

OIKEUDEN TAVOITTEELLISTUMISESTA

Kaarlo Tuori: Budjetti, laki ja suunnitelma. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1985. 201 s.

Tuorin tutkimus keskittyy suunnittelun ja oikeuden välisten suhteiden erittelyyn perustelunaan se, että näihin suhteisiin liittyvät oikeusteoreettiset ja -dogmaattiset kysymyksenasettelut ovat toistaiseksi jääneet taka-alalle. Vaikka esim. monissa kymmenen viime vuoden aikana ilmestyneissä julkisoikeudellisissa tutkimuksissa on havaittu, että erilaiset lakisääteiset suunnittelu- ja järjestelmät ovat merkittävällä tavalla muovanneet niin eduskunnan ja toimeenpanokoneiston kuin valtion hallintokoneiston sisäisiä sekä valtion ja kuntienkin välisiä tehtävä- ja toimivaltasuhteita, vaikutuksia ei ole syvällisesti analysoitu.

Suunnittelun ja oikeuden suhdetta lähestytään tarkastelemalla lain ja budjetin sekä toisaalta budjetin ja suunnitelman suhteen ongelmia. Lain ja suunnitelman välinen työnjako jää varsinaisen tutkimusongelman ulkopuolelle.

Aluksi Tuori pohtii suunnittelua osana modernia oikeutta (1. pääluke). Toisessa, kolmannessa ja neljännessä pääluvussa keskitytään budjetin oikeudellisen luonteen tarkasteluun sekä arvioidaan budjetin suhdetta lakiin. Viidennen ja kuudennen pääjakson aiheena on suunnitelman ja budjetin suhde. Lopuksi esitellään teemasta kumpuavia uusia ongelmia.

Modernin oikeuden tunnusmerkkejä ja kehitysvaiheita Tuori arvioi mm. *Niklas Luhmanniin*, *Jürgen Habermasiin* sekä *Håkan Hydëniin* nojautuen. Näiltä osin pohdinnat liittyvät Tuorin aiemmin esittelemiin erityisesti Liittotasavallassa suoritettuihin modernin oikeuden tulkintoihin (esim. Tuori 1985). Kansainvälisessä keskustelussa, jota modernin oikeuden evoluutiosta on käyty, oikeuden on nähty kehittyneen perinteisestä, käyttäytymisnormien ja normirationaalisen päätöksenteon luonnehtimasta juridiikasta oikeudeksi, joka sisältää eri intressejä huomioivia määräyksiä sekä tavoite-keinosäännöksiä ja jossa päätöksenteko tapahtuu eri suuntiin käyviä näkökohtia punniten sekä päätöksen tulevia vaikutuksia arvioiden (Hydén 1985, 111). Oikeus ei enää ole ensisijaisesti muodollista, pelisääntöjä asettavaa, vaan materiaalista, jolloin sille on tyyppillistä »tavoitteen suvereenisuus» (s. 10).

Sosiaalivaltiollinen, tavoitesuuntautunut lainsäädäntö on lisääntynyt ja tunkeutunut myös alueille, jotka eivät ole perinteisesti olleet oikeudellisen sääntelyn kohteina tai joilla sääntely on perustunut »elämismaailman» (Habermas) tietyn lohkon arvoihin ja normeihin. Tämä on herättänyt kritiikkiä laajentunutta oikeudellistamista kohtaan. Oikeuden kolmantena kehitys-

vaiheena onkin puhuttu refleksiivisestä oikeudesta, joka *Teubnerin* mukaan asettaa ainoastaan puitteet kehitykselle lyömättä kiinni tavoiteltavien arvojen ja päämäärien sisältöä. Refleksiivistä oikeutta luonnehtivat normit, joissa säädetään esimerkiksi toimivallasta, organisaatiosta, resurssista ja menettelyistä.

Tuori kritisoi *Teubneria* ja samalla muitakin, joilla oikeuden evoluutiota analysoidessaan on taipumus absolutisoida tietty kehitysvaihe. *Hydénin* näkemyksiin yhtyen Tuori korostaa, että oikeusjärjestyksen uudet piirteet eivät täydellisesti tunge tieltään edellisille kehitysvaiheille tyypillisiä ominaisuuksia, vaan sääntelyalan kasvaessa sääntelyvälineet monipuolistuvat (s. 11, 14; *Hydén* 1985, 43).

Luhmannilta Tuori on omaksunut käsitteparin *konditionaalinen ohjelma/finaalinen ohjelma*. Edellinen rakentuu kaavalle jos – niin. Oikeusnormit, joiden tärkeimpänä sisältönä ovat oikeustositteet ja niihin kytkeytyvät oikeusseuraamukset, noudattavat konditionaalista kaavaa. Soveltamisessa keskeisen aseman saavat tosiseikat, joista tietty seuraus määräytyy. Harkinta tapahtuu *ex post* (*Hydén*). Tuorin mukaan konditionaalinen ohjelmointi on säilyttänyt hallitsevan asemansa erityisesti sellaisissa normistoissa, jotka sääntelevät ensisijaisesti joko yksityisten subjektien keskinäisiä tai sitten näiden ja julkisyhteisöjen välisiä suhteita (s. 17). Suunnitelma ja budjetti edustavat puolestaan finaalista ohjelmointia. Niiden soveltamisessa on oleellista asetetun tavoitteen saavuttaminen: Keinojen valinta suoritetaan *ex ante* (*Hydén*). Oikeuden kehittyminen materiaaliseen, tavoitteelliseen suuntaan pitää sisälleen sen, että myös varsinainen lainsäädäntö alkaa enenevästi saada finaalisien ohjelmoinnin piirteitä. Tätä Tuori kutsuu *oikeuden finalisoitumistendenssiksi* (s. 17). Suuntaus ilmenee erityisesti julkisyhteisöjen sisäisiä suhteita sääntelevissä normistoissa. Ongelmaksi oikeustieteen ja oikeuden soveltamisen kannalta muodostuvat finaalisien ohjelmien täsmälliset oikeusvaikutukset sekä toisaalta eri ohjelmapäätösten keskinäissuhteet.

Toisessa pääluvussa Tuori tarkastelee budjettia suunnittelun ja finaalisien ohjelmoinnin kannalta. Vaikka lähestymistapa on perinteisen oikeusdogmaattinen ja useat tarkasteltavat ongelmat sellaisia, joita budjettioikeudellisissa tutkimuksissa on totuttu tapaamaan, näkökulma on uusi. Ongelmana on, miten budjetti täyttää suunnitelmallisuuden vaatimukset ja millä tavoin budjetin kaltainen finaalinen ohjelmapäätös sitoo soveltajaansa.

Budjetin ja lain välisestä suhteesta Tuori tutkii ensin kysymystä, miten budjetin sisältöä ja erityisesti määrärahanormeja voidaan sitoa lainsäädännöllä. Vastauksen saamiseksi tekijä jakaa menolait neljään ryhmään: 1) ulkopuolisille subjekteille oikeuksia perustavat menolait, 2) toimeenpanoelimiä menojen sitomiseen valtuuttavat lait, 3) resurssi- ja ohjelmalait sekä 4) väljästi

sitovat menolait. Toisen budjetin ja lain suhteeseen liittyvän ongelman muodostaa kysymys, millaisia rajoituksia laki asettaa budjetin sääntelyalalle. Tällöin tarkoitetaan budjettiin otettuja muita kuin varsinaisia määrärahanormeja, so. lainsäädäntöön rinnastettavia kompetenssi- ja muita oikeusnormeja. Tuori katsoo, että rajoituksia budjettiin otettavien sitovien normien sisällölle asettavat voimassaoleva lainsäädäntö, lakia edellyttävät HM:n säännökset, budjetin sisältämien oikeusnormien mahdolliset kohteet, budjetin vuotuisuusperiaate sekä normien yhteys budjetin pääasialliseen sääntelyalaan.

Suunnitelmia koskevan esityksensä Tuori on jakanut kahtia niin, että tarkastelun kohteina ovat ensin koordinoinnin näkökulmasta budjettia toteuttavat lyhyen ajan suunnitelmat sekä budjettikautta pitemmän ajan suunnitelmat. Varsin laajan huomion saa erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä (36 s.).

Sosiaali- ja terveydenhuollossa vuoden 1984 alusta voimaan tullut suunnittelujärjestelmä on oikeudellisesti kiintoisa, koska siinä suunnitelmien oikeusvaikutukset ulottuvat pidemmälle kuin lakisääteisissä suunnitelmissa yleensä. Valtakunnallisen ja kunnallisen suunnitelman pohjalta mm. määräytyy kunnan valtionosusoikeus. Niinpä suunnitelma -termin yleiskielinen merkitys (sitomaton luonnos, ehdotelma) tulkinnan yksinomaisena tai edes ensisijaisena lähtökohtana ei välttämättä anna oikeaa käsitystä suunnitelmien oikeudellisesta luonteesta. Lainsäädäntömme sisältää jo niin lukuisia määräyksiä suunnitelmista ja niiden mahdollisista vaikutuksista, että voidaan suhtautua epäillen suunnitelma -termille argumentoinnissa annettuun varsin tärkeään osaan (vrt. s. 146, 149).

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelujärjestelmän tarkastelussa Tuorin näkökulma on ensisijaisesti se, millaisia rajoituksia budjetti ja suunnitelma voivat toinen toisilleen asettaa. Esitys on seikkaperäinen ja looginen. Kiinnittän lopuksi huomiota pariin seikkaan, jotka Tuorin esityksen jälkeenkin jäävät ongelmallisiksi.

SVOL:n¹ mukaisissa valtakunnallisissa suunnitelmissa annetut määräykset kuntien vapaaehtoisista tehtävistä eivät Tuorin mielestä voi KunL 5,2 §:n nojalla sitoa kuntia, vaikka niillä on kuntia valtionosuuteen oikeuttava vaikutus (s. 149). Voidaanko kuitenkin ajatella, että mikäli kunta haluaa realisoida oikeuden, sen tulee *tätä tarkoitusta varten* sopeuttaa suunnitelmansa valtakunnallisiin suunnitelmiin? Muusta sitovuudestaan ei voi olla kyse. Toiminnassaan kunta on velvollinen noudattamaan laatimaansa ja lääninhallituksen vahvistamaa suunnitelmaa. Sanktiona on valtionosuuden pidättäminen (SVOL 18 §). Toisena vaihtoehtona on, että kunta ei sitoudu valtakunnallisten suunnitelmien vapaaehtoisia tehtäviä koskeviin ohjeisiin eikä siten ole oikeutettu niihin suoritettavaan valtionosuuteen.

Valtakunnallisten suunnitelmien perusteella lääneille annettavien voimavarojen alueellistamisohjeiden lainsäädännöllinen perusta on epäselvä. Tuori katsoo, että keskusvirastoilla on toimivalta resurssien jakoon SVOL 26,1 §:n nojalla (s. 136, 152). Säännöksen sanamuoto ja HE:n maininnat säännöksen soveltamisalasta² viittaavat kuitenkin siihen, että 26 §:n nojalla keskusvirastojen kompetenssi ulottuu vain SVOL 5 §:n 2. kohdassa tarkoitettujen kehittämisohjeiden, ei sen sijaan resurssiarvioiden, täsmentämiseen. Riittääkö alueellistamisohjeiden perustaksi vain valtakunnallisiin suunnitelmiin otettu valtuutus?

Tuorin työ on antoisa, runsaasti uusia näkökulmia avaava tutkimus. Kirjoittaja kykenee jäsentämään ajatuksiaan selkeästi sekä argumentoimaan avoimesti ja vakuuttavasti.

Raija Huhtanen

VIITTEET

- 1 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 17.9.1982/677.
- 2 Hallituksen esitys n:o 101/1981 vp sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta, s. 24 ja 32.

LÄHTEET

- Hydén, Håkan: Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation. Civil-Departementet. Stat-kommunberedningen. Ds C 1984:12. Stockholm 1985.
- Tuori, Kaarlo: Oikeusnormien asettamismenettelyt ja oikeuden kriisitendenssit. Poliitika 1985 s. 189–203.