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

Aluksi

Asiassa on kyse hallitusohjelmakirjauksen mukaisesta vesihuoltolain uudistuksesta. Lisäksi taustalla on Vesi on meidän -kansalaisaloite ja sitä koskeva eduskunnan päätös EK 26/2021 vp – KAA 2/2020 vp. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata se, että vesihuolto pysyy julkisessa kontrollissa. Tämän lisäksi lakiin tehtäisiin selkeyttäviä muutoksia sekä toimeenpantaisiin yhdyskuntajätevesidirektiivi. Minulla ei ole huomauttamista uudistuksen tavoitteisiin.

Lausuntopyyntö on suunnattu nimenomaisesti perustuslain 124 §:ää koskeviin kysymyksiin. Voimassa olevaa vesihuoltolakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Se on säädetty aikana, jolloin uusi perustuslaki on vastikään tullut voimaan. Näin ollen myös PL 124 §:ää koskeva lausuntokäytäntö on ollut vähäisempää. Tästä syystä arvio on syytä päivittää ja on perusteltua arvioida sitä, ovatko vesihuoltolain mukaiset tehtävät mahdollisesti julkisia hallintotehtäviä.

Kysymykset ovat seuraavat:

1. **Onko vesihuollossa käsityksenne mukaan kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä?**
2. **Onko arvioinnissa merkitystä sillä, että perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin vesihuoltolakia arvioidessaan käsitellyt kysymystä perustuslain 124 §:stä?**
3. **Entä onko arvionne kannalta merkityksellistä, millaisia vesihuollon maksut ovat oikeudelliselta luonteeltaan (julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia)?**

Kysymysten taustalla lienee oikeusministeriön hallituksen esityksen varhaisempaan versioon 30.9.2024 antama lausunto (asia: VN/26268/2022). Lausunnossa kiinnitettiin huomioita siihen, että ehdotettua sääntelyä ei ollut arvioitu PL 124 §:n näkökulmasta. Lopulliseen hallituksen esitykseen asia on korjattu, joskin siten, että asian luonne julkisen hallintotehtävän hoitamisen näkökulmasta on epäselvä. Seuraavassa vastaan kysymyksiin yksi kerrallaan.

Vastaus kysymykseen 1

Kysymyksen taustalla on perustavanlaatuisempi kysymys siitä, tekeekö intressi pitää tietty toiminta julkisessa kontrollissa itse toiminnasta julkisen hallintotehtävän. Toisin sanoen kyse on siitä, mikä konstituoi julkisen hallintotehtävän hallintotehtäväluonteen. HE:ssa (s. 28) lähdetään tulkinnasta, jonka mukaan kyse on julkisesta hallintotehtävästä (”Tulkinnan perusteella vesihuoltolaitokset hoitavat julkista hallintotehtävää kunnan vahvistamalla toiminta-alueella huolehtiessaan vesihuollosta.”). Tämä tulkinta kuitenkin tarkoittaa, että tuota tehtävää hoitavat viranomaiset järjestysvastuun välityksin, eikä kyse tarkkaan ottaen ole tällöin julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tilaaja-tuottaja-asetelma kuitenkin mutkistaa tilannetta.

Hallituksen esityksessä on tehty selkoa siitä, miten julkista hallintotehtävää on lähestytty perustuslakin esitöissä ja miten sitä on tulkittu viimeaikaisessa lausuntokäytännössä. En toista sanottua tässä. Samoin esitetään, että vesihuolto liittyisi vesi ja sanitaatio -ihmisoikeuteen. Asiaa voidaan tarkastella – ja on tarkasteltukin – myös erityisesti PL 7 §:n, PL 20 §:n ja PL 19.3 §:n näkökulmista (PeVL 11/2014 vp). Vesihuollolla on täten kytkös ihmis- ja perusoikeuksiin.

Kiinnostavaa on, että kansallisen vesihuoltouudistuksen ohella lakiehdotusta perusteleva kansalaisaloite lähtee siitä vaatimuksesta, että vesihuoltoa ei saa yksityistää tai/eikä sen ei tule olla alisteinen liiketalouden intresseille. Tässä mielessä PL 124 §:n tarkasteleminen on eräässä mielessä

nurinkurinen, sillä tarkoitus nimenomaan ei ole antaa tehtäviä muulle kuin viranomaiselle kunnan järjestämisvastuu -konstruktion välityksin. Toisaalta vaatimus vesihuollon kuntakontrollista käy järkeen vain, jos on a) jotain, mitä kontrolloida ja b) olemassa valtiosääntöoikeudellisia mittapuita sen arvioimiseen, miksi tämä vaatimus olisi perusteltu. Muutoinhan asiaa voisi lähestyä myös elinkeinovapauden rajoituksena. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitaminen ei kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden piiriin (ks. esim. PeVL 27/2012 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Niinpä pidän perusteltuna arvioida asiaa siitä näkökulmasta, onko kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Asia ei kuitenkaan ole yksinkertainen useastakaan syystä:

1) Kuten OM:n lausunnossakin todetaan, HE:ssa painopiste on vesihuoltolaitoksessa omaisuutena eikä niinkään vesihuoltoon liittyvissä tehtävissä. Tämä tarkoittaa, että itse vesihuoltotehtävien tarkastelu jää toissijaiseksi suhteessa omistussuhteiden tarkasteluun. Kunnan vesihuoltotehtäviä koskeva ehdotettu 4b § on epämääräinen, mitä tulee yksittäisten tehtävien sisältöön. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 70): ”Kunnan tehtävillä tarkoitettaisiin erityisesti vesihuollon kehittämiseen ja järjestämiseen liittyviä tehtäviä, joista säädetään tarkemmin 5, 5 a ja 6 §:ssä. Lisäksi näitä kunnalle säädettyjä tehtäviä on myös 4 c ja 4 d §:ssä”. Itse säännöksestä tämä viittaus puuttuu, mikä tekee vaikeaksi hahmottaa vesihuoltotehtävien kokonaisuuden. Asia ei liiemmälti selkene viitattuja pykäliä lukemalla.

2) PeV:n viimeaikaisessa käytännössä on avoimesti tuotu esiin, että raja julkisen hallintotehtävän ja yksityisoikeudellisen toiminnan välillä on häilyvä. Esim. yksityisoikeudellisella toiminnalla voi olla julkisen hallintotehtävän piirteitä; yksityinen toiminta voi muistuttaa joiltain osin julkista hallintotehtävää ja toisin päin. Tämä kysymyksenasettelu on esillä mm. Finnveran hallintoa ja tehtäviä koskevassa hallituksen esityksessä HE 64/2025 vp, joka on parhaillaan valiokunnan käsiteltävänä.

3) Vaikka jotakin toimintaa voitaisiin pitää yksityisoikeudellisena, sen laajamittainen siirtäminen pois julkisesta kontrollista saattaa muodostua PL 124 §:n vastaiseksi. Esimerkki tästä nähtiin Sipilän sote-ehdotuksessa (ks. PeVL 26/2017 vp). Täten merkitystä ei ole vain tehtävien laadulla vaan myös niiden määrällä. Vesihuolto – tulkittiin se sitten yksityiseksi tai julkiseksi – koskettaa käytännössä jokaista yhteiskunnan jäsentä, missä mielessä on arvioitava myös toiminnan laajuutta.

4) Hallituksen esityksessä asiaa tarkastellaan – mielestäni hämmentävästi – hallinnollinen sääntely/tosiasiallinen hallintotoiminta -dikotomian valossa. Implikaatio on, että tosiasiallinen hallintotoiminta olisi lähtökohtaisesti epätodennäköisemmin julkista hallintotoimintaa kuin hallinnollinen sääntely. Yhtäältä tälle on perusteita, sillä merkittävän julkisen vallan käyttö osittain sidotaan oikeuksista päättämisen konstruktioon. Toisaalta kuitenkin esimerkiksi voimakeinojen käyttö ei ole hallinnollista sääntelyä, mutta silti se on mitä suurimmassa määrin merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tästä näkökulmasta raja (merkittävän) julkisen vallan käytön, julkisen hallintotehtävän hoitamisen ja muun toiminnan välillä ei nähdäkseni kulje päätöksiä tekevän ja ei-päätöksiä tekevän hallintotoiminnan välillä.

5) Hallituksen esityksen mukaan (s. 121–122): "Kunnan järjestämisvelvollisuuden olemassaolon voidaan katsoa olevan se tekijä, joka määrittää vesihuoltolaitosten hoitaman julkisen hallintotehtävän alaa. - - Toiminta-alueen ulkopuolisilla verkostoalueilla voidaan katsoa, että vesihuoltopalvelun tuottaminen ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamista, sillä kunta ei ole tunnistanut tarvetta julkiselle vesihuoltopalvelulle näillä alueilla. Vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen ulkopuolella tapahtuva verkostomainen vesihuolto ei siten ole kunnan järjestämisvastuun piirissä. Se on siis tältä osin verrattavissa kiinteistökohtaiseen vesihuoltoon."

   Näkemys herättää kysymyksen, kuinka laajaan harkintavaltaan jää se, hyväksyykö kunta toiminta-alueen vai ei ("Vesihuoltolain 8 §:n mukaisella toiminta-aluepäätöksellä kunta siirtää lain nojalla vesihuoltopalveluun sisältyvän julkisen hallintotehtävän vesihuoltolaitokselle"). Toisin sanoen näyttää siltä, että julkisen hallintotehtävän sisältö olisi riippuvainen tämän harkintavallan käyttämisestä. Jos vesihuoltolaitos ei pysty 8a §:n mukaan huolehtimaan asianmukaisesti vesihuollosta, kunta ei voi tehdä toiminta-aluepäätöstä, joten jäisikö tehtävä sitten julkisen hallintotehtävän alan ulkopuolelle?

Näiden seikkojen vuoksi yksiselitteistä vastausta kysymykseen 1 on vaikea antaa. Kyse ei kuitenkaan ole vain vesihuoltolaitosten omistamisesta vaan myös kunnan järjestämisvastuulla olevista – olkoonkin epämääräisiksi jäävistä – vesihuoltotehtävistä, joilla on perusoikeusvaikutuksia. *Siksi pidän perusteltuna tulkintaa, että vesihuollossa olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä*.

Vastaus kysymykseen 2

Jo varhain uuden perustuslain voimaantulon jälkeen perustuslakivaliokunta on lukenut tiettyjä infrastruktuuripalveluita julkisen hallintotehtävän alaan. Valiokunta katsoi verkonhaltijan järjestelmävastuuseen määräämisen merkitsevän julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n merkityksessä, ks. PeVL 4/2000 vp (maakaasumarkkinalaki) ja PeVL 62/2002 vp (sähkömarkkinalaki). Myöhemmin mm. kunnan järjestämisvastuulle kuuluvat jätehuollon palvelut on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi (ks. jätelain 43 § ja PeVL 58/2010 vp). Vastaavaa argumentaatiota on myös valiokunnan turvallisuusverkkoa koskevassa lausunnossa (PeVL 8/2014 vp).

Niinpä mainitut lausunnot ovat jo olleet olemassa, kun valiokunta on tarkastellut vesihuoltolain muutosta vuonna 2014 (PeVL 11/2014 vp). Tämän voisi katsoa yhtäältä merkitsevän, että valiokunta on näin muodoin ottanut implisiittisesti kantaa siihen, onko PL 124 § merkittävä vesihuollon asiayhteydessä (tästä näkökulmasta vastaus olisi kieltävä). Toisaalta yhtä mahdollinen on tulkinta, jonka mukaan mainitussa vesihuoltolain muutoksessa kysymys vesihuollon luonteesta mahdollisesti julkisena hallintotehtävänä ei tullut esiin, joten hiljaisuudesta lausua asiasta ei voida välttämättä päätellä, että kyse ei voisi olla julkisesta hallintotehtävästä.

Kuten HE:ssa tuodaan ilmi, 25 vuodessa PL 124 §:ää koskeva lausuntokäytäntö on muuttunut ja laajentunut, vaikka jo vuosituhannen alussakin tulkinta oli verraten laajaa. Tämä ei vielä tarkoita, että vesihuoltoon liittyviä tehtäviä tulisi välttämättä pitää julkisina hallintotehtävinä; tärkeää on kuitenkin pohtia tätä mahdollisuutta. Kuten edellä toin ilmi, koko uudistuksen tavoitteet kiinnittyvät siihen kysymykseen, tulisiko vesihuollon pysyä julkisten toimijoiden hallinnassa. Jotta tähän voitaisiin ottaa oikeudellisesti kantaa, on syytä lähestyä asiaa nyt PL 124 §:n näkökulmasta riippumatta siitä, että näin ei ennen ole tehty. Jo se, että asian arvioimista mutkistavat monet käsitteelliset vastakkainasettelut (julkinen hallintotehtävä/julkinen omistus/intressi, julkinen hallintotehtävä/yksityisoikeudellinen

toiminta, hallinnollinen sääntely/tosiasiallinen hallintotoiminta, toiminnan laatu/laajuus) mielestäni puoltaa sitä, että asiaan on syytä ottaa selvä kanta.

Niinpä nähdäkseni sillä, että perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin vesihuoltolakia arvioidessaan käsitellyt kysymystä perustuslain 124 § kannalta, ei ole ratkaisevaa merkitystä arvioinnissa.

Vastaus kysymykseen 3

Nykyisin vesimaksut ovat yksityisoikeudellisia. HE:ssa ei ainakaan selvästi tavoitella tämän lähtökohdan muuttamista (vrt . 122: ”Lain 34 §:n mukaan vesihuoltolaitoksen ja sen asiakkaan välinen kiinteistön vesihuoltoa koskeva riita-asia käsitellään käräjäoikeudessa. Näihin vesihuoltolain säätämisen yhteydessä omaksuttuihin peruslähtökohtiin ei tällä esityksellä ehdoteta muutosta.”).

Lakiehdotuksen 8a.1:n 3-kohta ja ehdotettu 19 § kuitenkin edellyttää maksujen määräämistä ja sääntelee niiden suuruuden perusteita. Tässä mielessä ne lakiperustaisuutensa vuoksi muistuttavat julkisoikeudellisia maksuja. Toisaalta ne perustuvat palveluntarjoajan ja asiakkaan väliseen sopimukseen, mikä puoltaa nykykäytännön mukaista yksityisoikeudellista tulkintaa. Samalla kuitenkin on vaikea kuvitella tilannetta, jossa sopimuksen tekeminen olisi aidon sopimusvapauden piirissä; kyse on epätasa-arvoisesta kuluttajasuhteesta.

Perustuslakivaliokunta on käsittelyt kunnallisia julkisoikeudellisia maksuja – joista ei ole säännöstä perustuslaissa – kokoavasti esim. lausunnossaan PeVL 12/2005 vp. Vesihuollon kontekstissa valiokunta on käsitellyt asiaa lausunnossaan PeVL11/2014 vp. Siinä se mm. toteaa, että: ”Kokonaisarviointina valiokunta katsoo kuitenkin, että kunnan hulevesijärjestelmästä perittävää maksua voidaan pitää valtiosääntöisesti kunnallisena maksuna.” Kantaa ei oteta siihen, onko maksu yksityis- vai julkisoikeudellinen, ellei kunnallista maksua jo määritelmällisesti pidetä julkisoikeudellisena.

Vastaus tähänkään kysymykseen ei täten ole yksiselitteinen. Toisaalta vaikka vesimaksu tulkittaisiin nykytilaa vastaavasti yksityisoikeudelliseksi, ei tämä seikka ole ratkaiseva siinä, miten vesihuollon luonnetta tulee arvioida: siinä on keskeinen perusoikeusulottuvuus. Kyse ymmärtääkseni on sen yleisemmän kysymyksen ratkaisemisesta, tuleeko julkisen hallintotehtävän hoitamisesta aiheutuvien maksujen olla julkisoikeudellisia. Jos maksut katsottaisiin julkisoikeudellisiksi, ne olisivat suoraan ulosottokelpoisia ilman käräjäoikeuden maksutuomiota. *Tässä mielessä on merkityksellistä, tulkitaanko maksut yksityis- vai julkisoikeudellisiksi.*

Lopuksi

Olen edellä vastannut valiokunnan esittämiin kysymyksiin parhaan ymmärrykseni mukaan. Tiivistäen lausuntoni on seuraava: 1) kyse on julkisesta hallintotehtävästä 2) sillä, että valiokunta ei ennen ole tarkastellut vesihuoltoa PL 124 §:n näkökulmasta, ei ole ratkaisevaa merkitystä; ja 3) sillä, katsontaanko vesimaksut yksityis- vai julkisoikeudellisiksi, on merkitystä.

Helsingissä 29.9.2025

Ida Koivisto

julkisoikeuden professori