Veli-Pekka Viljanen

HE 40/2025 vp laiksi vesihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 2.10.2025

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä viitataan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin (s. 121), joissa arvioidaan, että vesihuoltoa voidaan pitää lakisääteisenä julkisena palveluna, jollaista voidaan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön pohjalta ainakin osittain julkisena hallintotehtävänä.

Valiokunta on pyytänyt lausuntoani siitä, onko vesihuollossa kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Tämän ohella valiokunta kysyy, onko arvioinnissa merkitystä sillä, että perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin vesihuoltolakia arvioidessaan käsitellyt kysymystä perustuslain 124 §:stä. Lisäksi valiokunta kysyy, onko arvioni kannalta merkityksellistä, millaisia vesihuollon maksut ovat oikeudelliselta luonteeltaan (julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia).

Rajoitan tarkastelun koskemaan perustuslakivaliokunnalle minulle esittämiä kysymyksiä.

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.

Perustuslain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisteen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaisi sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle (HE 1/1998 vp, s. 178-179).

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut käytännössään perustuslain 124 §:n tarkoittamien julkisten hallintotehtävien alan varsin laajaksi. Valiokunta on esimerkiksi kunnan jätehuoltotehtävien osalta todennut niiden muodostavan laajan kokonaisuuden, jota on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Siten valiokunta arvioi sellaisten operatiivisten jätehuoltotehtävien, kuten jätteen vastaanoton, kuljetuksen ja käsittelyn, jätemaksujen laskutuksen ja jäteneuvonnan siirtämistä muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 58/2010 vp, s. 4).

Vesihuoltolaissa vesihuollolla tarkoitetaan veden ottamista, johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä (3 § 1 kohta). Laissa asetetaan kunnille lukuisia vesihuollon suunnitteluun ja järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja terveydensuojeluviranomainen kuuluvat lain tarkoittamiin valvontaviranomaisiin (4 a §). Kunnan tulee osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun (5 §). Kunnalla on velvollisuus kehittää vesihuoltoa kunnassa ja laadittava alueelleen vesihuoltosuunnitelma (5 a §). Kunnan tulee myös hyväksyä alueellaan toimiville vesihuoltolaitoksille toiminta-alue tai tehdä päätös, että laitokselle ei ole tarpeen hyväksyä toiminta-aluetta (8 §). Tältä osin kunnille osoitetut vesihuoltoon liittyvät tehtävät ovat nähdäkseni selvästi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistönsä vesihuollosta. Jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi tai vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi. Siltä osin kuin laissa vesihuoltotehtävä osoitetaan nimenomaisen säännöksen perusteella kunnalle, on tällaista tehtävää nähdäkseni asianmukaista pitää sellaisena infrastruktuuripalveluna, jonka järjestämistä (ja mahdollista ulkoistamista) sääntelee perustuslain 124 §. Nähdäkseni tällainen tulkinta on sopusoinnussa perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kanssa, joissa julkisen hallintotehtävän ala on tulkittu laajaksi.

Voimassa olevaa vesihuoltolakia (119/2001) säädettiin tavallisena lakina ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Hallituksen esityksessä ei tarkasteltu lakiehdotusta lainkaan perustuslain 124 §:n kannalta (HE 85/2000 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myöhemmin käsitellyt vesihuoltolain muutosehdotusta vuoden 2014

valtiopäivillä. Tarkastelussa kiinnitettiin tuolloin huomiota ehdotusten suhteeseen perusoikeussäännöksiin (PL 19 § 3 mom. ja PL 20 §), perustuslain 80 §:n säännöksiin asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä, 81 §:n säännöksiin veroista ja maksuista, 121 §:n säännöksiin kunnallisesta itsehallinnosta sekä 79 §:n lain voimaantuloa koskeviin säännöksiin. Sen sijaan valiokunta ei tuolloin ottanut esille lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään (ks. PeVL 11/2014 vp).

Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei vesihuoltoa ole meillä kattavasti säädetty viranomaistehtäväksi. Esimerkiksi kuntien vesihuollon järjestämistehtävät rajoittuvat tilanteisiin, joissa suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat (ks. 1. lakiehdotuksen 6 §). Voimassa oleva vesihuoltolaki ei ylipäätään edellytä, että vesihuoltolaitosten tulisi olla kuntien omistuksessa. Esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 14-16) lain tarkoittamia vesihuoltolaitoksia oli vuonna 2024 yhteensä 1109. Niistä valtaosa on osuuskuntamuotoisia (705), mutta joukkoon sisältyy myös osakeyhtiöitä (149) ja avoimia yhtiöitä (41). Kuntien omistamia laitoksia oli n. 300. Ne vastasivat kuitenkin asukkaiden määrään suhteutettuina pääosasta vesihuollosta (n. 4,5 miljoonaa asukasta), kun osuuskuntien ja muiden yksityisten vesihuoltolaitosten osuus oli merkittävästi vähäisempi (n. 141 000 asukasta). Vesihuolloista ovat perinteisesti meillä siis vastanneet kuntien ohella yksityiset tahot, erityisesi asiakasomisteiset vesihuolto-osuuskunnat eli asukkaat ovat itse mukana järjestämässä tarvitsemaansa vesihuoltoa. Vesihuoltolain säätämisellä ei ollut tarkoitus puuttua tähän asiaintilaan, kuten ei myöskään nyt käsiteltävänä olevalla lakiehdotuksella. Ymmärtääkseni tämä seikka selittää myös sitä, miksei vesihuoltolakia säädettäessä tarkasteltu kysymystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Nykyistä vesihuollon merkittävässä määrin yksityisten vesihuoltolaitosten varaan rakentuvaa järjestelmää ei toisin sanoen pidetty perusteiltaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Sitä tulkintaa, ettei vesihuoltoa kokonaisuudessaan katsottu perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi, puoltaa myös vesihuoltolain lähtökohta, joka merkitsi siirtymistä kattavasti yksityisoikeudelliseen maksujärjestelmään, jonka mukaan kaikki vesihuoltoa koskevat sopimukset ja perittävät maksut määräytyvät nykyisin yksityisoikeudellisin perustein (ks. HE 85/2000 vp). Vesihuollon asiakas nähtiin tässä asetelmassa ennen muuta kuluttajan asemassa.

Edellä esitetyin perustein katson, että vesihuollossa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä siltä osin kuin tehtävät perustuvat laissa nimenomaan kunnille tai muille viranomaisille annettuihin tehtäviin. Siltä osin kuin kyse on asiakasomisteisten osuuskuntien tai muiden yksityisten toimijoiden harjoittamasta vesihuollosta, ei sitä ole tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 11/2014 vp perustelee edellä esitettyä tulkintaa eli perustuslakivaliokunnan vaikeneminen perustuslain 124 §:ää koskevasta problematiikasta ilmentää ymmärtääkseni käsitystä, ettei yksityisten vesihuoltolaitosten toiminnassa ole kysymys lähtökohtaisesti viranomaisille kuuluvasta tehtävästä. Vesihuoltolain tarkoittamien maksujen luonteella (yksityisoikeudellinen / julkisoikeudellinen) ei ole nähdäkseni merkitystä arvioitaessa perustuslain 124 §:n soveltamisalan laajuutta.