Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi vesihuoltolain muuttamisesta (HE 40/2025 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Keskityn lausunnossani kahteen seikkaan: vesihuollon määrittelemiseen julkiseksi hallintotehtäväksi ja siitä perittävien maksujen oikeudelliseen luonteeseen. Muilta osin voin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen johtopäätöksiin ja enimmäkseen myös niille esitettyihin perusteluihin. Totean kuitenkin, että en ymmärrä omaisuudensuojaa käsittelevän jakson viittausta (s. 113) pakkolunastuksen edellytyksiin. Tarkoittaako viittaus, että esityksessä mahdollistettaisiin pakkolunastukseen rinnastettavia toimenpiteitä? Vai tarkoittaako se, että pakkolunastuksen välttämättömyysedellytys ei täyty, minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan sitä lievempiä toimenpiteitä?

Toinen huomautukseni koskee ehdotettua häiriötilanteiden sääntelyä, jota muutoin seikkaperäisissä säätämisjärjestysperusteluissa ei käsitellä. Sillä on kuitenkin poikkeusolojen käsitteen kautta kytkentä perustuslakiin. Ehdotetussa 15 a §:n 1 momentissa käytetään ilmausta ”valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja näihin rinnastettavissa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa”. Olen aiemmin kritisoinut tapaa, jolla lainsäädäntöömme on tuotu normaaliolojen ja poikkeusolojen kahtiajakoa hämärtäviä käsitteitä, kuten ’normaaliolojen häiriötilanne’ tai ’normaaliolojen vakava häiriötilanne’. Nyt ehdotettu käsite hämärtää rajaa entisestään. Se antaa ymmärtää, että poikkeusoloja, joissa viranomaisten poikkeusvaltuudet ovat välttämättömiä, ei olisikaan määritelty valmiuslaissa tyhjentävästi, vaan valmiuslain määritelmän ulkopuolelle jäisi laissa määriteltyihin poikkeusoloihin rinnastettavia tilanteita. Minkälainen normaaliolo on poikkeusoloon rinnastettava normaaliolo? Pidän nyt lakiin ehdotettua häiriötilanteen määritelmää

vaarallisena ennakkotapauksena, joka voi johtaa perustuslain 23 §:n edellyttämän ja myös kansainvälisten suositusten mukaisen normaaliolojen ja poikkeusolojen välisen selkeän rajan hämärtymiseen entisestään.

Kaiken kaikkiaan pidän ehdotettua häiriötilanteiden sääntelyä nykysääntelyyn verrattuna taka-askeleena. Nykysääntely, joka perustuu pelkästään häiriön käsitteeseen, on selkeä ja ymmärtääkseni myös riittävä. En näe perusteita esimerkiksi sille, että häiriö pitäisi määritellä poikkeaman käsitteeseen kautta: eikö pelkkä häiriön käsite osoita mistä on kyse?

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi sote-uudistusta koskevissa lausunnoissaan katsonut, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä voi koostua pelkästään palvelutehtävistä, joissa ei tehdä hallintopäätöksiä tai muutoin käytetä julkista valtaa. Valiokunta katsoi viimeksi lausunnossaan 17/2021 vp, että ulkoistetuista lakisääteisistä sote-palveluista huolehtivat yksityiset palveluntuottajat ja näiden alihankkijat hoitivat julkista hallintotehtävää. Olen ollut perustuslakivaliokunnalle sote-uudistusta tarkoittavista esityksistä antamissani lausunnoissa toista mieltä julkisen hallintotehtävän käsitteen ulottuvuudesta, mutta tässä kysymyksessä valiokunnan ottamaa kantaa voi pitää vakiintuneena.

Kunnalla on vesihuoltolain mukaan tietyn laajuinen, lähinnä taajama-alueita koskeva järjestämisvelvollisuus. Kunta voi täyttää järjestämisvelvollisuutensa myös muiden kuin kunnallisten vesihuoltolaitosten avulla. Perustuslakivaliokunnan sote-uudistuksessa omaksuman julkisen hallintotehtävän käsitteen kanssa linjassa on katsoa, että muut kuin kunnalliset vesihuoltolaitokset täyttävät perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Voin myös yhtyä säätämisjärjestysperustelujen kantaan siitä, että vain vesihuoltolaitoksen vesihuolto toiminta-alueellaan toteuttaa kunnan lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta ja on perustuslakivaliokunnan omaksuman linjan mukaisesti katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi.

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan ehdotetut muutokset tai muiden kuin kunnallisten vesihuoltolaitosten toiminnan määrittely julkiseksi hallintotehtäväksi eivät vaikuta laitoksen ja sen asiakkaiden välisen suhteen oikeudelliseen luonteeseen.

Suhdetta pidettäisiin yhä yksityisoikeudellisena sopimussuhteena, ja sitä koskevat riitaisuudet käsiteltäisiin siksi käräjäoikeudessa.

On nähdäkseni riidatonta, että kunnallisen vesilaitoksen maksut ovat kunnallisia maksuja, joista kuntalain mukaan päättää valtuusto. Myös muiden kuin kunnallisten vesihuoltolaitosten ja niiden asiakkaiden väliseen suhteeseen liittyy merkittäviä julkisoikeudellisia piirteitä, joita vesihuoltolaitosten tehtävien määrittely julkisiksi hallintotehtäviksi vielä vahvistaa. Asiakkaat eivät vesihuoltoalueen toimialueella solmi vesihuoltolaitoksen kanssa sopimusta vapaaehtoisesti, yksityisoikeudellista sopimusautonomiaansa käyttäen vaan täyttääkseen lakisääteisen velvollisuutensa liittää kiinteistö laitoksen talousvesi- ja jätevesiviemäriverkostoon. Asiakkailla ei myöskään ole tosiasiallista eikä vesihuoltolain maksusäännösten vuoksi myöskään oikeudellista mahdollisuutta käydä keskeisestä sopimusehdosta eli maksuista vesihuoltolaitoksen kanssa neuvotteluja. Vesihuoltolaitoksen ja sen asiakkaan välisestä suhteesta puuttuvat yksityisoikeudellista sopimussuhdetta luonnehtivat sopijapuolten sopimusvapauden ja yhdenvertaisuuden tunnusmerkit.

Käsitykseni on, että julkista hallintotehtävää toteuttavien muiden kuin kunnallisten vesihuoltolaitosten maksut on luokiteltava julkisoikeudellisiksi maksuiksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että valtion veroja ja maksuja määritteleviä tunnusmerkkejä ja niitä koskevia lakitasoisen sääntelyn vaatimuksia on sovellettava myös välillisen julkishallinnon yksiköiden perimiin rahasuorituksiin, kuten metsänhoitoyhdistysten jäsenmaksuihin. Vesihuoltolaitosten maksujen rinnastuskohde ei ole valtion vaan kuntien maksuissa. Perustuslakivaliokunnalla ei tietääkseni ole aikaisempaa käytäntöä välillisen julkishallinnon perimistä, kunnallisiin maksuihin rinnastettavista maksuista. Nyt olisi doktriinin kehittämisen paikka.[1]

Vesihuoltolaitoksen ja sen asiakkaiden suhteen julkisoikeudelliset piirteet kyseenalaistavat riitaisuuksien käsittelyn käräjäoikeudessa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvat riitaisuudet käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Lailla on mahdollista poiketa yleisten tuomioistuimien ja hallintotuomioistuimien välisestä yleislakeihin

[1] Olen käsitellyt kunnallisten maksujen sääntelyvaatimuksia artikkelissani *Onko maksu maksu vai* vero vai...?. Juhlakirja Pekka Hallberg 1944- 12/6 – 2004, Helsinki 2004.

perustuvasta tehtävänjaosta, mutta perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tämä edellyttää erityisiä perusteita. Perustuslakivaliokunnan tulisi nähdäkseni ottaa kantaa siihen, onko tällaisia perusteita nyt osoitettavissa.

Lakiehdotuksen 32.1 §:ssä on viittaussäännös lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Tämän jälkeen momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tätä lakia sovelletaan *myös* muutoksenhaussa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja kunnan terveydensuojeluviranomaisen vesihuoltolain nojalle tekemiin päätöksiin. Sääntely antaa ymmärtää, että lain nojalla tehtäisiin myös muita päätöksiä, joihin haettaisiin muutosta hallintovalituksella. Nämä päätökset voisivat ymmärtääkseni olla vain vesihuoltolaitosten päätöksiä. Hallituksen esityksessä omaksutussa yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen nojautuvassa konstruktiossa vesihuoltolaitokset eivät kuitenkaan tekisi hallintopäätöksiä, joihin voitaisiin hakea muutosta hallintovalituksella. Jos asiakassasuhdetta, mukaan luettuna maksuja, koskevat riitaisuudet ohjataan edelleen – erityissäännöksen nojalla ja erityisistä syistä! – käräjäoikeuteen, 32.1 §:n ensimmäinen virke ja toisen virkkeen sana ”myös” on syytä poistaa.

Helsingissä 3 syyskuuta 2025

Kaarlo Tuori