Tuomas Ojanen

2.10.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 40/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta

Lausunnon ala

1. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyynnössä on pyydetty arviotani seuraavista kysymyksistä: "Onko vesihuollossa käsityksenne mukaan kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä? Onko arvioinnissa merkitystä sillä, että perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin vesihuoltolakia arvioidessaan käsitellyt kysymystä perustuslain 124 §:stä? Entä onko arvionne kannalta merkityksellistä, millaisia vesihuollon maksut ovat oikeudelliselta luonteeltaan (julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia)?" Seuraavassa keskityn näihin kysymyksiin arvioimatta enemmälti esityksen suhdetta perustuslakiin.

Onko vesihuollossa kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä?

2. Hallituksen esityksen[1] säätämisjärjestysperusteluissa on muun ohella tehty verraten laajasti selkoa ehdotetusta sääntelystä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden.
3. Nähdäkseni voidaan olennaisilta osin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin vesihuoltotehtävien suhteesta perustuslain 124 §:ään, ml. siihen, missä määrin ja millä perusteilla vesihuollossa on kyse perustuslain 124 §:sä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. En pidä tarpeellisena toistaa esityksestä ilmenevää, vaan tyydyn esittämään muutamia täydentäviä näkökohtia esityksestä ilmenevän lisäksi.
4. Pidän erityisen merkityksellisenä vesihuoltotehtävien arvioinnissa perustuslain 124 §:n kannalta niitä myös esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esille tuotuja seikkoja, että yhtäältä vesihuollolla on vahva kytkentä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin; että vesihuolto on muutoinkin yhteiskunnan välttämättömyyspalvelu sekä osa kriittistä infrastruktuuria, johon liittyy vahvoja

[1] Olen antanut maa- ja metsätalousministeriölle 6.11.2024 asiantuntijalausunnon vesihuoltolain muuttamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen perustuslakikysymyksistä. Ministeriö pyysi arviotani tietyistä kysymyksistä ennen muuta kunnan asukkaiden itsehallinnosta säätävän perustuslain 121 §:n kannalta, mutta lausuntopyyntöön sisältyi myös useita kysymyksiä vesihuoltotehtävistä perustuslain 124 §:n kannalta. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, ettei lausuntoni kohteena olleessa hallituksen esitysluonnoksessa ollut lainkaan tarkastelua säännösehdotusluonnoksista perustuslain 124 §:n kannalta. Ministeriö ei myöskään pyytänyt arviotani vesihuoltomaksujen suhteesta perustuslakiin, PL 124 § mukaan lukien. Lausunnossani päädyin kantaa, jonka mukaan ainakin tietyissä vesihuoltotehtävissä on kyse julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa.

huoltovarmuuden sekä kansallisen ja yleisen turvallisuuden intressejä; ja että kyse on myös ns. luonnollisesta monopolista (ks. esim. HE s. 118-119).

5. Toisaalta vesihuoltotehtävien pitämistä julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124§:ssä tarkoitetulla tavalla perustelee etenkin se perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö, jossa on pidetty tiettyjen yhteiskunnan perusinfrastruktuuripalvelujen tuottamista ainakin osin julkisena hallintotehtävänä. Hallituksen esityksessä viitataan tältä osin esimerkkinä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 62/2002 vp (kantaverkonhaltijan määrääminen järjestelmävastuuseen on julkinen hallintotehtävä) ja PeVL 58/2010 vp (operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostama kokonaisuus on julkinen hallintotehtävä).
6. Näiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen ohella voidaan kuitenkin pitää merkityksellisenä myös esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 4/2000 vp, jossa valiokunta piti yhden verkonhaltijan määräämistä järjestelmävastuuseen julkisena hallintotehtävänä.
7. Lisäksi on merkityksellinen perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 8/2014 vp. Siinä perustuslakivaliokunta piti kokonaisuutena arvioiden perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä esimerkiksi turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista ja ylläpitoa, turvallisuusverkon laitetilojen ja laitteiden hallinnointia sekä turvallisuusverkkoa koskevien turvallisuus-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteuttamisesta vastaamista normaali- ja poikkeusoloissa valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön tai tämän kokonaan omistaman tytäryhtiön toimesta. Koska kysymys oli kuitenkin teknisluonteisista, viranomaisten toimintaa tukevista ja pitkälti valtion viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa toteutettavista tehtävistä, kyse ei kuitenkaan ollut valiokunnan mukaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, vaikka toiminnalla sinänsä luotiinkin edellytyksiä merkittävänäkin pidettävän julkisen vallan käytölle.

Onko arvioinnissa merkitystä sillä, että perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin vesihuoltolakia arvioidessaan käsitellyt kysymystä perustuslain 124 §:stä?

8. Voimassa olevaa vesihuoltolakia (119/2001) ei ole säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.
9. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunut hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 218/2013 vp), jonka tarkoituksena oli muun muassa saattaa vesihuoltolainsäädäntö vastaamaan vesihuoltolain säätämisen jälkeen ilmenneitä tarpeita. Tuolloin valiokunta totesi kyseisestä esityksestä, että esityksen säätämisjärjestysperustelut olivat varsin suppeat, eikä niissä oltu arvioitu valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä siltä osin kuin lainsäädännön perusteet eivät ole muuttumassa. Valiokunta myös totesi, että perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta ehdotetussa sääntelyssä oli ensisijaisesti kysymys perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristövastuun toteuttamisesta. Valiokunnan mukaan ehdotetuilla maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä vesihuoltolakiin lisättävillä uusilla hulevesisäännöksillä toteutettiin 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, vrt. PeVL 58/2010 vp, s. 2). Lisäksi perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esityksessä ehdotettua asetuksenantovaltuussääntelyä perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta sekä ehdotusta vesihuollon tietojärjestelmästä valtiolle tai kunnille perittäviksi maksuiksi valtion veroista ja maksuista säätävän perustuslain 81 §:n kannalta ottaen samalla huomioon myös kunnalle säädettävien maksujen osalta kunnan verotusoikeudesta säätävä perustuslain 121 §:n 3 momentti. (PeVL 11/2014 vp)

10. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan oikeudellinen arvio siitä, onkin jokin tehtävä tai toiminta julkinen hallintotehtävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, ei riipu niistä seurauksista, joita käsitteen piiriin kuulumisesta johtuu (ks. PeVL 5/2021 vp, ks. myös PeVL 48/2018 vp). Valiokunta on myös todennut, ettei mahdollisesti lakiin perustumattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle voida antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 16/2018 vp).
11. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tilanteessa, jossa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointitilanne on uusi, valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei voi nojautua yksin uusiin tulkintaratkaisuihin, vaan valtiosääntöoikeudellinen tulkinta ja sen perusteet on kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin. (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 9).
12. Näin ollen valtiosääntöoikeudellinen arvio vesihuollosta julkisena hallintotehtävänä on kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin, kuten varsinkin perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan sidottu omaan aiempaan lausuntokäytäntöönsä, vaan se voi muuttaa sitä ja poiketakin siitä. Tämä kuitenkin edellyttää, että käsillä on riittävän painavia valtiosääntöoikeudellisia ja siten perustuslakiin, kv. ihmisoikeuksiin (ja tietyissä tilanteissa EU-oikeuteen) liittyviä perusteita. Selvää on, etteivät tarkoituksenmukaisuusseikat, päivän- ja puoluepoliittisista näkökohdista puhumattakaan, voi olla perusteena valtiosääntöiselle tulkintamuutokselle.
13. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan arvioinnissa voidaan osaltaan antaa merkitystä sille, että perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin vesihuoltolakia arvioidessaan käsitellyt kysymystä perustuslain 124 §:stä. Samalla on kuitenkin korostettava sitä, että tilanteessa, jossa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointitilanne on sikäli "uusi", ettei nimenomaista aiempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ole, valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei voi nojautua yksin uusiin tulkintaratkaisuihin. Sitä vastoin valtiosääntöoikeudellinen tulkinta ja sen perusteet on tällaisessakin perustuslaillisessa arviointitilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin.
14. Koska perustuslakivaliokunta on tähänastisessa käytännössään pitänyt tiettyjen yhteiskunnan perusinfrastruktuuripalvelujen tuottamista ainakin osin julkisena hallintotehtävänä, on vaikea nähdä, että nyt vesihuollon suhteen olisi käsillä vahvoja perusteita poiketa perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä. Tai jos näin tehdään, sitä suuremmalla syyllä pitäisi sitten

tarkistaa jatkossa myös esimerkiksi sitä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, jonka mukaan maakaasu- tai sähköverkon järjestelmävastuuseen määrääminen on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.

Onko merkityksellistä, millaisia vesihuollon maksut ovat oikeudelliselta luonteeltaan (julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia?

15. Voimassa olevan vesihuoltolain säätämisen keskeisimpiin tavoitteisiin kuului vuonna 2000 vedenhankinnan ja viemäröinnin sääntelyn yhdenmukaistaminen niin, että vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan väliset sopimusmenettelyt ja maksujärjestelmät yhtenäistyvät. Esityksen tavoitteena oli, että kaikki vesihuollosta tehtävät sopimukset ja perittävät maksut määräytyisivät jatkossa yksityisoikeudellisin perustein (HE 85/2000 vp s.1). Vesihuoltolain vesihuoltolaitoksen ja sen verkostoon liitetyn kiinteistön välisiä sopimuksia koskevan 5 luvun esitöissä viitataan siihen, että koko luvun lähtökohtana on, että vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan välinen suhde perustuisi liittämisvelvollisuudesta huolimatta luonteeltaan yksityisoikeudelliseen sopimukseen (HE 85/2000 vp s.35). Lain 34 §:n mukaan vesihuoltolaitoksen ja sen asiakkaan välinen kiinteistön vesihuoltoa koskeva riita-asia käsitellään käräjäoikeudessa.
16. Näihin vesihuoltolain säätämisen yhteydessä omaksuttuihin peruslähtökohtiin ei nyt arvioitavana olevalla esityksellä ehdoteta muutosta.
17. Kuten edellä ja esityksessäkin todettu, vesihuoltolakia ei ole aikoinaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Näin ollen perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut vesihuoltomaksun oikeudellista luonnetta perustuslain 124 §:n kannalta.
18. Olen edellä katsonut, että ainakin tietyissä vesihuoltotehtävissä on kyse julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla ottaen huomioon varsinkin se perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jossa on pidetty tiettyjen yhteiskunnan perusinfrastruktuuripalvelujen tuottamista ainakin osin julkisena hallintotehtävänä. Lisäksi vesihuollon pitämistä julkisena hallintotehtävänä perustelee se, että vesihuollolla on vahva kytkentä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin; että vesihuolto on muutoinkin yhteiskunnan välttämättömyyspalvelu sekä osa kriittistä infrastruktuuria, johon liittyy vahvoja huoltovarmuuden sekä kansallisen ja yleisen turvallisuuden intressejä; ja että kyse on ns. luonnollisesta monopolista (ks. myös esim. HE s. 118-119). Näistä lähtökohdista *seuraa*, että vesihuoltomaksussa painottuvat – tai ainakin pitäisi painottua - vahvat "julkisoikeudelliset" piirteet, vaikka maksuihin saattaakin sisältyä 25-vuoden takaisen lainsäätäjän toimesta "yksityisoikeudelliseksi" luonnehdittavia ulottuvuuksia vesihuoltolaitoksen järjestämistavasta riippuen.
19. Varsinkin vahvoja julkisoikeudellisia piirteitä sisältyy esimerkiksi Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY) kaltaisten kuntayhtymien[2] vesimaksuihin, joita itsekin kuukausittain maksan HSY:n jätemaksun ohella. Huomautan tässä yhteydessä siitä, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 58/2010 vp, jossa valiokunta siis piti kunnan jätehuoltotehtävien muodostamaa laajaa

[2] HSY-kuntayhtymän perustaja- ja jäsenkunnat ovat Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa.

kokonaisuutta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä) säädetyn jätelain 78-84 §:ssä säädetyssä jätemaksussa on kysymys sellaisesta "läpikotaisin" julkisoikeudellisesta jätemaksusta, jonka määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä.

20. Nähdäkseni olisi tarve tarkistaa myös perustuslakiin liittyvistä syistä niitä 25 vuoden takaisia sääntelylähtökohtia, että "vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan välinen suhde perustuisi liittämisvelvollisuudesta huolimatta luonteeltaan yksityisoikeudelliseen sopimukseen". (s. 35) Vesimaksun olisi perusteltua olla oikeudellisesti kutakuinkin samanlainen maksu kuin jätelaissa tarkoitettu kunnan jätemaksu.