

Miten puitelakia sovelletaan

Karsten Åström: Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser. Lund University Press. Lund 1988, 311 s.

Suomen tavoin Ruotsi on uusiin sosiaalilainsäädäntönsä 1980-luvulla. Sosiaalipalvelulaki (socialtjänstlag) ja sitä täydentävät lait päihteiden väärinkäyttäjien sekä nuorten huollosta tulivat voimaan vuoden 1982 alussa. Sosiaalipalvelulaki voidaan tietyin varauksin rinnastaa Suomen sosiaalihuoltolakiin (710/82). Molemmat ovat yleislakeja, joiden sääntelyala kattaa koko julkisen sosiaalihuollon. Ruotsissa sosiaalihuollon erityislakeja on vähemmän kuin Suomessa, mikä korostaa yleisain merkitystä. Esimerkiksi lasten päivähoitosta säädetään vain sosiaalipalvelulaissa ja -asetuksissa; meidän päivähoitolakiamme vastaavaa säädöstä ei Ruotsissa ole.

Tutkimuksen tavoite

Karsten Åströmin väitöskirja on oikeussosiologinen tutkimus sosiaalipalvelulain soveltamisesta erityisesti kunnissa. Sen ensisijaisena tarkoituksena ei ole selvittää voimassaolevan oikeuden sisältöä vaan sitä, millä tavoin laille asetetut tavoitteet välittyvät toimeenpääntöön. Åström määrittelee työnsä implementaatiotutkimukseksi.

Lain täytäntöönpano ymmärretään tutkimuksessa yhdeksi vaiheeksi sitä sääntelyprosessia, joka alkaa yhteiskunnallisten ongelmien havaitsemisesta ja poliittisoimisesta. Kun ongelma on siirretty valtiollisen päätöksenteon piiriin, yksi tapa pyrkiä sen ratkaisemiseen on säätää laki. Lailla ei kuitenkaan voida yleensä päästä tavoiteltuihin vaikutuksiin ennen kuin sitä on sovellettu käytäntöön. Åström kysyy, mikä merkitys lainsäädännöllä on poliittisten päätösten toteuttamisessa, ja pyrkii vastaamaan kysymykseensä tutkimalla erityisesti lain soveltamisvaihetta.

Tutkimus jakautuu kahteen pääjaksoon. Ensimmäisessä analysoidaan Ruotsin sosiaalipalvelulain rakennetta erityisesti laille asetettujen tavoitteiden valossa. Toinen jakso muodostuu tutkimuksen empiirisestä osasta. Åströmin mu-

kaan sosiaalipalvelulaki syntyi kahta erilaista sääntelyteknikkaa korostaneiden näkemysten kompromissina. Haluttiin säätää väljä puitelaki, joka sallii mahdollisimman yksilökohtaisen päätöksenteon tuen antamisen yhteydessä. Toisaalta pidettiin tarpeellisena vahvistaa kansalaisille erityinen oikeus avun saantiin, mikä edellytti asianomaiselta säännökseltä tiettyä täsmällisyyttä. Väljää sääntelytapaa suosineella hallinnollisella näkökulmalla on Åströmin mukaan ollut enemmän vaikutusta lain sisältöön kuin yksilön oikeuksien merkitystä korostaneilla näkemyksillä. Tämä ilmenee muun muassa konstituioivien ja menettelysäännösten suhteellisena runsautena laissa.

Lain soveltamista Åström tutki neljässä kunnassa ja yhdessä kunnan osassa. Menetelmänä käytettiin kyselyä, haastatteluja sekä asiakirjoihin perehtymistä. Vastauksia pyrittiin saamaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin: Minkälaista tietoa päättäjillä on sovellettavista normeista, mihin seikkoihin päätöksenteko perustuu, millä tavoin lopputuloksiin päädytään (normirationaalinen, tavoiterationaalinen malli), ja miten päätökset perustellaan. Eri päätöksentekotapojen (sosiaalilautakunta, valitusasteet) merkitystä lain soveltamisen kannalta selvitettiin tiettyjen eri instanssit läpikäyneiden »tyyppitapausten» avulla.

Hallinnollinen vs. yksilön oikeuksia korostava näkökulma

Erityisen kiinnostunut Åström on sosiaalipalvelulain 6 §:stä, joka vahvistaa yksityiselle kansalaiselle oikeuden saada tietyissä tapauksissa avustusta (bistånd) kunnan sosiaalilautakunnalta. Avun saamisen edellytyksistä säädetään hyvin yleisesti. Lisäksi laki vaatii, että avustuksen tulee määränsä ja sisältönsä puolesta turvata saajalleen kohtuullinen elintaso ja kannustaa häntä itsenäiseen elämään. Avustuksella tarkoitetaan laissa muutakin kuin rahasuoritukseksi annettavaa tukea; sillä viitataan myös erilaisiin sosiaalipalveluihin. Tukimuodon valinta jää avun antamisesta päättävän viranomaisen tehtäväksi. Ruotsissa taloudellisen tuen suuruutta ei myöskään ole sillä tavoin standardisoitu kuin Suomessa, jossa valtioneuvosto on päätöksellään (1349/88) määrännyt yleisesti toimeentulotukeen oi-

keuttavista menoista ja kytkenyt tuen suuruuden tietyllä tavalla kansaneläkkeen määrään.

Lain ristiriitaiset tavoitteet tulevat Åströmin mukaan hyvin näkyviin sosiaalipalvelulain 6 §:n rakenteessa. Avustuksen saamisesta säädetään perinteisellä käyttäytymisnormilla, joka edellyttää soveltajalta normirationaalista päätöksentekoa (subsumptiota). Annettavan tuen sisältö ja suuruus on puolestaan ratkaistava päätöksen vaikutuksia arvioiden, so. tavoiterationaalisesti. Åström epäilee tämän jännitteen johtavan ongelmiin soveltamistilanteessa ja saa hypoteesilleen empiiristä vahvistusta.

Lain 6 §:n väljyys ja sen perustuminen toisilleen vastakkaisiin lähtökohtiin antaa soveltajille useita tulkintavaihtoehtoja. Sisältö, jonka kyseisen säännön soveltamistilanteessa saa, riippuukin käytännössä paljon siitä, mikä viranomaisen päätöksen tekee. Kunnan sosiaalitoimintajoiden ja sosiaalilautakuntien antamissa päätöksissä korostuu tutkimuksen mukaan tavoiterationaalinen malli, kun taas hallintotuomioistuimet vetoavat ainakin perusteluissaan mieluusti yksilön oikeuteen saada avustusta. Erosta ei kuitenkaan seuraa, että tuomioistuimet tekisivät aina kansalaisille myönteisempiä päätöksiä kuin hallintoviranomaiset. Päätöksenteossa havaittujen erojen Åström katsoo viittaavan konstituioivien säännösten ja samalla hallinnollista lähestymistapaa korostavan näkökulman keskeiseen merkitykseen lain soveltamisessa.

Rinnakkaiset ohjausprosessit

Sosiaalipalvelulain yhtenä tavoitteena oli kuntien aseman vahvistaminen. Niinpä valtion viranomaiset eivät yleensä voikaan, toisin kuin Suomessa, sitovalla tavalla ohjata kuntia sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ruotsissa kunnille on jätetty varsin vapaat kädet päätettäväksi, miten ne hoitavat sosiaalipalvelulain väljästi määrittelemät tehtävät. Tämän seurauksena kunnat ovat vahvistaneet itselleen erilaisia »normeja», joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja helpottaa konkreettisten päätösten tekoa. Myös sosiaalivirasto on antanut kunnille suosituksia lain tulkinnasta. Lisäksi hallintotuomioistuinten ratkaisut tehtyjen valitusten johdosta ohjaavat viranhaltijoiden ja viranomaisen toimintaa. Tutkimuksen alaotsakkeessa viitataan näihin erilaisiin ohjausprosesseihin.

hin, joiden tosiasiallinen merkitys lain soveltamisessa on suuri, vaikka ohjeet eivät oikeudellisesti sidokaan.

Kuntien hyväksymät ohjeet saattavat tutkimuksen mukaan poiketa toisistaan huomattavasti esimerkiksi sen suhteen, miten rahasuoritukseen annettavan avustuksen suuruus lasketaan. Kun ohjeiden merkitys lain toimeenpanossa on varsin tärkeä, seuraa tästä epäyhtenäisyyttä kuntien ja eri kunnissa asuvien kansalaisten välille. Tähän seikkaan Åström ei kuitenkaan kiinnitä kovin paljon huomiota. Sitä vastoin hän korostaa päätöksenteon kaavamaistuvan avustuksen johdosta. Kun lailla pyrittiin siihen, että avustuspäätös voitaisiin tehdä mittatilaustyönä kutakin asiakasta varten, tämä tavoite on käytännössä romuttumassa. Ainakin osin tavoiterationaaliseksi aiottu päätöksenteko muuntuu yksityistä kansalaista koskevassa asiassa perinteiseksi subsumptioksi, jonka tärkeimmän perustan muodostavat kunnanvaltuustojen vahvistamat sängen yk-

sityiskohtaiset »normit».

Tutkimuksesta voidaan päätellä, että tavoiterationaalisuudella on käytännössä suurin merkitys poliittisessa päätöksenteossa, kun kuntien luottamushenkilöt, lähinnä kunnanvaltuustot, päättävät lain soveltamisessa noudatettavista perusteista. Tavoitteet eivät tällöin koske niinkään yksityisen kansalaisen vaan kunnan kokonaisuuden kannalta tärkeiksi katsottavia seikkoja, kuten esimerkiksi avustuksista aiheutuvia kustannuksia kunnan taloudelle.

Åströmin mukaan valtaa lain soveltamisessa käyttävät poliittisten päättäjien ohella tuomioistuimet, jotka viime kädessä ratkaisevat kysymyksen yksityisen henkilön oikeudesta avustukseen (edellyttäen, että päätökseen on haettu muutosta). Poliittista ja juridista valtaa vähemmän merkitystä on asiantuntijavallalla, sillä sitä edustavat sosiaalityöntekijät noudattavat suhteellisen tunnollisesti ylempien instanssien antamia ohjeita ja tuomioistuinten ennakkopäätöksiä.

Lopuksi

Lainsäädännölliset muutokset eivät meillä, toisin kuin Ruotsissa, ole erityisesti innostaneet oikeustieteilijöitä tarttumaan sosiaalioikeudellisiin ongelmiin. Tämä on vahinko, sillä uudet säännökset sisältävät monia tulkinallisesti ja varmaan myös oikeussosiologisesti mielenkiintoisia kysymyksiä. Paitsi aihepiiriltään Åströmin työ on suomalaisesta näkökulmasta arvioituna mielenkiintoinen myös toteutustapansa puolesta. Toisaalta sen tulokset eivät yleisemmässä teoreettisessa tai metodisessa mielessä tuone sanottavasti uutta siihen oikeusjärjestyksessä tapahtuneita muutoksia sekä oikeustieteen tehtäviä koskevaan keskusteluun, jota pohjoismaissakin on käyty noin kymmenen viime vuoden ajan. Tutkimuksen tärkein anti rajoittuneekin tarkasteltavan lain, sosiaalipalvelulain, rakenteen analysointiin ja sen osoittamiseen, minkälaisia seurauksia sisäisesti ristiriitaisella lailla on ollut soveltavien viranomaisten toiminnalle.

Raija Huhtanen