

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Tiina Toivonen

HALLINNON JOUSTAVAT OHJAUSKEINOT
Energiansäästösopimus esimerkkinä hallintosopimuksesta

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2008

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

TOIVONEN, TIINA: Hallinnon joustavat ohjauskeinot. Energiansäästösopimus
esimerkkinä hallintosopimuksesta

Pro gradu –tutkielma, 108 s., 15 liites.

Julkisoikeus

Toukokuu 2008

Tässä tutkielmassa selvitetään hallintosopimusten käyttämistä hallinnon toiminnassa. Hallintosopimusten kategoria on laaja. Hallintosopimuksilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia sopimuksia, joissa julkinen valta on osapuolena. Hallintosopimuksia ovat yhtä lailla lakisäätteiset, palvelujen järjestämistä koskevat sopimukset kuin juridisesti velvoittamattomat yhteistyöasiakirjatkin, mikäli ne on nimetty sopimuksiksi. Hallinnon sopimustoiminta herättää kuitenkin paljon kysymyksiä. Kyseessä on tilanne, jossa yksityisoikeus ja julkisoikeus kohtaavat. Kummankaan oikeudenalan yleiset opit ja periaatteet eivät tule sellaisinaan sovellettaviksi. Myös muun muassa hallinnon lainalaisuuden periaate rajoittaa sopimusten käyttämistä hallintotoiminnassa. Ongelmia syntyy myös silloin, kun hallintosopimussuhteen etu, joustavuus, ja luottamuksensuojan periaate joutuvat vastakkain esimerkiksi muuttuvien olosuhteiden tai muuttuvan lainsäädännön myötä.

Yhteiskunnallisen muutoksen myötä on syntynyt tarvetta joustavien ohjauskeinojen löytämiseen. Hallintosopimusten ohella erilainen soft law – sääntely on lisääntynyt voimakkaasti. Soft law –sääntelyn avulla voidaan joissain tilanteissa saavuttaa tavoiteltuja ohjausvaikutuksia tehokkaammin ja nopeammin kuin perinteisellä normisääntelyllä. Soft law –sääntelyllä on huomattava merkitys muun muassa joustavien normien sisällön konkretisoimisessa. Selvää kuitenkin on, että perinteistä normisääntelyä tarvitaan muunlaisen sääntelyn perustaksi ja rinnalle.

Tutkimus on pääosin oikeusdogmaattinen, mutta myös oikeuspoliittista ja oikeussosiologista lähestymistapaa on käytetty. Tutkimuksen empirian kohteena ovat energiansäästösopimukset, jotka ovat kunnan ja Työ- ja elinkeinoministeriön välisiä yhteistoimintasopimuksia.

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO	iii
Lähdeluettelo	vi
Oikeustapaukset	x
Lyhenteet	x
Liitteet.....	xi
1. Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tavoitteet.....	1
1.2 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ja keskeisiä käsitteitä	2
1.3 Taustaselvitys tutkimuksen aiheesta.....	4
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	6
2. Hallinnon toimintatapojen muutos	6
2.1 Hallinnon painopisteet	6
2.1.1 Hallinnon kehittäminen hallitusohjelmissa	8
2.2 Kuntien toiminnan ohjauksen muutos	9
2.3 Oikeussäätelyn määrän kehitys	10
2.4 Oikeussäätelyn laadullinen muutos	12
2.5 Normisäätelyn vaihtoehtoilla tavoitellut päämäärät	13
2.6 Deregulaatio	14
2.7 Yksityistämiskehityksestä	15
2.7.1 New Public Management ja managerismi.....	16
2.8 Oikeussäätelyn vaihtoehdot oikeusjärjestyksen ulkopuolella ja sisäpuolella	19
2.9 Soft law –säätely.....	21
2.9.1 Soft law oikeuslähteenä.....	24
2.9.2 Soft law –säätelyn piirteitä erityisesti ympäristöoikeuden alalla	25
2.10 Yhteissäätely ja itsesäätely – EU:n määrittämät suuntaviivat.....	27
2.10.1 Yhteissäätely.....	29
2.10.2 Itsesäätely	30
2.10.3 Muita sääntelymuotoja	31
3. Hallinnon sopimustoiminta.....	32

3.1 Sopimus ohjauskeinona	32
3.2 Sopimusmenettelyyn liittyviä heikkouksia	35
3.3 Sopimustyytit – julkisoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen sopimus	36
3.3.1 Julkisyhteisö yksityisoikeudellisena toimijana.....	39
3.4 Lainalaisuus sopimustoiminnassa	40
3.4.1 Sopimustoiminnan kritiikkiä lainalaisuuden kannalta	42
3.4.2 Hallintosopimusten sallittavuus lainopillisen tulkintadoktriinin mukaan.....	43
3.4.2.1 Hallintosopimusten sallittavuuden viimeaikainen kehityskulku	46
4. Hallintosopimuksien käyttämistä koskevia näkökohtia	47
4.1 Hallintosopimusten tyyppisiä muotoja	47
4.1.1 Esimerkkejä hallintosopimuksista	49
4.2 Viranomaisen oikeussubjektius	50
4.3 Viranomaisten toimivaltaisuus	51
4.3.1 Nimenomainen sopimustoimivalta	52
4.3.2 Tehtäväkenttään perustuva sopimustoimivalta.....	53
4.4 Hallintosopimusten solmimista rajoittavat tekijät	54
4.4.1 Lainsäädännön ala.....	54
4.4.2 Hallinnon lainalaisuuden periaate.....	54
4.4.3 Hallintopäätöksen ala	55
4.4.4 Oikeusvaltiollinen lakivaraus	56
4.5 Hallintosopimusten tulkinta	56
4.6 Hallintosopimuksen sitovuus ja oikeusvaikutukset.....	58
4.6.1 Lähtökohtia.....	58
4.6.2 Sopimuksen sitovuuden aste.....	59
4.6.3 Muuttuneet olosuhteet.....	61
4.7 Hallintopäätösten oikeusvoima – sitovuus ja pysyvyys	62
4.7.1 Sitovuus	63
4.7.1.1 Pistekäsitys ja prosessikäsitys.....	64
4.7.2 Pysyvyys.....	65
4.7.2.1 Muuttuvan lainsäädännön vaikutus.....	66
4.8 Hallintolain voimaantulon vaikutukset hallintosopimuksien käyttämiseen.....	68
4.8.1 Lain tarkoitus	68
4.8.2 Hallintolain 3 §: Soveltaminen hallintosopimuksiin.....	68

4.8.3	Hallintosopimukseen liittyvät oikeusturvajärjestelyt.....	69
4.8.4	Hallintolain soveltamisalaa koskevia rajoituksia.....	72
5.	Energiansäästö ja kestävä kehitys julkisen sektorin toiminnassa	74
5.1	Kestävän kehityksen käsite	74
5.2	Kunta kestävä kehityksen edistäjänä	75
5.2.1	Kunnan strateginen päätöksenteko ja energiansäästösopimukset.....	77
5.3	Ympäristönsuojelun perinteiset ohjaukset	78
5.3.1	Energiansäästön yleislaki	80
5.3.2	Muut ohjauksen vaihtoehdot	81
5.4	Ympäristösopimukset	82
5.5	Energiansäästösopimusten käyttöönotto.....	83
5.5.1	KTM:n ja kunnan yhteistoimintasopimus energiansäästön edistämisestä – sopimuskausi 1997 - 2002.....	85
5.5.2	Energiatehokkuussopimukset 2008 – 2016.....	87
5.5.2.1	Puitesopimus kuntasektorin energiaohjelmasta ja energiatehokkuussopimuksista	88
5.5.2.2	Kunta-alan energiatehokkuussopimukset.....	88
6.	Julkisen sektorin energiansäästösopimusten arviointi –projekti.....	90
6.1	Arviointiprojektin tausta	90
6.2	Kysely- ja haastattelututkimus metodina	91
6.2.1	Kysely	91
6.2.2	Haastattelu	91
6.2.3	Case-haastattelut	92
6.3	Arviointiaineiston kerääminen	93
6.4	Aineistonhankinnalla saatujen tulosten analyysiä.....	95
6.5	Yhteenveto arvioinnin tuloksista.....	100
6.6	Kokoavia näkökohtia energiansäästösopimustoiminnasta.....	102
7.	Yhteenvetoa hallintosopimuksista ja hallinnon muutoksista.....	103

Lähdeluettelo

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti. Oikeus 1/1989.

Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus. 3. uudistettu painos. Tampere 1999.

Aurejärvi, Erkki: Sopimusoikeuden teoria ja jälkiteollisen yhteiskunnan sopimukset. Oikeus 2/1984.

Boel, Astrid – Landert, Hans-Henrik – Larsen, Stein: Kontraktstyring i den danske centraladministration – Konkrete erfaringer fra tre ministerområder. Nordisk Administrativt Tidsskrift. 3/2001, s. 241-255.

Ehdotus energiansäästöohjelmaksi. Työryhmän mietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 11/2000.

Energiansäästön ja uusiutuvan energian edistämistoiminnan organisoinnin kehittäminen. Työryhmän raportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston julkaisuja 13/2005.

Energiansäästötoimikunnan väliraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 4/1995.

Eskola, Jari – Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere 2000.

Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja, KOM (2001) 428 lopull.

EUVL L 114 27.4.2006 s. 64-85

van Gestel, Rob: Self-regulation and Environmental Law. Electronic Journal of Comparative Law, Vol. 9.1, January 2005.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki 1995.

Hildén, Mikael – Mickwitz, Per – Similä, Jukka – Sjöblom, Stefan: Ohjauskeinojen monitieteellinen, monikriteerinen ja monitavoitteinen arviointi: syömäkelvoton sillisalaatti vai herkullinen brunssi? Hallinnon Tutkimus, vol. 20, no 3, 2001.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita. Tampere 1997.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita. Helsinki 2000.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2004.

Huovinen, Sakari: Yhteissäätely ja itsensäätely – julkisen vallan tehtäviä muuttavat sääntelykeinot. Lakimies 7—8/2006 s. 1206—1224.

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

Julkisen sektorin energiansäästösopimusten arviointi. Tampere 2000.

Karhu, Juha: Muuttuvat olosuhteet ja sopimuksen sitovuus. *Lakimies* 7—8/2004, s. 1449—1463.

Kekkonen, Jukka: Suomen oikeuskulttuurin suuri linja. Suomalainen lakimiesyhdistys 100 vuotta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja. No 32. Helsinki 1998.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.

Kindermann, Harald: Erfolgskontrolle durch Zeitgesetz. Teoksessa Schäffer, Heinz – Triffterer, Otto (Hrsg): *Rationalisierung der Gesetzgebung.* Nomos Verlagsgesellschaft 1984.

Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003.

Korkea-aho, Emilia: Pehmeä sääntely sääntelytutkimuksen ja oikeusjärjestyksen haasteena. Artikkelikokoelmassa Lindfors, Heidi (toim.): *Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua?* Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 67. Helsinki 2005.

Kultalahti, Jukka: Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.

Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. 1993:33. Helsinki 1993.

Kuokkanen, Tuomas – Parkkari, Juhani (toim.): Kansainväliset ympäristösopimukset. Jyväskylä 2004.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva 2001.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Lane, Jan-Erik: *New Public Management.* London, Routledge, 2000.

Lång, K. J.: Sanovat järjestelyksi. *Oikeus* 1/1975, s. 3-8.

Lähdesmäki, Kirsi: *New Public Management* julkisjohtamisen uudistajana. Paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2000 s. 30-43.

Majamaa, Vesa: Kirja-arvostelu Olli Mäenpään kirjasta *Hallintosopimus.* DL 1989 s. 439-442.

Marttinen, Kari: *Hallintosopimukset ympäristöpolitiikan ohjauskeinona.* Helsinki 1996.

Merikoski, V.: *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä.* 2. painos. Vammala 1968.

- Muukkonen, P. J.:* Näkökohtia aluerakentamissopimuksista. LM 1991 s. 105-136.
- Mäenpää, Olli:* Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Helsinki 1979.
- Mäenpää, Olli:* Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Helsinki 1989.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Juva 1991. (Mäenpää 1991a)
- Mäenpää, Olli:* Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Helsinki 1991. (Mäenpää 1991b)
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. 3. laitos. Porvoo 2000.
- Mäenpää, Olli:* Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. Lakimies 7-8/2005 s. 1065—1085.
- Mäkinen, Eija:* Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.
- Mäkinen, Eija:* Hallintosopimusten sääntelytarpeesta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2001.
- Mäkinen, Eija:* Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Määttä, Kalle:* Taloudellisten ohjauskeinojen kustannustehokkuus: tarua vai totta? Teoksessa Kannianen, Vesa – Määttä, Kalle (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 2. Helsinki 1998.
- Määttä, Kalle:* Mitä tiedämme ympäristösääntelyn vaikutuksista? Julkaisematon luentomoniste. Esitetty seminaarissa Ympäristövaikutusten arviointi – miksi ja miten? Helsinki 16.11.2001.
- Määttä, Tapio:* Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII, 2005, s. 336–460.
- Niemivuo, Matti:* Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Helsinki 1991.
- Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta:* Hallintolaki. Porvoo 2003.
- Pohjolainen, Teuvo:* Soft law – kovaa pehmeää sääntelyä. Teoksessa Ahponen, Pirkkoliisa (toim.): Yhteisellä asialla – monella äänellä. Juhlajulkaisu prof. Mikko A. Salon 50-vuotispäivän kunniaksi. Joensuu 1996.
- Rasinmäki, Jorma:* Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki 1997.
- Rytkölä, Olavi:* Julkisoikeudellinen sopimus. Käsité, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset. Vammala 1950.

Sairinen, Rauno – Teittinen, Outi: Vapaaehtoiset ympäristösopimukset. Suomi kansainvälisessä vertailussa. Helsinki 2000.

Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.

Saraviita, Ilkka: Järjestely vaihtotaseen tasapainottamiseksi – talouspolitiikkaa vaiko parlamentarismia? *Lakimies* 1976, s. 152-170.

Senden, Linda: Soft law, Self-regulation and Co-regulation in European Law: Where Do They Meet? *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9.1, January 2005.

Sihvonen, Maarit: Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Tampere 2006.

Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1928.

Sutela, Marja: Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki 2003.

Tala, Jyrki: Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot. Helsinki 1999.

Tala, Jyrki: Lainsäädännön vaihtoehdot – tarve, tehtävät ja tähänastisia kokemuksia. Artikkelikokoelmassa Lindfors, Heidi (toim.): Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua? Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 67. Helsinki 2005.

Tala, Jyrki: Katsaus oikeudellisen säätelyn uusiin muotoihin. Teoksessa Ahonen, Timo (toim.): Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946—24/4—2006. Vammala 2006.

Tarasti, Aarne: Sopimuksen vaikutuksesta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen ja erikoisesti siitä aiheutuvien riitojen käsittelyyn nähden hallinto- tai tuomioistuinasioina. *DL* 1939 s. 52-69.

Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta II. Vammala 1983.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki 1990.

Tuori, Kaarlo: Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. *Lakimies* 7-8/2004, s. 1196—1224.

Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1999. Helsinki.

Vedung, Evert: Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick, Transaction Publishers 1997.

Vihervuori, Pekka: Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Helsinki 1989.

Viljanen, Mika: Ihmisen identiteetti ja tuottamusarviointi. *Lakimies* 3/2005, s. 426—451.

Vilkkonen, Eero: Hallintolainkäytön alasta. Vammala 1973.

Internet-lähteet:

<http://www.motiva.fi/fi/toiminta/energia-jailmastopimukset/uudetenergiatehokkuussopimukset2008---2016/>
(19.4.2008)

<http://www.motiva.fi/fi/toiminta/energia-jailmastopimukset/uudetenergiatehokkuussopimukset2008---2016/jatkuva-parantaminen-keskeista.html> (19.4.2008)

Hallitusohjelmat:

Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987

Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

Oikeustapaukset

KHO 1957 II 383 taltio 4493

KHO 1992 A 55 taltio 4799

KHO 1992 A 14 taltio 3795

KHO 1993 A 10 taltio 2752

KHO 17.3.1994 taltio 968

KHO 30.1.2002 T 199

KHO 2002:48 taltio 1607

Turun HAO 9.3.2001, taltio 01/0117/1

Lyhenteet

EAKR Euroopan aluekehitysrahasto

EMOTR Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto

ESR Euroopan sosiaalirahasto

EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
KEO	Kunnan energiaohjelma
KETS	Kunnan energiatehokkuussopimus
KOR	Kalatalouden ohjauksen rahasto
PeVL, Prvl	Perustuslakivaliokunta
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
vp	valtiopäivät

Liitteet

Liite 1	Kauppa- ja teollisuusministeriön ja kunnan yhteistoimintasopimus energiansäästön edistämisestä
Liite 2	Julkisen sektorin energiansäästösopimusten arvioinnissa käytetty kyselylomake

”

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on pyrkiä selvittämään hallinnon muutoksia erityisesti ohjauskeinonäkökulmasta. Pääpaino tarkastelussa on hallintotoiminnassa lisääntyneiden hallintosopimusten käyttämisessä. Hallintosopimuksia käsitellään muun muassa niiden erilaisten tyypittelyjen, oikeusvaikutusten ja käyttöön liittyvien ongelmien kautta. Vuonna 2004 voimaan tullut hallintolaki on vaikuttanut hallintosopimusten käyttöön selkeyttävästi ja nämä näkökohdat on otettu tutkimuksessa huomioon. Hallintotoimintaa ohjataan lakien ja määräysten lisäksi yhä enenevässä määrin myös muilla ohjauskeinoilla ja näiden keinojen vaikutuksia on myös käyty läpi. Erityisesti erilaiset soft law –tyyppiset ohjauskeinot, kuten toimintaohjelmat ja suositukset, ovat mielenkiinnon kohteena. Taustalle selvitetään hallinnon toiminnan muutokseen johtaneita syitä muun muassa lisääntyneiden tehokkuusvaatimusten ja yleisemmän yhteiskunnallisen muutoksen kautta.

Tutkimuksessa on hyödynnetty myös Julkisen sektorin energiansäästösopimukseen liittyneen arviointihankkeen yhteydessä kerättyä aineistoa. Kunnat voivat solmia Työ- ja elinkeinoministeriön (hankkeen aikaan vielä Kauppa- ja teollisuusministeriö) kanssa sopimuksia, joilla ne sitoutuvat tehostamaan energiankäyttöään. Yhteistoimintasopimukseksi nimetyssä asiakirjassa määritellään sopimuksen tavoitteeksi muun muassa sellaisten toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto, että energiatehokkaasta toiminnasta tulee vakiintunut osa kunnan toimintaa. Sopimuksessa määritellään myös prosentuaalisia tavoitteita energiansäästölle. Sopimuksen todetaan olevan oikeudelliselta luonteeltaan tavoiteohjelman kaltainen eikä sen rikkominen aiheuta irtisanomisen lisäksi muita oikeudellisia seuraamuksia.

Käsillä olevassa pro gradu –tutkielmassa on pyritty selvittämään kuntien solmimien energiansäästösopimusten käytännön vaikutuksia ja niiden toimivuutta ohjauskeinona. Tavoitteena oli tutkia, toimiiko vapaaehtoisesti solmittu sopimus riittävän hyvin ohjauskeinona vai tarvitseeko se rinnalleen sitovaa lainsäädäntöä? Tämän selvittämiseksi kartoitettiin sitä, onko tutkimuksen kohteena olleissa kunnissa tapahtunut jotakin konkreettista sopimusten solmimisen seurauksena ja mikäli ei, miksi? Pienen otannan avulla on pyritty selvittämään

myös sitä, miksi osa kunnista ei ole pitänyt tarpeellisena energiansäästösovinnuksen solmimista.

Vapaaehtoisia energiansäästösovinnuksia on tarkasteltu myös osana kestävä kehityksen ohjelmaa eli sovinnusjärjestelmä on näin liitetty osaksi laajempaa kontekstia. Kuntalain 1 §:n mukaan kunnan on pyrittävä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Kunnan tulee siis ottaa kestävä kehityksen näkökulma huomioon kaikessa toiminnassaan. Ympäristönsuojelullinen näkökulma on mukana myös siltä osin, että joitakin hallintovinnuksiin liittyviä piirteitä on peilattu nimenomaan ympäristöoikeuteen, esimerkiksi muuttuvien olosuhteiden vaikutuksen osalta. Tutkimuksen eri osioissa on viitattu energiansäästöön tai ympäristönsuojelullisiin seikkoihin sellaisissa kohdissa, joissa ne soveltuvat esimerkiksi kulloinkin käsitellystä aiheesta.

Tutkimuksessa liikutaan kahden eri oikeudenalan välimaastossa, mikä ei ole omiaan lisäämään analyysin helppoutta. Hallinnon sovinnustoiminta onkin eräänlaista 'välitilan' toimintaa. Sovinnusoikeuden yleiset opit ja periaatteet eivät tule sellaisenaan sovellettaviksi, ja saman kohtalon kokevat hallinto-oikeuden yleiset opit ja periaatteet. Tämän lisäksi ympäristöoikeus, jonka näkökulmasta asioita tässä tutkimuksessa myös katsotaan, sijoittuu oikeudenalana julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajalle. Ympäristöasioissa saattaa tulla sovellettavaksi esimerkiksi esine-, vahingonkorvaus-, sovinnus-, rikos-, prosessi- tai EU-oikeudellisia näkökohtia. Lisäksi ympäristöoikeus on prosessuaalisesti monimuotoista, sillä ympäristöasioita voidaan käsitellä hallinto-, siviili- ja rikosprosesseissa erityisten toimitusmenettelyjen lisäksi.¹

1.2 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ja keskeisiä käsitteitä

Tutkimus on pääosin oikeusdogmaattinen. Tutkimuksessa on painotettu teoreettisen lainopin piirteitä, koska hallintovinnusta on määriteltävä ja sille on osoitettava paikka oikeudellisessa systematiikassa. Teoreettisen lainopin avulla on mahdollista luoda se käsitejärjestelmä, jonka varassa koko oikeudellinen ajattelu toimii². Aulis Aarnio on kiteyttänyt teoreettisen lainopin tehtävän toteamukseen, jonka mukaan ”teorettinen lainoppi tuottaa ne yleiset opit ja

¹ Määttä, T. 2005 s. 342.

² Aarnio 1989 s. 288.

periaatteet, joita ilman yksikään tulkintasuositus ei ole mahdollinen”.³ Tiedonintressi on tässä hermeneuttinen, spiraalimaisesti rakentuvaan ymmärrykseen tähtäävä. Tutkimuksessa on myös oikeussosiologisia ja oikeuspoliittisia piirteitä siltä osin kuin on pyritty selvittämään ohjauskeinojen muutoksiin johtaneita syitä ja ohjauskeinojen vaikutuksia. Näin ollen kyseessä on myös *de lege ferenda* –tutkimus, koska tavoitteena on selvittää, millaisia keinoja tulisi käyttää, jotta asetetut päämäärät voitaisiin saavuttaa. Tässä yhdistyvät empiristinen ja evaluatiivinen ote.

Tutkimukseen sisältyy myös empirinen osuus, jossa on tutkittu energiansäästösopimusten vaikutuksia kunnissa. Tavoitteena oli selvittää, miten vapaaehtoisesti solmittu sopimus toimii ohjauskeinona. Onko sen avulla mahdollista saavuttaa niin hyviä tuloksia, että sitä voitaisiin käyttää ainoana ohjauskeinona energiansäästöä tavoiteltaessa vai tarvitseeko se rinnalleen sitovaa lainsäädäntöä? Empiiristä aineistoa kerättiin julkisen sektorin energiansäästösopimukseen liittyneen arviointihankkeen yhteydessä sekä kysely- että haastattelumenetelmillä. Tavoitteena oli saada kokoon pääasiassa kvalitatiivista aineistoa. Jonkin verran kerättiin myös kvantitatiivisesti luokiteltavaa aineistoa. Vaikka kyselyä pidetään kvantitatiivisen tiedonhankinnan päämenetelmänä ja vastaavasti haastattelua kvalitatiivisen, molempien menetelmien avulla voi kerätä sekä laadullista että määrällistä aineistoa.⁴ Empiirisessä lähestymistavassa pyritään kuvaamaan ja selittämään tutkittua ilmiötä ja tiedonintressi on tekninen.

Tutkimuksessa on käytetty käsitettä ”hallintosopimus” Olli Mäenpään avaamalla tavalla. Mäenpää käyttää teoksessaan ”Hallintosopimus” (1989) käsitettä hallintosopimus kuvaamaan erilaisia sopimuksia, joiden osapuolena viranomaiset ovat tai joihin ne ryhtyvät, ja perustelee valintaansa seuraavasti: ”Oikeudenalajaon keskeisestä merkityksestä huolimatta viranomaisten sopimuksia voidaan arvioida myös oikeudellisena ilmiönä, jolla on systemaattisesti suhteellisen itsenäinen oikeudellinen asema ja merkitys. Tämän havaitseminen johtaa samalla muun muassa luopumiseen viranomaisten sopimustoimintaa perustavasti jäsentäneestä selvärajaisesta jaosta julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen sopimukseen⁵”.

³ Aarnio 1989 s. 304.

⁴ Aineiston hankinnasta ja käytetyistä menetelmistä ks. tarkemmin alaluku 6.3 ”Arviointiaineiston kerääminen”.

⁵ Mäenpää 1989 s. 1–2.

Tutkimuksessa on käyty läpi hallintosopimusten oikeusvaikutuksia ja niiden solmimisen edellytyksiä. Hallintosopimusten kategoriaan voidaan lukea hyvin monenlaisia sopimuksia aina lakisääteisistä sopimuksista erilaisiin väljästi muotoiltuihin yhteistyöasiakirjoihin. Tässä tutkimuksessa empirian kohteena olleet energiansäästösopimukset ovat luonteeltaan yhteistoimintasopimuksia, joten useimmat hallintosopimuksiin liittyvät oikeudelliset vaikutukset jäävät niiden osalta vaille merkitystä. Oikeusvaikutuksia aikaansaavien hallintosopimusten tarkastelu on kuitenkin tärkeää sen hahmottamiseksi, miten monimuotoisia oikeudellisia vaikutuksia hallinnon sopimustoiminnalla saattaa olla.

Viranomaistoiminnassa on kyse hallinto-oikeudellisista oikeustoimista, joilla vaikutetaan ulkopuolisten tahojen oikeusasemaan⁶. Viranomaisen on perinteisesti käyttänyt hallinnollista valtaansa tekemällä hallintopäätöksiä. Hallintopäätösten rinnalle on tullut kuitenkin enenevässä määrin myös muita toimintatapoja, jotka perustuvat yhteistyössä hallinnon kohteiden kanssa muotoiltuihin tavoitteisiin. Tässä työssä on paikoitellen käytetty yleismääreenä myös hallintotoimen käsitettä kuvaamaan viranomaisen hallinnollista toimintaa.

1.3 Taustaselvitys tutkimuksen aiheesta

Hallintosopimuksia on perinteisesti käytetty määrällisesti eniten erilaisissa hankintasopimuksissa ja muun muassa palveluiden järjestämistä koskevissa sopimuksissa. Hallintosopimusten käyttö myös ohjauskeinona sitovien normien rinnalla on kuitenkin lisääntymässä. Ympäristönsuojelussa vapaaehtoinen ohjaus on melko uusi ohjauskeino. Vapaaehtoiset sopimukset eli hallintosopimukset ovat kansainvälisestikin vertailtuna sangen uusi ja vielä vähän käytetty toimintamalli⁷. Tästä syystä myös sopimustoiminnan käsitteellisen luonnehdinnan ja lainopillisen tulkinnan muotoutuminen on vielä kesken, vaikka sopimusmuoto onkin vakiintumassa yhdeksi hallinnollisen sääntelyn keinoksi⁸. Ylipäätänsä hallinnon sopimustoiminnan oikeudellinen analyysi on Suomessa ollut suhteellisen niukkaa verrattuna esimerkiksi muihin Pohjoismaihin. Alan perusteellisimpina kotimaisina analyyseina voitaneen pitää Olavi Rytköjän jo vuonna 1950 ilmestynyttä teosta ”Julkisoikeudellinen

⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 63.

⁷ Marttinen 1996 s. 3.

⁸ Mäenpää 1989 s. 83.

sopimus” sekä Olli Mäenpään 1989 ilmestynyt teosta ”Hallintosopimus”. Kari Marttinen on puolestaan teoksessaan ”Hallintosopimukset ympäristöpolitiikan ohjauskeinona” (1996) tutkinut hallintosopimusten käyttöä ympäristönsuojelussa. Käytännön kokemuksia sopimusten käytöstä on 1990-luvun aikana kuitenkin saatu muutamista EU-maista jonkin verran.

Hallinnollisen sääntelyn keinot ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet. Esimerkkinä voidaan mainita erilaiset epäsuorat, informaaliset tai muuten väljät ohjauskeinot, kuten maksut, suunnitelmat sekä yleisemmän ohjauksen ilmentymät kuten suositukset ja neuvonta. Myös hallintoviranomaisten käytännön sopimustoiminta, jossa ei ole enää näkyvissä selkeää kahtiajakoa yksityis- ja julkisoikeudelliseen sopimiseen, on eräs hallintotoiminnan muutoksen ilmentymä. Esimerkkeinä käytännön sopimus pohjaisesta toiminnasta voidaan mainita muun muassa aluerakentamissopimukset, kunnalliset järjestelyasiakirjat, virkapaketit ja erilaiset herrasmiehsopimukset.⁹ Tällaisten informaalisten hallintokäytäntöjen tavoitteena on lieventää viranomaiskeskeisyyttä lisäämällä sääntelyä koskevan päätöksenteon joustavuutta, avoimuutta ja molemminpuolisuutta. Tämänsuuntaisia tavoitteita tukevat hyvin muun muassa epäviralliset neuvottelut ja yhteisymmärryksen tavoittelu ennen varsinaista päätöksentekoa.¹⁰

Sopimuksella tarkoitetaan yleismääritelmän mukaisesti ”kahden tai useamman vastavuoroisen tahdonilmaisun yhteensulautumaa, jolla oikeuksia perustetaan, muutetaan tai kumotaan”. Sopimuksen sisältö muotoutuu sen osatekijöistä, tarjouksesta ja vastauksesta.¹¹ Perinteisesti sopimusmuoto on sopinut huonosti osaksi vakiintunutta hallinto-oikeudellista sääntelydiskurssia. Sopimusmuodon käyttämisen hallinnollisessa sääntelyssä on katsottu olevan ristiriidassa muun muassa hallinnon toimeenpanoluonteen, hallintotoiminnalle tyypillisiksi katsottujen toimintamuotojen, lainalaisuusvaatimuksen, hallinto-oikeussuhteiden periaatteellisen yksipuolisuuden ja ehkä myös viranomaistoiminnalta edellytetyn puolueettomuuden kanssa.¹²

⁹ Mäenpää 1989 s. 86.

¹⁰ Mäenpää 1989 s. 77.

¹¹ Aurejärvi 1984 s. 125.

¹² Mäenpää 1989 s. 46.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksessa on edetty alun johdantoluvun jälkeen siten, että luvussa kaksi tarkastellaan hallinnon toimintatapojen muutosta. Käsittelyssä ovat muun muassa yksityistämiskehitys ja uuden julkisjohtamisen (NPM) opit. Lisäksi käydään läpi oikeussääntelyn vaihtoehtoja ja erityisesti soft law –sääntelyä. Luvussa kolme käsitellään sopimusohjausta ja hallinnon sopimustoimintaa yleisesti. Luvussa neljä lähestytään hallintosopimuksia niiden oikeudellisten reunaehtojen kautta. Lisäksi käsitellään uuden hallintolain vaikutuksia hallintosopimusten käyttämiseen. Luvussa viisi paneudutaan energiansäästöön julkisen sektorin toiminnassa ja ympäristönsuojelun ohjauskeinoihin yleisemmin. Luvussa kuusi selvitetään julkisen sektorin energiansäästösopimusten toimintaperiaatteita ja käydään läpi energiansäästösopimusten arviointihankkeessa koottua empiiristä aineistoa. Luvussa seitsemän on yhteenveto tutkimuksen keskeisestä annista.

Oikeustapauksia on käsitelty siltä osin, kuin ne tukevat käsiteltyä aihetta. Lähinnä on tarkasteltu muutamia KHO:n ratkaisuja, joissa on haettu kriteereitä sille, milloin sopimus luokitellaan julkisoikeudelliseksi, milloin yksityisoikeudelliseksi. Ohjaavista hallintosopimuksista ei ole oikeustapauksia.

2. Hallinnon toimintatapojen muutos

2.1 Hallinnon painopisteet

Hallintotoiminnan sisällöllinen painopiste on olennaisesti muuttunut viime vuosikymmeninä. Nykyisin julkishallinnon tehtäviin kuuluu paljon muutakin kuin toimeenpanovaltana ilmenevää julkisen vallan käyttöä. Viranomaisten toiminta kohdistuu esimerkiksi ympäristönsuojeluun, kilpailun edistämiseen ja erilaisiin hyvinvointivaltion ilmentymien tarjontaan, kuten koulutukseen ja sosiaaliturvaan. Samoin on mahdollista, että perinteisesti hallinnollisina pidettyjä tehtäviä siirretään yksityisille organisaatioille. Enää ei välttämättä voida erottaa yksityistä ja julkista toimintaa, ei myöskään yksityisoikeutta ja julkisoikeutta. Muutosten seurauksena hallintokoneisto on kasvanut ja muuttanut muotoaan ja hallintoa ohjaava normisto on muuttunut. Muun muassa hallintoa koskeva oikeudellinen sääntely ja muut virallisuonteiset

ohjausmuodot saattavat sulautua toisiinsa.¹³ Rasinmäki on todennut oikeuden kehityksen ylipäättäänkin kulkevan suuntaan, jossa käytetään useita sääntelymuotoja rinnakkain ja limittäin¹⁴.

Keravuori-Rusanen määrittelee julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajan hälventymisen ilmiöksi, jossa nämä oikeudenalat täydentävät toisiaan ja jossa kumpikin oikeudenala soveltaa toisen alan toimiviksi osoittautuneita mekanismeja myös omassa toiminnassaan. Esimerkiksi laissa julkisista hankinnoista (348/2007) yhdistyy sekä julkisoikeudellinen menettelynormisto ja sen myötä oikeusturvatakeet, että yksityisoikeudellinen kilpailuttamisen mekanismi.¹⁵ Myös perustuslain (731/1999) 124 §:ää, jossa säännellään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, voidaan pitää esimerkkinä oikeudenalojen tiukan rajanvedon hälvenemisestä. Jorma Rasinmäki on väitöskirjassaan todennut, että 1990-luvun aikana lisääntyneet uudet tavat järjestää julkisia palveluita, muun muassa yksityistäminen, ovat lisänneet merkittävästi sekamuotoisten oikeussuhteiden määrää¹⁶. Rasinmäki pitää sopimusta ainoana välineenä, jolla kahden erilaisen oikeudenalan intressit voidaan yhteensovittaa¹⁷.

Julkisoikeudellisessa toiminnassa on perinteisesti korostettu julkista etua ja siihen on liittynyt julkisen vallan valta-aspekti, kun taas yksityisoikeudellisessa toiminnassa yksityinen etu on ollut keskiössä, itsemääräämisoikeutta on korostettu ja oikeussuhteen osapuolet ovat ainakin periaatteessa tasaveroisessa asemassa. Julkisen hallinnon tehtäväpiiri on laajentunut ja toisaalta julkisen hallinnon rooli on osin muuttunut palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi. Näiden muutosten myötä julkisella sektorilla on ruvettu toimimaan myös perinteisesti yksityisoikeudellisina pidettyjen periaatteiden mukaan. Käyttöön on otettu muun muassa sopimus- ja neuvottelumenettelyjä sekä yritysmaailmasta sovellettuja markkinataloudellisia mekanismeja, ja samalla hallintoalamaisista on tullut hallinnon asiakkaita¹⁸. Julkisen sektorin on täytynyt lisätä yhteistyötään yksityisen sektorin kanssa myös siitä syystä, että laajentuneen tehtäväpiirin myötä on syntynyt vaatimuksia sellaisesta erityisosaamisesta, mitä ei välttämättä

¹³ Mäenpää 1991a s. 17—18.

¹⁴ Rasinmäki 1997 s. 106.

¹⁵ Keravuori-Rusanen 2008 s. 39.

¹⁶ Rasinmäki 1997 s. 84.

¹⁷ Rasinmäki 1997 s. 85.

¹⁸ Keravuori-Rusanen 2008 s. 33—36.

voida tarjota pelkästään julkisen sektorin toimesta. Myös tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimukset vaikuttavat samansuuntaisesti.¹⁹

Julkisen sektorin rakenneuudistuksen myötä on syntynyt *välillisen julkisen hallinnon* käsite. Sillä viitataan valtionhallinnon, kunnallishallinnon ja muun itsehallinnon ulkopuoliseen hallintotoimintaan. Välillisen julkisen hallinnon yksiköt eroavat toisistaan monin tavoin, mutta yhdistävä piirre on se, että niille on annettu säädösperusteisesti hoidettavaksi julkisia tehtäviä. Toisinaan tähän liittyy myös oikeus käyttää julkista valtaa. Näitä yksiköitä kutsutaan julkisoikeudellisiksi toimielimiksi ja ne jakaantuvat itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi sekä lainsäädäntötoimin perustetuiksi yhdistyksiksi.²⁰ Euroopan unionin jäsenyys on myös muuttanut julkista hallintoa ja sen seurauksena on perustettu uusia välillisen julkisen hallinnon yksiköitä, esimerkiksi yksityisomistuksessa olevia testaus- ja tarkastustoimintaa hoitavia osakeyhtiöitä. Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisia hallintotehtäviä hoitavat muut kuin viranomaistahot tulevat näiden tehtävien hoitamisen kautta osaksi julkista hallintoa. Näin ollen välillisen julkisen hallinnon käsite ei enää ole niinkään toimiva, vaan sen sijaan puhutaan julkisten hallintotehtävien toteuttajista.²¹ Voidaan sanoa, että huomio kiinnittyy hallinnon toiminnan sisältöön ja julkiseen hallintoon aineellisena, materiaalisena käsitteenä, ei niinkään käsitteen organisatoriseen ulottuvuuteen²². Myös valtion liikelaitokset ja maakuntien yhteistyöryhmät voidaan lukea välilliseen julkiseen hallintoon kuuluviksi²³.

2.1.1 Hallinnon kehittäminen hallitusohjelmissa

Hallinnon kehittämisen tarpeet on tuotu esille hallitusohjelmissa. Jo Harri Holkerin 1987 kootun hallituksen ohjelmassa todetaan hallinnon kehittämisen osalta muun muassa se, että julkishallinnon toimivuutta ja joustavuutta tullaan lisäämään kaikilla hallinnon tasoilla. Kunnallista itsehallintoa haluttiin vahvistaa, samoin haluttiin kuntalaisten tarpeiden ohjaavan palvelutuotantoa ja hallinnon kehittämistä. Vapaakuntakokeilua valmisteltiin. Kuntiin

¹⁹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 37.

²⁰ Keravuori-Rusanen 2008 s. 47—50.

²¹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 52—53. Ks. tarkemmin välillisestä julkishallinnosta Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 42—44.

²² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 17.

²³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 44.

kohdistuvaa norminantoa pyrittiin purkamaan sekä yhtenäistämään ja keventämään kuntia koskevia suunnittelujärjestelmiä. Valtion kuntiin kohdistamien ohjausjärjestelmien ajanmukaistaminen oli johtavana ajatuksena. Myös ministeriöiden asemaa oman hallinnonalansa yleisessä ohjaamisessa ja kehittämisessä haluttiin vahvistaa.²⁴

Esko Ahon hallitusohjelmassa 1991 todetaan valtiosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena olevan kuntien itsenäisen päätätävällän lisääminen sekä toimintojen taloudellisuuden ja tehokkuuden edistäminen. Samassa yhteydessä todettiin toteutettavan kuntien ohjaus- ja seurantajärjestelmien uudistuksen ja niihin liittyvän normien purkamisen. Hallinnon kehittämisen tavoitteena todettiin olevan joustavan, tuloksellisen ja oikeudenmukaisen palvelurakenteen aikaansaaminen. Hallinnon monimutkaisuutta ja päällekkäisyyttä pyrittiin poistamaan. Hallinnon tuloksellisuutta ja tuottavuutta haluttiin lisätä, hallintoa hajauttaa ja keventää sekä uudistaa ohjausjärjestelmiä. Keskushallinnon supistaminen kuului myös tavoitteisiin.²⁵

Samansuuntaiset tavoitteet ovat sittemmin kuuluneet kaikkien hallitusten ohjelmiin ja ne ovat näin ollen jatkaneet 1990-luvun alussa alkanutta hallintoreformia. Hallinnon kehittämisen päälinjoina on siitä lähtien ollut tuloksellisuuden kasvattaminen ja hallinnon keventäminen. Päällekkäisyyksiä pyritään purkamaan ja ylenmääräistä normienantoa rajoittamaan. Deregulaation seurauksena onkin tullut tarve kehittää uusia hallinnon ohjausmuotoja. Hallitusohjelmissa hallinnon kehittämisen osalta useimmin käytetyt termit ovat tehokkuus, toimivuus, taloudellisuus, tuloksellisuus sekä tuottavuus. Myös kunnallisen itsehallinnon vahvistamista on korostettu jokaisessa hallitusohjelmassa tavalla tai toisella. Valtion ja kuntien välistä yhteistyötä on pyritty kehittämään ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä on korostettu.

2.2 Kuntien toiminnan ohjauksen muutos

Kuntien toiminnan ohjaus on muuttunut viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana voimakkaasti. Tiukan normatiivis-hallinnollisen ohjauksen rinnalle on otettu suunnitteluohjaus

²⁴ Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.

²⁵ Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

ja myöhemmin tulos- ja informaatio-ohjaus. Siirtymät eivät ole tapahtuneet jyrkkärajaisesti, vaan kaikkia näitä ohjausjärjestelmiä käytetään edelleen. Kulloinkin käytetyt ohjausjärjestelmät vaihtelevat toimialakohtaisesti. Esimerkiksi kuntien omistamia liikelaitoksia ohjataan eri tavalla kuin terveyskeskuksia, joten ohjauskeinojen joustavuus on tärkeää. Nykyisen paikallishallinnon kehittämisajattelun mukaan ohjauskeinojen sovelluksia ei pidäkään normittaa tiukasti, vaan tässäkin korostetaan best practice –ajattelua.²⁶

Perustuslain 121 §:ssä määritelty kunnallinen itsehallinto rajoittaa valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta. Sopimus onkin tällaisissa ohjaussuhteissa toimiva keino, koska se on joustava ja jättää sopimusosapuolelle, kunnalle, tilaa tehdä omia ratkaisuja itsehallinnollisista lähtökohdista käsin. Kunnallinen itsehallinto säilyy ohjauskeinojen valinnassa, mutta hyviä toimintatapoja voidaan markkinoida ja siten yrittää edistää niiden käyttöönottamista. Myös valtioneuvoston vuonna 2005 käynnistämä kunta- ja palvelurakennemuutostyönsähtävä Paras-hanke voi osaltaan tuoda uusia käytäntöjä kuntien toimintatapoihin.

2.3 Oikeussäätelyn määrän kehitys

Oikeussäätelyn määrä on pitkään ollut kasvussa. Oikeussäätely on osoittautunut Suomessa (samoin kuin siihen verrattavissa maissa) keskeiseksi ja toimivaksi julkiseksi toimintavälineeksi, jonka avulla valtio hoitaa tehtäviään. Julkiseen valtaan liittyy sen toimintojen oikeudellisuus, taustalla on oikeusvaltio-ajattelu.²⁷ Koska valtion tehtäväkenttä on laaja, tarvittavan oikeussäätelynkin määrä on mittava.

Yhtenä tekijänä oikeudellisen säätelyn kasvukehityksen taustalla on oikeudellisen säätelyn avulla saavutettavat sitovuuden ja velvoittavuuden ulottuvuudet. Näitä ominaisuuksia ei sisälly julkisen vallan käytössä oleviin muihin keinoihin, esimerkiksi informaatio-ohjaukseen tai muuhun ei-normatiiviseen ohjaukseen. Lisäksi oikeudellisella säätelyllä voidaan ohjata toimintoja täsmällisesti ja tarkasti. Oikeussäätely mahdollistaa myös keskitetyn päätöksenteon ja ohjauksen. Oikeussäätelyn etuna voidaan pitää sitäkin, että se lisää ja vahvistaa yhteisymmärrystä yhteiskunnassa, kun asia on ratkaistu kaikkia yhtäläisesti sitovan

²⁶ Julkisen sektorin energiansäästösovimusten arviointi 2002 s. 20—21.

²⁷ Tala 1999 s. 33—34.

oikeussääntelyn avulla.²⁸ Näin ainakin teorian tasolla. Käytännössä kaikki säännökset eivät nauti yhtä laajaa yleistä hyväksyntää. Tällainen – vaikkakin joskus ehkä vain teoriassa toteutuva – vaikutus näyttää osin puuttuvan monilta toisentyypisiltä julkisen päätöksenteon ratkaisutavoilta, kuten hallituksen periaatepäätöksiltä, ohjelmakannanotoilta, talouspolitiikkaa koskevilta linjaratkaisuilta ja yksittäisiltä hallinnollis-poliittisilta ratkaisuilta²⁹.

Lainvalmistelussa koetetaan löytää keinoja, joilla yhteiskuntapoliittiset tavoitteet saataisiin toteutettua. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä lainvalmistelussa tarvitaan aiempaa enemmän empiirisen yhteiskuntatutkimuksen tuottamaa tietoa, erityisesti sosiologian tuottamalle tiedolle on nähty tilausta³⁰. Kaarlo Tuori viittaa tanskalaisen Jørgen Dahlberg-Larsenin näkemykseen oikeuden autonomian kaventumisesta. Sillä tarkoitetaan sitä, että hyvinvointivaltiossa lainsäädäntö on sidottu yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin, mikä hämärtää oikeudellisten ja poliittisten näkökohtien välistä rajaa. Lainsäädännöstä on tullut aiempaa konkreettisempaa ja enemmän tavoitteisiin sidottua. Myös määräaikaisuus on leimallinen piirre. Näin ollen lainsäädäntö ei enää noudata oikeusvaltiollisia yleisyyden, abstraktiuden ja pysyvyyden kriteerejä.³¹

Lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen vaikutusten luotettava arviointi on kuitenkin vaikeaa. Joensuun yliopiston oikeustaloustieteen professori Kalle Määttä totesi luennoissaan ympäristölainsäädännön vaikutusten arvioinnista Helsingissä marraskuussa 2001, että lainsäädännön vaikutusten systemaattisen jälkiseurannan puuttuminen on ollut sääntöoikeuspolitiikassa. Näin ollen myös lainsäädännön uudistustarpeiden arviointi objektiiviselta pohjalta – samoin kuin niiden tuloksellinen toteuttaminen – on kovin vaikeaa. Toinen ongelma liittyy siihen, että erityisesti ympäristösääntelyä toteutetaan yleensä monen eri ohjauskeinoavulla samanaikaisesti, jolloin voi olla vaikeata tarkasti eritellä jonkin yksittäisen ohjauskeinoavun tosiasiallisia vaikutuksia.³² Myös ympäröivässä yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset

²⁸ Tala 1999 s. 38–39.

²⁹ Tala 1999 s. 39.

³⁰ Husa 1995 s. 21.

³¹ Tuori 1990 s. 30. Tuori viittaa Dahlberg-Larsenin teokseen ”Retsstaten, velfaerdsstaten og hvad så? København 1984. Ks. myös Mäenpää 1989 s. 48.

³² Määttä seminaarissa Ympäristövaikutusten arviointi – miksi ja miten? Helsinki 16.11.2001. Julkaisematon luentomoniste ”Mitä tiedämme ympäristösääntelyn vaikutuksista?” s. 1.

vaikuttavat kaiken aikaa, joten niidenkin osuus tulisi pystyä yksilöimään ohjauskeinojen vaikutuksia tarkasteltaessa.

2.4 Oikeussäätelyn laadullinen muutos

Normisäätely koostui aiemmin neljästä normien päätyypistä. Ensinnäkin käyttäytymisnormeista, joita ovat käskevät, kieltävät ja sallivat normit. Seuraavaksi konstituivista normeista, joita ovat muun muassa kompetenssinormit, organisaationormit sekä kvalifikaationormit. Ja kolmanneksi menettelynormeista, jotka määrittävät viranomaisten toiminnan muotoja ja muita menettelytapoja. Tällaiset normit ovat yksiselitteisempiä ja konkreettisempia kuin jaottelussa neljäntenä olevat toimintanormit. Neljäs normilaji muodostuu siis toimintanormeista, jotka määrittävät viranomaisten toiminnan sisältöä. Toimintanormit voidaan jakaa edelleen intressipunnintanormeihin ja tavoite- / keinonormeihin.³³ Valtion tehtäväpiirin laajentumisen myötä käyttöön on otettu myös muun muassa puite-, suunnittelu- ja kehittämislakeja. Puitelainsäädäntö, tavoitenormit ja deregulaatio voidaan nähdä vastauksena yhteiskunnan oikeudellistumiskehitykseen, jolla tarkoitetaan oikeudellisen ohjauksen laajenemista³⁴.

Edellä mainitut tavoitesäännökset eivät kuitenkaan ole ongelmaton säätelytapa. Matti Niemivuo mainitsee epäkohdiksi muun muassa säännösten liiallisen väljyyden ja abstraktiuden sekä tulkinnanvaraisuuden. Myös tavoitteiden asettaminen lain tasolla saattaa tehdä niiden tarkistamisesta ja muuttamisesta hankalaa. Tästä johtuen monet tavoitteet onkin asetettu liian korkealle. Tavoitesäännöksiä käytetään mm. alue- ja asuntopolitiikkaan sekä työllisyyteen liittyvässä säätelyssä. Ihmisten asenteisiin ja moraaliin puolestaan pyritään vaikuttamaan muun muassa sukupuolten tasa-arvoa ja lasten huoltoa koskevilla tavoitesäännöksillä.³⁵

Epäselvyyttä on aiheuttanut myös oikeustieteen sääntöihin ja periaatteisiin kohdistuvat kysymykset. Aulis Aarnio on käsitellyt aihetta yhteenvedonomaaisesti artikkelissaan ”Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti” ja tiivistää keskustelun päälinjat siihen, nähdäänkö

³³ Laakso 1990 s. 16—27.

³⁴ Rasinmäki 1997 s. 88—91. Oikeudellistumisen vastastrategioista ks. tarkemmin Rasinmäki 1997 s. 93 ss.

³⁵ Niemivuo 1991 s. 23—25.

sääntöjen ja periaatteiden välillä laatu- vai aste-ero. Aarnion mukaan jaottelu ei sellaisenaan ole toimiva, mutta molemmista erottelutavoista on löydettävissä aineksia tapauskohtaisesti suoritettavaan ratkaisuun.³⁶

2.5 Normisääntelyn vaihtoehtoilta tavoitellut päämäärät

Lainsäädännön vaihtoehtoilta tavoitellaan siis ensinnäkin tuloksellisuutta. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen odotetaan tuottavan parempia tuloksia kuin perinteisen normisääntelyn. Tämän vaikutuksen voi aikaansaada esimerkiksi se, että sääntelyn tai ohjauksen kohteet sitoutuvat vapaaehtoisempaan sääntelyyn normisääntelyä tiiviimmin. Toiseksi sääntelyn tulisi olla kustannustehokasta. Ongelma on kuitenkin siinä, että sellaisia kriteereitä, joilla voitaisiin luotettavasti mitata tulosten ja kustannusten suhdetta, on hyvin vaikea luoda. Lainsäädännön vaihtoehtojen kehittämistä on edesauttanut myös mahdollisimman kevyen ohjauksen ja julkisen intervention tavoittelu. Tähän tähtäävät myös subsidiariteetti- ja suhteellisuusperiaatteet, joita on korostettu etenkin Euroopan unionin oikeudessa. Subsidiariteetti- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sääntely tulisi laatia mahdollisimman lähellä sen kohdetta, suhteellisuusperiaate puolestaan korostaa sääntelykeinojen voimakkuuden suhteuttamista tavoiteltuun tulokseen.³⁷

Myös sääntelyn responsiivisuutta pyritään lisäämään kehittämällä normisääntelylle vaihtoehtoisia malleja. Responsiivinen sääntely pystyy normisääntelyä paremmin ja joustavammin ottamaan huomioon sääntelyn kohteiden vaihtelevat olosuhteet ja muut erityispiirteet. Sääntelyn kohteiden tulisi kuitenkin olla motivoituneita toimimaan ohjaustavoitteiden suuntaisesti. Mikäli näin ei ole, tulisi ohjaukseen liittää mahdollisuus ottaa käyttöön sitovaa sääntelyä tai sanktioita. Vaihtoehtoisten ohjausmuotojen puolesta puhuu myös se, että niitä on usein nopeampaa ja helpompaa laatia ja tarpeen vaatiessa muuttaa kuin perinteistä lainsäädäntöä. Nämä näkökohdat toteutuvat sellaisten normisääntelyn vaihtoehtojen kohdalla, joiden käyttäminen ei edellytä lainsäätäjän ratkaisuja. Sääntelyn ripeä laadinta- ja

³⁶ Ks. tarkemmin Aarnio 1989 s. 112—122.

³⁷ Tala 2005 s. 2—3.

muuttamisprosessi on tarpeen etenkin teknisten ja muiden alati muuttuvien yhteiskunnan osaluokkien sääntelyssä.³⁸

Yleinen kansainvälistymiskehitys ja globalisaation mukanaan tuomat haasteet pakottavat myös etsimään uusia sääntelykeinoja. Euroopan unionissa tehdään päätöksiä, jotka vaikuttavat jäsenvaltioihin, mutta myös laajempia toiminta-alueita on otettava huomioon. Esimerkiksi käyvät erilaiset globaalit ympäristöuhat, joiden torjunnassa on luotava ylikansallista ja ylieurooppalaista sääntelyä. Lisäksi on havahduttu siihen, että monien toimijoiden, esimerkiksi järjestöjen, toimintakykyä on hyödynnetty vajavaisesti sääntelyn luomisessa ja sen toteuttamisessa. Tällä viitattaneen erilaisiin itsesääntelyn muotoihin. Myös tarve vakauden, ennakoitavuuden ja yhteensopivuuden luomiselle on globalisaation myötä lisääntynyt, samoin tarve löytää keinoja kielteisten talousvaikutusten torjuntaan. Näihinkin haasteisiin pyritään vastaamaan uusien sääntelymuotojen avulla.³⁹

2.6 Deregulaatio

Oikeussääntelyn määrää pyritään toisaalta myös vähentämään. Deregulaatio eli sääntelyn purkaminen tai vähentäminen on vallannut jalansijaa länsimaisessa oikeusajattelussa. Se on nähty tärkeänä keinona muun muassa talouden ja markkinoiden toiminnan turvaamisessa⁴⁰. Toisaalta deregulaatiopyrkimysten seurauksena sääntelyn määrä sinänsä ei välttämättä niinkään ole vähentynyt, vaan pikemminkin sen muodot ovat muuttuneet vapaaehtoisuutta ja erilaisia itsesääntelyn muotoja korostavaan suuntaan.⁴¹ Myös julkisen sektorin tehtävänkentän asteittainen supistaminen johtaa oikeudellisen normisääntelyn määrän vähenemiseen. Toisaalta Mäenpää on viitannut siihen, että paitsi uudenlaiset sääntelymuodot, myös erilaiset uudet valvontavirastot lisäävät käytännössä julkista sääntelyä. Tällaisia sääntely- tai valvontavirastoja ovat esimerkiksi Viestintävirasto ja EU:n Kemikaalivirasto. Sääntelyvirastojen toiminta on kuitenkin aiempaa kevyempää ja joustavampaa.⁴²

³⁸ Tala 2005 s. 3—4.

³⁹ Tala 2006 s. 197—199.

⁴⁰ Tala 1999 s. 45.

⁴¹ Tala 2006 s. 188.

⁴² Mäenpää 2005 s. 1082.

Eräs oikeussäätelyn määrän vähentämiseen tähtäävä suuntaus on määräaikaisten säädösten käyttäminen. Tosin sekin on mahdollista, että määräaikaisuus johtaakin säädösten määrän lisääntymiseen. Joka tapauksessa lainlaatija on tavallaan pakotettu arvioimaan säätelyllä saavutettuja vaikutuksia siinä vaiheessa, kun säädöksen voimassaoloaika päättyy. Arvioinnin perusteella ratkaistaan, jatketaanko säädöksen voimassaoloa. Määräaikaisen oikeussäätelyn haittapuolena on nähty se, että säätelyn kohteena olevaan asiaan saatetaan paneutua vain pintapuolisesti siinä vaiheessa, kun on tarkoitus päättää säätelyn voimassaolon jatkamisesta. Lisäksi poliittiset arvovaltasyöt saattavat johtaa säätelyn voimassaolon jatkamiseen, vaikka sen avulla saavutetut tulokset eivät tätä puoltaisi. Kuten mainittua, säätelyn kokonaismäärä ja monimutkaisuus voi myös lisääntyä, kun määräaikaissäädöksiä jatketaan uusilla säännöksillä.⁴³ Saksalainen Harald Kindermann pitää määräaikaissäätelyn suurimpana haittana sitä, että se uhkaa oikeuden jatkuvuudelle ja tehokkuudelle välttämätöntä luottamusta, jota kansalaiset tuntevat säätelyä kohtaan⁴⁴. Koska määräaikaissäätely vaarantaa jatkuvuuden, se saattaa heikentää myös kansalaisten halua noudattaa säätelyä. Tekstissä aiemmin käsitelty oikeuden autonomian kaventuminen viittaa samansuuntaiseen vaikutukseen.

2.7 Yksityistämiskehityksestä

Julkisessa hallinnossa tapahtui 1980-luvun alkupuolella mittava muutos, kun uusliberalistiset aatteet alkoivat vaikuttaa markkinatalouteen ja yleisemminkin yhteiskunnalliseen kehitykseen. Tämän seurauksena talouselämä muuttui vapaammaksi. Julkisten palveluiden tuottamista pyrittiin järjestämään tehokkaammaksi ja tuottavammaksi ja niinpä julkiseen sektoriin kohdistui supistamispainetta. Lisäksi julkistakin sektoria ravistellut lama vaikutti osaltaan siihen, että hallinnon rakenteita pyrittiin muuttamaan tehokkaammiksi. Suuria taloudellisia resursseja vaativaa hyvinvointivaltiota alettiin purkaa asteittain.⁴⁵ Byrokratiaa pyrittiin vähentämään ja keskusvirastojen tilalle perustettiin liikelaitoksia ja yhtiöitä. Samalla normiohjausta purettiin ja otettiin käyttöön uusia ohjauskeinoja. Kuntien toimintaa

⁴³ Tala 1999 s. 54—56.

⁴⁴ Tala 1999 s. 56. Kindermann on esittänyt näkemyksensä teoksessa Schäffer, Heinz – Triffterer, Otto (Hrsg): Rationalisierung der Gesetzgebung. 1984. s. 145.

⁴⁵ Keravuori-Rusanen 2008 s. 53—54.

organisoiitiin liiketalouden oppien mukaiseksi.⁴⁶ New Public Managementista eli uudesta julkisjohtamisesta tuli tehokkuuden ja taloudellisuuden airuena osa julkishallintoa. Tämän kehityksen seurauksena monia julkisia toimintoja yksityistettiin. Yksityistämällä pyritään markkinaehtoisia mekanismeja hyödyntämällä julkisen sektorin taloudelliseen ja toiminnalliseen rationalisointiin⁴⁷. Näin menetellessään hallinto käyttää toiminnassaan yksityisoikeudellisia muotoja. Uudenlaisten toimintamuotojen käyttöönotto siten on osaltaan vaikuttanut julkis- ja yksityisoikeuden välisen rajanvedon suhteellistumiseen⁴⁸.

2.7.1 New Public Management ja managerismi

Uuden julkisjohtamisen eli New Public Management –oppien (NPM) avulla hallintoon on haluttu tuoda tehokkuutta ja tuottavuutta, yrittäjäyyskulttuuria ja asiantuntevaa johtamista. Myös politiikan ja hallinnon suhteen uudelleen arviointi kuuluu NPM:n työkaluihin. Vauhtia näihin uudistuksiin ovat antaneet niukentuneet taloudelliset resurssit, tarve karsia mahdollisesti liialliseksi paisunutta hallintoa ja sen kustannuksia, tarve selvittää julkisen sektorin interventiota ja roolia palveluiden tuottamisessa sekä pyrkimys parantaa kansalaisten asemaa suhteessa hallintoon. Myös hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden tavoittelu on ollut uudistusten tavoitteena. New Public Managementin mukainen tulosvastuu edellyttää tulosten mittaamista, mikä ei ole julkisella sektorilla ongelmattonta. Vaarana on lisäksi se, että byrokratia voikin lisääntyä, kun valvontaa ja 'tulostmittauksia' on suoritettava aiempaa enemmän. Myös kilpailuttaminen lisää byrokratiaa. NPM-keskustelussa ei ole paneuduttu kovinkaan syvällisesti yhteistyön merkitykseen julkisessa toiminnassa. Tämä on epäkohta, sillä julkisjohtamisessa korostuu monimutkaisten organisaatioiden hallinta.⁴⁹ Myös painopisteen siirtäminen normiohjauksesta tulos- ja informaatio-ohjaukseen tarkoittaa sitä, että toimintojen seuranta ja arviointia ja sen myötä myös yhteistyötä on harjoitettava aiempaa enemmän⁵⁰.

⁴⁶ Keravuori-Rusanen 2008 s. 45—46.

⁴⁷ Keravuori-Rusanen 2008 s. 54.

⁴⁸ Sutela 2003 s. 8.

⁴⁹ Lähdesmäki 2000 s. 30—35.

⁵⁰ Sutela 2003 s. 30.

Myös Lane viittaa teoksessaan New Public Management siihen, että hallinnossa muotoiltujen poliittisten tavoitteiden ja käytännön yrittäjyysoppeihin perustuvan johtamiskulttuurin yhdistäminen voi olla ongelmallista. NPM-ajattelu ei sovellukaan kaikilta osiltaan julkiselle sektorille, koska se on kehitetty yksityisen puolen tarpeisiin. Tällöin on mahdollista hyödyntää NPM-ajattelua vain joillakin sektoreilla, tai vain joitakin sen piirteitä. Myös sellaiset NPM-oppien käytäntöön soveltamisen mukanaan tuomat tilanteet, joissa hallinnon edustaja lopulta istuu ”saman pöydän molemmissa päissä”, ovat ongelmallisia. Tällainen tilanne saattaa syntyä tilaaja-tuottaja-mallia toteutettaessa, mikäli esimerkiksi palvelun tuottaa kunnan omistama liikelaitos. Ratkaisuna Lane näkee selkeiden roolien ja toimivallan määrittelyn.⁵¹ New Public Managementiin kuuluvaa managerismia on kritisoitu siitä, että se uhkaa yhteiskunnan demokraattista päätöksentekoa, kansalaisten tasa-arvoa ja julkisen toiminnan etiikkaa juuri siitä syystä, että julkisen ja yksityisen sektorin toimintaympäristöt ja tavoitteet ovat monin osin erilaisia⁵².

New Public Management pohjautuu uusliberalistisiin aatteisiin. Sen mukaan yksityisen sektorin liikkeenjohdolliset opit, markkinaehtoisuus ja kilpailu tuottavat parempaa laatua kuin perinteinen julkisjohtaminen. New Public Managementiin kuuluvan managerismin päälinjoja ovat tulosjohtaminen ja tulospalkkaus. Näiden oppien mukaan myös kunnan tulee olla tehokas ja tuloksellinen omassa toiminnassaan, mikä vaikuttaa päätöksentekoon joka tasolla. Tehokkuuden ja tuloksellisuuden arvioinnissa keskitytään helposti määrän, ei niinkään laadun mittaamiseen. Olisi kuitenkin tärkeää käyttää myös sellaisia mittareita, joiden avulla voidaan selvittää viranomaisten toiminnan laatua. Tämä on yksi tulosjohtamisen haaste.⁵³ Maarit Sihvonen onkin todennut erikoissairaanhoidon sopimusohjausta käsittelevässä väitöskirjassaan, että NPM-ajattelun tärkeiksi tavoitteiksi on viime vuosina noussut taloudellisuuden ja tehokkuuden sijasta vaikuttavuus ja laatu. Jotta tavoitteet voidaan saavuttaa, osapuolten tulee olla asiaan sitoutuneita.⁵⁴

Managerismi sopii huonosti ympäristöasioihin. Managerismissa korostetaan kovia, tehokkuuden ja tuloksellisuuden maksimointiin tähtääviä arvoja, jotka ovat usein ristiriidassa

⁵¹ Lane 2000 s. 217—224.

⁵² Sutela 2003 s. 25.

⁵³ Mäkinen 2004 s. 41—46.

⁵⁴ Sihvonen 2006 s. 8.

pehmeäksi miellettyjen ympäristöarvojen kanssa. Varsinkin taloudellisesti tiukkoina aikoina taloudelliset arvot ja ympäristöarvot saatetaan asettaa vastakkain, jolloin usein – lyhytnäköisesti – taloudelliset näkökohdat voittavat. Myös suunnitelmallisuus ja asioiden vaikutusten selvittäminen saattavat hitaina ja aikaavievinä prosesseina jäädä tehokkuusmantran jalkoihin, mikä voi ympäristöasioissa saada aikaan peruuttamattomia vaikutuksia. Managerismi ei välttämättä sovi hyvin yhteen myöskään avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden tavoittelun kanssa, koska niidenkin toteuttaminen vaatii aikaa.⁵⁵

Managerismi ei vaikuta pelkästään hallinnon toiminnassa. Managerismin ilmentymiin viitattiin esimerkiksi kuntalain valmistelussa. Kunnalliskomitean mietinnössä todetaan kunnallishallinnon muutoksia käsittelevässä osiossa, että palvelujen tuottamisessa siirrytään perinteisestä viranomaistoimintaan perustuvasta hallintomallista yksityissektorin toimintatapojen suuntaan⁵⁶. Managerismi näkyy muuallakin oikeussäätelyssä. Eija Mäkinen toteaaakin, että tuloksellisuudesta on tullut oikeudellinen käsite.⁵⁷ Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja *tuloksellisuutta* (kurs. tässä). Hallituksen esityksessä hallintolaiksi hallinnon palvelujen tuloksellisuutta perusteltiin yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavasti: ”Tuloksellisuuteen puolestaan kuuluu taloudellisuuden ja tuottavuuden ohella hallinnon toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelu- ja toimintakyky sekä siihen liittyvä asiakastyytyväisyys.”⁵⁸ Samoin hallintolain 7 §:n mukaan hallinnossa asiointi on järjestettävä siten, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä *tuloksellisesti* (kurs. tässä). Tuloksellisuuden käsite otettiin mukaan hallintolakiehdotukseen lausuntokierroksen jälkeen erityisesti valtiovarainministeriön vaatimuksesta. Mäkisen mukaan tässä näkyy hallinnollisen ja oikeudellisen ajattelun ero, koska oikeusministeriössä asiantuntijoiden toimesta valmistellussa lakiluonnoksessa tehokkuuden käsitettä ei mainittu.⁵⁹ Olli Mäenpää on kiinnittänyt huomiota siihen, että managerismi saattaa johtaa ristiriitaan hyvän hallinnon periaatteiden kanssa, mikäli tuloksellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset korostuvat liian voimakkaasti.⁶⁰

⁵⁵ Mäkinen 2004 s. 42–45.

⁵⁶ Kunnalliskomitean mietintö 1993 s. 152.

⁵⁷ Mäkinen 2004 s. 44.

⁵⁸ HE 72/2002 vp s. 44/I.

⁵⁹ Mäkinen 2004 s. 44.

⁶⁰ Mäenpää 2005 s. 1068.

2.8 Oikeussäätelyn vaihtoehdot oikeusjärjestyksen ulkopuolella ja sisäpuolella

Jyrki Tala erittelee teoksessaan ”Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot” (1999) oikeusjärjestyksen ulkopuolella olevia oikeudellisen säätelyn vaihtoehtoja. Tällä tarkoitetaan siis sellaisia julkisen päätöksentekijän käytössä olevia toimintavälineitä, joiden käytössä ei tarvita oikeussäätelyä. Tala luokittelee vaihtoehdot seitsemään pääryhmään. Ensinnäkin erilaiset *informaatio-ohjauksen muodot kuten suostuttelu, tiedottaminen, valistaminen ja neuvonta*, joiden avulla julkinen päättäjä pyrkii vaikuttamaan kohderyhmien toimintaan näiden tietojen, asenteiden ja arvojen kautta. Kohderyhmät ratkaisevat itse, muuttavatko toimintaansa ja missä määrin. Varsinkin neuvonnan tukena on yleensä myös puitetyyppistä oikeussäätelyä, esimerkiksi säännöksiä toiminnan tavoitteista. Toisena ryhmänä Tala esittelee *itsesäätelyn*, joka ilmenee siten, että jokin elinkeinoala tai erityinen ammattiryhmä laatii omaa alansa koskevan säännösten ja myös valvoo sen noudattamista itse. Esimerkiksi käy hyvää journalistista tapaa valvova Julkisen sanan neuvosto. Kolmantena pääryhmänä on *julkisten varojen osoittaminen määrätarkoitukseen*. Tällöin vaikuttamisen välineenä on oikeussäädöksen sijasta raha. Tala itsekin toteaa, että Suomessa valtaosa julkisten varojen käyttöä koskevista ratkaisuista on sidottu pysyväisluonteisiin säädöksiin. Tala kuitenkin mainitsee esimerkkinä tämän kategorian toimesta poliittisella päätöksellä myönnettävät kertaluontoiset raha-avustukset esimerkiksi jonkin suuronnettomuuden johdosta.⁶¹ Nähdäkseni tällaisen kategorian pitäminen *oikeussäätelyn* vaihtoehtona on kyseenalaista. Myöhemmässä erittelyssä Tala näyttääkin luopuneen tästä nimenomaisesta kategoriasta⁶².

Edelleen Tala jatkaa luokittelua: neljännen ryhmän muodostavat *yhteinen suunnittelu, yhteistoiminta, yhteensovittavat aktiviteetit julkisen päätöksentekijän ja joidenkin toisten toimijoiden kesken*. Tällöin valtion yhteistyötahoina voivat tulla kyseeseen esimerkiksi työmarkkinajärjestöt, ympäristöjärjestöt tai kuntasektori. Yhteistoiminnalla pyritään yleensä edistämään yhteistä tavoitetta tai yhteensovittamaan toimenpiteiden päämääriä tai ajoitusta. Tala toteaa, että useinkaan julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden yhteistoiminnan takeena ei ole juridiikka, vaikka yhteistoiminnan julkilausumana olisi käytettykin sopimuksen muotoa,

⁶¹ Tala 1999 s. 78—79.

⁶² Tala 2005 s. 5.

vaan yhteinen tavoitteenasettelu, eri tahojen samansuuntainen etu ja mahdollisesta sopimusrikkomuksesta aiheutuva kielteinen julkisuus.⁶³ Julkisen sektorin energiansäästösopimukset voidaan katsoa kuuluvaksi tähän pääryhmään. Uudemmassa, pääosin samansuuntaisessa ryhmittelyssään Tala mainitsee esimerkkinä sopimuksesta lainsäädännön vaihtoehtona eurooppalaisten autonvalmistajien yhteisön (ACEA) sopimus, jolla nämä sitoutuvat vähentämään autojen hiilidioksidipäästöjä 25 % vuoteen 2008 mennessä laskettuna vuoden 1995 tasosta. Suomalaiseksi esimerkiksi Tala nostaa teurastamoalalla käytössä olevan ns. lantakko-sopimuksen, jossa Maa- ja metsätalousministeriö, teurastamot ja maataloustuottajat ovat sopineet teurastettavien eläinten lantaisuuden laskevan niiden hintaa.⁶⁴

Viidennen pääryhmän muodostavat *ei-säädännäiset, ei-sitovat ohjeistot tai toimintasuositukset sekä vapaaehtoisen toiminnan avulla ristiriitoja ratkovat ”vaihtoehtoiset toimet”*. Julkinen päättäjä laatii tällaisia ohjeistoja yleensä yhteishengessä muiden toimijoiden kanssa. Useimmiten tällaisiin suosituksiin ei liity virallisia sanktioita, mutta niiden etuna voidaan pitää joustavuutta, sillä niitä on mahdollista muuttaa nopeasti tarpeen niin vaatiessa, esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden johdosta. Esimerkkeinä tästä ryhmästä Tala mainitsee erilaiset tuoteturvallisuusstandardit sekä kuluttajien Vakuutustoimiston ja Vakuutuslautakunnan. Kuudes pääryhmä on *sääntelytoimella uhkaaminen*, jossa lainlaajaja ilmoittaa tulevansa puuttumaan lainsäädännöllä asiaintilaan, jollei vallitseva käytäntö muutu. Seitsemännen pääryhmän muodostaa *nimenomainen ratkaisu pidättyä sääntelytoimista*. Tällaisessa tilanteessa julkinen päättäjä jättää puuttumatta johonkin asiaan tai ilmiöön, mikäli sääntelytoiminnan edut ja kustannukset eivät näytä olevan suhteessa sen avulla mahdollisesti saavutettaviin tuloksiin. Tala pitää joissakin tapauksissa myös deregulaatiota tämän kategorian ilmenemismuotona.⁶⁵

Yhteiskunnallinen muutos on vaikuttanut siihen, että on syntynyt tarve löytää vaihtoehtoisia sääntelykeinoja. Myös voimaansaattettujen lakiuudistusten jonkinasteinen epäonnistuminen on johtanut samaan tarpeeseen. Uusien lakien avulla ei olekaan saavutettu niin korkean tason tavoitteita kuin oli kaavailtu tai lakiuudistuksiin on liittynyt esimerkiksi ennakoimattoman

⁶³ Tala 1999 s. 80.

⁶⁴ Tala 2005 s. 5—6.

⁶⁵ Tala 1999 s. 80—81.

suuria kustannusvaikutuksia⁶⁶. Aitoja lainsäädännön vaihtoehtoja on kuitenkin edelleen suhteellisen vähän. Talan mukaan tähän on kaksi pääasiallista syytä. Ensinnäkin oikeusvaltion ideologian yksi ilmentymä, perustuslaissa määritelty julkisen vallan käytön lakisidonnaisuus ja lain noudattamisen vaatimus kaikessa julkisessa toiminnassa, johtaa helposti perinteisten normien käyttämiseen. Toiseksi lainlaatijoiden piirissä pehmeän sääntelyn ei ehkä kuitenkaan uskota toimivan, ainakaan ilman sanktioita, yhtä hyvin kuin perinteisen normisääntelyn. Myös vaihtoehtoisten sääntelymuotojen heikompi läpinäkyvyys vaikuttaa samaan suuntaan.⁶⁷ Tala korostaakin sitä, että uusien sääntelytapojen kehittämisessä tarvitaan kattava tietopohja aiemman sääntelyn toimivuudesta ja vaikutuksista sekä kustannuksista ja puutteista. Tämän lisäksi sääntelyvaihtoehtojen vaikutukset tulisi pystyä selvittämään mahdollisimman kattavasti etukäteen.⁶⁸ Jälkimmäinen suhteen on todettava, että usein vaikutuksia on mahdotonta selvittää etukäteen riittävän laajasti.

Jyrki Tala käsittelee teoksessaan myös oikeusjärjestyksen sisällä olevia oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtoja. Ainakin toistaiseksi niiden määrä on suhteellisen vähäinen. Tärkeimpinä nousevat esiin tiettyjen erityissäännösten toimeenpanon siirtäminen asiamies-instituutioille (esimerkiksi kuluttaja-asiamies, tietosuojavaltuutettu), objektiivisen vahingonkorvausvastuun käyttöönotto, yhteisöjen rangaistusvastuu sekä käännetty todistustaakka rikosoikeudessa. Myös ryhmäkanneinstituutio kuuluu tähän kategoriaan, samoin määräaikaistutkimus. Lisäksi Tala mainitsee kannustinjärjestelmät esimerkiksi taloudellisten tukien tai verohelpotusten muodossa.⁶⁹

2.9 Soft law –sääntely

Edellä käsiteltyjen totuttua keveämmän sääntelyn muotojen ohelle on tullut myös niin sanottua varsinaista soft law –sääntelyä eli pehmeää sääntelyä. Soft law on eräänlainen kattokäsite, jolle on ominaista monimuotoisuus ja täsmentymättömyys⁷⁰. Esimerkiksi erilaiset suunnitelmat sekä

⁶⁶ Tala 1999 s. 84.

⁶⁷ Tala 2005 s. 6.

⁶⁸ Tala 1999 s. 88.

⁶⁹ Tala 1999 s. 85—86.

⁷⁰ Määttä, T. 2005 s. 420.

hallinnolliset määräykset ja ohjeet toimivat hallinnon virallislähteinä, joiden avulla ohjataan hallinnon toimintaa tai annetaan tarkempia ohjeita lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi⁷¹. Tällaiselle sääntelylle on ominaista, että seuraamukset tai velvollisuudet puuttuvat perinteisessä muodossaan tai ainakin sääntelyn kohteen omalla suostumuksella on merkittävä vaikutus. Erilaiset suositukset, suuntaviivat sekä järjestelyt ja neuvottelut ovat soft law –tyyppistä sääntelyä. Pehmeää sääntelyä on käytetty laajalti myös kansainvälisessä sääntelyssä.⁷² Pehmeän sääntelyn käsite onkin peräisin kansainvälisestä oikeudesta, jossa sillä on viitattu esimerkiksi YK:n yleiskokouksen päätösten merkitykseen ei-sitovina, mutta vähintäänkin poliittisesti merkityksellisinä asiakirjoina. Joissain tilanteissa ne voivat aikaansaada myös oikeudellisia vaikutuksia. EY-oikeudessa soft law –käsitteen alle kuuluvina on pidetty EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa mainittuja ei-sitovia suosituksia ja lausuntoja.⁷³ Kaikenlaisen ei-sitovan ja ei-virallisen sääntelyn määrän ja merkityksen arvellaankin lisääntyvän tulevaisuudessa, samoin em. sääntelyn ja säädännäisen oikeuden vuorovaikutuksen.⁷⁴ Muun muassa oikeusministeriön lainvalmisteluosaston säädöspolitiikkaa koskevassa mietinnössä vuodelta 1999 säädöspolitiikkaa hahmotelmiin määriteltäväksi siten, että sillä tarkoitettaisiin kokonaisvaltaista, suunnitelmallista ja koordinoitua lähestymistapaa säädöksiin sekä muihin ohjauskeinoihin.⁷⁵ Näin myös muut ohjauskeinot luettaisiin osaksi tunnustettua säädöspolitiikkaa.

Soft law –sääntelyn vaikutus on joskus vaikeasti toteen näytettävissä. Esimerkiksi tuomioistuinten päätöksien perusteluista näkyy harvoin selkeästi se, minkä verran ratkaisussa on annettu merkitystä soft law –sääntelyn instrumenteille.⁷⁶ Kultalahti on käsitellyt yleisesti tulkintaan vaikuttavia elementtejä ja todennut tulkinnan liikkuvan edestakaisin eri osatekijöiden välillä ratkaisua etsittäessä⁷⁷. Teuvo Pohjolainen viittaa siihen, että oikeuslähteiden jaottelu on kehitelty ensisijaisesti siviilioikeuden tarpeisiin. Oikeuslähteen sitovuuden aste on hänen mukaansa huono tunnusmerkki oikeuslähteitä eriteltäessä, joten myös

⁷¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 27—31.

⁷² Niemivuo 1991 s. 22. Ks. myös refleksiivisen oikeuden soft law –tyyppisestä ajattelusta mm. Tuori 1990 s. 45—48.

⁷³ Korkea-aho 2005 s. 69.

⁷⁴ Ks. esim. Tala 1999 s. 23.

⁷⁵ Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen. 4/1999 s. 45.

⁷⁶ Korkea-aho 2005 s. 82.

⁷⁷ Kultalahti 1990 s. 2—9.

soft law –aineiston sijoittaminen tälle asteikolle on vaikeaa.⁷⁸ Pohjolainen huomauttaa myös, että soft law´lle on tunnusomaista pyrkimys ohjaavan säännösten luomiseen, joten on huomioitava, että soft law ei ole välttämättä niinkään *sisällöllisesti* (kurs. tässä) ”pehmeää” oikeutta, vaan pehmeiden teema tulee nähdä muodollisen velvoittavuuden näkökulmasta. Pohjolainen muistuttaa vielä soft law´n esi-lainsäädännöllisestä merkityksestä, jolloin se voidaan nähdä sitovan sääntelyn ’valmisteluvaiheena’.⁷⁹

Soft law –sääntelyn yhteydessä voidaan puhua vaikutusongelmasta (”impact problem”), joka liittyy vaikutusarvioinnin epävarmuuteen. Tarkasteltavaan asiaan vaikuttaa aina monta tekijää samanaikaisesti, jolloin voi olla mahdotonta selvittää, mikä on jonkin yksittäisen ohjauskeinoon vaikutus. Esimerkiksi julkisen vallan toimilla, kuten tavoiteluonteisilla ohjelmilla, on vaikutusta, mutta samansuuntaisesti saattaa samanaikaisesti vaikuttaa myös vaikkapa hallinnonalan sisäinen tulosohjaus. Toisaalta on huomioitava se, että esimerkiksi julkisen vallan toimilla on yleensä monenlaisia tavoitteita ja samalla monenlaisia vaikutuksia. Tästä esimerkiksi sopii kestävä kehityksen tavoite. Siihen liittyy ainakin ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia näkökohtia.⁸⁰ Jotta ohjauskeinojen vaikutusta voidaan arvioida, tulee tunnistaa ohjauksen vaikutukset ja selvittää niiden syyt. Huomiota on kiinnitettävä tarkoitettuihin ja tahattomiin vaikutuksiin. Tehtävä on kuitenkin haasteellinen. Ohjauskeinot, niiden välinen vuorovaikutus ja ohjattu kohde itsessään muuttuvat, jolloin on vaikeaa erottaa syy- ja seuraussuhteita toisistaan.⁸¹ Tämän tutkimuksen empiirisessä osiossa tämä pyrittiin ottamaan huomioon pyytämällä vastaajia arvioimaan, mikä merkitys energiansäästösopimuksella oli toteutettuihin energiansäästötoimenpiteisiin, toisin sanoen olisiko niitä esimerkiksi toteutettu lainkaan ilman solmittua sopimusta. On huomioitava, että vastaukset ovat, vaikkakin asiantuntijoiden, subjektiivisia arvioita.

⁷⁸ Pohjolainen 1996 s. 15—16.

⁷⁹ Pohjolainen 1996 s. 19—36.

⁸⁰ Hildén – Mickwitz – Similä – Sjöblom 2001 s. 126—127. Impact problem –käsite on lainattu Vedungilta, 1997.

⁸¹ Hildén – Mickwitz – Similä – Sjöblom 2001 s. 128—133.

2.9.1 Soft law oikeuslähteenä

Soft law'n oikeuslähteopillinen asema on epäselvä ja siihen kohdistuu kritiikkiä. Tapio Määttä painottaa laajassa esityksessään, että soft law –tyyppisellä aineistolla voi olla tosiasiallisesti oikeusvaikutuksia, vaikka se ei olisikaan muodollisesti oikeudellisesti velvoittavaa. Perinteinen jaottelu sallittuihin, heikosti velvoittaviin ja vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin jäsenyyty joko oikeusnormin velvoittavuuden *luonteen ja asteen* tai velvoittavuuden *perustan* kannalta. Soft law –aineistolla voi olla sallittua asia-argumenttia velvoittavampi merkitys oikeudellisessa ratkaisutilanteessa.⁸² Se voi olla siis heikosti velvoittava oikeuslähde. Tähän viitattiin jo edellä lupaharkintatilanteen yhteydessä. Heikosti velvoittava oikeuslähde voidaan jättää huomioimatta, mikäli painavat vasta-argumentit sitä edellyttävät⁸³.

Normin voimassaoloa voi tarkastella normin muodollisena voimassaolona, tosiasiallisena voimassaolona eli tehokkuutena ja arvoperusteisena voimassaolona eli hyväksyttävyytenä.⁸⁴ Jos soft law –aineisto ei ole muodollisesti velvoittavaa, sen velvoittavuuden täytyy tästä näkökulmasta tarkasteluna syntyä joko sen tehokkuuden tai hyväksyttävyyden avulla. Usein soft law –tyyppiset normit saavatkin velvoittavuuden ulottuvuuden sisällöllisen hyväksyttävyytensä myötä. Esimerkiksi ympäristöön liittyvien selvitysten sisältö on yleensä sisällöllisesti merkityksellistä. Velvoittavuus voi syntyä myös empiiris-realististen ulottuvuuksien perusteella eli lähinnä normin tehokkuuden kautta. Tehokkuus voi ilmetä esimerkiksi yhdenvertaisuutena siten, että jossakin ratkaisutilanteessa käytetty soft law – tyyppinen aineisto on otettava myös myöhemmissä vastaavissa ratkaisutilanteissa samalla tavalla huomioon.⁸⁵

Näistä näkökohdista voi päätyä siihen tulokseen, että soft law –aineiston osalta sen muodolliseen oikeudelliseen velvoittavuuteen ei olekaan syytä kiinnittää liiaksi huomiota punnittaessa sen tosiasiallista merkitystä. Aineisto voi olla oikeudellisesti relevanttia, vaikka muodollinen sitovuus puuttuu. Määttä toteaa lisäksi, että myöskään sillä, kuka aineiston on tuottanut, ei ole edellä mainitusta syystä paljontakaan painoarvoa. Esimerkiksi sisällöltään

⁸² Määttä, T. 2005 s. 381—383.

⁸³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 21.

⁸⁴ Aarnio 1989 s. 83—98.

⁸⁵ Määttä, T. 2005 s. 385—386.

painavia luonnontieteellisiä selvityksiä voivat tuottaa myös erilaiset luontojärjestöt. Merkittävintä on selvitysten luotettavuus ja laatu. Määttä kiinnittää huomiota myös siihen, että muodollisesti velvoittavistakin oikeuslähteistä osa on sellaisia normeja, jotka velvoittavuutensa osalta rinnastuvat soft law –oikeuslähteisiin. Esimerkkinä Määttä mainitsee asetustasoiset ohjeet, joita käytetään ympäristönsuojeluoikeudessa.⁸⁶ Soft law –tyyppisen aineiston normatiivinen velvoittavuus ja sen oikeusvaikutukset onkin ratkaistava soveltamistilannekohtaisesti. Käytetylle aineistotyyppille, sovellettavalle lainsäädännölle ja tapauskohtaiselle harkinnalle on annettava merkitystä.⁸⁷

Vihervuori viittaa myös siihen mahdollisuuteen, että mikäli joustaviin normeihin perustuvassa harkintatilanteessa ei ole käytettävissä soft law –tyyppistä aineistoa, esimerkiksi erilaisia suunnitelmia, päätöksentekijä pohjaa ratkaisunsa omiin arvostuksiinsa ja subjektiivisiin näkemyksiinsä. Tämä tekisi päätöksenteosta sattumanvaraista ja estäisi yleisesti hyväksytyjen tavoitteiden tosiasiallista toteutumista.⁸⁸ Ympäristölainsäädännössä käytetään runsaasti joustavia ja väljästi muotoiltuja normeja. Soft law –tyyppinen aineisto toimii tällöin väljien normien tarkentajana ja tulkintaohjeena, jolloin se myös yhtenäistää soveltamiskäytäntöjä ja lisää sitä kautta ennustettavuutta. On myös mahdollista, että joissakin tilanteissa lakia alemmanasteinen sääntely jätetään antamatta, koska olemassa olevan soft law –sääntelyn luotetaan huolehtivan toivotusta ohjausvaikutuksesta. Hallintolain 31 §:ään sisältyvä viranomaisen selvittämisvelvollisuus on kanava, jota kautta soft law –tyyppinen aineisto tulee velvoittavaksi oikeuslähteeksi. Asian ratkaisussa perusteena käytetty aineisto, myös soft law –aineisto, puolestaan tulee näkyväksi, kun sovelletaan hallintolain 45 §:ää perusteluelvollisuudesta.⁸⁹

2.9.2 Soft law –sääntelyn piirteitä erityisesti ympäristöoikeuden alalla

Soft law tunnustetaan yleisesti erääksi kansainvälisen oikeuden oikeuslähteeksi. Soft law –tyyppistä aineistoa käytetään ympäristöasioissa myös kansallisessa oikeudessa sekä

⁸⁶ Määttä, T. 2005 s. 386—392.

⁸⁷ Määttä, T. 2005 s. 421.

⁸⁸ Vihervuori 1989 s. 196 ja 198. Ks. ns. väliintulevista tekijöistä myös Kultalahti 1990 s. 86—87.

⁸⁹ Määttä, T. 2005 s. 393—395.

viranomaisten että tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa hyvin yleisesti.⁹⁰ Mika Viljanen tuo vahingonkorvausoikeuden teoreettisia perusteita käsittelevässä artikkelissaan esiin soft law –aineiston, josta hän käyttää nimityksiä ”puolisäädännäinen” ja ”ei-virallinen oikeus”, merkityksen vahingonkorvausoikeudessa. Viljasen mukaan esimerkiksi eri ammattikuntien alakohtaiset sisäiset eettiset säännöt ovat merkittäviä, koska ne ovat asiantuntijoiden laatimia ja niillä on siten asiantuntijoiden legitimitetti ja voima takanaan⁹¹. Tuori puolestaan on viitannut soft law –tyyppiseen aineistoon ”eräänlaisena myöhäismodernin ajan tavanomaisena oikeutena”⁹².

Kuten edellä kävi ilmi, soft law –aineiston oikeuslähdeopillinen asema on kuitenkin epäselvä. Ympäristöalalla on käytössä runsaasti sellaisia asiakirjoja, joilla voi olla vaikutusta oikeudelliseen ratkaisutoimintaan, vaikka niitä ei alun perin olekaan laadittu yksittäisiä oikeudellisia ongelmatilanteita varten. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi erilaiset ohjeet ja suositukset. Erityisesti kansainvälisessä ja EU-ympäristöpolitiikassa käytetään yleisesti erilaisia julistuksia, strategioita ja toimintaohjelmia, jotka ovat lähinnä poliittisia asiakirjoja. Ne kuitenkin muovaavat toiminnan suuntaa ja saattavat siten käytännössä johtaa lopulta myös oikeudellisesti sitoviin ohjausmuotoihin. Esimerkiksi EU:n ympäristöpoliittiset ohjelmat saattavat nykyisin sisältää aiemmasta poiketen myös oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä. Tapio Määttä pitää myös ilmastopoliittisia strategioita oikeudellisesti relevantteina, vaikka ne eivät ole formaalisesti sitovia. Määttä toteaa seuraavasti: ”Oikeus on muutakin kuin yksiselitteisten sääntöjen muodossa annettuja käskyjä, kieltoja ja velvoitteita. Ilmastopoliittikka on esimerkki siitä, että oikeudellisesti merkityksellinen normatiivisuus alkaa jo ennen kuin yhtään velvoittavaa sääntöä on voimassa”.⁹³

Ympäristöpolitiikan ohjauksessa käytettävät suunnitelmat ja ohjelmat ovat usein tosiasiallisesti merkittävämpiä kuin yleisluontoisemmat toimintaohjelmat. Suunnitelmien ja ohjelmien velvoittavuus kuitenkin vaihtelee huomattavasti tapauskohtaisesti. Usein jotakin ympäristöön vaikuttavaa toimenpidettä koskevassa suunnitelmassa edellytetään sen vaikutusten selvittämistä. Näin ollen selvityksellä saatu soft law –tyyppinen aineisto tosiasiaissa vaikuttaa

⁹⁰ Määttä, T. 2005 s. 342.

⁹¹ Viljanen 2005 s. 438—439.

⁹² Tuori 2004 s. 1213.

⁹³ Määttä, T. 2005 s. 348—351.

oikeudellisen ratkaisun tekemiseen. Jopa hyvin tavoitetasoisella ja abstraktilla ohjelmanjulistuksella voi olla soft law –vaikutusta esimerkiksi asiaa koskevassa lupaharkinnassa.⁹⁴ Määttä kiinnittää vielä huomiota siihen, että mikäli esimerkiksi keskushallinnon antaman ohjeistuksen oikeudellinen sitovuus on tulkinnanvaraista, ohjeistusta kuitenkin todennäköisemmin 'varmuuden vuoksi' noudatetaan kuin jätetään noudattamatta. Tälläkin tavoin soft law –aineistolla voi olla tosiasiallista merkitystä.⁹⁵ Ympäristöoikeudessa yleisiin joustaviin normeihin liittyy usein ajatus siitä, että niiden soveltamisessa käytetään avuksi erilaisia hallinnollisen ohjauksen tapoja ja muuta lakia alemmanasteista sääntelyä, esimerkiksi erilaisia suosituksia ja ohjeita. Ne toimivat joustavien normien konkretisoijina ja täsmentäjinä. Tällaisten ohjauskeinojen sisältö ja velvoittavuus vaihtelevat ei-sitovista ohjeista velvoittaviin yleismääräyksiin.⁹⁶

Erilaiset soft law'n ilmentymät voivat toimia myös eurooppaoikeuden täsmentäjinä, sillä Euroopan unionin komissio antaa toisinaan soft law'ksi luokiteltavia direktiivien tulkintaohjeita. Niihin voidaan myös viitata tuomioistuinkäytännössä.⁹⁷ Korkein hallinto-oikeus on muun muassa ratkaisussaan KHO 2002:48 (taltio 1607) viitannut luontodirektiivin (92/43/ETY) 6 artiklan tulkintaohjeeseen, jonka komissio on antanut. Ohjeessa komissio muun muassa selventää artiklan keskeisimpien käsitteiden sisältöä. KHO:n ratkaisun perusteluissa todetaan kuitenkin, että komission ohjeet eivät ole sitovia.

2.10 Yhteissääntely ja itsesääntely – EU:n määrittämät suuntaviivat

Euroopan unionissa on havaittu samoja ongelmia yhteiskunnan toimintojen ohjaamisen suhteen kuin kansallisellakin tasolla. Perinteiset sääntelykeinot eivät ole enää pystyneet riittävällä tavalla vastaamaan yhteiskunnan ja talouden muutosten vauhtiin varsinkaan nopeasti muuttuvilla toimialoilla, kuten ympäristöalalla, teknisellä alalla, joukkoviestinnässä ja rahoitusmarkkinoilla. Ratkaisuksi on pyritty kehittämään erilaisia soft law'n muotoja.

⁹⁴ Määttä, T. 2005 s. 351—355.

⁹⁵ Määttä, T. 2005 s. 422.

⁹⁶ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, s. 1148.

⁹⁷ Määttä, T. 2005 s. 370.

Yhteissääntely ja itsesääntely ovat esimerkkejä soft law’sta.⁹⁸ Soft law on joustavuudessaan myös toimiva keino luoda yhdenmukaisuutta EU:n jäsenvaltioiden heterogeenisten oikeusjärjestysten välillä. Direktiiveillä asetetaan tavoitteet, ja jäsenvaltiot huolehtivat toimeenpanosta valitsemillaan keinoilla. Näin ollen direktiivien luonne poliittisina tavoiteohjelminä vahvistuu.⁹⁹ Euroopan unionin tasolla aloitettiin vuonna 2001 komission toimesta keskustelu yhteissääntelyn kehittämisestä perinteisen lainsäädännön tueksi, kun eurooppalaista hallintotapaa koskeva Valkoinen kirja julkistettiin.¹⁰⁰

Konkreettisesti yhteissääntely ja itsesääntely määriteltiin vuonna 2003 toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä, jonka allekirjoittivat Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio¹⁰¹. Sen mukaan ”Yhteissääntelyllä (co-regulation) tarkoitetaan mekanismeja, jonka mukaisesti yhteisön säädöksellä annetaan lainsäädäntövallan käyttäjän määrittelemien tavoitteiden toteutus kyseisen alan tunnustettujen osapuolten (erityisesti taloudelliset toimijat, työmarkkinaosapuolet, valtioista riippumattomat järjestöt tai yhdistykset) tehtäväksi”. Ja edelleen: ”Itsesääntelyllä (self-regulation) tarkoitetaan taloudellisten toimijoiden, työmarkkinaosapuolten, valtioista riippumattomien järjestöjen tai yhdistysten mahdollisuutta hyväksyä keskenään itseään varten yhteisiä Euroopan tason toimintalinjoja (erityisesti käytännesääntöjä tai alakohtaisia sopimuksia)”.¹⁰² Ainakin ympäristöalalla itseääntelyssä on yleensä kuitenkin julkinen valta mukana jollakin tavoin, esimerkiksi luomassa puitteita itsesääntelylle tai kannustamassa vapaaehtoiseen ohjaukseen. Oikeuskirjallisuudessa puhutaankin ohjatusta tai säännellystä itsesääntelystä, mikä kuvastaa itsesääntelyn ja yhteissääntelyn välisen rajan häilyvyyttä.¹⁰³ Talan mukaan yhteissääntelyä voi luonnehtia lainsäädännön tukemaksi itsesääntelyksi¹⁰⁴. Keravuori-Rusanen huomauttaa, että itsesääntelyä ja yhteissääntelyä voi olla vaikea hahmottaa suhteessa delegoituun norminantovaltaan ja perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen¹⁰⁵.

⁹⁸ Huovinen 2006 s. 1206—1210.

⁹⁹ Huovinen 2006 s. 1224.

¹⁰⁰ Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja, KOM (2001) 428 lopull.

¹⁰¹ EUVL C 321/01 31.12.2003 s. 1—5.

¹⁰² EUVL C 321/01 31.12.2003 s. 3.

¹⁰³ Määttä, T. 2005 s. 374.

¹⁰⁴ Tala 2005 s. 13.

¹⁰⁵ Keravuori-Rusanen 2008 s. 213.

2.10.1 Yhteissääntely

Sääntelyssä on tarpeen ottaa eri näkökulmia laajasti huomioon ja yhteensovittaa monia, ehkä ristiriitaisiakin pyrkimyksiä. Itsesääntely ei siis riitä ainakaan yksinään, koska kaikilla ammattiryhmillä on omat intressinsä, joita ne pyrkivät edistämään. Tähän tarpeeseen vastataan yleensä yhteissääntelyllä. Yhteissääntelyllä pyritään kansallisella tasolla erityisesti yhdenmukaisuuteen ja tasavertaisuuteen. EU-tasolla yhteissääntely on ensisijaisesti puitelainsäädännön toimeenpanoa. Tässä mallissa vain tavoite määritellään yhteisesti ja toimeenpanon keinot jäävät kansallisesti valittaviksi. Näin ollen jäsenvaltioilla on liikkumavaraa ja ne voivat pyrkiä asetettuihin tavoitteisiin joustavasti omat lähtökohtansa huomioiden. EU-tason yhteissääntelyn tavoitteena on ennen kaikkea varmistaa yhteiset pelisäännöt yhteismarkkina-alueella. Tässä mielessä lopullinen tavoite on sama kuin kansallisella tasolla, tasavertaiset toimintamahdollisuudet. Yhteissääntely on myös subsidiariteettiperiaatteen mukaista toimintaa.¹⁰⁶

Yhteissääntely sijoittuu itsesääntelyn ja oikeudellisten normien väliin ja siinä yhdistyy näiden molempien sääntelymuotojen piirteitä. Yhteissääntelyä voidaan kuvata 'navigointivälineeksi', jonka avulla liikutaan sääntelykohteen ja ihmisten käyttäytymisen välillä.¹⁰⁷ Esimerkiksi tuotestandardisoinnissa käytettävä CE-merkintä on eräs yhteissääntelyn väline ja tulos. Yhteissääntelyn teho piilee siinä, että koska se pohjautuu säädännäisiin normeihin, sillä on tiettyä legitimitettä. Se lisää siis vakautta. Sen lisäksi sääntelyn kohteet sitoutuvat siihen voimakkaammin, koska ne ovat itse olleet vaikuttamassa sääntelyn sisältöön ja myös valvovat sen toteutumista itse.¹⁰⁸ Yhteissääntelyksi katsotaan vain sellaiset järjestelyt, joissa julkisen vallan ja kulloistakin sääntelytilannetta varten perustetun ei-valtiollisen toimielimen välille on luotu sidos lakia tai sitovia sopimuksia käyttämällä. Tämän mukaisesti yhteissääntelyä eivät ole sellaiset järjestelyt, joissa itsesääntely ja valtiollinen sääntely toimivat rinnakkain.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Huovinen 2006 s. 1211—1213.

¹⁰⁷ Huovinen 2006 s. 1214. Navigointi-käsitteen on alun perin esittänyt Lena Gipperth. Kai Kokko on kehittänyt sitä edelleen, ks. esim. Kokko 2003 s. 151—154.

¹⁰⁸ Huovinen 2006 s. 1214—1215.

¹⁰⁹ Huovinen 2006 s. 1215—1216.

Yhteissääntely voidaan nähdä lainsäädännön täydentäjänä, ei niinkään sen vaihtoehtona¹¹⁰. Suomessa käytössä olevat yhteissääntelytavat asemoituvat lähelle oikeudellista norminantoa. Esimerkiksi monet Keskuskauppakamarin tehtävät sijoittuvat Huovisen mukaan lähemmäs yhteissääntelyä kuin itsesääntelyä.¹¹¹

Komissio on kirjannut joitakin edellytyksiä yhteissääntelyn käyttämiselle. Niiden mukaan lainsäädännössä määritellään kokonaistavoitteet, perusoikeudet ja soveltamis- ja muutoksenhakumekanismit sekä luodaan edellytykset säännösten noudattamisen valvonnalle. Yhteissääntelyä tulee käyttää vain silloin, kun se tuo selvästi lisäarvoa ja on yleisen edun mukaista. Mahdollista yhteissääntelyn tuomaa lisäarvoa voidaan määritellä sen avulla, arvioidaanko menettelyyn osallistuvat organisaatiot riittävän edustaviksi ja tilivelvollisiksi, ja arvioidaanko niiden pystyvän noudattamaan riittävää avoimuutta. Yhteistyön tulee olla EU:n kilpailusäännösten mukaista ja sitä voidaan käyttää vain tilanteissa, joissa sääntelyä ei tarvitse toteuttaa täsmälleen samansisältöisenä kaikissa jäsenvaltioissa. Viranomaisilla säilyy mahdollisuus antaa tarvittavat säännökset, jos yhteissääntelyllä ei päästä tavoiteltuun tulokseen.¹¹² Yhteissääntelyn merkitys on lisääntymässä. EU:ssa pyritään löytämään tehokkaampia yhdistelmiä julkisen ja yksityisen sääntelyn yhdistämisessä sen sijaan, että sääntelyä sinänsä pyrittäisiin vähentämään tai yksinkertaistamaan. Esimerkiksi vapaaehtoisten ympäristösopimusten merkitys on voimakkaassa kasvussa eurooppalaisen ympäristöpolitiikan sääntelyssä.¹¹³

2.10.2 Itsesääntely

Itsesääntelyllä viitataan käytännössä vapaaehtoiisiin sopimuksiin, yhteisiin sääntöihin ja ohjeisiin sekä muihin tapoihin, joilla toimijat itse ohjaavat toimintaansa vapaaehtoisuuden pohjalta. Itsesääntelyyn ei siis liity lainsäädäntöä.¹¹⁴ Näin ollen itsesääntely on lainsäädännön aito vaihtoehto¹¹⁵. Suomalaisena esimerkkinä itsesääntelystä voi pitää Julkisen sanan

¹¹⁰ Senden 2005 s. 12.

¹¹¹ Huovinen 2006 s.1219.

¹¹² Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja, KOM (2001) 428 lopull. s. 24.

¹¹³ van Gestel 2005 s. 1.

¹¹⁴ Huovinen 2006 s. 1209.

¹¹⁵ Tala 2005 s. 11.

neuvostoa, joka on tiedotusvälineiden kustantajien ja toimittajien perustama elin. Sen tehtävänä on tulkita hyvää journalistista tapaa. Keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva Mainonnan eettinen neuvosto, joka antaa lausuntoja siitä, ovatko erilaiset mainonnassa käytettävät keinot hyväksyttäviä, on myös itsesääntelyelin.¹¹⁶ Lisäksi erilaisia hyvä tapa –normeja (codes of conduct) on käytössä monilla eri toimialoilla. Esimerkkinä voidaan mainita hyvä kirjanpitolapa, johon viitataan kirjanpitolaissa (1336/1997). Hyvä tapa –normeilla on usein käytännössä normatiivisesti sitovaksi mielletty vaikutus. Raja itsesääntelyn ja hyvä tapa –normien välillä on tässäkin häilyvä, sillä käytännössä ne menevät monin osin päällekkäin.¹¹⁷ Jyrki Tala ehdottaakin, että itsesääntelyn ja yhteissääntelyn eri muotoja tulisikin tarkastella liukuvarajaisena asteikkona¹¹⁸. Tarkkarajainen jaottelu onkin nähdäkseni usein vain seurausta esitysteknisistä seikoista.

Suomen lainsäädännössä ei ole käytössä ’itsesääntely’-sanaa, vaikka monissa hallitusten esitysten perusteluissa viitataan itsesääntelyyn. Esimerkiksi Journalistin ohjeet ovat melko yleisluontoisia ja niitä pitääkin tulkita konkreettisesti tilanteessa, ennen kuin niiden oikeudellinen merkitys avautuu. Toisaalta esimerkiksi RT-kortisto, jota käytetään rakennusalalla itsesääntelyvälineenä, sisältää muun muassa tiukkoja ja yksiselitteisiä rakennustapaohjeita.¹¹⁹ Itsesääntelynormien oikeudellinen velvoittavuus on epäselvä. Huovisen määrittelyn mukaan juridisesti relevantin itsesääntelynormin tulisi olla järjestäytyneessä yhteisössä asetettu ja siellä demokraattisesti arvioitu. Tämän lisäksi itsesääntelynormien tulee olla julkisia, jotta ne voivat tulla yleisesti hyväksytyiksi.¹²⁰

2.10.3 Muita sääntelymuotoja

Euroopan unionissa on kehitetty 2000-luvulla myös avoimen koordinaation menetelmä (Open Methods of Co-ordination). Siinä sovitaan yhteisistä tavoitteista ja suuntaviivoista, parhaista käytännöistä tavoitteiden saavuttamiseksi sekä seurantajärjestelmistä. Ylin poliittinen taso,

¹¹⁶ Tala 2006 s. 187.

¹¹⁷ Määttä, T. 2005 s. 378—380.

¹¹⁸ Tala 2006 s. 190.

¹¹⁹ Huovinen 2006 s. 1219—1220.

¹²⁰ Huovinen 2006 s. 1222.

Eurooppa-neuvosto, tekee aloitteita ja asettaa suuntaviivoja, joiden pohjalta komissio voi antaa suosituksia. Euroopan työllistämisstrategia on esimerkki avoimeen koordinaatioon perustuvasta toimintaohjelmasta. Menetelmästä saadut kokemukset ovat toistaiseksi ristiriitaisia.¹²¹

Standardointi on myös eräs sääntelyn muoto. Sen avulla pyritään luomaan yhtenäisiä käytäntöjä tai määreitä hyville toimintatavoille. Standardeja hyödynnetään muun muassa direktiivien laadinnassa siten, että esimerkiksi tietyssä sisämarkkinadirektiivissä saatetaan muotoilla vain keskeisimmät hyödykettä koskevat vaatimukset ja muilta osin viitataan vakiintuneeseen standardiin. Näin voidaan nopeuttaa direktiivien laadintaa ja välttää poliittisia kiistoja. Standardit täsmentävät säännösten soveltamista, ne ovat tavallaan tulkintaohjeita. Standardit ovat usein myös sitovan lainsäädännön esiasteita. Standardeihin myös viitataan kansainvälisissä riitojen ratkaisumenettelyissä samaan tapaan kuin sitovaan 'kovaan' oikeuteen.¹²²

3. Hallinnon sopimustoiminta

3.1 Sopimus ohjauskeinona

Sopimusohjauksen käsite ei ole yksiselitteinen. Sopimusohjauksella tarkoitetaan yleisesti suunnittelun välinettä, jolla pyritään asetettuun tavoitteeseen sitouttamalla osapuolet sopimukseen. Marja Sutela on muotoillut sopimusohjauksen käsitteen seuraavasti: ”Sopimusohjauksella tarkoitetaan sellaista tilaaja-tuottaja –mallin sovellusta, jossa toiminnasta sovitaan eksplisiittisin sopimuksin, ja sopimusta käytetään keskeisenä toiminnan ohjauksen välineenä¹²³” Sopimukseen otetut ehdot voivat vaihdella voimakkaastikin, mutta myös vakioehtoja tai mallisopimuksia käytetään.¹²⁴

Sopimusohjaus muuttaa perinteisiä hallinnollisia käytäntöjä sekä professionalistien, poliitikkojen ja hallintohenkilöiden välisiä vaikutussuhteita. Sopimusohjaukseen on monissa

¹²¹ Tala 2005 s. 14. Ks. myös Tala 2006 s. 193—194.

¹²² Tala 2006 s. 190—192.

¹²³ Sutela 2003 s. 145.

¹²⁴ Sutela 2003 s. 140.

tilanteissa päädytty tavoiteltaessa NPM-ajattelun mukaisesti tehokkuutta, taloudellisuutta ja kustannustietoisuutta. Maarit Sihvosen erikoissairaanhoidon sopimusohjausta käsitelleessä väitöskirjassa päädyttiin kuitenkin siihen näkemykseen, että sopimusohjaus lisää näitäkin tavoitteita enemmän avoimuutta, osapuolten välistä luottamusta, informaation vaihtoa ja yhteistyötä ylipäänsä.¹²⁵ Samantyyppisiä vaikutuksia on havaittu tanskalaisessa hallintokulttuurissa, jossa sopimusohjauksen suurimman annin ei-sitovien sopimusten osalta todettiin olevan dialogin lisääntyminen. ”Kontraktstyring” muodostuikin siten enemmän ohjauksen muodoksi, joka puettiin muotoon ”Kontaktstyring”. Samoin todettiin, että tällaisessa sopimusohjauksessa korostuu enemmän ’ohjauksen’ kuin ’sopimuksen’ teema.¹²⁶

Ohjausekeinona sopimukset soveltuvat joustavuutensa ansiosta perinteisiä ohjauseinoja paremmin taloudelliseen ja tekniseen kehitykseen, sillä sopimukseen sisällytetään usein erinäisiä määräyksiä niiden muuttamisesta ja lakkaamisesta. Tämän lisäksi sopimusmenettelyn avulla voidaan saavuttaa sekä ajan että kustannusten säästöjä, mikäli sitä käyttämällä vältetään pitkältä ja kalliilta lainsäädäntöprosessilta. Sitovia normeja kuitenkin tarvitaan muun ohjauksen perustan luomiseksi, ja jos niiden valmistelussa voidaan hyödyntää sopimusmenettelyssä saatuja kokemuksia, saavutetaan tätäkin kautta etua.¹²⁷

Sopimuksen joustavuus on etu myös erilaisten julkisen sääntelyn tavoitteiden toteuttamisessa. Sopimus on myös houkutteleva vaihtoehto perinteiselle hallinnolliselle sääntelylle niissä tilanteissa, joissa halutaan välttää sääntelyn muoto- ja menettelysidonnaisuus sekä julkisuusvaatimukset ja valitusmahdollisuus.¹²⁸ Myös hallinnon parannusta kaipaava imago on eräs sopimusmenettelyä puoltava seikka. Hallinnon byrokraattisesta käskyttäjän roolista halutaan pehmeämpi, hallinto halutaan nähdä mieluummin partnerina. Sopimus lisää myös tehokkuutta. Sopimuksella voidaan määritellä ja jakaa tehtävät, jolloin päällekkäisyyttä tai vajaatehoisuutta ei pitäisi syntyä.¹²⁹ Sopimusten käyttämistä kuntasektorilla voi edistää myös kuntiin kohdistuvat lisääntyvät paineet. Yhteistyösopimusten avulla voidaan joissakin tapauksissa pyrkiä välttämään tai ainakin siirtämään mahdollista kuntaliitosta. Yhteistyötä

¹²⁵ Sihvonen 2006 s. 8.

¹²⁶ Boel – Landert – Larsen 2001 s. 242.

¹²⁷ Marttinen 1996 s. 10—11.

¹²⁸ Mäenpää 1989 s. 93.

¹²⁹ Mäkinen 2000 s. 95.

tehdään etenkin elinkeinopolitiikassa, alueellisissa kehittämishankkeissa ja palvelutuotannossa.¹³⁰

Eräs sopimusmenettelyn mukanaan tuoma hyöty on osapuolten sitoutuminen kyseessä olevaan hankkeeseen. Kun pakkoelementti puuttuu, siis osapuolet ovat vapaaehtoisesti solmineet sopimuksen, voi sen noudattaminenkin olla sujuvampaa. Määräykset ja 'sanelupolitiikka' voivat saada aikaan vastustusta ja määräysten mukaiset tavoitteet saatetaan pyrkiä täyttämään mahdollisimman minimaalisesti, ilman suurempaa kunnianhimoa. Lisäksi tietoisuus sopimuksen kohteena olevasta aihepiiristä ja tietojen siirtäminen käytännön toimintaan saattavat lisääntyä sopimusmenettelyn myötä. Sopimusmenettelyyn sitoutuminen vaatii enemmän asioiden työstämistä kuin määräysten passiivinen vastaanottaminen. Näin ollen toimintatapojen muuttaminenkin voi tapahtua kivuttomammin.

Viranomaisen tekemää sopimusta voidaan pitää ohjauskeinona vain silloin, kun sillä on tarkoitus ohjata oikeusalamaisen käyttäytymistä tietyissä tilanteissa. Näin ollen kyseeseen tulevat vain sellaiset hallintosopimukset, joissa on kyse lainsäädännöllä tai hallinnollisilla päätöksillä yleensä säännellyn toiminnan ohjaamisesta sopimuksella.¹³¹ Jotta oikeudellishallinnollista sääntelyä korvaava hallintosopimus voisi toimia tehokkaasti, sen on sidottava riittävän laajaa toimijoiden joukkoa. Julkisoikeudelliselta kannalta tarkasteltuna sopimusten kattavuus konkretisoituu eri viranomaisten välisten toimivaltasuhteiden kautta. Sopimuksen solmineen viranomaisen tulee edustaa riittävän laajaa julkisoikeudellisten toimijoiden joukkoa, jotta ohjaavalla sopimuksella päästään haluttuun tulokseen. Tilanne olisi selkein, mikäli sopijakumppaniviranomaisella olisi yksinomainen toimivalta sopimuksen piiriin kuuluvien asioiden sääntelyssä. Tämä voitaisiin taata selkeillä delegointi- tai sopimustoimivallan perustavilla säännöksillä ja samalla myös toimivaltojen päällekkäisyyden aiheuttamat ristiriitaisuudet voitaisiin ehkäistä.¹³²

Ohjaavat sopimukset voivat toimia muiden ohjauskeinojen rinnalla ainakin kolmella eri tavalla. Ensinnäkin sopimuksia voidaan käyttää muun ohjauksen esivaiheena, esimerkiksi apuna sitovien normien valmistelussa. Toiseksi sopimuksia voidaan tehdä jo muulla tavalla

¹³⁰ Sutela 2003 s. 212.

¹³¹ Marttinen 1996 s. 24.

¹³² Marttinen 1996 s. 40.

säännellyn tavoitteen saavuttamiseksi, jolloin sopimusmuoto on vain eräs keino tavoitteen saavuttamiseksi. Kolmanneksi sopimuksilla voidaan pyrkiä kunnianhimoisempiin tavoitteisiin kuin muulla ohjauksella, jolloin sopimus voi toimia lisäkannustimena ja antaa mahdollisesti välineitä tavoitteen saavuttamiseen.¹³³ Vapaaehtoisten sopimusten noudattaminen normien noudattamisen sijaan saattaa tuntua pienemmältä uhrukselta, koska se antaa tunteen valinnan mahdollisuudesta.

Ympäristönsuojeluun tähtäävässä sopimuksessa määritellään tietty ympäristönsuojelullinen tavoite, jonka saavuttamiseksi käytetyt keinot jäävät toisen sopijaosapuolen harkittaviksi. Ohjauskeinona käytetylle vapaaehtoiselle sopimukselle onkin ympäristönsuojelun piirissä leimallista molemminpuolinen yhteisymmärrys samoin kuin oikeudellisten sanktioiden puute ja usein myös fyysisen pilaamisen vähentämisvelvoitteet¹³⁴. Ympäristöhallinnossa kiinnostus mahdollisuuteen käyttää hallintosopimuksia ohjauskeinona nousi esiin vuonna 1994 voimaan tulleen jätelain (1072/93) valmistelun yhteydessä¹³⁵.

3.2 Sopimusmenettelyyn liittyviä heikkouksia

Vaikka kansalaisten yleiset vaikutusmahdollisuudet saattavat lisääntyä sopimusmenettelyjen myötä päätöksenteon yksipuolisuuden ja viranomaiskeskeisyyden vähentymisen seurauksena, sopimusmenettelyyn liittyy myös monenlaisia ongelmia. Suurimpana sopimusmenettelyn käyttämiseen liittyvänä uhkana nähdään hallintomenettelyä koskevien sääntöjen mahdollinen syrjäytyminen¹³⁶. Myös demokratia- ja informaatiovaje ovat asioita, joita saattaa seurata sopimusmenettelyn käyttämisestä. Toisin kuin lainsäädäntöprosessi, sopimusmenettely ei ole julkinen prosessi. Vähäinen julkisuus onkin eräs sopimusmenettelylle ominainen piirre. Valmiitakaan sopimuksia ei välttämättä julkisteta. Riittävä tiedottaminen sopimusasioista ja eri tahojen osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ovatkin seikkoja, joiden toteutumisesta tulisi huolehtia.¹³⁷ Vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki (434/2003) edellyttääkin,

¹³³ Marttinen 1996 s. 14.

¹³⁴ Marttinen 1996 s. 14.

¹³⁵ Marttinen 1996 s. 3.

¹³⁶ Mäkinen 2000 s. 96.

¹³⁷ Marttinen 1996 s. 11.

että hallintosopimusta tehtäessä on turvattava asianosaisten vaikutusmahdollisuudet. Asiaa käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.8.3 ”Hallintosopimukseen liittyvät oikeusturvajärjestelyt”.

Kuten sopimusoikeudessa yleensäkin, myös hallintosopimusten arvioinnissa on otettava huomioon sopimusosapuolten mahdollisesti vain näennäinen tasaveroisuus¹³⁸. Esimerkiksi vahvat järjestöt ja yhteisöt voivat käytännössä vaikuttaa merkittävästi sopimuksen sisältöön. Tämä tarkoittaisi hallintoviranomaisten päätösvallan tosiasiallista rajoittamista. Toisaalta yksittäisen kansalaisen mahdollisuudet neuvotella tasapuolisesti sopimuksesta voivat olla tosiasiaa heikommalla kuin viranomaisen, vaikka heillä muodollisesti olisikin tasaveroisen asema. Tämä voi johtua esimerkiksi viranomaisen mahdollisuudesta turvautua yksipuoliseen julkisen vallan käyttöön, mikä voidaan kokea painostuskeinona. Myös yksipuolisesti määritellyt vakiosopimusehdot johtavat samaan tulokseen, viranomaisen asema on vahvempi.¹³⁹ Juuri sopimussuhteen potentiaalinen epätasapaino onkin ollut alunperin yhtenä syynä hallintosopimusten välttämiseen julkishallinnossa. K.J. Ståhlbergin mukaan ”tällainen toimi tekee asian siitä lähtien toisesta sopimuspuolesta riippuvaksi ja että hallinnon mahdollisuutta yleisten etujen valvomiseen ei yleensä ole tahdottu täten rajoittaa”¹⁴⁰. Myös se seikka, että viranomaisen asiatiedot ja muut resurssit ovat yleensä merkittävästi mittavampia kuin sen yksityisen sopijaosapuolen, vaikuttaa samansuuntaisesti¹⁴¹. Hallintosopimusten käyttäminen saattaa jopa joissain tapauksissa myös vahvistaa viranomaisen valta-asemaa ja siten laajentaa sen toimivaltaa.¹⁴²

3.3 Sopimustyypit – julkisoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen sopimus

Viranomaisten sopimustoiminta on ilmiö, joka ei tunnu sopivan kitkatta sen paremmin julkisoikeuden kuin yksityisoikeudenkaan kategoriaan. Näyttää siltä, viranomaisten sopimustoiminnan yhteydessä esimerkiksi hallinto-oikeuden keskeisiä periaatteita on tarkasteltava uudessa valossa. Yksityisoikeuden ja sopimusoikeuden periaatteet puolestaan

¹³⁸ Ks. sopimusvapauden illuusiosta tarkemmin esim. Aurejärvi 1984 s. 125—129.

¹³⁹ Mäenpää 1989 s. 88—89.

¹⁴⁰ Ståhlberg 1928 s. 318.

¹⁴¹ Mäenpää 1989 s. 218.

¹⁴² Mäenpää 1989 s. 198.

eivät nekään sellaisenaan tule sovellettaviksi, koska viranomaisten sopimustoiminnassa on yleensä mukana julkisen vallan elementti. Viranomaisten sopimustoiminnan tarkastelussa onkin ylitettävä perinteinen yksityisoikeuden ja julkisoikeuden raja.

Hallintoviranomaisten sopimustoiminnassa on perinteisesti tunnettu kaksi sopimustyyppiä, julkisoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen sopimus. Viranomaisten solmimia sopimuksia on pidetty joko julkisoikeudellisina tai yksityisoikeudellisina mutta ei sen sijaan yleensä sekatyypisinä. Sopimuksen pätevyys, sitovuus, oikeusvaikutukset ja toimivalta sen solmimiseen samoin kuin siihen sovellettavat säännökset ovat riippuneet siitä, kumpaan kategoriaan sopimuksen on katsottu kuuluvan.¹⁴³ Sopimusten sekatyypistä luonnetta korostavien näkemysten mukaan koko sopimustyyppiä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä kokonaisuutena, vaan sopimukseen liittyviä erilaisia kysymyksiä tulee käsitellä yksitellen ratkaistaessa esimerkiksi sopimuksen sallittavuutta tai sitovuutta.¹⁴⁴

Julkisoikeudellisen sopimuksen määrittely on ollut kuitenkin vaikeaa. Tästä kielii muun muassa se, että oikeuskirjallisuudessa on esitetty useita hieman toisistaan poikkeavia määritelmiä julkisoikeudelliselle sopimukselle. Olavi Rytkölä on määritellyt sen seuraavasti: ”Julkisoikeudellinen sopimus on kahden sopijapuolen yhtäpitävien ja toisensa täydentävien tahdonilmaisujen yhtyminen, joka sopijapuolten välillä perustaa, muuttaa tai kumoaa julkisoikeudellisen oikeussuhteen.”¹⁴⁵ Viranomaisten solmimat julkisoikeudelliset sopimukset voidaan jakaa edelleen valtiosääntöoikeudellisiin ja hallinto-oikeudellisiin sopimuksiin.¹⁴⁶

Kahtiajako julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen sopimuksen välillä on menettänyt merkitystään julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välisten raja-aitojen madaltuessa muutenkin yhteiskunnallisen muutoksen myötä. Sopimukset ovatkin nykyisin monivivahteisia; niissä voi esiintyä samanaikaisesti niin yksityisoikeudellisia kuin julkisoikeudellisiakin piirteitä eikä

¹⁴³ Mäenpää 1989 s. 83.

¹⁴⁴ Mäkinen 2000 s. 65. Ks. sekatyypisistä sopimuksista tarkemmin esim. Muukkonen 1991 s. 106.

¹⁴⁵ Rytkölä 1950 s. 31. Ks. myös mm. Tarasti 1939 s. 66. Merikoski (1968) katsoo lainsäätäjän tahdon ratkaisevan asian. On selvitetävää, onko asia tarkoitettu ratkaistavaksi yleisessä tuomioistuimessa vai hallintolainkäytössä. Vilkkosen (1973) mukaan päteviä kriteereitä sopimustyyppien erottamiseksi on mahdotonta antaa.

¹⁴⁶ Rytkölä 1950 s. 13.

perinteisen jaottelun enää nähdä auttavan sopimisen oikeudellisten ongelmien analysoimisessa. Uudeksi käsitteelliseksi apuvälineeksi on käyttöön otettu hallintosopimus-käsite.¹⁴⁷

Olli Mäenpää käyttää hallintosopimus-käsitettä kaikista sopimuksista, joiden osapuolina viranomaiset ovat, siis kaikista julkisyhteisön solmimista sopimuksista. Mäenpää perustelee hallintosopimus-käsitteen käyttöä seuraavasti: ”Oikeudenalajaon keskeisestä merkityksestä huolimatta viranomaisten sopimuksia voidaan arvioida myös oikeudellisena ilmiönä, jolla on systemaattisesti suhteellisen itsenäinen oikeudellinen asema ja merkitys. Tämän havaitseminen johtaa samalla muun muassa luopumiseen viranomaisen sopimustoimintaa perustavasti jäsentäneestä selvärajaisesta jaosta julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen sopimukseen.”¹⁴⁸. Hallintosopimus-käsite muistuttaa sekatyypin sopimuksen käsitettä. Hallintosopimukselle on Mäenpään mukaan ominaista se, että ainakin yhtenä sen osapuolena on julkisyhteisö hallinto-orgaaniensa välityksellä sekä se, että menettelystä ilmenee sen sopimusluonne¹⁴⁹. Rasinmäki kritisoi sanaa ’hallintosopimus’, kun sitä käytetään kuvaamaan kaikkia kunnan solmimia sopimuksia. Rasinmäen mukaan hallintosopimus hallintotoimeen viittaavana terminä saa aikaan vaikutelman, jonka mukaan hallintoviranomaisella olisi ylivertainen asema sopimuskumppanina, vaikka näin ei useinkaan enää ole asian laita kuntien solmimissa sopimuksissa.¹⁵⁰ Yleisesti hallintosopimuksiksi kutsutaan hallintoelinten tekemiä sopimuksia, jotka koskevat välittömästi hallinnollisten tehtävien sisältöä. Tällaisten sopimusten kohteena on yleensä julkisten palveluiden ja hallinnollisen sääntelyn toteuttaminen.¹⁵¹

Kuitenkin oikeusriitojen ratkaisumenettely määräytyy edelleen pääpiirteittäin sen jaottelun mukaan, katsotaanko sopimus julkis- vai yksityisoikeudelliseksi. Oikeustie tulee valita riidan kohteen ja oikeusturvanäkökohtien mukaan. Oikeusturvanäkökulma huomioon ottaen on perusteltua, että sellaiset riidat, joilla on läheinen yhteys julkisoikeudellisiin kysymyksiin, käsitellään hallintolainkäytössä. Tämä ei edellytä sitä, että sopimus varsinaisesti todetaan julkisoikeudelliseksi. Riittää, että sopimuksessa käsitellään julkisoikeudellisia kysymyksiä.¹⁵²

¹⁴⁷ Mäkinen 2001 s. 8.

¹⁴⁸ Mäenpää 1989 s. 1—2.

¹⁴⁹ Mäenpää 1989 s. 87.

¹⁵⁰ Rasinmäki 1997 s. 350.

¹⁵¹ Mäenpää 2000 s. 171.

¹⁵² Mäkinen 2000 s. 80.

Rasinmäki nostaa esiin oikeusturvaongelman, joka syntyy siitä, että sopimusriitoja voidaan erilaisesta luokittelutavasta johtuen ohjata käsiteltäviksi joko yleisen lainkäytön puolella tai hallintolainkäytössä. Näissä syntyvät ratkaisut saattavat olla erilaisia.¹⁵³

Myös oikeuskäytäntö on osoittautunut kirjavaksi sen suhteen, millaisin kriteerein sopimuksen kategorian määrittely tapahtuu. Esimerkkeinä voidaan mainita muutamia oikeustapauksia: KHO 1992 A 55 taltio 4799 (äänestys 3-3-1-1), jonka vuosikirjaotsikko kuuluu seuraavasti: ”Kaupunginvaltuusto oli päättänyt hyväksyessään kulttuuriviraston ja kulttuurilautakunnan johtosäännöt kumota Keski-Suomen Museon ja museolautakunnan johtosäännöt. Kysymys siitä, oliko asiassa menetelty vastoin Keski-Suomen Museoyhdistys r.y:n ja kaupungin välillä aikaisemmin laadittua luovutussopimusta, oli ratkaistava yksityisoikeudellisena riita-asiana yleisessä alioikeudessa”. Ratkaisu oli siis äänestystulos. Eriävän lausunnon jättäneet hallintoneuvokset totesivat lausunnossaan, että luovutussopimuksen sisältö ja sen osapuolet sekä sopimuksen tarkoitus huomioon ottaen se oli käsiteltävänä olevalta osaltaan julkisoikeudellinen sopimus, jota koskeva riita oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä. Kuitenkin he puolsivat asian käsittelyä kunnallisvalituksena. Toisen eriävän lausunnon mukaan asia olisi tullut käsitellä prosessuaalisista vaatimuksista vapaana hallintoriita-asiana. Äänestyksen jälkeen päädyttiin tulokseen, jonka mukaan asia on ratkaistava yksityisoikeudellisena riita-asiana.

Muista oikeustapauksia, joista käy ilmi vaikeus erottaa julkis- ja yksityisoikeudellinen sopimus, voidaan mainita seuraavat: KHO 1993 A 10 taltio 2752 (päivähoidon ostopalvelusopimus oli julkisoikeudellinen sopimus), KHO 17.3.1994 taltio 968 (nuohoussopimus oli yksityisoikeudellinen sopimus, äänestyspäätös), KHO 1992 A 14 taltio 3795 (vesimaksu oli yksityisoikeudellinen maksu, jota koskeva riita oli käsiteltävä yleisessä lainkäytössä, jätevesimaksu sen sijaan oli julkisoikeudellinen maksu, äänestyspäätös).

3.3.1 Julkisyhteisö yksityisoikeudellisena toimijana

Viranomaisten väliset oikeussuhteet ovat lisääntyneet merkittävästi. Samoin hallinnon sisäisten suhteiden merkitys on kasvanut hallinnon sisäisten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien

¹⁵³ Rasinmäki 1997 s. 377.

laajentumisen myötä. Viranomaisten väliset sopimussuhteetkin lisäävät hallinnon joustavuutta tarpeettoman muotosidonnaisuuden väistyessä. Sopimusmenettely mahdollistaa yhteistoiminnan sisällön ja toteuttamistapojen määrittelyn nopeammin ja keveämmin menettelytavoin kuin esimerkiksi normatiivinen päätöksenteko.¹⁵⁴

Julkisyhteisöjen ja hallinnon toimintaan sovelletaan pääsääntöisesti hallinto-oikeutta. Kuitenkin silloin, kun julkisyhteisö tekee yksityisoikeudellisia oikeustoimia (esimerkiksi vuokraa toimitiloja tai ostaa toimistotarvikkeita), sen toiminta rinnastetaan oikeudellisesti yksityisoikeudellisen oikeushenkilön toimintaan, eikä esimerkiksi hallintolakia sovelleta. Tästä huolimatta julkisyhteisön yksityisoikeudellisissa toimissa säilyy myös julkisoikeudellisen sääntelyn merkitys. Hallinnon lainalaisuusvaatimuksen (PL 2.3 §) mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämän lisäksi sellainen päätös, jossa päätetään sopimussuhteeseen ryhtymisestä, on hallintotoimintaa. Näin ollen tähän *päätöksentekoon* sovelletaan hallintolakia ja hallinto-oikeudellisia periaatteita. Valtionhallinnossa, toisin kuin kunnallishallinnossa, päätöstä sopimukseen ryhtymisestä ei pidetä valituskelpoisena hallintopäätöksenä, koska sillä ei ole katsottu lopullisesti ratkaistavan hallintoasiaa.¹⁵⁵ Käsitykseni mukaan on mahdollista, että tällaisen valtionhallinnon tekemän päätöksen voisi käsitellä hallintoriita-asiana. Hallintoriita-asian käyttöala on kuitenkin epäselvä, eikä oikeuskäytäntökään anna selvää vastausta¹⁵⁶.

3.4 Lainalaisuus sopimustoiminnassa

Hallintotoiminta on muuttunut punktuaalisesta, yksittäistapauksellisesta, prosessuaaliseen suuntaan. Yksittäisen hallintotoimen sijasta korostuu hallinto-oikeudellisten suhteiden sisällön muotoutuminen hallinnollisissa prosessissa. Muotoutuminen tapahtuu vuorovaikutuksessa ja menettely on aiempaa joustavampaa.¹⁵⁷ Mäenpää käyttääkin käsitettä *hallinto-oikeussuhde* tarkoittaessaan tuollaista ei-staattista ja kehittyvää suhdetta.¹⁵⁸ Voidaan puhua myös hallinnon

¹⁵⁴ Mäenpää 1989 s. 173—174.

¹⁵⁵ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 54—55.

¹⁵⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 517—518.

¹⁵⁷ Mäenpää 1989 s. 29.

¹⁵⁸ Mäenpää 1989 s. 38.

responsiivisuuden lisääntymisestä. On selvää, että tällaista vuorovaikutuksessa muotoutuvaa suhdetta ei ole mahdollista säännellä lainsäädännössä samalla tavoin kuin yksipuolista vallankäyttöä. Tämän seurauksena voidaan sanoa, että hallinnon lainalaisuuden vaatimus hallintotoiminnassa on reaalisesti heikentynyt¹⁵⁹. Kuitenkin menettelyjen päämääriä ja tavoitteita tulee voida säännellä.

Normisidonnaisuus asettaa viranomaisen toiminnalle menettelyllisiä rajoituksia. Sen lisäksi normisidonnaisuus vaikuttaa myös viranomaisen harkintavallan käyttöön siltä osin, että se asettaa rajoituksia viranomaisen mahdollisuuteen sitoa sopimuksin julkisen vallan käyttöä. Kuitenkin se, että lainsäädännössä on aiempaa enemmän joustavia normeja, vaikeuttaa lainalaisuuden kontrollointia. Myös viranomaisen harkintavalta lain soveltamiseen on lisääntynyt muodollisesti. Jos sopimuksia käyttämällä hallinnon tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaammin kuin hallintopäätöksillä, niiden käyttäminen on perusteltua. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että avoimuuden ja demokraattisuuden vaatimukset täyttyvät ja oikeusturva toteutuu muiltakin osin. Jos sopimuksella käytetään julkista valtaa, on sen käyttämiseen oltava normiperusta.¹⁶⁰

Lainalaisuusperiaatteesta seuraa myös se, että viranomaisen ei voi sopimuksella laajentaa toimivaltaansa julkisen vallan käytössä.¹⁶¹ Mäenpään mukaan sopimustyyppisiin menettelyihin turvautuminen ei yleensä johdukaan siitä, että pyrittäisiin kiertämään lakia tai toimimaan vastoin nimenomaisia toimivaltasäännöksiä. Sopimusmenettelyllä tavoitellaan ennen kaikkea joustavuutta ja tehokkuutta.¹⁶² Kuten jo K.J. Ståhlberg asian ilmaisi, tällaisten ”kaksipuolisten hallintotoimien” käyttäminen onkin perusteltua, kun ”tahdotaan siten välttää teknillisiä vaikeuksia taikka mutkallista menettelyä, joita olisi asiaa yksipuolisesti järjestettäessä”¹⁶³. Mäenpää kuitenkin huomauttaa, että myös hallintotoiminnan muihin muotoihin, esimerkiksi sellaisiin hallintopäätöksiin, joihin liittyy viranomaisen tulevaa toimintaa sitovia vaikutuksia, voidaan kohdistaa samanlaista kritiikkiä.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Mäenpää 1989 s. 130.

¹⁶⁰ Mäkinen 2000 s. 91—92.

¹⁶¹ Mäenpää 1989 s. 143.

¹⁶² Mäenpää 1989 s. 47.

¹⁶³ Ståhlberg 1928 s. 318.

¹⁶⁴ Mäenpää 1989 s. 49.

3.4.1 Sopimustoiminnan kritiikkiä lainalaisuuden kannalta

Hallinnossa on pyrittävä sekä yleisen edun että yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen. Yleisen edun huomioimisen ajatellaan tapahtuvan siten, että puolueettomasti toimiva hallintoelin toteuttaa yleisessä lainsäädännössä ja arvokeskustelussa muotoiltua yleistä etua. Hallinnon sopimustoiminnassa on usein nähty vaarana se, että yleisen edun vaatimus jää ottamatta huomioon, koska sopimustoiminnassa huomioidaan osapuolten kannalta merkityksellisiä seikkoja. Myös sopimusten kautta tapahtuva sääntely voi olla yksittäisiä hallintotoimia alttiimpaa epäyhtenäisille perusteille.¹⁶⁵

Edellä mainittu kritiikki on Mäenpään mukaan osin oikeutettua. Mäenpää kuitenkin korostaa, että ainakin kolmella seikalla on merkitystä tämän kritiikin kantavuutta arvioitaessa. Ensinnäkin on todennäköistä, että oikeusvaltiollisen lainalaisuuden subsumptiomalli eli lähinnä mekaaninen vastaavuus on muuttunut ja muuttuu avoimempaan, joustavampaan ja eriytyneempään suuntaan, koska myös oikeudellisen sääntelyn rakenne ja kohde ovat muuttuneet. Toiseksi edellä mainittu muutos edellyttää myös yhdenvertaisuusperiaatteen uudelleenmuotoilua siten, että muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi otetaan huomioon myös viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden, sisällöllisen koherenssin ja perusteltavuuden vaatimukset. Jotta tämä toteutuisi, on hallinnon toimien perusteluiden oltava avoimia, mikä mahdollistaa myös julkisen kontrolloitavuuden. Kolmanneksi Mäenpää toteaa esitetyn kritiikin olevan samansuuntaista kuin yleensäkin päätösvallan desentralisointiin ja delegointiin kohdistettu arvostelu. Desentralisointi tekeekin hallintotoiminnasta ja sääntelystä vähemmän yhdenmukaista, mutta sillä on myös kiistattomia etuja – muun muassa joustavat menettelytavat ja mahdollisuus tilannekohtaisten erityisvaatimusten huomioimiseen. Tärkeää kuitenkin on, että yhdenvertaisuuden ja julkisen kontrolloitavuuden vaatimukset otetaan riittävällä tavalla huomioon. Mäenpää korostaa vielä, että nykyäänkin varsinkin vahvojen intressiryhmien ja hallintoviranomaisten väliset hallintopäätöksetkin ovat usein kompromisseja, joissa on pyritty sovittamaan yhteen ristiriitaiset intressit.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Mäenpää 1989 s. 49.

¹⁶⁶ Mäenpää 1989 s. 50—51.

Kuitenkaan yhdenvertaisuusperiaatteen ja päätöksenteon ennustettavuuden merkitystä ei ole syytä asettaa ainoaksi hallintotoiminnan laadulliseksi tavoitteeksi. Viranomaisen voi konsensuaalisia keinoja käyttämällä saavuttaa yleisen edun vaatimukset täyttäviä tuloksia paremmin kuin yksipuolisiin toimiin turvautumalla. Lisäksi molemminpuolisesti sitovaksi ymmärretyn ratkaisun noudattaminen saattaa myös olla todennäköisempää kuin yksipuolisen hallintotoimen, johon sisältyy pakko-elementti. Näin ollen sopimusmenettelyn voidaan nähdä lisäävän sääntelyn hyväksyttävyyttä eli sen välitöntä legitimitettä.¹⁶⁷

3.4.2 Hallintosopimusten sallittavuus lainopillisen tulkintadoktriinin mukaan

Olli Mäenpään mukaan nykyisin voidaan ajatella, että yksipuolisen hallintotoimen sijaan hallintotoiminnassa syntyy *hallinto-oikeussuhde*, joka muotoutuu osapuolten vuorovaikutuksessa. Tällainen suhdeajattelu on käyttökelpoinen myös hallinto-organisaation sisäisten ja eri viranomaisten välisten yhteyksien oikeudellisessa erittelyssä. Hallintotoiminnan muotojen monipuolistumisen myötä myös hallintoviranomaisen ja yksityisen oikeushenkilön välisen suhteen voivat hallintopäätöksen lisäksi perustaa esimerkiksi suunnitelmat, sopimusaktit sekä yleismääräykset. Tällaiset hallinnon toimet ovatkin yleisiä. Hallinto-oikeudelliseen suhteeseen voi kohdistua julkisoikeudellista vallankäyttöä, mutta Mäenpään mukaan myös tasaveroisia, bi- ja multilateraalisia sekä vastavuoroisia hallinto-oikeussuhteita voidaan pitää yhtä lailla mahdollisina.¹⁶⁸

Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan arviointia vaikeuttaa osaltaan viranomaisten sopimustoiminnan heterogeenisyys ja siihen kohdistuneen tutkimuksen sangen vähäinen määrä. Olli Mäenpään mukaan vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, ettei sopimusmenettely voi olla kaikenkattava ratkaisu ainakaan hallinnollisen sääntelyn ongelmiin. Sopimuksellisten käytäntöjen lisääntyminen hallinnossa herättää kysymyksiä muun muassa siitä, miten käytännössä voidaan sovittaa yhteen ”oikeuden formaalin rationaliteetin takaamat yhdenvertaisuuden, ennustettavuuden ja oikeusturvan vaatimukset ja toisaalta hallinnollisen

¹⁶⁷ Mäenpää 1989 s. 51.

¹⁶⁸ Mäenpää 1989 s. 38—39.

sääntelyn refleksiivisyyden vaatimus”.¹⁶⁹ On selvää, että sopimukset toimivat parhaiten muuta normitusta täydentävänä elementtinä.

Hallinnon uudistamista koskevia hankkeita on ollut vireillä runsaasti 1980-luvun loppupuolelta saakka. Niissä on enimmäkseen ollut kyse yksityistämisestä, liikelaitostamisesta ja keskusvirastojärjestelmän uudistamisesta, ei niinkään varsinaisista hallinto-oikeudellisista kysymyksistä.¹⁷⁰ Viranomaistoiminnan joustavuus kuitenkin lisääntyi muuan muassa vuonna 1983 voimaan tulleen hallintomenettelylain (598/1982) myötä. Hallintoviranomaisten sopimustoimintaa koskeva oikeudellinen doktriini on muotoutunut oikeusvaltiollisen sääntelymallin mukaisesti ja sen tavoitteiden puitteissa. Aikojen myötä hallinnon käytännöt ovat kuitenkin voimakkaasti muuttuneet, ja tästä syystä olisikin hedelmätöntä yrittää rajoittaa hallinnon yleistynyttä sopimustoimintaa vain tuon doktriinin osoittamiin puitteisiin.¹⁷¹

Jako julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen on perinteisesti muodostanut tulkinnallisen lähtökohdan oikeudellisessa doktriinissa. Yksityisoikeuden puolella merkitystä on saanut sopimusoikeudellinen lähtökohta, jossa korostetaan sopimusvapautta ja yksityisautonomialle perustuvaa molemminpuolisuutta ja vastavuoroisuutta. Vaihdannan intressien edistäminen on ollut kantava teema. Julkisoikeudelle on ollut ominaista julkisen vallan käytön ja hallinnollisen sääntelyn yksipuolisuus, velvoittavuus ja hallinto-oikeussuhteiden valta-aspektin korostaminen. Hallinnon toimintaan on korostetusti liittynyt julkisen intressin toteuttaminen.¹⁷²

Oikeussääntelyn muotoja on kategorisoitu sääntelydiskurssin mukaisesti. Sellaiset ilmiöt, jotka eivät ole tuntuneet sopivan kyseessä olevan oikeudenalan systematiikkaan, on pyritty saattamaan toisarvoiseen asemaan. Esimerkiksi yksityisoikeudessa julkinen valta esiintyy yleensä oikeussubjektina, ja julkinen vaikutus pyritään siirtämään poikkeukselliseksi rajoitukseksi. Julkisoikeudessa on päädytty ilmiöiden lainaamiseen tai muuntamiseen. Yksityisoikeudellisia käsitteitä on otettu käyttöön muuntamalla ne julkisoikeudellisesti

¹⁶⁹ Mäenpää 1989 s. 53.

¹⁷⁰ Kekkonen 1998 s. 135—136.

¹⁷¹ Mäenpää 1989 s. 42—43.

¹⁷² Mäenpää 1989 s. 5.

värityneiksi, esimerkiksi sopimus-käsitettä käytetään muodossa ”julkisoikeudellinen sopimus”.¹⁷³

Suomalainen hallintosopimusten tulkintaa koskeva doktriini on kehittynyt vähitellen pelkästään hallinto-oikeudellisia lähtökohtia soveltavasta myös yksityisoikeudellisia näkökohtia huomioon ottavaksi¹⁷⁴. Perinteisen suomalaisen lainopillisen tulkintadoktriinin mukaan sopimussuhteet ovat viranomaistoiminnassa mahdollisia varsinkin silloin, kun molemmat osapuolet ovat muodollisesti tasa-arvoisia. Jos toisena osapuolena on yksittäinen kansalainen, on valtion siis luovuttava valta-asemastaan ja asetettava tavallisen kansalaisen tasolle.¹⁷⁵ On kuitenkin huomioitava, että tasa-arvoinen suhde voi olla vain illuusio. Toinen samanarvoisten sopimusosapuolten välille muodostuva sopimustilanne on julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden, kuten kuntien tai valtion ja kuntien, välinen sopimus¹⁷⁶. Myös Olavi Rytkölä on teoksessaan *Julkisoikeudellinen sopimus* esittänyt, että ”(julkisoikeudelliset itsehallinto)yhdykskunnat ja muut niihin verrattavat oikeushenkilöt voivat oikeusjärjestyksen ja itsehallinto-oikeutensa asettamissa rajoissa turvautua ilman erityistä oikeussäännöksen antamaa valtuutustakin julkisoikeudelliseen sopimukseen keskinäisissä suhteissaan”.¹⁷⁷

Mäenpään mukaan viranomaisen esiintyessä julkisen vallan kantajana, lain toimeenpanijana ja hallinnollisen sääntelyn toteuttajana sopimussuhteita viranomaisen ja toiminnan kohteen välillä ei perinteisen tulkinnan mukaan ole pidetty sallittuina. Hallintotointa ei siis olisi yleensä mahdollista korvata sopimuksella, eikä hallinnollista sääntelyä voisi toteuttaa sopimusten avulla. Tämän näkemyksen mukaan pätevän ja oikeudellisesti sitovan hallintosopimuksen on siis perustuttava nimenomaiseen, ensisijaisesti lainsäätötoimivaltasäännökseen.¹⁷⁸ Mäenpää kuitenkin toteaa teoksessaan toisaalla, että hallinto-oikeudellisessa doktriinissa ei ole Olavi Rytkölään vuonna 1950 esittämän analyysin jälkeen esitetty eksplisiittisesti ja oikeudellisesti perusteltua kantaa siihen, vaatiiko hallintosopimus aina nimenomaista toimivaltasäännöstä, jolla sen solmiminen sallitaan, vai onko sopimus joissakin tapauksissa

¹⁷³ Mäenpää 1989 s. 6—7.

¹⁷⁴ Ks. tarkemmin Mäenpää 1989 s. 188—194.

¹⁷⁵ Mäenpää 1989 s. 108.

¹⁷⁶ Mäenpää 1989 s. 109.

¹⁷⁷ Rytkölä 1950 s. 11.

¹⁷⁸ Mäenpää 1989 s. 109. Asiaa käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.3 ”Viranomaisten toimivaltaisuus”

mahdollinen myös ilman tuollaista nimenomaista sääntelyä.¹⁷⁹ Tuorin mukaan viranomaisen sopimustoimivalta voi perustua myös sille annetun tehtäväkentän hoitamiseen¹⁸⁰.

3.4.2.1 Hallintosopimusten sallittavuuden viimeaikainen kehityskulku

Klassinen oikeusvaltiollinen sääntelymalli on vähitellen muuttunut sosiaalivaltiollisen tai hyvinvointivaltiollisen sääntelymallin vaatimusten mukaiseksi. Muutokset kietoutuvat toisiinsa ja ne ovat asteittaisia. Hyvinvointivaltiollinen sääntelymallikin on muutoksessa, pääasiassa sen ylläpitämiseen tarvittavien kustannusten vuoksi. Mäenpää on hahmotellut meneillään olevaa muutosta kutsuen sen tulosta tai nykyistä vaihetta moderniksi hallinnoksi. Modernille hallinnolle on ominaista muun muassa sääntelyn purkaminen, joustavuuden lisääntyminen sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.¹⁸¹ Hallintotoiminta ei ole enää niin tiukasti normisidonnaista kuin aiemmin ja sopimusten käyttö länsimaisessa hallintokulttuurissa on tullut mahdolliseksi. Hallinnon toimeenpanoluonne on myös heikentynyt puitelainsäädännöllä toteutetun lainsäädäntövallan delegoinnin myötä. Myös hallintotoiminnan valtaelementti on kokenut muutoksen, kun hallintotoiminnan kohteiden vaikutusmahdollisuudet hallintotoimintaan ovat kasvaneet. Hallinto on aiempaa avoimempaa ja osapuolia huomioivampaa. Hallintopäätökset ovat usein kompromisseja, jotka on saavutettu eri etutahojen, kuten ay-liikkeen tai muiden etujärjestöjen, kanssa neuvoteltaessa. Näyttäisi siltä, että tämän johdosta osapuolet ovat aiempaa tasavertaisempia. Toisaalta johtopäätös voi olla hätköity, koska samalla viranomaiset ovat tulleet aiempaa riippuvaisemmiksi esimerkiksi erilaisista keskusjärjestöistä tai muista vastaavista toimijoista. Hallintotoiminta on siis aiempaa enemmän sidoksissa yhteiskunnan muihin toimintoihin. Tämän kehityksen valossa sopimusten käyttöönotto hallintotoimintaan on luontevaa, sillä sopimussuhteissakin syntyy eriasteisia keskinäisiä riippuvuussuhteita. Yksittäinen hallintotoimi ei enää ole ainoa hallinnon toteuttamiskeino, samoin hallintotoimen muotosidonnaisuus on väljentynt. Näin ollen hallintotoimen muutoseikat eivät enää muodostu ensisijaiseksi esteeksi sopimuksen tekemiselle.¹⁸²

¹⁷⁹ Mäenpää 1989 s. 125.

¹⁸⁰ Tuori 1983 s. 47.

¹⁸¹ Mäenpää 1991b s. 51.

¹⁸² Marttinen 1996 s. 22.

Myös Olli Mäenpää toteaa teoksessaan *Hallintosopimus* (1989), että hallintotoiminnan muutos ja eritellympi oikeudellinen systematiikka ovat tuoneet doktriiniin mukanaan uusia piirteitä. Tämän seurauksena hallintosopimusten sallittavuuden periaate on tullut niiden lähtökohtaisen kieltämisen tilalle. Edellä mainittujen lisäksi Mäenpää erittelee tämän linjauksen mukaisia näkökohtia seuraavasti:

1. sopimussuhde ei hallinnossakaan ole välttämättä täysin vastavuoroinen eikä se välttämättä perusta luontoissuoritusvelvollisuutta hallinnollisessa sääntelyssä
2. julkisoikeudelliseen toimintaan voi edelleen kuulua mahdollisuus yksipuoliseen julkisen vallan käyttöön, mutta se ei ole enää ainoa julkisoikeudellisen toiminnan tunnusmerkki
3. hallintotoiminnasta ei enää voida osoittaa sellaisia luonteenpiirteitä, jotka estäisivät sopimuksen käyttämisen toiminnan muotona
4. viranomaisilla voi olla heikko oikeussubjektius, joka mahdollistaa myös hallintosopimuksen osapuolena esiintymisen
5. hallintosopimuksen käyttäminen voi olla joissakin tapauksissa mahdollista vain nimenomaisen toimivaltasäännöksen nojalla.

Näin ollen tämän uuden tulkintalinjan mukaisesti sopimusten käyttämistä hallintotoiminnassa voidaan yleensä pitää sallittuna, elleivät erityiset oikeudelliset syyt tai nimenomaiset perusteet estä sitä. Mäenpään mukaan tätä yleistä luonnehdintaa on kuitenkin täsmennettävä muun muassa hallinnon lainalaisuuteen liittyvien vaatimusten vuoksi.¹⁸³

4. Hallintosopimuksien käyttämistä koskevia näkökohtia

4.1 Hallintosopimusten tyypillisiä muotoja

Olli Mäenpää on luokitellut hallintoviranomaisten toiminnassa käytettyjä sopimusmuotoja sen mukaan, miten vahvasti hallinnollisen sääntelyn tavoitteiden toteuttaminen on sopimuksen

¹⁸³ Mäenpää 1989 s. 135—136.

nimenomaisena tai ainakin tosiasiallisena tarkoituksena. Tässä ryhmittelyssä Mäenpää päätyy neljään erilaiseen hallintosopimusmuotoon¹⁸⁴:

Ensimmäkin *yksityisoikeudelliset hallintosopimukset*. Tällaisia ovat esimerkiksi viranomaisten solmimat yksittäistapaukselliset sopimukset esimerkiksi kaupasta tai vuokrasta sellaisissa tilanteissa, joissa sopimuksen tarkoituksena on nimenomaan ja vain toteuttaa sopimuksen tarkoittama oikeustoimi. Määrällisesti kaikkein yleisimpiä yksityisoikeudellisia hallintosopimuksia ovat valtion ja kuntien hankintasopimukset sekä viranomaisten sopimukset erilaisten palvelujen jakamisesta tai hankkimisesta.

Toisen ryhmän muodostavat *modifioidusti yksityisoikeudelliset hallintosopimukset*. Ne ovat muodoltaan ja olennaiselta sisällöltään yksityisoikeudellisia hallintosopimuksia, joihin kuitenkin sisältyy hallinnollisen sääntelyn kannalta relevanttia vaikutusta tai sen tavoitteita toteuttavia sopimusehtoja. Näin ollen ne sijoittuvat yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajamaastoon. Esimerkiksi kuntien ja rakennusliikkeiden välillä tehdyt maanvuokra- tai maanluovutus sopimukset, joihin on liitetty kunnan maankäyttöpolitiikan tavoitteita tukevia tai vaikkapa työllistämistä koskevia ehtoja, ovat tällaisia sopimuksia. Näillä sopimuksilla siis toteutetaan hallinnollista ohjausta.

Kolmas hallintosopimusten ryhmä muodostuu *sopimuksista, jotka käsittelevät viranomaiselle kuuluvien julkisten tehtävien hoitamista*. Hyväksi esimerkiksi näistä sopimuksista käy sopimus terveystalveluiden ostamisesta joko yksityiseltä sektorilta tai toiselta kunnalta. Tämän kategorian hallintosopimuksia esiintyy sekä viranomaisten kesken että viranomaisten ja yksityisten välisissä suhteissa.

Neljännän ryhmän muodostavat *varsinaiset hallintosopimukset*, joissa sopimuksen kohteena on viranomaiselle kuuluva toimivalta lain soveltamiseen ja julkisen vallan käyttöön. Tällainen sopimus siis rajoittaa jollakin tavalla viranomaisen toimivaltaa. Varsinainen hallintosopimus korvaa osittain tai kokonaan hallintopäätöksellä tapahtuvaksi järjestetyn sääntelyn tai muun asian ratkaisun. Varsinainen hallintosopimus voi olla myös lakisääteinen. Tällainen tilanne on silloin, kun sopimuksella ratkaistaan asia siten, että kyseessä on asiallisesti hallintopäätökseen

¹⁸⁴ Mäenpää 1989 s. 91—97.

rinnastuva ratkaisu.¹⁸⁵ Lakisääteisiä hallintosopimuksia käytetään yleisesti esimerkiksi erilaisten maataloustukien ja jätehuoltomaksujen yhteydessä.¹⁸⁶

Esitetyn jaottelun mukaisesti hallintosopimukset ovat hyvin heterogeeninen ryhmä. Hallintosopimukseksi voidaan luokitella yhtä hyvin yksityisten henkilöiden kanssa tehtävät maanvuokra- ja hankintasopimukset kuin valtion ja kunnallisten keskusjärjestöjen kesken tehtävät aie- yms. sopimukset. Vesa Majamaa huomauttaa kirja-arvostelussaan seuraavaa: ”Esim. keskusjärjestöjen kanssa solmittavat järjestelyasiakirjat synnyttävät lähinnä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joiden ainoa liittymäkohta sopimusoikeuteen on sopimuksen solmimisen edellytyksiä, sopimuksen pätemättömyyttä laajassa merkityksessä koskevat näkökohdat”.¹⁸⁷ Mäenpää toteaa, että edellä esitetty jaottelu on vain suuntaa-antava. Sittemmin Mäenpää onkin esittänyt hivenen toisenlaisen jaottelun hallintosopimusten lajeista. Tämän mukaan on erotettavissa 1) julkisia palveluja koskevat sopimukset, 2) hallinnollista sääntelyä koskevat sopimukset sekä 3) viranomaisten väliset hallintosopimukset¹⁸⁸.

EU-tukiin liittyvät sopimukset ovat myös hallintosopimuksia. Euroopan yhteisön neljän rakennerahaston, Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus ja tukirahasto (EMOTR), Kalatalouden ohjauksen rahasto (KOR), hankkeissa voidaan tehdä sopimus viranomaisen ja tukea saavan tahon välillä.¹⁸⁹

4.1.1 Esimerkkejä hallintosopimuksista

Ostopalvelusopimukset ovat esimerkki *julkisia palveluja koskevista sopimuksista*. Ostopalvelusopimusten eräänä alatyypinä voidaan pitää palvelusopimuksia, joilla toteutetaan julkisyhteisölle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä. Palvelusopimuksia ovat esimerkiksi perhehoitajalain (312/1992) mukaiset sopimukset sekä omaishoitosopimukset (A omaishoidon

¹⁸⁵ Mäenpää 2000 s. 173—174.

¹⁸⁶ Mäenpää 1989 s. 96.

¹⁸⁷ Majamaa 1989 s. 440.

¹⁸⁸ Mäenpää 2000 s. 171—173.

¹⁸⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 96—97.

tuesta 318/1993).¹⁹⁰ *Hallinnollista sääntelyä koskevat sopimukset* ovat sallittavuudeltaan ja oikeusvaikutuksiltaan ongelmallisia. Tässä sopimustyyppissä on kyse viranomaiselle kuuluvan toimivallan ja julkisen vallan käytön sitomisesta. Viranomainen sitoutuu tekemään tietynsisältöisen hallintopäätöksen.¹⁹¹ Hallinnollista sääntelyä koskevia sopimuksia ovat muun muassa luonnonsuojelusopimukset, maankäyttösopimukset sekä metsän käsittelyä ja johtojen sijoittamista koskevat sopimukset.¹⁹² *Viranomaisten välisiä hallintosopimuksia* käytetään muun muassa erilaisista viranomaisten välisistä yhteistyömuodoista ja kustannusten jaosta sovittaessa.¹⁹³ Viranomaisten välisiä hallintosopimuksia ovat esimerkiksi kuntalain 76 §:ssä tarkoitetut yhteistoimintasopimukset.

4.2 Viranomaisen oikeussubjektius

Viranomaisella ei ole klassisessa siviilioikeudellisessa mielessä omaa yksityisautonomista oikeussubjektuutta, mutta viranomaisella voidaan Mäenpään mukaan katsoa olevan *heikko oikeussubjektius*, jonka perusteella viranomainen voi esiintyä useiden hallinto-oikeudellisten suhteiden melko itsenäisenä osapuolena. Kolmen viime vuosikymmenen aikana muodostuneen oikeuskäytännön mukaan viranomaiset voivat toimia itsenäisinä asianosaisina oikeudenkäynneissä samoin kuin ne voivat esiintyä toistensa vastapuolina. Viranomaiset voivat myös yleensä käyttää sekä yleisiä että ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja saadakseen toistensa päätökset muutetuksi tai kumotuksi. Yksittäiseen viranomaiseen voidaan kohdistaa myös pakkotäytäntöönpanokeino, ja viranomainen voidaan tuomita vahingonkorvaukseen toiselle viranomaiselle.¹⁹⁴

Viranomaiset myös toimivat melko yleisesti asiallisesti omissa nimissään ja omaa toimivaltapiiriään edustaen. Selvänä lähtökohtana pidetäänkin sitä, että hallintoviranomaisten solmimien sopimusten sitovuus ei voi ulottua lainsäädäntö- ja lainkäyttöelimiin sisällöllisesti,

¹⁹⁰ Sutela 2003 s. 142. Ks. palvelusopimuksista tarkemmin Mäkinen 2001 s. 22—28 ja Rasinmäki 1997 s. 361—372.

¹⁹¹ Mäenpää 2000 s. 172.

¹⁹² Mäkinen 2001 s. 18—22.

¹⁹³ Mäenpää 2000 s. 173.

¹⁹⁴ Mäenpää 1989 s. 131—133.

vaikka ne ovatkin saman oikeushenkilön orgaaneja.¹⁹⁵ Siten myös viranomaisen sopimuskumppanin voidaan olettaa ymmärtävän, että sopimussitoumus koskee ainakin ensisijaisesti vain välittömänä sopimusosapuolena olevaa viranomaista.¹⁹⁶ Viranomaisen heikon oikeussubjektisuuden erottaa normaalista oikeussubjektuudesta muun muassa siitä, että viranomainen ei disponoi *omista* oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, vaikka se voikin esimerkiksi disponoida tietyissä rajoissa oman harkintavaltansa käytön sisällöstä.¹⁹⁷

4.3 Viranomaisten toimivaltaisuus

Viranomaiselta siis puuttuu oma yksityisautonominen oikeussubjektius, joten se toimii muodollisesti julkisyhteisön toimielimenä tai edustajana. Näin ollen sopimusvelvoitteetkin kohdistuvat oikeudellisesti siihen julkisyhteisöön (esimerkiksi valtio tai kunta), jonka puolesta viranomainen toimii. Sopimuksen pätevyyteen tai velvoittavuuteen julkisyhteisön kannalta voi siten vaikuttaa ratkaisevasti se, onko sopimuksen tehneellä organilla ollut toimivalta sopimuksen solmimiseen tai muuhun sopimusta koskevaan toimeen. Toimivallan puuttumisesta ei kuitenkaan automaattisesti seuraa sopimuksen pätemättömyys ja / tai sitomattomuus.¹⁹⁸ Sopimuksella voi tästä huolimatta olla merkitystä esimerkiksi sopimusvastuun kannalta. Viranomaisen muodollista toimivaltaisuutta ja hallintosopimuksen sitovuutta ei voidakaan arvioida täysin samanlaisin perustein. Mäenpään mukaan vilpittömin mielin toiminut viranomaisen sopimuskumppani voikin yleensä lähteä siitä olettamuksesta, että viranomaisella on toimivalta sopimukseen sitoutumiseen, ellei laista tai asetuksesta käy nimenomaan ja yksiselitteisesti ilmi, että viranomaiselta puuttuu sopimustoimivalta.¹⁹⁹

Tällaista viranomaisen toimivaltaisuusolettamaa voidaan perustella julkisen luotettavuuden vaatimuksella. Viranomaisen sopimuskumppanin on yleensä voitava luottaa siihen, että hallinnon lainalaisuus toteutuu eli viranomainen on selvittänyt oman toimivaltaisuutensa ja toimii sen rajoissa. Toisaalta viranomaisen toimivaltasääntely on usein melko tulkinnanvaraista

¹⁹⁵ Mäenpää 1989 s. 132.

¹⁹⁶ Mäenpää 1989 s. 235.

¹⁹⁷ Mäenpää 1989 s. 133.

¹⁹⁸ Mäenpää 1989 s. 237.

¹⁹⁹ Mäenpää 1989 s. 239.

ja epäselvää, mikä johtuu osaltaan toimivaltasäännösten joustavuudesta. Myös viranomaisen toimialaa ja tehtäviä yleisesti sääntelevä normi voi muodostua ongelmalliseksi, kun ajatellaan sopimustoimivallan asiallista laajuutta. Lisäksi hallinnon rakenteet ovat monimutkaistuneet, ja esimerkiksi toimivallan delegointi lisää osaltaan epäselvyyttä sopimustoimivallasta.²⁰⁰

4.3.1 Nimenomainen sopimustoimivalta

Kaarlo Tuori on todennut, että viranomaisen tekemän sopimuksen koskiessa julkisen vallan käyttöä, siis kun viranomainen tekee yksityisoikeudellisten oikeussubjektien oikeusasemaan välittömästi vaikuttavia päätöksiä tai toimia, sopimus vaatii nimenomaisen ja laintasoisen toimivaltasäännöksen.²⁰¹ Mäenpää huomauttaa, että vaikka viranomaiselle ei julkista vallan käyttöä koskevan sopimuksen yhteydessä olisikaan määritelty nimenomaista sopimustoimivaltaa, sopimuksella voi olla kuitenkin merkitystä sopimusvastuun kannalta. Nimenomaista toimivaltasäännöstä edellytetään myös sellaisissa tilanteissa, joissa viranomainen siirtää hallintosopimuksella toimivaltaansa hallinnon ulkopuoliselle taholle. Muissa tapauksissa viranomainen voi toteuttaa sille säädännäisesti määrättyjä tehtäviä myös sopimusmenettelyä käyttäen.²⁰²

Marttisen mukaan nimenomaisen sopimustoimivallan myöntäviltä säännöksiltä voidaan ainakin ympäristönsuojelun alalla edellyttää tiettyä minimisisältöä, koska niiden luominen tekee ohjaavista sopimuksista ns. vahvasti sitovia sopimuksia. Vahvasti sitovista sopimuksista poikkeaminen esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden perusteella ei ole mahdollista ilman sopimukseen sisällytettyjä määräyksiä. Marttinen suosittelee, että poikkeamismahdollisuuksista tulisi ottaa sopimustoimivallan myöntäviin säännöksiin määräykset, jotta sopimussuhteeseen puuttuminen olisi tarvittaessa mahdollista. Perusteena sopimussuhteeseen puuttumiselle voisi olla esimerkiksi riittävän painava yleinen etu. Marttinen pitää myös perusteltuna sitä, että sopimustoimivallasta säätämisen yhteydessä otettaisiin mukaan määräyksiä muun muassa eri tahojen kuulemisesta ja sopimusriitojen käsittelystä. Näin sopimusjärjestelmää voitaisiin ohjata riittävästi, ja se toimisi paremmin perinteisten

²⁰⁰ Mäenpää 1989 s. 240.

²⁰¹ Tuori 1983 s. 48.

²⁰² Mäenpää 1989 s. 134—135.

ohjauskeinojen rinnalla.²⁰³ Nämä näkökohdat otettiin huomioon uudessa hallintolaissa, jonka säännökset kuulemisen ja hallintoriitojen käsittelyn osalta soveltuvat myös hallintosopimuksiin.

Kuntalain 2.3 §:ään sisältyy selkeä toimivaltanormi kunnalliselle sopimustoiminnalle. Sen mukaan kunta voi hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Tällä viitataan ns. ostopalvelusopimukseen.²⁰⁴ Lisäksi kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Sopimussyhteistyöllä tarkoitetaan siis menettelyä, jossa kuntien välisen sopimuksen perusteella yksi kunta hoitaa tietyn tehtävän yhden tai useamman kunnan puolesta tai useat kunnat hoitavat tehtävää yhdessä.²⁰⁵

4.3.2 Tehtäväkenttään perustuva sopimustoimivalta

Tuorin esittämän luonnehdinnan mukaan tietyn työnjaollisesti eriytetyn tehtäväkokonaisuuden antaminen oikeusnormin nojalla jonkin orgaanin hoidettavaksi tarkoittaa sitä, että kyseiselle orgaanille annetaan samalla toimivalta tuon tehtävän toteuttamiseen²⁰⁶. Viranomaiselle voi siis syntyä sopimuskompetenssi myös sille laissa uskotun tehtäväkentän kautta. Jos hallintoviranomaisella on toimivalta esimerkiksi yleisesti sitovien normien antamiseen määrätystä asiasta, viranomaisen voi valita myös muita keinoja tavoitteidensa saavuttamiseksi. Sopimus voi olla yksi keino, eikä lainsäädännössä tarvitse olla nimenomaista mainintaa sopimuksentekovaltuudesta. Marttinen kuitenkin suosittelee nimenomaista valtuutusta osana legalistispainotteista hallintokulttuuria. Sen avulla voitaisiin myös rajoittaa sopimusten kattavuuteen ja sitovuuteen liittyviä ongelmia.²⁰⁷

²⁰³ Marttinen 1996 s. 27.

²⁰⁴ Harjula – Prättälä 1995 s. 97.

²⁰⁵ Sutela 2003 s. 137—138.

²⁰⁶ Tuori 1983 s. 47.

²⁰⁷ Marttinen 1996. s. 27.

4.4 Hallintosopimusten solmimista rajoittavat tekijät

4.4.1 Lainsäädännön ala

Hallintoelinten sopimustoimintaa rajoittavat kuitenkin useat tekijät. Yleinen ja keskeinen hallintoelinten sopimustoimintaa ja toimintaa yleisemminkin rajoittava tekijä on sopimuksen kohteen kuuluminen lainsäädännön alaan. Hallintoviranomainen ei siis voi julkista valtaa (esim. eduskuntaa tai sellaista hallintoviranomaista, jolle yleisten säädösten antamisvalta asiassa kuuluu) sitovasti sopia sellaisista asioista, joiden säätely kuuluu suorittaa yleisellä oikeusnormilla. Rajoitus perustuu vallan kolmijako-oppiin: toimeenpanoelimet eivät saa käyttää lainsäädäntöelimille kuuluvaa toimivaltaa. Asian lainsäädännön alaan pidättämisen tarkoitus on ensisijaisesti turvata päätöksenteon demokraattisuus ja julkinen kontrolli, mutta samalla nämä tavoitteet sulkevat myös sopimuksen mahdollisuuden pois.²⁰⁸

4.4.2 Hallinnon lainalaisuuden periaate

Myös hallinnon lainalaisuuden periaate rajoittaa sopimusten solmimista silloin, kun viranomaiset käyttävät julkista valtaa. Seppo Laakso jakaa lainalaisuuden periaatteen kahteen osaan. Ensinnäkin periaate merkitsee kieltoa menetellä viranomaistoiminnassa vastoin lakia (negatiivinen elementti) sekä toiseksi vaatimusta siitä, että viranomaisten toimenpiteillä ja päätäntävällän käyttämisellä tulee olla oikeusjärjestykseen pohjaava laillinen peruste (positiivinen elementti).²⁰⁹ Koska julkista valtaa käytettäessä toimivallan on perustuttava laintasoiseen säädökseen, tulee sopimusten tulkinnassa kiinnittää huomiota siihen, tarkoittaako sopiminen siinä yhteydessä julkisen vallan käyttöä²¹⁰. Rajanveto ei aina ole ollut ongelmaton. Hallintosopimuksia koskeva viranomaisen menettely ja päätöksenteko ovat kuitenkin virkatoimintaa, joten siinäkin on toteutettava hallinnon lainalaisuuden periaatetta²¹¹. Tämä käy ilmi uudesta perustuslaista 731/1999 (2.3 §) seuraavasti: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Tästä seuraa, että sopimusmenettelyllä ei voida poiketa laista eikä järjestää toisin laissa välittömästi säädettyä

²⁰⁸ Mäenpää 1989 s. 138—139.

²⁰⁹ Laakso 1990 s. 203.

²¹⁰ Mäkinen 2000 s. 83.

²¹¹ Mäenpää 1989 s. 163.

asiaa tai menettelyä, ellei siihen voida osoittaa nimenomaista laillista toimivaltaperustetta²¹². Mäenpään näkemyksen mukaan viranomaisen saa kuitenkin – tietyissä rajoissa – disponoida harkintavaltansa käytön sisällöstä myös sopimuksella. Harkintavallan käytössähän viranomaisella on jo vakiintuneesti katsottu olevan oikeus ja mahdollisuus valita useista erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista.²¹³

Edellä mainittu koski siis tilanteita, joissa viranomaiset käyttävät julkista valtaa. Sen sijaan viranomaisten toimiessa esimerkiksi palveluiden antajina tai muissa vastaavissa sosiaalivaltiollisissa tehtävissä, ei lainalaisuuden periaate suoraan rajoita sopimusten tekemistä. Mikäli sopimus kuitenkin koskee aiemmin säänneltyä toimintaa, ei sopimuksella voida poiketa näistä säännöksistä.²¹⁴

4.4.3 Hallintopäätöksen ala

Hallintopäätöksen ala voi rajoittaa hallintosopimuksia kahdella tavalla. Mikäli asiasta on olemassa voimassaoleva, oikeusvoimainen hallintopäätös, toimivaltainen viranomaisen on yleensä sidottu tähän omaan päätökseensä ja joissain tapauksissa myös toisen viranomaisen päätöksiin. Näin ollen hallintopäätös voi rajoittaa *sisällöllisesti* hallintosopimuksen solmimista. *Muodollisesti* hallintopäätöksen ala voi rajoittaa hallintosopimuksen solmimista siinä tapauksessa, että jokin asia on nimenomaisesti edellytetty ratkaistavaksi hallintopäätöksellä tai muulla nimetyllä toimella.²¹⁵ Sopimusta ei myöskään voida solmia siten, että se rajoittaisi mahdollista myöhempää hallintopäätöksen antamista. Hallintopäätöksellä viranomaisen käyttää julkista valtaa yksipuolisesti. Hallintopäätös voi olla edunsoova, oikeuksia perustava tai velvoittava. Myös ratkaisu asian tutkimatta jättämisestä on hallintopäätös.²¹⁶

²¹² Mäenpää 1989 s. 163.

²¹³ Mäenpää 1989 s. 166.

²¹⁴ Marttinen 1996 s. 29.

²¹⁵ Mäenpää 1989 s. 168—169.

²¹⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 68—69.

4.4.4 Oikeusvaltiollinen lakivaraus

Oikeuskirjallisuudessa käytetään termiä oikeusvaltiollinen lakivaraus tarkoitettaessa tilannetta, jossa oikeusvaltion toimintamalli saattaa rajoittaa hallintosopimusten käyttämistä laajemminkin kuin vain varsinaisen julkisen vallan käyttämisen yhteydessä. Tällainen tilanne saattaa tulla kyseeseen, kun sopimuksen kohde on yhteiskunnallisesti merkittävä. Oikeusvaltiollisen lakivarauksen perusfunktio on turvata hallinnon toiminnan demokraattinen ja julkinen ohjaus. Hallintosopimusten osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi menettelyn avoimuutta ja julkista kontrolloitavuutta.²¹⁷

Myöskään sopimuksen mahdollinen muodollis-oikeudellinen sitomattomuus ei suoraan oikeuta oikeusvaltiollisen lakivarauksen ohittamiseen. Ilkka Saraviita on todennut järjestelyasiakirjoista laatimassaan artikkelissa, että ”ero oikeudellisen sitovuuden / velvoittavuuden ja ’poliittisen velvoittavuuden’ välillä on varsin pitkälle fiktiivinen”. Juridinen velvoittavuus saattaa korvautua sosiaalisella sidonnaisuudella ja faktisesti oikeudellisesti sitomaton sopimus voi käytännössä sitoa toimijoita moraalisesti.²¹⁸

4.5 Hallintosopimusten tulkinta

Hallintosopimuksen tulkintamallin valinnalla voi olla vaikutusta muun muassa tulkinnan yleiseen laajuuteen ja luonteeseen²¹⁹. Hallintosopimuksen tulkinnan lähtökohtana on sopimuksen sanamuoto, sopimukseen otetut ehdot ja niiden ulkoasu. Lisäksi on otettava huomioon viranomaisen toimivalta, hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä yleinen vaatimus hallinnon lainalaisuudesta. Sopimusten tulkinta on kiteytettävissä kahteen hyvin kaavamaiseen tulkintamalliin. Toiselle, julkisoikeudellisia piirteitä korostavalle, mallille on ominaista objektiivisuus eli toimenpiteiden laillisuus on keskeisessä asemassa sopimuspuolten tarkoituksen jäädessä toisarvoisempaan asemaan. Toinen, yksityisoikeudellinen tulkintamalli, on subjektiivisempi. Hallintosopimus nimittäin nähdään tässä mallissa kahden sopimuspuolen tahdonilmaisujen muodostamana yhteensulautumana ja tämä pyritään ottamaan huomioon

²¹⁷ Mäenpää 1989 s. 149—150.

²¹⁸ Saraviita 1976 s. 162. Myös Lång 1975 s. 3—8 on käsitellyt järjestelyasiakirjan sopimuksellisia vaikutuksia.

²¹⁹ Mäenpää 1989 s. 189—190.

sopimusta tulkittaessa.²²⁰ Kuitenkin esimerkiksi Erkki Aurejärvi toteaa, että sopimusosapuolten tahtojen yhteensulautuma sopimuksissa on nykyisin vain teoriaa, sillä sopimusosapuolilla ei ole yleensä ole paljonkaan vaikutusmahdollisuuksia sopimuksen sisältöön²²¹. Toisaalta on huomioitava myös se, että yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden päämääränä onkin estää hallintotoimen suorittajan omien tarkoituksien vaikutus hallintotoimen sisältöön.²²²

Koska suomalainen hallintosopimusten tulkintaa koskeva doktriini on kuitenkin kehittynyt niin, että hallinto-oikeudellisten lähtökohtien ohella voidaan soveltaa myös yksityisoikeudellisia näkökohtia, voidaan hallintosopimusten tulkinnassa soveltaa esimerkiksi oikeustoimilakia ainakin analogisesti, paikoin jopa välittömästi. Se seikka, että hallintosopimuksen yhtenä osapuolena on hallintoviranomainen, ei automaattisesti siis tarkoita sitä, että sopimusta pitäisi tulkita julkisoikeudellisten lähtökohtien mukaan. Sen sijaan voidaan ajatella niin, että sekä hallinto- että sopimusoikeudelliset periaatteet voivat tulla sovellettaviksi ja että jomman kumman periaateryhmän poisjättäminen vaatisi erityisiä perusteluita.²²³

Viranomaisten välisten sopimussuhteiden selkeimmiksi ongelmiksi muodostuvat samantyyppiset seikat kuin hallintosopimusten yhteydessä yleensäkin. Tämä pätee esimerkiksi sopimusten alaan. Mikäli tietty asiaryhmä jää viranomaisen ja kansalaisen välisen hallintosopimuksen alan ulkopuolelle, eivät viranomaisetkaan Mäenpään mukaan voi sopia asiasta kumpaakaan osapuolta oikeudellisesti sitovalla tavalla. Sopimusten alaa voi käytännössä rajoittaa viranomaisten välisten sopimussuhteiden oikeudellinen erityisasema, josta seuraa se, että viranomaisten väliset sopimussuhteet eivät saa samanlaista oikeussuojaa kuin tavanomaiset sopimussuhteet.²²⁴

²²⁰ Marttinen 1996 s. 42—43.

²²¹ Aurejärvi 1984 s. 127—128.

²²² Mäenpää 1989 s. 191.

²²³ Mäenpää 1989 s. 194—195.

²²⁴ Mäenpää 1989 s. 174—176.

4.6 Hallintosopimuksen sitovuus ja oikeusvaikutukset

4.6.1 Lähtökohtia

Oikeudellinen sitovuus on merkittävä ulottuvuus sekä hallintopäätöksissä että sopimuksissa. Sitovuus tarkoittaa lähinnä mahdollisuutta saattaa toimi oikeudellisin keinoin täytäntöön. Oikeustoimen, esimerkiksi sopimuksen, osalta sitovuuden voi joissakin tapauksissa korvata vahingonkorvausvelvollisuus, vaikka lähtökohtana onkin, että toimet ovat myös sisällöltään sitovia. Hallinto-oikeudessa sitovuus konkretisoituu lähinnä hallintopäätöksen oikeusvoimavaikutuksena ja täytäntöönpanokelpoisuutena, sopimusoikeudessa taas *pacta sunt servanda* –periaatteena ja siihen sisältyvänä luontoissuoritusvelvollisuutena.²²⁵ Hallinto-oikeudessa sitovuudella tarkoitetaan myös sopimussuhteen suojaa hallintolainkäytössä. Hallintosopimuksen pysyvyyden, sitovuuden ja oikeusvoiman käsitteet liittyvät toisiinsa.

Hallintosopimusten sitovuutta koskevalle nykyiselle tulkintalinjalle on Mäenpään mukaan ominaista hallintosopimuksen pätevyuden ja sitovuuden erottelu. Mäenpää toteaa seuraavasti: ”Mikäli hallintosopimustoimi kuuluu viranomaisen toimivaltaan, tuota tointa koskeva päätös sekä saa oikeusvoiman että on täytäntöönpanokelpoinen. Mikäli viranomaiselta sen sijaan puuttuu nimenomaisesti määritelty toimivalta sopimuksen tekemiseen tai tietyn sopimusehdon hyväksymiseen, sopimusta tai sopimusehtoa ei välttämättä voida pitää kokonaisuudessaan ja kaikissa suhteissa pätemättömänä. Sopimus voi sinänsä kyllä jäädä ’voimaan’ – periaatteessa ehkä myös hallinto-oikeudelliselta kannalta arvioituna – mutta sitä ei pidetä viranomaisen vastaisen päätöksenteon sisältöä sitovana. Se voidaan kuitenkin ottaa hallintomenettelyssä huomioon ja sitä voidaan osaksi tai kokonaankin noudattaa päätöksenteossa. Toisin sanoen viranomaisen kannalta sopimuspäätös ei saa oikeusvoimaa, mutta se säilyttää potentiaalisen täytäntöönpanokelpoisuutensa. Edellytyksenä on kuitenkin se, että tuollainen sopimusta noudattava päätös pysyy sisällöltään lain ja yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden rajoissa.”²²⁶

Mäenpää jatkaa edelleen käsitellen hallintosopimuksen yksityisoikeudellisten oikeusvaikutusten jaottelua, jolla on merkitystä hallintosopimusten tulkinnassa ja joka vastaa

²²⁵ Mäenpää 1989 s. 219.

²²⁶ Mäenpää 1989 s. 222—223.

edellä käsiteltyä pätevyyden ja sitovuuden erottelua. Mäenpää toteaa, että mikäli viranomaisella on ollut toimivalta sopimustoimeen, sopimus perustaa yleensä myös luontoissuoritusvelvollisuuden. Jos toimivaltaa ei ole ollut, sopimus ei velvoita viranomais sopimusosapuolta. Vahingonkorvausvelvollisuus voi silti syntyä, koska luontoissuoritusvelvollisuutta ei voida toteuttaa. Myös sopimuksen purkaminen voi tulla kyseeseen.²²⁷

Vesa Majamaa on kritisoinut tätä ajattelutapaa Mäenpään teoksesta antamassaan kirja-arvostelussa. Majamaa ei allekirjoita näkemystä, jonka mukaan sopimus voi olla pätevä, mutta ei kuitenkaan sitova. Tällainen tilanne syntyy, mikäli ajatellaan Mäenpään tavoin, että hallintosopimus ei sido tekijäänsä (esimerkiksi kuntaa), kun luontoissuoritusvelvollisuus sopimuksen täyttämiseen puuttuu. Kun sopimuksella voi kuitenkin olla oikeusvaikutuksia, esimerkiksi vahingonkorvausvelvollisuus, on päädytty ristiriitaiseen tilanteeseen.²²⁸

4.6.2 Sopimuksen sitovuuden aste

Mäenpää on esittänyt teoksessaan ”Hallintosopimus” kolmiportaisen mallin, jonka avulla hallintosopimusten sitovuutta voidaan tarkastella. Viranomaisen kannalta sopimuksen sitovuusaste riippuu etenkin sopimustoimivallasta. Mikäli sopimustoimivaltaisuus on nimenomaisesti määritelty, asia on yksiselitteinen. Nimenomaisen sopimustoimivallan perustavia säännöksiä on kuitenkin edelleen suhteellisen vähän, joten toimivallan arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon sopimusten sallittavuuteen ja sopimusten alaan liittyvät näkökohdat. Mäenpään mukaan arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää seuraavia pelkistettyjä kriteerejä²²⁹:

Ensinnäkin viranomaista *vahvasti sitovana* eli oikeusvoiman, täytäntöönpanokelpoisuuden ja luontoissuoritusvelvollisuuden perustavana voidaan pitää sopimusta, jonka solmimiseen viranomaisella on nimenomaisesti määritelty toimivalta. Toisen vahvasti sitovien sopimusten ryhmän muodostavat hallintosopimuksella disponoitavaksi sallitusta asiasta tehdyt sopimukset.

²²⁷ Mäenpää 1989 s. 223.

²²⁸ Majamaa 1989 s. 441.

²²⁹ Mäenpää 1989 s. 223—224.

Tällöin sopimuksen kohteena oleva asia ei voi koskea lain soveltamisen sisältöä tai muuta julkisen vallan käyttöä. Vahvasti sitovina sopimuksina tulevat kyseeseen siis lähinnä lakisäätteiset sopimukset (esimerkiksi erilaiset kollektiivisopimukset, joita ovat virka-, työ- ja toimiehtosopimukset) ja julkisten palveluiden järjestämistä koskevat sopimukset.

Toinen Mäenpään tuolloin esittämän jaottelun ryhmä on *heikosti sitovat* sopimukset. Heikosti sitovat sopimukset ovat mahdollisia muissa hallintosopimuksella disponoitavaksi sallituissa asiaryhmissä. Etenkin hallinnollista sääntelyä koskevat varsinaiset hallintosopimukset ovat Mäenpään mukaan heikosti sitovia. Juuri tähän liittyy edellä käsitelty Majamaan kritiikki. Mäenpään mukaan heikosti sitovat sopimukset eivät velvoita luontoissuoritukseen mutta niihin voi sisältyä korvausvelvollisuus.²³⁰ Mäenpää onkin myöhemmässä teoksessaan luopunut käsitteestä ”heikko sitovuus” ja hän toteaa tuollaiset sopimukset sitovuudeltaan ongelmallisiksi. Mäenpää toteaa, että viranomaisen ei ole oikeudellisesti velvoittavalla tavalla sidottu sopimukseen, joka koskee sen päätösvallan käyttämistä. Viranomaisen voi siis tehdä sopimuksensa sisällöstä riippumatta lainmukaisen ja pätevän päätöksen, kunhan noudattaa lakia ja harkintavallan käyttöä rajoittavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita.²³¹

Edelleen Mäenpää jatkaa sopimusten sitovuuden luokittelua kolmannella ryhmällä, *sitovuutta vailla* olevat sopimukset. Tällaisia ovat sopimukset, joiden solmiminen ei kuulu sallittujen sopimusten piiriin. Samoin sitomaton on myös sopimus tai ehto, joka on kielletty. Tällainen sopimus ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä viranomaisen saa noudattaa sitä.²³²

Kari Marttinen kyseenalaistaa teoksessaan ”Hallintosopimukset ympäristöpolitiikan ohjauskeinona” nimenomaisen toimivaltasäännöksen merkityksen hallintosopimuksen vahvan ja heikon velvoittavuuden kriteerinä. Marttisen mukaan toimivaltasäännöksen ottaminen lakiin on sopimustoimivallan, hallinnon lainalaisuuden ja legalistisen perinteen kannalta suositeltavaa. Mikäli tästä kuitenkin seuraa se, että sopimus katsotaan vahvasti velvoittavaksi, tämä rajoittaa mahdollisuutta reagoida sopimuksen avulla muuttuneisiin olosuhteisiin. Sopimuksia koskevat toimivaltasäännökset olisikin Marttisen suosituksen mukaan laadittava

²³⁰ Mäenpää 1989 s. 224.

²³¹ Mäenpää 2000 s. 174.

²³² Mäenpää 1989 s. 224.

siten, että sopimuksien tarkistaminen olisi aina tarpeen tullen mahdollista.²³³ Näin säilytettäisiin sopimusmenettelyn yksi keskeinen etu, joustavuus.

4.6.3 Muuttuneet olosuhteet

Muuttuneet olosuhteet vaativat ja oikeuttavat viranomaisen joskus poikkeamaan sopimuksesta ilman nimenomaista valtuutustakin. Tämä pätee etenkin heikosti sitoviin hallintosopimuksiin ja tällainen tilanne syntyy usein esimerkiksi ympäristöalalla. Olosuhteiden muutosten tulee kuitenkin yleensä olla olennaisia ja hyvin poikkeuksellisia, jotta ne johtaisivat hallintosopimusten sitovuuden väistymiseen asianosaisrelaatiossa. Esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden seurauksena syntynyt taloudellinen mahdottomuus saattaisi olla riittävä syy. Vahvasti sitovien hallintosopimusten ollessa kyseessä viranomaisen yksipuoleiseen puuttumiseen ilman nimenomaista toimivaltaperustetta ei oikeuta se, että olosuhteet ovat muuttuneet pelkästään toisen osapuolen osalta, ellei kyseessä ole pakottavaksi luokiteltava este.²³⁴

Ympäristönsuojelun alalla tehtävät ohjaavat hallintosopimukset ovat heikosti sitovia hallintosopimuksia. Suomen ympäristölainsäädäntö ei nimittäin eksplisiittisesti tunne tällaisia sopimuksia, joten niiden solmimiseen ei siis ole nimenomaista toimivaltaperustetta laissa. Tämän lisäksi ympäristönsuojelun alalla hallintotoimien pysyvyys on yleisesti ollut korostuneen heikko. Kari Marttinen esittääkin teoksessaan ”Hallintosopimukset ympäristönsuojelun ohjauskeinona”, että pelkästään sopimusten sijoittuminen ympäristönsuojelun alalle saa aikaan sopimusten pysyvyyden suojaan heikentävän olettaman. Näin ollen heikko sitovuus olisi ympäristönsuojeluun liittyvien hallintosopimusten yleinen tulkintaperiaate, eikä niillä näin ollen olisi lähtökohtaisesti oikeusvoimaa. Marttisen mukaan edellä esitettyä voidaan perustella sillä, että olosuhteiden muuttuminen asettaa ympäristönsuojelun alalla tehtävän hallintosopimuksen sitovuudelle erityisiä rajoituksia.²³⁵ Mäenpään esittämä, KHO:n ratkaisuun (KHO 1957 II 383 taltio 4493) pohjaava näkemys²³⁶

²³³ Marttinen 1996 s. 33—34.

²³⁴ Marttinen 1996 s. 34.

²³⁵ Marttinen 1996 s. 36.

²³⁶ Mäenpää 1989 s. 233.

siitä, että pelkästään olosuhteiden muuttuminen ei anna viranomaiselle toimivaltaa puuttua yksipuolisesti hallintosopimukseen, on Marttisen mukaan silti hyväksyttävissä. Tämä on ymmärrettävissä siten, että olosuhteiden muuttuminen ei sinällään automaattisesti antaisi viranomaiselle mahdollisuutta yksipuolisesti puuttua hallintosopimuksella luotuun sopimussuhteeseen, mutta ympäristönsuojelussa erityisesti korostunut yleinen etu, kuten esimerkiksi ympäristön terveellisyys, turvallisuus ja viihtyvyys, edellyttää kuitenkin useissa tilanteissa tällaisen toimen mahdollisuutta.²³⁷

Marttinen esittää, että mikäli oikeuskäytännössä päädytään siihen, että nimenomainen toimivaltasäännös tekee hallintosopimuksista aina viranomaisia vahvasti sitovan, sopimustoimivallan perustavien säännösten samoin kuin sopimusten sisältöön tulee kiinnittää erityistä huomiota. Esimerkiksi ympäristönsuojelun alalla on yleisen edun toteutuminen turvattava viranomaisten yksipuolisen puuttumisen mahdollistavien toimivaltasäännösten avulla.²³⁸

4.7 Hallintopäätösten oikeusvoima – sitovuus ja pysyvyys

Hallintosopimuksen solmimisaktia ei voida pitää hallintopäätöksenä, koska sopimuksen solmimisaktiin ei liity hallintopäätökselle ominaista yksipuolisuutta. Mäenpään mukaan sitä voidaan pitää lähinnä oikeustoimena. Sen sijaan sopimuksen solmimista, muuttamista tai irtisanomista koskeva viranomaisen päätös on yleensä hallintopäätös ja se rinnastuu muihin hallintoelimen päätöksiin hallintoasian käsittelyssä. Hallintoviranomaisen sopimusmenettely jakaantuu käsitteellisesti siten kahteen, oikeudelliselta statukseltaan erilaatuiseen vaiheeseen.²³⁹

Hallintopäätöksen oikeusvoimaisuus on vaikeasti määriteltävä käsite. Lainopissa sille annetaan hiukan toistaan poikkeavia merkityksiä eikä lainsäädännössä ole yleisiä säännöksiä, joilla hallintopäätösten oikeusvoiman ulottuvuuteen olisi otettu kantaa. Väljästi muotoiltuna hallintopäätöksen oikeusvoimaisuudella tarkoitetaan lähinnä viranomaisen tekemän *päätöksen sitovaa vaikutusta ja pysyvyyttä*. Näihin aspekteihin vaikuttaa se, että hallintolaissa säädetään

²³⁷ Marttinen 1996 s. 36.

²³⁸ Marttinen 1996 s. 36.

²³⁹ Mäenpää 1989 s. 104.

viranomaisen mahdollisuudesta korjata virheellisiä hallintopäätöksiä (luku 8). Lisäksi erityislaeissa on säännöksiä viranomaisen oikeudesta muuttaa aikaisempia päätöksiään tulevaisuuteen vaikuttavilta osilta muuttuneiden olosuhteiden johdosta. Yleisesti hallintopäätöksen katsotaan kuitenkin saavan oikeusvoiman vain siinä laajuudessa kuin hallinnonalan lainsäädäntö ja päätöksen luonne edellyttävät.²⁴⁰ Näin ollen oikeusvoiman vaikutus vaihtelee ja sitä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Hallintosopimustenkin oikeusvoimaisuutta tulee tämän johdosta tarkastella eriytyneesti ja eri aloilla itsenäisesti.²⁴¹

4.7.1 Sitovuus

Hallintopäätösten sitova vaikutus tarkoittaa sitä, että tehdyllä hallintopäätöksellä on ne oikeusvaikutukset, jotka sillä lainsäädännön mukaan on tarkoitettu olevan ja näin ollen se sitoo osapuolia, päätöksen tehnyttä viranomaista ja päätöksen adressaattia. Hallintopäätöksen sitovuus saattaa ulottaa vaikutuksiaan myös osapuolia ulommaksi ja kyseessä olevaa päätöstä laajemmaksi, sillä se saattaa sitoa muitakin viranomaisia niiden muussa toiminnassa.²⁴²

Viranomaiset eivät voi solmia sopimuksia omissa nimissään eivätkä disponoida omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, koska ne eivät ole itsenäisiä oikeussubjekteja. Viranomaiset edustavat siis toimiessaan valtion tai muun julkisyhteisön organeja. Tästä huolimatta viranomaisen solmima sopimus ei sido kaikkia muitakin saman oikeushenkilön organeina toimivia viranomaisia. Mäenpää perustelee tätä kannanottoaan sillä, että edellä mainitun laajuinen sitovuus olisi liian laaja ja jäykkä toimiakseen modernissa hallinnossa. Viranomaiset toimivat oman toimivaltansa rajoissa, eikä toimivaltarajojen jäykkyys mahdollista toisen viranomaisen toimivallan käyttöön puuttumista. Lisäksi viranomaiset toimivat suhteellisen itsenäisesti sopimussuhteiden osapuolina, koska niillä katsotaan olevan ns. heikko oikeussubjektius. Toiseksi on huomioitava perustuslain 3 §, jossa määritellään valtiollisten tehtävien jako. Sen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joten

²⁴⁰ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 245—249.

²⁴¹ Marttinen 1996 s. 33.

²⁴² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 247.

hallintoviranomainen ei voi sopimuksellaan sisällöllisesti sitoa lainsäädäntövallan käyttämistä.²⁴³

Tarkasteltaessa hallintosopimusten sitovuutta suhteessa muihin hallintoviranomaisiin tulee ensinnäkin huomioida se, ovatko viranomaiset toisistaan erillisten julkisoikeudellisten henkilöiden orgaaneja eli esimerkiksi valtion ja kunnan orgaaneja. Mikäli näin on asian laita, sopimuksen sitomattomuus seuraa jo sopimusoikeudellisista periaatteista. Niiden mukaan sopimusvelvoitteet eivät ilman erityistä perustetta yleensä välittömästi velvoita sopimussuhteen ulkopuolisia oikeussubjekteja.²⁴⁴ Tätä näkemystä tukee myös sopimuksen pistekäsitys, jonka mukaan henkilöllisen ulottuvuuden osalta sopimus sitoo vain ja nimenomaan sopimuskumppaneita²⁴⁵. Mikäli tarkastelun kohteena ovat saman julkisoikeudellisen subjektin orgaanit, sitovuuden ulottuvuuden ratkaisee viranomaisten välisten toimivaltarajojen määrittely, kuten edellä todettiin. Varsinkin viranomaisten välisten asteellisten ja asiallisten toimivaltarajojen jäykkyys vaikuttaa tähän.²⁴⁶ Kari Marttinen ottaa esimerkiksi tällaisesta tilanteesta ympäristöoikeuden alalla kaavoitussopimuksia koskevan oikeuskäytännön. Mikäli kaavoitussopimuksessa kunnan viranhaltijat tai toimielimet ovat disponoineet kunnanvaltuustolle kuuluvasta toimivallasta päättää kaavan sisällöstä, tällaiset sopimukset on oikeuskäytännössä katsottu sitomattomiksi. Kunnanvaltuusto on siten voinut vahvistaa kaavan lainmukaisen toimivaltansa perusteella vastoin sopimusta.²⁴⁷

4.7.1.1 Pistekäsitys ja prosessikäsitys

Juha Karhu on eritellyt sopimuksen pistekäsitystä ja prosessikäsitystä. Pistekäsityksen mukaan sopimus mielletään ajallisessa, henkilöllisessä ja asiallisessa suhteessa kaksijakoiseksi joko—tai-asiaksi. Sopimuksessa määritellään jäykästi kaikki ne asiat, mitä siihen kuuluu ja mihin sen vaikutukset ulottuvat. Asiat, joita sopimuksessa ei ole, eivät myöskään voi sitoa. Pistekäsityksen mukaisessa sopimuksessa määritellään raja sisäisten ja ulkoisten seikkojen

²⁴³ Mäenpää 1989 s. 234—235.

²⁴⁴ Mäenpää 1989 s. 236.

²⁴⁵ Karhu 2004 s. 1449—1451. Ks. pistekäsityksestä tarkemmin alaluku 4.7.1.1.

²⁴⁶ Mäenpää 1989 s. 236. Asiallisten ja asteellisten toimivaltarajojen jäykkyydestä ks. tarkemmin Mäenpää 1979 s. 246 ss. ja s. 256 ss.

²⁴⁷ Marttinen 1996 s. 35.

välillä. (Muuttuvat) olosuhteet ovat ulkoinen seikka, joka ei vaikuta sopimuksen sitovuuteen. Tämän ajattelutavan etuna on sopimuksen tuottama ennakoitavuus; sopimusta noudatetaan sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin on sovittu. Pistekäsitys on kuitenkin jäykkyydessään myös ongelmallinen, kuten Karhukin tuo esille moraalifilosofisessa erittelyssään.²⁴⁸

Vaihtoehtona pistekäsitykselle voidaan esittää sopimuksen prosessikäsitys, jossa sopimuksen sisäiset ja ulkoiset seikat kietoutuvat yhteen. Koska sopimus on joustava, se mukautuu muuttuviin olosuhteisiin. Jos ajatellaan edellä pistekäsityksen yhteydessä esiteltyä ennakoitavuuden ulottuvuutta, se näyttää tässä menetetyltä. Ennakoitavuus voi kuitenkin muotoutua myös vähemmän luokittelevasti, nimittäin yhteiskunnassa vakiintuneiden käytäntöjen mukaan. Näin muodostuu kohtuullisia legitiimejä odotuksia, jotka karsivat sopimusten rajoittamattoman sitovuuden mahdollisuutta. Sopimuksen sitovuuskin saa vahvemman ja heikomman sitovuuden ulottuvuuksia, jotka muotoutuvat vuorovaikutuksessa olosuhteiden muutosten kanssa. Olosuhteiden muutoksen merkityksen arvioiminen on prosessikäsityksessä normaalia rutiinia. Karhu toteaaakin yhteistoiminnallisuuden olevan sopimusten 'aito' sisältö ja kiteyttää sen seuraavasti: ”Sopimus oikeusinstituutina on tarkoitettu käytettäväksi sopimuspuolten yhteistoiminnan toteuttamiseen”.²⁴⁹

4.7.2 Pysyvyys

Marttisen mukaan hallintosopimusten osalta sopimussuhteen suojan merkitys on erityisen tärkeä juuri ohjaavissa hallintosopimuksissa, joissa sopimus toimii muiden ohjauskeinojen täydentäjänä tai korvaajana²⁵⁰. Hallintopäätösten pysyvyyden ulottuvuudella viitataan niihin edellytyksiin, joilla viranomainen voi muuttaa jo tehtyä hallintopäätöstä tai ottaa jo ratkaistu asia uudelleen käsittelyyn. Hallintopäätösten pysyvyyteen liittyy olennaisesti luottamuksensuojan periaate. Sen mukaisesti hallinnon toimien tulee olla ennakoitavissa ja johdonmukaisesti linjassa aiemman käytännön kanssa. Tämä lisää oikeusvarmuutta ja on eräs yhdenvertaisuuden periaatteen ilmentymä. Kuitenkin muuttuneet olosuhteet voivat aikaansaada

²⁴⁸ Karhu 2004 s. 1449—1451.

²⁴⁹ Karhu 2004 s. 1451—1453.

²⁵⁰ Marttinen 1996 s. 32.

vaikutuksen, joka on riittävä syy muuttaa oikeusvoimaista ja lainvoimaista päätöstä. Myös muuttuva lainsäädäntö saattaa mahdollistaa tai edellyttää päätöksen muuttamista.²⁵¹

4.7.2.1 Muuttuvan lainsäädännön vaikutus

Sopimusoikeuden sääntely kuuluu tavallisen lainsäädännön alaan. Siitä huolimatta sopimusten sitovuuden periaate voi rajoittaa tavallisella lailla tapahtuvaa taannehtivaa puuttumista ainakin yksityisoikeudellisiin ja erityisesti varallisuusarvoisiin sopimussuhteisiin. Tätä voidaan perustella perustuslakivaliokunnan käytännöllä, jonka mukaan ”meillä vallitsevaksi tunnustetun oikeusperiaatteen mukaan uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalla syntyneitä oikeussuhteita, ei edes sosiaalilainsäädännön tai sosiaalisista näkökohdista vaikutteita saaneen lainsäädännön alalla²⁵²”. Tästä käytännöstä on kuitenkin voitu poiketa muun muassa sillä perusteella, että kyseessä on ollut yhteiskunnallisesti tai sosiaalisesti merkittävä intressi tai sopimuksessa on sovellettu lain tai hyvän tavan vastaisia tai kohtuuttomia sopimusehtoja.²⁵³ Vaikka sopimus ei aina säännönmukaisesti raukea tällä perusteella, lainsäädännön muutoksella voi silti olla merkitystä sopimussuhteen kannalta.

Hallintosopimuksella luodun oikeussuhteen suoja uutta lainsäädäntöä vastaan riippuu sopimussuhteen sisällön ja sen kohteen kokonaisarviosta. Mikäli sopimussuhteessa on kyse julkisen vallan käyttämisestä, eikä se koske yksityisen oikeussubjektin varallisuusarvoisiin etuihin liittyviä kysymyksiä, viranomaisten yksipuolinen puuttuminen sopimussuhteisiin voidaan johtaa viranomaiselle kuuluvasta valtaelementistä sekä tehtäväkentän hoitamisesta. Näin ollen sopimussuhteeseen puuttuminen on perusteltavissa sopimusten sitovuuden periaatteesta huolimatta. Julkisella taholla säilyy ohjausvelvollisuus ja toimivallankäyttöoikeus sopimuksesta huolimatta. Lainsäädännön muutos voi johtua siitä, että viranomaisten tehtävien kyseisessä asiassa katsotaan muuttuneen, jolloin sopimus ei enää olekaan riittävä sääntelykeino.²⁵⁴

²⁵¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 247—249.

²⁵² Prvl 3/1982 vp.

²⁵³ Mäenpää 1989 s. 266—267.

²⁵⁴ Marttinen 1996 s. 37.

Ympäristönsuojelun alalla tehtävät sopimukset nauttivat suojaa muuttuvaa lainsäädäntöä vastaan vain siinä tapauksessa, että lainsäädännön muutoksella on perustuslainvastainen vaikutus yksityisen oikeussubjektin varallisuusarvoiseen etuun. Hallinnon lainalaisuuden vaatimuksesta johtuen muuttuva lainsäädäntö saattaa tehdä sopimuksen luontoissuoritusvelvollisuuden viranomaisten taholta mahdottomaksi. Tässä mielessä sopimusten sitovuus tarkoittaakin vain sitä, seuraako julkisyhteisölle uudesta lainsäädännöstä johtuvasta sopimusrikkomuksesta tai luontoissuoritusvelvollisuuden toteuttamatta jättämisestä korvausvelvollisuus.²⁵⁵

Juha Karhu on vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännösten uudistamista käsittelevässä artikkelissaan todennut, että sopijaosapuolten ”toimintaympäristössä kulloinkin vallitseva lainsäädäntö ja oikeustila muodostuvat osaksi sopimuksenteon perustaa ja sopijapuolten omaksuman kokonaisjärjestelyn reunaehtoja. Sopimuksen osapuolten ja sopimusjärjestelyihin kytkeytyvien muiden tahojen (...) perustellut odotukset kohdistuvat siten *osaltaan* varsinaisiin sopimusehtoihin ja niiden mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, mutta *osaltaan myös* lainsäädäntöön ja muutoin sopimuksentekoa ohjanneisiin vallitseviin oikeudellisiin toimintalinjoihin”.²⁵⁶ Luottamuksensuojan säilyttäminen on seikka, joka on erityisesti otettava huomioon arvioitaessa taannehtivan lainsäädännön vaikutusta sopimusten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan vahvuutta arvioitaessa on merkitystä muun muassa sillä, kuinka kauan julkinen valta on menetellyt tietyllä tavalla.²⁵⁷ Pitkään jatkunut käytäntö luo legitiimejä odotuksia samansuuntaisen toiminnan jatkamisesta.

Sopimusten pysyvyys on paitsi sopimusoikeuden keskeinen lähtökohta, myös yksi perusoikeusjärjestelmämme omaisuudensuojan muoto. Perustuslakivaliokunta on todennut vapaaehtoisia eläkevakuutuksia koskevan lainsäädännön muuttamista käsittelevässä lausunnossaan, että ”Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia

²⁵⁵ Marttinen 1996 s. 37—38.

²⁵⁶ Karhu 2004 s. 1456.

²⁵⁷ Karhu 2004 s. 1457—1461.

sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa”.²⁵⁸

4.8 Hallintolain voimaantulon vaikutukset hallintosopimuksien käyttämiseen

4.8.1 Lain tarkoitus

Hallintolain (434/2003) 1 §:ssä määritellään lain tarkoitus: ”Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta”. 2 § kuuluu seuraavasti: ”Tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen). Tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.”. Hallintolaki on siis menettelyoikeudellisia periaatteita sääntelevä yleislaki samaan tapaan kuin sitä edeltänyt hallintomenettelylaki.

4.8.2 Hallintolain 3 §: Soveltaminen hallintosopimuksiin

Hallintolain 3.1 §:ssä todetaan seuraavaa: ”Tätä lakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön”. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tätä lakiin otettua määritelmää ei ole tarkoitettu yleiseksi hallintosopimuksen määritelmäksi, vaan se määrittää pelkästään hallintolain soveltamisalaa²⁵⁹. Hallintovaliokunta arvioi mietinnössään²⁶⁰, että hallintosopimuksen ja yksityisoikeudellisen sopimuksen välinen rajanveto tulee ainakin siirtymävaiheessa tuottamaan jonkin verran tulkinnallisia ongelmia. Valiokunnan mukaan tulkinnanvaraisuutta saattaa syntyä etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa sopimukset sisältävät sekä julkisoikeudellisia että

²⁵⁸ PeVL 21/2004 vp. s. 3/I.

²⁵⁹ HE 72/2002 vp s. 50/I.

²⁶⁰ HaVM 29/2002 vp s. 6/I

yksityisoikeudellisia piirteitä. Esimerkkinä valiokunta mainitsee maankäyttösopimukset, joihin voi liittyä yksityisoikeudellisia luovutustoimia.

Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia hallintosopimuksia ovat hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi kuntien ja palveluntuottajien väliset ostopalvelusopimukset sosiaali-, terveys- ja kouluhallinnon aloilla. Julkisen vallan käyttöön liittyviä hallintosopimuksia ovat esimerkiksi ympäristöhallinnon alalla myönnettäviin eräisiin tukiin liittyvät sopimukset.²⁶¹

4.8.3 Hallintosopimuksiin liittyvät oikeusturvajärjestelyt

Uuden hallintolain voimaantulo määrittelee sopimuksien osalta myös Olli Mäenpään teoksessaan ”Hallintosopimus” (1989) peräänkuuluttamia oikeusturvajärjestelyjä, jotka ovat tähän saakka liittyneet nimenomaan yksipuolisiin hallintotoimiin. Tällaisia ovat mm. julkisuus, kuuleminen, etukäteinen tiedottamisvelvollisuus sekä perusteluvelvollisuus.²⁶² Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain (434/2003) 3.2 §:ssä todetaan seuraavaa: ”Hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee”. Säännös on tulkinnanvarainen. Varsinkin kohta ”riittävällä tavalla” on klassinen esimerkki väljästä muotoilusta. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 51/I) annetaan kuitenkin joitakin suuntaviivoja säännöksen tulkintaan seuraavasti:

”Menettelyllisen oikeussuojan ja henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen koskisi ensisijaisesti hallintosopimuksen valmistelua. Säännös on tarpeen, koska kaikkien hallintosopimusten tekemistä ei edellä erityinen valmisteluvaihe.

Asian vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksien riittävä turvaaminen merkitsisi lakiehdotukseen sisältyvien keskeisten menettelyllisten oikeussuojavaatimusten huomioon ottamista. Lain yksittäisten säännösten soveltamisen hallintosopimuksen valmisteluun määräytyisi tapauskohtaisesti.

²⁶¹ HE 72/2002 vp s. 50/I.

²⁶² Mäenpää 1989 s. 52.

Sopimuksen valmisteluun soveltuisivat ainakin esteellisyttä, asianosaisen kuulemista sekä asian selvittämistä koskevat säännökset. Jos hallintoasiana valmistettava sopimus koskee muita kuin sopijapuolena olevia asianosaisia, olisi huolehdittava siitä, että näillä henkilöillä on riittävät mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa valmistelun kohteena olevan sopimuksen sisältöön. Niin ikään viranomaisen itseoikaisua koskevat säännökset soveltuisivat hallintosopimuksessa olevan virheen korjaamiseen.”²⁶³

Yksi perusoikeusuudistuksen keskeisiä tavoitteita oli parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia heitä koskevissa asioissa²⁶⁴. Vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen tulee esiin seuraavissa 1.3.2000 voimaantulleen perustuslain (731/1999) pykälissä:

2.2 § ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.”

14.3 § ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

20.2 § ”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Nämäkin säännökset ovat muotoilultaan avoimia. Keinot osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen jäävät julkisen vallan itsensä määriteltäviksi. Osallistumismahdollisuuksien turvaaminen edellyttää hallinnolta kuitenkin avoimuutta; jotta voi vaikuttaa, on tiedettävä, mitä tapahtuu²⁶⁵.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) todetaan, että perustuslaillisessa vaikuttamismahdollisuuksien edistämismahdollisuudessa on erityisesti kyse siitä, että ”muille kuin menettelyn varsinaisille asianosaisille pyritään takaamaan tietty prosessuaalinen asema, jonka perusteella näillä henkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa itseään tai elinympäristöään koskevan asian

²⁶³ HE 72/2002 vp s. 51/I ja 51/II

²⁶⁴ HE 309/1993 s. 15/I

²⁶⁵ Mäkinen 2001 s. 92.

käsittelyyn”²⁶⁶. Hallintomenettelylain (598/1982) voimassaollessa tätä tarkoitusta palveli 13 §, jossa oli säännökset viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa asian vireilläolosta myös sellaisille henkilöille, joilla ei ollut lakiin perustuvaa asianosaisasemaa, mutta joille asialla saattoi olla tosiasiallista merkitystä. Vuoden 2004 alusta voimaan tullessa hallintolaissa vastaavista asioista säännellään 41 §:ssä. Pykälän 1 momentti kuuluu seuraavasti: ”Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, *viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta* (kurs. tässä).”

Myös hallintosopimus voi koskea muita kuin asianosaisia 41 §:n tarkoittamalla tavalla, joten säännöstä on sovellettava hallintosopimustenkin käsittelyssä mainittujen edellytysten täytyessä. Avoimuuden vaatimus istuu kuitenkin huonosti sopimussuhteisiin, koska sopimus on lähtökohtaisesti sopimusosapuolten välinen asia. Viranomaisten toiminnassa julkisuusperiaate on pääsääntö, mutta joissakin sopimuksissa salassapitovelvollisuus saa enemmän painoarvoa. Erilaisia sopimuksia onkin arvioitava tapauskohtaisesti ja suoritettava punnintaa sen suhteen, kumpi periaate tulee sovellettavaksi.²⁶⁷

Hallintolain 34 § koskee asianosaisten kuulemista. Hallintosopimustilanteissa syntyy toisinaan asianosaisasema myös sellaisille, jotka eivät ole sopimusosapuolia. 34 § tulee hallintosopimuksien osalta sovellettavaksi lähinnä tilanteissa, joissa sopimukseen sisältyy julkisen valta-aseman käyttöä.²⁶⁸

Hallintolain 31 § koskee asian selvittämisvelvollisuutta ja 45 § päätöksen perustelemista. Nämä seikat liittyvät toisiinsa. Hyvästä perustelusta käy ilmi, että asiaa on selvitetty ja harkittu. Perustelut ilmentävät sitä, mitä seikkoja on käytetty päätöksen perusteena ja miten niitä on painotettu. Perusteluiden esittäminen tekee siis asian ratkaisuun johtaneet seikat näkyviksi, ja helpottaa näin osaltaan hallinnon valvontaa.²⁶⁹ Perusteluiden ensisijainen funktio on ilmaista päätöksen kohteelle, mikä ratkaisijan kanta on asiassa. Perusteluiden tulee olla riittävän

²⁶⁶ HE 72/2002 vp s. 95/I

²⁶⁷ Mäkinen 2001 s. 92—93. Viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

²⁶⁸ Mäkinen 2001 s. 93.

²⁶⁹ Mäkinen 2001 s. 94.

selkeitä ja yksilöityjä, jotta asianosaisen oikeussuoja toteutuu. Vaikka ratkaisu olisi tehty väljien toimivaltasäännösten pohjalta, perusteluvelvollisuus säilyy. Ratkaisun perusteluja tarkastelemalla on myös mahdollista arvioida, onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa oikein erityisesti joustavien oikeusnormien, kuten ”erityiset syyt” tai ”yleinen tarve”, soveltamisen osalta.²⁷⁰ Hallintosopimuksia ei ole tässäkin syytä jättää näiden säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, koska hallintosopimukset voidaan nähdä yhtenä hallintotoiminnan normaalina ilmentymänä. Varsinkin tilanteissa, joissa hallintosopimus liittyy selvästi julkisen vallan käyttöön tai julkisten tehtävien hoitamiseen, perustelut ovat tärkeitä. Päätöksen huolellinen perustelu viittaa asianmukaiseen ja punnittuun ratkaisuun.²⁷¹

Hallintolain pykälistä 31 ja 45 ei käy nimenomaisesti ilmi, että niitä on tarkoitettu sovellettaviksi myös hallintosopimuksiin. Lain taustalla olevassa hallituksen esityksessä²⁷² todetaan, että ”lain yksittäisten säännösten soveltaminen hallintosopimuksen valmisteluun määräytyisi tapauskohtaisesti. Sopimusten valmisteluun soveltuisivat ainakin esteellisyyttä, asiaosaisen kuulemista sekä asian selvittämistä koskevat säännökset. (...) Niin ikään viranomaisen itseoikaisua koskevat säännökset soveltuisivat hallintosopimuksessa olevan virheen korjaamiseen” (hallintolaki luku 8). Lisäksi hallintolain valmisteluun liittyneessä hallintovaliokunnan mietinnössä²⁷³ todetaan, että ”sopimusmenettelyssä on kuitenkin perustuslain edellyttämällä tavalla huolehdittava oikeusturvan riittävästä toteutumisesta”. Päätösten perusteluvelvollisuus on nimenomaan keino oikeusturvavaatimuksen toteuttamiseksi. Perusteluvelvollisuus on myös osa hyvän hallinnon takeita, jotka on turvattu perustuslain 21 §:ssä.

4.8.4 Hallintolain soveltamisalaa koskevia rajoituksia

Hallintolain taustalla olevassa hallituksen esityksessä todetaan, että lain soveltamisalan piiriin kuuluvaa hallintosopimusta ei pidettäisi hallintopäätökseen rinnastettavana

²⁷⁰ Mäenpää 2000 s. 372.

²⁷¹ Mäkinen 2001 s. 94—95.

²⁷² HE 72/2002 vp. 51/II.

²⁷³ HaVM 29/2002 vp s. 6/II.

täytäntöönpanokelpoisena viranomaisratkaisuna.²⁷⁴ Hallintosopimuksen toki voitaisiin nähdä sisältävän ratkaisun hallintoasiassa, kuten muun muassa Eija Mäkinen toteaa hallintosopimusten sääntelytarpeesta laatimassaan selvityksessä²⁷⁵. Mutta koska hallintolain valmistelussa on omaksuttu toisenlainen kanta, siitä seuraa, ettei hallintolakia kaikilta osin voida soveltaa hallintosopimukseen. Niinpä hallintolakiin otettiin 66 §, joka käsittelee hallintosopimusta koskevaa riitaa kuuluen seuraavasti: ”Hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään”. Tämän johdosta myös hallintolainkäyttölain (586/1996) 69.1 §:ää muutettiin kuuluman seuraavasti: ”Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (hallintoriita-asia), käsittelee hallinto-oikeus”. Jos sopimuksen tekemistä kuitenkin edeltää nimenomainen hallintopäätös, tähän päätökseen sovelletaan hallintolain säännöksiä²⁷⁶. Hallintolain 71.1 §:n otettiin hallintovaliokunnan ehdotuksen mukaisesti seuraava maininta: ”Tätä lakia sovelletaan lain voimaantulon jälkeen tehtäviin hallintosopimuksiin”.

Hallintovaliokunta korostaa mietinnössään, että säädettävän lain tarkoituksena on säilyttää sopimusmenettely mahdollisimman vapaamuotoisena ja jättää hallintolain yksittäisten säännösten soveltaminen määräytymään tapauskohtaisesti hallintosopimuksen laadun ja vaikutusten mukaisesti²⁷⁷. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan lisäksi, että hallintolaissa ei anneta toimivaltaa hallintosopimuksen tekemiseen, vaan toimivallan tulisi edelleen olla johdettavissa muusta lainsäädännöstä. Tästä on seurauksena se, että hallintosopimusta ei edelleenkään voitaisi käyttää hallintopäätöksen sijasta ilman tähän nimenomaisesti oikeuttavaa säädösperustaa.²⁷⁸

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi myös se, että yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemistä julkisyhteisön puolesta ei pidettäisi laissa tarkoitettuna hallintosopimuksena.

²⁷⁴ HE 72/2002 vp s. 119/II.

²⁷⁵ Mäkinen 2001 s. 109.

²⁷⁶ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 304.

²⁷⁷ HaVM 29/2002 vp s. 6/II.

²⁷⁸ HE 72/2002 vp s. 50/I.

Yksityisoikeudellisia sopimuksia ovat tyypillisesti vuokrasopimus, konsulttisopimus ja työsopimus. Myöskään erilaiset hallinnon sisäiset suunnitteluasiakirjat, joita käytetään esimerkiksi tulosohjaukseen, eivät kuulu hallintosopimus-käsitteen alle.²⁷⁹

Hallintosopimus ei sisällä hallintopäätökseen rinnastettavaa yksipuolista viranomaisratkaisua, joten sopimuksen valmisteluunkaan ei sisälly ratkaisupakkoa. Mikäli osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen sopimuksen sisällöstä, sopijapuoli ei voi vedota sopimuksen valmistelua edeltäneeseen päätökseen hallintosopimuksen tekemisestä.²⁸⁰ Hallintolakia sovelletaan siis sopimustoimivallan käytön ja sopimusmenettelyn osalta soveltuvin osin, mikäli erityislainsäädännöstä ei muuta johdu.²⁸¹

5. Energiansäästö ja kestävä kehitys julkisen sektorin toiminnassa

5.1 Kestävän kehityksen käsite

Kestävän kehityksen periaate pohjautuu Yhdistyneiden Kansakuntien ”Yhteinen tulevaisuutemme” –mietintöön vuodelta 1987²⁸². Kestävä kehitys on poliittinen tavoite, jolla on ympäristöllisen ulottuvuutensa lisäksi myös sosiaalisia, kulttuurisia ja kansantaloudellisia ulottuvuuksia, kuten köyhyyden poistaminen. Kestävän kehityksen käsitteen sisältö on yleisluontoinen ja sen konkreettinen sisältö vaihtelee sen mukaan, mitä edellä mainituista osa-alueista kulloinkin painotetaan.²⁸³ Oman lisänsä tähän problematiikkaan tuo se, että on täysin mahdollista, että kestävä kehityksen mukaiseksi oletettu valinta osoittautuu ajan myötä riittämättömäksi tai jopa vääräksi tai vahingolliseksi. Tämän riskin minimoimiseksi ympäristönäkökohtia tulisi selvittää laajalti ja käyttää runsaasti resursseja parhaan mahdollisen arvion saavuttamiseksi.²⁸⁴ Siitäkin huolimatta valinnat joudutaan tekemään aina jonkinasteisen epävarmuuden vallitessa.

²⁷⁹ HE 72/2002 vp s. 50/II ja 51/I.

²⁸⁰ HaVM 29/2002 vp s. 6/I ja 6/II.

²⁸¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 97.

²⁸² Ns. Brundtlandin komission mietintö. Käsite on ollut käytössä YK:ssa jo ainakin vuonna 1983, mahdollisesti varhemmin.

²⁸³ Hollo 2004 s. 79—80.

²⁸⁴ Hollo 2004 s. 49—50.

Kestävän kehityksen edistäminen kuuluu myös EU:n tavoitteisiin. Suomen energiapolitiikan keskeisiä edistämiskohteita ovat energiansäästö ja uusiutuvan energian käytön tehostaminen. Näiden edistämistoimien lähtökohtina ovat ilmastopolitiikan tavoitteet, kestävän kehityksen tavoitteet sekä energiansaannin varmuus.²⁸⁵

5.2 Kunta kestävän kehityksen edistäjänä

Kestävän kehityksen periaate on mainittu lähes kahdessakymmenessä laissa. Tällaisia ovat kuntalain lisäksi esimerkiksi ympäristönsuojelulaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, maa-aineslaki sekä jätelaki. Kuntalain (365/1995) 1 § käsittelee kuntien itsehallintoa. Lain 1.3 § kuuluu seuraavasti: ”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan”. Aiemmissa kuntalaeissa tällaista tavoitetta ei ole ollut kirjattuna. Kestävän kehityksen periaatteen kirjaaminen kuntalakiin lienee johtunut siitä, että kuntien vastuu ja vaikutusmahdollisuudet ovat lisääntyneet niiden toimialan laajentumisen myötä²⁸⁶.

Sini Sallinen on eritellyt väitöskirjassaan kestävän kehityksen ulottuvuuksia kunnallisoikeuden kannalta. Ekologisen ulottuvuuden mukaisesti kunnan on kaikessa toiminnassaan huomioitava niiden vaikutukset ympäristöön ja luontoon ja pidättäydyttävä niille vahingollisesta toiminnasta. Ekologinen ulottuvuus toimii kunnan kannalta myös työkaluna ympäristöasioiden edistämisessä, koska se luo paremmat mahdollisuudet esimerkiksi suojelutoimille. Taloudellinen ulottuvuus tarkoittaa Sallisen mukaan sekä taloudellista kasvua että taloudellista jatkuvuutta. Sillä ei kuitenkaan tarkoiteta taloudellisten voittojen tavoittelemista, vaan ennen kaikkea vakauden tavoittelua. Sen avulla voidaan turvata alueen kasvu ja kehitys, mitkä puolestaan edistävät kuntalaisten hyvinvointia. Kestävän kehityksen sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus on hankalimmin määriteltävissä, mutta Sallinen päätyy pitämään sen ilmentyminä tasapuolista ja oikeudenmukaista toimintaa sekä kulttuuristen asioiden säilyttämistä.²⁸⁷

²⁸⁵ Energiansäästön ja uusiutuvan energian edistämistoiminnan ... 2005 s. 9.

²⁸⁶ Sallinen 2007 s. 181—182.

²⁸⁷ Sallinen 2007 s. 183—184.

Harjulan ja Prättälän mukaan kestävän kehityksen periaate on eräänlainen lakiin kirjattu kunnallishallinnon yleinen toiminta-ajatus. Vaikka se on kirjattu kunnan ja sen viranomaisten tehtäviä säänteleväksi normiksi, se on kuitenkin vain tavoitenormi, joka ei yksinään riitä oikeusohjeeksi ongelmanratkaisutilanteessa. Kyseessä on lainsäätäjän linjaus kunnan asemasta ja tehtävistä yhteiskunnassa. Harjulan ja Prättälän mukaan kunnan yksittäinen päätös ei voisi tulla kumotuksi sillä perusteella, että kyseinen päätös ei edistäisi asukkaiden hyvinvointia tai kestävää kehitystä.²⁸⁸ Mäkinen puolestaan toteaa, että ”Jokaisella oikeusnormilla tulee olla jokin merkitys ja asema kokonaisuudessaan. Näin ollen myöskään kuntalain 1 §:ään sisältyvä kestävä kehitys ei voi olla täysin vapaasti ohitettavissa”.²⁸⁹

Kestävään kehitykseen on viitattu oikeuskäytännössä suhteellisen usein, mutta yleensä pelkästään siihen viittaaminen ei ole menestynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kuntalakiin liittyvän hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lain 1 §:n osalta, että sanamuodon perusteella ei ole mahdollista esittää kunnalle subjektiivisia hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia tai valittaa kunnan päätöksistä²⁹⁰. Kunnan yleisellä toimialalla kestävän kehityksen periaatetta on käytetty kerran valitusperusteena, silloinkin ilman menestystä. Asiaa käsitteli ensin Turun hallinto-oikeus (ratkaisu Turun HAO 9.3.2001, taltio 01/0117/1), sen jälkeen KHO (ratkaisu KHO 30.1.2002 T 199), ei muutosta hallinto-oikeuden ratkaisuun. Valitus koski kaupunginvaltuuston päätöstä asentaa erään aukion alle lämmitysputkisto, jotta aukio pysyy talvisinkin sulana. Valittaja piti päätöstä kestävän kehityksen periaatteen vastaisena. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja lausui perusteluissaan, että kestävän kehityksen edistämistä koskeva säännös kuvaa kunnan tavoitteita yleisellä tasolla ja ohjaa kunnan päätöksentekoa. Kunta päättää sille kuuluvan itsehallinnon nojalla, miten kestävää kehitystä kussakin yksittäistapauksessa edistetään. Valtuusto oli päätöksen tehdessään pitänyt sitä kestävää kehitystä edistävänä.

Kestävää kehitystä ei siten edellä käsitellyssä HAO:n ratkaisussa pidetty yksistään riittävänä ratkaisunormina. Ratkaisussa päädyttiin korostamaan kunnan itsehallinnollista asemaa. Mäkisen mukaan ratkaisusta ei kuitenkaan voi tehdä sitä johtopäätöstä, että kuntalain kestävän kehityksen säännös olisi oikeudellisesti merkityksetön, koska kaupunginvaltuuston toiminta ei

²⁸⁸ Harjula – Prättälä 1995 s. 66—67.

²⁸⁹ Mäkinen 2004 s. 25.

²⁹⁰ HE 192/1994 vp. s. 74/I.

ollut itsestään selvästi kestävä kehityksen vastaista. Säännöksen väljyydestä seuraa kuitenkin se, että yksittäistä päätöstä voi pitää kestävä kehityksen vastaisena vain erityisen painavien perusteiden ollessa kyseessä.²⁹¹

Kuntalain 1.3 § voi kuitenkin vaikuttaa muiden normien tulkinnan yhteydessä siten, että kunnan harkintavalta supistuu²⁹². Toisaalta kestävä kehitys on käsitteenä niin yleisluontoinen, että sitä voi olla joissakin tilanteissa vaikea konkretisoida. Kestävä kehitys on periaatteena laaja-alainen, mikä tarkoittaa sitä, että se on otettava huomioon kaikessa kunnan toiminnassa²⁹³. Tämä ei toteutunut kaikissa niissä kunnissa, joiden energiansäästösopimustoimintaa selvitettiin tämän tutkimuksen empiirisessä osiossa kuvatulla tavalla. Energiansäästö, ja siten kestävä kehityksen edistäminen, miellettiin joissakin kunnissa vain teknisen toimen asiaksi.

5.2.1 Kunnan strateginen päätöksenteko ja energiansäästösopimukset

Kunnissa ylin viranhaltijataso ja poliittiset päättäjät eli lähinnä kunnanvaltuusto ja –hallitus, tekevät toiminnan ja talouden ohjausta koskevia keskeisiä ratkaisuja ja strategisia linjauksia. Kuitenkin vasta päätösten toimeenpano, implementointi, ratkaisee sen, mitä todella saadaan aikaan. Nykyään pyritäänkin ottamaan myös käytännön toimijoita mukaan strategioiden luomiseen, jotta informaatio kulkee myös ”bottom up” –suuntaan. Tällöin on mahdollista ymmärtää paremmin toimeenpanon käytännön edellytykset.²⁹⁴ Luonnollisesti myös käytännön toimijoiden sitouttaminen strategioiden toteuttamiseen tapahtuu tällä tavoin helpommin.

Esimerkiksi energiansäästösopimuksen solmiminen on kunnan tekemä strateginen valinta. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän mukaisesti energiansäästösopimuksen toimeenpanosta vastaavat kunnan virastot ja laitokset. Vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain mukaan kuntien hallinnollinen rakenne on sopeutettu tulosjohtamisen mukaiseksi, niinpä kunnat ovat nykyisin ensisijaisesti tulosohjattuja. Kunnanvaltuusto päättää lopulliset strategiset linjaukset ja asettaa

²⁹¹ Mäkinen 2004 s. 26.

²⁹² Harjula – Prättälä 1995 s. 67.

²⁹³ Mäkinen 2004 s. 24.

²⁹⁴ Julkisen sektorin energiansäästösopimusten arviointi 2002 s. 21.

tulosalueittain vuosittaiset taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet. Konkreettiset päätökset siitä, miten asetetut tavoitteet saavutetaan, tehdään tulosalueittain ja –yksiköittäin.²⁹⁵

Kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa, ellei johtosäännössä toisin määrätä. Sopimukset ja muut oikeustoimet kunnan puolesta tekee siis kunnanhallitus tai muu johtosäännössä määrätty viranomainen. Tässä on erotettava kunnan sisäinen päätöksenteko ja suhde ulkopuoliseen sopimuskumppaniin. Sopimuksen hyväksyminen voi vaatia valtuuston päätöksen. Täytäntöönpano eli sopimuksen tekeminen on kunnanhallituksen tehtävä. Sopimuksen hyväksyminen voi kuulua myös lautakunnalle ja täytäntöönpano viranhaltijalle. Kunnan viranhaltijalla tai työntekijällä voi olla myös asemavaltuutus, jolloin hän voi edustaa kuntaa ja tehdä kunnan puolesta sopimuksia ja muita oikeustoimia.²⁹⁶ Lisäksi kunnan hallintosäännössä voidaan määrätä esimerkiksi sopimusten ja sitoumusten allekirjoittamisesta.²⁹⁷ Hallintosäännön hyväksyy kunnan valtuusto kuntalain 50 §:n mukaan.

Kunnasta nimetään vastuhenkilö koordinoimaan energiansäästösopimuksen toteuttamista. Yleisesti kunnissa on käytössä myös tätä tarkoitusta varten nimetty toimikunta, useimmiten ”energiansäästön seurantaryhmä” tms., joka on koottu eri yksiköiden edustajista (esimerkiksi koulutoimi, katuyksikkö, tilakeskus). Toimikunnassa voi olla myös poliittista edustusta. Kuntalain 17 §:n mukaan toimikunta on sen toimielimen alainen, joka sen on asettanut. Yleensä kyseeseen tulee kunnanhallitus. Yhteinen toimikunta on yhteistyömuoto, joka osaltaan pyrkii vastaamaan kuntien toiminnan sektoroitumisen aiheuttamiin ongelmiin. Ongelmia saattaa ilmetä muun muassa toiminnan koordinoinnissa ja tiedonkulussa.

5.3 Ympäristönsuojelun perinteiset ohjauskeinot

Ympäristönsuojelun alalla perinteisempiä ohjauskeinoja ovat olleet oikeudellis-hallinnollinen ohjaus, taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus. Oikeudellis-hallinnollisessa ohjauksessa keskeisiä välineitä ovat olleet lait, asetukset ja hallinnolliset päätökset. Yksittäisiä laitoksia

²⁹⁵ Julkisen sektorin energiansäästösopimusten arviointi 2002 s. 21.

²⁹⁶ Harjula – Prättälä 1995 s. 172.

²⁹⁷ Harjula – Prättälä 1995 s. 293.

koskevat ympäristölupamenettelyt ovat olleet yleisiä. Kaavoitus- ja maankäyttösopimukset ovat myös suhteellisen paljon käytettyjä. Taloudellisia ohjauskeinoja on käytetty erilaisten investointitukien ja verohelpotusten muodossa.²⁹⁸ Investointeihin myönnettävää ympäristötukea on myönnetty lähinnä sellaisiin laiteinvestointeihin, jotka parantavat ympäristön tilaa²⁹⁹. Osa ympäristöveroista on kannustintyyppisiä, niiden avulla siis kannustetaan vähentämään ympäristön kuormittamista. Jotkut ympäristöverot ovat puolestaan rahoitustyyppisiä eli niiden avulla pyritään kattamaan joitakin ympäristösuojelumenoja. Joidenkin ympäristöverojen, kuten energiaveron, tavoitteena on kerätä valtiolle tuloja. Tällaisia veroja kutsutaan fiskaalisiksi ympäristöveroiksi.³⁰⁰

Ympäristötukia puolestaan ovat esimerkiksi suora rahatuki, korkotuki ja ympäristöperusteiset verotuet. Kannustintyyppisillä tuilla pyritään ohjaamaan kuormittajien toimintaa ympäristön kannalta kestäväään suuntaan. Rahoitustukien avulla pyritään sen sijaan helpottamaan niiden yrittäjien asemaa, jotka ovat joutuneet taloudelliseen ahdinkoon ympäristöpoliittisen ohjauksen vuoksi.³⁰¹ Varsinkin kannustintyyppisiä taloudellisia ohjauskeinoja pidetään usein kustannustehokkaina. Niiden avulla uskotaan saavutettavan tavoitteet mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla. Kuitenkaan ympäristötukien vaikutuksesta ympäristön tilaan ei ole juurikaan tehty tutkimuksia tai selvityksiä. Kalle Määttä käyttää ympäristötukiin liittyen termiä ”kustannustehokkuusillusio”. Määttä toteaa, että ympäristötuet eivät itse asiassa edistä ympäristöpoliittisia tavoitteita kustannustehokkaasti. Tämä taas johtuu Määttän mukaan siitä, että ympäristötuet ylipäättensä eivät vaikuta ympäristön tilaan.³⁰²

Viime vuosien kehityssuuntauksen myötä yksityiskohtiin menevää lainsäädäntöä on pyritty vähentämään. Julkisen sektorin energiankäytön ohjaaminen lainsäädännöllä on ongelmallista monestakin syystä. Osaltaan tähän vaikuttaa kuntien valtionapu-uudistus, tulosohjaus ja valtion laitosten liikelaitostaminen. Eräänä ohjaamisen mahdollisuutena on pidetty vaihtoehtoa, jossa joihinkin jo olemassa oleviin erillislakeihin ja asetuksiin lisättäisiin energiansäästöä edistäviä määräyksiä. Tällaisia lakeja voisivat olla muun muassa rakennuslaki, ympäristövaikutusten

²⁹⁸ Marttinen 1996 s. 14—15.

²⁹⁹ Tala 1999 s. 94.

³⁰⁰ Määttä 1998 s. 225—226.

³⁰¹ Määttä 1998 s. 237.

³⁰² Määttä 1998 s. 223—240.

arviointia koskeva laki, laki julkisista hankinnoista jne. Energiansäästöä edistävien muutosten tekeminen useisiin erillisiin säädöksiin on kuitenkin hidasta ja ongelmallista. Tästä syystä on pohdittu myös energiansäästön yleislain säätämistä. Tällainen laki, joka velvoittaisi hallinnon suunnittelun ja päätöksenteon ottamaan huomioon energiaa säästävät näkökohdat, saattaisi käytännössä merkittävästi edistää energiansäästöä.³⁰³

5.3.1 Energiansäästön yleislaki

KTM:n työryhmä- ja toimikuntaraporttien sarjassa vuonna 2000 julkaistussa raportissa ”Ehdotus energiansäästöohjelmaksi” pohditaan myös energiansäästön yleislain käyttömahdollisuuksia. Raportissa todetaan, että energiansäästön yleislakiin voitaisiin sisällyttää velvoite, jonka mukaan julkisen sektorin, eli valtion ja kuntien, tulisi toimia esimerkkinä energian säästämisessä. Tähän liittyen esimerkiksi valtion kiinteistöjen ja ajoneuvojen energiatehokkuudelle säädettäisiin erityisvelvoitteita.³⁰⁴ Muuan muassa hallituksen energiansäästöohjelmien hyväksymisen yhteydessä onkin yleensä viitattu tähän esimerkin asemaan. Myös vuonna 2006 voimaan tullut Euroopan yhteisön ns. energiapalveludirektiivi (ESD) velvoittaa varmistamaan, että julkisella sektorilla on esimerkillinen rooli direktiivin mukaisessa energiansäästön edistämässä³⁰⁵. KTM:n raportissa ehdotetaan myös, että lakiin voitaisiin sisällyttää valtioneuvostolle oikeus antaa erityisiä määräyksiä ja yleisiä ohjeita energiansäästön edistämisestä. Viranomaisille voitaisiin myös asettaa yleinen velvollisuus energiansäästön huomioonottamiseen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Ehdotuksessa viitattiin myös sanktioiden käytön mahdollisuuteen, mikäli lakia ei noudatettaisi.³⁰⁶ Lainrikkomustapauksissa sanktioiden tulisi olla itsestään selvä seuraus. Tätä voidaan perustella muun muassa yleisellä ”lainkuuliaisuudella” ja lainsäädännön inflaation välttämiseksi; mikäli lakia voi rikkoa ilman rangaistusta, ainoaksi sanktioksi jää mahdollinen imagotahra, mikä ei useinkaan estä lain noudattamatta jättämistä. Lainsäädäntö on tällöin tehotonta.

³⁰³ Energiansäästötoimikunnan väliraportti 4/1995 s. 24.

³⁰⁴ Ehdotus energiansäästöohjelmaksi 11/2000 s. 43

³⁰⁵ Direktiivi 2006/32/EY, EUVL L 114 27.4.2006 s. 64—85.

³⁰⁶ Ehdotus energiansäästöohjelmaksi 11/2000 s. 43.

5.3.2 Muut ohjauksen vaihtoehdot

Myös benchmarkingin eli (esikuva)vertailujärjestelmän avulla saadaan tietoa siitä, miten energiaa käytetään esimerkiksi muissa kunnissa. Tämän myötä syntyy mahdollisuus vertailla omaa energiankulutusta muiden vastaavassa asemassa olevien tahojen energiankulutukseen. Vertailu edellyttää kuitenkin hyvää ja luotettavaa tietojen keräämistä. Todelliseen kokemukseen perustuvien tietojen pohjalta muodostetaan tietokanta, jota käytetään vertailun pohjana. Bench-marking-menetelmän avulla voidaan paikantaa tehokkaammin energiansäästön mahdollisuuksia, motivoida energiankäyttäjiä tehokkuuteen ja asettaa energiansäästötoimet paremmuusjärjestykseen.³⁰⁷

Best practice eli ”parhaat toimintatavat” –menettely muistuttaa benchmarking-järjestelmää, mutta on laajempi. Energiansäästön kyseessä ollessa best practice –menettelyyn kuuluu muun muassa parhaimman ja kustannustehokkaimman energiansäästöteknologian käyttöönottoaminen. Best practice –menettelyn avulla voidaan asettaa energiatehokkuustasoja, paikantaa tiedonpuutteita, tuottaa informaatiota sekä tukea energiansäästöteknologian kehittämistä. Best practice –menettely sopii hyvin tiedonvälittämiseen.³⁰⁸

Edellä mainitussa KTM:n raportissa arvioidaan, että energiansäästötoimien perustana tulee jatkossakin säilymään vapaaehtoisuus, vaikka samanaikaisesti haetaan voimakkaampaa sitoutumista säästötoimiin, jotta esimerkiksi Kioton sopimuksen tavoitteisiin päästäisiin. Raportin taustalle laadittiin myös yleiskatsaus tuolloisten EU-maiden ja eräiden muiden maiden energiansäästöpolitiikkaan. Katsauksen perusteella arvioitiin, että monissa maissa taloudellinen ohjaus nousee aiempaa merkittävämpään asemaan energiansäästöä tavoiteltaessa. Joissakin maissa, esimerkiksi Tanskassa, on päädytty tai päädyttäneen energiansäästölain tyyppisiin ratkaisuihin.³⁰⁹

Myös valtioneuvoston päätöksiä käytetään useita hallinnonaloja koskevien toimintaohjelmien toteuttamiseen. Esimerkiksi kansalliseen ilmastostrategiaan sisältynyt, muutaman vuoden kerrallaan voimassa ollut, Hallituksen energiansäästöohjelma käynnistettiin valtioneuvoston

³⁰⁷ Ehdotus energiansäästöohjelmaksi 11/2000 s. 28.

³⁰⁸ Ehdotus energiansäästöohjelmaksi 11/2000 s. 29.

³⁰⁹ Ehdotus energiansäästöohjelmaksi 11/2000 s. 30.

päätöksellä. Periaatepäätösten toteuttaminen on kuitenkin käytännössä usein vaikeaa, koska vastuu toteuttamisesta jakautuu monelle toimijalle, eivätkä yleispäätösten vaikutukset ulotu hallinnon toimintaan käytännön tasolla.³¹⁰

5.4 Ympäristösopimukset

Vuonna 1992 solmittua YK:n ilmastopimusta (SopS 61/1994) kutsutaan ensimmäiseksi maailmanlaajuiseksi kestävä kehityksen sopimukseksi. Kyseessä oli kompromissin luotu puitesopimus, jolla pyritään kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Sopimusta täsmennetään aika ajoin sopimusosapuolien kokouspöytäkirjoilla, joista merkittävin tällä hetkellä on Kioton pöytäkirja vuodelta 1997. Kioton pöytäkirjalla sopimusosapuolet sitoutuivat konkreettisiin päästötavoitteisiin.³¹¹ Muita kansainvälisiä ympäristönsuojelusopimuksia ovat esimerkiksi erilaiset merien suojelusopimukset, Baselin jättesopimus vaarallisten jätteiden kuljettamisesta ja otsonisopimus yläilmakehän otsonikerroksen suojelemiseksi.³¹² Tällaisia puitesopimusten kautta yksityiskohtaisempaan sääntelyyn johtavia sopimuksia kutsutaan toisen sukupolven ympäristösopimuksiksi erotuksena lähinnä pilaantumisen ehkäisyyn keskittyneistä ensimmäisen sukupolven sopimuksista, joista kansainväliset ympäristösopimukset ovat lähteneet kehittymään³¹³.

Ympäristöhallinnossa käytetään vapaaehtoisia tai neuvoteltuja sopimuksia lähinnä tuottajajärjestöjen toiminnan ohjaamisessa. Suomessa on tehty energiansäästösopimusten lisäksi sopimukset CFC-yhdisteiden vähentämisestä (ympäristöministeriö ja aerosoliyhdistys sekä muoviteollisuusliitto), pakkausjätteiden käsittelyä koskeva sopimus (ympäristöministeriö ja pakkausala) sekä vanhojen huoltamoiden maaperän puhdistamista koskeva SOILI-sopimus (ympäristöministeriö, Kuntaliitto ja öljy-yhtiöt).³¹⁴ Vapaaehtoisten sopimusten ohella muita käytettyjä ohjauskeinoja ovat muun muassa erilaiset ympäristöjohtamisjärjestelmät, ympäristömerkit ja metsäsertifiointi.³¹⁵ Käytetyt ohjauskeinot eivät ole toisiaan poissulkevia,

³¹⁰ Energiansäästötoimikunnan väliraportti 4/1995 s. 24.

³¹¹ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001 s. 204.

³¹² Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001 s. 205—209.

³¹³ Kuokkanen – Parkkari (toim.) 2004 s. 4.

³¹⁴ Sairinen – Teittinen 2000 s. 62.

³¹⁵ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001 s. 112—113.

vaan ne täydentävät toisiaan. Siten myös sopimusten rooli ympäristönsuojelussa on muuta normitusta täydentävä.

5.5 Energiansäästösopimusten käyttöönotto

Energiansäästöllä ja sen tehokkaalla käytöllä on yhtymäkohtia energiapolitiikan kaikkien kolmen peruslähtökohdan kanssa: ympäristötavoitteet, kansantalouden kilpailukyky ja turvattu energiansaanti. Ilmastonmuutoksen myötä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tarve on noussut merkittäväksi perusteeksi energian tehokkaalle käyttämiselle.³¹⁶ Energian säästämisen teema on kulkenut julkisen sektorin toiminnassa mukana jossain muodossa 1970-luvun alun energiakriisistä lähtien, mutta varsinainen sopimusperustainen energiansäästötyö alkoi Suomessa 1990-luvun alussa. Hallituksen energiansäästöohjelma valmistui vuonna 1992. Samana vuonna Kauppa- ja teollisuusministeriö sekä keskeisimmät teollisuudenalojen keskusliitot allekirjoittivat sopimuksen teollisuuden energiansäästön toimenpideohjelmasta.³¹⁷

Hallituksen energiansäästöohjelman toteuttamiseksi valmisteltiin erikseen vuonna 1993 julkisen sektorin energiansäästöohjelma.³¹⁸ Julkisen sektorin energiansäästösopimukset muodostuivat Kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) ja Suomen Kuntaliiton yhteistoimintasopimuksesta energiansäästön edistämiseksi kunnissa (käsittäen myös yhteistoimintasopimukset energiasäästön edistämiseksi yksittäisissä kunnissa ja kuntayhtymissä) sekä Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Valtion kiinteistöyksiköiden yhteistoimintaohjelmasta energiansäästön edistämiseksi. Julkisen sektorin energiansäästösopimukset olivat osa kansallista energiansäästösopimusjärjestelmää, johon kuului useita eri toimialakohtaisia sopimuksia. Vuoteen 2000 mennessä energiansäästösopimuksia oli solmittu seuraavien tahojen kanssa: Teollisuuden ja Työnantajain keskusliitto, Suomen Kuntaliitto, Energia-alan Keskusliitto, Suomen Kaukolämpö ry, Sähköenergialiitto, Suomen toimitila ja rakennuttajaliitto RAKLI, Suomen Kuorma-autoliitto SKAL sekä Linja-autoala. Yhteistyöohjelmiksi kutsutut energiansäästösopimukset oli solmittu

³¹⁶ Ehdotus energiansäästöohjelmaksi 11/2000 s. 7.

³¹⁷ Sairinen – Teittinen 2000 s. 81.

³¹⁸ Sairinen – Teittinen 2000 s. 97.

Senaatti-kiinteistöjen (ent. Valtion kiinteistölaitos) kanssa sekä Öljy- ja kaasualan keskusliiton kanssa.³¹⁹

Julkisen sektorin energiansäästöohjelman mukaisesti valtion ja kuntien organisaatiot tekivät omat energiansäästösuunnitelmansa, joiden tavoitteena oli vähentää energian ominaiskulutusta vuoteen 2005 mennessä lämmön osalta 10 % ja sähkön osalta 15 %. Julkisen sektorin energiansäästöohjelman yhtenä toteuttamiskeinona mainittiin säästösopimukset. KTM ja Kuntaliitto solmivat yhteistoimintasopimuksen kuntien energiansäästön edistämisestä lokakuussa 1993. Kuntaliiton tehtäväksi määriteltiin tässä prosessissa kuntien energiansäästöohjelmien laatimisen ja toteuttamisen edistäminen, energiankulutuksen seurannan edistäminen sekä energiakatselmustoiminnan ja energiansäästökoulutuksen kehittäminen. KTM vastasi hankkeesta aiheutuneista kustannuksista määrärahojensa puitteissa. KTM, Kuntaliitto ja Energiansäästön palvelukeskus Motiva Oy perustivat 1994 Julkisen sektorin energiansäästön työryhmän valvomaan ohjelman toteutumista.³²⁰

Tässä vaiheessa siis kuntien etujärjestö, Kuntaliitto, toimi sopimusosapuolena. Yksittäiset kunnat eivät solmineet sopimuksia lukuun ottamatta Helsingin kaupunkia, joka ainoana kuntana oli solminut energiansäästösopimuksen. Tilannetta voidaan pitää ongelmallisena. Kuntaliitto ei voi etujärjestönä velvoittaa kuntia toimiin, joten tavoitteeseen yritettiin päästä tiedotuksen ja koulutustoiminnan kautta. Sopimustoiminta ei kuitenkaan tuottanut tavoiteltuja tuloksia. Kunnissa toteutettiin säästötoimia jonkin verran, mutta muun muassa laman jälkivaikutukset hidastivat energiansäästösuunnitelmien laatimista ja niissä löydettyjen säästökeinojen mahdollisesti vaatimien laiteinvestointien tekemistä. Myös säästötoimien raportoinnin funktio ontui; raportit kerättiin, mutta saatuja tietoja ei riittävästi hyödynnetty jatkotoimia suunniteltaessa. Sopimusjärjestelmää kuitenkin uudistettiin vuonna 1996 ja uusi sopimuskausi alkoi vuonna 1997.³²¹

Uuden sopimuskauden tavoitteena oli edelleen toteuttaa vuoden 1993 julkisen sektorin energiansäästöohjelmaa ja sen lisäksi valtioneuvoston vuoden 1995 energiansäästöä koskevaa periaatepäätöstä. Samoin vuonna 1997 koostetun energiastrategian ja 1997 allekirjoitetun

³¹⁹ Ehdotus energiansäästöohjelmaksi. Työryhmän mietintö 11/2000 s. 21.

³²⁰ Sairinen – Teittinen 2000 s. 97–99.

³²¹ Sairinen – Teittinen 2000 s. 99–100.

Kiotoon ilmastosopimuksen tavoitteet ovat säästötoiminnan taustalla³²². Koko energiansäästösopimusjärjestelmä otettiin myös yhdeksi eduskunnan kesällä 2001 hyväksymän kansallisen ilmastostrategian toteuttamisen keinoksi. Kunta-alan energiansäästösopimus oli puitesopimus, jonka avulla oli tarkoitus saada mahdollisimman monta kuntaa liittymään mukaan sopimukseen. Yksittäisten kuntien tuli liittyä sopimusjärjestelmään KTM:n kanssa erikseen tehtävällä sopimuksella. Tätä kautta sopimusta voitiin pitää ”sitovampana” kuin pelkän etujärjestö Kuntaliiton solmimaa sopimusta. Kuntaliiton rooliksi tuli paitsi motivoida yksittäisiä kuntia liittymään sopimusjärjestelmään, myös valmistella kuntakohtaiset sopimukset yhdessä energiansäästön palvelukeskus Motivan kanssa. Myös sopimustoiminnan kehittymisen seuranta samoin kuin kuntien energiansäästötoiminnan seuranta oli Kuntaliiton vastuulla. Yksittäisten kuntien tuli tehdä selvitys energiankäytöstään ennen sopimukseen liittymistä. Tämä selvitys ja sopimusluonnos kommentoitiin Kuntaliitossa ja sen jälkeen kunnanhallitus hyväksyi sopimuksen. Seuraavaksi sopimus lähetettiin jälleen Kuntaliiton kautta KTM:n allekirjoitettavaksi.³²³ Kuntien energiansäästösopimusten rinnalla oli myös energia- ja ilmastosopimus, johon oli sisällytetty myös uusiutuvan energian käyttö. Suurin osa kunnista oli solminut ainoastaan energiansäästösopimuksen.

5.5.1 KTM:n ja kunnan yhteistoimintasopimus energiansäästön edistämisestä – sopimuskausi 1997 - 2002

Tässä tutkimuksessa empiirisen tarkastelun kohteena olivat kuntien solmimat julkisen sektorin energiansäästösopimukset (**liite 1**), jotka oli solmittu marraskuussa 1997 ja jotka olivat voimassa vuoden 2002 loppuun.

Kunta ja KTM sopivat yhteistoimintasopimuksella niistä tavoitteista ja toimenpiteistä, joilla kunta aikoo säästää energiaa. Energiansäästö määriteltiin sopimuksessa siten, että sillä tarkoitetaan kunnan omistamien rakennusten, kunnallisten palvelujen ja yhdyskuntarakenteen energiatehokkuuden parantamista. Energiatehokkuuden parantamisella tarkoitetaan

³²² Suomi ratifioi kansainvälisen ilmastosuojelun puitesopimuksen 31.5.1994. Tämä sopimus sai oikeudellista painoarvoa, kun vuonna 1997 Kiotossa sovittiin osapuolia oikeudellisesti sitovista kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteista.

³²³ Sairinen – Teittinen 2000 s. 100—103.

sopimuksessa määritellyn mukaisesti kunnallisten palvelujen vaatiman energiapanoksen eli ominaiskulutuksen pienentämistä. Sopimuksessa todettiin, että energiansäästötoiminta koskee kaikkea kunnan hallinnassa tai vaikutuspiirissä olevaa kulutusta.

Yhteistoimintasopimuksen tavoitteena oli muun muassa sellaisten toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto, että energiatehokkaasta toiminnasta tulee vakiintunut osa kunnan toimintaa. Myös erikseen määriteltävissä olevia prosentuaalisia säästötavoitteita kirjattiin. Kunnan toimenpiteinä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi mainittiin muun muassa energiankäytön tehostamissuunnitelman laatiminen, koulutuksen ja informaation tarjoaminen hallintokunnille ja loppukuluttajille sekä energiataloudellisen yhdyskuntarakenteen syntyminen edistäminen.

Sopimuksessa määriteltiin Kauppa- ja teollisuusministeriön toimenpiteitä sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Niiden mukaisesti KTM, määrärahojensa puitteissa, muun muassa tukee kunnassa suoritettavia energiakatselmuksia ja tietyt ehdot täyttäviä energiansäästöinvestointeja sekä kustantaa säästösopimukseen liittyvän koulutuspaketin. Tämän lisäksi KTM osoittaa Motivalle resursseja sopimusjärjestelmän kehittämiseksi ja tiedotus- ja koulutusmateriaalin tuottamiseen.

Sopimuksen seurannasta todetaan, että kunta raportoi KTM:lle ja tiedottaa Kuntaliitolle sopimuksen mukaisista toimistaan vuosittain. Kuntaliitto laatii vuosittain yhteenvedon kuntakohtaisten sopimusten toteuttamisesta. Sopimuksessa määritellään myös sen päättymisajankohta. Energiansäästösopimus on lähes standardimuotoinen. Muutettavissa olevat kohdat on kursivoitu liitteenä 1 olevassa sopimuksessa. Pieniä muutoksia tavoitteisiin on tehty noin joka kolmannessa sopimuksessa. Kunnat ovat voineet itse päättää, liittyvätkö kunnan omistamat energiayhtiöt ja muut yritykset erikseen niitä koskeviin energiansäästösopimuksiin. Myös lämmön ja sähkön prosentuaalisia säästötavoitteita on ollut mahdollista muuttaa kuntakohtaisesti.

Oikeudellisesta luonteesta ja ristiriitojen ratkaisusta todetaan, että sopijaosapuolet pyrkivät toimimaan siten, että sopimuksen mukaiset toimenpiteet toteutuvat. Sopimuksen todetaan olevan oikeudelliselta luonteeltaan tavoiteohjelman kaltainen eikä sen rikkominen aiheuta irtisanomisen lisäksi muita oikeudellisia seuraamuksia. Lisäksi todetaan, että mikäli toinen tai

molemmat osapuolet eivät toteuta sovittuja toimenpiteitä tai jos toimintaympäristö oleellisesti muuttuu lähtötilanteeseen verrattuna, osapuolet pyrkivät Suomen Kuntaliiton välityksellä sopimaan tarvittavista uusista toimenpiteistä. Mikäli neuvottelut eivät kuitenkaan johda tulokseen, osapuoli voi irtisanoa sopimuksen, jolloin sopimus raukeaa.

Koska energiansäästösopimuksessa on nimenomainen maininta siitä, että sopimusrikkomuksesta ei aiheudu seuraamuksia irtisanomismahdollisuuden lisäksi, sopimukseen perustuvia vaatimuksia ei voida käsitellä oikeudessa. On kuitenkin huomioitava, että oikeudellisia vaikutuksia voi syntyä liittyen myönnettyihin investointitukiiin. Investointitukia voidaan periä takaisin tiettyjen ehtojen täytyessä. Uudelle sopimuskaudelle tästä on otettukin nimenomainen maininta energiatehokkuussopimukseen ja –ohjelmiin.

5.5.2 *Energiatehokkuussopimukset 2008 – 2016*

Uudet energiatehokkuussopimukset, jotka on solmittu vuosille 2008 – 2016, ovat edelleen osa kansallista energia- ja ilmastostrategiaa. Sen avulla pyritään täyttämään ne kansainväliset velvoitteet, joihin on sitouduttu ilmastonmuutoksen vastustamiseksi. Taustalla ovat niin vuonna 1997 solmitun Kioton ilmastopimuksen velvoitteet kuin myös vuonna 2006 voimaan tulleen energiapalveludirektiivin (ESD) asettamat toimintavelvoitteet. Energiatehokkuussopimusten toimeenpanon ja niiden avulla saavutettujen tulosten raportoinnin on määrä olla merkittävässä roolissa energiapalveludirektiivin kansallisessa toimeenpanossa. Kyseinen direktiivi asettaa ohjeellisen yhdeksän prosentin energiansäästötavoitteen, ja tämän tavoitteen toteutumisen seurannassa hyödynnetään myös energiatehokkuussopimukseen liittyvää raportointivelvoitetta.³²⁴ Energiatehokkuussopimukset laadittiin useille eri elinkeinoelämän alueille, öljylämmityskiinteistöille ja lämmitys- ja liikennepolttonesteiden jakeluun sekä kunta-alalla erikseen pienille ja suurille kunnille. Huomionarvoista on, että aiemmin käytössä olleesta ”säästö” sanasta on luovuttu ja se on korvattu vähemmän niukkuutta ilmentävällä ”tehokkuus”-sanalla. Tätä voitaneen pitää mielikuvamarkkinoinnin tai psykologisen vaikuttamisen keinona.

³²⁴ <http://www.motiva.fi/fi/toiminta/energia-jailmastopimukset/uudetenergiatehokkuussopimukset2008---2016/>
(19.4.2008)

5.5.2.1 Puitesopimus kuntasektorin energiaohjelmasta ja energiatehokkuussopimuksista

Uuteen sopimuskauteen liittyy kuntasektorin osalta edelleenkin puitesopimus, jonka osapuolia ovat kauppa- ja teollisuusministeriö, joka sittemmin muuttui organisaatiouudistuksen myötä työ- ja elinkeinoministeriöksi, Suomen Kuntaliitto ja energiansäästön palvelukeskus Motiva Oy. Puitesopimuksessa määritellään ne tavat, joilla osapuolet osallistuvat kuntasektorin energiaohjelman ja energiatehokkuussopimusten toimeenpanoon. Ministeriö osoittaa Motivan toimintaan resursseja energiaohjelman toimeenpanon hallinnointia varten sekä rahoittaa kuntien ja kuntayhtymien energiakatselmuksia ja niiden perusteella toteutettavia investointeja. Kuntaliitto puolestaan edistää sopimukseen liittymistä ja tukee muutoinkin lähinnä tiedonvälityksen ja ohjeistamisen keinoin tavoitteiden toteutumista. Motiva siis kuten todettua hallinnoi pienten kuntien energiaohjelman toimeenpanoa, järjestää asiaan liittyvää koulutusta ja kokoaa kunnilta saamiensa tietojen pohjalta vuosittain raportin energiaohjelman toteutumisesta. Puitesopimuksessa sovitaan myös energiaohjelman ohjausryhmän kokoonpanosta ja toiminnasta.³²⁵

5.5.2.2 Kunta-alan energiatehokkuussopimukset

Kunta-alalla päädyttiin siis laatimaan pienille ja suurille kunnille erilaiset sopimukset. Alle 5 000 asukkaan kunnille on suunnattu kunnan (tai kaupungin tai kuntayhtymän) energiaohjelma (KEO) ja tätä isommille on tarjolla kunnan tai kaupungin energiatehokkuussopimus (KETS), joka on työ- ja elinkeinoministeriön sekä kunnan kahdenvälinen sopimus. Näin ollen pienten kuntien osalta sopimus-sanan käytöstä on luovuttu. Pienille kunnille suunnattu energiaohjelma on Energiansäästön palvelukeskus Motivan hallinnoima ja kunta voi liittyä siihen allekirjoittamalla liittymisasiakirjan. Pienten kuntien energiaohjelmaan voivat liittyä korkeintaan 20 000 asukkaan kunnat, mutta varsinaisesti se on siis suunnattu alle 5 000 asukkaan kunnille.

Edelliseen sopimuskauteen verrattuna uuden sopimuskauden asiakirjoissa suurimpia muutoksia ovat esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden käytön edistämisen sisällyttäminen sopimuksen tavoitteisiin, energiapalveludirektiivin asettamat tavoitteet ja kunnan kokonaan omistamien

³²⁵ Puitesopimus kuntasektorin energiaohjelman ja energiatehokkuussopimusten 2008 – 2016 toteuttamisesta.

yhtiöiden sekä kunnan hallinnassa olevien asuinrakennusten kuuluminen sopimuksen piiriin. Erityisesti korostettiin sitä, että energiansäästön ja uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen tulee sisällyttää tarkoituksenmukaisella tavalla osaksi kunnan toimintaa ja johtamisjärjestelmiä.³²⁶ Edellisen sopimuskauden arvioinnissa oli noussut esiin juuri erityisesti organisaation johdon sitoutumisen tärkeys näiden tavoitteiden onnistumiselle.³²⁷ Uutta on myös investointitukien takaisinperintämahdollisuudesta mainitseminen sopimus- tai liittymisasiakirjassa.

Pienten kuntien energiaohjelma on kevyempi sekä tavoitteiltaan että esimerkiksi raportointivelvoitteidensa osalta kuin isompien kuntien energiatehokkuussopimukset. Pienten kuntien energiaohjelmassa muun muassa mainitaan, että ”kunta pyrkii lisäämään uusiutuvan energian osuutta” kun taas isompien kuntien kohdalla todetaan, että sopimusasiakirjan allekirjoittaminen on ”sitoumus toimia esimerkillisesti (...) uusiutuvien energialähteiden käytön edistämässä”. Pienten kuntien osalta energiaohjelmaan liittymisasiakirjassa kuitenkin käytetään yleisesti verbejä ”sitoutua” ja ”sovitaan”. Samoin asiakirjan mukaan ”kuntien energiaohjelmaan liittyminen katsotaan (edellä mainituksi) *sitoumukseksi*” (kurs. tässä). Sekä energiaohjelmassa että energiatehokkuussopimuksessa on maininta, että kyseinen asiakirja on luonteeltaan tavoiteohjelman kaltainen, eikä sen rikkominen aiheuta muita oikeudellisia toimenpiteitä kuin mitä valtiontukien takaisinperinnästä on asiakirjassa mainittu.

Sekä energiaohjelmissa että energiatehokkuussopimuksissa on maininta siitä, että valtiontuet voidaan periä takaisin siten, kuin takaisinperintään liittyvät ehdot on kirjattu kulloiseenkin avustuspäätökseen. Investointihankkeisiin myönnettävän energiatuen maksatusehtojen mukaan energiatuen palauttamisesta ja takaisinperinnästä säännellään valtionavustuslain (688/2001) 5 luvussa. Siinä säädetään muun muassa valtionavustusten palauttamisesta silloin, kun avustusta on saatu virheellisesti, liikaa tai perusteettomasti (20 §). Samoin säädetään takaisinperinnästä esimerkiksi tilanteessa, jossa avustuksen saaja on käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty (21 §). Energiatuen maksatusehtojen mukaan myös tukien myöntämiseen tai maksamiseen vaikuttavien väärin tietojen antaminen voi aiheuttaa oikeudellisia seuraamuksia tai toimenpiteitä. Tukien väärinkäyttöön liittyvistä

³²⁶ KETS- ja KEO-liittymisasiakirjat

³²⁷ <http://www.motiva.fi/fi/toiminta/energia-jailmastosisopimukset/uudetenergiatehokkuussopimukset2008---2016/jatkuva-parantaminen-keskeista.html> (19.4.2008)

rikosoikeudellisista seuraamuksista säädetään rikoslain (39/1889) 29 luvussa. Valtionapuviranomaisen päätökseen tyytymätön asianosainen voi tehdä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voi valittamalla hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

6. Julkisen sektorin energiansäästösopimusten arviointi –projekti

6.1 Arviointiprojektin tausta

Kauppa- ja teollisuusministeriö tilasi vuonna 2002 julkisen sektorin energiansäästösopimuksia koskevan arvioinnin Tampereen teknillisen korkeakoulun Rakentamistalouden laitokselta, jonka yhteistyökumppanina arvioinnissa toimi Tampereen yliopiston Hallintotieteiden keskus. Arvioinnin kohteena oli toimeksiannon mukaisesti julkisen sektorin energiansäästösopimusten sisältö, tavoitteet ja toteutuminen. Arvioinnin tavoitteena oli antaa objektiivinen kokonaiskuva sopimustoiminnan tuloksellisuudesta ja organisoinnin tehokkuudesta sekä antaa suosituksia sopimustoiminnan kehittämiseksi mahdollista uutta sopimuskautta ajatellen. Tuloksellisuudella tarkoitetaan tässä energiansäästösopimusten avulla saavutettuja säästöjä. Muut edellä mainitut osatekijät kietoutuvat toisiinsa siten, että esimerkiksi sopimuksen sisältö ja sen tavoitteet muodostavat kiinteän kokonaisuuden sopimusjärjestelmän toimivuutta arvioitaessa. Sopimusten toteutumista arvioitiin siis paitsi selvittämällä, miten hyvin asetetut energiansäästön prosentuaaliset tavoitteet olivat toteutuneet, myös arvioimalla, miten riittäväksi esimerkiksi sopimukseen liittyvä koulutus koettiin.

Arviointitoiminnan pääpaino oli kuntien sopimuksissa. Sopimukset oli tehty vuosina 1997 – 2002 ja sopimuskausi päättyi vuoden 2002 lopussa. Projektin tuotoksena syntynyt raportti ilmestyi joulukuussa 2002 nimellä ”Julkisen sektorin energiansäästösopimusten arviointi”. Arviointihankkeen yhteydessä kerättiin samalla aineistoa käsillä olevaa pro gradu –tutkielmaa varten. Osa kysely- ja haastattelukysymyksistä muotoiltiin siten, että niiden vastauksia on mahdollista hyödyntää tässä tieteellisessä opinnäytetyössä, jonka laatija toimi hankkeessa tutkimusapulaisen roolissa. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi kysely- ja haastattelututkimusta metodina.

6.2 Kysely- ja haastattelututkimus metodina

6.2.1 Kysely

Kysely on eräs survey-tutkimuksen keskeisistä metodeista. Survey-tutkimuksella tarkoitetaan ”sellaisia kyselyn, haastattelun ja havainnoinnin muotoja, joissa aineistoa kerätään standardoidusti ja joissa kohdehenkilöt muodostavat otoksen tai näytteen tietystä perusjoukosta”.³²⁸ Survey-tutkimus kuuluu kvantitatiivisiin lähestymistapoihin, mutta kyselymetodin avulla voidaan luonnollisesti kerätä myös kvalitatiivista aineistoa. Kyselymetodin käyttämiselle on tyypillistä, että kyselyn suorittamiseen ei liity henkilökohtaista, kasvokkaista kanssakäymistä, vaan kysely suoritetaan esimerkiksi postitse tai puhelinkyselynä.

Kyselytutkimusten etuna pidetään sitä, että niiden avulla voidaan kerätä laaja tutkimusaineisto eli kysely on menetelmänä tehokas. Kyselytutkimuksien aineistoa pidetään kuitenkin usein pinnallisena ja itse tutkimuksia teoreettisesti vaatimattomina. Kyselytutkimuksiin voidaankin nähdä liittyvän monia heikkouksia. Ensinnäkin vastaajien asennoitumista kyselyyn on mahdotonta kontrolloida: onko kyselyyn paneuduttu huolella vai onko se täytetty ohimennen ilman syventymistä. Toisekseen ei voida tietää, ovatko valmiiksi annetut vastausvaihtoehdot olleet vastaajien mielestä onnistuneita, onko niiden joukosta löytynyt täysin sopiva vastausvaihtoehto. Myös väärinymmärryksiä on voinut syntyä, eikä niitä pystytä jälkikäteen välttämättä havaitsemaan. Kyselytutkimuksiin usein liittyvä alhainen vastausprosentti on myös eräs tämän metodin käyttöön liittyvä heikkous.³²⁹ Näitä epäkohtia pyrittiin välttämään tai ainakin minimoimaan alaluvussa 6.3 ”Arviointiaineiston kerääminen” selostetulla tavalla.

6.2.2 Haastattelu

Haastattelututkimus on puolestaan kvalitatiivisen tutkimuksen päämenetelmä. Haastatteluun tiedonkeruun muotona liittyy useita etuja. Haastateltava saattaa esimerkiksi käsitellä tutkimusaihetta laajemmin kuin tutkija on osannut ennakoita. Tämä seikka nousee erityiseen

³²⁸ Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 1997 s. 189.

³²⁹ Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 1997 s. 191.

arvoon silloin, kun tutkimuskohteena on alue, jota on kartoitettu vasta hyvin vähän. Haastattelu on menetelmänä joustava, joten tutkija voi haastattelun aikana esimerkiksi pyytää vastaajalta tarkennuksia tai laajempia perusteluja käsillä olevaan aiheeseen. Lisäksi haastattelumetodin etuna on, että vastaajiksi suunnitellut henkilöt saadaan yleensä mukaan tutkimuksiin, toisin kuin esimerkiksi kyselyissä. Haastateltavat on myös mahdollista tavoittaa myöhemminkin, mikäli tämä osoittautuu tarpeelliseksi, esimerkiksi seurantatutkimusta suoritettaessa.³³⁰

Haastatteluunkin liittyy metodina kuitenkin myös haittapuolia. Ensinnäkin haastattelu vie runsaasti aikaa. Sen lisäksi haastatteluun katsotaan sisältyvän monia virhemahdollisuuksia. Nämä johtuvat sekä haastattelijasta, haastateltavasta että itse haastattelutilanteesta. Haastateltava voi esimerkiksi kokea haastattelutilanteen uhkaavaksi tai ahdistavaksi tai jomman kumman osapuolen huomio voi kiinnittyä toisarvoisiin ulkoisiin seikkoihin tai häiriötekijöihin. Lisäksi on todettu haastateltavien antavan mielellään ns. sosiaalisesti suotavia vastauksia. Haastateltavat tulkitsevat omia asemiaan ja turvaavat itseään toisia vastaan. Haastattelu on konteksti- ja tilannesidonnaista, joten haastateltavat saattavat ilmaista näkemyksiään haastattelussa toisin kuin muissa tilanteissa. Tutkijan onkin osattava myös tulkita vastauksia ja sittenkään tuloksia ei pidä liikaa yleistää.³³¹

6.2.3 Case-haastattelut

Energiansäästösopimusten arviointiprojektiin liittyvät case-haastattelut suoritettiin teemahaastatteluna. Teemahaastattelu on strukturoidun ja avoimen haastattelun välimuoto³³². Teemahaastatteluun päädyttiin, koska tavoitteena oli nimenomaan kartoittaa vallitsevaa tilannetta ja kerätä sen avulla tietoa, miten energiansäästösopimukset näkyvät kunnallisessa päätöksenteossa eri tasoilla. Tällaisessa tilanteessa strukturoitu haastattelu olisi ollut liian sidottu jo lähtöasetelmiltaan. Avoin haastattelu puolestaan olisi ollut turhan lavea muoto esitietojen hankintaan.

³³⁰ Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 1997 s. 201—202.

³³¹ Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 1997 s. 202—203.

³³² Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 1997 s. 204.

6.3 Arviointiaineiston kerääminen

Käytännön sopimustoiminnan arvioinnissa käytettyjen tietojen kerääminen suoritettiin pääasiassa haastattelu- ja kyselytutkimuksen avulla. Haastattelujen avulla kerättiin tietoa sopimusosapuolilta, johtoryhmässä toimineilta, energiansäästön palvelukeskus Motiva Oy:n edustajilta, sopimukseen liittyneiden yhteisöjen avainhenkilöiltä, energiakatselmuskonsulteilta, energiataukea hallinnoivilta henkilöiltä sekä muilta keskeisiltä sidosryhmiltä. Haastattelut suoritettiin pääasiassa teemahaastatteluina. Osa haastatteluista oli yksilöhaastatteluja, osa paritai ryhmähaastatteluja. Myös puhelinhaastatteluja suoritettiin. Haastattelijoiden lukumäärä vaihteli yhdestä kolmeen. Arvioinnissa käytettiin siis sekä menetelmä- että tutkijatriangulaatiota³³³. Tavoitteena oli saada kokoon pääasiassa kvalitatiivista aineistoa, jota täydennettiin kyselylomakkeen kvantitatiivisista osioista saadulla aineistolla.

Määrällisesti merkittävä osa tutkimusaineistosta kerättiin kyselylomakkeen (**Liite 2**) avulla, joka lähetettiin vastaajille sähköpostin välityksellä. Toimivan kyselylomakkeen laatimisen helpottamiseksi tehtiin ensin muutama case-haastattelu, joiden avulla pyrittiin selvittämään niitä mekanismeja, joiden kautta energiansäästösopimusten vaikuttavuus ja tuloksellisuus toteutuu käytännön toimissa. Case-haastatteluissa haastateltiin Tampereen kaupungin toimijoita eri sektoreilta ja niistä saatujen tulosten pohjalta muokattiin kyselylomakkeen raakaversio. Lomaketta myös testattiin muutamalle henkilölle suunnatulla pilottitutkimuksella. Tämän lisäksi lomakkeen raakaversio oli kommentoitavana Tampereen kaupungin energiansäästön seurantaryhmän jäsenillä. Saatujen kommenttien ja pilottitutkimuksen avulla lomaketta muokattiin toimivampaan suuntaan. Näin saavutettiin esiyymmärrys tutkittavasta aiheesta ja käytännön tutkimukseen liittyvistä painotustarpeista. Kyselylomakkeessa käytettiin sekä asteikkoihin perustuvia kysymyksiä, monivalintakysymyksiä että avoimia kysymyksiä.

Kyselylomake lähetettiin sähköpostitse energiansäästösopimuksen solmineiden kuntien energiansäästön yhteyshenkilöille, joiden yhteystiedot oli saatu Suomen Kuntaliitosta. Kyselylomakkeita lähti yhteensä 44 kappaletta. Lomaketta ei lähetetty niihin yhdeksään kuntaan, joissa suoritettiin henkilökohtainen haastattelu. Kyselyn mukana lähetettiin saate, jossa taustoitettiin lyhyesti kyselyä sekä korostettiin vastaamisen tärkeyttä. Saatteessa todettiin

³³³ Eskola – Suoranta 2000 s. 68—70.

kyselyyn vastaamisen olevan myös tosiasiallinen keino vaikuttaa sopimusjärjestelmän kehittämiseen. Myös kyselyn luottamuksellisuus tuotiin ilmi kertomalla muun muassa, että saadut vastaukset tullaan loppuraporttiin ryhmittelemään siten, että vastaajan edustama kunta ei käy annettujen vastausten perusteella selville.

Kun annettu vastausaika oli kulunut umpeen, täytettyjä kyselylomakkeita oli palautunut 10 kpl eli vastausprosentti oli 23. Tämän jälkeen vastaajille lähetettiin muistutus kyselyn tärkeydestä ja annettiin uusi määräaika lomakkeen palauttamiselle. Saatuja vastauksia myös analysoitiin alustavasti. Vastausten todettiin jakautuvan siten, että tiettyihin kysymyksiin näytti tulleen lähes poikkeuksetta yhteneväisiä vastauksia, kun taas osassa vastauksista ilmeni suhteellisen voimakastakin hajontaa. Yhteneväisten vastausten osalta näytettiin saavutetun aineiston kylläntyminen eli saturaatio, mikä toimii osoituksena tutkimushavaintojen riittävydestä³³⁴. Tällä perusteella laadittiin uusi, suppeampi kyselylomake, jossa oli vain niitä kysymyksiä, joihin oli saatu epäyhteneväisiä vastauksia. Suppea kyselylomake lähetettiin niihin 28 kuntaan, jotka eivät olleet palauttaneet alkuperäistä kyselylomaketta muistutuksesta huolimatta.

Aktiivisimmin sähköpostikyselyyn vastasivat isoimpien kuntien (yli 30 000 asukasta) edustajat. Vastausajan kuluttua umpeen täytettyjä kyselylomakkeita oli palautunut viisi kappaletta. Näin ollen kokonaisvastausprosentiksi muodostui 43. Vastausprosentti on varsin alhainen, kun otetaan huomioon se, että lomake oli lähetetty valikoituneelle joukolla, erityisryhmälle, jolloin yleensä saadaan korkeampi vastausprosentti, ja lisäksi se, että lomaketta paitsi karhuttiin kerran, vastaajille annettiin myös mahdollisuus vastata lyhennettyyn kyselylomakkeeseen. Alhainen vastausprosentti voi kertoa ainakin paitsi vastaajien työkuormituksesta, myös epäuskosta omiin vaikutusmahdollisuuksiin sekä mahdollisesti mielenkiinnon puutteesta energiansäästöasioihin yleensä. Mikäli jälkimmäinen vaihtoehto on fakta, tilanne on ongelmallinen, koska vastaajat ovat nimenomaan kuntiansa energiansäästön ”kapellimestareita”.

Kyselylomake lähetettiin maaliskuussa 2002 sähköpostitse myös kaikkiin kahteentoista energiansäästösopimuksen solmineeseen kuntayhtymään. Kyselylomake oli samansisältöinen kuin kunnille lähetetty lomake. Vastausajan kuluttua umpeen täytettyjä kyselylomakkeita oli palautunut kuusi kappaletta. Tämän lisäksi puhelimitse haastateltiin 14 sellaisen kunnan

³³⁴ Eskola – Suoranta 2000 s. 62.

edustajaa, jotka eivät olleet solmineet energiansäästösopimusta. Puhelinhaastattelu suoritettiin teemahaastatteluna, jonka avulla pyrittiin selvittämään pääasialliset syyt siihen, miksi ko. kunta ei ollut solminut energiansäästösopimusta. Haastattelussa kysyttiin myös vastaajan kantaa ja perusteluja siihen, kumpi ohjausmuoto, normiohjaus vai sopimusohjaus, toimisi paremmin energiansäästön tavoitteiden saavuttamisessa.

Saatu aineisto on suhteellisen pieni, joten sen pohjalta ei ole järkevää tehdä laajaa kvantitatiivista yhteenvetoa. Tavoitteena ei ollutkaan tilastollinen yleistettävyyys vaan ennemminkin pyrittiin hahmottamaan kuntien energiansäästöön liittyviä seikkoja laajemmin. Tavoitteena oli oppia ymmärtämään se, miten monialainen ja hiukan vaikeasti hahmotettava, abstrakti energiansäästöajattelu etenee kunnan organisaatiossa ja mitä vaikutuksia sillä on, tai onko vaikutuksia ylipäätään. Alasuutari viittaa kvalitatiiviseen ja kvantitatiiviseen analyysiin jatkumona³³⁵. Tässä tutkimuksessa onkin pyritty käyttämään kerättyä aineistoa siten, että pääpaino on kvalitatiivisella aineistolla, ja suppeamman kvantitatiivisen aineiston tehtävä on lähinnä tukeva ja täydentävä.

6.4 Aineistonhankinnalla saatujen tulosten analyysiä

Seuraavassa käydään läpi käsillä olevan tutkielman kannalta kiinnostavimpia kysymyksiä energiansäästösopimusten toimivuudesta kunnissa ja kuntayhtymissä. Esitys etenee siten, että ensin kirjataan kyselylomakkeessa tai haastattelussa käytetty kysymys ja sen jälkeen esitetään yhteenvedonomaaisesti saatujen vastausten sisältö. Paikoitellen on käytetty suoria lainauksia annetuista vastauksista. Lainauksiksi on nostettu sellaisia vastauksia, joissa kiteytyy monissa vastauksissa esiin tulleet teemat tai jotka ovat muuten kuvaavia. Hirsjärven ym. mukaan suorien lainausten käyttäminen myös lisää tutkimuksen luotettavuutta³³⁶.

Energiansäästötavoitteiden toteutumista voidaan pyrkiä ohjaamaan monella tavalla. Ensinnäkin voidaan käyttää viranomaisohjausta, jolla tarkoitetaan valtioneuvostosta tai ministeriöstä tulevia selkeitä määräyksiä (esimerkiksi rakentamismääräyskokoelman määräykset). Toiseksi voidaan käyttää taloudellista ohjausta (esimerkiksi energia- ja

³³⁵ Alasuutari 1999 s. 214.

³³⁶ Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 2000 s. 215.

ympäristöverot sekä erilaiset julkisoikeudelliset maksut). Kolmanneksi ohjauskeinona voidaan käyttää sopimuksia. Mikä ohjaus muodoista toimisi mielestänne parhaiten energiansäästötavoitteiden toteuttamiseksi ja miksi?

Saatujen vastausten perusteella enemmistö vastaajista piti taloudellista ohjausta toimivimpana ohjauskeinona. Perusteluina mainittiin muun muassa se, että taloudellinen ohjaus sitouttaa paremmin. Tällä tarkoitettiin taloudellista kannustinta ja sitoutumista sen tavoitteluun. Useissa vastauksissa kävi ilmi, että vain selvä raha motivoi. Joissakin vastauksissa korostettiin sitä, että taloudellinen ohjaus toimii, jos se tarkoittaa kannustinta, mutta ei taloudellista riskiä sanktion muodossa. Vastausta voidaan pitää hieman ristiriitaisena, koska taloudellinen sanktio toteutuessaan toki myös vaikuttaa ”selvänä rahana”, sen puuttumisena. Viranomaisohjausta pidettiin miltei yhtä usein toimivimpana ohjausmuotona. Sopimusohjausta pidettiin selvästi heikoimmin toimivana ohjauskeinona, joskin sen todettiin olevan kunnalle joustavuudessaan ”miellyttävin.”

Kunnan koko ei vaikuttanut selkeästi annettuihin vastauksiin. Pienimmät, alle 10 000 asukkaan kunnat pitivät kuitenkin viranomaisohjausta jonkin verran toimivampana ohjauskeinona kuin muita esitettyjä vaihtoehtoja. Perusteluina käytettiin muun muassa tämän ohjauskeinon selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Joidenkin pienten kuntien vastauksissa todettiin myös, että ”Näköjään vain määräykset tehoavat luottamushenkilöihin” ja ”Vasta pakon edessä toimitaan”. Vastauksista on nähtävissä, että näissä pienissä kunnissa energiansäästöstä ei ole tullut luonteva osa kunnan toimintaa, vaan se koetaan ylimääräiseksi rasitteeksi. Toisenlaisiakin esimerkkejä löytyi, joten sitä johtopäätöstä ei voi vetää, että pienissä kunnissa suhtauduttaisiin vastentahtoisemmin energiansäästöön. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että energiansäästön yhteyshenkilöksi valitun viranhaltijan omalla kiinnostuksella asiaan on suuri merkitys energiansäästötoimenpiteiden eteenpäinviemisessä. Eräässä vastauksessa tämä todettiin, että mikäli energiansäästön yhteyshenkilö on motivoitunut tähän toimintaan, sopimusohjaus riittää, mutta mikäli motivaatiota ei ole, normi toimii paremmin.

Sopimusohjausta parhaimpana pitäneet kunnat vetosivat sopimusmuodon joustavuuteen, mikä korostui lähes jokaisessa vastauksessa. ”Ei ole hyvä, jos kunnille vain sanellaan, mitä niiden pitää tehdä.”. Kuntakenttä on hyvin heterogeeninen, mistä syystä esimerkiksi normiohjausta ei energiansäästötavoitteiden osalta pidetty toimivana. Joustavuus todettiin eduksi myös niissä

tilanteissa, joissa kunta oli jo oma-aloitteisesti tehnyt energiansäästötoimenpiteitä. Tällaisissa tapauksissa normisääntelyn katsottiin kohtelevan epäoikeudenmukaisesti säästötoiminnassa aloitteellisia kuntia. Sopimusten todettiin myös sitouttavan paremmin kuin normiohjauksen. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että asiaa on pitänyt itse miettiä ja työstää ennen sopimuksen solmimista. Sopimusmuotoon toivottiin kuitenkin enemmän velvoitteita esimerkiksi määräaikojen muodossa, koska tämä vastaajien mukaan ”loisi painetta kunnissa toiminnalle ja vaikuttaisi asioiden priorisointiin.”. Vastaavasti sopimusmenettelyyn toivottiin lisää taloudellisia kannusteita. Myös edellä mainittujen ohjausmuotojen erilaisia yhdistelmiä pidettiin toimivina ohjauskeinoina. Sellainenkin vastaus annettiin, jonka mukaan energiansäästö ohjaa itse itseään, muuta kannustinta ei tarvita, koska palkinto syntyy toteutuneesta säästöstä.

Onko kunnan organisaatiossa jotakin sellaista, joka tekee sopimuksen noudattamisen hankalaksi (esimerkiksi sektorijako tms.)?

Eniten mainintoja sai muiden toimijoiden motivaation puute. Hallintokuntien ei todettu innostuneen asiasta. Tämansisältöisiä vastauksia saatiin niin pienistä kuin suuristakin kunnista. Eräässä vastauksessa asia muotoiltiin seuraavasti: ”Muiden toimialojen kiinnostus energiansäästösopimusta kohtaan on vähäistä. Yrityspuolella sanottaisiin, että energiansäästö ei kuulu niiden ydinliiketoimintaan.”. Annettu kommentti näyttää kuvaavan hyvin tilannetta kunnissa. Energiansäästö koettiin vain teknisen toimen asiaksi. Esimerkiksi koulut maksavat sisäisen tilavuokransa ”yhtenä könttinä”, siinä ei ole eritelty energiankulusta, jolloin sen osuutta on vaikea hahmottaa eikä motivaatiota säästöön synny. Tämä koettiin selkeäksi epäkohdaksi energiansäästön yhdyshenkilöiden vastauksissa. Myös yleinen resurssipula ja määrärahojen puute mainittiin tässä kohdassa usein, samoin tiedon puute sopimuksesta. Eräässä vastauksessa todettiin, että energiansäästöä pidetään vanhanaikaisena. Kysely koski sopimuskautta 1997 – 2002, joten tätä tutkimusta kirjoitettaessa on todettava, että asiassa lienee tapahtunut muutos. Energiansäästö tuskin enää on vanhanaikaisen toiminnan maineessa, koska ilmastonmuutoskeskustelu on virinnyt voimakkaasti 2000-luvun puolivälin jälkeen. Vanhanaikaisuudella saatettiin viitata ”säästö” sanaan liittyvään niukkuuden metaforaan. Säästäminen koetaan epämiellyttäväksi ja se tarkoittaa sitä, että jostakin joudutaan luopumaan. Tämä näkökohta on ilmeisesti osaltaan vaikuttanut siihen, että uuden sopimuskauden myötä energiansäästösopimusten nimi on muutettu ”energiatehokkuussopimuksiksi”. Tehokkuudella

on dynaaminen kaiku, siihen liitetään yleisemmin positiivisia piirteitä, vaikka tämäkään ajatus ei enää ole ristiriidaton.

Miten tärkeäksi miellätte energiansäästösopimuksen sopimusten sitovuuden periaatteen kannalta eli ”kun on sovittu, se myös pidetään”?

Vastanneista noin kolmasosa vastasi tähän ”erittäin tärkeänä” ja noin kaksi kolmasosaa ”melko tärkeänä”. Sopimuksella on siis selvästi moraalista sitovuutta, vaikka se sopimuksessa on maininta, että se on tavoiteohjelman kaltainen eikä sen rikkominen aiheuta irtisanomisen lisäksi muita oikeudellisia seuraamuksia. On myös mahdollista, että sopimuksen sanktiottomuus ei ole kaikilla asian kanssa tekemisissä olevilla tiedossa. Muutama vastaaja ei osannut sanoa kantaansa, mikä voi kertoa siitä, että ”tavoiteohjelman kaltaisen sopimuksen” asemoiminen juridisen sitovuuden osalta tuottaa vaikeuksia.

Sopimuksen sitovaksi ymmärtämisestä kertoo sekin, että normia pidettiin jopa epäluotettavampana. Taloudellisen kannustimen sisältävästä normista sanottiin eräässä haastattelussa näin: ”Normiin liittyy epäily; jos valtion rahat onkin loppu, rahoitusta ei tule, mutta sopimus pitää, siihen voidaan luottaa.”. Sopimuksen sitovuutta pidetään siis hyvin voimakkaana. Kyseisessä energiansäästösopimuksessa oli kuitenkin lauseke, jonka mukaan ”Tavoitteiden saavuttamiseksi kauppa- ja teollisuusministeriö ottaen huomioon vuosittain käytettävissä olevat määrärahat (kurs. tässä) tukee...”. Näin ollen sopimus ei automaattisesti takaa tuen saamista, koska siihen on liitetty rajoittava ehto, määrärahojen riittävyys. Yhdessäkään vastauksessa ei noussut esille se, että sitovuus voisi merkitä myös KTM:n myöntämien tukien takaisinperintää, mikäli ilmenee, että saatuja tukia ei ole käytetty tarkoitetulla tavalla. Asiaa ei erikseen kysytty haastatelluilta.

Mitkä ovat tärkeimmät syyt energiansäästösopimuksen tekemiseen kunnassanne?

Selkeästi tärkeimmäksi syyksi sopimuksen tekemiselle mainittiin taloudelliset syyt, ”raha”. Jonkin verran mainittiin myös imagosyyt. Selvittämättä kuitenkin on, minkä verran kunnat tosiasiaissa markkinoivat esimerkiksi ”vihreyttään” tai kestäväen kehityksen periaatteitaan. Eräs iso kunta ilmoitti pyrkivänsä kaikin keinoin profiloitumaan ”ympäristöystävälliseksi”, joten imago oli ilmoituksen mukaan peräti tärkein syy sopimukseen ryhtymiseen. Kun toisaalla

kyselyssä tai haastattelussa kysyttiin, voiko vastaajan mielestä energiansäästösopimuksella vaikuttaa kunnan imagoon, valtaosa vastasi myöntävästi. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että vaikka sopimuksen solmimisen yhteydessä imagovaikutukseen ei niinkään uskottu, sen ajatellaan siitä huolimatta vaikuttavan myönteisesti imagoon. Tämä on siis vastaajan subjektiivinen kokemus.

Monissa vastauksissa tuotiin ilmi myös se, että sopimus on tärkeä väline energiansäästön edistämässä. Sopimukseen vetoamalla voidaan saada talousarvioon määrärahoja esimerkiksi katselmointitoimintaan, jonka perusteella sitten voidaan toteuttaa havaittuja energiansäästöä edistäviä toimia. Sopimusta käytetään siis ”selkänäjänä” energia-asioiden edistämässä. Tämän perusteella voidaan todeta, että sopimus ”legitimoi” energiansäästön tavoittelun kunnan organisaatiossa. On kuitenkin mahdotonta tehdä vertailua siitä, miten energiansäästötoimet olisi toteutettu, jos niistä olisi määrätty normilla. Tässä on turvaututtava haastateltujen näkemykseen ja heidän käytännön kokemuksiinsa.

*Olisiko nyt sopimuksen johdosta tehdyt toimenpiteet tehty myöhemmin ilman sopimustakin?
Onko sopimuksen solmiminen vaikuttanut toimenpiteiden toteuttamisen aikatauluun?*

Suurin hyöty sopimuksesta näiden kysymysten osalta näyttää olevan energiansäästötoimenpiteiden nopeammassa toimeenpanossa. Saatujen vastausten mukaan energiansäästötoimenpiteitä olisi kyllä tehty ilman sopimustakin, mutta sopimuksen merkitys on siinä, että sen avulla toimeenpano on nopeutunut merkittävästi tai jonkin verran. Jo edellä käsitelty sopimuksen välinearvo kävi siis ilmi tässäkin. Sopimuksen todettiin tehneen energiansäästötoimenpiteistä suunnitelmallisempia ja toteutuksesta valvotumpaa. Sopimuksen mainittiin myös toimineen hyvänä välineenä energiansäästötoiminnan käynnistämässä ja ylläpidossa.

Otos kunnista, jotka eivät olleet solmineet energiansäästösopimusta

Puhelimitse haastateltiin lisäksi 14 sellaisen kunnan edustajaa, jotka eivät olleet solmineet energiansäästösopimusta. Puhelinhaastattelu suoritettiin temahaastatteluna, jonka avulla pyrittiin selvittämään pääasialliset syyt siihen, miksi ko. kunta ei ollut solminut energiansäästösopimusta. Haastattelussa kysyttiin myös vastaajan kantaa ja perusteluja siihen,

kumpi ohjausmuoto, normiohjaus vai sopimusohjaus, toimisi paremmin energiansäästön tavoitteiden saavuttamisessa.

Kysymykseen siitä, miksi energiansäästösopimusta ei ollut solmittu, saatiin harmonisen yksiselitteinen vastaus: resurssipula. Lisäksi useimmat vastaajat totesivat, että energiansäästöasiat ovat jo hyvässä hoidossa, siihen ei tarvita sopimusta. Sopimuksen mahdollisesta imagomerkityksestä kunnalle vastaukset jakaantuivat tasan: osa piti sopimusta, tai tässä tapauksessa sen puuttumista, merkittävänä seikkana kunnan imagon kannalta, toisten mukaan sillä ei ole mitään merkitystä. Myös mielipiteet siitä, mikä ohjauskeino toimisi parhaiten, jakoutuivat. Perusteet olivat samansuuntaiset kuin sopimuksen solmineilla kunnilla. Normiohjauksen kannattajat vetosivat sen selkeyteen ja yksiselitteisyyteen, sopimusohjaus taas sai kannatusta joustavuutensa vuoksi. Kaikki vastaajat pitivät taloudellista tukea toimivana motivointikeinona.

6.5 Yhteenveto arvioinnin tuloksista

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää sopimustoiminnan tuloksellisuutta ja organisoinnin tehokkuutta. Tuloksellisuudella tarkoitettiin lähinnä aikaansaatuja säästöjä ja tehtyjen säästötoimien toteuttamisaikataulua, mutta myös sitä, miten sopimus toimi kunnassa energiansäästön edistäjänä yleisemmällä tasolla. Toisin sanoen arvioinnissa pyrittiin selvittämään esimerkiksi sitä, auttaako sopimus liittämään energiansäästöajattelun luontevaksi osaksi kunnan kaikkien toimialojen toimintaa.

Sopimuksen todettiin kannustaneen energiansäästöön ja nopeuttaneen energiansäästöinvestointien tekemistä. Sopimus myös toimi selvästi työkaluna, jolla energiansäästöasioita voitiin edistää kunnissa. Sopimus oli jotakin konkreettista, johon voitiin vedota. Tämä tuntui toimivan etenkin teknisen toimen toimialalla. Näiltä osin sopimustoiminta oli siis tuloksellista ja sen tavoitteet olivat toteutuneet. Epäkohtia on kuitenkin edelleen siltä osin, että energiansäästöä ei ole vielä pystytty liittämään osaksi kaikkien toimialojen toimintaa. Usein se koettiin vain teknisen toimen asiaksi. Tässä näyttäisi olevan selvä asennekasvatuksen, koulutuksen ja motivoinnin paikka. Energiansäästötoiminnan organisointi ei siis toimi kunnissa riittävällä tavalla. Sen sijaan organisointi näyttäisi toimineen siltä osin, että yhteistyö KTM:n, rahoitusta järjestevien TE-keskusten, Kuntaliiton ja Motivan kanssa on sujunut ongelmitta.

Merkittäviä eroja pienten ja suurten kuntien välillä ei näyttänyt syntyvän miltään osin. Saavutettujen tulosten suhteen eniten merkitystä näyttää olevan, kuten todettua, energiansäästön yhteyshenkilöksi valitun viranhaltijan innostuksella asiaan. Kuitenkin esimerkiksi resurssipula saa hiukan enemmän mainintoja pienemmiltä kunnilta kuin suurilta. Samoin viranomaisohjaus koetaan pienissä kunnissa hivenen toimivammaksi vaihtoehdoksi kuin esimerkiksi sopimusohjaus. Tähän tulokseen saattaa juuri liittyä edellä mainittu resurssipula. Pienissä kunnissa selkeiden normien etusija voi johtua myös siitä, että sopimukseen liittyvään koulutustarjontaan oltiin niissä tyytymättömiä. Sopimusjärjestelmän todettiin myös vaativan paljon työtä ja perehtymistä. Energiansäästösopimuksen aikaansaama imago vaikutus puolestaan mainitaan hiukan useammin isojen kuntien tavoittelemana etuna.

Energiansäästösopimuksen sisältö oli myös arvioinnin kohteena. Yleisesti sopimuksesta todettiin kautta linjan, että se on työläs toteuttaa. Sopimuksessa edellytetty raportointimenetelmä koettiin liian raskaaksi ja aikaavieväksi. Resurssipula oli usein käytetty termi, sillä viitattiin useimmiten henkilöresursseihin, mutta myös määrärahojen vähyyttä valiteltiin. Eniten negatiivisia mainintoja sai se, että investointitukia myönnetään vain niin suuriin hankkeisiin, että monissa tiukan taloustilanteen kanssa painivissa kunnissa niiden toteuttaminen jää haaveeksi. Näin etenkin pienimmissä kunnissa. Myös myönnetyn tuen pienuus sai moitteita.

Joissakin vastauksissa viitattiin siihen, että energiansäästöä tulisi edistää ”riittävän korkean virkamiehen” toimesta, vain tällaisella henkilöllä olisi vaikutusvaltaa hallintokuntarajojen yli. Kommentissa mainittiin esimerkiksi teknisen toimen toimialajohtaja. Kuntien välistä yhteistyötä toivottiin lisäävän ja ehdotettiin best practice –hengessä, että hyviksi havaituista energiankäytön tehostamissuunnitelmista koottaisiin tietokanta, josta kukin kunta voisi valita toimivimman. Energiansäästön todettiin olevan sidoksissa myös yleiseen taloustilanteeseen. Erään kommentin mukaan ”Kukaan ei ole kiinnostunut säästöistä, kun menee lujaa.”.

Tässä arvioinnissa ei siis saatu oleellisia eroja kunnan koosta riippuen. Kuitenkin uudistetulle sopimuskaudelle järjestelmää muokattiin siten, että pienille ja suurille kunnille on tarjolla erilaiset sopimukset. Pienille kunnille suunnattu energiaohjelma on kevyempi sekä

tavoitteiltaan että esimerkiksi raportointivelvoitteidensa osalta kuin isompien kuntien energiatehokkuussopimukset. Tässä on haluttu ottaa huomioon se, että sopimusten raportointi oli koettu resurssipulasta johtuen liian raskaaksi prosessiksi etenkin pienissä kunnissa.

6.6 Kokoavia näkökohtia energiansäästösoimustoinnasta

Julkisen sektorin energiansäästösoimukset ovat määräaikaaisuutensa osalta verrattavissa määräaikaiseen oikeussäätelyyn. Määräaikaisuuden etuna voidaan tässäkin nähdä saavutettujen tulosten pakollinen arviointi tietyn aikajakson jälkeen ja mahdollisuus tehdä muutoksia ja korjaavia toimia soimujärjestelmään. Vastaavasti määräaikaisuus saattaa tässäkin aiheuttaa sen, että energiansäästösoimujärjestelmään ei suhtauduta riittäväällä vakavuudella, koska se nähdään vain kokeiluna ja mahdollisesti piankin päättyvänä järjestelmänä.

Kuntalain 1.3 §:n on kirjattu kestävän kehityksen periaate, joka tulisi ottaa huomioon kaikessa toiminnassa. Konkreettisempina tavoitteina tämä näkyy esimerkiksi kuntien ympäristöohjelmissa, jotka kattavat niin rakennetun kuin luonnonympäristönkin. Energiansäästösoimus on esimerkki hallinnolliset rajat ylittävästä ohjelmasta, jonka toteuttamiseksi vaaditaan paitsi hallinnonalojen yhteistyötä, myös henkilöstöresursseja ja rahoitusta, jotta soimuksen edellyttämät tavoitteet voidaan yhteensovittaa eri tulosyksiköiden välillä.³³⁷

Energiansäästösoimusten on tarkoitus toimia kunnissa strategisten linjausten tukena ja ne tulisi sitoa poliittisessa päätöksenteossa laajoihin asiayhteyksiin. Energiatehokkuus tulisi mieltää jatkuvaksi prosessiksi, joka on luonnollinen osa kaikkea kunnan toimintaa. Energiatehokkuus ei ole kertaluonteinen projekti. On huomattava, että yhdyskuntasuunnittelulla on merkittävä vaikutus energiansäästöön. Kaavoitusratkaisuihlaan kunta voi vaikuttaa tehokkaasti yhdyskunnan rakenteeseen ja sitä kautta energiankulutukseen.

Energiansäästösoimus on osa kansallista energiansäästöohjelmaa, joka puolestaan sisältyy kansalliseen ilmastostrategiaan. Ilmastostrategia on väline, jolla Suomi aikoo toteuttaa oman

³³⁷ Julkisen sektorin energiansäästösoimusten arviointi 2002 s. 22.

osuutensa Kioton ilmastopimuksen mukaisista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteista. Näin ollen energiansäästösoimuksen taustalla on kansainvälinen sopimus, jonka periaatteet tuntuvat yleisesti hyväksyttäviltä; useimmat ihmiset haluavat säästää luonnonvaroja ja estää ympäristön tuhoutumisen.

Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut muun muassa se, että energiansäästösoimuksen käytännön toteuttaminen aiheuttaa kustannuksia, esimerkiksi investointikulut saattavat olla merkittäviä. Lisäksi suuri osa energiansäästösoimusten noudattamisen tuloksista on joko niin pitkän aikavälin päässä tai niin abstrakteja, että niitä on vaikea ymmärtää tai nähdä. Lisäksi energiansäästötoimet ovat hitaita käynnistää ja niiden vaikutukset tulevat usein näkyviin vasta vuosien kuluessa. Tämä vaikeuttaa energiansäästön edistämistä ja motivointia.

Energiansäästösoimus on tyypillinen massasopimus eli sopimus on lähes vakioamuotoinen kaikille sopimusosapuolille. Tällöin soimuksen transaktiokustannukset eli muun muassa soimusneuvottelujen käymisestä, soimuksen laadinnasta ja soimuksen noudattamisen valvonnasta aiheutuvat kustannukset jäävät suhteellisen alhaisiksi³³⁸. Energiansäästösoimus on ennen kaikkea tavoiteohjelma. Se on nimetty soimukseksi todennäköisesti juuri soimustermiin liittyvän moraalisen velvoittavuuden vuoksi. Sopimus mielletään sitovammaksi kuin tavoiteohjelma tai yhteistoiminta-asiakirja.

Sekä pienten kuntien energiaohjelmissa että isojen kuntien energiatehokkuussoimuksissa on maininta siitä, että kyseiseen asiakirjaan sitoutuminen otetaan huomioon muiden mahdollisten ohjauskeinojen mitoituksessa. Näin ollen energiaohjelma ja energiatehokkuussoimus ovat esimerkkejä soft law –sääntelystä, jossa sääntelyn kohteiden omaehtoinen toiminta mahdollisesti ”palkitaan” siten, että niihin ei kohdisteta tiukkaa sääntelyä myöhemmässä vaiheessa tai ainakin sääntelyn kohteiden jo toteuttamat toimenpiteet luetaan niiden eduksi.

7. Yhteenvetoa hallintosopimuksista ja hallinnon muutoksista

Hallinnon soimustoiminta on ilmiö, jossa kohtaavat niin yksityisoikeuden kuin julkisoikeudenkin opit ja periaatteet. Kumpikaan ei sellaisenaan tule sovellettavaksi. Monin

³³⁸ Määttä 1998 s. 66.

paikoin hallinnon sopimustoiminta hakee vielä muotoaan ja on täsmentymätöntä. Yksi syy tähän on hallintosopimusten kategorian laajuudessa. Hallintosopimuksiksi kutsutaan kaikkia sopimuksia, joissa julkinen valta on osapuolena. Näin ollen hallintosopimuksia voivat olla yhtä hyvin erilaiset juridisesti sitomattomat yhteistyöasiakirjat kuin tosiasiallisesti sitovat, lakisäätteiset hallintosopimuksetkin. Käsitteiden muotoutuminen on kesken.

Hallinnollinen sääntely muuttuu yhteiskunnan mukana. Viranomaistoimintaan aiemmin kiinteästi kuulunut yksipuolinen valtaelementti on suhteellistunut. Hallintopäätökset eivät ole enää yksinomaisen hallinnon toiminnan muoto. Avoimuuden ja hallintotoiminnan julkisuuden vaatimusten myötä erilaiset neuvotteluihin ja yhteisymmärryksessä asetettuihin päämääriin pohjautuvat toimintatavat ovat lisääntyneet hallinnon toiminnassa. Usein joudutaan yhteensovittamaan erilaisia intressejä. Lisäksi tehokkuuden ja tuloksellisuuden vaatimukset ovat nykyään kiinteä osa myös hallinnon toimintaa. Yksityistämiskehitys on osaltaan tuonut hallintoon sopimuksellisia ja yhteistoimintaan perustuvia käytäntöjä. Julkinen ja yksityinen toiminta eivät ole enää aina selkeästi erotettavissa.

Hallintosopimukset eri muodoissaan ovat vakiintuneet yhdeksi viranomaisten toiminnan muodoksi. Määrällisesti suurin osa näistä sopimuksista on esimerkiksi hankinta-, vuokra- tai kauppasopimuksia eli niissä ei ole kyse hallinnollisesta sääntelystä ja julkisen vallan käyttämisestä. Sopimukset ovat yleisiä myös erilaisten palveluiden järjestämisessä. Hallintosopimukset ovat niin monimuotoinen asiaryhmä, että kaikkia tähän kategoriaan kuuluvia sopimuksia on mahdotonta tarkastella samojen periaatteiden mukaan. Hallintosopimukseen liittyy usein sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia piirteitä. Sopimuksia on siis tarkasteltava tapauskohtaisesti ja usein jaettava elementteihin, kun pohditaan sopimusten ongelmatilanteita ja tulkinnessa käytettäviä säännöksiä. Tällä jaottelulla on merkitystä ennen kaikkea oikeusriitojen ratkaisussa, koska oikeustie valitaan sen mukaan, katsotaanko sopimus yksityis- vai julkisoikeudelliseksi.

Hallinnon sopimustoimintaan kohdistuu myös kritiikkiä. Hallintosopimusten käyttäminen ei varsinaisesti edistä julkisuutta ja avoimutta, koska sopimukset eivät välttämättä ole julkisia, ja ne muotoillaan sopimusosapuolien kesken. Myös hallintomenettelyä koskevien sääntöjen mahdollinen syrjäytyminen nähdään uhkana hallintosopimusten käytössä. Vuonna 2004 voimaantullut hallintolaki kuitenkin selkiytti hallintosopimusten käyttöä. Se muun muassa

määrittelee aiemmin vain yksipuolisiin hallintotoimiin liittyneitä oikeusturvakeinoja, jotka on huomioitava myös hallintosopimuksia käytettäessä. Näitä oikeusturvakeinoja ovat muun muassa julkisuus, vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen ja perusteluvollisuus.

Hallinnon lainalaisuuden periaate rajoittaa viranomaisen sopimustoimintaa. Hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Hallinnon sopimustoiminnan osalta tämä tarkoittaa sitä, että mikäli sopimuksella käytetään julkista valtaa, sen tekemiseen on oltava normiperusta. Nimenomaisen toimivallan myöntäviä säännöksiä on kuitenkin niukasti. Toimivaltaperuste voi olla nimenomaisen, lakiin perustuvan toimivaltasäännöksen lisäksi myös tehtäväkenttään perustuva. Sopimuksella ei myöskään voi kiertää lakia, eikä viranomainen voi laajentaa toimivaltaansa sen avulla. Viranomaisten välisillä toimivaltasuhteilla on merkitystä hallintosopimustoiminnassakin. Kukin viranomainen solmii sopimuksia oman toimivaltansa puitteissa.

Hallintosopimusten pysyvyys ja sitovuus ovat laajoja teemoja. Kun olosuhteet tai lainsäädäntö muuttuvat, miten käy hallintosopimuksen? Sopimuksen merkittävä etu, joustavuus, ja luottamuksensuojan vaatimus joutuvat vastakkain. Sopimukset ovat erilaisia ja niitä voidaan luokitella niiden sitovuuden mukaan. Tällä on vaikutusta sopimusten pysyvyyttä harkittaessa. Sopimussuhteen sisältö ja siitä tehty kokonaisarvio vaikuttavat sopimuksen pysyvyyteen. Sopimuksella ei myöskään voida vaikuttaa sopimussuhteen ulkopuolisiin tahoihin. Viranomaisten hallintosopimustoiminnassa onkin kiinnitettävä huomiota myös siihen, saako sopimussuhde suojaa muiden viranomaisten toimia vastaan.

Hallinnollisen sääntelyn keinot ovat monipuolistuneet ja väljentyneet. Erilaiset puite- ja tavoitenormit ovat esimerkkejä normisääntelyn muutoksista. Joustavien normien avulla on mahdollista varautua myös tuleviin muutoksiin. Lisäksi joustavat normit mahdollistavat kulloisenkin tilanteen erityispiirteiden huomioimisen. Joustavuudella tavoitellaan myös tehokkuutta. Normiohjaus ja muu ohjaava sääntely voivat myös sulautua toisiinsa. Hallintosopimusten käyttö ohjauskeinona on eräs hallinnollisen sääntelyn vapautumisen mukanaan tuoma muutos.

Hallintosopimusten käyttö ohjauskeinona samoin kuin muunlaisen normisääntelyn vaihtoehtojen käyttö on lisääntynyt yhteiskunnallisen muutoksen myötä. Perinteinen

lainsäädäntö ei pysty kaikilta osin vastaamaan sille asetettuihin haasteisiin. Esimerkiksi nopeasti muuttuvat alat, kuten ympäristöala tai tekninen ala, sopivat hyvin perinteisen normisääntelyn vaihtoehtojen kohteeksi. Erilaiset soft law'n ilmentymät ovatkin lisänneet painoarvoaan toimintojen ohjauksessa. Tällaista aineistoa ovat muun muassa erilaiset ohjeistukset, suositukset ja standardit. Soft law –sääntelyä käytetään usein lainsäädännön täsmentäjänä ja tulkintaohjeena. Soft law –sääntelyn avulla voidaan välttyä myös usein pitkältä ja kalliilta lainsäädäntöprosessilta. Soft law on ilmiänsä pehmeää, mutta se ei ole sitä välttämättä sisällöllisesti. Toisin sanoen soft law –sääntelyn avulla voidaan saavuttaa tosiasiallisia ohjausvaikutuksia. Erilaiset itsesääntelyn ja yhteissääntelyn muodot ovat lisääntyneet voimakkaasti erityisesti EU:n vauhdittamana.

Monet uudet sääntelytavat perustuvat yleensä jonkinasteiseen yhteistyöhön ja omaehtoiseen toimintaan. Nämä koetaan yleisesti sopiviksi toimintatavoiksi, joten sääntelystä tulee sitä kautta legitimiä. Yhdessä muotoiltuihin ohjauskeinoihin myös yleensä sitoudutaan hyvin. Soft law –sääntelyn lisääntymisen myötä on ilmeistä, että sen soveltamisaloilla ei-toivottavan toiminnan sanktioiden painopiste siirtyy oikeudellisista sanktioista sosiaalisiin sanktioihin. Esimerkiksi kilpailluilla markkinoilla jonkin toimijan saama negatiivinen julkisuus esimerkiksi ympäristörikkomuksen seurauksena voi olla merkittävämpi uhka kuin esimerkiksi sakon muodossa langetettava rangaistus.

Vapaaehtoinen sääntely ei luonnollisestikaan yksin riitä. Sen rinnalle, tai paremminkin pohjalle, kaiken perustaksi, tarvitaan perinteistä lainsäädäntöä. Vapaaehtoinen sääntely voi toimia tehokkaasti, kun se saa yleiset suuntaviivansa yleisesti hyväksytystä, demokraattisessa prosessissa muotoillusta lainsäädännöstä.

Monet seikat puoltavat hallintosopimusten käyttämistä ohjauskeinona hallinnon tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuten todettua, muun muassa sopimusmenettelyn joustavuus ja tehokkuus ovat merkittäviä etuja normisääntelyn kautta tapahtuvaan ohjailuun verrattuna. Eräs merkittävä ongelma on kuitenkin sopimuksen suhteellisen heikko oikeusvoima. Mikäli sopimustoimivalta kirjataan lakiin, sopimuksen oikeusvoima vahvistuu. Tässä piilee kuitenkin samalla vaara siitä, että sääntelystä muodostuu liian tiukkaa, jolloin menetetään sopimustoiminnalla saavutetut edut. Ratkaisuksi tähän on ehdotettu minimisääntelymallia, joka poistaa sopimusmenettelyn pahimmat epäkohdat, kuten demokratia- ja informaatiovajeen sekä sopimuksen liian heikon tai

liian vahvan oikeusvoiman jättäen kuitenkin sopimusmenettelyn ja sopimusten sisällön muuten määrittelemättä. Sopimusten sisällön määrittely lainsäädännössä olisikin luonnollisesti mahdotonta, vaikka joihinkin tilanteisiin esimerkiksi vakiosopimukset soveltuvat hyvin. Sopimuksen liian vahvalla tai tehokkaalla oikeusvoimalla tarkoitetaan tässä sellaista tilannetta, jossa esimerkiksi ympäristönsuojelun tavoitteet vaatisivat muuttuneiden olosuhteiden vuoksi sopimussuhteen uudelleenarviointia, mutta sopimuksen luokittelu vahvasti sitovaksi ei anna viranomaisille tätä mahdollisuutta³³⁹.

Myös sopimusmenettelyn lähes olematon sanktiojärjestelmä on seikka, joka vaatii parannusta. Osittain tämän sanktiojärjestelmän puutteellisuus johtuu siitä, että sopimukset tai sopimusehdot muotoillaan niin yleisluontoisiksi, että niitä on mahdotonta konkretisoida edes tuomioistuimessa. Toisaalta esimerkiksi keskusjärjestön solmima sopimus ei sido sen alaisia järjestöjä lukuun ottamatta moraalista sitovuutta, minkä merkitystä sinällään ei pidä väheksyä. Jos sopimusten noudattamisesta vielä koituu kustannuksia sopimusosapuolille, saattaa ajatus 'sitomattoman' sopimusvelvoitteen noudattamatta jättämisestä houkutella.³⁴⁰ Näin ollen sopimusmenettely vaatii rinnalleen jonkinasteista normisääntelyä, jotta se voi toimia riittävän tehokkaasti.

Sopimusten sitovuuden takaaminen edellyttäisi siis toimivia virallisia sanktioita sopimusrikkeistä. Käytännössä tämä tarkoittaisi lähinnä sitä, että tuomioistuin tai välimiesoikeus voisi tarvittaessa velvoittaa sopimusosapuolen noudattamaan sopimusta. Tämä merkitsisi sopimuksen luonteen mukaan joko yksityisoikeudellista luontoissuoritukseen määräämistä tai hallinto-oikeudellista täytäntöönpanoa. Jotta sanktioita voidaan käyttää, sopimusmääräysten tulee olla riittävän ehdottomia ja selkeitä. Luonnollisesti myös sanktioita käsittelevän toimielimen määrittely ja sen toimivallan takaaminen ovat välttämättömiä toimenpiteitä.³⁴¹

Sopimus-sanalla näyttää olevan melko sitovaksi mielletty vaikutus huolimatta siitä, että sopimuksiksi kutsutaan hyvin monentasoisia yhteistyömuotoja alkaen erilaisista kehittämisohjelmien tyyppisistä linjauksista aina juridisesti sitoviin järjestelyihin. Sana

³³⁹ Marttinen 1996 s. 13.

³⁴⁰ Marttinen 1996 s. 11.

³⁴¹ Marttinen 1996 s. 12.

'sopimus' näyttää luovan tietynlaiset pelisäännöt toiminnalle ja odotuksen siitä, että näitä sääntöjä noudatetaan. On kuitenkin mahdollista, että sopimus sanana kokee jonkinlaisen inflaation, mikäli sanktiottomia toimintatapoja nimetään sopimuksiksi.

Sopimusjärjestelmä on siis puutteineenkin havaittu toimivaksi. Hallintosopimukset puolustavat paikkaansa eräänä hallinnollisen sääntelyn muotona. On kuitenkin löydettävä tasapaino normisääntelyn ja vapaaehtoisuuden tiellä, jotta voidaan saavuttaa paras mahdollinen tulos. Todennäköisesti kaiken aikaa lisääntyvät käytännön kokemukset tulevat osoittamaan suunnan. Joka tapauksessa hallintosopimukset ovat huomionarvoinen osa sääntelykenttäämme.

LIITE 1

Esimerkki kauppa- ja teollisuusministeriön ja kunnan energiansäästösopimuksesta.

(Kuntakohtaisesti muutettavissa ovat lähinnä kursivoidut kohdat.)

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja _____ kunnan yhteistoimintasopimus energiansäästön edistämisestä

Lähtökohdat ja perusteet

Tällä sopimuksella kauppa- ja teollisuusministeriö ja _____ kunta sopivat niistä tavoitteista ja toimenpiteistä, joita vuonna 1993 käynnistyneen julkisen sektorin energiansäästöohjelman ja valtioneuvoston joulukuussa 1995 tekemän energiansäästöä koskevan periaatepäätöksen sekä valtioneuvoston toukokuussa 1997 hyväksymän energiastrategian periaatteet ja toteutus edellyttävät, erityisesti kunnan oman energiankäytön osalta.

Tämän sopimuksen lähtökohtana on kunnan laatima energiankäytön tilanneraportti. Se sisältää olemassa olevan tiedon pohjalta laaditun selvityksen kunnan omien toimintojen energiankäytöstä ja viime vuosina toteutetuista tehostamistoimenpiteistä.

Energiansäästöllä edistetään kunnan toiminnasta aiheutuvien hiilidioksidipäästöjen vähentämistä ja kansainvälisen ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamista sekä muiden kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista. *Kunnan tavoitteena on kasvihuonekaasupäästöjen palauttaminen vuoden 1990 tasolle vuoteen 2010 mennessä.* Tämä tukee Suomen 31.5.1994 ratifioiman kansainvälisen ilmastopimuksen toteuttamista. Osapuolet tiedostavat ilmastomuutoksen uhan ja katsovat energiansäästösopimuksen osaltaan edesauttavan ilmastopimuksen tavoitteisiin pääsemistä. Paikallisella ja alueellisella toiminnalla on keskeinen merkitys energiatehokkuustavoitteiden saavuttamisessa.

Energiansäästöllä tarkoitetaan tässä sopimuksessa kunnan omistamien rakennusten, kunnallisten palvelujen ja yhdyskuntarakenteen energiatehokkuuden parantamista. Energiatehokkuuden parantaminen tarkoittaa kunnallisten palvelujen vaatiman energiapanoksen eli ominaiskulutuksen pienentämistä siten, että

esimerkiksi rakennuskuutiometrin lämmittämiseen, sähkölaitteiden käyttöön, katukilometrin valaistukseen tai liikennesuoritteeseen tarvittava energiamäärä vähenee.

Energiansäästötoiminta koskee kaikkea kunnan hallinnassa tai vaikutuspiirissä olevaa kulutusta kuten rakennuskantaa, liikennettä ja kuljetuksia, katuvalaistusta, vesihuoltoa, sekä vaikuttamista yhdyskuntarakenteeseen. Rakennusten osalta on kysymys julkisten rakennusten ja muiden kunnan hallitsemien rakennusten ylläpidosta, peruskorjauksesta ja uudisrakentamisesta.

Energian käytön tehostamisella voidaan parantaa toimintojen taloudellisuutta ja luoda säästötoimiin liittyviä työpaikkoja.

Energiansäästön edistämässä otetaan huomioon turvallisuus ja terveellisyys esimerkiksi katuvalaistuksessa ja rakennusten sisäilmassa. Oikein toteutetut energiansäästötoimet parantavat työskentely- ja asumisolosuhteita sekä ehkäisevät osaltaan myös rakennusten kosteusvaurioita ja homeongelmia.

Kunnan omistamat energiayhtiöt ja muut yritykset voivat liittyä erikseen niitä koskeviin energiansäästösopimuksiin.

Tavoitteet

Sopimuksen tavoitteena on

- sellaisten toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto, että energiatehokkuutta edistävästä toiminnasta tulee vakiintunut osa kunnan toimintaa
- kulutusseurannan kattavuuden lisääminen siten, että *n. 90 % kiinteistöistä ja 70 % muuta kulutusta on kuukausittaisen kulutusseurannan piirissä vuoden 2000 loppuun mennessä*
- energiakatselmusten toteuttaminen siten, että *80 % kunnan julkisista palvelukiinteistöistä on katselmoitu vuoden 2005 loppuun mennessä. Välitavoitteena on saada 50 % kiinteistöistä katselmoiduksi vuoden 2002 loppuun mennessä.*
- uuden energiatehokkaan teknologian kokeiluhankkeiden toteuttaminen kunnassa
- alentaa kunnan oman rakennuskannan (julkiset ja asuinrakennukset) lämmön ominaiskulutuksia seuraavasti:

	Lämmön ominaiskulutuksen muutos		
	2000	2005	2010
Kunnan oma rakennuskanta			
– vertailuvuosi 1990	–13 %	–15 %	–18 %
– vertailuvuosi 1996	–6 %	–8 %	–11 %

- rakennusten sähkönkäytön osalta tavoitteena on ominaiskulutuksen kasvun pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun ennen vuotta 2005.
- kunnan toiminnan aiheuttamaa muuta energian kulutusta selvitetään entistä paremmin ja sen ominaiskulutusta pyritään laskemaan samansuuntaisesti kuin rakennuskannan ominaiskulutusta.

Toimenpiteet

Tavoitteiden saavuttamiseksi _____ kunta

- nimeää kuntakohtaisen energiavastuuhenkilön ja hallintokuntakohtaiset energiavastuuhenkilöt sekä laatii vuoden kuluessa allekirjoituksesta energiankäytön tehostamissuunnitelman vaikutusarvioineen
- parantaa kulutusseurantaansa tavoitteiden mukaisesti ja laatii vuosittain omien kiinteistöjen ja muiden omien kohteiden sekä koko kunnan alueen kokonaisenergiataseen
- toteuttaa tavoitekohdan edellyttämän energiakatselmusohjelman ja toteuttaa kannattavat takaisinmaksuajaltaan alle 3 vuoden säästötoimenpiteet sekä edistää omissa hankinnoissaan uusien energiatehokkaiden tekniikoiden käyttöönottoa
- tarjoaa energiankulutusta ja energiansäästöä koskevaa informaatiota hallintokunnille, kiinteistöille, ylläpitohenkilöstölle, käyttäjille ja muille energian loppukuluttajille sekä pyrkii lisäämään kiinteistöjen ylläpitohenkilöstön energiatalouteen liittyvää koulutusta ja erikoisosaamista
- pyrkii edistämään käytäntöä, jossa energia- ja vesikustannukset eritellään erikseen vuokrissa
- sisällyttää energiavaikutusten arvioinnin energiankäytön kannalta merkittäviin ohjelmiin, suunnitelmiin, investointeihin ja muihin päätöksiin
- edistää hallinnon ja yhdyskuntasuunnittelun keinoin energiataloudellisen, vähän liikennettä aiheuttavan, ehjän yhdyskuntarakenteen syntymistä sekä energiatalouden tehostumista koko alueellaan
- edistää omistamiensa energiayhtiöiden ja muiden yritysten ja liikelaitosten liittymistä niitä koskeviin

energiansäästö sopimukseen sekä vaikuttaa siihen, että ne kuntayhtymät, joissa kunta on mukana, laativat yhtymäkohtaisia energiankäytön tehostamissuunnitelmia.

KTM:n toimenpiteet

Tavoitteiden saavuttamiseksi kauppa- ja teollisuusministeriö ottaen huomioon vuosittain käytettävissä olevat määrärahat

- tukee _____ kunnan palvelukiinteistöissä tehtäviä energiakatselmuksia. Avustuksen suuruutta määrättäessä otetaan myönteisenä tekijänä huomioon kunnan sitoutuminen pitkäjänteiseen energiansäästötoimintaan.
- varaa tietyn osuuden energiatukeen osoitetuista määrärahoista säästösopimuksen tehneiden kuntien käyttöön ja tukee _____ kunnan energiakatselmuksissa tai vastaavissa selvityksissä todettuja, energiatuen yleiset ehdot täyttäviä, energiansäästöinvestointeja. Etusijalla ovat uuden, energiaa säästävän teknologian käyttöönottoon liittyvät hankkeet, joiden toteutumista edistetään myös yhteistyössä Tekesin ja Motivan kanssa.
- kustantaa Motivan talousarvioon osoitettujen määrärahojen puitteissa säästösopimukseen liittyvän koulutuspaketin. Koulutus kohdistuu kunnan luottamushenkilöille, hallintokuntien johdolle ja vastaaville sekä rakennusten ja laitosten suunnittelijoille, rakennuttajille, ylläpitohenkilöstölle ja käyttäjille.
- osoittaa Motivalle resursseja, jotta Motiva voi osallistua sopimusjärjestelmän kehittämiseen ja seurantaan sekä tiedotus- ja koulutusmateriaalin tuottamiseen.

Sopimuksen seuranta ja voimassaolo

_____ kunta raportoi KTM:lle ja tiedottaa Kuntaliitolle sopimuksen mukaisista toimenpiteistään vuosittain huhtikuun loppuun mennessä. Kuntaliitto laatii vuosittain yhteenvedon kuntakohtaisten sopimusten toteuttamisesta.

Tämä sopimus on voimassa vuoden 2002 loppuun saakka.

Oikeudellinen luonne ja ristiriitojen ratkaisu

Sopijaosapuolet pyrkivät toimimaan siten, että tämän sopimuksen mukaiset toimenpiteet toteutuvat. Sopimus on oikeudelliselta luonteeltaan tavoiteohjelman kaltainen, eikä sen rikkominen aiheuta irtisanomisen lisäksi muita oikeudellisia seuraamuksia.

Mikäli toinen tai molemmat osapuolet eivät toteuta sovittuja toimenpiteitä tai jos toimintaympäristö oleellisesti muuttuu lähtötilanteeseen verrattuna, osapuolet pyrkivät Suomen Kuntaliiton välityksellä sopimaan tarvittavista uusista toimenpiteistä. Mikäli neuvottelut eivät johda tulokseen, osapuoli voi irtisanoa sopimuksen, jolloin sopimus raukeaa.

Helsingissä päivänä kuuta 199

Kauppa- ja teollisuusministeriö

LIITE 2 KYSELYLOMAKE

JULKISEN SEKTORIN ENERGIANSÄÄSTÖSOPIMUKSET

Sopimuskausi 1997-2002

Kunta:

Vastaajan asema (toiminimike) kunnan organisaatiossa:

1. Käytettiinkö energiansäästösovituksen valmisteluun ja tekemiseen konsultin apua?

kyllä *ei*

2. Mikäli sopituksen valmisteluvaiheeseen liittyi ongelmia, minkälaisia ne olivat ?

3. Miten tehokasta ja oikein kohdistuvaa sopitukseen liittyvää informaatiota, apua ja neuvontaa on saatu

erittäin *melko* *ei osaa* *ei kovin* *tehotonta*
tehokasta *tehokasta* *sanoa* *tehokasta*

- | | | | | | |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Kuntaliiton kautta | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Motivan kautta | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) kunnan oman toiminnan kautta | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) kuntien yhteistoiminnan kautta | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

4. Onko sopituksen tekemisen jälkeen saatu sopitukseen liittyvä koulutus ollut riittävää ?

erittäin *melko* *ei osaa* *melko* *täysin*
riittävää *riittävää* *sanoa* *riittämä-* *riittämä-*
töntä *töntä*

5. Onko kunnassa esimerkiksi energiansäästön seurantaryhmä tai muu vastaava toimielin, jonka tehtävänä on sopimusvelvoitteiden toteutuksen organisoiminen ?

kyllä *ei*

Onko seurantaryhmä tai toimielin muodostettu

kyllä *ei*

a) pelkästään teknisen toimen edustajista

b) kaikkien tai useimpien hallintokuntien edustajista

Kuuluuko seurantaryhmään tai toimielimeen

myös ympäristötoimen edustaja ?

kyllä *ei*

Onko seurantaryhmällä tai toimielimellä määrärahoja energiansäästötoimintaan ?

kyllä *ei*

erittäin *melko* *ei osaa* *ei kovin* *erittäin*
aktiivista *aktiivista* *sanoa* *aktiivista* *vähäistä*

Onko seurantaryhmän tai toimielimen

toiminta aktiivista ?

6. Onko kunnan organisaatiossa jotakin sellaista, joka tekee sopimuksen noudattamisen hankalaksi (esimerkiksi sektorijako tms.) ?

kyllä *ei*

Jos kyllä, niin mitä?

7. Miten energiansäästö sopimus on huomioitu kunnan talousarviossa:

	<i>kyllä</i>	<i>ei</i>
a) onko talousarviossa määritelty konkreettisia toimenpideohjeita ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) onko talousarviossa osoitettu määräraha energiansäästö sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) onko mahdollinen määräraha riittävä ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Energiansäästö tavoitteiden toteutumista voidaan pyrkiä ohjaamaan monella tavalla. Ensinnäkin voidaan käyttää *viranomaisohjausta*, jolla tarkoitetaan valtioneuvostosta tai ministeriöstä tulevia selkeitä määräyksiä (esimerkiksi rakentamismääräyskokoelman määräykset). Toiseksi voidaan käyttää *taloudellista ohjausta* (esimerkiksi energia- ja ympäristöverot sekä erilaiset julkisoikeudelliset maksut). Kolmanneksi ohjauskeinona voidaan käyttää *sopimuksia*.

	<i>viranomais- ohjaus</i>	<i>taloudellin en ohjaus</i>	<i>sopimus- ohjaus</i>	<i>ei osaa sanoa</i>
Mikä ohjausmuodoista toimisi mielestänne parhaiten energiansäästö tavoitteiden toteuttamiseksi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miksi?				

9. Miten sopimukseen liittyvä yhteistyö on toiminut

	<i>melko hyvin</i>		<i>ei osaa sanoa</i>	<i>melko huonosti</i>	
	<i>hyvin</i>	<i>hyvin</i>	<i>sanoa</i>	<i>huonosti</i>	<i>huonosti</i>
KTM:n kanssa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
TE-keskuksen kanssa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kuntaliiton kanssa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Motivan kanssa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kunnan sisällä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Onko sopimus lisännyt ja missä määrin

		<i>jonkin</i>	<i>ei osaa</i>	<i>ei</i>	
	<i>paljon</i>	<i>verran</i>	<i>sanoa</i>	<i>merkittä</i>	<i>ei</i>
				<i>västi</i>	<i>lainkaan</i>
a) energiatehokkuutta edistäviä uusia toimintamalleja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) energiankulutusseurannan kattavuutta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) energiakatselmuksia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) uusia energiatehokkaan teknologian kokeiluhankkeita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) säästöinvestointien toteuttamista	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) julkisten hankintojen energiatehokkuudesta annettujen KTM:n suositusten toimeenpanoa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) energia- ja vesikustannusten erittelyä vuokrissa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) energiavaikutusten arviointia energiankäytön kannalta merkittävissä suunnitelmissa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) muuta, mitä?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Ovatko toimenpiteet lisänneet suhteellisesti enemmän lämmönkulutuksen vai sähkönkulutuksen säästöä ?

	<i>lämmön- säästöä paljon enemmän</i>	<i>lämmönsä ästöä vähän enemmän</i>	<i>ei osaa sanoa</i>	<i>sähkön- säästöä vähän enemmän</i>	<i>sähkön- säästöä paljon enemmän</i>
a) energiatehokkuutta edistävät uudet toimintamallit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) energiankulutusseurannan kattavuus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) energiakatselmuksset	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) uuden energiatehokkaan teknologian kokeiluhankkeet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) säästöinvestointien toteuttaminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) julkisten hankintojen energiatehokkuudesta annettujen KTM:n suositusten toimeenpano	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) energia- ja vesikustannusten erittely vuokrissa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) energiavaikutusten arviointi energiankäytön kannalta merkittävässä suunnitelmissa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) muu, mikä?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Onko katselmuksissa suositeltuja toimenpiteitä toteutettu ?

	<i>paljon</i>	<i>jonkin verran</i>	<i>ei osaa sanoa</i>	<i>ei merkittä- västi</i>	<i>ei lainkaan</i>
a) pienten vuosibudjettiin mahtuvien toimenpiteiden osalta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) suurempien erillisten investointien, joihin on haettavissa investointitukea, osalta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Olisiko nyt sopimuksen johdosta tehdyt toimenpiteet tehty myöhemmin ilman sopimustakin?

<i>suurin osa</i>	<i>jonkin verran</i>	<i>ei osaa sanoa</i>	<i>ei olisi tehty</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Onko sopimuksen solmiminen vaikuttanut toimenpiteiden toteuttamisen aikatauluun ?

			<i>ei</i>	
<i>nopeuttanut</i>	<i>nopeuttanut</i>	<i>ei osaa</i>	<i>vaikuttanut</i>	
<i>merkittävästi</i>	<i>jonkin verran</i>	<i>sanoa</i>	<i>aikatauluun</i>	<i>hidastanut</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Voiko energiansäästösopimuksella mielestänne vaikuttaa ?

	<i>erittäin</i>	<i>melko</i>	<i>ei osaa</i>	<i>ei kovin</i>	<i>ei</i>
	<i>paljon</i>	<i>paljon</i>	<i>sanoa</i>	<i>paljon</i>	<i>lainkaan</i>
a) kunnan imagoon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen (Kioton ilmastopimus)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) kiinteistöpidon ym. toiminnon taloudellisuuteen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Miten tärkeäksi miellätte energiansäästösopimuksen sopimusten sitovuuden periaatteen kannalta eli "kun on sovittu, se myös pidetään" ?

			<i>ei</i>	<i>ei</i>
<i>erittäin</i>	<i>melko</i>	<i>ei osaa</i>	<i>kovin</i>	<i>lainkaan</i>
<i>tärkeä</i>	<i>tärkeä</i>	<i>sanoa</i>	<i>tärkeä</i>	<i>tärkeä</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Olisiko energiansäästösopimus ja kuntien ilmastonsuojelukampanja syytä yhdistää jollakin tavalla ? Jos kyllä, niin miten ja mitä hyötyä siitä voisi seurata ?

17. Onko sopimuksessa edellytettyä energiankäytön tehostamissuunnitelmaa pystytty noudattamaan kunnassa ?

<i>hyvin</i>	<i>melko</i>	<i>ei osaa</i>	<i>melko</i>	<i>huonosti</i>
	<i>hyvin</i>	<i>sanoa</i>	<i>huonosti</i>	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Onko sopimuksen vuosiraportointi hankala toteuttaa ?

<i>kyllä</i>	<i>ei</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Jos kyllä, niin miksi ?

Onko vuosiraportoinnista hyötyä kunnalle ?

<i>kyllä</i>	<i>ei</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Miten vuosiraportointia voisi kehittää ?

19. Onko kulutustilastointi Kuntaliitolle hankala toteuttaa ?

<i>kyllä</i>	<i>ei</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Jos kyllä, niin miksi ?

Miten kulutustilastointia voisi kehittää ?

20. Ovatko toimintaedellytykset kunnassa tai omassa yksikössänne muuttuneet sopimuskauden aikana siten, että sillä olisi ollut vaikutusta sopimustoiminnan tuloksiin ?

	<i>muutos</i>	<i>muutos</i>	
	<i>parempaan</i>	<i>huonompaan</i>	<i>ei muutosta</i>
Henkilöstön määrä ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Taloudellinen resurssointi ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organisaatiomuutoksia ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Muita muutoksia ? Mitä ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Yleisarvio sopimuksesta

21. Yleisarvosana solmitusta vapaaehtoisesta energiansäästösopimuksesta (4-10) ?

Sopimustoiminnan kehittäminen

22. Mitkä ovat tärkeimmät syyt energiansäästösopimuksen tekemiseen kunnassanne ?

23. Mikäli sopimusjärjestelmää jatketaan, pidätekö todennäköisenä, että edustamanne kunta solmii uuden sopimuksen

	<i>kyllä</i>	<i>ei</i>
a) suunnilleen samanlaisena	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) muutettuna siten, että sopimus kattaa myös uusiutuvien energialähteiden käytön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) seuraavilla muutoksilla		
d) ei todennäköisesti solmisi, koska ...		

24. Sopimuskausi alkoi vuonna 1997 ja se päättyi vuoden 2002 lopussa. Sopimusvelvoitteet ulottuvat kuitenkin joiltakin osin vuoteen 2005 tai jopa pidemmälle. Liittykö sopimuskauden pituuteen ja sopimuksen uusimiseen ongelmia ?

kyllä

ei

Jos kyllä, niin minkälaisia ?

25. Liittykö nykyisen sopimuksen sisältöön ongelmia esimerkiksi seuraavien osa-alueiden kohdalla

erittäin

melko

ei osaa

ei kovin

ei

paljon

paljon

sanoa

paljon

lainkaan

- a) prosentuaaliset säästötavoitteet lämmönkulutuksen osalta
- b) sähkön ominaiskulutuksen kasvun pysäyttäminen
- c) tukien riittävyys katselmusten osalta
- d) tukien riittävyys investointien osalta
- e) tukien kohdentuminen
- f) muuta, mitä ?

26. Onko sopimusmenettelyssä riittävästi ”porkkanoita” energiansäästön vauhdittamiseksi ?

kyllä

ei

Vapaan sanan paikka

Tähän toivotaan energiansäästösopimusasioihin liittyviä mielipiteitä ja kehitysehdotuksia.
Kaikki kommentit ovat tervetulleita ! Kiitos!