Hanna Hämäläinen
tutkijatohtori
Turun yliopisto
3.9.2025

Perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta. Esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa.

Ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesihuoltolakia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan kunta ei saa myydä vesihuoltoon kohdistuvaa omistustaan. Lisäksi kunnan omistuksessa tai määräysvallassa olevan vesihuoltolaitoksen oikeutta myydä vesihuolto-omaisuuttaan rajoitetaan. Kunnalle ehdotetaan myös säädettäväksi etuosto-oikeus nykyisin yksityisessä omistuksessa olevien vesihuoltolaitosten ja niiden vesihuolto-omaisuuden kaupoissa. Lisäksi jatkossa perustettavien vesihuoltolaitosten tulisi olla kunnan omistuksessa tai asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia.

Esityksessä ehdotetaan myös useita muita muutoksia, joilla sen mukaan edistettäisiin vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakennemuutosta, kehitettäisiin vesihuollon suunnittelujärjestelmää, täsmennettäisiin kunnan vesihuollon järjestämisvelvollisuutta, selkeytettäisiin vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen määrittämistä ja kiinteistöjen velvollisuutta liittyä laitoksen verkostoon, tehostettaisiin laitoksen talouden ylläpitoa, parannettaisiin vesihuollon maksujen kustannuskattavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tehostettaisiin lain valvontaa. Lisäksi ns. yhdyskuntajätevesidirektiivin kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi vesihuoltolakiin lisättäisiin säännös siitä, että kaikki direktiivin edellyttämät taajamat tulee sisällyttää vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen jätevesiviemäriverkostoon. Myös lain yleistä toimivuutta parannettaisiin selkeyttämällä ja täsmentämällä lain yksittäisiä säännöksiä.

Esitys liittyy pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen vesihuollon toiminnan turvaamisesta ja vesivarojen pitämisestä kansallisissa käsissä. Esitys liittyy myös kansalliseen vesihuoltouudistukseen ja Vesi on meidän -kansalaisaloitteeseen perustuvan eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp toimeenpanemiseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyy laajahko ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu esityksen suhdetta perustuslain 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 10 §:ään (yksityiselämän suoja), 12 §:ään (sananvapaus ja julkisuus), 15 §:ään (omaisuudensuoja), 18 §:ään (elinkeinovapaus), 121 §:ään (kunnallinen itsehallinto) ja 124 §:ään (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Asetuksenantovaltuuksien osalta esitystä on tarkasteltu perustuslain 80 §:n kannalta.

Esityksen tavoitteena on varmistaa eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp edellyttämällä tavalla julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa. Lisäksi tavoitteena on edistää vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakenneuudistusta, parantaa vesihuoltolaitosten omaisuudenhallintaa, selkeyttää ja tehostaa vesihuollon toiminnan ja talouden valvontaa sekä parantaa yleisesti vesihuoltolain toimivuutta. Esityksessä katsotaan, että ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon, koska siihen sisältyy perustuslain 121 §:n ja 124 §:n osalta uudenlaisia tulkintakysymyksiä.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksen Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksossa tunnistetaan lakiehdotuksen arvioinnin kannalta olennaiset perustuslainsäännökset. Valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä nostetaan esille perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset sekä yhdenvertaisuus, yksityiselämän suoja, sananvapaus ja julkisuus, omaisuuden suoja, elinkeinovapaus, kuntien itsehallinto, hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja asetuksen antaminen. Asiakysymyksinä arvioidaan muun muassa ehdotetun kuntien omistuksen luovutuskiellon (4 c §) suhdetta kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan, kunnan omistuksessa tai määräysvallassa olevien vesihuoltolaitosten vesihuolto-omaisuuden myyntirajoitetta omaisuudensuojan kannalta ja vesihuollon tehtäviä julkisena hallintotehtävänä. Esityksessä on tuotu esille keskeisiä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteita perustuslaista ja ihmisoikeusvelvoitteista. En tämän vuoksi katso tarpeelliseksi toistaa mainittuja perusteita kaikilta osin.

Sääntelyn tavoite julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilymisestä kuntien omistuksessa ja määräysvallassa kytkeytyy keskeisesti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Oikeus veteen on perus- ja ihmisoikeus, jonka turvaamisen keskiössä ovat vesihuoltopalvelut. Suomen perusoikeusjärjestelmässä oikeus veteen kytkeytyy oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon koskevan perustuslain 19.1 §:n alaan kuuluvaan oikeuteen välttämättömään ravintoon (HE 309/1993 vp, s. 69, ks. myös UNCESCR (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights): General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant). 20.1.2003, E/C.12/2002/11, kappale 3) ja oikeutta elämään koskevaan perustuslain 7.1 §:ään.

Veden merkitys elämän edellytysten toteutumisen kannalta on kriittinen. Perustuslain 7.1 §:n nojalla julkisella vallalla on yleinen velvollisuus ryhtyä toimiin elämän edellytysten turvaamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 46.). Mainitut säännökset ovat esitöiden mukaan läheisesti kytköksissä toisiinsa (HE 309/1993 vp). Lisäksi perustuslain 20.2 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (ks. myös PeVL 11/2014 vp, s. 2). Nämä lähtökohdat ovat valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisiä. Esityksellä pyritään edistämään vesihuollon toimintavarmuutta ja vesihuoltolaitosten toimintaedellytyksiä myös tulevaisuudessa, ja näin turvaamaan mainittuja perusoikeuksia.

Keskityn seuraavassa arvioimaan esitystä erityisesti perustuslain 121 §:n ja 124 §:n kannalta yksityiskohtaisemmin.

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (kansanvaltaisuuden periaate). Pykälän 2 momentista puolestaan johtuu, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Kuntien asemaa osana julkishallintoa ohjaavat myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65–66/1991) periaatteet. Peruskirjan 4 artiklan 1 kohta edellyttää paikallisviranomaisten perustavanlaatuisten toimivaltuuksien ja tehtävien säätämistä perustuslaissa tai muussa laissa.

Perustuslain 121 §:ään kytkeytyvän tulkintakäytännön mukaan perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinnon alaan kuuluu esimerkiksi kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175-176, esim. PeVL 63/2014 vp, s. 2). Kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176, PeVL 20/2013 vp, s. 4). Laintasoista sääntelyä edellyttävät myös tehtävät, joilla on selkeä perusoikeuskytkentä (PeVL 20/2004 vp, s. 3; PeVL 36/2012 vp, s. 3). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6, PeVL 46/2010 vp, s. 3, PeVL 17/2021 vp, s. 11).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kohdan mukaan kuntien taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät

suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muissa laeissa. Muotoilu ei viittaa erikseen uusiin tai olemassa oleviin tehtäviin. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 30/2013 vp, s. 5; PeVL 41/2010 vp, s. 5, PeVL 15/2018 vp, s. 20-21, PeVL 16/2014 vp, s. 2, myös HE 309/1993 vp, s. 26). Rahoitusperiaate liittyy kunnan asukkaiden itsehallinnon suojaan ja julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja mainitut lausunnot). Valiokunta ei ole kuitenkaan pitänyt rahoitusperiaatetta sillä tavalla ehdottomana, että kunnille osoitettavat tehtävät edellyttäisivät täysimääräistä rahoitusta (esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3–4).

Käsiteltävänä oleva esitystä tulee kunnallisen itsehallinnon suojan osalta arvioida vesihuoltolakiin ehdotetun 4 c §:n (omistuksen luovutuskielto) osalta. Valtiosääntöisessä arvioinnissa on punnittava, merkitseekö omistuksen luovutuskielto sellaista kunnallisen itsehallinnon heikennystä, joka tekee itsehallinnon merkityksettömäksi vaarantamalla kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan. Rahoitusperiaatteen kannalta tulee myös arvioida omistuksen luovutuskieltoon liittyvää rahoitusvastuuta kunnan ja valtion välillä. Arvioinnissa keskeistä on se, onko omistuksen luovutuskiellossa kyse olemassa olevan kunnan tehtävän täsmentämisestä vai olennaisesta laajentamisesta ts. uuden tehtävän antamisesta kunnalle.

Nähdäkseni ehdotus kunnan omistuksen luovutuskiellosta rajoittaa kunnallista itsehallintoa puuttumalla kunnan oikeuteen päättää hallinnostaan ja taloudestaan. Ehdotettu sääntely rajoittaa kunnan mahdollisuuksia päättää, millä tavalla se täyttää lain mukaisen vesihuollon järjestämisvelvollisuutensa, mikä on tunnistettu myös esityksen perusteluissa. Kunnan taloudellisen päätösvallan kannalta on annettava merkitystä sille, ettei kunta voi myydä omistamaansa vesihuoltolaitosta. Tätä seikkaa on pidettävä jonkinasteisena kunnan taloudellisen itsehallinnon rajoituksena. Tuleekin selvittää rajoittaako omistuksen luovutuskielto kunnan toimintaa tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Esityksen mukaan kunnan velvoite säilyttää vesihuolto-omistuksensa ei muuttaisi vesihuoltolain järjestämisvastuun (vesihuollon järjestämisvelvollisuus) yleisiä lähtökohtia. Voimassa olevan vesihuoltolain 6 §:n 2 momentin mukaan kunnalla on velvollisuus huolehtia siitä, että *ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi.* Vastuu vesihuoltolaitosten omistamisesta ei esityksen mukaan tarkoittaisi vastuuta vesihuoltopalvelujen tuottamisesta. Kunnan järjestämisvastuu vesihuollossa voitaisiin jatkossa toteuttaa erilaisin organisaatiomuodoin tai perustamalla asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta. Esityksessä ehdotettu kunnan omistamisvelvollisuus ei siten olisi

ehdoton vaan mahdollistaisi kunnan harkintavallan käyttöä esimerkiksi suhteessa näihin järjestelyihin ja turvaisi täten kunnille itsehallintoon kuuluvaa päätösvaltaa. Näiden seikkojen voidaan nähdäkseni katsoa lieventävän itsehallintoon kohdistuvaa rajoitusta ja tekevän siitä itsehallinnon periaatteet paremmin huomioivan.

Perustuslakivaliokunta ei ole käytännössään aiemmin arvioinut kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta ehdotetun kaltaista lainsäädäntöä. Kunnan taloudellista itsehallintoa rajoittavaa sääntelyä koskevassa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt laajamittaista kunnan omaisuuden siirtoa hyvinvointialueille mahdollisena taloudellisen itsehallinnon kannalta kompensaationsääntelyyn yhdistettynä (PeVL 26/2017 vp, s. 17–18; PeVL 17/2021 vp, s. 13–14). Esityksen mukaisessa kunnan omaisuuden myynnin estämisessä kyse on sen vaikutusarvioidenkin mukaan huomattavasti maltillisemmasta toimenpiteestä.

Ehdotetulle sääntelylle omistuksen luovutuskiellosta on esityksessä esitetty nähdäkseni painavat yhteiskunnalliset perusteet (s. 118-119), jotka pohjautuvat kokonaisuutena arvioiden huolelliseen valmisteluun. Myös lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan esitysluonnoksesta (18.3.2025, VN/6594/2025-VNK-2) todennut sen olevan hyvin valmisteltu kokonaisuus, jonka valmistelussa on hyödynnetty erilaisia selvityksiä. Lisäksi ehdotuksella omistuksen luovutuskiellosta on vahva kytkös kuntalaisten perus- ja ihmisoikeuden veteen turvaamiseen. Kytkökselle perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiselle perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään antanut erityistä painoarvoa kuntien tehtävien sääntelyn perusteita arvioidessaan (Mm. PeVL 26/2017, s. 15, PeVL 67/2014 vp, s. 6/II)). Myös valtiosääntöiset perusteet ehdotetulle sääntelylle voidaan siten katsoa vahvoiksi.

Kun omistuksen luovutuskieltoa arvioidessa suhteessa siihen, onko omistuksen luovutuskiellossa kyse olemassa olevan kunnan tehtävän täsmentämisestä vai olennaisesta laajentamisesta, on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota siihen, että kyseessä on uusi sääntely. Voimassa olevassa vesihuoltolaissa ei säännellä lainkaan vesihuoltolaitosten tai -infrastruktuurin omistuksesta. Ehdotettu sääntely kytkeytyy kuitenkin läheisesti vesihuoltolain 6 §:n 2 momenttiin, jossa kunnalle on säädetty vesihuollon järjestämisvastuu. Esityksen lähtökohta on, että ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse tämän järjestämisvelvollisuuden täsmentämisestä ei olemassa olevan tehtävän olennaisesta laajentamisesta.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tehtävän täsmentämiseksi on katsottu kansanterveyslakia ja erikoissairaanhoitolakia täydentävät säännökset hoidon tarpeen arvioinnista ja hoidon järjestämiseen käytettävissä olevista enimmäisajoista (PeVL 20/2004 vp, s. 3). Kansanterveyslain 14 §:n mukaisen hammashoidon järjestämisvelvollisuuden ulottaminen kymmeneen uuteen ikäluokkaan on sen sijaan katsottu olemassa olevan tehtävän olennaiseksi laajentamiseksi (PeVL 37/2000 vp, s. 2).

Tähän tulkintakäytäntöön peilaten suhtaudun osin varauksellisesti siihen, että ehdotettu omistuksen luovutuskielto olisi luonteeltaan verrattavissa enemmän hoidon tarpeen arvioinnin ja järjestämisen enimmäisaikasääntelyyn kuin hoidon järjestämisvelvollisuuden laajentamisen. Ehdotetussa sääntelyssä kyse lieneekin jonnekin mainittujen esimerkkien välimaastoon asettuvasta sääntelystä.

Toisaalta voimassa olevan vesihuoltolain säännös järjestämisvelvollisuudesta (6.2 §) on jokseenkin yleisluonteisesti muotoiltu. Jo nykyisellään se asettaa kunnalle turvaamisvelvoitteen vesihuollon palveluiden saatavuudesta. Vaikka ehdotettu omaisuuden luovutuskielto on säännöksenä uusi, se on nähdäkseni tulkittavissa turvaamisvelvoitteen täsmentämiseksi ja täten esityksen lähtökohtana olevan tulkinta kunnan olemassa olevan tehtävän täsmentämisestä on mahdollinen.

Esityksen mukaan merkittävä osa vesihuoltolaitoksista on jo kuntien omistuksessa. Näin ollen varsinaisia taloudellisia vaikutuksia omistuksen luovutuskiellolle ei välttämättä ole osoitettavissa. Esityksen kuntatalouteen kohdistuvia vaikutuksia arvioivassa jaksossa todetaan, että kunnan kokonaistalouden kannalta vesihuollon merkittävyys ei ole huomattava. Se ei kuitenkaan ole merkityksetön. Vesihuoltolaitosten taloudellisen toiminnan keskeisenä periaatteena on vesihuollosta kerättävien asiakasmaksujen kustannusvastaavuus (vesihuoltolain 18 §), jonka johdosta vesihuoltolaitosten tulee lain mukaan kattaa toimintansa kustannukset, sisältäen tulevat korjausinvestoinnit, asiakkailta kerättävillä maksuilla. Täten vesihuoltolaitoksien ja -omaisuuden omistamisesta ei esityksen mukaan aiheutuisi kunnille tosiasiallisia kustannuksia. Toisaalta esityksessä tuodaan myös esiin vesihuollon kasvava saneerausvelka (osa 4.7.1), johon liittyvän vuosittaisen kokonaisinvestointitarpeen arvioidaan lähes kaksinkertaistuvan seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana.

Sikäli kuntien talouden kannalta ehdotetun sääntelyn vaikutukset voivat nähdäkseni vaihdella olennaisesti kuntakohtaisesti, mikä olisi tullut ottaa paremmin huomioon esityksen vaikutusarvioinneissa. Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Myös Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan esitysluonnoksesta (18.3.2025, VN/6594/2025-VNK-2) kiinnittänyt huomiota niihin riskeihin, joita ehdotus voi aiheuttaa kunnan taloudelle, jos kuntien omistamat tai niiden määräysvallassa olevat vesihuoltolaitokset ovat taloudellisesti vaikeassa asemassa ja edellyttänyt näiden riskien kuvausta esityksessä. Hallituksen esityksessä (osa 4.2.1.3) todetaankin, tosin nähdäkseni varsin ylimalkaisesti, että *"…on mahdollista, että taloudellisesti vaikeassa*

asemassa oleva vesihuoltolaitos aiheuttaa myös kunnan taloudelle paineita. Jos vesimaksujen korotukset eivät riitä vesihuoltolaitoksen taloudellisen tilanteen kohentamiseen ja vesihuoltolaitoksella on runsaasti korjausvelkaa, voi tulla tilanteita, joissa kunnan on tarpeen tukea vesihuoltolaitoksen toimintaa taloudellisesti. Tukemisessa on huomioitava valtiontukisäännökset."

Yhteenvetona totean, että ehdotetussa sääntelyssä ei nähdäkseni ole lähtökohtaisesti kyse sellaisesta kunnallisen itsehallinnon rajoituksesta, että se muodostuisi säätämisjärjestyskysymykseksi. Ehdotettu sääntely ei ole ehdotonta vaan jättää kunnille harkinnanvaraa, ja on myös linjassa valiokunnan aiemman tulkintakäytännön kanssa, vaikkei vastaavanlaista tapausta käytännöstä olekaan löydettävissä. On korostettava, että ehdotettu sääntely liittyy kiinteästi perus- ja ihmisoikeuden veteen turvaamiseen ja siinä on kyse rajatusta omistusta koskevasta luovutuskiellosta. Voimassa olevan lain järjestämisvelvoitteen muotoilu mahdollistaa nähdäkseni sen, että omistuksen luovutuskiellossa voidaan katsoa olevan asiallisesti kyse järjestämisvastuun täsmentämisestä, jolloin rahoitusvastuuta valtiolle ei synny.

Vesihuollon saneerausinvestointien mahdollisesti aiheuttama riski joidenkin kuntien taloudelle ei ole kuitenkaan valtiosääntöiseltä kannalta arvioiden ole merkityksetöntä. Esityksen tältä osin niukkojen perustelujen pohjalta asiaa ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida tarkemmin. Kuten todettu ehdotettu sääntely liittyy kiinteästi perus- ja ihmisoikeuden veteen turvaamiseen. Kuntien mahdolliset rahoitusongelmat ovat viime kädessä myös perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkinen valta vastaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta. Viimekätinen vastuu kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden turvaamisesta on valtiolla. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todetun mukaisesti valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään antamalla lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille (PeVM 25/1994 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaillisilla toimeksiannoilla on merkitystä etenkin lainsäätäjän toiminnassa ja ne on huomioitava myös budjettivaltaa käytettäessä (PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 19/2016 vp, s. 2; PeVL 32/2014 vp, s. 2). Nähdäkseni saneerausinvestointitarpeiden kustannusvaikutuksia kunnille onkin seurattava.

Vesihuollon omistusjärjestelyihin liittyy myös lakiehdotuksen 4 d §, jossa esitetään kunnalle etuosto-oikeutta tilanteissa, joissa nykyisin yksityisessä omistuksessa oleva vesihuoltolaitos tai asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta myydään toiselle yksityiselle taholle. Ehdotus mukailee perustuslakivaliokunnan etuosto-oikeutta koskevaa tulkintakäytäntöä, joka on nostettu esiin myös esityksen perusteluissa. En näe ehdotusta valtiosäännön kannalta ongelmallisena.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esityksessä on todettu tarve arvioida vesihuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvää kokonaisuutta perustuslain 124 §:n kannalta. Vesihuollon sääntelykokonaisuutta ei ole aiemmin arvioitu julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen lähtökohdista.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (PeVL 15/2019 vp, s. 2, PeVL 5/2021 vp, s. 5). Perustuslain esitöiden mukaan viranomaistehtävän antaminen yksityiselle tulisi olla poikkeuksellista. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslain 124 §:n mukaisena lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä (HE 1/1998 vp, s. 178-179).

Julkisen hallintotehtävän antamisen oikeudellisena edellytyksenä on sen tarkoituksenmukaisuus, jonka täyttymistä arvioidaan tapauskohtaisesti (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, s. 2, PeVL 53/2010 vp, s. 2). Arvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella. Myös siirrettävän tehtävän luonne on arvioinnin kannalta merkityksellinen. Valiokunnan käytännössä tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota tehtävässä tarvittavaan erityisosaamiseen, henkilöstöön ja muihin resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen (esim. PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 23/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, s. 2, PeVL 11/2004 vp, s. 2, PeVL 3/2009 vp, s. 4). Tarkoituksenmukaisuuden vaatimus voi täyttyä helpommin palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla kuin yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksen teon kohdalla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voitu suoranaisesti katsoa muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle teknisluonteisten, palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien yhteydessä (PeVL 8/2014 vp, s. 3–4, ks. PeVL 6/2013 vp, s. 2, myös HE 1/1998 vp, s. 179).

Yksityisten tahojen hoidettavaksi annetut julkiset hallintotehtävät ovat yleensä olleet luonteeltaan viranomaisille kuuluvia tehtäviä täydentäviä, avustavia ja teknisluonteisia tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia taikka operatiivisia tai viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovia palveluja (PeVL 62/2014 vp, PeVL 8/2014 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 47/2004 vp, PeVL 11/2004 vp, PeVL 15/2025 vp). Tiettyjen yhteiskunnan perusinfrastruktuuripalvelujen tuottamista valiokunta on pitänyt ainakin osin julkisena hallintotehtävänä (esim. PeVL 62/2002 vp ja PeVL 58/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muun henkilön määrääminen virkamiehen avuksi voi joissakin tilanteissa olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä erityisesti sille, ettei tehtävä ole itsenäinen sekä pätevyysvaatimuksista ja kelpoisuusehdoista säätämiselle (esim. PeVL 21/2005 vp, s. 6, PeVL 34/2004 vp, s. 3., PeVL 15/2025 vp. s. 3).

Perustuslain 124 §:ssä asetetut oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat erityisesti julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Niitä on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Perustuslain 124 § korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (mm. PeVL 24/2001 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan annettaessa julkisia hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti hallinnon yleislakien noudattamista asian käsittelyssä ja asioita käsittelevien toimimista virkavastuulla. Säädöksessä viittaus hallinnon yleislakeihin ei kuitenkaan ole valiokunnan käytännön mukaan välttämätön (PeVL 14/2014 vp, s. 20, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 42/2005 vp, s. 3), vaikkei sille ole myöskään perustuslaista johtuvaa estettä, mikäli viitattavien säädösten luettelo on kattava — joissakin tapauksissa viittaus on myös selvyyden vuoksi tarpeellinen (PeVL 26/2017 vp, s. 55). Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain tarkoittamassa mielessä (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. PeVL 53/2014 vp, s. 5, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 11/2006 vp, s.3, PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 46/2002 vp, 10).

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidetty esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2-3, PeVL 19/2005 vp, s. 8).

Pidän perusteltuna käsiteltävänä olevan esityksen lähtökohtaa siitä, että vesihuoltolaitoksen lakisääteisessä tehtävässä huolehtia vesihuollosta kunnan vahvistamalla toiminta-alueella olisi kyse samankaltaisesta yhteiskunnan

perusinfrastruktuuripalvelujen tuottamista kuin jätehuollon operatiivisten tehtävien muodostamassa kokonaisuudessa sekä jossain määrin myös esimerkiksi sähköverkon järjestelmävastuusta huolehtimisessa. Edellä kuvatun valiokunnan tulkintakäytännön pohjalta (PeVL 62/2002 vp ja PeVL 58/2010 vp) on vesihuoltolaitosten osalta täten nähdäkseni perusteita katsoa, että niille kuuluu tehtäviä (9 § ja myös 15a §), joissa on kyse julkisten hallintotehtävien hoitamisesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tehtävien arvioinnissa perustuslain 124 §:n kannalta on nähdäkseni syytä antaa erityistä painoarvoa sille, että vesihuolto on vahvasti kytköksissä perus- ja ihmisoikeuden veteen turvaamiseen sekä esityksessä kuvatuille vesihuollon sääntelykokonaisuuden yhteiskunnallista merkittävyyttä koskeville perusteille.

Vesihuoltolaitoksen tehtäviin ei kuitenkaan nähdäkseni kuulu julkisen vallan käyttöä vaan sen tehtävät olisivat tosiasiallista hallintotoimintaa, jotka voivat kuulua muun kuin viranomaisen hoidettaviksi annettavien tehtävien piiriin perustuslain 124 §:n mahdollistamalla tavalla. Esityksen mukaan vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan välinen suhde olisi jatkossakin sopimukseen perustuva yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Tällaista yksityisoikeudellista sopimukseen perustuvaa yksityisen vallan käyttöä ei voida pitää julkisen vallan käyttönä (PeVL 8/2022 vp). Julkisen vallan käyttö vesihuoltolain tehtäväkokonaisuuden yhteydessä liittyy nähdäkseni puolestaan kunnille osoitettuihin tehtäviin (esim. toiminta-aluepäätökset, valvonta). Kunta siirtää vesihuoltolain nojalla vesihuoltopalveluun sisältyvän julkisen hallintotehtävän vesihuoltolaitokselle.

Koska vesihuoltolaitoksella voidaan katsoa olevan julkisia hallintotehtäviä, koskevat tehtäviä perustuslain 124 §:ssä säädetyt julkisen hallintotehtävän antamisen edellytykset. Vesihuoltolaitosten julkisista hallintotehtävistä on säädetty lailla, joten ne täyttävät perustuslain 124 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen. Sääntely on nähdäkseni tässä suhteessa myös riittävästi yksilöityä. Tehtävien osoittaminen vesihuoltolaitoksille on tarkoituksenmukaista suhteessa niiden luonteeseen. Hallinnon yleislakien noudattamisvelvoite on huomioitu asianmukaisesti esityksen perusteluissa ja esityksessä on oikeusturvanäkökohtiin liittyvää sääntelyä muutoksenhausta (16 a §) ja rikosoikeudellinen virkavastuusääntely (9 §).

Helsingissä 3. syyskuuta 2025

Hanna Hämäläinen

tutkijatohtori