

# Pääsy oikeuksiin – aina horisontissa?

## 1 Oikeudellisen ajattelun suuret syklit: riidanratkaisun aikakausiko?

Uransa loppuvuosina useimmat tutkijat pohtivat, miten heidän oikeudenalansa ja koko oikeusjärjestyksen suuri kuva on heidän aktiiviaikanaan muuttunut. Kaikki muutokset eivät pohdinnassa välttämättä paljastu, koska ihmisikä ei riitä niiden esiin tulemiseen. Tunnettuahan on, että mitä suurempi muutos, sitä hitaampi se on. Jos prosessioikeuden tutkijalta (jollaiseksi lasken itseni) tivataan, mikä hänen oikeudenalallaan on viime vuosikymmeninä muuttunut, hän luultavasti toisi esiin kaksi muutosta, yhden ulkoisen ja yhden sisäisen. Ensiksikin painotus oikeudellisessa ajattelussa on vaivihkaa ja monien sitä huomaamatta muuttunut, ainakin kun silmällä pidetään oikeustieteen tutkimusta. Kun tutkimus ennen keskittyi oikeuksien sisältöön, tällä hetkellä huomiota saa se, miten niihin päästään. Toiseksi muutama vuosikymmen sitten lakikirjaan kirjattujen oikeuksien oletettiin parhaiten toteutuvan, jos se oli joskus tarpeen, tuomioistuinten ja oikeudenkäyntien kautta. Uusin tutkimus sen sijaan yhtäältä kyseenalaistaa tuomioistuinten perinteisen merkityksen riidanratkaisussa, toisaalta tunnustaa muidenkin riidanratkaisun keinojen tarjoaman potentiaalin. Vaikka oikeudenkäyntiä ehkä pidetäänkin lopullisena keinona päästä oikeuksiin, harva enää väittää, että nykymuotoinen oikeudenkäynti olisi oikeudellisen konfliktinhallinnan historian loppu, toisin sanoen paras mahdollinen tapa ratkaista kahden riitapuolen riitaiset välit.

Näin radikaalit väitteet toki vaativat vankat perustelut. Totta on, että väitetty muutos oikeudellisessa ajattelussa voi olla katsojan silmissä. Siitä huolimatta jotain näyttää tapahtuneen tai ainakin olevan tapahtumassa. Tämä "jotain" käy ilmi siitä, että usko pelkän lainsäädännön voimaan tuntuu hiipuneen. Viime vuosisataa – ja ehkä kaikkein näkyvimmin 1970-lukua – leimasi naiivi kehitysoptimismi ja usko lainsäätäjän kaikkivoipuuteen; maailmaa parannettiin kunnonllisia lakeja säätämällä. Jos tälle ajalle ja ajattelulle halutaan antaa nimitys, mieleen tulee nimitys "aineellisen lainsäädännön valtakausi". Kuviteltiin, että

oikeudet, kunhan ne oli vain kirjattu lakiin, toteuttivat itse itsensä. Karrikoiden ilmaistuna: kansalaiset pääsivät oikeuksiinsa, kun niiden olemassaolosta ja sisällöstä vain tiedettiin. Ellei näin tapahtunut, virhe oli viime kädessä oikeus-suhteen osapuolten tietämättömyydessä. Se taas oli poistettavissa informoinnilla, kärjistäen oikeudellisella valistuksella. Aineellisen lainsäädännön valtakautta ruokki lisäksi sen halpuus eli kauniimmin sanottuna näennäinen kustannustehokkuus. Lakien tuottaminen oli halpaa, ja jos tyydyttiin *law in books*-näkökulmaan, voitiin kohtalaisen hyvällä omallatunnolla sanoa, että kansalaisten oikeussuoja oli Suomessa kaikin puolin kunnossa.<sup>1</sup>

Tälle vuosisadalle tultaessa pessimismi valtasi alaa. Luottamus itseään toteuttavaan aineelliseen lainsäädäntöön romahti, kun nähtiin, että kansalaiset eivät suinkaan luonnonlakien kaltaisesti päässeet oikeuksiinsa. Etenkin tiedollisesti ja/tai taloudellisesti heikoille kävi oikeastaan juuri päinvastoin: oikeudet jäivät tavoittamattomiksi. Huomattiin, että myös laissa annettujen oikeuksien toteutumisesta on pidettävä huolta. Tämä tarkoitti, että kansalaisille on tarjottava sellaisia oikeudellisia keinoja, joilla he pääsevät nopeasti ja taloudellista asemaansa vaarantamatta niihin oikeuksiin, joita aineellinen lainsäädäntö heille antaa. Jos valtio halusi olla oikeusvaltio, sen oli toisin sanoen luotava ja ylläpidettävä sellainen konfliktinhallinnan järjestelmä, johon sisältyy sopiva valikoima erityyppisiä oikeussuojakeinoja, toisin sanoen muutakin kuin oikeudenkäyntioptio. Pelkkä perinteisten tuomioistuinten ylläpitäminen, joka totutusti oli katsottu valtion tehtäväksi, ei enää riittänyt. Kaikki oikeuksiin pääsyä koskevat erimielisyydet kun eivät pääse tai edes sovellu käsiteltäväksi siinä perinteisessä kahden asianosaisen oikeudenkäynnissä, joka on ollut traditionaalinen keino päästä oikeuksiinsa.

Keinoista sinänsä oli pikemminkin runsauden pulaa. Uusi monialainen konfliktinhallinnan tutkimus on tuottanut runsaasti tietoa siitä, mitä oikeuksiin pääsyn keinoja ylipäätään on olemassa, mitkä ovat eri keinojen luontaiset soveltamis- ja käyttöalat<sup>2</sup>, miten toimivia eri keinot ovat ja mikä niiden yhteys aineelliseen lainsäädäntöön on. Tosin on myönnettävä, että edistyksellisiä rii-danratkaisukeinoja on paljon helpompi kehitellä kuin saada niille käyttäjiä. Monet hienot paperiluomukset ovat pettäneet käytännön hapatteissa, ne

<sup>1</sup> Tällaisia ajatuksia tuotiin esiin jo 1980-luvulla. Ks. esimerkiksi Derek Bok: *A Flawed System of Law Practice and Training*. Uudelleenpainatus *The Legal Profession* 1985 s. 327. Hän toteaa muun muassa: "Since laws seem deceptively potent and cheap, they multiply quickly. Though most of them may be plausible in isolation, they are often confusing and burdensome in the aggregate, at least to those who have to take them seriously". Vaikka toteamusta ei haluaisi liittää pohjoismaisiin hyvinvointivaltioihin, se herättää joka tapauksessa lukijassaan levottomuutta – olemmeko menneet liian pitkälle "hyvän" mutta paperille jäävän lainsäädännön tuottamisessa?

<sup>2</sup> Käyttöalalla tarkoitetaan tässä sitä, minkä tyyppisissä tilanteissa joku keino on paras tai kustannustehokkain. Ks. Risto Koulu, *Kollektiivinen lainkäyttö: lupauksesta sovelluksiin*. COMI 2017a, s. 53.

eivät ole lunastaneet niille asetettuja osoituksia, minkä takia ne ovat alkuinnostuksen hälvettyä jääneet vaille käyttäjiä.

Vaativuus siitä, että oikeuksien pitäisi kohtuullisessa määrin toteutua arkielämässä, rasittaa (oikeus)valtiota paljon enemmän kuin vaatimus hyvästä ja ajantasaisesta lainsäädännöstä. Oikeussuojan rakenteiden ”tuottaminen”, toisin sanoen hyvien järjestelmien kehittäminen, ylläpitäminen ja jatkuva arvioiminen, on merkittävästi kalliimpaa, hitaampaa ja vaivalloisempaa kuin edistysellisten lakien kirjoittaminen. Vaikka ajan henkeen kuuluukin väitetyksi kaiken julkisen vallan tekemisten moittiminen, on sanottava, että suomalainen oikeuspolitiikka on ensi silmäyksellä kohtuullisesti muistanut, että lakisääteisten oikeuksien tulisi oikeasti toteutuakin. Konfliktinhallintajärjestelmämme (jos halutaan käyttää tätä modernia uudissanaa) on, verrattuna esimerkiksi romanisiin oikeuskulttuureihin, monipuolinen: meillä on ammattitaitoiseksi ja puolueettomaksi tunnustettu tuomioistuinlaitos, laajan käytön saanut sovittelujärjestelmä useine muunnelmineen, julkisten ja yksityisten lautakuntien verkko sekä ainakin paperilla vaikuttava julkisten asiamiesten joukko. Kriitikko löytää sanottavaa lähinnä yksityiskohdissa, esimerkiksi siinä, että niin sanottua kevennettyä oikeudenkäyntiä ei ole otettu prosessilakiin.<sup>3</sup> Joku ehkä lisäisi, että myöskään julkisista asiamiehistä ei ole saatu sitä apua yksilölliseen oikeuksiin pääsyyn, mitä moni toivoi. Asiamiehet ovat tyytyneet liiaksi valvojan viranomaisen ja toimialansa yleisen edunvalvojan rooliin. Hyvityksen tarjoaminen vanhoista vääryyksistä (esimerkiksi huolenpito vahinkojen korvaamisesta) ei ole ollut korkealla julkisten asiamiesten agendalla.

Lähempi tarkastelu kuitenkin paljastaa pikaisen arvion virheelliseksi. Oikeuksiin pääsyn helppous – eli toisesta näkökulmasta oikeuden saavutettavuus – ei ole Suomessa hyvä. Joissakin oikeussuhteissa oikeuden saavutettavuus on jopa taantua. Esimerkin tällaisesta taantumisesta tarjoaa hallintolainkäyttö, jota vielä puoli vuosikymmen sitten pidettiin esikuvana. Hallintolainkäytössä oikeuden saavutettavuus oli onnistuneesti toteutettu, vaikka tarjolla olevan oikeuden laatua joku saattoi epäillä.<sup>4</sup> Hallintolainkäyttö on kuitenkin parin vuoden kuluessa menettänyt valtaosan tästä rakenteellisesta kilpailuedustaan. Hallintolain uudistuksessa (893/2015) käyttöön otettiin pakollinen oikaisu-

<sup>3</sup> Totta on, että kokemukset muista maista eivät ole yksinomaan myönteisiä. Nykytilaa voidaan perustella myös sillä, että riita-asioiden oikeudenkäynti on, vaikka se periaatteessa onkin yhtenäisprosessi, pitkälti muunneltavissa. Sen perusongelma, taloudellinen riski, ei kuitenkaan ole poistettavissa. Litigaatiohenkinen asianosainen pystyy aina muuttamaan ”yksinkertaisen” ja ”halvan” oikeudenkäynnin kalliiksi ja hitaaksi. Tällainen vastapuolen kustannusten (eli riskin) tietoinen kasvattaminen on kokemusperäisesti vahvemman osapuolen vakiotaktiikoita. Ks. Risto Koulu, *Yhdessä vai erikseen?*: kollektiivisen lainkäytön lupaus. COMI 2017b, s. 97.

<sup>4</sup> Ks. Risto Koulu, *Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä?* Lakimiesliiton Kustannus 2012, s. 229.

vaatimus. Viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos siihen lain mukaan saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimus on taas pääsääntönä, joten kansalainen joutuu ensin tekemään oikaisuvaatimuksen ja valittamaan vasta siihen annetusta kieltävästä päätöksestä (hallintolaki 49b §). Pakollinen oikaisuvaatimus vääjäämättä tuo viiveen oikeuksiin pääsemiseen, ellei vaatimus tuota tulosta. Näin käy usein, sillä viranomainen ei hevin muuta päätöstään, ellei päätöksen virheellisyys ole täysin selvää. Viivästys taas on kohtalokasta oikeuksiin pääsemisessä. Tunnettua on, että ihmisten tarmo hakea oikeuksiaan heikkenee ajan myötä. Tavallisesti yksityishenkilöt luovuttavat, kun oikeuksiin pääsyssä on merkittävä viive ja/tai lukuisia menettelyvaiheita. He eivät yksinkertaisesti halua nostaa oikeudenkäyntiin tai muuhun oikeustaisteluun osallistumista elämäntehtäväkseen.

Toinen tekninen (tai sellaiselta näyttävä) muutos vaikutti samaan suuntaan. Oikeudenkäyntikynnystä pienen intressin asioissa nosti samalle vuodelle ajoittuva muutos tuomioistuinmaksuissa. Tuolloin säädetty uusi tuomioistuinmaksulaki (1455/2015) nimittäin määrää, että hallinto-oikeudessa käsiteltävästä muutoksenhakuasiasta peritään oikeudenkäyntimaksuna 250 euroa. Uudistus ei aiheuttanut mainittavaa arvostelua, vaikka se oli periaatteellisesti merkittävä. Oikeudenkäyntimaksu nimittäin muutti tosiasiallisesti valituskelvottomiksi ne viranomaispäätökset, joissa kansalaisille määrättiin rahamääräisesti pienehkö maksuvelvollisuus, esimerkkinä vaikeutuneesta oikeuksiin pääsystä on tapana mainita pysäköintivirhemaksu. Teoriassa oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos se on ilmeisen kohtuutonta (tuomioistuinmaksulaki 7 §) tai jos viranomaisen päätöstä muutetaan muutoksenhakijan eduksi (tuomioistuinmaksulaki 9 §). Rationaalinen kuluttaja-palkansaaja kuitenkin miettii kahteen kertaan, onko järkevää valittaa 40 euron pysäköintivirhemaksusta, kun riskinä on uusi 250 euron maksu, ellei hänen valitustaan hyväksytä ja päätöstä muuteta.<sup>5</sup> Oikeudenkäyntimaksusta vapauttaminen sen perimisen ilmeisen kohtuuttomuuden takia lienee käytännössä tuntematonta. Vähintäänkin valittajan on osattava sitä vaatia, jotta hallinto-oikeus edes ryhtyy miettimään vapauttamista. Sen sanominen etukäteen, että päätös varmasti muuttuu hallinto-oikeudessa valittajan eduksi, vaatii ennustajanlahjoja. Jokainen asianajaja tietää, että "varmoja" asioita ei käytännössä ole.

Jos Suomessa olisi kärkkäitä, oikeuspoliittista agenda ajavia kansalaisjärjestöjä, sosiaalinen media olisi täyttynyt puheenvuoroista, joissa lajinsääätäjä

<sup>5</sup> Kynnyksen nouseminen käy hyvin ilmi tilastoista. Esimerkiksi vuonna 2015 Helsingin hallinto-oikeuteen saapui 694 valitusta pysäköintivirhemaksuista. vuonna 2016 määrä putosi 160 valitukseen ja vuonna 2017 jo 143 valitukseen. Jos uudistuksen tarkoitus oli karsia valituksia tässä asiaryhmässä, se oli kiistaton menestys. Virheellisesti määrättyjä ia maksuja ja niihin liittyviä vääryyskokemuksia uudistus ei tietenkään poistanut. Yleiskuvaa maksumuutoksesta ja sen vaikutuksesta valitusalttiuteen ei ole saatavissa, sillä hallinto-oikeuksien ratkaisujen yhteistilastointi asiaryhmittäin lopetettiin vuonna 2013.

olisi syytetty tietoisesta pyrkimyksestä saada muutoksen hakeminen pienissä asioissa tyystin loppumaan. Kansalaisyhteiskunnan edunvalvonnan puuttuessa oikeussuojan merkittävä heikennys tuli noteeratuksi vain lehtien yleisönosastoissa. Niiden tunteenpurkaukset taas oli helppo ohittaa ”ymmärtämättömien kansalaisten kiukutteluna aiheellisista virhemaksuista”. Virallisesti oikeuksiin pääsyn vaikeutuminen tunnustettiin vasta apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä 25.6.2018. Syystä tai toisesta yksittäinen päätös kanteluasiassa ylitti julkaisukynnyksen ja pääsi – tosin kahden kuukauden viiveellä – iltapäivälehtien otsikoihin. Päätöksessään apulaisoikeusasiamies totesi suoraan, että hänen mielestään 250 euron oikeudenkäyntimaksu ”tosiasiallisesti rajoittaa asiakkaiden muutoksenhakua”. Tosin hänen tarjoamansa ”ratkaisu”, viranomaisen tuli oikaista maksun määräävää päätöstään tässä yksittäistapauksessa, ei tätä oikeuksiin pääsyn estettä yleisemmin poista.

## 2 ”Kaiken maailman oikeuksien ei tarvitsekaan toteutua”

Kukaan ei toistaiseksi ole uskaltanut sanoa otsikon ajatusta ääneen. Poliitikko, joka siihen rohkenisi, joutuisi vuorenvarmasti sosiaalisen median riepoteltavaksi ja vaarantaisi uudelleenvalintansa, ehkä koko poliittisen uransa. Kuitenkin moni oikeustieteen tutkija pitää tällaista toteamusta nykytilanteen varsin realistisena kuvauksena. Tosin vain salaliittoteorioita harrastava jaksaa uskoa, että nykytila on ollut tietoisien toiminnan tulos, toisin sanoen, että se olisi otettu oikeus- politiikan viralliselle agendalle. Näin selitettäväksi jää, millainen historiallinen kehitys – tai suoremmin ilmaistuna epäonnistuneet valinnat yksittäisissä ratkaisuissa – ovat tuottaneet näin onnetoman tuloksen. Oikeussosiologit (ja moni prosessioikeuden tutkijakin) näkee pahan juuren oikeudenkäyntikynnyksen nopeassa nousussa. Toki oikeudenkäyntikynnyksen korkeus on ollut valitusten kestoaihe aina siitä alkaen, kun moderni oikeudenkäyntikonsepti uuden ajan alussa syntyi. Kehitys vuoden 1993 jälkeen aika on kuitenkin tässä suhteessa vertaansa vailla. Mainittu vuosi on niin sanotun alioikeusuudistuksen vuosi. Tämä uudistus käynnisti kustannusten nousukierteen, joka tuntuu edelleen syvenevän.

Jos ajatellaan tavanomaista oikeudenkäyntiä riita-asiassa, kustannuksia ovat nostaneet toisiaan vahvistaen monet tekijät. Näitä ovat muun muassa lakimiesavun välttämättömyys, monivaiheinen oikeudenkäynti sekä se ankaroitunut vastuu vastapuolen oikeudenkäyntikuluista, joka lankeaa hävinneelle asianosaiselle. Vastuu vastapuolen kustannuksista on käytännössä vielä ankarampi, mitä lakikirjaa lukeva mieltää. Tuomioistuimet nimittäin soveltavat odotettua

harvemmin niitä lain säännöksiä, jotka on varta vasten tarkoitettu lieventämään pääsääntöä. Tuomioistuimet eivät myöskään ole kontrolloineet kunnolla vaadittujen oikeudenkäyntikustannusten tarpeellisuutta ja kohtuullisuutta.<sup>6</sup> Totaalitappio laajassa riita-asiassa on normaalille kuluttaja-palkansaajalle taloudellinen katastrofi. Ihme ei ole, että riita-asioiden häviäminen tuomioistuimista on pitkään askarruttanut oikeussosiologeja. Ihme olisi pikemminkin se, että riita-asioiden määrät näin epäedullisissa oloissa kasvaisivat tai edes pysyisivät ennallaan! Yllätys sen sijaan on, että oikeuspoliitikot tai edes tuomioistuimet itse eivät näe kehityksessä mitään huolenaihetta. Asioiden väheneminen vähentää tuomioistuinten kuormitusta ja tuo valtionalouteen kaivattuja menosäästöjä.

Oikeudenkäyntikynnyksen nousu on *de facto* muuttanut rahamääräisesti pienet intressit oikeudenkäyntikelvottomiksi. Normikansalaisen ei kerta kaikkiaan kannata käydä oikeutta institutionaalisen vastapuolen kanssa vähäisestä intressistä.<sup>7</sup> Kuten edellä havaittiin, se ei kannata edes vähärisessä hallintolainkäytössä. Yleisessä lainkäytössä keskivertoiselle kuluttaja-palkansaajalle, joka lähtee oikeudenkäyntitielle pikkusummista, pitäisi oikeastaan jo määrätä edunvalvoja. Hänen ottamansa riski (tappio) on täysin tolkuton suhteessa hyötyyn (voitto). Asiantila mahdollistaa sekä pienet vääryydet että suoranaisten kiristyksen, toisin sanoen sanktioita jäävät oikeudenloukkaukset sekä kyseenalaisten maksujen vaatimisen kuluttaja-palkansaajalta uhkaamalla heitä kanteen nostamisella. Esimerkkinä tästä ovat niin sanotut tekijänoikeuskirjeet. Huomattava osa kirjeen saajista on tietävästi maksanut vaaditun korvauksen, vaikka vaatimuksen oikeellisuus on herättänyt heissä aiheellisia epäilyksiä.

Suuren intressin asiassa riski on toki sama, mutta riskin ja intressin suhde tasoittuu. Oikeudenkäynti vaatii uskallusta, mutta se on vielä rationaalisen ja taloudellisen logiikan rajoissa. Totta on, että kyseessä ei ole täysin uusi ilmiö. Ennenkin on mietitty, kuinka pienen intressin asioita (joita aikaisemmin kutsuttiin väheksyvästi bagatelliasioiksi) oli järkevää tuoda tuomioistuihin. Vastahakoisuus tällaisten asioiden käsittelylle voidaan palauttaa tunnettuun roomalaisen oikeuden maksiimiin "*de minimis non curat praetor*", eli tuomari ei välitä pienistä asioista.<sup>8</sup> Ensimmäistä kertaa bagatelliasioiden käsittelyn saama piilevä

<sup>6</sup> Ks. lähemmin *Satu Saarensola*, Oikeudenkäyntikulut ja kohtuullisuus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017, s. 291.

<sup>7</sup> Siitä, millainen rahallinen intressi tekee oikeudenkäynnistä todellisen (eli realistisen) vaihtoehdon kuluttaja-palkansaajalle, voidaan keskustella. Tietenkin myös poikkeuksellisen hyvän menestymisenuste vaikuttaa. Useimmat käytännön lakimiehet sijoittavat kynnyksen kymmenentuhanteen euroon, usein jopa merkittävästi sen yläpuolelle.

<sup>8</sup> Tosin roomalaista oikeutta tunteva pystyy vastaamaan vähemmän tunnetulla maksiimilla "*meminerimus etiam adversus infimos iustitiam esse servandam*", vapaasti käännettynä: on muistettava, että myös vähäisimpien on saatava oikeutta. Maksiimi sopisi oikeastaan hyvin access to justice -tutkimuksen tunnuslauseeksi.

paheksunta on kuitenkin muuttunut (tai muuttumassa) käytännön toimenpiteiksi.

Voidaan kysyä, mistä johtuu suomalaisen oikeusjärjestelmän oikeudenkäyntikielteisyys tai vähintäänkin välinpitämättömyys siitä, toteutuvatko lainsäädännön lupaamat oikeudet käytännössä. Syyllistä voidaan hakea suomalaisesta oikeuskulttuurista, joka arvostaa jonkun mielestä suhteettomasti sovinnollisuutta ja kompromisseja.<sup>9</sup> Oikeudenkäyntiin liian helposti turvautuva kansalainen saa nopeasti riitapukarin leiman. Samoin ihmisen kutsuminen ”oikeustaistelijaksi” ei ole tunnustus vaan pejoratiivinen ilmaus. Liian sinnikästä oikeuksien hakemista oikeudellista tietä ei selvästikään arvosteta. Oikeudenkäyntikielteisyys pistää silmään siinä mediakeskustelussa, jonka viimeaikaiset joukkokanteet synnyttivät, esimerkkinä niin sanotut puukartellikanteet, joissa metsänomistajat nostivat tuhatmäärin kanteita metsäkaupoissa kärsimistään vahingoista. Uutisissa kauhisteltiin kanteiden valtaisa määrää, paisuteltiin oikeudenkäyntien riskejä sekä paheksuttiin ”ahneita metsänomistajia”. Uutisia, joissa olisi tunnustettu metsänomistajien legitimit intressit paasikivimäisessä hengessä tai edes heidän subjektiivisia vääryyskokemuksiaan, saa hakemalla hakea.<sup>10</sup>

Osaksi syynä oikeuksiin pääsyn korkeaan kynnykseen lienee ollut yksilöllisen oikeussuojan eetokseksi kutsuttu ajatustottumus.<sup>11</sup> Lähdemme sitä itsekään huomaamatta siitä, että vääryyttä kärsineen on yksin haettava oikeuksiaan, toisin sanoen tyyppitapauksessa nostettava yksilöllinen kanne ja käytävä yksin oikeutta. Lähtökohta johtaa herkästi asianosaisten tiedolliseen ja taloudelliseen eriarvoisuuteen, kun vastakkain ovat suuri yritys ja yksityinen kansalainen. Eriarvoisuus on erityisen näkyvää pohjoismaissa ja ehkä eniten Suomessa. Suomesta on aina puuttunut järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta; meillä ei ole ärhäköitä, litigaatiohenkisiä järjestöjä, jotka esimerkiksi kuluttaja/elinkeinonharjoittaja-kiistoissa nostaisivat kanteita ennakkotapausten hankkimiseksi tai epäkohtien osoittamiseksi. Harvalukuisilla kuluttajajärjestöillä ei ole tiedollisia eikä taloudellisia voimavaroja, ei ehkä haluakaan oikeudenkäynteihin. Aatehistorioitsija yhdistäisi kansalaisyhteiskunnan heikkouden oikeussuojajatteluun hegeliläiseen valtiokeskeisyyteen. Valtion asiaksi katsotaan huolenpito siitä, että kansalaiset pääsevät oikeuksiinsa. Tällaisessa ajattelussa kansalaisjärjestöille ei jää oikeuksiin pääsyssä selkeää roolia, eikä järjestöjä luontaisesti, toisin kuin monissa

<sup>9</sup> Sovinto ei ole patenttiratkaisu oikeuksien pääsyn pulmaan. Mikään ei nimittäin takaa sitä, että vahvempi osapuoli suostuu sovintoon riidassa. Tavallinen ilmiö on strategiseksi käyttäytymiseksi kutsuttu menettely. Vahvempi osapuoli kieltäytyy kaikista kompromisseista luottaen siihen, että vastapuoli ei oikeudenkäynnin häviämisen riskin pelossa uskaltaudu oikeudenkäyntiin. Kokemus osoittaa, että laskelmointi yleensä osuu oikeaan, jos vastapuoli on kuluttaja-palkansaaja. Ks. *Risto Koulun*, Kaupallisten riitojen sovittelu. Edita 2006, s. 255.

<sup>10</sup> Vastaajatahon (kolme suurta metsäyhtiötä) onkin arvioitu onnistuneen erinomaisesti julkisuuden hallinnassaan. Ks. *Risto Koulun* 2017b, s. 247.

<sup>11</sup> *Koulun* *ibid.* s. 15.

muissa maissa, synny. Aggressiivisten kuluttajajärjestöjen rinnalle kaivattaisiin ennen kaikkea sellaisia ympäristöjärjestöjä, jotka hakisivat korvauksia ympäristövahingoista niitä kärsineille. Kuten tunnettua esimerkiksi Talvivaara-kai-voshankkeen mittavat ympäristövahingot ovat paitsi korvaamatta myös ilman korvauspäätöksiä. Totta on, että ympäristöaktiivit ovat varsin näkyvästi mukana erilaisissa lupamenettelyissä. Vaikka aktiivisella puolenpidolla on kieltämättä vaikutusta tulevaisuuteen, ympäristöliike ei ole ollut ainakaan yli-innostunut vaatimaan, että aiheutetut ympäristövahingot korvataan. Tällaisista käytännön yksityiskohdista huolehtiminen kun ei nosta samalla tavalla järjestön media-profiilia kuin lupahakemusten kovaääninen vastustaminen.

Oikeustieteen tutkimuksen on nähtävä myös malka omassa silmässään. **Musta Pekka** jää ehkä selvimmin prosessioikeuden tutkimuksen käteen: oikeudenalan tutkimus ei ole ollut kiinnostunut oikeussuojajärjestelmien toimivuudesta tai oikeuksiin pääsemisestä. Aukkoa ei täyty se, että oikeudenalan tutkimus on tuottanut korkeatasoista tutkimusta prosessilakien systematiikasta ja prosessisäännösten tulkinnasta. Vasta *access to justice* -liikkeen myöhäinen tuleminen Suomeen herätti kiinnostuksen oikeussuojajärjestelmien toimivuuteen ja siihen, miten kansalaiset tosiasiallisesti pääsivät oikeuksiinsa. Jälkikäteen ajatellen tämänkin tutkimussuuntauksen impakti suuntautui osaksi väärin; panostus siihen ohjautui erilaisten sovittelumeکانismien kehittämiseen. Sen sijaan perinteisen oikeudenkäynnin konseptin kehittäminen oikeussuojajärjestelmien vastaavaksi unohtui, vaikka se toki oli ollut osa alkuperäistä *access to justice* -liikettä. Aika on kuitenkin näyttänyt, että sovitteluparadigma – tai yleisemmin vaihtoehtoparadigma – ei tarjoa yleispätevää ratkaisua oikeuksiin pääsemisen ongelmaan. Kaikkia asioita ei saada sovituksi, yritettiin mitä tahansa. Sovinnon kannalta toivottomiksi ovat osoittautuneet monet yksityishenkilö/vahva toimija -asetelmat, joissa vaikuttaa edellä viitattu strategisen käyttäytymisen logiikka. Juuri näissä tilanteissahan oikeuksiin pääsyn keinot joutuvat todelliseen testiin.

### 3 Liikkuvatko juridiset mannerlaatat?

Kohtalonkysymys kuuluu, teemmekö lähivuosina jotain oikeuksiin pääsyn todelliseksi tehostamiseksi. Kotimaiselta lainsäätäjältä vain uskalikko odottaa merkittävää panosta tai rohkeita avauksia. Suomalainen oikeuspolitiikka on perinteisesti ollut tuomioistuineläitospolitiikkaa. Kansalaisnäkökulma, eli se pääsy oikeuksiin, jota varten tuomioistuimet ovat olemassa, on vilahtanut enintään juhlapuheissa ja silloinkin tavallisesti argumenttina sille, miksi tuomioistuinten määrärahoja tulisi lisätä. Viime vuosina tuomioistuinpainotus on ollut erityisen vahva, kun uudistuskapasiteetti ja uudistushalukkuus on käytetty



tuomioistuinlain valmisteluun. Laki onkin suuri parannus aikaisempaan asetuksentasoiseen ja pirstoutuneeseen sääntelyyn verrattuna. Siitä huolimatta lakiin uhrattu panos menee tavallaan hukkaan. Vaikka tuomioistuimet toki tarvitsevat ajantasaiset säännökset siitä, miten ne toimivat ja – ennen kaikkea – miten niitä johdetaan, tällaisilla säännöksillä ei vielä turvata kansalaisten pääsyä oikeuksiin. Ongelmahan on siinä, että odotettua määrää asioita ei tuoda tuomioistuihin korkean oikeudenkäyntikynnyksen takia. Oikeuspoliittista päätöksentekoa koskevaa keskustelua seuraavan sivullisen on vaikea välttää vaikutelmaa siitä, että moni keskusteluun osallistuva on kokonaan unohtanut vanhan viisauden, jonka mukaan tuomioistuimet ovat kansalaisia eivätkä kansalliset tuomioistuimia varten. Yllättävän usea lainkäytön ammattilainen näyttää suorastaan pitävän kansalaisia vain raaka-aineena ”tuomiovallan käyttämiselle”. Jo opiskelijoissa näkyy merkkejä ajattelusta, jossa tuomioistuimet ovat olemassa, jotta lakimiehet saisivat työpaikkoja!

Jos välinpitämättömyys oikeuksien aidosta toteutumisesta yhteiskunnassa johtuu oikeuskulttuurista, nopeita asennemuutoksia on turha odottaa. Oikeuskulttuurin uudet linjaukset ovat tunnetusti hyvin verkkaisia. Tosin optimisti voi vedota siihen, että tuomioistuimet eivät enää ole turvassa arvostelulta ja että kansalaisten odotukset myös oikeuksiin pääsyn osalta ovat kasvaneet.<sup>12</sup> Ihmiset eivät enää entiseen tapaan alistu vaieten kohtaloonsa vaan tuovat ilmi tyytymättömyytensä. Pessimisti taas sanoisi, että tuomioistuimet ovat osoittautuneet yllättävän immuuneiksi arvostelulle. Ensiksikin arvostelu ei yleensä henkilöidy eikä ole asiantuntevaa, joten se on helppo ohittaa kiukutteluna. Toiseksi asianajajien muodostama kerros kansalaisten ja tuomioistuimen välissä eristää tehokkaasti: asianajajat selittävät tapahtunutta parhain päin ja suodattavat pahimman kritiikin, joka näin ei ehkä edes tule tuomioistuimen tietoon. Tästä syystä on vaikea uskoa siihen, että kansalaisten mielipiteet yksinään riittäisivät sellaiseksi laattatektoniseksi voimaksi, joka saisi juridiset mannerlaatat liikkeeseen. Voi toki olla, että oikeuksiin pääsyn kannalta epäonnistuneet puukartellikanteet pitkällä tähtäimellä tuottavat ”oikeuspoliittisia” tuloksia, käy tai kävi itse oikeudenkäynneissä miten tahansa. Osoittaahan näiden kanteiden historia kouriintuntuvasti, kuinka vaikeaa yksityisten kansalaisten on päästä oikeuksiinsa, kun vastassa on tiedollisesti ja taloudellisesti ylivoimainen vastustaja, tässä jättimäiset metsäyhtiöt. Kuten edellä todettiin, pelkästään oikeudenkäyntien pitkittäminen saa valtaosan oikeuksiaan hakevista lopulta luovuttamaan. Synnynnäiset oikeustaistelijat ovat harvassa.

Oikeustieteen tutkimuksen vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset. Kuten edellä todettiin, prosessioikeuden tutkimus pääsääntöisesti tyytyy vahvista-

<sup>12</sup> *Vaala Haavisto*, Tuomioistuinten kehittämisen erityispiirteitä. s.19–36 teoksessa Heidi Lindfors (toim.), Tuomioistuintutkimus muuttuvassa maailmassa. COMI 2007, s. 19.

maan lainsäätäjän linjauksia ja selittämään löytämänsä epäkohdat parhain päin. Tutkimuksessakin metsä hukkuu välillä puilta, tutkimus takertuu toisarvoisiin yksityiskohtiin eikä tuota kaivattuja ehdotuksia siitä, miten nykyistä järjestelmää tulisi muuttaa eli millaiset keinot tukisivat nykyistä paremmin kansalaisten pääsyä oikeuksiinsa. Tosin ideaalisenkaan prosessioikeuden tutkimuksen tulokset eivät välttämättä auttaisi. Asenneilmapiirissä, jota leimaa yleinen tiede- ja tutkimuskielteisyys vihjailuineen ”kaiken maailman dosenteista”, tieteelliseen tutkimukseen perustuvat ehdotukset eivät ehkä ole se, mitä kaivataan uudistusten aloittamiseksi. Tutkijoiden ehdotukset torjutaan herkästi toimivallan ylityksinä, lakien uudistaminenhan koetaan oikeusministeriön mandaattiin kuuluvaksi.

Näin päädytään siihen, että muutosimpulssien on tultava ja ne voivat tulla vain oikeusjärjestyksemme ulkopuolelta. Euroopan unionin jäsenvaltioissa komissio on ollut perinteisesti uudistusten moottori. Se on äskettäin kantanut huolta nimenomaan kuluttajien pääsystä oikeuksiin.<sup>13</sup> Kuluttajat ovatkin ryhmä, jonka on, kaikesta mainostetusta ”kuluttajansuojasta” huolimatta, vaikea päästä oikeuksiinsa, jos vastassa on ylivoimaansa kylmän rationaalisesti hyödyntävä institutionaalinen vastapuoli, esimerkiksi viranomainen tai suuryritys. Nähtäväksi jää, johtaako komission aktiivisuus laajempiin aloitteisiin. Kaikki vaikeuksia oikeuksiin pääsyssään kohtaavat kansalaiset eivät ole kuluttajia eivätkä kaikki kiistat kuluttajariitoja. Esimerkiksi edellä viitatus puukartellikanteet eivät kuuluneet tähän kategoriaan, vaikka niissä havaitut oikeuksiin pääsyn esteet aktualisoituvat myös kuluttaja/elinkeinonharjoittaja -kiistoissa.

Toki erojakin asiaryhmien välillä löytyy. Yksi ero syntyy siitä, kuuluuko asiaryhmä jonkun julkisen asiamiehen toimenkuvaan ja mikä tällaisen asiamiehen politiikka on. Metsänomistajilla ei ole tukenaan kuluttaja-asiamiehen kaltaista julkista asiamiestä. Metsänomistajat saavat tukea vain toisiltaan ja jossain kohdin kansalaisyhteiskunnalta. Liikvoja odotuksia on syytä välttää myös unionin suhteen. Kannattaa muistaa, että Euroopan unioni on perinteisesti jättänyt oikeuksien toteutumisen prosessiautonomian nimellä jäsenvaltioiden lainsäätäjän huoleksi. Unioni on välittänyt vain siitä, miten unionin säädöksiin perustuvat oikeudet toteutuvat. Vaikka perinteinen prosessiautonomia on nurkistaan murentumassa, nopeaan takinkäänökseen tässä suhteessa optimistikaan ei uskalla luottaa. Toki mahdollisuuksien rajoissa on, että EU-impulssit rajoituneinkin ja *access to justice* -tutkimussuuntauksen antamalla henkisellä tuella riittävät liikuttamaan juridisia mannerlaattoja.

Murroksen keskellä kukaan ei pysty varmuudella sanomaan, mikä on lopputulos, toteutumattomien oikeuksien maailma vai paremman oikeuksiin pää-

<sup>13</sup> Ks. esimerkiksi commission staff working document: impact assessment. 11.4.2018 SWD (2018) 96 final.

syn maailma. Parantumaton optimisti (jollaiseksi lasken itseni) toki toivoisi jälkimmäisen voittoa mutta myöntää hiljaa mielessään, että itsestään tuo uusi uljas maailma ei synny. Oikeuksiin pääsyn maailma maksaa, mutta on muistettava, että toteutumattomien oikeuksien maailma ei sekään tuo pelkästään valtiontaloudellisia säästöjä. Tällainen maailma rapauttaa oikeusjärjestyksen legitimitettä, se myös antaa käyttövoimaa muodikkaalle kansalaistottelemattomuudelle: ihmisiltä on vaikea vaatia lain asettamien velvollisuuksien kunnioittamista, jos lakia ei noudateta heidän oikeuksiensa kohdalla. Joka tapauksessa tietoinen esteiden kasaaminen oikeuksiin pääsyn tielle on tuomittavaa, syyllistyy siihen kuka tahansa ja johtui este mistä tahansa. Esteet loukkaavat sitä oikeudenmukaisuuden tajua, jonka sanotaan olevan ihmisen perisyntyinen ominaisuus.

Todellisessa oikeusvaltiossa oikeudet eivät koskaan saisi jäädä horisonttiin. Vanhaa neuvostoaikeista anekdoottia lainaten: horisonttihan koko ajan etäännyy, kun tarkkailija kulkee sitä kohti eikä horisontissa näkyvää tavoitetta koskaan voida saavuttaa. Tässä suhteessa oikeuksiin pääsy rinnastuu siihen kommunistiseen ihanneyhteiskuntaan, josta anekdootti alun perin puhui.