Olli Mäenpää
4.9.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi vesihuoltolain muuttamisesta (HE 40/2025 vp)

Esityksen tarkoituksena on uudistaa vesihuoltoa koskevaa sääntelyä ja toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan vesihuollon toiminta turvataan ja vesivarat pidetään kansallisissa käsissä. Esitys liittyy Vesi on meidän -kansalaisaloitteeseen perustuvaan eduskunnan päätökseen. Siinä edellytetään, että valtioneuvosto ryhtyy mahdollisimman ripeästi toimenpiteisiin sellaisen lainsäädännön valmistelemiseksi, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa (EK 26/2021 vp).[1]

Omaisuuden suoja

Kunnan omistuksen säilyttämistä vesihuollossa määrittelevän vesihuoltolakiin lisättäväksi ehdotetun 4 c §:n sisältämiä rajoituksia on paikallaan arvioida ensin omaisuuden perusoikeussuojan kannalta. Jokaisen omaisuus on perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuudensuojaan kuuluu paitsi valta käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla (hallintavalta) myös valta määrätä siitä (disponointivalta) esimerkiksi myymällä se (esim. PeVL 49/2005 vp.). Ehdotetun 4 c §:n 1 momentti sisältäisi kiellon, jonka mukaan kunta ei saisi myydä tai muulla tavoin luovuttaa omistustaan vesihuoltolaitoksesta, tukkuvesihuoltolaitoksesta tai vesihuolto-omaisuudesta muulle kuin toiselle kunnalle tai kunnan omistuksessa olevalle laitokselle. Tämä rajoittaisi vastaavasti kunnan vesihuolto-omaisuuteen kohdistuvaa kunnan disponointivaltaa.

Säännösehdotuksen arvioinnin lähtökohtana on kuitenkin perusteltua pitää sitä, että kunnat eivät perusoikeusuudistuksen yhteydessä esitetyn rajauksen mukaan ole perusoikeuksien subjekteja. Muun muassa kunnat jäävät siten vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23. Ks. myös PeVL 181/1982 vp, PeVL 61/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Myöskään perustuslakivaliokunnan uudemman ja vakiintuneen käytännön mukaan julkisyhteisöjen – kuten kuntien – omaisuus ei kuulu omaisuuden suojan piiriin (Ks. mm. PeVL 41/2017 vp, s. 3, PeVL 31/1996 vp; PeVL 42/1998 vp). Sen sijaan kuntien omaisuutta ja omaisuuteen kohdistuvaa määräysvaltaa koskevat rajoittavat sääntelyt ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta.

[1] Esityksen valmisteluvaiheessa olen laatinut maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä oikeudellisen arvion (5.11.2024) sääntelyyn liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä.

Kunnallinen itsehallinto

Kunnan itsenäinen päätösvalta

Ehdotettu sääntely vesihuoltolakiin lisättäväksi ehdotetussa uudessa 4 c §:ssä, rajoittaisi kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa kunnan itsenäistä päätösvaltaa, koska se sulkisi pois sellaiset kunnan harkintavaltaan kuuluvat päätösvaihtoehdot, jotka johtaisivat vesihuoltolaitoksen tai vesihuolto-omaisuuden omistuksesta luopumiseen. Sääntelyä, jonka tarkoituksena on turvata kunnan omistuksen säilyttäminen vesihuollossa, on tältä osin paikallaan arvioida perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (HE 1/1998 vp, s. 175). Tavallisella lailla ei siten voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 38, PeVL 49/2016 vp, s. 6; PeVL 46/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2006 vp, s. 5, PeVL 22/2006 vp, s. 2 ja PeVL 65/2002 vp, s. 2-3).

Ehdotetun rajoituksen hyväksyttävänä tarkoituksena on vahvistaa kunnan edellytyksiä huolehtia kunnan lakisääteisestä tehtävästä kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti ja vesihuoltolain tavoitteiden toteuttamiseksi turvaamalla vesihuoltoa koskeva kunnan määräysvalta. Sääntelyn voidaan arvioida käytännössä vahvistavan kunnan itsenäistä päätösvaltaa sen tehtävien toteuttamisessa.

Vesihuollon omistuksen säilyttämistä koskevalle sääntelylle on esitetty hyväksyttävät perusteet. Sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on turvata vesihuolto välttämättömänä yhdyskuntapalveluna ja siihen kohdistuva kunnan määräysvalta. Sääntely ei puuttuisi kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi tai muuten suhteettomasti rajoittaisi kunnan päätösvaltaa. Säännösehdotuksen sisältämien rajoitusten ei tämän vuoksi voida arvioida muodostuvan ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kunnan taloudellinen itsehallinto

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida erikseen siltä kannalta, johtaisivatko ehdotetun 4 c §:n mukaiset kuntien omaisuuteen ja taloudelliseen päätöksentekoon kohdistuvat sääntelyt sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. vastaavasti PeVL 26/2017 vp, s. 18). Erityisesti kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta arvioituna säännösehdotuksen tarkoituksena on turvata kunnan taloudellisen määräysvallan käyttämistä vesihuollossa velvoittamalla kunta säilyttämään sitä koskeva omistus ja kieltämällä kunnan määräysvallassa olevan vesihuolto-omaisuuden luovuttaminen.

Sääntelyllä vahvistettaisiin näin kunnan määräysvaltaa välttämättömän yhdyskuntapalvelun turvaamisessa. Sen ei voida arvioida heikentävän kuntien taloudellista itsehallintoa tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan.

Erityistä merkitystä on lisäksi sillä, että säännösehdotuksen sisältämä rajoitus kohdistuisi luonteeltaan erityislaatuiseen, luonnollisen monopolin toiminnan perustana olevaan omaisuuteen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiseen omaisuuteen on sen erityisluonteen vuoksi katsottu voitavan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (ks. PeVL 19/2021 vp, kappale 8 ja siinä mainitut lausunnot). Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän myös nämä edellytykset, eikä sitä siten voida myöskään tältä kannalta arvioituna pitää ongelmallisena myöskään kunnan taloudellisen itsehallinnon kannalta.

Kunnan tehtävistä säätäminen

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176).

Vesihuoltoon kohdistuvat kunnan tehtävät on määritelty vesihuoltolaissa, ja sama arvio voidaan esittää esitykseen sisältyvästä sääntelystä. Kuntaan kohdistuvaa velvoitetta säilyttää kunnan omistus vesihuoltolaitoksessa ei voida pitää kunnille annettavana uutena tehtävänä, vaan ensisijaisesti kunnan itsenäistä päätösvaltaa rajoittavana sääntelynä. Sääntelyyn ei näiltä osin ole huomauttamista perustuslain 121 §:n 2 momentin edellyttämän lakiperustaisen määrittelyn kannalta.

Kunnan nykyisten tehtävien laajentamista tehtävämäärittelyllä merkitsisi sen sijaan 9 b §:n mukainen vesihuollon viimekätinen turvaamisvelvollisuus. Säännöksen mukaan kunnalla olisi velvollisuus ryhtyä esitysluonnoksen 6 §:n mukaisiin toimenpiteisiin vesihuollon toimivuuden varmistamiseksi alueella, jos vesihuoltolaitos ei kykene huolehtimaan vesihuollosta esitysluonnoksen 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Täysin uudenlaisesta kunnan tehtävästä ei tältäkään osin ole kysymys, sillä jo voimassa olevan vesihuoltolain 6 §:n 2 momentin mukaan kunnalla on erityinen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin ”muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi”. Esitysluonnoksen mukaisesta vesihuollon viimekätisestä ja täsmennetystä turvaamisvelvollisuudesta huolehtimiselle on kunnan lakisääteisten tehtävien kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Tehtävästä voidaan esitysluonnoksen mukaisesti perustuslain 121 §:n 2 momentin puitteissa säätää lailla.

Rahoitusperiaate

Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2; PeVL 15/2018 vp, s. 20). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2).

Rahoitusperiaate merkitsee, että kunnalle annettavien uusien tehtävien kustannusvaikutukset on otettava huomioon esimerkiksi lisäämällä valtionosuuksia tai huolehtimalla muuten tehtävien aiheuttamien kustannusten rahoituksesta esimerkiksi maksusääntelyllä. Viime kädessä valtion on huolehdittava kunnille säädettyjen tehtävien riittävästä ja oikeasuhteisesta rahoituksesta.

Vaikka esitysluonnokseen sisältyviä velvoitteita ja rajoitteita ei voida varsinaisesti pitää perustuslain 121 §:n 2 momentissa tarkoitettuina kunnille annettavina uusina tehtävinä, ne voivat kuitenkin sisältää rahoitusperiaatteen kannalta merkityksellisiä kunnalle asetettavia velvoitteita. Säädettäessä tällaisista velvoitteista on samalla kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan takia kiinnitettävä huomiota siihen, että ne eivät saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien itsenäisen päätöksenteon. Samalla on huolehdittava, että kunnilla on riittävät voimavarat velvoitteiden noudattamiseen.

Ehdotetun 4 c §:n mukaisten velvoitteiden ja rajoitusten ensisijaisena tarkoituksena on turvata kuntien itsenäistä määräysvallan käyttöä vesihuollossa ja vesihuolto-omaisuuden säilymistä kuntien määräysvallassa. Niiden ei siksi voida arvioida sisältönsä tai merkittävyytensä vuoksi heikentävän kuntien taloudellisia toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi niiden itsenäisen päätöksenteon. Kunnilla voitaneen myös sääntely kokonaisuudessaan huomioon ottaen arvioida olevan riittävät voimavarat esitysluonnokseen sisältyvien velvoitteiden toteuttamiseen ja rajoitusten noudattamiseen. Näin voidaan arvioida myös 5 a §:n mukaista vesihuollon kehittämisvelvollisuutta.

Kaikkien kunnan vesihuoltotehtävien rahoituspohjaa arvioitaessa on otettava huomioon vesihuollon rahoitusta koskeva sääntely. Se edellyttää vesihuollosta perittävien maksujen määrittelyä vähintään vesihuollon välittömiä ja pitkän aikavälin kustannuksia vastaavasti. Valtiolle ei siten myöskään voi syntyä näiltä osin rahoitusvastuuta.

Rahoitusperiaatteen kannalta on merkitystä myös esitysluonnoksen 9 b §:n mukaisella kunnan velvollisuudella turvata viime kädessä vesihuolto vesihuoltolaitoksen alueella, mikäli laitos ei kykene huolehtimaan vesihuollosta laissa edellytetyllä

tavalla. Kyseessä on kunnalle säädettävä voimassa olevan lain 6 §:ssä säädettyä turvaamisvelvollisuuta jonkin verran laajempi ja täsmällisemmin määritelty tehtävä, jonka toteuttamisedellytyksiä ja -resursseja on siksi paikallaan erikseen arvioida rahoitusperiaatteen kannalta.

Esitysluonnoksen 9 b §:ssä tarkoitetut tilanteet olisivat todennäköisesti varsin poikkeuksellisia, eikä valtion rahoitusvastuu siksi yleensä realisoituisi. Tilanteessa, jossa se realisoituisi, vesihuollon tukemisesta annetun lain (30.7.2004/686) voidaan katsoa määrittelevän asianmukaisesti rahoituksen perusteet myös vesihuollon turvaamiseksi erityistilanteissa.

Kunnan etuosto-oikeus

Vesihuoltolakiin lisättäväksi ehdotettu 4 d § määrittelisi kunnalle etuosto-oikeuden. Kunnalla olisi alueellaan sijaitsevan vesihuoltolaitoksen, tukkuvesihuoltolaitoksen ja vesihuolto-omaisuuden kaupassa etuosto oikeus. Tällainen oikeus kunnalle voidaan säätää lailla. Ehdotettu toimivalta etuosto-oikeuden käyttämiseen vahvistaisi kunnan päätösvaltaa. Kunta päättäisi itsenäisesti tämän oikeutensa käyttämisestä, mutta säännösehdotuksen mukaan sen olisi arvioitava etuosto-oikeuden käyttämisen tarvetta vesihuollon järjestämisvastuunsa ja turvaamisvelvoitteensa kannalta. Etuosto-oikeuden käyttäminen olisi siten laissa määriteltyihin edellytyksiin sidottua päätöksentekoa. Ehdotettu kunnan etuosto-oikeutta määrittelevä sääntely sopeutuu kunnallisen itsehallinnon perusteisiin.

Elinkeinovapaus

Perustettavan [vesihuolto]laitoksen olisi ehdotetun 4 c §:n 4 momentin mukaan oltava kokonaan kunnan omistuksessa oleva vesihuoltolaitos tai tukkuvesihuoltolaitos taikka asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta. Rajoitus merkitsisi, että lain voimaantulon jälkeen perustettava vesihuoltolaitos ei voisi toimia esimerkiksi yksityisomistuksessa olevan osakeyhtiön tai muun yksityisoikeudellisen organisaation muodossa. Tämä rajoittaisi vastaavasti vesihuollon harjoittamista elinkeinona.

Ehdotettua sääntelyä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (esim. PeVL 10/2024 vp, kappale 4). Myös muunlainen elinkeinotoiminnan rajoittaminen lailla on mahdollista perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset huomioon ottaen ja niitä noudattaen.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tässä yhteydessä lisäksi eritystä merkitystä ainakin kahdella seikalla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on ensinnäkin lähtökohtana, että julkisen hallintotehtävän hoitamista ei arvioida ensisijaisesti elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n elinkeinova-

pautta koskevaa säännöstä ei siten voida tulkita siten, että se edellyttäisi avaamaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen vapaalle kilpailulle (PeVL 12/2010 vp, s. 2). Toiseksi merkitystä on vesihuollon erityisluonteella luonnollisena monopolina. Elinkeinovapauden ydinalueelle kuuluvaa vapaata kilpailua ei voi käytännössä muodostua luonnollisen monopolin muodostaman yhdyskuntapalvelun hoitamisessa.

Ehdotetulle sääntelylle on keskeisenä perusteena vesihuollon turvaaminen lakisääteisen, luonnollisen monopolin muodostavana yhdyskuntapalveluna, joka on välttämätön vesihuollon asiakkaille. Myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen, kuten väestön terveyden, huoltovarmuuden ja viime kädessä kansallisen turvallisuuden turvaamisen voidaan katsoa hyväksyttävällä tavalla perustelevan vesihuoltoon kuuluvien tehtävien pysyttämistä julkisessa määräysvallassa. Ehdotettu rajoitus ei vaikuttaisi toimivien vesihuoltolaitoksien asemaan, sillä se on rajattu koskemaan vain lain voimaantulon jälkeen perustettavia laitoksia. Rajoitus ei siten muodostu ongelmalliseksi elinkeinovapauden kannalta.

Yhdenvertaisuus

Liittämisvelvollisuutta rajoittavan 11 §:n 4 momentin mukaan vapautus velvollisuudesta voitaisiin myöntää muun muassa korkean iän tai sairauden perusteella. Sääntelyn tarkoituksena on estää se, että velvollisuus ei aiheuttaisi muun muassa näihin ryhmiin kuuluville ihmisille ilmeisen kohtuuttomia tilanteita.

Säännösehdotusta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että muun muassa ikä ja terveydentila ovat perustuslain 6 §:n 2 momentissa erikseen mainittuja perusteita, joiden perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Säännöksessä tarkoitetun hyväksyttävän syyn pitää olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 45/2016 vp, PeVL 44/2010 vp). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät myöskään saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp). Sääntelylle on perusteluissa esitetty asiasisältöiset ja riittävän painavat perusteet, joita voidaan pitää hyväksyttävinä ja oikeasuhtaisina perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Julkisuusperiaate

Lakiehdotuksen 15 a §:n 3 momentin mukaan vesihuoltolaitoksen varautumissuunnitelma olisi salassa pidettävä asiakirja. Säännöksen tarkoituksena on, että salassapidon kohteena olisivat kaikki varautumissuunnitelman sisältämät tiedot. Salassapitosääntelyä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Ehdotetulle salassapitosäänteylle on esitetty hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät tarpeeseen turvata vesihuollon välttämättömyyspalveluun liittyvien kriittisten varautumistietojen säilyminen salassa ja turvata näin yleistä etua. Viime kädessä

ehdotetun salassapitosäännöksen taustalla olisi perustuslain 7 ja 19 §:ien turvaaminen. Vesihuollon kriittisten tietojen salassapidolle on siten välttämättömiä syitä, joiden vuoksi julkisuutta voidaan lailla erikseen rajoittaa ehdotetulla tavalla.

Eduskunta on edellyttänyt pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen julkisuuslain sijasta erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, ks. myös HaVM 31/1998 vp, s. 7). Tältä osin voidaan todeta, että ehdotetun salassapitosäännöksen sijoittaminen julkisuuslain 24 §:ään olisi sinänsä mahdollista joskin säännösteknisesti hankalaa. Kun otetaan huomioon, että julkisuuslain salassapitosäännösten kokonaisuudistus on vireillä, ehdotetun säännöksen sisältämä salassapitoperuste on aiheellista ottaa huomioon uudistusta toteutettaessa.

Vesihuollon tehtävien määrittely

Vesihuollon tehtäviä voisi esityksen mukaan kuulua myös muulle kuin viranomaiselle. Säännösehdotuksia on näiltä osin paikallaan arvioida myös perustuslain 124 §:n kannalta, koska tehtävien luonne vaikuttaa siihen tulevatko kyseisen säännöksen sisältämät edellytykset sovellettavaksi vesihuoltotehtävien hoitamiseen.

Julkinen hallintotehtävä

Vesihuolto on lakisääteinen yhdyskuntapalvelu, joka sisältää pääasiassa julkiselle palvelulle ominaisia piirteitä. Vesihuoltolaitoksen keskeisenä tehtävänä on vesihuoltopalveluista huolehtiminen ja niiden saatavuuden turvaaminen toiminta-alueellaan toimeenpanemalla vesihuoltolakia. Huolehtimalla vesihuollosta vesihuoltolaitosten voidaan perustuslakivaliokunnan arvion mukaan katsoa toteuttavan perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä (PeVL 11/2014 vp, s. 2). Vesihuollolla edistetään myös perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään ja perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua ympäristövastuuta. Jokaisella vesihuoltolaitoksen toimialueella olevalla kiinteistöllä on lain mukaan velvollisuus liittyä sen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin, joten vesihuoltolaitoksella on lakisääteinen monopoliasema vesihuoltopalvelujen toteuttamisessa ja sen asiakkailla on vastaava lakiin perustuva sopimusvelvollisuus.

Vaikka vesihuollon ja jätehuollon tehtävät eroavat sisällöllisesti toisistaan, vesihuoltolaitoksen lakisääteisten tehtävien kokonaisuus vertautuu luonteeltaan jätehuollon operatiivisiin tehtäviin, joita perustuslakivaliokunta on kokonaisuutena arvioiden pitänyt julkisina hallintotehtävinä (PeVL 58/2010 vp, s. 4). Samantyyppisiä tosiasialliseen hallintotoimintaan perustuvia operatiivisia tehtäviä sisältyy muun muassa meripelastustoimeen, luotsaukseen ja sähköverkon järjestelmävastuusta huolehtimiseen, joita perustuslakivaliokunta on niin ikään pitänyt julkisina hallintotehtävinä.

Vesihuoltolaitokselle voimassa olevan vesihuoltolain nojalla ja esitysluonnoksen mukaan kuuluvia lakisääteisiä vesihuollon tehtäviä ja vesihuoltolain toimeenpanoa

niiden toteuttamiseksi on edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Sen toiminta julkisten hallintotehtävien hoitamisessa on luonteeltaan lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa, jonka sisältönä on vesihuoltolain toimeenpano.

Perustuslain 124 §:n edellytysten kannalta voidaan todeta, että julkinen hallintotehtävä annettaisiin vesihuoltolaitokselle lain nojalla tehtävällä hallintopäätöksellä (toiminta-aluepäätös), mikä täyttää kyseisen tehtävän antamisen edellytykset. Nimenomaista viittausta hallinnon yleislakien soveltamiseen ei perustuslain 124 §:n takia ole välttämätöntä sisällyttää vesihuoltoa sääntelevään lakiin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös muihin kuin viranomaisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, PeVL 15/2012 vp, PeVL 23/2013 vp). Vesihuollon julkisia hallintotehtäviä hoitavien rikosoikeudellisesta virkavastuusta ehdotetaan säädettäväksi asianmukaisesti erikseen 9 §:ssä. Lisäksi viranomaisten tehtäviin kuuluvasta vesihuoltolaitosten hallinnollisesta valvonnasta ja viranomaisten toimivaltaan kuuluvasta hallintopakosta säädetään vesihuoltolain 7 luvussa.

Perustuslain 124 §:n edellyttämien oikeusturvan takeiden kannalta voidaan todeta, että vesihuoltolaitoksen tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tehdyt ratkaisut eivät yleensä ole valituskelpoisia, joten hallintoprosessilain soveltamisala muodostuu suppeaksi vesihuollon julkisten hallintotehtävien toteuttamisessa. Oikeusturvan takeet riita-asiassa määräytyvät yleisen lainkäytön järjestyksessä vesihuoltolain 34 §:n perusteella. Muuten vesihuoltolaitoksen asiakkaan oikeusturvaa määrittelevät lain 6 luvun säännökset palvelun keskeytyksen ja virheen seuraamuksista. Sääntelyä voidaan pitää oikeusturvan kannalta asianmukaisena ja riittävänä.

Julkisen vallan käyttö

Vesihuoltolaitoksen tehtäviin ei sisältyisi varsinaista julkisen vallan käyttöä, sillä vesihuoltolaitoksen yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvaa päätöksentekoa ei ole perusteltua pitää julkisen vallan käyttönä. Vesihuoltoon liittyvä julkisen vallan käyttö on vesihuoltolaissa sen sijaan määritelty ensisijaisesti kunnalle.

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Esityksessä ei ehdoteta vesihuoltolaitokselle toimivaltaa käyttää merkittävää julkista valtaa. Voimassa olevan lain 13 §:n 2 momentti sisältää kuitenkin tarkastustehtävää määrittävän säännöksen, jonka mukaan vesihuoltolaitoksen verkostoon liitetyn kiinteistön omistajan ja haltijan tulee sallia, että vesihuoltolaitoksen edustaja tarkastaa laitoksen laitteistoon liitetyn tai liitettävän laitteiston laadun, kunnon ja toiminnan. Tällainen tarkastus on säännöksen mukaan suoritettava siten, että siitä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa kiinteistön käytölle. Säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi tai kumottavaksi.

Liittymisvelvollisuuden kohteena olevan laitteiston laadun, kunnon ja toiminnan tarkastamistehtävän toteuttaminen velvoittaisi säännöksen perusteella kiinteistön omistajan ja haltijan sallimaan pääsyn laitteiston säilytystiloihin omistus- tai hallintaoikeuden kohteena olevalla kiinteistöllä. Tarkastus voisi väljästi muotoillun säännöksen perusteella kohdistua myös tiloihin, jotka kuuluvat perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan piiriin. Lailla voidaan kuitenkin perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää vain perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Laajuudeltaan ja sisällöltään laajasti määritellyn tarkastustehtävän toteuttamiseen voi lisäksi sisältyä merkittävän julkisen vallan käytön piirteitä. Tätä voidaan pitää ongelmallisena myös perustuslain 124 §:n kannalta (ks. myös PeVL 23/2020 vp).

Sinänsä perustellun tarkastustoimivallan käytön lakisääteisiä edellytyksiä olisi esitetyistä syistä aiheellista olennaisesti täsmentää (esim. PeVL 19/2025 vp, kappale 21-23). Mahdollista olisi myös tarkastustoimivallan määritteleminen esimerkiksi kunnan viranomaiselle. Tarkastuksen tekninen ja erityistä asiantuntemusta edellyttävä luonne puoltaa kuitenkin voimassa olevaa sääntelyä, jonka mukaan vesihuoltolaitoksen edustaja toteuttaa tarkastuksen. Siihen sisältyvän julkisen vallan käytön vuoksi rikosoikeudellinen virkavastuu tulisi kohdistaa tarkastuksen toimittamiseen. Selvyyden vuoksi voisi olla myös tarpeellista lisätä lakiehdotukseen viittaussäännös, jonka mukaan tarkastuksessa noudatetaan soveltuvin osin hallintolain 39 §:n säännöksiä.