

Aluekehityspäätöksenteon argumentaation oikeudellinen luonne

Veli-Pekka Hautamäki

JURIDICAL NATURE OF ARGUMENTATION IN REGIONAL POLICY

Regional Development Act's (Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993) first paragraph contains that Finland's regional policy aims are to improve spontaneous development of the regions and balanced regional development. How should this kind of rule to be interpret? The usual way in Finland is to use grammatical and historical interpretation methods in interpretation. But are those methods enough in the case of Regional Development Act's first paragraph? It seems to be so that grammatical and historical method could not bring wide enough argumentation in our case.

Teleological interpretation method could however be one opportunity to solve the problem. Teleology means that statute would be interpret with looking the social conditions and the meaning of the law at the same time. In the end it should not however mean that teleological method should have a some kind of monopoly in interpretation process. It would be better way to have a some kind of methodological symbiosis in interpretation which would mean that also grammatical and historical method are taken into consideration.

Decisions must always have a some kind of arguments behind them. In this respect Regional Development Act's first paragraph should be mentioned in decisions which belongs to regional policy's area.

Keywords: Argumentation, regional policy, interpretation, teleological method.

KYSYMYKSENASETTELU

Oikeudellisen sääntelyn luonne on Suomessa muuttunut viimeisimpien vuosikymmenten aikana. Oikeussäännöksillä säännellään yhä laajemmin yhteiskunnan toimintaa ja sääntelyn ekspansio on luonut myös uudentyyppisiä sääntelymuotoja (ks. esim. Säädösvalmistelun kehittäminen 1987, 11–12; Tuori 1988, 195). Yksi tällainen suhteellisen moderni sääntelyn muoto on niin kutsuttu *tavoitesääntely*, jossa tavoitteiden asettamisen merkitys on korostetussa asemassa. Oikeuden tavoitteellisen luonteen korostumista voidaan kutsua myös *finalisoitumistendenssiksi*

(Tuori 1985, 1–2, 167; Tuori 1990, 253; Laakso 1990, 15; Mäenpää 1997, 60).

Oikeuden finalisoituminen on näkynyt esimerkiksi niin kutsutussa aluekehityslainsäädännössä. Laissa alueiden kehittämisestä eli aluekehityslain (1135/1993) säädetään Suomen kansallisen aluepolitiikan tavoitteista. Tavoitteiksi asetetaan mainitussa lainkohdassa maan alueiden omaehtoisen kehittämisen ja tasapainoisen alueellisen kehityksen edistäminen. Näiden tavoitteiden toteuttaminen tulisi tapahtua ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla. Aluekehityslain 1 § on hyvin väljäksi muotoiltu tavoitesäännös, mikä aiheuttaa kysymyksen siitä, miten sitä olisi tulkittava ja miten päästäisiin siinä esitettyjen aluepoliittisten tavoitteiden kannalta parhaimpaan mahdolliseen lopputulokseen? Lisäksi on syytä kysyä, millainen tulkintavaikutus mainitulla lainkohdalla lopulta on? Tällöin on tarkasteltava laintulkintaa yleensä ja niitä tulkintatapoja, joita on käytettävissä. Tämän kirjoituksen pääkysymyksenä voidaankin kysyä, ovatko niin sanotut »perinteiset» laintulkintametodit eli lähinnä sanamuodonmukainen ja historiallinen tulkinta riittäviä aluekehityslain 1 §:n kaltaisten tavoitesäännösten tulkintaa ja aluekehityspäätöksenteon argumentointia silmällä pitäen?

ALUEPOLITIIKAN TAVOITTEET

Varsinaisen aluepolitiikan kehittymisen alku Suomessa ajoittuu 1950- ja 1960-luvuille, jolloin ilmiöstä puhuttiin *kehitysaluepolitiikan* nimellä (Mønnesland 1997, 17; Vartiainen 1998). Ensimmäinen kehitysaluepoliittinen lakipaketti tuli voimaan vuonna 1966, siitä seuraava kokonaisuusdistus vuonna 1970. Kehitysaluepolitiikasta siirryttiin koko maan kattavaan aluepolitiikkaan 1970-luvun puolivälissä (ks. Niemivuo 1979, 3; Sarja 1995, 8). Aluepoliittista lainsäädäntöä uudistettiin kokonaisvaltaisesti tämän jälkeen vielä vuosina 1981 ja 1988 voimaan tulleilla säädöksillä. Nykyisen aluekehityslainsäädäntökokonaisuuden voimaantulo tapahtui vuoden 1994 alus-
ta lukien. Aluepolitiikan tavoitteiden päälinjat ovat

pysyneet melko samanlaisina siitä saakka, kun siirryttiin kehitysaluepolitiikasta aluepolitiikkaan vuonna 1975 (vrt. HE 99/1993 vp., 4; HaVM 20/1993 vp., 4).

Nykyään aluepolitiikkaa toteutetaan sekä kansallisesta että ylikansallisesta järjestelmästä käsin eli toisin sanoen Suomen EU-jäsenyys toi ulottuville myös EY:n ylikansallisen aluepolitiikan. EY:n ensimmäiset aluepoliittiset asiakirjat muotoiltiin komission toimesta 1960-luvulla (Mäkinen 1994, 22). Euroopan yhteisöjen varsinaisen aluepolitiikan katsotaan alkaneen vuonna 1975 Euroopan aluekehitysrahaston (ERDF) perustamisesta (neuvoston asetus 724/75). Niin sanotulla yhtenäistämisasiakirjalla (Single European Act) vuonna 1986 aluepolitiikka tuli mukaan yhteisöjen sopimuksiin, kun Rooman sopimukseen lisättiin aluepolitiikkaa koskevat 130 a–e artiklat. Näistä artikloista eritoten artiklaa 130 a voidaan pitää EY:n aluepolitiikan erityisenä tavoiteartikkelina. Siinä määritellään yhteisön pyrkimykseksi edistää koko yhteisön sopusointuista kehitystä vähentämällä eri alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä.

TULKINTAONGELMA

Miten aluekehityslain 1 §:n sisältämää tavoitesäännöstä tulisi tulkita? Ovatko suomalaisessa laintulkintaopissa perinteisesti keskeisinä pidetyt lain sanamuotoon perustuva tulkintatapa ja lain esitöiden tutkimiseen perustuva historiallinen tulkinta riittäviä kyseessä olevan lainkohdan sisällön selvittämiseksi? Oikeuslähdeopillisesti laki on lain soveltajia vahvasti velvoittava ja lainsäätäjän tarkoitus heikosti velvoittava oikeuslähde. Kun aluekehityslain tavoitesäännös on muotoiltu kielelliseltä asultaan hyvin väljäksi, muodostuu lain sanamuotoon perustuvan tulkinnan käyttö hankalaksi. Joillakin sääntelyaloilla, kuten esimerkiksi rikosoikeudessa, sanamuodonmukainen tulkinta on luonnollinen tulkintatapa. (ks. esim. Aarnio 1989, 165–166; Laakso 1990, 147–148; Takki 1985, 71–73; Strömholm 1988, 397–401; Peczenik 1980, 69–73). Mutta kun astutaan pois konditionaalisesta 'jos – niin' -sääntelystä esimerkiksi juuri tavoitesääntelyn kaltaiseen finalistiseen sääntelyyn, ei sanamuodonmukainen tulkintatapa enää ehkä olekaan riittävä osoittamaan yksiselitteisesti lainkohdassa olevan säännöksen merkitystä.

Historiallisen tulkintamenetelmän onnistuneisuuden takeena ovat lain hyvin laaditut esityöt,

jotka pystyisivät osoittamaan, mikä lain tarkoitus on. Useissa tapauksissa käy kuitenkin niin, että lain esityöt jäävät käytännössä suppeiksi, jolloin laintulkinta niidenkään perusteella ei mahdollisesti anna tyydyttävää lopputulosta lain tulkinnan kannalta. Historiallisen tulkinnan kannalta ollenainen ongelma on se, että lainsäätäjän tahto vanhentuu ajan mittaan, eivätkä esitöissä esitetyt ajatukset enää istu nykytilaan. (ks. Laakso 1990, 112–113; Marmor 1994, 157–159; Takki 1985, 75–78; Heuru 1989, 185–186; Pohjolainen – Tarukannel 1990, 310–312; Peczenik 1980, 109–120; Germann 1963, 526–528)

On siis huomattavissa, että aluekehityslain 1 §:n kaltaisten tavoitesäännösten tulkinnassa perinteisemmät tulkintatavat eli sanamuodonmukainen ja historiallinen tulkinta eivät välttämättä ole riittäviä tyydyttävään argumentatiiviseen lopputulokseen pääsemisessä. Mutta millä tavoin tyydyttävään lopputulokseen sitten olisi parempi mahdollisuus päästä? Oikeuslähdeopin kannalta joudutaan katsomaan ns. reaalisia argumentteja ja muita lain soveltajaa velvoittamattomia argumentteja. Niiden avulla olisi pyrittävä löytämään muita relevanteita tuntuvia laintulkintatapoja, joiden avulla lain »oikeanlaiseen» soveltamiseen olisi päästävässä. Tavoitteellisen oikeudellisen sääntelyn osalta niin kutsuttu *teleologinen* laintulkintamenetelmä voisi olla eräs kysymykseen tuleva tulkintatapa. Mutta mitä teleologia sitten käytännössä on?

TELEOLOGINEN METODI LAINTULKINNASSA

Teleologisella tulkinnalla tarkoitetaan lain tavoitteellista tulkintaa, jolloin lakia pyritään tulkitsemaan sen tarkoituksen mukaisesti. Teleologiseksi kutsutaan tässä nimenomaisesti objektiivista teleologista tulkintaa, ei subjektiivista teleologiaa, joka on samaistettavissa historiallisen tulkinnan perusajatukseen lainsäätäjän tahdosta. Objektiivisessa muodossaan teleologisen tulkinnan tavoitteena on selvittää lain järkevä tarkoitus jossakin aktuaalisessa tilanteessa. Voidaan sanoa tavoitteellisella tulkinnalla pyrittävän edistämään haluttujen vaikutusten aikaansaamista. (Laakso 1990, 166–167; Takki 1985, 79–80; Konstari 1979, 95–107; Aarnio 1975, 173, 176; Pohjolainen ym. 1990, 313–314)

Jos hieman valotetaan teleologia-käsitteen historiallista taustaa, voidaan nähdä teleologisella ajattelulla olevan pitkät perinteet. Kyseistä filosofista suuntaa edustivat muiden muassa Aris-

toteles ja Tuomas Akvinolainen (ks. Tolonen 1984, passim.; Klami 1978, 6–10). Teleologista ajattelua on esiintynyt myös erilaisissa koulukunnissa, kuten rationalistisessa luonnonoikeudessa, englantilaisessa utilitarismissa ja intressilainopissa (Klami 1979, 44–45). Yhtenä tämän vuosisadan oikeustieteilijöistä, jotka painottavat teleologiaa, voidaan mainita ruotsalainen Per Olof Ekelöf. Hänet luetaan niin sanotun skandinaavisen realismin edustajiin (ks. Helin 1988). Ekelöf esitti teleologisen metodinsa vuonna 1951 julkaisussa teoksessaan ja hänen esittämiensä radikaalien mielipiteiden vuoksi hänen metodologiaan alettiin kutsua *radikaaliksi* teleologiseksi metodiksi. Ekelöfin teorian perusajatuksena oli, että teleologista metodia tulee käyttää jo tulkintaprosessin alusta lähtien (ks. Ekelöf 1951 ja 1958). Tätä aikaisemmin ns. klassinen kanta teleologian käyttöön oli ollut se, että teleologinen metodi tuli nähdä ensisijaisesti muita tulkintamenetelmiä tukevana menetelmänä, jonka käyttö aktualisoituu vasta sitten, kun muut menetelmät osoittautuvat riittämättömiksi. (Peczenik 1989, 407; Sundberg 1978, 268)

Ekelöf perää teoriassaan päätöksenteon objektiivisuutta, vaikka hänen mukaansa arvostuksilta on käytännössä vaikea välttyä (Ekelöf 1951, 21). Ekelöfin mukaan lähtökohtana tulee olla, että niin pitkälle kuin mahdollista noudatetaan niitä tarkoituksiperiä, joita säännöksessä on asetettu. Tällöin ajatellaan, että säännöstö kokonaisuutena toteuttaa tiettyä samaa tavoitetta, jolloin ratkaisu perustuu lakiin. (Ekelöf 1958, 87–88 ja Ekelöf 1980, 60) Ekelöf on tyytymätön lainsäätäjän tarkoituksen selvittämiseen perustuvaan laintulkintamethodiin, samaten kuin myös säännöksen selvän merkityksen eli käytännössä sanamuodon mukaisen tulkinnan mahdollisuuksiin laintulkintamenetelmänä. Mainitut metodit hän katsookin riittämättömiksi oikeussäännösten tulkintaa ajatellen. (Ekelöf 1958, 89–90, 94–96, 98 sekä Ekelöf 1951, 50)

Ekelöfin teoriaa on monissa yhteyksissä kritisoitu. Esimerkiksi Strömholm kritisoi Ekelöfin metodia lähtien siitä, että oikeudellisissa ratkaisuissa pitää mahdollisimman pitkälle selvittää lainsäätäjän tarkoitus. Lisäksi oikeusturvavaatimusten huomioonottaminen heikentää teleologisen metodin käyttöä, koska kyseisen tulkintatavan pohjalta päätökset ovat »epävakaita» (Strömholm 1988, 430, 432, 441). Peczenik ei pidä Ekelöfin metodia sen eksaktimpana kuin muitakaan metodeita. Lisäksi teorian haittana ovat sen pitkälle menevät yksinkertaistukset. Oikeusläheopillisessa mielessä teoria sulkee käytöstä tar-

keitä tulkinnan apuvälineitä. (Peczenik 1990, 203–206 ja Peczenik 1989, 411–418) Aarnion mielestä Ekelöfin teoriaa voidaan kritisoida sekä sen menetelmän suhteen että ontologisiin taustaoletuksiin kohdistuvana (Aarnio 1982, 158–160). Laakso ei näe metodilla poistettavan ongelmaa siitä, mitä tulkinnassa toteutettavat tavoitteet ovat ja miten ja mistä ne ilmenevät. Näin ollen teleologisessa tulkinnassa lain tavoite jää lopulta postuloiduksi asiaksi (Laakso 1990, 173–175).

Suomessa teleologisperusteista teoriaa on kehitellyt Hannu Tapani Klami. Niin kutsutussa *finalistisessa oikeusteoriassa*an Klami toteaa, että »Kaikelle käyttäytymiselle, etenkin tietoiselle päätöksenteolle on perustavalla tavalla ominaista tavoitteellisuus...» (Klami 1979, 44 ja Klami 1983, 35, 493). Klamin teorianmuodostuksen peruslähtökohtia ovat välttämätön tavoitteellisuus, arvoneutraalisuus, rationaalisuus ja yleisyys (Klami 1979, 55–57). Oikeudellista ja hallinnollista päätöksentekoa ajatellen Klami näkee vastakkainasettelun säännön seuraamisen ja tavoitteellisuuden välillä. Kyse on metodologisesta ongelmas- ta, jossa on *kysymys oikeuden staattisen ontologian sopeuttamisesta yhteiskunnan dynamiikkaan*. Käytännössä kulloinkin yhteiskunnallinen tilanne määrittää sen, mitä tavoitteita on järkevä asettaa ja minkälaisia keinoja tavoitteiden toteuttamiseksi on valittavana. (Klami 1979, 72, 76–77) Klamin mielestä ongelmat, joita kutsutaan laintulkinnaksi, ovat itse asiassa päätöksenteon ongelmia. Päätöksentekotoiminnassa tapahtuvalle laintulkinnalle on asetettava tiettyjä heuristisia vaatimuksia, »sääntöjä», joita ovat tulkinta-argumentaation looginen rationaalisuus, tulkintalauseiden ristiriidattomuus, tulkintalauseiden ankkuroituminen sääntelyinformaatioon, jatkuvuus sekä yleistettävyyys. Huomiota on kiinnitettävä »lähetäjän» (lainsäätäjän) ja »vastaanottajan» (pätöksentekijän) erilaisiin käsityksiin sääntelyinformaation »oikeasta» merkityksestä. Erilaisia informaatio-ongelmia ovat käsitteiden epätarkkuus, tulkinnanvaraisuuden liittyminen arvostuksellisiin käsitteisiin, saman sanan käyttö monessa eri merkityksessä, erilaiset ilmaisutekniset puutteet, sääntelyinformaation aukollisuus sekä sen ristiriitaisuus. (Klami 1983, 183–189)

Mitä suurempi epävarmuus faktojen suhteen on, sitä todennäköisemmin ratkaisut eivät Klamin mukaan toteuta rationaalisesti ja toivotulla tavalla niitä tavoitteita, joita sääntelyn antamisen yhteydessä ajateltiin. Klamin mukaan on kuitenkin selvää, että oikeusnormien avulla tehdyn päätöksen perusteena ovat aina viime kädessä jotkin

tavoitteet; oli ne sitten muotoillut päätöksentekijä tai lainsäätäjä. (Klami 1983, 210, 217) Tällöin on siis Klamin teorian pohjalta ajateltavissa, että mikäli lainsäätäjä ei ole pystynyt aluepolitiikan tavoitteita ymmärrettävästi muotoilemaan, jää tuo tehtävä päätöksentekijöille.

Klamin teorian teoria ei ole välttynyt kritiikiltä. Holopaisen mielestä tavoitteiden selvittäminen ei ole »monestikaan mahdollista yksinomaan sen vuoksi, että tavoitteita ei ole ilmaistu». On kysyttävä, pystyvätkö tavoitteiden toteuttajat, siis lain soveltajat, ilmaisemaan sellaisia tavoitteita, joita lainsäätäjäkään ei pysty sääntelyinformaatiolla ilmaisemaan. Kenen tavoitteita tavoitteet tällöin olisivat, lainsäätäjän vai lainsoveltajan? Holopainen pitää »oikean» tavoitteen tai menettelytavan löytämistä mahdottomana, mikäli sitä ei ole säännössä ilmaistu tai jos ilmaistua ei pidetä hyvänä. Tämä johtuu siitä, että yhteiskuntapoliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta vallitsee hyvin erilaisia käsityksiä. (Holopainen 1977, 630–636) Takin mielestä Klami liioittelee finalististen näkökohdan merkitystä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Hän toteaa kuitenkin finalistilla olevan tiettyissä tapauksissa »varteenotettava ja ratkaisutoimintaa ohjaava vaikutus» (Takki 1985, 53) Jääskisen mielestä Klamin teoria oikeuden ontologiasta on erittäin ongelmallinen. Teoria tarvitsisi tuekseen yhteiskuntafilosofia ja yhteiskuntapoliittisia argumentteja. Holopaisen tapaan Jääskinen kysyy, kenelle on annettava valta tehdä finalistisesti kontrolloitavat päätökset eli kenet tavoite- ja arvojärjestelmä on justifikaation perustana. (Jääskinen 1980, 265–267)

Ekelöfin ja Klamin teorioihin verrattuna praktinen esimerkki teleologian käytöstä löytyy EY-tuomioistuimen (EYT) ratkaisukäytännöstä. EYT:n tulkintakäytännössä teleologisella metodilla on keskeinen asema (Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 1996, 53, 347–361; ks. myös Raitio 1996). Tämän kirjoituksen osalta ei pyritä ottamaan kantaa siihen, miltä osin EY:n tuomioistuin ylipääntänsä voi tutkia aluekehityspäätösten substanssiksiä. Tarkastelu perustuukin siis teoreettiselle pohjalle päätarkoituksenaan tarkastella teleologisen metodin käyttöä sinänsä yhtenä EYT:n argumentaatiomuotona. Toisaalta EYT:n roolia aluekehityspäätöksenteonkaan suhteen ei kaikei tule väheksyä, vaikka kysymystä ei olekaan helppo lähestyä. EY-oikeudella on kaikkiaan huomattava rooli hallintomenettelyn normittamisessa sekä päätösten laadullisten vaatimusten asettamisessa. Useissa tuomioistuimen ratkaisuissa argumentaatio perustuu siis teleologisen metodin käytölle (esim. tapaus 159/73 [1974]

ECR 121, tapaus 294/83 [1986] ECR 1339 ja tapaus 259/94 [1996] ECR 4187). Tapauksissa on nähtävissä EYT:n pyrkimys perustella päätöksensä väljästi, jotta sille jäisi enemmän liikkumavaraa seuraavissa ratkaisuissa. Päätösten perusteleminen vetoamalla varsin epämääräisiin yhteisön tavoitteisiin antaa EYT:lle runsaasti mahdollisuuksia ohjata lainsäädännön soveltamista haluamaansa suuntaan. Tällöin myöskään ajatus tuomioistuimesta lähes lainsäätäjänä ei ole kovinkaan vieras (Raitio 1996, 339; Brown 1989, 265).

Klami on sittemmin kytkenyt finalistista oikeusteoriaansa EY-tuomioistuimen toiminnan tarkasteluun. Klami toteaa EYT:n tulkintametodin olevan selkeästi ei-positivistinen antaessaan päätöksilleen avoimia teleologisia justifikaatioita. EYT:n omaksuman ideologian mukaan Rooman sopimuksen normit ovat elastisia oikeudellisia periaatteita, jotka voivat muuttua sosiaalisten taloudellisten ja poliittisten muutosten mukana. Tämä ei luo tuomioistuimelle tarvetta perustaa päätöksiä jo voimassaolevien normien varaan. (Klami 1997, 34–35) Edellistä asetelmaa voidaan peilata Klamin teorian metodologiseen ongelmaan, jossa on kyse oikeuden staattisen ontologian sopeuttamisesta yhteiskunnan dynamiikkaan. EYT on nähtävästi ottanut tehtäväkseen määrittää sitä, minkälaisia tavoitteita on järkevä asettaa ja minkälaisia keinoja niiden toteuttamiseksi käytetään. Tässä tapauksessa siis EYT »vastaanottajana» määrittelee, mikä on tavoitteiden konkreettinen sisältö.

Mitä teleologisen metodin käytöllä voitaisiin saavuttaa aluekehityslain 1 §:n tulkinnan suhteen? Ekelöfin ja Klamin teorit antavat aluekehityslain 1 §:n tulkintaa ajatellen monia lähtökohdita, joskaan niiden avulla ei ehkä kuitenkaan päästä niin pitkälle kuin mainitun lainkohdan tulkintaa ajatellen olisi tarpeellista. Kaikkiaan Klamin teoria on laajapohjaisempi ja modernimpi kuin Ekelöfin teoria ja tätä kautta myös relevantimpi ajatellen juuri aluekehityslain 1 §:n tulkintaa. Siinä missä Ekelöfin ja Klamin teorit ovat oikeudellisia oppirakennelmia, ovat EY-tuomioistuimen ratkaisut käytännön esimerkki teleologisen metodin soveltamisesta. Miten ajatus EY-tuomioistuimen teleologisesta metodista sitten on sovellettavissa aluekehityslain 1 §:n tulkintaan? Ehkä tässä tapauksessa ei ole tarpeen puhua niinkään soveltuvuudesta, kuin siitä, millä tavalla teleologisen metodin käyttöä voidaan verrata suomalaiseseen hallinnolliseen päätöksentekoon ja sen argumentaatioon.

Voidaan ajatella teleologisen metodin käytön

siirtävän valtaa eduskunnalta lain soveltajille, jotka tällöin itse muotoilevat säännöksen tosiasiallisen sisällön. Tätä asetelmaa voidaan jossain suhteessa verrata Klamin ajatuksiin EYT:n toiminnasta. Aluekehityslain 1 §:n ollessa muotoilultaan väljä, on teleologisen metodin käytölle olemassa teoreettisia perusteita, koska esimerkiksi pelkäänsään sanamuodonmukaiseen ja historialliseen tulkintaan nojautuminen ei anna tyydyttävää tulkintatulosta, eikä mahdollista kovinkaan syvällistä argumentaatiota.

PÄÄTÖSTILANNE

Voidaan tietenkin kriittisesti kysyä, missä määrin aluekehityslain 1 § aktualisoituu yksittäisissä päätöstilanteissa. Vaikka lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, että ko. lainkohta tulisi päätöksiä tehtäessä ottaa huomioon, saattaa käytäntö olla erilainen, eikä päätöksiä siis pyritä justifioimaan aluekehityslain 1 §:n avulla. Toisaalta voidaan kriittisesti kysyä sitä, eikö aluekehityslain 1 §:ää sitten tulisi ottaa päätöksenteossa ja sen justifiointissa huomioon? Minkälaisesta päätöksenteon laadusta kertoo se, että aluekehityspäätöksentekoa ei pyritä perustelemaan lain säännöksillä, joiden sinänsä voidaan katsoa olevan keskeisiä koko kyseessä olevan toiminnan kannalta?

Päätöksenteolle on erilaisissa yhteyksissä annettu erilaisia merkityksiä (esim. Jansson 1985, 202–207). Peczenik on määritellyt hallinnollisen päätöksenteon monivaiheiseksi tapahtumaksi. Päätöksenteon ehtoina on tällöin päätöksen perustuminen johonkin oikeuslähteeseen, kuten esimerkiksi lakiin tai tapaoikeuteen. Kun kyse on tapauksista, joissa pelkkä sanamuodonmukainen tulkinta ei riitä, päätöksenteon tukena käytetään moraalisia arvolauseita. Peczenik pitää päätöksenteolle olennaisena ehtona myös sitä, että se voidaan nähdä loogisesti oikeanlaisena päätteilyprosessina. (Peczenik 1989, 29–30)

Operaationaaliselta kannalta katsottuna päätöksenteossa voidaan erottaa kolme päävaihetta: tulkinta *in abstracto*, normin soveltaminen tiettyyn tapaukseen sekä oikeudellisen seuraamuksen valinta. Tulkinta *in abstracto* muodostuu kahdesta operaatiosta: ensinnäkin jonkin oikeuslähteen tulkinnasta sen sananmukaisessa mielessä (*sensu largo*) ja toisaalta tuon oikeuslähteen tulkinnasta tiettyjen oikeudellisten käsitteiden, päätelmien ja metodien perusteella. Normin soveltamisessa johonkin tapaukseen on erotettavissa erinäisiä operaatioita. Ensimmäiseksi Peczenik

mainitsee muiden relevanttien normien ja arvolauseiden tarkastelun, jotka saattavat modifioida soveltamista esimerkiksi vaatimalla joitain poikkeuksia. Tämän jälkeen vahvistetaan tapaukseen vaikuttavat faktat, joiden perusteella seuraavassa operaatioissa toteutetaan subsumptio. Subsumptiomahdollisuuksia voi käytännössä olla useita, jolloin niistä joudutaan valitsemaan yksi. Hallinnollisen päätöksenteon kolmas päävaihe Peczenikin mallissa on oikeudellisen seuraamuksen valinta. Tällöin on kyse harkinnasta, jolla valitaan se ratkaisu, joka päätöksentekijän mielestä parhaiten tilanteeseen sopii. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi aluepoliittisia tukia jaettaessa, jolloin päätöksentekijä joutuu harkitsemaan, myöntääkö hän jollekin hankkeelle avustusta. (Peczenik 1989, 30)

Päätöksentekoa voidaan tarkastella myös päätöksentekijän orientoituneisuuden näkökulmasta käsin. Graver erottaa tarkoitushakuisen, formalistisen ja evaluatiivisen näkökulman. Tarkoitushakuisessa päätöksenteossa päätöksentekijä valitsee tarkoituksenmukaiset keinot saavuttaakseen toivottavat tulokset. Tällöin päätöksenteon pohjana olevissa normeissa saattaa esiintyä joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti ilmaistuja tavoitteita. Tarkoitushakuiselle orientaatiolle on normeissa asetettujen tavoitteiden ohella ns. teknisten suositusten käyttö, jotka ovat erilaisia empiriseen testaamiseen tai käytännön kokemukseen liittyviä konditionaalisia ilmaisuja. Tekniset suositukset ovat monella tapaa samankaltaisia kuin normit ja päätöksentekijä saattaa pitää niitä jopa samalla tavalla velvoittavina. (Graver 1988, 49–50)

Formalistisesta näkökulmasta katsottuna päätöksenteko perustuu tiukoille säännöille. Kyse on subsumptiosta, jossa tarkoitushakuisuudella ei ole merkitystä. Evaluatiivisessa orientaatioissa päätöksentekijä lisää sovellettavien normien lopullista sisältöä. Tällä voi olla kaksi tarkoitusta: ensinnäkin ns. »aukkojen» täyttäminen ja toisaalta pelkäänsään vakiintuneen käytännön muuttaminen. Graverin mukaan em. orientaatiot saattavat esiintyä kaikki samassa päätöksenteossa. Esimerkiksi formalistinen ja tarkoitushakuinen lähestymistapa sulautuvat yhteen tapauksissa, joissa tavoitteet on määrätty tiukoissa säännöissä formalistisella tavalla. Tarkoitushakuisuudelle perustuva päätös voi siis perustua samalla myös tiukoille säännöille. (Graver 1988, 50–53)

Aluekehityslain 1 § on tavoitesäännös, jolloin ajatus päätöksenteon tavoitteellisuudesta on hyvin näkyvästi esillä. Operaationaaliselta kannalta Peczenikin jaottelu on päävaiheittain havait-

tavissa myös aluekehityslain 1 §:n soveltamisen suhteen¹. Tulkinta *in abstracto* muodostuu tavoitesäännösten osalta vaikeaksi operaatioksi, jossa oikeuslähteen tulkinta sananmukaisessa mielessä ei riitä, vaan mukaan joudutaan ottamaan muita metodeja, oikeudellisia käsitteitä ja päätelmiä. Tällöin tulee harkittavaksi muiden muassa teleologisen metodin mahdollisuudet tulkinnan välineenä. Oikeudellisen seuraamuksen valinta vaatii harkintaa, joka aluekehityslain 1 §:n osalta on tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Aluekehityspäätöksentekoon liittyvä harkinta on tarkoituksenmukaisuusharkintaa ennen muuta sillä perusteella, että päätöksentekijällä on laaja harkintavalta sen suhteen, myöntääkö hän jollekin hankkeelle tukea vai ei.

Mäenpään mukaan hallintopäätöksiä ei voida jakaa puhtaasti laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkintaan kuuluviksi, vaan päätökset sisältävät vaihtelevissa määrin laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvia elementtejä. Tällöin puhutaan ns. *kolmiosaisesta harkinnasta*, jossa päätös tehdään osin oikeusharkinnalla, osin tarkoituksenmukaisuusharkinnalla. Kolmantena elementtinä päätösharkinnassa ovat harkintavallan rajoitusperiaatteet. (Mäenpää 1985, 156, 170) Oikeusharkintana aluekehityspäätöksenteossa on nähtävissä se harkinta, joka perustuu viime kädessä aluekehityslain 1 §:n tavoitteiden tulkinnasta syntyneeseen tulkintatulokseen. Tulkintatulos oikeastaan määrittää oikeusharkinnan lopputuloksen jo etukäteen, jolloin oikeusharkinnasta puhuminen tuntuu sinänsä ehkä tarpeettomalta. Kuitenkin siis aluekehityspäätöksenteko periaatteessa jakautuu oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan siten, että oikeusharkinnalla todetaan hankkeen täyttävän laissa määritellyt tavoitteet ja tarkoituksenmukaisuusharkinnalla tehdään erilaiset seikat huomioonottaen päätös siitä, myönnetäänkö hankkeelle tukea. (vrt. Herala 1997, 120)

Graverin esittämästä jaosta aluekehityslain 1 §:n tulkinnan osalle soveltuu selkeimmin tarkoitushakuinen näkökulma. Tämä on perusteltavissa sillä, että aluekehityspäätöksenteossa pyritään ennen muuta valitsemaan tarkoituksenmukaiset keinot tavoitteisiin pääsemiseksi. Kuiten-

kin myös formalismin korostaminen on periaatteessa mahdollista, jolloin kyseessä olisi yhdistelmä tiukkaa säännön seuraamista ja tavoitehakuista päätöksentekoa. Formalistinen asennoituminen aluekehityslain 1 §:n kaltaiseen tavoitesäännökseen on kuitenkin vaikeaa. Väljän muotilunsa vuoksi aluekehityslain 1 § on altis myös evaluatiivisille kannanotoille. Periaatteessa siis päätöksenteon orientaatio voisi olla yhteensulautuma kaikista Graverin teoriassa mainituista orientaatioista. Kuitenkin on korostettava sitä, että päätöksentekijän orientaatio on lähtökohtaisesti kiinni päätöksentekijästä itsestään. Aluekehityspäätöksentekoon heijastuvat osaltaan päätöksentekijöiden henkilökohtaiset ominaisuudet. Erilaisilla seikoilla, kuten kokemuksella ja koulutuksella on vaikutusta päätösten sisältöön ja perusteluihin. Päätöksenteon ollessa poliittisluonteista, on päätöksenteolla entistä suurempia haasteita perustua objektiivisuudelle. Aluekehityspäätöksenteosta saattaa ääritapauksissa tulla erilaisten poliittisten kiistojen välikappale. Ja vaikka näin ei olisikaan, sinänsä mihinkään kaikkien mielestä ideaalisiin ratkaisuihin päästään tuskin muutenkaan ikänä.

PÄÄTÖSTEN ARGUMENTOINTI

Hallitusmuodon (94/1919) 92 § edellyttää viranomaistoiminnalta lainmukaisuutta. Tällöin myös aluepoliittisia tukia jakavat viranomaiset ovat päätöksenteossaan tämän ns. hallinnon lainalaisuusvaatimuksen alaisia. Päätösten perusteluvaatimuksista on säädetty hallitusmuodon 16 §:ssä sekä hallintomenettelylain (598/1982) 24 §:ssä. Viranomaisen on pystyttävä perustelemaan päätöksensä myös niissä tapauksissa, joissa sitä ei välttämättä katsottaisi tarpeelliseksi. Minkälaiseksi argumentaatio sitten aluekehityspäätöksenteossa muodostuu? Laakso erottaa kolme erilaista päätöksentekomallia: normirationaalisen mallin, intressipunnintamallin sekä toimintatavoitteisen malli. Normirationaalinen argumentointimalli on tunnusomainen sellaiselle ratkaisutoiminnalle, jossa on kyse yksilöiden käyttäytymistä sääntelevien normien soveltamisesta. Malli kohdistuu siis käyttäytymisnormeihin, joilla käsketään, kielletään tai sallitaan jokin toiminta. Argumentointi on kyseisessä mallissa subsumptiologista. Intressipunnintamallissa argumentointi perustuu sääntelyinformaation ohella keskenään erisuuntaisten intressien arviointiin ja niiden keskinäisen paremmuuden punnitsemiseen. Joudutaan siis suorittamaan intressivertailua, jot-

¹ Vaikka tässä kirjoituksessa paneudutaankin aluekehityslain 1 §:n soveltamisproblematiikkaan, on huomattava, että aluekehityspäätöksenteossa ei ole kysymys pelkästään tavoitesäännösten – tai edes ohjelmien – soveltamisesta. Tavoitenormien ohella sovelletaan myös muuta säännöstöä, kuten menetellessäännöstöä.

ta saadaan aikaan ratkaisu, joka ei pelkästään säädöstasolla ole mahdollinen. Toimintatavoitteinen malli edellyttää argumentoinnilla ko. sääntelyalan erityisasiantuntemuksen käyttöä. Argumentaatiomallin pyrkimyksenä on selvittää parhaimmat mahdolliset toimintatavat säännöksissä asetettujen toiminnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Niin kutsuttu normitieto on tässä argumentointimallissa vähäisemmässä merkityksessä kuin ns. todellisuustieto. (Laakso 1990, 39–49; vrt. Hydén 1985, 24–26)

Mikä näistä Laakson malleista kuvaa parhaiten sellaista hallinnollista päätöksentekoa, josta tässä yhteydessä on kysymys? Sellaisessa päätöksentekotilanteessa, jossa on kyse erityisten tavoitesäännösten soveltamisesta, ei voida puhua ainakaan normirationaalisen mallin soveltamisesta, koska tuo malli kohdistuu lähinnä käytäytymisnormeihin. Aluekehityslain 1 §:n soveltamisen osalta ei myöskään ole kyse intressien punninnasta, koska lähtökohtaisesti kaikki mainitussa lainkohdassa olevat tavoitteet ovat tavoiteltavia. Toimintatavoitteisessa mallissa erityisenä pyrkimyksenä on selvittää parhaimmat mahdolliset toimintatavat säännöksissä asetettujen toiminnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä malli näyttäisi soveltuvan mainituista parhaiten niihin tapauksiin, joissa on kyse aluepolitiikan lakiin kirjatuihin tavoitteista. On melko selvää, että aluekehityslain 1 §:n tavoitteiden ymmärtäminen vaatii erityisasiantuntemusta ja että nuo tavoitteet ovat toimintaa ohjaavia toiminnallisia tavoitteita.

Miten aluekehityslain 1 §:n tavoitteisiin perustuvassa hallinnollisessa päätöksenteossa pystytään argumentoimaan päätösten lakisidonnaisuus? Yksinään lain sanamuotoon tai lain esitöihin perustuvat argumentit eivät näyttäisi tarjoavan kovinkaan perusteellista argumentaatiopohjaa. Tavoitesäännösten tulkinnan osalta on teleologisella tulkintametodilla nähtävissä merkittävää sovellusarvoa, vaikka teleologiset argumentit eivät oikeuslähdeopillisesti katsottuna olekaan päätöksentekijää velvoittavia. Kuitenkin teleologian käyttöön liittyy ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi oikeuden ennakoitavuuteen sekä siihen, kenen tavoitteita lopulta toteutetaan. Tästä syystä teleologian käytölle ei tulisikaan antaa minkäänlaista monopoliasemaa tulkinnassa. Päätöksenteossa pitäisi pystyä tietynlaiseen tapauksittain muodostuvaan metodiseen symbioosiin, jossa osattaisiin hyödyntää sekä tietoa lain tarkoituksesta, että tietoa vallitsevasta yhteiskunnallisesta tilanteesta. On kuitenkin huomattavissa, että painotus kulkee teleologisen metodin suuntaan

sitä myöden, mitä vanhemmasta säädöksestä on kysymys.

Mitä siis kaikkiaan voisi teleologian käytön ajatella merkitsevän aluekehityspäätöksenteon argumentaation kannalta? Ensinnäkin teleologisilla argumenteilla olisi mahdollista vahvistaa päätösten argumentaatiota, joka usein jää hataraksi esimerkiksi ilman viittauksia päätöksen normatiiviseen perustaan, kuten juuri aluekehityslain 1 §:ään. Toisaalta teleologian käyttö merkitsisi tietoisesta vallan siirtoa lainsäätäjältä päätöksentekijöille. Oikeastaan lainsäätäjä on tällaisen ajattelutavan osittain hyväksynyt säätäessään väliä ja erittäin tulkinnanvaraisia tavoitesäännöksiä. Liiallinen teleologian korostaminen toisaalta johtaa kysymyksiin hallintotoiminnan lakisidonnaisuudesta ja oikeuden ennustettavuudesta. Julkisten varojen jakamiselle täytyisi löytyä lakiin perustuvat ja rationaaliset tarkoitusperät. Tämän vuoksi päätösten argumentaatiossa tulisi hyödyntää kaikkia relevantteja laintulkintamenetelmiä, eikä esimerkiksi itsepintaisesti pysyttäytyä siinä ajatuksessa, että laki on ymmärrettävissä pelkän kielellisen formuloinnin perusteella tai lukemalla lainvalmistelutöitä.

TULKINTAVAIKUTUKSESTA

Aluekehityslain 1 § on de facto lain säännös. Hallitusmuodon 92.1 §:ssä lausutaan, että kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Aluekehityslain 2.3 §:ssä taas lausutaan, että valtion viranomaisten tulee päätöksenteossaan ja toiminnassaan ottaa huomioon aluekehityslain tavoite. Kun peilataan aluekehityslain 1 §:ää näitä kahta säännöstä vasten, niin näyttäisi siltä, että aluekehityspäätöksenteossa on sen lainmukaisuuden kannalta otettava ko. säännös huomioon. Voi tietenkin tuntua kohtuuttomalta sanoa viranomaiselle, että hänen pitäisi pystyä aluekehityslain 1 §:n kaltaisen tavoitesäännöksen osalta sanomaan, mitä sillä tarkkaan ottaen tarkoitetaan ja miten sen käytännössä tulisi ilmetä. Kuitenkin pelkästään jo se seikka, että päätösten argumentoinnissa tuodaan esille aluekehityslain 1 §:ään viittaava normatiivinen perusta, saa mainitun lainkohdan näyttämään siltä, että sillä on olemassa jotain oikeudellista merkitystä. Yksittäisen kansalaisen on sinänsä turha alkaa aluekehityslain 1 §:ään vetoamaan siinä mielessä, että ko. säännös ei muodosta kansalaisille subjektiivisia oikeuksia aluepoliittisten tukien ja avustusten suhteen.

LÄHTEET

- Aarnio A. (1975) *Laki, teko ja tavoite*. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta: Helsinki.
- Aarnio A. (1982) *Oikeussäännösten tulkinnasta*. Oikeustieteellisen tutkimuksen tutkimus: Helsinki.
- Aarnio A. (1989) *Laintulkinnan teoria*. Lakimiesliiton kustannus: Helsinki.
- Brown L.N. (1989) *The Court of Justice of the European Communities*. Sweet & Maxwell: London.
- Ekelöf P.O. (1951) *Är den juridiska doktrinen en teknik eller en vetenskap?* Skånska Centraltryckeriet: Lund.
- Ekelöf P.O. (1958) *Teleological Construction of Statutes*. Scandinavian Studies in Law, Volume 2, 77–117.
- Ekelöf P.O. (1980) *Rättegång*. Första häftet. P.A. Norstedt & Söners förlag: Stockholm.
- Germann O.A. (1963) *Laintulkinta, lainaukot ja oikeuden täydentäminen*. Lakimies, 523–540.
- Graver H.P. (1988) *Norms and Decisions*. Scandinavian Studies in Law, Volume 32, 47–67.
- Hallintovaliokunnan mietintö n:o 20 hallituksen esityksestä laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HaVM 20/1993 vp.).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 99/1993 vp.).
- Helin M. (1988) *Lainoppi ja metafysiikka*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki.
- Heuru K. (1989) *Länsimainen oikeusajattelu*. Tampereen yliopisto: Tampere.
- Herala N. (1997) *Toimivallanjako Pohjoismaiden kaavoituksessa*. Vaasan yliopisto: Vaasa.
- Holopainen T. (1977) *Normin mukaista vai tavoitteiden suuntaista?* Lakimies, 627–643.
- Hydén H. (1985) *Ram eller lag? Regeringskansliets offsetcentral*: Stockholm.
- Jansson J.-M. (1985) *Politiikan teoria*. Tammi: Helsinki.
- Joutsamo K., Aalto P., Kaila H., Maunu A. (1996) *Eurooppaoikeus*. Lakimiesliiton kustannus: Helsinki.
- Jääskinen N. (1981) *Finalistisesta ym. oikeusteoriasta*. Oikeus, 263–267.
- Klami H.T. (1978) *Länsimaisen oikeusfilosofian historia*. Turun yliopisto: Turku.
- Klami H.T. (1979) *Finalistinen oikeusteoria*. Turun yliopisto: Turku.
- Klami H.T. (1983) *Ihmisen säännöt*. Turun yliopisto: Turku.
- Klami H.T. (1997) *Methodological Problems in European and Comparative Law*. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisu: Helsinki.
- Konstari T. (1979) *Harkintavallan väärinkäytöstä*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki.
- Laakso S. (1990) *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*. Valtion painatuskeskus: Helsinki.
- Marmor A. (1994) *Interpretation and Legal Theory*. Clarendon Press: Oxford.
- Mäenpää O. (1985) *Hallintolupa*. Suomen lakimiesliiton kustannus: Helsinki.
- Mäenpää O. (1997) *Hallinto-oikeus*. Werner Söderström: Helsinki.
- Mäkinen M. (1994) *Aluepolitiikka Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa Suomen näkökulmasta*. Tampereen yliopisto: Tampere.
- Mønnesland J. (1997) *Regional Policy in the Nordic Countries*. NordREFO 2/1997.
- Niemivuo M. (1979) *Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä*. Kustannusliike Juridica: Helsinki.
- Peczenik A. (1980) *Juridikens metodproblem*. AWE/Geber: Stockholm.
- Peczenik A. (1989) *On Law and Reason*. Kluwer Academic Publishers: Netherlands.
- Peczenik A. (1990) *Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära*. Norstedts Förlag: Stockholm.
- Pohjolainen T., Tarukannel V. (1990) *Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö*. Finnpublishers: Tampere.
- Raitio J. (1996) *Näkökulmia eurooppaoikeuden tulkinnasta*. Oikeustiede – Jurisprudentia XXIX, 297–374.
- Sarja M. (1995) *Kansallisen ja Euroopan unionin ohjelmaperusteisen aluepolitiikan yhteensovittaminen*. Tunturi-Lappi -projekti: Rovaniemi.
- Strömholm S. (1988) *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*. Norstedt: Stockholm.
- Sundberg J.W.F. (1978) *fr. Eddan t. Ekelöf*. Studentlitteratur: Lund.
- Säädösvalmistelun kehittäminen (1987)*. Oikeusministeriö: Helsinki.
- Takki T. (1985) *Lainkäyttäjän lainsäätäjän työn jatkajana*. Lakimiesliiton kustannus: Helsinki.
- Tolonen H. (1984) *Luonto ja legitimaatio*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki.
- Tuori K. (1985) *Budjetti, laki ja suunnitelma*. Valtion painatuskeskus: Helsinki.
- Tuori K. (1988) *Oikeuden rationaalisuus*. Helsingin yliopisto: Helsinki.
- Tuori K. (1990) *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus: Helsinki.
- Vartiainen P. (1998) *Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita*. Sisäasiainministeriö: Helsinki.