

AVOIMUUDEN MERKITYS OIKEUSVALTION RAKENTAMISESSA

Anders Chydenius oli merkittävin valistusajan suomalainen ideologi, joka esitti lentokirjassaan vuonna 1765 jo ennen *Adam Smithiä* taloudellisen liberalismiin johtavat periaatteet. Ne samoin kuin fysiokratismi johtivat vähitellen merkantilististen pakkomääräysten purkamiseen.

Chydenius totesi aikoinaan kuin myöhemmille puhujille opastukseksi: "kuinka asetukset ovat jo niin moninaiset, etteivät tuomarit ja virkamiehet itsekään saa niistä selvää". Samoin hän peräsi yleistä vastuuntuntoa toteamalla, että "kaikki valittavat, eikä kukaan jaksaa työskennellä paremman tulevaisuuden edestä". Otanpa siis näistä ohjeista vaarin ja tavoittelen selkokielistä esitelmää julkisuuden karikoista tulevaisuutta pohtien.

1. Chydenius on jälkipolville monessa suhteessa kiinnostava persoona, henkisen ja aineellisen hyvinvoinnin rakennustyön arkkitehti. Hänen ajatuksensa ovat löytöretki myös nykyajan päättäjille, poliitikoille ja tutkijoille. Chydeniuksen teoksia ja lehtikirjoituksia on julkaistu, ja hänen henkilökuvansa on saanut elävyyttä *Pentti Virrankosken* elämäkertateoksessa sekä lukuisten tutkijoiden, ennen muuta äskeisen puhujan *Juha Mannisen* kirjoituksissa. Suomalaisen yhteiskunnan kannalta on merkittävää, että Anders Chydeniuksen ajatuksia edelleen vaalitaan nykyajassa.

Det är en stor ära att få delta i detta seminarium. Det var också en upplevelse att bekanta sig på ett mera detaljerat sätt med Chydenius' skrivelser. Jag vill med mina mera anspråklösa tankar hedra Chydenius' livsarbete och önska stiftelsen all framgång.

Chydeniuksen sytykkeitä on helppo nähdä monissa viime aikojenkin yhteiskunnallisissa uudistuksissa. Vedän aluksi eräitä pitkiä linjoja, joiden avulla kytken Chydeniuksen henkisen perinnön oikeus- ja hyvinvointiyhteiskunnan juuriin.

Ajatellaanpa ensin talouskehitystä, vaikkapa elinkeinovapautta, jonka monet uudistukset tosin kypsyivät vasta 1800-luvun jälkipuoliskolla. Chydeniuksen mielestä elinkeinojen paras kehittäjä oli kysyntä. Vapaan kilpailun vallitessa tuotteiden hinta asettui kysynnän mukaiseksi, myöskään vientipalkkiot eivät lisänneet kansallista voittoa, minkä vuoksi niillä oli vinouttava vaikutus elinkeinorakenteisiin. Näissä ajatuksissa on selvä linkki myös nykyiseen kilpailulainsäädäntöön ja jopa Euroopan unionin tukipolitiikkaan.

Chydenius oli uudistaja myös sosiaalipolitiikan alueella, joskin vasta myöhempi ns. benthamilainen utilitarismi muokkasi laajempaa perustaa sosiaaliselle ajattelutavalle. Merkittävää oli kuitenkin Chydeniukselle ominainen kokonaisuuksien hahmottaminen, minkä mukaisesti myöskään etuoikeuksiin perustuva talousjärjestelmä ei ollut kestävällä pohjalla. Hän vaati erityisesti palkollisten oikeuksien vahvistamista ja kantoi huolta niukoilla palkoilla ahertavien asemasta. Hän myötätuntonsa oli heikompien puolella, vähän samaan tapaan kuin nykypäivän tunnetun yhteiskuntakriitikon *John Rawlsin* oikeudenmukaisuusoppi. Samoin voimme nähdä liittymäkohtia perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1995 korostettuun sosiaaliseen vastuuseen.

Chydeniuksen poliittista ajattelua leimaa valistusajan individualismi ja osoittaa ilmeisiä vaikutteita *John Locken*, valtiovallan ja vallanjaon analysoijan oppirakenteisiin. Chydenius näki yleistä hyvää varten välttämättömäksi julkisen pakkovallan, ei kuitenkaan vallan haltijoiden erityisiksi eduiksi vaan jokaiselle turvattavan rauhan, turvallisuuden ja yksityisomistuksen vuoksi. Tässä on jotain samaa kuin *Olaus Petrin* vanhoissa tuomarinohjeissa. Chydeniuksen tunnuslauseisiin sisältyi leimallisesti jokaisen mahdollisuus "edistää lakien ja asetusten nojalla omaa onnellisuuttaan". Tässä on puolestaan samankaltaista dynaamisen lakisidonnaisuuden ja oikeusvaltioaateen ilmaisua kuin myöhemmin *K.J. Ståhlbergin* tunnuslauseessa: "kansanvaltainen edistys lain pohjalla".

Vapauden ja oikeuden juurista lähestymme näin vähitellen esitelmän aihetta ja avoimuuden merkitystä. Chydeniuksen katsannossa henkinen vapaus tarkoitti jokaisen oikeutta vapaasti lausua, kirjoittaa ja painaa haluamansa. Kansalaisen tuli kuitenkin olla vastuussa henkisen vapauden väärinkäytöstä lain puitteissa. Siten Chydenius tavoitteli kohtuullista kirjoitus- ja painovapautta, johon vapaa hallitustapa saattoi nojata. Ilman tällaista vapautta ei ollut tarvittavia tietoja, joiden perusteella vallankäyttäjät voisivat säätää hyviä lakeja, valvoa lakien täytäntöönpanoa ja toteuttamista, ja ihmisillä tarvittavia tietoja käyttäytyä lakien mukaan. Tässäkin näemme modernin jännitteen vallankäyttäjien ja ihmisten välillä.

2. Esitykseni perspektiivin vahvistamiseksi haetaanpa vielä vauhtia Chydeniuksen puheesta Kokkolan historiallisessa lääninkokouksessa 1763. Puhetta ei tuon ajan turvallisuussyistä kuitenkaan sisällytetty kokouksen pöytäkirjaan. Rohkea kirjoitus sai aikaan innostusta ja Chydenius valittiin vuosien 1765-1766 valtiopäiville, jolloin Chydeniuksen tunnettu kirjanen "Den nationala Winsten" 1765 sai laajemman kaikupohjan. Siinä hän painotti ideaansa yhteiskunnallisesta kehityksestä, että vapaissa valtioissa tarvitaan laajaa tietopohjaa.

Vapaus ei tarkoittanut sitä, että säädetyt saivat toimia mielivaltaisesti, vaan se edellytti, että "kansakunnan valistuneisuus sitoo niiden kädet ja estää niitä menettelemästä itsevaltaisesti". Tämän takia juuri kirjoitus- ja painovapaus oli tärkeä. "Jollei mitään muita kuin yksipuolisia syitä ja oikaisuja pääse päivän valoon, niin korkeat asianomaiset itse pysyvät pimeydessä." Chydenius korosti korkeimman vallan velvollisuutta katsoa nimenomaan vapauden tätäkin puolta.

Nykypäivänä jokainen maailman tapahtumia seurattaessa havaitsee, miten idealismi on koetteella niin suurvalloissa kuin muuallakin, kun mediaa keskitetään hallituksen käsiin ja kritiikkiä suitsitaan. Sananvapaus ja avoimuus eivät ole itsestään selviä.

Painovapaus toteutui lopulta Chydeniuksen aloitteen pohjalta 1766. Se oli pitkälle menevä uudistus, kun poliittiseen järjestelmään kohdistuva julkinen kritiikki oli 1700-luvun ensimmäisellä vuosipuoliskolla ollut erittäin harvinaista. Tuo ensimmäinen painovapausasetus ei ollut vain edullisten poliittisten suhdanteitten ansiota, myssyjen voittoa hatuista, vaan sen periaatteet olivat tuloksia pitemmästä yhteiskunnallisesta kehitysprosessista ja valistusfilosofian läpimurrosta.

Tie näistä säännöksistä nykyiseen perustuslain mukaiseen sananvapauteen ja julkisuusperiaatteeseen ei ole kuitenkaan mutkaton. Oikeustieteen puolella sitä on tutkaillut lähinnä *Timo Konstari*. Kun käymme seuraamaan julkisuusperiaatteiden ja -säädösten kehitystä avaamme samalla ikkunan koko yhteiskunnan avoimuuden kehitykseen.

Vuoden 1766 perustuslain tasoinen painovapausasetus ei tehnyt selkeätä eroa painatusoikeuden ja asiakirjajulkisuuden välillä. Välillä oli sellainenkin tulkinta, että asiakirjoja saatiin vain, jos niitä pyydettiin painatustarkoituksessa ja jos painatusvarat oli erikseen talletettu. Tuon ajan tunnettu oikeusoppinut *Mathias Calonius* ajoi näiden kynnysten poistamista ja asettui puoltamaan julkisuusperiaatetta.

Hallituksen kritiikki johti seuraavina vuosina myös painovapauden rajoituksiin, 1780 asetukseen kirjanpainajan vastuusta painovapausrikoksista. Kuninkaallisessa kirjeessä 1804 evättiin myös muistutusten ja eriävien mielipiteiden liittäminen pöytäkirjoihin. Sitten vuoden 1809 hallitusmuoto vahvisti painovapauden ohella myös asiakirjojen julkisuusperiaatteen, ja oli eräänlainen aikaisemman painovapausasetuksen periaatteiden vahventava yhteenveto.

Jätetäänpä tässä Ruotsin kehityskulku sivuun, muistaen kuitenkin, että nykyisissä EU-oloissa ruotsalaiset kollegamme viittaavat 1766 vuoden painovapausasetukseen yksinomaan ruotsalaisena innovaationa unohtaen helposti Pohjanlahden toiselta puolen tulleen Chydeniuksen ratkaisevan vaikutuksen.

3. Suomen puolella painovapauteen ja julkisuuteen ei aluksi kohdistunut suurtakaan kamppailua. Autonomian aikana 1829 asetuksella kuitenkin palautettiin Suomeen lupajärjestelmä ja ennakkosensuuri, mitä järjestelmää kuitenkin lievennettiin 1847 eräänlaisilla asianosaisjulkisuuden säännöksillä koskien “esivaltaisten ammatti- ja virkahallitusten tykönä” tehtyjä protokollia. Julkisuus oli näin lopulta viranomaisten tiukassa valvonnassa.

Julkisen mielipiteen vahvistamisen edellyttämän poliittisen lehdistön synty ajoittuu sekin Suomessa 1840-luvulle. Tässä vaiheessa astui sananvapauden puolustajien joukkoon myös *J. V. Snellman*, joka kirjoitti 1844 Saima-lehdessä seuraavan tunnetun säkeen: “Meidän mukavana aikanamme ratkaistaan julkiset asiat mukavissa kammioissa, eikä julkisuus saisi tietää sanaakaan näistä asioistaan, jolleivät kirjapainon

taitajat suvaitsisi painaa niitä mustalla valkoiselle”. Virkavaltaisuuden periaate sai näin vähitellen vahtikoiran.

Seuraava merkkipaalu on vuoden 1865 painovapausasetus, joka sisälsi myös asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä. Kuitenkin ylimpien hallitusviranomaisten asiakirjojen painettavaksi saamista varten tarvittiin aina virallinen lupa. Taantumuskauden alussa annettu vuoden 1867 asetus rakentui lupa- ja sensuurijärjestelmän varaan. Vuosisadan loppua kohden valvonta entisestään kiristyi. On ollut mielenkiintoista lukea *Osmo Jussilan* uutta kirjaa suuriruhtinaanmaan ajasta. Lukuisista aloitteista huolimatta painovapauslain säätäminen siirtyi tuonnemmaksi, mutta sen sijaan saatiin 1906 perustuslaintasoinen säädöslausunto-, yhdistymis- ja kokoontumisvapaudesta. Samalla sensuuri julistettiin kumotuksi. Uudistus tuki yhteiskunnan kehitystä avoimempaan suuntaan.

Suomen saavutettua itsenäisyyden painovapaus oli jo itsestään selvä asia otettavaksi hallitusmuotoon. Julkisuusperiaatteesta laajemmin hallitusmuotoon ei otettu säännöstä. Siitä huolimatta painovapauden merkitystä yhteiskunnan elinehtona ja julkisuuden edellytyksenä väärinkäyttöksiin puuttumiseksi erityisesti perusteltiin.

Hallinnon julkisuusperiaatteen linjanvetäjäksi tuli sitten presidentti *K.J. Ståhlberg*, jonka johdolla lainvalmistelukunnassa 1930-luvun lopussa laadittiin lakiehdotus yleisten asiakirjojen julkisuudesta. Sota-aika viivytti lain säätämistä, mutta vuonna 1951 hyväksyttynä laki tuli voimaan seuraavan vuoden alusta. Julkisuusperiaate tuli nyt siis vallitsevaksi, ja salassapidolle edellytettiin viranomaisten kulloinkin esittävän lainmukaiset perusteet. Ståhlberg itse luonnehti painovapauden merkitystä mahdollisuutena “tehokkaasti valvoa julkisten viranomaisten toimia”.

4. Näin tulemme vihdoinkin nykyisten sananvapaus- ja julkisuussäännösten kynnykselle. Näitä kysymyksiä pohdittiin erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteina lueteltiin tuolloin vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus katsottiin ytimeltään poliittiseksi perusoikeudeksi. Tältä kannalta sen suojan tason olisi siis oltava vahva ja rajoitusten kynnyksen vastaavasti korkea.

Tässä on yksi visio: Perustuslain sananvapaussäännöksessä on turvattu myös “jokaisen oikeus vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muista viestejä kenenkään ennakolta estämättä”. Ilmaisuu vastaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (KP-sopimuksen 19 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla) yleisiä vaatimuksia, mutta voi siinä nähdä selvemminkin demokratian osallistumismahdollisuuksien korostuksen. Avoimuus - demokratia - oikeusturva liittyvät ketjun lenkkeinä toisiinsa.

Itsestään selviä, mutta monesta maasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen asti riitautettuja periaatteita ovat jokaisen oikeus arvostella hallituksen, tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimia. Tällainen yleinen viestintä kuuluu sananvapauden ytimeen. Kaupallinen viestintä on sitten vähän eri asemassa.

On silti mielenkiintoista muistaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklassa on paitsi korostettu sananvapautta myös sen vastuuta ja mahdollisuuksia laissa asettaa sellaisia rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa, jopa tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden vahvistamiseksi.

Sananvapauden rajoja on nykyisin haettu myös oikeusprosesseista syyttämällä toimittajia virheistä tai aiheutetusta vahingosta. Tuomioitakin on tullut. Toimittajakunta on välillä hämillänsä. Miten tähän kehitykseen olisi suhtauduttava? Mielestäni olisi perin onneton kehityssuunta, jos hypätään journalismin omista periaatteista vahingonkorvausprosesseihin. Toivottavasti ei tunnu juristerialta viitata eräisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin joukkotiedotusvälineiden asemasta (Lingens 1986, Oberschlick 1991, Observer ja Guardian 1991, Castells 1992), tosin vain periaatteisiin. Ne eivät ole meillä tuomioistuimissakaan ehkä tarpeeksi tunnettuja.

Yksityiskohtiin menemättä voimme todeta, että sananvapauden tarkoitus on suojata ennen muuta poliittista ja yhteiskunnallista tiedonvälitystä. Tästä on suora johtopäätös, että yksityiselämän suojasta johtuvat rajoitukset on mitoitettava sellaisiksi, ettei niillä vaaranneta demokratian ydinalueelle kuuluvan tiedonvälityksen vapautta. Siksi puhutaankin ns. suvaitsevan tulkinnan periaatteesta. Siten viestistä ei tee lainvastaista se, että viestin sisältö loukkaa, järkyttää tai hämmentää jotakuta taikka on sävyltään liioitteleva, poleeminen tai hyökkäävä.

Mielenkiintoiselle alueelle tullaan eroteltaessa tosiasiaväitteitä ja arvoarvostelmia. Arvostelmien totuutta tai valheellisuutta ei voida oikeudessakaan todistaa eikä niiden esittämisestä siten tuomita rangaistusta. Tämä on lausuttu sillä edellytyksellä, että arvostelu pohjautuu riittäviin tosiasioihin eikä arvostelua ole esitetty loukkaamistarkoituksessa. Vaikka nämä rajat ovat tulkinnanvaraisia, on niissä jo osviittaa käytännölle, joka on jo jäsentymässä.

5. Huomattavan laaja, ainakin teknisesti, oli sitten julkisuussäännösten uudistaminen vuoden 1999 lailla viranomaisten toiminnan julkisuudesta, jolla kumottiin vuoden 1951 asiakirjajulkisuutta koskeneet säännökset. Uudistuksen tarkoitus oli selkeyttää myös salassapidon perusteita keskittämällä ne yhtenäiseen lakiin, jolloin yli 120 eri lakeihin ja asetukseen sisältynyttä salassapito- ja vaitiolovelvollisuussäännöstä voitiin kumota. Tässä näkyy samalla järjestelmän monimutkaisuus. Yksi näkökulman muutos oli myös siinä, että julkiselle vallalle perusoikeusuudistuksen periaatteiden mukaisesti säädettiin velvollisuus toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä tuottaa ja jakaa tietoa. Tavoitteena oli siis yleislaki, julkisuusperiaatteen laajentaminen, valmistelun julkisuuden lisääminen, tiedonsaannin edistäminen ja julkisuuden rajoitusperusteiden selkeyttäminen.

Kuulostaa yksinkertaiselta, mutta ei välttämättä sitä ole. Erityisesti pitkät listat salassapidettävistä asiakirjoista, kuten lain 20 §:ssä kaikkiaan 32 kohtaa, saattavat hämärtää näkökulmaa yleisestä julkisuusperiaatteesta. Yksityiskohtiin tässä ei ole syytä mennä. Korkeimman hallinto-oikeudenkin ratkaistavana on ollut lukuisia erilaisten

pöytäkirjojen, maksutositteiden, valmisteluasiakirjojen ja välillisesti liiketoimintaan liittyvien tallenteiden julkisuuskiistoja.

Avoimen oikeusvaltiokehityksen kannalta otan esille vain eräitä linjauksia: Lain viranomaiskäsite on laaja, käsittäen kuten ennenkin paitsi valtion, kuntien ja välillisen valtionhallinnon ohella myös erilaiset lautakunnat, toimikunnat ja yksityisetkin niiden käyttäessä julkista valtaa. Monet muistavat, miten myös eduskunnan kansliatoimikunnat tilitositteet oli saatettava julkisuuteen samoin kuin Suomen Pankin pankkivaltruuston pöytäkirjat. Suurempi periaate on siinä, ettei hallinnon yksityistäminen saa rajoittaa julkisuutta.

Samoin asiakirja ymmärretään laajasti. Käsitteen piiriin kuuluvat kaikenlaiset viestit, myös sellaiset, jotka on saatavissa selville vain atk- tai muulla tekniikalla. Siten julkisuusperiaatteen on seurattava teknistä kehitystä. Aikaisemmin asioiden valmisteluun liittyi monia tulkintaongelmia. Nyt pääsäännön mukaan, kun asia on käsitelty loppuun, päätös varmennettu, valmisteluasiakirjat tulevat myös julkisiksi. Tuomioistuinten sisäiset keskustelut ja niihin liittyvät muistiot ovat edelleen erityissäännösten mukaan erityisasemassa.

Salassapitosäännösten soveltamiseenkin voi liittyä monia rajanvetoja, vaikka poikkeukset julkisuusperiaatteesta nyt onkin tarkemmin muotoiltu. Julkisuutta eivät ole saaneet, kaksi tunnetuinta esimerkkiä mainitakseni, ulkoasianministeriön asiakirjat poliittisista neuvotteluista toisen valtion kanssa (KHO 2004:25) ja suojelupoliisin tietojenvaihto toisen valtion vastaavan elimen kanssa (2003:77). Sitä vastoin julkisiksi on katsottu valtiovarainministeriön automallikohtaiset aikasarjat, joista on paljonkin kiistelty autoveroasioissa (15.3.2002 t. 582) ja eräät Metsähallituksen liiketoimintojen luovutusta koskevat asiakirjat (2002:90). Liikesalaisuuksien rajanveto aiheuttaa usein suuria selvitysvaikeuksia.

Asianosaisten laajempaa tiedonsaantia, joka alunperin kehittyi oikeuskäytännössä, on viime vuosien lainuudistuksilla entisestään vahvennettu. Tässä on suora yhteys oikeusturvaperiaatteisiin. Yleisesti arvioiden voidaan todeta julkisuusperiaatteen vahvistuneen, kun siitä poikkeaminen edellyttää entistä tarkempaa lakisidonnaisuutta ja päätösten perustelemista.

Palatkaamme vielä hetkeksi sananvapauden ja intymiteettisuojan jännitteeseen. Sananvapaus ei ole sillä tavoin ehdoton perusoikeus, etteikö sitä voitaisi lainkaan rajoittaa. Toisaalta voimme lukea perustuslaista lailla säätämisen ja tarkkarajaisuuden vaatimukset samoin kuin perusoikeuden ytimeen ulottuvien rajoitusten kiellon. Sananvapauden ydinalue suojaa ennen muuta poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua ja tiedonvälitystä. Siten se on kiinteästi sidoksissa oikeusvaltion rakentamiseen.

Yksilön intymiteetin loukkaaminen lähtee toisesta näkökulmasta, rikosoikeudellisten tunnusmerkkien puntaroinnista ja toisaalta rikkomuksiin liittyvien vahingonkorvausvaateiden selvittämisestä. Tällöin liikutaan siviili- ja rikostuomioistuinten alueella, joka ei ole minulle tuntematon, mutta ei kuulu välittömään vastualueeseen. Oma näkökulmani painottuu julkisuuslain

soveltamisratkaisujen kautta enemmän hallintovallan kontrolliin ja yhteiskunnan avoimuutta koskevien pelisääntöjen vahvistamiseen. Kysymys on oikeusvaltion rakenteista.

Hyvän journalistisen tavan kehittämiseksi on julkisen sanan neuvosto ja sen vahvistamat journalistin ohjeet, uusimmat vuoden 2005 alusta. Ohjeet eivät ole juridinen oikeuslähde ja ne painottuvat siten eettisiin periaatteisiin, journalistin ammatilliseen asemaan, tietojen hankkimiseen ja julkaisemiseen, haastateltavan oikeuksiin ja virheiden korjaamiseen. Samoin niissä korostetaan yksityiselämän suojaa sekä yksityisen ja julkisen erottelua, mikä käytännössä aiheuttaakin eniten vaikeuksia. Ohjeiden painopiste on oikeuden tietojen takaamisessa, idealistisesti lausuttuna “vilpittömänä pyrkimyksenä totuuteen”.

Kun tarkastelemme tiedonvälitystä laajemmin yhteiskunnallisena toimintona, siinä voidaan nähdä eri kerroksia: Ensinnäkin on tarve asioiden uutisointiin, sitten niiden kommentointi ja sitominen taustaansa sekä kolmanneksi kannanottaminen asioihin. Siten journalismi näkee tehtävänsä usein laajempina kuin sen kohteena oleva julkisen vallan käyttö. Journalismi arvottaa usein asioiden inhimillisiä, moraalisia, viihdyttäviä ja muitakin puolia. Kysymys on samalla vaikuttamisesta, mihin suuntaan?

Joukkoviestinten valta on ollut viestinnän tutkimuksen viime vuosien suuria kysymyksiä. Vielä 1960-luvulle asti tutkijat kehittivät ns. kaksivaihehypoteesia, jonka mukaan mediat vaikuttivat paikallisten mielipiteiden kautta korkeintaan välillisesti. Televisio lisäsi 1970-luvulla uskoa vaikutusvaltaiseen mediaan. Helsingin yliopiston tuore joukkoviestinnän professori *Esa Väliverronen* sanoi keväällä 2002 virkaanastujaisesityksessään, että nykyisin joukkoviestinten vallasta näyttää olevan huolissaan yhteiskunnan eliitti, että “ns. tavalliset kansalaiset ovat yleisen mielipiteen johdateltavissa”.

Joukkoviestinten kohdalla valta ymmärretään kyvyksi vaikuttaa vastaanottajien mielipiteisiin, asenteisiin ja viime kädessä käyttäytymiseen. Toisaalta “median valta” saattaa olla *Väliverronen* mukaan ns. kuviteltua valtaa. Kun tarpeeksi moni alkaa uskoa siihen, siitä alkaa muodostus tosiasia. Tuomioistuinten kohdalla tämä olisi - jos siihen aletaan uskoa - “mediakäräjöintiä - trial by newspaper”. Yhdysvalloissa, jossa olen seurannut julkisen vallan kehitystä, on syntynyt jo asiantuntijapiireissä huolta, ratkaistaanko rikosjutut oikeussaleissa vai lehtien palstoilla.

Oikeudenkäyntien televisiointiin suhtaudun siksi hyvin kriittisesti. Tällainen julkisuus, jota varsinkin tottumattomat asianosaiset vierastavat, jopa pelkäävät, ei edistä oikeusturvaa vaan viihteellisyyttä. Meillä Suomessa tällainen mediakäräjöinti, jota on kaikki syyt vastustaa, on vielä onneksi aika tuntematonta, ehkä viime vuosien kohuja lukuunottamatta. Se ei istu oikeusvaltioon. On vaikea kuvitellakaan tuomaria, joka tunnustaisi olevansa vaikutteille altis tai joka pohtisi median vaikuttaneen hänen ratkaisuihinsa.

7. Näin tulemme vähitellen pohdiskelemaan oikeusvaltion rakentamista. Se on meille tuttu käsite ja tarkoittaa lähinnä lakisidonnaisuutta, kaikessa virkatoiminnassa on

tarkoin lakia noudatettava. Oikeusvaltiota on muutoin aika vaikea määritellä. Helpompaa on sanoa, mitä oikeusvaltio ei ole: Lakivaltio on säädösviidakko. Poliisivaltiossa turvallisuus on etualalla. Kilpailuvaltiossa korostuu vapaa kilpailu tasapainon kustannuksella jne.

Tarkoitamme oikeusvaltiolla siis paitsi sitoutumista pelisääntöihin myös vallanjaon tasapainoa. Tässä tarkoituksessa olen kehittänyt oikeusvaltiota kuvaamaan nelinurkkaisen rakennelman: Sen nurkkapaaluina olivat vallankäytön lakisidonnaisuus, vallanjaon tasapaino, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja lopulta järjestelmän toimivuus. Kukaan ei kaipaa lakia, vaan etsii oikeutta. Periaatteet, jotka eivät toimi käytännössä, eivät kestä todellisen oikeusvaltion rakennusaineina.

Begreppet rättsstat är svårt att översätta. Den närmaste engelska motsvarigheten är *rule of law*. Rättsstatsprinciperna förknippas i regel med nationalstaternas utveckling. De har också använts i internationella sammanhang vid bedömning av förutsättningarna för anslutning till avtal om mänskliga rättigheter, utvidgningen av Europeiska unionen (EU), den nordatlantiska försvarsorganisationens (Nato) medlemskriterier och Förenta nationernas (FN) biståndsprogram.

Mellan rättsstat och välfärdsstat sätts ofta likhetstecken trots att begreppen inte är identiska. Välfärdsstaten står för statens innehållsliga mål, rättsstaten för förfarandena för att uppnå dem. Rättsstatens grunder är laglighet och maktfördelning samt grundläggande friheter och rättigheter. De här grundprinciperna har skrivits in i Finlands nya grundlag av år 2000. Statsförfattningen gäller inte bara befogenhetsförhållandena mellan statsorganen utan samhällsutvecklingen i stort. Rätt och demokrati bildar en dynamisk helhet, växelverkan mellan statsmakten och medborgarsamhället.

Rättsstaten får inte bli bara retorik. Funktionella problem är förknippade med lagstiftningens komplexitet, förvaltningstjänster och rättssäkerheten. I OECD:s landanalys 2003 konstateras att det politiska systemet och ekonomin i Finland framför allt präglas av den nordiska förvaltningsmodellen och det nordiska värdesystemet, men att den offentliga sektorn fortfarande är relativt ineffektiv. Den drar ned totalresultatet.

Tähän liittyen on helppo Suomessakin, joka kaikissa vertailuissa on vahva oikeusvaltio, nähdä monia ongelmia. Niitä ovat lainsäädännön monimutkaisuus, sektoroituminen ja lyhytjänteisyys. Vallanjaon asetelmissa näemme jatkuvasti nahistelua, välillä epätasapainoakin. Suuri asia perinteisen vallanjako-oppimme säilyttämisessä oli siinä, että EU-jäsenyyden toteutuessa korostettiin kaikkien lohkojen asemaa, erityisesti eduskunnan mahdollisuuksia osallistua EY-säädösten valmisteluun ja ratkaisuihin päättämiseen. Ilman tällaista viritystä olisi hallitusvalta helposti kirmaissut perusteettomaan etuasemaan.

Epäkohtia jatkaaksemme näemme hallinnossa päätösten viipymistä, perustelujen vaikeaselkoisuutta, mikä koskee samoin tuomioistuimia ja eräillä aloilla nykyisin myös pääsyä tuomioistuimeen. Oikeuksiin pääsemiselle kasvaa rahasta kynnyksiä. Paljon

meilläkin näin ollen löytyy korjattavaa, mikä juuri edellyttää valppautta vallankäytön vahtijoilta ja avoimuutta järjestelmältä.

8. Oikeusvaltiokehityksen kansainvälinen tarkastelu kohtaa jo peruskäsitteiden tasolla vaikeuksia. Pohjoismaissa meillä on verraten mutkaton oikeusvaltion malli, Manner-Euroopassa esimerkiksi Saksassa valtiosääntöisesti tarkoin rakennettu liittovaltion ja yhdentoista osavaltion rakennelma, oikeusvaltio kuin kahdessa tasossa - EU-oloissa puhutaan kolmesta tasosta.

Brittiläistä oikeusajattelua leimaa puolestaan kirjoitetun valtiosäännön puute ja oikeusvaltioajattelun kytkeytyminen lähinnä parlamentin ympärille ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseen julkisen vallankäytössä.

Venäjällä oikeusvaltio konseptiin liittyy traditioiden puutetta ja täytäntöönpanon ongelmia. Kiinan oikeusvaltiokehityksessä, jossa on tapahtunut huomattavia suunnitelmallisia edistysaskeleita, on puolestaan otettava huomioon hierarkkinen perinne ja jättimäisestä väkimäärästä sekä alueiden erilaisuudesta aiheutuvat ongelmat.

Yhdysvaltojen oikeusvaltiokehitystä tutkittaessa on sukellettava ensin historiallisiin konfедераatioartikloihin ja sieltä nykyiseen federalismiin, liittovaltiorakenteeseen. Vapaan demokratian henki ja vallan jäsentyminen alhaalta ylös päin innoitti myös *Alexis de Tocquevillen* kirjoittamaan ihannoivasti amerikkalaisesta demokratiasta. Nämä liberalismiin aatteet ovatkin vaikuttaneet perustuslain rakenteeseen, josta tänä päivänäkin löydämme lähtökohtina vallanjaon ja vallanpitäjien keskinäisen riippuvuuden, checks and balances. Maailmanlaajuiset terrorismin vastaiset toimenpiteet ovat kuitenkin siirtäneet oikeusvaltioajattelun painopistettä turvallisuuden korostamiseen. Tämä on vaikuttanut myös kansainväliseen ilmapiiriin. Toisaalta amerikkalaisen arkielämän kannalta osavaltioilla on paljon suurempi merkitys järjestelmässä kuin me Euroopassa ymmärrämme.

Tällainen pitkien loikkausten oikeusvertailu on tietysti pinnallista, eikä anna mahdollisuuksia johtopäätöksiin. Todettakoon kuitenkin yhtenä päätelmänä, että Afrikassa on siirtomaavallan perinteenä kaksi erilaista oikeustraditiota. Kolonialismin aikana Britannia juurrutti siirtomaa-alueillaan common law -järjestelmän, kun taas kirjoitetun lain järjestelmän maat sovelsivat alueillaan kirjoitetun lain periaatteita. Nykyjärjestelmiä vertailtaessa on mielenkiintoisia tutkimuksia, että oikeusturvan, korruption tai myöskään kansalaisvapauksien toteutumisen välillä ei ole eroja sen suhteen, onko kysymyksessä kirjoitetun lain vai common law -järjestelmän maa. Järjestelmän toimivuus on ollut enemmänkin kiinni koulutuksesta ja sosiaalisista olosuhteista.

Oikeusvaltiokehitystä olisi siis tarkasteltava syvemmältä, lähtien myös kulttuurisista, uskonnollisista ja yhteiskunnallisista oloista. Kun ajatellaan Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) piirissä käytyä keskustelua, on mielenkiintoista, että oikeusvaltion käsite ei tämän kansainvälisen järjestönkään ohjelmissa ole vakiintunut. Käyttöyhteyksistä riippuen puhutaan oikeusvaltiosta, lakisidonnaisuudesta, hyvän hallinnon periaatteista tai jopa sosiaalisesta pääomasta. Yksi selittävä tekijä on siinä,

että nykyisistä yli 200 jäsenvaltion joukossa oikeusvaltio ei oikeastaan ole etualalla vaan valtion suvereniteetti. Olojen vakiintuminen on siten suurempi kysymys.

YK:n peruskirjan 2 artiklassa korostetaan valtioiden suvereenisuuden tasavertaisuuden periaatetta. Sen mukaan suvereenivaltio käyttää alueellaan täysivaltaisesti lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja tuomiovaltaa, ja tämä julkinen valta kohdistuu kaikkiin valtion alueella oleskeleviin ihmisiin ja siellä toimiviin oikeussubjekteihin. Monilla alueilla vallan suvereenisuus, valtion vakaus on suuri ongelma. Toisaalta juuri tässä tarvittaisiin oikeusvaltioperiaatteita, minkä vuoksi olen yrittänyt ajaa ehdotusta erityisen pysyvän oikeusvaltio-yksikön muodostamiseksi YK:n tutkimusyksiköksi.

Pääsihteeri *Kofi Annan* on viime aikojen puheissaan korostanut oikeusvaltion merkitystä ja syksyn 2004 yleiskokouksessa todennut, miten oikeusvaltio kasvaa lähipiiristä ja että teoreettiset käsitteet eivät riitä. Pääsihteerin tuoreeseen raporttiin (21.3.2005) yleiskokoukselle sisältyykin ehdotuksineen jo katsaus laaja vapauden, turvallisuuden, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteiden edistämiseksi tarvittavista toimista.

9. Kaikissa seminaareissa on nykyisin tarkasteltava globalisaatiokehitystä, vaikka globalisaatio ei ole suinkaan uusi ilmiö. Sen syitä ja vaikutuksia on tosin alettu järjestelmällisesti tutkia vasta viime vuosikymmenellä. Uusi teknologia murtaa hallinnollisia hierarkoita ja lisää horisontaalista verkottumista.

Tutkijakoulukunnista talousliberaalit maximalistit katsovat markkinavoimien tulevaisuudessa yhä enemmän hallitsevan maailmaa. Minimalistit puolestaan väheksyvät globalisaation vaikutuksia. Olen tässä keskitien kulkija, pidän globalisaatiota luonnollisena ilmiönä, myös myönteisten mahdollisuuksien avaajana enkä arvostele maamme globalisaatiokeskustelun pinnallisuutta. Haluan kuitenkin etsiä tähän lopuksi vähän syvempää otetta tulevaisuuden kuvaksi.

Maailmalla monet tukijat puhuvat kosmopoliittisista malleista ja kaipaavat tällaista ajattelua kansallisvaltioiden sijaan. Tällainen näkökulma on kuin ylhäältä alas, markkinoilta paikallistasolle. Kehitys ei vie mielestäni kansallisvaltioiden eroosioon, rapautumiseen. Globaalikin markkina edellyttää kansallisvaltioiden hallussa olevaa muodollista päätöksentekoa, edustautumista kansainvälisissä elimissä ja myös paikallisesti luotettavia pelisääntöjä. Sitovat normit ovat lopulta luotavissa vain kansalaisvaltioiden päätöksenteon kautta. Siten voimme oikeastaan todeta, että globalisaation vaikutukset ilmenevät myös valtioiden sisällä valtarakenteisiin ja vallankäytön sisältöön kohdistuvina muutostarpeina.

Olellainen kysymys on myös oikeusvaltion kestävyys poikkeusoloissa. Kokemuksia on tietysti lukuisissa rauhanprosesseista ja jälleenrakennusprojekteista. Monet selvitykset, joista tunnetuimpia on YK:n piirissä julkaistu ns. *Brahimin* raportti, osoittavat tarpeelliseksi useita ulottuvuuksia: Turvallisuus, taloudellisen kehityksen elvyttäminen, poliittisen vakauden saavuttaminen ja sovinnon aikaan saaminen.

Tämä vie suoraan ajatukset oikeusvaltioperiaatteisiin, myös väliaikaisen hallinnon oikeutuksen rakentamiseen sekä siviilihallintoa koskevien järjestelmien kehittämiseen. Toimiva oikeusvaltio ei ole rakennettavissa vain turvallisuusjärjestelyjen varaan, vaan se edellyttää nelinurkkaisen talovertauksemme mukaisesti toimivuutta kaikilla aloilla, yhteiskunnan jäsenten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapuolista turvaamista. Olennaista on saada paikallinen väestö mukaan projekteihin ja sitoutumaan uudistuksiin.

10. Loppuhaa pitkäskii virrest tulee, sanotaan Kymin puolella. Siten tämäkin esitys vetää kohta viimeisiänsä. Yritän lopettaa eräisiin seminaarin aiheen kannalta olennaisiin johtopäätöksiin oikeusvaltion kehitysnäkymistä.

Kansallisella tasolla meidän on helppo ymmärtää, että oikeusvaltiokehityksemme on ollut olennainen perusta hyvinvoinnin rakentamisessa. Siksi kansallinen oikeusvaltio on usein rinnastettu hyvinvointivaltioon. Nämä käsitteet on kuitenkin pidettävä erillään. Hyvinvointivaltio kuvaa sisällöllisiä tavoitteita ja oikeusvaltio lähinnä menettelyä niiden saavuttamiseksi. Toisaalta emme mitään menetä, jos korvaamme kummassakin käsitteessä valtion yhteiskunnalla. Ehkä näin paremmin ymmärtäisimme oikeuden paikan yhteiskunnassa eikä vain valtiovallan jatkeena.

Muistuu mieleen sanonta, “missä valta on oikeassa, oikeus ei ole valtaa”. Oikeus ollakseen vahva, on koettava yhteiseksi. Asioita on tarkasteltava valtiovallan ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusprosessina. Tämä vie ajatukset sosiaaliseen pääomaan, millä ymmärretään laajemminkin sosiaalisia rakenteita. Niihin kuuluvat luottamus, yhteisymmärrys, maineen muodostus, verkostot ja yhteiset arvot.

Näistä lähtökohdista esitän vielä oikeusvaltion ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta kuvaavan monimutkaisemman rakennelman, näkötorinin. Sen perustana on edellä esittämäni nelikenttä, lakisidonnaisuuden, vallanjaon, perus- ja ihmisoikeuksien sekä toimivuuden kehikko. Mitä korkeampaa tornia tavoittelemme, sitä enemmän sen nurkan huojuvat, ellei niitä tueta toisiinsa tukirakenteilla. Tukirakenteet ovat tässä kuvassa yhteinen arvopohja ja sosiaalinen pääoma. Se ei ole pykälillä pystytettävä valtiovallan jatke. Se ei löydy myöskään globalisaatioteorioista, maailmanrannasta. Se löytyy ihmisten keskeisestä luottamuksesta ja yhteisöllisyydestä.

Hyvät kuulijat,

Anders Chydeniukselle oli valistuksen vuosisadalla ominaista erityisesti vapausajattelu. Kirjassa “The Future of Freedom”, vapauden tulevaisuus, tunnettu amerikkalainen toimittaja *Fareed Zakaria* pohdiskelee nykyajan ongelmia asioiden henkilöitymistä ja gallup-demokratiaa. Hän kytkee mielenkiintoisella tavalla talouden ja demokratian kestäväen kehityksen toisiinsa.

Toisaalta hän varoittaa eturyhmien kapea-alaisista intresseistä päätellen samalla, että mitä enemmän demokratiaa, samalla sen vähemmän demokratiaa. Yhden asian liikkeit ja marginaaliset intressit hyödyntävät yleistä välinpitämättömyyttä ja sumentavat kansanvallan, edustuksellisen demokratian kuvaa. Gallup-kyselyt ja poll-tutkimukset

syövät hänen arvioissaan äänestyksiin ja avoimeen tiedonvälitykseen pohjautuvan järjestelmän pelisääntöjä.

Kun valmistaudumme Suomessa ensimmäisten joukossa viettämään ensi vuonna yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden 100-vuotisjuhtaa, on hyvä pysähtyä miettimään, olemmeko mekin liukumassa verhotun, henkilöjulkisuuteen sidotun politiikan aikaan. Tarvitaan taas aatteellista keskustelua, Anders Chydeniuksen kaltaista intomieltä. Avoimessa oikeusvaltiossa siihen on kaikki edellytykset.