

KIRJA-ARVIO

JULKISOIKEUDEN SÄÄNTELY

Myllymäki, Arvo: *Julkisoikeuden sääntely*, 2. uudistettu painos, Tampere 1994, Finnpublishers, XI + 278 s.

Teoksen ensimmäinen painos ilmestyi v. 1990. Tekijä toteaa toisen painoksen saatesanoissa, että neljässä vuodessa oikeusnormit muuttuvat uskomattoman paljon, mistä johtuen arvioitavana olevan teoksen sisältö on suuresti muuttunut verrattuna teoksen ensimmäiseen painokseen. Tämä kehitys on jatkunut. Niinpä tämäkin kirja on kuntalain (17. 3. 1995/356) johdosta kohta osin vanhentunut.

Teos on luokiteltavissa julkistalouden perusselvityksen tai perustutkimuksen sarjaan. Tekijä antaa kirjalleen kaksi tarkoitusta. Ennenmuuta teoksen tehtävänä on tekijän mukaan systematisoida julkisyhteisöjen finanssihallinto-oikeutta. Toisena tehtävänä on tutkia sekä perinteistä että modernia julkistalouksien sääntelymateriaalia. Näin ollen teoksessa käsitellään sekä valtiontaloutta että kunnallistaloutta vieläpä väliillistä julkista taloutta.

Teos jakaantuu seitsemään lukuun, jotka on otsikoitu seuraavasti: I Julkistalouden alasta ja sitä sääntelevästä normistosta, II Valtiontalouden sääntely, III Kunnallistalouden ja kunnallistalouden yhteensovittamisongelmista, V Väliäinen julkisen hallinto julkistalouden osana, VI Julkistalouden valvontamekanismeista ja VII Julkistalouden sääntelyn muutoksesta. Kukin luku on otsikoin jaoteltu alakohdiksi.

Teoksen luonteen ja käsiteltävänä olevan aiheen laajuuden huomioon ottaen ei ehkä voida odottaa, että siinä mentäisiin kovin syvälle finanssihallinto-oikeuden ogelmiin. Näin ei yleisesti ottaen tehdäkään vaikka eräitä kysymyksiä valotetaan eri puolilta. Tämä on perusteltua tutkimusekonomisista syistä sekä tietysti myös teoksen laajuutta ajatellen, mutta tuloksena on eräitä heikkouksia, mistä johtuen kirjalle asetetut tavoitteet jäävät

osittain saavuttamatta; finanssihallinto-oikeuden systematisointi jää pintapuoliseksi.

Julkistalouden kokonaisuuden esittäminen on monessa mielessä perusteltua varsinkin kun meillä ei ennestään ole tässä mielessä kellovillista teosta. Tehtävä ei ole helppo. Jo käsitteiden erilaisuudesta ja oikeusnormien erilaisesta esittämisestä sekä sääntelyn epätäydellisyydestä johtuu tiettyjä ongelmia. Myllymäen teoksella on kuitenkin kiistämättömiä ansioita tässäkin suhteessa, mutta puutteitakin tuki löytyy. Nyt tulen niihin ja otan ensin arvioitavaksi tekijän käsityksen julkisoikeudellisesta maksusta.

Tekijä esittää ansiokkaan analyysin julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen maksun oikeudellisten vaikutusten eroista, mutta itse julkisoikeudellisen maksun perusolemus jää oivaltamatta.

Teoksesta saa sen käsityksen, että vain kunnilla on julkisoikeudellisia maksuja kun sensijaan valtiolla on julkisoikeudellisia suorituksia. Systematisointi ja tiede yleensä on perimmältään asioiden yksinkertaistamista ja pelkistämistä. Käsitteiden käyttäminen on tällöin välttämätöntä. Samasta ilmiöstä voidaan kuitenkin käyttää erilaisia käsitteitä. Näin ollen käsitteiden sisällön analysointi olisi tehtävä ennen kuin tehdään johtopäätöksiä. Jos nyt olisi tehty näin, todennäköisesti olisi havaittu, että niin valtion kuin kunnankin perimät maksut ovat julkisoikeuden osalta oikeudelliselta luonteeltaan täysin samanlaisia; kumpaankin liittyy pakkoperiaate, mikä ilmenee selvemmin maksun perittävyyydessä eli siinä, että julkisoikeudellinen maksu voidaan pakkoperiä ilman tuomiota.

Käsitys siitä, että julkisoikeudellinen maksu liittyy vain kunnan erityistoimialaan ja yksityisoikeudellinen maksu kunnan yleistoimialaan, on ehdottomasti virheellinen.

Kunnan toimialan jakaantumista koskeva oppi ei anna tukevaa perustetta juuri minkään oikeudellisen ilmiön arvioimiseen. Myös maksujen oikeudellista luonnetta tarkasteltaessa tämä tulee esille. On nimittäin helppo havaita, että kunnalla on myös yksityisoikeudellinen toimiala. Se ulottuu julkisoikeudellisen erityistoimialankin alueelle, jossa esiintyy yksityisoikeudellisiakin maksuja.

Myös Myllymäen käsitys verosta antaa aiheen muutamaan kommenttiin. Ensiksikin hän katsoo, että verolta puuttuu erityiskorvauksen luonne eikä verojen maksaja saa

suorituksestaan mitään nimenomaista vastiketta. Käsitystä voidaan pitää oikeana vain, jos se muotoillaan sanomalla, ettei veroon liity välitöntä vastasuoritusta. Väliillisiä vastasuorituksia sensijaan voidaan osoittaa.

Esiko Riebulan käsitykseen viitaten esitetään, ettei veron suoritusvelvollisuudella saa loukata HM 6 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa. Tähän näkemykseen on vaikea täysin yhtyä sillä juuri verotus on muoto, jota käyttäen voidaan omaisuuden suojaakin loukata.

Teoksen suurin heikkous ilmenee virheellisissä määritelmässä ja yleistyksissä. Edellä esitetyn kritiikin lisäksi monia muitakin esimerkkejä voidaan kirjasta löytää. Jo tekijän ehdotus julkisyhteisön määritelmäksi on sellainen. Siinä julkisyhteisöksi katsotaan yhteisö ja yksikkö, joiden päätöksentekijät toimivat virkavastuulla. Tekijä itekin huomaa, että eduskuntaa ei voida pitää virkavastuulla toimivana, mutta hän kuittaa tämän sääntöä vahvistavana poikkeuksena. Tähän on lisättävä kunnanvaltuustot, jotka nekään eivät toimi virkavastuulla. Kun valtio ja kunnat muodostavat kiistatta julkisyhteisöjen ytimen, määritelmä hajoaa perin yksinkertaisenkin tarkastelun perusteella.

Valtion toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS-suunnitelman) normatiivisen sitovuuden tekijä määrittelee näin: »TTS-suunnitelmat ovat normatiivisesti sitovia sillä edellytyksellä, että suunnitelmasta poikkeaminen on oikeusjärjestyksessä sanktioitu». Tämä saattaa kuulostaa nerokkaalta, mutta sillä on arvoa vain huumorin kannalta.

Hieman käsittämätön on tekijän väite siitä, että valtion talousarviolta puuttuu sen arvioluonteen mukaan oikeudellinen itsenäisyys. Näin tosin on, jos talousarviota verrataan lakiin, mutta siitä huolimatta talousarvion oikeudellista itsenäisyyttä ei voida kokonaan kiistää.

Arvostella voidaan myös sitä, että teoksessa rinnastetaan valtion talousarvion tehtävät ja yleiset budjettiperiaatteet.

Jos teosta tarkastellaan käytännön näkökulmasta käsin, eteen tulee ainakin kaksi huomauttamisen aihetta. Ensiksikin väite siitä, että tällä hetkellä kuntien valtionosuusjärjestelmän kiistämätön pääpaino on tehtäväkohtaisissa valtionosuuksissa, ei enää pidä paikkaansa. Näin on tuki joskus ollut, mutta niin ei ole enää.

Toinen virheellinen käsitys liittyy

kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan merkitykseen, jota tekijä selvästi ylikorostaa. Neuvottelukunnalla on tosin säädösten mukaan laaja valmisteluvalta valtiotalouden ja kunnallistalouden yhteensovittamisessa, mutta käytännössä tällä ei ole ollut suurtakaan merkitystä, koska valtio on lähes säännönmukaisesti rikkonut ns. järjestelyasiakirjojen muodossa synty-

neet sopimukset.

Tekijän puolustukseksi on sanottava, että tuskin kukaan kykenee kirjoittamaan näin vaikeasta aiheesta näin suppeaa ja silti yleiskattavaa teosta ilman etteikö sitä voitaisi arvosella jos tikulla käännellen ja hieman saivarrellen aiheita haetaan. Esitetystä arvostelusta huolimatta Myllymäen teosta on pidettävä kokonaisuudessaan suhteellisen

hyvänä.

Teoksen lähdeaineisto on edustava ja kattava. Esitystapa on joustava, samoin teoksen jäsentely. Aivan erikoisesti mieltä ilahduttaa se, että aihetta on lähestytty juridisista lähtökohdista käsin. Tässä suhteessa yritykset suomalaisessa kirjallisuudessa ovat olleet jokseenkin harvalukuisia.

Kauko Heuru