]

Koululaitos on tässä kohdin pyrkinyt jotenkin ottamaan ajan haasteen huomioon. Sisältyyhän esim. peruskoulun yhteiskuntaopin opetussuunnitelmaan keskeisiä yhteiskunnallisia ja samalla oikeudellisia aiheita. Aiheina mainitaan mm. perhe yhteiskunnan alkusoluna, perheen yhteiskunnalliset tehtävät ja tuki perheelle, miten kunta toimii, miten valtio on rakennettu, kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista, miten lakeja säädetään, miten toimeenpanovaltaa käytetään, Tasavallan presidentti, turvallisuuskysymys: Suomen puolueettomuuden turvaaminen, miten oikeusturva taataan, poliisin toiminta, oikeuslaitoksen toiminta, nuorison oikeusasema, poliittiset puolueet, työttömyys ja työllisyyden ylläpito, sosiaalihuolto, valtion osuus työelämässä, työterveydenhoito ja asuntopolitiikka.[16]

Edellä olevat otsikot ja aiheet ovat sinällään hyviä. Kysymys rajoitetun peruskoulutusajan jakamisesta eri lohkoihin on tietysti arvostusky-

[15] Ks. Valtion oppikoulujen oppiennätykset, Historia yhteiskuntaoppi sekä taloustieto (Helsinki 1963) s. 8–15 ja s. 15 (Kohta I), sekä s. 17–29 sekä s. 29 kohta I.
[16] Ks. Peruskoulun oppimäärät (1972) s. 227.

symys. Kun laillisuusvalvonnan ja kansalaisen oikeusturvan kehittämisen kannalta tarkastelee kysymystä, voinee vain esittää hartaan toiveen yhteiskuntaopin merkityksen lisäämisestä peruskoulutuksen eri asteilla. Oikeusministeriö on ymmärtääkseni perustellusta syystä kiinnittänyt kirjeellään 5. 2. 1975 opetusministeriön huomiota lakitietouden asemaan ja osuuteen eri oppiaineiden opetusaineksessa sekä pitänyt kysymystä lakitietouden sisällyttämisestä koulujen opetusohjelmaan erittäin tärkeänä.

Koululaitos kasvattaa oppilaitaan yhteiskunnassa elettävää elämää varten. Tuon yhteiskunnan tarpeiden huomioon ottaminen koulutuksessa ei liene siten kohtuuton vaatimus. Vaikkakin kansalaiset saavat lakitietoutta muitakin tiedotuskanavia pitkin, voitaisiin käsitykseni mukaan siten kansanvallan tuleville kannattajille antaa jo koulussa tarpeellisia perustietoja ja toimintavalmiuksia, jotka ehkä esim. kaukohistoriaa enemmän auttaisivat heitä selviytymään yhteiskunnassa yhteiskunnan heille asettamista vaatimuksista ja tekisivät heidät tietoisiksi myös yhteiskunnan heille tarjoamista oikeuksista.

Sen selvittäminen, minkälaatuisia tietoja ja perusvalmiuksia tavallinen kansanvallan kannattaja elämässään tulee tarvitsemaan, ei laajoissa puitteissa liene ylivoimainen tehtävä. Välttämättä ei tarvittane edes tietokoneen apua sen toteamiseksi, millaisia tilanteita kansalainen keskimäärin elämässään joutuu kokemaan, jollaisten yhteiskuntatietojen opetuksen sisällyttäminen koululaitoksen yhteyteen lienee osaltaan perusteltua. Kun saamieni tietojen mukaan tämäntapaista opetustoimintaa edellä kuvattua laajempanakin on kokeilumielessä suoritettu ja kun siitä saadut kokemukset ovat olleet varsin hyvät, näyttäisi mainitun kokeilutoiminnan laajentaminen opetuslaitoksen laajemmilla sektoreilla olevan varmasti perusteltavissa.[17]

Olen edellä käsitellyt kansalaisen oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä hieman tavallisuudesta poikkeavilta näkökulmilta. Toisaalta olen kiinnittänyt huomiota kansalaisen mahdollisuuksiin saada helposti ja tarpeen mukaan oma-aloitteisesti tietoa yhteiskunnan rakenteista ja oikeusohjeista. Toisaalta olen kiinnittänyt huomiota yhteiskunnan velvollisuuteen kouluttaa häntä nimenomaan myös tuon yhteiskunnan tarpeiden ja oikeusohjeiden tuntemuksessa siten, että hän paremmin voisi myös saada sitä oikeusturvaa, jota yhteiskunta eri instituutioidensa kautta hänelle antaa. Kuten yleensä yhteiskunnallisten päämäärien

[17] Tavanomaista laajempaa oikeudellista opetusta on annettu ainakin Helsingin Suomalaisessa yhteiskoulussa.

ollessa kyseessä, voidaan noihin päämääriin päästä vain useita rinnakkaisia ja ehkä peräkkäisiäkin keinoja ja menettelytapoja käyttäen. Näin asianlaita on varmasti myös silloin kun yhteiskunnassa pyritään eri keinoin lisäämään kansalaisten oikeusturvaa ja tasa-arvoisuutta tuomioistuinlaitoksessa ja viranomaistoiminnassa.

Inkeri Anttila

Rikosoikeuden uusi linja

Rangaistuksesta rikollisuuden torjumisen keinona on julkisuudessa keskusteltu satoja vuosia. Jokainen aika on pyrkinyt löytämään vastauksia, jotka olisivat edellisiä parempia ja tuottaisivat tarkoituksenmukaisimman tuloksen. Mitä kaukaisemmasta menneisyydestä on kysymys, sitä helpompi lienee nähdä se nimenomaisesti yhden suunnan valossa: puhumme 1800-luvun klassisesta rikosoikeudesta tai oman vuosisatamme alkuvuosien positivismista. Muistamme tällöin ne päävirtaukset, jotka Euroopassa yleensä tai ainakin omassa maassamme antoivat aikakauden keskustelulle sille ominaisen leiman.

Aivan yhtä helppoa ei liene eritellä kriminaalipolitiikan valtavirtauksia esimerkiksi 1950- tai 1960-luvun Suomessa: tiedämme näistä vuosikymmenistä enemmän, muistamme kontroversiaaliset keskustelut ja asiantuntijoiden väittelyt. Silti useat lienevät valmiit yhtymään siihen käsitykseen, että näilläkin vuosikymmenillä on omat päälinjansa. Yksinkertaistaen ja kärjistäen voisi 1950-lukua nimittää hoitoideologian kulta-ajaksi ja 1960-lukua virallisen kontrollijärjestelmän roolin uudelleen arvioimisen aikakaudeksi.

Kun nyt olemme tulleet 1970-luvun puoliväliin, on aiheellista kysyä onko tarjottavana mitään uutta, sellaista joka tulevaisuudessa nähtäisiin 1970-luvun rikosoikeudellisena ideologiana. Olemmeko oppineet entisistä erehdyksistä ja olemmeko voineet hyödyntää tutkimusten tuloksia uudeksi kriminaalipoliittiseksi suuntaukseksi?

Väitän, että näihin kysymyksiin voidaan antaa myönteinen vastaus. Nykyvuosikymmenemme todella eroaa edellisistä, vaikka keskustelua uusista ajatuksista tosin käydään vielä paljolti suppeassa asiantuntijapiirissä ja vasta tulevaisuus näyttää, saadaanko uudet ajatukset siirrettyä yleiseen tietoisuuteen.

Mikä sitten on uutta 1970-luvun suomalaisessa kriminaalipoliittisessa ajattelussa?

Epäilemättä tärkeintä on palaaminen siihen käsitykseen, että rangaistuksen olennaisin tehtävä on *toimia moitteena:* osoittaa yhteiskunnan jäsenille minkälaiset teot ovat yhteiskunnanvastaisia ja siis hylättäviä.

Tämä ajatus ei edellisinäkään vuosikymmeninä ollut täysin unohduksissa; sekä pohjoismaisessa yhteistyössä että oman maamme kirjallisuudessa näkyi kannanottoja rangaistuksen »moraalia luovan merkityksen» puolesta. Asiantuntijoiden mielenkiinto suuntautui pitkään kuitenkin muualle.

Ero eri vuosikymmenien suuntauksessa näkyy ehkä parhaiten, jos 1970-luvun vertailukohteeksi otetaan 1950-luku. Parikymmentä vuotta sitten kriminaalipoliittisen uudistusliikkeen pääpaino oli selvästi rangaistusten, erityisesti laitosseuraamusten, oletetussa käsittely- ja hoitovaikutuksessa. Rangaistuksen merkitys haluttiin »yksilöidä» ja sen arvo yhteiskunnassa punnita yksinomaan sen perusteella, missä määrin se oli onnistuttu muovaamaan kullekin rikoksentekijälle soveltuvaksi. Tämä käsitys pohjautui luonnollisesti siihen ideologiaan, että rikos oli aina oireena jostakin psyykkisestä sairaudesta tai poikkeavuudesta ja että rangaistuksen tehtävänä oli siis toimia hoidon ja parantamisen linjoilla: se tuli määrätä lääkkeeksi sairaalle. Rangaistuksen yleisiä sosiaalisia normeja tukevaa vaikutusta ei usein edes mainittukaan, ja jos siihen viitattiin, tämä monesti tapahtui melko väheksyvään sävyyn. Rangaistuksen yleisestävästä vaikutuksesta puhuttaessa taas tavallisimmin tarkoitettiin yksipuolisesti sen pelottavaa vaikutusta, jonka eräät arvelivat olevan saatavissa aikaan kovalla rangaistustasolla.

Siirtyminen 1950-luvun hoitoideologiasta 1970-luvun uuteen suuntaukseen olisi tuskin voinut tapahtua ilman 1960-luvun tutkimusta ja julkista keskustelua. Tarvittiin hoitoideologian voimakasta kritiikkiä, tutkimustuloksia sen kohteiksi joutuneiden hoidon tehottomuudesta ja oikeusturvan heikkoudesta. Oli välttämätöntä saada yleiseen tietoisuuteen selvä käsitys siitä, miten yksilöllisen ideologian mukaiset seuraamukset loukkasivat yhdenvertaisuutta ja ennustettavuutta. Oli osoitettava, että rangaistuksen oikeutusta ei voitu enää järkevästi perustella sen oletetulla hyödyllisellä hoitovaikutuksella. Uuden perustelun löytäminen oli välttämätöntä.

Myös mielenkiinnon suuntautuminen koko rangaistavien tekojen kenttään sai asian näyttäytymään uudessa valossa. Esimerkiksi entistä enemmän huomiota herättäneen liikennerikollisuuden tai verorikollisuuden rangaistavuutta tai kovennettuja rangaistuksia voitiin kovin huonosti perustella hoitonäkökohdilla.

Kuten usein tällaisissa tilanteissa, tyydyttiin keskusteluissa aluksi siihen, että eräitä rikosryhmiä ja niiden tekijöitä pidettiin poikkeuksina yleisestä säännöstä. Toisinaan oli jopa tapana sanoa, että esimerkiksi rattijuopot tai verorikolliset eivät oikeastaan olleet rikollisia ensinkään; nämä ryhmät eivät soveltuneet siihen stereotyyppiseen käsitykseen, mikä oli vallalla tavallisesta keskimääräisrikollisesta. Mitä pitemmälle keskustelu »uuskriminalisoinneista» eteni, sitä vaikeampaa oli kuitenkin pysyttäytyä tällä linjalla. Ei näyttänyt enää luontevalta jakaa rikollisia kahteen luokkaan, tavallisiin hoitoa tarvitseviin ja epätavallisiin rangaistusta tarvitseviin. Kun hoidon tehottomuus alkoi olla selviö, oli rangaistusten tarpeellisuus voitava perustella muulla tavoin.

Rangaistuksen ymmärtäminen ensisijaisesti moitteeksi siirsikin keskustelun uusille linjoille. Voidaan sanoa, että siinä tapahtui siirtymä yksilöllisestä yleiseen. Siinä painotetaan sellaista yleisestävyyden aspektia, joka pitkälti oli jäänyt vähälle huomiolle: uutta linjaa onkin tämän johdosta toisinaan aiheellisesti nimitetty palaamiseksi uusklassiseen ajatteluun. Kun siirtyminen on tapahtunut vähitellen, sen tuloksia ei vielä ole paljonkaan nähtävissä kirjallisuudessa. Oireellisena on kuitenkin pidettävä esimerkiksi sitä, että Ruotsi — aikaisemmin hoitoideologian luvattu maa — järjesti vuonna 1975 varsin virallisissa puitteissa suuren kansainvälisen kokouksen aiheesta rangaistuksen yleisestävä vaikutus ja sen tutkiminen, ja että Suomen rikoslakikomitea periaatemietinnön alustavissa luonnoksissaan selvästi asettuu uuden ajatussuunnan kannalle.

Korostettaessa rangaistusta moitteena ei suinkaan haluta vain ottaa uutta — tai »uusvanhaa» etikettiä keskustelun otsikoksi. Kysymys on perinpohjaisesta uudelleen suuntautumisesta, josta voidaan tehdä monia käytännön kriminaalipolitiikan tasolla liikkuvia johtopäätöksiä. Osa koskee lain säätämisen, osa sen soveltamisen periaatteita.

Jos rangaistusten halutaan toimivan yhteiskunnan rikoksen johdosta lausumana vakavana moitteena, yhteiskunnan kontrollijärjestelmä tulee nähdä kokonaisuutena niin, että rikoslainsäädännön normit mahdollisimman pitkälle tukevat muita sosiaalisia normeja. Erityisesti sellaisilla aloilla, joilla kysymys on uusista kriminalisoinneista, joille yleinen oikeuskäsitys ei vielä osoita luontaisia rajoja, lainsäännösten on oltava tarkkarajaisia ja selväpiirteisiä. Eron rangaistavan ja rankaisematta jäävän käyttäytymisen välillä pitäisi olla jokaisen helposti nähtävissä. Säännösten tulee olla siten muotoiltuja, että niissä paheksuminen suunnataan nimenomaisesti tekoon eikä esimerkiksi rikoksentekijän elämänkulkuun tai persoonallisuuteen kokonaisuudessaan.

Rangaistusten tulee jo *nimessään* osoittaa, että kysymys on moitteesta ja varoituksesta. Tämän johdosta olisi sellaiset nykyisen lainsäädännön käyttämät nimikkeet kuin toimenpiteestä luopuminen tai tuomitsematta jättäminen korvattava uusilla termeillä, joista käy selvästi ilmi teon leimaaminen yhteiskunnanvastaiseksi: uusina ehdotuksina onkin esitetty esimerkiksi tuomioistuinvaroitus- tai rangaistusvaroitus-sanoja. Missään tapauksessa eivät rangaistukset tai rangaistuslaitokset saisi virallisesti muistuttaa hoito- tai huoltolaitoksia. Esimerkiksi nuorisovankilan nimitystä on pidettävä parempana kuin virheellisiä mielleyhtymiä antavia nuorisokoulua tai koulukotia tahi täysin neutraaliin sävyyn pyrkivää nuorisolaitosta. Täsmällisten nimitysten käytöstä on myös se hyöty, että päätöksentekijät eivät lakia säätäessään tai sitä soveltaessaan pääse tuudittautumaan sellaiseen väärään uskoon, että kysymys onkin oikeastaan jostakin muusta kuin tahallisesta kärsimyksen aiheuttamisesta lakia rikkoneelle.

Rangaistusten tulisi myös olla suhteellisen *kaavamaisia* yhdenvertaisuuden ja ennustettavuuden säilyttämiseksi. Tuomioistuimille ei tulisi uskoa sellaista valtaa, että ne voisivat epämääräisen rangaistussäännöksen puitteissa tuomita samanlaisista teoista hyvin erilaisia rangaistuksia; ainakaan tämä ei saisi yleensä tapahtua yleistasosta huomattavasti ankarampaan suuntaan, vaan korkeintaan teossa ehkä ilmenevien poikkeuksellisen lieventävien asianhaarojen ansiosta lievempään suuntaan.

Olennaista uudessa järjestelmässä ovat tuomioistuimille laissa annettavat *mittaamisohjeet,* jotka tekevät lainkäytön yhtenäisemmäksi ja estävät eri tuomioistuimissa helposti syntyvien yksittäistraditioiden jatkumisen. Tärkeätä niin ikään on, ettei järjestelmään oteta sellaisia seuraamuksia, jotka liittyisivät asianomaisen henkilön yleiseen elämänkulkuun ja sallisivat hänen pitämisensä laitoksissa normaalia kauemmin. Uusi järjestelmä ei näin ollen hyväksy esimerkiksi tavallista ankarampia rangaistuksia pelkästään sillä perusteella, että joku henkilö on rikoksenuusija. Sen sijaan on täysin mahdollista, että mittaamissäännöksissä säädetään tavallista ankarampia rangaistuksia niille, joiden rikoksessaan osoittama tavallista suurempi syyllisyys, esimerkiksi kylmäverinen harkinta, ilmentävät normaalia suurempaa yhteiskunnanvastaista tahtoa.

Koska rangaistukset ovat yhteiskunnan moitteita, ne liittyvät eräänlaiseen kuvannolliseen moiteresurssien kokonaisuuteen. Rangaistukset tulee tämän johdosta kohdentaa sellaisiin tekoihin, jotka välttämättä ovat moitteen arvoisia. Niitä ei pidä käyttää mistä teosta hyvänsä,

vaikkapa kysymys olisikin esimerkiksi hieman ärsyttävästä epäesteettisestä käyttäytymismuodosta. *Moitevoimavarat ovat nekin rajallisia* ja siksi niitä tulee käyttää säästäen. Jos kaikki mahdollinen on rangaistavaa, moite menettää tehonsa. Tätä moiteresurssien inflaatiota on siis pyrittävä torjumaan. Erityisen varovainen on syytä olla sellaisilla aloilla, joilla moiteresurssien tiedetään kärsivän siitä, että valvontajärjestelmää ei saada tehokkaasti toimivaksi. Esimerkiksi itsemurhayrityksen määrääminen rangaistavaksi tai uuden kieltolain säätäminen maahan olisi huono ratkaisu, koska lain alinomainen rikkominen mahdollisista korkeista rangaistusuhista riippumatta toisi sellaisen tunteen, ettei rikoslailla yleensäkään ole mitään väliä: kaikki sitä kuitenkin rikkovat ja vain muutamat joutuvat vastuuseen. Moiteresurssien oikeaan kohdentamiseen tulisi siksi liittyä varmuus siitä, että kontrolli todella toimii. Laki voi kuitenkin joskus olla edellä yleistä oikeustajuntaa ja ohjata sen kehitystä; esim. lapsen ruumiillisen kurituksen kieltäminen laissa siitä huolimatta, että kansan enemmistö sen hyväksyisi, saattaa olla tarkoituksenmukainen ja onnistunut kriminaalipoliittinen toimenpide.

Moiteresurssien rajallisuus aiheuttaa luonnollisesti myös sen, että niiden kohdentamista tulee aika ajoin tarkistaa. Epäajanmukaiset kriminalisoinnit, joita kansan yleinen oikeustajunta ei enää hyväksy, ovat enemmänkin pahasta kuin hyvästä, koska niiden vanhentunut ideologia helposti saa aikaan sen, että koko rikoslainsäädäntöä aletaan pitää pelkästään vanhentuneen järjestelmän pönkittämisenä. Toisaalta sekin, että joitakin erittäin moitittavia tekoja ei rikoslaissa säädetä rangaistavaksi, voi aiheuttaa jyrkkää arvostelua rikosoikeudellista järjestelmää kohtaan ja vähentää moitteen tehoa. Tarvitaan siksi joustava menetelmä, jonka kautta saadaan liiaksi aikaa hukkaamatta kriminalisoitua esimerkiksi sellaiset uudet moitittavan käyttäytymisen muodot, jotka vasta teknisen kehityksen tai muuttuneen oikeustajunnan myötä ovat tulleet ajankohtaisiksi. Tässä muutostyössä on jälleen, moiteresurssien rajallisuus muistaen, jatkuvasti pidettävä yllä sellaista tasapainoa, että kun jotakin uutta säädetään rangaistavaksi, vastaavasti poistetaan vanhoja kriminalisointeja laista. Vaikka on luonnollisesti tärkeätä, että uusia kriminalisointeja ei lakiin oteta vain hetken innostuksen ja tunnekuohun vallitessa, vaan vasta vakavan harkinnan tuloksena, ovat periaatteessa sekä jatkuva dekriminalisointi että jatkuva uuskriminalisointi tarpeen. Onpa joskus ehdotettu, että rikoslaki pitäisi säätää vain määräaikaiseksi, esimerkiksi viisivuotiseksi, ja tämän ajan kuluttua hyväksyä uudelleen joko sellaisenaan tai muutettuna. Tämä pakottaisi lainsäätäjiä tarkistamaan lain lyhyin väliajoin.

Jos rangaistus käsitetään ensisijaisesti yhteiskunnan taholta tekoon suunnatuksi moitteeksi, *rangaistusten oikeutusta* ja tarkoituksenmukaisuutta *ei tarvitse muulla tavoin perustellakaan.* Erityisesti laitosseuraamuksia, rikoksentekijän tuomitsemista vankeusrangaistukseen, ei tarvitse perustella sillä, että hänelle itselleen kenties on hyväksi joutua laitokseen, eikä rangaistusajan pituutta laitoksessa saa missään tapauksessa määritellä sen mukaan minkä ajan mahdollisesti katsotaan olevan hoitoaikana sovelias tässä yksittäisessä tapauksessa. Kuluneina vuosikymmeninä on tarpeeksi selvästi osoitettu hoitoideologian tekopyhyys ja tehottomuus. Ja kun nyt tiedämme tutkimusten osoittaneen, että mitä kauemmin rikoksentekijä joutuu olemaan vankilassa, sitä yhteiskunnanvastaisemmaksi hänen asenteensa muodostuvat, ei ole enää mitään pohjaa sille väitteelle, että rikoksentekijät on pidettävä vankilassa kunnes he siellä parantuvat. Nyt tiedämme sen sijaan, että rikoksentekijöitä on valitettavasti pidettävä vankilassa, vaikka he eivät siellä paranekaan, vieläpä tulevat entistä huonommin sopeutuviksi. Vakavissa rikoksissa ei moite ainakaan nykyisessä yhteiskunnassamme toimi ilman laitossijoituksia, vaikka tiedetäänkin, että suurin osa rikoksentekijöitä voisi yksilökohtaisesti vahingoittua vähemmän jostakin muun laatuisesta toimenpiteestä. Vankilaa ei siis käytetä rikoksentekijöiden parantamislaitoksena, ei yleensä myöskään siitä syystä, että asianomaiset henkilöt olisivat liian vaarallisia pidettäväksi vapaassa yhteiskunnassa, vaan siitä syystä, että vain joutuminen vankilaan antaa kyllin paljon painoa rangaistuksesta ilmenevälle moitteelle.

Yllä sanottu ei toisaalta tietenkään merkitse sitä, ettei rikoksentekijöille saisi ja pitäisi vankilassa antaa sellaista käsittelyä ja tarpeen mukaan hoitoakin, joka kussakin yksittäisessä tapauksessa on tarpeen. Vangille kuuluu luonnollisesti oikeus samanlaisiin terveyspalveluihin, tähän liittyen myös psykiatrisiin terveyspalveluihin, kuin kaikille muillekin yhteiskunnan jäsenille. Ja koska vangit ovat joutuneet vankilaan nimenomaisesti rangaistuksen normeja vahvistavan vaikutuksen tehostamiseksi, eräänlaisina varoittavina esimerkkeinä muille kansalaisille, on vain oikeudenmukaista, että heille annetaan laitoksessa se apu, mikä on tarpeen useinkin ahdistavien laitosolosuhteiden ja mielenterveyttä vaarantavan rangaistusajan kestämiseksi. Yhteiskunnan velvollisuus, jota tarkoituksenmukaisuusnäkökohdatkin voimakkaasti tukevat, on myös pyrkiä saamaan vankilasta vapautuville sellaista apua, että he eivät työn ja asunnon puutteessa syyllisty uusiin rikoksiin. Uusi ajattelutapa ei siis missään tapauksessa halua poistaa hoitoa vankilasta. Se

haluaa vain korostaa, että ketään ei pidä sulkea rangaistuslaitokseen, jotta häntä voitaisiin siellä hoitaa.

Kun rangaistukset ovat luonteeltaan moitteita, ne pitää liittää melko kaavamaisesti rikollisen teon tapahtumiseen. Useimmissa käytännön tapauksissa on ilmeistä, että rikoksentekijä koetaan normaaliksi henkilöksi, johon moitteen voidaan olettaa vaikuttavan. Jos rikoksentekijän ymmärretään olevan *huomattavasti sairas* tai *poikkeava henkilö,* esimerkiksi siinä määrin kehitysvammainen, ettei hän ymmärrä tekonsa merkitystä, yleinen oikeuskäsitys sallii kyllä, että hänet jätetään rankaisematta. Miten lievä poikkeavuus tällöin otetaan huomioon, riippuu yhteiskunnan yleisestä kehitystasosta. Alkukantaisessa yhteiskunnassa oltiin tässä suhteessa kaavamaisia ja ankaria. Nykyisin on varaa olla suvaitsevampi, koska tiedon tason kohotessa ymmärretään entistä paremmin, että jonkin rikoksentekijän toiminnassa on saattanut esimerkiksi mielisairaudella olla ratkaiseva merkitys. Yleinen moitejärjestelmä toimii siis nykyisessä yhteiskunnassa, vaikka eräät poikkeavasti käyttäytyvät jätettäisiinkin rankaisematta, kunhan ei mennä niin pitkälle, että rankaisemattomuudesta tulee sääntö.

Uuden ajattelutavan mukaisesti rangaistuksen tulee moitearvoltaan vastata tekoa ja siinä osoitettua syyllisyyttä. Tästä johtuu, että *moite ei saisi tulla kaksin- tai moninkertaisena,* koska tämä loukkaisi oikeudenmukaisuusajattelua ja saattaisi eräät rikoksentekijät muita huonompaan asemaan. Tästä periaatteesta on tehtävissä eräitä merkittäviä johtopäätöksiä. Ensinnäkin on uudessa järjestelmässä tietoisesti vältettävä sellaisia seuraamuksia tai virallistoimenpiteitä, joita ei tähän saakka ole nimitetty rangaistuksiksi, mutta jotka liittyvät kiinteästi rikoksen seuraamusjärjestelmään ja toimivat käytännössä myös rangaistuksena eli moitteena. Esimerkiksi moottoriajoneuvon ajoluvan menettäminen liikennerikoksesta tulevan rangaistuksen lisäseuraamuksena olisi otettava huomioon jo tuomioistuimen määrätessä rangaistuksen suuruuden, koska mainitunlainen lisäseuraamus kohtaa eri henkilöitä eri suuruisella ankaruudella. Samaten saattavat vahingonkorvaus, veronkorotus tai rikoksen kautta saadun omaisuuden menettäminen valtiolle muodostua varsinaista rangaistusta ankarammaksikin, eikä siksi ole oikein vain antaa asioiden mennä omaa kulkuaan ilman että tuomioistuin voisi tai sen pitäisi ottaa huomioon tilanne kokonaisuudessaan. Varsin paljon rangaistusten ja muiden seuraamusten yhdistelmiä liittyy myös esimerkiksi koululaisten kurinpitorangaistuksiin, hallinnollisten viranomaisten elinkeinolupiin ja sosiaaliviranomaisten käyttämiin vastentahtoisiin hoito- ja huoltotoimenpiteisiin. Uusissa

mittaamissäännöksissä on sen vuoksi kiinnitettävä nykyistä paljon enemmän huomiota seuraamusten kasautumisilmiöihin. Parhaana ratkaisuna on ylipäänsä nähtävä se, että tuomioistuin yhdellä kertaa harkitsee koko seuraamuskokonaisuuden. Seuraamuksia koskevien päätösten hajoittaminen eri viranomaisten eri aikoina tekemiksi ratkaisuiksi vähentää niiden moitearvoa, joten nykyinen menettely on myös yleiseltä eikä vain seuraamusten kohteeksi joutuneen henkilön omalta kannalta epätarkoituksenmukainen.

Rangaistus moitteena pystyy tehokkaasti vaikuttamaan ainoastaan sillä edellytyksellä, että tiedetään mitkä teot ovat kriminalisoituja ja minkälaisia rangaistuksia niistä seuraa. Tästä johtuen on välttämätöntä, että rikoslain mahdollisimman yksinkertaiseksi ja selväpiirteiseksi muovattu rangaistusjärjestelmä on kaikkien yhteiskunnan jäsenten tiedossa. Ei riitä, että monimutkaisten päättelyjen avulla saadaan selville, onko jokin menettely ehkä rangaistava: rajojen tulee olla mahdollisimman selvät. Ei riitä, että epämääräisesti arvellaan teosta tulevan jonkinlaisen rangaistuksen; myös rangaistuksen suuruus ja siis sitä kautta teon moitittavuus tulisi olla selvillä. Välivuosina hyljeksitty takseerausjärjestelmä näyttäytyy tätä taustaa vastaan aivan uudessa, varsin myönteisessä valossa.

Normien tiedoituksessa on epäilemättä suuria ongelmia. Se ei ainakaan nykyisellään ole kyllin tehokkaasti järjestetty. Rikosoikeuden uuden suunnan asiantuntijoiden tulee kiinnittää tähän kysymykseen erityistä huomiota, esimerkiksi lisäämällä normitietouden opetusta peruskoulussa, erilaisilla ammattikursseilla ja jatko-opiskelussa. Opasteiksi käytettäviä kirjallisia esityksiä on lisättävä ja monipuolistettava niin että tiedot ovat kenen tahansa helposti saatavissa. Yhteiskunnalle varsin kallis menettelytapa on se, missä vasta omakohtaisen kokemuksen kautta saadaan selville, mikä käyttäytymismuoto oli rangaistavaa. Luonnollisesti olisi opetuksessa kiinnitettävä huomiota myös yleisiin periaatteisiin, ei vain irrallisesti yksittäisten lainsäännösten sanamuotoon. Esimerkiksi etääntyminen vanhasta seuraushakuisesta ajattelutavasta, missä ainoastaan teon ulkonaiselle seuraukselle eikä siinä osoitetulle syyllisyydelle pantiin pääpaino, on jo asiantuntijoiden piirissä selviö ja lainsäädännössä johdonmukaisesti toteutettu; suuren yleisön keskuudessa elää kuitenkin vielä runsaasti sellaisia käsityksiä, että esimerkiksi moottoriajoneuvon kuljettamisesta juopuneena tulisi tuomita rangaistus vain jos ajaminen on aiheuttanut vahinkoa.

Yhteiskunnan kokonaismoiteresurssien tarkoituksenmukainen suuntaaminen ja kohdentaminen ei nykyisin vallitsevan käsityksen

mukaan edellytä korkeaa ankaruustasoa. Tai paremmin sanottuna: *paras tulos saavutetaan jos taso ei ole kovin korkea.* Rangaistustason ankaruus tai lievyys ovat luonnollisesti sopimuksenvaraisia, joten puhuttaessa ankarasta rangaistustasosta tarkoitetaan vain sitä tasoa, joka Euroopan teollistuneissa maissa tällä hetkellä koetaan ankaraksi. Yliankaraksi koettu rangaistustaso aiheuttaa nykyisten tutkimusten mukaan useita ongelmia. Eräs merkittävimpiä on se, että ankariin rangaistuksiin pian totutaan eikä niillä enää ole tarkoitettua vaikutusta. Jotta vaikutus saataisiin pysymään vakiona tai sitä lisättyäkin, pitäisi siis rangaistuksia jatkuvasti korottaa mikä yleensä ei ole pitkän päälle mahdollista. Luonnollisesti turhia rangaistuskärsimyksiä on sinänsä pidettävä yhteiskunnallisena haittana, jota on syytä välttää.

Yliankarat rangaistukset johtavat myös nopeasti siihen, että yhteiskunnassa alkaa vaikuttaa järjestelmän sisäinen itsesäätely. Jos rangaistus tuntuu täysin kohtuuttomalta, lisääntyy niiden tapausten määrä, joissa syytetty katsotaankin syyttömäksi tai joissa keinotekoisesti etsitään lieventäviä asianhaaroja alhaisemman rangaistuksen oikeuttaviksi perusteiksi. Tai valvontaviranomaiset höllentävät otettaan niin, että lieviä tapauksia ei ilmoiteta syytteeseen pantavaksi. Järjestelmä ei tällaisissa olosuhteissa toimi tyydyttävästi, koska monet rangaistuksen – tosin lievän rangaistuksen – ansaitsevat tapaukset jäävät vaille niille kuuluvaa moitetta, ja eräät näihin verrattavat tapaukset taas tulevat yliankaran rangaistuksen kohteiksi sattumasta tai huonosta onnesta riippuen. Ankaria rangaistuksia tai aikaisemman rangaistusuhan muuttamista ankarammaksi on siis käytettävä säästeliäästi. Tämä on sitäkin toivottavampaa kuin sosiaalipsykologiset tutkimukset osoittavat lievän moitteen usein tehoavan ankarampaa paremmin. Ankara moite ikäänkuin »lyö yli», koetaan epäoikeudenmukaiseksi ja aiheuttaa aggressiivisen vastareaktion.

Edellä on keskitytty esittämään vain yhtä uuden rikosoikeuden tärkeimmistä periaatteista. Tämä ei merkitse, että nykypäivän kriminaalipolitiikan ainoa uusi suuntaus olisi palaaminen uusklassiseen ajattelutapaan. Edellisen rinnalle on kohonnut kaikilla yhteiskuntapolitiikan aloilla tärkeäksi suuntalinjaksi kustannus-hyötytietoisuus. Yhteiskunnan moiteresurssien kohdentamisessakin on otettava huomioon ikuinen kysymys: mitä tämä kaikki maksaa?

Kriminaalipolitiikassa tapaa tässä suhteessa vielä paljon kehittymätöntä ajattelua. Hämmästyttävintä on, että ei tiedetä tai haluta tunnustaa edes rangaistusten tuomitsemisen ja täytäntöönpanon maksavan sekä rahaa että kärsimyksiä eri henkilöille. Jopa alan asiantuntijoiksi lukeu-

tuvat saattavat, ilmeisesti asiaa enempää pohtimatta, suositella vankeusrangaistusten ankaroittamista täysin ilmaisena toimenpiteenä. Kuitenkin täytynee jokaiselle olla selvää, että vankiluku määräytyy sekä vankilaan tulevien lukumäärän että kunkin vangin saaman rangaistusajan perusteella, ja että jo vähäinenkin yleisen rangaistustason korotus tuntuu välittömästi vankiloissa. Rangaistustasoa voidaan toisinaan toki nostaa, mutta sen vaikutus on tiedostettava. Lisäksi on otettava huomioon myös muut kustannukset, esimerkiksi ne jotka yhteiskunnalle aiheutuvat vankien jälkihuollosta ja heidän perheilleen suoritettavasta sosiaaliturvasta. Hyöty/haitta-analyysissa annetaan lisäksi usein ratkaisevakin merkitys muille kuin pelkästään taloudellisille kustannuksille.

Nykyisen vuosikymmenen rikosoikeudellinen ajattelutapa keskittyy entiseen tapaan paljolti rangaistuksiin, kuten rikosoikeudessa on tehty vuosikymmenestä toiseen. Kriminaalipolitiikan yleisiä suuntaviivoja hahmotettaessa ei kuitenkaan enää olla kovin toivorikkaita ajateltaessa puhtaasti rikosoikeudellisen järjestelmän mahdollisuuksia rikollisuuden torjumisessa ja siitä aiheutuvien vahinkojen vähentämisessä. Selvemmin kuin aikaisemmin nähdään nykyisin rikosoikeudellisen järjestelmän rajoitetut mahdollisuudet. Järjestelmä on välttämätön ja sen tehokas toiminta on tärkeä, mutta sen rinnalle tarvitaan muita säätelyjärjestelmiä, jotka saattavat olla vanhaa rangaistusjärjestelmää parempiakin. Tämän esityksen ulkopuolelle jäävät viime vuosina paljon keskustelua herättäneet suunnitelmat rikostilaisuuksien vähentämiseksi ja lähikontrollin lisäämiseksi, samoin rikollisuuden ja yhdyskuntasuunnittelun välillä vallitsevat yhteydet. On silti mahdollista, että juuri tällaiset suuntaukset nähdään tulevaisuudessa nykyisen vuosikymmenemme uusina painotuksina.

Jouko Halila

In dubio pro reo -sääntö rikosprosessi-oikeudessa

Oikeudenkäynti riita-asioissa (siviiliprosessi) ja oikeudenkäynti rikosasioissa (rikosprosessi) poikkeavat useissa kohdin olennaisesti toisistaan. Näin on laita myös Suomen oikeuselämässä, vaikka mainitut kaksi prosessilajia eivät olekaan eriytyneet maassamme niin selvästi erilaisiksi menettelyiksi kuin monissa muissa maissa on tapahtunut. Puheena olevista eroavuuksista merkittävimpiä on se, että siviiliprosessissa noudatettava asianosaisten tasa-arvoisuuden periaate on joutunut rikosprosessissa melko laajalti syrjäytymään. On näet huomattava, että rikosasioiden vastaaja (syytetty) on tietyissä suhteissa kantajapuoleen (viralliseen syyttäjään ja asianomistajaan) verrattuna heikommassa asemassa. Hänet voidaan rikosprosessin päämäärien saavuttamiseksi vangita, kun asianomistaja käy päinsä ainoastaan noutaa rikosasian käsittelyyn. Mutta toiselta puolen rikosasioissa useissa suhteissa suositaan vastaajaa puolustautuvana asianosaisena. Tämä puolustukselle suopea asenne ilmenee rikosprosessissa niin laajalti, että on perustellusti puhuttu erityisestä puolustuksen suosimisen periaatteesta (*favor defensionis* -periaatteesta) rikosasioissa yleensä voimassa olevana prinsiippinä. Tämän periaatteen soveltaminen saa aikaan sen, että eräänlainen tasapaino asianosaisten kesken saavutetaan myös rikosprosessissa.[1]

Puolustuksen suosimisen periaatteen keskeisimpiä ilmenemismuotoja on *in dubio pro reo* -sääntö. Tämä sääntö voidaan kuvata seuraavasti: epäselvissä ja epävarmoissa tapauksissa asia on ratkais-

[1] Siviili- ja rikosprosessin eroavuuksista ja puolustuksen suosimisen periaatteesta ks. *Tirkkonen*, Suomen rikosprosessioikeus I (1969) s. 20 ss. ja siellä mainittua kirjallisuutta.

tava syytetylle edullisella tavalla.[2] Tämän mukaisesti todistelun epäonnistumisen riski eli todistustaakka on rikosasioissa kantajalla (OK 17: 1, 2).[3] Mutta in dubio pro reo -sääntö ilmenee myös muulla tavoin, kuten esim. äänestysnormien yhteydessä (OK 23: 3 ja 4).[4] Näin ollen ei ole paikallaan kuvata in dubio pro reo -sääntöä pelkästään todistusoikeuden piirissä vaikuttavaksi ohjeeksi, kuten toisinaan on menetelty. Säännöllä on laajemmalle ulottuva kantavuus.

In dubio pro reo -säännön noudattaminen saattaa ensi näkemältä vaikuttaa yhteiskunnan näkökulmasta oudolta ja haitalliseltakin. Sääntöhän näyttää voivan joissakin tapauksissa johtaa rikoksentekijäin suosimiseen ja kriminaalipoliittisten päämäärien syrjimiseen. Syytteiden hylkäämisen (etenkin jos tätä tapahtuu huomattavan runsaasti) voidaan jopa väittää rohkaisevan yhteiskunnanvastaisia aineksia jatkamaan rikollista toimintaansa. Näiden kriminaalipoliittisten näkökohtien syrjäytymiseen in dubio pro reo -säännön hyväksi täytyykin olla olemassa voimakkaita perusteita. Muutoin säännön omaksumista ei sovi pitää järkevänä.

Haettaessa perusteita in dubio pro reo -säännölle on syytä kiinnittää huomiota erityisesti niihin haittoihin, joita väärästä syypääksi julistavasta tuomiosta koituu. Tällainen tuomio merkitsee jo sinänsä asianomaiselle henkilölle ikävää ja usein varsin pahasti häpäisevää lausumaa. Syytettyhän leimataan syypääksi julistavassa tuomiossa tietyn rikoksen tekijäksi tai osalliseksi, varkaaksi, väärentäjäksi, kavaltajaksi, murhamieheksi jne. Ja kun oikeudenkäynnit säännönmukaisesti ovat julkisia, tuomion sisältö voi levitä hyvinkin laajojen piirien tietoon. Tuomion täytäntöönpano tuo lisäksi mukanaan omia haittojaan: kärsimyksiä ja taloudellisia menetyksiä. On selvää, että mainitut hankaluudet ovat monin verroin ikäviä silloin, kun väärä henkilö on tuomittu rikokseen syypääksi. Väärien tuomioiden vahingolliset seuraamukset tulevatkin korostetusti esille viattoman henkilön tultua tuomituksi rangaistukseen.[5]

---

[2] Näin mm. *Tirkkonen*, mt. s. 23 ja *Ekelöf*, Rättegång I (1974) s. 46. *In dubio pro reo* -sääntöä käsittelevistä uudemmista erityistutkimuksista mainittakoon tässä *Stree*, In dubio pro reo. Tübinger rechtswissenschaftliche Abhandlungen 5 (1962).

[3] Ks. tekstissä mainitun lainkohdan johdosta *Tirkkonen*, Suomen rikosprosessioikeus II (1972) s. 149 ss. ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[4] Siviili- ja rikosprosessin äänestysnormien eroavuuksista ks. *Tirkkonen*, Suomen siviiliprosessioikeus II (1966) s. 305 ss. ja Suomen rikosprosessioikeus II s. 416 ss.

Voimassa olevan OK:n osittain vaikeaselkoisiin äänestyssäännöksiin ei tässä yhteydessä enemmälti puututa.

Prosessuaalisesta äänestyksestä yleensä ks. etenkin *Olivecrona*, Dómen i tvistemål (1943) s. 107 ss.

[5] Ks. edellisen johdosta etenkin *Stree*, mt. s. 12 ss.

Väärä tuomio voidaan tosin saada muutoksenhaun avulla oikaistuksi. Ja on pantavissa merkille, ettei rikosasiassa ole tuomitun hyväksi tapahtuvalle lainvoiman saaneen tuomion purkamiselle asetettu lainkaan määräaikaa (OK 31: 10).[6] Mutta tuomiossa ollutta häpäisevää lausumaa ei noin vain saada eliminoiduksi. Täytäntöönpanossa loukatun tilan ennalleen palautus ei ole aina edes mahdollistakaan. Syyttömästi vapausrangaistukseen tuomitulla on kylläkin oikeus saada valtion varoista korvaus sen johdosta, että rangaistus tai osa siitä on pantu täytäntöön.[7] Vankilassa vietettyjä vuosia ei kuitenkaan saada takaisin, eikä rahallinen hyvitys suinkaan kykene vastaamaan vapauden menettämistä.

Edellä esitettyjen näkökohtien pohjalta on sattuvasti huomautettu, että on parempi vapauttaa erheellisin perustein jopa kymmenen syytettyä kuin tuomita rangaistukseen yksi syytön henkilö.[8]

Puheena oleva sääntö tulee rikosasiassa ajankohtaiseksi myös silloin, kun kysymys ei ole syytteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Vastaavin perustein on näet pyrittävä välttämään myös sitä, ettei syytetty tule virheellisesti tuomituksi liian ankarien normien mukaiseen rangaistukseen. Tosin pitää paikkansa, ettei in dubio pro reo -säännön tueksi ole tällöin esitettävissä yhtä voimakkaita perusteita kuin syytteen hyväksymisen ja hylkäämisen ollessa vaakalaudalla. Mutta syytetyn näkökulmasta ei ole läheskään yhdentekevää, tuomitaanko hänet rangaistukseen esim. varkaudesta vai vain varastetun tavaran kätkemisestä. Myös tällaisessa tilanteessa vaatii syytetyn oikeusturva sitä, että in dubio pro reo -sääntö pääsee oikeuksiinsa.[9] Rikosprosessissa jääkin

---

[6] Tekstissä mainittu sääntö on puolustuksen suosimisen periaatteen ilmenemismuotoja. Ks. *Tirkkonen*, Suomen rikosprosessioikeus I s. 24 ja II s. 576. Säännöksessä ilmenee myös rikosasioille tyypillinen erityisen voimakas pyrkimys oikean ratkaisun saavuttamiseen. Ks. *Cars*, Om resning i rättegångsmål (1959) s. 236 s.

[7] Ks. tästä lähemmin syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista maksettavasta korvauksesta 31. 5. 1974 annetun lain säännöksiä ja Vahingonkorvauslainsäädännön uudistaminen. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 7/1974 s. 31 ss.

[8] Näin *Rosenberg*, Beweislast (1965) s. 91 s. Ks. myös *Ekelöf*, Rättegång I s. 46 s. ja *Eckhoff*, Tvilsrisikoen (1943) s. 110 s.

[9] Jos siis on yhtä todennäköistä, että syytetty on syyllistynyt varkauteen kuin varastetun tavaran kätkemiseen, syytetty on tuomittava rangaistukseen lievemmin kriminalisoidusta eli tässä tapauksessa jälkimmäisestä rikoksesta. Suomen oikeuden mukaan ei ole sallittua tuomita rangaistukseen joko rikoksesta a tai rikoksesta b, johon syytetty samalla teolla on syyllistynyt. Eräiden maiden lainsäädännön mukaan mainitun kaltainen tuomio on tietyissä rajoissa mahdollinen. Näin on laita ainakin Saksan liittotasavallan rikosprosessioikeuden mukaan; ks. sen johdosta esim. *Karl Peters*, Strafprozess (1966) s. 250.

Hylättävää on näytön epävarmuuden vuoksi tuomita syytetty erityisen lievään rangaistukseen. Tällaiseen menettelyyn ei in dubio pro reo-sääntö oikeuta. Ks. *Nousiainen*, Rangaistuksen määräämisestä (1961) s. 247.

näyttöä arvioitaessa melko usein epävarmaksi, mihin rikokseen syytetty on syyllistynyt, vaikkakin vaikuttaa jokseenkin selvältä, että syytetyn teko tai laiminlyönti on kriminalisoitava.

In dubio pro reo -sääntöä voidaan tarkastella myös laveammasta näkökulmasta, nimittäin kansalaisten oikeusturvan takaamisen kannalta. Ei ole vaikeata ennustaa, miten yhteiskunnan jäsenten oikeusturvan saattaisi käydä, ellei tuota sääntöä rikosprosessissa noudatettaisi. Jos syytetty voitaisiin tuomita rangaistukseen silloinkin, kun syytteen perustana olevat seikat ovat jääneet toteen näyttämättä, kansalaisten oikeudenhoidolliset perusoikeudet eivät ole päässeet toteutumaan.[10] Oikeudenkäynnissä toteutettaviin kansalaisten perusoikeuksiin on eri maiden valtiosäännöissä kiinnitetty huomiota ja taattu eräitä niistä hallitusmuodon säännöksin.[11] Erityisesti rikosasiain oikeudenkäynnit on oikeusvaltiossa järjestettävä sellaisiksi, että mainittuja perusoikeuksia pidetään kaikin puolin kunniassa. Kuten tunnettu saksalainen rikosprosessioikeuden tutkija *Karl Peters* on sattuvasti todennut, rikosprosessioikeus on merkittävältä osalta sovellettua valtiosääntöoikeutta.[12]

Oikeusturvan rikosprosessuaalisena takeena in dubio pro reo -sääntö täydentää rikosoikeudessa omaksuttua periaatetta *nulla poena sine lege* (täydellisesti ilmaistuna: *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege poenali)*, jota on pidetty rikosoikeuden keskeisenä laillisuusperiaatteena.[13] Jollei in dubio pro reo -sääntöä noudatettaisi, nulla poena sine lege -periaatteen teho jäisi helposti vajanaiseksi. Jos näet voitaisiin tuomita tietystä rikoslain kriminalisoimasta teosta rangaistukseen riittävien selvitysten puuttuessa, olisi käsillä vaara tulla tuomituksi muusta kuin kriminalisoidusta käyttäytymisestä. Nulla poena sine lege -periaatteen päämäärät vaarantuisivat in dubio pro reo -säännön syrjäytyessä.

---

[10] Ks. etenkin *Castberg*, Naturrett og menneskerettigheter (1967) s. 18 ss. ja *Stree*, mt. s. 12 ss. sekä lisäksi esim. *Makkonen*, Zur Problematik der juridischen Entscheidung (1965) s. 162 s.

[11] Myös v. 1970 asetettu valtiosääntökomitea on kiinnittänyt erityistä huomiota kansalaisten perusoikeuksiin oikeudenkäynnissä. Ks. Valtiosääntökomitean osamietintö 1974. Komiteanmietintö 1974: 27 s. 99 ss.

Perusteellinen selvitys oikeudenhoidollisten perusoikeuksien sääntelystä eri maiden valtiosäännöissä sisältyy Ruotsin v. 1974 annetun uuden hallitusmuodon valmisteluasiakirjoihin. Ks. Författningsutredningen VI. Statens offentliga utredningar (SOU 1963: 19), Bilaga 13 (s. 233–305). Ks. lisäksi esim. *Herlitz*, SvJT 1973 s. 753 ss.

[12] Mainittua näkökohtaa *Peters* tähdensi v. 1968 Suomessa pitämissään vierailuluennoissa. Ks. LM 1968 s. 670.

[13] Ks. erityisesti *Honkasalo*, Nulla poena sine lege (Kirjoitelmia 1937. SLY:n A-sarja n:o 11 s. 5–82) ja Suomen rikosoikeus. Yleiset opit I (1965) s. 37 ss.

Todettakoon, että juuri nulla poena sine lege -periaate on nimenomaan ilmaistuna eräissä uudemmissa ulkomaisissa perustuslaeissa. Ks. esim. Ruotsin v. 1974 annetun hallitusmuodon (regeringsformen) 8: 1,3.

Syytä on kiinnittää huomiota myös siihen, että rikosoikeuden normien tulkinnassa noudatetaan tietyissä tapauksissa syytettyä suojaavaa ohjetta *in dubio mitius:* epävarmoissa tapauksissa on sovellettava syytetylle lievempää mahdollisuutta. Tämä tulkintasääntö sopeutuu hyvin in dubio pro reo -sääntöön; nämä säännöt ovatkin saman asennoitumistavan ilmentymiä. On asianmukaista, että rikosoikeudelliset tulkintaohjeet ja rikosprosessuaaliset ratkaisuohjeet ovat keskenään sopusoinnussa.[14]

Oikeushistoria osoittaa, että tietty yhteiskunta ryhtyy pyrkiessään kehittymään oikeusvaltioksi panemaan painoa myös in dubio pro reo -säännön noudattamiselle. Tästä tavataan selviä merkkejä jo roomalaisen oikeuden lähteissä. Erityistä huomiota on tässä mielessä kiinnitetty erääseen keisari Trajanuksen käskykirjeeseen (reskriptiin), joka sisältyy Corpus iuriksen Digesta-osaan. Tässä kirjeessä lausutaan, ettei ketään tule tuomita pelkkien epäilysten perusteella. Samantapaisia lausumia on Digestassa muuallakin; eräät niistä koskevat kylläkin tiettyjä etupäässä siviiliasioissa esille tulevia riitakysymyksiä (esim. kysymystä siitä, oliko henkilö orja vai vapaa). Tuskin voidaankaan lähteä siitä, että in dubio pro reo -sääntö olisi jo roomalaisessa oikeudessa päässyt selkiytymään nimenomaan rikosprosessissa noudatettavaksi yleiseksi oikeusohjeeksi. Tietyistä Digestaan sisältyvistä lausumista kehittyi aikanaan uudella ajalla, lopullisesti vasta 1800-luvun alkuvuosina, keskitetty ja iskevä ohjelmalause in dubio pro reo. Roomalaisen oikeuden alkuperäisistä teksteistä tätä lausetta ei ole löydettävissä, vaikkakin lauseen syntyjuuret johtavat Rooman klassisen kauden oikeuteen.[15]

Kun oikeustieteen ja kaikkinaisen oikeuselämän pitkäaikaisen alennustilan päätyttyä juridiikan tutkiminen 1100-luvulla vähitellen pääsi vauhtiin, tulivat in dubio pro reo -säännön perustana olevat ajatukset jälleen esille. Tähän vaikutti erityisesti se seikka, että postglossaattorien ja kommentaattorien esityksissä siviili- ja rikosasioiden väliset eroavuudet saivat voimakkaan sijan. Tältä pohjalta in dubio pro reo -sääntö muodostui keskiajan lopulla pohjoisitalialaisessa oikeustieteessä rikos-

---

[14] Vrt. *Tirkkonen,* Suomen rikosprosessioikeus I s. 23 alav. 19. – Po. rikosoikeudellinen tulkintaohje on löydettävissä jo roomalaisesta oikeudesta: *in poenalibus causis benignius interpretandum est.* Ks. *Digesta* 50, 17, 155.

In dubio mitius -sääntöä ei kuitenkaan voitane pitää yhtä laajalti sovellettavana eikä edes yhtä kiistattomana kuin in dubio pro reo -sääntöä. Po. sääntöjen välisistä suhteista ks. esim. *Andenaes,* Straffbar unnlatelse (1942) s. 224 ss.

[15] In dubio pro reon -säännön ilmenemisestä roomalaisessa oikeudessa ks. erityisesti *Holtappels,* Die Entwicklungsgeschichte des Grundsatzes »in dubio pro reo». Hamburger Rechtsstudien Heft 55. (1965) s. 1 ss.

asioissa yleisesti sovellettavaksi oikeusohjeeksi. Samoihin aikoihin toteutunut legaalisen todistusteorian omaksuminen johti kuitenkin siihen, että säännön soveltamisala jälleen alkoi kaventua. Tämän sai aikaan yhä enenevä legaalisiin presumtioihin turvautuminen todistusmenettelyssä; presumtioita luotaessa ei näet aina pidetty silmällä syytetyn suojaamisen tarpeellisuutta. Perusteltuja epäilyksiä onkin esitetty siitä, voidaanko kanonisen rikosprosessin katsoa olleen keskiajan lopussa in dubio pro reo -säännön kannalla. Ja joka tapauksessa sääntö kärsi uuden ajan alkupuolella nimenomaan Keski-Euroopan oikeuselämässä tiettyjä takaiskuja, ja oikeustieteessä alettiin jopa esittää sääntöä vastaan sotivia mielipiteitä. Näillä kannanotoilla näyttää olleen ilmeinen vaikutus myös aikakauden lainsäädäntöön.[16]

Edellä esitetyn kehityksen valossa on Ruotsi-Suomen oikeusoloille kunniaksi todettavissa, että lainkäyttäjiä varten näihin aikoihin laadituissa tuomarinohjeissa on useissa kohdissa omaksuttu syytetylle suopea asenne ja nimenomaan myös in dubio pro reo -sääntö. Tällaisena kohtana on syytä mainita erityisesti 40:nteen ohjeeseen sisältyvä lause: Jos asia on hämärä, niin pitää olla taipuvampi auttamaan syytettyä kuin syyttäjää. Sama tendenssi ilmenee myös 31:nnessä ohjeessa, jossa todetaan olevan parempi päästää syyllinen irti kuin kiduttaa ja vaivata syytöntä. Tuomarinohjeiden todennäköinen laatija *Olaus Petri* oli opiskellessaan Saksassa perehtynyt myös aikansa juridisiin käsityksiin, mutta ilmeistä on, että in dubio pro reo -sääntö soveltui hyvin pohjoismaisiin oikeudellisiin periaatteisiin.[17]

Uuden ajan alkupuolella otettiin käytäntöön ns. *absolutio ab instantia* -säännöstö, joka ilmensi edellä mainittuja in dubio pro reo -säännölle vastakkaisia pyrkimyksiä. Tämä säännöstö tuli sovellettavaksi silloin, kun syytteen tueksi oli esitetty jonkin verran selvitystä mutta ei kuitenkaan niin paljon, että syyte olisi ollut hyväksyttävissä. Jos myöhemmin saatiin uutta näyttöä, voitiin sama asia aikaisempaa tuomiota purkamatta ottaa uudelleen tutkittavaksi. Asia oli siten oikeastaan jätetty vain vastaisen varaan. Vaikkakin säännöstö tuli kysymykseen vain törkeähköjen rikosten ollessa syytteen kohteena, se sai aikaan melkoista epävarmuutta. Tämä puolustuksen suosimisen periaatteelle vieras instituutti oli meillä voimassa aina vuoteen 1949 asti, jolloin

---

[16] Ks. edellisen johdosta *Holtappels*, mt. s. 14 ss. ja *Moser*, In dubio pro reo. Die geschichtliche Entwicklung dieses Satzes und seine Bedeutung im heutigen deutschen Strafrecht (1933).

[17] Tuomarinohjeista ks. esim. *Hemmer*, Suomen oikeushistorian oppikirja I (1968) s. 44 ss. sekä *Munktell*, SvJT 1939 s. 517 ss. ja Det svenska rättsarvet s. 164 ss.

vuoden 1734 lain mukainen todistusmenettely lopullisesti siirtyi historian lehdille.[18]

In dubio pro reo -säännön syrjäytymistä merkitsi samoihin aikoihin jossakin määrin myös ns. *poena extraordinaria* eli *arbitraria*-tyyppisten rangaistusmuotojen käytäntöön otto. Tämä määrältään harkinnanvarainen rangaistustyyppi tuli kysymykseen mm. silloin, kun näyttö jostakin törkeästä rikoksesta oli jäänyt puutteelliseksi. Tällaisessa tapauksessa syytetty voitiin näytön riittämättömyydestä huolimatta tuomita rangaistukseen, joka ei ollut normaali (»ordinaria»), vaan erityislaatuinen (»extraordinaria»), kuten esim. pakkotyö valtion hyväksi. Tämä Pohjois-Italiasta peräisin oleva instituutti toi tosin monissa tapauksissa syytetyille olennaisia lievennyksiä, mutta se johti myös outoihin tuloksiin: näytön voimakkuusastehan pääsi määräämään käytettävän rangaistuksen laadun ja määrän. Ja suorastaan oikeustajua loukkaavaa oli tuomita rangaistukseen näytön jäätyä riittämättömäksi. Näistä syistä poena extraordinaria -järjestelmä sai osakseen ankaraa kritiikkiä. Ruotsi-Suomeen tämä järjestelmä ei päässytkään kotiutumaan samassa määrin kuin Keski-Euroopan maihin; nimenomaan on syytä todeta, ettei sitä meillä sovellettu näytön jäätyä vajanaiseksi.[19]

Juuri mainittujen absolutio ab instantia- ja poena extraordinaria -instituuttien käytäntöön ottamisen olennaisimpana syynä lienee ollut samoihin aikoihin toteutunut lakisääntöisen eli legaalisen todistusteorian omaksuminen. Kun näet tätä teoriaa sovellettaessa täysi näyttö yleensä edellytti matemaattisesti määriteltyä selvitystä (esim. kahden jäävittömän todistajan yhtäpitävää kertomusta), väärät syytteen hylkäävät tuomiot olivat vaarassa päästä yleistymään. Kun tätä ei pidetty suotavana, päädyttiin edellä kerrottuihin syytettyjä sortaviin järjestelyihin.[20]

Vasta 1700-luvulla syntyi in dubio pro reo -säännön lopulliselle omaksumiselle suotuisa ilmapiiri. Valistuksen aikakautena ryhdyttiin näet kiinnittämään toden teolla huomiota ns. persoonallisuusoikeuksiin ja kansalaisten oikeusturvaan. Erityisesti *Montesquieu* ja *Voltaire* tähdensivät voimakkaasti persoonallisuusoikeuksien suojaamisen tärkeyttä. Rikosprosessille valistusfilosofien mielipiteet merkitsivät lähinnä sitä, että syytetyn aseman parantaminen tuli entistä enemmän mielen-

[18] Vuoden 1734 lain OK 17: 32:ssa omaksutusta absolutio ab instantia -säännöstöstä ks. *Tirkkonen*, Tuomionpurku s. 69 ss. ja 184 ss.

[19] Poena extraordinaria -säännöstä ks. enemmälti *Holtappels*, mt. s. 39 ss.

[20] Legaalisesta todistusteoriasta ja sen vaikutuksista ks. *Rudling*, Rättssäkerheten i rättegång s. 11 ss.

kiinnon kohteeksi. Kun filosofit ja oikeusoppineet näihin aikoihin hakivat yleisesti esikuvia Englannista ja tässä maassa siihen mennessä voimaan tulleista oikeusturvan takeista, ryhdyttiin myös mannermaalla panemaan painoa sille, että syytetyn suojaaminen edellytti hänen edukseen voimassa olevaa syyttömyysolettamaa (»*presumption of innocence*»). Tälle olettamallehan juuri Englannissa oli suotu asianmukainen arvo.[21]

Syyttömyysolettama tuotiin eri muodoissa julki niissä lukuisissa ihmisoikeuksien julistuksissa (»*bills of rights*»), joita Amerikan Yhdysvaltojen syntyvaiheiden yhteydessä 1770- ja 1780-luvulla annettiin. Tuo olettama sisältyy myös Ranskan suuren vallankumouksen alkuaikoina eli 26. 8. 1789 annetun ihmisoikeuksien julistuksen (»*declaration des droits de l'homme et du citoyen*») IX:een artiklaan. Edellisessä artiklassa oli maininta nulla poena sine lege -periaatteesta. Tämän periaatteen ja in dubio pro reo -säännön rinnakkaisuus oli siten jo havaittu.[22]

In dubio pro reo -säännön voidaan sanoa tulleen 1800-luvun alkupuolella omaksutuksi rikosprosessissa noudatettavaksi yleiseksi ohjeeksi. Kuten edellä on jo todettu, tuo ohje myös näihin aikoihin kiteytyi siksi lyhyeksi latinankieliseksi ilmaukseksi, jota siitä lähtien on yleisesti käytetty etenkin saksankielisessä ja pohjoismaisessa oikeustieteessä.[23]

In dubio pro reo -säännön lopulliseen omaksumiseen Keski-Euroopassa lienee vaikuttanut myös se seikka, että viime vuosisadan alkupuolella valmistuneissa rikosprosessilakien uudistuksissa omaksuttiin Englannista saadun esikuvan mukainen akkusatorinen menettely. Tosin ei voida sanoa, että Keski-Euroopan maissa siihen saakka sovellettu

---

[21] Ks. *Petersen–Soukka*, Englannin oikeuslaitos (1971) s. 179 ja *Kenny's* Outlines of criminal Law. 19. ed. by *Cecil Turner* (1966) s. 456 ss.

[22] V. 1776 annetun USA:n itsenäisyysjulistuksen johdantosanoissa on viitattu ihmisoikeuksiin. Varsinaisia ihmisoikeuksien julistuksia annettiin tämän jälkeen eri osavaltioiden perustuslakien yhteydessä. Joissakin julistuksissa oli jollakin tavoin mukana myös syyttömyysolettama. Täsmällisin näistä on Massachusettsin v. 1780 annetussa perustuslaissa.

Ranskan vallankumouksen ajalta olevan ihmisoikeuksien julistuksen kirjoittajan de Lafayetten muistelmista selviää, että julistusta laadittaessa oli pidetty esikuvana USA:ssa annettuja vastaavia julistuksia. Näihin julistuksiin johtaneet ajatukset olivat kuitenkin parhaasta päästä peräisin Atlantin tältä puolen.

Ks. tekstissä mainituista ihmisoikeuksien julistuksista etenkin *Schnur*, Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte (1964). Ks. myös *Kastari*, Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira–U. J. Castrén (1961) s. 123 ss.

[23] Saksankielisessä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa pidetään po. ilmauksen käytäntöön ottajana *Stübel* -nimistä tutkijaa, jonka v. 1811 ilmestyneessä teoksessa »Das Criminalverfahren in den deutschen Gerichten» po. termi esiintyy. *Stübelin* päälähteenä termiä luotaessa lienevät olleet eräiden roomalaisten oikeusoppineiden, lähinnä nähtävästi *Pauluksen*, lausumat. Ks. sen johdosta *Holtappels*, mt. s. 1 ss. ja 82 ss.

inkvisitorinen menettely sinänsä olisi välttämättä johtanut syytetyn prosessuaalisen aseman huononemiseen. Inkvisitorinen menettely luo kuitenkin oikeussaliin sellaiset olosuhteet, että syytetyn oikeusturva voi vaarantua. Tämän toteamuksen puolesta puhuvat oikeushistorian antamat kokemukset.[24]

Inkvisitorista menettelyä ei Ruotsissa eikä Suomessakaan minään ajankohtana sovellettu niin jyrkästi kuin Keski-Euroopan maissa. Niinpä syytetty ei meillä liene joutunut yleensä siinä määrin sorrettuun asemaan kuin esim. Ranskassa ja Saksassa aikanaan tapahtui. Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että edellä mainitut tuomarinohjeet painettiin jatkuvasti lakikirjojen alkulehdille vuodesta 1635 lähtien. Näille ohjeille ominainen syytetyn suojaamisen tarve tuli siten tuomioistuinten jäsenten tietoisuuteen.[25] Niin ikään ansaitsee tulla mainituksi se edellä jo todettu seikka, ettei edellä jo esillä ollut poena extraordinaria -säännöstö saanut meillä sellaista jalansijaa kuin muualla Euroopassa. Taistelu in dubio pro reo -säännön lopullisen omaksumisen puolesta keskittyi Keski-Euroopassa suurelta osalta juuri pyrkimykseen saada poena extraordinaria-säännöstö syrjäytetyksi. Kun tällaista taistelua meillä ei ollut tarpeen käydä, in dubio pro reo -säännön korottaminen yleiseksi rikosprosessuaaliseksi ohjeeksi tapahtui meillä luultavasti huomaamattomammin kuin esim. Keski-Euroopassa.

Tällä hetkellä in dubio pro reo -sääntö on vankasti ankkuroitu oikeusvaltion käsitteeseen. Sääntöön keskeisenä normina kuuluva syyttömyysolettama on nyttemmin saanut suorastaan yleismaailmallisen kantavuuden. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 10. 12. 1948 yksimielisesti hyväksymän Ihmisoikeuksien Julistuksen 11:nnessä artiklassa on näet lausuttu jokaisella olevan oikeus olla syyttömän asemassa siihen saakka, kunnes hänet on todistettu syylliseksi julkisessa oikeudenkäynnissä.

Suomen oikeuselämän piiristä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että todistusoikeuden uudistamisen yhteydessä (L:ssa 29. 7. 1948) otettiin oikeudenkäymiskaaren 17 lukuun nimenomainen säännös kantajan todistustaakasta rikosasioissa. Tämän säännöksen (edellä jo mainitun OK 17: 1,2:n) perusteella kantajan tulee rikosasiassa näyttää toteen ne seikat, joihin hänen kanteensa perustuu. Mitään uuttahan tämä säännös ei tosin oikeuteemme tuonut; sehän vain vahvisti vakiin-

[24] Ks. *Ekelöf*, Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper (1956) s. 191 ss.

[25] On todettu tuomarinohjeiden merkinneen käytännössä eniten juuri todistusmenettelyssä. Ks. *Hemmer*, Suomen oikeushistorian oppikirja I s. 45.

tuneen käytännön.[26] Joka tapauksessa on miellyttävää todeta, että Suomi ennätti ottaa prosessilakiinsa nimenomaisen normin kantajan todistustaakasta rikosprosessissa ennen Yhdistyneiden Kansakuntien edellä mainitussa julistuksessaan antamaa suositusta.[27]

In dubio pro reo -säännön sovellutuksen yhteydessä on tullut esille tiettyjä ongelmia. Vaihtelevia mielipiteitä on esitetty etenkin siitä, miten laajalti sääntöä tulee noudattaa. Joihinkin kysymyksiin kiinnitetään seuraavassa esityksessä huomiota.

Perusteittensa mukaisesti in dubio pro reo -sääntö ulottuu joka tapauksessa ainakin syytteen asiallisen puolen eli syytteen hyväksymisen edellytysten tutkimiseen. Mutta vastakkaisia mielipiteitä on tuotu julki mm. siitä, onko po. sääntö voimassa prosessinedellytyksiä selviteltäessä. Puolustuksen suosimisen näkökulmasta voi kylläkin vaikuttaa siltä, että in dubio pro reo -sääntö olisi sovellettavissa myös jonkin prosessinedellytyksen jäätyä epäselväksi. Po. säännön perustana olevilla tekijöillä ei kuitenkaan tunnu olevan liittymäkohtia prosessinedellytyksiin, ei ainakaan useimpiin näistä. Niinpä esim. tuomioistuimeen, asianosaisiin ja kanteen vireilletuloon liittyvät prosessinedellytykset ovat sellaisia, ettei niiden selvittämättä jäämisen riskiä ole aihetta arvioida rikosasiassa toisin kuin riita-asiassa. Sitä paitsi prosessinedellytysten toteennäyttö on myös siviiliprosessissa parhaasta päästä kantajan huolena. Kysymykset kanteen väitetystä vireilläolosta ja sen ratkaisusta oikeusvoimaisin tuomioin ovat tosin sellaisia, joissa olisi sovellettava vastaajalle haitallista todistustaakan jakoa, ellei tästä olisi tehtävä poikkeusta in dubio pro reo -säännön perusteella. Tähän ei mielestäni näytä kuitenkaan olevan riittävää aihetta.[28]

Myös muutoksenhakumenettelyssä kuuluu soveltaa in dubio pro reo -sääntöä yhtä hyvin kuin ensimmäisessäkin oikeusasteessa. Mutta tuomion saavutettua oikeusvoiman tilanne muuttuu: riski purkuedellytysten selvittämisessä on purkua hakeneella puolella, oli tämä sitten kantaja tai vastaaja. Oikeusvoimasäännöstön perusteet edellyttävät sitä, että oikeusvoiman syrjäytymisen edellytysten tulee olla riittävästi

---

[26] On syytä todeta, että v. 1948 kumotun v. 1734 lain OK 17 luvun useissa säännöksissä ilmenee in dubio pro reo -säännön vaikutuksia. Ks. etenkin 17: 4,2 ja 20.

[27] Se hallituksen esitys (HE n:o 137/1945 vp.), joka johti mm. OK 17 luvun uudistamiseen, annettiin tasavallan presidentti *Urho Kekkosen* ollessa oikeusministerinä.

[28] Mielipiteet ovat po. kysymyksessä kuitenkin hajautuneet. Kuten tekstissä mm. *Tirkkonen*, Suomen rikosprosessioikeus II s. 154 s.; *Stree*, mt. s. 53 ss.; *Häussling*, Einführung in das strafrechtliche und strafprozessuale Denken (1969). Toisin mm. *Andenaes*, Straffeprosessen i første instans (1962) s. 158 ja *Peters*, mt. s. 249. Epävarmasti *Ekelöf* (Rättegång IV, 1968; »åtminstone icke generellt»).

selvitetty, jotta tuomio voitaisiin purkaa.[29] (Purkuedellytyksiä säädettäessä on kylläkin otettu joissakin kohdin varteen in dubio pro reo -sääntö.) Purkamisen jälkeen vireille tulevassa jatkomenettelyssä noudatetaan jälleen in dubio pro reo -sääntöä.

Syytevaatimuksen hyväksymisen edellytyksissä on myös sellaisia kohtia, joissa in dubio pro reo -sääntö ei ole voimassa ja joissa siis syytetyllä on todistustaakka. Rikosasian kantajalla ei ensinnäkään tarvitse olla riskiä sellaisen rikoksen tekemisen jälkeen tapahtuneeksi väitetyn seikan selvittämättä jäämisestä, joka ei sisälly itse rikokseen, mutta joka poistaisi teon rangaistavuuden tai ainakin vähentäisi rangaistuksen määrää. Niinpä syytetyn kuuluu näyttää toteen asianomistajan ennen kuolemaansa tahtoneen, ettei syytettä nostettaisi tai että jo vireille pantu syyte olisi peruutettava (RL 8: 6,2:n tarkoittama tilanne). Vastaavasti on syytetyn näytettävä toteen, että hänet on ulkomaan tuomioistuimessa tuomittu samasta teosta rangaistukseen ja että hän on tämän rangaistuksen joko kokonaan tai osaksi kärsinyt (RL 1: 7,1:n tarkoittama tilanne).[30] Näissä tapauksissa ratkaisu ei millään tavoin liity viattomuusolettamaan, koska käsillä on kokonaan erillinen kysymys. Voidaan lisäksi huomauttaa, että olisi varsin kohtuutonta asettaa asianosaiselle todistustaakka esim. tietyn tahdonilmaisun puuttumisesta.[31]

Kysymys syyteoikeuden vanhentumisesta ei sitä vastoin mielestäni kuulu tähän syytetyn riskille kuuluvaan ryhmään, kuten kylläkin usein on arveltu. Nimenomaan katsoisin, että syytteessä mainitun teon tapahtuma-aika ei muodosta poikkeusta in dubio pro reo -säännöstä. Kantajan huolena on siis selvittää teon tapahtuneen siksi myöhään, ettei syyteoikeus ole päässyt vanhentumaan.[32]

Voimassa olevassa oikeudessa on kuitenkin myös todellisia ja nimenomaisia poikkeuksia in dubio pro reo -sääntöön keskeisenä sisältyvästä syyttömyysolettamasta. Tietyissä tapauksissa on näet noudatettava vastakkaiseen suuntaan käyvää syyllisyysolettamaa. Näitä poikkeuksia on eri tahoilla kriminaalisia normeja sisältävissä säädöksissä.

Tällaisen poikkeussäännöksen sisältää tavallaan jo rikoslaki, nimit-

---

[29] Ks. *Hurwitz*, Den danske strafferetspleje (1959) s. 326 ja *Stree*, mt. s. 83 ss. Vrt. myös *Cars*, mt. s. 163 ss.

[30] Ks. *Tirkkonen*, Suomen rikosprosessioikeus II s. 152 s. ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[31] Vrt. *Halila*, Todistustaakan jaosta (1955) s. 297.

[32] Ks. po. kysymyksestä esitetyistä mielipiteistä *Halila*, LM 1959 s. 352 ss. sekä siellä mainittua kirjallisuutta ja *Koskinen*, DL 1973 s. 111.

täin sen 27: 5,1, jossa on varattu kunnianloukkauksesta syytetylle henkilölle mahdollisuus näyttää soimauksensa toteen; tällä toteennäytöllä on merkitystä soimauksen kriminaaliselle arvioinnille. Soimaavan lausuman sisältö siis edellytetään vääräksi; kyseessä on asianomistajan eduksi voimassa oleva olettama, joka itse asiassa on sukua syyttömyysolettamalle. Säännöksen poikkeavuus onkin näin ollen oikeastaan näennäistä, koska lähtökohtana on ollut perinnäinen viattomuusolettama: quisquis praesumitur bonus.[33]

Syvemmälle meneviä poikkeuksia vastakkaisen eli *in dubio pro actore* -säännön hyväksi on ns. erityisrikosoikeudessa, etenkin materiaalisia aloja sääntelevien erillislakien kriminaalisissa sanktiosäännöksissä. Näissä säännöksissä on toisinaan syytteen hyväksymistä helpottavia syyllisyysolettamia. Suomen voimassa olevasta oikeudesta voidaan tällaisina lainkohtina mainita VilpKilpL 18 §, TulliL 139, 145 ja 146 § sekä AlkoholiL 83 §. Vaikuttaa siltä, että lainsäätäjä ei ole ns. spesiaalirikosoikeudellisia säännöksiä valmistellessaan pitänyt syyttömyysolettamaa yhtä vankasti mielessään kuin rikosoikeudellisia säädöksiä luodessaan. Todettakoon, että myös useiden ulkomaiden lainsäädännössä on havaittavissa samankaltaisia piirteitä.[34]

Edellä mainituista poikkeussäännöksistä voidaan panna merkille, että niissä ei yleensä ole kysymys »tavallisen kansalaisen» tekemistä rikoksista, vaan erityisessä asemassa toimivan henkilön (elinkeinonharjoittajan, aluksen tai muun kulkuneuvon omistajan, päällikön tai kuljettajan) norminvastaiseksi väitetystä toiminnasta. Lainsäätäjä on ilmeisesti pyrkinyt tehostamaan tiettyjen erityisvelvollisuuksien noudattamista syrjäyttämällä in dubio pro reo -säännön. Eräiden säännösten perusteluissa tämä pyrkimys on nimenomaan todettavissakin.[35] Tällöin on päädytty järjestelyyn, joka on riita-asiain oikeudenkäynneissä tavallinen etenkin sopimusperusteisen korvauskanteen ratkaisun yhteydessä: vastaajan syyllisyydestä lähdetään, ellei vastakohtaa ole näytetty

---

[33] Ks. *Honkasalo,* DL 1964 s. 386 ss. ja Suomen rikosoikeus. Erityinen osa I, 1 (1970) s. 158 ss.

[34] Mainitun seikan on Tanskan oikeuden osalta todennut *Trolle* (Procedure i Straffesager, 1951, s. 97). Samoin Saksassa *Ursula Westhoff* (Über die Grundlagen des Strafprozesses mit besonderer Berücksichtigung des Beweisrechts, 1955, s. 161 s. — Ruotsissa *Agge* on moittinut kotimaansa ns. spesiaalirikosoikeudellisia säännöksiä epäjohdonmukaisuuksista ja myös todennut po. säännösten jääneen usein lakeja valmisteltaessa tarpeellista huomiota vaille. Ks. Svensk Juristtidning 1949 s. 52 s. Nämä havainnot soveltuvat myös Suomen oikeuteen.

[35] TulliL 145 §:ssä olevaa syyllisyysolettamaa on perusteltu sillä, että tällainen säännös on omansa estämään tavaroiden luvatonta kuljetusta. Olettama olisi jopa »luonnollinen» seuraus tästä pyrkimyksestä (HE n:o 19/1931 s. 18). Vastaavasti voitaisiin syyllisyysolettama liittää mihin rangaistusuhkaan hyvänsä.

toteen. Syyteasiassa tällainen järjestely kuitenkin ikävästi sortaa puolustuksen suosimisen periaatetta. Niinpä tämänkaltaisiin normeihin onkin ulkomaisessa oikeustieteessä aiheellisesti kohdistettu kritiikkiä ja huomautettu po. normien kuuluvan sellaiseen kehityskauteen, jonka pitäisi toki olla jo sivuutettu.[36] Kysymyksessä näyttää olevan eräänlainen poena extraordinaria -systeemin uudelleensyntyminen tietyillä erityisaloilla.[37] Nykyaikaisessa turvajärjestelmässä on luultavasti löydettävissä ennalta ehkäiseviä keinoja siinä määrin riittävästi, ettei ole tarvis lähteä hakemaan apua in dubio pro reo -säännön syrjäyttämisestä.[38]

Lopuksi on syytä ottaa esille virallisten syyttäjien harkinta heidän tehdessään syyttämispäätöstä. Harkitessaan rikoksesta epäillyn henkilön syytteeseen panon edellytyksiä syyttäjä joutuu samankaltaisten ratkaisujen eteen kuin tuomioistuin tuomitsemistoiminnassaan. Syyttäjähän joutuu mm. punnitsemaan todisteiden luotettavuutta ja näyttöarvoa. Syyttämispäätös onkin paljolti rinnastettavissa tuomioon; tuomion tapaan syyte myös merkitsee sen kohteeksi joutuvalle henkilölle ikävää »mustamaalausta». Jo tästä syytä on vääriä syyttämispäätöksiä pyrittävä välttämään.[39]

Syyttäjän on myös pidettävä mielessä, että hänellä on rikosasiassa ylimalkaan todistustaakka. Ja kun syyte ei ole mikään itsetarkoitus — sehän pyrkii syypääksi julistavan tuomion aikaansaamiseen —, ei syyttäjän tule syytetoimiin ryhtyä, ellei edellytyksiä syytteen hyväksymiseen näytä olevan olemassa. Ja syyttäjät palauttavat syyttämispäätöksiä tehdessään mieleensä myös syyttämistoimessa saamiaan kokemuksia. Jos tietyn syyttäjän ajamien syytteiden kohtaloksi on usein tullut hylkääminen, syyttäjä saattaa käydä varovaiseksi ja pitää erityisesti silmällä myös sääntöä in dubio pro reo. Saattaahan syytteiden runsas hylkääminen jopa lisätä rikollisuutta. Jos taas syytteet ovat herkästi

---

[36] *Eckhoff* on todennut po. säännöksien olevan »strafferettsparasitter» rikosprosessioikeuden normistossa (Tvilsrisikon s. 111). Ks. myös *Elwing*, Svensk Juristtidning 1963 s. 628 ja *Westhoff*, mt. s. 161 s.

Tekstissä mainitusta syyllisyysolettamasta korvauskanteiden yhteydessä ks. *Saxén*, Skadeståndsrätt (1975) s. 45 s. ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[37] Todettakoon, että poena extraordinarian saksankielinen nimitys oli »Verdachtsstraf» (epäilykseen perustuva rangaistus)!

[38] Viime aikoina on Ruotsin oikeustieteessä tullut esille eräänlainen rikosoikeudellinen isännänvastuu, joka myös todistelussa noudattelisi yksityisoikeudellisen isännänvastuun linjoja. Yhteiskunnan kontrollin tietyillä aloilla on arveltu täten tehostuvan. Ks. tästä etenkin *Thornstedt*, Företagarens straffansvar (1965). Meillä on samantapaisia mielipiteitä esittänyt *Vikatmaa* (esim. LM 1967 s. 713 s.).

Kysymyksellä on liittymäkohtia yhteisöhenkilöiden rangaistavuuden kanssa. Ks. siitä *Reino Ellilä*, LM 1974 s. 98 ss. ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[39] Virallisen syyttäjän roolista ks. erityisesti *Lithner*, Åklagarrollen. Tidskrift for Retsvidenskap 1965 s. 85—116.

johtaneet syypääksi julistaneisiin tuomioihin, syyttäjän suhtautuminen in dubio pro reo -sääntöön voi tulla vähätteleväksi. Tuomioistuimen suhtautumistapa heijastuu siten käytännössä jossakin määrin syyttäjän kannanotoissa, olkoonpa syyttäjistö periaatteessa miten itsenäistä tahansa.[40]

Viralliset syyttäjät voivat kylläkin erityisesti niissä maissa, joissa syytettyjen virallinen puolustus on hyvin järjestetty, melkoisesti luottaa siihen, että vastapuolen puolustustoiminta on tehokasta.[41] Tämä näkökohta ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että syyttäjät saisivat noudattaa vastakkaista tendenssiä kuin tuomioistuimet eli *in dubio pro actore.* Virallisten syyttäjien on pidettävä yleensä johtotähtenään mahdollisimman suurta tasapuolisuutta ja toimittava objektiviteettiperiaatteen mukaisesti. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että in dubio pro reo -säännön soveltaminen jää parhaasta päästä tuomioistuinten asiaksi.[42]

Eräässä tapauksessa näyttää kuitenkin olevan järkevää soveltaa epävarmoissa tapauksissa sääntöä in dubio pro actore. Näin on laita silloin, kun syytteeseenpanon vanhentuminen on jäänyt epäselväksi. Kun syytteen vireillepanon viivästyminen ei ole korjattavissa edes menetetyn määräajan palauttamishakemuksin, on syyttäjän po. tapauksessa perusteltua ryhtyä syytetoimiin.[43]

Siviili- ja rikosprosessioikeuden väliset eroavuudet ovat viime vuosikymmeninä alkaneet vähentyä. Tästä on ollut todettavissa tiettyjä merkkejä myös Suomen oikeuselämässä. In dubio pro reo -sääntö rikosprosessille ominaisena normina on kuitenkin säilyttänyt asemansa ja toivottavasti sen myös jatkuvasti säilyttää. Tätä edellyttää kansalaisten oikeusturva.

---

[40] Ks. *Elwing,* Svensk Juristtidning 1963 s. 625; *Lithner,* mt. s. 103 ss.; *Karl Peters,* Fehlerquellen im Strafprozess II (1972) s. 213 ss.

[41] Tämän on todennut *Lithner,* mt. s. 94 ss. ja 103 ss.

[42] Ks. *Ekelöf,* Rättegång I s. 47. – Objektiviteettiperiaatteesta on puhuttu tavallisesti esitutkinnassa noudatettavana yleisenä periaatteena. Ks. *Tirkkonen,* Suomen rikosprosessioikeus II s. 332 s.

[43] Ks. *Elwing,* Tillräckliga skäl (1960) s. 129 ss. *Elwing* on samalla todennut tekstissä mainitun näkökohdan käytännössä toisinaan johtavan myös heikosti perusteltujen syytteiden esittämiseen.

Antti Hannikainen

Näkökohtia korkeimman oikeuden kehityksen nykyvaiheesta

I Ylimmän tuomiovallan järjestelyssä olemme ottamassa uutta askelta kohti uudenaikaisempaa järjestelmää ja tällä kertaa lopullisena pitämäämme päämäärää. Korkeimman oikeuden pääasiallisimpana tehtävänähän on nykyisin oikeudenkäyntiasioiden ratkaiseminen ylimpänä, säännönmukaisesti kolmantena oikeusasteena. Kaikki oikeusasteet alioikeudesta ylintä oikeusastetta, korkeinta oikeutta, myöten, ovat käsitelleet jutut, sikäli kuin muutoksenhakurajoitukset eivät ole asettaneet estettä muutoksenhaulle, niin sanoakseni kokonaisuudessaan, niin hyvin niiden tosiasiapuolen eli todistuskysymykset kuin oikeuskysymyksetkin. Korkein oikeus -komitean mietintö ja sen johdosta annetut lausunnot, ennen kaikkea korkeimman oikeuden lausunto,[1] merkitsevät eteenpäin menoa ja muodostavat tässä kohden eräänlaisen välietapin. Nehän koskettelevat kysymystä korkeimman oikeuden aseman ja tehtävien muuttamisesta tähänastista nykyaikaisempaan suuntaan. Hallitusmuodon 53 §:n mukaan korkeimman oikeuden tehtävänä on myös valvoa tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä, mihin liittyy läheisesti lainkäytön ohjaaminen ja yhdenmukaisuuden edistäminen lähinnä ennakkopäätöksiä antamalla. Korkeimman oikeuden aseman ja tehtävän tätä puolta korostetaan luvan myöntämisellä ns. prejudikaattiperusteella. Tosin näissäkin tapauksissa muutoksenhakijalla on säännönmukaisesti intressissä saada hovioikeuden ratkaisun lopputulos muutetuksi, mutta luvan myöntäminen tällöin perustuu ratkaisun merkitykseen ennakkotapauksena. Sen sijaan, että korkein oikeus nykyään tutkii myös kolmantena oikeusasteena jutun sekä

[1] Tässä esityksessä kosketellaan mietinnön ohella vain ko. lausuntoa. Ks. komiteanmietintö 1973: 110 sekä Korkeimman oikeuden selostuksia ja tiedonantoja 1974, ss. 280–324.

tosiasiapuolen että oikeudellisen puolen, alettaisiin korkeimmassa oikeudessa kiinnittää enemmän huomiota jutun oikeudelliseen puoleen, mikä voisi tapahtua joko siten, että laissa muutoksenhakuluvan antaminen rajoitettaisiin enemmän tai vähemmän vain oikeuskysymyksiin tai siten, että estetään tai rajoitetaan muutoksenhakuluvan saamista todistuskysymyksissä tai muutoin tosiasiapuolen kysymyksissä. Ruotsissa on kysymyksessä olevassa suhteessa otettu niin sanoakseni täysi askel. Vaikkakin meillä oikeuskehityksen samankaltaisuudesta johtuen saattaa ehkä olla aiheellista seuraavaa kehitysaskelta harkitessamme saada Ruotsin korkeimman oikeuden uusien säännösten mukaisesta toiminnasta prejudikaattituomioistuimena kokemusperäistä tietoa, meillä saattaa olla, niinkuin monessa yhteydessä on viitattu, omassa oikeuskehityksessämme havaittavissa perusteita, joiden vuoksi korkeinta oikeutta edelleen kehitettäessä on syytä rajoittua tässä vaiheessa vain viitoittamaan sitä tietä ja kohdetta, jotka antavat suunnan tulevalle kehitykselle. Korkein oikeus -komitean mielestä kehityksessä korkeimman oikeuden kohdalta voidaan Suomessa ottaa ratkaiseva askel eteenpäin, toisin sanoen muodostaa korkeimmasta oikeudesta prejudikaattituomioistuin vasta sitten, kun oikeudenkäynti alemmissa oikeuksissa ja ennen kaikkea hovioikeudessa on saatu asianmukaisella tavalla uudistetuksi. Korkeimman oikeuden mainitun komitean mietinnöstä antamassa lausunnossa, jossa ei oteta samanlaista kantaa komitean edellyttämien, alempiin oikeuksiin kohdistuvien uudistusten tarpeellisuudesta, tyydytään tosiasiassa pääasiallisesti hyväksymään komitean edellyttämä kehityksen eteenpäin menoa rajoittava valmistelutyön jatkamista tarkoittava kanta, vaikka pidetäänkin välttämättömänä, että riippumatta alempien oikeuksien toimintaedellytyksissä ja niiden toiminnassa nykyisin ilmenevistä puutteellisuuksista kiireellisesti ryhdytään toimenpiteisiin korkeimman oikeuden kehittämiseksi prejudikaattituomioistuimeksi.[2] Eri asia on, että nykyisessä vaiheessa, jolloin ryhdymme ottamaan ensiaskeleita korkeimman oikeuden tiellä selväpiirteisen, nykyaikaisiin tarkoitusperiin paremmin soveltuvan suunnan saamiseksi, voidaan laki kirjoittaa eri tavoin. Komitean mietintö sisälsi mielestäni kohtia, joista uudenaikainen suuntaus käy selvästi ilmi.

II Korkein oikeus on Korkein oikeus -komitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa eräässä merkittävässä kohden poikennut komitean ehdotuksesta. Lienee katsottava, että tuossa lausunnossa, joka

[2] Vrt. *Miettisen* eriävää mielipidettä.

rakentuu nyt voimassa olevan oikeuden pohjalle, tunnutaan ikäänkuin väheksyttävän sitä eteenpäin pyrkivää suuntaa, joka ilmenee komitean mietinnöstä, ennen kaikkea ehdotukseen sisältyvästä oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:stä. Tämä periaatteellisesti tärkeä pykälä oli komiteassa pitkällisen harkinnan kohteena ja siinä kiinni lyödyt periaatteet korkeimman oikeuden tehtävistä lain oikean soveltamisen ja oikeudenhoidon yhtenäisyyden valvomiseksi sekä oikeuskäytännön ohjaamiseksi vastannevat nykyajan vaatimuksia sekä muuttavat ja avartavat sitä, mikä tähän asti on ollut voimassa. Niistä syistä, jotka käyvät selville komitean mietinnöstä, komitea ei kuitenkaan ole voinut ehdottaa tässä vaiheessa täyden askeleen ottamista.

Korkein oikeus on mainitussa lausunnossaan, todettuaan tosin nykyiseen muutoksenhakujärjestelmään liittyvän eräitä epäkohtia mutta komitean kantaan yhtyen katsoen ratkaisevan parannuksen voitavan saada aikaan vain muodostamalla korkeimmasta oikeudesta lähinnä ns. prejudikaattituomioistuin, pitänyt välttämättömänä, että etupäässä jutturuuhkan nopean kasvamisen huomioon ottaen ja, niinkuin edellä on sanottu, riippumatta alempien oikeuksien toimintaedellytyksissä ja niiden toiminnassa nykyisin ilmenevistä puutteellisuuksista, kiireellisesti ryhdytään toimenpiteisiin korkeimman oikeuden kehittämiseksi prejudikaattituomioistuimeksi niin, että muutos voitaisiin toteuttaa jo lähivuosina. Mainitusta kannanotostaan huolimatta ja vaikka korkein oikeus katsoo, että tätä periaatteellisesti tärkeätä ja laajakantoista uudistusta odotettaessa olisi viivytyksettä toteutettava komitean ehdottamia muutoksia ja uudistuksia, jotka ovat omiaan kehittämään nykyistä muutoksenhakumenettelyä ja asiain käsittelyä korkeimmassa oikeudessa tarkoituksenmukaisemmaksi ja joutuisammaksi sekä siten ainakin jossakin määrin hillitsemään jutturuuhkan kasvamista, korkein oikeus lausunnossaan periaatteelliselta kannalta mitään sanomattomin perustein kuitenkin katsoo, että tässä vaiheessa kysymyksessä olevan 3 §:n muuttamisesta olisi pidättäydyttävä. Ilmeisesti korkein oikeus ei ole pitänyt suotavana, että niin suuressa määrin nykyiselle pohjalle jäävään lakiin, kuin mitä oikeudenkäymiskaaren 30 lukua koskeva uudistusehdotuskin tarkoittaa, otetaan periaatteellista suuntaa muuttava sekä uusia ongelmia ja tulkintakysymyksiä herättävä lainkohta, kuin mitä komitean ehdotus tässä kohden tarkoittaa, olkoonpa että se tavallaan tehokkaammin viitoittaa tietä prejudikaattituomioistuimen suuntaan kuin lausunnosta näkyvä pelkkä lausuma.

III Voimassa olevan lain oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 2 kohdan mukaan muutoksenhakulupa tulee myöntää, paitsi muuta, jos

lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa on tärkeätä saattaa juttu korkeimman oikeuden tutkittavaksi. Komitean mietinnössä vastaavan pykäläehdotuksen mukaan muutoksenhakulupa voidaan myöntää, jos lain oikean soveltamisen kannalta tai oikeuskäytännön ohjaamiseksi on tärkeätä saattaa juttu korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Tietysti täytyy edellyttää, että kummassakin tapauksessa lain tarkoituksena on lain oikean soveltamisen ja oikeudenhoidon yhtenäisyyden toteuttaminen, mutta komitean mietinnössä näytään esitettävän muutoksenhakuluvan myöntämisen perusteeksi myös, että oikeuskäytännön ohjaamiseksi katsotaan tärkeäksi saattaa juttu korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Tämä merkitsee, että komitea on tahtonut laajentaa sitä alaa, jolla yleisessä intressissä muutoksenhakulupa voidaan myöntää. Oikeuskäytännön ohjaamiseksi voi olla tärkeätä saattaa sellainenkin juttu korkeimman oikeuden harkittavaksi, jonka oikealla ratkaisemisella muusta syystä, kuin lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa, on tärkeä merkitys. Oikea ratkaisu saattaa perustua syihin, joilla nykyään asiaa arvostellen ei ole katsottava olevan prejudikaattiarvoa. Mikäli korkein oikeus esim. katsoo, että oikeuskäytännön ohjaamiseksi rangaistuksen mittaamiskysymyksessä olisi tärkeätä ottaa juttu sen tutkittavaksi, se kävisi päinsä, ja mielestäni siitäkin huolimatta, että tuohon syyhyn, jolla on perustansa yleisessä intressissä, asianosaisen taholta ei ehkä osata vedota. Oikeuskäytännön ohjaaminen voi ja sen pitäneekin suureksi osaksi tapahtua sen mukaan kuin lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai lain oikean soveltamisen kannalta annetut ja annettavat ennakkotapaukset osoittavat, mutta oikeuskäytännön ohjaamisen ala, niin kuin edellä on esitetty, on laajempi. Nähdäkseni olisi mielenkiintoista sekä tulevaisuuden näkymiä ajatellen aiheellista ja hyödyllistä säilyttää oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 2 kohta sellaisena, kuin komitea on ehdottanut. Niinkuin edellä esitetystä havaitaan, korkein oikeus on lausunnossaan ollut toista mieltä.

IV Korkeinta oikeutta ja sen toimintaa koskevien uudistus- ja kehittämissuunnitelmien tavoitteena on Korkein oikeus -komitealla ollut kehittää korkein oikeus instanssiksi, joka tähänastista enemmän kiinnittäisi huomiota lain oikeaan soveltamiseen ja oikeuskäytännön ohjaamiseen. Niinkuin sanottu komitean ehdotuksen mukaan muutoksenhakulupa hovioikeuden tuomioihin ja päätöksiin voitaisiin myöntää paitsi sen johdosta, että aihetta ilmenee sen lopputuloksen muuttamiseen, johon hovioikeus on tuomiossaan tai päätöksessään johtunut, jos lain oikean soveltamisen kannalta tai oikeuskäytännön ohjaamiseksi on

tärkeätä saattaa juttu korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Erityisen tärkeä säännösehdotus, joka nyt kysymyksessä olevia seikkoja silmällä pitäen sisällytettiin komitean ehdotukseen ja jonka tarkoituksena oli rajoittaa todistusaineiston tutkimista korkeimmassa oikeudessa, sisältyi ehdotukseen kuuluvan oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 27 §:ään. Sen mukaan korkein oikeus ei voisi, jos alioikeus ja hovioikeus ovat erimielisyydettä kumpikin katsoneet jonkin todistelun kohteena olleen tosiseikan näytetyksi tai jääneen näyttämättä, muuttaa hovioikeuden ratkaisua sanottua seikkaa koskevan näytön uudelleen arvioimisen perusteella, ellei todistelu ole perustunut asiakirjoihin tai muihin jutun asiakirjoja seuranneisiin todistuskappaleisiin taikka ellei korkeimmassa oikeudessa esitetyn, kysymyksessä olevan oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 23, 24 ja 25 §:ssä tarkoitetun lisäselvityksen perusteella ole pääteltävissä, että näyttöä on arvosteltava toisin kuin alemmat oikeudet ovat tehneet. Mikäli näyttö muutoksenhakijan ilmoittamassa kohdin on ilmeisesti väärin arvioitu, olisi muutos rikosasiassa syytetyn eduksi voinut tulla kysymykseen.

Edellä viitatussa lausunnossaan korkein oikeus, ottaen huomioon korkeimman oikeuden nykyisen juttutilanteen, pitää komitean ehdotuksen mukaista rajoitusta väliaikaisena toimenpiteenä tarpeellisena. Sen mielestä komitean ehdotusta olisi kuitenkin eräiltä osin tarkistettava. Korkeimman oikeuden mielestä ei olisi myöskään aiheellista vaatia, että sekä alioikeus että hovioikeus ovat jonkin näyttökysymyksen osalta äänestyksettä päätyneet samaan tulokseen, vaan riittäisi, että hovioikeus on erimielisyydettä yhtynyt alioikeuden kannanottoon.

V Niinkuin edellä esitetystä havaitaan, Korkein oikeus -komitean mietinnössä ja siitä annetussa korkeimman oikeuden lausunnossa on eräitä kohtia, joiden osalta mielipiteet näyttävät eroavan toisistaan. Tällä kertaa ajankohtaisin on kysymys siitä, miten tästä on eteenpäin jatkettava, kun näyttää näet siltä, että komitea ja korkein oikeus olisivat eri mieltä alempia oikeuksia koskevien uudistusten merkityksestä ja ajoittamisesta korkeimman oikeuden kehittämistyön kannalta. Jos asiaa tarkastellaan lähemmin, tultaneen siihen, etteivät kannanotot paljonkaan eronne toisistaan. Eroa lienee pikemminkin siinä, miten asia on ilmaistu. Asiallisesti suurtakaan eroa ei liene, sanotaanko edellytettävän uudistusten aikaansaamista alemmissa oikeuksissa ennen kuin korkein oikeus muodostetaan prejudikaattituomioistuimeksi, vai ryhdyttävän toimenpiteisiin menettelyn kehittämiseksi alemmissa oikeuksissa samanaikaisesti kun ryhdytään kehittämään korkeinta oikeutta prejudikaattituomioistuimeksi. Ei näet komiteankaan mielestä liene

katsottava olevan estettä sille, että ryhdytään toimenpiteisiin korkeimman oikeuden kehittämiseksi prejudikaattituomioistuimeksi samanaikaisesti kuin menettelyä kehitetään alemmissa tuomioistuimissa.

Ylimmän tuomioistuimen järjestely ei enempää meillä kuin muuallakaan voi tapahtua irrallisena ja riippumatta tuomioistuinlaitoksen ja oikeusjärjestyksen rakenteesta. Uudistukset ja muutokset, jotka koskevat ylioikeuksia, meillä siis hovioikeuksia, antavat aiheen tarkastaa myös korkeinta oikeutta koskevia säännöksiä ainakin muutoksenhakua koskevalta osalta. Toisaalta ylioikeuksien toimintaa tehostamalla voidaan luoda edellytyksiä kehittää ylin tuomioistuin esim. prejudikaattituomioistuimeksi taikka sen kehittämiseksi sitä tarkoittavaan suuntaan. Alempien oikeuksien kehittäminen palvelee ja helpottaa tai jos niin voidaan sanoa, tekee mahdolliseksi ylimmän tuomioistuimen kehittämisen esim. siten, ettei ylimmän oikeuden tarvitse käsitellä sitä, mikä voidaan oikeusturvaa vaarantamatta jättää alemman oikeuden, meillä hovioikeuden, ratkaisun varaan. Eri näkökohdat voitaisiin ilmeisesti parhaiten ja tasapainoisimmin ottaa huomioon, jos kysymyksessä olevat ylioikeuksia ja ylintä tuomioistuinta koskevat uudistukset voitaisiin suorittaa samanaikaisesti.

Olavi Heinonen

Kriminaalihuolto kriminaalipolitiikan keinona

I. Suomessa on lähes 5 miljoonaa asukasta ja päivittäinen vankiluku on noin 5.000. Hollannissa on n. 13 milj. asukasta ja vastaavasti n. 3.000 vankia. Puolassa asukkaita on 33 milj. ja vankeja pari vuotta sitten 120.000. Siten 100.000 asukasta kohti vankeja on Suomessa 100, Hollannissa 23 ja Puolassa 364.[1] Erot ovat hätkähdyttäviä varsinkin kun voidaan olla varmoja, että ne selittyvät vain vähäiseltä osin rikollisuuden määrässä ja rakenteessa olevilla eroilla. Erot osoittavat varsin kouriintuntuvasti, että rikollisuustaistelussa käytetään läheisissäkin maissa hyvinkin erilaisia keinoja. Rikollisuuteen tehoavaa viisasten kiveä ei ole vielä löydetty. Viime aikoina ainakin pohjoismaissa ja erityisesti Suomessa on julkisuudessa arveltu, että ratkaisevia tuloksia rikollisuustaistelussa olisi saavutettavissa kriminaalihuollon avulla.

Yhteiskuntakehityksen myötä rikollisuus Suomessa ja muissa voimakkaasti teollistuvissa ja kaupungistuvissa maissa on jatkuvasti nousussa. Tämä koskee erityisesti omaisuus- ja liikennerikoksia. Viime vuosina myös väkivaltarikollisuustilanne on ollut pahenemaan päin. Kansalaiset odottavat kärsimättömästi valtiovallan toimenpiteitä rikollisuuskehityksen suunnan kääntämiseksi laskevaan suuntaan. Naapurimaiden esimerkeillä voidaan perustella sekä ankarampien että lievempien toimenpiteitten käyttöönottamista. Näyttää kuitenkin siltä, että rikollisuuskehitys on pääpiirteissään samansuuntainen riippumatta keinojen ankaruusasteesta. Ongelma sinänsä on, miten eri maiden rikosoikeudellisten järjestelmien ankaruusaste on mitattavissa. Johtopäätöksenä alkeellisestakin vertailusta voinee olla vain, että rikos-

[1] Hollannin ja Puolan luvut ovat artikkelista Johs. *Andenaes*, Signaler i kriminalpolitikken – spesielt om strafferettslige saerreaksjoner. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab (edempänä lyhennetty NTfKr) 1974, 114.

oikeudellisen seuraamusjärjestelmän sisällön merkitys rikollisuustilanteen kehittymiseen on suhteellisen vähäinen.[2]

Suomen kriminaalipolitiikan johdonmukaisen kehittämisen suurimpana esteenä näyttääkin edelleen olevan liian suuri usko kriminaalipoliittisten keinojen merkitykseen rikollisuustilanteen kehittymiselle. Rikoslainsäädäntöä ankarammaksi tai lievemmäksi uudistamalla ei pystytä ratkaisevasti vaikuttamaan rikollisuuskehitykseen. Se on katkaisemattomin kahlein sidoksissa yhteiskunnan yleisessä rakenteessa tapahtuviin muutoksiin. Sen vuoksi kriminaalipolitiikan piirissä tapahtuvilla lainsäädännöllisiltä ja muilta uudistuksilta ei yleisen tilanteen kannalta ole syytä odottaa kovinkaan paljoa. Tämä koskee myös kriminaalihuoltoa. Sen kohentaminen on monesta syystä tarkoituksenmukaista. Mutta on liiallista optimismia odottaa tätäkään tietä tapahtuvan ratkaisevia muutoksia rikollisuuskehityksessä.[3]

Huolimatta kriminaalipoliittisten erityiskeinojen merkityksen pessimistisestä yleisarvioinnista ei kuitenkaan ole syytä pysäyttää kriminaalipoliittista kehityksenpyörää. Vanhentuneesta lainsäädännöstä aiheutuu monia suoranaisia epäkohtia, jotka on pyrittävä poistamaan mahdollisimman nopeasti. Viime vuosina eräs varsin yleisesti koettu epäkohta suomalaisessa kriminaalipolitiikassa on ollut vapausrangaistusten runsas käyttö. Vähintään yhtä suurena epäkohtana kääntöpuolelta on löytynyt vapaudessa täytäntöönpantavien seuraamusten kehittymättömyys ja suhteellisen vähäinen käyttö sekä kriminaalihuollon tehottomuus.[4] Hollannin esimerkki osoittaa, ettei Suomessa olla vielä lähelläkään lopullista tavoitetta vapausrangaistusten käytön vähentämisessä. Tämän päämäärän tavoitteleminen edellyttää samanaikaisesti tapahtuvaa vapaudessa täytäntöönpantavien seuraamusten käytön lisäämistä, kriminaalihuollon kehittämistä ja kolmantena vielä poliisin resurssien vahvistamista. Vaikka seuraavassa esityksessä keskitytään kriminaalihuoltoon, ei ole syytä unohtaa sen viitekehyksestä johtuvia vuorovaikutussuhteita kriminaalipolitiikan muihin lohkoihin.

II. Kriminaalihuolto käsitteenä on merkityssisällöltään vakiintumaton. Yksinkertaisesti kriminaalihuolto voidaan määritellä niiden työmuotojen kokonaisuudeksi, jotka kohdistuvat rangaistukseen tuomit-

---

[2] Tätä ajatusta korostaa *Kriminaalihuoltokomitea* 1972: A 1 s. V ja 90.

[3] Vrt. *Vapausrangaistuskomitea* 1969: A 4 s. 71: »Komitea pitää ensiarvoisen tärkeänä koko rikollisuuden vastustamistyön onnistumiselle maassamme, että luodaan todella tehokas ja nykyaikainen järjestelmä vapaudessa tapahtuvaa kriminaalihuoltoa varten.» — Samansuuntaisesti kuin tekstissä Inkeri *Anttila,* Kriminalvård i frihet — social service eller kontroll? NTfKr 1973, 27.

[4] Ks. *Anttila,* NTfKr 1973, 24.

tuihin henkilöihin. Tällöin käsitteen piiriin kuuluu sekä vapaudessa tapahtuva kriminaalihuolto että rangaistuslaitoksissa suoritettava työ. Toiseksi käsitteeseen sisältyvät tällöin sekä pakkotoimenpiteet, kuten vapausrangaistusten täytäntöönpanoon liittyvät vapaudenrajoitukset sekä ehdollisesti tuomittujen ja ehdonalaisesti vapautettujen valvonta, että erilaisten sosiaalipalvelusten tarjoaminen rangaistukseen tuomituille. Kolmanneksi ongelmaksi kriminaalihuollon rajaamisessa nousee vielä työmuotojen kohdistaminen preventiivisessä tarkoituksessa muihinkin kuin jo – tai kauan sitten – rangaistukseen tuomittuihin henkilöihin.[5]

Voitaneen sanoa, että kriminaalihuoltotyössä on käytännössä selvänä tavoitteena pakon ja palvelun erottaminen siten, että kriminaalihuoltoon kuuluisi vain sosiaalipalvelusten tarjoaminen.

Kriminaalihuoltotyö kohdistuu tällä hetkellä etupäässä vapaudessa, siis rangaistuslaitosten ulkopuolella, eläviin henkilöihin. Olisi ilmeisen tarkoituksenmukaista poistaa tämä raja-aita. Vapausrangaistusta suorittavien henkilöiden kohdalla kriminaalihuoltotyön olisi alettava viimeistään tuomitun saapuessa rangaistuslaitokseen eikä vasta sitten, kun hän sieltä vapautuu.

Kriminaalihuollon asiakaspiirin rajaamisessa olisi nähtävästi tarkoituksenmukaista pyrkiä suureen joustavuuteen. Rangaistukseen tuomittujen ohella palveluksia olisi tarjottava erilaisiin riskiryhmiin kuuluville, vaikka asianomaista ei ajankohtaisessa tilanteessa olisikaan tuomittu rangaistukseen. Vastaavasti kriminaalihuollon olisi ulotuttava rikoksenuusijoihin, vaikka viimeisestä tuomiosta ja vankilapäivästä olisikin kulunut jo onnellisen pitkä aika.

Tällä hetkellä kriminaalihuoltotyötä tehdään lähinnä vankilasta vapautuneiden henkilöiden ja ehdollisesti tuomittujen nuorten rikoksentekijöiden keskuudessa. Toiminnan painopiste on siirtymässä erilaisten sosiaalipalvelusten tarjoamiseen. Tärkeimpiä kriminaalihuoltoon liittyvistä erityispalveluista ovat jo nyt konkreettiset toimeentuloedellytyksiä parantavat toimenpiteet, kuten asumis- ja työjärjestelyt. Voimakkaimmin on viime vuosina kehittynyt asumispalvelusten tarjoaminen.[6]

Keskeisenä kriminaalihuoltotyön organisaationa on pitkään ollut

---

[5] Peruskäsitteistä *Kriminaalihuoltokomitea* 1972: A 1 s. 1 s.

[6] Asumispalvelujen tarjonnan kehittämissuunnitelmista antaa hyvän kuvan ns. asumispalvelutyöryhmän 28. 2. 1974 päivätty mietintö »*Kriminaalihuollon asumispalvelut*» (monistettu, julkaisija Kriminaalihuolto ry). – Todettakoon, että valtiovalta lähti tukemaan Kriminaalihuolto ry:n asuntotoimintaa vasta 1973. Tätä ennen toimintaa rahoitettiin yhdistyksen omilla varoilla sekä kunnilta, seurakunnilta ja yksityisiltä järjestöiltä saaduilla lainoilla ja avustuksilla.

Kriminaalihuolto ry, joka on perustettu jo vuonna 1870 Vankeusyhdistyksen nimellä. Kriminaalihuolto ry:n aseman ja toiminnan kehittymistä kuvastaa se, että sen saama valtionapu oli v. 1955 – nykyrahassa ilmaistuna – jonkin verran yli 100.000 mk, 1965 n. 300.000 mk ja vuoden 1975 tulo- ja menoarvion mukaan 4,385 milj. mk.[7] Vaikka viimeksi mainitusta määrästä vähennetään inflaatiomarkat, jää jäljelle edellisiin verrattuna huomattavasti suurempi summa. Kriminaalihuolto ry:n toiminnan kehittymisen voimakkain vaihe ajoittuu selvästi viimeiselle kymmenvuotiskaudelle.

Kriminaalihuolto ry on kuitenkin lopettanut toimintansa vuoden 1975 maaliskuun päättyessä. Sen toimintaa jatkaa uusi julkisoikeudellinen *Kriminaalihuoltoyhdistys.*[8] Organisaatiomuutokseen[9] liittyy toiminnan rahoituksen saattaminen lakisääteiselle pohjalle. Näillä muutoksilla vahvistetaan muodollisesti se, että kriminaalihuolto on pääosiltaan julkista toimintaa, jonka harjoittaminen kuuluu ensisijaisesti yhteiskunnan organisaatioille. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että eräät yksityiset järjestöt edelleen jatkavat eräiden merkittävien erityistehtävien hoitamista ja saavat toimintansa rahoittamiseen edelleen myös valtionapua.[10]

Kriminaalihuoltoyhdistyksen muuttuminen yksityisoikeudellisesta julkisoikeudelliseksi ilmenee ensisijaisesti siten, että yhdistyksen säännöt on erityisenä asetuksena[11] julkaistu asetuskokoelmassa. Siten sääntöjen muuttaminen vastedes edellyttää asetuksen muuttamista, kun se aikaisemmin on tapahtunut yhdistyskokouksen päätöksellä. Yhdistyksen jäsenpohja muuttuu täydellisesti. Henkilöjäsenyyden tilalle tulee yhteisöjäsenyys. Jäseneksi voidaan nyt hyväksyä esim. kunta, kriminaalihuollon alalla toimiva aatteellinen yhdistys sekä kriminaalihuollon, vankeinhoidon tai sosiaaliturvan alalla työskentelevien ammatillinen yhdistys tai liitto. Johtokunnan jäsenistä enemmistön asettavat valtioneuvosto ja oikeus-, sisäasiain- sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Yhdistyksen tehtävänä on suorittaa ne kriminaalihuoltotehtävät, jotka sille on lainsäädännön perusteella annettu. Muista kriminaalihuoltoon

---

[7] Valtionapua yhdistys alkoi saada 1940-luvulla.

[8] Vuoden 1975 valtionapu on kokonaissumma, josta osa käytetään vanhan, osa uuden yhdistyksen toiminnan rahoittamiseen.

[9] Tätä organisaatiomuutosta ehdotti *Kriminaalihuoltokomitea* 1972: A 1 s. 244. *Kriminaalihuollon organisaatiotoimikunta,* 1973: 159, puolestaan päätyi samaan lopputulokseen eriteltyään yksityiskohtaisesti kysymykseen tulevia vaihtoehtoja.

[10] Näistä järjestöistä merkittävimmät ovat olleet *Pelastusarmeija* ja *Valtakunnallinen Vankiliitto KRIM ry.* Myös *kirkon diakoniatyö* on osallistunut kriminaalihuoltoon.

[11] As.kok. n:o 135/1975.

liittyvistä tehtävistä yhdistys huolehtii oikeusministeriön vuosittain vahvistaman toimintasuunnitelman mukaisesti.

Uuden yhdistyksen talouden perusteet on määritelty laissa kriminaalihuoltotyön valtionavusta.[12] Sen mukaan valtion tulo- ja menoarviossa osoitetaan määrärahat niihin Kriminaalihuoltoyhdistyksen menoihin, jotka aiheutuvat yhdistykselle lain tai asetuksen nojalla annettujen tehtävien suorittamisesta. Näistä lakisääteisistä tehtävistä merkittävimmät tällä hetkellä ovat ehdollisesti tuomittujen nuorten valvonta, ehdonalaisesti vapautuneiden valvonta, lastensuojeluasetuksen tarkoittama oikeusedustus ja nuorten rikoksentekijöiden henkilötutkinta. Muiden kriminaalihuoltoon liittyvien tehtävien suorittamista varten voidaan valtionapua myöntää valtion tulo- ja menoarvioon otetun määrärahan rajoissa. Siten varsinaisen kriminaalihuollon eli erilaisten sosiaalipalvelujen rahoitus on olennaisesti harkinnanvaraisemmalla pohjalla kuin ns. lakisääteisten tehtävien kustantaminen.

Kriminaalihuoltoyhdistyksen toiminnan perusyksikköinä ovat edelleen aluetoimistot. Vanhan yhdistyksen aluetoimistot, joita yksityisoikeudellisen yhdistyksen lopettaessa toimintansa oli 11, jatkavat toimintaansa entisissä paikoissa.[13] Suunnitteilla on aluetoimistojen määrän kasvattaminen neljällä uudella toimistolla. Tavoitteena on, että jokaisessa läänissä toimisi ainakin yksi toimisto.[14]

Aluetoimistoverkon säilyttäminen suhteellisen harvana on omiaan aiheuttamaan alueellista eriarvoisuutta.[15] Tätä on valtionapulaissa pyritty vähentämään sillä, että kaikki kunnat saavat valtionapua ns. lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus saada valtionapua tulo- ja menoarvion rajoissa kustannuksiin, jotka

---

[12] As.kok. n:o 31/1975. Lakia täydentää asetus (134/1975) kriminaalihuoltotyön valtionavusta.

[13] Yhdistys sai Helsingin keskustoimiston rinnalle ensimmäisen aluetoimiston Tampereelle 1955 ja toisen Turkuun 1968, joten tältäkin kannalta yhdistyksen toiminnan voimakkain kasvu on ajoittunut viime vuosiin.

[14] *Kriminaalihuoltokomitea*, 1972: A 1 s. 249, toteaa, ettei aluetoimistoja ole syytä kovin paljon lisätä, koska kriminaalihuollon palvelujen tarve keskittyy varsin harvoihin paikkakuntiin. Sopivimpana määränä Kriminaalihuoltokomitea pitää 12–15 palvelupistettä.

[15] Tosin alueellista eriarvoisuutta vähentää olennaisesti kriminaalihuollon asiakkaiden keskittyminen suurempiin kaupunkeihin. Esim. ehdonalaisesti vapautuneiden alueellinen jakautuminen oli 1. 9. 1973:

	Helsingin seutu	*Muut kaupungit*	*Muut kunnat*
Valvonnatta	333	343	617
Valvonnassa	1.687	1.810	1.764

Vuosittain vankiloista vapautuvista n. 10.000 henkilöstä arvioidaan tulevan paikkakunnille, missä on Kriminaalihuoltoyhdistyksen toimisto, n. 50 %. Ks. myös *Kriminaalihuoltokomitea* 1972: A 1 s. 34 ja 49.

aiheutuvat kriminaalihuoltoon liittyvien erityispalvelujen tarjoamisesta. Sen sijaan kriminaalihuollollinen valtionapu ei kata yleisen sosiaalihuollon menoja siltäkään osin, kuin ne kohdistuvat »kriminaalihuoltoasiakkaaseen». Toimistopaikkakunnillakin kriminaalihuollon asiakkailla on samanlainen oikeus kuin kaikilla kuntalaisilla yleisten sosiaalipalvelusten hyväksikäyttämiseen. Toisaalta kriminaalihuollollisten erityispalvelujen tarjoaminen epäilemättä vähentää yleiseen sosiaalihuollon kunnalle aiheuttamia taloudellisia rasituksia. Tuskin kuitenkaan ainakaan välittömästi uuden lainsäädännön voimaantultua tapahtuu mitään uutta kuntien suhtautumisessa kriminaalihuoltoon. Todennäköisimmältä tuntuu, että se toiminta-alue, jolla kuntien itsenäinen liikkeellelähtö tapahtuu, on asumispalvelusten tarjoaminen. Erityisesti kriminaalihuollollisesti tarkoituksenmukaisten pienten asumisyksiköiden perustaminen saattaisi tarjota sopivan lähtökohdan. Kokonaisuuden kannalta olisi suotavaa, että kuntatasolla tapahtuvat suunnitelmat olisivat Kriminaalihuoltoyhdistyksen tiedossa. — Tässä yhteydessä on syytä viitata myös siihen, että yhdistyksen aluetoimistot ovat lääninsä alueella kriminaalihuollollisia konsulttipisteitä. Niiden tehtävänä on tarjota kunnille erityisasiantuntemusta. Ajateltavissa on myös sellainen yhteistyö, että vaikka esim. asuntohankkeen liikkeellepanija on kunta, asian käytännössä hoitaa Kriminaalihuoltoyhdistys.

III. Tapahtunut kriminaalihuoltotyön organisoiminen on historiallinen sikäli, että se on käytännöllisesti katsoen ensimmäinen maassamme. Viimeinen se ei liene. Asian valmisteluvaiheessa on jatkuvasti todettu, että vielä tällä hetkellä kriminaalihuoltotyötä varten tarvitaan erityisorganisaatio.[16] Tätä on perusteltu lähinnä sillä, että rangaistuslaitoksista vapautuvat ja muut kriminaalihuollon asiakkaat ovat usein moniongelmaisia eikä heidän tarvitsemiaan palveluja voida vielä välittää riittävän tehokkaasti normaaleja sosiaalipalveluja käyttäen. Tällainen tilanne lienee kuitenkin ohimenevä. Sosiaalihuollon hallinnon kehittyminen, sosiaalihuollon tehostuminen ja kriminaalihuollon asiallisen sisällön selkiytyminen tulevat kypsyttämään tilanteen, jossa erityisorganisaatio on sulautettavissa yleiseen sosiaalihuoltoon. Eräänä ratkaisevana kynnyksenä tässä kehityksessä lienee rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvien toimenpiteitten erottaminen kriminaalihuollosta eli sosiaalipalvelujen tarjoamisesta. Tämä pakon ja palvelun erottaminen lienee jo periaatteellisella tasolla melko yleisen

[16] Näin *Kriminaalihuollon organisaatiotoimikunta* 1973: 159 s. 3 ja *Kriminaalihuoltokomitea* 1972:A 1 s. 196. Ks. myös *Hannes Walin*, Den fria kriminalvården i kriminalpolitikens stöpslevel. NTfKr 1972, 46.

hyväksymisen saavuttanut kysymys.[17] Asian käytännöllisessäkin järjestelyssä oltaneen pääsemässä alkuun.

Oikeusministeriössä on valmistunut ehdotus hallituksen esitykseksi ehdollisesta rangaistuksesta.[18] Esityksen mukaan ehdollinen rangaistus voitaisiin määrätä täytäntöönpantavaksi vain uuden rikoksen perusteella. Tästä johtuen joutuisi kumottavaksi myös NuorRikL 13 §, jonka mukaan valvonnassa olevan nuoren rikoksentekijän ehdollinen rangaistus voidaan määrätä täytäntöönpantavaksi valvojan vaatimuksesta. Käytännössä NuorRikL 13 §:n säännöstä ei ole enää sovellettu,[19] mutta se liittää hyvin konkreettisesti pakkovallan ehdollisesti tuomittujen valvontaan. Ehdollisesti tuomittujen nuorten valvontaan ei muuten ehdoteta tässä vaiheessa puututtavaksi. Jos esitys hyväksyttäisiin laiksi, valvontaan määrääminen merkitsisi enää vain käytännöllistä järjestelyä kontaktin syntymiselle valvottavan ja valvojan välille. Yhteyden syntymisen jälkeen valvonta olisi huono nimitys toiminnalle, jonka käytännöllisesti katsoen yksinomaisena sisältönä olisi erilaisten sosiaalipalvelujen tarjoaminen.

Ehdollisesti tuomittujen nuorten »valvonnan» poistaminen[20] tai täydelleen uudelleen järjestäminen tullee tapahtumaan siinä yhteydessä, kun lainsäädäntötasolla otetaan kanta ehdotettuihin valvonta-tyyppisiin seuraamuksiin.[21] Jos tällöin päädytään siihen, että on tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön uusi valvonta-tyyppinen seuraamus, voitaneen jo tässä vaiheessa pitää täysin selvänä, ettei seuraamuksen täytäntöönpano kuulu kriminaalihuollon organisaatioille.

Pakon ja palvelun erottamisen kannalta ehkä vaikeamman ongelman muodostaa ehdonalaisesti vapautettujen valvonta. Julkisuudessa esitettyjä äärivaihtoehtoja lienevät toisaalta ehdonalaisen vapauttamisen täydellinen poistaminen toisaalta nykyisen, pääasiallisesti poliisivi-

---

[17] Vielä *Vapausrangaistuskomitea*, 1969:A 4, ei nähnyt valvontaan liittyvää pakon ja palvelun yhdistämistä periaatteellisesti yhteensovittamattomina asioina. Pakon ja palvelun erottaminen on sen sijaan varsin voimakkaasti tuotu esille *Kriminaalihuoltokomitean* mietinnössä 1972:A 1. Ks. myös *Anttila*, NTfK 1973, 36 ja *Kettil Bruun*, Slopa övervakningen efter fängelsestraff teoksessa I stället för fängelse. Oskarshamn 1970, 155.

[18] *Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu* n:o 17/1973, jonka pohjalta on laintarkastuskunnan lausunnon perusteella valmistunut tarkistettu ehdotus.

[19] Ks. *Walin*, NTfKr 1972, 45.

[20] Vielä *Vapausrangaistuskomitea*, 1969:A 4 s. 64, ehdotti nykyisen nuoria rikoksentekijöitä koskevan valvonnan ulottamista myös aikuisrikollisiin.

[21] *Nuorisorikoskomitea*, 1970: A 9 s. 13, ehdottaa tarkkailevan poliisivalvonnan sekä huoltavan ja tukevan toiminnan yhdistämistä suojelukasvatus-nimiseksi »yhtenäiseksi valvonnaksi». Suojelukasvatuksen rinnalla käytettäisiin tutkintavankeuden sijasta tutkintavalvontaa. – Sen sijaan *Kriminaalihuoltokomitea*, 1972: A 1 s. 149, ehdottaa otettavaksi käyttöön rangaistuksen luonteisen valvontaseuraamuksen. Tätä rangaistusvalvontaa voitaisiin käyttää itsenäisesti tai ehdollisen tuomion tehosteena.

ranomaisten suorittaman valvonnan tehostaminen. Ehdonalaisen vapauden poistamiseen ei näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa päästäne, koska se epätarkoituksenmukaisesti lisäisi vankilukua. Eräänä vaihtoehtona saattaisi olla poistaa pääsääntöisesti mahdollisuus ehdonalaisen vapauden menettämiseen käytösrikkomuksen perusteella. Tällöin olisi jälleen enemmän kielellinen ongelma, säilytettäisiinkö valvonta-nimitys. Valvonnan asiasisältönä olisi kriminaalihuollollisten erityispalvelujen tarjoaminen. Valvoja olisi valvottavan ongelmista ensisijaisesti huolehtiva vastuuhenkilö. Pienen ehdonalaisesti vapautuvien ryhmän kohdalla saattaisi vakavien rikosten uusimisvaaran takia olla tarkoituksenmukaista jatkaa poliisivalvontaa ja sitä entisestä tehostaakin. Tällaiset rikollisuuden vaarallisimpien muotojen edustajat eivät yleensä halua eivätkä tarvitse kriminaalihuollon tarjoamaa tukea. Poliisivalvontaan jäävän rikollisryhmän kohdalla tapahtuisi tällaisessa järjestelmässä kyllä niin voimakasta leimautumista, että tähän ryhmään joutuvien oikeusturvaan olisi kiinnitettävä poikkeuksellisen suurta huomiota. Jos oikeusturvaongelmia ei pystyttäisi tyydyttävästi ratkaisemaan, ei tällainen järjestelmä olisi käyttökelpoinen.

Valvontatehtävien ohella »varsinaisen» kriminaalihuollon ulkopuolelle jäävät vanhan yhdistyksen toiminnassa varsin keskeisellä sijalla olleet nuorten rikoksentekijöiden henkilötutkinta ja nuorten henkilöiden oikeusedustus. Molempien osalta on esitetty uudistussuunnitelmia,[22] joiden toteutuminen johtaisi näiden toimintojen niin täydelliseen muuttumiseen, että ne ilmeisesti jäisivät pois Kriminaalihuoltoyhdistyksen toiminnasta.

IV. Jos Kriminaalihuoltoyhdistyksen tehtävät muuttuvat suurinpiirtein edellä esitetyllä tavalla, jäävät lopulta jäljelle vain sosiaalipalvelut. Miksi ja kenelle tällaisia palveluja on tarjottava? Kriminaalihuollon voimakastakin edelleenkehittämistä voidaan perustella toisaalta yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen toisaalta tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä näkökohdilla.

Rikolliset muodostavat erittäin epäyhtenäisen ryhmän. Erään suuren ala-ryhmän muodostavat sosiaalisesti monella tavalla epäonnistuneet ihmiset. Ongelmien kasautuessa ne purkautuvat myös rikoksina. Vastaavissa olosuhteissa myös kuka tahansa hyväosainen olisi saattanut ajautua samanlaiseen lopputulokseen. Rikokset osoittavat tällöin muun ohella konkreettisesti, että yhteiskunnallinen tasa-arvoisuus ei ole toiminut. Kriminaalihuollon välityksellä voidaan tällöin ainakin

[22] Ks. *Kriminaalihuollon organisaatiotoimikunta* 1973: 159 s. 36.

yrittää osittain vähentää epäonnistuneen yksilön kannettavakseen saamaa epäoikeudenmukaisuutta. Lisäksi rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään liittyy epäoikeudenmukaisuutta lisääviä piirteitä. Varsin yksimielisen käsityksen mukaan vapausrangaistuksia on edelleen pakko käyttää yleisestävistä syistä. Vapausrangaistusten käyttämisellä pyritään vaikuttamaan kaikkiin mahdollisiin rikoksentekijöihin. Toimenpiteen kohteeksi joutuvaan henkilöön vapausrangaistuksen täytäntöönpanolla ei yleensä ole myönteisiä vaikutuksia. Päinvastoin se säännönmukaisesti on omiaan vaikeuttamaan tuomitun myöhempää sosiaalista selviytymistä. Vapausrangaistukseen tuomittujen joukko on epäyhtenäinen. Suurimman ryhmän muodostavat kuitenkin heikoista sosiaalisista oloista lähtöisin olevat. Kun vapausrangaistuksia käytetään kaikkien yhteisessä intressissä, olisi kohtuullista ja oikeudenmukaista, että ne kohdistuisivat tasaisesti kaikkiin yhteiskuntaryhmiin. Vaikka edunsaajia ovat kaikki kansalaiset, ovat kärsijät liian yksipuolisesti lähtöisin vähäväkisistä ryhmistä. Tähän perustilanteeseen on saatavissa muutoksia vain lisäämällä olennaisesti yhteiskunnallista tasa-arvoisuutta. Kysymys on ennen kaikkea yhteiskuntapoliittinen. Rikoslainsäädännön puolella tasa-arvoisuutta voidaan edistää lähinnä muuttamalla rikoslainsäädännön kriminalisointirakennetta ja painottamalla rikoslainsäädännöllä suojattavien etujen tärkeyttä myös alempien sosiaaliryhmien käsityksiä paremmin vastaavalla tavalla. Saavutetuista (etu)oikeuksista kiinnipitäminen on kuitenkin niin tiukassa suomalaisessa yhteiskunnassa, että tarvittavat sijaiskärsijät tullevat löytymään vankiloihin vielä pitkään lähinnä vain alemmista sosiaaliryhmistä. Eräänlaiseksi yhteiskunnalliseksi käsienpesuksi jää tällöin kriminaalihuollollisten palvelusten tarjoaminen erityisesti rangaistuslaitoksista vapautuville.

Kriminaalihuollon tukemista ja kehittämistä perustelevia tarkoituksenmukaisuussyitä on ensinnäkin se, että erityisesti vankiloista vapautuvien kohdalla alkuunpääsemisen helpottaminen voi muodostaa varsin ratkaisevan kynnyksen. Sen vuoksi on tarkoituksenmukaista sijoittaa tähän vaiheeseen. Tämän sijoituksen onnistuminen tuottaa moninkertaisen koron paitsi työkykyisen kansalaisen muodossa myös säästämällä uuteen epäonnistumiseen liittyviä yhteiskunnan kuluja. Muidenkin kuin rangaistuslaitoksista vapautuvien kohdalla kriminaalihuollolliset tukitoimenpiteet tulevat kustannuksiltaan halvemmiksi kuin niiden vaihtoehtona usein oleva laitoshoito tai -täytäntöönpano.

Suomessa on kriminaalihuoltotyöhön käytetty viime vuosina suunnilleen 2–2,5 % vankeinhoitolaitoksen menoista. Vastaava luku esi-

merkiksi Ruotsissa on n. 14 %.[23] Ainakin tähän täytynee päästä meilläkin. Näinkään voimakas kriminaalihuollon kehittäminen ei kuitenkaan tuo ratkaisevaa muutosta rikollisuustilanteeseen. Kriminaalihuolto parhaimmillaankin voi olla vain oireiden ei syiden hoitamista. Vankeinhoitoasetuksen 56 §:n mukaan vankeinhoidon tavoitteena on rangaistuksen täytäntöönpanon järjestäminen siten, ettei se tarpeettomasti vaikeuta vaan mahdollisuuksien mukaan edistää vangin sijoittumista vapaaseen yhteiskuntaan. Vapautuvien vankien kohdalla kriminaalihuollon tavoitesäännös voitaisiin kirjoittaa periaatteessa samoin ottaen vain huomioon vapautuneen ulkonaisissa elinolosuhteissa tapahtuneen muutoksen.[24]

Myös muiden kriminaalihuollon asiakkaiden kohdalla toiminnan tavoite voitaisiin määritellä samoin. Muista asiakasryhmistä vapautuvien vankien ohella selväpiirteisin on ehdollisesti tuomitut nuoret rikoksentekijät.

Ehdollisesti tuomitut nuoret eivät vielä ole rikollisuuskehityksessään ehtineet vaiheeseen, josta palaaminen on yleensä liian vaikeaa. Sen vuoksi tähän ryhmään kannattaa suunnata erityispalveluja. Saattaisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista täsmentää nykyistä työnjakoa alle 18-vuotiaitten kohdalla. Kun sosiaaliviranomaiset ovat lastensuojelulainsäädännön perusteella toimivaltaisia alle 18-vuotiaitten kohdalla, olisi ehkä tarkoituksenmukaista siirtää kaikki heille tarjottavat palvelut pois kriminaalihuollon piiristä. Tätä perustelee osaltaan myös oikeusministeriössä valmisteltu NuorRikL:n muutosehdotus, jonka mukaan alle 18-vuotias henkilö saataisiin tuomita ehdottomaan vapausrangaistukseen vain erittäin tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa. Tämän suunnitelman toteuttaminen edellyttää lastensuojelulakiin perustuvien toimenpiteitten tehostamista alle 18-vuotiaitten kohdalla. Näin päävastuu alle 18-vuotiaista siirtyisi joka tapauksessa nykyistä korostetummin lastensuojeluviranomaisille. Kriminaalihuollon toiminta alkaisi tällöin vasta sitten, kun toisen erityishuoltomuodon vastuu päättyy.

Kriminaalihuollon asiakaspiirin rajaamisessa ei kyllä minkään ryhmän kohdalla ole syytä mennä ehdottomiin säännöksiin. Pääasia lienee tarpeellisten palvelujen osoittaminen niitä haluaville. Sen vuoksi esim. ehdonalaisen vapauden päättymisen jälkeenkin olisi voitava saada

---

[23] Ks. *hallituksen esitys* n:o 136/1974 vp. laiksi kriminaalihuoltotyön valtionavusta s. 4.

[24] *Kriminaalihuollon organisaatiotoimikunta*, 1973: 159 s. 26, määrittelee kriminaalihuoltotyön päätavoitteeksi yhteiskunnan rikosoikeudellisten seuraamusten kohteeksi joutuneiden henkilöiden suoriutumismahdollisuuksien lisäämisen vapaudessa.

kriminaalihuollollista apua, jos tarve siihen on olemassa.[25] On myös todettava, etteivät kaikki rangaistuslaitoksista vapautuvat tarvitse minkäänlaisia kriminaalihuoltopalveluita.

---

[25] Kriminaalihuollon asumispalveluja käsittelevässä mietinnössä 28. 2. 1974 s. 14 todetaan erityispalveluja tarvittavan paitsi vankilasta vapautuville ja ehdollisesti tuomituille myös »entisille asiakkaille». »Heidän kohdallaan on noudatettava tarkoituksenmukaisuusharkintaa ottaen huomioon asiakkaan mahdollisuudet saada apua muilta viranomaisilta ja aikaisemmin kehittyneen huoltosuhteen merkitys. Tällaisissa tapauksissa saattaa avun antamisella olla merkittävä rikoksen uusimista ehkäisevä vaikutus.»

Aarne Nuorvala

Kehittyvä hallintotuomioistuin-järjestelmä kansalaisten oikeus-turvan takeena.[1]

Julkisoikeudellisia oikeussuhteita, kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia järjestävä lainsäädäntö laajenee jatkuvasti ja julkisen vallan toimenpiteet koskettavat jokaista kansalaista. Heidän oikeusturvansa kannalta on tämän vuoksi tärkeätä, että lait ovat sekä aineellisesti että muodollisesti ajanmukaiset ja moitteettomat. Se on tärkeätä myös sen takia, että luottamus oikeuslaitokseen on läheisessä yhteydessä siihen, luottavatko kansalaiset lakien oikeudenmukaisuuteen.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmää, hallintotuomioistuinlaitosta ja hallintolainkäyttöä koskeva lainsäädäntö on viime vuosikymmeninä suoritetuilla uudistuksilla saatu huomattavalta osalta ajanmukaistetuksi. Osauudistuksin on muotoutumassa tavoitteena oleva hallintolainkäytön oma ajanmukainen menettelysäännöstö, 'oikeudenkäymiskaari'.

Lainkäyttö hallintoa koskevissa oikeusasioissa on meillä vakaantunut muusta lainkäytöstä erilliseksi hallintolainkäytöksi. Ratkaisevan kehitysvaiheen muodosti KHO:n perustaminen riippumattomaksi yleiseksi tuomioistuimeksi ylimmän asteen hallintolainkäyttöä varten.

Oikeusturvan lisääminen hallinnon alalla on ollut meillä, niinkuin

---

[1] Hallintolainkäytön kehittämistarpeita ja -toimenpiteitä on kirjoittaja käsitellyt seuraavissa kirjoituksissaan: Oikeuslaitoksen nykynäkymiä, Suomen Lakimiesliiton XX lakimiespäivien pöytäkirja 1969 s. 7 ss.; Hallintolainkäytön näkymiä, LM 1967 s. 560 ss.; KHO:n täyttäessä 50 vuotta, KHO 1918–1968 s. 7 ss.; Puhe KHO:n 50-vuotisjuhlassa, LM 1968 s. 881 ss.: Hallintolainkäytöstä ja hallintotuomioistuinlaitoksesta. Näkökohtia ja näkymiä niiden kehittämisesta, LM 1970 s. 770 ss.; Lääninoikeuksien kehittämisestä oikeusturvan lisäämiseksi hallinnon alalla, LM 1971 s. 191 ss.; Tuomioistuimet kehittyvinä virastoyksikköinä, LM 1973 s. 60 ss. ja Mietteitä Korkeimman hallinto-oikeuden kehittämisestä, Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta, 1973, s. 266 ss. Ks. myös Kehittyvä hallintolainkäyttö. Näkökohtia hallintolainkäytön järjestelmästä, nykytilasta, kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. KHO:n julkaisu I/1972.

monessa muussakin maassa, jatkuvan huomion kohteena. Varsinkin 1950- ja 1960-luvuilla oli hallintolainkäyttöä koskeva lainsäädäntötyö meillä ripeätä. Tärkeimmät silloin suoritetuista lainsäädäntöuudistuksista ovat muutoksenhausta hallintoasioissa vuonna 1950 annettu laki, jolla tehostettiin oikeusturvaa laajentamalla valitusoikeutta ja järjestämällä se yhtenäiseksi; eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta 1954 annettu laki, jossa lääninhallitus säädettiin yleiseksi oikeuspaikaksi julkisoikeudellisissa riita-asioissa; lääninoikeudesta 29. 1. 1955 annettu ja 1. 5. 1955 voimaantullut laki, mikä merkitsi tosiasiassa uuden hallintotuomioistuimen ja oikeusasteen luomista oikeussuojakoneistoon ja paransi siten hallinnon oikeussuojajärjestelmää ja kansalaisten oikeusturvaa; sekä vuonna 1966 annetut lait ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa ja tiedoksiannosta hallintoasioissa.

Hallintolainkäyttöjärjestelmämme peruslaeista on tänä vuonna ollut voimassa muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki 25 vuotta ja lääninoikeudet, joita koskeva kauan vireillä ollut tärkeä uudistus on toteutettu viime vuoden viimeisenä päivänä annetulla lailla, täyttivät toukokuun 1 päivänä 20 vuotta. Se on arvokas merkkipäivä hallintolainkäytön kehitystaipaleella.

Lainsäädäntöuudistusten tuloksena on hallintolainkäyttöä varten suurelta osalta kehittynyt oma oikeussuojakoneistonsa ja lähinnä kaksiasteinen, omaa prosessimenettelyä noudattava lainkäyttöjärjestelmä. Näin on jälkikäteinen hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmämme kehittynyt ja täydentynyt niin, että se on kansainvälisestikin vertaillen varsin korkeata tasoa.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmämme on historiallisen kehityksen tulos. Sen muotoutumiseen ovat vaikuttaneet Ruotsi-Suomen vuosisatoja vanhat oikeusperinteet, kansalaisten oikeuskäsitykset ja oikeusturvaa korostava katsantotapa. Järjestelmän perusperiaatteena on mahdollisuus saattaa hallinnon alalla tehtyjen ratkaisujen lainmukaisuus riippumattoman hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomioistuin toimii ulkopuolisena ja puolueettomana riidanratkaisijana. Se vahvistaa, mitä yksittäisessä ja riidanalaisessa tapauksessa on kulloinkin pidettävä oikeusjärjestyksen mukaisena. Hallintoviranomainen ei itse voi ratkaista, onko sen menettely ollut lainmukainen. Hallinnon järjestäminen tarkoituksenmukaisella tavalla ja sen oma sisäinen tarkastus ei yksin voi taata oikeussuojaa, vaan oikeussuojalle hallinnon alalla on kansalaisten oikeusturvan kannalta vasta silloin riittävät takeet, kun hallinnon lainmukaisuutta voidaan valvoa varsinaisen hallintojärjestel-

män ulkopuolelta. Hallintotuomioistuinten toiminta on tällaista valvontaa. Käytännössä siinä on pääosaltaan kysymys yksityisten kansalaisten oikeussuojasta, heidän valituksistaan hallintoviranomaisten toimenpiteistä. Kysymys on kansalaisvalvonnasta, kansalaisaloitteisesta oikeudellisesta valvonnasta.

Oikeusjärjestelmää voidaan tarkastella toisestakin näkökulmasta kiinnittämällä huomiota laajempaan kokonaisuuteen, jossa tuomioistuinlaitos muodostaa menettelyn yhden osavaiheen. Voidaan myös sanoa, että hallinto eri viranomaisasteissa ja hallintolainkäyttö, ylimpänä oikeusasteena KHO, muodostavat yhden kokonaisuuden. Hallintolainkäytössä KHO:ta alempien tuomioistuinten ja muiden viranomaisten lainkäyttö muodostaa yhden osavaiheen ja KHO:n lainkäyttö valitusasteena osaltaan toisen osavaiheen. Muutoksenhakujärjestelmän sisältönä on oikeussuojan antaminen kansalaisille. Kokonaisuutena katsoen tavoitteena on aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja muodollisesti oikean ratkaisun antaminen asianosaiselle. Tämä on myös hallinnon oikeussuojajärjestelmään kuuluvan tuomioistuintoiminnan, niin sanotun tuomioistuinkontrollin ydin. Ei ole kysymys mistään yleisestä kontrollista, hallintovallan käyttäjiin kohdistuvista yleisistä valvontatehtävistä. Tuomioistuinkontrolli ei rajoita hallintoviranomaisten lainmukaista toimintaa, se vain pyrkii hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti takaamaan toiminnan laillisuuden. Kysymys on oikeussuojasta, siitä että valtiovallan käytön tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaan tapahtua oikeusjärjestyksen mukaisesti, ja että virkakoneiston toiminnan tulee muodollisesti ja asiallisesti olla lakiin sidottu, sekä siitä, että kansalaisille taataan riittävää ja todellista oikeussuojaa oikeudenloukkauksia vastaan.

Julkisen hallinnon osuus yhteiskunnassa on jatkuvasti kasvanut. Tavalla tai toisella joutuu jokainen kansalainen lähes päivittäin tekemisiin julkishallinnon kanssa. Sen mukaisesti on yhä tärkeämmäksi havaittu oikeusturva muun muassa verotuksen, sosiaalihuollon, rakennus- ja kaavoitustoimen sekä ympäristönsuojelun alalla. Tämä merkitsee hallintotuomioistuimille ja hallintolainkäytölle asetettavien vaatimusten kasvua. Se korostaa tarvetta huolehtia lainkäytön toimintaedellytyksistä ja asettaa hallintotuomioistuinlaitoksen kehittämiselle myös uusia vaatimuksia. Tuomioistuintenkin osalta on otettava huomioon ulkomaailman muutokset ja sopeutettava organisaatio ja toiminta niitä vastaavaksi. Jotta tuomioistuimet voisivat asianmukaisesti täyttää niille kuuluvan tehtävän antaa varmaa ja tehokasta oikeussuojaa, niiden

toiminnan virastoina tulee olla siten järjestetty, että niillä on siihen hyvät edellytykset.

Oikeussuojajärjestelmän perimmäinen tavoite on, että kansalaiset myös käytännössä saavat todellista ja riittävää oikeusturvaa, tosiasiassa pääsevät tyydyttävällä tavalla oikeuksiinsa. Tältä kannalta kiinnitän huomiota eräsiin yleisiin näkökohtiin joillakin kansalaisille läheisillä jokapäiväisen elämän osa-alueilla.

Verotuksen alalla yhä vieläkin ilmenevä valitusten haitallinen viipyminen on oikeusturvaongelma, jonka kuitenkin sivuutan vain maininnalla eri yhteydessä käsiteltäväksi.

Kaavoitus- ja rakennustoimi on toinen kansalaisille läheinen alue, jonka osalta on aihetta pohtia kysymystä oikeusturvan todellisuudesta ja tosiasiallisesta riittävyydestä. Näin on asianlaita senkin vuoksi, että kaavoittamiseen ja rakentamiseen liittyvät oikeusturvakysymykset osoittavat havainnollisesti, miten laajoista kokonaisuuksista oikeusturvaongelmia selvitettäessä ja oikeusturvaa kehitettäessä on kysymys. Tämä alue on myös hyvä esimerkki laajan ja monitahoisen hallintolainkäytön yhdestä toimintaympäristöstä käytännön yhteiskuntaelämän moninaisilla toiminta-alueilla.

Aivan ilmeiseltä näyttää, että kaavoituksen viipyminen, kärjistetymmin sanoen, liian hidas edistyminen sekä siihen liittyvä laajeneva poikkeuslupamenettely, jota kaavojen puute ruokkii, on muodostumassa vakavaksi yhteiskunnalliseksi ja oikeudelliseksi epäkohdaksi. Tarkastelen kysymystä vain jälkimmäiseltä kannalta.[2]

Kaavoitusalan johtavat viranomaiset ovat tietysti jatkuvasti seuranneet tilannetta ja suorittaneet selvityksiä. Omalta kohdaltanikin korostan sen tärkeyttä, että käytettävissä aina on laaja ja kattava kokonaisselvitys kaavoitustilanteesta koko maassa ja sen rinnalla poikkeuslupamenettelyn osalta muun ohella siitä, mitä se merkitsee poikkeusluvilla rakentamisena ja rakentamisen epäämisenä.

On selvää, että tavoitteena oleva kaavoituksen ripeä edistyminen edellyttää voimavaroja. Kaavoitustoimen kehittämiseen tiedetään lehtitietojenkin perusteella sisäasiainministeriön kiinnittävän vakavaa huo-

---

[2] Kysymykseen kokonaisuudessaan on huomio kiintynyt jo pitemmän aikaa mm. KHO:n käsiteltävien kaavoitus- ja rakennusasioiden, erityisesti jatkuvasti lisääntyviltä näyttävien poikkeuslupavalitusten yhteydessä. Sisäasiainministeriön taholta on kysymykseen myös kiinnitetty julkisuudessa huomiota. Uuden lääninoikeuslain voimaantulon vuoksi järjestettävillä lääninoikeuspäivillä käsitellään kysymystä oikeusturvasta kaavoitus- ja rakennustoimen alalla sekä hallinnon oikeussuojaongelmia muutoinkin tätä esitystä laajemmin.

miota. Käsittelenkin kohdaltani vain sitä, miltä asiaintila oikeudelliselta kannalta näyttää ja mitä oikeussuojajärjestelmä kansalaisten moitteettoman oikeusturvan kannalta edellyttää, jos kaavoitus todella on korostetusti jälkijättöistä. **Yhteiskunnan — valtion ja kuntien — on lain mukaan täytettävä kaavoitusvelvollisuutensa. Kunnat voidaan siihen velvoittaakin. Kaikki tämä vaatii varoja, mikä seikka toisaalta lakeja ja kaikin puolin kannatettavia ja hyväksyttäviä tavoitteita vahvistettaessa olisi** otettava huomioon. Korkeimman tason suunnittelun tulisi tiedostaa tämä, jotteivät lain sitoviksi ja yhteiskuntatodellisuudessa toteutuviksi tarkoitetut normit ja tavoitteet muodostuisi käytännössä osin vain 'ohjelmanluonteisiksi'.

Jollei kaavoittaminen edisty riittävän tehokkaasti ja nopeasti, syntyy 'välitila', jossa kaavoitustarpeeseen, kaavojen puuttumiseen ja niiden valmisteluun vedoten ylläpidetään lain nojalla laajoja rakentamisrajoituksia ja rakennuskieltoja. Poikkeuslupamenettely saa tällöin ylikorostetun aseman. Kansalaisten oikeusturvan kannalta aiheutuu hyväksyttäviin tavoitteisiin perustuvasta hallintovallan käytöstä, ehkä paremminkin sanoen sen hitaasta toiminnasta, välillisiä rajoittavia seuraamuksia, jotka kajoavat yksilön oikeuksiin, lähinnä omistusoikeuteen. Tällaista 'välitilaa' ei laki edellytä, vaan kaavoitussäännökset on annettu sellaista normaalitilaa silmällä pitäen, että kaavoitus edistyy riittävän nopeasti ja kohtuullisessa ajassa. Muunlaisen tilanteen varalta ovat korvaus- ja muut senlaatuiset kysymykset paljolti järjestämättä, joten taloudellinen rasitus siirtyy osin kansalaisille. Olisi tärkeätä mainitsemassani kokonaisselvityksessä asian oikeudelliseltakin kannalta arvioida, onko nykytila moitteeton.

Kaavoitukseen liittyy myös kysymys kulttuurihistoriallisesti huomattavien ja muiden sellaisten arvokkaiden rakennusten suojelusta ja säilyttämisestä. Sekin edellyttää otettavaksi kantaa muun muassa siihen sekä käytännössäkin järjestettäväksi sen, miten yhteiskunta — valtio ja muut julkisyhteisöt — ottavat kantaakseen suojelusta aiheutuvat taloudelliset rasitukset ja miten korvauskysymykset järjestetään.[3]

Poikkeuslupamenettelyn laajeneminen on omansa korostamaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvia näkökohtia oikeudellisiin näkökohtiin ja oikeusharkintaan verrattuna. Poikkeusluvilla tapahtuvan rakentamisen sallittavuus jää käytännössä ehkä pääsääntöisesti ja lopullisesti riippumaan tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Tämä har-

[3] Rakennuslaki 135 ja 34 § sekä laki kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta (572/1964).

kinta, niin sanottu vapaa harkinta, on suuressa määrin vailla oikeudellisia rajoja ja myös tuomioistuinten oikeudellisen valvonnan ulottumattomissa. Rakennuslain omaksuma järjestelmä lähtee, niinkuin hallinnon oikeussuojajärjestelmäkin edellyttää, siitä, että kaavoitus todella yleisesti valmistuu ripeästi ja riittävän nopeasti ja että siten tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvat poikkeusluparatkaisut näiltä osin on tarkoitettu ja myös käytännössä muodostuvat poikkeuksellisiksi.

Sidottuun oikeusharkintaan kuuluvien niin sanottujen joustavien oikeusnormien ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan normien välisellä raja-alueella edellyttävät oikeusturvanäkökohdat, että erityistä huomiota kiinnitetään tuomioistuinkontrollin merkitykseen kansalaisten oikeusturvan kannalta. Toisaalta on tutkittava ja kehitettävä mahdollisuuksia lisätä kaavoitus- ja rakennusasioissa ammatillista erityisasiantuntemusta hallintotuomioistuimissa.

Lainsäädännössä olisi pyrittävä säännösten täsmällisyyteen, määrittelemällä vaikkapa esimerkkiluettelon avulla sellainen käsite kuin »erityiset syyt» (RakL 5.2 §) ja myös nykyistä täsmällisemmin taaja-asutuksen käsite (RakL 4 §). Yksityiskohtiin kajoamatta on myös mainittava, että kansalaisten on usein vaikeata tai ainakin hankalaa saada tietoa kaavoitussuunnitelmista ja -toimenpiteistä. Tähän liittyy muun muassa kysymys tiedoksiantomenettelystä.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kannalta kokonaisuudessaan kiintyy huomio vielä hallinnon alalla annettuihin valituskieltoihin. Muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain mukaan meillä on voimassa yleinen valitusoikeus. Se on periaatteessa yleisenä sääntönä ja valitusoikeuden puuttuminen erityistä kieltosäännöstä edellyttävänä poikkeuksena. Näyttää kuitenkin siltä, että valituskieltoja on annettu niin runsaasti, että se voi jopa muuntaa järjestelmän perusteita.

Kysymys siitä, missä tapauksissa valituskielto voidaan antaa asetuksella, on aiheuttanut erimielisyyttä. On muun muassa katsottu, että uusia valituskieltoja voidaan antaa, paitsi lailla, myös asetuksella vain siinä tapauksessa, että kysymykseen tuleva oikeusala aikaisemminkin on säännelty asetuksella. Valituskieltojen eriasteisilla säädöksillä, lähinnä asetuksella antamisesta ja niiden nykyisestä laajuudesta puuttunee tutkimuksiin perustuvaa tietoa. Valituskieltoja ja valitusmahdollisuuden muutoinkin puuttumista koskeva kysymys on laajakantoinen. Se kaipaisi muun ohella kieltojen osalta oikeudellista ja tosiasiallista kokonaisselvittelyä.

Seuraavassa tarkastellaan eräitä hallintolainkäyttöjärjestelmän vireillä olevia kehittämistoimenpiteitä ja viimeaikaisia toteutuksia sekä edelleenkehittämistarpeita.

Valtiosääntökomitea, jonka oli toimeksiannon mukaan otettava työnsä lähtökohdaksi muun ohella kansalaisten oikeusturvan lisääminen, on ottanut kantaa myös tuomioistuinlaitokseen.[4]

Perustuslakien uudistamisen jatkovalmisteluista ei tätä kirjoitettaessa ole tehty päätöstä. Tuomioistuintenkin osalta tarvitaan vielä monenlaista ja perusteellista selvittelyä ja tutkimusta sekä myös julkista keskustelua. Vaikka tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman ja osittain myös tehtävien määritteleminen kuuluisi periaatteessa siihen yhteyteen, ei tämä ole eikä saa olla esteenä tuomioistuinlaitoksen monella tavoin tapahtuvalle kehittämiselle. Perustuslain tasolla tulevat käsiteltäviksi vain oikeusjärjestelmän pääpiirteet. Monet kansalaisten oikeusturvaan vaikuttavat seikat jäävät perustuslakeja koskevan selvitystyön ulkopuolelle.

Käsittelen perustuslain tasolla ratkaistavista kehittämistarpeista vain yhtä: hallintotuomioistuinlaitoksen organisaatiota koskevien säännösten selventämistä ja täydentämistä.[5]

Hallitusmuodon säännökset ovat puutteelliset hallintotuomioistuinten osalta. Tämä johtuu siitä, että hallintolainkäyttö ei hallitusmuodon syntyvaiheissa vielä ollut kehittynyt nykyiselle tasolle. KHO:ta perustettaessa[6] kyllä jo nähtiin tavoitteena »täydellisen oikeuslaitoksen aikaansaaminen hallinto-oikeudellisten riita-asiain käsittelyä varten». Sen katsottiin kuitenkin tuolloin vaativan liian suuria kustannuksia ja viivyttävän KHO:n perustamista. Nykyisin hallintotuomioistuinjärjestelmä sen sijaan on lääninoikeuksien ja muiden KHO:ta alemmanasteisten hallintotuomioistuinten sekä hallintolainkäytön muutoinkin kehittyessä jo muotoutunut tuomioistuinlaitoksen olennaiseksi ja välttämättömäksi osaksi.

Toimialaltaan yleiset tuomioistuimet voidaan jakaa toisaalta riita- ja rikosasiain tuomioistuimiin sekä toisaalta hallintotuomioistuimiin, joiden lainkäytössä ratkaistaan hallinto-oikeudelliset oikeusasiat. Tämä

---

[4] Komitea asetettiin 9. 10. 1970. Valtiosääntökomitean välimietintö 1974, Komitean mietintö 1974: 27. Välimietintö sisältää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja perustuslakien uudistamistarpeen ja uudistamissuunnitelmien saattamiseksi poliittisten puolueiden ja muiden lausunnonantajien harkittavaksi sekä julkisen keskustelun kohteeksi.

[5] KHO on valtiosääntökomitean välimietinnöstä antamassaan lausunnossa tarkastellut tuomioistuinlaitosta koskevia ja yleensäkin kansalaisten oikeusturvan takeisiin liittyviä kysymyksiä. Kirje n:o 4655 a/28. 11. 1974.

[6] Hallituksen esitys n:o 7/1917 vp.

jako olisi selvästi ilmaistava perustuslakiin otettavalla yleissäännöksellä. Siitä tulisi lisäksi ilmetä, että tuomioistuinlaitos rakentuu toimialaltaan yleisten tuomioistuinten pohjalle. Erityistuomioistuimia ei tulisi näin ollen voida perustaa muutoin kuin erityisten syiden sitä vaatiessa.

Kauan vireillä ollut lääninoikeusjärjestelmän uudistaminen on saatu toteutetuksi, kun 31. 12. 1974 on annettu lääninoikeuslaki (1021/1974).[7] Laki tulee voimaan 1. 10. 1975 ja sillä kumotaan aikaisempi lääninoikeudesta annettu laki (52/1955). Näin on hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämistyössä saavutettu tärkeä tavoite.

Hallintotuomioistuinorganisaatiota kehitettäessä on pyrkimyksenä aina aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja tehokkaan oikeussuojan varmistaminen. Nyt toteutetun lääninoikeusuudistuksen päätavoitteena on selventää lääninoikeuden asemaa hallintolainkäyttöjärjestelmän perusyksikkönä, kehittää oikeudenkäyntimenettelyä lääninoikeudessa sekä tehostaa muutoinkin virasto-organisatorisesti lääninoikeuden toimintaa. Organisatorisesti kysymyksessä on osittaisuudistus.

Uuden lain mukaan lääninoikeus ratkaisee asiat todellisena kolmijäsenisenä kollegina. Sen jäsenet suorittavat päätehtävänään yksinomaisesti tuomarintehtäviä, mikä tähän saakka ei aina ole ollut mahdollista. Tämän on edellytettävä lisäävän oikeusvarmuutta parantamalla ratkaisujen laatua ja myös nopeuttamalla lainkäyttöä. Nykyisten saman lääninhallituksen erillisten lääninoikeuksien sijasta tulee kussakin lääninhallituksessa olemaan vain yksi lääninoikeus, joka voi toimia jaostoihin jakautuneena. Täysistuntojen pitäminen ja ilmeisesti muutoinkin tehostuva keskinäinen yhteydenpito tullee edistämään lainkäytön yhdenmukaisuutta.

Tuomioistuinten sisäisten johto-, valvonta- ja vastuusuhteiden selventäminen ja korostaminen on tuomioistuinorganisaatiota kehitettäessä tärkeätä. Lääninoikeuslaissa onkin nyt puheenjohtajan velvollisuudet selkeästi määritelty.[8]

---

[7] Hallituksen esitys 18. 2. 1972 n:o 25/1972 vp.

[8] KHO on lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta valtioneuvostolle 19. 4. 1971/n:o 1630 a antamassaan lausunnossa katsonut, että puheenjohtajan keskeinen asema ja hänelle kuuluvat vaativat tehtävät edellyttäisivät joko lääninoikeuden puheenjohtajanviran perustamista taikka puheenjohtajan tehtävien antamista erillisellä päätöksellä jonkun lääninneuvoksen hoidettavaksi. Ehdotettua menettelyä, jonka mukaan puheenjohtajana aina olisi virassa vanhin lääninneuvos, KHO ei pitänyt puheenjohtajan tehtävien hoidon kannalta asianmukaisena niissä lääninoikeuksissa, joissa on useampia lääninneuvoksia. Kun kuitenkin tällaisia lääninoikeuksia olisi tullut olemaan vain kolme, joten useimmissa lääninoikeuksissa tulisi puheenjohtajana toimimaan lääninoikeuden ainoa lääninneuvos, ehdotettua järjestelyä voitiin KHO:n mielestä ainakin toistaiseksi pitää hyväksyttävänä.

Oikeusturvaa edistäviä ovat muun ohella myös lääninoikeusprosessia kehittävät säännökset, jotka koskevat suullista käsittelyä ja katselmusta, kaksiasianosaismenettelyä ja eri alojen asiantuntemuksen käyttömahdollisuuksien lisäämistä.[9]

Uudistuksen yhteydessä lääninoikeuksille on luotava entistä paremmat ja sellaiset toimintaedellytykset, että palvelutasoa voidaan parantaa ja uudistuksen tavoite, oikeusturvan tehostaminen, käytännössä saavuttaa.

Lääninoikeuden muodollisorganisatorinen asema jää uudistuksen mukaan nykyisenkaltaiseksi. Hallintolainkäytön kehityksen lopullisena tavoitteena on kuitenkin pidettävä lääninoikeuksien muodostamista kaikki muodollisetkin edellytykset täyttäviksi hallintotuomioistuimiksi. Tämä on ilmoitettu lakiesityksen perusteluissa myös hallituksen kannaksi.[10] Uudistuksen toteutuminen antaakin hyvät edellytykset lääninoikeuksien ja hallintolainkäytön edelleen kehittämiselle.

Olen aikaisemmin käsitellyt kysymystä lääninoikeuksien tuomioistuinasemasta ja tuomioistuinluonteesta, niiden tuomioistuimille ominaisista piirteistä.[11] Nuo piirteet ovat nyt vielä vahvistuneet. Vaikka kysymyksessä muodollisorganisatorisesti onkin osittaisuudistus, uudistus ja nyt otettu askel on melkoinen ja merkittävä. Kehittämistyön jatkuessa tulee tarkemmin otettavaksi kantaa lääninoikeuksien sopeuttamiseen tuomioistuinlaitoksen kokonaisuuteen. Tällöin tulevat harkittaviksi muun ohella lääninoikeuksien jäsenten virkamiesoikeudellinen asema ja nimityskysymykset. Lääninoikeudet siirtyisivät hallinnollisesti oikeusministeriön alaisiksi.

Lääninoikeusmenettely, joka on yleistä hallintoprosessia, on ensisijaisesti säännelty lääninoikeuslaissa. Vain toissijaisesti ja soveltuvin

---

[9] Uudistuksen toteuduttua voikin lääninoikeudessa olla erityisten asiain käsittelyssä osallisena lisäjäseniä sen mukaan kuin laissa erikseen säädetään.

Lääninoikeuslain valmisteluvaiheiden yhteydessä on myös edellytetty, että vielä selvitetään kysymys maallikkojäsenten osallistumisesta lääninoikeuksien lainkäyttöön. Hallituksen esitys n:o 25/1972 vp. s. 4 ja Eduskunnan vastaus 1974 vp.; Lääninoikeuksien maallikkojäsentoimikunta, Komiteanmietintö 1972: B 116; KHO:n asettaman työryhmän muistio, kirje sisäasiainministeriölle 12. 4. 1973 n:o 1574 a. Ks. myös KHO:n lausunto valtiosääntökomitean välimietinnöstä s. 21 s. ja 33.

[10] Em. Hallituksen esitys n:o 25/1972 vp. Ks. myös eduskunnan lakivaliokunnan lausuntoa laki- ja talousvaliokunnalle 28. 3. 1972 n:o 3. Hallituksen esityksessä viitattiin siihen, että lääninoikeuksista eräissä tapauksissa muodostuisi varsin pieniä virastoyksikköjä ja että vireillä oli läänin- ja muun väliportaan hallinnon yleisen järjestelmän uudistaminen. Sen vuoksi hallitus katsoi, ettei vielä siinä vaiheessa ollut tarkoituksenmukaista irroittaa lääninoikeutta lääninhallituksesta. Suunnitelmien edistyttyä silloista pitemmälle olisi paremmat edellytykset harkita tarpeellisia organisaatiomuutoksia myös hallintolainkäytön osalta. Tällöin saattoi myös kysymys muodostettavien hallintotuomioistuinten alueellisesta toimivallasta tulla uusien edellytysten pohjalta harkittavaksi.

[11] LM 1970 s. 770 ss.

osin noudatetaan 'laillista oikeudenkäyntijärjestystä'. Tämän periaatteen mukaisesti on lääninoikeuslain menettelysäännöksiä pyrittävä myös edelleen kehittämään ja täydentämään silmälläpitäen hallintolainkäyttöä kaikissa kohdin koskevan oman säännöstön muodostumista.

Lääninoikeus on yleinen hallintotuomioistuin. Sen vuoksi on ollut tärkeätä, että sen toimivalta nyt on säännelty laissa. Toisaalta olisi yleisen hallintotuomioistuimen toimivalta määriteltävä yleislausekkeella. Käytännöllisistä syistä johtuen sitä ei ole voitu tässä vaiheessa tehdä.[12] Tähän seikkaan olisi kehitystyön jatkuessa kiinnitettävä huomiota. Lääninoikeuden tuomioistuinominaisuudesta johtuu myös, että muutoksenhakusäännökset kaipaavat selvittelyä ja selventämistä. Jatkovalmisteluissa on otettava huomioon, että muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki koskee varsinaisesti vain muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätöksiin.

Lääninoikeudet ovat väliportaan hallintotuomioistuimia. Sellaisina niitä on kehitettävä sekä lainsäädäntö- että käytännön toimenpitein. Silloin vähenee tarve muihin väliportaan hallintolainkäyttöorganisaatiota koskeviin ratkaisuihin, esimerkiksi hallintoylioikeuden perustamiseen. Nykyinen organisaatio onkin asianosaisten kannalta mutkaton ja valtiolle taloudellisesti edullinen. Kysymystä on kuitenkin vielä selvitettävä.

Lääninoikeuksia kehitettäessä on yhtenä päämääränä, ettei niiden käsiteltäväksi tulisi lainkaan sellaisia asioita, jotka on mahdollista oikaista yksinkertaisemmassa menettelyssä ja alemmassa asteessa. Tällainen oikaisumenettely on muun muassa veronoikaisumenettely.[13] Uudistus on tärkeä myös verovelvollisen kannalta, joka voi hakea selvän virheen oikaisemista aikaisempaa pitemmän ajan kuluessa suoraan verolautakunnalta.

Oikaisumenettelyn laajentamisella pyritään luonteeltaan yksinkertaisten asioiden oikein ratkaisemiseen jo alemmassa asteessa. Hallintoviranomaisen toimittama oikaisu ei kuitenkaan voi korvata muutoksenhaun tarvetta, vaan ainoastaan sitä vähentää. Oikaisumenettelyn kattamilla aloillakin tulee muutoksenhakuoikeuden olla voimassa säännönmukaisena oikeusturvakeinona. Näin ollen on oikaisun edellytykset ja käyttörajat kulloinkin perusteellisesti selvitettävä. Oikaisumenettelyn ala on yleisemminkin oikeudellisesti kartoitettava.

---

[12] Hallituksen esitys n:o 25/1972 vp. 2 § s. 5 s. ja em. lakivaliokunnan lausunto n:o 3 s. 16.

[13] Laki verotuslain muuttamisesta (1024/1974) 82 §.

Oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten uudistamista KHO:n osalta, erityisesti suullisuus- ja välittömyysperiaatteen kehittämistä, on jo kauan pidetty tarpeellisena.

KHO on 16. 12. 1974 tehnyt tasavallan presidentille esityksen KHO:ta koskevan lain uudistamisesta niin, että nykyisten hajanaisten ja puutteellistenkin säännösten sijasta suullinen käsittely ja katselmus säänneltäisiin laissa nykyaikaisen oikeudenkäyntimenettelyn vaatimuksia vastaaviksi.[14] Suullinen käsittely pitäisi voida järjestää aina, kun sen avulla katsotaan parannettavan oikeusvarmuutta. Kysymys suullisen käsittelyn tarpeesta olisi tuomioistuimen kussakin tapauksessa erikseen ratkaistava. Suullisessa käsittelyssä saisi asianosainen esittää suullista ja kirjallista selvitystä ja siinä voitaisiin kuulustella asianosaista totuusvakuutuksen nojalla sekä todistajia ja asiantuntijoita valallisesti.

Asia on oikeusministeriössä valmisteltavana.

Julkisoikeuden laajeneminen ilmenee hallintotuomioistuimissa muun ohella valitusten lisääntymisenä ja vaikuttaa myös KHO:n toimintaan. Tämä edellyttää viraston toiminnan tarkempaa sääntelyä ja sisäisen päätösvallan käytön järjestelyä.

KHO-komitea onkin tältä pohjalta laatinut ehdotuksen uudeksi KHO:ta koskevaksi asetukseksi. Kysymys on uusittavasta virastoasetuksesta. Lainkäyttöä koskevat tarkemmat määräykset annettaisiin työjärjestyksessä, jonka komitea ehdottaa julkaistavaksi asetuskokoelmassa.[15]

Asetusehdotus sisältää säännökset KHO:n organisaatiosta, toiminnan järjestelystä ja henkilökunnasta. Päätösvallan käytön järjestely on katsottu tarpeelliseksi erityisesti KHO:lle kuuluvien muiden kuin lainkäyttöasioiden osalta ja pyritty se porrastamaan. Komitea on lähtenyt siitä, että näissä asioissa kolleginen käsittely ei ole tarpeen samassa laajuudessa kuin lainkäyttöasioissa. Täysistunnossa ratkaistaviksi kuuluisivat tärkeimmät asiat. Uutena päätöksentekomuotona ehdotetaan otettavaksi käyttöön kansliaistunto, johon ottaisivat osaa presidentti puheenjohtajana sekä jäseninä jaostojen puheenjohtajat ja neljä muuta KHO:n määräämää jäsentä. Kansliaistunnossa ratkaistaisiin sellaiset

[14] Kirje n:o 4940 a.

[15] Komiteanmietintö n:o 1974: 154. Komitean kokoonpano ehdotusta tehtäessä oli seuraava: puheenjohtaja presidentti Aarne Nuorvala sekä jäsenet hallintoneuvokset Erkki A. Hämäläinen, Erkki Rankama ja Martti Mäenpää, oikeusneuvos Martti Miettinen, professori Edward Andersson, rehtori Jaakko Uotila ja lainsäädäntöjohtaja Kari Sinisalo. – Asia on valmisteltavana oikeusministeriössä, joka tätä kirjoitettaessa keväällä 1975 on pyytänyt ehdotuksesta KHO:n lausunnon.

hallintoasiat, joissa kolleginen menettely asioiden merkityksen vuoksi olisi asianmukainen, mutta joita kuitenkaan ei ole tarpeellista eikä tarkoituksenmukaista käsitellä täysistunnossa. Viraston hallintoasiat, joista ei ole toisin säädetty, kuuluisivat presidentin viraston päällikkönä ratkaistavaksi.

Johto- ja vastuusuhteiden täsmentämisellä on erityisesti monijaostoisia kollegisia tuomioistuimia kehitettäessä tärkeä merkitys. Ehdotetuilla säännöksillä onkin pyritty mahdollisimman selkeästi määrittelemään eri toimintayksiköille, virkamiehille ja muille toimihenkilöille kuuluvat velvollisuudet tehtäviensä hoitamisessa. Viraston päällikkönä presidentti johtaa ja valvoo KHO:n toimintaa; hänen on huolehdittava siitä, että tehtävät suoritetaan asianmukaisesti ja tehokkaasti. Jaostojen osalta on vastaava velvollisuus niiden puheenjohtajilla.

Komitea ei pidä asianmukaisena sitä menettelyä, että puheenjohtajana jaostoilla aina olisi virassa vanhin virantoimituksessa oleva jäsen, ja on ehdottanut siitä luovuttavaksi. Saman komitea on katsonut koskevan presidentin sijaista. Ehdotuksen mukaan täysistunnon ja ensimmäisen jaoston puheenjohtajana on presidentti. Muiden jaostojen puheenjohtajat sekä puheenjohtajina jaostoistunnoissa toimivat muut jäsenet määräisi presidentti. Presidentin ollessa estynyt hänen sijaisenaan viraston päällikkönä olisi tasavallan presidentin tähän tehtävään määräämä KHO:n jäsen. Presidentin sijaisesta KHO tekisi esityksen.[16]

Julkisuusperiaatetta korostetaan asetusehdotuksessa täsmentämällä ja täydentämällä tiedottamista koskevia säännöksiä. Lähtökohtana on, että tiedonvälitys on yksi oikeusturvan tae.

Nykyaikaisessa oikeudenhoidossa tulee tiedonvälityksellä olla tärkeä sija. Kansalaiset tarvitsevat moninaista tietoa oikeussäännöksistä, niiden aineellisesta sisällöstä ja myös menettelytavoista kyetäkseen valvomaan oikeuksiaan ja sitä, ettei niitä loukata. Myös laajemmasta tiedotustoiminnasta tietouden levittämiseksi tuomioistuimista ja oikeuslaitoksesta yleensäkin on huolehdittava. Tähän toimintaan on tuomioistuinlaitoksen itse aktiivisesti osallistuttava ja niin myös oikeushallinnon yhtenä vastuunkantajana.[17]

---

[16] Lähinnä tältä osin sisältyy komitean mietintöön kaksi eriävää mielipidettä. Jäsen Rankama on katsonut mm., että vallitsevan järjestelmän muuttaminen on mahdollista vain lailla, esim. perustamalla erityinen jaoston puheenjohtajanvirka. Jäsen Sinisalon mielestä tasavallan presidentin tulisi määräajaksi määrätä muiden jaostojen kuin ensimmäisen jaoston puheenjohtajat ja yksi heistä presidentin sijaiseksi.

[17] *Aarne Nuorvala,* Oikeudenhoito tiedonvälityksen maailmassa, puhe Pykälä ry:n 40-vuotisjuhlassa 13. 4. 1975.

Curt Olsson

Högsta domstolsreformen

I. Rubriken här ovan kan ge det intrycket, att det redan skulle ha fattats beslut om att reformera vår högsta domstols verksamhet. Så har dock inte ännu skett. Tämligen allmänt är man emellertid av den åsikten, att reformer är nödvändiga, ehuru olika meningar gör sig gällande, då man diskuterar, hur omfattande reformerna bör vara och i vilken takt de bör genomföras. Det viktigaste spörsmålet — och det spörsmål som utgör det huvudsakliga föremålet för denna artikel — gäller Högsta domstolens (HD) ställning som fullföljdsinstans, närmare bestämt frågan, i vilka fall ändring skall kunna sökas i HD. Svaret på den frågan blir bl.a. beroende av, hur man ser på den högsta domstolsinstanses uppgifter överhuvud.

II. Det finns påtagliga orsaker till kraven att reglerna om fullföljd i HD skall reformeras, främst den redan nu svåra och ständigt växande anhopningen av mål i högsta instans. De sifferuppgifter som föreligger kan betecknas som alarmerande.

HD överlämnade i oktober 1974 till justitieministeriet en plan rörande utvecklingen av domstolens arbete under åren 1974–1980. Av denna plan framgår, att om inga ändringar i fråga om HD:s organisation och sammansättning eller i fråga om fullföljdsreglerna företas, de oavgjorda målens och ärendenas antal, som vid ingången av 1974 var något under 2.000, vid slutet av 1980 stiger till ca. 9.500. Antalet skulle mao. nästan femdubblas på sju år. Då HD:s kapacitet är omkring 2.700 saker per år, skulle alltså HD i början av nästa decennium behöva åtminstone tre och ett halvt år enbart för handläggningen av de oavgjorda målen och ärendena.[1] Och under tiden skulle ständigt nya saker

[1] Det är inte ens säkert att den i texten nämnda tiden på tre och ett halvt år skulle förslå, emedan de mest arbetsdryga målen, nämligen hovrättsmålen, synes öka mera än andra grupper av saker.

inströmma. Vissa typer av mål har förtur i HD; detta gäller t.ex. mål med häktade, konkursmål, äktenskapsskillnadsmål och växelmål. Den relativa andelen sådana mål har under de senaste åren utgjort omkring 1/3 av samtliga och deras absoluta antal blir sålunda, då hela antalet nya saker kan beräknas till ungefär 2.800, något över 900. Drar vi ut konsekvenserna av dessa siffror, kommer vi till, att den som år 1981 söker ändring i HD t.ex. i ett brottmål utan häktade eller i ett vanligt fordringsmål – det må sedan gälla huru stora intressen som helst – har små utsikter att få målet avgjort inom en sådan tidsrymd att avgörandet har någon verklig betydelse för honom. Av de 2.700 saker HD behandlar per år är nämligen ca. 1.650 hovrättsmål och tar man bort målen med preferens, dvs. 900 mål, återstår 850. Denna kapacitet måste i första hand användas för »bortarbetande av balansen», dvs. för behandling av de mål som kvarstår oavgjorda och de beräknas, såsom redan framhållits, sistnämnda år stiga till 9500. Några ytterligare räkneövningar torde knappast erfordras som bevis för, att den nuvarande utvecklingen går mot en verklig kris. Detta gäller även om genomströmningshastigheten för målen i hovrätterna skulle bli något mindre än den HD:s ovannämnda plan utgår ifrån eller benägenheten att söka ändring av någon orsak – som inte nu kan skönjas – skulle minska.

III. Vad kan då göras för att förhindra, att en sådan situation som den ovan skisserade uppstår?

Det kan kort sägas, att en ökning av arbetspensum för HD:s ledamöter och föredragande inte är möjlig; de undersökningar som företagits visar att arbetsmängden åtminstone inte är lägre utan snarast högre än t.ex. för tjänstemän inom administrationen.

Ej heller torde det vara tillrådligt att söka en lösning i någon form av förenklade arbetsmetoder, emedan dylika reformer skulle kunna bli äventyrliga för rättssäkerheten. Detta gäller även minskningen av antalet ledamöter i domför avdelning, vilket nu är fem; endast om fullföljdssystemet skulle undergå sådana ändringar, varom det nedan skall bli tal, skulle övergång i viss utsträckning till tremannadivisioner kunna förordas.

Under de gångna åren har det vid några tillfällen inträffat att, då anhopningen av mål i HD blivit alltför stor, republikens president på viss tid tillsatt ett större antal extraordinarie medlemmar och sålunda utökat avdelningarnas antal. Detta är enligt vår rättsordning möjligt men kan dock betecknas såsom en nödfallsutväg, som borde undvikas, om andra utvägar finns, och som under inga omständigheter får göras permanent. Systemet med extraordinarie justitierådsutnämningar

sammangår illa med grundlagens stadganden att domarena skall vara oberoende; den som utsetts på viss tid har inte samma oberoende ställning som den för vilken endast gäller stadgad avgångsålder.[2]

Mot tillsättandet av extraordinarie justitieråd för att bemästra en försvårad arbetssituation i HD kan riktas också en annan anmärkning, en anmärkning som med ännu större tyngd gäller en permanent utökning av justitierådens antal. Antalet ledamöter i vår högsta rättsinstans är nämligen redan nu så stort att, även om man inte ställer det i relation till landets folkmängd, det är högre än i de flesta andra länder. Ett stort antal ledamöter i HD medför den nackdelen, att möjligheterna att se till rättsskipningens enhetlighet, en av HD:s förnämsta uppgifter, starkt minskar. De allra flesta målen måste behandlas i avdelningar och ju flera avdelningar det finns, desto större är riskerna för att olika avdelningar stannar vid olika lösningar av samma rättsfrågor. För att vinna enhetlighet, då olika avdelningar önskar gå olika vägar, tillgrips stundom plenibehandling, men de praktiska möjligheterna att behandla mål vid plenum blir försvinnande små, om ledamöternas antal är stort. Antalet ledamöter i vår HD är nu inklusive presidenten 24, av vilka två arbetar enbart inom laggranskningen. Antalet avdelningar är normalt tre. Jag vågar hävda, att redan detta antal från många synpunkter är alltför stort och att man helst borde sträva till en minskning av antalet ledamöter så att avdelningarnas antal skulle bli två. För detta talar också rekryteringssynpunkter. Det är inte lätt att i litet land finna ett tillräckligt antal högt kvalificerade personer som är villiga att åtaga sig värvet att vara medlemmar i HD.

Det bör dock tillfogas, att med den hotande arbetssituation som nu föreligger, det uppenbarligen trots allt finns skäl att såsom också HD ett flertal gånger föreslagit ännu en gång, i skyndsam ordning tillsätta en extra avdelning i förhoppning om att en upprepning härav inte mera skall bli nödvändig sedan andra reformer företagits.

IV. Av det sagda framgår, att problemet med den stora målanhopningen i HD knappast kan bemästras på annat sätt än genom en radikal förändring av reglerna om fullföljd i HD. En kort granskning av fullföljdsreglerna i vårt land och deras utveckling kan här vara på sin plats.[3]

Ända till år 1922 var fullföljden i högsta instans fri. Parterna hade

---

[2] I regel brukar till extraordinarie justitieråd utses personer som innehar annan ordinarie tjänst. Detta är ägnat att i någon mån minska de i texten anförda betänkligheterna.

[3] Se även *Ellilä*, Korkein oikeus muutoksenhakuasteena, Helsinki–Vammala 1973, s. 11 ff.

alltså även i de minsta mål tre instanser till sitt förfogande. Sagda år genomfördes första gången vissa fullföljdsbegränsningar. Mindre mål och mål av särskilt angivet slag kunde inte mera fullföljas i HD utan särskilda skäl; sådana mål kunde av HD behandlas huvudsakligen blott om de ansågs äga prejudikatvärde. HD:s ställning som appellinstans – alltså som en domstol som behandlar hela målet ånyo i den utsträckning ändring sökts – upprätthölls emellertid.

År 1955 företogs en reform, som till det yttre kunde synas högst betydlig. Det stadgades nämligen då, att ändring i sådana mål där hovrätten var andra instans, alltså i »vanliga» hovrättsmål, inte kunde erhållas, om inte HD beviljade fullföljdstillstånd (dispens). Några stora förändringar i sak var det dock inte fråga om. Enligt det nya systemet, som i sina grunddrag fortfarande gäller ehuru det undergått vissa förändringar (särskilt 1965), skiljer man liksom enligt 1922 års lagstiftning mellan två kategorier av mål, som här för enkelhetens skull kallas »större» och »mindre» (RB 30: 3–6). Fullföljdstillstånd skall i fråga om den förra kategorien av mål beviljas – det är då fråga om sk. ändringsdispens – om skäl till ändring i sak föreligger. Huruvida sådana skäl föreligger, kan emellertid inte konstateras utan att målet i dess helhet blivit behandlat. Därför kommer också handläggningen av dispensansökningar i dylika »större» mål att i realiteten utgöra en fullständig prövning av målet i fråga om såväl bevisfråga som rättsfråga med all den grundlighet som präglar HD:s arbete överhuvud. Avslås dispensansökan efter en dylik prövning, sägs det blott i korthet att sökanden inte beviljats fullföljdstillstånd, något som stundom lett till det missförståndet att målet inte skulle ha prövats till alla delar. Fullföljdstillstånd beviljas som sagt blott, då ändring i sak företas eller då större ändringar i fråga om motiveringen anses nödvändiga.[4] I fråga om de »mindre» målen däremot är behandlingen av dispensansökan summarisk och ansökan förkastas, om sökanden inte kunnat påvisa någon prejudikatgrund.[5] Beviljas ansökan, behandlas målet i dess helhet på samma sätt som mål av den förra kategorien.

Gränsen mellan de två kategorierna av mål dras såsom redan antytts väsentligen enligt kvantitativa linjer. Enligt gällande rätt kan i brottmål ändringsdispens erhållas av den dömde blott om hans straff (»poena

[4] Fullföljdstillstånd brukar numera också beviljas, även om hovrättens avgörande gillas såväl i fråga om motiv som slutresultat, i sådana fall då HD beslutar publicera avgörandet såsom prejudikat, dvs. såsom »redogörelse» eller »meddelande».

[5] Fullföljdstillstånd kan även beviljas på vissa andra i RB 30: 3 p. 2 nämnda grunder, men i praktiken förekommer det nästan aldrig, att dispens beviljas på dylika skäl.

revisibilis») överstiger nio månader frihetsstraff eller han dömts till avsättning från tjänst eller annan särskild i lagen angiven påföljd eller till ett högre skadestånd än 2.000 mark. I civila mål gäller i allmänhet det sistnämnda beloppet (»summa revisibilis») som gräns.[6] Sådom tidigare nämnts är ändringsdispens dessutom utesluten i vissa typer av mål, vilka särskilt uppräknas i lagen.

V. Det förefaller uppenbart, att en verkligt stor minskning av målens antal i HD inte kan åstadkommas genom att gå vidare på kvantitativa linjer, dvs. genom en höjning av poena revisibilis eller summa revisibilis. Nio månaders frihetsstraff bildar redan en så hög tröskel att det knappast finns någon som ville höja den. En i mark fastställd gräns för summa revisibilis påverkas av den ständigt fortgående penningvärdeförsämringen. Mot hela detta system med poena revisibilis och summa revisibilis kan riktas den vägande principiella anmärkningen, att rättsskydd inte borde vara beroende av kvantitativa omständigheter. Det är lätt att peka på fall, där det nuvarande fullföljdssystemet för den enskilde kan te sig orättvist.[7]

Inte heller torde någon betydande lindring av arbetssituationen i HD kunna åstadkommas genom att ytterligare begränsa fullföljden i fråga om särskilda typer av mål, emedan det med hänsyn till medborgarnas likställighet i regel är svårt att motivera, att blott vissa slags mål men inte andra skulle vara underkastade fullföljdsbegränsningar.

Den enda möjligheten att varaktigt åstadkomma en minskning av målen i HD synes vara att begränsa fullföljden enligt kvalitativa linjer och sålunda göra HD till en mer eller mindre ren prejudikatinstans. Fullföljdstillståndsmetoden skulle bibehållas men dispens beviljas blott — eller huvudakligen blott — då avgörandet i fråga enligt HD:s uppfattning skulle komma att få betydelse såsom vägledning för domstolar, myndigheter och enskilda, mao. då det har prejudikatvärde.[8] Om dispens beviljas, skulle målet behandlas i sin helhet till den del ändring sökts.

Ett prejudikatsystem av detta slag har under de senaste åren vunnit principiellt understöd i vårt land såsom nedan närmare skall visas. I

---

[6] Det i texten sagda skall preciseras såtillvida, att summa revisibilis avser det sk. motgångsvärdet, dvs. det sökanden »genom hovrättens dom tappat».

[7] Riksdagen har också nyligen i anledning av en hemställningsmotion (3/1975 rd.) uttalat, att fullföljdssystemet borde utvecklas så att man bättre än hittills ser till att begränsningarna drabbar olika medborgarkategorier på samma sätt.

[8] Ett dylikt system skulle givetvis inte gälla de mål där HD är första eller andra instans. Också vissa andra smärre undantag från ett rent prejudikatsystem skulle vara möjliga.

Sverige företogs 1971 en lagreform, enligt vilken högsta domstolen huvudsakligen skall handlägga mål med prejudikatvärde.[9]

En övergång till prejudikatsystemet skulle uppenbarligen vara ägnad att starkt minska tillströmningen av mål till högsta instans. Av de fullföljdsansökningar som i dag görs i HD motiveras de flesta med, att bevisfrågor hade bedömts oriktigt eller alltför höga straff ådömts. På dylika grunder skulle ändringsansökningar inte kunna prövas under ett prejudikatsystem och många ändringsansökningar skulle sålunda bli ogjorda. I de fall då ansökan görs, skulle sökanden vara tvungen att ange, varför målet enligt hans uppfattning äger prejudikatvärde. En bedömning av prejudikatvärde allena kräver inte samma omfattande arbete som handläggningen av ändringsdispenser enligt gällande rätt och behandlingen av fullföljdsansökningar kan därför, om ett prejudikatsystem gäller, ske väsentligt snabbare än i dag.

En övergång till ett prejudikatsystem skulle också medföra stora arbetsbesparingar därigenom, att något hinder för att behandla fullföljdstillstånden i tremannadivisioner inte då mera skulle föreligga. Om dispens beviljades, skulle målet i dess helhet behandlas i fullsutten avdelning. För att stärka rättsskyddet skulle man kunna föreskriva, att målet skulle hänskjutas till en femmannadivision, om någon av ledamöterna i tremannadivisionen yrkade därpå.

Det är, såsom ovan framhållits, inte uteslutet, att ledamöternas antal i HD med ett prejudikatsystem skulle kunna minskas och härigenom möjligheterna att behandla mål i plenum öka. Även om en sådan minskning inte företogs, skulle prejudikatbildningen genom plenibehandling kunna väsentligen befordras, om man föreskrev, att vid plenum skulle kunna behandlas icke blott hela mål utan även rättsliga delfrågor och att pleniavgörandet i sistnämnde fall blev bindande för målets fortsatta handläggning i avdelning; en dylik reform skulle fö. kunna genomföras separat utan att man övergick till ett verkligt prejudikatsystem.

VI. Det kan vara skäl att närmare granska några av de huvudargument som anförts för och emot prejudikatsystemet.

Först må anmärkas, att det knappast kan anses ligga i sakens natur, att rättegångsmål skall kunna behandlas i tre instanser. I de allra flesta länder står blott två instanser till buds, nämligen en första instans och en besvärsinstans. En upprepning av proceduren i tredje instans är ofta

[9] L 27. 5. 1971 om ändring av rättegångsbalken, se även Statens offentliga utredningar 1969: 41.

förfelad. Vittnesberättelser blir knappast mera tillförlitliga av att upprepas tre gånger – det förutsätts då att det är fråga om muntlig förhandling även i tredje instans – och den högsta instansen kan i regel inte bedöma sådana handlingar och protokollerade utsagor som förelegat redan i besvärsinstansen säkrare än denna instans.

Till den högsta domstolsinstansens viktigaste uppgifter hör i alla länder att befordra enhetlighet i rättsskipningen, dvs. att se till att lika fall behandlas lika. Genom lagstiftning är det inte möjligt att åstadkomma en reglering av alla de mångskiftande situationer som livet bjuder på och ett utfyllande av lagen även i principfrågor är därför nödvändigt. Detta behov tillgodoses av den högsta instansen genom vägledande avgöranden (prejudikat). Genom stadgandet, att HD »vakar - - - över rättvisans handhavande av domare och exekutiva myndigheter», har denna tanke kommit till uttryck i vår regeringsform (53 §).

Prejudikatbildningen spelar, om den får en tillräcklig omfattning, en utomordentligt stor roll såväl för domstolarna som för parterna. Finns det en omfattande prejudikatur, är det lättare för domstolarna att träffa sina avgöranden och även snabbheten i avgörandena ökar. Den som invecklas i en rättslig tvist kan, om prejudikat står till buds, lättare än annars bedöma sina chanser i en eventuell process, och resultatet blir i många fall det, att rättegång aldrig kommer till stånd. Vad detta innebär av lättnad för den enskilde är det inte svårt att föreställa sig.

Det kan vara skäl att betona, att en ökad prejudikatbildning inte är ägnad att rubba balansen mellan domstolarna och den politiska makten. Prejudikaten kommer ju till inom den ram som uppdragits av lagstiftaren. Går de i en riktning som lagstiftaren inte gillar, kan utvecklingen genom lagändring återföras i den önskade riktningen. Denna lagstiftarens möjlighet att dirigera utvecklingen tenderar snarast att öka, om prejudikaturen blir rikare, ty då får lagstiftaren en klarare uppfattning än annars därom, vilka regler domstolarna följer.

En av huvudinvändningarna mot införandet av ett prejudikatsystem har varit, att rättsskyddet härigenom skulle minska. Man menar med detta närmast, att risken för, att oriktiga avgöranden skulle bli bestående, ökades och man tänker härvid huvudsakligen på de »stora» målen, för vilkas del ändringsdispens enligt gällande rätt kan beviljas. Ingen vill väl förneka, att fel kan förekomma i domstolarnas avgöranden och att en behandling av målen i flera instanser är ägnad att avhjälpa felen. Av praktiska skäl måste denna kontrollverksamhet dock inskränkas till rimligt omfång, annars vore det svårt att förklara, varför man inte hade fyra eller fem domstolsinstanser. Vad särskilt våra hovrätters avgöran-

den beträffar kan det konstateras, att ändring av sådana avgöranden, där ändringsdispens kan förekomma, sker blott i ca. 10 % av målen. Det skall också märkas, att en stor del av ändringarna rör blott smärre formella omständigheter utan reell betydelse för parterna och att en del av de övriga ändringarna inte innebär, att hovrätternas avgöranden kunde betecknas som i ordets egentliga mening felaktiga utan blott att HD tillämpar en annan bedömning än resp. hovrätt. Av återstående fall är väl de flesta sådana, att felen skulle kunna rättas även av en prejudikatinstans eller genom extraordinära rättsmedel. Risken att allvarliga fel skulle bli bestående, om man övergick till ett prejudikatsystem, torde därför kunna betecknas som om inte helt obefintlig så dock lindrigt sagt överdriven. Det bör också observeras, att rättsskyddet skulle på antytt sätt kunna minska blott i fråga om de »stora» målen. I fråga om övriga mål skulle införandet av ett prejudikatsystem medföra ökat rättsskydd, emedan i så fall chanserna, att en dispensansökan på prejudikatgrund bifalls, är större.

Då man talar om rättssäkerhet skall man inte heller glömma bort, att rättssäkerheten inte blott består i riktiga avgöranden utan också i att avgöranden träffas inom rimlig tid; ett starkt intresse härav har i regel såväl käranden som svaranden, åklagaren lika väl som den åtalade. Svåra lidanden och stora förluster kan vållas, om målen inte avgörs tillräckligt snabbt. Ser man rättsskyddsfrågan i detta ljus, är det uppenbart, att rättsskyddet som en helhet skulle väsentligt öka, om prejudikatsystemet infördes.

I vår diskussion har stundom framförts den åsikten, att man visserligen borde överge det nuvarande fullföljdssystemet och övergå till en gallring enligt kvalitativa grunder men att man därvid inte skulle begränsa sig till prejudikatlinjen utan föreskriva, att rättsfrågor överhuvud alltid borde kunna dras till högsta instans. Det kan visserligen sägas, att gränsen mellan prejudikat och andra avgöranden av rättsfrågor inte är skarp och i viss utsträckning måste bero på prövning; varje avgörande av en rättsfråga är väl ägnat att åtminstone i någon mån bidra till juridisk vägledning. Men man kan dock säga, att prejudikaten skiljer sig från avgörandena av övriga rättsfrågor genom att prejudikaten har en större bärvidd kvalitativt och kanske också kvantitativt och att det inte är någon ogörlig uppgift för HD att skilja prejudikatfrågor från övriga frågor. Uppenbart är enligt min uppfattning, att en sådan begränsning av fullföljden i HD, att alla rättsfrågor skulle upptas till behandling, inte skulle medföra de lättnader i arbetssituationen som är nödvändiga.

Sammanfattningsvis kan sägas, att HD:s resurser att meddela rättsskydd är och alltid kommer att vara begränsade och det därför gäller att använda dem på bästa möjliga sätt. Det synes uppenbart, att det från allmän synpunkt är angeläget, att HD befrias från prövning av bevisfrågor etc. för att vår högsta domstolsinstans i stället skall kunna koncentrera sig på att avgöra rättsligt betydelsefulla principspörsmål. Därför borde HD ombildas till en prejudikatinstans. Det är möjligt att det i samband med en sådan reform kan vara skäl att åtminstone interimistiskt öka möjligheterna att få fel i lägre domstolar rättade genom extraordinära rättsmedel.

VII. Vilka är de reella möjligheterna för att en sådan reform som ovan förordats genomförs? En blick på de uttalanden som gjorts i vårt land under senare år kan ge en viss ledning.

Tanken på HD såsom en prejudikatinstans är inte gammal i diskussionen i vårt land. Vid Finlands Juristförbunds förbundsdagar år 1970 talade justitierådet *M. Miettinen* om prejudikaten och deras betydelse och yttrade i samband därmed, att HD borde bli en prejudikatinstans, dock först sedan de lägre domstolarnas verksamhetsmöjligheter förbättrats.[10] Presidenten i HD *A. Hannikainen* pläderade vid samma möte för, att förhandlingen i hovrätt borde göras muntlig och omedelbar och han menade att i så fall HD huvudsakligen skulle kunna inskränka sig till att behandla rättsfrågor, något som enligt talaren skulle ge HD:s arbete en bättre inriktning.[11]

Under den debatt som år 1971 fördes i riksdagen på basen av ett inom justitieministeriet utarbetat principprogram uttalades från flera håll stöd för den av justitieministern framförda åsikten, att HD huvudsakligen borde syssla med rättsfrågor och att viktiga fördelar vore att vinna genom ombildandet av HD till en prejudikatdomstol.[12]

Vid denna tid höll den sk. HD-kommittén, vilken hade till uppgift att pröva erforderliga reformer av HD:s verksamhet särskilt i fråga om fullföljdssystemet, på att slutföra sitt arbete. Kommittén avgav sitt betänkande sommaren 1973.[13]

I princip ger kommittén klart stöd åt prejudikatsystemet; utan ett sådant system kunde man inte i längden på ett tillfredsställande sätt begränsa fullföljden i HD. En övergång till ett sådant system vore dock

---

[10] Suomen Lakimiesliiton XXI Lakimiespäivät Pöytäkirja 1970 s. 80 ff. och särsk. s. 94 f.

[11] Ib. s. 15.

[12] Se redogörelsen hos *Ellilä*, a.a. s. 41 ff. Se även ovan not 7.

[13] Kom.miet. 1973: 110.

ännu alltför tidig, emedan en omfattande reform av rättegången i underrätt och hovrätt och särskilt en övergång till muntlig förhandling i hovrätterna först borde ske. Kommittén föreslår i stället vissa ändringar av reglerna i RB 30 kap., vilka skulle vara ägnade att markera önskan att i framtiden övergå till ett rent prejudikatsystem. Den centrala 3 § i 30 kap. RB borde sålunda omformuleras och en begränsning av HD:s skyldighet att pröva bevisfrågor införas. För att omedelbart åstadkomma en viss minskning av målens antal i HD föreslår kommittén en höjning av summa revisibilis till 5.000 mark (från nuvarande 2.000 mark) och en begränsning i fullföljden i fråga om vissa slags mål, t.ex. vägmål. Kommittén föreslår också, att vid plenum skall kunna behandlas delfrågor på sätt varom ovan[14] varit tal.

En av HD-kommitténs medlemmar professor *T. Ellilä* utgav ungefär samtidigt med betänkandet en bok med en bred översikt rörande HD som fullföljdsinstans.[15] I denna bok pläderar han för, att HD huvudsakligen borde handlägga endast rättsfrågor. Hans uttalande gäller synbarligen även under förutsättning att några reformer av de lägre domstolarna inte företas.

Vid Juridiska Föreningens diskussionsmöte i mars 1974 behandlades ämnet »Borde Högsta domstolen bli en ren prejudikatinstans?» Inledaren, som var denna artikels författare, besvarade frågan jakande, ett svar som omfattades av samtliga närvarande. Enligt referentens åsikt vore en dylik reform brådskande och borde genomföras oberoende av underrätts- och hovrättsreformer, vilka kunde ta en mycket lång tid i anspråk.[16] Även denna synpunkt vann understöd av de allra flesta diskussionsdeltagare.

I anledning av det ovan nämnda betänkandet av HD-kommittén inbegärde justitieministeriet yttrande av HD själv, av hovrätterna och av ett flertal organisationer. HD:s utlåtande bereddes i ett särskilt utskott och avgavs därefter vid plenum.[17] Utlåtandet skiljer sig från kommittébetänkandet framför allt därigenom, att HD anser det möjligt och önskvärt att övergå till prejudikatsystemet redan innan grundligare underrätts- och hovrättsreformer genomförts. HD yttrar: »Korkein oikeus pitää sen vuoksi välttämättömänä, että riippumatta alempien

---

[14] Se ovan V in fine.

[15] Se det i not 3 nämnda arbetet.

[16] Se närmare *Olsson*, JFT 1975 s. 110 ff.

[17] Medlemmar i utskottet var justitieråden Sohlberg, Sundberg, Ailio, Olsson och Mälkki. Vid plenum deltog icke medlemmarna av HD-kommittén, dvs. presidenten Hannikainen samt justitieråden Ekholm, Hakala och Salervo. Utlåtandet är publicerat i Selostuksia ja tiedonantoja 1974 s. 280 ff.

oikeuksien toimintaedellytyksissä ja niiden toiminnassa nykyisin ilmenevistä puutteellisuuksista kiireellisesti ryhdytään toimenpiteisiin korkeimman oikeuden kehittämiseksi prejudikaattituomioistuimeksi». Detta uttalande omfattades av 17 av de vid plenum deltagande 20 medlemmarna. HD ansåg det inte möjligt att vid samma tillfälle utarbeta ett preciserat paragraf förslag rörande det nya systemet utan menade, att ett sådant förslag krävde en grundligare beredning än den som var möjlig i samband med utlåtandets avgivande. HD föreslog med hänsyn härtill, att man snarast skulle göra vissa ändringar av RB 30 kap.; ändringarna är av i huvudsak samma slag som i HD-kommitténs betänkande. En medlem (Miettinen) ansåg, att HD redan i detta skede borde komma med ett preciserat förslag till prejudikatsystem, och han fogade också ett sådant förslag till sin reservation.

Det kan slutligen nämnas, att Finlands Juristförbund i sitt utlåtande över kommittéförslaget uttalar sig i samma riktning som HD vad beträffar övergången till ett prejudikatsystem.[18]

IX. Det ankommer nu på justitieministeriet att i brådskande ordning vidta åtgärder för att arbetet i högsta instans skall kunna fortgå utan de svåra störningar som annars är att vänta. Såsom ett slags sammanfattning av vad ovan sagts ville jag komprimera handlingsprogrammet till fyra punkter:

1. En proposition till ändring av RB 30 kap. och andra därtill anslutna lagar utarbetas i huvudsak i enlighet med HD:s förslag. Möjligen kunde förslaget ytterligare nedbantas så, att man i detta skede bortlämnade sådana stadganden som inte direkt hade någon effekt på HD:s arbetsbalans. Omformuleringar, som inte är absolut nödvändiga, borde undvikas, emedan varje ny formulering i sitt sköte bär nya tolkningsproblem. I propositionens motiv skulle uttryckligen anges, att lagändringarna skulle vara avsedda att gälla blott en kort tid.

2. Redan innan propositionen utarbetats tillsätts en kommitté med uppgift att göra förslag till erforderliga stadganden rörande ett prejudikatsystem. Ett gott underlag för arbetet föreligger redan i form av justitieråd *Miettinens* ovannämnda förslag. Kommitténs arbete jämte remissbehandling behövde inte kräva någon lång tid.

3. Då de oavgjorda målens antal under de år som går innan prejudikatsystemet genomförs hinner avsevärt växa, borde man i enlighet med HD:s framställning tillsätta ett större antal extra justitieråd så att HD åtminstone under ett år kunde arbeta med fyra avdelningar.

---

[18] Lakimiesuutiset 3/1975 s. 23 ff.

4. HD:s verksamhet borde även i andra avseenden, t.ex. i fråga om lokaliteter,[19] underlättas, och sådana reformer som är ägnade att försvåra arbetet i HD borde såvitt möjligt undvikas.

---

[19] I Lakimiesuutiset 3/75 s. 5 ff. behandlar justitiekansler *R. Leskinen* de praktiska svårigheter domstolarna i dag har att kämpa med. Som ett drastiskt exempel på HD:s trångboddhet nämner *Leskinen*, att det för justitierådens räkning finns ett enda arbetsrum, visserligen med två skrivbord. Exemplet blir knappast mindre drastiskt därav att det i själva verket finns *två* sådana rum.

SOPIMUS- JA VARALLISUUSSUHTEET

Esko Hoppu

Kanavointisäännöstä vahingonkorvausoikeudessa

Yleistä

Toukokuun 31 päivänä 1974 annetulla Vahingonkorvauslailla (VahL) on vahingonkorvausoikeuteemme sisällytetty uusi periaate, jota on alettu yleisesti kutsua nk. *kanavointisäännöksi.*[1] Tämä sääntö sisältyy VahL 6 luvun 2 §:n toisen virkkeen loppuosaan.

> Milloin vahinko on kahden tai useamman aiheuttama taikka he muuten ovat velvolliset korvaamaan saman vahingon, vastaavat he yhteisvastuullisesti. Se, jota ei ole tuomittu maksamaan täyttä korvausta, vastaa kuitenkin vain tuomitusta määrästä, *ja se, joka on vastuussa 4 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaan, vain siitä määrästä, jota ei voida saada vahingosta 3 luvun mukaan vastuussa olevalta.*

Kanavointisääntö sisältyy säännöksen kursivoituun osaan. Vaikka säännöksellä on niin juridisesti kuin tosiasiallisesti verraten suuri merkitys, on se sisällytetty lakiin melko huomaamattomaan kohtaan.[2] Säännös on myös lausuttu julki korostetun juridisesti. Lainopillista koulutusta vailla olevan henkilön on vaikea saada säännöksestä selvyys siihen, mikä on säännöksen varsinainen sisältö ja merkitys. VahL:n lyhyen voimassaoloajan kuluessa säännös näyttää tuottaneen sen sisällöstä tehtyjen lukuisten kysymysten perusteella vaikeuksia myös käytännön lakimiehille.

---

[1] Ks. HE vahingonkorvauslaiksi, Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 7/1974 s. 22 — Vrt. myös *Kivivuori,* Työnantajan ja työntekijän vastuu, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisuja N:o 15, Vammala 1975 s. 68.

[2] Vrt. myös *Kivivuori* mk. s. 68.

Kanavointisäännöllä pyritään – niin kuin sille annetusta nimestäkin käy ilmi – ohjaamaan työntekijöiden työssä aiheuttamiin vahinkoihin perustuvat korvausvaateet työnantajan maksettaviksi. Työntekijät joutuvat vastaamaan vain siitä määrästä, jota ei voida saada työnantajalta. Ne perusteet, joille sääntö rakentuu, käyvät ilmi säännöksen perusteluista:

> »Kun on kysymys työolosuhteissa tapahtuneista vahingoista, on pidettävä asianmukaisena, että työnantaja ulospäin ensisijaisesti vastaa korvauksen maksamisesta. Vaikka, kuten edellä on sanottu, vahingonkärsinyt yleensä tulee kohdistamaan vaateensa suoraan työnantajaan, on kuitenkin tarpeellista, että laissa myös nimenomaisesti ohjataan vahingonkärsinyt ensisijaisesti vaatimaan maksua työnantajalta. Tästä ehdotetaan otettavaksi säännös 6 luvun 2 §:n yhteyteen.»[3]

Vaikka kanavointisäännön tarkoitus – työntekijöiden työssä aiheuttamiin vahinkoihin perustuvien korvausvaateiden ohjaaminen työnantajan maksettavaksi – on VahL:n perusteluissa selvästi osoitettu, syntyy säännön osalta tulkintavaikeuksia kanavointia käytännössä toteutettaessa. Nämä tulkintavaikeudet koskevat toisaalta kanavointisäännön soveltamisalaa ja toisaalta säännön prosessuaalista merkitystä.

Kanavointisäännön soveltamisala

VahL 6 luvun 2 §:n säännös, johon edellä selostettu kanavointisääntö sisältyy, koskee varsinaisesti korvausvastuun jakaantumista kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken. Säännöksestä käy kuitenkin epäsuorasti ilmi kanavointisäännön soveltamisala. Kun lainkohdassa viitataan toisaalta lain 3 luvun ja toisaalta taas 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaiseen vastuuseen, edellyttää kanavointisääntö työntekijän tai virkamiehen työssään aiheuttamaa vahinkoa, josta työnantaja tai julkisyhteisö on VahL 3 luvun mukaan vastuussa. Kanavointisäännön soveltamiseen ei sitä vastoin riitä, että joku on korvausvelvollinen toisen aiheuttamasta vahingosta VahL 3 luvun mukaan. Vaikka tämän luvun mukainen vastuu voitaisiin osoittaa, ei kanavointisääntöä sovelleta, jos korvausvatuuseen ei samalla ole sovellettava lain 4 luvun 1 §:n 1 momenttia. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta, jossa työnantaja tai julkisyhteisö on vastuussa VahL 3 luvun mukaan, mutta johon ei

[3] HE vahingonkorvauslaiksi (HE 187/1973 vp), s. 22.

kuitenkaan sovelleta kanavointisääntöä, on luottamustoimeen valitun tai toimeksisaajan aiheuttama vahinko.

VahL 3 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan »jos se, joka viranomaisen määräyksestä, luottamustoimeen valittuna tai toisen pyynnöstä suorittaa laissa määrättyä tai työsuhteeseen verrattavissa olosuhteissa tiettyä tehtävää olematta itsenäinen yrittäjä, tehtävää suorittaessaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa vahinkoa, on se, jonka lukuun tehtävä suoritetaan, velvollinen korvaamaan vahingon». Luottamustoimeen valitun luottamustoimessa aiheuttamasta vahingosta vastaa siis se, jonka lukuun tehtävä suoritetaan. Vastaavasti toimeksiantaja vastaa toimeksisaajan, joka työsuhteeseen verrattavissa olosuhteissa suorittaa tiettyä tehtävää olematta itsenäinen yrittäjä, tehtävää suorittaessaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamasta vahingosta objektiivisesti samojen periaatteiden mukaan kuin työnantaja vastaa työntekijänsä aiheuttamista vahingoista. Luottamustoimeen valitun sen enempää kuin toimeksisaajankaan aiheuttamaan vahinkoon ei kuitenkaan sovelleta kanavointisääntöä. Tämä johtuu siitä, ettei luottamustoimeen valittuun eikä myöskään toimeksisaajaan sovelleta VahL 4 luvun 1 §:n 1 momentin säännöstä, vaan heidän vahingonkorvausvastuutaan arvostellaan VahL 2 luvun 1 §:n mukaan. Tämä ei tosin käy selvästi ilmi VahL:n säännöksistä. Kun tähän tulkintakysymykseen kiinnitettiin eduskuntakäsittelyn aikana huomiota, liitettiin lakivaliokunnan mietintöön asiaa valaiseva perustelu. Siinä todetaan: »Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 3 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden korvausvastuu ei määräydy tämän pykälän (= 4 luvun 1 §:n), vaan 2 luvun 1 §:n mukaan».[4] Jos siis luottamustoimeen valittu — esimerkiksi kunnanvaltuuston jäsen — aiheuttaa luottamustoimessaan vahinkoa, voidaan korvausvaade kohdistaa suoraan häneen ilman, että korvausta olisi ensin vaadittava siltä kunnalta, jonka luottamustoimessa hän on.

Selostetuissa tapauksissa kanavointisääntöä ei voida soveltaa, koska ei ole korvausvelvollista, joka olisi vastuussa vahingosta VahL 4 luvun 1 §:n 1 momentin nojalla. Kanavointisääntö ei tule sovellettavaksi myöskään päinvastaisessa tapauksessa; ts. tapauksessa, jossa henkilö on vastuussa vahingosta VahL 4 luvun 1 §:n 1 momentin nojalla, mutta kukaan ei ole vastuussa vahingosta lain 3 luvun mukaan. Jos työntekijä esimerkiksi aiheuttaa työssään vahinkoa työnantajalleen, on työntekijä TSL 51 §:n 3 momentin mukaan vastuus-

[4] Lvm 5/HE 187 (73 vp)/74 vp s. 3 ja Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 7/1974 s. 47.

sa vahingosta VahL 4 luvun 1 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Mitään kanavointia ei kuitenkaan voi tapahtua, sillä — ainakaan pääsääntöisesti[5] — kukaan ei ole tästä vahingosta VahL 3 luvun mukaan vastuussa.

Jos VahL 6 luvun 2 §:ssä säädetty lain 4 luvun 1 §:n 1 momentin ja 3 luvun mukainen vastuu on olemassa, ei kanavointisäännön soveltamiseen vaikuta se, minkä henkilöryhmän aiheuttamasta vahingosta on kysymys. Kanavointisääntöä sovelletaan, olipa kysymyksessä työntekijä, virkamies tai sellainen itsenäinen yrittäjä, joka VahL 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan on — huomioon ottaen toimeksiantosuhteen pysyvyys, työn laatu ja muut olosuhteet — rinnastettava työntekijään. Kun näiden kaikkien henkilöryhmien työssään aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen sovelletaan VahL 4 luvun 1 §:n säännöstä, on heidän korvausvastuuseensa sovellettava myös kanavointisääntöä. Tämä merkitsee mm. sitä, että jos työntekijä aiheuttaa esimerkiksi työssään virheellään tai laiminlyönnillään vahinkoa työtoverilleen, ei työtoveri voi kohdistaa korvausvaadetta suoraan vahinkoa aiheuttaneeseen työtoveriin, vaan hänen on haettava korvausta ensi sijassa työnantajalta. Työntekijän työssään työtoverilleen aiheuttamia vahinkoja arvostellaan VahL 4 luvun 1 §:n mukaan eikä näitä vahinkoja ole asetettu kanavointisäännön osalta mihinkään poikkeusasemaan.[6]

Kanavointia koskevassa VahL 6 luvun 2 §:ssä viitataan siihen, »joka on vastuussa 4 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaan». Kun on viitattu nimenomaan mainitun lainkohdan ensimmäiseen momenttiin, on ilmeisesti ollut tarkoituksena asettaa työntekijän työssään tahallisesti aiheuttamat vahingot kanavointisäännön ulkopuolelle. Vahingonkorvauslain terminologia ei kuitenkaan ole tässä kohden johdonmukainen. Jos viittauksella lain 4 luvun 1 §:n 1 momenttiin on tarkoitettu saattaa kanavoinnin piiriin muut kuin tahallisesti aiheutetut vahingot, on viitatun 4 luvun 1 §:n 1 momentissa olevilla sanoilla »työntekijä työssään virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa» tarkoi-

---

[5] Poikkeustapauksessa saattaa syntyä tilanteita esimerkiksi työntekijöiden 'lainaamisen' kohdalla, että 'lainaajatyönantaja' on vastuussa työntekijän varsinaiselle työnantajalleen aiheuttamasta vahingosta. Näihin 'reppurityön' vahingonkorvausongelmiin ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä aihetta lähemmin puuttua. — Ks. niistä *Saxén*, Skadeståndsrätt, Åbo 1975, s. 209 ss.

[6] VahL:ssa ei ole säännöstä virkamiehen virassaan virkatoverille aiheuttaman vahingon korvaamisesta. Lain perusteluista ei myöskään käy ilmi, miksi tätä koskeva säännös on 'jätetty pois' lain 4 luvun 2 §:stä, vaikka lain 4 luvun 1 §:ssä on nimenomaan mainittu työntekijän työssään työtoverille aiheuttaman vahingon korvaaminen. Mikäli tällainen korvaustilanne käytännössä syntyy, on se ratkaistava VahL 4 luvun 1 §:n periaatteiden mukaan, jolloin myös kanavointisääntöä on sovellettava.

tettu työntekijän tuottamuksellista menettelyä. Tällöin joudutaan kuitenkin 'vaikeuksiin' työnantajan vastuusäännösten kohdalla. VahL 3 luvun 1 §:n 1 momentissa on nimittäin säädetty, että »työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa». Jos lain sanonta »työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa» ei käsitä tahallisuutta – niin kuin lain 4 luvun 1 §:n nojalla voidaan päätellä – ei työnantaja olisi siis vastuussa työntekijän työssään tahallisesti aiheuttamasta vahingosta. VahL 3 luvun 1 §:n perusteluista käy kuitenkin ilmi, että työnantaja voi säännöksen mukaan joutua vastuuseen myös työntekijän työssään tahallisesti aiheuttamasta vahingosta.[7] Jos työnantaja siis vastaa eräissä tapauksissa – niin kuin VahL:n perusteluista käy ilmi – työntekijän työssään aiheuttamista tahallisistakin vahingoista, sulkee käsite »työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään» lain 3 luvun 1 §:ssä piiriinsä myös tahallisen menettelyn. Mikäli sanonnalle annetaan sama merkitys sekä VahL 3 luvun 1 §:n 1 momentissa ja lain 4 luvun 1 §:n 1 momentissa, joudutaan siihen, että kanavointia olisi sovellettava myöskin tahallisuustapauksissa.

On ilmeistä, että sanonnalla »virheellään tai laiminlyönnillään» on erilainen sisältö VahL:n eri säännöksissä. VahL 4 luvun 1 §:n 1 momentissa sanonta ei sisällä tahallisuutta, kun taas työnantajan vastuuta koskevassa lain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa sanonta »virheellään tai laiminlyönnillään» käsittää myös tahallisen menettelyn. VahL:a näin tulkitsemalla voidaan eri säännösten keskinäinen suhde ristiriidoitta selvittää. Sanonta »virheellään tai laiminlyönnillään» näin ymmärrettynä merkitsee kanavointisäännön osalta, ettei kanavointia ole sovellettava työntekijän työssään tahallisesti aiheuttamaan vahinkoon, ts. työntekijän aiheuttaessa työssään tahallisella menettelyllä vahinkoa voi vahinkoa kärsinyt kohdistaa korvauskanteen suoraan työntekijään.[8] Tosin tähänkin oikeudenkäyntiin on työnantaja VahL 7 luvun 5 §:n mukaan kutsuttava kuultavaksi.

Kanavointisäännön soveltamisalan osalta on lopuksi todettava, ettei kanavointi tule kysymykseen työntekijän aiheuttaessa työssään vahinkoa lievällä huolimattomuudella, koska tällöin korvausvaadetta ei lain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan voida lainkaan kohdistaa työntekijään.

---

[7] Ks. HE 187/1973 s. 16 »Tahallisestikin aiheutettu vahinko voi kuulua työnantajan vastattaviin, mikäli tällaisen vahingonteon vaara on tyypillinen kyseessä olevalle toiminnalle.»

[8] Vrt. myös *Arti*, Vahingonkorvauslaki selityksineen, Forssa 1974 s. 223, *Kivivuori* mk. s. 68.

Kanavointisäännön toteuttaminen

Kanavointisääntöä käytännössä toteutettaessa joudutaan ratkaisemaan kysymys, missä vaiheessa VahL 6 luvun 2 §:n kanavointisääntö tulee esille. Ongelma syntyy siinä, onko kanavointi vasta ulosottovaiheen ongelma vai onko kanavoinnilla merkitystä jo korvauskannetta nostettaessa.

VahL 6 luvun 2 §:n säännöksen sanamuotoa tarkastelemalla ei kysymykseen ole saatavissa selvää vastausta. Lainkohdan sanamuoto, jonka mukaan työntekijä on vastuussa »vain siitä määrästä, jota ei voida saada vahingosta 3 luvun mukaan vastuussa olevalta» viittaa siihen, että kysymyksessä on lähinnä korvauksen perimisvaiheen ongelma. Säännöksen sanamuodon mukaan ei korvauskanteen nostaminen työntekijää vastaan ennen kanteen kohdistamista työnantajaan ole kielletty. Vertaamalla tarkasteltavaa kanavointisääntöä muihin VahL:n säännöksiin voidaan päinvastoin todeta, että mikäli kanteen nostaminen ei määrätyssä tilanteessa ole ennen jotakin toista toimenpidettä mahdollinen, se lausutaan laissa nimenomaan julki. Esimerkkinä voidaan mainita VahL 3 luvun 5 §:n säännös, jonka mukaan kannetta siinä lueteltujen viranomaisten virheellisten päätösten perusteella *»ei saa nostaa,* ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa».[9]

Lain sanamuodon jättäessä kysymykseen tulkinnanvaraiseksi on ongelmaan pyrittävä saamaan valaistusta lain esitöistä. Hallituksen esityksessä vahingonkorvauslaiksi oli kanavointia koskeva säännös sisällöltään seuraava: »Se, joka on tuomittu korvausvelvolliseksi 4 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaan, on velvollinen suorittamaan korvausta vain, jos sitä ei voida saada vahingosta 3 luvun mukaan vastuussa olevalta».[10] Ehdotetun säännöksen mukaan korvauskanteen nostaminen työntekijää vastaan ennen sen kohdistamista työnantajaan olisi ollut säännöksen sanamuodon mukaan mahdollista, sillä ehdotuksessa viitattiin nimenomaan siihen, että joku oli tuomittu korvausvelvolliseksi 4 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaan ennen kuin kysymys korvauksen perimisestä vahingosta lain 3 luvun mukaan vastuussa olevalta tuli ajankohtaiseksi. Säännöstä ei kuitenkaan hyväksytty lakiin ehdotetussa muodossa, vaan lakivaliokunta muutti sanat, »joka on tuomittu korvaus-

[9] Kursiivi lisätty.
[10] HE 187/1973 s. 37.

velvolliseksi» sanoiksi »joka on vastuussa». Lakivaliokunta perusteli muutosta seuraavasti:

> »Kysymyksessä olevan ns. kanavointisäännöksen tarkoituksena on, että korvausta työntekijän aiheuttamasta vahingosta haetaan ensisijaisesti työnantajalta taikka työnantajalta ja työntekijältä yhteisesti, mikäli korvaus määräytyy lakiehdotuksen 4 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaan. Jos taas vahinko olisi aiheutettu tahallisesti, voitaisiin kanne kohdistaa yksin työntekijäänkin. Säännösehdotus ei ole tässä suhteessa selvä. Tämän vuoksi lakivaliokunta ehdottaa siinä säädettäväksi, että työntekijä, joka on vastuussa korvauksesta 4 luvun 1 §:n 1 momentissa mainittujen perusteiden mukaan, vastaa vain siitä määrästä, jota ei saada työnantajalta tai muulta 3 luvun mukaan vastuussa olevalta. Säännöksestä on yleisten prosessioikeudellisten periaatteiden mukaan seurauksena, ettei työntekijää vastaan voida tehdä mainituilla perusteilla korvausvaatimusta haastamatta työnantajaa tai muuta korvauksesta vastuussa olevaa asiaan vastaajaksi. Mikäli vasta oikeudenkäynnin aikana kävisi ilmi, ettei vahinko ole tahallisesti aiheutettu, olisi korvauksesta vastaava työnantaja tällöinkin haastettava vastaajaksi ennen asian ratkaisemista.»[11]

Lakivaliokunnan tekemän muutoksen tarkoituksena on edellä esitetyn mukaan ollut selventää kanavointisäännöstä. Lakivaliokunnan perustelujen mukaan säännöksestä on 'selvennyksen' jälkeen yleisten prosessioikeudellisten periaatteiden mukaan seurauksena, ettei — tahallisesti aiheutettua vahinkoa lukuunottamatta — työntekijää vastaan voida tehdä korvausvaatimusta haastamatta työnantajaa tai muuta korvauksesta vastuussa olevaa asiaan vastaajaksi. 'Selvennyksestä' on ilmeisesti katsottu olevan seurauksena, että työntekijän työssään aiheuttamaan vahinkoon perustuva korvausvaade olisi kohdistettava joko ensin työnantajaan tai korkeintaan yhtä aikaa työnantajaan ja työntekijään.[12]

Lakivaliokunnan perustelut eivät näytä vakuuttavilta. Otan esimerkiksi sellaisen virkamiehen virkavirheeseen perustuvan vahingonkorvausvaateen, jossa virkasyytteen käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena hovioikeus. OK 14:8 mukaan rikokseen perustuva yksityisoikeudellinen vaatimus saadaan esittää samassa yhteydessä kuin rikoksen johdosta vaaditaan rangaistusta tai menettämisseuraamusta. Voiko

[11] Lvm 5/HE 187 (73 vp)/74 vp s. 4 ja Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 7/1974 s. 48.

[12] Vrt. myös HE 187/1973 s. 22.

virkamiehen virheellisen menettelyn vuoksi vahinkoa kärsinyt esittää hovioikeudessa virkasyyteasian käsittelyn yhteydessä korvausvaateen virkamiestä vastaan?

Lakivaliokunnan perustelujen mukaan valiokunnan muotoilemasta kanavointisäännöksestä on – niin kuin edellä todettiin – yleisten prosessioikeudellisten periaatteiden mukaan seurauksena, ettei työntekijää vastaan voida tehdä mainituilla perusteilla korvausvaatimusta haastamatta työnantajaa tai muuta korvauksesta vastuussa olevaa asiaan vastaajaksi. Kun korvauskanne valtiota tai muuta julkisyhteisöä vastaan on kuitenkin VahL 7 luvun 4 §:n mukaan pantava vireille riita-asioista säädetyssä järjestyksessä alioikeudessa, ei ole mahdollista haastaa valtiota tai kuntaa vastaajaksi hovioikeuteen siellä käsiteltävässä virkasyyteasiassa. Ei ole olemassa 'yleistä prosessioikeudellista periaatetta', jonka mukaan julkisyhteisö voitaisiin VahL 7 luvun 4 §:n säännöksestä riippumatta haastaa vastaajaksi virkasyyteasiaan siinä esitettyä korvausvaadetta käsiteltäessä. Lakivaliokunnan viittaus siihen, ettei työntekijää vastaan voida yleisten prosessioikeudellisten periaatteiden vuoksi kohdistaa korvausvaadetta haastamatta työnantajaa tai muuta korvauksesta vastuussa olevaa asiaan vastaajaksi, voidaan tämän vuoksi ymmärtää vain siten, ettei vahinkoa kärsineellä olisi mahdollisuutta esittää virkasyyteasian yhteydessä korvausvaadetta vahingon aiheuttanutta virkamiestä vastaan. Tätä tulkintaa ei voida kuitenkaan pitää perusteltuna. Se merkitsisi, että VahL 6 luvun 2 §:n säännöksellä olisi syrjäytetty OK 14:8 säännös hovioikeudessa käsiteltävien virkavirheasioiden osalta. Sen enempää VahL 6 luvun 2 §:stä kuin sen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, että OK 14:8 säännös olisi ollut tässä yhteydessä tarkoitus joissain tapauksissa 'syrjäyttää'. Jos tämä olisi ollut tarkoitus, olisi siitä tullut ottaa säännös joko VahL:iin tai oikeudenkäymiskaareen. Kun näin ei ole tapahtunut, on vahinkoa kärsineellä OK 14:8 nojalla oikeus esittää virkasyyteasian yhteydessä virkavirheeseen perustuva korvausvaade, kun hän vain haastaa vahingosta VahL 3 luvun mukaan vastuussa olevan lain 7 luvun 5 §:n mukaan kuultavaksi.

Kun VahL:a säädettäessä tietyille toimenpiteille asetettiin määrätty prosessuaalinen aikajärjestys, tämä on nimenomaan lausuttu julki laissa. Tämä käy ilmi aikaisemmin jo viitatusta VahL 3 luvun 5 §:stä, jossa nimenomaan säädetään, ettei korvauskannetta saa nostaa säännöksessä mainitun viranomaisen päätöksen perusteella, ellei päätöksen virheellisyyttä ole lainkohdassa säädetyllä tavalla sitä ennen todettu. Jos vastaavanlainen prosessuaalinen aikajärjestys olisi ollut tarkoi-

tus säätää VahL 6 luvun 2 §:n perusteella, olisi siihen tullut ottaa samanlainen selväsanainen säännös.

VahL:n säätämisen yhteydessä pyrittiin myös selventämään sellaisten lakien säännöksiä, joiden kohdalla saattoi tulla korvauksen perimisen kohdalla ongelmia. Esimerkkinä voidaan mainita LiikVakL 12 §. Siinä säädettiin ennen VahL:n voimaantuloa:

> »Jos korvausta vaaditaan liikennevakuutuksesta korvattavan vahingon johdosta moottoriajoneuvon omistajalta, kuljettajalta tai matkustajalta muun kuin tämän lain nojalla, on korvaus kuitenkin tuomittava vakuutusyhtiön vastuusta voimassa olevien säännösten mukaisesti ja siitä riippumatta, onko hänellä vahingonkärsineeltä myös saaminen. Liikennevakuutus on silloin vastuuvakuutuksena vahingonkorvausvelvollisen hyväksi, mutta vakuutusyhtiö vapautuu vastuusta maksamalla korvauksen vahingonkärsineelle.»

VahL:n säätämisen yhteydessä (L 31. 5. 1974/421) muutettiin selostetun lainkohdan jälkimmäinen virke näin kuuluvaksi: »Näin tuomittu määrä saadaan periä vain asianomaiselta vakuutusyhtiöltä, joka vapautuu vastuusta maksamalla korvauksen vahingonkärsineelle». Hallituksen esityksessä muutosta perusteltiin näin:

> »Tätä toista kyseiseen lainkohtaan sisältyvää virkettä vastaan on huomautettu, että se on liian »vakuutuksellinen» ja siten vaikeaselkoinen sellaiselle, joka ei ole vakuutuskysymysten erikoistuntija. Tämän epäselvyyden poistamiseksi ehdotetaan tämän virkkeen sijasta sanottavaksi selvästi, mitä sillä tarkoitetaan eli että näin tuomittu määrä saadaan periä vain asianomaiselta vakuutusyhtiöltä, joka vapautuu vastuusta maksamalla korvauksen vahingonkärsineelle.»[13]

VahL:a säädettäessä on selostetun lainmuutoksen mukaan kiinnitetty erityistä huomiota 'epäselviksi' osoittautuneiden lainkohtien sanamuodon korjaamiseen. Tällöin on tuskin luultavaa, että VahL:a – ja siihen sisältyvää kanavointisääntöä – säädettäessä olisi korvauskanteiden nostamisjärjestys ja sen suhde OK 14:8 säännökseen jätetty lain 6 luvun 2 §:n epäselvän sanonnan varaan, jos korvauskanteille työntekijän ja työnantajan kesken olisi tarkoitettu asettaa tietty aikaprioriteettijärjestys.

Kanavointisäännön sisältö ja merkitys on myös johdonmukaisesti ja OK 14:8 säännökseen verrattuna ristiriidoitta selvitettävissä, mikäli siinä

[13] HE 187/1973 s. 30.

ei korostetusti painoteta 'yleisistä prosessioikeudellisista periaatteista' väitetyksi aiheutuvaa seuraamusta työnantajan haastamisesta vastaajaksi asiaan, vaan säännös nähdään korvauksen perintävaiheen ongelmana. Kun tuomioistuimen käsiteltäväksi tulee korvausvaade, johon on sovellettava kanavointia, on tuomioistuimen työntekijää ja virkamiestä koskevassa ratkaisussaan kanavointisäännön nojalla todettava, että tästä korvauksesta on työntekijä ja virkamies vastuussa vain siltä osin kuin sitä ei saada työnantajalta tai muulta VahL 3 luvun mukaan vastuussa olevalta. Tällöin ulosottoviranomainen voi päätöstä täytäntöönpannessaan havaita, että tuomittu virkamies tai työntekijä on vain rajoitetusti korvausvelvollinen ja pidättyä korvauksen perinnästä siihen asti, kunnes päätöksessä mainittu työnantajan tai muun vastuuvelvollisen korvausvastuu on selvitetty.[14] Kun työntekijä ja virkamies on lisäksi — vaikka korvausvaade olisi kohdistettu työntekijään tai virkamieheen ennen työnantajaan kohdistettua kannetta — kutsuttava työnantajaan kohdistettua kannetta käsiteltäessä VahL 7 luvun 5 §:n mukaan kuultavaksi, on työntekijällä ja virkamiehellä tässä yhteydessä mahdollisuus valvoa oikeutensa asiassa. Mikäli työnantajaa vastaan nostettavassa korvausasiassa tuotaisiin taas esiin uutta näyttöä, joka vaikuttaisi vahingonkorvauksen tuomitsemiseen ja sen määrään, voisi työntekijä, mikäli edellytykset siihen ovat olemassa, turvautua viime kädessä tuomionpurkuun oikeuksiensa toteuttamiseksi.

Edellä esitetty tulkinta on sopusoinnussa myös VahL:n tarkoituksen ja periaatteiden kanssa. VahL:lla oli tarkoitus toisaalta lieventää työntekijöiden ja virkamiesten vahingonkorvausvastuuta ja toisaalta vahvistaa vahinkoa kärsineen asemaa. Pelkästään se seikka, että korvauskanne voidaan esimerkiksi kohdistaa työntekijään hänen virkasyyteasiansa yhteydessä ei vielä muodosta työntekijän tai virkamiehen korvausvastuuta sitä ankarammaksi, mihin VahL:lla ja kanavointisäännöllä on pyritty; ts. vaikka virkamies tuomitaan maksamaan korvausta, ei sitä voida periä häneltä ennen kuin on osoitettu, ettei korvausta saada työnantajalta tai muulta lain 3 luvun mukaan vastuussa olevalta. Näin työntekijän ja virkamiehen oikeudellinen asema tulee turvatuksi.

Vahinkoa kärsineen osalta on tärkeää, että hän voi esittää korvausvaateensa vahingon perusteena olevan rikollisen teon yhteydessä. Hän saavuttaa tällä sen prosessuaalisen edun, että syyttäjä esittäessään todistusaineistoa syytteensä tueksi samalla asiallisesti esittää näyttöä

[14] Vrt. myös *Saxén*, s. 168 s. »Även om han dömts ersättningspliktig, kan ersättningen inte utkrävas av honom, såframt den kan utfås av hans arbetsgivare på grund av dennes principalansvar».

vahingonkorvausvaateen perusteiden osalta. Jos vahingonkärsinyt menettäisi tämän prosessuaalisen edun, olisi VahL:n säätämisellä oleellisessa kohdin heikennetty vahinkoa kärsineen oikeudellista asemaa; ts. vahinkoa kärsineen asema olisi heikentynyt, vaikka tarkoitus on ollut hänen etunsa ja oikeutensa lisääminen ja vahvistaminen.

On myönnettävä, että käytännössä saattaa kanavointisäännön kohdalla syntyä ongelmia. Jos tarkoitus olisi kuitenkin ollut saattaa kanavointisäännöllä voimaan menettely, jossa korvauskanteiden nostamisjärjestys oli tarkoitus tietyllä tavalla säädellä, olisi asiasta tullut ottaa selvä säännös lakiin. Samassa yhteydessä olisi tullut selventää kanavointisäännön suhde OK 14 luvun 8 §:ään. Syntyvät ongelmat jäänevät kuitenkin käytännössä vähäisiksi, sillä niissä tapauksissa, joissa korvauskanteen käsitteleminen kuuluu niin työntekijän, virkamiehen kuin lain 3 luvussa mainitun vastuuvelvollisen osalta yleisen alioikeuden toimivaltaan, haastetaan ilmeisesti käytännössä niin työntekijä kuin työnantaja vastaajiksi samaan oikeudenkäyntiin. Ongelmia syntyy ilmeisesti — kanavointisäännön tultua tunnetuksi — lähinnä vain tapauksissa, joissa virkamiehen virkasyyteasiaa käsitellään ensimmäisenä oikeusasteena muussa kuin yleisessä alioikeudessa. Ongelman merkitystä lieventää myös VahL 7 luvun 4 §:n kuulemissäännös.[15]

[15] Ks. siitä lähemmin *Halila* DL 1975 s. 261 ss.

P. J. Muukkonen

Yhteistyösopimukset ja lojaliteettivelvollisuus

1. Yritysten välillä tehdään yhä enemmän ja enemmän meillä Suomessakin erilaisia yhteistyösopimuksia. Yleensä ne ovat monisyisen motivaation tulos, joskin voidaan arvella, että ratkaisevana lähtökohtana on usein ollut toimialarationalisointi tai muu pyrkimys keskitettyyn toimintaan suuremman yksikön kuin yhden yrityksen puitteissa.

Kilpailunrajoitusrekisteriin, jota nykyisin pitää elinkeinohallitus, on merkitty noin tuhatkunta erilaista kilpailunrajoitusta. Melkoinen osa niistä koskee erilaisia yhteistyösopimuksia. Niiden pääsisältö on julkaistu yleensä Kartellirekisterilehdessä tai sen seuraajassa Kilpailunvapauslehdessä. Nuo yhteistyösopimukset muodostavat oivan materiaalin sopimusten kaikenpuolista analyysia ja kenties tarkoituksenmukaisia luokituksia varten. Tällaista ei meillä tiettävästi ole suoritettu. Materiaali odottaa kuin mansikka mättäällä poimijaansa ja käsittelijäänsä.[1]

Tässä yhteydessä ei voida käsitellä yhteistyösopimuksia niiden monitahoisten oikeudellisten arviointien kannalta. Nyt voidaan ainoastaan korostaa, kuinka tärkeä on ymmärtää tuollaisten sopimusten taloudellinen tausta ja tarkoituksenmukaisuus. Tuollainen tarkastelutapa ainakin yleensä aiheuttaa, että sopimusta on tarkasteltava kokonaisuutena, sen osia ei voida arvioida erillään kokonaisuudesta ja itsenäisesti vaan nimenomaan kokonaisuuden osina. Kuten sanottu, yhteistoimintasopimukset ovat niin moni-ilmeisiä, että nyt on mahdollisuus tarkastella ainoastaan niihin liittyvää lojaliteettivelvollisuutta,

[1] Huomaa tässä yhteydessä erit. *Haug*, Samarbeidsavtaler og sammenslutninger. Rettslige problemer i forbindelse med konsentrasjons- og samarbeidsbestrebelsene i industrien, Lov og Rett 1966, s. 267 av. 5 ja s. 269 av. 7.

erästä tämän päivän sopimusoikeuden merkittävää ja tärkeää ongelmaa.

2. Tuskinpa liioitellaan, jos sanotaan, että koko sopimusoikeuden ilmapiiri on viime vuosikymmeninä ei ainoastaan muuttunut vaan suorastaan lämmennyt – tullut eräässä mielessä humaanimmaksi kuin ennen.[2] Suomessakin on erityisesti viime aikoina käyty melko vilkasta keskustelua *yleisestä* sopimusoikeudellisesta kohtuullistuttamisperiaatteesta. Yhä yleisemmin ollaan oikeuskirjallisuudessamme yleisen sovittelusäännön kannalla, ts. kaikkia sopimuksia voidaan sovitella, jos ne johtavat ilmeiseen kohtuuttomuuteen, kuten jäljempänä esitettävästä lähemmin ilmenee.

Useat muutkin merkit viittaavat mainittuun ilmapiirin lämpenemiseen. Olosuhteiden muutoksille sopimuksen teon jälkeen annetaan nykyisin suurempi merkitys kuin ennen, oikeustoimen tulkinnassa vaaditaan kohtuullisuutta, oikeuskirjallisuudessa pohditaan, missä määrin kohtuusajattelulla on jalansijaa silloin kun sopimus on muotovirheen vuoksi pätemätön jne.

Yhtenä kuvatunlaisena »ajan merkkinä» voidaan pitää herännyttä – ja ilmeisesti voimistuvaa – keskustelua lojaliteettivelvollisuuden olemassaolosta.

3. Uusimmissa sopimusoikeudellisissa teoksissa ja jopa uusimmissa lainvalmistelutöissäkin tuodaan usein esiin sopijapuolille kuuluva lojaliteettivelvollisuus.[3]

Lojaliteettivelvollisuudella tarkoitetaan sitä, että *sopijapuolten ei ainoastaan tule ottaa huomioon toisen sopijapuolen etu vaan myös*

---

[2] Ks. *Muukkonen*, Standardisopimukset, Suomen Lakimiesliiton vientioikeudellisten kysymysten erikoiskurssin pöytäkirja, Vammala 1970, s. 94; *Ylöstalo*, Siviilioikeuden kehityslinjoja, Festskrift utgiven i anledning av Juristklubben Codex 25-års jubileum, Borgå 1965, s. 90: »Kuitenkin on kysymyksessä huomattava ilmaston muutos koko sopimusoikeudessa, jolla on yleisoikeudellista mielenkiintoa.»

[3] Esim. *Taxell*, Avtalsbrottens problematik, Festskrift utgiven i anledning av juristklubben Codex 25-års jubileum. Borgå 1965 s. 71: »Man kan bl.a. nämna den allmänna skälighetsstandarden samt den s.k. lojalitets regeln eller principen att en part i viss utsträckning *har att bevaka* den andra partens intressen. Normer av denna art kan t.o.m. åsidosätta eller uppmjuka lagregel, t.ex. äldre lagstadganden som icke är förenliga med en senare rättsutveckling.» Ks. lisäksi erityisesti *Sama*, Avtal och rättskydd, Åbo 1972, s. 81 ss., s. 468; *Arnholm*, Privatrett II, Avtaler, Oslo 1964, s. 7 ss.

Lainvalmistelutöistä ks. esim. *Työsopimuslakikomitean mietintö*. Komiteanmietintö 1969: A 25. Helsinki 1970 s. 31: »Sillä sopimusoikeudessa tunnustetulla periaatteella, että sopimuspuolen on sopimusta täyttäessään kiinnitettävä huomiota ei ainoastaan omaan vaan myös toisen sopimuspuolen etuun, on erityinen merkitys työsuhteissa», s. 45; *Ehdotus laiksi kauppaedustajista*. Komiteanmietintö 1971: A 31. Helsinki 1971 s. 83 ja *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi kauppaedustajista. 1974 vuoden valtiopäivät n:o 71 s. 11. *Kivivuori–af Schultén–Tala–Sevón*, Ehdotus kuluttajansuojalainsäädännöksi. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisuja 12/1974, 3 luku »Sopimusehtojen sääntely» sekä siinä lähemmin s. 115 ss.

valvoa sitä. Sopijapuolilta voidaan vaatia lojaalia »käyttäytymistä» toisiansa kohtaan.[4]

Yllä mainituin tavoin ilmaistu lojaliteettivaatimus vaikuttaa kovin ylimalkaiselta ja epämääräiseltä, jopa siinä määrin, että saatetaan saattaa kysymyksenalaiseksi tuollaisen velvollisuuden olemassaolokin. Niinpä esim. *Carl Martin Roos* arvostellessaan Taxell'in teosta »Avtal och rättskydd», missä suhtaudutaan sangen myönteisesti lojaliteettivelvollisuuteen, lausuu mm.: »Däremot kan man enligt min mening ställa sig skeptisk till en sådan lojalitetsprincip som Taxell presenterar. Den skulle innefatta så olikartade moment . . . Bättre är nog *föra in lojalitet och skälighet* som bedömningsfakta vid en fri värdering.»[5]

4. Ei liene riittävää syytä suhtautua skepsiksellä lojaliteettivelvollisuuden olemassaoloon. Varsinkin pitkäaikaisissa taloudellisissa yhteistyösopimuksissa, jotka tavallisesti eivät sisällä kovinkaan yksityiskohtaisia määräyksiä vaan ovat eräänlaisia puitesopimuksia, ikäänkuin asian luonne edellyttää toisen sopijapuolen etujen huomioonottamisen ja valvomisen. Lojaliteettivelvollisuudella on suorastaan korostettu merkitys tuollaisissa yhteistyösopimuksissa. Sen perusteella voidaan tehdä melkoisia johtopäätöksiä siitä, mitä sopijapuolten on katsottava tarkoittaneen lähempää säätelyä vaille jääneestä yksityiskohdasta.

Lojaliteettivelvollisuus kuuluu yhteistoimintasopimuksiin. Sen lähempi merkityssisältö määräytyy kunkin sopimuksen lähemmän oikeudellisen arvioinnin yhteydessä, missä sopimuksen taloudellisella taustalla ja tarkoituksenmukaisuudella on melkoinen arvonsa. On lisäksi syytä todeta, että on varsin vaikea puhua yhteistoiminnasta tai yhteistyöstä, ellei tuollaista velvollisuutta aseteta.

Lojaliteetin lähempi sisältö määräytyy siis kunkin sopimuksen omista yksityiskohdista ja piirteistä käsin. Tietty yhteinen mittapuu on kuitenkin osoitettavissa, jolla voidaan mitata lojaliteettivelvollisuuden täyttäminen tai täyttämättä jättäminen. On aiheellista ennen sanottuun kysymykseen puuttumista todeta, että jos sopimuksen oikea täyttämi-

---

[4] Ks. esim. *Arnholm,* Privatrett II. Avtaler, Oslo 1964, s. 7 ss. mm.: »Et viktig drag i våre dagers avtalsrett er kravet til lojalitet mellom partene. Nå skal man ikke forestille seg at det her foreligger noe markert brudd med eldre tiders slappe moral. Det er ikke noen principiell nyorientering man stiller overfor, men *en sterkere markering av kravet om at den ene skal ta rimelig hensyn til den annen.* Kravet har *ikke samme styrke* i alle forhold. . . . Lojalitetskravet *blir strengere i et varig kontraktsforhold enn* når det gjelder en enkelt spekulasjensforreting som avvikles straks. *Det gör seg gjeldene både i det ferdige kontraktsforhold og under forhandlinger av avtale»; Hiekkaranta.* Toimeksisaajan velvollisuuksista eräissä kaupallisissa toimeksiantosopimuksissa, Turku 1969, s. 7 ss.; *Ussing,* Aftaler paa formuerettens omraade, København 1950, s. 172.

[5] *Carl Martin Roos,* ilmoitus Taxellin teoksesta »Avtal och rättskydd», SvJT 1974 s. 43.

nen edellyttää sopijapuolen myötävaikutusta voidaan yleisestä lojaliteettivelvollisuudesta johtaa myös sopijapuolen *myötävaikutusvelvollisuus*.

En tahdo kieltää, etteikö kerrotunlainen lojaliteettivelvollisuus vaikuta jossain määrin epämääräiseltä, »monivivahteiselta». Sitä se ei kuitenkaan loppujen lopuksi ole yhtään enemmän kuin kohtuullisuusvaatimuksen tai OiktTL 33 §:ssä ilmaistun »kunnianvastaisuus tai arvottomuus» -vaatimuksen esittäminen. Riittävin perustein näet voidaan esittää, että *lojaliteetin mittapuuna on kohtuullisuus*, ts. sopijapuolen on otettava kohtuullisessa määrin huomioon toisen sopijapuolen edut, jopa joskus, mm. talouselämässä yleisissä yhteistyösopimuksissa, kohtuullisessa määrin myötävaikutettava sopimuksen päämäärien toteuttamisessa.

5. Asetettaessa kohtuullisuus lojaliteetinkin mittapuuksi merkitsee tämä samalla kannanottoa sen käsityksen puolesta, että sopimusoikeudessa vallitsee yleinen sovittelu- eli kohtuullistuttamisperiaate. Kun sopimuksissa olevia ilmeisen kohtuuttomia ehtoja voidaan sovitella kohtuuden vaatimustasolle, niin vastaavasti voidaan lojaliteettivelvollisuuden mittapuuksi asettaa kohtuullisuus. Sopimukseen voidaan katsoa kuuluvan sellaisia kohtuullisia määräyksiä, joiden pohja ja perusta on lojaliteettivelvollisuudessa.

Kysymys yleisestä sopimusten sovitteluperiaatteesta oli vielä runsaat kymmenen vuotta sitten melko riidanalainen. Näin voidaan sanoa olleen asian laidan kaikissa Pohjoismaissa eikä siis vain meillä Suomessa. Muistan elävästi, kuinka 1960-luvulla lukuisia kertoja keskusteltiin mm. professori *Ylöstalon* kanssa kysymyksestä, joko hän »uskaltaa» opettaa yleisen sovitteluperiaatteen vallitsevan sopimusoikeudessamme. Tähän oli erinomainen aihe varsinkin sen vuoksi, että *Ylöstalo*[6] oli 1965 julkaissut erään kirjoituksen, jossa melko varovaisesti suhtauduttiin yleiseen sovitteluperiaatteeseen.

Tällä hetkellä tilanne on jo ratkennut yleisen sovitteluperiaatteen eduksi. Voidaan näet riittävin perustein todeta,[7] että varsinkin viimeisten parinkymmenen vuoden aikana sovittelusääntö on otettu kaikkiin tärkeimpiin sopimusoikeudellisiin lakeihimme ja lakiesityksiin. Näihin

[6] *Ylöstalo*, em. kirjoitus s. 86 ss.; vrt. *Sama* teoksessa *Kivimäki–Ylöstalo*, Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa, Porvoo 1973 (3 p.); s. 7: »Mainituissa lainkohdissa omaksuttu oikeusajatus on saamassa yleisen sopimusoikeudellisen periaatteen kantavuuden».

[7] Ks. esim. *Aro*, Om tillämpning av SBL § 8, JFT 1974 s. 180; *Portin*, Om jämkning av oskäliga avtal, JFT 1974 s. 331.

verrattavia sovittelusäännöksiä on säädetty muillakin oikeusaloilla, esim. vahingonkorvausoikeudessa ja jäämistöoikeudessa.[8]

Sen valaisemiseksi, kuinka *yleiseen* sovitteluajatukseen on Ruotsin ja Suomen oikeuskirjallisuudessa suhtauduttu ja minkälaista kehitystä meilläkin on odotettavissa, on paikallaan luoda lyhyt katsaus asiasta esitettyyn.

Ruotsin oikeustieteen osalta *vallitseva käsitys* hyväksyy yleisen sovitteluajatuksen.[9] Tästä huolimatta jotkut katsovat, että kohtuusperiaate on sovellettavissa ainoastaan määrälaajuudessa.

Käsitystä, että yleinen kohtuusperiaate on sovellettavissa ainoastaan määrälaajuudessa, ovat suosittaneet mm. *Vahlén*,[10] *Malmström*[11] ja *Karlgren*.[12] Ruotsalaisten tutkijain enemmistö on, kuten sanottua, siis sillä kannalla, että eri laeissa olevat säännökset ovat ilmauksena yleisestä kohtuuttomien sopimusehtojen sovitteluperiaatteesta. *Nial*[13] perustaa käsityksensä säännösten jatkuvaan lisääntymiseen, *Grönfors*[14] ratkaisuun NJA 1948 s. 138 ja *Hessler*[15] viittaa VKL:n esitöihin. *Marks von Würtemberg-Sterzel*,[16] *Rodhe*,[17] *Schmidt*[18] ja *Wallin*[19] esittävät, että VKL 8 § on

---

[8] Esim. VahKL 2 luku, 3:6 ja 4:1 sekä PK 8 luku. Vrt. *Ylöstalo*, em. kirjoitus s. 94 ss.

[9] *Tanskan* oikeuskirjallisuus on toisella kannalla. Vallitseva käsitys katsoo, että sovitteluajatusta on sovellettava varsin rajoitetusti. Ks. esim. *Jacobsen*, Forlagsretten, København 1951, s. 70; *Ussing*, Enkelte kontrakter. Anden udgave. København 1946, s. 84. *Sama*, Ilmoitus teoksesta *Kristen Andersen* Norsk Kjøpsrett, TfR 1945 s. 315 a; *A. Vinding Kruse*, Ansvarsfraskrivelse for tingsskade i enkelte kontraktsforhold. Festskrift til Henry Ussing. København 1951 s. 282 sekä *Förhandlingarna* å det tjugoförsta nordiska juristmötet i Helsingfors den 22–24 augusti 1957. Utgivna av lokalstyrelsen i Finland, Vammala 1959 s. 159, (teos lyh. 19. juristmötet); *Lando*, Förhandlingarna vid det tjugofjärde nordiska juristmötet i Stockholm 31 augusti–2 september 1966. Utgivna av den svenska styrelsen. Stockholm 1967 s. 203; *Jørgensen*, 24. juristmötet, s. 192.

Norjan oikeuskirjallisuudessa *Øvergaard* on sovittelusäännösten kirjaimellisen tulkinnan kannalla (Om ugyldighet, Oslo 1948 s. 96 vert. s. 87 ss.). *Kristen Andersenin* käsitys on vaihdellut ja kulkenut pidättyvämpään suuntaan (Norsk kjøpsrett i hovedtrekk, Oslo 1945 s. 23 ss., Kjøpsrett, Oslo 1962, s. 28 ss., Om standardkontraktsvilkår i kjøp, TfR 1964 s. 336.). *Arnholm* on huomattavan yleisen sovitteluajatuksen kannalla (Privatrett II s. 250).

[10] *Vahlén*, Om avtal och tolkning. Stockholm 1960 s. 236.

[11] *Malmström*, Civilrätt jämte några grunddrag av den allmänna rättsläran. Lund 1962 s. 88 s.

[12] *Karlgren*, Några synpunkter på den köprättsliga formulärrätten, JFT 1967 s. 429 ss.

[13] *Nial*, Avtalsrätten under ett halvt sekel. Minneskrift utgiven av juridiska fakulteten i Stockholm vid dess femtio-årsjubileum 1957. Stockholm 1957 s. 191 ss.

[14] *Grönfors*, Tvingande rättsregler. Festskrift till Håkan Nial. Stockholm 1966 s. 211.

[15] *Hessler*, Några anteckningar om avbetalningsköp, SvJT 1954 s. 121.

[16] *Marks von Würtemberg-Sterzel*, Lagen om skuldebrev jämte dithörande författningar, Stockholm 1953 s. 58.

[17] *Rodhe*, Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm den 23–25 augusti 1951. Utgivna av det svenska mötet i Stockholm. Bil. V. Stockholm 1952 s. 21 s. (teos lyh. 19. juristmötet); *Sama*, Obligationsrätt, Stockholm 1956, s. 13; *Sama*, De nordiska köplagarna och affärslivets avtalspraxis, JFT 1957 s. 10 s.

[18] *Schmidt*, Faran och försäkringsfallet, Lund 1943 s. 173 ss.; 24. juristmötet. Bilaga 7. s. 30 ja 32.

[19] *Wallin*, Om avtal mellan makar, Lund 1960. s. 130 s. ja 153 s.

analogisesti sovellettavissa varallisuusoikeudellisiin sopimuksiin. Tällä kannalla on myös *Hellner.*[20] *Bernitz*[21] toteaakin ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa oltavan nykyisin yhtä mieltä siitä, että VKL 8 § on ilmaus yleisestä velvoiteoikeudessa sovellettavasta periaatteesta.

Merkittävää askelta kohti yleisen sovitteluperiaatteen lainsäädännöllistä hyväksymistä Ruotsissa merkitsee *Hellnerin* yhdenmiehen komitean mietintö *yleislausekkeista varallisuusoikeudellisessa lainsäädännössä* lakiehdotuksineen.[22]

Mietinnössä ehdotetaan, että nykyiset yleislausekkeet — lukuunottamatta Avtalslagen 33 §:ää, joka tulisi pysymään voimassa muuttumattomana — korvattaisiin uudella yleislausekkeella, jonka sovellutusalana tulisi olemaan koko varallisuusoikeus. Ehdotuksen mukaan myös kohtuutonta sopimussakkoa ja purkamisehtoa (Avtalslagen 36 ja 37[1] §§) koskevat erityissäännökset kumottaisiin ja mainitunlaisten ehtojen arviointi tapahtuisi vastaisuudessa uuden yleislausekkeen perusteella. Yleislausekkeen paikka tulisi olemaan vapaaksi jäänyt 36 § Avtalslagen.[23]

Suomen oikeuskirjallisuudessa 1950-luvulla *Saxén*[24] ja *Gunnar Palmgren*[25] esittivät käsityksen, ettei kosketeltuja säännöksiä ole mahdollista soveltaa laajentavasti. Viimeksi mainittu viittaa ennen kaikkea siihen, että yleisen sovitteluperiaatteen hyväksymisellä on moraalia heikentävä vaikutus. — Yksittäisten säännösten *laajentavaa soveltamista* puoltavat puolestaan *Vihma*[26] ja *Ylöstalo.*[27]

Yleinen sovitteluajatus on myös meidän oikeuskirjallisuudessamme saanut laajaa kannatusta. Tällä kannalla ovat mm. *Ha-*

---

[20] *Hellner,* Köprätt. Kortfattad lärobok. Stockholm 1967. s. 32 s. ja 41.

[21] *Bernitz,* Utvecklingen mot en standardavtalsrätt I. Standardavtalen i rättstillämpningen, SvJT 1972 s. 440.

[22] Generalklausul i förmögenhetsrätten. Betänkande av Generalklausulutredningen. SOU 1974:83. Ks. myös *Hellner,* Generalklausulerna och avtalsrättens utveckling, JFT 1975 s. 95 ss.

[23] Uusi 36 § tulisi kuulumaan seuraavasti:

»Är bestämmelse i avtal eller tillämpning därav i visst fall med hänsyn till avtalets övriga innehåll, vad som förekommit vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden samt omständigheterna i övrigt att anse som otillbörligt, får bestämmelsen jämkas eller lämnas utan avseende. Vid prövningen skall särskild hänsyn tagas till om part är konsument eller intager annan liknande ställning gentemot andra parten.

Har bestämmelse som avses i första stycket sådan betydelse för avtalsförhållandet, att det icke skäligen kans fordras att avtalet i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet även i annat hänseende jämkas eller lämnas utan avseende.

Första och andra styckena äger motsvarande tillämpning i fråga om andra rätthandlingar än avtal.»

Nykyinen kohtuutonta menettämisehtoa (lex commissoria) koskeva säännös lain 37[2] §:ssä tulisi yksin muodostamaan uuden 37 §:n. Edelleen ehdotetaan mietinnössä eräitä muutoksia lain 38 §:n säännökseen kilpailukieltovälipuheista.

[24] *Saxén,* Förlagsavtalet, Åbo 1955, s. 59 s.

[25] *Palmgren,* 19. juristmötet s. 192 s.

[26] *Vihma,* Eräitä ajankohtaisia kauppaoikeudellisia kysymyksiä, LM 1952, s. 623 ss.

[27] *Ylöstalo,* em. kirjoitus s. 91. Vrt. *Kivimäki—Ylöstalo,* s. 7.

kulinen,[28] *Godenhielm*[29] ja *Olsson,*[30] joista viimeksi mainittu aikaisemmin suhtautui yleiseen sovitteluajatukseen pidättyvästi. Myös *Ahon*[31] voidaan katsoa suosittavan nyt kysymyksessä olevaa vaihtoehtoa. Yleisen sovitteluajatuksen kannalla ovat myös *Muukkonen*[32] ja *Taxell*[33] sekä hiljattain ilmestyneiden kirjoitustensa perusteella myös *Aro*[34] ja *Portin.*[35]

Korkeimman oikeuden äskettäin tekemän ratkaisun myötä on myöskin oikeuskäytännössämme nyt hyväksytty ajatus kohtuuttoman sopimusehdon sovittelusta *yleisen* kohtuullistamisoikeuden perusteella. Jo aikaisemmastakin oikeuskäytännöstä on meillä tosin löydettävissä ratkaisuja, joista käy ilmi, että kohtuullistaminen olisi periaatteessa ollut mahdollista.[36] Kun kohtuullistaminen ei asianomaisissa yksityistapauksissa kuitenkaan tullut kysymykseen, ei korkein oikeus joutunut ottamaan lopullisesti kantaa asiaan. Sen sijaan ratkaisussa N:o 2422/73/15. 2. 1974 (N:o 114 RD 1973), jota on jo ehditty luonnehtia historialliseksikin,[37] korkein oikeus on selvästi käyttänyt hyväkseen yleistä kohtuullistamisoikeutta.

> A oli ns. pika-arpajaisissa voittanut päävoittona olleen henkilöauton. Arpalippuun otetun ehdon mukaan voitot oli arpaa vastaan perittävä määräpäivään mennessä, minkä jälkeen perimättömät voitot katsottiin lahjoitetuiksi arpajaisten järjestäjälle. Kun A, joka oli kadottanut voittoarvan, oli ennen määräpäivää ilmoittanut siitä arpajaisten järjestäjälle, ja vaatinut autoa itselleen sekä sen jälkeen kohtuullisessa ajassa vireille panemassaan oikeudenkäynnissä, löydettyään kadonneen arpalipun, esittänyt

---

[28] *Hakulinen,* Velvoiteoikeus I. Yleiset opit, Helsinki 1965, s. 94, s. 102, s. 137. Huomaa *Sama,* Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle 18. 3. 1974 Hallituksen esityksestä n:o 187 vp 1973 vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi, *Hakulinen* esittää ehdotuksesta poistettavaksi tarpeettomana säännöksen, jonka mukaan sopimusehto, joka lisää vahingonkorvausvastuuta olisi mitätön, koska hänen mukaansa ei ole epäilystä siitä, että myös meillä VKL 8 §:ää voidaan soveltaa kyseiseen tapaukseen. Ks. tästä *Aro,* JFT 1974, s. 183. Ks. vielä *Hakulinen,* Velkakirja siihen liittyvine lakeineen, Porvoo 1965, s. 85; *Sama,* Vuokraoikeus I, Helsinki 1967, s. 132.

[29] *Godenhielm,* Sopimusoikeuden oppikirja I. Porvoo 1969, s. 197 ss.; *Sama,* JFT 1974 s. 242.

[30] *Olsson,* 24. juristmötet, s. 205 sekä aikaisemmasta kannasta 21. juristmötet, Bilaga VI s. 36 s.

[31] *Aho,* Varallisuusoikeudellisen oikeustoimen tulkinnasta, Porvoo 1968, s. 123–124.

[32] *Muukkonen,* Standardisopimukset s. 94.

[33] *Taxell,* Avtal och rättskydd, s. 159. Ks. myös 24. juristmötet s. 196.

[34] *Aro,* JFT 1974 s. 171 ss. ja DL 1974 II s. 33 ss.

[35] *Portin,* JFT 1974 s. 323 ss.

[36] Ks. esim. tapaukset N:o 1520/15. 6. 1971 (B:o 285 RD 1970), N:o 250/1. 2. 1972 (N:o 53 RD 1971), 1973 II 26 ja N:o 679/13. 3. 1974 (N:o 141 RD 1973). Ks. *Portin* ss. 330–331.

[37] Näin *Aro,* JFT 1974 s. 184, DL 1974 II s. 36.

sen oikeudelle, arpalipussa olevan mainitun ehdon soveltaminen on VKL 8 §:n säännös huomioon ottaen katsottu ilmeisen kohtuuttomaksi ja auto velvoitettu luovutettavaksi A:lle.[38]

6. Eräs keskuskauppakamarin asettama välimiesoikeus[39] on äskettäin, 26. toukokuuta 1975 julistanut välitystuomionsa yhteistyösopimuksen rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaamista koskevassa jutussa. Sen perusteluissa todetaan mm., että tuollainen sopimus synnyttää myös *kohtuullisen lojaalisuusvelvollisuuden*. Välitystuomion tämän kirjoituksen kannalta mielenkiintoisuuden vuoksi selostetaan sitä lyhyesti seuraavassa.

> Välimiesoikeuden tuomiossa todetaan mm.:
>
> Yhtiön osoitettua halukkuutta yhteistoimintaan, mikä mm. oli johtanut asianosaisten yhteisen tarjouksen tekemiseen erään öljynporauslautan rakentamiseksi, asianosaiset, haluten luoda tulevalle yhteistoiminnalleen täsmällisemmät puitteet, ovat kanteessa kerrotuin tavoin syyskuun 3 päivänä 1971 tehneet kirjallisen sopimuksen, jossa ne ovat sitoutuneet keskenään yhteistyöhön öljyn- kaasunetsintätoimintaan tarvittavan kaluston markkinoinnissa ja valmistuksessa. Sovittuun yhteistyöhön kuuluivat mm. kysymykseen tulevan kaluston suunnittelu, tarjousten valmistelu, sopimusneuvottelujen käyminen ja sopimusten tekeminen sekä niihin perustuvien projektien jakaminen valmistusosuuksiin sopimuspuolten kesken sopimuksessa mainittuja perusteita noudattaen. Yhteistyötä varten sopimuspuolten tuli nimittää yhteinen projektihallinto ja sen alainen projektijohto, joiden kokoonpano ja tehtävät oli sopimuksessa määritelty. Yhteistyösopimuksen tarkoituksena oli käyttää hyväksi sopimuspuolten suunnittelu- ja tuotantokapasiteettia mahdollisimman tehokkaasti, ottaen huomioon että kysymyksessä oli huomattavia voimavaroja vaativan uuden tuotannonalan aloittaminen maassamme. Yhteistyösopimuksen toteuttaminen kussakin yksittäistapauksessa oli jätetty erikseen sovittavaksi.
>
> Asianosaisten tarkoituksena on katsottava olleen, että kaiken yhteistyösopimuksen kattamaa alaa koskevan toiminnan tuli tapahtua asianosaisten kesken yhteisesti sovittavin tavoin samalla kun kummankin sopimuspuolen tuli pidättyä kilpailevasta rinnakkaisesta toiminnasta kysymyksessä olevalla alalla, jollei asianosaisten kesken jossakin yksittäistapauksessa nimen omaan toisin sovittu. Kerrotunlaisen yhteistyösopimuksen perusteella asianosaisten on niin ikään katsottava velvoittautuneen lojaalisuuteen toisiaan kohtaan ja tässä tarkoituksessa muun muassa

---

[38] Ratkaisu on selostettu DL 1974 II s. 33 ss.

[39] Välimiesoikeuden puheenjohtajana oli *Voitto Saario* sekä jäseninä *Raoul Furstenborg* ja *P. J. Muukkonen*.

neuvottelemaan kaikista yhteistyösopimuksen alaan kuuluvista seikoista molempia tyydyttävän kohtuullisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Kun puheena oleva sopimus oli tarkoitettu melko pitkäaikaiseksi ja kun sen asianosaisilta edellyttämän valmiuden hankkiminen ja muut suoritukset vaativat niiltä huomattavia kustannuksia aiheuttavia toimenpiteitä, niin ja kun yhteistyösopimus ei sisältänyt kaikkia yhteistoiminnan muotoja koskevia erityismääräyksiä vaan oli eräänlainen yhteistoiminnan puitesopimus, on sen katsottava luoneen asianosaisten välille sellaisen lojaalisuuteen perustuvan luottamussuhteen, johon sisältyi huolenpitovelvollisuus myös toisen sopimuspuolen eduista niin, ettei kummallakaan sopimuspuolella ollut oikeutta asettaa omaa etuaan ehdottomasti toisen sopimuspuolen edun edelle. Samoin on yhteistyösopimuksen katsottava asettaneen esteen sellaiselle toiminnalle jommankumman sopimuspuolen taholta, joka olisi vaikeuttanut sovittua yhteistyötä tai tehnyt sen tyhjäksi.

7. Taloudellisiin yhteistyösopimuksiin kuuluu siis suorastaan asian luonteen, yhdessä toimimisen idean perusteella kohtuullinen lojaliteettivelvollisuus. Ellei sitä noudateta, rikotaan yhtä sopimuksen sisältämää velvoitetta, ts. syyllistytään sopimuksen rikkomiseen. Lojaliteettivaatimuksen rikkominen ei siis ole minkään »hurskaan toiveen» vaan todella sopimuksen rikkomista. Taloudellisten yhteistyösopimusten osalta lojaalisuusvaatimuksella on jopa erityinen merkitys.

Sopimuksen rikkomisella on taas yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaiset oikeusvaikutuksensa, mm. syntyy vahingonkorvausvelvollisuus ja myös oikeus sopimuksen purkamiseen, jos rikkomus ei ole vähäinen.

Kaarlo Sarkko

Työmarkkinoidemme sopimusmekanismeista

I Johdanto

Tähän artikkeliin on antanut aiheen työmarkkinoidemme sopimusmekanismien viime aikoina tapahtunut erittäin voimakas kehittyminen. Aikaisemmista palkkatariffeista on tullut laajoja yhteiskunnan sektoreita ja kaikkia kansalaisia koskevia tulopoliittisia kokonaisratkaisuja. Sopimusmekanismien voimakas kehittyminen on johtanut myös siihen, että valtiovalta on yhä enenevässä määrin joutunut osallistumaan mekanismien toimintaan. Valtiovallan osallistuminen koskee ennen kaikkea maan hallitusta, eräitä ministeriöitä, Suomen Pankkia jne., mutta myös tasavallan presidentti on eräissä tapauksissa puuttunut työmarkkinajärjestöjen välisiin suhteisiin. Esimerkkinä viimeksi mainitusta valtiovallan osallistumisesta voidaan mainita kahdeksan työmarkkinain keskusjärjestön joulukuun 8 päivänä 1970 allekirjoittama presidentti Urho Kekkosen saman kuukauden 4 päivänä järjestöille jättämän sovitteluehdotuksen hyväksymistä merkinnyt sopimus työmarkkina- ja talouspoliittisesta kokonaisratkaisusta.

Nykyistä sopimusmekanismiamme on sen suuresta yhteiskunnallisesta merkityksestä huolimatta tutkittu melkoisen vähän. Tässäkin artikkelissa voidaan huomiota kiinnittää vain eräisiin tärkeimpiin näkökohtiin. Tulopolitiikkaan liittyvät kansantaloudelliset yms. aspektit on kokonaan jätetty huomiotta. Myöskään työmarkkinaratkaisujen aineelliseen sisällykseen ei ole ollut mahdollista puuttua. Esitys on jouduttu rajoittamaan *sopimusmekanismiemme rakenteelliseen analyysiin.* Tällöin kiinnitän erityistä huomiota niihin muutoksiin, joita sopimusmekanismeissa on tapahtunut aikaisempaan työehto- ja virkaehtosopimuskäytäntöön verrattuna. Aiheesta johtuen on tämän esityksen tarkastelu-

kulma deskriptiivinen. Normatiivisiin seikkoihin on voitu kiinnittää huomiota vain varsin rajoitetusti. Niinpä tässä yhteydessä ei pyritä selvittämään, ketkä voivat sopimusmekanismin eri tasoilla oikeudellisesti pätevällä tavalla tehdä sopimuksia tai ketä ja miltä osin solmitut sopimukset velvoittavat jne.

II Sopimusmekanismien kehittyminen

Vaikka Suomessa on työehtosopimuksia solmittu aikaisemminkin, lähti työehtosopimustoiminta meillä käyntiin vasta toisen maailmansodan jälkeen. Lähtökohtana on pidetty STK:n ja SAK:n välistä ns. tammikuun kihlausta (24. 1. 1940), jossa keskusjärjestöt sopivat tulevansa luottamuksellisesti neuvottelemaan kaikista niiden toimialalla ilmaantuvista kysymyksistä näiden ratkaisemiseksi mikäli mahdollista yhteisymmärryksessä. Vaikka alku olikin hieman hankalaa, solmitaan Suomessa nykyään noin 200 valtakunnallista työehtosopimusta vuosittain. Virkaehtosopimusjärjestelmä luotiin meillä vasta vuonna 1970 voimaan tulleilla virkaehtosopimuslaeilla. Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmien luomisella pyrittiin lähinnä kahden päämäärän toteuttamiseen. Toisaalta pyritään saavuttamaan *sopimustasapaino* osapuolten välillä työ- ja virkasuhteen ehtojen määräämisessä. Toisaalta päämääränä on *työrauhan* turvaaminen sopimusten voimassaoloajaksi. Tosin näistä päämääristä työrauhan turvaaminen on varsinkin viime aikoina onnistunut melkoisen huonosti.

Alkuaan työehtosopimukset olivat vain eräänlaisia »palkkatariffeja». Niissä ei toisin sanoen sovittu kovinkaan monista työsuhteen ehdoista. Aikaa myöten sovittavien asioiden piiri on huomattavasti laajentunut. Nykyään työehtosopimukset ovatkin niin laajoja, että työsuhteen ehtojen selvittäminen niiden määräysten perusteella on asiantuntemusta vaativa tehtävä.

Työehtosopimusjärjestelmän käyttöön ottaminen johti myös kahden siihen liittyvän instituution luomiseen. Perustettiin *työriitojen sovittelujärjestelmä* sekä *työtuomioistuin.* Työriitojen sovittelijoiden tehtävänä on yhteiskunnan etujen edellyttämällä tavalla pyrkiä sovittelemaan työmarkkinoilla syntyvät työriidat ilman, että riidan selvittämiseksi olisi pakko turvautua työnseisaukseen. Työriitojen sovittelu tulee lähinnä kysymykseen silloin, kun vanhan työ- tai virkaehtosopimuksen osapuolet eivät pääse keskinäisissä neuvotteluissaan yksimielisyyteen uudesta työ- tai virkaehtosopimuksesta. Työtuomioistuin on puolestaan työ- ja

virkaehtosopimuksista aiheutuvia oikeusriitoja käsittelemään perustettu erikoistuomioistuin. Sen tehtävät siis toisin kuin työriitojen sovittelijoiden tehtävät kohdistuvat siihen aikaan, jolloin työ- ja virkaehtosopimukset ovat voimassa. Tärkeimmät työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat riidat koskevat toisaalta työ- ja virkaehtosopimusten tulkintaa sekä toisaalta työehtosopimuslakiin ja virkaehtosopimuslakeihin sisältyvän työrauhavelvollisuuden rikkomista.

Viimeisen vaiheen työmarkkinoiden sopimusmekanismien kehityksessä muodostaa *tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän* käyttöön ottaminen. Tulopolitiikan edelläkävijämaana pidetään yleensä Hollantia, jossa tulopolitiikkaa ryhdyttiin kokeilemaan jo vuoden 1945 aikoihin. Suomessa voitaneen tulopolitiikan alkuhetkenä pitää vuoden 1967 devalvaatiota, jonka toteuttamisen turvaamiseksi ja inflaation hillitsemiseksi solmittiin ensimmäinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu vuonna 1968 eli ns. *Liinamaa I.* Tulopolitiikan sen jälkeisestä kehityksestä voidaan aivan yleisesti todeta, että tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun sisällytettävien asioiden lukumäärä on jatkuvasti kasvanut. Voidaan puhua jopa ratkaisujen »ylikuormittamisen» vaarasta. Niinpä vuonna 1974 solmittuun kokonaisratkaisuun oli sisällytetty mm. valtion tuloverotus. Todettakoon tässä vielä, että tulopoliittisia neuvotteluja johtaa erityinen *tulopoliittinen virkamies.*

III Sopimustyypit

Tässä alaotsikossa tarkastellaan työmarkkinoiden sopimusmekanismiin kuuluvia erilaisia sopimustyyppejä. Tässä ei kuitenkaan tarkastella solmittavien työ- ja virkaehtosopimusten perustana olevia tulopoliittisia kokonaisratkaisuja tai ns. keskitettyjä työmarkkinaratkaisuja, joita käsitellään seuraavassa alaotsikossa. Sopimusmekanismiin kuuluvat sopimukset voitaisiin ryhmitellä usealla eri perusteella. Yhtenä kriteerinä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, liittyykö ko. sopimukseen työehtosopimuksen oikeusvaikutukset eli onko ko. sopimusta pidettävä työehtosopimuslain 1 §:n mukaisena sopimuksena. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan mahdollista eikä nähdäkseni syytäkään tällaisiin juridiselta kannalta relevantteihin ryhmittelyihin. Kiinnitänkin seuraavassa huomiota vain käytännön työmarkkinatoiminnan kannalta merkityksellisiin seikkoihin. Tällä en tietenkään tarkoita sitä, etteikö juridisesti relevanteilla seikoilla olisi merkitystä käytännön työmarkkinatoiminnan kannalta.

Sopimukset on syytä jakaa kahteen ryhmään, toisaalta *yleisiin sopimuksiin* ja toisaalta varsinaisiin *työ-* ja *virkaehtosopimuksiin.* Yleisillä sopimuksilla tarkoitetaan sellaisia sopimuksia, joissa sovitaan sellaisista työmarkkinaosapuolten välisistä tai työ- ja virkasuhteeseen sisältyvistä tai liittyvistä seikoista, joita ei niiden laadun vuoksi ole syytä muuttaa sopimuskausittain varsinaisia työ- ja virkaehtosopimuksia uudistettaessa. Niille on myös tästä syystä tyypillistä se, että ne solmitaan työmarkkinain keskusjärjestöjen välillä, vaikka ne ensisijaisesti vaikuttavatkin muissa relaatioissa. Varsinaiset työ- ja virkaehtosopimukset ovat puolestaan ne »kauppasopimukset», jotka työmarkkinaosapuolten välisten neuvottelujen ja mahdollisen työriitojen sovittelun jälkeen uudistetaan sopimuskausittain ja joiden ensisijaisena tarkoituksena on työ- ja virkasuhteen ehtojen säännöstäminen. Se, missä määrin ja mitkä työ- ja virkaehtosopimusten määräykset muuttuvat sopimuskaudesta toiseen siirryttäessä, riippuu luonnollisesti osapuolten välisten neuvottelujen ja sovittelun tuloksesta. Edellä mainittuja kahta sopimusryhmää on syytä tarkastella seuraavassa hieman tarkemmin.

Yleisiä sopimuksia on kahden tyyppisiä, vaikka näiden kahden ryhmän välille ei voidakaan vetää mitään selvää rajaa. Toisen ryhmän muodostavat ne yleiset sopimukset, jotka koskevat koko työmarkkinamekanismin kannalta keskeisiä »pelisääntöjä». Tarkoitan tällä sellaisia sopimuksia, jotka koskevat *neuvottelumenettelyä työmarkkinoilla* ja siihen läheisesti liittyviä kysymyksiä. Tällaisen sopimuksen tulisi sisältää määräykset eri tasojen neuvotteluista, siis keskusjärjestötason, liittotason ja paikallisen tason neuvotteluista. Näissä määräyksissä on myös otettava huomioon, että neuvottelumenettelyä on kahdenlaista, toisaalta ns. eturiitoihin liittyvät *työehtosopimusneuvottelut* ja toisaalta taas oikeusriitoihin liittyvät eli solmittuja työehtosopimuksia koskevat *soveltamisneuvottelut.* Myös neuvottelumenettelyyn liittyvästä *työrauhasta* saatetaan tällaiseen sopimukseen ottaa määräyksiä. Tällainen yleinen sopimus on STK:n ja SAK:n välillä 15. 5. 1946 solmittu nykyään jo vanhentunut ja puutteellinen *yleissopimus.*[1] Tähän ryhmään kuuluvana yleisenä sopimuksena on pidettävä valtion sektorilla 12. 10. 1970 valtion toiselta puolen ja Akava r.y:n, TVK:n Virkamiesjärjestöt TVK-V r.y:n ja Virkamiesten ja Työntekijäin Yhteisjärjestö VTY r.y:n toiselta

[1] Myös työmarkkinatoimikunta kiinnitti huomiota siihen, että vuoden 1946 yleissopimus ja siihen perustuvat muiden keskusjärjestöjen neuvottelumenettelyä koskevat sopimukset eivät neuvottelumääräyksiä koskevilta osiltaan vastaa nykyisiä tarpeita. Ks. työmarkkinatoimikunnan mietintö (Helsinki 1973) s. 6 ss.

puolen välillä solmittua *pääsopimusta valtion virkaehtosopimusten neuvottelumenettelystä.* Pääsopimus sisältää määräykset mm. virkaehtosopimusneuvotteluista, tulkinta- ja soveltamisriitaneuvotteluista, työtaisteluoikeuden käyttämisestä sekä menettelystä yhteiskunnalle vaarallisen työtaistelun uhatessa. Tähän ryhmään kuuluvat myös *luottamusmiessopimukset.* Ne sisältävät työmarkkinamekanismin toimintaa koskevia määräyksiä. Niinpä luottamusmiessopimuksessa on määräyksiä luottamusmiehen valitsemisesta, luottamusmiehen tehtävistä ja niiden hoitamisesta, neuvottelujärjestyksestä jne. Tämän lisäksi luottamusmiessopimukset sisältävät määräyksiä, joilla luottamusmiehen asema pyritään turvaamaan. Näitä määräyksiä on kahdenlaisia. Toisaalta pyritään turvaamaan luottamusmiehen työsuhteen jatkuvuus. Toisaalta sopimuksiin on otettu määräyksiä, joilla korvataan luottamusmiehen ansionmenetykset. Tällaiset määräykset ovat välttämättömiä, jotta luottamusmiesjärjestelmä voisi täyttää sille asetetut tehtävät työmarkkinamekanismin osana. Luottamusmiessopimuksia on solmittu sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.

Toisen ryhmän yleisiä sopimuksia muodostavat ne sopimukset, jotka sisältävät varsinaisten työ- ja virkaehtosopimusten tapaan työ- ja virkasuhteeseen sisältyviä tai niihin liittyviä määräyksiä. Syitä tällaisten sopimusten laatimiseen erillisinä varsinaisista työ- ja virkaehtosopimuksista on nähdäkseni kaksi. Ensiksikin nämä sopimukset sisältävät vain sellaisia määräyksiä, joita ei ole syytä tarkistaa sopimuskausittain. Toiseksi nämä määräykset ovat sellaisia, että niitä voidaan noudattaa yhtenäisesti työmarkkinoilla työalasta riippumatta. Tästä syystä niistä voidaan sopia keskusjärjestöjen välisillä sopimuksilla. Työalakohtaisia sovellutuksia edellyttävistä määräyksistä on sen sijaan mielekkäämpää sopia liittokohtaisissa sopimuksissa. Tyypillinen tähän ryhmään kuuluva yleinen sopimus on vuonna 1966 STK:n ja SAK:n välillä solmittu *yleissopimus irtisanomissuojasta.* Tämä sopimus sisältää määräyksiä irtisanomissuojasta eli työntekijän irtisanomisessa ja lomauttamisessa noudatettavista ehdoista ja menettelytavoista. Toisena esimerkkinä tällaisesta sopimuksesta voidaan mainita samojen keskusjärjestöjen välillä vuonna 1973 solmittu *lomapalkkasopimus,* joka sisältää määräyksiä vuosilomapalkan ja lomakorvauksen laskemisesta. Koska tällaiset yleiset sopimukset solmitaan keskusjärjestöjen välillä, niiden voimaantulomääräys on yleensä laadittu siten, että jäsenliitot voivat ratkaista, haluavatko ne tulla sidotuiksi solmittuun yleiseen sopimukseen. Niinpä edellä mainitun lomapalkkasopimuksen 4 §:ssä todetaan, että »sopimus sitoo kaikkia niitä keskusliittoihin kuuluvia jäsenliittoja,

jotka eivät ennen maaliskuun 27 päivää 1973 ole ilmoittaneet sopijapuolina oleville keskusliitoille jäävänsä sopimuksen ulkopuolelle.»

Varsinaiset työehtosopimukset solmitaan yleensä ko. työalan työnantaja- ja työntekijäliiton välillä. Virkaehtosopimukset solmitaan puolestaan valtion sektorilla valtion ja virkamiesyhdistysten välillä ja kuntasektorilla kunnallisen sopimusvaltuuskunnan ja virkamiesyhdistysten välillä. Nämä sopimukset sisältävät työ- ja virkasuhteen ehtoja sekä niihin liittyviä määräyksiä. Näistä ehdoista tärkeimmät ovat työ- ja virkaehtosopimusten palkkamääräykset. Palkkamääräysten lisäksi sopimukset sisältävät lukuisan määrän muita työ- ja virkasuhteen ehtoja. Tällaisista määräyksistä voidaan mainita erilaisia lisiä koskevat määräykset, työaikamääräykset, sosiaaliset määräykset kuten työturvallisuutta ja sairausajan palkkaa koskevat määräykset jne. Virkaehtosopimusten sisältämien määräysten piiri on suppeampi kuin työehtosopimuksissa sovittujen asioiden piiri. Tämä johtuu siitä, että virkaehtosopimuslaeissa on melkoisesti rajoitettu niiden asioiden piiriä, joista virkaehtosopimuksissa saadaan sopia. Sen sijaan työehtosopimuslain mukainen ns. säännöstämiskompetenssi on huomattavasti laajempi.

Työ- ja virkaehtosopimukset ovat voimassa sopimuskauden ajan.[2] Suomessa sopimuskaudet ovat melkoisen lyhyet. Usein sopimuskausi on ollut vain vuoden mittainen. Sen sijaan muissa pohjoismaissa on yleensä käytetty pitempiä sopimuskausia kuin meillä. Lyhyiden sopimuskausien huonona puolena on se, että työmarkkinatoiminnasta muodostuu jatkuvaa neuvottelua. Tästä on myös haittaa työ- ja virkaehtosopimusten ehtoja kentällä toteutettaessa. Kun edellisen sopimuksen sovellutukset on saatu hädin tuskin toteutettua eri työpaikoilla, joudutaan jo varautumaan seuraavan sopimuskierroksen mukanaan tuomiin muutoksiin. Lyhyet sopimuskaudet ovatkin eräässä mielessä työ- ja virkaehtosopimusten tehokkaan toteuttamisen jarruna.[3] Toisaalta on todettava, että pitkiin sopimuskausiin sisältyy molemmille osapuolille, mutta ennen kaikkea palkansaajapuolelle huomattavia epävarmuustekijöitä. Olosuhteet saattavat sopimuskauden kuluessa muuttua toisin kuin sopimusta solmittaessa edellytettiin. Tämä koskee ennen kaikkea

---

[2] Työ- ja virkaehtosopimukset voivat olla voimassa myös toistaiseksi. Yleensä meillä sovitaan työehtosopimusten voimassaolosta siten, että sopimus on voimassa määräajan ja sen voimassaolo jatkuu senkin jälkeen, ellei jompikumpi osapuoli sano sopimusta irti viimeistään ennen jotakin ajanjaksoa ennen sopimuskauden päättymistä. Käytännössä työehtosopimukset kuitenkin yleensä aina irtisanotaan päättyviksi sopimuskauden lopussa.

[3] *Laatunen* on esittänyt ajatuksen, että suhdannekierto olisi luontevin perusta ja jakso tulopoliittisille pyrkimyksille ja niiden osana työmarkkinaratkaisuille. Ks. *Timo Laatunen*, Ajatuksen ympyrää, Päiviö Hetemäki 60 vuotta (Helsinki 1973), s. 164 ss.

odottamattomia hintakehityksen muutoksia. Pitkäaikaiset sopimukset edellyttävätkin sellaista mekanismia, jolla sopimusta voidaan kesken sopimuskauden tarkistaa määrättyjen edellytysten vallitessa. Vuoden 1974 tulopoliittinen kokonaisratkaisu sisälsikin kesken sopimuskauden toteutettavan »kurkistusmahdollisuuden».

Tässä yhteydessä lienee syytä sanoa myös pari sanaa ns. *paikallisista sopimuksista.* Käytännössä nimittäin joitakin asioita jätetään paikallisesti sovittaviksi. Tätä mahdollisuutta käytetään kuitenkin melkoisen vähän. Viime aikoina onkin esitetty vaatimuksia, että paikallisesti sovittavien asioiden piiriä tulisi laajentaa, jolloin paikallinen taso voitaisiin paremmin kytkeä mukaan työmarkkinakoneistoomme. Myös virkaehtosopimuspuolella on esitetty kritiikkiä liian keskitettyä sopimuskäytäntöä vastaan ja vaadittu sovittavien asioiden delegointia alemmalle tasolle. Esimerkkinä paikallisesta sopimuksesta voidaan mainita paperi- ja puumassateollisuuden työehtosopimuksen edellyttämä paikallinen kausipalkkasopimus. Kausipalkkasopimukset tehdään kussakin teollisuuslaitoksessa erikseen määrätyt työehtosopimuksessa mainitut tekijät huomioon ottaen. Sopimukset allekirjoittavat työnantaja ja osaston valitsema pääluottamusmies, jonka jälkeen ne on lähetettävä liitoille hyväksyttäväksi. Puuttumatta tässä yhteydessä tarkemmin paikallisiin sopimuksiin lienee syytä todeta, että käytännössä niiden kohdalla vallitsee melkoista kirjavuutta. Niiden oikeudellinen sitovuus ja niihin liittyvät oikeusvaikutukset ovat myös jonkin verran hämärät. Mielestäni työmarkkinain keskusjärjestöjen tehtävänä olisikin ryhtyä yhdessä selvittämään paikallisiin sopimuksiin liittyvää käytäntöä niihin liittyvien epäkohtien poistamiseksi.

IV Työ- ja virkaehtosopimuksen syntyminen

Työ- ja virkaehtosopimusten syntymiseen liittyy monia mielenkiintoisia ongelmia. Tässä yhteydessä on kuitenkin tarkoituksenani tarkastella lähinnä vain eräitä rakenteellisia kysymyksiä. Pyrin siis toisin sanoen selvittelemään ja arvioimaan niitä erilaisia ratkaisumalleja, joiden pohjalta työ- ja virkaehtosopimukset syntyvät. Sen sijaan neuvottelumenettelyyn ja siihen liittyvään sovitteluun ei juuri voida tässä yhteydessä kiinnittää huomiota.

Kuten olen jo aikaisemmin todennut, työ- ja virkaehtosopimukset voivat syntyä kolmella tavalla. Ensiksikin ne saattavat perustua solmittuun *tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun.* Toiseksi niiden pohjana saat-

taa olla keskeisten työmarkkinajärjestöjen solmima *keskitetty työmarkkinaratkaisu*. Kolmantena mahdollisuutena on se, että sopimukset syntyvät suoraan *liittokohtaisten neuvottelujen* tuloksena. Näitä kaikkia kolmea ratkaisumallia on syytä tarkastella seuraavassa hieman tarkemmin.

Silloin kun tulopoliittinen kokonaisratkaisu onnistutaan saamaan aikaan, muodostaa työmarkkinaratkaisu osan kokonaisratkaisusta. Tulopoliittiset neuvottelut hoidetaan siten, että kaikki kokonaisratkaisun kannalta relevantit eturyhmät ja julkisen vallan käyttäjät pyritään saamaan neuvotteluihin mukaan. Neuvotteluihin osallistuvista eturyhmistä voidaan mainita sekä yksityisen että julkisen sektorin työmarkkinaosapuolet ja maatalouden sekä teollisuuden etujärjestöt. Neuvotteluihin osallistuvista julkisen vallan käyttäjistä on syytä mainita ennen kaikkea maan hallituksen edustajat.[4] Tulopoliittisia neuvotteluja johtaa erityinen *tulopoliittinen virkamies*. Osapuolilla ei tosin ole mitään velvollisuutta osallistua neuvotteluihin, kuten esimerkiksi työriidan osapuolilla on velvollisuus osallistua työriidan sovittelijan johdolla käytäviin neuvotteluihin.

Kuten jo edellä olen todennut, Suomessa on tulopolitiikkaa harjoitettu vasta melkoisen lyhyen aikaa. Siitä saadut kokemukset ovat vielä suhteellisen vähäiset. Tästä syystä ei myöskään voida ennustaa missä määrin ja missä muodossa tulopolitiikkaa tässä artikkelissa tarkoitetussa mielessä tullaan harjoittamaan tulevaisuudessa. Käsitykseni mukaan tähän mennessä harjoitetusta tulopolitiikasta on saatu melkoisen myönteisiä kokemuksia, vaikka kieltämättä voimakasta kritiikkiäkin on esitetty. Tulopoliittisen kokonaisratkaisun hyvistä ja huonoista puolista lienee syytä sanoa tässä pari sanaa. Koska kokonaisratkaisun toteuttamisessa hinta- ja palkkapolitiikka kytketään yhteen, voidaan kokonaisratkaisua käyttää välineenä *inflaation hillitsemiseksi*. Laajakantoisten *sosiaalisten uudistusten toteuttaminen* järjestöjen välisen ns. sosiaalipaketin muodossa on myös mahdollista kokonaisratkaisujen yhteydessä. Sen sijaan liittokohtaisten ratkaisujen yhteydessä näitä asioita voidaan hoitaa vain hyvin rajoitetussa määrin. Tulopoliittisissa kokonaisratkaisuissa voidaan *solidaarisen palkkapolitiikan* avulla kaventaa tuloeroja. Tämä on mahdollista tekemällä penni- tai sekalinjan mukainen palkkaratkaisu eikä antamalla kaikille prosentuaalisesti yhtä suurta palkankorotusta. Liittokohtaisissa ratkaisuissa tällaisen palkkapolitii-

[4] Työmarkkinatoimikunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että »kokonaisvaltaisten ratkaisujen eräänä edellytyksenä on etujärjestöjen ja valtiovallan yhteistoiminta.» Ks. työmarkkinatoimikunnan mietintö s. 2 ja 14.

kan hoitaminen ei ole mahdollista, vaan niiden kohdalla syntyy helposti sekä alan sisäisiä että eri työalojen välisiä vääristymiä.

Tulopoliittisen kokonaisratkaisun huonoista puolista on erityisesti kiinnitetty huomiota siihen, että syntyneitä *vääristymiä*, kuten esimerkiksi jonkin työalan palkkojen selvää jälkeenjääneisyyttä ei ole voitu korjata kokonaisratkaisujen yhteydessä.[5] Tätä on omiaan korostamaan se seikka, että varsinkin viime aikoina eräillä työaloilla tapahtunut voimakas palkkaliukuma johtaa palkkoja koskevien vääristymien syntymiseen eri työalojen välillä. Tällainen kehitys johtaa helposti tulopoliittisen kokonaisratkaisun perustan murenemiseen. Uutta kehitystä tältä osin edustaakin vuonna 1974 tehty kokonaisratkaisu, joka sisälsi erityisen *ansiokehitystakuuta* koskevan määräyksen, jolla palkkaliukuman epätasaisuutta pyrittiin poistamaan.

Työ- ja virkaehtosopimukset voivat perustua myös keskitettyyn työmarkkinaratkaisuun. Tällainen ratkaisu tehdään keskitetysti työmarkkinain keskusjärjestöjen välillä, mutta siihen ei sisälly tulopoliittisen kokonaisratkaisun muita ainesosia. Myös keskitetyllä työmarkkinaratkaisulla voidaan harjoittaa solidaarista palkkapolitiikkaa sekä aikaansaada sosiaalipoliittisia uudistuksia sosiaalipaketin avulla.

Niissäkin tapauksissa, joissa työ- ja virkaehtosopimukset perustuvat joko tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun tai keskitettyyn työmarkkinaratkaisuun, solmitaan työehtosopimukset liittojen välillä. Vastaavasti virkaehtosopimukset solmivat toiselta puolen valtio ja kunnallinen sekä kirkollinen sopimusvaltuuskunta ja toiselta puolen virkamiesyhdistykset. Niissä tapauksissa, joissa ei ole onnistuttu aikaansaamaan tulopoliittista kokonaisratkaisua tai keskitettyä työmarkkinaratkaisua, joudutaan työ- ja virkaehtosopimukset solmimaan suoraan liittotasolla ilman niiden sisällystä ohjaavaa »raamiratkaisua». Käytännössä liittokohtaiset ratkaisut syntyvät näissä tapauksissa siten, että jollakin työalalla –

[5] Myös *Liinamaa* on kiinnittänyt huomiota siihen, että paitsi järjestöjen välillä myös järjestöjen sisällä näyttää syntyneen helposti jännitystiloja kokonaisvaltaisten tai keskitettyjen ratkaisujen vuoksi. Hänen mukaansa keskitetyt ratkaisut ovat rajoittaneet mahdollisuuksia liittotasolla ja sitä alemmalla sopimustasolla esiintyneiden paikallisten tai aloittaisten erityiskysymysten hoitamiseen. Hän toteaakin, että »jos tällaiset kysymykset pitkään joudutaan sivuuttamaan, syntyy niistä vähitellen patoutumia, jotka purkautuvat tavalla tai toisella ja voivat rikkoa monia sellaisia tuloksia, jotka muutoin koetaan kokonaisuuden kannalta positiivisiksi.» *Keijo Liinamaa*, Tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä, Päiviö Hetemäki 60 vuotta, s. 177. Myös työmarkkinatoimikunta totesi, että »kokonaisvaltaisen tai keskitetyn ratkaisun tulisi sisältää siihen kuuluvien kysymysten osalta kaikki ne poikkeamat, jotka ovat tarpeen todettujen epäkohtien oikaisemiseksi.» Ks. työmarkkinatoimikunnan mietintö s. 3 s. ja 14. Käytännössä tämä saattaa kuitenkin osoittautua hankalaksi tehtäväksi. Sitä voidaan kuitenkin nähdäkseni pitää yhtenä tulopolitiikan onnistumisen perusedellytyksistä.

yleensä jollakin tärkeällä teollisuuden alalla kuten metalliteollisuudessa tai puunjalostusteollisuudessa — solmittava työehtosopimus »avaa pään» eli määrää ainakin suurin piirtein sen tason eli ns. yleisen linjan, jonka mukaan työ- ja virkaehtosopimukset sitten solmitaan. Tätä ratkaisumallia on mielestäni pidettävä huonoimpana vaihtoehtona kolmesta kysymykseen tulevasta mallista. Siltä puuttuvat tulopoliittisen kokonaisratkaisun ja keskitetyn työmarkkinaratkaisun hyvät puolet. Sen hyvänä puolena voidaan väittää olevan se, että liittokohtaisia ratkaisuja tehtäessä voidaan ainakin pyrkiä oikaisemaan eri työalojen välisiä ja niiden sisäisiä vääristymiä. Liittokohtaisten ratkaisujen tielle joutuminen merkitsee myös yleensä lukuisia työriitoja ja niistä aiheutuvia työnseisauksia. Hyvänä esimerkkinä tästä on kevät 1973, jolloin jouduttiin liittokohtaisten ratkaisujen tielle. Tällöin noin kahdestasadasta solmitusta valtakunnallisesta työehtosopimuksesta viisikymmentäseitsemän solmittiin valtakunnansovittelijoiden myötävaikutuksella. Näistä työriidoista kahdessakymmenessäkahdessa sovinto saavutettiin vasta työnseisauksen jälkeen. Sen sijaan vuonna 1974, jolloin työ- ja virkaehtosopimukset perustuivat solmittuun tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun, työriitoja oli kaiken kaikkiaan kolmekymmentä ja vain kolmessa sovinto syntyi vasta työnseisauksen jälkeen. Vuoden 1973 kevään huonot kokemukset johtivatkin työmarkkinatoimikunnan asettamiseen, jonka tehtävänä oli työmarkkinoidemme sopimusmekanismien parannusehdotusten esittäminen.

Matti Ylöstalo

Täyden korvauksen periaate ja uusi vahingonkorvauslaki

Perimmältään on vahingonkorvausoikeudessa aina kysymys siitä, miten vahinkotapahtuman aiheuttama taloudellinen rasitus on jaettava. Varhaisimpina aikoina jäi vahinkotapahtuman aiheuttama tappio laajalti sen kannettavaksi, jota vahinko kohtasi. Vielä 1734 vuoden laissa oli korvausvastuusta lain kasuistisen kirjoitustavan mukaisesti vain yksittäisiä säännöksiä, jotka eivät muodostaneet johdonmukaista kokonaisuutta. Varsinkin korvauksen suuruus määräytyi osin erikoisten, tapaus tapaukselta vaihtelevien perusteiden mukaisesti. Vähin erin viime vuosisadalla lainsäädännöllinen kehitys johti verraten yhtenäisen korvausajatuksen, niin kutsutun tuottamusperiaatteen läpimurtoon lainsäädännössämme.[1] Tätä periaatetta ilmentävät mm. RL 9 lukuun sisältyvät rikokseen perustuvaa korvausvastuuta koskevat säännökset. Näille on ollut ominaista se, että korvausvastuuta vahinkotapahtumasta ei yleensä synny pelkän aiheutuksen johdosta, vaan korvausvelvollisuuden edellytyksenä on vahingon aiheuttajan viaksi luettava suhtautuminen, tuottamus sanan laajassa mielessä. Toisaalta korvausvastuu on ulotettu käsittämään koko aiheutuneen vahingon hyvittämisen, ellei vahingon kärsinyt itse osaltaan ole ollut vahinkoon syypää taikka jokin muu rikokseen kuulumaton seikka ole ollut vahinkoa aikaan saattamassa (RL 9:1, 2 mom.).

Omaksutun peruslähtökohdan mukaan korvausmäärä on kiinteässä yhteydessä vahinkoon: enempää kuin vahingon korvaamiseksi tarvitaan, ei ole tuomittava ja toisaalta vahingon kärsineelle on korvauksena myönnettävä niin paljon kuin tappion peittämiseksi on tarpeen. Kat-

[1] Ks. esim. *Kivivuori*, Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I (1969) s. 190–198.

santokanta korostaa korvaussäännösten erästä olennaista tehtävää, vahingon hyvittämistä, reparatiota ja sen kautta korvauksen merkitystä eri etujen suojakeinona. *Täyden korvauksen periaate* on iskusana, joka ilmentää vasta sanottua. Periaate on yhteydessä katsantokantaan, jonka mukaan korvausvastuuta tarkastellaan ahtaasti vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsijän välisenä kahdenkeskisenä ongelmana. Ratkaisutapa on yksinkertaistava; joko kaikki tahi ei mitään on korvattava.

Sanottu yksinkertainen ajatusrakennelma on osoittautunut monin tavoin epätyydyttäväksi ja puutteelliseksi. Yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa rakenteessa on tapahtunut mullistavia muutoksia. Ennen muuta teollistuminen, kaupunkilaistuminen ja liikenneolojen kehitys ovat luoneet uuden vahinkotapahtumien maaston ja asettaneet vahingonkorvaussäännöstölle uusia tehtäviä. Vapaaehtoinen ja pakollinen vakuutustoiminta on laajentunut ja luonut uusia mahdollisuuksia korvauskysymysten ratkaisemiseksi lukuisilla aloilla. Kansalaisten omaa henkilöä ja omaisuutta koskevat turvallisuuden vaatimukset ovat kaikkialla kasvaneet. Myös vahingon eventuaalisen aiheuttajan tarve saada suojaa yllättäviltä ja hänen kantokykynsä ehkä täysin ylittäviltä korvausvaatimuksilta tunnustetaan huomion arvoiseksi. Pyrittäessä turvaamaan oikeutetun korvausvaateen varma ja nopea toteuttaminen on yksilövastuisen vahingonkorvausvelvollisuuden rinnalle kehitelty muita vastuumuotoja, joilla on kasvava merkitys. Henkilövahinkojen osalta saattaa useasti esim. julkisin varoin ylläpidetty sairaalalaitos olla merkittävämpi kuin pelkkä korvaus.

Eri korvausmenetelmät ja eri perusteiset korvausvaateet muodostavat nykyisin monisäikeisen kokonaisuuden. Vahingonkorvausoikeus nivoutuu useimmiten mitä moninaisimmin tavoin muihin järjestelyihin, jotka tähtäävät tappioiden torjumiseen ja hälventämiseen sekä vastuun kantamiseen. Käsitys vahingonkorvausoikeuden tehtävistä ja vaikutuksista eri tilanteissa on olennaisesti entisestään rikastunut.[2] Nämä eri seikat yhdessä ovat antaneet aiheen harkita myös täyden korvauksen periaatteen oikeutusta ja kantavuutta.

Silmäys uuden vahingonkorvauslakimme säännöksiin osoittaa, että kysymys, miten uusi laki suhtautuu täyden korvauksen periaatteeseen, on aiheellinen. Useat lain säännökset, joita vastaavia ei ole ollut aikaisemmassa laissa lainkaan tahi ei ainakaan kantavuudeltaan niin

[2] Ks. tästä esim. *Kivimäki–Ylöstalo,* Suomen siviilioikeuden oppikirja (1973) s. 453–455 sekä *André Tunc,* Int.Enc. of Comparative Law, Volume XI, Torts, Chapter 1 (Tübingen 1974) s. 87–103.

yleisinä kuin vahingonkorvauslaissamme, ovat ilmauksena tuntuvasta katsantokannan muutoksesta mainitun vahingonkorvausoikeuden keskeisen periaatteen osalta.

Tarkasteluissa on erityistä aihetta kiinnittää huomiota vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n säännökseen. Lainkohdan 1 momentin mukaan vahingon tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheuttanut henkilö on velvollinen korvaamaan sen, jollei siitä, mitä laissa säädetään, muuta johdu. Tähän varaukselliseen pääsääntöön liittyy lainkohdan 2 momentin sisältämä *yleinen vahingonkorvausta koskeva sovittelusääntö*.

Niin kuin tunnettua, ei ajatus siitä, että täyden korvauksen periaatteesta on erinäisissä olosuhteissa luovuttava, ole suinkaan uusi.[3] Mutta uutuus pohjoismaisittainkin katsoen on säännös, jonka mukaan vahingonkorvauslain koko alueella ja eri vahinkotapausten kohdalla sovitteleminen tehdään nimenomaisin säännöksin mahdolliseksi. Oikeusvertailevalta kannalta katsoen on erinäisiä esikuvia löydettävissä, osin jo parin vuosisadan takaa, Preussin maaoikeudesta lähtien, mutta toisaalta on jatkuvasti havaittavissa tuntuvaa epäyhtenäisyyttä suhtautumisessa yleisen sovittelusäännöksen tarpeeseen ja suotavuuteen. Niinpä ajatus siitä, että vahingonkorvauksen tulee tarkoin vastata kärsittyä menetystä, on edelleen varsin lujana voimassa mm. Common Law -maissa sekä useissa Euroopan vanhoissa valtioissa. Skandinavian maiden ohella on ajatus korvauksen sovittelumahdollisuuksista tullut esille erityisesti Sveitsin laissa sekä sittemmin Hollannissa, ja varsinkin yksityisen vahingonaiheuttajan osalta myös monissa ns. sosialistisissa maissa, niin kuin Neuvostoliitossa, Unkarissa ja Tsekkoslovakiassa.[4]

Vahingonkorvauslakimme esitöistä nähdään, että sovittelusäännön yleisenä perusteena on pidetty edellä viitattua vahinkotapahtumien ilmaantumiseen vaikuttavaa taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Perusteluissa sanotaan, että »yhä lisääntyvät vahinkoriskit nykyisessä yhteiskunnassa saattavat helposti johtaa siihen, että yksityinen henkilö joutuu sellaiseen vahingonkorvausvastuuseen, joka täysin tuhoaa hänen taloutensa.»[5] Tästä syystä tulisi sovitteluun turvautua lähinnä silloin, kun halutaan estää sellaisen lopputuloksen syntyminen, joka olisi vahingonkorvausvelvollisen kannalta selvästi loukkaava ja kohtuuton.

---

[3] Ks. esim. hallituksen esitys eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi N:o 187/1973 vp. s. 7. – Ks. lisäksi selvityksiä, joita sisältyy teokseen *Hoppu*, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan. Tutkimus lainlievennysvallan käyttämisestä maksuvapautuslain nojalla (1968) s. 125 ss.

[4] Lähemmin esim. *Tunc*, m.t.s. 89; *Toureau*, La responsabilité civile I (1972) s. 15–16.

[5] HE 187/1973 vp s. 13.

Vahingonkorvausvelvollisen ansiot ja ansiomahdollisuudet sekä varallisuus suhteessa kysymyksessä olevan vahingon suuruuteen ovat perustelujen mukaan keskeinen näkökohta arvioitaessa lopputuloksen kohtuuttomuutta. »Kohtuutonta ilmeisesti olisi, jos yksityisen ihmisen huolimattomuuteen perustuva korvausvastuu raunioittaisi kokonaan hänen ja hänen perheensä toimeentulon.» Lain sanamuodon mukaan korvausvelvollisuuden kohtuuton raskaus on sovittelun yleinen edellytys.

Lainkohdan perustelujen mukaan tavoitteena on siis ensisijassa torjua vastuuvelvollisen kannalta loukkaava ja kohtuuton tulos. Milloin tällainen tulos ei ole uhkaamassa, ei siten sovittelullekaan yleensä ole edellytyksiä. Varakkaan ja hyvätuloisen olisi siten tavallisesti kannettava tuntuvakin vahingonkorvausvelvollisuus. Mutta kaikissa tapauksissa olisi myös vahingon kärsineen etu otettava huomioon. Myös hänen tarpeensa saada korvausta saattaa in casu olla niin suuri, että korvauksen alentaminen tai sovitteleminen alimpaan määrään olisi hänen kannaltaan kohtuutonta.

Lainkohdan perustelujen mukaan kohtuusharkinnassa on huomiota kiinnitettävä vahingon aiheuttajan syyllisyyden asteeseen. Tämä peruste tunnetaan jo aikaisemmin lakiin sisältyneistä erityisistä sovittelusäännöksistä.[6] Oikeuskäytännössä on meillä ja muuallakin katsottu syyllisyysasteella olleen vaikutusta korvauksen suuruuden määräämiseen. Tämän perusteen merkitystä korostaa lakiin eduskuntakäsittelyssä liitetty sovitteluperiaatteen sovellutusrajoitus, jonka mukaan täysi korvaus on tuomittava, jos vahinko on aiheutettu tahallisesti. Tällaisessa tapauksessa korvauksen alentaminen käy päinsä vain erityisistä syistä (2:1, 2 mom. i.f.). Myös työntekijän ja virkamiehen korvausvastuun osalta raskaimmanasteinen syyllisyys, tahallisuus vahingon aiheuttamisessa on tavallisissa tapauksissa este korvauksen alentamiseen (4:1, 2 mom. ja 4:2).

Kolmas peruste, jolla sovittelun vastasyynä on esitöiden mukaan oleva merkitystä, on vahinkotapahtuman liittyminen taloudellisen edun hankkimiseen tähtäävään toimintaan. Kohtuullistamista ei olisi perustelujen mukaan suoritettava, »jos huolimattomuuteen on johtanut taloudellisen edun tavoittelemiseen tähdännyt toisen vaarantaminen».[7]

---

[6] Ks. merilain 67 §, merimieslain 50 §:n 2 mom., ilmailulain (595/1964) 53 §, osuuskuntalain 162 § 1 mom., perintökaaren 18 luvun 17 §:n 1 mom. ja 19 luvun 19 §:n 1 mom., tavaramerkkilain 38 §:n 2 mom., patenttilain 58 §:n 1 mom., liikepankkilain 91 §:n 1 mom., säästöpankkilain 114 §:n 1 mom. ja kiinnitysluottopankkilain 78 §:n 1 mom.
Ks. lisäksi esim. *Kivimäki–Ylöstalo*, m.t.s. 496 ja *Saxén*, Skadeståndsrätt, Acta Academiae Aboensis, Ser.A. Humaniora Vol. 50 nr 3 (1975) s. 156–157.

[7] HE 187/1973 vp s. 13.

Tästä seuraisi perustelujen mukaan, että taloudellista toimintaa harjoittavien yhteisöjen osalta ei sovitteluperiaatetta yleensä voitaisi soveltaa. Taustana taloudellisten yhteisöjen ankarammalle vastuulle on osaksi mahdollisuus ottaa vahinkoriski lukuun tuotteiden tai palvelusten hinnoittelussa ja jakaa se tällä tavalla tai vakuutusteitse viime kädessä laajan piirin kannettavaksi. Täysin satunnaisia vahinkotapahtumia lukuunottamatta voitaneen taloudellista toimintaa harjoittavien yhteisöjen osalta pidättyvyyttä sovittelusäännön käyttämisessä perustella myös viittaamalla tarpeeseen ylläpitää verraten tuntuvia virikkeitä riskien torjuntaan nähden.[8]

Lainkohdan sanamuoto on väljä myös siinä suhteessa, että siinä viitataan vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusoloihin ja muihin olosuhteisiin. Lainkohdassa ei siis puhuta esim. asianosaisten tuloista ja omaisuudesta. Sanamuoto tekee mahdolliseksi kiinnittää huomiota muun muassa asianosaisen ansaitsemismahdollisuuksiin ja niiden kehitykseen. Niinikään on mahdollista ottaa lukuun asianosaisten mahdollisuudet kattaa vastuu tai vahinko vakuutuksen kautta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ei kuitenkaan vakuutusten merkitystä ole lähemmin harkittu, koska kysymyksen selvittely tältä osin on vielä käynnissä.

Aikaisemmin lakiin sisältyneet sovittelusäännökset eivät ole tiettävästi aiheuttaneet mainittavia sovellutusvaikeuksia, vaan niitä on pikemminkin pidetty tarpeen vaatimina, realistisina ja kohtuullisen lopputuloksen kannalta suotavina oikeusohjeina. Aikaisemmat säännökset ovat kattaneet huomionarvoisen osan tapauksista, joissa sovittelun tarvetta tuntuvasti ilmenee. Tähän nähden ei uuden yleisen sovittelusäännön liittämistä lakiin tarvinne pitää oikeusvarmuuden kannalta epäilyttävänä.[9] On kuitenkin selvää, että vasta käytännön kokemukset osoittavat sovitteluperiaatteen yleistämisen merkityksen ja sen hyvät ja huonot puolet. Erinäisissä tapauksissa saattanee korvaukseen oikeutettu joutua selvittelemään, torjuakseen mielestään aiheettoman sovitteluvaatimuksen, entistä tarkemmin asiaan vaikuttavia seikkoja, mikä voi esim. rikosasiain esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä lisätä hitautta ja aiheuttaa vaivannäköä.

Uudessa vahingonkorvauslaissa on yleisen sovittelusäännön ohella lukuisia muita säännöksiä, joissa ratkaisu asetetaan tavalla tai toisella

---

[8] Tästä perustelusta vrt. *Tunc*, m.t.s. 96–98.

[9] Samaan suuntaan *Saxén*, m.t.s. 165, joka lisäksi huomauttaa siitä, että vahingonkorvausasioissa lopputulokseen vaikuttaa monia muitakin etukäteen vaikeasti arvosteltavia epävarmuustekijöitä.

riippuvaksi kohtuusharkinnasta. Näin on asianlaita muun muassa työnantajan vastuuta koskevan erityisen sovittelusäännön suhteen *(3:6)* samoin kuin työntekijän ja virkamiehen vastuun lieventämistä tarkoittavan säännön osalta *(4:1 ja 2)*. Kaikkiaan toistakymmentä eri säännöstä sisältää nimenomaisen viittauksen kohtuuteen, kohtuusharkintaan tai sovitteluun.

Seuraavassa kiinnitetään huomiota lain säännökseen, joka koskee 18 vuotta nuoremman henkilön vahingonvastuuta. Tämän säännöksen *(2:2)* rakenne on sama kuin mielisairaan, vajaamielisen tai sieluntoiminnaltaan häiriintyneen korvausvelvollisuutta koskevan säännöksen *(2:3)* mutta tuntuvasti toisenlainen kuin yleisen sovittelusäännön. Yhteistä näille kaikille on se, että niiden sovellutus saattaa johtaa poikkeuksen tekemiseen täyden korvauksen periaatteesta enemmän tai vähemmän väljän kohtuusharkinnan pohjalta.

Yleisen sovittelusäännön piiriin kuuluvissa tilanteissa on perusajatuksena täyden korvauksen periaate, jota poikkeuksellisesti tahi erityisistä syistä in casu ei sovelleta vaan tehdään yksityistapauksen vaatima soviteltu ratkaisu. Lasten ja nuorten henkilöiden osalta taas lähtökohta on toinen. Vahingonkorvauslaissa säädetyn ainoan ikärajan, 18 vuoden alle jäävän vahingon aiheuttajan kohdalta ei täyden korvauksen periaate itse asiassa ole voimassa; 18 vuotta nuorempi vahingon aiheuttaja ei ole velvollinen korvaamaan aiheuttamaansa vahinkoa kokonaan vaan *siitä määrän,* joka hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa, teon laatuun, vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusoloihin sekä muihin olosuhteisiin katsoen harkitaan kohtuulliseksi (*2:2*). Samalla tavalla mielisairas, vajaamielinen tai sieluntoiminnaltaan häiriintynyt on velvollinen korvaamaan aiheuttamastaan *vahingosta määrän,* joka hänen tilaansa sekä muihin edellä mainittuihin seikkoihin nähden harkitaan kohtuulliseksi. Tässä harkinnassa ei kuitenkaan tilapäistä sieluntoiminnan häiriötä, johon vahingon aiheuttaja on esimerkiksi väkijuomilla tai huumeilla saattanut itsensä, ole yksin pidettävä korvausvelvollisuutta vähentävänä perusteena *(2:3)*.

Lasten ja nuorten henkilöiden korvausvastuu on saanut muutoinkin periaatteessa uuden sääntelyn. RL 9 luvun 5 §:n monia tulkintavaikeuksia tuottaneet säännökset on kumottu ja samalla kun ns. täyden korvauksen ajatuksesta on lasten ja nuorten henkilöiden osalta luovuttu, on korvausvastuu näiden samoin kuin sielullisesti häiriytyneiden ja sairaiden osalta säädetty selvästi ensisijaiseksi. Kummassakin suhteessa lainsäätäjän kannanotto merkitsee lähentymistä muun muassa Pohjoismaissa omaksuttuihin periaatteisiin.

Lakia uudistettaessa on myös luovuttu kokonaan sellaisesta toissijaisen objektiivisen vastuun periaatteesta, joka tavataan RL 9 luvun 5 §:ssä. Tämän lainkohdan mukaan saattoi ensi kädessä vastuuvelvollisen huoltajan osoittautuessa maksukyvyttömäksi 15 vuotta nuorempi tai mielisairas tai muu syyhyn mahdoton joutua omaisuudellaan vastaamaan kuitenkin vahingosta – täyteen määrään – vahingon kärsineelle. Kuitenkin 15 vuotta nuorempi ja muu edellä tarkoitettu henkilö saattoi jo aikaisemman oikeuden *(RL 9:5)* mukaan tulla korvausvelvolliseksi ensi kädessä ainakin, kun hänellä ei ollut holhoojaa tai huoltajaa tahi kun huoltajan viaksi ei jäänyt tuottamusta, *ikäisekseen moitittavan menettelynsä* perusteella.[10] Tähän erityislaatuisen tuottamusvastuun ajatukseen liittyen on nuorten henkilöiden ja sielullisesti sairaiden korvausvastuu uuden lain mukaan säännelty. Säännös lapsen ja nuoren henkilön vahingonkorvausvelvollisuudesta on ajateltu erikoistapaukseksi tuottamusvastuuta, jota koko vahingonkorvauslaki pääasiallisesti on tarkoitettu sääntelemään.

Sen vastuun erityinen laatu, jota tarkoitetaan vahingonkorvauslain 2 luvun 2 ja 3 §:ssä, ilmenee sekä vastuun laajuudessa että vastuun perusteissa.

Kun kysymys on 18 vuotta nuoremman henkilön aiheuttamasta vahingosta, vastuun määräämiseen vaikuttavat erinäiset objektiivisesti todettavissa olevat seikat vahingon aiheuttajan yksilöllisen suhtautumistavan ja kehitystason ohella. Lain mukaan vahingon aiheuttajan iän ja kehitystason lisäksi huomiota on kiinnitettävä teon laatuun, vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusoloihin sekä muihin olosuhteisiin. Viimeksi mainituilla sanoilla on tarkoitettu ilmaista, että tuomioistuimilla on valta vapaasti harkita kaikkia esille tulleita asianhaaroja kohtuulliseen lopputulokseen pääsemiseksi. Niiden eri seikkojen luettelemista, joilla voi olla merkitystä, on pidetty ylivoimaisena tehtävänä.[11] Ilmaisuun teon laatu on sisällytetty asiaan vaikuttavat subjektiiviset tekijät, teon tahallisuus ja sitä lievemmäksi katsottava suhtautumistapa vahingon aikaansaamiseen. Myös yksilölliset poikkeukset tahto- ja tunne-elämän alueella kuuluvat tähän yhteyteen.

Perustelujen mukaan lapsi-ikäisen osalta tahallisestakaan teosta ei tarvitse seurata korvausvelvollisuutta kaikissa tapauksissa; tahallisia tekoja ei lapsen ikään, kehitykseen ja muihin seikkoihin nähden ole aina arvosteltava ankarammin kuin tekoja, jotka eivät ole tahallisia.

---

[10] Ks. esim. *Kivimäki–Ylöstalo,* m.t.s. 144–145.
[11] Kom. miet. 1965: A 4 s. 67.

Toisinaan tahallinen teko saattaa johtua määrätyssä iässä enemmän ilkikurisuudesta kuin osoittaa täydellistä piittaamattomuutta muiden eduista. Lain esitöistä ilmenee niinikään vastuun tuottamuspohjan mukaisesti, että korvausvelvollisuus ei saata tulla kysymykseen, milloin vahingon aiheuttajan menettelyyn eri seikat huomioon ottaen ei sisälly mitään moitittavaa.[12] Tämän mukaisesti vastuun asettaminen nuorimmille vahingon aiheuttajille ei yleensä lainkaan voi tulla kysymykseen. Vahingonkorvauskomitean mielestä ei juuri alle 6 vuotiasta henkilöä voitaisi tuomita korvausvelvolliseksi. Varttuneessa iässä lähellä täyden siviilioikeudellisen vastuunalaisuuden rajaa taas poikkeaminen täyden korvauksen periaatteesta vaatii selviä perusteita. Hallituksen esityksessä lausutun ajatuksen mukaisesti 15 vuotta täyttäneen henkilön vastuun lieventäminen muilla kuin taloudellisilla syillä tulisi vain harvoin kysymykseen. Tällä kohden on myös ilmaistu ajatus, että milloin alaikäisen suojaksi on voimassa vastuuvakuutus, ei korvaukseen tuomitsemista sen rajoissa saatettaisi yleensä pitää kohtuuttomana.[13]

Edellä lyhyesti selostetut säännökset merkitsevät aikaisempaan lakiin verrattuina lisääntyvää joustavuutta ja kasvavaa realismia korvausasioiden käsittelyssä ja korvausvaateen toteuttamisessa. Vaikka laajahkoja poikkeuksia täyden korvauksen periaatteeseen on tehty, ei periaatetta ole hylätty. Se on taustatekijänä kaikissa tapauksissa mukana, myös silloin kun korvausta sovitellaan tai kysymyksessä on sen määrän vahvistaminen, mikä 18 vuotta nuoremman tai sielullisesti häiriintyneen henkilön on vahingosta korvattava. Viitatut poikkeukset ja muut laista johtuvat poikkeamat[14] täyden korvauksen ajatuksesta saattanevat osaltaan antaa virikkeitä uudenlaisiin turvajärjestelmiin, mm. vakuutusjärjestelyihin, joilla vaara korvausvastuun ulkopuolelle jäävistä vahinkotapahtumista katetaan ja jaetaan riittävän laajan joukon viime kädessä kannettavaksi.

---

[12] Kom. miet. 1965: A 4 s. 66.
[13] HE 187/1973 vp s. 14.
[14] Erinäisistä muista poikkeuksista ks. esim. *Miettinen*, Korvattava vahinko ja korvauksen määrä julkaisussa Vahingonkorvausoikeus (1975) s. 140 ss. viitteineen ja *Kivivuori*, Työnantajan ja työntekijän vastuu, samassa julkaisussa s. 58 ss.